

الجمعية اللبنانية
للتعزيز
للشفافية

نظام النزاهة الوطني اللبناني

٢٠١٣-٢٠١٤



منظمة الشفافية الدولية، هي منظمة مجتمع مدني دولية رائدة في مجال مكافحة الفساد، وتعمل بالشراكة مع أكثر من ٩٠ فرع لها في جميع أنحاء العالم، بالإضافة الى مقرها الامانة الدولية (في برلين). ويهدف عملها الى رفع الوعي حول آثار الفساد المدمرة على المجتمعات، من خلال تطوير وتنفيذ تدابير واجراءات فعالة للتصدي لأفعال الفساد، وذلك بالتعاون والشراكة مع القطاعات الحكومية، والتجارية، والأهلية على المستوى العالمي.

المعدون والمشرّفون والمراجعون والمدققون من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
- لا فساد -

إعداد المحامية المتقاعدة الأستاذة هدى غانم غصن
التنسيق الأنسة إيمان قاطرجي

المراجعة والتدقيق والترجمة
السيد يحيى الحكيم
السيد ابراهيم تابت
السيد بشارة زحلاوي

إشراف
الأنسة نادين مرعي

المعدون والمشرّفون والمراجعون والمدققون من الأمانة العامة لمنظمة الشفافية
الدولية في برلين
سوزان مولكاھي
مانويل بيرينو
مايته رودريغز
جاكسن أولدفيلد

قد بذلت كل جهد ممكن للتحقق من دقة LTA - الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية-لا فساد المعلومات الواردة في هذا التقرير. ويفترض ان المعلومات الواردة في التقرير هي صحيحة - والشفافية LTA - ٢٠١٣-٢٠١٤ - ومع ذلك، لا يمكن للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية-لا فساد الدولية ان تتحمل مسؤولية النتائج المترتبة على استخدامها لأغراض أخرى أو في سياقات أخرى



www.transparency-lebanon.org

ISBN: XXX

٢٠١٤ © الشفافية الدولية ٢٠١٤ : جميع الحقوق محفوظة

Cover photo: NOM

محتويات هذا التقرير مسؤولية الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية-لا فساد - LTA - من أجل النزاهة والمساءلة. LTA ، ولا يمكن في حال من الأحوال، أن تفهم بأنها تعكس وجهات نظر الإتحاد الأوروبي.

تم انتاج هذا التقرير بتمويل من الإتحاد الأوروبي

الفهرس

١٠	١- المقدمة
١٤	٢- الملخص التنفيذي
١٨	٣- خلفية تاريخية عن لبنان
٢٦	٤- حول نظام النزاهة الوطني
٢٨	٥- لمحة عن الفساد
٤٤	٦- نشاطات مكافحة الفساد
٤٧	٧- نظام النزاهة الوطني
٤٩	السلطة التشريعية
٧٧	السلطة التنفيذية
٩٨	السلطة القضائية
١٢٤	القطاع العام
١٤٥	هيئة الإشراف على الإنتخابات
١٦٦	وسيط الجمهورية
١٧٨	ديوان المحاسبة
٢٠٠	الأحزاب السياسية
٢٢١	الإعلام
٢٤٥	المجتمع المدني
٢٦٠	قطاع الأعمال
٢٨٢	٨- الخاتمة و التوصيات
٢٨٦	٩- المراجع

المقدمة



.....

لقد سبق للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد - من عام ٢٠٠٩ ولغاية عام ٢٠١١ أن وضعت دراسة أولية عن نظم النزاهة في لبنان والذي لاقى تقبلاً واستحساناً من قبل كل من اطلع عليه.

وكانت المنظمة الدولية للشفافية صاحبة الفضل في إعداد البرنامج الذي موله الإتحاد الأوروبي وشاركت فيه المنظمات الوطنية في كل من المغرب ومصر وفلسطين والمملكة الأردنية الهاشمية التي أعدت بدورها دراسة عن واقع النزاهة في بلدانها.

وكلفت منظمة الشفافية الدولية عام ٢٠١٣ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد - بصفتها الفرع الوطني للمنظمة في لبنان إلى جانب فروع المغرب وفلسطين ومصر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بوضع دراسة جديدة عن النظام الوطني للنزاهة باللغات العربية والفرنسية والإنكليزية لقياس فعالية جهود مكافحة الفساد في كل بلد من البلدان المذكورة مثل الثغرات التي تحيط باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC بغية معرفة الخطط الاستراتيجية للمناصرة لصهر الجهود واقتراح سلسلة من الاستراتيجيات الإصلاحية في البلدان المعنية.

باسم الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد-، أود أن أعرب عن خالص تقديري للمساهمات القيمة التي قدمها المشاركون في وضع هذه الدراسة، وفي تنفيذ المشروع المعروف بـ (Regional-based approach to National Integrity Systems) Phase I - Assessments in European South (NIS) الذي أعدته منظمة الشفافية الدولية والممول من الإتحاد الأوروبي. وأخص بالذكر فريق عمل الأمانة العامة لمنظمة الشفافية الدولية في برلين. فقد قامت السيدة سوزان مولكا هي Suzanne Mulcahy منسقة الأبحاث في الأمانة العامة لمنظمة الشفافية بمراجعة تقييم الدراسة. وأشرف السيد مانويل بيرينو Manuel Pirino المنسق الإقليمي في برنامج منظمة الشفافية الدولية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمسؤول عن الدعم المؤسسي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بمتابعة وضع الدراسة. كما قامت الأنسة مايت رودرغز Maite Rodriguez المسؤولة المالية للمشروع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالإشراف على الشؤون المالية. وقام السيد جاكسون أولدفيلد Jackson Oldfield منسق البرنامج في المنطقة بتنفيذ المشروع بمتابعة دقائق الدراسة للتأكد من مطابقتها للمتطلبات الموضوعية من قبل منظمة الشفافية الدولية وإجابتها على الأسئلة المطروحة. كما نخص بالشكر زملائنا في منظمة الشفافية الدولية فروع فلسطين والمملكة

”إنما الأمم الأخلاق ما بقيت، إن ذهبت أخلاقهم، ذهبوا“
أحمد شوقي

إن أهم شيء في الإصلاح هو الرؤية، فإن انعدمت الرؤية فلا رجاء من إصلاح. والإصلاح الذي لا ينظر إلى المستقبل ويستبق التطورات القادمة ويتفاعل معها ويعد لها محكوم بالفشل.

وكي يكون هناك إصلاح فيجب أن يؤمن به المسؤولون وإلا فلن يكون إلا سراباً.

إن مؤشر النزاهة موضوع هذه الدراسة يسعى لتسليط الضوء على المشاكل التي يعاني منها لبنان ودور الفساد في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني واقتراحات الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية لتصحيح المسار ومكافحة الفساد.

تعتبر النزاهة القاعدة التي يجب أن تتسم بها كل عملية إصلاح إداري ومالي نظراً لتشعبها مما يجعل من الصعب دراستها واستيعابها بكليتها بغية تطبيقها في فترة وجيزة. وقد كان هناك دوماً ارتباكاً وإرباكاً في كيفية إجراء هذا الإصلاح، ومن هي الجهة أو الجهات التي يجب أن تتولى هذه العمليات، ومن أين يجب أن تبدأ، وما هي أهدافها وأبعادها؟ أسئلة عديدة تبقى بدون أجوبة واضحة. وقد فشلت جميع المحاولات التي جرت لإجراء إصلاحات جذرية منذ بداية التسعينات لعدة اعتبارات، منها الطائفي والسياسي، ومنها الإداري والتنظيمي، ومنها الفساد، ولكن السبب الأساسي فهو الجهل وعدم معرفة ما يجب عمله للخروج من المأزق الذي نتخبط فيه ومضاعفاته على المجتمع وكيفية تقبل الناس لإجراءات غير شعبية من جانب سلطة لا مناصرين لها لا يثقون بأعمالها نظراً لسجل أقل ما يقال فيه أنه غير مشجع.

إن المجتمع المدني من خلال الجمعيات العديدة التي تعمل في لبنان، يحاول أن يقنع أجهزة الإدارة العامة بضرورة إشراكه في العمليات الإصلاحية التي تقوم بها بعض أجهزة الدولة بطريقة أقل ما يمكن أن يقال فيها أنها لا تتسم بالاحترافية والدقة والشفافية والتي من المفترض أن تتحلى بها العمليات الإصلاحية.

المغربية وجمهورية مصر العربية على تعاونهم وتنسيقهم مع فريقنا الوطني كي تأتي الدراسة في بوتقة واحدة تعكس واقع الأوضاع في المنطقة العربية.

أما على صعيد جمعيتنا، فإنني بإسم الهيئة الإدارية والأعضاء، أهنيء فريق العمل الذي كلف بإنجاز الدراسة والإجابة على طروحات منظمة الشفافية الدولية لقيامه بواجباته لإنجاز العمل المطلوب منه بالرغم من الصعوبات والمعوقات التي اعترضته. وأخص بالذكر المحامية المتقاعدة الأستاذة هدى غانم غصن التي كانت قد كلفت بإعداد الدراسة تعاونها المنسقة السيدة إيمان قاطرجي والأنسة نسرين الحسيني والسيد بشارة زحلاوي المدقق اللغوي في الجمعية بتدقيق اللغة العربية والأنسة نادين مرعي المديرية الرئيسية للمشاريع في الجمعية التي أشرفت على المشروع. ولا أنسى كل من السيد يحيى الحكيم أمين سر الجمعية الذي تطوع لمراجعة الدراسة وتدقيقها بتفاصيلها بالإشتراك مع السيد إبراهيم ثابت عضو الهيئة الإدارية في الجمعية الذي تطوع هو الآخر بتدقيق النسخة الفرنسية من الدراسة وتنقيحها لتأتي الترجمة مطابقة للنسخة العربية. لجميع هؤلاء كل الشكر على عملهم وجهودهم في إنجاز هذه الدراسة.

المحامية ندى عبد الساتر أبو سمرا
رئيسة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد -

الملخص التنفيذي

الملخص التنفيذي

يمرّ لبنان اليوم بفترة تاريخية مفصلية بكل ما للكلمة من معنى. فما كادت الحرب الأهلية (وغير الأهلية) أن تحط أوزارها حتى هبّت على الشرق بأسره رياحٌ لم يعرفها منذ مئات السنين، دُعيت في انطلاقتها بإسم ”الربيع العربي“. ولكن سرعان ما تحوّلت إلى حروب طائفية ومذهبية سيطر على مجرياتها الفكر التكفيري الذي يدّعي أنه يطمح إلى إعادة المنطقة إلى مرحلة ما بعد فجر الإسلام، بكل تفاصيلها البعيدة كل البعد عن حقيقة الإسلام وعن الجو المدهش الذي كان سائداً في صدر انطلاقتها.

إذاً، ما كاد اللبنانيون يبدأون بإعادة بناء الدولة التي انهارت إنهاراً شبه كامل على أثر انفجار عام ١٩٧٥، وما تبعه، حتى حاصرتة رياح الأزمات والحروب التي تلفّ العالم العربي. وبالرغم من محاولات اللبنانيين، بكل ألوانهم السياسية والطائفية، تجنب الوقوع في حبال العواصف المحيطة، فإن هذه الأخيرة قد تغلّغت في الجسم اللبناني، الأمر الذي أعاد ظهور التكتلات والإصطفافات الطائفية والسياسية ذات العلاقة (بشكل أو بآخر) بما يجري في المنطقة.

هذه الأوضاع أعاقَت، بل شلّت، عملية إعادة بناء الدولة بمؤسساتها كافة.

وما نراه اليوم من إستحالة إجراء إنتخاب رئيس للجمهورية واستحالة إنتخاب مجلس نيابي جديد بالرغم من إنقضاء المهل الدستورية، ما هو إلّا نتيجة للحالة التي وصفناها أعلاه. حتى أن البعض من المنغمسين بشكل أو بآخر في أحداث المنطقة بدأ يطالب، وإن بشيء من الحياء، بضرورة تعديل النظام برمته، وبعضهم بالدعوة إلى مؤتمر تأسيسي جديد، وكأنه لا وجود لا لدولة ولا لدستور.

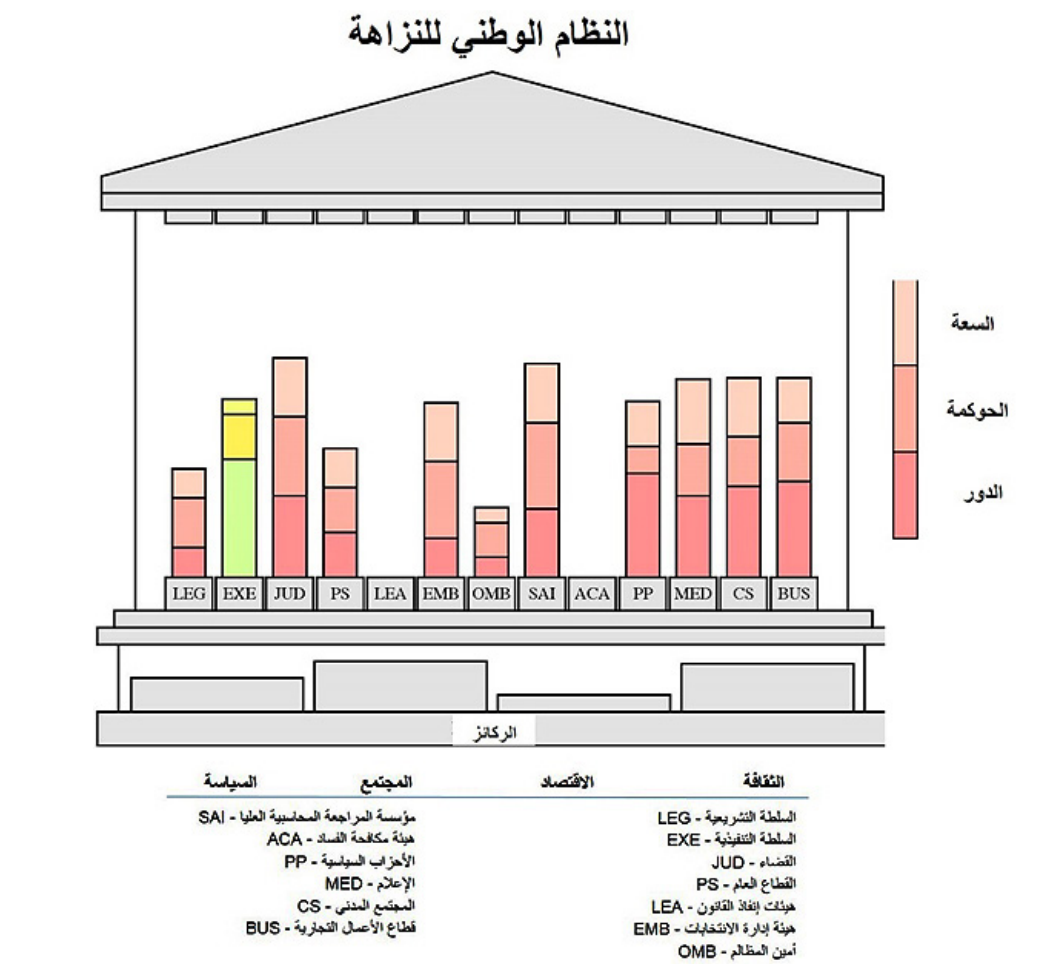
كان من نتيجة كل ذلك أن الشلل أصاب الدولة بكل مؤسساتها وأجهزتها (باستثناء القوى المسلحة - الجيش) بشكل لم نعرف له مثيلاً منذ الاستقلال. وهذا الأمر فتح منافذ الإهتراء في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة، وخير مثال على ذلك، المهزلة الفضيحة التي تعيشها مؤسسة كهرباء لبنان، وما يعاينه المواطنون من جراء ذلك.

في وسط هذه الأجواء السوداء يصبح الحديث عن الشفافية والنزاهة نوعاً من الترف والرفاهية، إذ ليس هناك من إدارات ومؤسسات قائمة بكل مقوماتها لمطالبتها بتطبيق الشفافية.

تبقى بعض الومضات المضيئة في هذا الجو الحالك بالظلام، ومنها القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة والذي يلزم الإدارات المعنية بالسماح لذوي المفقودين بالإضطلاع على ملفات هؤلاء ومعرفة النتائج التي توصلت إليها هذه الإدارات في تحقيقاتها. وهذا الأمر يصبّ في قلب الشفافية التي نأمل أن تعمّ كل مفاصل الدولة. كما نأمل في أن يتمكن المجلس النيابي، بعد أن تعود الحياة إليه، من مناقشة وإقرار قانون ”الحق في الوصول إلى المعلومات“.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية لا بد من التشديد على ناحية إيجابية جداً في النظام اللبناني، حيث أن هذا النظام لم يعرف في أيام عمله المنتظم تسلّط أو هيمنة سلطة على أخرى. بل كان الفصل بين السلطات واضحاً إلى أقصى الحدود، وكذلك التعامل فيما بينها بحسب نصوص الدستور. وهذه السمة هي من أهم ميزات النظام اللبناني، وقد يكون هذا النظام من الأنظمة القليلة جداً في البلدان النامية حيث يُحترم مبدأ الفصل بين السلطات. حتى أننا اليوم، وفي هذه الظروف المظلمة التي نعيشها، لم نحاول أية سلطة من السلطات الدستورية التدخل في عمل أية سلطة أخرى تحت أي شكل من الأشكال. ويمكننا القول أنه حتى القوى الشرعية، ولا سيما الجيش، لم تفكر في الإقدام على أية خطوة من تلك التي تتخذها الجيوش الأخرى في البلدان النامية، بل هو بقي ملتزماً حدوده الدستورية والقانونية، وخاضعاً للسلطة التنفيذية حتى في أصعب الظروف التي مرّ بها، ومنها الإنهيارات الأمنية الأخيرة في طرابلس شمالاً وصيدا جنوباً وعرسال بقاعاً.

خلفية تاريخية عن لبنان



خلفية تاريخية عن لبنان

الجمهورية اللبنانية هي إحدى الدول العربية الواقعة في الشرق الأوسط في جنوب غرب القارة الآسيوية^١. هو بلد ديمقراطي جمهوري طوائفي غني بتعدد ثقافته وتنوع حضاراته. معظم سكانه من المسلمين والمسيحيين. بخلاف بقية الدول العربية، هناك وجود فعال للمسيحيين في الحياة العامة والسياسية. هاجر وانتشر أبناؤه حول العالم منذ أيام الفينيقيين، وحالياً فإن عدد اللبنانيين المهاجرين يقدر بضعاف عدد اللبنانيين المقيمين. يقدر عدد اللبنانيين المقيمين حالياً ما يقارب الأربعة ملايين نسمة.

يعتمد النظام السياسي اللبناني نظام توزيع السلطات على الطوائف الثماني عشر المؤلفة للنسيج اللبناني. فمثلاً رئاسة الجمهورية تعود للموارنة، ورئاسة الوزراء تعود للسنة، أما رئاسة مجلس النواب فهي للشيعية.

واجه لبنان منذ القدم تعدد الحضارات التي عبرت فيه أو احتلت أراضيه وذلك لموقعه الوسطي بين الشمال الأوروبي والجنوب العربي والشرق الآسيوي والغرب الأفريقي، وكانت هذه الوسطية سبباً لتنوعه وفرادته مع محيطه وفي الوقت ذاته سبباً للحروب والنزاعات على مر العصور، تجلت بحروب أهلية ونزاع مصيري مع إسرائيل. ويعود أقدم دليل على استيطان الإنسان في لبنان ونشوء حضارة على أرضه إلى أكثر من ٧٠٠٠ سنة.

١. في القدم، سكن الفينيقيون أرض لبنان الحالية مع جزء من أرض سوريا وفلسطين، وهؤلاء قوم ساميون اتخذوا من الملاحة والتجارة مهنة لهم، وازدهرت حضارتهم طيلة ٢٥٠٠ سنة تقريباً (من حوالي سنة ٣٠٠٠ حتى سنة ٥٣٩ ق.م). وقد مرّت على لبنان عدّة حضارات وشعوب استقرت فيه منذ عهد الفينيقيين، مثل المصريين القدماء، الآشوريين، الفرس، الإغريق، الرومان، الروم البيزنطيين، العرب، الصليبيين، الأتراك العثمانيين، فالفرنسيين.

٢. وطبيعة أرض لبنان الجبلية، الممانعة، كانت ملاذاً للمضطهدين في المنطقة منذ القدم، وفي الوقت ذاته صبغت مناخه وجمال طبيعته التي تجذب السياح من البلاد المحيطة به مما أنعش اقتصاده حتى في أحلك الأزمات، فاقتصاده يعتمد على الخدمات السياحية والمصرفية التي تشكّل معاً أكثر من ٦٥٪ من مجموع الناتج المحلي.

٣. يعتبر لبنان أحد أكثر المراكز المصرفية أهمية في آسيا الغربية، ولمّا بلغ ذروة ازدهاره أصبح يُعرف بـ "سويسرا الشرق"، لقوة وثبات مركزه المالي لغاية اليوم وتنوعه، كما استقطب أعداداً هائلة من السياح لدرجة أصبحت معها بيروت تعرف بباريس الشرق. بعد نهاية الحرب الأهلية عام ١٩٩٠، جرت محاولات عديدة ولا تزال لإعادة بناء الاقتصاد الوطني والنهوض به من جديد وتطوير جميع البنى التحتية، وقد نجح البعض منها وتراجع البعض بسبب النزاعات السياسية التي تعصف به بسبب حالة عدم الاستقرار التي تعيشها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ انفجار الثورات والقلقل التي عرفت عند قيامها عام ٢٠١١ "بالربيع العربي". وبالرغم من جميع المشاكل التي عصفت بلبنان فقد تفادت معظم المصارف اللبنانية الوقوع في متاهة الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة ٢٠٠٧ التي أثرت في معظم الشركات والمصارف حول العالم، وفي سنة ٢٠٠٩ شهد لبنان نمواً اقتصادياً بنسبة ٩٪ على الرغم من الركود الاقتصادي العالمي، واستقبل أكبر عدد من السياح العرب والأوروبيين في تاريخه. ولكن تدهور الأحوال الأمنية في سوريا والعراق وبلدان أخرى من الدول العربية وتدفق مئات ألوف المهجرين التي تقدر أعدادهم بما يفوق المليون ونصف المليون حسب تقديرات منظمة الأمم المتحدة أدت إلى تراجع السياحة وانخفاض نمو الناتج المحلي إلى ١,٥٪ حسب مصرف لبنان.

بالرغم من كل ما حصل حوله وفيه، يشتهر لبنان بنظامه التربوي الرائد والعريق منذ القدم الذي يسمح بإنشاء مؤسسات تعليمية من مختلف الثقافات ويشجع التعليم بلغات مختلفة بالإضافة للعربية. وكان لأبنائه دورٌ كبير في إثراء الثقافات العربية والعالمية في مجالات العلوم والفنون والآداب، وكانوا وما زالوا من رواد الصحافة والإعلام في العالم العربي.

١. إلى أي مدى تعد المؤسسات السياسية في الدولة داعمة لفعالية النظام الوطني للنزاهة؟ الدرجة ٥٠

بشكل عام تعد الديمقراطية جزءاً من النظام ومستقرة، وتعمل جميع المؤسسات السياسية بفعالية، وهناك ضمان للحقوق السياسية والمدنية للمواطن. بعشوائية لافتة للنظر، ولكن الحقوق السياسية والمدنية للمواطن تبقى مصانة.

إذا استثنينا الظرف الإستثنائي الذي يمرّ به لبنان، يمكننا القول في الأيام العادية، كما في أيامنا هذه (أي في ظل الأزمة التي نجتازها) أن المنافسة السياسية الحرة على المناصب الحكومية فيما بين الأحزاب السياسية والأفراد هي قائمة وعلمية ومشروعة. فكل حزب وكل فرد طموح ويملك الإمكانيات المادية اللازمة يسعى عند تشكيل الحكومات للحصول على أكبر عدد من المناصب الوزارية، خاصة وأن الوزارات بعد مؤتمر الطائف هي حكومات وحدة وطنية، أي حكومات تضم أكبر عدد ممكن من الأحزاب والقوى السياسية، وليست حكومات تشكلها الأكثرية النيابية منفردة.

ويمكن القول إن ضمان وحماية الحقوق المدنية هي من المبادئ التي لم تعرف بشكل عام انتهاكاً في لبنان، بالرغم من كل ما مرّ به من أحداث. وبالرغم من الإنهيار المؤسسي الحالي، فهي مصانة بنصوص واضحة في الدستور اللبناني وفي القوانين ذات الصلة.

إن مدى قوة سيادة القانون هي موضع ريب واستفهام في بعض المناطق اللبنانية، ولكن لا يجب تعميم ذلك على كل المناطق، إذ حيث تسود الدولة من المفترض أن يسود القانون ولكن الواقع مغاير لذلك. أما في بعض المناطق الخارجة عن سلطة الدولة، وإن بنسب متفاوتة، فهناك تطرح أكثر من علامة إستفهام، إذ يُمنع تطبيق القانون أحياناً وأحياناً أخرى يُطبّق بشكل إستنسابي بفعل هيمنة قوى أمر واقع.

باستثناء الظرف الحالي، فإن الحكومات المنتخبة كانت هي المؤثر الأول ولكن ليس الوحيد في الأمور التي تؤثر على حياة الناس.

ولكن السؤال الذي يطرح هنا، إذا سلّمنا أن المؤسسات الديمقراطية مقبولة من الجهات التي ساهمت فهي تأسيسها، هي غير مقبولة من بعض أطياف الشعب.

٢. إلى أي مدى تُعدّ العلاقات فيما بين الجماعات الاجتماعية، وبين الجماعات الاجتماعية والنظام السياسي في الدولة، داعمة لفعالية النظام الوطني للنزاهة؟ الدرجة ٧٥

لم تظهر في لبنان أية إنقسامات طبقية أو عرقية أو لغوية أو غيرها منذ فجر الاستقلال وحتى اليوم، في حين أن الإنقسامات العميقة والإنفجارات الكبرى تتخذ طابعاً دينياً أو مذهبياً. ويضم كل فريق أفراداً من مختلف طبقات وشرائح المجتمع، أي من أفقر فقراء طائفة وحتى أغنى أغنيائها، باستثناء بعض العقلاء من هؤلاء الذين إما يرفضون هذا الواقع أو يقفون على الحياد.

إن الاقليات في لبنان هي أقليات دينية فقط، وليس فيه أقليات عرقية، وكل هذه الأقليات الدينية هي على قدم المساواة أمام القانون، ومصانة بموجب نصوص الدستور والقوانين ذات الصلة. ولكن من المؤسف القول أن هذه الحقوق لا تتمتع بها العمالة الأجنبية التي تعاني من انتهاكات عديدة على صعيد حقوق الإنسان.

إن النظام الحزبي اللبناني هو نظام مستقر ومعتدل ومتجذر في المجتمع اللبناني، وهو قائم منذ ما قبل الاستقلال. وتتوزع الأحزاب اللبنانية بين أحزاب سياسية وأخرى فكرية وأخرى عقائدية. وهي بمجملها من المفترض أن تعمل للصالح الاجتماعي بحسب نظرته إلى هذا الصالح.

بالرغم من الحرية المطلقة، النظرية والعملية والتطبيقية لتأسيس الجمعيات، وبالرغم من وجود جمعيات ذات أهداف علمية واضحة وهادفة إلى حماية مصالح المجتمع، فإنها للأسف ما زالت غير ذات تأثير في النظام السياسي، والأرجح بسبب عدم ديناميكية أفرادها - وعدم إقدامها على تشجيع الناس على الالتفاف حولها ومساندتها في تحقيق أهدافها لإفتقارها للعديد من الشروط الديمقراطية مثل وجود مخطط توجيهي وأهداف مجتمعية واقتصادية واضحة وعدم وضوح مصادر الأموال التي يصرفها الحزب.

إن المجتمع المدني لم يصل بعد إلى درجة من القوة والحيوية للتأثير في الحياة العامة، بالرغم من الوسائل المتاحة أمامهم، كحرية تشكيل نقابات غير خاضعة لأي طرف أكان من القطاع العام أو الخاص وحرية الاجتماع وإبداء الرأي وحرية الكتابة والنشر وحرية الصحافة والإعلام المرئي والمسموع.

إن النُخبة السياسية تعيش في أبراج عاجية، وهي تشارك في الحياة الإجتماعية، ولكن وبسبب إنعدام المساءلة من قبل الهيئة الناجبة، فإن من يتبوأ مركزاً سياسياً، كالنيابة أو الوزارة، لا يعود يهتم بحاجات المجتمع الحقيقية إلى درجة اللامبالاة أحياناً. ومثالاً على ذلك، لم يهتم أي نائب بتقديم إقتراح مبني على دراسة علمية لمعالجة مشاكل الحياة كالكهرباء أو النقل أو المياه، وما إلى ذلك. ويمكن وضع هذا الإهمال تحت عنوان "إنغلاق النُخبة السياسية على نفسها".

الاقتصاد

٣. إلى أي مدى يعد الوضع الاجتماعي-الاقتصادي في الدولة داعماً لفعالية النظام الوطني للنزاهة؟ الدرجة ٢٥

بشكل عام، تتسم الدولة بارتفاع معدلات إنعدام المساواة الإجتماعية، بينما تعتبر شبكات الأمان الإجتماعي غير كافية.

لا يمكن مقارنة مداخل الدولة اللبنانية بمداخل المملكة العربية السعودية، ولكنها ليست فقيرة كاليمن! ولكن مشكلة الدين العام تُرهقها، فقد تعدت قيمة الدين العام الـ ٦٥ مليار دولار أميركي في نهاية عام ٢٠١٣ وزادت متطلبات الشعب بحيث لم يعد بالإمكان للدولة اللبنانية من تأمين الامكانيات المادية التي يحتاج إليها المجتمع. ولكن التفاؤل موجود ومبني على قيام الدولة بوضع الخطط اللازمة لتأمين الموارد اللازمة بعد إعادة ترشيح القطاع العام واعتماد سياسات إنمائية شفافة بعد مكافحة الفساد واعتماد الحكم الصالح والحديث، فضلاً إلى الأمل بأن يتفق أركان الحكم على استخراج الغاز والنفط من الحقول الموجودة قبالة الساحل اللبناني ضمن مياهه الإقليمية في السنوات العشر المقبلة، حينها نأمل أن تصبح الدولة اللبنانية ثرية كي تتمكن من سداد الدين وتأمين العيش الكريم لمواطنيها.

ولكن الحكومة مثل الحكومات السابقة لا خطط لديها نظراً للظروف الخطيرة التي يمر بها لبنان ومنطقة الشرق الأوسط وارتفاع الدين العام وعدم التصديق على الموازنة العامة منذ تسع سنوات لتأمين المداخل اللازمة لتطبيق المخططات التنموية المتوازنة. وقد برهنت السياسة التي إتبعها وزير الصحة مؤخراً بفضحه الفساد المستشري في القطاع الصحي وإنعدام الرقابة لتأمين وسلامة الغذاء على أنه عندما يكون هناك رغبة يمكن إجراء الإصلاحات اللازمة ويمكن مكافحة الفساد وإعطاء الأمل للبنانيين بأنه

ما زال هناك امكانية لإجراء الإصلاحات اللازمة في القطاع العام شرط توفر التوافق السياسي بين مختلف الأطياف المتصارعة وأنه يمكن إجراء التغييرات الملائمة في قطاعات مثل السكن وتأمين المياه النظيفة والرعاية الصحية الأساسية والكهرباء والتعليم وإيجاد نظام متطور لضمان للضمان الاجتماعي والصحي وتأمين الشبخوخة وغيرها من الأمور الضرورية التي يحتاج إليها المجتمع. ومما لا شك فيه أنه يوجد دور هام للحكومة في تأمين كل هذه الضرورات عبر المؤسسات العامة المناط بها تقديم هذه الخدمات ولكن أهم ما يجب أن تؤمنه هو الظروف المناسبة لتطوير الاقتصاد وخلق فرص العمل لتحسين المستوى المجتمعي والسعي للوصول إلى الدولة الرعوية Welfare State مثل الدول النفطية وذلك عبر وقف الهدر في المال العام ووضع نظام ضرائبي عادل وإيقاف المحاصصة والنزاعات الرعناء التي سأم الشعب منها وأفقدت الدولة المصداقية يجب أن تتحلى بها لتطبيق الحكم الرشيد والشفافية.

يعتبر قطاع الأعمال في لبنان من أفضل القطاعات العربية وفيه من العناصر المتعلمة والخلاقة والطموحة للعب دور قوي لإعادة الثقة بالقطاع الخاص وتنقيته من بعض الشوائب الذي تعترى عمل البعض فيه مما يفقده المصداقية والنأي عن الزبائنية وممارسة بعض الأعمال الفاسدة واللجوء إلى سبل غير نزيهة للوصول إلى مآربهم غير عابئين بتأثيراتها على سمعة لبنان في الداخل والخارج. وهناك من يقول أن التواطؤ الذي نشأ بينه وبين الدولة منذ عام ١٩٩٠، وبخاصة قطاع المصارف جعل القطاع العام مرهون لمشينة بعض رجال الأعمال ورغباتهم ومصالحهم الخاصة.

الثقافة

٤. إلى أي مدى تعد الأخلاقيات والأعراف والقيم الغالبة على المجتمع داعمة لفعالية النظام الوطني للنزاهة؟ الدرجة ٥٠

إن الثقة بين الناس ما تزال هي العامل الأساسي في التعامل بين بعضهم البعض بشكل عام. وعليها تقوم المعاملات التجارية والمالية وخلافه. وهذا لا يعني أنه ليس هناك معاملات وارتباطات تفرض وضع إتفاقيات خطية مصحوبة بتواقيع أصحاب العلاقة.

إن ذهنية المواطنين ليست ماثلة للإنفتاح على الشأن العام وتتسم باللامبالاة. ويكتفي اللبناني بالتذمر من تقصير الدولة فقط من دون الإقدام على أي عمل إيجابي بهذا الصدد. لا بل هو يعود إلى انتخاب نفس النواب الذين يتذمر من تصرفاتهم بالرغم من كثرة المرشحين الصالحين القادرين على إجراء التغييرات لإجراء الإصلاحات اللازمة، وبالرغم من الحرية الكاملة المعطاة له في اختيار أي من هؤلاء ولكن الفساد السياسي المدعوم بالمال الفاسد تقدر بعض الأوساط الدولية والصحافة المحلية والعالمية بأنه خيالي تشير الى أن المبالغ التي صرفت في الإنتخابات التشريعية عام ٢٠٠٩ كانت تعادل ما صرف على الحملة الإنتخابية للرئيس أوباما في الولايات المتحدة عام ٢٠٠٨ (قدرت بثمانمائة مليون دولار أميركي حسب مجلة نيوزويك الأميركية، News Week، المشهود لها بالرصانة!)

إن اللبناني يفتخر - فيما يفاخر - بنزاهته الشخصية ولا يتورع عن الإشادة بها في أدبيته، وإن كان في افتخاره هذا بعض المغالاة أو بعض التستر على أمور أخرى يفضل ألا يتطرق إليها مثل الفساد والرشوة ولامبالاته في التصدي لها بالشكل الصحيح ودون التلطي وراء مزاعم وادعاءات لا تخدم مصلحته في نهاية الأمر.

حول نظام النزاهة الوطني

حول نظام النزاهة الوطني

يؤمّر منهاج تقييم نظام النزاهة الوطني (National Integrity System) الذي تم استخدامه في إعداد هذا التقرير إطاراً لتحليل أوجه الضعف والهشاشة المتعلقة بالفساد في لبنان، وكذلك مدى فعالية الجهود الوطنية المبذولة لمكافحة الفساد. ويشمل هذا الإطار المكونات الرئيسية للدولة في القطاعين العام والخاص، والإعلام ومنظمات المجتمع المدني (بحسب الرسم البياني أدناه).

يندرج مفهوم نظام النزاهة الوطني ضمن إطار نهج الشفافية الدولية المتكامل نحو مكافحة الفساد بدعم من منظمة الشفافية الدولية. ففي ظل غياب معايير تفصيلية للحكم على فعالية النظام الكفيل بمنع الفساد، هناك إجماع دولي متزايد على السمات المؤسسية الأصلية التي تُعدّ مجدية بشكل خاص في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.

التعريفات

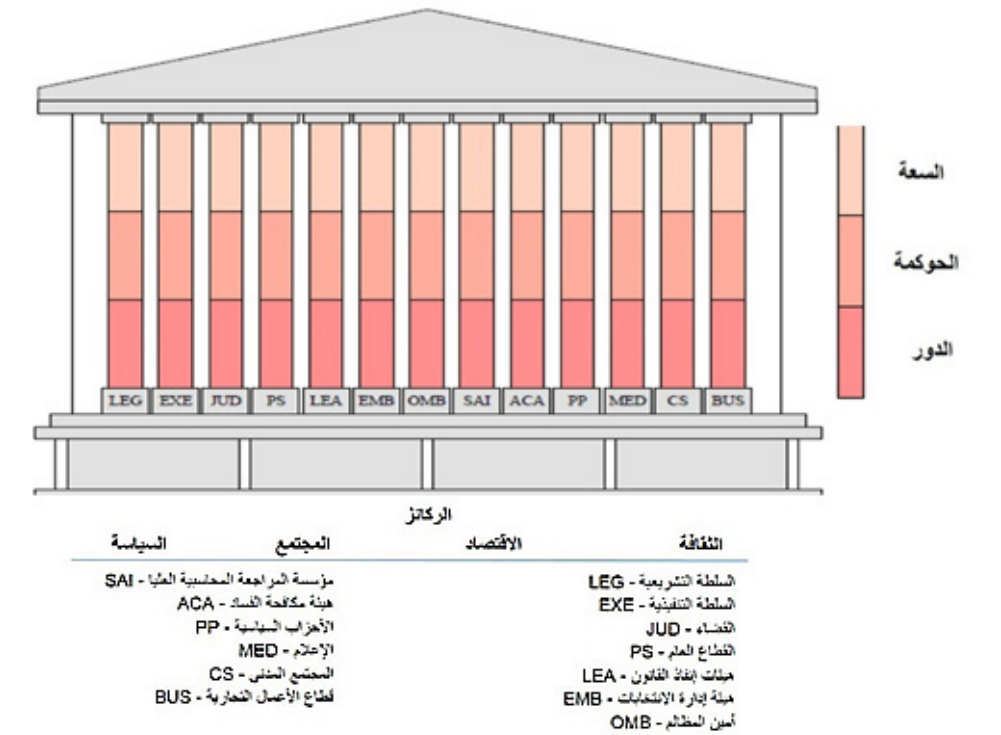
تعرف منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) والتي تُعدّ أكبر منظمة غير حكومية في العالم لمحاربة الفساد، مفهوم "الفساد" على أنه:

"سوء استخدام السلطة الممنوحة لأجل تحقيق مكسب خاص. يمكن تصنيف الفساد بصفته فساد كبير، أو فساد صغير، أو فساد سياسي، بحسب أحجام الأموال المفقودة والقطاع الذي يحدث فيه الفساد".

ويظهر الفساد من ناحية التصنيف على نوعين: فهناك "الفساد الكبير" والذي يُعرف بـ "الأعمال المرتكبة على المستويات الحكومية العليا والتي تشوّه سياسات الدولة والمهام الممنوحة بها، وتمكّن القادة من الاستفادة على حساب الصالح العام". وهناك "الفساد الصغير" والذي يتعلّق بـ "الإساءة اليومية للسلطة الممنوحة من قبل المسؤولين العموميين على المستويين الصغير والوسيط، في تعاملاتهم مع المواطنين العاديين، والذين يحاولون عادة الحصول على السلع أو الخدمات الأساسية في أماكن مثل المستشفيات والمدارس ومخافر الشرطة وهيئات عمومية أخرى".

وهناك "الفساد السياسي" الذي يُعرف بـ "استغلال السياسات والمؤسسات والقواعد الإجرائية لتخصيص الموارد والتمويل، من قبل واضعي القرار السياسي، الذين يسيئون استغلال مناصبهم لأجل تحصيل السلطة أو المكانة أو الثروة".

النظام الوطني للنزاهة



الأهداف

يهدف تقييم نظام النزاهة الوطني إلى تحقيق أهداف متعددة أبرزها:

- رصد مكان القوة والضعف في نظام النزاهة الوطني اللبناني بدقة أكثر، وبخاصة فيما يتعلق بجهود مكافحة الفساد وما يتجاوزها.
- توليد الزخم في أوساط الأطراف الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد في لبنان لمعالجة أسبابه في المجالات ذات الأولوية في نظام النزاهة الوطني.

الهدف الرئيسي من التقييم هو إذن تقدير مدى فعالية المؤسسات اللبنانية في الحد من آثار الفساد ومكافحته، والعمل على تطبيق مبادئ الشفافية والنزاهة؛ فضلاً عن السعي إلى تعزيز عملية التقييم تلك لتشكل نقطة انطلاق للعمل في أروقة الحكومة وفي أوساط المعنيين بمكافحة الفساد، على طريق إصلاح السياسات، وبذل جهود المناصرة المستندة إلى أدلة وشواهد، وإعداد المزيد من التقييمات المعمّقة لمختلف قضايا الحوكمة. فهذا التقييم يجب أن يكون الركيزة الأساس لأصحاب الشأن في لبنان من أجل الإنطلاق في الدعوة إلى إصلاحات مستدامة وفعالة.

المنهجية

بحسب منهجية منظمة الشفافية الدولية، يتكون نظام النزاهة الوطني من ١٣ ركيزة تمثل المؤسسات العامة والخاصة في الدولة.

مؤسسات الحكم الرئيسية	هيئات القطاع الحكومي	الأطراف الفاعلة غير الحكومية
السلطة التشريعية	القطاع العام	الأحزاب السياسية
السلطة التنفيذية	هيئات إنفاذ القانون	الإعلام
القضاء	هيئة إدارة الانتخابات	منظمات المجتمع المدني
	وسيط الجمهورية	قطاع الأعمال
	ديوان المحاسبة	
	هيئة مكافحة الفساد	

يتم تقييم كل من الركائز الثلاثة عشر على امتداد ثلاثة محاور لا غنى عنها لتمكين كل ركيزة من الركائز من المساهمة في عملية مكافحة الفساد:

- مدى قوة الركيزة الإجمالية، من حيث الموارد والاستقلالية.
- مدى حوكمة الركيزة، من حيث الأنظمة الحاكمة لها والممارسات، بالتركيز على ما إذا كانت مؤسسات الركيزة تعتمد الشفافية وتخضع للمحاسبة وتتوخى النزاهة في أعمالها.

• دور الركيزة في سياق نظام النزاهة الكلي من خلال التركيز على مدى التزام مؤسسات الركيزة بالقيام بدورها المنوط بها فيما يخص عملية مكافحة الفساد.

يتم قياس كل محور من المحاور الثلاث بالاستعانة بمجموعة ثابتة من المؤشرات، ويختبر التقييم في كل محور من المحاور الإطار القانوني الحاكم للركيزة، والممارسات المؤسسية الفعلية على الأرض؛ أي بمعنى آخر يلقي التقييم الضوء على أوجه التباين والاختلاف بين الأنظمة الرسمية على الورق، والواقع على الأرض من حيث الممارسة الفعلية.

المحور	المؤشرات (القانون والممارسة)
القوة	الموارد الاستقلالية
الحوكمة	الشفافية المحاسبة النزاهة
الدور في سياق نظام الحوكمة	مؤشرات خاصة بكل ركيزة بحسب سماتها

لا يهدف التقييم إلى إعداد تقدير عميق لكل ركيزة من الركائز؛ إنما يسعى لتقييم جميع الركائز المعنية، بناء على عدد كبير من المؤشرات، من أجل اكتساب رؤية شاملة للنظام ككل. فيتم اختبار التفاعلات بين الركائز، بحيث أن أوجه الضعف في مؤسسة ما قد تؤدي إلى تشوهات جسيمة في النظام برمته؛ فضلاً عن أن معرفة مستوى التفاعل بين الركائز ستساعد في تقدير الأولوية الخاصة بكل مجال من مجالات الإصلاح المطروحة.

وحتى تؤخذ العوامل السياقية المهمة في الاعتبار، يتم "غرس" التقييم في إطار تحليل دقيق للأحوال السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية الكلية - وهي "الأسس" - التي تدور في رحابها الركائز الثلاثة عشر.

السياسي	الاجتماعي	الاقتصادي	الثقافي
---------	-----------	-----------	---------

يُعدّ تقييم نظام النزاهة الوطني أداة بحثية كيفية Qualitative، توجهها مجموعة من "المؤشرات" وضعتها وأعدتها منظمة الشفافية الدولية؛ وتكون استمارة تقدير الدرجات من "سؤال لمنح الدرجة" لكل مؤشر من المؤشرات، تدعمه أسئلة توجيهية إضافية ودليل إرشادي لتقدير الدرجات. وتُعدّ منهجية استخدام الأسئلة لتقدير الدرجات والأسئلة التوجيهية التالية والخاصة بالموارد المتوفرة من حيث الممارسة للقضاء، مثلاً واحداً من أمثلة عديدة لهذه العملية:

الركيزة	القضاء
رقم المؤشر	٣,١,٢
اسم المؤشر	الموارد (الممارسة)
سؤال منح الدرجات	إلى أي مدى يتمتع القضاء بمعدلات ملائمة من الموارد المالية والعاملين والبنية الأساسية اللازمة للعمل الفعال من حيث الممارسة؟
أسئلة توجيهية	هل ميزانية القضاء كافية للاضطلاع بواجباته؟ كيف يتم تخصيص بنود ميزانية القضاء؟ من الجهة المسؤولة عن تخصيصها؟ من حيث الممارسة، كيف يتم تحديد الرواتب (من قبل كبار القضاة، الدستور، قانون)؟ هل معدلات رواتب القضاة والعاملين بالنيابات ملائمة أم أنها متدنية بحيث تتواجد أسباب اقتصادية قوية للجوء إلى الفساد؟ هل تتواءم رواتب القضاة بشكل تقريبي مع رواتب من يزاولون المحاماة؟ هل هناك بشكل عام عدد ملائم من الموظفين والموارد الخاصة بالمكتبات ومعدات الكمبيوتر والحوسبة الحديثة للقضاء؟ هل هناك استقرار في الموارد البشرية؟ هل تُتاح للعاملين بالقضاء فرصاً تدريبية؟ هل هناك تدريباً كافياً لتحسين معرفة القاضي بالقانون والمهارات القضائية بما فيها إدارة قاعة المحكمة وإدارة القضايا وكتابة

الأحكام وتعارض المصالح؟	
الموارد المالية والبشرية والخاصة بالبنية الأساسية للقضاء في حدها الأدنى غير كافية إطلاقاً من أجل اضطلاع القضاء بواجباته بشكل فعال.	الدرجة الأدنى (1)
لدى القضاء بعض الموارد. لكن هناك ثغرات كبيرة في الموارد تؤدي إلى درجة معينة من عدم الفعالية في الاضطلاع بالواجبات.	الدرجة الوسيطة (3)
لدى القضاء قاعدة موارد ملائمة من أجل الاضطلاع بالواجبات بشكل فعال.	الدرجة القصوى (5)

جرى صوغ جميع الأسئلة التوجيهية التي تستخدمها منظمة الشفافية الدولية في شتى أنحاء العالم، لكل مؤشر من المؤشرات، من خلال فحص واستكشاف أفضل الممارسات الدولية، واستخدام خبراتنا في أدوات التقييم كافة والمتوفرة لكل ركيزة من الركائز؛ هذا فضلاً عن السعي للحصول على المشورة من الخبراء (الدوليين) المعنيين بالعمل في جميع المؤسسات المشمولة. وتساهم استمارات درجات المؤشرات هذه في الإرشاد والتوجيه للتقييم في حالة لبنان؛ مع العلم أنه يمكن للباحث الرئيسي إضافة أي أسئلة من عنده عند الإقتضاء أو في حال عدم الإستعانة ببعض الأسئلة وبالتالي تركها دون إجابة؛ بحيث أن أوجه كل ركيزة من الركائز ليست على صلة وثيقة بالسياق الوطني.

تجدر الإشارة هنا إلى أن استمارات تقدير الدرجات ومجموعة الأدوات الكاملة ومعلومات إضافية حول المنهجية المعتمدة متوفرة على الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية (www.transparency.org).

أما فيما يخص الإجابة عن الأسئلة التوجيهية، اعتمد فريق البحث على أربعة مصادر رئيسية للحصول على المعلومات: التشريعات الوطنية، والتقارير والبحوث الثانوية، والمقابلات مع الخبراء، واستطلاعات رأي مكتوبة. تشتمل المصادر الثانوية على التقارير الموثوقة الصادرة عن منظمات المجتمع المدني الوطنية، والمنظمات الدولية، والهيئات الحكومية، والمراكز البحثية والأكاديمية.

نهج تشاوري وعملية للتثبت

اتسمت عملية التقييم الخاصة بلبنان بمكوّن تشاوري قوي، إذ تم السعي للإشراك مختلف الفاعلين بمجال مكافحة الفساد في الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والقطاعات الأخرى المعنية.

وبالتالي فإن هذا النهج يهدف إلى تحقيق غايتين أساسيتين: التوصل إلى أدلة، والتواصل مع قطاع عريض من الأطراف المعنية، بغية بناء الزخم والإرادة السياسية، وحشد المطالبات من الجمهور، من أجل السعي في تدشين مبادرات إصلاحية.

ومن أجل اكتساب رؤية عميقة للوضع القائم، تمّت مقابلة ما لا يقل عن اثنين ممن يحيطون علماً بكل ركيزة من الركائز - أحدهما على الأقل يمثل الركيزة الخاضعة للتقييم، والآخر خبير في المسألة المطروحة، لكنه لا يعمل داخل مؤسسات الركيزة. كما تمت مقابلة خبراء أساسيين إضافيين - أي أشخاص "لهم شأن في اختصاص الركيزة المعنية". هذا وقد تمّت مقابلة مهنيين وإخصائيين لديهم خبرات في أكثر من ركيزة، من أجل اكتساب رؤية عابرة للركائز كافة.

نظام تقدير الدرجات

ونظراً لكون هذا التقييم يندرج من ضمن البحوث الكيفية، فقد تم وضع درجات كمّية من أجل تلخيص المعلومات ولمساعدة في إلقاء الضوء على مكامن الضعف والقوة في نظام النزاهة الوطني؛ بحيث توضع الدرجات على مقياس أقصاه ١٠ درجة، وتُحسب تراكمياً بناء على وحدة متكررة قوامها الرقم ٢٥، أي أن هناك خمس قيم محتملة للتقدير: ٠، ٢٥، ٥٠، ٧٥، ١٠٠. تمنع الدرجات القارئ من المتاهة في التفاصيل، وتساعد في التفكير بالنظام ككل، بدلاً من التركيز على القضايا الفردية وكأن لا رابط هنالك بينها. ويتم "تنسيب" درجات المؤشرات إلى مستوى المحور، ويتم تنسيب درجات المحاور الثلاثة بحيث يتم التوصل إلى درجة إجمالية لكل ركيزة من الركائز، وهي الدرجة التي تقدم وصفاً عاماً لمدى قوة النظام بشكل عام.

قوي جداً	٨٠ - ١٠٠
قوي	٦١ - ٨٠
متوسط	٤١ - ٦٠
ضعيف	٢١ - ٤٠
ضعيف جداً	٢٠ - ٠

لا يمكن الإعتماد على الدرجات المقدرة لإعداد تصنيف دولي أو لإجراء مقارنات كمّية أخرى نظراً للاختلافات القائمة في مصادر البيانات بين دولة وأخرى أثناء تطبيق منهجية التقييم في كل منها، فضلاً عن عدم وجود لجنة مراجعة دولية تتولى أمر ضبط عمليات المقارنة بين درجات مختلف الدول.

لمحة عن الفساد

لمحة عن الفساد

يعرّف الفساد في العالم اليوم كالأتي: ينجم الفساد عن استغلال المصلحة العامة لغايات خاصة.

إن إحدى الآفات الأشد فتكاً في الإدارة العامة والقطاع الخاص التي تؤدي إلى استفحال الفساد وانعدام المحاسبة ينجم عن عدم توافر الشفافية والتلاعب بالإحصاءات واستحالة الحصول على المعلومات بسبب تسليم أصحاب مصالح خاصة إدارات عامة تعنى بالحقل الذي يعملون فيه. وهكذا نجد أن العديد من الوزراء أو رؤساء مجالس إدارة مؤسسات عامة أو مدراء عامين في إدارة عامة يتخرون القطاعات العامة التي يديرونها إلى مآربهم الخاصة ومنفعتهم الشخصية أو مصلحة من يعملون لخدمته من المتنفذين.

تراجعت مرتبة لبنان في مؤشر إدراك الفساد (CPI) الذي نشرته منظمة الشفافية الدولية في كانون الأول (ديسمبر) عام ٢٠١٤ إلى المرتبة ١٣٦ من أصل ١٧٥ دولة من دول العالم. بينما كان عام ٢٠١٣ في المرتبة ١٢٧ من أصل ١٧٧. السواد الأعظم من الدول العربية يقع بين الخمسين دولة الأكثر فساداً في العالم. يشذ عن هذه اللائحة دولتي الإمارات العربية المتحدة وقطر اللتين تحتلان هذا العام (٢٠١٤) المرتبتين ٢٥ و٢٦. ومرد ذلك لأسباب لا مجال للتطرق إليها هنا.

المشترع في الدول الصناعية يسعى جهده دوماً عند وضع التشريعات العامة والقانونية إلى إبعاد أصحاب النفوذ الاقتصادية عن إدارة أجهزة القطاع العام. التفريق بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة أمر بديهي كي لا تقع المصالح العامة فريسة لجشع واستغلال بعض رجال الأعمال أصحاب النفوذ والسطوة.

ما حدث عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ في القطاع المصرفي والأسواق المالية في الولايات المتحدة وأوروبا كان مثلاً صارخاً لفشل سياسة السوق وادعاء بعض الاقتصاديين بأن السوق بإمكانه أن يصحح مساره.

لقد أثبتت التجارب والخبرة عبر التاريخ أن ما من مؤتمن على مال عام أو مصلحة عامة إلا وفسد عند خلط الخاص بالعام. لذلك فإنه من البديهي أن يكون المشترع والقاضي والناظم والمراقب من خارج نفوذ ووسطوة رجال المال والنفوذ السياسي الفاسد، وإلا ما وضع قانون إلا لغايات خاصة وما أتى حكم إلا لمصلحة نافذ وما ركبت هرمية إدارية إلا لخدمة مصالح معينة وما عين مراقب إلا لغض النظر عن مخالفات قام بها فاسد أو للإصاق تهمة بيريء.

• أبرز المشاكل ونقاط الخلل:

إن انعدام النزاهة ونظم الحكم الصالح والشفافية هي أبرز المشاكل ونقاط الخلل التي لا تسمح للديمقراطية بأن تطبق بالشكل الذي تسمح لأفراد المجتمع من العيش في محيط حر في دولة القانون والمؤسسات. إن المشاكل ونقاط الخلل التي يشكو منها النظام في لبنان هي:

- ضعف القدرة على التخطيط والبرمجة وصنع السياسات، والتنفيذ البطيء للمشاريع، الذي ينعكس سلباً على كلفة تنفيذ هذه المشاريع ويؤدي في الوقت ذاته إلى هدر في الموارد.
- شكوى المواطنين من تدني مستوى الخدمات الذي يتجلى في الروتين الإداري، وللابتزاز الذي يقعون ضحيته نظراً لتعقيد وعدم وضوح الإجراءات، والمفتعل أحياناً، الذي ينعكس تأخيراً في إنجاز المعاملات.
- الفساد والزياتية النابعة بشكل أساسي من الطائفية والمذهبية والتي تنعكس سلباً على الفعالية والأداء، وعلى مصداقية الدولة في تأمين التماسك الاجتماعي المنشود، وتالياً على الاقتصاد والتنمية والاستثمار.
- عدم توفر الدعم الكافي للجهاز المسؤول عن تطوير وتحديث الإدارة العامة (تحديد مهام واضحة لوزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بموجب قانون يعاونه فريق من الخبراء، أو إحداث وزارة للتنمية الإدارية).
- ضعف الرقابة والمساءلة والمحاسبة إلى حد كبير في النظام السياسي والإداري في لبنان.
- فقدان الثقة بين المواطن والإدارة العامة الذي ينعكس سلباً على ثقته بالدولة وبالنظام السياسي في لبنان.
- شفافية الرقم الصحيح مفتاح الرؤية الواضحة.

”إن الرقم في لبنان والدول العربية وجهة نظر! الدكتور سليم الحص إن أية دراسة تنظيمية تستوجب الحصول على الإحصاءات والبيانات التي تمكننا من تحويلها إلى مؤشرات تسمح لنا بتقييم طاقات القطاعين العام والخاص بشكل صحيح ومدى قدرتهما على استيعاب الزخم البشري النامي والمجالات التي يوفرها لكافة شرائح المجتمع وكيفية النهوض بالطاقات الاقتصادية المختلفة ومعرفة كلفة العمل من المستوى العلمي المتطور حتى أبسط المستويات التي لا تحتاج إلى مهارات معينة.

إن الرقم الصحيح يسمح بأن تكون رؤيتنا المستقبلية مستلهمة من عبر الماضي والحاضر ودراساتها وتمكننا من وضع استنتاجات واقعية وتحليلات علمية واستشراف واعد للمستقبل.

عيوب القطاعين العام والخاص

نجد في القطاعين العام والخاص في لبنان وأكثر الدول العربية العديد من الشوائب والمشاكل التي تعترى هيكليتها وتنظيماتها وآليات عملها.

وما قام به الوزير وائل أبو فاعو إن محاولة الحكومة بالتصدي للغاد مؤخراً آثار موجة من الإستياء لدى البعض وارتياح وتأييد لدى الأكثرية الساحقة من الشعب اللبناني ليس سوى رأس جبل الجليد الذي يؤلف الاقتصاد الضعيف.

لإستعراض أهم المشاكل الحالة بنا، نلفت النظر إلى البعض منها.

إن اللائحة التي نوردها هنا عن القطاع العام تنعكس على القطاع الخاص.

فأهم عيوب هاذين القطاعين فقدانها العناصر الأساسية التي تأتي على ذكرها أدناه على سبيل الذكر وليس الحصر:

١ - عدم توفر إحصاءات دقيقة عن القطاعات الاقتصادية المختلفة بدءاً بنفقات الجهاز البشري في القطاع العام -المدنيين والعسكريين (لدواعي أمنية!) - إلى القطاع الخاص عدد العاملين الصحيح وانعدام أية بيانات تفصيلية عنهم وعن أوضاعهم.

٢ - عدم تحديد العمليات المفترض أن تقوم بها إدارات الوزارات بشكل واضح لمنع الازدواجية وعدم تضارب الصلاحيات وتشابكها مع الإدارات المختلفة في الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى.

٣ - عدم وضع هيكليات للوزارات توضح تقسيمها وتوزيع المسؤوليات فيها.

٤ - عدم توصيف الوظائف، أكان ذلك على صعيد الإدارات والوحدات في الوزارات

٥ - عدم وجود توصيف لعمل الموظفين والعاملين في الوحدات.

٦ - عدم وجود أدلة إجرائية (Procedures Manuals) إدارية ومالية ومحاسبية.

٧ - عدم وجود أنظمة لإدارة شؤون الموظفين.

٨ - عدم وجود قواعد لعدد المستندات والنماذج المطلوبة للمعاملات العامة ومن يصدرها ومن له الحق بالتوقيع عليها ولمن أعطي هذا الحق ومن أعطاه إياه؟

٩ - عدم وجود دليل للتواقيع المعتمدة في كل إدارة ومؤسسة عامة.

١٠ - عدم وجود أنظمة قواعد معلومات لكل إدارة ومؤسسة عامة وخرائط شبكات الاتصالات التي تربطها ببعضها البعض.

١١ - عدم وجود أنظمة وخطط طوارئ (Contingency Plan) لمختلف الأمور المتعلقة بالسلامة العامة والأمن القومي ودرأ أخطار الكوارث الطبيعية والعمليات الحربية والأمنية والإسعافات الأولية.

١٢ - عدم وجود أنظمة محفوظات عامة (ذاكرة الوطن) لحفظ المستندات والدراسات والأبحاث في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة.

١٣ - عدم وجود تدريب متواصل لموظفي القطاع العام.

١٤ - عدم تطبيق نظام الثواب والعقاب بالجدية والصرامة اللازمة في الإدارة بسبب الحصانة التي يتمتع بها الموظف والتي أصبحت عائقاً لمعاقبة الموظفين الفاسدين والجهلة والمخربين.

من أخطر ما يواجه لبنان اليوم هو افتقاده لموازنة عامة منذ العام ٢٠٠٥! بالإضافة إلى ضرورة تحديث وتطوير قانون المحاسبة العمومية.

والسبب الرئيسي لهذه المشكلة التي من شأنها زعزعة لبنان والقضاء على اقتصاده هو أن المالية العامة لا تعرف شيئاً أسمه المحاسبة التحليلية (Analytical Accounting) بالإضافة إلى ذلك لا يوجد عندنا شيئاً اسمه مركز كلفة (Cost Center) أو مركز ربح (Profit Center).

ناهيك عن عدم وجو أي تحليل تفصيلي (Sensitivity Analysis) أو مقارنة ربح وخسارة (Profit & Loss) أو دراسة جدوى (Feasibility Study) للعمليات أو للمشاريع التي يتقرر تنفيذها والتي يحتاج إليها كل جهاز حكومي مثل المشتريات وإجراء المناقصات وغيرها من العمليات التي عليه يصرف لها الاعتمادات والتي يجريها دون إجراء أي من العمليات المالية والمحاسبية والتدقيقية الضرورية للحؤول دون إهدار المال العام والسماح للمفسدين من عقد الصفقات المشبوهة والتي تكلف الخزينة أضعاف ما يجب أن تصرفه للحصول على الأفضل من التجهيزات والخدمات التي تحتاج إليها الإدارات والمؤسسات العامة لتقديم الأفضل من الخدمات للمجتمع.

لذلك، فقبل التفكير بتنفيذ أي برنامج للتصحيح المالي والاقتصادي يفترض أن يكون هذا الأمر مواكباً لإطلاق ورشة عمل تشريعية في المجلس النيابي للإصلاح الإداري تشكل جزءاً مباشراً من عملية طوارئ وهندسة شاملة.

- لم يعد جائزاً بعد اليوم أن نكتفي بإطلاق الشعارات والتنظير.
- لم يعد جائزاً أن نكتفي بالعمل خلال ساعات الدوام الرسمي التي لا تزيد الإنتاجية فيها عن ٢٥٪ في أحسن حالاتها.
- لا يمكننا أن نمضي في العمل وعدد أيام العطل الرسمية غير معقولة.
- لا يمكننا المضي في عملية إصلاحية دون أن نتذكر ثلاثون عاماً من “الفلتان” والحرب المدمرة.
- لا يمكننا التقاعس أو التخاذل بعد اليوم، علينا بالعمل الجدي والدؤوب والمنظم لمواجهة كافة الاحتمالات والطوارئ.
- لقد أضعنا الكثير من الوقت وكلما تأخرنا في اتخاذ الإجراءات اللازمة، زادت الأمور تعقيداً وأصبح التصحيح والإصلاح صعباً وباهظاً وبشكل عاباً لا يمكن للأجيال الصاعدة من تحمله.

نشاطات مكافحة الفساد

نشاطات مكافحة الفساد

إن أهداف تأهيل القطاع العام على الصعيد الوطني تبنى على الفرضيات التي يجب أن تؤسس عليها التوجهات العامة لتعزيز النزاهة والحكم الصالح والشفافية وهذه النقاط هي التالية:

- دور عصري للدولة يقوم على التخطيط ووضع الضوابط النازمة (Regulations) وتحفيز التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والإسحاب قدر الإمكان من المهام التشغيلية والخدماتية، وتجييرها لصالح القطاع الخاص والمجتمع المدني.
- تحديث التشريعات والهيكلية.
- تطوير الموارد البشرية.
- إدارة تتوجه نحو المواطن.
- تقليص حجم وكلفة القطاع العام.
- إدارة عامة مصغرة، دينامية، فاعلة، ومرنة، تسهل عملية التنمية الإقتصادية وتأمين الإحتياجات الإجتماعية الأساسية (شبكة أمان إجتماعي)، والإلتزام بمبادئ الحكم الصالح.
- تلازم الإصلاح الإداري مع إصلاح مالي وإقتصادي.
- إزالة القيود التشريعية والتنظيمية التي تعيق الإستثمارات.
- تحديث التشريعات وتعديل بعض القوانين - الأطر التي تحكم الإدارة: المراسيم الإشتراعية ١١ (تنظيم الإدارات العامة)، ١١٣ (نظام الموظفين)، ١١٦ (التنظيم الإداري) الصادرة خلال الأعوام ١٩٦٣-١٩٥٩.
- الإلتزام الجدي بمكافحة الفساد.

- تفعيل اللاحصرية واللامركزية الإدارية، بحيث تشكل المستوى الرئيسي للتعاطي مع المواطنين في إنجاز معاملاتهم اليومية (الأدوار التنفيذية والتشغيلية)، على أن يقتصر دور الإدارة المركزية بشكل عام على المهمات الأساسية والوظائف الإستراتيجية.

نظام النزاهة الوطني



السلطة التشريعية

تعرف منظمة الشفافية الدولية السلطة التشريعية بأنها تجمع تمثيلي تداولي (Deliberative) لديه سلطة تبني القوانين. مثال: البرلمان أو الكونجرس. في النظم البرلمانية للحكم، تكون السلطة التشريعية صاحبة اليد العليا رسمياً وهي التي تعين السلطة التنفيذية. وفي النظم الرئاسية، تكون السلطة التشريعية فرعاً من فروع السلطة وتكون سلطاتها مساوية للسلطة التنفيذية ومستقلة عنها. إذا تم تعيين بعض أو كل أعضاء السلطة التشريعية بدلاً من انتخابهم، فلا بد من وضع أسئلة لتقصي وتحري مدى شفافية عملية الاختيار

تُناط السلطة التشريعية في لبنان بمجلس النواب وحده، وسلطته في التشريع هي كاملة شاملة لا يحدّها شيء. يتألف البرلمان اللبناني من ١٢٨ نائباً، وذلك مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. يجري انتخاب أعضائه من قبل الشعب مباشرة بواسطة الاقتراع السري، وهم بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، وفق قانون ينظم العملية الانتخابية، بدءاً من الترشيح، ضمن لوائح تضم كل واحدة عدداً من المرشحين يساوي عدد النواب المطلوبين في الدائرة الانتخابية، وصولاً الى فرز الأصوات وإعلان النتائج. ثم يلتئم المجلس برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيسه وهيئة مكتبه. وبعد ذلك انعقد للانتخاب اللجان النيابية، بحيث يكون لكل لجنة اختصاصاً معيناً في التشريع، وعددها ست عشرة لجنة، ومجلس النواب هو من ينتخب الجهة المخولة لانتخاب رئيس الجمهورية في جلسة علنية.

أما التشريع فيجري على النحو التالي: تحيل الحكومة مشاريع القوانين الى رئاسة المجلس، كما يحق للنواب أيضاً تقديم اقتراحات قوانين الى رئاسة المجلس. فيقوم رئيس المجلس بإحالة هذه المشاريع والإقتراحات الى اللجنة المختصة، التي تدرسها في جلسة مغلقة، ثم ترفع إقتراحاتها الى رئاسة المجلس التي تحيلها بدورها الى الهيئة العامة لمناقشتها ودرسها في جلسة علنية والتصويت عليها. وأحياناً كثيرة تقرر الهيئة العامة إعادة المشروع الى اللجان لمزيد من الدرس.

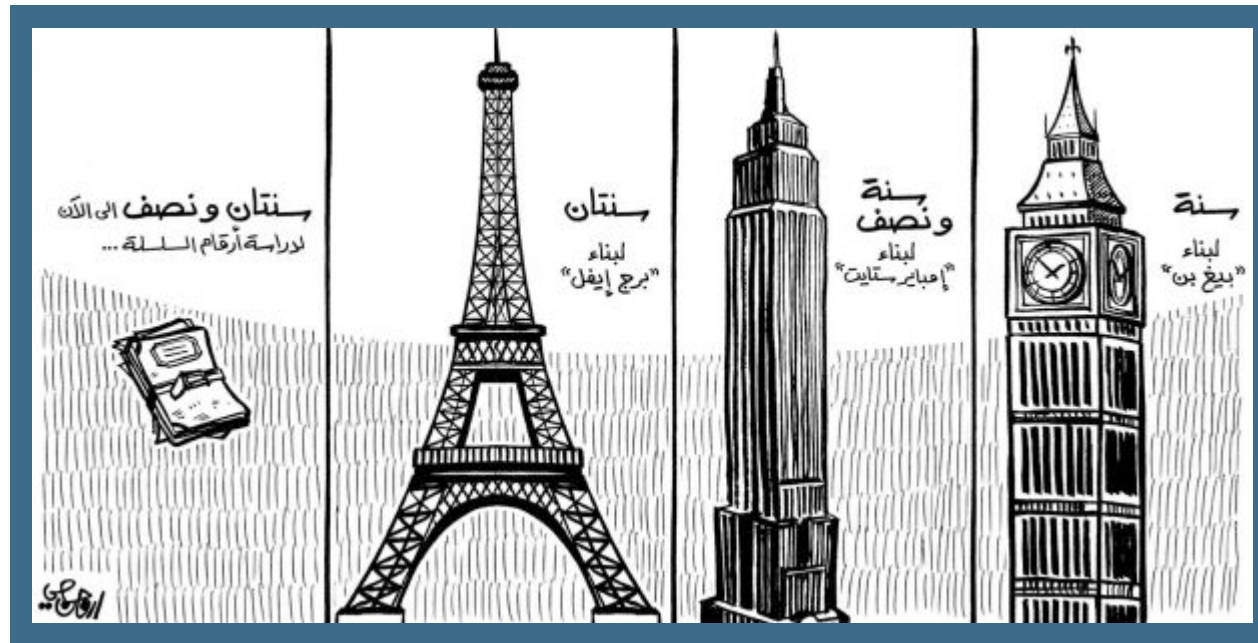
إن موارد السلطة التشريعية تشكل بنداً من بنود الموازنة العامة للدولة، وهي لا تخضع لأية قيود لناعية حجمها.

السلطة التشريعية هي مستقلة استقلالاً كاملاً ولا تخضع لأية ضغوط من قبل السلطة التنفيذية أو غيرها، وهي تعمل تحت شعار المجلس سيد نفسه، يعمل مجلس النواب وفقاً للنصوص الدستورية ولنظامه الداخلي. ويقوم دوره على التشريع ومراقبة عمل السلطة التنفيذية، وهو من ينتخب رئيس الجمهورية ويمنح الثقة للحكومة التي لا يمكنها مباشرة عملها إلا بعد نيلها هذه الثقة. إن جلسات الهيئة العامة للسلطة التشريعية هي علنية ويمكن للصحافة المكتوبة والمرئية متى شاءت حضورها ونقل وقائعها للجمهور. أما جلسات اللجان المختصة التي تدرس مشاريع القوانين قبل إحالتها إلى الهيئة العامة فهي سرية، أما نتائج عملها فيعلن على الجمهور.

للمجلس، إضافة لسلطاته التشريعية والرقابية، سلطة تشكيل لجان للتحقيق في أي أمر يرى ضرورة للتحقيق فيه في معرض مراقبته للحكومة ولعمل أجهزتها.

لا يخضع المجلس النيابي ولا النواب لأية محاسبة، باستثناء حق الحكومة بحل المجلس بناء على طلب رئيس الجمهورية إذا امتنع المجلس - لغير الأسباب القاهرة - عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدتين استثنائيتين متواليتين. أو في حال ردّه الموازنة برمتها بقصد شلّ يد الحكومة عن العمل. لا يوجد في لبنان مدونات سلوك للسلطة التشريعية في حين يحق للصحافة انتقاد عمل النواب التشريعي وعمل المجلس أيضاً. فليس هناك من نصوص قانونية تسمح له بمحاسبة النواب إلا يوم الاقتراع في الإنتخابات العامة حيث يعود للناخب الحرية المطلقة في انتخاب من يراه مناسباً. وإنما يبقى ملاحقة النائب أمام القضاء في حال ارتكابه جرمًا خارج دورة الانعقاد لأنه إذا ارتكب هذا الجرم أثناء دورة الانعقاد فلا تجوز ملاحقته إلا بعد رفع الحصانة عنه. وقد صدر مؤخراً قانون يسمح بملاحقة النائب أمام القضاء بتهمة الإثراء غير المشروع.

إن الدستور والقوانين ذات الصلة تعطي المجلس النيابي صلاحية كاملة في مراقبة عمل الحكومة وصولاً إلى سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة ككل. إلا أنه على الصعيد العملي فإن المجلس لا يمارس هذه الصلاحية بشكل كامل بسبب أن الحكومات التي تشكلت بعد اتفاق الطائف هي حكومات وحدة وطنية بحيث أنه في كثير من الأحيان تكون جميع الكتل ممثلة في الحكومة، الأمر الذي يحول بين كل كتلة عن ممارسة دورها في توجيه اللوم للحكومة إذا كان الوزير المقصّر هو من أحد أعضائها. للأسف إن محاربة الفساد لم يكن يوماً أولوية من أولويات عمل السلطة التشريعية.



TWO YEARS AND A FLASH	TOUR EIFFEL	EMPIRE STATE BUILDING	BIG BEN
لسلسلة الرتب والرواتب	(TWO YEARS)	(ONE YEAR AND A FLASH)	(ONE YEAR)
	سنتان	سنة ونصف	سنة

ولقد قارنت هذه الرسومات^٣ بين الوقت الذي استغرقت دراسة أرقام سلسلة الرتب والرواتب المستحقة للموظفين في القطاع العام، وبين الأعمال العملاقة في العالم التي تم إنجازها بأقل من ذلك الوقت.

إن الموظف اللبناني، الذي تتناوله هذه السلسلة، غير قادر براتبه الحالي أن يعيش حياة كريمة إذا لم يحصل على حقوقه المكتسبة والمحققة. ونتيجة لسوء إدارة الدولة^٤ بقي هؤلاء الموظفين منذ ثمانية عشر عاماً بدون زيادة رواتبهم بالرغم من النصوص القانونية التي تنظم هذه الزيادة. وقد استغرق دراستها نحو سنتين ونصف ولم تنته بعد اللجان النيابية من دراستها. والأخطر من ذلك أن المجلس النيابي والحكومة تعاطيا مع ملف الزيادة على الأجور باستنسابية، حيث أعطيت للقضاة وللأساتذة الجامعيين الزيادات فقط ولم تشمل باقي الموظفين. بينما نرى أن النواب يماطلون في إقرار السلسلة

لأسباب لم يعد يعلم أحد خلفيتها، غير مبالين بمعاناة أصحاب الحق.

لقد أثبتت الحياة النيابية، منذ فجر الاستقلال ولغاية اليوم، حرص المجلس النيابي على استقلالته وسيادته ومنع أية سلطة أخرى أو أي جهاز آخر من التدخل في شؤونه أو في طريقة عمله. وهو يعمل وفق مبدأ عام

رأينا أن إصدار القوانين محصور بمجلس النواب فقط، ولكن يمكنه أن يمنح بعضاً من هذه الصلاحية إلى الحكومة، إذا ارتأى أن الظرف يفرض سرعة معينة في وضع تشريع لموضوع محدد، وبموجب هذه الصلاحية تضع الحكومة تشريعات تصدر على شكل مراسيم إشتراعية، وفي مطلق الأحوال، فإن للمجلس صلاحية مناقشة هذه المراسيم الإشتراعية بعد صدورها وإدخال ما يراه مناسباً من تعديل عليها.

ويعتبر حالياً، نشاط المجلس النيابي ككل، واللجان النيابية خاصة، في مرحلة شلل كامل، وعديم الإنتاج، بحيث أن المعارضة الموجودة داخل المجلس النيابي وداخل اللجان النيابية، تعطل البتّ بكثير من المشاريع فتعطل النصاب وتقاطع المجلس النيابي وذلك لأسباب عديدة، ومن بينها وأهمها غياب المجلس النيابي عن لعب دوره الذي يُعتبر بحد ذاته معارضة ناشطة - بغض النظر عن الشقّ السلبي وغير الديمقراطي لهذا التصرف - والنقطة الثانية والأساسية فسيبها التناقض في العديد من المشاكل الأساسية في الجمهورية بما يتعلق بانتخاب رئيس الدولة، والتي تعكس المشاكل الفئوية في البلاد (Communaire). إن هذا الغياب أوصل البلد لدرجة شلّ فيها كل النظام الديمقراطي. وكل هذه المشاريع تتعلق بمصالح الناس وحقوقهم. مثال على ذلك: سلسلة الرتب والرواتب المتعلقة بمئتي ألف مواطن من الموظفين في القطاع العام، والتي لم تقرّ حتى اليوم. وهي لا تزال قيد الدرس منذ عامين ونصف.

وتمثل الرسومات أدناه مقارنة تظهر بقاء المجلس النيابي في قيامه بواجباته التشريعية وفي إنجاز أعماله مقارنة بالوقت الذي استغرقه بناء برج إيفل وناطحة السحاب "إمباير ستايت بلدنغ" وساعة البيغ بن.

”المجلس سيد نفسه“. ولكن السؤال الذي يطرح في لبنان فيما يتعلق بالتمثيل النيابي وحول الإنتخابات النيابية، وهو: هل أن الإنتخابات النيابية، وفق القانون الحالي، تعد عادلة ومنصفة بالنسبة للجميع؟ وهذا أمر مطروح في العديد من الدول الديمقراطية حيث نرى قوانين الإنتخابات تعدل بشكل شبه مستمر.

وما زاد هذا السؤال حدّة، هو إقدام المجلس على التمديد لنفسه مرّة ثانية، الأمر الذي أثار أكثر من علامة استفهام حول دستورية وقانونية هذا العمل.

أما بالنسبة للضغوط الخارجية على المجلس النيابي فكانت -ونأمل أن تكون قد انتهت -تمارس عليه نتيجة استحقاقات عدة مثل الاتفاقيات^٥ التي فرضت على لبنان بقوة الضغوط والتهديد، واصمة أعضاء المجلس النيابي أمام الخيارات الصعبة، فيما القبول أو الخراب.

وطبعاً وافق النواب على هذه الإتفاقيات^٦ وهم يسألون الأقلية التي عارضته: وما هو البديل؟ ولقد كتب غسان تويني، رحمه الله، مقالة حول اتفاق الطائف بعنوان ”بداية دستور أم نهاية حرب؟“^٧ واصفاً للضغوط التي يتعرض لها أعضاء المجلس النيابي اللبناني.

ثم نأتي الى الإستحقاق الرئاسي الذي نعيشه في الوقت الحالي والتأثير الخارجي على السلطة التشريعية في انتخابات رؤساء الجمهورية السابقين. أما اليوم فنجد ان معظم النواب والمسؤولين يطالبون بقرار لبناني لهذا الإستحقاق، وكأنهم يؤكدون أنه لم يحصل لتاريخه ان جرت انتخابات لرئاسة الجمهورية من دون تدخلات خارجية مؤثرة.

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم السلطة التشريعية من حيث قدرتها على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودورها في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

السلطة التشريعية النتيجة المحصلة ٥٥%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
١٠٠	١٠٠	الموارد	السعة - Capacity ٩٨%
٩٠	١٠٠	الاستقلالية	
٥٠	١٠٠	الشفافية	الحوكمة - Governance ٤٢%
٢٥	٥٠	المحاسبة	
٠	٢٥	النزاهة	
٥٠		الرقابة على السلطة التنفيذية	الدور - Role ٢٥%
٠		الإصلاحات القانونية	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
 - الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
 - ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
 - ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
 - الصفر، يعني عدم الممارسة.
 - ٥٠، تعني غير مكتملة.
 - ١٠٠، تعني مطبقة.

تمتد ولاية المجلس النيابي أربع سنوات، وتتوزع المقاعد النيابية مناصفة بين المسيحيين والمسلمين وعددها ١٢٨. يوجد ست عشرة لجنة دائمة في المجلس^٨، ومن أهمها لجنة المال والموازنة، وعدد أعضائها ١٧ عضواً، ولجنة الإدارة والعدل، وعدد أعضائها ١٧ عضواً.

لا يجوز للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجتين من لجان المجلس الدائمة^٩، إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الإنسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات.

تلحظ الهيكلية في ملاك مجلس النواب وجود أمين عام وأربعة مدراء عامين هم: المدير العام لشؤون رئاسة المجلس، والمدير العام للشؤون الإدارية والمالية، والمدير العام لشؤون الجلسات واللجان، والمدير العام للدراسات والبحوث^{١٠}. أما المكتب الاستشاري فيتألف من أربعة مستشارين (فئة أولى) ومستشارين (فئة ثانية) وأمين سر (فئة ثالثة) وأربع رؤساء دوائر^{١١}.

يخضع ملاك مجلس النواب لسلطة مستقلة قائمة في ذاتها. وإن شروط تعيين الموظفين في المجلس النيابي مغايرة عن شروط تعيين الموظفين في الإدارات العامة كافة، التي ترتبط حصراً بمجلس الوزراء^{١٢}، فيما يفوض رئيس مجلس النواب بتنظيم ملاك موظفي ديوان المجلس وتحديد عددهم ورتبهم ورواتبهم وتعيينهم وترقيتهم بقرارات يصدرها، تصبح نافذة بمجرد صدورها^{١٣}. وهذه التعيينات أو الأعمال الصادرة عن رئيس مجلس النواب، تتمتع بالحصانة، أي لا مراجعة بشأنها.

يقال ان عدد الموظفين كبير جداً، وهناك لغط حول حجم الجهاز البشري في المجلس النيابي. والحصول على بيانات توضح العدد وتوزيع المهام فهذا غير ممكن وسط الكتمان الشديد ورفض الإفصاح عن أية معلومات. إلا أنه من البديهي والملحوظ ان الكادر الوظيفي في أغليته من مؤيدي سياسة رئيس المجلس. وهذا هو الحال مع كل الرؤساء الذين تعاقبوا على رئاسة المجلس.

ولقد توسعت سلطات واختصاصات المجلس النيابي بعد اتفاق الطائف^{١٤} والذي يرمز إلى تسوية للصراع اللبناني ووقف الحرب التي دامت منذ ١٩٧٥ وحتى ١٩٨٩، ومنها: أن أصبح للمجلس دوراً كبيراً في عملية إختيار رئيس الوزراء، إذ أصبح رئيس الجمهورية ملزماً

٨ المادة ٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
٩ المادة ١٢ من المصدر نفسه.
١٠ www.lbp.gov.lb
١١ ٢٠١٤-٨-٢٤ Manal.chaaya: annahar.com.lb
١٢ التعديل الدستوري في ٢١ أيلول ١٩٩٠.
١٣ قانون صادر في ١٤ تشرين الأول ١٩٤٣.
١٤ اتفاق الطائف: هو لقاء نيابي لبناني في مدينة الطائف بالملكة العربية السعودية
١٥ بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٢ أقر فيها مجلس النواب اللبناني وثيقة الوفاق الوطني التي كان قد صدّقها في جلسته المنعقدة في القليعات / لبنان بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥ (م) وصدر في ١٩٩٠/٩/٢١.

بنتيجة الاستشارات التي يجريها مع النواب لتسمية رئيس الحكومة. وأصبح أيضاً المجلس النيابي السلطة الوحيدة التي تملك حق عزل رئيس الوزراء. ووُضعت شروط اعتبرت قاسية لدرجة تجعل من حلّ مجلس النواب من قبل مجلس الوزراء أمراً شبه مستحيل وخلق فاضح في التوازن بين صلاحيات مجلس النواب وصلاحيات مجلس الوزراء^{١٦}.

التقدير

السعة الموارد (القانون)

١. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية مطبقة تنص على منح السلطة التشريعية ما تحتاجه من موارد مالية وبشرية وبنية أساسية كافية من أجل الاضطلاع بواجباتها بفعالية؟
الدرجة ١٠٠

ليس للمجلس أية مداخل خارج نطاق الموازنة العمومية للدولة اللبنانية، وعليه، تُعد هيئة مكتب المجلس مشروع موازنته^{١٧} ومن ضمنها المخصصات والتعويضات التي يتقاضاها رئيس مجلس النواب والنواب، وهي لمدى الحياة. وتشير جداول وزارة المالية^{١٨} إلى أن رئيس مجلس النواب يتقاضى سبعة عشر مليوناً وسبعمائة وسبعة وثلاثون ألف وخمسمائة ليرة لبنانية، ما يوازي ١١,٨٢٥ دولار أميركي شهرياً، ويتقاضى النائب إثنا عشر مليوناً وسبعمائة وخمسون ألف ليرة لبنانية، ما يوازي ٨,٥٠٠ دولار أميركي شهرياً يضاف إلى هذا المبلغ لكل نائب مليوني وسبعمائة ألف ليرة لبنانية، ما يوازي ١,٨٠٠ دولار أميركي شهرياً من صندوق تعاضد النواب (الممول من اشتراكات النواب بقيمة مئة وأربعة عشر ألف ليرة لبنانية، ما يوازي ٧٦ دولار أميركي وما تبقى من موازنة الدولة). يخصص اعتماد سنوي بقيمة تسعة وتسعون مليون وتسعمائة وتسعة وتسعون ألف ليرة لبنانية، ما يوازي ٦٦,٦٦٦ دولار أميركي من وزارة الأشغال العامة يصرفه النائب على ترفيت الطرق والأزقة في منطقته الانتخابية. ويستفيد من هذه التعويضات والمخصصات النواب السابقون، وبعد وفاتهم تستفيد عائلاتهم من هذه الرواتب (الزوجة وبعد وفاتها البنات إن كانت أرملة أو مطلقة أو عانس حتى وفاتها).

١٦ مقابلة شخصية مع الأستاذ بشارة منسى (المستشار القانوني السابق في مجلس النواب).
١٧ المادة ١٢١ من النظام الداخلي.
١٨ جريدة الأخبار، ٢٦ شباط ٢٠١٤ مقال "٦٦٦,٦٦٦ (USD) رواتب المسؤولين".
١٩ المصدر نفسه.

كما يحق للنائب شراء سيارة معفية من الرسوم الجمركية، بالإضافة إلى ذلك يحق لكل نائب مرافقين من الأمن الداخلي طوال مدة ولايته. إلى جانب ذلك فالنائب وعائلته يستفيدون من التغطية الصحية والإستشفائية طوال مدة ولايته ولغاية وفاته أو وفاة أحد أفراد عائلته. وهناك منح دراسية تعطى للأولاد.

وتجدر الإشارة إلى أن تسمية هذه الرواتب "مخصصات وتعويضات" سمحت للرؤساء والوزراء والنواب الذين كانوا يشغلون مناصب في القطاع العام أن يحصلوا على تعويضات التقاعد من وظائفهم إضافة إلى "المخصصات والتعويضات".

وبعد إعداد هذه الموازنة، تحال إلى وزارة المالية لتدرج كبنء في الموازنة العامة.

وبذلك، يكون المجلس قد أمّن كل ما يحتاج إليه من أموال، دفعة واحدة ومن مصدر واحد، وهو المالية العامة. ولا يوجد للمجلس أي مصدر آخر يؤمن له المال.

بعد إقرار الموازنة العامة، يبدأ المجلس بتنفيذ موازنته على الشكل التالي: "تنفذ موازنة المجلس بحالات يوقعها الرئيس أو نائبه بالاشتراك مع أحد أمينَي السر وأحد المفوضين، وتراعى في تنفيذها أحكام قانون المحاسبة العمومية"^{٢٢}. وفي نهاية السنة المالية، ترسل رئاسة المجلس جداول بالإعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية، مصدقة من الرئيس أو نائبه. تطبق في شأن هذه الجداول قواعد قانون المحاسبة العمومية"^{٢٣}.

وبذلك، لا يكون المجلس خاضعاً لأية سلطة في الإنفاق، تنفيذاً لبنود الموازنة، باستثناء وجوب مراعاة قانون المحاسبة العمومية، فقط في القواعد الإجرائية التي يفرضها هذا القانون.

الموارد (الممارسة)

٢. إلى أي درجة من حيث الممارسة تتوفر للسلطة التشريعية الموارد الكافية للاضطلاع بواجباتها؟
الدرجة ١٠

يتوافر لدى السلطة التشريعية الموارد الكافية^{٢٢} من أجل الاضطلاع بالواجبات بكل كفاءة. من موارد مالية، التي فصلناها في الموارد (القانون)، إلى موارد بشرية مكتملة حسب الملاك، بدون شواغر وبدون فائض^{٢٣}. كذلك بالنسبة للنشرات التي تصدر عن المجلس النيابي، والتي يبلغ عددها بحسب النظام الداخلي سبعة، ولكن يصدر منها ثلاث تنشر بشكل منتظم، وهي: كتاب الحياة النيابية وهو مجلة فصلية، والنشرة البرلمانية وهي شهرية، ونشرة مكتبة المجلس الشهرية أيضاً. وإن هذه النشرات تضع بين أيدي النواب والمواطنين أيضاً، الدراسات التي من شأنها تغذية المعرفة بأصول النظام والآفاق الدستورية والقانونية بصورة عامة.

أما بالنسبة لتدريب العاملين من المجلس النيابي فإنه اختياري لمن يرغب^{٢٤}. وللنواب مكاتب في مبنى المجلس، فلكل منهم مكتب، أي يوجد ١٢٨ مكتب مع غرفة للسكرتاريا مجهزة بهاتف وكل ما يلزم من أثاث وكمبيوتر وطابعة والقرطاسية اللازمة للعمل.

٢٢ مقابلة شخصية مع موظف في البرلمان أراد أن يبقى اسمه غير معلن.
٢٣ مقابلة شخصية مع مسؤول في البرلمان.
٢٤ مقابلة شخصية مع موظف في البرلمان أراد أن يبقى اسمه غير معلن.

٣. إلى أي مدى تعد السلطة التشريعية مستقلة وغير خاضعة للفاعلين الخارجيين بحكم القانون؟ الدرجة ١٠

يُنظم عمل السلطة التشريعية الدستور ونظام المجلس النيابي الداخلي. لا يمكن فصل المشرّع إلاّ بإذن من المجلس. فللنائب حصانة فيما يتعلق بتصاريحه ومواقفه داخل المجلس وخارجه أثناء ممارسته مهامه و"لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها خلال مدة نيابته"^{٢٥} ولا تجوز خلال دورات انعقاد المجلس، ملاحقة النائب جزائياً، أو اتخاذ إجراءات جزائية بحقه، أو إلقاء القبض عليه، أو توقيفه، إلاّ بإذن من المجلس، ما خلا حالة التلبس بالجريمة^{٢٦}. ولقد جرت العادة على أن يمتنع المجلس عن إعطاء مثل هذه الأذونات بالرغم من طلب القضاء منه ذلك مرات عديدة.

للمجلس الاستقلالية الكاملة في وضع جدول أعمال جلساته التي يعقدها في الدورات العادية، أما في الدورات الاستثنائية، فيكون جدول الأعمال محصوراً بما تطلبه الحكومة منه في مرسوم فتح هذه الدورة.^{٢٧} ينتخب النواب المجتمعون في الهيئة العامة، رئيس المجلس ونائبه، وهيئة مكتب المجلس وسائر اللجان. ويجري الانتخاب بالإقتراع السري بواسطة ظرف خاص وأوراق نموذجية بيضاء ويحمل كلاهما ختم المجلس، وتوزع على النواب.^{٢٨}

أما بالنسبة للدور الرقابي لمجلس النواب، فهو السلطة التشريعية ويمارس الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة وأعمالها^{٢٩}. ولا يوجد أي نص يحد من صلاحية المجلس بالرقابة هذه.

انطلاقاً من كل ذلك، يتبين أن المجلس النيابي يتمتع باستقلالية كاملة وحرية كاملة للقيام بدوره التشريعي والرقابي، باستثناء التنظيمات التالية:

- لا يوجد نص يسمح للمجلس بدعوة نفسه للإنعقاد خارج نطاق العقود العادية أو العقود الإستثنائية التي تدعو إليها السلطة التنفيذية فيما عدا الحق المعطى لرئيس مجلس النواب، خارج اية دورة "عادية أو استثنائية، دعوة المجلس إلى الإنعقاد فقط لانتخاب رئيس الجمهورية عملاً بصلاحياته الدستورية المحفوظة له^{٣٠}. وتعتبر هذه الصلاحية المحفوظة لرئيس مجلس النواب هي، من هذه الزاوية، صلاحية استثنائية،

بمعنى أنه يعود له ان يمارسها خارج المواعيد الحكيمة لانعقاد مجلس النواب أو من دون أن يكون هذا المجلس منعقداً في دورة استثنائية"^{٣١}

- إضافة إلى أمر بالغ الأهمية ألا وهو دستورية القوانين، أي أن المجلس، وبالرغم من إستقلاليته، فهو لا يستطيع سن قوانين مخالفة للدستور، إذ في هذه الحالة، يحق لعشرة نواب التقدم من المجلس الدستوري بالطعن بالقانون الذي يرونه مخالفاً للدستور، ويحق للمجلس الدستوري إبطال القانون إذا وجد الطعن محقاً. و"يعود حق مراجعة هذا المجلس فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً فيما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم"^{٣٢}.

الاستقلالية (الممارسة)

٤. إلى أي مدى تعد السلطة التشريعية غير خاضعة لفاعلين خارجيين من حيث الممارسة؟ الدرجة ٩٠

في المبدأ تعمل السلطة التشريعية بحرية تامة بمعزل عن أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية. ولم يحدث في الماضي أن وقع صدام بين السلطتين، خاصة وأن الدستور والقوانين، أي آلية العمل، تمنع حدوث مثل هذا الصدام. ولكن يوجد مثال حديث ونادر على تدخل الحكومة في أنشطة السلطة التشريعية، وهو القرار الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٣ حول استئثار تطبيق قانون السير الجديد. وبناء على مراجعة مقدمة من جمعية "طرقا الحياة" ورفاقها بالطعن بهذا القرار أمام مجلس شورى الدولة، الذي اعتبر قرار مجلس الوزراء باطلاً بطلاناً مطلقاً وعديم الوجود لتعدي السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية^{٣٣}، وبصدور هذا القرار يكون قانون السير الجديد واجب التطبيق بصورة فورية.

٢٥ المادة ٣٩ من الدستور.
٢٦ المادة ٤٠ من الدستور والمادة ٩١ من النظام الداخلي.
٢٧ المادة ٨ من النظام الداخلي.
٢٨ المادة ١١ من النظام الداخلي.
٢٩ الفقرة أ من المادة الثانية من وثيقة الوفاق الوطني.
٣٠ المادة ٧٣ من الدستور.

٣١ سليم جريصاتي في ٢٩ نيسان ٢٠١٤، <http://newspaper.annahar.com>.
٣٢ المادة ١٩ من الدستور.
٣٣ www.lebanonfiles.com.

إن الآلية الدستورية تسمح لرئيس الجمهورية بعدم التوقيع على أي قانون وإصداره إذا لم يكن موافقاً عليه، فيعيده الى المجلس لإعادة درسه. أما إذا أصر المجلس على موقفه، فحينها يصبح رئيس الجمهورية ملزماً بنشره كما هو. أي أن آلية العمل والعلاقة بين السلطتين هما الرادع لمنع وقوع صدام بينهما. ولا يوجد أية أمثلة على تمرير السلطة التشريعية لقوانين تم اعتراض السلطة التنفيذية عليها.

هذا من جهة أولى، ومن جهة ثانية، يحق للمجلس مراقبة عمل الحكومة مراقبة لا يحدّها أي حدّ، لدرجة انه يستطيع سحب الثقة منها مجتمعة أو من أحد الوزراء، فتعتبر هي أو يعتبر الوزير بحكم المستقيل (وهذا مخرج آخر ينهي الصراع ولكن لصالح المجلس النيابي). ولكن بالرغم من أنه لا يوجد أي نص يحد من هذه الصلاحية في مراقبة عمل الحكومة، فإن ممارستها أصبحت شبه معدومة في السنوات الماضية، بسبب الطريقة المعتمدة مؤخراً في تشكيل الحكومات التي أصبحت بمعظمها حكومات وحدة وطنية او حكومات جامعة، بحيث أصبحت كل الكتل النيابية تتمثل في الحكومة، الأمر الذي انتفى معه بقاء كتل خارج الحكم لتلعب دور المعارضة.

وعليه فالمعارضة موجودة ولكنها لم تعد ذات فعالية. تبرز وتغيب وفقاً للظروف.

الحكومة

الشفافية (القانون)

٥. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة في الوقت المناسب بشأن أنشطة وعمليات صناعة القرار الخاصة بالسلطة التشريعية؟؟
الدرجة ١٠

يطبق "قانون الإثراء غير المشروع" على أعضاء المجلس النيابي، فيتعين عليهم الإفصاح عن أصولهم المادية الخاصة وعن أصول فروعهم في مناسبتين، خلال الشهر الأول من الولاية، وخلال الأشهر الثلاثة بعد مغادرة المنصب^{٣٤}. وتقدم هذه السجلات في مغلف مغلق إلى رئيس المجلس الدستوري^{٣٥}. ولا يفتح هذا المغلف إلا في حالة إسقاط الحصانة عن النائب بسبب إدانته من قبل القضاء.

يمكننا القول إنه فيما يتعلق بشفافية عمل المجلس النيابي، فهناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة تضمن حق الجمهور في الحصول على المعلومات بشأن أنشطة المجلس.

إن كل جلسات الهيئة العامة للمجلس هي علنية، ويجري النقاش بين النواب، أو بينهم وبين أعضاء الحكومة، بكل حرية وبدون أية ممنوعات أو محرمات. ويمكن للصحافة أن تحضرها وتنقل وقائعها للجمهور، كما يمكن نقل وقائع الجلسات عبر شاشات التلفزة مباشرة وبدون مقابل. إلا انه يحق للمجلس أن يعقد جلسات سرية بناء على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه، وله ان يقرر إعادة المناقشة في جلسة علنية في المبحث نفسه^{٣٦} وهذه الأمور لا تطبق إلا في حالات الحروب. غير أن جلسات اللجان هي دائماً سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك^{٣٧}. إلا أن اللجان ملزمة برفع نتيجة أعمالها وتقاريرها في المشاريع المحالة إليها الى رئاسة المجلس التي تعود وتطرحها للمناقشة والتصويت على الهيئة العامة حيث لا يوجد سرية.

كما أنه يحق للمجلس أن يشكل لجناً خاصة للتحقيق في كل شأن يرى أنه بحاجة للتحقيق، فتحيل هذه اللجنة نتيجة عملها الى الهيئة العامة لاتخاذ القرار المناسب.

أما فيما يتعلق بإدارة الجلسات، يطبق رئيس المجلس النظام فيأذن بالكلام او يمنعه وفقاً للنظام، ويأمر بتدوين أقوال النواب في المحضر ويحذف أقوال من لم يأذن له منهم^{٣٨}.

وقد جرت العادة أن يأمر رئيس المجلس بحذف الكلام الذي فيه تجريح شخصي^{٣٩} بحق من يتهم عليه النائب المتكلم... وهذا الحذف يتكرر في أغلب جلسات المناقشة العامة^{٤٠}.

ولا ينحصر عمل المجلس في سنّ القوانين ومراقبة أعمال الحكومة فقط، بل هو يتلقى إقتراحات وشكاوى من المواطنين، فتُحال الى هيئة مكتب المجلس التي تُقرّر "إما حفظها أو إحالتها الى اللجنة الدائمة المختصة، أو إحالتها الى الوزير المختص، ولها أن تعرضها على المجلس بهيئته العامة"^{٤١}.

يفصح أعضاء المجلس النيابي عن أصولهم المادية الخاصة وأصول فروعهم وتحال إلى رئيس المجلس الدستوري وليست خاضعة لأن تكون علنية للجمهور.

٣٦ المادة ٣٥ من الدستور.
٣٧ المادة ٣٤ من نظام المجلس.
٣٨ المادة ٥٠ من النظام الداخلي.
٣٩ المادة ٧٥ من النظام الداخلي.
٤٠ المادة ٥٠ من النظام الداخلي.
٤١ المادة ٤٥ من النظام الداخلي.

٣٤ المادة ٤ من قانون الإثراء غير المشروع.
٣٥ المادة ٥ من المصدر نفسه.

٦. إلى أي مدى من حيث الممارسة يمكن للعامة/الجمهور الحصول على المعلومات المطلوبة في الوقت المناسب بشأن أنشطة وعمليات صناعة القرار الخاصة بالسلطة التشريعية؟
الدرجة ٥٠

كما في القانون كذلك في الممارسة، إن جلسات الهيئة العامة للمجلس هي علنية وتُنقل للجمهور عبر كافة وسائل الإعلام وذلك بدون مقابل. ولا بد من الإشارة إلى أنه إذا قرّر المجلس عقد جلسة سرية، فإن هذه السرية تظل عرضة للإختراق عبر تسريبات النواب لما دار من مناقشات، وغالباً ما تكون هذه التسريبات ذات خلفية سياسية ومن باب المناكفات السياسية بين الكتل المتخاصمة. توزع محاضر الجلسة على النواب قبل ثمان وأربعين ساعة من الجلسة العامة بعد أن تكون قد مرّت على اللجان المشتركة كلمة بكلمة الجلسات العامة وتوثّق، ومن ثم تفرغ. وهناك ٣ نشرات تصدر عن المجلس النيابي فصلناها آنفاً. كذلك كما فصلنا في الهيكلية والتنظيم بما يتعلق بالكادر الوظيفي وعدم إمكانية الوصول إلى المعلومات الصحيحة بخصوصه.

المحاسبة (القانون)

٧. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة السلطة التشريعية على تصرفاتها وأعمالها؟
الدرجة ٥٠

يوجد في لبنان نظام مراجعة دستورية (Constitutional Review System) للأنشطة التشريعية. بمعنى أن المجلس النيابي وبالرغم من استقلاليته، فهو لا يستطيع سن قوانين مخالفة للدستور لمراقبة المجلس الدستوري له.

كذلك ”يحق لمجلس الوزراء حل مجلس النواب، بناء على طلب رئيس الجمهورية، إذا امتنع مجلس النواب -لغير أسباب قاهرة - عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدتين استثنائيتين متواليتين. أو في حال ردّه الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى“. وإن منع الدستور من ممارسة حق حل المجلس مرة ثانية للأسباب نفسها التي حُلّ بها في المرة الأولى،

مردّه إلى أن الشعب يكون قد أعاد انتخاب أعضاء المجلس موافقاً على موقفهم من الحكومة أو من رئيس الجمهورية. وفي لبنان الشعب هو مصدر السلطات!^{٤٣}

ويُسأل النائب أيضاً في القانون لعدم حضور جلسات المجلس النيابي^{٤٤} ويفصل إذا تغيّب عن حضور جلسات اللجان^{٤٥} من غير عذر.

أما بالنسبة لعلاقة النواب والمجلس النيابي بالشعب فهي غير مقيدة. فعضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تُربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه.^{٤٦}

النائب ليس ملزماً بتقديم أي حساب عن عمله النيابي أمام ناخبيه. كما لا يحق للناخبين محاسبة نائبهم عن أي تقصير أو عدم القيام بواجبه النيابي كاملاً. ويبقى أمام الناخبين حرية عدم الإقتراع للنائب الذي لا يوافقون على طريقة أدائه في الدورات الانتخابية التالية. وهنا تجدر الإشارة إلى تمديد المجلس النيابي لنفسه بتاريخ أيار ٢٠١٣ لمدة سبعة عشر شهراً تنتهي في ٢٠ تشرين الثاني ٢٠١٤ وقبل انتهاء هذه المدة، وبعد التمديد الأول في ٣١ أيار ٢٠١٣ عاد المجلس النيابي وكرر التمديد لنفسه مرة ثانية بتاريخ ٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ حتى العام ٢٠١٧، وحجته استحالة القيام بالنشاطات والدعايات الانتخابية في ظل الإغتيالات التي تطال رجال السياسة. الأمر الذي أفقد الناخب حق مساءلة النائب في الموعد الدستوري المحدد للانتخابات النيابية وجعله ينتظر انتهاء مدة التمديد.

إنما يبقى من حق الناخبين ملاحقة النواب قضائياً إذا ارتكب النائب جرماً خارج دورة الانعقاد، يستطيع المواطن ملاحقته أمام القضاء الجزائي.^{٤٨} وأما إذا ارتكب النائب الجرم أثناء دورة الانعقاد، فلا تجوز ملاحقته إلا بعد رفع الحصانة عنه من قبل المجلس.^{٤٩} ويستثنى من شرط رفع الحصانة حالة التلبس بالجريمة.^{٥٠}

ويطبق على أعضاء المجلس النيابي نص المادة الأولى من قانون الإثراء غير المشروع الذي ”يعتبر إثراء غير مشروع، الإثراء الذي يحصل عليه... النائب (من ضمن غيره من المسؤولين طبعا) بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكل إليه أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة، وإن لم تشكل جرماً جزائياً، وكذلك نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والإميازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلباً للمنفعة إذا حصلت خلافاً للقانون“.

^{٤٣} النبعة د من مقدمة الدستور التي أضيفت بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٥/٠٩/٢١.

^{٤٤} المادتين ٦١ و ٦٢ من النظام الداخلي.

^{٤٥} المادة ٤٤ من النظام الداخلي.

^{٤٦} المادة ٢٧ من الدستور.

^{٤٧} www.almanar.com.lb/adetails.php?eid=١٩١٣٧

^{٤٨} المادة ٩٧ من النظام الداخلي

^{٤٩} المواد ٩٠ إلى ٩٦ من النظام الداخلي

^{٥٠} المادة ٤٠ من الدستور.

^{٥١} قانون رقم ١٥٤ تاريخ ١٩٩٩\١٢\٢٧

^{٥٢} المواد ٣٥٠ إلى ٣٦٦ من قانون العقوبات.

كما نصت المادة الخامسة من القانون نفسه أنه ”على رئيس مجلس الوزراء والوزراء والنواب أن يقدموا تصريحاً يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجته وأولاده القاصرين“. تُحفظ هذه التصاريح لدى مصرف لبنان. وليس مطلوباً من النائب الكشف عن هذه الأصول الى الملأ.

وتتحرك الدعوى ضد النائب بالطريقة الأولى في تطبيق قانون العقوبات: أي مخالفة المواد ٣٥٠ الى ٣٦٦ من هذا القانون، وعندها تتحرك النيابة العامة إما تلقائياً وإما بناء على إخبار أو شكوى. ويكون الأمر متاحاً لجميع المواطنين لتقديم مثل هذا الإخبار أو الشكوى ودون أية مصاريف أو رسوم أو شكليات وشروط.

أو بالطريقة الثانية في تطبيق قانون الإثراء غير المشروع الذي يعتبره النائب غسان مخير أنه كتب كي لا يطبق وعلى أنه من أسوأ القوانين.^{٥٣}

لاشترط هذا القانون على المتضرر، الشاكي، أن يدفع رسماً عند تقديم الشكوى مقداره خمس وعشرون مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ١٦,٦٦٦ دولار أميركي، كما نص على تغريمه مئتي مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ١٣٣,٣٣٣ دولار أميركي في حال تقرر منع المحاكمة على المشكو منه أو إبطال التعقبات بحقه.^{٥٤}

القانون^{٥٥} يفسح في المجال أمام المتضرر فقط من التقدم بشكوى خطية موقعة منه، أمام النيابة العامة أو أمام قاضي التحقيق الأول في بيروت، بحق كل نائب أثري إثراء غير مشروع، والذي حددته المادة الأولى من هذا القانون بأنه: ”الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بالخدمة العامة (ومن ضمنهم النائب)، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة أو العمل الموكّل إليهم أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً“.

أن هذه المبالغ الضخمة إنما هي لتحقيق التوازن بين الشاكي والمشكو منه، وذلك بإتاحة المجال أمام المتضرر من التقدم بشكواه، من جهة، ومنع كل ذي مآرب خاص أو كل قاصد ضرر بالمشكو منه، من التقدم بالشكوى لمجرد التشهير بخصمه السياسي، فيتحول القانون بذلك إلى وسيلة للقتال السياسي عوض أن يكون سلاحاً فعالاً ضد من أثري إثراء غير مشروع.

وعندها يتركز التحقيق على المقارنة بين ثروة النائب المعلن عنها تطبيقاً للقانون وبين الفرق الذي طرأ عليها. هذا في حال فتح المغلف الذي يتضمن تصريح النائب والمودع في المجلس الدستوري. ولكن العائق الأهم - كما في معظم القوانين - هو المادة ١٠ من هذا القانون التي تقضي بوجوب دفع مبلغ خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ١٧,٠٠٠ دولار أميركي من قبل المستدعي عند تقديمه بالدعوى. إن هذا الشرط قد حدّ من فعالية هذا القانون لذلك نرى أن تطبيقه صعب ومعقد، والبرهان على ذلك أنه لم يُدّن أحد بموجبه حتى تاريخه.

وعليه، وباستثناء ما هو وارد أعلاه لا يحق للمواطن ولا لمجموعة أو هيئة تمثل مجموعة من المواطنين مساءلة النائب أو المجلس ككل لأي سبب من الأسباب ومهما كان موضوع المساءلة.

المحاسبة (الممارسة)

٨. إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع السلطة التشريعية وأعضائها للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟ الدرجة ٢٥

نادراً ما تطبق الاحكام القانونية التي تُخضع أعضاء المجلس النيابي للمحاسبة والمساءلة عن بعض تصرفاتهم وأعمالهم، إذ جرت العادة على أن يتمتع المجلس النيابي من إعطاء أذونات لملاحقة النائب بالرغم من طلب القضاء منه ذلك مرات عديدة. فتُستخدم قوانين الحصانة النيابية لتفادي إخضاع أعضاء السلطة التشريعية للمحاسبة. ولكن، ولمرة واحدة في التاريخ اللبناني الحديث، رفعت الحصانة عن النائب يحيى شمع في العام ١٩٩٦.^{٥٦}

كذلك امتنع أعضاء المجلس النيابي عن الإجتماع والتشريع لمدة سنة كاملة ولم يحاسب او يساءل أعضاؤه، بالرغم من وجود نصوص قانونية أتينا على ذكرها آنفاً في القسم المتعلق بالمحاسبة (القانون). وحول مقاطعة فريق المعارضة، في الوقت الراهن، للجلسات، يعتبر النائب كنعان ”انه يجب الا يكون هناك فريق آخر من مجلس النواب بل أن يكون نواب لديهم وكالة نيابية عن الشعب اللبناني“. بمعنى آخر وجوب حضور جميع النواب للجلسات النيابية التي دعا إليها رئيس المجلس مراراً. فالنظام الداخلي والدستور يلزمانهم الحضور والمشاركة في الجلسات التشريعية والنيابية. ولكن وبالأسف، تمارس المعارضة من قبل بعض النواب بعدم حضور

^{٥٣} ورشة عمل للمنظمة اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد في ٢٠١٤/١٠/١٠ في فندق ريفيرا.
^{٥٤} المادتان ١٠ و١٥ من قانون الإثراء غير المشروع.
^{٥٥} الصادر بتاريخ ٢٧/٢/١٩٩٩.

جلسات مجلس النواب وجلسات اللجان بالرغم من وجودهم في مكاتبهم في مبنى المجلس النيابي. ونتيجة لذلك “تسقط حقوق المواطن ومصالح الناس”^{٥٧}. وهذا ما هو حاصل.

كذلك يوجد أمثال عديدة على عدم المحاسبة، منها إقرار قانون التمديد للمجلس النيابي لنفسه بالرغم من محاولة بعض البرلمانيين الطعن بصحة هذا القانون أمام المجلس الدستوري، ولكن عدم تأمين النصاب أو تطويره اعتبر ممارسة مستعارة من السياسة وتخالف الثقافة القضائية وتشكل استكفافاً عن إحقاق الحق^{٥٨}.

أما مساءلة الشعب اللبناني لنوابه، فهي ضعيفة. ونرى أنه على وسائل الإعلام واجب توعية المواطنين على حسن اختيار من يمثلهم، والأهم توعيتهم على دورهم كسلطة فاعلة تستمد شرعيتها من المبادئ الأساسية للديمقراطية. وألا يجب أن تضعف أمام باقي السلطات الحاكمة.

آليات النزاهة (القانون)

٩. إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التشريعية؟

الدرجة ٢٥

لا يوجد في لبنان مدونات سلوك Code of Conduct للأعضاء السلطة التشريعية، وبالرغم من كون لبنان عضواً في “منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد” (ARPAC)^{٥٩} فلم يكن ممثلاً في الورشة التدريبية لدعم البرلمانات العربية في تطوير مدونات سلوك للبرلمانيين في ٦ و ٧ آذار ٢٠١٤ في عمان. والحجة أنه لا يوجد قرار سياسي بذلك^{٦٠}.

في حين يتوافر في قانون العقوبات^{٦١} مادة صريحة تنص على عقوبات لكل “شخص نُدب الى خدمة عامة، سواء الانتخاب او بالتعيين، وكل امرئ كلف مهمة رسمية، التمس او قبل لنفسه او لغيره هدية او وعداً او أي منفعة أخرى ليقوم بعمل شرعي من أعمال وظيفته”.

إن نص هذا القانون، وبالتحديد هذه المادة، يؤكد على وجود نص يمنع قبول الهدايا من قبل الموظفين والنواب والوزراء ورئيس الجمهورية، اذ يشمل كل من نُدب الى خدمة عامة سواء بالانتخاب او بالتعيين اذا كان تقديمها مرتبطاً بالحصول على خدمة معينة. أما إذا كانت الهدايا على سبيل الصداقة أو على سبيل الظهور الاجتماعي من قبل هادياها، فلا يوجد قانون يمنعها، وهذه هي الثغرة في تطبيق القانون، أي حول الصلة بين الهدية والقيام بالعمل.

٥٧ مرصد الأداء النيابي اللبناني - www.lpmonitor.org/menu/news

٥٨ www.ghassanmoukheiber.com

٥٩ ARPAC “The Arab Region parliamentarians Against Corruption”

٦٠ نقلاً عن ARPAC محاضرة للنائب غسان مخير بتاريخ ٢٠١٢/١١/٨، يرأس مجموعة العمل الخاصة بالأخلاقيات السياسية في “المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد”، وهو يعمل مع مجموعة عمل لبنانية وعربية متخصصة على تطوير نظام أخلاقيات سياسية خاص بلبنان.

٦١ المادة ٣٥١ من قانون العقوبات.

١٠. إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة المشرعين من حيث الممارسة؟
الدرجة ٠

كما هو الواقع في سائر نواحي الحياة العامة اللبنانية، فإن النصوص الواضحة موجودة ولكن التطبيق غائب أو منقوص. ويمكننا القول أن هناك غياب كامل للتصرفات والأعمال التي تهدف إلى ضمان نزاهة المشرعين بحيث أن وقائع سوء السلوك تمر دون عقاب في الأغلب الأعم.

يقول الرئيس سليم الحص أن "قرار الإصلاح في يد من لا مصلحة له في الإصلاح، فيكيف يكون الإصلاح؟".^{٦٢} ويعتبر أنه لن يكون ممكناً إلا بضغط من الرأي العام، أي المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

*فيما يتعلق بالمجتمع المدني، يوجد في لبنان مشروع مرصد للأداء النيابي اللبناني الذي يهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال تزويد المواطنين بمعلومات حول عمل ممثليهم في الندوة البرلمانية على مستوى التشريع والرقابة، وحول مواقفهم من أهم قضايا السياسات العامة. ولكنه غير مفعل في الوقت الحاضر.

* يقوم الإعلاميون بأداء دورهم في انتقاد أداء المجلس النيابي كهيئة، كما ينتقدون مواقف النواب، وذلك بحرية تامة يصونها الدستور والقوانين ذات الصلة، والتي لا يحدها أي شيء، سوى القدر والذم والتجريح الشخصي، ونقل التصاريح والأخبار الكاذبة عن لسان النواب، بحيث يصبح عندها من حق هؤلاء ملاحقة الصحفي والمسؤول عن الوسيلة الإعلامية أمام القضاء.^{٦٣} أما المشكلة الأهم فهي تكمن في عدم وجود مدونة سلوك للنواب ولا قانون ليحمي كاشفي الفساد.

١١. إلى أي مدى توفر السلطة التشريعية رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟
الدرجة ٥٠

إن النص الدستوري يسمح برقابة كاملة وشاملة من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، مع حق محاسبة ومساءلة الوزير المخالف وتوجيه الإنتقادات لكل عمل أو تصرف خاطئ، وصولاً إلى سحب الثقة منه أو من الحكومة مجتمعة.^{٦٥} كما يمكن للمجلس النيابي ملاحقة رئيس الجمهورية عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى.^{٦٦} وكذلك يناقش المجلس النيابي البيان الوزاري الذي تتقدم به الحكومة عند تشكيلها، ويمنحها الثقة على أساسه. وحق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب.^{٦٧}

ولكن على الصعيد العملي وتطبيقاً لميثاق الطائف، أصبحت فاعلية تصرفات السلطة التشريعية محدودة، إذ إن الحكومات أصبحت تُؤلف على شاكلة حكومات الوحدة الوطنية، أي أن جميع الكتل النيابية أو أكثريتها الساحقة هي ممثلة حكماً في الحكومة، بحيث إن المعارضة لم تعد موجودة عملياً لتؤدي دورها كما في السابق وبذلك تدنى مستوى المساءلة.

ويراقب المجلس النيابي الموازنة مرتين فقط، المرة الأولى عند مناقشته للموازنة وتصديقها، وهنا يمكنه إدخال التعديلات عليها والتي يراها مناسبة،^{٦٨} والمرة الثانية عند تقديم قطع الحساب في نهاية السنة المالية، حيث له أن يناقش في طريقة صرف الموازنة^{٦٩} ويمكنه محاسبة المخلّين، إذا وجدوا، ولو كانوا من الوزراء.

تدرس اللجان النيابية مشاريع القوانين، كل لجنة بحسب اختصاصها، وتحيل نتائج دراستها إلى الهيئة العامة. ولا يوجد أي نص يحد من حرية اللجان في عملها. وتشكل السلطة التشريعية لجناً خاصة للتحقيق في كل شأن ترى أنه بحاجة للتحقيق (كأن يرى المجلس في مشروع معين أنه يخفي صفقات غير مشروعة). ولا يوجد نص يحد من حرية عمل هذه اللجان، إذ يحق لها أن تعين لجنة فرعية لاستقصاء الحقائق في قضية معينة، وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، تقوم بتعيين لجنة تحقيق برلمانية التي يمكن إعطاؤها سلطات هيئات التحقيق القضائية. إن آلية تقصي الحقائق من قبل لجان التحقيق تسير بشكل مقبول،

٦٥ البند أ من وثيقة الوفاق الوطني.
٦٦ المادة ١٧ من البند ب من وثيقة الوفاق الوطني.
٦٧ المادة ٣٧ من الدستور.
٦٨ المادة ١١٥ من النظام الداخلي.
٦٩ المادة ١١٨ من النظام الداخلي.

ولكن بسحر ساحر يُسدل الستار على النتائج، وهذا من مظاهر الفساد السياسي حيث بإمكان المتنفذين الحؤول دون وصول التجاوزات الى المراجع المختصة.

ولكن لا يمكن للبرلمان أن يلعب دوراً في عملية تعيين وسيط الجمهورية، إذ بحسب القانون يتم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية.

الإصلاحات القانونية

١٢. إلى أي مدى تمنح السلطة التشريعية الأولوية لمحاربة الفساد وللحوكمة Governance بصفتها قضايا مناط اهتمام الدولة؟
الدرجة ٠

يمكننا القول أن السلطة التشريعية في لبنان لا ولم تسعى لتعزيز قابلية المؤسسات العامة للمحاسبة ومحاربة الفساد.

بعد سنة ونصف السنة من انقطاع المجلس النيابي عن التشريع وإقرار إقتراحات القوانين المكدسة في أدراجها، برزت على الساحة اللبنانية مشاكل وهموم المواطنين دفعة واحدة. ويُعتبر عام ٢٠١٣ الأسوأ بالنسبة للتشريع في لبنان منذ الطائف، أي منذ ١٩٩٠، إذ عقد مجلس النواب تسعة جلسات فقط عام ٢٠١٣، وكان من ضمنها جلسة شرّع فيها المجلس النيابي التمديد لنفسه. وإن حجة النواب الذين يدعون إلى تمديد المجلس النيابي هي أنه من المستحيل القيام بأي نشاط أو دعاية إنتخابية في ظل الظروف الآتية السائدة وموجة الإغتيالات التي يمكن أن تعود في أي لحظة. مما يعيق إجراء هذه الإنتخابات بشكل طبيعي ومقبول. وفي مطلق الأحوال لا بد من وضع قانون انتخابي جديد يسمح بتغير الوجوه في كل دورة انتخابية وليس كما هو الحال عليه في ظل القانون الحالي الذي يسمح بوصول أشخاص لا لون لهم ولا طعم، إذ أن كل ما في الأمر انهم استطاعوا الإلتحاق بلائحة إنتخابية يترأسها زعيم نافذ، فتفوز اللائحة بأكملها نتيجة الأصوات التي يؤمنها هذا الزعيم.

وعدم انعقاد مجلس النواب يُعد العامل الأبرز لتأخير العديد من القوانين. إذ يوجد في أدراج المجلس النيابي حوالي ٣٠٠ مشروع قانون قيد الدرس ومن بينها قوانين لمحاربة الفساد،^{٧١} ويوجد محاولات إلتفاف من قبل بعض النواب لعدم إقرارها.

عاد المجلس تدريجياً الى الإلتزام وعلى جدول أعماله استحقاقات كبيرة وملفات معيشية وحياتية ومطلبية وتنظيمية كثيرة، تنتظر الحكومة والبرلمان لمعالجتها، وهي دائماً بحكم التأجيل بحجة أولويات الأمن وهاجس الفراغ في السلطة وتعقيدات الأزمة السياسية اللبنانية.^{٧٢}

ولكن البدعة الأهم هي تواجد النواب في مبنى المجلس النيابي ورفض بعضهم الدخول والمشاركة في الجلسة العامة لانتخاب رئيس للجمهورية. إن الإستخفاف بهذا الواجب غير مبرر وغير مسموح^{٧٣}، حيث دعي المجلس النيابي مرّات عديدة إلى جلسة لانتخاب رئيس للجمهورية ولم يتمكن من أداء واجبه أمام هذا الاستحقاق المهم، الذي أصبحت تنطبق عليه صفة المستعجل "l'urgence de la chose". وتأجلت الجلسة الى ٢٢ أيار ٢٠١٤، مع العلم أن كافة وسائل الإعلام والمواطنين توقعوا ان يكون مصير كل الجلسة كسابقاتها. علماً ان بعض النواب كان يصرح للإعلام عن عدم حصول النصاب قبل الذهاب الى الجلسة، والنصاب الدستوري وهو ثلثا عدد أعضاء مجلس النواب فيما خص الدورة الأولى من الاقتراع، والغالبية المطلقة من أعضاء المجلس النيابي بالنسبة للدورة الثانية وللدورات اللاحقة. كل ذلك ومنصب رئيس الجمهورية ما زال شاغراً.

ان معظم أعضاء المجلس النيابي ملامون ومسؤولون عن مقاطعة الجلسات النيابية وجلسات اللجان، فمن لا يقاطع اليوم كان يقاطع في الماضي، لذلك نرى أنه من الواجب تحمل المسؤولية والكف عن هذه الممارسات لأنها لا تمت الى الديمقراطية وممارستها بشيء.

يوجد في لبنان أجهزة إدارية متخصصة بمكافحة الفساد، إلا أنّ ممارسات بعض السياسيين أفقد هذه المؤسسات فعاليتها.

ان الوضع الطائفي يسمح لزعماء طائفة معينة باختيار أشخاص يناسبونهم وليس أهلاً لملء المركز الذي حصل فيه فراغ.

٧٠ غسان مخير نائب في البرلمان اللبناني نقلاً عن ٢٠١٤/January/١٥ maharatnews
٧١ مثل قانون "الحق في الوصول الى المعلومات" وقانون "حماية كاشفي الفساد" وقانون "الإثراء غير المشروع" وغيرهم.

٧٢ طوني مخايل ٢٠١٤/E/V www.maharatnews
٧٣ الدكتور صلاح حنين مقابلة تلفزيونية صباحية - LBC - بتاريخ ١٥ أيار ٢٠١٤.

يحتاج قانون الإنتخاب ونظام المجلس النيابي الداخلي الى تعديل وتحديث:

١- إن فصل النيابة عن الوزارة هو أمر ملحّ وضروري ولا غنى عنه. ومضى تحقق الفصل بين النيابة والوزارة، يصبح دور النائب مراقبة الوزير او الوزارة ككل وملاحقتها ومحاربة الفساد من دون عائق، إذ في ظل التشريع الحالي، حيث يتألف مجلس الوزراء في غالبيته من النواب او من أشخاص من خارج المجلس، إنما تختارهم الكتل النيابية وليس رئيس مجلس الوزراء المكلف، فينتج عن ذلك الحؤول بين النائب وبين مساءلة الوزير الذي قد يكون ينتمي الى كتلته، او في أسوأ الحالات مسايرة النائب لرئيس مجلس الوزراء على أمل ان يعين وزيراً في الحكومة المقبلة إذا بقيت السياسة العامة لصالح هذا الرئيس. لا يمكن لمجلس أن يُنتج إلا متى تحرّر أعضائه من عقدة الاستيزار. إن فصل النيابة عن الوزارة ستكون الضربة الأولى التي ستزله بأخطبوط الفساد.

٢- إقرار قانون جديد للإنتخابات النيابية يفرز دور المجلس الرقابي بإزالة العوائق من أمامه وجعل النائب حراً في أداء مهامه فينحصر دوره في التشريع والرقابة فقط.

٣- تخفيض سن الإقتراع في الإنتخابات النيابية من ٢١ سنة كما هي حالياً، الى ١٨ سنة تمكيناً لأجيال الشباب من المشاركة في الانتخابات، وتفعيل انتخاب اللبنانيين في الخارج.

٤- يجب السماح للناخبين بمحاسبة نوابهم عن كل تقصير في عملهم النيابي، إذ في ظل التشريع الحالي، هناك نواب لا يترددون الى المجلس إلا نادراً، وإذا حضروا لا يشاركون في الأعمال، مطمئنين لعدم المحاسبة، فتكون نيابتهم للوجاهة او لصرف النفوذ فقط. (كلمة صرف النفوذ نص عليها القانون)

٥- يجب إيجاد تشريع يسمح بمحاسبة المجلس ككل إذا قصّر في القيام بواجبه التشريعي والرقابي، وخير دليل على ذلك إن المجلس الحالي لم يجتمع طيلة مدة أربع سنوات إلا مرات قليلة دون حسيب او رقيب بينما البلاد في أمس الحاجة لقوانين تسيّر أعمالها في ظل التطورات المتلاحقة.

٦- المطلوب سن جميع القوانين التي تخلق الأطر والمؤسسات والآليات الفعالة لمكافحة الفاسد. وإقرار القوانين الجاهزة والعالقة في أدرج المجلس النيابي. وهي:

- قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (لدى لجنة الإدارة والعدل، وهي قيد إنجاز تقريرها النهائي)
- قانون الإثراء غير المشروع (انتهت اللجنة الفرعية برئاسة النائب غسان مخيبر والمكلفة دراسته وهي تعمل على وضع التقرير النهائي)
- قانون حماية كاشفي الفساد
- الصفقات العمومية
- ديوان المحاسبة
- لتفتيش المركزي.

٧- تفعيل دور البرلمان في عملية التشريع المالي، خاصة بالنسبة لوضع ومناقشة وإقرار قانون الموازنة ومراجعة ما حققته الإدارة في تنفيذ الموازنة (عبر ما يسمى بقطع الحساب) ومحاسبة ومساءلة الحكومة عن أدائها في هذا الإطار.

٨- وضع مدونة سلوك للنواب.

٩- إلغاء المادة ١٠ من قانون الإثراء غير المشروع بحيث يُسمح للمواطنين بإثارة قضية الإثراء غير المشروع.

١٠- دور وسائل الإعلام وواجبها حيال توعية المواطنين على حسن اختيار من يمثلهم، والأهم توعيتهم على دورهم كسلطة فاعلة تستمد شرعيتها من المبادئ الأساسية للديمقراطية. وإلا هزلت أمام باقي السلطات الحاكمة.

١١- إنشاء مكاتب أبحاث وتطوير في كل لجنة من اللجان البرلمانية.

١٢- يجب استحداث فرق عمل من خبراء في القطاعات الرئيسية التي تتناول التشريعات المتعلقة بالاقتصاد والاجتماع والسياسة والعلوم المختلفة لمساعدة البرلمانيون لسن القوانين بشأنها بشكل علمي يأخذ قواعد الحوكمة والشفافية ومحاربة الفساد.

١٣- مراجعة التشريعات اللبنانية والتي تتعلق بمواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) وتعديلها كي تتطابق مع ما ورد في الاتفاقية.

١٤- دراسة امكانية وضع دراسة تحليلية عن واقع القطاع العام بهدف التوصل إلى قناعة لوضع مخطط استراتيجي للإصلاح الإداري والمالي.

١٥- وضع دراسة لتطوير الهيئات الرقابية وتنظيم علاقاتها مع وزارة التنمية الإدارية التي على الحكومة والبرلمان أن تسعى لاستحداثها.



السلطة التنفيذية

تعزّف منظّمة الشفافية الدولية السلطة التنفيذية بأنها الجهة صانعة القرارات العليا للدولة. ولأغراض تقييم النظام الوطني للنزاهة، نعتبر أنها تشكل أعلى طبقتين للحكومة في الدولة.

تستطيع السلطة التنفيذية أن تُدرج في بنود الموازنة المبالغ التي تراها للقيام بواجباتها، التي هي المورد الوحيد لتمويل أعمالها، وأن التعاون بين الوزارات يسمح ببلوغ الأهداف المرسومة.

إن الموارد البشرية التابعة لرئاسة مجلس الوزراء مكتملة^{٧٤} ولكن هل هذه الكوادر قادرة على تلبية احتياجات أحد وثلاثون مديرية ومؤسسة عامة تابعة لها، ناهيك عن التواصل مع باقي أجهزة الدولة؟

إن السلطة التنفيذية تتمتع بالاستقلالية الكاملة للقيام بدورها المنصوص عنه في الدستور.

ولا يحق لأي جهاز آخر التدخل في عمل السلطة التنفيذية، فلا الجيش، ولا السلطة التشريعية، ولا أي جهاز أمني آخر يحق له التدخل. وإنما العكس صحيح، فكل الأجهزة الأمنية تلتزم بتنفيذ ما يتعلق بها أو بدورها أو بمهامها أو بمقررات السلطة التنفيذية.

إن جميع مقرّرات السلطة التنفيذية لا تصبح نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية. أما مداولات مجلس الوزراء فتبقى سرّية. وعندما يسرّب أحد الوزراء البعض من تفاصيل هذه المداولات ويقوم الإعلام بنشرها، فلا يلاحق الإعلامي على هذا النشر. وفي نهاية كل جلسة يقدم وزير الإعلام بياناً لمجرياتهما.

تخضع السلطة التنفيذية لمراقبة مجلس النواب الذي له الحق في مراقبة أعمالها مجتمعة، كما يحق له مراقبة أعمال كل وزير على حدة. وأن هذه المراقبة يمكن مبدئياً أن تصل إلى حد سحب الثقة من الحكومة أو من أي وزير منفرداً.

إلا أن هذه المراقبة لم تعد فعّالة كثيراً على الصعيد العملي بعد مؤتمر الطائف، لأن الحكومات أصبحت حكومات وفاق وطني، أي أن الكتل النيابية الأساسية تتمثل فيها حكماً، الأمر الذي يحول بين هذه الكتل وبين مساءلة وزرائها في الندوة البرلمانية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى يحق لأي متضرر أن يلاحق أي وزير أمام القضاء في حال ارتكب الجرائم المنصوص عنها في قانون العقوبات أو في قانون الإثراء غير المشروع.

تشكل الوزارة في لبنان على أساس طائفي، أي أن لكل طائفة حصّة في عدد الوزراء ولا يمكن تخطيها، وإلا كان الأمر تعدياً على الميثاق الوطني.

لا توجد في لبنان مدوّنة سلوك لأعضاء السلطة التنفيذية ولا يوجد قانون لحماية كاشفي الفساد.

أما على الصعيد العملي، فلم يصل إلى علمنا لغاية اليوم أن وزيراً قد تمت ملاحقته أمام القضاء أو أمام مجلس النواب بتهمة الفساد بالرغم من الإشاعات الكثيرة التي تلاحق أكثر من وزير، ولم يتقدم أحد بإخبار إلى النيابة العامة المختصة، كما أن النيابة العامة لم تتحرك بدورها لملاحقة أي وزير.

إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة الأساسية عن تطوير القطاع العام ووضع المشاريع لتحديث الإدارة أو خلق إدارات جديدة تتماشى مع التطور، وما يشهده العالم من ثورات في عالم المواصلات والاتصالات وغيرها من العلوم. إلا أن تقصيراً فادحاً يسجّل على هذا الصعيد أما بسبب تسارع الأحداث الأمنية الكبيرة أو بسبب تداخل السياسيين للحصول على حصص في كل إدارة من إدارات الدولة ومشروع من مشاريعها.

يراقب مجلس الوزراء أعمال الإدارات التابعة له عبر وزارة المالية وديوان المحاسبة والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية.

يعتبر مبدأ التدقيق والتوازن Checks and Balances مفقوداً بين الأطراف التي تتوزع عليهم الأدوار في السلطة التنفيذية، أي بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء. يُعدّ هذا المبدأ جيداً من حيث التسمية والاصطلاح، لأنه يهدف إلى تحقيق المساواة في التمثيل الطائفي، ولكنه يختلف في الممارسة، إذ إن النظام السياسي الطائفي يُعقّد عملية الاختيار وتعيين الوزراء، لاستمرار زعماء الطوائف في لعب دورهم المحوري والحاسم في الحياة السياسية اللبنانية.

الهيكلية والتنظيم

عقب الأحداث اللبنانية المؤلمة، عُقد اجتماع لأعضاء المجلس النيابي اللبناني في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية، بدعوة منها، وبرعاية عربية ودولية شاملة، تم الاتفاق في هذا الاجتماع، الذي وُصف بالمؤتمر، على إدخال تعديلات على الدستور اللبناني، من بينها حصر السلطة التنفيذية للدولة اللبنانية بمجلس الوزراء، بعدما كانت منوطة - أساساً - برئيس الجمهورية. واستبدل اسم السلطة التنفيذية بالسلطة الإجرائية. وهذا ما نصت عليه الفقرة (د) من البند الثاني من وثيقة الوفاق الوطني التي تم الاتفاق عليها في مؤتمر الطائف، حيث جاء فيها ما حرفيته: "تتألف السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء". ومن الصلاحيات التي يمارسها وضع السياسة العامة للدولة والمراسيم واتخاذ القرارات اللازمة وتطبيقها في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين. وبذلك يكون مجلس الوزراء، مجتمعاً، هو السلطة التنفيذية، أو الإجرائية (بحسب التسمية الجديدة).

أما رئيس الجمهورية فأصبحت علاقته بمجلس الوزراء رمزية، إذ يترأس جلسة مجلس الوزراء إذا حضر الجلسة من دون أن يشارك في التصويت^{٧٥}. يتم تعيين الوزراء من قبل رئيس الوزراء^{٧٦} الذي يوقع على مرسوم تأليف الحكومة الى جانب رئيس الجمهورية. ويجب أن تتمثل المجموعات الطائفية، بطريقة عادلة ومتساوية، بين الطائفتين الإسلامية والمسيحية، في تشكيل الحكومة^{٧٧}.

إن أعمال مجلس الوزراء^{٧٨}، منظمة مبدئياً بدأً من إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماعاته ومداولاته ومقرراته وتلاوة المقررات وصياغتها وإبلاغ هذه المقررات ومتابعة تنفيذها وفي السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وفي التضامن الوزاري.

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم السلطة التنفيذية من حيث قدرتها على الحكم الداخلي، وتطبيق قواعد الحكم الصالح ودورها في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

السلطة التنفيذية النتيجة المحصلة ٥٠٪			
الممارسة	القانون	المؤشر	
١٠٠	-	الموارد	السعة - Capacity ١٠٠٪
١٠٠	١٠٠	الاستقلالية	
٧٥	٥٠	الشفافية	الحوكمة - Governance ٣٨٪
٠	٧٥	المحاسبة	
٠	٢٥	النزاهة	
٢٥		إدارة القطاع العام	الدور - Role ١٣٪
٠		النظام القانوني	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ٣- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- E- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.
- ١٠٠، تعني مطبقة.

٧٥ البند الأول من المادة ٥٣ من الدستور.
٧٦ المادة ٦٤ من الدستور.
٧٧ المادة ٩٥ من الدستور.
٧٨ المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢.

١. إلى أي مدى تتوافر للسلطة التنفيذية الموارد الملائمة من أجل اضطلاعها بشكل فعال بواجباتها؟

الدرجة ١٠

تتوافر للسلطة التنفيذية موارد ملائمة تماماً تكفيها للاضطلاع بواجباتها.

بما أن السلطة التنفيذية مؤلفة من الوزراء فقط، فتكون بالتالي الموارد العائدة لكل وزارة جزءاً من الموارد التي تمنحها السلطة التنفيذية من أجل اضطلاعها بشكل فعال بواجباتها. مثلاً على ذلك: إذا قرر مجلس الوزراء تطبيق سياسة صحية معينة رداً على طارئ صحي أصاب البلاد، تتولى حينها وزارة الصحة تنفيذ هذه السياسة عبر موظفيها وسائر العاملين فيها مثل موضوع مكافحة شلل الأطفال^{٧٩}. ودرء الخطر عن الأطفال عبر حملة تلقيح عبر البلاد.

كما أن الانسجام الوزاري المفروض يقضي بتعاون الوزراء بين بعضهم البعض لتنفيذ أمر يعود لأي منهم. فمثلاً إذا اقتضى واقع الحال الإستعانة بالقوة المسلحة لتنفيذ السياسة الصحية، التي أشرنا إليها اعلاه كمثال، فيمكن لوزير الصحة أن يطلب المؤازرة من وزير الداخلية والبلديات الذي بدوره يتجاوب مع الطلب بوضع عناصر من الدرك، أو غيرهم ممن هم تحت سلطته، بتصرف هذه السياسة الصحية^{٨٠}.

في المبدأ، لكل وزارة تقنييها والاختصاصيين اللّازمين للقيام بالمهام المنوطة بها. إلا أن ما يجب ملاحظته، هو أن العديد من الوزارات بات عملياً يفتقر إلى إداريين مخضرمين وتقنيين اختصاصيين، بسبب شغور العديد من المناصب، إما بفعل الوفاة أو الإحالة إلى التقاعد لبلوغ السن القانونية. فبسبب سياسة التقشف لا تملأ العديد من الشواغر بسبب الوضع السياسي المعقد الذي نشأ بعد انتهاء الحرب اللبنانية، والذي كان من نتائجه تدخل الزعماء والسياسيين في الشأن الإداري^{٨١}، بحيث أصبح كل سياسي أو نافذ يطالب بتخصيص هذا المنصب أو ذاك لواحد من أتباعه أو من أبناء طائفته، الأمر الذي أفقد الإدارة الكثير من فعاليتها، والذي تسبب بضرر أكبر ألا وهو هجرة الأدمغة بحثاً عن سوق عمل عوض الاستفادة منها واستثمار طاقاتها ضمن أجهزة الدولة.

ولقد طالبت "الهيئة الإدارية لرابطة موظفي الإدارة العامة" السلطة التنفيذية "التوقف فوراً عن التعيين من خارج الملاك في الفئة الأولى، كونه يطعن مبدأ العدالة ويؤدي إلى سير الإدارة العامة"^{٨٢}.

الاستقلالية (القانون)

٢. إلى أي مدى تتوافر للسلطة التنفيذية الاستقلالية بحكم القانون؟
الدرجة ١٠

هناك قوانين متكاملة لضمان استقلالية السلطة التنفيذية. وهي تتمتع بالاستقلالية الكاملة والمطلقة للقيام بدورها المنصوص عنه في الدستور وفي وثيقة الوفاق الوطني. وإن هذه الاستقلالية ليست مقتصرة على مجلس الوزراء كهيئة مستقلة، وإنما تشتمل كل الإدارات التابعة لكل وزارة بمفردها.

من المواد التي تنص على استقلالية السلطة التنفيذية، نورد ما يلي:

أ. في وثيقة الوفاق الوطني:

الفقرة "د": تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، ومن الصلاحيات التي يمارسها:

- ١- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات.
- ٢- إن مجلس الوزراء هو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة.
- ٣- الحق بحل مجلس النواب بناء على طلب رئيس الجمهورية.

ب. في الدستور:

كّرر الدستور ما جاء في وثيقة الميثاق الوطني، ونكتفي بنقل مثلاً واحداً منعاً للتكرار.

المادة ٦٥: تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء^{٨٣} وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة^{٨٤}.

٣. إلى أي مدى تتمتع السلطة التنفيذية بالاستقلالية من حيث الممارسة؟ الدرجة ١٠

لا يوجد أي تدخل من دون أي وجه حق في أنشطة وقرارات السلطة التنفيذية، ولم يحدث أن تدخل أي جهاز في عملها، بل العكس صحيح، فالسلطة الإجرائية هي الأمرة لكل أجهزة الدولة الأمنية والعسكرية.

وعليه، وبالمختصر، تعمل السلطة التنفيذية بحرية تامة بمعزل عن أي تدخل من قبل فاعلين آخرين.

قواعد الحكم الصالح

الشفافية (القانون)

٤. إلى أي مدى تتوافر قانونية مطبقة لضمان الشفافية في الأنشطة الخاصة بالسلطة التنفيذية؟ الدرجة ٥

للكلام على الشفافية، لا بد من تقسيم البحث الى أربعة مستويات:

المستوى الأول: في الوزراء

نص قانون الإثراء غير المشروع^{٨٥} أنه على رئيس مجلس الوزراء والوزراء أن يقدموا بياناً موقعاً منهم يصرحوا فيه عن الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها هم أو أزواجهم أو أولادهم القاصرين وذلك خلال ثلاثة أشهر بعد تعيينهم، ويودع هذا التصريح لدى رئاسة المجلس الدستوري.

يعتبر هذا التصريح شرطاً من شروط تولي الخدمة العامة، ويعتبر تخلف متولّي الخدمة العامة عن تقديم هذا التصريح في المهل المحددة بمثابة استقالة من الخدمة الفعلية. ويكون هذا التصريح أساساً لملاحقة الوزير بتهمة الإثراء غير المشروع، إذا زادت ثروته أو ثروة من جري تعدادهم بشكل غير مألوف أثناء - أو بمناسبة - ممارسته لمهامه.

المستوى الثاني: في عمل مجلس الوزراء

إن المداولات داخل مجلس الوزراء مشمولة بالسرية، وهي تنحصر بجدول أعمال يوزع على الوزراء قبل ٧٢ ساعة من موعد الجلسة، إلا أنه يحق لرئيس الجمهورية طرح موضوع أو أكثر من خارج جدول الأعمال^{٨٦}.

أما المقررات فكلها علنية، ما عدا المتعلقة منها بأمن الدولة، أو بالأمن بشكل عام، حيث السرية مطلوبة لحسن التنفيذ. وهناك بيان رسمي يصدر عن مجلس الوزراء، ويعلنه وزير الإعلام مع مقررات جلسة مجلس الوزراء المنعقدة برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو برئاسة رئيس الجمهورية^{٨٧} إضافة إلى الموقع الإلكتروني^{٨٨} حيث يمكن الاطلاع على نشاطات السراي الحكومي وعلى مقررات الجلسات.

المستوى الثالث: في عمل الوزارات

أما بشأن عمل الوزارات، فإن وصول المواطنين إلى المعلومات الكاملة أمر غير متوافر بالسهولة المطلوبة، وهذا ما تنادي به الهيئات المدنية، خاصة وأن هناك مشروع قانون معروض على مجلس النواب يجيز للمواطنين الوصول إلى كل المعلومات التي يريدونها عن أنشطة مختلف إدارات الدولة وتفاصيل عملها في تنفيذ المشاريع، وكذلك في تنفيذ سياسة الدولة بشكل عام. وتقوم الآن حركة مدنية للضغط على المجلس النيابي للإسراع في إقرار هذا القانون، وهذه الحركة اتخذت شعاراً لها: "من حقي أن أعرف".

إن الشفافية الكاملة مطلب شعبي، وهي غير متوافرة بالقدر المطلوب. وجميع المنادين بها يقرّون بوجوب وضع حدّ لها -متى قرّرت - وهذا الحدّ هو سلامة الدولة وسلامة المواطنين ضمن ما يعرف بأسرار الدولة *Secrets d'état*

المستوى الثالث: في الشأن المالي

إن ميزانية الحكومة، أي ميزانية مجلس الوزراء، وميزانية كل وزارة بمفردها، هي علنية، وتُدرج في الميزانية العامة للدولة التي تحال إلى مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها. إلا أن آلية إدارة الأموال العامة هي التالية:

- ١- يُعدّ كل وزير موازنة وزارته.
- ٢- يقدم هذه الموازنة إلى وزارة المالية.

^{٨٦} http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9

^{٨٧} http://alwifaknews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=20183&Itemid=557
^{٨٨} www.pcm.gov.lb

٣- تقوم وزارة المالية بدمج موازنات جميع الوزارات في موازنة واحدة تعرض على مجلس الوزراء الذي له الحق بمناقشتها وإدخال التعديلات عليها.

E- يضاف إلى الموازنة العامة موازنة ملحقة مختصة بالصناديق المستقلة، وقطع حساب السنة الماضية، ولا يوجد أي جزء من الإيرادات العامة لا يظهر في الموازنة العامة ولا يخضع لهيئات الرقابة.

O- بعد موافقة مجلس الوزراء على الموازنة العامة وموازنة الصناديق المستقلة، وقطع الحساب تحال الموازنة بموجب مشروع قانون إلى مجلس النواب... يصدر رئيس الجمهورية الموازنة كما أعيدت من مجلس النواب، ويوقع معه رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية.

ولا تتمتع الحكومة، كهيئة دستورية قائمة بذاتها، بأية مداخل أو مصاريف سرية، وكذلك سائر الوزارات، ما عدا ما يتعلق بالمصاريف العائدة لحفظ الأمن الداخلي والخارجي، وهو أمر متعارف عليه في كل بلدان العالم (كشراء الأسلحة والذخائر، ورصد وتتبع الجواسيس وملاحقة العصابات... إلخ)

بالمختصر، يمكن القول أنه في حين تتواجد مجموعة من القوانين لضمان اعتماد مبدأ الشفافية في الأنشطة الخاصة بالسلطة التنفيذية، نعتبرها غير كافية لأنها لا تشمل جميع المجالات التي تتطلب توافر الشفافية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، عدم إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لغاية اليوم بسبب عدم إلتزام الهيئة العامة منذ حوالي السنة.

الشفافية (الممارسة)

O. إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في الأنشطة ذات الصلة بالسلطة التنفيذية؟

الدرجة ٧٥

بالرغم من أن المرسوم رقم ٢٥٥٢ المتعلق بـ "تنظيم شؤون السلطة التنفيذية" الصادر في ١٩٩٢/٨/١ ينص في المادة ٢ على أنه "وفقاً لكل حالة ترفع إلى مجلس الوزراء، على الوزير أن يُعد ملفاً يتضمن الوثائق ذات الصلة ومن ثم يرفعه إلى أمانة مجلس الوزراء بعد الحصول على إذن من رئيس مجلس الوزراء لإدراجه على جدول الأعمال"، بحيث يمكن "عندها..." توزيع نسخ عن الملف على باقي الوزراء.

يُوزع جدول الأعمال على الوزراء في مهلة أقلها ٧٢ ساعة قبل انعقاد الجلسة. وقد تحصل بعض الشواذات الاستثنائية، مثلما حصل مرة عندما وُزع جدول الأعمال قبل ٤٨ ساعة فقط وكانت المشاريع المعروضة للدرس

تتألف من أربعة آلاف صفحة. ولقد سجل نائب^{٩٩} في البرلمان على صفحته الرسمية على موقع التواصل الاجتماعي "ما يشبه اعتراضاً توجه به إلى الرأي العام، وذلك على خلفية توزيع جدول الأعمال الذي من المقرر مناقشته في مجلس الوزراء، علماً أن تنظيم أعمال مجلس الوزراء يلزم في المادة الرابعة من المرسوم ٢٥٥٢ بتوزيعه قبل أسبوع على الأقل". بالإضافة إلى عدم إشراك الحكومة للمواطنين بمختلف أنشطتها^{٩٠} نظراً لعدم وجود أي نص دستوري يوجب على الحكومة القيام بذلك.

أما فيما يتعلق بممارسة الشفافية من قبل السلطة التنفيذية، وبالنسبة للمال العام، فهناك علامات استفهام كثيرة تتعلق بعدم إدراج، ضمن الموازنة العامة، موازنات مؤسسات عامة عديدة بحيث لا تخضع هذه الأخيرة لمراقبة أجهزة الرقابة. الأمر الذي جعل من هذه الصناديق باباً واسعاً للهدر. فهناك ٨١ مؤسسة عامة منها ٣١ تابعة لرئاسة مجلس الوزراء و ٥٠ تابعة للوزارات المختلفة.

أما بالنسبة للشفافية بما يخص مقررات السلطة التنفيذية، يصدر بعد كل جلسة لمجلس الوزراء بياناً رسمياً، يذيعه وزير الإعلام حيث يرد فيه جميع مقررات جلسات مجلس الوزراء إن كانت برئاسة رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء^{٩١}.

المحاسبة (القانون)

٦. إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة أعضاء السلطة التنفيذية على تصرفاتهم وأعمالهم؟

الدرجة ٧٥

أعطى قانون أصول المحاكمات الجزائية الأخير، بموجب نصّ عام، المحاكم العادية صلاحية النظر في جميع الدعاوى الجزائية، ما لم يوجد قانون خاص يمنع عنها صلاحية النظر في قضايا معينة ليدخلها في اختصاص محاكم إستثنائية أو خاصة، كالمجلس العدلي، أو المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء مثلاً؛ فاختصاص المحاكم العادية هو الأصل، لتمتعها - المبدئي - بالولاية الشاملة^{٩٢}.

٨٩ LebanonDebate.com ٢٠١٤/٥/٩.

٩٠ المصدر نفسه

٩١ OOV=Itemid&٢٠١٨٣=http://alwifaknews.com/index.php?option=com_content&task=view&id ٩١

٩٢ ٣٤٩٥٩?/http://www.lebarmy.gov.lb/ar/news ٩٢

وعملًا بأحكام الدستور^{٩٣} يتألف المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء من: سبعة نواب ينتخبهم المجلس النيابي في بدء كل ولاية وفي أول جلسة يعقدها كأعضاء أصيلين، وينتخب ثلاثة نواب آخرين إحتياطيين^{٩٤}، وذلك لمدة ولاية مجلس النواب، وتسمي محكمة التمييز ثمانية من أعلى القضاة العدليين رتبةً حسب درجات التسلسل القضائي أو بالنظر إلى الأقدمية إذا تساوت درجاتهم، ويجتمعون تحت رئاسة أعلى هؤلاء القضاة رتبة^{٩٥}

وإن مهماته الأساسية تكمن في محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء بالجرائم المسندة إليهم. وتتأّكد هذه الصفة الجزائية بطبيعة إجراءات الإتهام المتبعة أمام المجلس النيابي الذي أعطي صلاحية إستثنائية ألا وهي حق تحريك الدعوى العامة مكان النيابة العامة، وبطبيعة إجراءات التحقيق أمام لجنة التحقيق^{٩٦}.

تخضع السلطة التنفيذية لمراقبة مجلس النواب، بصفتها هذه، كما يخضع لهذه المراقبة كل وزير من وزرائها. وللمجلس حق مناقشة كل عمل تقوم به الحكومة مجتمعة، أو أي عمل يقوم به أي وزير، ولا يحدّ من سلطة المجلس أي حدّ، وصولاً إلى سحب الثقة من الحكومة مجتمعة أو من وزير معين^{٩٧}.

وإقالة أحد الوزراء منوطة بمجلس الوزراء مجتمعاً^{٩٨} وتتطلب موافقة ثلثي أعضاء الحكومة^{٩٩}.

علماً ان السلطة التنفيذية هي بدورها حرّة في أداء وظيفتها، ولكن تحت سقف الدستور، وغير ملزمة بالتشاور مع أي مرجع لاتخاذ ما تراه مناسباً من قرارات. ولكن مجلس الوزراء ملزم بأن يقوم بالتنقيب عن كل ما يختص بالموضوع المطروح أمامه أما بالنسبة للرأي العام فلا يستشار.

هذا من جهة أولى، ومن جهة ثانية يبقى أعضاء السلطة التنفيذية عرضة للملاحقة أمام القضاء من قبل أي متضرر في حال ارتكاب الجرائم المنصوص عنها في قانون الإثراء غير المشروع^{١٠٠}.

كذلك فإن صلاحيات مجلس النواب في مراقبة السلطة التنفيذية لا تقف عند حدود الوزراء، بصفتهم هذه، بل تمتد إلى الإدارة التي يرأسها الوزير وإلى الهيئات والمؤسسات المستقلة الخاضعة لسلطته، بحيث يكون مسؤولاً عن أداؤها ويحاسب على الأخطاء التي تقتربها إذا ثبت أنه لم يلاحق هذه الأخطاء ولم يحاسب المسؤولين عنها.

أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية والمالية العامة فقد عالجها القانون بكل تفاصيلها. إذ "تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء"^{١٠١}. كما فرض على الحكومة أن تقدم كل سنة في بداية تشرين الأول، لمجلس النواب، موازنة شاملة لنفقاتها ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً^{١٠٢}.

من هنا تصبح الحكومة مقيدة في نفقاتها ودخلها بنود الموازنة التي لا يجوز لها تخطّيها إلا بموجب قانون يصدر عن مجلس النواب.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية فلقد فرض الدستور على الحكومة أن تضع ما يسمى في آخر كل سنة بـ "قطع الحساب"، أي بيان كيفية تنفيذ الموازنة للسنة المنصرمة تبين فيه المداخل والمصاريف التي تحققت خلال تلك السنة. وللمجلس صلاحية مناقشة هذا البيان والتصويت عليه أو محاسبة الحكومة إذا وجد أي خلل فيه^{١٠٣}.

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أنه "لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزينة إلا بموجب قانون"^{١٠٤}. و "لا يجوز منح أي إلتزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود"^{١٠٥}.

بالمختصر، إن السلطة التنفيذية بكامل مكوناتها هي على الصعيد النظري خاضعة لمراقبة ومحاسبة مجلس النواب. إلا أنه، بعد مؤتمر الطائف أصبحت كل الخدمات تشكل على أساس الوحدة الوطنية بحيث أن المجلس النيابي، أصبح عملياً، ممثلاً كله في الحكومة، الأمر الذي أضعف الرقابة النيابية عملياً.

أما أصول الملاحقة، فهي متاحة لكل متضرر، بحسب نص المادة العاشرة من قانون الإثراء غير المشروع التي تعطي الحق للمتضرر بتقديم شكوى خطية موقّعة منه للنيابة العامة أو مباشرة لقاضي التحقيق الأول

١٠١ المادة ٨١ من الدستور.
١٠٢ المادة ٨٣ من الدستور.
١٠٣ المادة ٨٧ من الدستور.
١٠٤ المادة ٨٨ من الدستور.
١٠٥ المادة ٨٩ من الدستور

٩٣ المادة ٨٠ من الدستور.
٩٤ المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى.
٩٥ المادة ٢ من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى.
٩٦ <http://www.lebarmy.gov.lb/ar/news/349097>
٩٧ المادة ٣٧ والمادة ٦٨ من الدستور.
٩٨ الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من الدستور.
٩٩ www.pcm.gov.lb
١٠٠ المادة ٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية

المحاسبة (الممارسة)

٧. إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر رقابة فعالة على أنشطة السلطة التنفيذية؟ الدرجة ٢٥

على الصعيد العملي، نرى أن المراقبة على أنشطة السلطة التنفيذية تكاد تكون معدومة بسبب الحالة السياسية التي تسود البلاد منذ اتفاق الطائف ولغاية اليوم، والتي نتج عنها اتفاق جميع القوى السياسية على أن تكون الحكومات التي تتشكل حكومات وحدة وطنية، أي حكومات مؤلفة من سائر الكتل النيابية التي يتألف منها المجلس النيابي، الأمر الذي ألغى عملياً وجود المعارضة، إذ لا يُعقل أن تعارض أية كتلة وزيرها الموجود في الحكومة أو أن تسعى لإسقاط هذه الحكومة، ما دامت هي ممثلة فيها... ولكن الشارع اللبناني تكفل في إسقاط خمس حكومات حتى تاريخه^{١٠}، ومن بينها حكومتين بعد اتفاق الطائف.

وهذا الأمر لن يستقيم إلا بالعودة إلى التطبيق الصحيح للنظام الديمقراطي اللبناني، أي ترك الأكثرية تحكم مقابل أن تلعب الأقلية دور المعارضة، كما كانت الحال قبل الحرب المشؤومة وقبل اتفاق الطائف.

ولكن يمكن لمجلس النواب توجيه أي سؤال إلى وزير الوصاية عن مطلق أي موضوع يعود لهذه المؤسسات بما فيها المالية والمتعلقة بهذه الوزارة العائدة لها.

في بيروت. وحتى يومنا هذا، لم ترفع أي شكوى سناً لهذا القانون. أما أصول المحاكمات الرامية إلى تجريم أو تبرئة المتهم، فقد اعتمدت توازناً دقيقاً بين أفرقاء النزاع لكي لا يستعمل هذا القانون لغايات سياسية أو لأداة يحارب فيها الأخصام السياسيون بعضهم بعضاً محاربة مجانية لا تقدم ولا تؤخر في مجرى الحياة العامة، لا بل بالعكس، قد تكون سبباً لمزيد من الأزمات السياسية.

وعليه، نصت المادة العاشرة منه على ما حرفيته: "على الشاكي أن يقدم كفالة مصرفية مقدارها خمس وعشرون مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ١٦,٦٦٦ دولاراً أميركياً. ويعتبر البعض^{١٦} أن هذه الكفالة بمثابة عائق للتقدم بالشكوى. مع العلم أنه يمكن استعادة هذا المبلغ متى كانت الشكوى صحيحة وبالمقابل تتم مصادرة هذا المبلغ إذا كانت الشكوى كيدية".

كما نصت المادة ١٥ منه على ما حرفيته "إذا تقرر منع المحاكمة عن المشكو منه أو إبطال التعقبات بحقه، فللمرجع المختص أن يقرر تغريم الشاكي السبيء النية بمبلغ لا يقل عن مئتي مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ١٣٣,٣٣٣ دولار أميركي، وبالسجن من ثلاثة أشهر كحد أدنى إلى سنة بقرار نافذ على أصله، كما له أن يقرر إلزام الشاكي ببناء على طلب المشكو ضده بدفع تعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء تقديم الشكوى". وبذلك يكون قد تأمن التوازن بين فريقَي الشكوى.

هذا مع الملاحظة أن المادة ١٠ من هذا القانون قد حصرت حق ملاحقة المتهم بالمتضرر فقط من فعل المثيري، وهذا الضرر يجب أن يكون مباشراً وشخصياً.

ومعاقبة الفساد لا تتوقف على قانون الإثراء غير المشروع الذي لا يسمح بملاحقة من أثرى إثراء غير مشروع إلا من قبل المتضرر. فبالمقابل إن قانون العقوبات قد أفسح في المجال أمام القضاء بالتحرك تلقائياً أو بناء على إخبار يفيد أن أحد متولي السلطة العامة قد أثرى إثراء غير مشروع. وهذا الإخبار هو مجاني ولا يتطلب دفع أي مبلغ. ويعاقب القانون جريمة الرشوة^{١٧} وجريمة صرف النفوذ^{١٨} والإختلاس واستثمار الوظيفة^{١٩}.

وبذلك يكون الإثراء غير المشروع ملاحق ومعاقب عليه بموجب قانوني، الأول قانون الإثراء غير المشروع، والذي يقتصر تحريك الملاحقة فيه على المتضرر فقط. وقانون العقوبات الذي يجيز للنيابة العامة الملاحقة إما تلقائياً وإما بناء على إخبار.

١٠. "حكومة رشيد كرامي ١٩٦٩/٤/٢٥، وحكومة تقى الدين الصلح ١٩٧٤/١٠/٣١، وحكومة العميد نور الدين الرفاعي ل ٦٥ ساعة فقط، والحكومة الأولى بعد اتفاق الطائف، حكومة عمر كرامي ١٩٩٢ والحكومة الثانية إثر اغتيال رفيق الحريري ٢٠٠٥".

١٦. النائب غسان مخير في معرض مشاركته لورشة العمل لمناقشة هذه الورقة بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١٠ في فندق ريفيرا.
١٧. قانون العقوبات، المواد ٣٥١ حتى ٣٥٦.
١٨. المادتان ٣٥٧ و ٣٥٨ من المصدر نفسه.
١٩. المواد ٣٥٩ حتى ٣٦٦ من المصدر نفسه.

النزاهة (القانون)

٨. إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟

الدرجة ٢٥

يعد أعضاء السلطة التنفيذية مسؤولين أمام الدستور وأمام قانون الإثراء غير المشروع، كما أنهم مسؤولون أمام القوانين كافة كغيرهم من المواطنين.

فالمادة ٧٠ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ نصت على ما يلي: "لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلاً بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس".

والمادة ١٧ من قانون "الإثراء غير المشروع" نصت على ما يلي: "مع مراعاة أحكام الدستور، تنظر محاكم الاستئناف الجزائية في بيروت بالدرجة الأولى في قضايا الإثراء غير المشروع".

هذا على الصعيد العام، أما على صعيد علاقة السلطة التنفيذية بعامة الشعب فيمكن لكل متضرر أن يلاحق الوزير أمام القضاء العدلي تحصيلاً لحقوقه. مع الإشارة الى أنه لا توجد مدونة سلوك (Code of Conduct) لأعضاء السلطة التنفيذية ولا يوجد قانون لحماية كاشف الفساد (Whistle Blower). ولا يوجد قواعد تنظم تضارب المصالح (Conflict of Interest Law) والصلاحيات، كمبدأ فصل النيابة عن الوزارة.

أما بالنسبة لقبول الهدايا والهبات، فإن قانون العقوبات في المواد ٣٥١ و ٣٥٢ يفرض العقوبات على كافة من يعمل بالشأن العام إذا قبل هدية أو رشوة... ولكن كما في كل النصوص القانونية في لبنان، يوجد دائماً مخرج للمتورط بحيث تصعب ملاحقته، إذ علّقت هذه المواد قبول الهدية، أو أي منفعة أخرى، ليقوم بالمقابل بعمل شرعي من أعمال وظيفته. وهنا تكمن المشكلة في التعاطي مع النص، مع العلم أنه من البديهي الظن أنه لا يوجد هدية تعطى لمن يعمل في الشأن العام بدون مقابل.

النزاهة (الممارسة)

٩. إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية من حيث الممارسة؟

الدرجة ٢٥

لغاية اليوم، لم يصل إلى علمنا أن أي من هذه الأصول التي تناولناها أعلاه قد طُبّق، إذ لم يطالب أحد بتطبيقها. فلا نعتقد أن مواطناً قد ادّعى على وزير، أو أن مجلس النواب قد سعى لمحاكمة وزير (من يسقط الوزارة يسقط الوزير). علماً أن محاربة الفساد هي مباحة بكل الوسائل القانونية ولا يوجد أي نص يمكن التذرع به للحد منها. وتكمن المشكلة هنا في عدم وجود قانون يحمي كاشف الفساد.

إن كل هذه الوقائع تقودنا إلى القول: "أن هناك غياب كامل للتصرفات والأعمال التي تهدف إلى ضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية بحيث أن وقائع سوء السلوك تمر دون عقاب في الأغلب الأعم". ولم يُتهم يوماً أحد من أعضاء السلطة التنفيذية بتهمة قبول الهدايا الثمينة.

الدور

إدارة القطاع العام (القانون والممارسة)

١٠. إلى أي مدى تعد السلطة التنفيذية ملتزمة ومشاركة في عملية تطوير قطاع عام يتمتع بإدارة جيدة؟

الدرجة ٢٥

لا نرى أن السلطة التنفيذية تبذل أي جهد لتطوير القطاع العام ليصبح شفافاً ونزيهاً بالرغم من وجود نصوص قانونية واضحة وأجهزة رقابة عديدة بتصرفها. واللافت هنا أن أجهزة الرقابة تابعة للسلطة التنفيذية التي من المفترض أن تراقب أعمالها!

تشرف السلطة التنفيذية على القطاع العام من خلال أعمال الرقابة التي تمارسها بالمبدأ بواسطة وزارة المالية ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة والتفتيش المركزي.

أ. وزارة المالية:

نصت المادة ٢ من قانون المحاسبة العمومية المنشور بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦٣، والمعدل بقانون ٣ أيلول ١٩٦٦، على تحديد الأموال العمومية بأنها أموال الدولة والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.

من هنا نشأت صلاحية وزارة المالية في مراقبة أموال كل هذه الهيئات، عملاً بالمادة الأولى من المرسوم رقم ٢٨٦٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، المتعلق بتنظيمها بما يتناوله من إدارة الأموال العمومية أو مراقبتها.

ولقد حرص المشتري اللبناني على التوازن بين دور وزارة المالية، من جهة، وبين عدم المساس بمبادئ اللامركزية من جهة ثانية، وهذا ما عالجته بدقة المواد السادسة والعشرون وما يليها من النظام العام للمؤسسات العامة.

أما رقابة وزارة المالية، فتشمل:

- ١- تحقق الواردات وتحصيلها وتوريدها إلى الصندوق وقيدها في الحساب المختص.
- ٢- تنفيذ النفقات في جميع مراحله.
- ٣- التثبت من مسك السجلات.
- ٤- تدقيق صحة الحسابات المتعلقة بأموال المؤسسة.

ب. رقابة ديوان المحاسبة:

نصت المادة ١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ على اعتبار ديوان المحاسبة هيئة قضائية إدارية مهمتها السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بمراقبة استعمالها بالفصل في صحة حساباتها وقانونية معاملاتها، وبمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها. أي أن رقابة ديوان المحاسبة تأتي في مرحلة ثانية بعد المرحلة التي تتولاها وزارة المالية، فالأولى هي لرصد الأخطاء أما الثانية فهي للمعاقبة على اقترافها.

ت. رقابة التفتيش المركزي:

أنشئ التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، وقد أوكل إليه المهمات التالية:

- ١- مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه.
- ٢- السعي إلى تحسين أساليب العمل الإدارية.

ث. رقابة مجلس الخدمة المدنية:

بموجب المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٧٢ تحددت صلاحيات مجلس الخدمة المدنية كما يلي: تستطلع الحكومة رأي مجلس الخدمة المدنية بالنسبة لتعيين مجلس إدارة للمؤسسات العامة وتحديد رواتبهم وتعويضاتهم.

هذه هي وسائل السلطة التنفيذية للإشراف على القطاع العام وعلى تطويره، وهي بحاجة إلى ورشة تحديث وتفعيل لتؤدي المهام الموكولة إليها، إذ باتت متخلفة عن العصر بعدما مضى على تكوينها أو إدخال تعديلات على أنظمتها أكثر من خمسين سنة. الإدارة في لبنان ترهلت وهي بحاجة إلى عملية إعادة هندسة كاملة وشاملة تصل إلى حد الثورة الإدارية الحقيقية.

النظام القانوني

١١. إلى أي مدى تمنح السلطة التنفيذية الأولوية للمحاسبة بالمجال الحكومي المسؤولية العامة (Public Accountability) ومكافحة الفساد على جدول أولويات الدولة؟ الدرجة •

لا تكمن الأهمية فقط في إصدار القوانين والإجراءات الرادعة للفساد - إذا توفرت وهي غير متوفرة - إنما أيضاً في وجود الإرادة السياسية لتطبيق هذه القوانين والاجراءات على كافة الصعد. وهذا ما تذهب إليه مقولة "العبرة ليست فقط في النصوص" والمسؤولية في هذا الصدد تقع في الأساس على السلطة التنفيذية بجميع عناصرها الاجرائية وعلى كافة المستويات في الدولة^{١١}.

باستثناء قانون الإثراء غير المشروع، الصادر بتاريخ ٢٧ / ١٢ / ١٩٩٩، لم تصدر في لبنان، في فترة ما بعد الحرب، أية قوانين لمحاربة الفساد، ولعل الأمر ناجم عن عدم مرور الوقت الكافي لاستقرار الأوضاع السياسية لدرجة تسمح بالانتقال إلى العمليات الإصلاحية الحقيقية.

فالإنسجام ما زال شبه مفقود داخل المؤسسات الرئيسيتين، أي مجلس النواب ومجلس الوزراء، خاصة وأن العديد من مكونات الجسم السياسي اللبناني ما زال واقعاً تحت تأثير العوامل الخارجية لدرجة أنه عند تأليف الحكومات كانت الأمور تتعقد لدرجة أن رئيس مجلس النواب بالذات كان يقول: لن تتألف الحكومة اللبنانية إلا بتوافق السياسيين. ثم وبعد اندلاع الحرب في سوريا أصبح تأليف الحكومة خاضعاً للتوافق السعودي الإيراني، بالرغم من كثرة التصريحات العلنية من قبل النواب والوزراء ورئيس الدولة والبيان الوزاري الذي يتناول الفساد بشأن محاربة الفساد، الذي تبقى حبراً على ورق. إذ في ظل هكذا جو سياسي لا يمكن الكلام على إصلاح حقيقي على أمل أن تعود الحياة السياسية إلى طبيعتها ويعود الكلام الجدي على الإصلاح.

- ١- وضع مخطط توجيهي للإصلاح الإداري والمالي.
- ٢- إعادة تنظيم الهيئات الرقابية (مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان الحاسبة والهيئة العليا للتأديب).
- ٣- إعادة هيكلة رئاسة مجلس الوزراء وخفض عدد المؤسسات العامة التابعة له والبالغة ٣١ إدارة ومؤسسة عامة.
- ٤- استحداث وزارة للتخطيط ينام بها وضع الدراسات والأبحاث والمخططات الإنمائية.
- ٥- تطبيق مكننة شاملة لإدارات ومؤسسات الدولة وخلق الحكومة الإلكترونية.
- ٦- إعادة النظر في قانون المحاسبة العمومية وتطويره بحيث يصبح حديثاً ومناسباً للعمل الإداري والمالي.
- ٧- خلق شبكة إلكترونية تربط جميع أجهزة القطاع العام والبلديات والأقضية والمحافظات والسفارات بوزارة المالية والبنك المركزي وهيئات الرقابة.
- ٨- إصدار جميع المراسيم التطبيقية المتعلقة بمؤسسة وسيط الجمهورية Ombudsman.
- ٩- تعيين وسيط الجمهورية.
- ١٠- ملء الشواغر في الوزارات عبر مجلس الخدمة المدنية فقط، بعد إعادة تفعيله وتحسينه بالنصوص القانونية.
- ١١- إصدار جميع المراسيم التطبيقية العالقة والتي تشكل حاجزاً يجمّد تنفيذ قوانين عدة.
- ١٢- إعطاء الاستقلالية الكاملة للأجهزة الرقابية وإيجاد طريقة جديدة لتعيين موظفيها والمسؤولين فيها تضمن لهم الاستقلالية الكاملة وعدم الإرتهان لأية مرجعية، لأن إلحاق الأجهزة الرقابية بمجلس الوزراء، كما هو حاصل اليوم، وتعيين أعضائها بمراسيم صادرة عنه يقلّص من دورها كمحاسب، إذ إنها تخضع الآن لسلطة الجهة التي عليها أن تراقب أعمالها.
- ١٣- إستحداث مؤسسات إدارية من وحي التطور الهائل الذي أصاب كل مناحي الحياة، تكون على مستوى تحديات القرن الحادي والعشرون، ومنها على سبيل المثال ما يتعلق بالبيئة، وبالطاقة المستدامة، وبالعلوم الإدارية الحديثة، وبمناهج التربية والتعليم وبالبحوث العلمية.
- ١٤- وضع أدلة إجرائية Procedures Manuals لجميع أجهزة القطاع العام.
- ١٥- إعادة تنظيم وتبويب الموازنة العامة بحيث تصبح موازنة تحليلية.
- ١٦- وضع شرعة الحوكمة والشفافية وتدريب العاملين في القطاع العام على تطبيق مضمونها.



السلطة القضائية

يضم سلك القضاء القضاة^{١١٢} ومن في منزلتهم من المحكمين والمشتغلين بالسلطة القضائية في نظام القضاء الوطني (وليس الدولي).

تأتي السلطة القضائية في لبنان، من حيث تراتبية السلطات، في المرتبة الثالثة بعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهي المؤتمنة على تطبيق القوانين وإقامة العدل والمساواة في المجتمع بالتعاون الملزم مع الجناح الآخر للعدالة، أي المحامين. فلا يجوز من حيث المبدأ أن تعقد المحاكم جلساتها بغياب محامين يمثلون المتقاضين في الدعاوى المدنية أو يدافعون عن المتهم في الدعاوى الجزائية، باستثناء المخالفات البسيطة التي يحق فيها للمتهم أن يطلب السير بال محاكمة من دون إلزامه بتعيين محام.

من هنا فإن القضاء العدلي يشكل بالمبدأ السلاح الأقوى والأفعل لمكافحة الفساد بفضل الشفافية المطلقة بعمله الذي لا يمكن أن يسير إلا بحضور المحامين، وبفضل محاولات اعتاقه من كل إرتباط سياسي أو إداري مع أي مكّون آخر من مكّونات الدولة، وبفضل إلتزامه الصارم بتطبيق القوانين. فالقانون صريح: لا جريمة ولا عقاب من دون نص. وأيضاً ليس للقاضي أن يضع النصوص بل له أن يطبقها. هذا ما تنص عليه القوانين اللبنانية، فهل الواقع هو بحسب هذه النصوص؟ قبل الإجابة عن هذا السؤال، لا بد من استعراض تفاصيل البيئة القضائية:

إن الهيئة القضائية هي في موضع انتقاد من قبل المجتمع اللبناني ككل، بمن فيهم السياسيين والمدنيين والصحافيين في معظم الأوقات، حتى أمست المشكلة الحالية، حول كيفية إقناع المواطن اللبناني بأنه يعيش في دولة تحميه ومن أن السلطة القضائية تسعى في نطاق صلاحياتها وممارستها النزينة لتحقيق دولة القانون والمؤسسات. ولقد حاول وزير العدل السابق^{١١٣}، بحسب قوله، العمل في سبيل إعادة ثقة الجسم القضائي بنفسه وثقة المواطنين بالجسم القضائي "معترفاً بوجود مشاكل أساسية تنبع من مصادر ثلاث، وهي:

- ١- من داخل القضاء نفسه.
- ٢- من الطبقة السياسية والنافذين.
- ٣- من ذهنية مهيمنة على أكثرية اللبنانيين ولا يمكن تجاهل خطرها على مؤسسة القضاء.

والمؤسف أن هذا السيناريو يتكرر في كل مرة يستلم وزير العدل حقيبته، فيتناول موضوع القضاء وتطهيره من القضاة الفاسدين... الخ. وفي وقت يعتبر ذلك الكثير من القضاة النزيبين إهانة كبرى بحقهم.

أما بالنسبة لمبدأ سهولة اللجوء إلى القضاء من قبل المواطن فهناك عقبات تعترضه تحول دون تحقيقه في بعض الأحيان، كمثال بعض الرسوم القضائية التي تخرق مبدأ سهولة اللجوء إلى القضاء، ولا سيما في القضايا المدنية والتجارية. ودعوى مخاصمة الدولة عن أعمال السلطة القضائية التي تفرض تأمين مالي يُصادر لصالح الخزينة إذا رُدت الدعوى. غير أنه فيما يتعلق بالقضاء الجزائي، فلا رسوم تُذكر. ولا بد من الإشارة إلى أن القضاء الجزائي يلعب دوراً أساسياً في محاربة الفساد

إن معاشات القضاة مضمونة بموجب نص القانون، ومصدرها موازنة الدولة. كما أن هناك مصدراً آخر هو صندوق تعاضد القضاة الذي يتغذى من رسوم يدفعها المواطن عند قيامه بأي عمل قانوني. كما يحق للقضاة في الدرجات المتقدمة بسائق ومرافق. كما يتمتع القضاة بمساعدات في تسديد أقساط المدارس وفي بدلات الإستشفاء. وهذه المداخل هي ثابتة ولا يمكن المساس بها، وهي مطبقة بكل دقة.

أما على صعيد الموارد البشرية فهناك نقص في عدد القضاة، إنما يجري العمل على معالجته عبر الدورات السنوية في معهد القضاة. كما أن هناك نقص في عدد الموظفين الإداريين.

أما على صعيد الخبراء، فإن الملاحظ أن عددهم هو في ازدياد كبير. إن القضاء في لبنان مستقل تماماً في عمله، فلا مجال لتدخل أية سلطة في هذا العمل، هذا على الصعيد القانوني والدستوري البحت. إنما في لبنان، جرت العادة على التدخلات الشخصية والمسائرات الشخصية بين المسؤولين في مختلف المناصب والمراكز، وبين الذين يطلبون منهم خدمة على سبيل الصداقة. وهذا الأمر ينطبق على بعض القضاة، مما يشكل أحياناً عقبة كبيرة دون وصول أصحاب الحق الفعليين إلى حقوقهم. إنما التقاضي على عدة درجات يسد هذه الثغرة في أغلب الأحيان.

أما على الصعيد المسلكي البحت، فالقاضي المرتكب لمخالفة ما يُلاحق من قبل مجلس تأديب خاص بسلك القضاء. ولهذا المجلس حق إصدار العقوبات بحق القاضي التي يمكن أن تتراوح بين التنبيه واللوم وإنزال الدرجة، وصولاً إلى الصرف من الخدمة. مع العلم أن اختصاص القضاة يقتصر على فرعين أساسيين فقط، أي الفرع الجزائي والفرع المدني، بكل ما فيهما من فروع فرضها العلم الحديث. ويمكن الاعتراض على قرارات المجلس أمام الهيئة العليا للتأديب.

^{١١٢} لأغراض الترجمة العربية يشير لفظ "القضاة" إلى المشتغلين بالمناصب القضائية جميعاً: قضاة ووكلاء نيابة.
^{١١٣} كلمة وزير العدل السابق شكيب قرطباوي، في احتفال الذكرى الخمسين لتأسيس معهد الدروس القضائية، ٥ كانون الثاني ٢٠١٣.

إن عمل القضاة هو علني، بمعنى أن جلسات المحاكمة هي علنية تحت طائلة الإبطال. ويمكن لأي مواطن أن يحضرها حتى ولو لم يكن معنياً بموضوعها. كما أن بإمكانية أي مواطن أو إعلامي الاطلاع على الأحكام والاستحصال على صور عنها. ولكن ما يبقى سرياً هو مداولات هيئة المحكمة استعداداً لكتابة الحكم، وأيضاً التحقيق الذي يجريه قاضي التحقيق. إنما سرية التحقيق تنتهي بعد اطلاع النيابة العامة عليه ووضع مطالعتها، حيث يصبح عندها ملف التحقيق مباحاً للعموم بكامله.

يجب أن تكون الأحكام واضحة ومعلّلة، تظهر فيها الأسباب التي أدت إلى الفقرة الحكمية، تحت طائلة بطلان الحكم. ويصدر الحكم بتوقيع أعضاء الهيئة الحاكمة. أما إذا كان أحد الأعضاء غير موافق عليه فهو ملزم بإبداء رأيه في ملحق تابع مباشرة للحكم، على أن يكون هذا الرأي مفصلاً وواضحاً ومسنداً إلى وقائع ونصوص قانونية.

كما يمكن لكل محام أو اختصاصي في القانون أن يعلق على هذا الحكم وينشر تعليقه في المجلات المتخصصة مهما كان نوع هذا التعليق: مؤيداً للحكم أو منتقداً له.

يجب على القاضي، عند دخوله سلك القضاء، أن يقدم تقريراً يصرّح فيه عن أمواله المنقولة وغير المنقولة، وكذلك عن ممتلكات زوجته وأولاده القاصرين، ويودع هذا التقرير عند الرئيس الأول لمحكمة التمييز. يخضع القضاة لشرعية سلوكيات وأخلاقيات القضاء، أقرتها جمعيتهم العمومية بتاريخ ٢٠٠٥/١/٢٥. يمنع على القضاة إشغال أي وظيفة أو منصب منتخب، ما خلا التعليم في الجامعات ومعاهد التعليم العالي. أما بعد انتهاء خدمته في سلك القضاء فهو حر في ممارسة أي عمل يراه.

للقضاء دور أساسي في محاربة الفساد عن طريق محاكمة الفاسدين والمُفسدين وإصدار الأحكام بحقهم، إنما تبقى فاعلية القضاء في هذا المضمار غير كاملة ولا تصل إلى المستوى المطلوب، وذلك بسبب تمكّن بعض الفاسدين والمُفسدين من الحؤول دون وصول الملف إلى القضاء، فيستعملون أساليبهم في إخفاء الملف أو في إيقافه في مرحلة إدارية ما، فلا يصل معها إلى القضاء للعب دوره.

يمكن للقضاء أن يلاحق أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية بعد وصول الأخبار إليه من أحد المواطنين. كما يمكن للقضاء، عن طريق المحكمة المسماة مجلس الشورى، أن يُبطل أي عمل من أعمال السلطة التنفيذية بعد نظره في الدعاوى التي يقدمها أي مواطن متضرر من أي عمل من أعمال السلطة التنفيذية بجميع أجهزتها.

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم السلطة القضائية من حيث قدرتها على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودورها في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

مؤشرات تقييم السلطة القضائية النتيجة المحصلة ٦٢%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٧٥	٧٥	الموارد	السعة - Capacity 69%
٧٥	٥٠	الاستقلالية	
٥٠	٧٥	الشفافية	الحوكمة - Governance 67%
٧٥	١٠٠	المحاسبة	
٥٠	٥٠	النزاهة	
٥٠		الرقابة على السلطة التنفيذية	الدور - Role 50%
		الملاحقة القضائية على حالات الفساد	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.
- ١٠٠، تعني مطبقة.

يرأس وزارة العدل، وزير العدل. ويرأس المحاكم العدلية والمحاكم الخاصة، مجلس القضاء الأعلى، الذي يتألف حالياً من عشرة أعضاء، هم الرئيس الأول لمحكمة التمييز - رئيساً، والنائب العام لدى محكمة التمييز - نائباً للرئيس، ورئيس هيئة التفتيش القضائي - عضواً. هؤلاء الثلاثة هم أعضاء دائمون فيه بفعل مراكزهم. يضاف إليهم الأعضاء غير الدائمين وهم:

ثلاثة قضاة من رؤساء الغرف لدى محكمة التمييز، وقاضيان من رؤساء الغرف لدى محاكم الإستئناف، وقاض من رؤساء الغرف لدى محاكم الدرجة الأولى، وقاض عدلي يختاره وزير العدل من رؤساء المحاكم أو من رؤساء الوحدات في وزارة العدل (أعضاء).^{١٠} ويعين الأعضاء غير الدائمين بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل لمدة ثلاث سنوات، ولا يمكن التجديد إلا لنصف هؤلاء الأعضاء ولمرة واحدة فقط.

وتشمل صلاحياته السهر على حسن سير القضاء وعلى كرامته واستقلاله وحسن سير العمل في المحاكم ويتخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن. وضع مشروع المناقشات والإلحاقات والانتدابات القضائية الفردية أو الجماعية وعرضها على وزير العدل للموافقة عليه. ولا تصبح التشكيلات نافذة إلا بعد موافقة وزير العدل. وعند حصول إختلاف في وجهات النظر بين وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى، تعقد جلسة مشتركة بينهما للنظر في النقاط المختلف عليها. في حال إستمرار الخلاف ينظر مجلس القضاء الأعلى مجدداً في الأمر للبت فيه، ويتخذ قراره بأكثرية سبعة أعضاء، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً وملزماً. ويصدر التشكيلات القضائية بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل. يؤلف المجلس التأديبي للقضاة. ويدرس ملف أي قاض ويطلب إلى هيئة التفتيش القضائي إجراء التحقيقات اللازمة واتخاذ التدابير والقرارات المناسبة. وينظر في طلبات العفو الخاص المقدمة من المحكومين بعقوبة الإعدام أو المحالة إليه من المراجع المختصة. يعين لجنة مؤلفة من ثلاثة من أعضائه للنظر في سائر طلبات العفو الخاص. ويبدى الرأي في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء العدلي، واقتراح المشاريع والنصوص التي يراها مناسبة بهذا الشأن على وزير العدل. يوجد في مركز كل محافظة قصر عدل واحد باستثناء محافظة جبل لبنان حيث يوجد فيها قصر عدل في بعثا وآخر في جديدة المتن.^{١١}

وتضم وزارة العدل المديرية العامة، وعلى رأسها مدير عام، والمحاكم، وهي محاكم عدلية، من مدنية وجنائية ومحاكم عسكرية ومحاكم إدارية وديوان المحاسبة.

السعة الموارد (القانون)

١. إلى أي مدى تتوافر قوانين تسعى لضمان الرواتب وظروف العمل الملائمة للقضاء؟
الدرجة ٧٥

تعتبر القوانين التي تضمن رواتب القضاة جيدة. وهناك مصدران لمداخل القضاة:

أ- المصدر الأول وهو القانون الذي يحدد معاش كل قاض بحسب رتبته. ومصدر هذا المعاش هو خزينة الدولة. وقد تحددت معاشات القضاة بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٨٥٥ سنة ١٩٦١ ثم تعدلت هذه المعاشات عام ١٩٦٢ وعام ١٩٦٨ بالمرسوم رقم ١٠١٨٠.

ثم بدأت تزداد مع كل زيادة تطراً على معاشات موظفي الدولة تبعاً لجدول تحديد غلاء المعيشة.

وأخر تعديل لها حصل عام ٢٠١١ عندما اعتبرت الدولة أن القاضي هو موظف من نوع خاص، وعليه ضاعفت راتبه دفعة واحدة بموجب قانون صادق عليه مجلس النواب. والمعدل الحالي لراتب القاضي هو ستة ملايين ليرة لبنانية، أي ما يقارب الاربعة آلاف دولار أميركي.^{١٢} وهذه الزيادات كانت "ضرورية وأساسية كي يتمكن القاضي من العيش مع عائلته بطريقة كريمة ولائقة، بحيث لا يتعرض للتجارب ولا للعوز".^{١٣}

ب- المصدر الثاني، هو صندوق خاص تأسس بموجب قانون، ويدعى صندوق تعاضد القضاة، ويتغذى من رسوم تفرض على المواطنين عند قيامهم بأي عمل قانوني، كتقديم الدعاوى، أو بيع عقار، أو تأسيس شركة.^{١٤} أوجب القانون على مجلس النواب استطلاع رأي مجلس القضاء الأعلى في كل مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء العدلي. ولا بد من الإشارة هنا إلى ما حصل أخيراً في اللجنة البرلمانية التي يرأسها النائب جورج عدوان، حيث اقترحت وبدون الرجوع إلى مجلس القضاء الأعلى إلغاء صندوق التعاضد للقضاة بحجة أن الدولة بحاجة إلى المال لتمويل سلسلة الرتب والرواتب العائدة للموظفين العاميين،

^{١١٧} مقابلة شخصية مع أحد القضاة في الخدمة الذي أراد أن يبقى اسمه سرياً.
^{١١٨} بيان وزير العدل السابق شكيب قرطباوي حول متابعة موضوع زيادة رواتب القضاة والذي كان قد بدأه وزير العدل الأسبق إبراهيم نجار ومجلس القضاء الأعلى. ولقد تم إنجازه عبر العمل مع لجنة الإدارة والعدل ولجنة المال والموازنة ومن ثم الدور الرئيسي لرئيس مجلس النواب في وضعه على جدول أعمال مجلس النواب وإقراره.
اننا نورد كل هذه التفاصيل في المعلومات لتبيان التأثير السياسي على القضاء من ناحية الموارد - <http://www.justice.gov.lb> - ٢٠١٢/٧/٢٧.

^{١١٩} قانون القضاء العدلي (المادة ٤)

^{١١٤} المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، المعدل بالمرسوم رقم ٢٢ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣، والقانون رقم ٣٢٦ تاريخ ٢٠٠١/٦/٢٨ والقانون ٣٨٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/٢١.

^{١١٥} www.justice.gov.lb/CP/ViewPage.aspx?id=٥٧٦&language=l
^{١١٦} <http://www.justice.gov.lb/CP/ViewPage.aspx?id=٥٧٦&language=l>

٢. إلى أي مدى يتمتع القضاء بمعدلات ملائمة من الموارد المالية والعاملين والبنية الأساسية اللازمة للعمل الفعال من حيث الممارسة؟

الدرجة ٧٥

لدى القضاء موارد مالية ملائمة، نوعاً ما، من أجل الاطلاع بالواجبات بشكل فعال. وهي كما أوردنا في الموارد (القانون) تطبق حرفياً من حيث الممارسة. وتعتبر الآن رواتب القضاة ملائمة ولا يوجد أي مبرر أو أية أسباب اقتصادية قوية للجوء الى الفساد.

إن مداخل السلطة القضائية من معاشات وخلافه تأتي فقط من الميزانية العامة للدولة (باستثناء - طبعاً - المداخل الإضافية للقضاة المتأية من صندوق التعاضد، الذي هو صندوق مستقل ولا تدخل حساباته في الميزانية العامة للدولة) ولا يمكن مقارنة معاش القاضي بما يحضه المحامي الممارس لمهنته الحرة والتي لا يفصح عنها للعلن. إن مداخل المحامين تتفاوت ما بين المحامين أنفسهم لاختلاف القضايا التي يلاحقونها، والأتعاب التي يتقاضونها. إن النظام القضائي اللبناني لا يستوجب أن يكون للقاضي أجهزة متخصصة تابعة له مباشرة لتنفيذ مهامه. وعليه، نصت مختلف القوانين على السماح للقاضي بالاستعانة بأي جهاز من أجهزة الدولة لمعاونته في القضية التي يرى وجوب الاستعانة بأخصائيين لحلها. كما نصت هذه القوانين على إلزامية استجابة هذه الأجهزة لطلبات القضاء. ومثلاً على ذلك، يمكن للقاضي الطلب من الأدلة الجنائية أو المختبر الجنائي أو الأمن العام أو دائرة تسجيل السيارات، إفاده المعلومات التي يطلبها لإنارته في القضية المعروضة أمامه. كما يستطيع تكليف هيئات أو خبراء غير رسميين للقيام بمهام يحددها، وإنما في هذه الحالة يفرض على المتقاضين دفع بدل أتعاب هؤلاء المكلفين.^{١٣٣} إضافة الى ذلك، فإن وزارة العدل مزودة بمكتبة حديثة وممكنة، موضوعة بتصرف القضاة حيث يمكنهم الإطلاع على آخر مستجدات العلوم في العالم. كما أن الوزارة توفد دورياً قضاة الى الخارج للإفادة من دورات تدريبية أو المشاركة في مؤتمرات تعرض فيها الأبحاث القانونية.^{١٣٤} أما فيما يتعلق بالموارد البشرية فهناك نقص كبير في العاملين بالقضاء والمراكز الشاغرة عديدة ولا سيما بعدد رؤساء الأقسام.

أما بخصوص المساعدين القضائيين، ففي عام ١٩٧٥ كان هناك ٢٧٠ قاضياً و٢٠٠٠ موظفاً في قصور العدل، حالياً يوجد ٥٦٠ قاضي و٧٥٠ موظفاً.^{١٣٥} أما بالنسبة لعدد القضاة، فهناك من يعتبر أن المشكلة كامنّة في سوء التوزيع وليس العدد، إذ نجد مثلاً في بيروت وحدها ما يقارب الـ ٤٥٪ من القضاة بينما يتوزع الباقي فقط على المناطق اللبنانية كافة.^{١٣٦} وأما بخصوص الخبراء، هناك ٦٠٠ آلاف خبير، فيما لبنان بحاجة الى ٥٠٠ خبير متخصص فقط.^{١٣٧} ويعتبر وزير العدل أشرف ريفي أن الجسم القضائي هو جسم غير مكتمل، وجسم غير مكتمل يعطي نتائج غير مكتملة.^{١٣٨}

^{١٣٣} المادة ٣٣٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية وما يليها

^{١٣٤} قانون أصول المحاكمات المدنية

^{١٣٥} محاضر لرئيس مجلس شورى الدولة القاضي شكرى صادر "حول مشاكل القضاء في لبنان والحلول المقترحة" - الأربعة في ٢٩ حزيران ٢٠١١

^{١٣٦} مقابلة شخصية مع أحد القضاة الذين لا يزالون في الخدمة

^{١٣٧} في ٢٩/٠٦/٢٠١١ - <http://bba.org.lb/news-details.php> - الرئيس شكرى صادر

^{١٣٨} التميز في القضاء على طاولة النقاش

ولكن أعيد النظر بهذا الإقتراح ولم يؤخذ به. كذلك بالنسبة لاقتراح المجلس النيابي بتعديل مدة العطلة القضائية وتقصيرها، وهذه تدخل أيضاً ضمن صلب الأمور التي يفترض الوقوف على رأي مجلس القضاء الأعلى فيها.^{١٣٩}

وفي نهاية كل سنة مالية، توزع موجودات الصندوق على القضاة بنسب مئوية، وبحسب رتبة كل قاض.

إضافة الى ذلك، فإن الدولة تؤمن لبعض القضاة، في الدرجات المتقدمة، مرافق أو أكثر، كما تساعد القضاة في تسديد أقساط أولادهم في المدارس وكذلك توفر لهم ضماناً استشفائياً كاملاً.^{١٤٠}

وبذلك يصبح مجموع مداخل القاضي، فضلاً عن التقديمات الإضافية كافية لتأمين معيشة لائقة له ولأسرته.

وهذه المداخل هي ثابتة ولا يمكن المساس بها إلا إذا حكم على القاضي بالجرم المنصوص عنه في المادة ٣٢ من القانون المنفذ بالمرسوم ٧٨٥٥ والذي هو: "خلال بواجبات الوظيفة، وكل عمل يمس الشرف أو الكرامة أو الأدب". وعليه نصت البنود E و O من هذه المادة على إمكانية خفض المعاش أو التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز السنة.

وبخلاف ذلك لا يوجد أي نص أو آلية يسمح بها للسلطة القضائية او أية سلطة أخرى باقتطاع جزء من دخل القاضي.

أما بالنسبة لظروف العمل للقضاة، فلا تعتبر ملائمة تماماً نظراً لعدم تجهيز قصور العدل بما يجب حتى يتمكن القاضي من ممارسة عمله في جو مريح.^{١٤١}

وفيما يتعلق بالتدريب، فهو مؤمّن في الداخل وفي الخارج ولكن لا يطبّق نظام تدريب مستدام. ويعتبر التدريب كافٍ لمعرفة القاضي بالقانون عبر مؤتمرات ومحاضرات ينظمها معهد الدروس القضائية، حيث يعرض مثلاً قاضي متقاعد خبرته في القضاء. ولكن لا يوجد تخصص بمجال معين بالنسبة للقضاة.^{١٢٩} بمعنى أنه لا توجد اختصاصات في فروع دخلت إلى النشاط البشري بفعل العلوم الحديثة.

الاستقلالية (القانون)

٣. إلى أي مدى يعتبر القضاء مستقلاً بحكم القانون؟

الدرجة ١٠

يُميّز مجلس القضاء الأعلى^{١٣٠} بين استقلال القضاء واستقلال القاضي، وذلك من ضمن واجبات القضاة وأخلاقياتهم، فينص على ما يلي: "على القاضي ألاّ يكتفي بالقول إنه مستقل بل أن يعمل بطريقة توحى بأنه مستقل بالفعل، وأن القاضي يكون مستقلاً إزاء المجتمع بوجه عام وإزاء أفرقاء النزاع بوجه خاص. في ضوء ذلك يمتنع القاضي عن إقامة أية علاقة غير ملائمة مع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ويحمي نفسه من كل تأثيرات من جانبهما". من حيث المبدأ القاضي مستقل استقلالاً تاماً في أداء وظيفته.

- لقد ضمن الدستور^{١٣١} استقلال القضاة، ما حرفيته: "والقضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني".
- وتطبيقاً لذلك نص قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد^{١٣٢} على ما يأتي: "القضاء سلطة مستقلة تجاه السلطات الأخرى في تحقيق الدعاوى والحكم فيها، لا يحد من استقلالها أي قيد لا ينص عليه الدستور". ومعلوم أن الدستور لا يُعدّل إلاّ وفق آلية معقدة^{١٣٣}
- كما نصت المادة الرابعة من قانون القضاء العدلي - المرسوم الإشتراعي ٨٣/١٥٠ - "أن مجلس القضاء الأعلى يسهر على حسن سير القضاء وعلى كرامته واستقلاله".

- كما نصت المادة ٤٤ من القانون نفسه على أن القضاة مستقلون في إجراء وظائفهم ولا يمكن نقلهم أو فصلهم عن السلك القضائي إلاّ وفقاً لأحكام القانون. وتنص المادة ١٩ جديدة فقرة ٢ من نظام مجلس شوري الدولة على أن مكتب مجلس الشوري "يسهر على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيبته واستقلاله".

إن الفرق مهم بين استقلالية القاضي في أثناء قيامه بوظيفته وبين استقلالية القضاء كسلطة. فاستقلالية القاضي في مجال إصدار أحكامه تعني أن أي مسؤول، مهما علا مركزه، لا يمكن أن يملّي عليه قرارات. فالقاضي يبقى في هذا المجال مستقلاً بينه وبين نفسه، الأمر الذي يمنحه حرية الاحتكام إلى علمه وإلى ضميره. هذا من ناحية، أما من الناحية الأخرى فنجد أن هناك قوانين تتعارض مع مبدأ استقلال السلطة القضائية، وهي، كما فصلها المحامي الدكتور فايز الحاج شاهين^{١٣٤}، على نوعين: النوع الأول من هذه النصوص يظهر في التعيين في المراكز العليا الذي يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء والمراكز العليا هي تحديداً^{١٣٥}. والنوع الثاني من النصوص تظهر في تعيين القضاة^{١٣٦} وفي التشكيلات القضائية والمناقلات^{١٣٧}، إذ يجب حصر التعيينات والتشكيلات بمجلس القضاء الأعلى دون الرجوع إلى أية سلطة أخرى كوزير العدل أو غيره من المسؤولين.

يتألف الجسم القضائي من قضاة يجري تعيينهم على الشكل التالي:
تعلن وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى عن حاجتهما إلى قضاة جدد^{١٣٩}. ينظم مجلس القضاء الأعلى مباريات الدخول^{١٤٠} ويطلب من الراغبين التقدم من إمتحان تعلن مواده للجمهور مع معدل علامات القبول. ثم يلتحق الفائزون بمعهد خاص لإعداد القضاة، حيث تمتد مدة التدريس ثلاث سنوات، وفق مناهج تعليمية محددة. يعين بعدها المتخرجون قضاة متدرجين، ثم وبعد انتهاء فترة التدرج يصبحون قضاة أصليين. ويسمح القانون بتعيين قضاة من بين المحامين أو المساعدين القضائيين أو الموظفين ضمن شروط معينة، أولها نجاحهم في المبارات، كما سبق ذكره أعلاه.

إلى جانب هؤلاء القضاة الأصليين الممتهين (Professionnels) نجد أعضاء هيئات إدارية أو نقابية ذات صفة قضائية، يعينون أعضاء في محاكم ذات اختصاص محدد، كما هي الحال لبعض أعضاء مجلس العمل التحكيمي، حيث نجد من بين أعضاء هيئة المجلس أفراداً يمثلون نقابات العمال أو أفراداً يمثلون أرباب العمل، ويكون لهؤلاء صفة المشاركة في إصدار الأحكام. وفي مطلق الأحوال، يجب أن تكون أكثرية أعضاء المجلس من القضاة الأصليين، أو لجان الإستملاك الابتدائية والإستئنافية التي تضم إلى القاضي العدلي عضوين تقنيين. وإلى جانب القضاء العدلي نجد "الضباط" المعيّنين من قبل وزارة الدفاع لتأليف المحاكم العسكرية.

لا تستند التعيينات إلى قانون بناء على معايير مهنية واضحة، ولقد تم مؤخراً تشكيل هيئة استشارية في وزارة العدل، تعاون الرئيس الأول في مهامه، وهي مؤلفة من الرئيس الأول في المحافظة ومن رئيس إستئناف وقاضي تحقيق وقاضي منفرد.^{١٤١} لوضع معايير لتقييم عمل القضاة من أجل إجراء التعيينات في ضوء ذلك التقييم.

^{١٣٤} محاضرة القيت في ندوة العمل الوطني عام ١٩٩٧.

^{١٣٥} مركز الرئيس الأول لمحكمة التمييز، وبالتالي رئيس مجلس القضاء الأعلى (المادة ٢٦ من قانون القضاء العدلي) - رئيس مجلس شوري الدولة وبالتالي رئيس مكتب مجلس شوري الدولة (المادة ٥ من نظام مجلس الشوري).

^{١٣٦} المواد ٥٤ وما يليها من قانون القضاء العدلي.

^{١٣٧} المادة ٥ من المصدر نفسه.

^{١٣٨} يكون العدد محدداً بقرار من وزير العدل كلما دعت الحاجة (المادة ٥٩).

^{١٣٩} إن الطرق القانونية للدخول إلى القضاء قد حدتها المواد ٥٤ وما يليها والمادة ٧٧ من المرسوم الإشتراعي ٨٣/١٥٠ (قانون القضاء العدلي).

^{١٤٠} المادتان ٥٤ و٦٠.

^{١٤١} مقابلة مع قاضي أراد أن يبقى اسمه غير معلن.

^{١٢٩} مقابلة شخصية مع قاضي أراد أن يبقى اسمه غير معلن.

^{١٣٠} الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى - <http://www.csm-lib.com>.

^{١٣١} المادة ٢٠ من الدستور.

^{١٣٢} المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات المدنية.

^{١٣٣} المادة ٧٦ من الدستور.

يبقى القاضي في وظيفته حتى بلوغه السن القانونية، أي سن التقاعد الإلزامية التي تعدلت ورفعت من ٦٤ عاماً إلى ٦٨ عاماً، باستثناء بعض الحالات التي نصت عليها القوانين ذات الصلة، بحيث لا يمكن عزل القاضي إلا إذا اقترف أي من الجرائم المنصوص عنها في القانون. وتبقى هذه الحالة من النواذر ويتم الفصل بقرار من المجلس التأديبي بعد درس وتعمق على مرحلتين. وعند انتهاء الخدمة يتقاضى القاضي تعويضاً^{١٤٢} ويحق له حينها الانصراف إلى العمل الخاص إذا شاء ذلك، ولكنه يبقى ملزماً بالمحافظة على سرية المداولات التي كان شريكاً فيها. كما يجوز للقاضي أن يتقدم باستقالته من وظيفته على أن تبقى هذه الاستقالة خاضعة لقبول وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى^{١٤٣}.

كما أنه غير جائز انتخاب القاضي لمنصب رئيس جمهورية مدة قيامه بوظيفته وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالته، وانقطاعه فعلياً عن وظيفته أو تاريخ إحالته على التقاعد^{١٤٤}. ولا يجوز الجمع بين القضاء وأي وظيفة عامة أو أية مهنة أو عمل مأجور باستثناء التعليم في الجامعات ومعاهد التعليم العالي^{١٤٥}. وعلى القاضي الذي يرغب في ترشيح نفسه للانتخابات النيابية أو البلدية أن يستقيل من القضاء قبل موعد الانتخابات بسنة على الأقل وإلا رد ترشيحه.

الاستقلالية (الممارسة)

٤. إلى أي مدى يعمل القضاء دون تدخل من الحكومة أو فاعلين آخرين؟ الدرجة ٧٥

يتم تعيين القضاة من بين الفائزين في معهد القضاء حيث يخضع المؤهل لتولي منصب القضاء إلى دورة دراسات معمقة وفقاً لما هو معمول به في الدول المتقدمة لمدة ثلاث سنوات يتقدم في نهايتها إلى امتحان.

ونادرة هي عمليات إبعاد القضاة عن مناصبهم قبل انتهاء مدة خدمتهم. ولا يتم نقل القضاة أو تخفيض درجتهم الوظيفية بسبب محتوى أحكامهم، إذ كمحتوى حكم لا يؤدي إلى المساءلة أو الفصل، بل التصرف الخاطئ هو الذي يُساءل عنه القاضي، مثلاً الفساد. أما بالنسبة للتدخلات الخارجية تعني المسايرة وطلبات الخدمة، في مجريات عمل القضاء، فهي تحصل في القضايا الجزائية ربما.

يخضع القضاة للتدرج في وظائفهم إلى نصوص قانونية واضحة. وبما أن الأحكام التي يصدرها هؤلاء القضاة تخضع للمراقبة من قبل أجهزة قضائية مختصة ومؤلفة فقط من قضاة، يصبح عندها المخرج بتطبيق قانون التدرج، مع المحافظة على الأهلية، هو في تعيين القاضي المزمع نقله إلى مرتبة أعلى مستشاراً في هيئة المحكمة وليس رئيساً لها. إذ لا يُختار لرئاسة الهيئات القضائية إلا من ثبتت جدارته في إدارة الجلسات ووضع الأحكام. ولا يتم تخفيض درجة القضاة الوظيفية بسبب محتوى أحكامهم. أما إذا كان تقصير القاضي فادحاً فيحال إما إلى عمل إداري في وزارة العدل أو يوضع بتصرف وزير العدل.

بينما يلحظ الدستور اللبناني، كما العديد من النصوص القانونية، أحكاماً تتعلق باستقلالية السلطة القضائية وحيادها، يرى البعض أن هذا المبدأ مطبق فقط بالنسبة للمحاكم العادية. غير "أن المحاكم الاستثنائية الموجودة في لبنان، بما في ذلك الدينية وخاصة العسكرية تخالف مبدأي الاستقلالية والحيادية في إصدار الأحكام وفي احترام حقوق الدفاع".

مما لا شك فيه أن الاستقلالية تنبع قبل كل شيء من شخصية القاضي وقرارة نفسه، إلا أنه يبقى أن النصوص القانونية تساعد القضاة في تكريس استقلاليتهم. أي إذا طلب أحد أصدقاء القاضي منه مسايرة أحد المتقاضين أمامه، وكان هذا الطالب صديقاً للقاضي، فيعود إليه تجاوز هذه الصداقة وعدم مسايرة أي من المتقاضين. وفي مطلق الأحوال يبقى أن طلب المسايرة يختلف تماماً عن التدخل في عمل القضاء.

إن استقلال القضاء يعني استقلاله عن السلطة التنفيذية، يضعه بمنأى عن ضغطها ومداخلاتها في كل ما يتعلق بشؤون السلك^{١٤٦} القضائي. كما يعني أيضاً التشديد على تقوية المناعة الشخصية عند القاضي لمواجهة تدخلات النافذين وضغوطاتهم.

واستطراداً، أوجبت المادة ٥ من قانون القضاء العدلي والتي أتينا على ذكرها في (الموارد القانون)، "على مجلس النواب إستطلاع رأي مجلس القضاء الأعلى في كل مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء العدلي".

لا يسمح للقضاة في لبنان بتأسيس جمعيات أو نقابات لتمثيل مصالحهم، في وقت يعتبر البعض أنها من العناصر المهمة في سبيل تعزيز استقلالية السلطة القضائية، على غرار ما هو حاصل في فرنسا^{١٤٨} بينما يرى البعض الآخر أن اعتبار القضاء سلطة مستقلة، حسب الدستور اللبناني، يتنافى مع إمكان إنشاء نقابة للقضاة^{١٤٩}.

^{١٤٧} مداخلة للدكتور بهيج طيارة في مؤتمر المنظمة العربية لمكافحة الفساد في أوتيل كراون بلازا - تاريخ ٢٠١٤/٥/٩.
^{١٤٨} انتخبت لجنة قضائية عام ١٩٨٠ مؤلفة من قضاة ثلاث كانت قد أصدرت بيانها الأول دفاعاً عن استقلال القضاء ومطالبه العادلة، ولكن توقف عملها عام ١٩٩٢ (نشرة الدراسات القضائية).
^{١٤٩} إضراب مفتوح للقضاة في لبنان في ٢٤/٥/١٩٨٢ انتهى إلى الفشل، وكانت أول ظاهرة من نوعها في تاريخ القضاء اللبناني (المصدر نفسه أعلاه).

^{١٤٢} المادة ٧٩ من قانون القضاء العدلي.
^{١٤٣} <http://lebanon7E.com/political/details?location=٥٩١٣٣٢?3>
^{١٤٤} المادة ٤٩ من الدستور.
^{١٤٥} المادة ٤٧ من قانون القضاء العدلي.
^{١٤٦} المادتين ٥٠ و٥١ من المصدر نفسه.

الحوكمة

الشفافية (القانون)

٥. إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة في الوقت المناسب بشأن أنشطة وعمليات صناعة القرار الخاصة بالقضاء؟
الدرجة ٧٥

يخضع القاضي كغيره من كبار الموظفين لقانون الإثراء غير المشروع^{١٥٧} الذي نص في مادته الأولى على ما حرفيته: "يعتبر إثراء غير مشروع، الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي... بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً".

كما نصت المادة الرابعة من هذا القانون على ما يلي: "على كل قاضي... أن يقدم عند مباشرته العمل، كأحد شروط هذه المباشرة، تصريحاً موقعاً منه يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجه وأولاده القاصرين. وتودع هذه التصاريح لدى الرئيس الأول لمحكمة التمييز". ونصت المادة العاشرة على أن "لكل متضرر أن يقدم شكوى خطية موقعة من النيابة العامة أو مباشرة لقاضي التحقيق الأول في بيروت".

وأخيراً نصت المادة ١٦: "يعتبر من القرائن على الإثراء غير المشروع تملك الأشخاص المعددين في البند الأول من المادة الأولى من هذا القانون أموالاً لا تمكنه موارده العادية من تملكها".

وبذلك يخضع القاضي في الوقت عينه للقانون المنفذ بالمرسوم ٧٨٥٥ وبقانون الإثراء غير المشروع، ولكن يلاحظ غياب أي نص يوجب التصريح الدوري أو العلانية وتوجد آلية متابعة من أجل مراقبة هذه الأصول بشكل مستمر، وهي موجودة في مصرف لبنان وهي رقابة تشمل كل الموظفين عندما يدخل أموال لحساباتهم.

هذا بالنسبة للقضاة، أما فيما يتعلق بشفافية الأداء القضائي وعمل المحاكم فهي تنقسم إلى قسمين: العلانية في المحاكمة وفي تحليل الأحكام. فعلاية المحاكمة أمر أساسي في أداء العمل القضائي، ولقد كرسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والقانون الوضعي اللبناني^{١٥٨}.

من حيث المبدأ القاضي مستقل استقلالاً تاماً في أداء وظيفته، وعليه، فإن ظاهر الحال لا يدل أن قاضي تعرض مرة لضغوط من أي مرجع آخر في الدولة... وما عدا ذلك يبقى مجرد شائعات لا يمكن لأي إنسان موضوعي أن يعتمد عليها ما دامت غير مسندة بإثباتات أكيدة. وعليه نورد ما عبّر عنه رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق القاضي فيليب خيرالله حين قال "لم يكلفني سياسي في أي قضية، ولكن القضاء لا يعامل كسلطة"^{١٥٩} -يفهم من ذلك أن الرادع أمام كل تدخل، هو رادع شخصي.

ولكن حدث أن تعرض بعض القضاة للملاحقة بموجب القوانين التي ذكرناها آنفاً، ليس لأنهم خضعوا لضغوط، بل لأنهم سمحوا لأنفسهم ببعض المسامحات عند نظرهم في دعاوى ذات مبالغ باهظة^{١٥١}. وتعتبر هذه الإجراءات من باب السرية في العمل القضائي.

وفي مطلق الأحوال، يعود لمجلس القضاء الأعلى تأديب القاضي عند كل إخلال بالوظيفة^{١٥٢}. وأحكام هذا المجلس تتراوح بين التنبيه واللوم وإنزال الدرجة، وصولاً إلى الصرف من الخدمة^{١٥٣} ويمكن الاعتراض على القرار أمام الهيئة العليا للتأديب^{١٥٤}.

وفي المقابل يحق للقاضي ملاحقة من يتدخل في شؤونه أمام المرجع القضائي المختص. وتضمن الدولة التعويض عن كل ضرر يلحق بالقضاة أو بأحد أفراد عائلاتهم أو بأموالهم بسبب الوظيفة أو أثناءها وبمناسبتها^{١٥٥}.

وفي الختام، لا بد من التنويه بأن الاتحاد الأوروبي يتابع دعمه فاعلية الجهاز القضائي وأدائه، وسيواصل، خلال السنوات المقبلة في إطار السياسة الأوروبية للجوار، دعمه للقضاء اللبناني والذي يهدف أولاً إلى تعزيز استقلالية المؤسسات القضائية وكفاءتها^{١٥٦}.

١٥٠ السفير ١٩٩٧/٧/٢٦ نقلاً عن شؤون القضاة في لبنان - آفاق وتحديات.
http://www.transparency-lebanon.org/publications/GermanPresidentsresignationonchargesofcorruption- ١٥١
howcanwemakeuseofitinLebanon.pdf
١٥٢ المادة ٨٣ من قانون القضاء العدلي
١٥٣ المادة ٨٩ من قانون القضاء العدلي
١٥٤ folder=legalnews&lang=ar&٣٧٩=http://legal-agenda.com/newsarticle.php?id ١٥٥
١٥٦ المادة ٥٣ من قانون القضاء العدلي
١٥٦ رئيسة بعثة الاتحاد الأوروبي في لبنان السفارة انجلينا إيخهورست في ٢٠١٣/١/٢٨ -
http://eeas.europa.eu/delegations/ ٢٠١٣/١٢/٢٨/Lebanon/press_corner/all_news
ar.htm_٢٠١٣/١٢/٢٨/Lebanon/press_corner/all_news

الشفافية (الممارسة)

٦. إلى أي مدى يمكن للعامة/الجمهور الحصول على المعلومات القضائية والخاصة بأنشطة القضاء من حيث الممارسة؟
الدرجة ٥٠

إن عمليات سير المحاكمات وصدور الأحكام هي متاحة للجمهور ويمكن للصحافة أن تنشرها. كما أن هناك سجلات تدون فيها الأحكام الصادرة والملفات التي تم الفصل فيها، وهي محفوظة بطريقة يمكن الرجوع إلى أي منها في أي وقت، وبناء على طلب صاحب العلاقة الذي بإمكانه قراءتها أو أخذ صور عنها دون أية عقبة، وهي بتصرف من يشاء ومعرضة على طاولات موظفي الأعلام. وبعد أن استخدمت وزارة العدل موقعاً إلكترونياً لها، بدأت بنشر بعض الإحصائيات، وآخرها يعود للعامين ٢٠٠٩ - ٢٠١٠.^{١٦٢}

أما بالنسبة للملاحقات القضائية فهي سرّية بطبيعة الحال حرصاً على نجاحها. أما بالنسبة لتعيين ونقل القضاة فيمكن للمواطن الحصول عليها خاصة أنها تنشر في الإعلام.^{١٦٣}

أما بالنسبة لفصل القضاة، فليس بالسهل الحصول على معلومات بهذا الشأن. ولقد أنشأ مجلس القضاء الأعلى أمانة سر لديه لمعاونته ووضع قراراته موضع التنفيذ.^{١٦٤}

المحاسبة (القانون)

٧. إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة القضاء على تصرفاته وأعماله؟
الدرجة ١٠٠

إذن المحاكمات في لبنان علنية، ولا يمكن أن تجري إلا بحضور محام عن كل فريق أو عن كل متهم، ويمكن أن يحضرها من يشاء من الناس. ويمنع على المحاكم إقفال أبوابها أثناء سير المحاكمات، كما يمنع على القاضي ومعاونيه الإجابة عن أي إتصال هاتفي.

والأحكام تصدر وتعلن أمام الجميع (المادة ٥٣٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية) ويمكن للصحافة نقل وقائع الجلسات التي تريد وكذلك الأحكام التي تريد. ولنقابة الصحافة مكتب للصحافة في قصر العدل حيث يستطيع الصحفيون الذين يداومون فيه نقل جميع الأخبار ومجريات الأحداث في قصر العدل وخلاصات الأحكام التي يرون أنها تهم جمهور القراء.

يستثنى من هذه العلنية، التحقيق أمام قاضي التحقيق الذي يجري ضمن غرفة مغلقة، ولكن بحضور محامي المتهم فقط، ويبقى التحقيق سرّياً إلى حين أن تضع النيابة العامة مطالعتها فيه، عندها ينشر الملف بكامله، ويمكن للصحافة نشره إذا شاءت.

كما تستثنى من العلنية المطلقة المحاكمات أمام المحكمة العسكرية التي يقتصر الحضور فيها على محامي الدفاع وأقارب المتهمين من الدرجة الأولى. علماً أن المحاكم العسكرية تقتصر في المبدأ صلاحيتها على محاكمة العسكريين. وتصدر القرارات عن المحاكم العسكرية بصيغة أجوبة عن أسئلة.^{١٦١}

كذلك بالنسبة لتعليل الأحكام التي هي إلزامية وتخضع لنصوص واضحة وصارمة، بحيث أن مخالفة أي من هذه النصوص يعرض الحكم للنقض. وفي مطلق الأحوال، إن التعليل هو أساسي في قيام شفافية القضاء للمحاكم النازرة في الإستئناف أو الطعون، لحسن مراقبة صحة الأحكام المطعون فيها.

وفيما يتعلق بالمعلومات المتعلقة بالتعيين فإنها تنشر نتيجة التعيينات والتشكيلات القضائية. أما فصل القضاة فيبقى سببه سرّياً بالإجمال انطلاقاً من مبدأ عدم التشهير.

١٥٩ المادة ٣٧٦ من قانون أصول المحاكمات المدنية والمادة ١٧٨ من قانون أصول المحاكمات الجزائية.
١٦٠ المادة ٥٣٣ وما يليها من قانون أصول المحاكمات الجزائية.
١٦١ المادة ٥٣٧ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

١٦٢ <http://www.justice.gov.lb>.
١٦٣ <http://www.justice.gov.lb>.
١٦٤ <http://www.justice.gov.lb>.

المحاسبة (الممارسة)

٨. إلى أي مدى من حيث الممارسة يخضع أعضاء القضاء للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتهم وأعمالهم؟

الدرجة ٧٥

يجب على القاضي أن يقدم أسباباً لقراراته ولأحكامه، وعلى الحكم القضائي أن يبين الأسباب أو التعليل الذي يبنى عليه الحكم. وفائدة التعليل مزدوجة: فهو من جهة وسيلة لإقناع الخصوم بما اقتنع وحكم به القاضي، وهو من جهة ثانية وسيلة تتيح للمحكمة التي تنظر بالطعن الذي قد يقدم ضد الحكم، مراقبة صحة النتيجة أو الحل الذي قُدمَ لفض النزاع.

وتم الفقرة الحكمية أو منطوق الحكم، أي ما قضى به الحكم حيال مطالب الخصوم. ويجب صياغة الفقرة الحكمية بشكل واضح لا يترك أي مجال للإلتباس حول ما قضت به. وهذا ما هو حاصل في الممارسة كما في القانون.

”وإن دراسة الأحكام التي تصدر عن المحاكم التي يتكون منها الجسم القضائي هي مسألة مسموح بها، بل قد تكون مطلوبة. فالتعليق على الأحكام وبخاصة إذا جاء من أصحاب الاختصاص، إنما يؤدي إلى نتيجة إيجابية، موضوعية، وهي تقويم عمل المحاكم علمياً، ومعرفة موقف الإجتهادات، من المسائل القانونية المطروحة“^{١٦٩}.

ويمكن الطعن بالحكم إذا لم يوفر القاضي أسباباً لقراراته أو أحكامه. ولكن القاضي لا يُساءل عملاً باستقلالية القضاء. أما فيما يتعلق بفعالية واستقلالية الجهة المنوطة بالتحقيق في الشكاوى وفرض العقوبات، فإنها عملياً فعالة، خاصة في الوقت الحاضر، نظراً لوجود عدد من القضاة المشهود لهم بالنزاهة. ولقد صدرت قرارات مهمة بحق بعض القضاة رغم الضغوط السياسية التي مورست بشأنهم. وقد نوه وزير العدل السابق بشجاعتهم وعملهم.

آليات النزاهة (القانون)

٩. إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء القضاء؟

الدرجة ٧٥

إن القضاة، وبحكم القانون، هم مجبرون على تقديم تعليل لأحكامهم، وإذا لم يفعلوا تكون هذه الأحكام باطلة. ولقد تناولنا بالتفصيل هذه الناحية في - الشفافية (القانون) - وأن التفتيش القضائي هو الهيئة المخولة بالتحقيق في الشكاوى المرفوعة ضد القضاة. ولا يحق إلا للمتضرر التقدم بشكاوى ضد القاضي وذلك بموجب كتاب خطي مفضل يرفعه إلى هيئة التفتيش الملزمة بالإجابة عليه.

وتتولى هيئة التفتيش القضائي^{١٦٥} مراقبة حسن سير القضاء وأعمال القضاة وموظفي الأقسام وسائر الأشخاص التابعين لها، ولفت نظر السلطات إلى ما تراه من خلل في الأعمال وتقديم الإقتراحات الرامية إلى إصلاحه، والصلاحيات التأديبية المنصوص عنها في القانون تجاه القضاة وموظفي الأقسام والدوائر المركزية في وزارة العدل، ولفت نظر من يتناولهم التفتيش بما يظهر من خلل في سير أعمالهم، وتوجيه التنبيه عند الإقتضاء إلى القضاة والموظفين، والإقتراح على مجلس القضاء الأعلى إتخاذ التدبير المناسب بحق أي قاض.

وتشمل صلاحية هيئة التفتيش القضائي، وهي تحت إشراف وزير العدل، المحاكم العدلية والإدارية والهيئات في وزارة العدل وديوان المحاسبة والأقسام التابعة للمحاكم والهيئات والديوان والدوائر المركزية في وزارة العدل وأعمال القائمين بعمل ذي صفة قضائية في جميع المجالس والهيئات واللجان وكتّاب العدل والخبراء وكلاء التفليسة ومراقبي الصلح الإحتياطي.

ويضع مجلس الهيئة قبل بدء كل سنة قضائية تقريراً عن أعمال التفتيش في السنة السابقة، ويتم رفعه إلى وزير العدل مع الإقتراحات المناسبة^{١٦٦}. وهناك برنامج سنوي يتم وضعه من قبل مجلس هيئة التفتيش القضائي قبل بدء كل سنة قضائية ويتولى تنفيذه رئيس الهيئة^{١٦٧}.

وتتلقى هذه الهيئة دعاوى بحق قضاة وبحق موظفين قضائيين، ولا يوجد احصائيات منشورة. أما فيما يتعلق بالحصانة فهي موجودة ولكنها تسقط في حالات الفساد. ولا يوجد قانون يحمي كاشفي الفساد في لبنان.

إن مسألة التعليل هي في غاية الدقة والأهمية^{١٦٨} وإن النقص في التعليل أو عدم انطباق التعليل على الفقرة الحكمية يعرّض الحكم للبطلان أو للفسخ.

١٦٩ سامي منصور، شؤون القضاة في لبنان - آفاق وتحديات (بيروت: المركز اللبناني للدراسات)

١٦٥ الموقع الإلكتروني لوزارة العدل - <http://www.justice.gov.lb/CP/viewpage.aspx?id=٢٠٣>

١٦٦ <http://www.justice.gov.lb>

١٦٧ المادة ١٠٥ من قانون القضاء العدلي

١٦٨ المادة ٥٣٧ من قانون أصول المحاكمات المدنية والمادة ١٩٤ من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

”على كل قاضي... أن يقدم... تصريحاً موقعاً منه يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجته وأولاده القاصرين. وتودع هذه التصاريح لدى الرئيس الأول لمحكمة التمييز“^{١٧٠}. لا يوجد مدونة سلوك للقضاة. ولكن يوجد شرعة سلوكيات وأخلاقيات القضاء التي أقرت في الجمعية العمومية لقضاة لبنان بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٥ ولكنها لم تصدر بموجب قانون، وبالتالي ليست ملزمة. ولا يوجد قيود على القضاة تمنعهم بعد تقاعدهم، من ممارسة أي عمل من أي نوع كان. أما فيما يتعلق بتضارب المصالح فيمنع على القضاة إشغال أي وظيفة أو منصب منتخب ما خلا التعليم في الجامعات ومعاهد التعليم العالي. ويخضع القاضي للتنحي عند عدم قدرته على أداء وظيفته أو المرض الشديد. وبإمكان القاضي بل يجب عليه رفض التصدي للقضايا التي تجعل من استقلاله موضعاً للتساؤل^{١٧١}.

القاضي مسؤول دائماً عن النزاهة في عمله، التي تعني تطبيق القانون تطبيقاً أميناً انطلاقاً من معطيات الملف الثابتة وفق الشروط القانونية. ولقد حدد مجلس القضاء الأعلى^{١٧٢} أخلاقيات القضاة ومن ضمنها النزاهة بما يلي: ”على القاضي، في هذا المضمار، بذل كل جهد ممكن حتى لا يكون سلوكه محلاً لأي إرتياب. وعليه أن يكون دائم التنبه والحذر تجاه كل ربح أو نفع أو حظوة يحاول أن يوفّر لها أحدهم، وتجاه كل من يسعى إلى تقريبه منه بسبب المهمات التي يمارسها، كما يحصل أحياناً لدى دعوة القضاة إلى حضور المآدب أو الحفلات الخاصة دون أن يكونوا معنيين شخصياً بها، وذلك من قبل بعض السياسيين أو رجال الأعمال أو الساعين إلى النفوذ. ويمتنع على القاضي أن يلتمس مكافأة أو هدية أو منحة أو قرصاً بسبب أمر متعلق بعمله القضائي. وينطبق هذا الحظر على أفراد الأسرة التي يُعيّلها“. ويمكن لأي متضرر ان يتقدم بشكوى بحقه امام هيئة التفتيش القضائي^{١٧٣} كما يمكن مداعة الدولة بشأن المسؤولية الناجمة عن أعمال القضاة^{١٧٤}.

أما كيفية صدور الاحكام فتتم كما يلي: تجتمع هيئة المحكمة التي عرضت امامها القضية المنوي اصدار حكم فيها، وتداول سرياً بالقضية، ومن ثم تصدر حكمها الذي يجب ان يوقعه جميع الاعضاء. اما إذا كان لأحد الاعضاء رأياً مخالفاً فيرفق الحكم بمخالفته والتي يجب ان تكون معللة. وهذه المخالفة لا تنتقص من القوة التنفيذية للحكم ما دام يحظى بأكثرية أعضاء هيئة المحكمة. وحيث نقع، في المجالات المتخصصة بنشر الأحكام، على العديد منها مرفقة برأي القاضي المخالف^{١٧٥}.

وهنا لا بد من الملاحظة التالية: القاضي ملزم على التنحي عن النظر في القضية المعروضة لديه او لدى هيئة يكون عضواً فيها، إذا كانت تربطه بأي من المتخاصمين قرابة او عداوة او سبق له ان أبدى رأيه في القضية بأي شكل من الاشكال. وهذا التنحي يكون بمبادرة منه، او بناء على طلب أحد المتقاضين^{١٧٦}. وإذا لم يتنحي يكون الحكم باطلاً. كذلك يمكن نقل الدعوى من محكمة إلى أخرى في حال برزت أي شكوك بشأن حياد محكمة ما، ووحدها محكمة التمييز المخولة بأن تتخذ قراراً بنقل الدعوى^{١٧٧}.

١٧٦ المادة ١٢٠ وما يليها من قانون أصول المحاكمات المدنية، وهذا النص يطبق على المحاكمات الجزائية.
١٧٧ المادة ١١٦ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

١٧٠ المادة ٤ من قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ الصادر بتاريخ ٢٧/١٢/١٩٩٩.

١٧١ مقابلة شخصية مع أحد القضاة الذي أراد إسمه أن يبقى غير معلن

١٧٢ الموقع الإلكتروني <http://www.csm-lib.com>.

١٧٣ المادة ٣٤٥ من قانون اصول المحاكمات الجزائية الجديد

١٧٤ المواد ٧٤١ إلى ٧٦٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية.

١٧٥ المادة ٥٢٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية: ”تصدر الأحكام بإجماع الآراء أو بأغليتها. وفي الحالة الثانية على القاضي المخالف أن يدون مخالفته“.

١٠. إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء القضاء من حيث الممارسة؟

الدرجة ٥٠

إن النصوص واضحة وجازمة فيما يتعلق بضمان نزاهة أعضاء القضاء. إلا أنه من المستحيل مراقبة تمرير الهدايا للقضاة بهدف مسايمة الهادي. وعليه لا يمكن لأن نص مهما كان واضحاً ورازماً أن يحول دون تمرير مثل هذه الهدايا. وفي مطلق الأحوال تبقى شخصية القاضي وأخلاقياته هي المعيار النهائي لقبول أو عدم قبول أية هدية. ولكن في حال تأكد التفتيش القضائي، من مخالفة القاضي للقوانين والأنظمة التي يجب عليه التقيد بها أثناء ممارسته لوظيفته، يحيل التفتيش القاضي للتحقيق والمساءلة. أما التحقيق مع القاضي فيجري بسرية تامة ولا يستطيع الجمهور الاطلاع عليه إلا في حال صدور قرار بفصل القاضي وإخراجه من سلك القضاء. أما بالنسبة لقرارات اللوم وإنزال الدرجة، فلا يمكن الإعلان عن أسماء هؤلاء القضاة لأنهم سيتابعون وظائفهم، وعليه لا يجوز التشهير بهم بنشر أسمائهم.^{١٧٨}

أما بالنسبة لكشف القضاة عن أصولهم، فهي شكلية وبدون فعالية بحيث لا يوجد ملاحقة للتحقيق والمقارنة الدورية.

بالنسبة لتنحيي القاضي عن النظر بقضية لسبب يستدعي ذلك، وفي حال لم يعرض القاضي تنحيه، فبإمكان المتقاضين طلب رد القاضي، وبعدها تنظر محكمة الإستئناف بطلب الرد .

ويمكن للسلطة الإجرائية أن تعطل عمل العدالة، وهذا ما حصل إذ أمضت أكثر من شهرين من دون أن تعين أعضاء مجلس القضاء الأعلى بسبب خلاف على الأسماء^{١٧٩}، ومعلوم أن استكمال تعيينات مجلس القضاء الأعلى شرط لتعيين قضاة تحقيق في الجرائم المحالة إليه^{١٨٠}.

لا يستطيع القاضي تولي أي وظيفة حكومية بعد انتهاء ولايته لأن انتهاء هذه الولاية تكون عند بلوغ السن القانونية. وعليه لا يُقبل أي موظف في الدوائر الحكومية إذا كان قد بلغ السن القانونية. بينما يحق للقاضي العمل في القطاع الخاص بحرية تامة شرط المحافظة على سرية المداولات التي كان قد أجراها أثناء ممارسته في القضاء لإصدار الحكم.

١١. إلى أي مدى يوفر القضاء رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟

الدرجة ٥٠

ليس للقضاء وللمحاكم مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، بمعنى أنها لا تحصل بمبادرة مباشرة منه، بل يمكن أن تحصل بمبادرة من المواطن، الذي يتقدم بشكوى أمام المحاكم، في كل ما يتعلق بسوء تصرفات أجهزة السلطة التنفيذية التي قد تكون تسببت له بأضرار بدون وجه حق، حينها يمكن للقضاء أن يراقب أعمال السلطة التنفيذية.

ولكن يوجد محكمة متخصصة تدعى مجلس شوري الدولة مهمتها الفصل في الدعاوى التي يقدمها أي مواطن متضرر من أي عمل من أعمال السلطة التنفيذية بجميع أجهزتها.^{١٨١} وتعرض القضية أمامه بشفافية وبحضور المحامين وتنشر الصحف أحكامه متى شئت.^{١٨٢}

وتصل صلاحية هذا المجلس الى حد إلغاء كل عمل أو قرار أو مرسوم صادر عن السلطة التنفيذية إذا كانت الشكوى المقدمة أمامه من متضرر مستوفي للشروط القانونية وأهمها أن يكون الضرر شخصياً ومباشراً.^{١٨٣}

كما يمكنه أن يحكم بالتعويض إذا كان الأمر لا يصل إلى الإلغاء. وهذه الأحكام تنصاع لها الإدارة المعنية وتطبقها. أما الأحكام التي تقضي بإلغاء قرارات للسلطة التنفيذية فهي تنفذ من قبل المجلس الدستوري ومجلس شوري الدولة.^{١٨٤} ولكن لا بد من الإشارة أن الأسئلة هذه لا تنسجم تماماً مع واقع النظام القضائي اللبناني. ما معناه أن هناك عملياً نوعين من الأحكام التي تلغي قرارات السلطة التنفيذية. أما الصادرة عن المجلس الدستوري، وهي المراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية، أو الصادرة عن مجلس شوري الدولة، وهي كل القرارات والأعمال الإدارية. وأن القرارات الصادرة عن مجلس شوري الدولة مكتسبة، لحظة صدورها، الحجة وقوة القضية المقضي بها وهي واجبة التنفيذ فور استكمال مقومات التنفيذ. وكان عدد من النواب قد وجهوا في العام ١٩٩٩ و٢٠٠٣ وآخره من العام ٢٠١١ سؤالاً إلى الحكومة حول تمنع الحكومة والوزارات والإدارات العامة عن تنفيذ الأحكام القضائية، التي يقدر عددها ٥٥٠٠ حكم قضائي صادر بوجه الدولة، ولم يصر إلى تنفيذها. وقد كشف عن هذا الرقم نواب في الجلسة التشريعية المنعقدة في ٢٢/٩/٢٠١١ في معرض مناقشة إقتراح قانون يسهل تنفيذ الأحكام الصادرة بوجه الدولة. ولا بد في سياق التعرض لهذا الموضوع من الإشارة إلى أنه ليس هناك استئناف لقرار مجلس شوري الدولة.

١٨١ المادة ٥٠ وما يليها من نظام مجلس الشوري.

المادة ٧٤ من قانون أصول المحاكمات المدنية

١٨٢ <http://www.al-akhbar.com/node/17867>

١٨٣ <http://www.statecouncil.gov.lb/view?asp?id=378>

١٨٤ الرئيس الحص <http://www.legal-agenda.com/article.php> - ٣ June ٢٠١٤

١٧٨ <http://www.aliwaa.com/Article.aspx?ArticleId=198006>

١٧٩ المادة ١٢٠ و١٢١ من قانون أصول المحاكمات المدنية

١٨٠ <http://www.almustaqbal.com/vE/Article.aspx> - رئيس لجنة الإدارة والعدل النائب روبري غانم

الملاحقة القضائية على حالات الفساد

١٢. إلى أي مدى يلتزم القضاء بمحاربة الفساد من خلال الملاحقات القضائية وغيرها من الأنشطة؟
الدرجة ٥٠

مهمة القضاء مكافحة الفساد، وذلك يتم بناء على شكاوى وإخبارات من الجمهور. بمعنى آخر أن القضاء يلتزم المعاقبة على الفساد في حال الإدعاء. ولكنه ليس فعالاً بقدر الفساد المستشري والقليل من يدعي نظراً لعدم وجود قانون يحمي كاشفي الفساد. ولكن فعاليته في هذا المجال ليست كاملة وذلك للأسباب التالية:

إن عملية مكافحة الفساد مناصرة بالنيابة العامة المالية، ولقد نصت المادة ١٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن صلاحيات النائب العام المالي تشمل الجرائم الناشئة عن مخالفة قوانين الضرائب والرسوم وفي مختلف المرافق والمؤسسات العامة أو البلديات، وكذلك الجرائم المتعلقة بالرسوم الجمركية ورسوم المخابرات السلكية واللاسلكية والجرائم الناشئة عن مخالفة القوانين المصرفية والمؤسسات المالية، والجرائم الناشئة عن مخالفة قوانين الشركات المساهمة وجرائم الشركات المتعددة الجنسية والجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية وجرائم إختلاس الأموال العمومية وجرائم الإفلاس. أي أن النيابة العامة - وهي جزء من الجسم القضائي - تمثل صلاحيتها في محاربة الفساد وجميع المرافق المعرضة للفساد.

إن مقررات النيابة العامة المالية نافذة في جميع الحالات^{١٨٥} ولكن عدد الحالات المحالة إليها نسبة للجرائم المالية المقترفة يبقى قليلاً بسبب مقدرة مقترفي هذه الجرائم على إخفاء معالمها، إما بتدخل من رجل سياسي أو من أي متنفذ آخر. وهذا هو تحدياً الفساد المالي المتفشى في أكثر من مكان.^{١٨٦}

أما الفساد "المدني" أو "الجزائي" المتمثل بالتلاعب بالأسعار أو بصلاحيات المواد الغذائية أو الأدوية... فيبقى من صلاحية القضاء الجزائي الذي يتحرك بناء على ادعاء من النيابة العامة أو من مطلق مواطن متضرر. ولا يوجد أي إحصاءات رسمية عن الملاحقات القضائية الخاصة بالفساد في لبنان. ولا بد من الإشارة إلى دور ديوان المحاسبة المهم جداً في مكافحة الفساد ودور مجلس شورى الدولة أيضاً في إبطال القرارات المخالفة لمبدأ الشرعية، والتي تعكس بعض الأحيان "الفساد".

يكتسي العديد من الجرائم في القرن الحادي والعشرين بعداً عابراً للحدود ويقتضي رداً علنياً. يعمل الإنترنت على منع مجموعة واسعة من الجرائم والتحقيق فيها، وتتخذ مبادرات ملموسة تترك بالفعل أثراً إيجابياً في التعاون الدولي ومن ضمنها الفساد والإجرام المالي.

^{١٨٧} وهناك تعاون حاصل على الصعيد الدولي بين السلطات القضائية اللبنانية والـ Interpol تطبيقاً للمعاهدات الثنائية المتبادلة مع الدول أو انطلاقاً من عضوية لبنان في منظمة الأمم المتحدة والأجهزة التابعة لها كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي انضم إليها لبنان في العام ٢٠٠٨.^{١٨٨}

ترد الأحكام الصادرة في قضايا الفساد في التقرير السنوي الذي يحتوي على مجمل الأحكام الصادرة خلال السنة.

الاقتراحات

- ١- يجب العمل بجدية لمنع تدخل السلطة التنفيذية في المناقلات والتعيينات القضائية. (يقتضي تعديل النص)
- ٢- تطوير برامج معهد القضاة بما يتناسب والمستجدات العلمية والتقنية المتسارعة.
- ٣- اعتماد نموذج الإستمارة لتقييم عمل القضاة ومكنته، لكي يكون لكل قاضي، ومنذ لحظة تخرجه من معهد الدروس القضائية، إستمارة يقيّم استناداً إليها، وتجري التشكيلات القضائية على أساسها^{١٨٩} نظراً إلى أن وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى يفتقدان حالياً إلى المعطيات الضرورية والدقيقة التي تساعد على إجراء التشكيلات القضائية بالشكل المطلوب. ولا شك أن المكنتة تساعد في التقييم.
- ٤- وجوب إجراء المداورة في المراكز القضائية بقدر اللزوم، منعاً لتفشي بعض الظواهر التي لا تتناسب مع المعايير القضائية.
- ٥- تعديل القانون بحيث يصار إلى اعتبار رأي مجلس القضاء الأعلى نافذاً حكماً دون حاجة لإصدار أي مرسوم في حال إصراره على رأيه في التشكيلات والمناقلات بالرغم من ملاحظات وزير العدل. بذلك لا يستطيع وزير العدل ولا رئيس الحكومة ولا رئيس الجمهورية منع تنفيذ قرار مجلس القضاء الأعلى أو منع تنفيذه.

- ٦- تقليص صلاحيات القضاء العسكري، بحيث تعاد الى القضاء العدلي الحالات التي لا تتعلق بأمن القوات المسلحة أو أمن البلاد أو بالإرهاب أو بالتجسس.
- ٧- تحديث أبنية قصور العدل وتجهيزاتها التي هي في وضع غير مقبول على الإطلاق ولا تليق بأحد.
- ٨- ملء الشواغر وخاصة بالنسبة للمساعدين القضائيين^{١٩٠}.
- ٩- التأهيل المستمر للقضاة (Formation Continue)^{١٩١}.
- ١٠- إعادة تنظيم وزارة العدل وتنظيم العلاقة بين أجهزتها والسلوك القضائي.
- ١١- مكنته عمليات وزارة العدل والسلطة القضائية بشكل شامل.
- ١٢- إعادة النظر في جميع التشريعات القضائية وتحديثها بحيث تتطابق مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).
- ١٣- خلق محاكم متخصصة في شتى المجالات مثل المعلوماتية والتأمين والمصارف والزراعة والصناعة والخدمات المختلفة والإتصالات والمصارف والزراعة والصناعة والخدمات المختلفة والإتصالات، على أن يجري تدريب القضاة على مضمون التطورات والتغييرات التي جرت فيها كي يتمكنوا من الحكم فيها بشكل علمي وحديث لإعطاء صاحب الحق حقه وإنزال العقوبات بالمخالفين والمفسدين والفاستدين بشكل عادل وضمن مدة زمنية معقولة. والمؤسف أنه لا يوجد قانون يحمي كاشفي الفساد في لبنان.

^{١٩٠} الرئيس شكري صادر، محاضرة حول مشاكل القضاء في لبنان والحلول المقترحة في ٢٠١١/٦/٢٩ نقابة المحامين في بيروت.
^{١٩١} ورقة مقدمة من الرئيس غالب غانم، عضو في مجلس القضاء الأعلى، ورئيس هيئة التشريع والعدل (شؤون القضاة في لبنان).



القطاع العام

تعرف منظمة الشفافية الدولية القطاع العام بأنه يشمل الهيئات العامة التي تقدم السلع والخدمات من الحكومة ولها. يعاون موظفو القطاع العام الحكومة في صوغ السياسات وتنفيذ القرارات وإدارة الخدمات العامة. يضم القطاع العام جميع المؤسسات العامة وهيئات الخدمة المدنية. (المصالح الحكومية)

يحق لأي لبناني أن يعمل في وظيفة حكومية بدون أي تمييز إلا بالجدارة والكفاءة، وذلك عبر مباريات ينظمها مجلس الخدمة المدنية. ولكن استبدلت هذه التقنية بأنواع مختلفة من التوظيف عبر التعاقد والمياومة وتوظيف عبر برنامج الامم المتحدة الإنمائي. وتعتبر الإدارة في الوقت الحالي بحاجة لإصلاحات عديدة أبرزها الشواغر في الهيكلية الإدارية.

إن الموارد المتوافرة للقطاع العام في لبنان قليلة جداً. ولم يعط الموظفون في القطاع العام حقوقهم في سلسلة الرتب والرواتب منذ ما يقارب العشرين عاماً حتى تاريخه.

وفي حين يتوافر عدة قوانين تسعى لضمان استقلالية القطاع العام، نرى أنه من حيث الممارسة تطغى التدخلات السياسية، وبشكل منتظم وكثيف، في أنشطة القطاع العام.

يوجب القانون اللبناني الكشف عن الأصول والدخل لكبار المسؤولين في هيئات القطاع العام، ولكن تبقى سرية.

وقليلاً ما تطبق الأحكام القانونية الموجودة لضمان محاسبة ومساءلة موظفو القطاع العام. ولا شك أن الشغور في الموارد البشرية لدى أجهزة الرقابة يعد أحد الأسباب الجوهرية، كذلك عدم وجود لمؤسسة وسيط الجمهورية.

يوجد مديرية عامة للمناقصات في التفتيش المركزي، وضعت أنظمتها سنة ١٩٥٩،^{١٩٣} وهي تتولى إدارة الصفقات العمومية ومراقبتها، أنشأت في عهد الرئيس الراحل فؤاد شهاب، والمؤسف أن التشريعات الحديثة في شتى القطاعات، والمتعلقة بالتوريد على أنواعها والمشتريات الحكومية وليس فقط المناقصات، بقيت غريبة على القطاع العام ولم يجري أي تطوير لها، مما أدى إلى قرارات عشوائية أعطت للعديد من الإدارات والمؤسسات العامة حق إجراء مناقصاتها ومزايداتا وغيرها من التوريدات بمعزل عن المديرية العامة للمناقصات، ما خلق تضارباً في الصلاحيات وفوضى عارمة غير صحية مفسحة المجال أمام الفساد للتغلغل فيها.

لا تتضمن وثائق المناقصات أو العقود فيما يخص بالمشتريات الحكومية على فقرات متعلقة بمكافحة الفساد. هناك نماذج مطبوعة عن التصاريح والبيانات والغلافات تعدها إدارة المناقصات وتعطيها للراغبين في الإشتراك في المناقصات دون بدل.^{١٩٣}

ولقد تابعت إدارة المناقصات خلال العام ٢٠١٣ مراقبة مدى تقيّد الإدارات العامة بهدف اعتماد معايير وإجراءات موحدة، تجعل من الغلاف الثالث الذي يتم الحصول عليه من إدارة المناقصات، لإيداع محتويات العرض فيه، موحداً في شكله وظاهره، بالنسبة لجميع العروض العائدة لصفقة واحدة، ما يحدّ من إمكانية وضع أية عبارة فارقة أو مميزة.^{١٩٤}

يجتاز القطاع العام في لبنان مرحلة إنتقالية شديدة الخطورة. فإذا أحسن القائمون على الشأن العام إدارتها، تكون مناسبة للإنتقال بالبلد، ككل، إلى مستوى متقدم من الإنتظام والتطور، وإلا تكون ضربة قاضية تقضي على ما تبقى من مقومات الدولة.

وتتمثل الأزمة الحالية بما يلي:

- ١- عجز النظام بأليته الحالية عن انتخاب رئيس جمهورية.
- ٢- عجز الوزراء عن إيجاد آلية لتطبيق المواد الدستورية التي تنيط بمجلس الوزراء مجتمعاً صلاحيات رئيس الجمهورية بالوكالة، عند شغور منصب الرئاسة.
- ٣- عجز النواب الحاليين عن إنتاج قانون جديد للإنتخاب، بالرغم من أنهم جميعاً رفضوا الإنتخابات وفق القانون الذي فازوا بظله، والذي عُرف بقانون الستين.
- ٤- تراكم الإهمال منذ تسعينات القرن الماضي، وحتى اليوم، في تصحيح أجور الموظفين والأساتذة في القطاع العام، وفي ترقيات هؤلاء، مما أدى إلى أزمة إجتماعية كبرى، لم يعرف لبنان مثيلاً لها، وهي الأزمة التي تُعرف بـ "سلسلة الرتب والرواتب".

في أسباب هذه الأزمة الخانقة:

انقسم المراقبون في تشخيص أسباب هذه الأزمة إلى قسمين:

١- منهم من رأى أن السبب يعود إلى النظام ذاته أو الذي أصبح بحاجة إلى إعادة نظر بعد مرور أكثر من سبعين عاماً على تطبيقه.

٢- ومنهم من رأى أن السبب يكمن في رجال السياسة الذين استلموا زمام الأمور بعد اتفاق الطائف في العام ١٩٩٠، والذين تخطّوا النصوص الدستورية والقانونية في إدارة شؤون البلد، ولذلك نسمع ونقرأ باستمرار مطالبات تطالب بالعودة إلى الدستور وبأن الدستور ليس وجهة نظر، بل نصوص واضحة تخضع في تطبيقها وتفسيرها للعلم فقط.

وفي مطلق الأحوال، لا بدّ للخلاص من هذه الأزمة باعتماد دولة القانون والمؤسسات فعلاً لا قولاً، وأن نخضع الجميع للمساءلة، بحيث يصبح الاعتبار الأول والأخير لمتولي الشأن العام هو تحديث التشريعات بحيث يصبح تطبيق أحكام القانون ملائمة للتطورات التي حدثت في القطاع العام بعد الستينات من القرن الماضي.

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم القطاع العام من حيث قدرته على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودوره في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

القطاع العام النتيجة المحصلة ٣٦%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٥٠	-	الموارد	السعة - Capacity ٣٨%
٠	٥٦	الاستقلالية	
٥٠	٥٠	الشفافية	الحوكمة - Governance ٣٨%
٠	٥٠	المحاسبة	
٠	٧٥	النزاهة	
٠		التوعية / التعليم العام	الدور - Role ٣٣%
٥٠		التعاون مع المؤسسات العامة ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة في منع / التصدي للفساد	
٥٠		تقليل مخاطر الفساد من خلال حماية النزاهة في مجال المشتريات الحكومية Public Procurement	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.
- ١٠٠، تعني مطبقة.

الهيكلة والتنظيم

- ١- السلطة التنفيذية.
- ٢- السلطة التشريعية.
- ٣- الوزارات.
- ٤- المحافظات.
- ٥- البلديات.
- ٦- الجامعة اللبنانية.
- ٧- السلطة القضائية.
- ٨- المؤسسات العامة.
- ٩- المستشفيات الحكومية.
- ١٠- المكتبات العامة.

إن عدد الإدارات والمؤسسات العامة والمجالس والهيئات المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء هو ٣١، وهي التالية: ^{١٩٥}

- الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء.
- هيئات الرقابة، وهي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب وديوان المحاسبة ووسيط الجمهورية، Ombudsman، الذي لم يعين بعد، والذي من المفترض أن يلعب دور الوسيط لحماية المواطنين من سوء الإدارة والأداء في إدارات ومؤسسات القطاع العام.
- إدارات عامة، وهي المديرية العامة للإحصاء المركزي والمديرية العامة للأمن الدولة.
- المحاكم الشرعية والمذهبية، وهي المحاكم الشرعية السنية والمحاكم الشرعية الجعفرية والمحاكم المذهبية الدرزية وديوان المحاكم المذهبية الدرزية.
- الإفتاء، الإفتاء السنني والإفتاء الجعفري.
- المجالس الدينية، وهي المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى والمجلس الإسلامي العلوي والمجلس المذهبي لطائفة الموحدين الدروز ومشيخة عقل الطائفة الدرزية.
- المجالس والصناديق والهيئات، وهي المجلس الوطني للبحوث العلمية ومجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب والمجلس الأعلى للدفاع والمجلس الأعلى للخصخصة والمجلس الإقتصادي والإجتماعي والصندوق المركزي للمهجرين والهيئة العليا للإغاثة وهيئة رعاية شؤون الحج والعمرة.
- المؤسسات العامة، وهي المؤسسة العامة لترتيب منطقة الضاحية الجنوبية الغربية لمدينة بيروت "اليسار" والمؤسسة العامة للأسواق الإستهلاكية والمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان ومعهد الإدارة العامة (مؤسسة عامة) ومؤسسة المحفوظات الوطنية وتعاونية موظفي الدولة.

التقدير

الموارد (الممارسة)

١. إلى أي مدى يتوفر للقطاع العام الموارد الكافية للاضطلاع بواجباته بفعالية؟
الدرجة ٥٠

يتوافر للقطاع العام بعض الموارد، لكن هناك ثغرات واسعة فيها تؤدي إلى درجة من عدم الكفاءة في تنفيذ القطاع العام لواجباته، كالكلال عن الأملك البحرية وأرض نادي الغولف واستثمار السوق الحرّة في مطار بيروت، إنها موارد مهمّة من قبل الدولة. لأنه يوجد فرق شاسع بين العقود الموقّعة مع مستثمري هذه القطاعات وبين ما يجب أن تكون عليه.

إن التمويل الفعلي المقدم للقطاع العام لا يتواءم مع المتطلبات. ولا تعتبر الرواتب في القطاع العام ملائمة للحفاظ على مستوى معيشة ملائم لشتى فئات القطاع العام وكادراته طبقاً لمعايير اقتصادية معقولة نظراً لمحدودية قدرات الدولة في هذا المجال. وهذا النظام للرواتب والتعويضات لا يغري باجذاب المختصين المحليين الأكفاء لعدم ملائمة هذه الرواتب والتعويضات مع المهام والمسؤوليات المطلوبة من الموظفين بشكل عام، في كافة الفئات. ناهيك عن اللبنانيين المقيمين في الخارج ^{١٩٧}. إن عدم تطبيق آليات المحاسبة والمساءلة على موظف القطاع العام تحدّ من إنتاجيتهم وفي حال تمّ اعتماد معايير للمحاسبة والمساءلة تصل إلى حد صرف الموظفين غير المنتجين أو الذين لا يقومون بأعمالهم، فإن من شأن ذلك أن يساعد على خفض الفساد المستشري وإيجاد مصادر تمويل لسلسلة الرتب والرواتب الموعودة. ولكن الموضوع يتطلب أكثر من ذلك. الأمر يتطلب عملية إعادة هندسة شاملة للقطاع العام ينظم الدورة الإدارية والمالية والإقتصادية فيها ويعيد النظر في هيكليات الإدارات والمؤسسات والبلديات كافة.

^{١٩٦} رأي ديوان الحاسبة بموجب الرأي الإستشاري رقم ٩٨/١ أريخ ١٩٩٨/١٠/١٤. إن العقد مخالف للأنظمة والقوانين المعمول بها.
^{١٩٧} <http://www.dawlati.gov.lb/about-us>

الإستقلالية (القانون)

٢. إلى أي مدى يتوفر للقطاع العام الإستقلالية بحكم القانون؟ الدرجة ٦٥

إن نظام الموظفين^{٢٠١} قد حصر شؤون اختيار الموظفين بجهاز مركزي متخصص أنشئ في العام ١٩٥٩، هو مجلس الخدمة المدنية. ولقد أولى هذا المجلس صلاحية إجراء مباريات التوظيف لجميع وزارات وإدارات الدولة. وتعتبر المساواة قائمة بصورة تامة بين جميع المرشحين لتولي الوظائف العامة في كافة وزارات الدولة ومؤسساتها. وبذلك يكون هذا النظام القانوني قد أبعد التدخلات السياسية والوساطات دون وجه حق في تعيين وترقية الموظفين بالقطاع العام. ولكن لا يوجد أنظمة قانونية بشأن الحيادية المهنية لموظفي القطاع العام.

يتوجب على الموظف "أن يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها، وأن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال".^{٢٠٢} هناك ضمانات ثلاث للمحافظة على حقوقه وعدم إلحاق الضرر به:^{٢٠٣}

- إدارية، وهي التظلم والمراجعة الإسترحامية ومراجعة مجلس الخدمة المدنية أو التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب وتحميل الدولة تجاه الغير مسؤولية عمل مُضر بالغير أتى به الموظف أثناء أو بسبب ممارسته الوظيفة وعدم ملاحقته أو إحالة الموظف على القضاء الجزائي إذا كان الجرم المنسوب إليه ناشئاً عن الوظيفة.

- قضائية، التي تمكّن الموظف من مراجعة القضاء مطالباً بإلغاء قرار أو عمل غير قانوني ألحق به الضرر أو بطلب التعويض عليه عن ضرر ألحقته الإدارة به. وفي لبنان يختص مجلس شورى الدولة بقبول مراجعات الموظفين بهذا الشأن.

- تشريعية التي تجعل الإدارة ملزمة بالتقيّد التام بأحكام قانون الخدمة المدنية وإعطاء كل ذي حق من الموظفين حقه - يستفيد منها الموظف. في حين تتوفر عدة قوانين تسعى لضمان إستقلالية القطاع العام، فهي لا تغطي جميع أبعاد إستقلاليته. نرى أن بعض الأحكام القانونية منها تحتوي على ثغرات.

ويضمن الدستور اللبناني لأي لبناني بأن يعمل في وظيفة حكومية بدون أي تمييز إلاّ بالجدارة والكفاءة^{١٩٨} في وقت ألغى إتفاق الطائف من ضمن التعديلات التي طرأت عليه الطائفية السياسية للوظيفة على أن تنفذ تدريجياً ما عدا وظائف الفئة الأولى المحددة بـ ١٥٠ مركزاً، إضافة إلى توزيع مقاعد النواب والوزراء مناصفة بين المسلمين والمسيحيين. لم تجر بعد إتفاق الطائف أي دراسة علمية لواقع القطاع العام بهدف تنظيمه ووضع الآليات العلمية والتطبيقية لعلمه. الجريمة التي ارتكبت كانت بإعطاء الوزير حق تنظيم وإدارة شؤون وزارته! وهكذا حيّد دور الهيئات الرقابية ولم يجر أي إصلاح في بنيتها وصلاحيتها فأصبحت مشلولة مكتوفة الأيدي. ولم يتم وضع أية آلية لنشر إحتياجات الوظائف العامة في وسائل الإعلام. ويتم الإعلان عن المبارات لتعيين موظفي الدولة لملء وظائف الملاك الموضوعة قبل أكثر من خمسين عاماً ونيف على موقع مجلس الخدمة المدنية الإلكتروني قبل مهل كافية من مواعيد إجرائها. وكانت سياسة المحاصصة من المصائب التي أدت إلى خلل ما زلنا نعاني منه لغاية اليوم.

ومن المؤسف أن يكون في القطاع العام أربعة فئات لا تنسيق بينها هي، الملاك، والذي يضم الموظفين المثبتين والذين تم تعيينهم بعد مبارات دخول منظمة من مجلس الخدمة المدنية والإدارات المعنية في الأسلاك العسكرية. أما الفئات الثلاث الباقية، وهي الأجراء والمتعاقدين والمياومين، فإن تعيينهم يخضع لمزاجية الوزراء الذين يعينون المحاسيب والزبائن دون امتحان أو تدقيق في كفاءاتهم ودون تدريب على الوظائف المفترض أن يقوموا بها.

وهنا يظهر النقص في عدد الموظفين الأكفاء، فيظهر الخلل في تقديم الخدمات العامة بفعالية. لذلك يستشري الفساد والرشاوى وتعم الفوضى التي نعاني منها. إن مقومات إدارة الموارد البشرية الحديثة يفترض أن تشمل:

- وضع هيكليات إدارية مناسبة تضم وحدات متخصصة يعمل فيها موظفون ذات كفاءات عالية مدربين على القيام بوظائف موصفة ومحددة وممكنة.
- أنظمة تحديد وتوصيف سلسلة الرتب والرواتب تراعي مستوى المعيشة في البلد ومؤشر الغلاء.
- إلغاء أنظمة بدائية ومجحفة بحق الموظف لم تتغير منذ ما يقارب العشرين سنة ولا تحدد رواتب الأجراء والمتعاقدين والمياومين.
- أنظمة تقييم وإدارة أداء المستخدمين - غير موجودة.
- أنظمة التدريب والتطوير اللازمة لبناء مؤهلات الكوادر البشرية من العاملين، والموظفين حديثاً - إذا وجدت فهي تعتبر هزيلة ومحدودة.

إن النسبة العالية للمراكز الشاغرة في الإدارات العامة^{١٩٩}، أفسح في المجال بالتوسع في اللجوء إلى التعاقد واستخدام الأجراء. علماً أن بعض الإدارات العامة الأخرى تعاني من فائض مثلاً مصلحة السكك الحديدية والنقل البري وقطاع التعليم بالنسبة للأساتذة.^{٢٠٠}

٢٠١ المرسوم الإستراتيجي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.
٢٠٢ المادة ١٤ الفقرة ١ من نظام الموظفين وسائر التعديلات.
٢٠٣ الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، فوزي حبيش وزير سابق، منشورات صادر.

٤. إلى أي مدى تتوفر الأحكام القانونية لضمان الشفافية في إدارة الموارد المالية والبشرية والمعلوماتية في القطاع العام؟
الدرجة ٥٠

في حين تتواجد مجموعة من القوانين / الأحكام القانونية، فهي لا تغطي جميع الأبعاد المتصلة بشفافية القطاع العام وبعض الأحكام القانونية تحتوي على ثغرات.

يوجب القانون اللبناني^{٢٠٧} الكشف عن الأصول والدخل والمصالح المالية لكبار المسؤولين في هيئات القطاع العام. وهذا ما يحدث بالإجمال، ولكن أمر التحقق من صحة هذه الإعلانات غير حاصل.

إن إدارات القطاع العام تفتقر إلى الوسائل اللازمة للاطلاع على معلومات عامة تسهل وصول المسؤولين والمواطنين على حد سواء إلى المعلومات عن الموظفين أو عن الخدمات بالرغم من اعتماد بعض الإدارات مواقع إلكترونية، لكنها لا تزال غير مكتملة ولا توفي بالغرض^{٢٠٨}.

تخضع الصفقات العمومية والتوريد، (Public Procurement)، في لبنان لأحكام قانون المحاسبة العمومية^{٢٠٩} ونظام المناقصات^{٢١٠}. وهذه الأحكام تؤكد رغم قدم عهدها على مبادئ المنافسة والمساواة والعلنية ولكن العبرة تبقى دائماً في التطبيق. تبدأ من تقييم الاحتياجات إلى التعاقد (المقاولة) وإلى التنفيذ.

ولقد نصّ القانون اللبناني على إنشاء مجلس الخدمة المدنية^{٢١١} وأناط به مهاماً تتعلق بالتعيينات ضمن القطاع العام وتحديد حاجات الموظفين العاملين في جميع الدوائر الحكومية إلى إجراء الإمتحانات والموافقة على لوائح المرشحين المؤهلين للدخول إلى القطاع العام. ومن المطلوب بحكم القانون أن يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة علناً لضمان منافسة نزيهة ومفتوحة.

أما بخصوص السلطة الإستئنافية التي أعطيت للوزراء في اتفاق الطائف، فهي تعتبر السبب في الإطاحة بجميع القواعد التنظيمية للتنظيم الإداري والمالي للقطاع العام^{٢١٢}.

٣. إلى أي مدى يتمتع القطاع العام بعدم التعرض لتدخلات في أنشطته؟
الدرجة ٠

أن "التدخلات السياسية أدت دوراً سلبياً في منع استكمال الإصلاحات الإدارية التي طرحتها وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية من ضمن خطة عمل متكاملة. ولعل أبرز الشواهد على ذلك هو العدد الكبير من الشواغر في الهيكلية الإدارية الذي ناهز نسبة ٧٠ في المئة واستبدالها بأنواع مختلفة من التوظيف مثل الأجراء وعبر التعاقد والمياومة وتوظيف عبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"^{٢٠٤}.

يتدخل السياسيون بشكل منتظم وكثيف في أنشطة القطاع العام.

نادراً ما يتم تبديل مناصب الموظفين بالقطاع العام إثر تغيير الحكومة. ولا تعتبر الأنظمة القانونية الخاصة باستقدام وترقية الموظفين فعالة في منع التدخلات السياسية، ولا قدرة للجان الاختيار على العمل من دون تدخل من قبل السياسيين، ولا سلطة للمدراء العاملين أو رؤساء المصالح في تعيين أو فصل العاملين لديهم. وبناء عليه يتولى جهاز التحقيق عبر مفتشية التحقيق مع الموظف في المخالفة المسلكية المرتكبة ويقترح التدابير الواجب اتخاذها. ويليه جهاز التقرير الذي ينظر في التقرير الذي وضعه جهاز التحقيق ويبت بالعقوبات الواجب فرضها على الموظف المخالف، ويصدر التوصيات اللازمة. وبناء على التقريرين (جهاز التحقيق وجهاز التقرير) يضع رئيس هيئة التفتيش المركزي مطالعته في كل ملف لتصدر الهيئة القرارات المسلكية أو التوصيات ذات الطابع التوجيهي.

في المبدأ لا تضمن الأنظمة القانونية الخاصة بالأنشطة السياسية لموظفي القطاع العام الحاليين استقلاليته. وانضمام الموظف إلى الأحزاب السياسية كان ممنوعاً، إلا أن القانون عدل بعض أحكام نظام الموظفين^{٢٠٥} الذي كان يحظر كلياً الانضمام إلى الأحزاب - وسمح للموظفين بالإنخراط في الحياة السياسية وبالتالي الإنتساب إلى الأحزاب، شرط ألا يتحمل أية مهمة أو أية مسؤولية في هذا الحزب^{٢٠٦}. ولا يوجد أي مؤسسة مكرّسة لحماية القطاع العام من التدخلات السياسية.

٢٠٧ قانون الإثراء غير المشروع الصادر عام ١٩٩٠.
٢٠٨ <http://www.lebarmy.gov.lb/ar/news/280EE2/>
٢٠٩ قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم ٦٣/١٤٩٦٩.
٢١٠ نظام المناقصات الصادر بالمرسوم ٥٩/٢٨٦٦.
٢١١ <http://www.csb.gov.lb/Presidency/construction.aspx>
المرسوم الإشتراعي رقم ١٢/٥٥ تاريخ ١٩٥٥/١/٧
٢١٢ نظام النزاهة الوطني في لبنان - ٢٠١١، ص ٩١.

٢٠٤ بسام القنطار، "أبرز في القطاع العام اللبناني"، www.al-akhbar.com/mode، مجتمع واقتصاد العدد ٢٠٨٩ (٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٣).
٢٠٥ قانون رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٩٢/٥/٦.
٢٠٦ المادة ١٤، الفقرة ٥ من نظام الموظفين التي أضيفت بموجب القانون رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٩٢/٥/٦.

٥. إلى أي مدى تُطبق بفعالية الأحكام القانونية الخاصة بالشفافية في الإدارة المالية والموارد البشرية وإدارة المعلومات في القطاع العام؟

الدرجة - ٥٠

في حين يمكن للعامة / الجمهور الحصول على المعلومات ذات الصلة بشأن تنظيم وتصريف أعمال القطاع العام وعن القرارات المتعلقة بهم وكيفية صناعة هذه القرارات، فإنها في العادة عملية صعبة ومرهقة ومطوّلة.

يمكن للمواطن الوصول إلى المعلومات الخاصة بأنشطة القطاع العام، ولكن فيما يخص السجلات التي تحتفظ بها هيئات القطاع العام عن المواطن فالحصول عليها غير ممكن. ولا يكشف علناً عن أصول موظفي القطاع العام. ولا تتوفر من حيث الممارسة المعلومات عن المشتريات الحكومية بشكل متكامل^{٢٣}. علماً أن إدارة المناقصات في التفتيش المركزي تنشر على الموقع الإلكتروني الخاص بها كافة الإعلانات العائدة للصفقات التي تحصل من خلالها قبل خمسة عشر يوماً على الأقل وتنشر هذه الإعلانات بطلب من إدارة المناقصات أيضاً في الجريدة الرسمية وثلاث صحف يومية على الأقل. وإذا كانت إدارة المناقصات تقوم بالصلاحيات المنوطة بها بمقتضى أحكام القانون^{٢٤} لناحية انطباق دفاتر الشروط الخاصة على القوانين والأنظمة وخلوها مما يحد من المنافسة وعدم تجزئة الصفقات أو تجميعها بشكل مصطنع كالمناقصة التي ستجري بشأن تلزيم لوحات لدفاتر السيارات بالإضافة إلى ترميز اللوحات ودفاتر السوق (ما يعني ثلاث أو أربع مناقصات)^{٢٥}. إن ذلك وحده لا يكفي، بل المطلوب مراقبة عملية التنفيذ من قبل مؤسسات الرقابة ولجان الاستلام للتأكد من مطابقتها مع أحكام دفاتر الشروط العائدة لها^{٢٦}.

يتم بالمبدأ الإعلان عن الوظائف الشاغرة بشكل علني لضمان تنافس نزيه ومفتوح على المناطق. ولكن في الممارسة تقوم بعض الإدارات والمؤسسات الحكومية بترفيغ أو تكليف المستخدمين في الوظائف الشاغرة بطريقة إستراتيجية من دون الإعلان عنها كما يفرضها القانون.

٦. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة موظفي القطاع العام على تصرفاتهم وأعمالهم؟

الدرجة - ٥٠

في حين تتوفر مجموعة من القوانين فهي لا تغطي جميع أبعاد المحاسبة لموظفي القطاع العام، وبعض الأحكام القانونية تحتوي على ثغرات.

لا يوجد أي سياسة رسمية بشأن فضح الفساد والفسادين Whistle - blowing، ولكن نرى أنها تُصَبّ أحياناً في مصلحة من لهم مصلحة في ذلك. ولا يوجد قانون في لبنان لحماية كاشفي الفساد.

أما بالنسبة لآليات الرقابة فهي موجودة في القانون^{٢٧} وكانت تعتبر فعّالة ومضبوطة ونزيهة، ولكنها معطّلة الآن بحيث أن إلغاء هذه الرقابة عن الإدارات العامة يسهل إنفاق المال العام!^{٢٨}

يمكن اتهام موظف القطاع العام إذا ألحق ضرراً بالإدارة، فإفشاء أسرار الوظيفة مثلاً بعد إحالة الموظف على التقاعد يعدّ خطأ يعرض صاحبه للملاحقة التأديبية^{٢٩}. كذلك بالنسبة للرشوة.

يوجد آليات رقابة على الموظفين من قبل التفتيش المركزي، وهناك المجلس التأديبي الأعلى المسؤول عن مقاضاة موظفي الدولة المتهمين بانتهاك القوانين والأنظمة المرعية الإجراء ويفرض العقوبات، وهناك ديوان المحاسبة الذي يتولى القضاء المالي بمراقبة استعمال المال العام.

إن المشتري اللبناني حدّد بعض الأخطاء أو المخالفات المسلكية. حاول المشتري تحديد بعض الأخطاء المسلكية كعدم خضوع الموظف لرئيسه المباشر، وعدم تنفيذ أوامره، عدم إنجاز المعاملات بسرعة ودقة وإخلاص، ونشر الخطب والمقالات بدون إذن خطي من رئيس إدارته، والإنضمام إلى المنظمات والنقابات المهنية، والإضراب عن العمل أو تحريض الغير عليه، وممارسة المهن التجارية أو الصناعية، والبوح بالمعلومات الرسمية.

^{٢٧} أجهزة الرقابة.

^{٢٨} <http://www.al-akhbar.com/node/١٧٣٦١٣>

^{٢٩} المادة ١٥ - فقرة ٨ من نظام الموظفين.

^{٢٠} المادتين ١٤ و ١٥ من نظام الموظفين المرسوم التشريعي رقم ٥٩/١١٢

^{٢٣} مقابلة شخصية مع موظف في التفتيش المركزي أراد أن يبقى إسمه غير معلن

^{٢٤} المادة ١٧ من المرسوم ٥٩/٢٨٦٦.

^{٢٥} Nov10.Altaharri.com/khas/altaharri.com

^{٢٦} التقرير السنوي لإدارة المناقصات، وارد ضمن تقرير التفتيش المركزي لعام ٢٠١٣.

٧. إلى أي مدى يتعين أن يكون موظفي القطاع العام خاضعين للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتهم من حيث الممارسة؟

الدرجة ٠

إن الأحكام القانونية الموجودة في لبنان غير مطبقة أبداً لضمان محاسبة ومساءلة موظفو القطاع العام على تصرفاتهم من حيث الممارسة.

إن عدم تطبيق الرقابة والمساءلة والمحاسبة بطريقة فعّالة ومجدية في الإدارة العامة، سببه المحسوبية والشغور في الموارد البشرية لدى أجهزة الرقابة. إن العديد من ملفّات الفساد والهدر وتبديد المال العام ما زال خارجاً عن إطار التدقيق والمحاسبة^{٢٢٢}، وذلك بالرغم من تعدد أجهزة الرقابة. مع الإشارة إلى عدم وجود نظام فعّال للشكاوى، كوسيط الجمهورية (Ombudsman) آليات النزاهة (القانون)

٨. إلى أي مدى تطبق أحكام قانونية لضمان نزاهة موظفي القطاع العام؟
الدرجة ٦٠

هناك أحكام قانونية شبه متكاملة لضمان نزاهة موظفي القطاع العام.

لا يوجد مدونة قواعد سلوك الموظفين في القطاع العام والرشوة لموظفي القطاع العام أو من قبلهم تعتبر جريمة بحكم القانون. وإن القوانين^{٢٢٣} اللبنانية تجرم معظم الأفعال التي تدعو "إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" إلى تجريمها، من رشوة الموظفين العموميين، إلى اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل أو بآخر من قبل موظف عمومي، إلى المتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظيفة والإثراء غير المشروع.

كما تركز القوانين اللبنانية المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية عن أعمال مديريها وأعضاء مجالس إدارتها وممثليها وعملها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها^{٢٢٤}. بالإضافة إلى ما تقدم، يُعاقب الموظف الذي أكسب أو حاول أن يُكسب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع أو ارتكب خطأ أو تقصيراً أو إهمالاً من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة.

^{٢٢١} قاض في ديوان المحاسبة أراد أن يبقى اسمه غير معلن.
^{٢٢٢} <http://www.aliwaa.com/Article.aspx?ArticleId=12302>
^{٢٢٣} قانون العقوبات اللبناني لاسيما المواد ٣٥١ إلى ٣٦٦.
^{٢٢٤} المادة ٢١٠ من قانون العقوبات اللبناني.
^{٢٢٥} المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

أما فيما يخص المشتريات الحكومية، فلا تحتوي وثائق المناقصات أو العقود على فقرات متعلقة بمحاربة الفساد. وإن ميثاق النزاهة (Integrity Pact) غير مفروض وجوده في العقود المبرمة للمشتريات الحكومية في لبنان.

وفيما يخص المشتريات الحكومية، لا تحتوي وثائق المناقصات أو العقود على فقرات متعلقة بمحاربة الفساد، كميثاق النزاهة (Integrity Pact)، وهو إتفاق والتزام ما بين الحكومة وجميع مقدمي العطاءات لمناقصات عقود القطاع العام، ومفاده ألا يدفع أي طرف رشاً أو يعرض أو يطالب أو يقبل برشاً^{٢٢٦}. ويدخل هذا الميثاق ضمن موائيق النزاهة في المشتريات العامة

آليات النزاهة (الممارسة)

٩. إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة موظفي القطاع العام من حيث الممارسة؟
الدرجة ٠

هناك غياب شبه كامل للتصرفات والأعمال التي تهدف إلى ضمان نزاهة موظفي القطاع العام، بحيث أن وقائع سوء السلوك تمر دون عقاب في الأغلب الأعم، مما أدّى ويؤدي إلى تفشي الفساد أكثر وأكثر في القطاع العام.^{٢٢٧}

إن مدونات السلوك القائمة لا تتناول أي قواعد للهدايا والمضايقة، أو قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة.

ولا تدخل هذه القواعد والأنظمة ضمن برامج الدورات التدريبية للموظفين التي ينظمها مجلس الخدمة المدنية والتي تعتبر شكلية أكثر منها فعّالة.^{٢٢٨}

بما أن القانون لا يفرضها، لا يتم تطبيق فقرات محاربة الفساد الخاصة بوثائق المناقصات / العقود بشكل عام في المشتريات الحكومية Public Procurement.

ولكن من ضمن صلاحيات المدير العام ومسؤولياته أن يضع تقريراً قبل نهاية كل ستة أشهر يعرض فيه... أحوال الموظفين، ويرفع هذا التقرير إلى الوزير وترسل نسخ عنه إلى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي.^{٢٢٩}

^{٢٢٦} <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/integrity-pacts-in-pub>
^{٢٢٧} الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.
^{٢٢٨} مقابلة شخصية مع مدير في إحدى أجهزة الرقابة أراد أن يبقى اسمه غير معلن.
^{٢٢٩} مقابلة شخصية مع السيدة نعمت كنعان، مدير عام سابق في وزارة الشؤون الاجتماعية.

التعاون مع المؤسسات العامة ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة في منع / التصدي للفساد

١٠. إلى أي مدى يعرّف القطاع العام ويخطر الجمهور بشأن دوره في محاربة الفساد؟
الدرجة ٥٠

إن القطاع العام في لبنان لا يقوم بتوعية العامة/الجمهور بمخاطر الفساد ودور المواطن في مكافحته.

لا يوجد برامج معينة يديرها القطاع العام لتوعية الجمهور / العامة بمساوئ الفساد وكيفية الحد منه. هناك بعض الوزارات التي استحدثت مكاتب لشكاوى المواطنين، ولكن لا ثقة للمواطن بأن الشكاوى ستعطيه نتيجة.

وللأسف إن قانون إنشاء وسيط الجمهورية (Ombudsman) رقم ٦٤٤ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ لم يطبق لغاية تاريخه. مع الإشارة إلى أن تعيين وسيط الجمهورية من شأنه أن يكون له أكبر الأثر في معالجة شكاوى المواطن وتذليل الصعوبات التي تواجهه في الوصول إلى حقوقه.

ولكن لا بد من الإشارة هنا إلى مهام ومسؤوليات وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية التي أنشأت أول حقبة وزارية لشؤون الإصلاح الإداري في أعقاب برنامج شامل لتطوير الإدارة العامة، وتحديثها أعد خلال عهد الرئيس فؤاد شهاب (١٩٥٩ - ١٩٦٠) وذلك في عام ١٩٦١. استمرت حقبة وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري في الحكومات المتعاقبة مع فترات إنقطاع في الأعوام ١٩٧٣، ١٩٧٤، ١٩٨١، هذا وقد ظلت هذه الحقبة موجودة من عام ١٩٩٠ حتى تاريخه بلا انقطاع. باستثناء حكومة الرئيس رشيد الصلح عام ١٩٩٢ والتي جاءت للإشراف على الانتخابات النيابية التي جرت تلك السنة.

في عام ١٩٩٥ تم الاتفاق مع البنك الدولي بموجب القانون رقم ٤٨٤ تاريخ ١٩٩٥/١/٨ لإنشاء مكتب وزير دولة للإصلاح الإداري يمول البنك ٨٠٪ من مصاريفه على أن تقوم الدولة بتغطية ٢٠٪ من التكاليف. وأنيط ببرنامج الأمم المتحدة الإغاثي UNDP مهمة التنسيق مع السلطات اللبنانية. وجرى وضع هيكلية مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإدارية مكونة من وحدتين أساسيتين، هما: وحدة التطوير الإداري ووحدة التعاون الفني.

١١. إلى أي مدى يتعاون القطاع العام مع هيئات المراقبة العامة وهيئات التجارة والأعمال الخاصة والمجتمع المدني في مبادرات محاربة الفساد؟
الدرجة ٥٠

في حين يتعاون القطاع العام مع الأطراف المعنية الأخرى لمبادرات محاربة الفساد، فإن دوره بشكل عام عبارة عن ردود أفعال، وهذه المبادرات لا تنال المكانة الكافية ولا الدعم اللازم من كبار مسؤولي القطاع العام.

وبالرغم من وجود لجنة وزارية لمكافحة الفساد، مُنشأة بقرار صادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٦، تاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٧، هدفها 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 - تضارب المصالح.

وفي موازاة ذلك يشكو المواطن اللبناني من تدني مستوى الخدمات، والتمادي في تعقيد الإجراءات، والتأخير في إنجاز المعاملات، إضافة إلى الفساد، أو التدخل غير المشروع للسياسيين في الأمور العائدة للإدارة العامة.

ويشكو أيضاً من عدم إشراك الإدارات والمؤسسات العامة، لهيئات المجتمع الأهلي في مناقشة السياسات والبرامج والمشاريع للإستماع إلى موقفها وملاحظاتها، إضافة إلى عدم بذل الإدارات والمؤسسات العامة الجهد الكافي لشرح هذه السياسات والبرامج والترويج لها بشكل فعّال، بحيث لا تزال سمة العلاقة بين الطرفين يغلب عليها طابع التحكم والتسلط بدلاً من التفاعل والمشاركة في الأمور المتصلة بالخدمات العامة.

إن دعم وتطوير المجتمع المدني وتوفير خيارات متعددة له، تُفسح أمام المواطنين والمؤسسات المهنية فرصة للمشاركة في تشكيل ضمانات أساسية تساهم في دعم شرعية الإدارة العامة. حيث أن وجود مجتمع مدني قوي ونشط يعتبر شرطاً أساسياً لحكم صالح.

تقليص مخاطر الفساد من خلال حماية النزاهة في مجال المشتريات الحكومية Public Procurement

١٢. إلى أي مدى يتوفر إطار عمل فعال مطبق لحماية النزاهة في إجراءات المشتريات العامة، بما في ذلك عقوبات ملموسة على السلوك غير اللائق من قبل الموردين والمسؤولين الحكوميين وآليات المراجعة والشكاوى؟
الدرجة ٥٠

في حين وجود مواد قانونية في قانون العقوبات اللبناني، فهي لا تطبق فيما يخص المشتريات الحكومية، بحيث يتم تجاهلها إلى حد بعيد من حيث الممارسة. أما بالنسبة لآليات المراجعة والشكاوى فهي غير موجودة في النص. وإنما يجوز للعارضين تقديم اعتراضاتهم إلى إدارة المناقصات التي تحولها إلى اللجان للإجابة عليها، ثم ترفق بكامل الملف الذي يعاد إلى الوزارة لتعرضه على رقابة ديوان المحاسبة، وهو صاحب الصلاحية. وهذا تدبير غير منصوص عنه في القانون ولكن لا يمنع القانون من إجراءاته، وهو مطبق منذ حوالي السنتين والنصف. وهنا يستطيع الديوان عدم الموافقة إذا تبين له أن الاعتراض واقع في محله. كما يستطيع أيضاً مساءلة أعضاء اللجان والموظفين في حال ثبت مخالفتهم لأحكام النصوص المتعلقة بإدارة الأموال العمومية. فتصبح أعمالهم خاضعة للعقوبات المنصوص عليها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة.^{٢٣١}

إن المناقصات هي قاعدة عامة في القانون اللبنانيين، ويجري التلزم بثلاث طرق مختلفة:

- ١- بالتراضي.
- ٢- بالمناقصة بالظرف المختوم، وتكون مفتوحة لعموم أصحاب الإختصاص الذين يملكون المواصفات المطلوبة.
- ٣- بالمناقصة العالمية المحصورة بين الشركات ذات المواصفات المطلوبة، لتنفيذ المشاريع الكبرى والتي تتطلب تقنية عالية كبناء السدود.

يوجد إستثناءات ضمن القانون تتعلق باستدراج العروض^{٢٣٢} والإتفاق بالتراضي^{٢٣٣} والصفقات بموجب بيان أو فاتورة^{٢٣٤}.

ومن حيث الممارسة يتم اللجوء إلى استدراجات العروض والإتفاقات بالتراضي أحياناً عند توافر الشروط القانونية وأحياناً أخرى لعدم الخضوع لإجراءات الرقابة.^{٢٣٥} ويمكن إستنتاج حصول معظم التلزمات بالتراضي في أيامنا هذه بالرجوع إلى تقرير إدارة المناقصات السنوي وجدول هذه المناقصات التي لا يتعدى فيها التلزم إلى أكثر من (١٣٣ مليون و٣٣٣ ألف دولار)، بينما تكون الدولة قد لّزمت بـ (٣٣٣ مليون و٣٣٣ ألف دولار)، ما معناه أن ٨٠ في المئة من التلزم حصل بالتراضي^{٢٣٦}. كذلك للإستثناءات على المناقصات العامة وذلك عبر تجزئة النفقة فتحصل بالتراضي ويضاف إليها ملحق. وهذه العمليات تجري في العديد من الإدارات والمؤسسات العامة. ولا بد من الإشارة إلى أن تجزئة التلزم إلى صفقات صغيرة دون الـ ١٠٠ مليون ليون ليرة لا تخضعها لرقابة إدارة المناقصات في التفتيش المركزي ويعتبر ذلك تحيلاً على القانون بنصه وروحه.

توجد قواعد قانونية تضمن معايير المنافسة التي هي: العلنية، المساواة، الشفافية. ولكن تبقى العبرة في التطبيق^{٢٣٧}. كذلك توجد دفاتر شروط عامة ودفاتر شروط خاصة، ولكن لا تستخدم دائماً وهي في معظمها قديمة العهد وتعود إلى الأربعينات. مع الإشارة إلى أن المعهد المالي في وزارة المالية قد أعد دفاتر شروط نموذجية ولكن تبقى غير ملزمة ويرجع إليها على سبيل الاسترشاد بانتظار أن تصدر بمراسيم تطبيقية.

إن الهيئة المسؤولة عن الرقابة والإشراف على الأنشطة الخاصة للمشتريات الحكومية هي إدارة المناقصات في التفتيش المركزي فيما يتعلق حصراً بإدارات الدولة باستثناء العسكرية والأمنية منها. ومن المفترض أن تكون هذه الإدارة مستقلة وأن تشمل صلاحياتها بالإضافة إلى إدارات الدولة المؤسسات العامة والبلديات لأن هذه المؤسسات والبلديات تجري بذاتها الصفقات العائدة لها وهي لا تخضع إلا للرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة، سيتأخر إكتشاف الأخطاء والمخالفات في حال وقوعها. وهناك تشكيك من قبل الرأي العام بمصداقية الصفقات التي تعقدها المؤسسات العامة والبلديات وهذا الأمر دفع بمجلس الوزراء إلى تكليف إدارة المناقصات إجراء البعض منها^{٢٣٨}.

يوجد تصنيف للمتعهدين ولكن لا ينظم القانون مسألة أن يكون العاملين المكلفين لتقييم العروض هم غير المسؤولين الذين يضعون دفاتر الشروط / وثائق المناقصات^{٢٣٩}.

٢٣٥ مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في إدارة التفتيش المركزي.
٢٣٦ مقابلة شخصية مع محمد شمس الدين، "الشركة الدولية للمعلومات".
٢٣٧ مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في إدارة التفتيش المركزي.
٢٣٨ قرارين لمجلس الوزراء رقم ٥٤ و٥٧ للعام ٢٠١٢.
٢٣٩ مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في إدارة التفتيش المركزي أراد أن يبقى اسمه غير معلن.

٢٣١ المواد ٦٠ و٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
٢٣٢ المادة ١٤٥ من قانون المحاسبة العمومية
٢٣٣ المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية
٢٣٤ المادة ١٥١ من قانون المحاسبة العمومية

الاقتراحات

يتم الإعلان على الملأ عن قرارات إختيار من ترسي عليهم مناقصات المشتريات الحكومية وتعلن النتائج على موقع إدارة المناقصات. ولكن لا يوجد إجراء يطالب بمراجعة قرارات المشتريات الحكومية بعد اتخاذها. ولا يُعمل بهذا النظام من حيث الممارسة^{٢٤٠}.

إن القانون اللبناني لا يمنع رقابة المجتمع المدني للمقاولات الحكومية ولكن هذه الرقابة ليست فاعلة. وبينما يوجد عقوبات إدارية^{٢٤١} على المخالفات الجنائية ضد الإدارة العامة وعلى صلة بالمشتريات الحكومية، ولكن مع الأسف لم يعاقب أحد بعد. ولو أن أجهزة الرقابة تمارس صلاحياتها لما كان يتجرأ أحد، لا الموظف ولا المتعهد، على مخالفة القوانين. والمثل الأكثر فضاحة هو التلزم السنوي لصفقات الأرصفة والمجاري التابعة لوزارة الأشغال التي يفترض بها صيانة الطرقات ومجاري المياه.

ولو أن هذه الصفقات تنفذ وفقاً للأصول، ويلتزم المتعهد بدفتر الشروط، لما حصل ما يحصل كل سنة عندما يبدأ المطر، وآخرها هذا العام (٢٠١٤) مثلما حدث عام ٢٠١٣ عندما علق الناس داخل النفق المؤدي إلى مطار بيروت حوالي الثلاث عشرة ساعة بسبب المياه التي غمرت الطرقات.

١- ضرورة تعديل قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ تاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٩ لمواكبة تعريف الجرم مع التعريف الوارد في "إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد". ولجعل منظومة التصريح عن الذمة المالية أكثر كفاءة وفعالية.

٢- توفير الوسائل الكفيلة بالتحقيق الفعّال من الإثراء وإزالة العقوبات الإجرائية التي أعاققت تنفيذ هذا القانون حالياً وفي السنوات السابقة. ومحاسبة الموظفين غير المنتجين واللجوء إلى سياسة الإصلاح الجزري لترشيد الإنفاق.

٣- الضغط والسعي لإقرار سلسلة الرتب والرواتب للموظفين

٤- تعزيز قواعد الحكم الصالح Good Governance وترسيخ مفاهيم الشفافية والمساءلة.

٥- تفعيل واستخدام تقنيات المعلومات وإنشاء بوابة الحكومة الإلكترونية.

٦- إعادة هيكلة وتحديث أدوار ومهام هيئات الرقابة.

٧- فرض توقيع ميثاق النزاهة (Integrity Pact) لكل العقود المبرمة للمشتريات الحكومية.

٨- تحديث قانون الصفقات العمومية بإعطاء إدارة المناقصات الصلاحيات اللازمة لقيام بدورها الرقابي.

٩- تطوير وتعزيز القدرات التقنية والبشرية لإدارة المناقصات في التفتيش المركزي لتمكينها من القيام بدورها الرقابي الذي اضطلعت به منذ ١٩٥٩^{٢٤٢}.

١٠- تعيين الموظفين في المواقع القيادية، في الإدارات والمؤسسات وفقاً لمعايير الجدارة والكفاءة، على أساس أنظمة تقييم وإدارة أداء المستخدمين واحترام المناصفة بين المسيحيين والمسلمين، وزيادة نسبة النساء بينهم.

١١- تحديث نظام الموظفين.

^{٢٤٠} مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في إدارة التفتيش المركزي أراد أن يبقى اسمه غير معلن.
^{٢٤١} مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في إدارة التفتيش المركزي أراد أن يبقى اسمه غير معلن.

مقدمة

عرّفت منظّمة الشفافية الدولية هيئة الإشراف على الإنتخابات بأنها الجهة المنوطة مسؤولية إدارة الإنتخابات والمسؤولة عن التنفيذ النزيه وغير المنحاز للإجراءات التي يحددها الإطار القانوني الإنتخابي. في بعض الحالات، تكون أيضاً هي الطرف المسؤول عن صوغ الأنظمة الإنتخابية.^{٢٤٣}

تشكّلت أول هيئة للإشراف على الإنتخابات النيابية في العام ٢٠٠٩ وانتهت مهمتها بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الإنتخابات النيابية العامة، وذلك بناء لما نص عليه القانون. إن مهمة الهيئة ليست دائمة في لبنان، وإذ يتم تعيين أعضائها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، على أن تبدأ ولاية أعضاء الهيئة من تاريخ صدور مرسوم تعيينهم.

لم يلحظ القانون اللبناني مهلاً واضحة لتعيين هيئة أخرى لتشرف على انتخابات نيابية أخرى. ولقد اعتبرت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل^{٢٤٤} أنه يجب أن تكون هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية معيّنة ومكتملة التشكيل الإداري وجاهزة تقنياً للمباشرة بمهامها ولممارسة صلاحياتها بتاريخ نشر مرسوم دعوة الهيئات الناجبة.^{٢٤٥}

وبما أن مهمة هيئة الإشراف ليست دائمة، فلا يوجد لديها موظفون دائمون. أما بالنسبة لمواردها المالية فكانت متوافرة من قبل الإتحاد الأوروبي والدولة اللبنانية. أما الموارد البشرية فلم تكن كافية. وكان لديها أرشيف منظم قُدّم إلى وزارة الداخلية والبلديات.

لا يوجد قوانين تسعى لضمان استقلالية هيئة الإشراف على الإنتخابات، والمعايير الموضوعية للتعيين ليست معايير غير تمييزية. ولا يوجد مدوّنة سلوك لأعضاء الهيئة.

أطلقت وزارة الداخلية في فترة الإنتخابات خط ساخن رقمه ١٧٩٠ لتلقّي الشكاوى والمراجعات ذات الصلة بالإنتخابات دون أي بدل.

إن الحديث عن كثرة الفساد في العملية الإنتخابية وما تداوله معظم المراقبون حول المبالغ الطائلة التي صُرفت، وتقدر بمئات ملايين الدولارات،^{٢٤٦} لم تتمكن الهيئة من إثباتها لأنها تفتقد إلى الأجهزة الخاصة بها للتحقق من هذه المعلومات ولم تعط هذه الإمكانية في القانون.

هيئة الإشراف على الإنتخابات

^{٢٤٣} NIS Indicator Document
^{٢٤٤} إستشارة لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بتاريخ ٢٠١٣/٢/٨.

^{٢٤٥} www.observe.laddeleb.org - تقرير رقم ١، ٢٠١٤/٠٩/١٧.

^{٢٤٦} New York Times Report, Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes. [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com/?_r=1&hpid=hp-lebanon%3Aforeign-money-seeks-to-buy-lebanese-votes%3Ahomepage%2Ft&hpt=hp-lebanon)
www.nytimes.com/?_r=1&hpid=hp-lebanon%3Aforeign-money-seeks-to-buy-lebanese-votes%3Ahomepage%2Ft&hpt=hp-lebanon

ومن ناحية أخرى صرّح وزير الداخلية والبلديات الحالي^{٢٤٧} أنه ”مع التمديد لسنتين وسبعة أشهر“ الأسباب أمنية وإن هناك صعوبة بالغة في إجراء الانتخابات النيابية في موعدها بسبب الظروف التي يشهدها لبنان.^{٢٤٨}

وهنا لا بد من الإشارة إلى ضرورة إجراء الانتخابات النيابية في موعدها وعدم قبول أية خريجة للتمديد، لا لأسباب داخلية أو إقليمية أو أمنية. ولكن على ما يبدو أن التمديد للمجلس النيابي أصبح مرجحاً. وبالرغم من (الحراك المدني للمحاسبة) والبيانات العديدة الصادرة ضد التمديد^{٢٤٩}، ومنها بيان الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات بعنوان ”قم بواجبك أو قدم استقالتك“، والموجهة إلى وزير الداخلية، معتبرة أن من أبرز مهامه تنظيم الانتخابات وليس التصريح بأنه مع التمديد للمجلس النيابي مع العلم أنه نائب أيضاً. وما الفائدة لمجلس يمدد لنفسه ولا يشرّع، وتتراكم في أدرجه مشاريع واقتراحات قوانين لا تحصى.^{٢٥٠}

وتألّفت هيئة ثانية في السنة الماضية، أي ٢٠١٣، بناء على قرار مجلس الوزراء، ولكن لم يصدر مرسوم التعيين نظراً لتمديد المجلس النيابي لنفسه ولايته، فخلّت الهيئة. ويتكرّر المشهد نفسه إذ أقرّ مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة في ٢٠١٤/٩/١٠ تعيين هيئة جديدة للإشراف على الانتخابات النيابية، ولكن المرسوم لم ينشر بعد في الجريدة الرسمية رغم أن المهلة كانت الأخيرة لصدوره.

من الناحية القانونية، فيرى وزير الداخلية السابق زياد بارود: ”بأن القرار جاء متأخراً وخارج المهلة القانونية الإلزامية التي فرضها القانون^{٢٥١}. مشيراً إلى أن التأخر في تشكيل الهيئة ينطوي على تداعيات قانونية تهدد سلامة العملية الانتخابية برمّتها“.^{٢٥٢}

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية من حيث قدرتها على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودورها في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية النتيجة المحصلة ٤٩%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٥٠	-	الموارد	السعة - ٣٣%Capacity
٢٥	٥٢	الاستقلالية	
٦٥	٧٥	الشفافية	الحوكمة - Governance ٦٥%
٧٥	٧٥	المحاسبة	
٤٠	٦٠	النزاهة	
٢٥		تنظيم الحملات الانتخابية	الدور - Role ٥٠%
٧٥		إدارة الانتخابات	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
 - الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
 - ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
 - ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
 - الصفر، يعني عدم الممارسة.
 - ٥٠، تعني غير مكتملة.
 - ١٠٠، تعني مطبقة.

٢٤٧ تصريح للنائب غسان مخيبر في ورشة عمل حول نظام النزاهة الوطني في أوتيل الرفييرا ٢٠١٤-٢٠١٠
٢٤٨ رئيس الوزراء السابق نجيب ميقاتي، النهار، ٢٠١٤/٠٩/١٣.
٢٤٩ ٢٠ حزيران ٢٠١٣ www.lade.org.lb/events-calender
٢٥٠ ٢٠١٤/١٠/٣، www.lade.org.lb/news
٢٥١ نهاد المشنوق في برنامج كلام الناس على LBC، ٢٠١٤/١٠/٢.
٢٥٢ قانون الانتخاب رقم ٢٥٠٨/٢٥.
٢٥٣ النهار، ٢٠١٤/٠٩/١٣.

إن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC التي صدّق عليها لبنان في تشرين الأول أكتوبر ٢٠٠٨^{٢٥٤} دعت كل دولة عضو إلى التفكير في اتخاذ الإجراءات التشريعية والإدارية المناسبة بما يتماشى مع أهداف الإتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية الواردة في القوانين المحلية، وذلك حرصاً على تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات للانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية حيثما انطبق الحال.

وبناء على ذلك نصّ قانون الإنتخابات النيابية ٢٠٠٨/٢٥، المعدل بموجب قانون ٢٠٠٨/٥٩، في المادة ١١ على إنشاء هيئة للإشراف على الحملة الإنتخابية بحيث تبدأ ولاية أعضاء الهيئة من تاريخ صدور مرسوم تعيينهم، بناء لقرار مجلس الوزراء، وتنتهي بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الإنتخابات النيابية العامة. إذن إن الهيئة في لبنان هي مؤقتة وليست دائمة.

كذلك أخضع قانون الإنتخاب رقم ٢٠٠٨/٢٥ وسائل الإعلام والإعلان لرقابة يومية مشددة تحت طائلة الملاحقة القضائية. ويعتبر عمل الهيئة في الإعلام والإعلان جيداً نظراً لصلاحيتها الواسعة في هذا المجال. كذلك بالنسبة لمراقبة الإتفاق الإنتخابي وتنظيمه.

وعليه، تعتبر قوانين هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية اللبنانية متماشية نوعاً ما مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وبناء عليه تألفت الهيئة وباشرت أعمالها بصورة رسمية فور صدور المرسوم القاضي بتشكيلها، رقم ١٠٤٤ تاريخ ٢٦/١٢/٢٠٠٨، فأشرفت على الإنتخابات النيابية لعام ٢٠٠٩، وحُلت حُكماً بعد ستة أشهر.

أقرّت الهيئة الهيكلية التنظيمية والإدارية^{٢٥٥} وحددت مهام وعمل اللجان المختصة المنبثقة عنها، وتشكيل هذه اللجان وفقاً لما يلي:

- أ. لجنة الإجراءات الإدارية.
- ب. لجنة الإنفاق والتمويل الإنتخابي.
- ت. لجنة الإعلام والإعلان والدعاية الإنتخابيين.
- ث. لجنة الشؤون القانونية.

تتألف هيئة الإشراف على الإنتخابات من عشرة أعضاء يساعدهم فريق تقني^{٢٥٦}.

- قاضي، برتبة رئيس غرفة في محكمة التمييز، متقاعد في منصب القضاء شرفاً (رئيساً للهيئة)
 - قاضي، برتبة رئيس غرفة في مجلس شورى الدولة، متقاعد في منصب القضاء شرفاً (نائباً للرئيس).
 - قاضي، برتبة رئيس في ديوان المحاسبة، متقاعد في منصب القضاء شرفاً (عضواً).
 - نقيب سابق للمحامين في نقابة بيروت (عضواً).
 - نقيب سابق للمحامين في نقابة طرابلس (عضواً).
 - خبيران في شؤون الإعلام والإعلان (عضوان).
 - ثلاثة أعضاء من أصحاب الخبرة الواسعة في اختصاصات مرتبطة بالإنتخابات.
- يعيّن الأعضاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات.^{٢٥٧}

٢. إلى أي مدى تعتبر هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية مستقلة بحكم القانون؟ الدرجة ٢٥

لا يوجد قوانين تسعى إلى ضمان استقلالية هيئة الإشراف على الانتخابات. إن قانون الانتخابات النيابية،^{٢٧٣} عدّل القانون رقم ١٧١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٦ وأدخل عليه تحسينات طالت الإطار القانوني للانتخابات النيابية، فأحدثت آلية جديدة تتعلق بالإشراف على الحملة الانتخابية، بإنشاء هيئة^{٢٧٤} محددة الصلاحيات والمهام^{٢٧٥} للإشراف على تمويل ومراقبة وتنظيم الإنفاق الانتخابي وتحديد سقف له بحيث يؤدي إلى إضعاف دور المال في التأثير على مجرى الانتخابات والحدّ من التعسف في استعماله، وإخضاع وسائل الإعلام والإعلان الانتخابيين لرقابة يومية مشدّدة تحت طائلة الملاحقة القضائية. كذلك سمح لهيئات المجتمع المدني المختصة بمراقبة الانتخابات النيابية.^{٢٧٦} في حال توافرت فيها الشروط المطلوبة فتتقدم بطلب إلى وزارة الداخلية. ويبقى لوزارة الداخلية بعد التدقيق بالطلبات قبول أو رفض الطلب. وتحدد وزارة الداخلية في حال قبول الطلب أصول وآليات مواكبة الانتخابات ومراقبة مجرياتها بقرار يصدر قبل موعد الانتخابات بشهر على الأقل.

وإنفاذاً لأحكام القانون القاضي بإنشاء هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية وافق مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/١٣ على تشكيل هذه الهيئة. لم يأت القانون على ذكر عدم الإنحياز والشفافية في عمل الهيئة.

وتعتبر الهيئة وحدة ذات طابع إداري، مرتبطة بوزير الداخلية،^{٢٧٧} أعطاه القانون "صلاحية صلاحيتها" وقراراتها نافذة وملزمة بمجرد صدورها ولا تحتاج لموافقة مرجع آخر عليها أو لمشاركة أحد فيها.^{٢٧٨} أما فيما يتعلق "بإشراف الوزير على أعمال الهيئة"^{٢٧٩} فهذا الموضوع يتعلق بتدابير إدارية ولا علاقة لها بالمهام والصلاحيات المحددة حصراً.^{٢٨٠}

١. إلى أي مدى تتوفر من حيث الممارسة لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية الموارد الكافية لإنجاز أهدافها؟ الدرجة ٥٠

كان لدى هيئة الإشراف على الانتخابات بعض الموارد، لكن هناك ثغرات كبيرة فيها أدت إلى درجة معينة من عدم الفعالية في الإضطلاع بالواجبات.

تعتبر الموارد التي رصدت عام ٢٠٠٩ لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية (SCEC) كافية مالياً. وقد مَوَّلَ الاتحاد الأوروبي التكاليف، ما عدا أجور الموظفين الإداريين والمراقبين والأعضاء الممولة من الدولة اللبنانية. وكان قد تمّ تخصيص سلفتان ماليتان لتأمين نفقات الهيئة، مقدار كل منها خمسون مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ٣٣,٣٣٣ دولار أميركي.^{٢٨١} وكون هذه الهيئة غير دائمة، لا يوجد زيادات منتظمة في الموارد المالية المقدمة من الدولة، وكذلك لا يوجد عاملين دائمين. وبالطبع يوجد أرشيف منظم وذاكرة مؤسسة للهيئة، ولقد حُفِظت جميعها بعد الإنتهاء من تحضيرها لدى وزارة الداخلية والبلديات.^{٢٨٢}

لا تتوافر المؤهلات الأكاديمية الملائمة وخبرات العمل الكافية لدى جميع أعضاء هيئة الإشراف على الانتخابات^{٢٨٣} ولا يوجد أي فرص تطوير مهني وتدريب، ولا يوجد تساوي في الفرص للنساء والأقليات.

ولا يوجد موظفون دائمون لدى الهيئة ولا مقرّ ثابت، بل في المرة الأولى كان مقرها في مبنى كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية سابقاً، الملاصق لمبنى وزارة الداخلية والبلديات الذي تم تأهيله وتزويده بالمفروشات والتجهيزات كغرفة العمليات النموذجية المخصّصة لمراقبة الإعلام، والتي تم تجهيزها من قبل الاتحاد الأوروبي. وعليه تمكّنت الهيئة من تأمين مراقبة مستمرة على مدار ٢٤ ساعة لمختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة. وفي عام ٢٠١٣ سُمح لها باستئجار مقرّ ممول أيضاً من الاتحاد الأوروبي بموجب هبة قُدّمت إلى وزارة الداخلية والبلديات.^{٢٨٤}

٢٧٣ قانون رقم ٢٥ تاريخ ٨ تشرين الأول ٢٠٠٨.
٢٧٤ المادة ١٦ قانون رقم ٢٥ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨.
٢٧٥ المادة ١٩ من المصدر نفسه.
٢٧٦ المادة ٢٠ من قانون الانتخابات. تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨.
٢٧٧ المادة ١١ من المصدر نفسه.
٢٧٨ التقرير القانوني للهيئة الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات.
٢٧٩ المادة ١١ من قانون الانتخابات.
٢٨٠ المادة ١٩ من المصدر نفسه.

٢٥٨ التقرير الإداري للهيئة، الفقرة ١٠.
٢٥٩ مقابلة شخصية مع نقيب المحامين السابق والعضو في الهيئة، الأستاذ سليم الأسطى.
٢٦٠ مقابلة شخصية مع أحد أعضاء الهيئة الذي أراد أن يبقى اسمه غير معلن.
٢٦١ المصدر نفسه.
٢٦٢ المصدر نفسه.

الحوكمة

الشفافية (القانون)

E. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة وعمليات صناعة قرار هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية؟
الدرجة ٧٥

هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة تسمح للعامة/الجمهور بالحصول على المعلومات الخاصة بتنظيم تصريف أعمال هيئة الإشراف على الانتخابات والاطلاع على القرارات المتعلقة بهم.

إن التقارير والإحصاءات التي صدرت عن الهيئة مقارنة بالتقارير الصادرة عن هيئات المجتمع المدني تعتبر غير مكتملة نظراً لمحدودية صلاحياتها والوسائل المتوافرة لها.^{٢٧٦} ولقد اكتفت الهيئة بممارسة رقابة محدودة لها قانوناً^{٢٧٧} والسبب الثاني هو إجماع المرشحين من تقديم شكاوى مثبتة من شأنها أن تشكل انطلاقة جديدة تمكن الهيئة من ممارسة رقابتها من جهة، وتحرك النيابة العامة من جهة ثانية.

نص القانون^{٢٧٨} على أن تتولى هيئة الإشراف على الانتخابات المهام والصلاحيات الآتية: إعداد تقرير بأعمال الهيئة وإيداعه الوزير الذي يرفعه إلى كل من رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

أما بالنسبة لقرارات الهيئة فإنه يمكن للجمهور الاطلاع عليها بكل سهولة عبر المؤتمرات الصحفية وغيرها، كالبينات الصادرة عنها، ولكن تبقى المذاكرة سرية^{٢٧٩}.

وليس هناك من قوانين تتعلق بالكشف عن مصادر تمويل الأحزاب وضبط ماليتها، وعليه لم يخضع الإنفاق الحزبي للمراقبة من قبل الهيئة.

لقد أورد القانون في فصله الثالث^{٢٧٦} شروط التعيين، فعدد حصرياً من له الحق في أن يكون عضواً في الهيئة. أما بالنسبة للمعايير المهنية فهي غير واضحة، إنما يستند ذلك على مراكز معينة يؤخذ بها للتعين. ويعين رئيس الهيئة، كما كافة الأعضاء، بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير^{٢٧٢}. ولقد حظي أعضاء الهيئة بالحماية المعنوية والقانونية^{٢٧٣}.

وأخيراً يمكننا القول أن الهيئة لا تتمتع قانونياً بالاستقلالية اللازمة لخضوعها لسلطة وزارة الداخلية والبلديات. ولا بد هنا من الإشارة إلى مشروع قانون الانتخابات النيابية، كما وضعته الهيئة الوطنية الخاصة بقانون الانتخابات النيابية المؤلفة برئاسة الوزير السابق، فؤاد بطرس، وعضوية عدد من القانونيين، وبينهم الوزير السابق زياد بارود وأكاديميين، وهو ما يعرف "بقانون فؤاد بطرس"^{٢٧٤} الانتخابي الذي تضمن العديد من الإصلاحات، ومنها إعطاء الاستقلالية للهيئة، ولكن لم يؤخذ به. واليوم عاد الحديث مجدداً عن إمكانية اعتماد "قانون فؤاد بطرس" كحل وسطي بين القوانين المطروحة كونه يجمع ما بين النسبية والنظام الأكثرية.

الاستقلالية (الممارسة)

٣. إلى أي مدى تعمل هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية بشكل مستقل من حيث الممارسة؟
الدرجة ٢٥

يتدخل بعض النافذين في أنشطة هيئة الإشراف على الانتخابات.

ومما لا شك فيه أنه كان من المفروض أن يلحظ قانون الانتخاب وقانون إنشاء هيئة الإشراف على الانتخابات إستقلاليته عامة وفي العمل خاصة. وما حصل في عام ٢٠٠٨ أن الأطراف السياسية لعبت دورها في تسمية أعضاء هذه الهيئة، وعليه لا يمكن اعتبار عملها بالمطلق مهنيًا وغير منحاز. من هنا يمكننا القول أنها لم تؤد الدور المهم، الذي كان من المفترض أن تلعبه، بالرغم من أن الترحيب بها كان لا بأس به من قبل الحكومة والمواطنين كونها أنشئت لأول مرة.

لا يوجد أمثلة على إدلاء مسؤولين بهيئة إدارة الانتخابات بتصريحات ذات صلة بالعمل الحزبي أو اضطلاعهم بأنشطة ذات صلة بالعمل الحزبي.

٢٧٦ مقابلة شخصية مع عضو في الهيئة أراد أن يبقى اسمه غير معلن.
٢٧٧ تقرير الهيئة حول التمويل والإنفاق.
٢٧٨ قانون الانتخاب رقم ٢٠٠٨/٢٥، المادة ١٩ (٥).
٢٧٩ المادة ١٢ من النظام الداخلي.

٢٧٦ المادة ١٢ قانون الانتخابات. تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨.
٢٧٢ المادة ١٢ من قانون الانتخابات النيابية للعام ٢٠٠٨
٢٧٣ المادة ١٧ من قانون الانتخابات.
٢٧٤ www.election-lebanon.org/elections/docs.aspx?d=132227
٢٧٥ www.alkalimaonline.com/article.php?d=132227

٥. إلى أي مدى تتوفر الشفافية في أنشطة وعمليات صناعة قرار هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية من حيث الممارسة؟
الدرجة ٦٥

يمكن للعامة /الجمهور الحصول على المعلومات ذات الصلة لتنظيم وتصريف أعمال هيئة الإشراف على الانتخابات وعلى القرارات المتعلقة بهم عبر مؤتمرات صحفية وبيانات. ولم يكن لدى هيئة الإشراف على الانتخابات مركزاً خاصاً بها لتلقي الاتصالات الهاتفية من أجل الرد على الإستفسارات، بل عبر وزارة الداخلية على الخط الساخن الذي أطلقته.

ولم يكن يوجد موقع إلكتروني خاص بهيئة الإشراف على الانتخابات، إلا أن وزارة الداخلية والبلديات أنشأت موقعاً إلكترونياً للانتخابات عام ٢٠٠٩^{٢٨٠} بحيث نشرت على هذا الموقع كافة القرارات والتقارير والمراسيم، سواء صدرت عن هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية أو عن وزارة الداخلية. وقد تمّ أيضاً نشر جميع القرارات والمراسيم والتقارير في الوسائل الإعلامية كافة، من مرئية ومسموعة ومكتوبة.^{٢٨١}

بعد أن قامت الهيئة بمراقبة يومية للإعلام المكتوب والمرئي والمسموع، وأسندت مراقبتها إلى معايير قانونية دقيقة، فقد وضعت لائحة تتضمن تعاريف قانونية وتصنيف لكل أشكال وأنواع المخالفات المعينة، وقد اعتمدت لذلك تفسيرات قانونية ولغوية بمحظورات.^{٢٨٢}

لم يكن لدى الهيئة مركزاً خاصاً لتلقي الاتصالات من أجل الرد على الإستفسارات، بل لدى وزارة الداخلية. ولم تسجل التقارير أية مشاكل فساد سواء داخلياً أم خارجياً. مع العلم أن ما تداوله الجميع عن المبالغ الطائلة التي صُرفت في الانتخابات عام ٢٠٠٩ بقي دون أن تتمكن الهيئة من إثبات أي أمر كهذا لأنها تفتقد للأجهزة الخاصة بها للتحقق من هذه المعلومات، ولم تعط في القانون إمكانية الإستعانة بالأجهزة الأمنية المختصة. ومن مظاهر الإنفاق غير المراقب، إستحضار ونقل الناخبين المتواجدين خارج الأراضي اللبنانية فيما لم يصرح أي مرشح عن نفقة نقل ناخب مغترب واحد للاقتراع في لبنان لعدم إقامتهم ضمن الدائرة الانتخابية، نظراً لأنه لا يقترح الناخبون إلا في مكان قيد الأحوال الشخصية (مكان الأصل) حيث يتم الإنتخاب على أساس قيد سجل النفوس، وليس مكان السكن الدائم أو مكان السكن الأساسي.

٦. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية على تصرفاتها؟
الدرجة ٧٥

في حين تتوافر مجموعة من القوانين، فهي لا تغطي جميع أبعاد المحاسبة لهيئة إدارة الانتخابات، وبعض الأحكام القانونية تحتوي على ثغرات بحيث حظي أعضاء وهيئة الإشراف على الانتخابات بالحماية المعنوية والقانونية. نصت المادة ١٧ من القانون على أنه "لا يجوز دون إذن من الهيئة إقامة دعوى جزائية على أحد الأعضاء أو اتخاذ أي إجراء جزائي بحقه، أو القبض عليه طوال مدة ولايته لأفعال تتعلق بعمله في الهيئة، كما لا يجوز اتخاذ أي قرار بالتوقيف الإحتياطي بحق أعضاء الهيئة لأفعال لا تتعلق بعملهم في الهيئة، ما خلا الجرم المشهود". ويعتبر الإطار القانوني كافٍ لتعريف علاقات هيئة الإشراف على الانتخابات بالأطراف الأخرى.^{٢٨٣} ويسمح كذلك الإطار القانوني بالمراجعة في الوقت المناسب، وتكون المراجعة قابلة للتطبيق فيما يخص أي من قرارات الإشراف على الانتخابات. وتقبل الشكاوى من كل ذي صفة ومصلحة معترف بها قانوناً، ويلاحظ أن القانون لم يأت على ذكر الأحزاب السياسية.

لقد أعطى القانون الانتخابي المجتمع المدني الحق في مراقبة الانتخابات،^{٢٨٤} على أن تكون الجمعيات ذات اختصاص وعلى أن تكون لبنانية غير سياسية ولا تتوخى الربح، والأهم ألا تكون مرتبطة بأي جهة أو طرف سياسي وألا تضم في هيئتها الإدارية أي مرشح للانتخابات.

ولقد راقبت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات (LADE)، وهي تقود التحالف اللبناني لمراقبة الانتخابات (CLOE)، وهو مؤلف من ٥٤ منظمة غير حكومية و٨ جامعات. ولقد استخدمت في مراقبة انتخابات العام ٢٠٠٩ ما يزيد عن ٢٥٠٠ مراقب ليوم الانتخابات.^{٢٨٥} كذلك راقبت الانتخابات النيابية للعام ٢٠٠٩ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، ولقد استخدمت ٧٩ مراقباً متطوعاً للقيام بالمراقبة وأنشأت مجلساً استشارياً مؤلفاً من خبراء دوليين ومحليين لتوفير الاستشارات والمساعدة التقنية للجمعية. وقد ركزت أنشطة المراقبة في الجمعية على الإعلانات والإحتفالات والمناسبات العامة ونفقات الحملات وتوزيع المنافع على الناخبين واستغلال الموارد العامة.^{٢٨٦}

^{٢٨٣} التقرير القانوني للهيئة، القسم الثالث-ثالثاً
^{٢٨٤} المادة ٢٠ من قانون الانتخابات.
^{٢٨٥} نظام النزاهة اللبناني ٢٠١١.
^{٢٨٦} المصدر نفسه.

^{٢٨٠} www.elections.gov.lb
^{٢٨١} القسم الثاني من التقرير الإداري للهيئة، خامساً
^{٢٨٢} المادة ٦٨ من القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥.

المحاسبة (الممارسة)

٧. إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟
الدرجة ٧٥

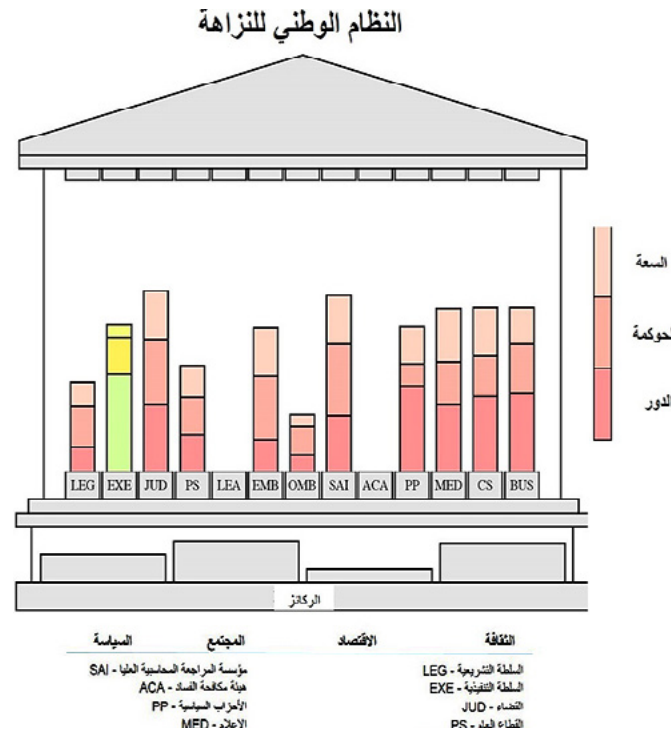
تعتبر الأحكام القانونية القائمة فعالة في ضمان أن يصبح لزاماً على أعضاء هيئة الإشراف على الانتخابات الخضوع للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتهم وأعمالهم من حيث الممارسة.

لم يحاسب أحد من قبل رئيس هيئة الإشراف على الانتخابات من العاملين بالهيئة على أنشطته.

تحرّر الهيئة التقارير وتعتبر من حيث الجودة بما يضمن الإشراف الملائم، وتتم توفيرها علناً. لقد تمكنت الأحزاب السياسية، كما المرشحين، الحصول على الإنصاف فيما يتعلق بالمخالفات الانتخابية. واعتبرت آليات الشكاوى فعالة ونفذت العقوبات بشكل عام.

تلقت الهيئة عدداً من المراجعات والشكاوى بلغ عددها ١٦٠ شكوى وتم تصنيفها وفقاً لفئات مقدميها ومن ضمنهم الأحزاب السياسية.

هذا الرسم هو تصنيف للشكاوى وفقاً لفئات مقدميها



إضافة إلى المراقبة المحلية تم الاستعانة ببعثات مراقبة دولية بينها الإتحاد الأوروبي، ومركز كارتر الدولي والمعهد الديمقراطي الوطني وجامعة الدول العربية.^{٢٨٧}

تخضع قرارات الهيئة التي تدخل في عداد القرارات الإدارية للطعن أمام مجلس شوري الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغها أو نشرها، على أن يبت بها مجلس شوري الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تقديم المراجعة.^{٢٨٨}

وهنا لا بد من الإشارة إلى تصنيف القرارات القابلة للطعن والقرارات الداخلية الخاصة بالهيئة غير القابلة للطعن، وبالتالي للإبطال لتجاوز حد السلطة. كما أن قواعد القضاء الشامل لا تطالها بينما القرارات التي تخص الغير، فردية كانت أو جماعية، فهي بالتأكيد معرّضة للطعن أمام مجلس شوري الدولة في حال ثبت أنها تلحق الضرر المباشر والأكيد بالغير.

كما مرّ معنا في الشفافية (القانون) تتولى الهيئة إعداد تقرير بأعمالها وتودعه لدى وزير الداخلية الذي يرفعه إلى كل من رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء. وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية^{٢٨٩} ويمكن للجمهور الاطلاع عليه.

فيما يتعلق بمراجعة الحسابات الداخلية للهيئة، فلقد تم تفويض رئيس الهيئة بعقد الصفقات، بموجب بيان أو فاتورة، وبالصلاحيات المالية المعطاة للمدير العام في الإدارات العامة. وقد تم انتداب محاسب من وزارة المالية لمسك الحساب العائد لها واستلام الأموال المخصصة لها والتدقيق في أوراقها الثبوتية.^{٢٩٠}

وبناء على اقتراح رئيس الهيئة، تقرر تعيين لجنة مالية مهمتها الإشراف على صرف الإعتمادات المخصصة لها وضبط قيودها واستكمال الإجراءات المالية والقانونية.^{٢٩١}

^{٢٨٧} المصدر نفسه.

^{٢٨٨} المادة ٢١ من قانون الانتخابات.

^{٢٨٩} التقرير القانوني.

^{٢٩٠} المادة ٥/١٩ من قانون الانتخاب رقم ٢٥/٢٠٠٨.

^{٢٩١} الباب الأول من التقرير الإداري للهيئة-عاشراً

^{٢٩٢} التقرير الإداري لهيئة الإشراف على الانتخابات.

النزاهة (الممارسة)

٩. إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية؟
الدرجة ٤٠

هناك منهج مرتجل قوامه ردود الأفعال فيما يخص ضمان نزاهة هيئة الإشراف على الانتخابات.

كما في القانون كذلك في الممارسة، ليس لهيئة الإشراف على الحملات الانتخابية مدونة سلوك ولا قواعد للهدايا والضيافة. ولكن يوجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة (أتينا على ذكرها في النزاهة - القانون)، ولا يوقع العاملون عقود أو يدلوا بإعلان أو قسم بحماية المبادئ الحاكمة للإستقلالية، خاصة وأن القانون لم يجيزها للهيئة. كذلك بالنسبة لعدم الإنحياز نظراً لتأثير السياسيين على الهيئة. ولا يوجد سابقة لتجميد عمل أي من العاملين أو فصلهم من الوظيفة.

الدور

تنظيم الحملات الانتخابية

١٠. هل هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية تقوم بفعالية بتنظيم قواعد الشؤون المالية للمرشحين والأحزاب السياسية؟
الدرجة ٢٥

تعتبر هيئة الإشراف على الانتخابات غير فعّالة وناجحة في تنظيم قواعد تمويل المرشحين والأحزاب السياسية.

تعيّن الهيئة لجنة أو أكثر تتولى، بالاستقلال عن أي مرجع، مراقبة تقيّد المرشحين بالأحكام المتعلقة بفتح حساب الحملة الانتخابية وبالمساعدات والمساهمات وبالإنفاق خلال فترة الحملة الانتخابية.

- ١- إختصاصات هيئة الإشراف على الانتخابات بتنظيم قواعد الشؤون المالية للمرشحين والأحزاب السياسية. يقسم هذا السؤال إلى:
- رقابة الهيئة أثناء فترة الحملة الانتخابية.^{٢٩٧}
- رقابة الهيئة بعد إتمام العملية الانتخابية.^{٢٩٨}

أما فيما يتعلق بفعالية آليات الشكاوى وفض النزاعات، فلقد اقتصر على اتصالات مباشرة بالمخالفين وعلى التنبيهات الخطية الموجهة إليهم من قبل الهيئة. ويبقى أن نشير إلى أنه لا صلاحيات للهيئة بفرض غرامات مالية أو توقيف فوري لبث البرامج المخالفة لأحكام القانون خلال الحملة الانتخابية وفي "فترة الصمت".

النزاهة (القانون)

٨. إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية؟
الدرجة ٦٠

في حين تتوافر مجموعة من القوانين/الأحكام القانونية، فهي لا تغطي جميع أبعاد مسألة نزاهة أعضاء هيئة إدارة الانتخابات و/أو بعض الأحكام القانونية تحتوي على ثغرات.

ليس لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية مدونة سلوك. ولكن النظام الداخلي الذي وضعته الهيئة بتاريخ ٢٠٠٩/١/٥، واستناداً لقانون الانتخابات النيابية^{٢٩٣} الذي تضمن القواعد والأصول التي ترعى سير العمل لديها، تطرّق إلى بعض آليات ضمان نزاهة^{٢٩٤} أعضاء هيئة إدارة الانتخابات، ومنها مواد تناولت تضارب المصالح، وعدم جواز الجمع بين عضوية الهيئة ورئاسة أو عضوية الوزارة أو مجلس النواب، ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة ورئاسة مجلس بلدي. كما لا يجوز للعضو، قبل انقضاء سنة كاملة على انتهاء عضويته، أن يترشح للانتخابات النيابية أو البلدية أو الإختيارية أو أن يتولى أي منصب عام سياسي أو إداري.

كذلك لا يجوز^{٢٩٥} لرئيس وأعضاء الهيئة، خلال مدة ولايتهم، القيام بأي عمل أو نشاط يتعارض مع مهام الهيئة وحيادها.

ولكن لا توجد قواعد معينة، كالإدلاء بإعلان أو قسم بحماية المبادئ الحاكمة للإستقلالية وعدم الإنحياز والنزاهة والشفافية والفعالية والمهنية والإهتمام بتوفير الخدمات أثناء الإضطلاع بواجباتهم كأعضاء في الهيئة. بل بالعكس، فيما يتعلق بالشفافية، فإن المادة الثانية عشر من النظام الداخلي لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية^{٢٩٦} تلزم رئيس الهيئة وأعضاؤها بسرية المذاكرة.

٢- تقدم اللجنة إلى الهيئة تقريراً بنتيجة أعمال التدقيق والمراقبة ومدى تقيّد المرشحين بالأحكام القانونية المتعلقة بالتمويل والإنفاق.

دأبت الهيئة على إصدار بيانات نشرتها في وسائل الإعلام هي بمثابة توجيه لعملية الإنفاق وتطبيق لأحكام القانون. كما عملت على إصدار البيانات المتعلقة بالنفقات التي يعقدها المرشح خلال الحملة الانتخابية.

يحق لهيئة الإشراف على الانتخابات، وفي أي وقت تشاء، الإطلاع على "حساب الحملة الانتخابية" العائدة لكل من المرشحين وطلب أية معلومات ومستندات أو إيضاحات عن الحساب^{٢٩٩}.

تلقت الهيئة عدداً قليلاً من الشكاوى والمراجعات المتعلقة بالإنفاق الانتخابي والتي تتسم بالصفة العمومية حيث من الملاحظ عدم تقديم شكاوى جدية في هذا المجال رغم تصاعد وتيرة التصريحات السياسية والصحفية التي تشير إلى وجود مخالفات مالية ورشاوى ترتكبها هذه الجهة أو تلك. وقد أدّى التقاعس في تقديم مثل هذه الشكاوى بصورة رسمية إلى الهيئة إلى الحدّ من فاعلية المراقبة لأوجه الإنفاق على النحو المطلوب^{٣٠٠}.

أ. الشكاوى المقدمة من بعض المرشحين ضد مرشحين آخرين واتهامهم بقبول مساهمات من دولة أجنبية.

ب. الشكاوى المقدمة من بعض المرشحين ضد بعض البلديات التي تقوم بتقديم خدمات مادية وعينية للناخبين الذين ينتمون إلى جهات سياسية منوثة.

اعتبرت الهيئة في هاتين الحالتين أنه يتعذر عليها التحقق من تلك الاتهامات بسبب عدم تقديم أدلة أو مستندات أو وثائق ثبوتية. ولقد تم حفظ هذه الشكاوى في ملف كل جهة مقدمة الشكاوى.

ج. الشكاوى المتعلقة بقضايا إبتزاز مرشحين وطلب مبالغ مالية مقابل إنسحابهم لمصلحة مرشحين آخرين، وقد أخذت الهيئة علماً بإحالة وزير الداخلية والبلديات في هذه الشكاوى إلى النيابة العامة التمييزية للاطلاع وإجراء المقتضى القانوني.

د. الشكاوى المقدمة من بعض المرشحين بشأن لوحات إعلانية وضعت على بعض المراكز الدينية حيث أعلن واضعها بأنه يتبرع بترميم البناء الذي وضعت عليه اللوحة والمخصص كمركز لبعض أقلام الإقتراع، وقد تمت معالجة الموضوع بالتنسيق مع وزارة الداخلية. وعليه "لقد اكتفت الهيئة بممارسة رقابة محددة لها قانوناً، فيما تعذر عليها التدقيق بما أنفق من مبالغ خارج إطار ما صرّح به المرشحون لا بل خارج إطار القوانين لاسيما قانون العقوبات. وكذلك حال الهيئات القضائية المختصة"^{٣٠١}.

بعد إنتهاء العملية الانتخابية وإعلان النتائج بدأت الهيئة باستلام البيانات الحسابية والختامية. فباشرت بإجراء تدقيق أولي للتأكد مما إذا ما كان المرشحون قد ملأوا الإستمارة النموذجية وأوردوا جميع المعلومات المطلوبة وأرفقوا بها المستندات الثبوتية، بالإضافة إلى التأكد من دقة الأرقام الواردة.

ثم قامت الهيئة بمطابقة الأرقام الواردة في هذه البيانات المتعلقة بالمرشحين مع مضمون صور العقود التي كانت تصل إلى الهيئة من أصحاب اللوحات الإعلانية والشركات والمؤسسات الإعلامية.

أما التدقيق الثاني فتم نتيجة التعاون مع الإتحاد الأوروبي، إذ تمكّنت الهيئة بفضلها من التعاقد - وبعد انتهاء العملية الانتخابية إعتباراً من ١٤ تموز / يوليو ٢٠٠٩ - مع ثمانية مدققي حسابات أعضاء في نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان، وهم من ذوي الخبرة والكفاءة، أوكلت إليهم مهمة التدقيق في البيانات الحسابية الشاملة للمرشحين وطالبتهم برفع نتائج التدقيق إليها.

وعملاً بنص المادة ٦٢ تمكّنت الهيئة من إحالة نتائج التدقيق في الحسابات الختامية للمرشحين المعلن فوزهم والمطعون بصحة نيابتهم إلى المجلس الدستوري، مرفقة بكل ما تسلمته الهيئة من شكاوى وقرارات صادرة عنها لها علاقة في التمويل والإنفاق الانتخابيين وخلال مهلة معقولة، ثم انكب المدققون على دراسة وتدقيق البيانات التي أبرزها المرشحون الآخرون. والملفت أن ٦٧ بياناً تضمنت أخطاء حسابية فيما قدم ٤٣ مرشحاً بيانات من دون أي محتوى.

٢٩٩ المادة ٦٠ الفقرة ٢ من قانون الانتخابات النيابية.
٣٠٠ التقرير الإداري لهيئة الإشراف على الانتخابات.

٣٠١ في "الإنفاق الفعلي خارج دائرة رقابة الهيئة"، تقرير هيئة الإشراف على الانتخابات.

١- إعطاء الحق للعسكريين في الخدمة بالإقتراع من مختلف الرتب، سواء كانوا في الجيش أم قوى الأمن الداخلي أم الأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم.

٢- وضع معايير للنزاهة والمهنية لأعضاء هيئة الإشراف على الانتخابات.

٣- إعطاء الهيئة الاستقلالية التامة إدارياً ومالياً.

٤- تذليل كل المعوّقات الموجودة أمام اقتراع المغتربين لعدم إقامتهم ضمن الدائرة الانتخابية في داخل الوطن. وعليه، يجب تأمين مشاركتهم في بلدان إقامتهم، وهو صحيح للغبن الذي أصابهم ونوع من إعادة إرتباط عملي بالوطن الأم. وهذا الموضوع "هو موضوع سياسي وليس مجرد تقني، خاصة أنه بمقدور أي خاسر الطعن في حال عدم مشاركة المغتربين في التصويت"^{٣٣}.

٥- أن تشمل صلاحيات الهيئة كافة الانتخابات من نيابية إلى بلدية.

٦- وجوب مراقبة الإنفاق والإعلام الانتخابيين قبل ستة أشهر من تاريخ الانتخابات، على أن يسري ذلك على المرشح واللوائح الانتخابية والأحزاب السياسية وعلى وسائل الإعلام على السواء. وعلى أن تحدد فترة الصمت بـ ٤٨ ساعة قبل يوم الانتخاب بدلاً من ٢٤ ساعة.

٧- بما أن الصلاحيات المحددة للهيئة لم تمكّنها من كبح المخالفات وإلزام وسائل الإعلام التقيد بتوجيهاتها لذلك هناك ضرورة لإعطاء الهيئة صلاحية الوقف الفوري لأي برنامج له علاقة بالشأن الانتخابي وفرض غرامات مالية.

٨- وضع قاعدة معلومات بعدد الناخبين في لبنان والخارج وتشجيع المغتربين المتحدرين من أصول لبنانية بالتقدم بطلبات استعادة لهوياتهم كي يتمكنوا من المشاركة في الانتخابات النيابية والبلدية.

٩- وضع دليل يوضح كيفية استعادة الجنسية اللبنانية للمغتربين والمتحدرين من أصول لبنانية.

١١. هل تضمن هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية نزاهة العملية الانتخابية؟
الدرجة ٧٥

في حين تُعدّ هيئة الإشراف على الانتخابات ناشطة نوعاً ما في السعي لضمان حرية وعدالة الانتخابات، فإن نجاحها محدود بسبب إقتصار الصلاحيات. إن وزارة الداخلية والبلديات هي المسؤولة عن إدارة الانتخابات. ولا قدرة لهيئة الإشراف على الانتخابات تأمين عملية الانتخاب لجميع الناخبين، وخاصة الناخبين الموجودين في المناطق التي تعاني من الإضطرابات الأمنية. وفرص التحقق من صحة تسجيل الأسماء في السجلات متاحة أمام الناخبين والأحزاب، وليس بالعدد الكبير من يذهب إلى مراكز الإقتراع ويفاجأ بخطأ في التسجيل.

لا يوجد أي برنامج توعية للناخبين من قبل هيئة إدارة الانتخابات. ولا توجد معايير معينة لأوراق الإقتراع. ولا وجود للوائح المطبوعة والرسمية، أي اللوائح الموحدة للأعلام (Bulletins officiels pre-imprimés)، ومن الممكن تزوير اللوائح المعتمدة حالياً. وبذلك تعتبر السرية غير متوافرة نظراً لوجود مناورات لمرشحين لضبط إيقاع التصويت من خلال أوراق إقتراع متميزة، فيعرف بالتالي من يصوت لمن. خاصة أن الفرز يحصل في القلم، ويُعتبر هذا النوع من الفرز لا يحترم المعايير ولا يعطي ضمانة كافية لحرية التصويت، وربما من الصعب الطعن به بصفته تدبيراً إدارياً^{٣٢}.

١٠- ربط السفارات اللبنانية بالوزارة الأم في لبنان لتمكينها من التواصل مع الأجهزة المعنية في المديرية العامة للمغتربين ووزارة الداخلية والبلديات فيما يتعلق بالجنسية والإحصاء وقيّد وثائق الأحوال الشخصية. كما أن ربط السفارات بالأجهزة المعنية لتسهيل عملية الإقتراع الإلكتروني الذي من الضروري العمل به في الإنتخابات القادمة، لذلك يجب تأليف فريق عمل متخصص يقوم بوضع دراسة شاملة عن الموضوع بأسرع وقت ممكن.

١١- إنشاء الهيئة المشرفة على الإنتخابات لمدة لا تقل عن خمس سنوات لتمكينها من التواصل مع الأجهزة المعنية في لبنان وتجهيزها بالتجهيزات اللازمة البشرية والمادية أو بالسفارات والمواطنين أكان في لبنان أو في العالم.



وسيط الجمهورية

بلغ وضع بعض الإدارات الحكومية في لبنان حد التعقيد والترهل، حيث أن المواطن غالباً ما يقع ضحية القوانين القديمة المعقدة وسلوك بعض المسؤولين، إذ نرى تصرف بعض الموظفين تجاه المواطن غير لائق أحياناً، في حين يحق لكل مواطن أن يلقي معاملة لائقة وقانونية من دون أي تجاوزات.

بدا ضرورياً أن تبادر الدولة إلى اعتماد وسيلة تضمن من خلالها حقوق المواطن وحقوقها.

لذا، أتت فكرة إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية كضرورة وطنية ملحة، لأنه في حال انشائها يمكن لهذه المؤسسة توفير ضمانات كبيرة للمواطن في لبنان، لنيل حقوقه بكل كرامة وبطريقة متساوية مع الجميع، التي هي من المبادئ العامة لشرعة حقوق الإنسان.

إذا انتقلنا إلى زمن ليس ببعيد (التسعينات)، نلاحظ بأن الخلل الموجود في لبنان على صعيد علاقة المواطن بالإدارة، أدى إلى انشاء مكتب الشكاوى الذي أطلقه الرئيس اميل لحود عام ١٩٩٨، ولكثرة الشكاوى التي تجاوز عددها عشرة آلاف طلب خلال عامين بحسب النقيب ميشال ليان - نقيب محامي بيروت سابقاً - جاءت فكرة اللجوء إلى انشاء مؤسسة مستقلة اسمها "الوسيط" والمعروفة بالعالم بـ "Ombudsman"^{٣٤}

يعتبر الوسيط من التجارب الناجحة التي يمكن للحكومات استخدامها لمكافحة الفساد، بحسب منظمة الشفافية الدولية.^{٣٥}

مهدت نقابة المحامين في بيروت إلى السعي لتأسيس مؤسسة "وسيط الجمهورية" عبر معهد حقوق الإنسان التابع لها. فدعت إلى مؤتمر في أيلول عام ٢٠٠٠ حيث وضعت المبادئ العامة للوثيقة التأسيسية للوسيط، وذلك بحضور أكثر من مئتي باحث حقوقي من لبنان والخارج بينهم وسطاء من ستة بلدان هي: فرنسا، بلجيكا، قبرص، السويد، كندا، والبوسنة. حددت الخيارات والتصورات المستقبلية من أجل استخلاص نموذج لبناني انطلاقاً من التجارب العالمية في إطار رؤية مقارنة لبنانية.

ونتيجة لهذا المؤتمر، أُحيل مشروع قانون "وسيط الجمهورية" بالتعاون ما بين وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ونقابة المحامين، فأقره المجلس النيابي بعد مرور خمس سنوات أي في عام ٢٠٠٥ بعد تعديله، بحيث أصبح دور الوسيط مقتصرًا على تقريب وجهات النظر بين صاحب الطلب والإدارة.^{٣٦} مع العلم أن الهدف الأساسي كان منح صلاحيات واسعة لوسيط الجمهورية كالادعاء أمام المحاكم.

أما الآن، وبعد مرور تسع سنوات على اقرار قانون وسيط الجمهورية، من المؤسف القول انه لم يتم تطبيقه، بمعنى ان وسيط الجمهورية لم يعين بعد، وذلك عائد لأسباب خلافية بين السياسيين على اختيار الشخص بحسب ما صرح به رئيس الجمهورية اللبنانية الرئيس ميشال سليمان.^{٣٧}

اكتفى القانون ٦٦٤ بوضع القواعد العامة وترك للسلطة الاجرائية اصدار الأنظمة العامة والمراسيم التطبيقية تنفيذًا للنص القانوني. وان اساس حق السلطة الاجرائية لإصدار النصوص التنظيمية والتطبيقية للنصوص القانونية مستمد من الدستور (المادة ٦٥) حتى تاريخه لم يصدر شيئاً بهذا الخصوص.

ان الخلل في علاقة المواطن مع الإدارة اللبنانية قديم العهد. ولقد حاولت الدولة جاهدة لتحسين اداء هذه الإدارة لجهة تسهيل المعاملات ولمساعدة المواطن في معرفة حقوقه.

ولكن تبقى العلاقة بين المواطن والإدارة، التي تعتبر من أبرز معايير الحكم الصالح، موضعاً لعدم الثقة.

ان عدم تعيين الوسيط حتى الآن يلقي شكوكاً حول نية هذه السلطة الفعلية في حماية حقوق المواطن، والا اصبحت "الواسطة السياسية" اداة لتعزيز الفساد ولتقوية الزبائنية السياسية.^{٣٨} ونشير هنا إلى إن النائب اللبناني يصرف وقتاً ليس بقليل في تقديم خدمات ومراجعات شخصية وفردية ومع الإدارات الحكومية لمصلحة ناخبيه، بيد أن وجود الوسيط يوفر الفرصة لهذا النائب ان يتفرغ إلى دراسة القوانين ومراقبتها ومتابعة تطبيقها مثل مشروع الموازنة العامة الذي لم يقر منذ عام ٢٠٠٥.

^{٣٦} القانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ (المادة ٢، ٧).

^{٣٧} Daily Star، ٢٠٠٦-٢٠١٣.
^{٣٨} غسان مخيبر MP GhassanMokheiber official website

^{٣٤} مقابلة شخصية مع نقيب المحامين السابق ميشال ليان.
^{٣٥} غسان مخيبر نائب في البرلمان اللبناني <http://www.ghassanmokheiber.com.showarticles>

الهيكلة والتنظيم

التقدير

السعة

الموارد (في الممارسة)

١. إلى أي مدى من حيث الممارسة مُتاح لهيئة أمين المظالم - أو المؤسسة التي تعادلها - موارد كافية لتحقيق أهدافها؟
الدرجة ٠

لا يوجد في لبنان وسيط للجمهورية ولكن يوجد القانون ٦٦٤، الذي صدّق ولكن بقي بدون مراسيم تطبيقية لغاية اليوم. وبالاستناد اليه يضع وسيط الجمهورية سنويا مشروع موازنته، ويلحظ فيه الاعتمادات المناسبة له، بما فيها مخصصاته والتعويضات العائدة للجهاز المعاون في بند خاص في موازنة رئاسة مجلس الوزراء.

الاستقلالية (في القانون)

٢. إلى أي مدى تعتبر هيئة أمين المظالم مستقلة بحكم القانون؟
الدرجة ٥٠

يوجد في لبنان قانون لوسيط الجمهورية رقمه ٦٦٤ بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٤. يتناول بكل وضوح استقلالية الوسيط اذ نصت المادة الأولى منه على ما يلي:

”وسيط الجمهورية شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة، وهو يتدخل ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، لتسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل يقصد في هذا القانون بكلمة إدارة اشخاص الحق العام واشخاص الحق الخاص الموكلة إليهم ادارة مرفق عام“.

إن الجدول الوارد أدناه يحتوي على المؤشرات التي توجز تقييم وسيط الجمهورية من حيث قدرته على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودوره في نظام النزاهة في لبنان - اما الجزء المتبقي يتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

وسيط الجمهورية النتيجة المحصلة ١٩%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٠	-	الموارد	السعة - Capacity ١٧%
٠	٥٠	الاستقلالية	
٠	٥٠	الشفافية	الحوكمة - Governance ٢٩%
٠	٥٠	المحاسبة	
٥٠	٢٥	النزاهة	
٢٥		التحقيق	الدور - Role ١٣%
٠		تدعيم الممارسات الجيدة	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.
- ١٠٠، تعني مطبقة.

الشفافية (في القانون)

٣. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة هيئة أمين المظالم؟

الدرجة ٥٠

يتوجب على الوسيط ان يلتزم بعدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويبقى هذا الموجب قائماً بعد انتهاء ولايته^{٣١}.

فالقانون صريح فيما يتعلق بالمعلومات التي يستطيع وسيط الجمهورية نشرها اذ حددت المادة (٩,٢) ان يضع الوسيط تقريراً سنوياً وتقريراً خاصاً حول مواضيع هامة على ان تنشر حكماً في الجريدة الرسمية. ولا يلزم وسيط الجمهورية بالكشف عما لديه بالأصول علناً. كذلك لا يوجد في قانون ٦٦٤ ما يلحظ أي من الأنشطة التي يستطيع فيها الجمهور المشاركة مع هذه الهيئة مع العلم انه نتيجة للمقابلات التي أجريتها بهذا الخصوص، ايدت بمعظمها وجوب اشراك المجتمع المدني في أنشطة هيئة الوسيط لأن المجتمع المدني في لبنان باستطاعته ان يكون مصدر قوة وفائدة قصوى لعمل الوسيط.

تشمل هذه التقارير:

- التوصيات التي من شأنها تحسين سير العمل في الإدارة وتطويره كذلك فيما يتعلق بالنصوص القانونية والتنظيمية في حال رأى ان تطبيق بعض احكامها من شأنه ان يؤدي الى حالات غير عادلة ومنصفة.

- وعلى مواضيع هامة منها نشر تقرير خاص إذا حصل الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي مبرم في مهلة معقولة. او في حال سكوت الإدارة او عدم إبلاغها الوسيط جواباً مقنعاً ضمن المهلة المحددة.

ولم يحدد القانون تاريخ معين لنشرها.

تتمثل استقلالية الوسيط بالنسبة الى جميع السلطات بعدم امكان عزله ووجود حصانة يتمتع بها في نطاق ممارسته لمهامه. هذا يعني كذلك منعه من الترشح لمناصب يتم اكتسابها بالانتخاب او مراكز او وظائف اخرى طوال مدة ولايته. كما لا يجوز للوسيط قبل انقضاء سنتين على انتهاء ولايته، ان يرشح نفسه للانتخابات النيابية او لأية هيئة بلدية او مركزية اخرى بمعنى انه لا يمكن ان يكون وزيراً أو نائباً او قاضياً أو ممارساً أو موظفاً حكومياً أو سفيراً أو محامياً ممارساً أو طبيباً...الخ.

يعين وسيط الجمهورية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لولاية اربع سنوات غير قابلة للتجديد يعاونه جهاز محدد بموجب نظام خاص، يقترحه الوسيط ويرفعه الى الجهات المختصة، هناك عدة شروط ومؤهللات يجب ان تتوافر في الوسيط كأن يكون من كبار موظفي الدولة المتقاعدين... وأن يكون مشهوداً له بالسمعة الحسنة والمناقبية الرفيعة والكفاءة المهنية. يبقى الخلاف المتوقع في بلد الطوائف والمذاهب يتمحور حول طائفة الوسيط ومن هي الجهة السياسية التي ستضيف هذا المركز الاداري الى لائحة "مكاسبها".

وعليه،

ينبغي ابقاء موضوع التعيين خارج إطار المحاصصة، بحيث لا يصبح الوسيط ولا قراره مصدراً من قبل القوى السياسية وغيرها.

يعطي القانون ٦٦٤ للوسيط الصلاحية لاقتراح نظام خاص يرفعه الى الجهات المختصة لإقراره ونشره بالجريدة الرسمية. يتضمن هذا النظام الخاص تفاصيل تتعلق بالجهاز المعاون له، من تحديد للوظائف وعدد الوحدات التي يكون بحاجة اليها وشروط التعاقد، مهامها والتعويضات العائدة لها^{٣١}.

أما فيما يتعلق بالصلاحيات المعطاة للوسيط فإنها لا تشمل امكانية الطعن امام المحاكم فالمادة (٦,٣) تنص بصراحة على ما يلي: "لا يجوز لوسيط الجمهورية التدخل في مجريات الدعوى... ولا الطعن في صحة حكم قضائي".

كذلك لا يسمح القانون بملاحقة الوسيط بسبب الآراء التي يبديها فيما يتعلق بممارسة مهامه كما لا يجوز انهاء خدماته بصورة مبكرة الا بناء على طلبه، او إذا ثبت ارتكابه خطأ جسيماً اثناء ممارسته لمهامه او حكم عليه بجناية.

٤. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة هيئة أمين المظالم على تصرفاتها وأعمالها؟
الدرجة ٥٠

إن الجهات التي يعتبر الوسيط مسؤولاً أمامها هي التالية:

- على وسيط الجمهورية أن يقدم تصريحاً يتضمن كامل ذمته المالية إلى رئاسة المجلس الدستوري. بما فيها الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجته أو أولاده القاصرين في مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تعيينه.^{٣١٢}
- فيما يتعلق بنشاطاته عليه أن يعلم الهيئات الرقابية المختصة بكل ما يراه خطأ أو تقصيراً أو تقاعساً من قبل الموظفين أو العاملين في الإدارة المعنية أو بكل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقديمه.
- كذلك على الوسيط أن يقدم نسخة عن تقريره السنوي وتقاريره الخاصة لكل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، ولديوان المحاسبة حق المراقبة المؤخرة على حسابات الوسيط.
- ان عدم وجود قانون "الحق في الوصول إلى المعلومات" يمنع المواطنين من الاطلاع على عمل وسيط الجمهورية إلا عبر وسائل الإعلام التي تتناول المواضيع التي تكون قد نشرت في الجريدة الرسمية ولقد حددها هذا القانون.
- لا يمكن ملاحقة الوسيط بسبب الآراء التي يبديها والمتعلقة بممارسة مهامه ولا تنتهي خدمات الوسيط بصورة مبكرة إلا بناء على طلبه الخطي أو لارتكابه خطأ جسيماً أثناء ممارسته لمهامه شرط إثبات هذا الخطأ بموجب تقرير أو في حال الحكم عليه بجناية أو محاولة جناية أو بجنحة شائنة أو بمحاولة جنحة شائنة.
- لا يوجد في لبنان قانون يحمي كاشفي الفساد. لا بالنسبة للمواطنين ولا بالنسبة للعاملين في مؤسسة وسيط الجمهورية.

٥. إلى أي مدى تطبق قوانين بآليات لضمان نزاهة هيئة أمين المظالم؟
الدرجة ٢٥

لا يوجد مدونة سلوك Code of Conduct أو أي قواعد تنص على النزاهة إلا فيما يتعلق بتضارب المصالح.

اذ منع الوسيط من الجمع بين منصبه أو أي منصب أو وظيفة ومهمة رسمية ومهنة خاصة مهما كانت.^{٣١٣}

كذلك منع الوسيط من الترشح للانتخابات النيابية أو لأية هيئة بلدية أو مركزية أخرى قبل انقضاء سنتين على انتهاء ولايته.^{٣١٤} وهو مجبر بأن يعلن الأصول من أموال منقولة أو غير منقولة، كما فصلنا هذا الموضوع في قسم المساءلة في القانون.

ولقد عدد القانون ٦٦٤ المؤهلات التي ينبغي أن يتحلى فيها الوسيط لتعيينه في منصبه، منها أن يكون مشهوداً له بالسمعة الحسنة والمناقبية الرفيعة والكفاءة المهنية.^{٣١٥}

على الوسيط أن يعتمد سجلاً خاصاً يدون فيه المراجعات المقدمة وخلاصة عن النتيجة التي آلت إليها مع إعطاءها أرقاماً تسلسلية. وعلى الوسيط أن يلتزم بعدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويبقى هذا الموجب قائماً بعد انتهاء ولايته.^{٣١٦}

أما فيما يتعلق بقبول الهدايا فلا شيء مذكور. أن هذا الموضوع برأينا غير واضح تماماً، بالنسبة لكل المواقع وخاصة السياسية منها في الدولة اللبنانية إذ نرى أن تطبيقه غير محدود. وربما يجب أن يكون موضع دراسة مستقل. أما الإشارة إلى هذه المعضلة أو المشكلة لافتة وضرورية.

٣١٣ المادة (٣،١) من قانون ٦٦٤.
٣١٤ المادة (٣،٢) من المصدر نفسه.
٣١٥ المادة (٢،٢).
٣١٦ المادة (٣،٤) من المصدر نفسه.

٦. إلى أي مدى تعتبر هيئة أمين المظالم نشطة وفعالة في التعامل مع الشكاوى المقدمة من العامة/الجمهور؟

الدرجة ٢٥

ان تقديم الطلب الى الوسيط بحسب ما ورد في القانون من المفترض ان يجري بطريقة سهلة. اذ يتقدم صاحب العلاقة (يعني ذلك، أي شخص طبيعي، ومن الممكن أن يكون أجنبياً، أو شخص معنوي كجمعية أو نقابة أو شركة تجارية)، بالطلب بدون ان يخضع هذا الطلب لأي رسم او طابع وتكون خدمات الوسيط مجانية. على ان يكون صاحب العلاقة قد باشر بالمراجعات الإدارية اللازمة ولم يحصل بعد مرور ثلاثة أشهر على النتيجة المتوخاة^{٣١٧}.

وتدخل الوسيط قد يكون ايضا عفويًا او بناء على طلب اي من النواب ولمسائل مهمة تتعلق مثلا بحقوق الإنسان وحقوق المرأة... من منطلق تعلقها بالمصلحة العامة.

قلنا سابقا ان وسيط الجمهورية لم يعين بعد لكي نعلم عدد الشكاوى وهل ان توصياته تنفذ بشكل عام، ولكن القانون تناول "تقريب وجهات النظر" أكثر مما اعطى للوسيط القدرة على اجبار من تتعلق بهم الشكاوى من الالتزام بمقرراته". لا يعلم الكثير من اللبنانيين شيئاً عن وسيط الجمهورية ولا يوجد حالياً في الالف اي برنامج للتوعية او للخدمات التي يمكن للوسيط تأديتها في سبيل خدمة مصالحهم. واللافت انه حتى في الطبقة المثقفة من رجال قانون واطباء ومهندسين وحتى الجامعيين منهم لم يسمعوا بالوسيط حتى اليوم ربما لأن المراسيم التطبيقية لم تصدر بعد ولم يعين الوسيط المنتظر منذ العام ٢٠٠٥ حتى تاريخه.

ويرجى بمقتضى النظام الداخلي ان يتضمن الآلية التي يوجب بها إلزام الإدارة باتباع توصيات وقرارات وسيط الجمهورية. لأن وسيط الجمهورية حسب قانون ٦٦٤ لا يتمتع بأية سلطة ملزمة بالإدارة باستثناء حالة وحيدة، هي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي مبرم، اذ في هذه الحالة يتمتع وسيط الجمهورية بسلطة إلزام الإدارة بأن تدعى للحكم، ولكن حتى في هذه الحالة فإن سلطته تبقى ضمن اطار من الضغط المعنوي لأنه اذا لم تمثل الإدارة إلى امره فهو لا يملك الوسائل الكفيلة بإلزام الإدارة بالتنفيذ.

تسهيل انجاز المعاملات و تعزيز الثقة

٧. إلى أي مدى تعد هيئة أمين المظالم نشيطة وفعالة في مجهودات التوعية داخل أروقة الحكومة وفي صفوف العامة/الجمهور بشأن معايير السلوك الأخلاقي؟
الدرجة ٠

إن جميع الادارات الحكومية تخضع لاختصاصات الوسيط. ولكن لا يجوز للوسيط التدخل في مجريات الدعاوى العالقة امام السلطة القضائية ولا الطعن في صحة حكم قضائي^{٣١٨}.

يتدخل وسيط الجمهورية ضمن الشروط المحددة في القانون (٦٦٤)، لتسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل. انها استراتيجية الإصلاح الإداري التي وضعها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، اضافة الى جميع التوصيات الصادرة عن المؤتمرات والتي تطالب بإنشاء "وسيط الجمهورية" الذي سيساهم ايضا في اعادة بناء وتعزيز ثقة المواطن في الدولة.

تهدف الصلاحيات الممنوحة للوسيط الى الحؤول دون تفسير مشوه للقانون من قبل الإدارة، وذلك استعادة عن غياب بعض المراسيم التطبيقية، مما يؤدي في بعض الحالات الى انكار حقوق المواطنين. لذلك اعطيت للوسيط في لبنان صلاحيات تقدير تخوله اصدار توصيات من شأنها تفادي التطبيق الشكلي للقوانين والأنظمة وذلك تطبيقاً لمبدأ العدالة، اذ نصت المادة (٣،٧) من القانون ٦٦٤ على الوسيط "ان يوصي بتعديل النصوص القانونية والتنظيمية في حال رأى ان تطبيق بعض احكامها من شأنه ان يؤدي الى حالات غير عادلة او منصفة".

نظراً الى ما سبق تناوله في هذا البحث، نقترح:

- ١- إعادة النظر في القانون ٦٦٤ وتعديله ليتلاءم مع المقتضيات العصرية بحيث يعكس وسيط الجمهورية واقع وليس تمنيات غير واضحة المعالم والأهداف.
- ٢- إنشاء جهاز متخصص لترجمة صلاحيات الوسيط وتحديد مسؤولياته وتنظيم إدارته وتحديد جهازه الإداري وتدريب كوادره من خلال إرسالهم إلى البلدان حيث نجحت فكرة الوسيط وطبقت بشكل خدم المجتمع، والتعرف على المشاكل التي اعترت عمله قبل الإقدام على هذه الخطوة.
- ٣- تعيين وسيط للجمهورية بعد الخطوتين ١ و ٢ المذكورتين أعلاه.
لا شك أن فكرة وسيط الجمهورية فكرة جميلة ولكنها في ظل القانون ٦٦٤ طوباوية وينقصها الوضوح. فالقانون ينقصه الوضوح ولم يتطرق إلى العديد من الأمور كي يصبح فعالاً.
القانون لا يتناول حجم إدارة وسيط الجمهورية وجهازه ولا كلفته. كما أن تحميل الوسيط مسؤولية تنظيم إدارته واختيار معاونيه وجهازه وتحديد ميزانيته أمور لا يمكن تركها بدون تحديد وتنظيم. في الجو الملبد للإدارة العامة ونفوذ الساسة وأصحاب المصالح لا نرى أنه يمكن اختيار هذه الشخصية المثالية دون الوقوع في حائل وتعقيدات الواقع اللبناني المتردي. إن تنظيم أمور مثل هذا المنصب وتحديد جهازه وكلفته يجب أن يسند إلى جهاز متخصص ومستقل لوضعه حيز التنفيذ.
- ٤- وضع قواعد منظمة للإشراك الجمهور في أنشطة هيئة وسيط الجمهورية مع المحافظة على درجة معينة من السرية شرط توضيح قواعد هذه المشاركة.
- ٥- ضبط ووضع قواعد صريحة تتناول الحوكمة والشفافية ومكافحة الفساد وإيضاح أمور مثل كيفية التقيد بآليات محددة لضمان نزاهة وسيط الجمهورية.



ديوان المحاسبة

عرّفت منظمة الشفافية الدولية ديوان المحاسبة بأنه الجهة المسؤولة عن مراجعة الحسابات الخاصة بدخل ونفقات الحكومة. مثال: المراجع العام. تتصرف مؤسسة ديوان المحاسبة بصفتها الجهة الرقابية على النزاهة المالية وعلى مصداقية المعلومات المالية المقدمة، وكذلك على الأداء الخاص بعمليات مراجعة الحسابات.

نص الدستور اللبناني على إنشاء ديوان المحاسبة، ثم صدرت عدة مراسيم وقوانين تنظم عمله وآخرها القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٢.

المصدر الأساسي والوحيد لتمويل الديوان هو الموازنة العامة.

إن الموارد المالية لديوان المحاسبة لا تكفي لكي يؤدي دوره كاملاً، إضافة إلى النقص الكبير في عدد القضاة ومدققي الحسابات والمراقبين والتقنيين. ولدى الديوان موظفين اختصاصيين، ولقد افتتحت في ٢٠١٤/٩/١٩ دورات تدريبية للمراقبين ومدققي الحسابات.

إن النصوص القانونية والدستورية التي ترعى عمل الديوان تؤمن له الاستقلالية التامة. إلا أن التطبيق لا يكون دائماً متوافقاً مع هذه النصوص، حيث أن العلاقات الشخصية بين بعض أصحاب النفوذ وبعض العاملين في الديوان قد تشكل إنتقاصاً من هذه الاستقلالية، وإن يكن هذا الإنتقاص ليس مرده الضغط وإنما المسايرة.

تشمل صلاحيات الديوان جميع إدارات الدولة والمؤسسات العامة (الجامعة اللبنانية مثلاً) والبلديات، باستثناء بعضها.

يجري تعيين رئيس ديوان المحاسبة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. يتمتع العاملون في الديوان بالحصانة التي يتمتع بها سائر موظفي الدولة.

إن عمل ديوان المحاسبة خاضع للشفافية المطلقة، بحيث يتمكن النواب والعامّة من الجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بعملها. إذ ينشر ديوان المحاسبة سنوياً تقريراً شاملاً بما قام به خلال السنة وبما قدمه من استشارات وآراء للإدارات العامة.

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئاسة مجلس الوزراء. أما المساءلة فهي متاحة على نوعين، الأولى قضائية، وهي متاحة لكل متضرر من تجاوز الديوان، أو أي موظف فيه، للنصوص القانونية التي تنظم عمله. أما الثانية فهي نيابية، وهي عائدة لمجلس النواب الذي له أن يناقش وينتقد عمل الديوان كما يناقش وينتقد عمل كل إدارات الدولة كون مجلس النواب صاحب الصلاحية الدستورية في مساءلة الوزراء عن أعمال إداراتهم.

كل ذلك بالإضافة إلى وجود مجلس تأديبي خاص تابع للديوان لملاحقة الموظفين المخلين.

أما فيما يخص نزاهة ديوان المحاسبة والعاملين فيه، فإن هؤلاء يخضعون - كسائر موظفي الدولة - لقانون الإثراء غير المشروع وللمواد ٣٥١ إلى ٣٦٦ من قانون العقوبات.

ولكن لا توجد مدونة سلوك ضمان نزاهة خاص بمسؤولي ديوان المحاسبة، باستثناء القضاة الذين يخضعون لمدونة سلوك (ميثاق الشرف).

إن ديوان المحاسبة يقوم بعمله استناداً إلى القوانين المرعية الإجراء التي تلزم الإدارات المعنية بتزويده بكافة المستندات العائدة لكل ملف يضع يده عليه.

يقوم ديوان المحاسبة باكتشاف المخالفات المرتكبة في أجهزة الدولة، وحتى تلك التي يرتكبها أصحاب المناصب العامة، ولكن صلاحيته تقف دون إمكانية التحقيق مع هؤلاء.

لديوان دور في تحسين الإدارة المالية للحكومة عن طريق تقديم الإقتراحات، إلا أن هذه الإقتراحات ليست ملزمة.

الهيكلية والتنظيم

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم ديوان المحاسبة من حيث قدرته على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودوره في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر

ديوان المحاسبة			
النتيجة المحصّلة ٦١%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٥٠	-	الموارد	السعة - Capacity ٥٨%
٥٠	٧٥	الاستقلالية	
٨٠	١٠٠	الشفافية	الحوكمة- Governance ٧٣%
٥٠	١٠٠	المحاسبة	
٤٠	٧٠	النزاهة	
٤٠	عمليات مراجعة الحسابات المالية الفعالة		الدور - Role ٥٠%
٥٠	إكتشاف المخالفات والمعاقبة عليها		
٦٠	تحسين الإدارة المالية		

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.
- ١٠٠، تعني مطبقة.

نص الدستور اللبناني على إنشاء ديوان المحاسبة^{٣١٩} في ١٩٣٦/٠٥/٢٣. إذ أوجبت المادة ٨٧ منه، والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧، على أن "يوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات". إلا أن الديوان لم ينشأ فعلياً إلا في عام ١٩٥١ وذلك بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر في ١٩٥١/١٠/١٦. وقد جاء فيها: "ينشأ ديوان المحاسبة، مهمته السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة".

ولقد صدرت عدة قوانين تشريعية منذ عام ١٩٥٢ هدفت إلى إعادة هيكلة ديوان المحاسبة، فاستحدثت منصب مدقق الحسابات بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٠٩/١٦، كما أنشأت قسماً خاصاً بالقانون المالي في معهد الدراسات القضائية^{٣٢٠} وعليه يجب أن يكون جميع قضاة الديوان الذين يتم تعيينهم، بمن فيهم المستشارون ومساعدو المدعي العام، إما من خريجي المعهد أو بموجب مباريات محصورة يجريها ديوان المحاسبة. والتشريع الأحدث هو قانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠١٢/٠٤/٠٢ المتعلق بتوسيع ملاك القضاة ومدققي الحسابات بحيث رفع عدد القضاة في ديوان المحاسبة من ٣٦ إلى ٥٠ والمدققين من ٣٠ إلى ٥٠.

ويتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات. وتقبل قرارات الديوان القضائية النهائية من طرق المراجعة، إعادة النظر والنقض. وفي نطاق السياسة التي اعتمدها الديوان لتنمية قدراته وتكريس دوره على كل المستويات، وإيماناً منه بأهمية التعاون الدولي في مجال الرقابة المالية، يشارك الديوان في عضوية عدد من المنظمات العربية والدولية المتخصصة، ومنها^{٣٢١} المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "الارابوساي" (ARABOSAI) والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية "انتوساي" (INTOSAI) وهيئة إرباط دواوين المحاسبة في البلدان الناطقة بالفرنسية (AISCUF).

^{٣١٩} الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة في لبنان: www.coagov.com.
^{٣٢٠} المرسوم رقم ١٣٣ الصادر في ١٤ نيسان ١٩٩٢.
^{٣٢١} الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة في لبنان: www.coagov.com. A=subject.php?id

التقدير

السعة

الموارد (الممارسة)

١. إلى أي مدى من حيث الممارسة يتوافر لديوان المحاسبة الموارد الكافية لتحقيق أهدافه؟
الدرجة ٥٠

لدى مؤسسة ديوان المحاسبة بعض الموارد. لكن هناك ثغرات كبيرة في الموارد تؤدي إلى درجة معينة من عدم الفعالية في الإطلاع بالواجبات.

يرأس ديوان المحاسبة قاض. إن الموارد البشرية اللازمة لقيام ديوان المحاسبة بمهامه غير مكتملة، إذ بينما يحدد الملاك عدد القضاة بخمسين قاضي، لا يوجد سوى نصفهم، أي خمسة وعشرين قاضي فقط. كذلك بالنسبة للغرف، فهي محددة قانونياً بثمانية، يوجد خمسة منها فقط، ولا يوجد رؤساء أصليين في الوقت الحالي لهذه الغرف إلا بالوكالة.^{٣٢٦}

أما بالنسبة للموظفين فهناك ثلاث فئات، هم: المراقبون والمدققون والموظفون الإداريون، حيث يوجد شغور في كل هذه الفئات.^{٣٢٧}

يجري تعيين المراقبين ومدققي الحسابات في ديوان المحاسبة بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على توصية مجلس الخدمة المدنية.^{٣٢٨} وبهذا، فإن عدم إعطاء ديوان المحاسبة سلطة التعيين بشكل مباشر يحدّ من قدرته على تنمية موارده البشرية.^{٣٢٩}

ويتمتع الديوان بموظفين إختصاصيين في المجالات التي يعمل بها، كما يخضع هؤلاء لدورات تدريبية متى توافرت الظروف أو الحاجة إلى ذلك. وبتاريخ ٢٠١٩/٩/٢٠ افتتح رئيس ديوان المحاسبة دورات تدريبية حول شهادة أخصائي التدريب“ تنفيذاً لاتفاقية التعاون الموقعّة بين الديوان والمنظمة العربية للأجهزة العليا والمحاسبة ومبادرة تنمية الانتوساي، للمراقبين ومدققي الحسابات.^{٣٣٠}

٣٢٢ إن هيكلية ديوان المحاسبة هي التالية:

- رئيس ديوان المحاسبة ينظم رئيس الديوان الإدارة الداخلية.^{٣٣٣}
- المدعي العام لديوان المحاسبة، يمثل الحكومة لدى الديوان، وله في الرقابة القضائية أن يحضر الجلسات وأن يعطي الكلام فيها، وأن يرأسل الإدارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته.^{٣٣٤}
- رئيس غرفة.
- قاض مستشار.
- رئيس مصلحة.
- رئيس دائرة أمانة السر العامة.
- رئيس دائرة كتابة الضبط.
- رئيس دائرة المحفوظات والتوثيق.
- رئيس دائرة النيابة العامة.
- رئيس دائرة المعلوماتية.
- المحاسبة.

العدد	ولقد صدر في العام ٢٠١٢ قانون توسيع ملاك القضاة ^{٣٢٥} من ٣٦ إلى ٥٠، ومدققي الحسابات من ٣٠ إلى ٥٠. يعرض الجدول التالي زيادة عدد القضاة وتوزيع المناصب في الديوان:الملاك
أولاً - القضاة	
١	- رئيس ديوان المحاسبة
١	- المدعي العام لدى ديوان المحاسبة
٨	- رئيس غرفة في ديوان المحاسبة
٣٧	- مستشار في ديوان المحاسبة
٣	- معاون المدعي العام
٥٠	المجموع

^{٣٢٦} مقابلة شخصية مع أحد القضاة في ديوان المحاسبة الذي أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.
^{٣٢٧} المصدر نفسه.

^{٣٢٨} المادة ٨، البند ٤، من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

^{٣٢٩} مقابلة شخصية مع أحد القضاة في ديوان المحاسبة الذي أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.
^{٣٣٠} الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة في لبنان: www.coagov.com.

^{٣٢٢} الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة في لبنان: www.coagov.com.

^{٣٢٣} المادة ١٨ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

^{٣٢٤} المادة ٢٤، البند ٥ فقرة ب من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

^{٣٢٥} قانون توسيع ملاك القضاة ومدققي الحسابات في ديوان المحاسبة رقم ٢٢٢ الصادر في ٢ نيسان ٢٠١٢

الاستقلالية (القانون)

٢. إلى أي مدى يتوافر استقلال رسمي في تصريف أعمال مؤسسة ديوان المحاسبة؟ الدرجة ٧٥

إن القوانين التي ترعى عمل ديوان المحاسبة في لبنان تعتبر شبه متكاملة لضمان استقلاله. إذن يمكننا القول أنه في المبدأ يوجد استقلالية ولكن بما أن ديوان المحاسبة يرتبط إدارياً برئاسة مجلس الوزراء^{٣٣٣} فإنه من غير السهل أن يتخذ تدابير ويطلب تطبيقها على رئاسة الوزارة، السلطة التي يرتبط بها إدارياً، أي السلطة التنفيذية.

نص الدستور اللبناني على وضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة.

فتأسس^{٣٣٤} وحددت مهامه^{٣٣٥} بما يلي: "هو محكمة إدارية مهمتها السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بمراقبة استعمالها بالفصل في صحة حساباتها وقانونية معاملاتها، وبمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها". كما نصت المادة ٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على إخضاع الهيئات التالية لرقابته، هي: إدارات الدولة، بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة - المعلقة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وعليه نجد أن عدداً من البلديات الكبرى لا تخضع لرقابة الديوان، مثل بلدية جونبة وبلدية بعبد، إذ لم يصدر المرسوم الخاص بهما للإخضاعهما لرقابة ديوان المحاسبة. ولكن ذلك لا يمنع الديوان من قبول الشكاوى ضدهما والنظر فيها، وتخضع كذلك لرقابة ديوان المحاسبة المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، وهيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها، أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح، والمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات، أو المؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات التي تربطها علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف.

ولديوان المحاسبة بالمبدأ إستقلالية ذاتية، تؤهله القيام بمهامه دون تدخل أية هيئة او مؤسسة أخرى في أعماله. وهو مؤلف من قضاة مصانة استقلاليتهم في الدستور اللبناني. إنما ارتباط ديوان المحاسبة إدارياً برئاسة مجلس الوزراء يحدّ من استقلالته فيما يتعلق بالموارد^{٣٣٦}.

أما الموارد المالية للديوان وحاجاته فتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة. وهذه الإحتياجات يضعها الديوان حين يضع موازنته السنوية. ولقد خصص في العام ٢٠٠٥ مبلغ ثلاث مليارات ومئة وخمسون مليون ليرة لبنانية، أي ما يعادل ٢،١ مليون دولار أميركي من أصل أربعة مليارات وخمسمائة مليون ليرة لبنانية، أي ما يعادل ٣ مليون دولار أميركي لدفع أجور القضاة والموظفين الحاليين في ديوان المحاسبة^{٣٣٧}. وما يحصل عند إرسال هذه الموازنة إلى مديرية الموازنة في وزارة المالية أن يُحذف منها الكثير، وتوضع في "خانة حسب الإمكانيات". وتكون غير كافية ليضطلع الديوان بمهامه الرئيسية. وفي هذا الإطار، يقوم مجلس الوزراء بإعلان ونشر الخطة النهائية بعد مناقشة رئيس الديوان. إن ديوان المحاسبة لا يتمتع بالاستقلالية المالية نظراً إلى وجوب موافقة السلطة التنفيذية الموضوعة في يد مجلس الوزراء على كامل موازنته. وبذلك، تكون الموازنة العامة هي المورد الأوحيد لمالية الديوان^{٣٣٨}.

٣٣٣ المادة ١ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٣٤ المرسوم الإشتراعي رقم ١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩.
٣٣٥ المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ الصادر بتاريخ ١٩ أيلول ١٩٨٣.
٣٣٦ المادة ١ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

٣٣٧ نظام النزاهة الوطني - لبنان ٢٠١١، ص ٧٥.
٣٣٨ مقابلة شخصية مع مدقق حسابات في ديوان المحاسبة أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.

الاستقلالية (الممارسة)

٣. إلى أي مدى من حيث الممارسة يُعد ديوان المحاسبة بمنأى عن التدخلات الخارجية في أدائه لعمله؟
الدرجة ٥٠

إن النصوص التي تعطي ديوان المحاسبة الاستقلالية الكاملة والمناعة الكافية التي تقيه التدخلات الخارجية في أدائه مهامه، هي متناقضة. إذ تنص على أنه لا يحق لأي مرجع تنفيذي أو تشريعي وقضائي التدخل في عمل الديوان، وعليه، فإن عمل الديوان، ونتائج هذا العمل، هي ذات مهنية عالية، لم يسبق أن اشتكى منها أحد. ولكن كيف والسلطة التنفيذية التي من المفروض للديوان مراقبتها أن ترأسه؟ إن العلاقة بين السلطة التنفيذية والديوان برهنت عن تجاوز السلطة التنفيذية لديوان المحاسبة لا سيما من خلال الإتفاقات الرضائية^{٣٤٣}. يفترض بديوان المحاسبة أن يكون محصناً من كل تدخل في شؤونه، أما من ناحية التطبيق، نرى أنه من الممكن أن تتأثر الغرفة المؤلفة من رئيس ومستشارين بضغوطات الخارج، مثلاً السلطة السياسية.

إن المشكلة ليست في الاستقلالية، لأنها مؤمنة قانوناً، بل المشكلة في تمكّن بعض النافذين من التغطية على بعض المخالفات المالية والحوول دون وصولها إلى ديوان المحاسبة. وهذا الأمر هو من العناوين الأساسية للفساد المالي والسياسي في لبنان. ولا يمكن إعطاء أي مثل بهذا الخصوص لأنه من البديهي ألا يعطي أي قاضي أي دليل ضد نفسه.

وعليه، لم يصل إلى الصحافة أو الرأي العام أي خبر أو حتى إشاعة، تتعلق بأي إخلال بعمل هذا الديوان. إنما، ما تتناقله الصحف، هو التصريحات المتكررة لبعض النواب، حول منع هذا الديوان من القيام بمهامه كاملة، أي بحؤول البعض دون وصوله إلى بعض المخالفات المالية، التي تبقى من دون عقاب، وهذا وجه بارز من أوجه الفساد السياسي والمالي في لبنان، حيث تسمح التركيبة الطائفية للنظام، والمركزية المطلقة التي ما زال يطبقها، ببروز زعامات ومتنفذين، بنوا مراكزهم على الخدمة العشوائية للمواطنين، ومن ضمنها حمايتهم من سلطان القانون، وإفلاتهم من العقاب. ذلك يعني أن ما يُنسب من مخالفات لا تتعلق بديوان المحاسبة كمؤسسة، بل كنتيجة لمداخلات السياسيين في عمل الديوان. ويمكن أن يتم ذلك بطريقة مباشرة وشخصية أو غير مباشرة، عبر الحد من الموارد المالية والبشرية للديوان.

يبقى رئيس الديوان، ورؤساء الغرف، وسائر الموظفين فيه، في مراكزهم

ويجري تعيين رئيس ديوان المحاسبة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء^{٣٣٧} بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة، من الدرجتين الأوليين في الفئة الثانية على الأقل، أو من بين قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين، من الدرجة الموازية للدرجتين الأوليين في الفئة الثانية من ملاك ديوان المحاسبة^{٣٣٨}، ويبقى في منصبه لحين بلوغ سن التقاعد أو لحين تقديم استقالته. إنما يمكن استبدال هذا الرئيس بآخر، إذا قرر مجلس الوزراء إجراء مناقشات بين موظفي الفئة الأولى، فيستلم كل مدير عام أو رئيس هيئة مهام مدير آخر، وهكذا، ولكن لا يمكن إقالة رئيس الديوان أو مدعي عام الديوان من دون موافقتهم تعزيراً للاستقلالية التي يتمتعان بها^{٣٣٨}.

أما مالية الديوان فتقرر مرة واحدة ولسنة مالية كاملة، وذلك بأن يضع الديوان موازنته بنفسه، ثم يرفعها إلى رئيس مجلس الوزراء، الذي يحيلها بدوره إلى المجلس مجتمعاً، حتى إذا أُقرت، تدرج في مشروع الموازنة لدراسته وإقراره، بعد إجراء التعديلات عليه، إذا رأى ذلك.

في القانون، يمارس الديوان والمسؤولون فيه، مسؤولياتهم بكل حرية، وبعيداً عن أية تدخلات، ومهما كان نوعها، لأنه مؤلف من قضاة نص الدستور على استقلاليتهم.

كذلك بالنسبة للنياحة العامة في الديوان، فهي مستقلة بالنسبة لعملها ولا تتلقى أي أوامر من أحد، ولكن ليس فيما يتعلق بمواردها المحددة بإطار الموازنة العامة.

وعليه، فالرئيس وسائر العاملين في الديوان يتمتعون بالحصانة التي يتمتع بها سائر موظفي الدولة، بحيث لا تجوز ملاحقتهم أو إقالتهم لأي سبب كان باستثناء طبعاً، قيامهم بأي عمل يخالف القانون، وذلك بعد محاكمتهم أمام مجلس تأديبي خاص^{٣٤٠}. ويفرض القانون اللبناني قيوداً لناحية الأنشطة السياسية وإنشاء النقابات والانتساب إليها بغية ضمان استقلالية وحياد رئيس وأعضاء الديوان. يطبق على القضاة في الديوان نظام القضاة وسائر النصوص المتعلقة بهم، ويطبق على المراقبين والموظفين الإداريين نظام موظفي الدولة^{٣٤١}.

إن الدستور لا يتناول علاقة السلطة التشريعية بالديوان، كذلك لا يوجد أية جهة في الدولة يمكنها، بحكم القانون، أن تؤثر على جدول أعمال ديوان المحاسبة. إنما على الديوان أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء^{٣٤٢}.

٣٣٧ المادة ٤ من المصدر نفسه.

٣٣٨ المادة ١٠ من المصدر نفسه.

٣٣٩ المادة ٣ من المصدر نفسه.

٣٤٠ المادة ١١ من المرسوم التشريعي رقم ٥ تاريخ ٢٣ آذار ١٩٨٥.

٣٤١ المادة ١٣ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

٣٤٢ المادة ٦٤ من المصدر نفسه.

حتى بلوغهم سن التقاعد. باستثناء حالات تعرف بالمداورة بين مراكز الفئة الأولى، بحيث ينقل رئيس الديوان وموظفو الفئة الأولى فيه إلى مراكز موازية في الدرجة، إلى إدارات أخرى تشملها هذه المداورة. ولم يحصل حتى تاريخه أن أبعد مسؤول كبير في الديوان من منصبه، قبل انقضاء مدة تعيينه، من دون مبررات مناسبة أو لأسباب سياسية.^{٣٤٤}

الحوكمة

الشفافية (القانون)

٤. إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة ديوان المحاسبة؟
الدرجة ١٠

إن عمل الديوان خاضع في كل تفاصيله لنصوص تشريعية وتنظيمية، يمكن لكل شخص التزود بها، وبالتالي، ملاحقة أي موظف أو مسؤول في الديوان يتخطى في عمله - أو يخالف - النصوص ذات الصلة.

تعتبر الأحكام القانونية المطبقة من قبل ديوان المحاسبة شفافة للغاية بحيث يتمكن النواب والعامة من الجمهور الحصول عليها، إذ ينشر ديوان المحاسبة سنوياً تقريراً يورد فيه جميع الآراء الاستشارية التي يقدمها للإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، بناء على سؤال موجه منها^{٣٤٥}، كما ينشر الأحكام التي يكون قد أصدرها بصفته سلطة مراقبة. كذلك ونظرياً، كل عام، يقدم رئيس الديوان أو أحد مساعديه إلى لجنة المال والموازنة وغيرها من اللجان المعنية تقريره السنوي.

ومن الأمثلة على ذلك، ما يلي:

رقم الرأي: ٣٠

تاريخه: ١٩٩٥/١٠/١٨

الموضوع: طلب بيان الرأي حول موضوع مالي (إتفاق بالتراضي)

إن الإجازة بعقد الصفقة بالتراضي المعطاة من قبل مجلس الوزراء^{٣٤٧} بموجب قراره رقم ٢٥ تاريخ ١٩٩٤/٥/١٨ المتعلق بصرف اعتمادات الرعاية الصحية الأولية في وزارة الصحة العامة بالنسبة لصفقات معينة تنتهي بانتهاء السنة المالية التي اعطيت خلالها.

وان العطف في قرار الإجازة على المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية، كون الدراسة تتناول خدمات تقنية، يعني إمكانية الاستناد إلى هذه المادة شرط توافر شروطها.

وأيضاً، ورود ديوان المحاسبة كتاب من السيد وزير المالية يتضمن مشروع تعليمات تتعلق بتجارة العقارات وأصول إخضاعها لضريبة الدخل وذلك لبيان الرأي بشأنه. بما أن ما هو مطلوب يتجاوز نطاق التفسير ويدخل في نطاق التشريع الضريبي، الأمر الذي يجعل إصدار التعليمات موضوع المشروع المبحوث فيه خارجاً عن صلاحية وزير المالية في القضية. (مجموعة آراء ديوان المحاسبة للعام ١٩٩٥)

كذلك، نشر ديوان المحاسبة حديثاً قراراً بعدم الموافقة على مشروع تركيب كاميرات في بيروت^{٣٤٨} لعدم قانونية الملف.

وهكذا يتبين أن جميع ما يصدر عن ديوان المحاسبة هو متاح للجمهور من خلال "المجموعات" السنوية التي ينشرها، أو من خلال الصحف^{٣٤٩} أو من خلال موقعه الإلكتروني^{٣٥٠}.

أما عن صرف الموازنة من قبل أجهزة الدولة، فلديوان المحاسبة الصلاحية المطلقة بمراجعة كافة المستندات المتعلقة بصرفية معينة أو بالإعداد لها، وله أن يسأل الموظفين أصحاب العلاقة. وقد حددت كيفية تقدير ومراقبة المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى حين قيدها في الحسابات^{٣٥١}. وإن الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥ كانت آخر موازنة جرت الموافقة عليها من قبل مجلس النواب، وبعد ذلك - وحتى تاريخه - كل مشاريع الموازنات التي قدّمتها السلطة التنفيذية هي بانتظار الموافقة عليها^{٣٥٢} "وإن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة"^{٣٥٣}.

وتظهر هذه الرقابة في التقرير السنوي الذي يضعه الديوان ويضمّن نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية. وكل هذه الأعمال تنشر في التقارير الدورية لديوان المحاسبة^{٣٥٤}.

ويوجد بروتوكول تعاون بين ديوان المحاسبة ومجلس القضاء الأعلى، كذلك بروتوكول تعاون مع الجامعة اللبنانية بعنوان "نحو المعرفة القانونية" لنشر كل المقررات، الأحكام والآراء الإستشارية وقرارات النيابة العامة العائدة للديوان. وهو موقع خاص بمركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية^{٣٥٥}.

^{٣٤٨} www.elnashra.com/news/show ١ نيسان ٢٠١٤.

^{٣٤٩} المادة ٥٠ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

^{٣٥٠} الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة في لبنان: www.coagov.com.

^{٣٥١} المادة ٤٢ من المرسوم التشريعي رقم ١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩.

^{٣٥٢} المصدر نفسه.

^{٣٥٣} المادة ٨٧ من الدستور.

^{٣٥٤} المادة ٥٢ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

^{٣٥٥} legallaw.ul.edu.lb.

^{٣٤٤} مقابلة شخصية مع مدقق حسابات في ديوان المحاسبة أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.

^{٣٤٥} المادة ٤٩ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

^{٣٤٦} المادة ٥١ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.

^{٣٤٧} قرار رقم ٢٥ تاريخ ١٨ أيار ١٩٩٤.

الشفافية (الممارسة)

٥. إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في أنشطة وعمليات صناعة قرار ديوان المحاسبة؟

الدرجة ٨٠

إن الديوان ملزم، قبل نشر التقرير، بإبلاغ الإدارات المعنية للرد والتوضيح، كذلك إن الديوان ملزم بنشر التقرير والرد على التقرير. وتعتبر هذه النقطة إيجابية بالنسبة للشفافية ولانطباق مبدأ الوجاهية. وعليه يقوم الديوان سنوياً بنشر جميع القرارات التي اتخذها، إن على سبيل إبداء المشورة، أو على سبيل الأحكام التي يصدرها في الرقابة المسبقة وفي التقارير الخاصة.^{٣٥٦}

إن التقرير السنوي يتضمن نشاط ديوان المحاسبة خلال سنة معينة.

ينشر ديوان المحاسبة التقرير السنوي والتقارير الخاصة والآراء الاستشارية والقرارات في نطاق الرقابة المسبقة واللاحقة.

أما فيما يتعلق بالتحقيقات والمحاكمات، فهي لا تنشر لأنها سرية، بينما تنشر خلاصتها وبدون أسماء لأنها لا تتمتع بعد بقوة القضية المقضية. وهي تكون عرضة للطعن إما عن طريق إعادة النظر وإما عن طريق النقض.^{٣٥٧}

إذاً، فالشفافية مؤمنة بالقدر المطلوب في الممارسة كما في القانون. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه، وبحسب الممارسة، لا تقوم اللجان داخل السلطة التشريعية بمناقشة التقرير أو التفسيرات التي يعطيها الديوان، مما يحد من فاعلية الإجراء.^{٣٥٨}

المحاسبة (القانون)

٦. إلى أي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة ديوان المحاسبة على تصرفاته وأعماله؟

الدرجة ١٠٠

إن الأحكام القانونية هي متكاملة لمحاسبة ومساءلة الديوان على تصرفاته وأعماله. فالقضاة في الديوان خاضعين للتفتيش القضائي، كذلك بالنسبة لرئيس الديوان. ويمكن إحالتهم إلى المجلس التأديبي. وموظفو الديوان، مثل سائر موظفي الدولة، يتمتعون بالحصانة، ولا يمكن مساءلتهم إلا من قبل المواطنين ولا من قبل أجهزة الدولة الأخرى عن أي عمل يقومون به، إذا كان من ضمن مهامهم، وغير مخالف للأنظمة والقوانين المعمول بها في الدولة.

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئاسة مجلس الوزراء. على الديوان أن ينظم في نهاية كل سنة تقريراً عن نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترحها^{٣٥٩}. ويبلغ التقرير إلى الإدارات والهيئات المعنية التي يجب عليها تقديم أجوبتها في مهلة شهر واحد، ومن ثم يعلق الديوان عليها قبل رفعها إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب فتوزع على أعضائه. وينشر التقرير السنوي مع أجوبة الإدارات والتعليق في الجريدة الرسمية. فضلاً عن ذلك، يرفع الديوان، كلما رأى لزوماً تقاريراً خاصة^{٣٦٠} بمواضيع معينة واقتراحات. كذلك يصدر عن الديوان كل سنة بيانات المطابقة لكل من الحسابات التي تقدم إليه^{٣٦١} مدعومة بالأوراق المثبتة.

إن المحاسبة والمساءلة هي على نوعين:

١- قضائية، وهي متاحة لكل متضرر من تجاوز الديوان وأي موظف فيه للنصوص القانونية التي تنظم عمله. كذلك يمكن لأي جهة إدارية خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تطلب إعادة نظر بقرار صادر عن الديوان. كذلك بالنسبة للقرار القضائي الصادر عن ديوان المحاسبة، يمكن التقدم بنقض القرار أمام مجلس شورى الدولة.^{٣٦٢}

٢- نيابية، وهي عائدة لمجلس النواب الذي له أن يناقش وينتقد عمل الديوان من خلال سلطة الوصاية، أي رئيس مجلس الوزراء، ولا تحد صلاحية مجلس النواب أي حد، لدرجة أنه يستطيع سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء إذا كان الأمر الذي يناقشه يستدعي اتخاذ مثل هذه الخطوة. والديوان ملزم بتقديم ما يطلبه المجلس النيابي منه، إضافة إلى تقريره السنوي^{٣٦٣}. وتستمتع لجنة المال والموازنة البرلمانية وسائر اللجان المختصة إلى رئيس الديوان عند درس التقرير لإبداء الإيضاحات اللازمة.^{٣٦٤}

يوجد ثلاث جهات إدارية يمكنها إعادة النظر بالقرارات الصادرة عن الديوان وهي رئيس الديوان والمدعي العام لدى الديوان والإدارة أو الوزارة المعنية.

٣٥٩ المادة ٤٧ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٦٠ المادة ٥٢ من المصدر نفسه.
٣٦١ المادة ٥٣ من المصدر نفسه.
٣٦٢ المواد ٧٦ و٧٧ و٦٨ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٦٣ المادة ٥١ من المصدر نفسه.
٣٦٤ المصدر نفسه.

٣٥٦ مقابلة شخصية مع قاض في ديوان المحاسبة أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.
٣٥٧ النبذة د طرق المراجعة من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٥٨ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد (عمل جماعي)، نظام النزاهة الوطني بيروت/الجمعية، ٢٠١١.

المحاسبة (الممارسة)

٧. إلى أي مدى من حيث الممارسة يخضع ديوان المحاسبة للمحاسبة والمساءلة على تصرفاته وأعماله؟

الدرجة ٥٠

في حين يتعين على ديوان المحاسبة أن يخضع للمحاسبة والمساءلة على بعض تصرفاته وأعماله، فإن الأحكام القانونية المتوافرة تطبق جزئياً من حيث الممارسة.

إن ديوان المحاسبة يُعدّ تقاريراً سنوية متكاملة بشأن أنشطته وأعماله، ولكن، ولعدة سنوات، لم ترفع هذه التقارير إلى الإدارات المعنية أو لرئيس الجمهورية أو إلى مجلس النواب. ولم تحترم مؤسسة ديوان المحاسبة المواعيد النهائية لتقديم التقرير السنوي.

كذلك لم يصدر ديوان المحاسبة "بيان مطابقة خاص بحساب الموازنة" إلى البرلمان منذ ١٩٩٣، إذ إنه لم تتم الموافقة على الموازنة منذ عام ٢٠٠٦. وعليه لا يوجد بيان المطابقة في التقارير الرسمية منذ ذلك التاريخ. أما فيما يتعلق بالموارد المالية للمؤسسة، فلا يوجد لها موارد خاصة، إنما من رئاسة مجلس الوزراء.

آليات النزاهة (القانون)

٨. إلى أي مدى تطبق قوانين بآليات لضمان نزاهة ديوان المحاسبة؟

الدرجة ٧٠

في حين تتوافر مجموعة من القوانين، فهي لا تعطي جميع أبعاد مسألة نزاهة مسؤولي ديوان المحاسبة و/أو بعض الأحكام القانونية تحتوي على ثغرات.

تطبق على موظفي ديوان المحاسبة النصوص القانونية العامة، ومنها قانون الإثراء غير المشروع،^{٣٦٦} والذي نصت مادته الأولى على ما يلي: "يعتبر إثراء غير مشروع، الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي وكل شريك لهم في الإثراء، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة أو العمل الموكّل إليهم^{٣٦٧} أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً". ولكن هذه النصوص لم تطبق، وتعتبر بحكم الغير موجودة ربما لأنه لا يوجد قرار بالتهوض بالدولة.

ويُحال كل متهم بالإثراء غير المشروع أمام محكمة الاستئناف الجزائية في بيروت. أما كيفية التحقق من وقوع هذا الجرم، فتتم على الشكل التالي:
على كل موظف أن يتقدم عند استلام وظيفة ببيان يصرح فيه عن ثروته وثروة زوجته وأولاده القاصرين، وذلك ضمن ظرف مختوم يودع لدى مصرف لبنان المركزي.^{٣٦٩} وعند انتهاء وظيفته، تجري المقارنة بين ما هو مدوّن في هذا التصريح وبين الأرقام والمكونات الجديدة للثروة.

ولا توجد مدونة سلوك ضمان نزاهة خاصة بمسؤولي ديوان المحاسبة، ولا أية قواعد خاصة بديوان المحاسبة بشأن تضارب المصالح. وإنما تطبق على الموظفين في ديوان المحاسبة^{٣٧٠} أنظمة الموظفين والتي تنص على أنه "على الموظفين أن يتجنبوا تضارب المصالح وممارسة عمل تجاري / صناعي أو أي عمل آخر بأجر ما لم ينص القانون على غير ذلك"، وعلى قضاة ديوان المحاسبة الأنظمة الداخلية للقضاة التي تحظر عليهم الخوض في صفقات أعمال خاصة خلال ممارستهم لوظائفهم باستثناء التعليم في الجامعة لساعات محدودة في الشهر. كذلك لا يمكن للقاضي في الديوان أن يراقب التزاماً، إذا كان لأحد أقاربه أو معارفه، عليه أن يتنحى.^{٣٧١}

ونشير إلى أن مدققي وموظفي ديوان المحاسبة ملزمون بالقيام بواجبهم بصدق وأمانة من خلال قطع عهد القسم بذلك عند تسلمهم مراكزهم، فيعتبر هذا القسم ترويحاً للنزاهة داخل مؤسسة ديوان المحاسبة.^{٣٧٢}

يمنع القضاة والموظفون من قبول الهدايا مقابل القيام بخدمة تتعلق بالوظيفة. وتفرض العقوبات في حال ثبت هذا الترابط.^{٣٧٣} وأخيراً تجدر الإشارة إلى أنه لا توجد أية قيود على القضاة والموظفين بعد انتهائهم من شغل وظائفهم. سوى بالنسبة للسرية.

الرئيس والمدعي العام ورؤساء الغرف يخضعون لهيئة تأديب خاصة^{٣٧٤} في حال تجاوز مهامهم أو في حال إرتكابهم لأية مخالفة أخرى.

إن أعمال هذا الديوان، وأعمال موظفيه، هي خاضعة لرقابة البرلمان. كما انه لكل ذي مصلحة أن يتقدم من القضاء المختص بدعوى ضد كل تصرف أو عمل مخالف للقانون يقوم به أي موظف في الديوان.^{٣٧٥}

٣٦٨ المادة ١٧ من قانون الإثراء غير المشروع.
٣٦٩ المادة ٤ الفقرة ٥ من المصدر نفسه.
٣٧٠ المادة ١٥ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٢.
٣٧١ المادة ١٢٠ وما يليها من قانون أصول المحاكمات المدنية.
٣٧٢ المادة ٤ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٧٣ المادتان ٣٥١ و٣٥٢ من قانون العقوبات اللبناني.
٣٧٤ المادتان ١٠ و١١ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٧٥ المادة ٢٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

٣٦٥ مقابلة شخصية مع قاضي في ديوان المحاسبة أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣- ٢٠١٤.
٣٦٦ القانون رقم ١٥٤ الصادر في ٢٧ تشرين الثاني ١٩٩٩.
٣٦٧ المواد ٣٥١ إلى ٣٦٦ من قانون العقوبات اللبناني.

آليات النزاهة (الممارسة)

٩. إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة ديوان المحاسبة؟ الدرجة ٤٠

لا توجد مدونة سلوك لضمان السلوك الأخلاقي خاص بالمؤسسة والعاملين فيها. ولا يوجد تدريب للعاملين في ديوان المحاسبة على قضايا النزاهة.

ولكن كما مر معنا في "آليات النزاهة - القانون" هناك قسم يحترمه بالإجمال قضاة وموظفو ديوان المحاسبة. وهو ينص على تأدية الواجب "بصدق وأمانة". ولكن لا يوجد أي تدريب للعاملين بالمؤسسة على قضايا النزاهة، ولم يسجل ديوان المحاسبة، حتى يومنا هذا، أية مقاضاة لأي من القضاة أو الموظفين بتهمة الفساد.^{٣٧٦}

وفي حال حصلت، وهذا ممكن، فيبقى سرياً. خاصة لعدم وجود قانون الحق في الوصول إلى المعلومات فلا يمكن للجمهور أن يعرف إذا لم يتم الكشف عن أسماء أو عن عدد القضاة الذين أحيلوا إلى التفتيش القضائي.

الدور

عمليات مراجعة الحسابات المالية الفعالة

١٠. إلى أي مدى يوفر ديوان المحاسبة عمليات مراجعة حسابات فعالة للنفقات العامة؟ الدرجة ٤٠

تشمل صلاحية ديوان المحاسبة التدقيق بما يتعلق أ. بالواردات: صحة معاملات التكاليف والتحويل وانطباقها على الأنظمة المقررة. صحة توريد المبالغ المحصلة الى المرجع المختص، ب. وفيما يتعلق بالنفقات: صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على الأنظمة المقررة. وجود الأوراق المثبتة للنفقة كما تحددها الأنظمة المتعلقة بها، ج. وفيما يتعلق بالموارد: صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة، د. وفيما يتعلق بالحسابات: صحة الحسابات وانطباقها على الأنظمة وعلى القيود الخاصة بها. انطباق الحسابات على الأوراق المثبتة المبرزة.

إذاً، واستناداً الى النصوص، نلاحظ أنها كافية لقيام الديوان بعمله، إنما التطبيق، لا يكون دائماً بحسب المشتبهى وكذلك بسبب ما يواجه ديوان المحاسبة من عوائق كبيرة من ناحية النقص في عدد القضاة والموظفين. أما بالنسبة للصرف والإنفاق، فهي عملية منتظمة ويراقب حسب الموازنة والسلف وخاصة بالنسبة للرقابة المسبقة. والمشكلة هي أنه لا يوجد موازنة منذ عام ٢٠٠٥ ونظراً لما ينص عليه الدستور في المادة ٨٧ منه لا تنشر موازنة قبل التصديق على الحسابات النهائية للسنة التي سبقت. مع الإشارة إلى القرار رقم ٣٠٢٨/١ تاريخ ١٩٩٦/٤/١٦ وتعديلاته وبصورة خاصة الأصول التي يجب اعتمادها في تحضير مشروع الموازنة

ولا بد من الإشارة هنا إلى موضوع الهبات المقدمة إلى لبنان، والتي وصلت قيمتها بحدود ستة مليارات ونصف المليار دولار، لم تسجل في واردات الخزينة مع العلم أنه يفترض^{٣٧٨} أن تسجل في واردات الخزينة - ولم يحصل - وأن تمر في حساب الخزينة الذي يحمل الرقم ٣٦، - ولم يحصل - ولكن وبقرار من مجلس الوزراء قررت الحكومات المتعاقبة بوضع ٩٢٪ من الهبات في حسابات خاصة لمؤسسات وهيئات، مثل الهيئة العليا للإغاثة وغيرها.^{٣٧٩} يقال أن هذه الهبات لم تدقق فعلياً من قبل الديوان للتأكد من إنفاقها الفعلي ووفقاً للغايات المخصصة لها. وهنا تجدر الإشارة إلى أن الديوان يوافق على قبول الهبة ضمن الرقابة الإدارية المسبقة (Controle Préalable)، ولا تشمل سلطة مراقبة مصاريف الهيئة العليا للإغاثة، وعليه لم يُدقق فعلياً في هذه الهبات من قبل الديوان للتأكد من إنفاقها الفعلي وفقاً للغايات المخصصة لها. أن الرقابة المسبقة مهمة جداً بحيث أنها تمنع من قبول عقود أو أي معاملة غير قانونية من تحقيقها. "ونعتبر أن الرقابة المسبقة هي ضرورة في لبنان، لأنه تبين أن الرقابة اللاحقة، ليست فعّالة بالقدر المطلوب".^{٣٨٠} ولم تستطيع وزارة المالية منذ عام ١٩٩٣ وحتى اليوم أن تعطي جواباً عن كيفية صرف الهبات التي حصل عليها لبنان.^{٣٨١}

اكتشاف المخالفات والمعاقبة عليها

١١. هل يقوم ديوان المحاسبة باكتشاف المخالفات التي يرتكبها أصحاب المناصب العامة وتجري التحقيقات معهم؟ الدرجة ٥٠

يعد سجل المؤسسة الخاص باكتشاف المخالفات والتحقيق فيها والمعاقبة عليها مختلطاً.

من أهم واجبات ديوان المحاسبة أن يكتشف المخالفات، ولدى الديوان آليات ملائمة للتعرف على المخالفات، بدءاً بحقه في الاطلاع على جميع السجلات الخاصة بالإدارة المالية، إلى صلاحية طلب المعلومات الضرورية. وللديوان صلاحية التحقيق في المخالفات.

^{٣٧٨} المادة ٥٢ من قانون المحاسبة العمومية ومهامه.

^{٣٧٩} جريدة الأخبار، الأمين العام للهيئة العليا للإغاثة، ٢٠ آذار ٢٠١٤.

و www.oroom.org/forum/research-archival-and-media-deformation-forum/47343-quot-1603-1578-1575-1604-1573-1576-1585-1575-1576-quote-1575-1604-1573-1576-1585-1

^{٣٨٠} مقابلة شخصية مع السيدة جوزيت طيراوي راشد، مدعي عام سابق في ديوان المحاسبة، ٢٠١٣-٢٠١٤.

^{٣٨١} www.lebanonnews.com/news-details ، تصريح لرئيس لجنة المال والموازنة النيابية، ٥ حزيران ٢٠١٢.

^{٣٧٦} مقابلة شخصية مع القاضي المتقاعد في ديوان المحاسبة ديب راشد، ٢٠١٣-٢٠١٤.
^{٣٧٧} المادة ٩٣ من المرسوم رقم ١٥٦٠٤ تاريخ ١٩ شباط ١٩٦٤.

وإذا لم يستطع أصحاب النفوذ إخفاء الجرم عن طريق أتباعهم، في الإدارات العامة، فإن ديوان المحاسبة يقوم - وفور علمه بالجرم - بالتحقيقات اللازمة وصولاً الى كشف الحقيقة.^{٣٨٢}

إن العقوبات تطبق في العموم، ولكن هذه العقوبات هي غرامات وتعتبر معنوية أكثر من أي شيء. فمثلاً قد تؤثر على الترقية. ولكن لا بد من الإشارة إلى ما درجوا عليه في الفترة الأخيرة بأن يستفسروا عما إذا كان يوجد مخالفات بحق أي موظف في ديوان المحاسبة، وذلك لتأخير الترقية. وأدى ذلك إلى تراكم الملفات. وعليه يفترض بديوان المحاسبة تناول القضايا المهمة، ومنها الحسابات وألا يعمل على مخالفات بسيطة.^{٣٨٣}

وفقاً للقانون، إن ديوان المحاسبة ليس المرجع الصالح لمقاضاة الوزراء، بل يتوجب عليه إحاطة مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبلهم عند الإقتضاء.^{٣٨٤}

يمارس ديوان المحاسبة رقابة مسبقة لصحة المعاملات، تعتبر ذات أهمية كبرى بحيث لا يجوز إلغائها، كما يقترح البعض^{٣٨٥}، لأنها توفر على الخزينة الأموال التي لا يجوز إنفاقها. وإن القرارات تكون معللة بأسباب جوهرية وتثير نقاط مهمة.

وفي حال رفض ديوان المحاسبة المعاملة التي عُرضت عليه، تُعرض على مجلس الوزراء الذي يعود له اتخاذ القرار المناسب بشأن هذه المعاملة إن بتأييد قرار الديوان أو برفضه. وفي حال خالف رأي الديوان يقوم مجلس الوزراء مقام قرار الديوان.

تحسين الإدارة المالية

١٢. ما مدى فعالية ديوان المحاسبة في تحسين الإدارة المالية للحكومة؟ الدرجة ٦٠

نص المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ على أنه "على ديوان المحاسبة ان يضع تقريراً سنوياً يضمنه نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها الى نتائج مالية".

إن رقابة ديوان المحاسبة المسبقة لا تزال موجودة في لبنان. وبالرغم من ذلك لا تزال المخالفات ترتكب.

إن الديوان بوضعه التوصيات يحاول تدارك الأمور بإرسال كتاب مثلاً إلى الضمان الإجتماعي، إذا خالف، أو إلى وزارة الصحة. وتعتبر متابعة تنفيذ التوصيات من قبل المؤسسة غير موجودة لأنها تحصل على سبيل تدارك الأمور عبر إرسال كتاب إلى الجهة المخالفة، ولا تُسأل الإدارة إذا لم تلتزم بالتوصية. ولا يوجد حتى آلية مراجعة لتقييم قيام الحكومة بتنفيذ توصيات المؤسسة من عدمه.

أما فيما يتعلق بالحكومة، فهي لا تلتزم بتقارير الديوان إلزاماً كاملاً بل استثنائياً.

وعلى كل لا يوجد لدى الحكومة، ولا في بياناها الوزاري الذي تلتزم بموجبه، أن تأخذ على عاتقها القرارات الصادرة عن أجهزة الرقابة. والأهم أنه لا يوجد بيئة رقابية مؤهلة في وقت وصل الأمر بأحد الوزراء أن أصدر مذكرة إلى موظفيه بعدم الإجابة عن أي سؤال يوجه لهم من قبل التفتيش المركزي.^{٣٨٦}

إذاً، فدور الديوان على هذا الصعيد يقتصر على تقديم الإقتراحات غير الملزمة، ولكنها تؤخذ غالباً على محمل الجد كونها منبثقة من الواقع الذي يعيشه الديوان في احتكاكه المباشر مع الإدارات المختلفة.^{٣٨٧}

كذلك يعلق النائب ورئيس لجنة المال والموازنة إبراهيم كنعان^{٣٨٨} على "أنه وبعد عشرين سنة من القرارات القضائية التي تصدر عن ديوان المحاسبة والتي تقول بأن هناك خللاً بالحسابات" لم تعالج حتى يومنا تحت سقف القانون. ولقد أصدر ديوان المحاسبة عدة قرارات قضائية وتقارير سنوية تتحدث عن أخطاء ومآخذ منسوبة إلى الحسابات، لم يتم تصحيحها. إن الحسابات التي كانت ترد من وزارة المالية إلى ديوان المحاسبة لم تكن، ولعدة سنوات، تنطبق عليها المعايير المطلوبة. وهذا الخلل أدى إلى عدم التمكن من دراستها باعتبار أن هذه الحسابات ليست حسب الأصول وأعيدت إلى وزارة المال.

أكثر من ١٥ قرار قد صدر عن ديوان المحاسبة، وعلى مدى ٢٠ سنة لم ينفذ من قبل وزارة المالية.^{٣٨٩} ولو كانت هذه القرارات قد نُفذت لكانت قد أعدت البيانات المالية اللازمة وصدق مجلس النواب على مشاريع قطع الحساب وأقرت الموازنات. وهذه القرارات واردة ضمن تقارير ديوان المحاسبة السنوية.

٣٨٦ مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في التفتيش المركزي أراد أن يبقى اسمه غير معلن - ٢٠١٣-٢٠١٤.
٣٨٧ مقابلة شخصية مع أحد موظفي الديوان أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.
٣٨٨ www.lebanonnews.com، الثلاثاء ٥ حزيران ٢٠١٢.
٣٨٩ مقابلة شخصية مع قاضي في ديوان المحاسبة أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.

٣٨٢ المادة ٢٧ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٨٣ مقابلة شخصية مع الرئيس المتقاعد في ديوان المحاسبة، ديب راشد - ٢٠١٣-٢٠١٤.
٣٨٤ المادة ٦٤ من قانون ديوان المحاسبة ومهامه.
٣٨٥ مقابلة شخصية مع السيدة جوزيت طبراوي راشد، مدعي عام سابق في ديوان المحاسبة، ٢٠١٣-٢٠١٤.

- ١- ملء جميع المراكز الشاغرة من خلال تطبيق القانون ٢٢٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٢ وإعطاء الديوان الموارد البشرية اللازمة لتمكينه من البت بالملفات المتراكمة لديه، لكي لا تسقط المخالفات بمرور الزمن. ولتمكينه من إجراء رقابته القضائية على الحسابات المهمة، اعتباراً من العام ١٩٩١، وكذلك إجراء رقابته على مشاريع قوانين قطع الحساب منذ العام ذاته تمهيداً لإقرار الموازنة العامة وفقاً لأحكام المادة ٨٧ من الدستور.
- ٢- إقرار قانون حماية كاشفي الفساد.
- ٣- صدور المراسيم التي تخضع كل البلديات الموجودة على الأراضي اللبنانية لرقابة ديوان المحاسبة وإعطاء ديوان المحاسبة جميع الوسائل والإمكانيات الضرورية، من تقنية وموارد بشرية، للممارسة الفعلية لدورها في الرقابة.
- ٤- إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.
- ٥- إدراج الرقابة على الأداء *Contrôle de Rendement et de Performance* في قانون تنظيم ديوان المحاسبة.



الأحزاب السياسية

عرّفت منظّمة الشفافية الدولية الحزب السياسي بأنه منظمة سياسية تسعى للوصول إلى السلطة السياسية في إطار حكومة، وعادة من خلال تنظيم حملات إنتخابية.

واكبت الأحزاب السياسية، وهي موجودة وناشطة في لبنان منذ عام ١٩٣٦، كل الأحداث السياسية والأزمات والحروب التي مرّ بها الوطن منذ ذلك التاريخ حتى اليوم، فكانت مسؤولة عن بعض هذه الأحداث ومتدخلة في بعضها الآخر، ولم تقف في يوم من الأيام موقف المتفرج ولا المسالم ولا المهادن.

هذه هي الصورة الحقيقية لأحزاب لبنان التي تعكس كل الاتجاهات السياسية، إن ارتباط بعض هذه الأحزاب بسياسات ومحاور وأنظمة خارجية سهّل تسلّل السلاح إلى صفوفها خدمة لهذه المصالح الخارجية، التي طالما سعت لتحويل لبنان إلى ساحة لتصفية الحسابات فيما بينها، لدرجة أنه أصبح من الواجب تصنيف الأحزاب اللبنانية إلى أحزاب سياسية مدنية وأحزاب سياسية عسكرية.

نأمل من هذه الدراسة أن تساعد في فهم وتحديد دور الأحزاب السياسية الديمقراطي والنزبه في المجتمع. إذ الهدف منها هو تقييم لمبدأ النزاهة داخل الأحزاب السياسية في لبنان، وتبيان الخلل إذا وجد وأسبابه، ليخلص البحث إلى نتيجة إيجابية تنعكس خيراً على الوطن، والمواطن والأحزاب السياسية والمجتمع ككل.

لقد تناول هذا البحث وضع الأحزاب السياسية في لبنان في وقتنا الحاضر فيما يتعلق بواقعها القانوني وكيفية تأسيسها ومواردها المالية، وتأثير هذه الموارد على المنافسة فيما بينها وفي ممارسة نشاطاتها.

إنّ تأليف الأحزاب في لبنان هو حرّ مثله مثل تأليف الجمعيات الأهلية. خاضع لقانون الجمعيات الصادر عام ١٩٥٩. وتكتفي السلطة التنفيذية بمراقبة مالية الأحزاب بشقيها: المداخل والمصاريف، وإن لم تكن هذه المراقبة جدّية بسبب نفوذ الأحزاب السياسي كما بسبب مقدرة هذه الأحزاب على التلاعب في مصادر مداخلها وطرق إنفاقها.

أمّا على صعيد المنافسة السياسية فإن المعطيات المالية ليست متكافئة لدى جميع الأحزاب بسبب تفاوت المداخل بينها.

لا تستطيع الدولة تقديم أية مساعدة مالية للأحزاب، ولم يحدث في تاريخ لبنان أن أقدمت أية حكومة أو سلطة على تقديم مثل هذه المساعدة.

إن أنشطة الأحزاب السياسية هي حرّة وفي حمى القانون والدستور. لا يوجد في لبنان قوانين تُلزم الأحزاب السياسية بإعلان موازنتها المالية للجمهور، وفي الممارسة لا يمكن للإعلام أو لعامة الشعب الحصول على هذه المعلومات.

كما لا توجد أحكام قانونية تحكم الإشراف المالي على الأحزاب السياسية من قبل أية جهة ذات اختصاص في الدولة، باستثناء الاطلاع على الميزانية من قبل وزارة الداخلية.

تتأمن إستمرارية القيادة في الحزب عن طريق الإنتخابات الدورية وفقاً لما نص عليه نظام كل حزب بحسب ما سبق وقدم إلى وزارة الداخلية.

إن كل حزب في لبنان يرى مصلحة هذا البلد من زاوية مختلفة تماماً عن الأحزاب الأخرى. وبعض هذه الأحزاب لا يتطرق إلى الشأن العام إلا من خلال الطائفة التي يمثلها، باستثناء بعض الأحزاب العقائدية التي لها نظرة شاملة تتخطى الطوائف والمذاهب. وبمطلق الأحوال بدأنا نلاحظ عند الجيل الصاعد ميلاً إلى تطوير الأحزاب القائمة أو تأسيس أحزاب جديدة تتطلع إلى الشأن العام من منظار جديد علمي وموضوعي وعصري.

قد تكون الأحداث العاصفة التي تتوالى على لبنان، والتي تفرض على القائمين على الشأن العام الإهتمام بالشؤون المصيرية فقط، هي التي تحول دون انكباب الأحزاب على محاربة الفساد. إلا أننا لا يمكن - بالرغم من ذلك - أن نتغاضى عن تقصير كل الأحزاب في محاربة الفساد.

الهيكلة والتنظيم

إن الجدول الوارد أدناه يحتوي على المؤشرات التي توجز تقييم الأحزاب السياسية من حيث قدرتها على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودورها في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

الأحزاب السياسية النتيجة المحصلة ٤٩%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٥٠	١٠٠	الموارد	السعة - Capacity ٨٨%
١٠٠	١٠٠	الاستقلالية	
٠	٠	الشفافية	الحوكمة - Governance ٢٣%
٠	٢٥	المحاسبة	
٥٠	٦٠	النزاهة	
٢٥		تجميع وتمثيل المصالح	الدور - Role ٣٨%
٥٠		الالتزام بمحاربة الفساد	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
 - الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
 - ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
 - ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
 - الصفر، يعني عدم الممارسة.
 - ٥٠، تعني غير مكتملة.
 - ١٠٠، تعني مطبقة.

عدد الأحزاب السياسية في لبنان واحد وثمانين حزباً^{٣٩٠}، وهو عدد كبير جداً بالنسبة إلى تعداد السكان في لبنان. أما لائحة أسماء هذه الأحزاب فلا يمكن الحصول عليها إلا بعد تقديم طلب خطّي إلى وزارة الداخلية والبلديات^{٣٩١}. إنّ الأحزاب والتيارات السياسية الممثلة في المجلس النيابي تبلغ حوالي العشرة، ويغلب عليها الطابع الطائفي والمذهبي وأما البنية التنظيمية، فتتراوح بين التنظيم المرن، على غرار تنظيم أحزاب الكوادر، والتنظيم الذي يبلغ مستوى من الصلابة تجعله شبيهاً بالتنظيمات العسكرية^{٣٩٢}.

لا يوجد في قانون الجمعيات (١٩٠٩) ما يفرض تنظيماً معيناً وهيكلية للأحزاب السياسية إلا ما تناولته المادة ٧ حول إدارة الحزب، فاشتُرطت " أن يوجد في مركز كل جمعية هيئة إدارية تؤلف من شخصين على الأقل، وإن كان لها شعب فيكون لكل شُعبة هيئة إدارية مرتبطة بالهيئة المركزية، ويشترط على هذه الهيئات أولاً أن تمسك بثلاثة دفاتر تذكر في الأول منها هوية أعضاء الحزب وتاريخ دخولهم، وفي الثانية مقررات الهيئة الإدارية وتبليغاتها، وفي الثالث ما يعود للحزب من الواردات وأنواع المصاريف ونوعها ومقدارها، وأن تبرز هذه الدفاتر إلى المراجع الحكومية المختصة في أي وقت تطلبه هذه المراجع" ويقصد بذلك وزارة الداخلية والبلديات.

وباختصار نورد هذا الجدول الذي يعكس الإتجاهات السياسية والمجموعات الطائفية على اختلافها المهيمنة على الأحزاب السياسية التالية:

الحزب السياسي / المجموعة	الزعيم	التمثيل الطائفي
حزب الوطنيين الأحرار	دوري شمعون	مسيحي ماروني
الكتائب	أمين الجميل	مسيحي ماروني
الحزب التقدمي الإشتراكي	وليد جنبلاط	درزي
حزب الكتلة الوطنية	كارلوس اده	مسيحي ماروني
حركة أمل	نبيه بري	مسلم شيعي
حزب الله	حسن نصر الله	مسلم شيعي

^{٣٩٠} يرد في التقرير حول الانتخابات في الأحزاب اللبنانية.
^{٣٩١} مقابلة مع فائق الحسن، "مدير عام المديرية العامة للشؤون السياسية في وزارة الداخلية".
^{٣٩٢} عصام سليمان، الأحزاب السياسية في لبنان (بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة).

التقدير

السعة

الموارد (في القانون)

١. إلى أي مدى يوفّر الإطار القانوني بيئة تسمح بتشكيل وإدارة أنشطة الأحزاب السياسية؟
الدرجة ١٠

تُعَدّ حرية تأسيس الأحزاب السياسية في لبنان حقاً مطلقاً يتمتع به جميع المواطنين. وقد كرّس الدستور اللبناني حق تأسيس الأحزاب السياسية في لبنان، إذ أقرّت في (المادة ١٣) حرية تأليف الجمعيات ومن ضمنها. إذ اعتبرت الأحزاب مشمولة بالمادة ١٣ من الدستور، بحيث ان طلب تأسيس حزب يقدم إلى الإدارة ذاتها في وزارة الداخلية التي يُقدم فيها طلب تأسيس جمعية، والمسماة المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين. ثم يصدر بنتيجة البيان ”علم وخبر“ كذلك الذي يصدر للجمعيات. وبهذه الطريقة تکرّس حرّية ”تأسيس الأحزاب بالموازنة لحرية تأسيس الجمعيات“. كذلك يكفل القانون حق المواطن في الانضمام إلى الأحزاب على ألا يكون سن العضو دون العشرين عاماً، وألا يكون محكوماً عليه أو محروماً من حقوقه المدنية.^{٣٩٣}

لا يوجد قانون خاص بالأحزاب السياسية، إنما ما يطبّق هو ”قانون الجمعيات“-الذي صدر بتاريخ ١٩٠٩ - بالإضافة إلى عدة نصوص قانونية وقرارات، ألحقت بهذا القانون بغية وضع قيود.

يعتقد البعض أن غياب قانون خاص بالأحزاب السياسية في لبنان، وخصوصاً في المرحلة الحاضرة، يمثل ضماناً لعدم تدخل السلطة في الشؤون القانونية للأحزاب من خلال القانون،^{٣٩٤} ولعلّ هذا الاتجاه يحظى بموافقة ضمنية من مختلف الإتجاهات الحزبية.^{٣٩٥}

يكفي لتأليف حزب سياسي أن يتقدم المؤسسون إلى وزارة الداخلية والبلديات بما يتّسم ”البيان“، ويتضمن إسم الحزب، ومركزه، وأسماء المؤسسين وأهداف الجمعية ونسختان من النظام الأساسي. وبمقدور الحزب فور إعلامه الوزارة المباشرة بنشاطاته في حال باشر أنشطته قبل إعلام وزارة الداخلية يعتبر الحزب سرياً، أي جمعية سرية (المادة ٦)، فيُحلّ وتُصادر أمواله، إذ لا يسمح القانون اللبناني بتأسيس جمعيات سرية . ويحظر ” أن يرخص مجدداً إلا بموجب قانون بقيام جمعية خُلت (...).“^{٣٩٨}

تيار المستقبل	سعد الحريري	مسلم سني
القوات اللبنانية	سمير جعجع	مسيحي ماروني
التيار الوطني الحر	ميشال عون	مسيحي ماروني
الحزب الديمقراطي اللبناني	طلال أرسلان	درزي
اليسار الديمقراطي	الياس عطا الله	علماني
التجدد الديمقراطي	نسيب لحود	علماني
الحزب السوري القومي الاجتماعي	أسعد حردان	علماني
الحزب الشيوعي اللبناني	خالد حدادة	علماني
حزب البعث العربي الاشتراكي	فايز شكر	علماني

^{٣٩٣} قانون ١٩٠٩ المادة ٥

^{٣٩٤} فريد الخازن، الأحزاب السياسية في لبنان (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٢)، ص ٦٩.

^{٣٩٥} شوكت اشتي، الأحزاب السياسية في العالم العربي (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٦).

^{٣٩٦} المادة ٢ من قانون ١٩٠٩: ”إن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر...“

و المادة ٦: ”يلزم الحكومة بها بعد تأسيسها.“

^{٣٩٧} قانون ١٩٠٩ المادة ٦.

^{٣٩٨} مرسوم تاريخ ١٩٦٢/١٠/٩ رقم ١٥٨٣٠ المادة ٤.

ليس للوزارة أو الإدارة أن تمتنع عن تسليم "العلم والخبر" إلا في الحالات التالية وهي:

٢- إذا كان موضوع الجمعية مستنداً إلى أساس غير مشروع ومخالفاً لأحكام القوانين والأنظمة والآداب العامة المرعية للإجراء. وفي هذه الحالة يجب أن يتبع رفض تسليم العلم والخبر حلّ الجمعية بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء^{٣٩٩}. وفي هذه الحالة يجوز للجمعية مراجعة مجلس الشورى الذي يصدر قرارات ملزمة.

وَمُنْعَت عَلَى الْجَمْعِيَّاتِ (الأحزاب) أَنْ تَتَصَرَّفَ فِيهَا سِوَى ذَلِكَ مِنَ الْأَمْوَالِ.

إذا بالنسبة لتأسيس الأحزاب، فالحرية مطلقة ضمن الشروط المذكورة سابقاً، إنما فيما يتعلق بحرية ممارسة النشاطات الحزبية، فهي مقيدة بعدم مخالفة القوانين والآداب العامة، وبعدم المس بالأمن القومي، ويمنع إدخال وحفظ الأسلحة النارية إلى أماكن اجتماعها.^{٤١} على أن تمارس الأحزاب نشاطاتها بطريقة ديمقراطية، وعليها أن تحصل على إذن مسبق من قبل وزارة الداخلية والبلديات بالتظاهر.^{٤٢}

ويعاقب بالحبس من ٦ أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة مالية أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من يشترك في (جمعية) حزب.... ترمي مباشرة أو بالواسطة إلى عرقلة سير المصالح العامة.^{٤٣٥}

الدرجة ٥٠

لا تساهم الدولة في أي مساعدات مادية مباشرة للأحزاب.

تعتمد الأحزاب بصورة أساسية، في تمويلها، على اشتراكات الأعضاء، والتبرعات، التي غالباً ما تؤدي إلى عدم توازن في القدرات بين الأحزاب، نظراً إلى عدم تطبيق القيود أو سقف لتلك التبرعات. فالأحزاب التي تحظى بتمويل دولي كبير^{٤٥} تهيمن وتبقى المنافسة لصالحها، بينما الأحزاب الصغيرة والجديدة فوضعها المادي خجول جداً ولا يمكن حلّ هذه المعضلة، برأي المحامي نجاح واكيم، من دون وجود قانون ينظم تمويل الأحزاب^{٤٦}.

الأحزاب السياسية غير ملزمة قانوناً بتقديم أي تقرير عن المداخل والمصاريف التي لها علاقة بالحملة الانتخابية، وعليه لا تُسأل بهذا الخصوص.

٤٠٨ المرسوم رقم ١٠٨٣٠ المادة ٧.

٤٠٣ مرسوم إشتراعی رقم ٤١ تاریخ ٢٨/٠٩/١٩٣٢.

الاستقلالية (في القانون)

٣. إلى أي مدى تتوفر تدابير حماية قانونية لدرء تدخلات الغير التي تحدث دون وجه حق في أنشطة الأحزاب السياسية؟
الدرجة ١٠

تتم مراقبة الأحزاب من قبل وزارة الداخلية والبلديات من خلال التأكد من صحة البيانات المقدمة من قبل هذه الأحزاب. ويحق لوزارة الداخلية والبلديات تفتيش مقر الحزب في أي وقت على أن يكون للضابطة أمر رسمي بذلك.^{٤١}

أما مراقبة وزارة الداخلية لنشاط الحزب، فهي تقتصر فقط لجهة انطباقه على قانون الجمعيات وعلى التعاميم الصادرة بالإستناد إليه. ولا اختصاص لوزارة الداخلية لمراقبة توافق نشاط الجمعية (الحزب) مع نظامها الداخلي والأساسي، وإن هذا الاختصاص يعود إلى القضاء العدلي دون سواه.^{٤٢} يوجد عدة قوانين تضمن عدم حل الأحزاب، وتحميها من التدخلات العشوائية في أنشطتها من قبل السلطة.

إن التعميم الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات، رقم ١٥/إم/٢٠٠٨، بعد أن ارتكز على عدة نصوص ومواد قانونية حَصَرَ حل الأحزاب (الجمعيات) بالحالات التالية:

- (١) قرار من قبل هيئة الحزب العمومية وفق الأصول المنصوص عنها في نظامها.
- (٢) قرار مُبرم من قبل القضاء المختص استناداً إلى المادة ٣٣٨ من قانون العقوبات (تحل كل جمعية سرية وتصادر أموالها...).
- (٣) بفعل الإدارة، إذا كان موضوعها مستنداً إلى أساس غير مشروع يدخل في إحدى الحالات المنصوص عليها في المواد ٣ و٤ من قانون الجمعيات المشار إليهما أعلاه، والمادة الأولى من المرسوم رقم ١٠٨٣٠ (يحظر على أي كان، الإبقاء على جمعية حُلّت لارتكاب أفرادها بصفتهن الحزبية، جرائم تتعلق بأمن الدولة اقترنت بأحكام مبرمة...).

لا يوجد في القانون ما يفرض وجوب وجود ممثل عن وزارة الداخلية والبلديات في الانتخابات الحزبية، لكن قبل عام ٢٠٠٦ كان مفروضاً حضور مندوب عن وزارة الداخلية لهذه الانتخابات. إلا أن الوضع تغيّر بعد صدور قرار عام ٢٠٠٦، حيث باتت الانتخابات تجري من دون وجوب وجود مراقب من قبل وزارة الداخلية. لكن يتوجب على الحزب أن يقدم إلى وزارة الداخلية والبلديات محضر الانتخابات وتوزيع المراكز، فيعطى على أساسه إفادة في واقع الحال.^{٤٣}

الأحزاب السياسية غير ملزمة قانوناً بتقديم أي تقرير عن المداخل والمصاريف التي لها علاقة بالحملة الانتخابية، وعليه لا تُسأل بهذا الخصوص.

أما فيما يتعلق بمساءلة الدولة للأحزاب حول مواردها المالية ككل فهو أمر غير مطبّق ربما لعدم نص القانون صراحة على الجهة لدى وزارة المالية المؤهلة علمياً، والتي لها الحق في التدقيق في صحة الموازنات التي تتقدم بها الأحزاب.

لذلك إذا أردنا تقييم نظام النزاهة المالية للأحزاب السياسية في لبنان استناداً إلى CRINIS، نرى أن دور الدولة في مساءلة هذه الأحزاب مفقود تماماً.

إن منظمة الشفافية الدولية تساهم في توعية الشعوب حول مخاطر الفساد عبر مشاريع عدة وفي حوالي ٩٠ بلداً، ومن هذه المشاريع The CRINIS Project الذي يتناول التمويل في الأحزاب. وتعتبر الشفافية الدولية أن عدم الشفافية في تمويل الأحزاب يؤدي إلى مشاكل مهمة في الدول الديمقراطية بشرط أن يكون التمويل شفافاً، بالنسبة للدولة وللمواطنين.

وعليه يضع مشروع CRINIS مقاييس محددة لمساعدة الحكومات والمواطنين في تعزيز الشفافية والمحاسبة على كافة المستويات.^{٤٤}

ويتم قياس مستوى الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين خارج وخلال الحملات الانتخابية بالاستناد إلى القوانين التي تنظمها - إن وجدت - وكذلك بالنسبة للتطبيق.

٤١- المادة ١٨ من قانون الجمعيات ١٩٠٩.

٤٢- عباس صالح <http://www.jammoul.net/forum/showthread.php?E/٢٠١٢/٣/٤٢٦٦٤>.
٤٣- مقابلة مع فائق الحسن.

الاستقلالية (في الممارسة)

٤. إلى أي مدى من حيث الممارسة لا تتعرض الأحزاب السياسية لتدخلات الغير دون وجه حق في أنشطتها؟

الدرجة ١٠

بالرغم من وجود عدة قوانين - لم تطبق في الماضي - تضمن عدم حل الأحزاب وتحميها من تدخلات السلطة العشوائية، إذ خضعت الأحزاب خاصة والجمعيات عامة في الماضي لمزاجية السلطات المتعاقبة في لبنان، فأتخذت قرارات عدة أساءت إلى الحياة السياسية، فحلت أحزاب عديدة في تشرين الثاني^{٤٣} ١٩٣٧، وفي تموز ١٩٤٩ وحل ١٣ حزباً عام ١٩٩٢، إضافة إلى صدور قرار حل حزب القوات اللبنانية عام ١٩٩٤^{٤٤}.

كذلك يوجد أمثلة عديدة على مضايقات واحتجاز حرية أعضاء حزبين بسبب أنشطتهم.

أما حالياً، فالأمور قد تغيرت بعد صدور تعميم عن وزارة الداخلية والبلديات^{٤٦} بعدم حل الأحزاب إلا في حالات ثلاث أتينا على ذكرها سابقاً. وأصبحت الأحزاب تمارس نشاطاتها بكل حرية بدون أي مراقبة أو مساءلة من قبل الدولة، حتى ما هو مفروض من محاسبة ومساءلة وارد في القانون.

قواعد الحكم الصالح الشفافية (في القانون)

٥. إلى أي مدى تتوافر أنظمة قانونية تطالب الأحزاب السياسية بأن تكون معلوماتها المالية متوفرة علناً؟

الدرجة ٠

لا يوجد نصوص قانونية تفرض على الأحزاب السياسية اعتماد الشفافية، أو إمكانية الحصول على المعلومات المتعلقة بتمويلها. مع العلم أنه ينبغي أن يكون هناك قوانين تتعلق بالتمويل السياسي وأن تكون واضحة فيما يخص عملية الإنفاق لتعزيز الشفافية، لكي لا يتم صرف مبالغ مالية وتقديم خدمات لرشوة الناخبين، مما يمنع المنافسة الشريفة في الانتخابات، والهدف هو الحد من الفساد. وتعتبر "إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC في المادة ٧" بأن الشفافية المتعلقة بموارد التمويل السياسي هي من المبادئ الأساسية التي يجب اعتمادها".

إن القانون الذي صدر عام ٢٠٠٨، والمتعلق بالانتخابات النيابية لم يأت على ذكر الأحزاب السياسية في الفصل المتعلق بالتمويل الانتخابي. لقد أخضع هذا القانون المرشحين إلى الانتخابات النيابية فقط لأحكامه. إذ إن الانتخابات في لبنان لا تجري على أساس حزبي وإن كان المرشحون هم حزبين أحياناً، وإنما يترشحون باسمهم الشخصي مدعومين من أحزابهم.

فيما ترى الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد - أن "عدم تنظيم الإتفاق الانتخابي قد يؤثر سلباً في نتائج الانتخابات... والسياسيون الداعمون مالياً سيسيطرون على الجهة التي استفادت من هذا الدعم والتمويل، والأموال غير المشروعة القادرة على إفساد النظام وإضعاف حكم القانون"^{٤٧}.

الشفافية (في الممارسة)

٦. إلى أي مدى يمكن للعامة/الجمهور الاطلاع على المعلومات المالية المهمّة من الأحزاب السياسية؟

الدرجة ٠

كما في القانون كذلك في الممارسة لا يلزم الأحزاب السياسية بالشفافية فيما يتعلق بتمويلها. غالباً ما تخفي هذه الأحزاب حقيقة وضعها المالي، الذي لا تستطيع الدولة، ولا المواطنين الوصول إليها في أغلب الأحيان. وفي ورشة عمل في المجلس النيابي عن الإصلاح السياسي أشار أحد النواب إلى أن بعض الأحزاب لا تصرح عن ميزانيتها السنوية ولا عن مصادر تمويلها.^{٤٨}

٤٣ شوكت اشتي، الأحزاب السياسية في العالم العربي (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٦).
٤٤ مرسوم رقم ٢٢٣١ منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠/٢/١٩٩٢.
٤٥ شوكت اشتي، الأحزاب السياسية في العالم العربي، ص ٥٣.
٤٦ تعميم رقم ١٥/إم/٢٠٠٨.

٤٧ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، مراقبة الانفاق الانتخابي - خطوة تجاه الإصلاح، دليل المراقب (بيروت: الجمعية، ٢٠٠٩).
٤٨ سامي الجميل ٣١ أيار ٢٠١٢.

المساءلة (في الممارسة)

٨. إلى أي مدى من حيث الممارسة يتواجد الإشراف المالي الفعال على الأحزاب السياسية؟
الدرجة ٠

لا تقدم الأحزاب السياسية أية تقارير مالية إلى الدولة أثناء وبين الانتخابات ولا يوجد أي آلية لضمان دقة التقارير،^{٤٢١} وفي حال وجود مساعدات من قبل الأحزاب لأحد المرشحين في الانتخابات فإنها من المفروض أن تدخل في تصريح المرشح وليس الحزب.

إن جميع الأحزاب ملتزمة وهي تقدم موازنتها في الموعد المحدد.^{٤٢٢} أما الواقع الذي يصفه بعض السياسيين، فهو غير ذلك وهذا ما أشرنا إليه في الموارد (في الممارسة).

فالسؤال الذي يطرح هو إذا كان الوضع كما وصفته فائق الحسن فمن هي الجهة المسؤولة في وزارة المالية للتدقيق والمراقبة في صحة هذه الموازنات؟

النزاهة (في القانون)

٩. إلى أي مدى تتوفر أنظمة قانونية تنظيمية بشأن الحوكمة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب السياسية الأساسية؟
الدرجة ٦٠

اعتمد عدد كبير من الأحزاب وبخاصة الرئيسية منها أنظمة تتعلق بتطبيق النزاهة ومحاربة الفساد في نظامها الداخلي، الذي يقدم مع باقي المستندات إلى وزارة الداخلية والبلديات، كذلك بالنسبة للانتخابات الأعضاء لمناصب قيادية، فهي تجري شكلياً بطريقة ديمقراطية.

كذلك إذا ما توفي رئيس حزب، كثيراً ما يفوز شخص من عائلته بمنصبه، ومن جهة ثانية تعتمد بعض الأحزاب إلى التعيين على الانتخابات الداخلية ضمن هرمية الأحزاب والمكاتب السياسية،^{٤٢٣} لأن اللبناني اعتاد على تسليم زمام أموره إلى الزعامات ويتطلع دائماً إلى الزعيم القوي، من هنا لا يرضى بأن يرأس الحزب الذي ينتمي إليه مطلق عضو من هذا الحزب كما هي الحال في الأحزاب السياسية الغربية بعد الحرب العالمية الثانية حيث يتابع الحزب مسيرته ونجاحاته مع كل انتخاب جديد، حيث يتبوأ قادة جدد لملء مراكز قيادية في هذا الحزب.

يخلص بنا القول أن الحرية المعطاة لنشاطات الأحزاب السياسية في لبنان هي مطلقة إن لجهة التمويل من هبات مادية لا حدود لها، إلى حد خلق محاور عسكرية ومعارب اعتقدنا -ولفترة وجيزة من الزمن - أننا انتهينا منها. ومن المؤسف القول أن بعض الأحزاب السياسية في لبنان هي أداة للتدخلات الخارجية في الداخل اللبناني وتتسم بالتبعية من جهة أخرى.

وإذ نشاطر لمحة الأمل مع الدكتور داوود الصايغ بأن "الكيان اللبناني لم ينشأ مصادفة، كي يجرفه محور عابر أو حرب مستوردة كانت أم مصدرة..."^{٤٢٩}

المساءلة (في القانون)

٧. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية تحكم الإشراف المالي على الأحزاب السياسية من قبل جهة بالدولة ذات اختصاص؟
الدرجة ٢٥

لا يوجد في القانون مواد صريحة تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية ومساءلتها، وبخاصة في الانتخابات النيابية. تحدد الأنظمة الداخلية في الأحزاب السياسية في البند المتعلق بمالية الحزب مصادر التمويل من إشتراكات ومساعدات وتبرعات وحفلات.

إن قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٥/٢٠٠٨ لم يتناول تمويل الأحزاب السياسية في الانتخابات، بل اقتصر على مساءلة المرشح في تمويل حملته الانتخابية (المواد ٥٥ - ٥٧ و ٦٢)، ولا يوجد أي رقابة مالية على الأحزاب السياسية إلا من قبل وزارة المال، ذلك بالإستناد إلى (المادة ٧) من قانون ١٩٠٩ والمرسوم رقم ١٠٨٣٠ بتاريخ ٩ تشرين الأول ١٩٦٢ الذي يحدد ما يلي:

يتوجب على الحزب في الشهر الأول من كل سنة، أن يقدم إلى وزارة الداخلية... نسخة عن موازنته السنوية ومن حسابه القطعي السابق، ويخضع هذا الحساب لمراقبة الوزارة المختصة، أي وزارة المالية.^{٤٣٠}

٤٢١ مقابلة شخصية مع نجاح واكيم.

٤٢٢ مقابلة شخصية مع فائق الحسن.

٤٢٣ سامي الجميل "الأصلاح السياسي" ٣١ May ٢٠١٢ www.LebanonDebate.com

٤٢٩ الوطن النهائي من النصوص إلى النفوس <http://newspaper.annahar.com/article/٢٠١٤/mars/٦-١١٣٨٥٢>
٤٣٠ المرسوم رقم ١٠٨٣٠ (المادة ٧).

بينما في لبنان، نرى أن اللعبة معكوسة بحيث أن أعضاء الحزب، وفي سبيل استمراريته والمحافظة على قوته، يفرضون على ابن أو قريب من الرئيس أو الزعيم المتوفي الإستمرار في قيادة هذا الحزب على أمل أن تنتقل هالة زعامة المتوفي إلى وريثه، وخير دليل على ذلك أنه عند وفاة مؤسس حزب الكتائب وزعيمه تولى رئاسته بالانتخاب الديمقراطي أحد أعضاء الحزب للمدة التي ينص عليها نظام الحزب، ثم جرى إنتخاب رئيس آخر بالطريقة ذاتها فكانت النتيجة أن الحزب بدأ بالإنحلال إلى درجة الإضمحلال. عندها لم تجد البقية الباقية من المحازيين بدأ من الضغط على نجل الرئيس المؤسس وتنصيبه بإجماع الأصوات رئيساً للحزب وعندها عاد الحزب شيئاً فشيئاً إلى الحياة. وقد انطبق هذا الواقع على الحزب التقدمي الاشتراكي وحزب الكتلة الوطنية. ولا ندري إذا كانت هذه العقدة موجودة في أحزاب أخرى في دول أخرى.

النزاهة (في الممارسة)

١٠. إلى أي مدى من حيث الممارسة تتواجد حوكمة ديمقراطية داخلية فعالة للأحزاب السياسية؟
الدرجة ٥٠

لا تطبق الديمقراطية بصورة عامة على جميع الأشخاص في بعض الأحزاب. بحيث لا ولم يحصل، أن سئل فيها قيادي عن نزاهته أو حتى عن مواقفه. فغالباً ما يكون رئيس الحزب محاطاً بهالة مقدسة لا يجرؤ أحد من الحزبيين على انتقادها أو مساءلتها.

ومن الأمثلة الحديثة على تطبيق الديمقراطية داخل الأحزاب، ما حدث أخيراً في حزب الكتائب بين النائب نديم الجميل الذي يترأس تياراً معارضاً داخل حزب الكتائب اللبنانية، ولم يتوقف هذا التيار عند حد المناقشات داخل المكتب السياسي، بل تعداه إلى عدم الالتزام بقرارات الحزب ومقاطعة جلسة مجلس النواب التي كانت مخصصة لمنح الثقة للحكومة. ووصل الأمر إلى حد التلميح "بأن الحزب قادر على اتخاذ قرارات تصل إلى الطرد تطبيقاً للنظام الداخلي للحزب الذي يسمح بالطرد في حال لم يمثل العضو لمقررات الحزب، ولكنه، أي الحزب، اكتفى بتوجيه الإنذار للنائب الجميل، كما حصل مع النائبين السابقين إدمون رزق ولويس أبو شرف" في عام ١٩٨٤ لعدم التزامهما التصويت للرئيس الحسيني في انتخابات رئاسة المجلس النيابي^{٤٢٤}.

بينما نرى أن أحزاباً أخرى تسمح بالنقاش في اجتماعاتها وحتى بانتقاد السياسة العامة في الحزب أو في مواقفه في بعض القضايا، وبالرغم من محاولة هذه الأحزاب على الحؤول دون وصول هذه المناقشات إلى الرأي العام فإن الصحافة استطاعت في كثير من الأحيان نشر حقيقة ما يجري داخل هذه الأحزاب.

وهنا لا بد من التذكير بحادثة شهيرة تمثلت بتقدم أحد المحازيين بدعوى قضائية ضد عملية إنتخابية جرت داخل حزبه لانتخاب رئيس هذا الحزب وهيئته الإدارية، وقد أصابت دعواه النجاح. إلى جانب دعاوى عديدة أقل أهمية رفعت ضد الأحزاب أمام القضاء.

أظهر الواقع عبر التقارير الأجنبية^{٤٢٥} والمحلية، التي صدرت عام ٢٠٠٩ وتناولت موضوع الفساد المتعلق بالتمويل السياسي من حيث مخالفة العديد من الأحزاب السياسية ومن المرشحين لعدم اعتماد النزاهة في عملية الإقتراع، مثل رشوة المهاجرين إلى لبنان في فترة الانتخابات مقابل أن ينتخبوا من دفع عنهم ثمن تذكرة السفر والإقامة في لبنان. ولم يتم فرض أي عقوبات بسبب عدم وضوح مواد قانون الانتخاب، بحيث تعطل عمل المجلس الدستوري لجهة التحقيقات وبسبب السرية المصرفية^{٤٢٦}.

دور

ماهية المصالح ومدى تمثيل الأحزاب

١١. إلى أي مدى تجتمع الأحزاب السياسية وتمثل مصالح المجتمع المهمة في الحياة السياسية؟
الدرجة ٢٥

تمارس الأحزاب السياسية نشاطها في مجال الشأن العام عبر طريقتين:
الطريقة الأولى من خلال:

أ- التقدم بمشاريع قوانين عبر نوابها في المجلس النيابي، أو وزرائها في الحكومة، وهذه المشاريع تطال الوطن بأكليته.

ب- مساءلة الحكومة عبر نوابها في المجلس.

ج- مناقشة سياسة الحكومة العامة عبر وزرائها -إذا شاركوا - في الحكومة.

الطريقة الثانية، تقدم بعض الأحزاب من خلال المؤسسات التي تمتلكها خدمات محصورة فقط لمحازيها والموالين لها.

اعتمدت بعض الأحزاب السياسية في لبنان في نظامها مبدأ فصل الدين عن السياسة، لذلك، ارتأينا أن نقسم هذه الأحزاب إلى ثلاثة أنواع وهي:

(١) الأحزاب السياسية العقائدية (الحزب الشيوعي، الحزب السوري القومي الاجتماعي).

(٢) الأحزاب السياسية شبه العقائدية. حيث تؤثر أحيانا الظروف السياسية على مواقفها متخطية عقائدها (الحزب التقدمي الاشتراكي وحزب الكتائب اللبنانية).

(٣) الأحزاب السياسية الصرف وهي انعكاس للتركيبية الاجتماعية والطائفية المعقدة للمجتمع اللبناني.

بينما يرى البعض ان الأحزاب السياسية تقوم بمعظمها على أسس طائفية ولا حافز لها سوى تمثيل المصالح الطائفية، فتقدم هذه الأحزاب الخدمات لناخبها بشكل مباشرة عبر تفضيلهم في الإدارات الرسمية التي ترأسها^{٤٢٧}، يؤدي البعض الآخر من هذه الأحزاب دوراً سياسياً مهماً، الأمر الذي أدى إلى تمكن بعضها عبر تنظيماته المحكمة وسياسته الهجومية من الحد من سلطة الدولة فأصبحت "نوعاً ما بديلاً" عنها في أمور كثيرة^{٤٢٨}. تؤمن للمنتسبين إليها من طائفتها، المدارس والجامعات والخدمات الاجتماعية بصورة منتظمة، والجدير ملاحظته أن بعض الأحزاب تمتلك فصائل عسكرية.

فالأحزاب التي كان لديها في الماضي، عقيدة ومبدأ تدافع عنهما بالسلاح، أصبحت مجردة ومسالمة. وانتقل الدور إلى غيرها من الأحزاب لتدافع بالقوة المسلحة أو تمارس أحياناً "العنف العشوائي"، كما يسميه فؤاد المخزومي^{٤٢٩}، عن عقيدته ومبادئه بالأسلوب نفسه.

يوجد في لبنان العديد من الأحزاب السياسية والعقائدية. ولكل حزب نظرته إلى الشأن العام وإلى تكوين المجتمع اللبناني ودوره في منطقة الشرق الأوسط.

وفي السنوات الأخيرة، ونتيجة تأثير الأحداث المأساوية التي عصفت بلبنان والبلدان العربية، اصطفّت هذه الأحزاب -وليس كلها- ضمن تجمعين سياسيين كبيرين عرفا بفريقي ٨ و١٤ آذار اللذين هما ترداد لصدى ما يدور من تحولات سياسية عميقة في الوطن والمحيط، وهذين التكتلين متحالفين كليهما مع أنظمة خارجية، الأمر الذي نتج عنه خلافات حول الشؤون الداخلية كافة^{٤٣٠}.

وعليه، فإن المواطنين، وبحسب ميولهم السياسية، وبحسب ثقافتهم أو احتياجاتهم الحياتية أو علاقاتهم مع السلطات الرسمية والمشاكل الناجمة عنها، يرون في واحد من هذه الأحزاب من يمثله خير تمثيل أو من يتعارض معه وبالتالي، مع المصلحة العامة.

كما أن هناك شريحة من المواطنين، وبخاصة في جيل الشباب، يرون أن كل الأحزاب الموجودة على الساحة اللبنانية قد تخطتها التطورات الاجتماعية والتاريخية ولم تعد تمثل تطلعاتهم، وبالتالي، هناك محاولات ما زالت بدائية وخجولة لتشكيل أحزاب جديدة يعتقد الساعون لها أنها هي التي ستمثل حقيقة المجتمع اللبناني وتطلعاته.

إن المجتمع المدني اللبناني اليوم بحاجة ماسة إلى مساءلة الأحزاب السياسية وبخاصة تلك الممثلة منها في البرلمان وفي الوزارات. يجب على هذه الأحزاب أن تساهم بنهوض البلاد ومساعدة المواطنين للحصول على حقوقهم المهمشة، وليس كما هو حاصل من تسخير المواطن طمعاً بالسلطة. هذا مع الأسف هو حال الأحزاب في لبنان في الوقت الحالي.

التزام مكافحة الفساد

٢١. إلى أي مدى تولي الأحزاب السياسية الانتباه للمحاسبة بالمجال العام ولمحاربة الفساد؟

الدرجة ٥٠

نصت بعض التنظيمات الداخلية للأحزاب السياسية على مبادئ لمكافحة الفساد، لكن نسبة ما نرى من تطبيق لهذه المبادئ خجول نسبياً، خاصة إذا قارنا ما آل إليه لبنان من فساد على كل المستويات. كما أنه ظهر في الآونة الأخيرة أن بعض الأحزاب الفاعلة على الأرض تغطي بقوتها السياسية وغير السياسية بعض الفاسدين في بعض قطاعات الدولة، الأمر الذي أثار ضجة إعلامية كبيرة ما زال صداها يتردد حتى اليوم.

لكن على الرغم من السياسات الإنتهازية التي تعتمد عليها معظم الأحزاب للوصول إلى السلطة، فإنه لا يزال يوجد عدد من النواب المنتسبين إلى أحزاب سياسية يعملون بجهد كبير لتطبيق الديمقراطية في أداء السلطة التنفيذية... والبرلمان عبر نقدها أو مساءلتها لتحسين أداها، كذلك في متابعة إقرار مشاريع القوانين عموماً وبخاصة المتعلقة بمكافحة الفساد. لم نجد أي تقدم حتى الآن في هذا المجال والسبب الرئيسي أخلاقي. فعندما يتوقف التنافس السياسي من السعي للوصول إلى مأربه يشتت الطرق غير عابئ بمصلحة المواطن، عندئذ يمكن الوصول إلى حلول واقعية قد لا ترضي الجميع ولكنه بإمكانها أن تنقذ الوطن.

^{٤٢٧} بول سالم النظام السياسي الطائفي www.sectariansystemar.pdf.phpapp-1-13-110-43409
^{٤٢٨} عباس صالح: احزاب لبنان دويلات اغنى واقوى من الدولة ٢٠١٢/٣/٤ www.jammoul.net/forum/showthread.php?113762
^{٤٢٩} فؤاد المخزومي، رئيس حزب الحوار الوطني، الأحزاب والديمقراطية في لبنان.
^{٤٣٠} نظام النزاهة الوطني في لبنان ٢٠١١، ص ٦٤.

نتيجة لهذا البحث، وبعد المقابلات العديدة التي أجريناها مع أشخاص حزيين، وأكاديميين، ورؤساء أحزاب، توصلنا إلى نتيجة أكيدة وهي وجوب الدعوة إلى:

١- مؤتمر وطني في لبنان يتناول هوية لبنان السياسية وموضوع الأحزاب السياسية بشكل عام في ضوء ما توصلت إليه الممارسات الفعلية في العالم والعلوم الإنسانية في مختلف الدول ومن مختلف الاتجاهات الفكرية الحديثة، وبحيث يتمكن اللبناني من الاستفادة من التطورات الفكرية في العالم ويأخذ منها ما يناسب مجتمعه ويسكب ذلك في أنظمتها الحزبية القائمة أو يسعى لتشكيل أحزاب جديدة في ضوء ما هو وارد اعلاه.

هذا لا يعني أن جميع الأحزاب اللبنانية الفاعلة منعزلة عن التطور الفكري العالمي، بل هي على تواصل واحتكاك مع معظم مراكز الابحاث في العالم. وبناء عليه، لا بد من:

٢- وضع أسس قانونية واضحة وصارمة تظهر كيفية تمويل الأحزاب وكيفية صرف ميزانياتها، من دون المساس بحرية تأسيسها وحرية وضع معتقداتها وبرامجها السياسية مع الأمل في أن تأتي هذه المعتقدات والبرامج من وحي ما أوردناه أعلاه.

٣- تفعيل دور الدولة في مساءلة الأحزاب.

٤- إقرار قانون "الحق في الوصول إلى المعلومات".

٥- إقرار "قانون للأرشيف والمحفوظات".

إن الأحزاب والتكتلات السياسية في لبنان تعلم أنها لا يمكن لها أن تعيش بدون تمويل خارجي. لذلك فإن أجنداتها مرتبطة بدول إقليمية ودولية لها أجنداتها الخاصة بها التي تفرض نفسها على الواقع اللبناني. لأجل ذلك فإن الحوار السياسي يدور في حلقة مفرغة.

لغاية اليوم لم تتمكن الأحزاب والتكتلات السياسية الجلوس لبحث أمور بديهية مثل الهوية السياسية للبنان وأهمية فصل الدين عن الدولة والطائفية والمذاهب والتوافق على المواطنة وكتابة تاريخ موحد وقانون للانتخابات النيابية وتحديد معنى اللامركزية ودور الدولة المركزية ومراجعة الأسباب الحقيقية للحرب الأهلية التي عصفت بلبنان طوال خمسة عشرة عاماً وما زالت تداعياتها ماثلة في الأذهان.

إن الواقع اللبناني يعيش أزمة ضمير وأخلاق، فإن لم تتوافق جميع الطوائف والمذاهب على الجلوس حول طاولة مستديرة للتصالح بشفافية ومحاسبة النفس ووقف النفاق السياسي وإنشاء محكمة، على غرار ما جرى في أفريقيا الجنوبية، لمحاسبة الطبقة السياسية التي ما زالت تعبت بأقدار البلد الصغير بحجمه والكبير بطموحاته وطاقاته، فإن مستقبل لبنان سيبقى في مهب الريح.

مقدمة

عرّفت منظّمة الشفافية الدولية الإعلام بأنه الأدوات المستخدمة في تخزين وتوصيل المعلومات إلى جمهور واسع، وفي بعض الحالات يكون نطاقه هو سكان الدولة بأكملهم. الأمثلة الأكثر انتشاراً هي الصحف وقنوات التلفزة والإذاعات والإنترنت. في حين يمكن أن يضم الإعلام جميع أصناف المعلومات، فإن وسائط الإعلام المهمة لأغراض تقييم النظام الوطني للنزاهة هي وسائط الإعلام الخبري.

لطالما صُوّر لبنان تاريخياً كمركز لحقوق الإنسان والحريات في العالم العربي. فحرية التعبير مكرّسة في الدستور اللبناني في المادة ١٣، وقد صدرت هذه المادة في عام ١٩٣٦ ولم تعدل، وما زال معمولاً بها حتى اليوم. وحرية التعبير مكرّسة أيضاً في عدة مواثيق دولية إنضم إليها لبنان، ومن أهمها "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" الذي حدد الضوابط التي يمكن أن تنص عليها القوانين الوطنية العادية، بحيث لا تتعدى ما من شأنه أن يؤمن احترام حقوق الغير وسمعتهم وحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة. علماً بأنه يجب تطبيق هذه الضوابط بصورة حصرية، كونها تخالف المبدأ العام، وهو الحرية^{٤٣١}.

أما بالنسبة لحرية وسائل الإعلام فهي محصورة بقيود منصوص عليها في قانون الصحافة لعام ١٩٦٢ وقانون الإعلام لعام ١٩٩٤ والقانون الجزائي.

ولطالما تمتع لبنان ببيئة إعلامية متنوعة ومنفتحة للغاية. وإذا أحسن الإعلام القيام بدوره، يكشف على الملاءمات ما يحصل من تعديات على الحقوق والحريات. لذلك يجب على الإعلاميين، لتحقيق هذا الدور، أن يتحلّوا بالنزاهة والشجاعة والاستقلال والقدرة على كشف الحقيقة للمواطنين اللبنانيين الذين يستطيعون بدورهم الوصول إلى الإعلام المحلي المتنوع، من مرئي ومسموع ومكتوب إعلام إلكتروني، بالإضافة إلى الإعلام الإقليمي والدولي من دون أية قيود تذكر، وهذا ما هو حاصل.

ولقد أظهرت هذه الدراسة لموضوع الإعلام في لبنان مدى تطبيق حرية التعبير في الممارسة العملية لكافة وسائل الإعلام وما تتعرض له من القيود التي يَواجهها الإعلاميون في يومنا الحاضر، فتقف عاجزاً أمام تحقيق الهدف السامي الذي يطمحون لتحقيقه، وخاصة عندما تناول موضوع الفساد.

الإعلام

الهيكلة والتنظيم

هناك ثلاثة أنواع للإعلام في لبنان:
١- الإعلام المكتوب وينقسم إلى:

أ- الصحافة السياسية، وهي تقتصر على صدار بين يومية وأسبوعية. ولا يستطيع أي مواطن ان يحصل على ترخيص باصدار صحيفة أو مجلة سياسية، وعليه أن يحاول شراء الامتياز من بين هذه اللائحة، الأمر الذي أوجد واقعاً احتكاريّاً وجعل سعر الامتياز خيالياً لا يستطيع اي مواطن عادي توفيره لإصدار مطبوعة. وهذه الحصرية تسببت وتتسبب بالكثير من الجدل حول ضرورة بقائها او إلغاؤها.

ب- الصحافة غير السياسية، ويمكن الحصول عليها بالتقدم بطلب الترخيص من نقابة الصحافة ووزارة الإعلام بموجب رسم قدره خمسة ملايين ليرة لبنانية، أي ما يعادل ٣,٣٣٣ دولار أميركي . وهذا ما أدى الى شراء ١٥٠٠ مطبوعة، ٨٠ ٪ منها لا تصدر.

٢- وسائل الإعلام المرئي والمسموع: سنأتي على ذكرها لاحقاً.

٣- المواقع الإلكترونية: يجري إنشاء هذه المواقع وتسجيلها في وزارة الاقتصاد. في انتظار صدور قانون ينظمها.

أما المنظمون الحكوميون والهيئات المشرفة مهنيّاً، فهم كالتالي:

- وزارة الإعلام: وزير الإعلام هو الجهة الوحيدة المسؤولة والمخولة إعطاء الترخيص "بعد التشاور مع نقابة الصحافة" بالنسبة الى الصحف اليومية والمجلات وغيرها من المنشورات الدورية.

- المجلس الوطني للإعلام: يقوم على دراسة طلبات الترخيص وإعطاء رأي "استشاري" (أي غير ملزم) الى مجلس الوزراء بخصوص:

- ١- الموافقة او رفض الطلبات.
- ٢- دليل شروط ومواصفات التشغيل.
- ٣- تعليق نشاط محطة مرخص لها بسبب مخالفتها القانون.

أما الترخيص وفقاً لقانون البث رقم ٩٤/٣٨٢، فيأتي بقرار يتخذ في مجلس الوزراء، ونص القانون على إنشاء هيئة قانونية مستقلة، وهي المجلس الوطني للإعلام المسموع والمرئي (المادة ١٧).

- نقابة الصحافة: ينتسب إليها الصحفيين مالكي الصحف والناشرين.
- نقابة المحررين: ينتسب إليها الصحفيين العاملين والمدراء المسؤولين.
- نقابة الإعلام المرئي والمسموع
- نقابة المصورين الصحفيين

كذلك نرى أن القوانين التي تنظم الإعلام في لبنان غير قادرة على الاستجابة بالكامل لقواعد آداب المهنة وسلوكها، وأن هيئات الإشراف المهنية المولجة مساءلة ومحاسبة المنافذ الإعلامية على أنشطتها، وضمان نزاهة العاملين فيها، ليست مجردة بالكامل، بل عرفت بالاستنسابية في الادعاء وفي ملاحقتها للإعلاميين. إن الجدول الوارد أدناه يحتوي على المؤشرات التي توجز تقييم الإعلام من حيث قدرته على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودوره في نظام النزاهة في لبنان - اما الجزء المتبقي فهو يتضمن التقييم النوعي لكل مؤشر.

الإعلام			
النتيجة المحصلة ٥٦%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٧٥	٧٥	الموارد	السعة - Capacity ٦٩%
٥٠	٥٧	الاستقلالية	
٥٠	٥٠	الشفافية	الحوكمة- Governance ٤٤%
٥٠	٥٠	المحاسبة	
٥٠	٢٥	النزاهة	
٥٠	التحقيق في ممارسات الفساد وكشفها		الدور- Role ٥٥%
٤٠	إخطار العامة / الجمهور بالفساد وآثاره		
٧٥	إخطار العامة / الجمهور بقضايا الحُكم / الحوكمة		

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.
- ١٠٠، تعني مطبقة.

١. إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مهيئة للإعلام المستقل المتنوع؟ الدرجة ٥٧

يخضع إنشاء أي وسيلة إعلامية في لبنان للترخيص المسبق فيكون إما بقرار من مجلس الوزراء، أو من وزير الإعلام أو من المديرية العامة للأمن العام. والاستثناء الوحيد هو الكتب والنشرة المختصة التي توزع ضمن دائرة محصورة.

يتضمن اقتراح قانون الإعلام الجديد اقتراحاً مقدماً من جمعية "مهارات" يتعلق بإلغاء موجب الترخيص لإصدار المطبوعات السياسية وغير السياسية. ولكن نقابة الصحافة تعترض على ذلك.^{٤٣٣}

هناك شروط وقيود للحصول على التراخيص لإنشاء محطات التلفزة والفضائيات والإذاعات السياسية وغير السياسية.^{٤٣٤}

يجري التقدم بطلب الترخيص من المجلس الوطني للإعلام الذي يعدّ ملفاً بذلك ويرفعه إلى وزارة الإعلام وبدورها ترفعه إلى مجلس الوزراء ليتخذ قراراً بهذا الشأن. وهذه الشروط معقدة وتتطلب رساميل معينة بحيث تعيق قوانين البث الفضائي^{٤٣٥} والبث التلفزيوني من إنشاء وسائل جديدة عبر تطبيقها لنظام الترخيص وبفرض رسوماً باهظة، خاصة فيما يتعلق بمحطة الإرسال الأرضية الخاصة، إذ لا تقتصر الشروط المالية على كلفة الرخصة بحد ذاتها، بقيمة مائتين وخمسين مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ١٦٧,٠٠٠ دولار أميركي، بل هناك رسم "إيجار سنوي" بقيمة مائة مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ٦٦,٦٦٦ دولار أميركي، للتلفزيون.^{٤٣٦}

وهناك أيضاً شروط معينة لممارسة مهنة الصحافة، ولاكتساب صفة الصحفي في لبنان. يجب أن يكون لبنانياً، أكمل الواحدة والعشرين من عمره، وأن يكون حائزاً على شهادة البكالوريا (القسم الثاني) أو ما يعادلها وأن يتدرج مدة أربع سنوات في العمل الصحفي، وأن يكون حائزاً على شهادة جامعية في الصحافة (الإعلام) من معهد تابع للجامعة اللبنانية، أو من معهد مقبول من هذه الجامعة.^{٤٣٧}

أما بالنسبة لحاملي الإجازة الجامعية في غير الصحافة، فيخضعون لمدة سنة تدرج. وأخيراً على الصحفي ان يمارس المهنة ممارسة فعلية دون أي مهنة أخرى (أي أن يكون قد تفرغ تماماً للصحافة كمهنة).^{٤٣٩}

إذاً بالإستناد الى قانون المطبوعات لعام ١٩٦٢، الصحفي هو الشخص الذي يستوفي المعايير آنفة الذكر، فيحق له عندها الإنضمام الى "نقابة المحررين الصحفيين"^{٤٤٠}؛ ويعاقب بالغرامة والسجن أي شخص "يدّعي بأنه صحفي لأي سبب كان".^{٤٤١}

إن المشتري اللبناني ميّز بين أنواع وسائل الإعلام المطبوع، من مجلات وصحف، فأخضع كل منها لنظام قانوني خاص. فأخضع المطبوعات والمنشورات لنظام الترخيص المسبق الذي يُعطى من قبل وزير الإعلام بعد استشارة نقابة الصحافة. وفي حال تم رفض طلب الرخصة، الذي يجب ان يصدر بقرار معلل، يحق للمتضرر أن يطعن بقرار الرفض أمام المحكمة النازرة بالقضايا الإدارية.^{٤٤٣}

إن الشروط المعمول بها حالياً لإعطاء ترخيص بإصدار مطبوعة صحفية (جريدة دورية أو مجلة) تفرض أن يكون طالب الرخصة صحفياً،^{٤٤٤} إذا كان شخصاً طبيعياً. وإذا كان شخصاً معنوياً، أن يكون موضوع الشركة إصدار المطبوعات الصحفية.

أما إذا كانت المطبوعة المطلوب الترخيص بإصدارها دورية وسياسية (أي صحيفة / جريدة)، على طالب الرخصة أن يمتلك صيفتين من نفس النوع، ويوقفهما عن الصدور، ليجاز له إصدار صحيفة / مجلة سياسية باسم جديد، وذلك حتى لا يتعدى عدد الصحف اليومية السياسية في لبنان ٢٥ (من أصلها ١٥ عربية) وعدد المجلات ٢٠ (من أصلها ١٢ عربية).^{٤٤٥}

وأن يكون لبنانياً إذا كان شخصاً طبيعياً، أما إذا كان شركة فيجب أن يكون جميع الشركاء لبنانيين في الشركات المساهمة والتوصية بالأسهم، أي على جميع الأسهم أن تكون إسمية بحيث يحظر نظامها التفرغ عنها لغير اللبنانيين.^{٤٤٦}

وأن يقدم ضماناً نقدية او كفالة مصرفية تضمن ما قد يحكم عليه به.^{٤٤٧}

٤٣٩ المادة ٢٢ الفقرة ٤ من قانون المطبوعات الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٠٩/١٤.

٤٤٠ المادة ٨٩ من قانون المطبوعات.

٤٤١ المادة ١٠ من قانون المطبوعات المعدلة وفقاً للمرسوم الإشتراعي ١٠٤ تاريخ ١٩٧٧/٠٦/٣٠.

٤٤٢ المادة ٢٧ من قانون المطبوعات.

٤٤٣ المادة ٢٨ من قانون المطبوعات.

٤٤٤ المادة ٣١ فقرة أ من قانون المطبوعات المعدلة وفقاً للمرسوم ٢١٤٣ تاريخ ١٩٧١/١١/١٥.

٤٤٥ المادة ١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٧٤ الصادر في ١٣ نيسان ١٩٥٣.

٤٤٦ المادة ٣١ فقرة ب النبعة ٢ من قانون المطبوعات.

٤٤٧ المادتان ٣٣ فقرة ج من قانون المطبوعات و٣٨ فقرة ١١ نبذة ج من المصدر نفسه.

٤٣٣ New media law April ٢٠١٣, Maharat Foundation, LBCI Report Press syndicate objectives, published June ٢٠١٣, ٣

٤٣٤ المواد ٣ و٤٥ و٦٦ القانون رقم ٣٨٢ تاريخ ٢٠١٤/١١/١٤ المتعلق بالبث التلفزيوني والإذاعي.

٤٣٥ القانون رقم ٥٣١ تاريخ ١٩٩٦/٠٧/٢٤، الفقرة ج من المادة ٣.

٤٣٦ المادة ٨ من قانون ٥٣١.

٤٣٧ المادة ٢٦ من قانون المطبوعات.

٤٣٨ المادة ٢٢ من قانون المطبوعات.

أن يعين مديراً مسؤولاً، يكون صحفياً (إذا كانت المطبوعة الصحفية سياسية) يتقن اللغة المنوي إصدار المطبوعة بها، وألا يكون مديراً مسؤولاً لأكثر من مطبوعة واحدة وألا يتمتع بالحصانة القضائية (مثل النائب أو الموظف في السلك الدبلوماسي أو ما يمثله)، وأن يكون مقيماً في محل صدور المطبوعة.^{EEA}

الموارد (الممارسة)

٢. إلى أي مدى يتواجد إعلام مستقل متنوع يوفر جملة من وجهات النظر المتباينة؟ الدرجة ٥٧

إن المنظمات الإعلامية في لبنان متواجدة على مختلف أنواعها في العاصمة وخارجها - من مطبوعة (مجلات وصحف عربية وأجنبية) وتلفزة وإذاعة إنترنت - وهي تمثل جميع الأطباق السياسية وتعكس طيفاً واسعاً من المصالح الاجتماعية. ويمكن الاطلاع عليها بأسعار مقبولة جداً وعلى الإنترنت بدون مقابل. وإذا طلب مقابلاً فيكون ضئيلاً جداً.

إن مالكي وسائل الإعلام والسياسيين يتواطؤون لمنع إصدار أي ترخيصات جديدة، مثل على ذلك عجز حزب القوات اللبنانية فيما يبدو على الحصول على رخصة للبث^{EEA}؛ فأطلق تلفزيون القوات اللبنانية على الإنترنت بدلاً من إطلاقه عبر الأثير.

إذاً لا تعتبر ملكية وسائل الإعلام متاحة أمام الجميع^{EO}، في وقتنا هذا، إذ تواجه محطات التلفزة والصحف الجديدة صعوبة في الحصول على تراخيص في ظل قوانين الإعلام الحالية، وذلك بسبب الحواجز القانونية والمالية التي تفرضها.

أما فيما يتعلق بالموارد المالية للمنظمات الإعلامية وبحسب القوانين، ينبغي على هذه الوسائل أن توفر لنفسها التمويل الذاتي من المداخل الإعلانية والبرامج. لذلك نرى أن التمويل الذاتي غير كافٍ وغير مطبّق والنص القانوني ملتبس ومطاط، ومن المستحيل لأي وسيلة إعلامية عاملة في لبنان أن تؤمن مواردها بصورة مستقلة. ومن أهم هذه الأسباب، أولاً، أن السوق الإعلانية المحلية محدودة جداً حيث عدد السكان لا يتجاوز الأربعة ملايين نسمة، وثانياً، أن المدخول بالنسبة للإعلام المقروء محدود أيضاً لكثرة عدد المطبوعات ومنافسة الإنترنت التي يمكن الاطلاع عبرها على هذه المطبوعات بدون مقابل. إذن إن هذه المداخل لا تسمح بسد جزء بسيط جداً من تكاليف الطباعة.

إن التمويل الخارجي، وبالرغم من تبدل الممولين من حين إلى آخر، مفتوح بوسائل غير مباشرة وأحياناً مباشرة. ولقد برهن الواقع اللبناني أن مصادر التمويل تشكل حاجزاً لحرية الإعلام واستقلاليتها. ويرى المسؤول الإعلامي في القصر الجمهوري^{EOI}، أن الوسيلة الوحيدة لمراقبة وسائل الإعلام هذه هي إخضاع مداخلها للمحاسبة الرقابية، كي تتمكن من الحديث عن النزاهة في وسائل الإعلام.

ويتمتع وزير الإعلام بحق مراقبة دخل المطبوعات المرخصة، ومعاينة أي مطبوعة مرخصة^{EOI} "لا يمكن تبرير أرباحها قانونياً". ورغم هذا البند الضامن في نص القانون فقد برهن التطبيق أنه في معظم الأحيان غير مناسب لغياب جهاز رقابة يفترض وضعه في تصرّف المجلس الوطني للإعلام^{EOI}.

ومما لا شك فيه أن لدى الصحفيين مؤهلات ملائمة، إذ كما رأينا في الموارد (القانون) هناك شروط معينة لاكتساب صفة الصحفي، وهي مطبقة.

الاستقلالية (القانون)

٣. إلى أي مدى تتوافر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الإعلام؟ الدرجة ٥٠

حرية الإعلام حق طبيعي من حقوق الإنسان، كفلها الدستور وميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وقوانين المطبوعات وقوانين البث التلفزيوني والإذاعي.

ينص الدستور اللبناني^{EOE} على ما يلي: "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة... كلها مكفولة ضمن دائرة القانون".

وينص قانون المطبوعات على ما يلي: "المطبوعة والصحافة والمكتبة ودار النشر والتوزيع حرّة، ولا تُقيد هذه الحرية إلا في نطاق القوانين وأحكام هذا القانون"^{EOO}.

يستنتج من هذين النصين أن الدستور اللبناني، كما قانون المطبوعات، يعتبران أنه لا يجب أن يكون هناك أي قيد لحرية الإعلام إلا في النطاق القانوني.

EOI مقابلة شخصية مع جوزف قصيفي.
EOI المادة ٤٨ من قانون المطبوعات.
EOI المادة ١٣ من الدستور.
EOO المادة الأولى من قانون ١٤ أيلول ١٩٦٢.

www.ministryinfo.gov.lb/ar/studies/group/reality of audio-visual.mediaandproposals.asp

EEA المادة ٣٠ من قانون المطبوعات.
EEQ rita mema arabic newnew.pdf/EAI/www.lrex.org/sites/default/files
EOO HTTP://maharatfoundation.org - مؤسسة مهارات

أما بالنسبة للرقابة الإعلامية فهي من مهمات الأمن العام، وهي تتناول مراقبة وسائل البث المرئي والمسموع وأشرطة التسجيل السينمائية وإعداد الدراسات حول تنظيم أعمال مراقبة المطبوعات والتسجيلات وتنظيم أعمال الرقابة الصحفية والرقابة على الوسائل الإعلامية والسهر على حسن تطبيق أحكام القوانين والأنظمة المتعلقة بشؤون الرقابة الإعلام.^{٤٠٩}

ويرى أعضاء هيئة التقدير لمؤشر استدامة الإعلام ٢٠١٠/٢٠١١، في التقرير عن تنمية إعلام مستقل ومستدام في لبنان الى أن إصلاح قوانين التراخيص الجامدة في لبنان ضروري،

۲۲۹

الإعلام في لبنان

نحو تعزيز حرية التعبير



٤. إلى أي مدى من حيث الممارسة يعد الإعلام حراً من تدخلات الغير بدون وجه حق في عمله؟

الدرجة ٥٠

كثرت الملاحقات القضائية ضد الصحفيين في الآونة الأخيرة، وعلى أثر الكم غير القليل من الدعاوى القضائية المرفوعة ضدهم، أطلق عدد من النشطاء والإعلاميين حملة "لسنا مجرمين"^{٤٦٥} التضامنية بهدف تسليط الضوء على اعتقال العاملين أو الناشطين في الحقل الإعلامي وملاحقتهم أمام المحاكم.

وقد وجد قسم الأخبار التابع للمؤسسة اللبنانية للإرسال (LBC) طريقة ساخرة ورمزية يوم ١٤ آذار/مارس ٢٠١٤، حيث حلّ عماد بزّي^{٤٦٦} ضيفاً على البرنامج السياسي "نهاركم سعيد" فانقطع البث بعد ثماني دقائق من بدايته، إذ طلبت مقدمة البرنامج من المدعو أن يتحاشى الدخول في أي موضوع له علاقة برئيس الجمهورية أو القضاء أو الدين أو الحكومة الجديدة، وذلك لتفادي توريط القناة وضيّفها في قضية أخرى أمام النيابة العامة، ليقرر الاثنان إنهاء الحلقة بسبب إنعدام الحرية في الحديث عن القضايا السياسية.^{٤٦٨}

وهناك سلسلة من الأحكام التي صدرت حديثاً بحق بعض الإعلاميين بحجة التشهير ممن تجرؤوا على كشف قضايا فساد، اعتبرها البعض غريبة وغير محقة وجائرة^{٤٦٩} بحيث "لا يتمكن إعلامي من أن يسمي الفاسد فاسداً والفساد فساداً".^{٤٧٠} ومنهم من سخر من تصرف الدولة وكأنه "لا يوجد في الوقت الحاضر قضايا في لبنان تستدعي اهتمام القضاء والسياسيين... لذلك تفرغوا للإعلام".^{٤٧١} وكل ذلك كان نتيجة الحكم الصادر في ٢٤ شباط ٢٠١٤ بحق المدير المسؤول لجريدة الأخبار وأحد المحررين فيها.

^{٤٦٥} <http://www.almodon.com/media/articles>
^{٤٦٦} استجوب عماد بزّي من قبل مكتب مكافحة الجرائم الالكترونية في تحقيق دام ثلاث ساعات بسبب دعاوى قضائية مرفوعة ضده من قبل وزير سابق على خلفية مقال نشره بتاريخ ١٣ كانون الأول ٢٠١٣.
^{٤٦٧} <http://www.executive-magazine.com/buzz/lebanese-profiles-LBC-media-freedom>
^{٤٦٨} <http://www.irex.org/Lebanon>
^{٤٦٩} www.assafir.com/article

^{٤٦٩} جريدة السفير www.assafir.com/article
^{٤٧٠} غسان مطر، الرئيس السابق لاتحاد الكتاب اللبنانيين، جريدة النهار ٢٠١٤/٣/٣.
^{٤٧١} جريدة السفير ٢٠١٤/٣/٧ تحت عنوان "قضاء السلطة وقدر الصحافة... في المواجهة".

ولقد تعرض عدد من المصورين الصحفيين لاعتداءات جسدية من قبل أفراد قوى الأمن ومن بعض الأشخاص أثناء قيامهم بمهامهم. وحسب مؤسسة "سكايز"^{EV٢} التي تراقب الانتهاكات ضد الحريات الإعلامية والثقافية في لبنان، فلقد تعرض ٦٣ صحافياً في لبنان للاعتداء في عام ٢٠١٢ دون متابعة ولا محاسبة. واللافت ما أنتجت هذه القضايا من تفاعل اجتماعي مهم من قبل المواطنين وخاصة الشباب والمجتمع المدني والرافضين للسياسة الرقابية التي بدأت بإلقاء ظلها على هذا الانفتاح، وعليه، دفع عدد من المواطنين المؤيدين للصحفيين وللمنتقدين لبعض القرارات القضائية، ثمن إبداء آرائهم بحرية، خاصة إذا كان الموضوع يتعلق بأحد النافذين.

وعلى أثر ذلك التفاعل، وعد وزير الإعلام رمزي جريج المصورين الصحفيين بمساعدتهم لإنجاز مهامهم بحرية ومسؤولية معتبراً "أن حريتهم هي من حرية الإعلام التي نتمسك بها".^{EV٣} كذلك أصدر مجلس القضاء الأعلى، بياناً أعلن فيه انه اطلع على "الحملة الإعلامية الأخيرة التي انطلقت تبعاً لصدور الحكم بتاريخ ٢٠١٤\٢\٢٤ عن محكمة المطبوعات في بيروت معتبراً ان "الحملة الإعلامية الأخيرة التي تناولت القضاء على العموم، وبعض القرارات القضائية على الخصوص، غير مبررة وخارجة عن تقاليد التعامل بين السلطة القضائية ومكونات المجتمع الفاعلة"، على أساس ان "النظام القضائي في لبنان يلحظ طرقياً للمراجعة ضد أي قرار يشكو منه المتضرر" واعتبر ان "تلك هي أفضل وسيلة يسلكها المواطن والمتقاضي وصولاً الى حق يدعيه".^{EVO}

وأكد المجلس أنه "دائم الاستعداد لصون كرامة القضاة ورد كل أذى قد يتعرضون له لمناسبة القيام بواجباتهم". وأعرب عن حرصه - وهذا هو الأهم - على "فتح الأبواب على كل نقاش حر ورأي مسؤول وتعاون مثمر في سبيل الخير الوطني العام".^{EV٦}

والسؤال الذي يطرح هو، هل أن معالجة هذا الوضع بإصدار البيان أعلاه كاف ومقنع للجمهور فيما يتعلق بحقه في المعرفة بأسباب تأديب القضاة مثلاً. إن عدم وجود قانون "الحق في الوصول الى المعلومات" يساعد في إبقاء المعلومات سرية.

نظرياً، إن نقابتي الصحافة والمحررين ليستا كيانين رسميين إنما هما منتخبان من الأعضاء المنضوين إليهما، وبالتالي فإن الانصياع لأوامر وتوجيهات السلطة لا يدخل ضمن منظومة قانونية معينة. وغالباً ما كان هناك تصادم بين النقابتين والدولة حول العديد من القضايا خصوصاً التضييق على الصحفي أثناء ممارسته مهمته او محاسبته على رأي قاله او كتبه. وقد كلف ذلك الصحافة في العام

١٩٩٣ حيث حدثت قضية خطيرة أدت الى توقف جريدة السفير عن الصدور لمدة أسبوع، مما جمع الصحافة اللبنانية بنقابتيها على التصدي لهذا الأمر والنضال من أجل إلزام الحكومة على ادخال تعديلات على بعض احكام المرسوم ١٠٤ للعام ١٩٧٧.

ونصت هذه التعديلات^{EV٧} على عدم جواز التوقيف الاحتياطي للصحفي في جميع جرائم المطبوعات وعدم وقف الصحيفة عن الصدور قبل صدور الحكم بالإدانة وإبدال عقوبة الحبس بالغرامة المالية. وهذا ما هو قائم حالياً.^{EVA} ولكن بموجب القوانين الحالية يمكن أن يلقى القبض على صحفي يشتغل بالصحافة المطبوعة إذا ما كرر على شاشة التلفزيون شيئاً سبق له نشره. بمعنى آخر لا يلقى الصحفيون من مختلف وسائل الإعلام معاملة واحدة أمام القانون.



حالياً، وبعد إلغاء المرسوم الإشتراعي ١٩٧٧\١١ الذي فرض الرقابة المسبقة على المطبوعات كافة بداعي مساعدة لبنان على تحقيق السلم والاستقرار بعد حرب السنتين والحوول دون استخدام الصحافة لتسميم الأجواء السياسية وتوتيرها، لم تعد هناك رقابة بالمعنى الحرفي للرقابة، هناك رئيس تحرير يشرف على سياسة الجريدة ويوجه عملها.

لكن لا يخلو الأمر من تدخلات غير منظورة وتوجيه غير مباشر على أداء الصحيفة والصحفيين من خلال مشكلة المصالح والعلاقات التي تربطهم بسياسيين او أمنيين او رجال أعمال. ويمكن القول ان إشراف رئيس التحرير على سياسة الجريدة يعد نوعاً من أنواع الرقابة الذاتية، وتعني الرقابة الذاتية، التي لجأت الصحافة اللبنانية إليها، أن تكون كل صحيفة رقيقة على ذاتها، فتعتمد الرصانة والجدية والاعتدال وعدم مخالفة القوانين. ولكن ليس بالضرورة ان تعني الرقابة الذاتية إلغاء الرأي الآخر الذي يعتبر في حال حصوله خطأ مهنياً مهماً.

EV٢ أيمن مهنا مدير مؤسسة "سكايز" في ٢٠١٣/٣/٥ www.sawtaljabal.com/ar/detailsnews.php

EV٣ موقع وزارة الإعلام في ٢٤ آذار ٢٠١٤.

EV٤ <http://al-akhbar.com/mode> العدد ٢٣٣٨، الأربعاء ٥ آذار ٢٠١٤، مقالة بعنوان "القضاء الأعلى" يدافع عن "المطبوعات".

EV٥ المصدر نفسه.

EV٦ مجلس - القضاء - <http://newspaper.annahar.com/article-١١٣٤٧٢> - الحملة - الإعلامية.

EV٧ المرسوم رقم ٣٣٠ تاريخ ١٨/٥/١٩٩٤.
EVA www.muhamoon.net

يمارس الصحفيون إجمالاً حقهم في التعبير بدون خوف وذلك بسبب التعددية السياسية والتنوع الطائفي والحضنة المعنوية من النقابات والجمعيات والحضنة المعنوية من فئات الشعب. ولا يخلو الأمر من ضغوط وتهويل وتهديد لكن هذا الأمر لا يشكل قاعدة. وإذا قارنا بين ما يحصل في عدد من البلدان العربية، وحتى الأجنبية، وبين ما يحصل في لبنان على هذا الصعيد رأينا ان الوضع في هذا البلد هو أفضل على نحو ملحوظ.

والسؤال الذي يطرح حول الصحفي الذي يكتب، الى أي مدى هو حر تماماً وهل ينشر ما كتب حتى إذا لم يكن مطابقاً لسياسة الصحيفة أو الوسيلة الإعلامية التي يعمل فيها؟ إذ بالاستناد للمؤشرات "يلتزم العاملون في الإعلام بالخط السياسي للوسائل الإعلامية التي يعملون بها وقليل منها ذو استقلال حقيقي".^{٤٧٩}

ان الجرائم التي تهدد حرية الإعلام بشكل عام تخضع حتماً للملاحقة القضائية، ولكن قليلة هي الجرائم في لبنان التي تلاحق رجال الإعلام، اقله خصوصاً في الفترة الأخيرة، وان الشهداء من الصحفيين الذين جرى التعرض لهم واستهدافهم بالقتل والعنف انما كانوا رأس حربة في الانقسام السياسي الحاد الذي عاشه ويعيشه لبنان، وذلك في فترة حرب السنتين وحتى منتصف الثمانينات من القرن المنصرم. وفي السنوات الأخيرة كان إعلاميان ضحية الانفجار السياسي الحاد في لبنان^{٤٨٠}، وفيما عدا ذلك فإن الأحداث أو المشكلات التي تعرض لها الصحفيون لم تكن بهذه الخطورة ولا للأسباب نفسها.

هناك حتما صحفيون يتأثرون بinafذين في الدولة وينقلون آراءهم ويروجون لسياساتهم وذلك أما بسبب الانتماء السياسي أو لمصالح معينة متداخلة، منها ما قد يكون انتخابياً ومنها ما قد يكون مادياً.

كثيرون من المواطنين والمسؤولين يحجبون المعلومات عن الصحفيين بحجة أن لا وجود لقانون يلزمهم بذلك. لكن الأمر مختلف حالياً، إذ يستطيع العديد من الصحفيين الوصول الى المعلومات والوثائق بفضل علاقاتهم الشخصية أو قريهم من الوزير المختص أو بناء على رغبة الموظف الممسك بالملف الذي يرى في إثارته مصلحة له وللإدارة التي يعمل فيها بهدف الترويج أو الدفاع عن أداء هذه الإدارة.

إن مشروعياً قانون "الحق في الوصول الى المعلومات" وقانون "حماية كاشفي الفساد" يسهلان كثيراً على الصحفيين القيام بمهامهم وكشف النقاب عن العديد من القضايا التي تهم المواطنين.

أما فيما يتعلق بمخصصات الإعلانات فهي خاضعة لقواعد السوق الإعلامي وبطبيعة الحال تستأثر الصحف الكبرى بحصة الأسد كونها الأكثر رواجاً. ولكن الأمر يخضع أيضاً لنسبة العلاقة بين صاحب المطبوعة والمسؤولين عن توزيع الإعلانات. كما هناك دور للتسعيرة المعتمدة من الصحيفة في استقطاب هذه الإعلانات (أمثلة على ذلك التبليغات القضائية - المناقصات - الدعوات الى سداد الضرائب - الإعلان عن فقدان جوازات السفر والوثائق الرسمية العائدة للأشخاص).

فيما عدا الدولة التي ما زالت تمتلك إذاعة وتلفزيوناً، وهي في هاتين الوسيلتين الإعلاميتين تلتزم الحياد بين القوى السياسية ولا تقوم بالدعاية للدولة إنما تكتفي فقط بنقل أخبار السلطات الرسمية.

لا توجد هناك وسيلة إعلامية الا وترتبط بمهمة سياسية بشكل او بآخر. في الماضي كان هناك إعلام حزبي بكل معنى الكلمة، إعلام مباشر. حالياً الإعلام المباشر موجود ولكن الإعلام الحزبي والسياسي غير المباشر هو الناشط والذي يأخذ حيزاً واسعاً.

نرى أن الإعلام الحزبي المباشر محدود في الصحافة المكتوبة ولكن في الإعلام المرئي والمسموع الإعلام الحزبي المباشر هو الأكثر بروزاً عدا عشرات المواقع الإلكترونية التي تعكس سياسات الأحزاب اللبنانية.

إن موضوع الامتيازات والتراخيص استدعى من لجنة الإعلام النيابية العمل على وضع مشروع قانون جديد للإعلام اللبناني بدلاً من قانون المطبوعات. وان الاجتماعات لا تزال قائمة ولكن ببطء من أجل وضع قانون جديد استناداً الى دراسة قامت بها جمعية "مهارات" وتقدمت به عبر النائب غسان مخير.

٥. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان الشفافية في أنشطة الإعلام؟ الدرجة ٥٠

إن تفاصيل ملكية وسائل الإعلام منصوص في وثائق الملكية، سواء كانت مسجلة باسم شخص أو باسم شركة. وعادة ما تنشر قرارات الترخيص للصحف والمطبوعات غير السياسية في الجريدة الرسمية.^{٤٨١}

أما بالنسبة للبث فهناك شركات لها مجالس إدارة ورأسمال مسجلة في الدوائر المختصة وموثقة رسمياً بحيث لا يمكن إلا ذكر صاحب أو أصحاب هذه الوسائل ومبالغ رأسمالها، وبالتالي يسهل على الباحث معرفة إلى من تعود ملكية هذه الوسائل الإعلامية.^{٤٨٢}

٦. إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في الإعلام؟ الدرجة ٥٠

ليست هناك شفافية دائمة حول طبيعة ملكية المنافذ الإعلامية، ولكن يوجد دائماً استثناءات ومنها التصريح الصادر عن رئيس تحرير جريدة السفير طلال سلمان "عن صفقة عقدها لبيع ٢٠ في المئة من أسهم السفير إلى جمال دانيال". ولقد رحب مراقبو الإعلام في أيلول ٢٠١١ بهذا الإعلان.

الشفافية في الإعلام هي نسبية، وتختلف من وسيلة إلى أخرى باختلاف النظرة السياسية والمصلحة الاقتصادية والاجتماعية. ولكن مهما كان لهذه الوسائل من ميول واتجاهات فإن هناك حقائق على الأرض وفي الواقع لا تستطيع تخطيها أو تحويلها وذلك لتعدد وسائل الإعلام ومتابعة المهتمين والرأي العام.

أما فيما يتعلق بمدى توفر الشفافية في الإعلام من حيث الممارسة فيمكن القول أن هناك قدر من الشفافية لكنه في نظرنا ليس بالقدر المرغوب والمفروض والذي يطمئن الناس إلى صوابيته. لذلك يبقى الشكل قائماً في مقاصد هذه الوسائل وموضوعيتها، وبالتالي ليس هناك شفافية كاملة ولكن شفافية تعتمد المقياس التالي: كأن تقول بأن هذه المحطة هي أقرب إلى الشفافية من تلك.

٧. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة المنافذ الإعلامية على أنشطتها؟ الدرجة ٥٠

"أن تقييد الحرية والحد من الوصول إلى المعلومات وإخضاع إصدار أي مطبوعة أو إنشاء أي وسيلة إعلامية أو دار نشر إلى ترخيص مسبق، تجاوز هذه القوانين التطور التقني الهائل، ما جعل قياسها مثابهاً لقياس العمر البشري حسب السنوات الضوئية".^{٤٨٣}

وتواجه جهود تحسين حرية التعبير واستقلالية الإعلام في لبنان تحديات عديدة وهي: تحكم الشخصيات الحزبية البارزة بملكية وسائل الإعلام ومحتوى رسائلها الإعلامية، وغموض وقدم قوانين الصحافة وعدم وجود قوانين تنظم البث الفضائي، مما يؤدي إلى ضعف المساءلة حول أداء الإعلام والقطاع الإعلامي بشكل عام، وتداخل أدوار المؤسسات العامة والهيئات المنظمة للإعلام وغموض الصلاحيات المنوطة بها، وفشل نقابات المهنة في حماية حقوق الصحفيين والمدونين، وافتقار نظام الرقابة لمعايير وأنظمة واضحة ومساهمته في فرض القيود على الحقوق، وخضوع تراخيص الملكية الإعلامية للقرارات السياسية، وغياب قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات.^{٤٨٤}

ويوجد في لبنان منظمون حكوميون وهيئات إشراف مهنية عديدة لمحاسبة المنافذ الإعلامية على أنشطتها وهي كالتالي: وزارة الإعلام، والمجلس الوطني للإعلام، نقابة الصحافة، نقابة المحررين، نقابة الإعلام المرئي والمسموع التي أنشئت حديثاً، ونقابة المصورين الصحفيين.

المحاسبة (الممارسة)

٨. إلى أي مدى من حيث الممارسة يمكن محاسبة المنافذ الإعلامية؟
الدرجة ٥٠

يوجد نوع من التقاعس في وضع القوانين، خاصة المتعلقة بالإعلام من قبل المجلس النيابي، منها مشروع قانون تنظيم الإعلام الإلكتروني الذي لا يزال في أدرج مجلس النواب ولم يشارك في إعداده فريق متخصص في قضايا الإعلام الحديث. كذلك بالنسبة لتعيين الأشخاص في المجلس الوطني للإعلام حيث تخضع هذه العملية إلى الاستنسابية وتفتقر إلى ذوي الاختصاص. أما بالنسبة لدور هذا المجلس فيعتبره البعض بأنه حائط مكي يرفع توصيات للحكومة (إلى وزارة الإعلام) ولكن بدون أي نتيجة ملموسة.

إن حق الرد لفرد أو هيئة خضعوا لانتقاد الإعلام موجود في القانون وفي الممارسة، وهو دائماً ما يحترم لأن عدم احترامه يبرر لطالب هذا الحق مقاضاة الوسيلة الإعلامية. وتعتبر ماجدة أبو فاضل^{٤٨٥} أن الكثافة العددية التي يضطر فيها المحررون والناشرون ورؤساء التحرير إلى نفي القصص وأجراء التصحيحات هي برهان على انتقاص للمصداقية في طريقة جمع المعلومات ونشرها.

إن المنصات مثل المدونات وحجرات المناقشة مع المراسلين والمحررين موجودة في لبنان، وبحسب تجهيزات كل وسيلة، ولكنه غير معمّم على كل وسائل الإعلام ولا شيء يمنع من أن يشمل كل ميادين الإعلام ومجالاته مستقبلاً.

بعض الصحف والمجلات تستحدث زوايا تنقل فيها شكاوى المواطنين ورد المسؤولين كما أن مسؤولي التحرير في الصحف يستمعون إلى ملاحظات القراء فيما يخص سياسة الجريدة أو طريقة تعاملها مع الأخبار. وكذلك تخصص التلفزيونات برامج شكاوى والإذاعات أيضاً.

آليات النزاهة (القانون)

٩. إلى أي مدى تطبق أحكام قانونية لضمان نزاهة العاملين بالإعلام.
الدرجة ٢٥

لا توجد مدونات سلوك بل أفكار عامة لما يسمى ميثاق شرف. وقد وضعت أكثر من صيغة لهذا الميثاق في فترات متفاوتة وفي جامعات تدرس مادة Déontologie التي تحدد السلوكيات الأخلاقية للعمل الصحفي، من بينها ميثاق شرف إعلامي وقعته أغلب الوسائل الإعلامية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة UNDP^{٤٨٦} وهي تعتمد. ولكن حتى الآن لم يجر العمل بمضمون أي هذه الصياغة رسمياً على أن هناك قواعد أدبية في التعامل الإعلامي والصحافي خصوصاً بين أبناء المهنة تستوحي روحية موثيق الشرف الإعلامية.

إنما يوجد "مدونة لوسائل الإعلام اللبنانية" التي صدرت في أيار ٢٠٠٨، وهي تضم قواعد من مدونة السلوك الخاصة بوسائل الإعلام وحول العلاقة بين وسائل الإعلام والمواطنين^{٤٨٧}.

لا يوجد في قطاع الإعلام مدونة سلوك أخلاقيات للعاملين بالإعلام، ولكن يوجد في لبنان ما يسمى "ميثاق شرف المهنة" الصادر في ٣/٢/١٩٧٣، وقد تبناه مؤتمر الصحفيين العرب. ولم تعد قوانين الإعلام في لبنان من مطبوعات ووسائل مرئية ومسموعة قادرة وحدها على الاضطلاع بكل القواعد الخلقية السلوكية للعمل الإعلامي. وتبرز الحاجة إلى سرعة لتنظيم المهنة الإعلامية وتعزيز أخلاقياتها.

آليات النزاهة (الممارسة)

١٠. إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة العاملين بالإعلام من حيث الممارسة؟
الدرجة ٤٠

هناك حالات تلقى فيها صحفيون لتوجيهات عن أخلاقيات المهنة لا يمكن إنكارها، ولكنها ليست قاعدة عامة. ويوجد نقابتين مهنتين تدافعان عن الصحفيين، نقابة المحررين ونقابة الصحافة، عدا بروز بعض منظمات المجتمع المدني التي تلامس موضوعات إعلامية.

أما بالنسبة للهدايا فهذا الأمر غير مستحب. ولكن لا يوجد ما يحظر على الصحفيين قبولها. ويعود الأمر إلى السلوك الشخصي لكل محرر على حدة.

٤٨٥ مقالة بعنوان "نحو قوانين أخلاقية محترفة لضبط الإعلام العربي" منشورة في كتاب الإعلام الجديد وعملية التغيير الاجتماعي والسياسي في العالم العربي (ماجدة أبو فاضل مديرة معهد الصحفيين المحترفين في الجامعة اللبنانية الأميركية - بيروت).

٤٨٦ مهارات.

٤٨٧ <http://www.almustaqbal.com/stories.aspx>

أما فيما يتعلق بتغطية الصحفيين لجانب كل موضوع مع ذكر مختلف وجهات النظر حوله، نرى أن هذا الأمر كان متبعاً بصورة أفضل وأدق في فترة ما قبل حرب ١٩٧٥ - ١٩٧٦ وحتى خلال الحرب بنسبة أقل. أما اليوم فلأسف فإن هذه القاعدة نادراً ما نراها مطبقة خصوصاً في العديد من التحليلات والمقالات.

نعطي مثلاً على ذلك فهناك وزير الصحة الذي تذمر أكثر من مرة في الإعلام للتواطؤ الحاصل بين الأطباء وشركات الأدوية، ومع ذلك لم يمارس سلطته كوزير لمعالجة هذه القضية، وحتى الإعلام فقد تقاعس عن ممارسة دوره في إبراز نقطة أساسية ألا وهي الإضاءة على من يعتبرهم مسؤولين إزاء واجباتهم في حماية المواطنين.

الحوكمة

التحقيق في ممارسات الفساد وكشفها

١١. إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في التحقيق في قضايا الفساد وكشفها؟
الدرجة ٥٠

يُشترط بالإعلام لكي يكون ناجحاً وناشطاً وفاعلاً في التحقيق في قضايا الفساد وكشفها أن يكون هدفه الحقيقي الحفاظ على مصالح المواطنين وسلامة المجتمع، لا أن يكون مدفوعاً بغايات شخصية أو تجارية أو اجتماعية.

إن الصحافة الحقيقية هي الصحافة الاستقصائية لأنها تقدم المعلومات المفيدة للرأي العام وتضيء على الكثير من الحقائق والمعطيات المحجوبة عنه. يوجد في لبنان صحافة استقصائية^{٤٨} وتحقيقات تُعرض على عدد من محطات التلفزة. وهذه التحقيقات تركز على عدد قليل من الحالات، ونادراً ما تسفر على تغيير جذري رغم اقرار الجميع بوجود فساد عن أعلى المستويات. ويتصرف بعض الصحفيين الاستقصائيين أحياناً بصورة غير مسؤولة وغير قانونية فيسأل بالرغم من وجود المعلومات الموثقة لديه بمستندات وشهادة شهود معتبرين.

وهناك تنافس في الإعلام اللبناني على كشف الفضائح. وهي تخضع الى عملية "من هو المعني". مثلاً لن يحقق في مثل هذه الفضائح الوسيلة الإعلامية التي يدخل ضمنها أحد الفاسدين. وهنا تدخل المنافسة السياسية فيفضح بعضهم بعضاً (مثل مواجهة الوزيرين العريضي والصفدي على محطات التلفزة، وكتاب النائب ابراهيم كنعان^{٤٩} بعنوان "الإبراء المستحيل" والرد عليه من قبل رئيس الوزراء الأسبق فؤاد السنيورة^{٤٩} بعنوان "الافتراء في كتاب الإبراء")

٤٨٨ فريق عمل استقصائي تديره السيدة غادة عيد مقدمة برنامج الفساد على محطة NTV وفريق عمل استقصائي يديره السيد جو معلوف على LBC وفريق عمل استقصائي يديره السيد فراس حاطوم وفريق عمل استقصائي عند رياض قبيسي.

٤٨٩ نائب في البرلمان اللبناني.
٤٩٠ نائب في البرلمان اللبناني ورئيس وزراء سابق.

وأخيراً نقلاً عن النشرة الإلكترونية Lebanon debate أن سجلاً حصل حول مبالغ تم صرفها بين وزير الاتصالات ووزير الخارجية في جلسة مجلس الوزراء في ٢ أيار ٢٠١٤.

ولكن يبقى عدد هذه القضايا التي يتناولها الإعلام قليلة مقارنة مع ما تستوجبه مؤشرات الفساد في لبنان.

إخطار العامة/الجمهور بالفساد وآثاره

١٢. إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في إخطار العامة/الجمهور بالفساد وآثاره على الدولة؟
الدرجة ٤٠

تثار قضايا البرامج على الشاشات، وغالباً من دون سياق واضح، فتقتصر على الإثارة التي تثيرها العناوين. ولا يمكن أن نقول أن هناك برامج يديرها الإعلام لتوعية الجمهور، لكن يبقى أن التنافس بين وسائل الإعلام على الإتيان بجديد وكشف النقاب عن قضايا الفساد والمخالفات فإنه يقدم خدمة كبيرة للمواطنين. إن معظم هذه التحقيقات تتم بمبادرة شخصية من الإعلاميين والصحافيين، وفي الغالب تلقى الترحيب لدى إداراتهم، خصوصاً إذا كانت جديدة ومبتكرة.

١٣. إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في إخطار العامة بأنشطة الحكومة والفاعلين الآخرين بمجال الحوكمة بالدولة؟
الدرجة ٧٥

بشكل عام، يُعدّ الإعلام ناشطاً وناجحاً للغاية في إبقاء المواطنين على اطلاع بالأنشطة الاعتيادية للحكومة والمؤسسات الرسمية المختلفة بالدولة، بحيث تغطي وسائل الإعلام الرسمية نشاط رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ورئاسة مجلس النواب، والقضاء، وسائر الوزارات، حسب أهمية نشاط كل منها.

مع العلم ان الإعلام يغطي النشاطات الروتينية لعمل وزارات الدولة واجهزتها، ولكن اذا ما حصلت فضيحة ما أو مشكلة ما فإنه يضيء عليها من دون ان تكون هذه الإضاءة موضوعية بالمطلق. ولكن يمكن تلمس جانب من الحقيقة فيما تقدمه للرأي العام.

أما بالنسبة للقضاء، فإنه^{٤٩١} يحق للصحافي نقل تفاصيل جلسات المحاكمة ونشر الاحكام، شرط ان ينقل كل ذلك بدقة وأمانة ويصف الواقع كما هو.^{٤٩٢} أما إذا كان يرى أن لبعض الاحكام خلفيات غير ظاهرة، ونشر ذلك، فحينها يتعرض الصحفي للمساءلة. وهذا ما حصل^{٤٩٣} ويحصل مع الصحفيين الذين ينشرون استنتاجاتهم الخاصة، بأن وراء أحد الاحكام خلفيات سياسية، الأمر الذي يستدعي مساءلتهم - من قبل القضاء - حول ما نشر، خاصة إذا كانت القضية ما زالت قيد النظر.

١- منع التوقيف الاحتياطي في جميع الجرائم المتعلقة بحرية إبداء الرأي (أسوة بجرائم المطبوعات)،^{٤٩٤} أكان من قبل النيابة العامة او قضاة التحقيق او الاجهزة (مكتب مكافحة جرائم المعلوماتية...).

٢- تعديل قانون المطبوعات لجهة رفع مسؤولية الوسيلة الإعلامية بالقذف والذم في حال نشر تصريحات النواب المستفيدين من الحصانة.

٣- وضع معايير اختصاص للأشخاص الذين يعينوا في المجلس الوطني للإعلام.

٤- اقرار قانون تنظيم الإعلام الإلكتروني ووضع المراسيم التطبيقية العائدة لكل عمل إعلامي على الشبكة العنكبوتية.

٥- وضع مدونة سلوك Code of Conduct للعاملين في قطاع الإعلام.

٦- إقرار قانون حق الوصول إلى المعلومات من قبل المجلس النيابي ووضع المراسيم التطبيقية التي تشرح كيفية الحصول على المعلومات في كل إدارة ومؤسسة عامة.

٧- إقرار قانون حماية الشهود ووضع المراسيم التطبيقية الخاصة بتفاصيل إجراءات الحماية.

٨- إقرار قانون تضارب المصالح وتوضيح ذلك في مراسيم تطبيقية. تعيين مصدر تضارب المصالح.

٩- تعديل قانون الإثراء غير المشروع وتوضيح مضمونه وسبل تطبيقه.

١٠- إعادة النظر في قانون الصحافة لعام ١٩٦٢ وقانون الإعلام لعام ١٩٩٤ بحيث يصبح مواكباً للتغيرات الحديثة التي طرأت على الإعلام بعد نشوء الشبكة العنكبوتية والبريد الإلكتروني.

١١- إعادة النظر في شروط الإنتساب إلى نقابة المحررين بحيث تسمح لأي شخص حائز على شهادة جامعية معترف بها أن ينضم إلى النقابة إذا كانت جميع شروط الكفاءة والنزاهة متوافرة فيه.

١٢- إعادة النظر في الإحتكار الحاصل في إصدار مطبوعة سياسية وفتح المجال أمام كل من تتوافر فيه شروط إنشاء مطبوعة، سياسية يومية كانت أو أسبوعية أو غير ذلك.

مقدمة

تعرف الشفافية الدولية المجتمع المدني بأنه المجال الواقع خارج نطاق الأسرة والدولة وقطاع الأعمال التجارية الذي يشكل بمقتضى تحركات فردية وجماعية، من منظمات ومؤسسات تُعنى بالدفاع عن المصالح المشتركة. وتعتبر الجمعيات من أهم المؤسسات القانونية التي ينتظم من خلالها عمل جماعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين. وقد عرّفها القانون^{٤٩٥} كالآتي: "الجمعيات هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح".

يتميز لبنان بمجتمع مدني فاعل. والحديث عن المجتمع المدني الفاعل يعني تناول موضوع المنظمات غير الحكومية والجمعيات المرتبطة بشكل أساسي بمفهوم هذا المجتمع، إذ تنشط في لبنان جمعيات ومنظمات عدّة تلعب دوراً مهماً في مكافحة الفساد، مثل: منظمة "برلمانيون لبنانيون ضد الفساد" LEBPAC، وهي فرع محلي لـ "منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد" ARPAC، وكذلك "الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية لا فساد" LTA، وهي الفرع المحلي لـ "منظمة الشفافية الدولية" TI، و"جمعية رجال الأعمال اللبنانيين" RDCL، التي أنشأت مجموعة عمل متخصصة في أنظمة الإدارة والأخلاق في الأعمال، و"الجمعية اللبنانية لخبراء المحاسبة" LACPA، وغيرها. ويستضيف لبنان على أراضيه أيضاً "المنظمة العربية لمكافحة الفساد" وهي منظمة إقليمية غير حكومية. ولبنان منضم أيضاً إلى "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد". وكذلك النقابات المهنية في لبنان، كنقابة المحامين ونقابة الأطباء ونقابة الصيادلة التي تسعى إلى تقييد المنتسبين إليها بأنظمة النزاهة.

والميزة المشتركة التي تجمع بين منظمات المجتمع المدني كافة في لبنان، على شدة تنوعها، فهي تتمثل باستقلالها عن الحكومة والقطاع الخاص، أقلّه من حيث المبدأ. ولعلّ هذا الطابع الاستقلالي هو ما يسمح لهذه المنظمات بأن تعمل على أرض الواقع وتضطلع بدور هام في ظل النظام الديمقراطي اللبناني.

ومن الأجدر التنويه بالدور الفاعل لهذه المنظمات على مختلف الصعد وفي مراحل صعبة ودقيقة، حيث قصّرت المؤسسات الرسمية في مهامها المطلوبة، وذلك بسبب ظروف الحرب، فأقدمت منظمات المجتمع المدني بتقديم خدمات اجتماعية وأمنت احتياجات أساسية للمواطنين ولكن عدم التنسيق فيما بينها كان ملموساً. إنما بقيت متضامنة ولم تتفكك بالرغم من الحرب القاسية التي مرّ بها لبنان^{٤٩٦}.

المجتمع المدني



^{٤٩٥} قانون الجمعيات اللبناني ١٩٠٩، المادة الأولى.

^{٤٩٦} الدكتور كامل مهنا، المجتمع المدني في لبنان، دراسة للمركز الأردني للبحوث الاجتماعية بالتعاون مع مؤسسة كهتراد اديت.

يؤدي المجتمع المدني دوراً أساسياً اليوم للتجاوب مع أي تشريع يتعلق بحقوق الإنسان. يلتزم لبنان بـ ”إعلان فيينا“ المنعقد عام ١٩٩٣، بحيث قامت لجنة حقوق الإنسان النيابية بوضع خطة وطنية لحقوق الإنسان مستندة في إعدادها إلى جهود مختلف الجمعيات الأهلية.

وشهدت منظمات المجتمع المدني اللبنانية خطوة أولى إيجابية عام ٢٠٠٨، مع إقرار قانون الانتخابات النيابية الجديد الذي ينص في المادة ٢٠ منه على حق هذه المنظمات في مراقبة الانتخابات، وكل المخالفات المتعلقة بها، ولا سيما من ناحية تمويل الحملات الانتخابية.

ولكن هناك رأي^{٤٩٧} يعتبر أنه لا يوجد في لبنان جمعيات مدنية، ما دام لا يوجد فرد مُنشأ مدنياً ويعتبر أن المدنية لم تتكون بعد في الشرق الأوسط من منطلق أن المذاهب تأصلت في بعض الجمعيات، وهي التي أدّت إلى تشويه المفهوم المدني^{٤٩٨} الذي ارتبط منذ ظهوره بالفكر الليبرالي ثم ترافق في الحقب التاريخية اللاحقة مع الفكر العلماني الذي دعا إلى الفصل ما بين الحياة المدنية والحياة الدينية^{٤٩٩}. ومن هنا يشكك في مصداقية بعضها في لبنان.

إلا أن الواقع يثبت أن هناك جمعيات أهلية في لبنان تتخطى في منطلقها وأهدافها الإنتماءات المذهبية والطائفية الضيقة، إلى المفهوم الإنساني والمواطني، وهي تعمل بمعزل عن كل ضغط أو تدخل خارجيين.

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم المجتمع المدني من حيث قدرته على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودوره في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

المجتمع المدني النتيجة المحصلة ٥٦ %			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٢٥	١٠٠	الموارد	السعة - Capacity ٧٦%
٨٠	١٠٠	الاستقلالية	
٥٠	-	الشفافية	الحوكمة - Governance ٤٢%
٢٥	-	المحاسبة	
٥٠	-	النزاهة	
٥٠		تحميل الحكومة المسؤولية	الدور - Role ٥٠%
٥٠		إصلاح السياسات	

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة، وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.

٤٩٧ مقابلة شخصية مع الدكتور عبدو قاعي، جامعة سيرة اللوزة.

٤٩٨ المصدر نفسه.

٤٩٩ ”المجتمع المدني في لبنان“ دراسة للمركز الاردني للبحوث الاجتماعية بالتعاون مع مؤسسة كهناد اديناور الألمانية - الدكتور كامل مهنا.

إن مصادر تنظيم الجمعيات في القانون اللبناني والدولي هي التالية:

- ١- المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
- ٢- الدستور اللبناني، في المادة ١٣ منه، التي نصت على حرية تأليف الجمعيات.
- ٣- القانون الصادر عام ١٩٠٩ حول تشكيل الجمعيات.
- ٤- قانون الجمعيات العامة الصادر عام ١٩١١.
- ٥- المرسوم الإشتراعي عام ١٩٧٧ المتعلق بمنظمات الوحدة الوطنية.
- ٦- القرار الصادر عام ١٩٣٩ والمتعلق بالجمعيات الأجنبية.
- ٧- القانون الجزائي (القسم الثاني).
- ٨- الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية، في المادة ٢٢ منه الذي انضم إليه لبنان بموجب المرسوم ٣٨٥٥ تاريخ ١ أيلول ١٩٧٢.
- ٩- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في المادة ٨ منه.
- ١٠- المرسوم رقم ١٠٨٣٠ بتاريخ ١٠/٠٩/١٩٦٦.
- ١١- قرار مجلس شوري الدولة عام ٢٠٠٣.

السعة الموارد (القانون)

١. إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مهيأة لأعمال المجتمع المدني؟
الدرجة ٨٠

إن الإطار القانوني المتعلق بتأسيس وعمل منظمات المجتمع المدني مؤاتي للغاية.

وإن الحق في تأسيس الجمعيات وتنظيمها مكفول في الدستور^{٥٠} وفي عدة قوانين،

تعتبر حرية تأسيس منظمات المجتمع المدني في لبنان حقاً مطلقاً يكفله الدستور ويتمتع به جميع المواطنين وغير مكلف، وهو عبارة عن بيان تتقدم به الجمعية إلى وزارة الداخلية فتحصل بالمقابل على "العلم والخبر"، ولا تحتاج إلى ترخيص للبدء بنشاطها. ولكن وبالرغم من أن قانون ١٩٠٩ سُنَّ ليرعى كل أنواع الجمعيات إلا أن العديد من فئاتها استثيت من مجاله، مما حرّمها، تالياً، من الإستفادة من نظام الإشعار (العلم والخبر) الليبرالي، وأخضعها لسلطة نظام الترخيص^{٥١} كجمعيات الشباب والرياضة التي تخضع لنظام خاص^{٥٢} والجمعيات الأجنبية^{٥٣}.

وليس للوزارة أو الإدارة أن تمتنع عن تسليم "العلم والخبر" إلا إذا كان البيان لا يشمل المعلومات المفروضة قانوناً. أو إذا كان موضوع الجمعية مستنداً إلى أساس غير مشروع ومخالفاً لأحكام القوانين والأنظمة والآداب العامة المرعية الإجراء. وفي هذه الحالة يجب أن يتبع رفض تسليم العلم والخبر حلّ الجمعية بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء^{٥٤}. وفي هذه الحالة يجوز للجمعية مراجعة مجلس شوري الدولة الذي يصدر قرارات ملزمة.

٥٠٠ نظام النزاهة الوطني - لبنان ٢٠١١.

٥٠١ دراسة حول التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني - حالة لبنان أيلول ٢٠١٤.

٥٠٢ القانون رقم ١٦ الصادر بتاريخ ١٥/١٢/١٩٧٢.

٥٠٣ قرار رقم ٣٦٩ ل.ر الصادر بتاريخ ١٢/١٢/١٩٣٩.

٥٠٤ تعميم رقم ٢٠٠٦/١٠ صادر عن وزارة الداخلية والبلديات.

والجمعيات التي لا تُعلم وزارة الداخلية بإنشائها تعتبر سرّية وهي محظورة قانوناً. كذلك بالنسبة لجمعيات المثليين (ذكوراً وإناثاً) ومتحولي الجنس والمُساءلة فهي تعتبر جمعيات غير قانونية في لبنان إذ يجرّم عليها قانون العقوبات في المادة ٥٣٤ كونها ”مجامعة على خلاف الطبيعة“^{٥٥} وتُعدّ منظمات المجتمع المدني حرّة في الإنخراط في جهود مناصرة الحقوق وانتقاد الحكومة. ولم يتوان المجتمع المدني يوماً عن استخدام مختلف الوسائل لإيصال قضايه إلى المعنيين^{٥٦} وهنا لا بد من الإشارة إلى المبادرة التي ولدت بتعاون أربع هيئات هي، المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين، المركز اللبناني للتدريب النقابي والمكتب التمثيلي للمنطقة العربية في الاتحاد الدولي لنقابات الخدمات، والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، والتي لا تزال مجرد فكرة، لتأسيس منتدى حوار اجتماعي يكون بمثابة ”مجلس اقتصادي اجتماعي ظل“، يهدف لوضع رؤية محددة لمعالجة القضايا الاجتماعية والإقتصادية الملحة.^{٥٧}

أما بالنسبة للإعفاءات الضريبية، فلقد أخذها المشرع اللبناني بعين الاعتبار فأعفى من الضريبة منظمات المجتمع المدني التي تُدرج في نظامها الداخلي عدم توخي الربح. ويشمل هذا الإعفاء الموظفين المتطوعين. أما بالنسبة للموظفين لديها الذين هم غير متطوعين فلا يشملهم الإعفاء من الضريبة.

الموارد (الممارسة)

٢. إلى أي مدى تتوافر لمنظمات المجتمع المدني الموارد المالية والبشرية اللازمة لكي تعمل وتدير أنشطتها بفعالية؟

الدرجة ٢٥

بشكل عام، تعاني أغلب منظمات المجتمع المدني من مشكلة ضخمة في الموارد المالية والبشرية تهدد بقاءها.

إن التمويل هو أكثر الأشياء التي تفسد المجتمع المدني^{٥٨}:

لا يمكن لأي منظمة مجتمع مدني في لبنان أن تعتمد على مصدر واحد للتمويل أو مانح واحد. ولا يمكن لهذه المنظمات الإعتماد على مصادر التمويل المحلية إذ إن الدولة واقعة تحت عجز ومديونية ومواردها ضئيلة. وبالرغم من وجود عقود مع بعضها من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية التي تعتمد برنامج العقود المشتركة مع الهيئات الأهلية في مجالي الرعاية والتنمية فهي غير منفّذة منذ عام ٢٠٠٥^{٥٩}. كذلك يوجد عقود لبرنامج لتنفيذ العديد من المشاريع بالتنسيق مع المجتمع المدني، مشتركة مع وزارة البيئة والهيئات الأهلية البيئية.^{٦٠}

٥٥-٥٦-٥٧-٥٨-٥٩-٦٠-٦١-٦٢-٦٣-٦٤-٦٥-٦٦-٦٧-٦٨-٦٩-٧٠-٧١-٧٢-٧٣-٧٤-٧٥-٧٦-٧٧-٧٨-٧٩-٨٠-٨١-٨٢-٨٣-٨٤-٨٥-٨٦-٨٧-٨٨-٨٩-٩٠-٩١-٩٢-٩٣-٩٤-٩٥-٩٦-٩٧-٩٨-٩٩-١٠٠-١٠١-١٠٢-١٠٣-١٠٤-١٠٥-١٠٦-١٠٧-١٠٨-١٠٩-١١٠-١١١-١١٢-١١٣-١١٤-١١٥-١١٦-١١٧-١١٨-١١٩-١٢٠-١٢١-١٢٢-١٢٣-١٢٤-١٢٥-١٢٦-١٢٧-١٢٨-١٢٩-١٣٠-١٣١-١٣٢-١٣٣-١٣٤-١٣٥-١٣٦-١٣٧-١٣٨-١٣٩-١٤٠-١٤١-١٤٢-١٤٣-١٤٤-١٤٥-١٤٦-١٤٧-١٤٨-١٤٩-١٥٠-١٥١-١٥٢-١٥٣-١٥٤-١٥٥-١٥٦-١٥٧-١٥٨-١٥٩-١٦٠-١٦١-١٦٢-١٦٣-١٦٤-١٦٥-١٦٦-١٦٧-١٦٨-١٦٩-١٧٠-١٧١-١٧٢-١٧٣-١٧٤-١٧٥-١٧٦-١٧٧-١٧٨-١٧٩-١٨٠-١٨١-١٨٢-١٨٣-١٨٤-١٨٥-١٨٦-١٨٧-١٨٨-١٨٩-١٩٠-١٩١-١٩٢-١٩٣-١٩٤-١٩٥-١٩٦-١٩٧-١٩٨-١٩٩-٢٠٠-٢٠١-٢٠٢-٢٠٣-٢٠٤-٢٠٥-٢٠٦-٢٠٧-٢٠٨-٢٠٩-٢١٠-٢١١-٢١٢-٢١٣-٢١٤-٢١٥-٢١٦-٢١٧-٢١٨-٢١٩-٢٢٠-٢٢١-٢٢٢-٢٢٣-٢٢٤-٢٢٥-٢٢٦-٢٢٧-٢٢٨-٢٢٩-٢٣٠-٢٣١-٢٣٢-٢٣٣-٢٣٤-٢٣٥-٢٣٦-٢٣٧-٢٣٨-٢٣٩-٢٤٠-٢٤١-٢٤٢-٢٤٣-٢٤٤-٢٤٥-٢٤٦-٢٤٧-٢٤٨-٢٤٩-٢٥٠-٢٥١-٢٥٢-٢٥٣-٢٥٤-٢٥٥-٢٥٦-٢٥٧-٢٥٨-٢٥٩-٢٦٠-٢٦١-٢٦٢-٢٦٣-٢٦٤-٢٦٥-٢٦٦-٢٦٧-٢٦٨-٢٦٩-٢٧٠-٢٧١-٢٧٢-٢٧٣-٢٧٤-٢٧٥-٢٧٦-٢٧٧-٢٧٨-٢٧٩-٢٨٠-٢٨١-٢٨٢-٢٨٣-٢٨٤-٢٨٥-٢٨٦-٢٨٧-٢٨٨-٢٨٩-٢٩٠-٢٩١-٢٩٢-٢٩٣-٢٩٤-٢٩٥-٢٩٦-٢٩٧-٢٩٨-٢٩٩-٣٠٠-٣٠١-٣٠٢-٣٠٣-٣٠٤-٣٠٥-٣٠٦-٣٠٧-٣٠٨-٣٠٩-٣١٠-٣١١-٣١٢-٣١٣-٣١٤-٣١٥-٣١٦-٣١٧-٣١٨-٣١٩-٣٢٠-٣٢١-٣٢٢-٣٢٣-٣٢٤-٣٢٥-٣٢٦-٣٢٧-٣٢٨-٣٢٩-٣٣٠-٣٣١-٣٣٢-٣٣٣-٣٣٤-٣٣٥-٣٣٦-٣٣٧-٣٣٨-٣٣٩-٣٤٠-٣٤١-٣٤٢-٣٤٣-٣٤٤-٣٤٥-٣٤٦-٣٤٧-٣٤٨-٣٤٩-٣٥٠-٣٥١-٣٥٢-٣٥٣-٣٥٤-٣٥٥-٣٥٦-٣٥٧-٣٥٨-٣٥٩-٣٦٠-٣٦١-٣٦٢-٣٦٣-٣٦٤-٣٦٥-٣٦٦-٣٦٧-٣٦٨-٣٦٩-٣٧٠-٣٧١-٣٧٢-٣٧٣-٣٧٤-٣٧٥-٣٧٦-٣٧٧-٣٧٨-٣٧٩-٣٨٠-٣٨١-٣٨٢-٣٨٣-٣٨٤-٣٨٥-٣٨٦-٣٨٧-٣٨٨-٣٨٩-٣٩٠-٣٩١-٣٩٢-٣٩٣-٣٩٤-٣٩٥-٣٩٦-٣٩٧-٣٩٨-٣٩٩-٤٠٠-٤٠١-٤٠٢-٤٠٣-٤٠٤-٤٠٥-٤٠٦-٤٠٧-٤٠٨-٤٠٩-٤١٠-٤١١-٤١٢-٤١٣-٤١٤-٤١٥-٤١٦-٤١٧-٤١٨-٤١٩-٤٢٠-٤٢١-٤٢٢-٤٢٣-٤٢٤-٤٢٥-٤٢٦-٤٢٧-٤٢٨-٤٢٩-٤٣٠-٤٣١-٤٣٢-٤٣٣-٤٣٤-٤٣٥-٤٣٦-٤٣٧-٤٣٨-٤٣٩-٤٤٠-٤٤١-٤٤٢-٤٤٣-٤٤٤-٤٤٥-٤٤٦-٤٤٧-٤٤٨-٤٤٩-٤٥٠-٤٥١-٤٥٢-٤٥٣-٤٥٤-٤٥٥-٤٥٦-٤٥٧-٤٥٨-٤٥٩-٤٦٠-٤٦١-٤٦٢-٤٦٣-٤٦٤-٤٦٥-٤٦٦-٤٦٧-٤٦٨-٤٦٩-٤٧٠-٤٧١-٤٧٢-٤٧٣-٤٧٤-٤٧٥-٤٧٦-٤٧٧-٤٧٨-٤٧٩-٤٨٠-٤٨١-٤٨٢-٤٨٣-٤٨٤-٤٨٥-٤٨٦-٤٨٧-٤٨٨-٤٨٩-٤٩٠-٤٩١-٤٩٢-٤٩٣-٤٩٤-٤٩٥-٤٩٦-٤٩٧-٤٩٨-٤٩٩-٥٠٠-٥٠١-٥٠٢-٥٠٣-٥٠٤-٥٠٥-٥٠٦-٥٠٧-٥٠٨-٥٠٩-٥١٠-٥١١-٥١٢-٥١٣-٥١٤-٥١٥-٥١٦-٥١٧-٥١٨-٥١٩-٥٢٠-٥٢١-٥٢٢-٥٢٣-٥٢٤-٥٢٥-٥٢٦-٥٢٧-٥٢٨-٥٢٩-٥٣٠-٥٣١-٥٣٢-٥٣٣-٥٣٤-٥٣٥-٥٣٦-٥٣٧-٥٣٨-٥٣٩-٥٤٠-٥٤١-٥٤٢-٥٤٣-٥٤٤-٥٤٥-٥٤٦-٥٤٧-٥٤٨-٥٤٩-٥٥٠-٥٥١-٥٥٢-٥٥٣-٥٥٤-٥٥٥-٥٥٦-٥٥٧-٥٥٨-٥٥٩-٥٦٠-٥٦١-٥٦٢-٥٦٣-٥٦٤-٥٦٥-٥٦٦-٥٦٧-٥٦٨-٥٦٩-٥٧٠-٥٧١-٥٧٢-٥٧٣-٥٧٤-٥٧٥-٥٧٦-٥٧٧-٥٧٨-٥٧٩-٥٨٠-٥٨١-٥٨٢-٥٨٣-٥٨٤-٥٨٥-٥٨٦-٥٨٧-٥٨٨-٥٨٩-٥٩٠-٥٩١-٥٩٢-٥٩٣-٥٩٤-٥٩٥-٥٩٦-٥٩٧-٥٩٨-٥٩٩-٦٠٠-٦٠١-٦٠٢-٦٠٣-٦٠٤-٦٠٥-٦٠٦-٦٠٧-٦٠٨-٦٠٩-٦١٠-٦١١-٦١٢-٦١٣-٦١٤-٦١٥-٦١٦-٦١٧-٦١٨-٦١٩-٦٢٠-٦٢١-٦٢٢-٦٢٣-٦٢٤-٦٢٥-٦٢٦-٦٢٧-٦٢٨-٦٢٩-٦٣٠-٦٣١-٦٣٢-٦٣٣-٦٣٤-٦٣٥-٦٣٦-٦٣٧-٦٣٨-٦٣٩-٦٤٠-٦٤١-٦٤٢-٦٤٣-٦٤٤-٦٤٥-٦٤٦-٦٤٧-٦٤٨-٦٤٩-٦٥٠-٦٥١-٦٥٢-٦٥٣-٦٥٤-٦٥٥-٦٥٦-٦٥٧-٦٥٨-٦٥٩-٦٦٠-٦٦١-٦٦٢-٦٦٣-٦٦٤-٦٦٥-٦٦٦-٦٦٧-٦٦٨-٦٦٩-٦٧٠-٦٧١-٦٧٢-٦٧٣-٦٧٤-٦٧٥-٦٧٦-٦٧٧-٦٧٨-٦٧٩-٦٨٠-٦٨١-٦٨٢-٦٨٣-٦٨٤-٦٨٥-٦٨٦-٦٨٧-٦٨٨-٦٨٩-٦٩٠-٦٩١-٦٩٢-٦٩٣-٦٩٤-٦٩٥-٦٩٦-٦٩٧-٦٩٨-٦٩٩-٧٠٠-٧٠١-٧٠٢-٧٠٣-٧٠٤-٧٠٥-٧٠٦-٧٠٧-٧٠٨-٧٠٩-٧١٠-٧١١-٧١٢-٧١٣-٧١٤-٧١٥-٧١٦-٧١٧-٧١٨-٧١٩-٧٢٠-٧٢١-٧٢٢-٧٢٣-٧٢٤-٧٢٥-٧٢٦-٧٢٧-٧٢٨-٧٢٩-٧٣٠-٧٣١-٧٣٢-٧٣٣-٧٣٤-٧٣٥-٧٣٦-٧٣٧-٧٣٨-٧٣٩-٧٤٠-٧٤١-٧٤٢-٧٤٣-٧٤٤-٧٤٥-٧٤٦-٧٤٧-٧٤٨-٧٤٩-٧٥٠-٧٥١-٧٥٢-٧٥٣-٧٥٤-٧٥٥-٧٥٦-٧٥٧-٧٥٨-٧٥٩-٧٦٠-٧٦١-٧٦٢-٧٦٣-٧٦٤-٧٦٥-٧٦٦-٧٦٧-٧٦٨-٧٦٩-٧٧٠-٧٧١-٧٧٢-٧٧٣-٧٧٤-٧٧٥-٧٧٦-٧٧٧-٧٧٨-٧٧٩-٧٨٠-٧٨١-٧٨٢-٧٨٣-٧٨٤-٧٨٥-٧٨٦-٧٨٧-٧٨٨-٧٨٩-٧٩٠-٧٩١-٧٩٢-٧٩٣-٧٩٤-٧٩٥-٧٩٦-٧٩٧-٧٩٨-٧٩٩-٨٠٠-٨٠١-٨٠٢-٨٠٣-٨٠٤-٨٠٥-٨٠٦-٨٠٧-٨٠٨-٨٠٩-٨١٠-٨١١-٨١٢-٨١٣-٨١٤-٨١٥-٨١٦-٨١٧-٨١٨-٨١٩-٨٢٠-٨٢١-٨٢٢-٨٢٣-٨٢٤-٨٢٥-٨٢٦-٨٢٧-٨٢٨-٨٢٩-٨٣٠-٨٣١-٨٣٢-٨٣٣-٨٣٤-٨٣٥-٨٣٦-٨٣٧-٨٣٨-٨٣٩-٨٤٠-٨٤١-٨٤٢-٨٤٣-٨٤٤-٨٤٥-٨٤٦-٨٤٧-٨٤٨-٨٤٩-٨٥٠-٨٥١-٨٥٢-٨٥٣-٨٥٤-٨٥٥-٨٥٦-٨٥٧-٨٥٨-٨٥٩-٨٦٠-٨٦١-٨٦٢-٨٦٣-٨٦٤-٨٦٥-٨٦٦-٨٦٧-٨٦٨-٨٦٩-٨٧٠-٨٧١-٨٧٢-٨٧٣-٨٧٤-٨٧٥-٨٧٦-٨٧٧-٨٧٨-٨٧٩-٨٨٠-٨٨١-٨٨٢-٨٨٣-٨٨٤-٨٨٥-٨٨٦-٨٨٧-٨٨٨-٨٨٩-٨٩٠-٨٩١-٨٩٢-٨٩٣-٨٩٤-٨٩٥-٨٩٦-٨٩٧-٨٩٨-٨٩٩-٩٠٠-٩٠١-٩٠٢-٩٠٣-٩٠٤-٩٠٥-٩٠٦-٩٠٧-٩٠٨-٩٠٩-٩١٠-٩١١-٩١٢-٩١٣-٩١٤-٩١٥-٩١٦-٩١٧-٩١٨-٩١٩-٩٢٠-٩٢١-٩٢٢-٩٢٣-٩٢٤-٩٢٥-٩٢٦-٩٢٧-٩٢٨-٩٢٩-٩٣٠-٩٣١-٩٣٢-٩٣٣-٩٣٤-٩٣٥-٩٣٦-٩٣٧-٩٣٨-٩٣٩-٩٤٠-٩٤١-٩٤٢-٩٤٣-٩٤٤-٩٤٥-٩٤٦-٩٤٧-٩٤٨-٩٤٩-٩٥٠-٩٥١-٩٥٢-٩٥٣-٩٥٤-٩٥٥-٩٥٦-٩٥٧-٩٥٨-٩٥٩-٩٦٠-٩٦١-٩٦٢-٩٦٣-٩٦٤-٩٦٥-٩٦٦-٩٦٧-٩٦٨-٩٦٩-٩٧٠-٩٧١-٩٧٢-٩٧٣-٩٧٤-٩٧٥-٩٧٦-٩٧٧-٩٧٨-٩٧٩-٩٨٠-٩٨١-٩٨٢-٩٨٣-٩٨٤-٩٨٥-٩٨٦-٩٨٧-٩٨٨-٩٨٩-٩٩٠-٩٩١-٩٩٢-٩٩٣-٩٩٤-٩٩٥-٩٩٦-٩٩٧-٩٩٨-٩٩٩-١٠٠٠-١٠٠١-١٠٠٢-١٠٠٣-١٠٠٤-١٠٠٥-١٠٠٦-١٠٠٧-١٠٠٨-١٠٠٩-١٠١٠-١٠١١-١٠١٢-١٠١٣-١٠١٤-١٠١٥-١٠١٦-١٠١٧-١٠١٨-١٠١٩-١٠٢٠-١٠٢١-١٠٢٢-١٠٢٣-١٠٢٤-١٠٢٥-١٠٢٦-١٠٢٧-١٠٢٨-١٠٢٩-١٠٣٠-١٠٣١-١٠٣٢-١٠٣٣-١٠٣٤-١٠٣٥-١٠٣٦-١٠٣٧-١٠٣٨-١٠٣٩-١٠٤٠-١٠٤١-١٠٤٢-١٠٤٣-١٠٤٤-١٠٤٥-١٠٤٦-١٠٤٧-١٠٤٨-١٠٤٩-١٠٥٠-١٠٥١-١٠٥٢-١٠٥٣-١٠٥٤-١٠٥٥-١٠٥٦-١٠٥٧-١٠٥٨-١٠٥٩-١٠٦٠-١٠٦١-١٠٦٢-١٠٦٣-١٠٦٤-١٠٦٥-١٠٦٦-١٠٦٧-١٠٦٨-١٠٦٩-١٠٧٠-١٠٧١-١٠٧٢-١٠٧٣-١٠٧٤-١٠٧٥-١٠٧٦-١٠٧٧-١٠٧٨-١٠٧٩-١٠٨٠-١٠٨١-١٠٨٢-١٠٨٣-١٠٨٤-١٠٨٥-١٠٨٦-١٠٨٧-١٠٨٨-١٠٨٩-١٠٩٠-١٠٩١-١٠٩٢-١٠٩٣-١٠٩٤-١٠٩٥-١٠٩٦-١٠٩٧-١٠٩٨-١٠٩٩-١١٠٠-١١٠١-١١٠٢-١١٠٣-١١٠٤-١١٠٥-١١٠٦-١١٠٧-١١٠٨-١١٠٩-١١١٠-١١١١-١١١٢-١١١٣-١١١٤-١١١٥-١١١٦-١١١٧-١١١٨-١١١٩-١١٢٠-١١٢١-١١٢٢-١١٢٣-١١٢٤-١١٢٥-١١٢٦-١١٢٧-١١٢٨-١١٢٩-١١٣٠-١١٣١-١١٣٢-١١٣٣-١١٣٤-١١٣٥-١١٣٦-١١٣٧-١١٣٨-١١٣٩-١١٤٠-١١٤١-١١٤٢-١١٤٣-١١٤٤-١١٤٥-١١٤٦-١١٤٧-١١٤٨-١١٤٩-١١٥٠-١١٥١-١١٥٢-١١٥٣-١١٥٤-١١٥٥-١١٥٦-١١٥٧-١١٥٨-١١٥٩-١١٦٠-١١٦١-١١٦٢-١١٦٣-١١٦٤-١١٦٥-١١٦٦-١١٦٧-١١٦٨-١١٦٩-١١٧٠-١١٧١-١١٧٢-١١٧٣-١١٧٤-١١٧٥-١١٧٦-١١٧٧-١١٧٨-١١٧٩-١١٨٠-١١٨١-١١٨٢-١١٨٣-١١٨٤-١١٨٥-١١٨٦-١١٨٧-١١٨٨-١١٨٩-١١٩٠-١١٩١-١١٩٢-١١٩٣-١١٩٤-١١٩٥-١١٩٦-١١٩٧-١١٩٨-١١٩٩-١٢٠٠-١٢٠١-١٢٠٢-١٢٠٣-١٢٠٤-١٢٠٥-١٢٠٦-١٢٠٧-١٢٠٨-١٢٠٩-١٢١٠-١٢١١-١٢١٢-١٢١٣-١٢١٤-١٢١٥-١٢١٦-١٢١٧-١٢١٨-١٢١٩-١٢٢٠-١٢٢١-١٢٢٢-١٢٢٣-١٢٢٤-١٢٢٥-١٢٢٦-١٢٢٧-١٢٢٨-١٢٢٩-١٢٣٠-١٢٣١-١٢٣٢-١٢٣٣-١٢٣٤-١٢٣٥-١٢٣٦-١٢٣٧-١٢٣٨-١٢٣٩-١٢٤٠-١٢٤١-١٢٤٢-١٢٤٣-١٢٤٤-١٢٤٥-١٢٤٦-١٢٤٧-١٢٤٨-١٢٤٩-١٢٥٠-١٢٥١-١٢٥٢-١٢٥٣-١٢٥٤-١٢٥٥-١٢٥٦-١٢٥٧-١٢٥٨-١٢٥٩-١٢٦٠-١٢٦١-١٢٦٢-١٢٦٣-١٢٦٤-١٢٦٥-١٢٦٦-١٢٦٧-١٢٦٨-١٢٦٩-١٢٧٠-١٢٧١-١٢٧٢-١٢٧٣-١٢٧٤-١٢٧٥-١٢٧٦-١٢٧٧-١٢٧٨-١٢٧٩-١٢٨٠-١٢٨١-١٢٨٢-١٢٨٣-١٢٨٤-١٢٨٥-١٢٨٦-١٢٨٧-١٢٨٨-١٢٨٩-١٢٩٠-١٢٩١-١٢٩٢-١٢٩٣-١٢٩٤-١٢٩٥-١٢٩٦-١٢٩٧-١٢٩٨-١٢٩٩-١٣٠٠-١٣٠١-١٣٠٢-١٣٠٣-١٣٠٤-١٣٠٥-١٣٠٦-١٣٠٧-١٣٠٨-١٣٠٩-١٣١٠-١٣١١-١٣١٢-١٣١٣-١٣١٤-١٣١٥-١٣١٦-١٣١٧-١٣١٨-١٣١٩-١٣٢٠-١٣٢١-١٣٢٢-١٣٢٣-١٣٢٤-١٣٢٥-١٣٢٦-١٣٢٧-١٣٢٨-١٣٢٩-١٣٣٠-١٣٣١-١٣٣٢-١٣٣٣-١٣٣٤-١٣٣٥-١٣٣٦-١٣٣٧-١٣٣٨-١٣٣٩-١٣٤٠-١٣٤١-١٣٤٢-١٣٤٣-١٣٤٤-١٣٤٥-١٣٤٦-١٣٤٧-١٣٤٨-١٣٤٩-١٣٥٠-١٣٥١-١٣٥٢-١٣٥٣-١٣٥٤-١٣٥٥-١٣٥٦-١٣٥٧-١٣٥٨-١٣٥٩-١٣٦٠-١٣٦١-١٣٦٢-١٣٦٣-١٣٦٤-١٣٦٥-١٣٦٦-١٣٦٧-١٣٦٨-١٣٦٩-١٣٧٠-١٣٧١-١٣٧٢-١٣٧٣-١٣٧٤-١٣٧٥-١٣٧٦-١٣٧٧-١٣٧٨-١٣٧٩-١٣٨٠-١٣٨١-١٣٨٢-١٣٨٣-١٣٨٤-١٣٨٥-١٣٨٦-١٣٨٧-١٣٨٨-١٣٨٩-١٣٩٠-١٣٩١-١٣٩٢-١٣٩٣-١٣٩٤-١٣٩٥-١٣٩٦-١٣٩٧-١٣٩٨-١٣٩٩-١٤٠٠-١٤٠١-١٤٠٢-١٤٠٣-١٤٠٤-١٤٠٥-١٤٠٦-١٤٠٧-١٤٠٨-١٤٠٩-١٤١٠-١٤١١-١٤١٢-١٤١٣-١٤١٤-١٤١٥-١٤١٦-١٤١٧-١٤١٨-١٤١٩-١٤٢٠-١٤٢١-١٤٢٢-١٤٢٣-١٤٢٤-١٤٢٥-١٤٢٦-١٤٢٧-١٤٢٨-١٤٢٩-١٤٣٠-١٤٣١-١٤٣٢-١٤٣٣-١٤٣٤-١٤٣٥-١٤٣٦-١٤٣٧-١٤٣٨-١٤٣٩-١٤٤٠-١٤٤١-١٤٤٢-١٤٤٣-١٤٤٤-١٤٤٥-١٤٤٦-١٤٤٧-١٤٤٨-١٤٤٩-١٤٥٠-١٤٥١-١٤٥٢-١٤٥٣-١٤٥٤-١٤٥٥-١٤٥٦-١٤٥٧-١٤٥٨-١٤٥٩-١٤٦٠-١٤٦١-١٤٦٢-١٤٦٣-١٤٦٤-١٤٦٥-١٤٦٦-١٤٦٧-١٤٦٨-١٤٦٩-١٤٧٠-١٤٧١-١٤٧٢-١٤٧٣-١٤٧٤-١٤٧٥-١٤٧٦-١٤٧٧-١٤٧٨-١٤٧٩-١٤٨٠-١٤٨١-١٤٨٢-١٤٨٣-١٤٨٤-١٤٨٥-١٤٨٦-١٤٨٧-١٤٨٨-١٤٨٩-١٤٩٠-١٤٩١-١٤٩٢-١٤٩٣-١٤٩٤-١٤٩٥-١٤٩٦-١٤٩٧-١٤٩٨-١٤٩٩-١٥٠٠-١٥٠١-١٥٠٢-١٥٠٣-١٥٠٤-١٥٠٥-١٥٠٦-١٥٠٧-١٥٠٨-١٥٠٩-١٥١٠-١٥١١-١٥١٢-١٥١٣-١٥١٤-١٥١٥-١٥١٦-١٥١٧-١٥١٨-١٥١٩-١٥٢٠-١٥٢١-١٥٢٢-١٥٢٣-١٥٢٤-١٥٢٥-١٥٢٦-١٥٢٧-١٥٢٨-١٥٢٩-١٥٣٠-١٥٣١-١٥٣٢-١٥٣٣-١٥٣٤-١٥٣٥-١٥٣٦-١٥٣٧-١٥٣٨-١٥٣٩-١٥٤٠-١٥٤١-١٥٤٢-١٥٤٣-١٥٤٤-١٥٤٥-١٥٤٦-١٥٤٧-١٥٤٨-١٥٤٩-١٥٥٠-١٥٥١-١٥٥٢-١٥٥٣-١٥٥٤

٣. إلى أي مدى تتوفر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير من دون وجه حق في أنشطة منظمات المجتمع المدني؟
الدرجة ١٠٠

تتوافر ضمانات قانونية متكاملة لمنع تدخلات الغير من دون وجه حق في أنشطة منظمات المجتمع المدني. والطابع الاستقلالي لهذه المنظمات يسمح لها بأن تعمل على الأرض وتضطلع بدور هام في النظام الديمقراطي اللبناني.

إن كل مواطن لبناني بلغ الـ ٢٠ من عمره له الحرية والحق في تشكيل المنظمات. ويكفل الدستور اللبناني حرية تأسيس المنظمات والمشاركة في أعمالها بغض النظر عن الأيديولوجية السياسية أو الدين أو الأهداف، على ألا تمس بما ذكرناه سابقاً وبالتفصيل "في الموارد القانون". وهذه المحظورات محصورة باحترام القوانين المرعية الإجراء والنظام العام والآداب العامة، وهي صريحة وواضحة في قانون عام ١٩٠٩.

ولا يوجد ما ينص على عضوية الدولة في مجالس إدارات منظمات المجتمع المدني، ولا يوجد أنظمة قانونية تسمح بحضور ممثلين عن الدولة بشكل إلزامي لاجتماعات هذه المنظمات التي تحافظ على خصوصيتها. ولكن قبل عام ٢٠٠٦ كان مفروض حضور مندوب عن وزارة الداخلية عند إجراء الانتخابات، إلا أن الوضع تغير بعد صدور قرار عن وزارة الداخلية بهذا الشأن عام ٢٠٠٦.

٤. إلى أي مدى من حيث الممارسة تمنع منظمات المجتمع المدني تدخلات الغير في أنشطتها من دون وجه حق؟
الدرجة ٨٠

تعمل منظمات المجتمع المدني بحرية ولا تخضع إلا لقواعد الإشراف المعقولة المرتبطة بمصالح عامة واضحة ومشروعة.

كما في القانون كذلك في الممارسة، تُعد منظمات المجتمع المدني حرة في العمل دون تدخلات حكومية بدون وجه حق. ولا يوجد في الوقت الراهن أية أمثلة على تدخل الحكومة بمنظمات المجتمع المدني لتحقيق مصالح لها. وكذلك لم يكن يوجد أية أمثلة على قيام مسؤولين بالدولة بتهديد أو مضايقة أو مهاجمة فاعلين بالمجتمع المدني، إذ نشهد في لبنان نشاطاً بارزاً للحراك المدني لمحاسبة المجلس النيابي على أذائه وضد التمديد لنفسه معتبرين أن السلطة التشريعية فاقدة للشرعية. وهنا لا بد من أن نفرّق بين مفهوم الدولة المدنية، على ما نص عليه الدستور اللبناني والقوانين التنظيمية التي تعتبر على خلاف مع الواقع اللبناني وبين المجموعات المدنية التي تتحرك للمطالبة بمصالح عامة خارج إطار الدولة، وهي مؤلفة من بعض المجموعات أو الجمعيات ذات خلفية طائفية أو حزبية. ويوجد تحركات تبدأ بمبادئ معينة كالتحرك لإسقاط النظام الطائفي، ولكن التدخلات تسقطها بطريقة مخفية، ولديهم أساليبهم. كأن يتبنى حزب معين هذه الفكرة حتى يصار إلى عدم قبولها من باقي الأفرقاء. وفي بعض الحالات نجد أن بعض مكونات المجتمع المدني هي اقوى من الدول بحيث لا تجرؤ أجهزة على الدخول إلى مناطق لتطبيق القانون والقبض على المتهمين بالإخلال بالنظام العام، بينما نرى ان تطبيق القانون يجري بشكل طبيعي في مناطق أخرى.

٥. إلى أي مدى تتوفر الشفافية في منظمات المجتمع المدني؟ الدرجة ٥٠

في حين تُكشف عادةً منظمات المجتمع المدني عن المعلومات ذات الصلة بأنشطتها، فإنها عادةً ما تكون معلومات جزئية و/أو قديمة.

إن عدداً قليلاً من منظمات المجتمع المدني تُوفّر للجمهور العام، وبشكل منتظم، معلومات عن نشاطاتها، ولديها تقارير سنوية. أما بالنسبة للتقارير المالية فهي تقدمها إلى وزارة الداخلية في كل سنة، وبالقدر الذي يفرضه القانون، ويعتبر البعض أن أكثر الجمعيات تقدم تقارير بمعظمها غير دقيقة. أما فيما يتعلق بالجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، فهي مثال يُقتدى بالشفافية، إذ تُنشر كل التقارير السنوية التي تحتوي على كل المشاريع والأنشطة التي يتم العمل عليها خلال العام، وبالتالي يتم تحديد الممولين والراعين (Sponsors) لكافة المشاريع مع نبذة عن كل منهم مع الرابط الإلكتروني للمؤسسات الخاصة بهم، إذا أرادوا معرفة المزيد من التفاصيل فيما يتعلق بهذا المشروع أو ذاك.

٦. إلى أي مدى تخضع منظمات المجتمع المدني للمحاسبة أمام الفئات المعنية بها؟ الدرجة ٢٥

حرية إدارة الجمعيات نظمها المادة ٦ من قانون الجمعيات ولم ينص القانون على أي تدابير لجهة الإشراف على انتخابات الجمعيات لهيئتها الإدارية. ولكن لا بد من الإشارة إلى أنه كانت وزارة الداخلية تراقب هذه الانتخابات وتشرف عليها، إلى أن صدر قرار عن مجلس الوزراء واجتهاد عن مجلس الشورى منعا هذه الرقابة.

إن مبدأ حرية إدارة الجمعية ليس مطلقاً، فحدوده هي التي نص عليها القانون بصورة حصرية وهي على نوعين، موجبات ينبغي على الجمعية مراعاتها فيما يتعلق بمن يحق له الإنتساب إلى الجمعية بالنسبة للسن بحيث تمنع انتساب من هو دون العشرين سنة من العمر، وهو سن الرشد كما حدده القانون^{٥١٦}، وكذلك حظر القانون انتساب المحكوم عليه بجناية أو المحروم من حقوقه المدنية وموجبات تتعلق بالأعمال التي تقوم بها الجمعية و التي تخدم موضوعها دون أي استثناء، كواجب تقديم تقارير دورية لوزارة الداخلية^{٥١٧} كالتعديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها^{٥١٨} ما خلا ما منعه القانون.

إن الرقابة الداخلية التي تخضع لها منظمات المجتمع تجربها أجهزة الجمعية نفسها، وتنحصر إجمالاً بالهيئة العامة للجمعية (أو الجمعية العمومية) كما يمكن أن يمارسها مفوض المراقبة (في حال وجوده) فيما خص الأمور المالية وهذه الرقابة هي دائماً مؤخرة، أي لاحقة.

وفي أغلب الأحيان، وبما أن أكثر هذه الجمعيات تتشكل من أصدقاء قرروا العمل في الحقل العام نلاحظ أن الجميع يضعون ثقتهم إما في رئيس الجمعية منفرداً أو في عدد من أعضاء هيئتها الإدارية، ويتنازلوا طوعاً عن كل مساءلة أو محاسبة إلا في حال الخطأ الفادح أو التجاوز الكبير لحد السلطة. ولكن يبقى العدد القليل من هذه الجمعيات الذي يعتبر ذو فعالية ملحوظة والذي يوجد لديه مجالس إدارة فعالة في توفير الإشراف على أنشطة المنظمة بحيث أن لكل دوره.

٧. إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد نزاهة منظمات المجتمع المدني مضمونة؟ الدرجة ٥٠

بشكل عام، تتبنى منظمات المجتمع المدني منهجاً إرتجالياً قوامه ردود الأفعال إزاء ضمان نزاهة العاملين ومجالس الإدارة، بما في ذلك بعض العناصر التالية فقط وهي إنفاذ القواعد القائمة، والتقصّي في ادعاءات سوء السلوك، وإنزال العقوبات على سوء السلوك مع تدريب العاملين على قضايا النزاهة.

إن الجهود المبذولة في أوساط منظمات المجتمع المدني للتنظيم الذاتي تُعتبر شكلية أكثر منها جدية. ولا يوجد مدونة سلوك تشمل كل قطاع منظمات المجتمع المدني.

٧. إلى أي مدى يعد المجتمع المدني ناشطاً وناجحاً في تحميل الحكومة المسؤولية على تصرفاتها؟
الدرجة ٥٠

في حين تعدّ منظمات المجتمع المدني نشطة نوعاً ما في السعي لتحميل الحكومة المسؤولية، فإن فعالية أنشطتها هذه مختصرة، وتعتبر خجولة نوعاً ما خاصة إذا قورنت بمستوى الفساد في لبنان. هناك حملات يقوم بها المجتمع المدني في أنشطة مكافحة الفساد.

إن دور المجتمع المدني كجهة رقابة عمومية هو ليس فاعلاً على المستوى المطلوب في لبنان، و يعتبر دون تأثير على الحكومة. والواقع يوجزه القول التالي: "يمكن لأي كان أن ينشئ منظمة في لبنان، ولكن لا يمكن لأي منظمة أن تحدث تغييرات مجدية وملموسة".^{٥١٩}

ومما لا شك فيه أن معظم المشاكل التي يعاني منها المجتمع والمواطن في لبنان يلقي مناصرة هيئات ومنظمات المجتمع المدني التي تتضامن للمطالبة بحقوق المواطنين، إن كانت إجتماعية أو إقتصادية أو ربما سياسية.

ولما كانت التظاهرات والبيانات والمحاضرات لم تعد فعالة كما السابق في استقطاب المؤيدين فدخلت الجمعيات معترك "الإعلام الاجتماعي" وكذلك بما يسمى "المناصرة عبر الفيديو" وعليه انطلقت الجمعيات في إنتاج أفلامها الخاصة لدعم قضاياها، آملة تحريك الرأي العام تجاهها.^{٥٢٠}

وللأسف إن منظمات المجتمع المدني، وبالرغم من سعيها لتحميل الحكومة المسؤولية، نرى أن الحكومة لا تأخذ على محمل الجد هذه المطالب أو تلمس نتيجة إيجابية لهذه التحركات.

٩. إلى أي مدى ينخرط المجتمع المدني بنشاط في مبادرات إصلاح السياسات المتعلقة بمحاربة الفساد؟
الدرجة ٥٠

في حين تتعاون منظمات المجتمع المدني مع الأطراف المعنية الأخرى بشأن مبادرات الإصلاح بمجال محاربة الفساد، فإن دورها بشكل عام قوامه ردود أفعال، وهذه المبادرات لا تلقى الإهتمام ولا الدعم من القيادة.

يحاول المجتمع المدني الإنخراط بنشاط في مبادرات إصلاح السياسات المتعلقة بمحاربة الفساد. وعليه نرى الجمعيات، التي تناولناها في المقدمة، والصحافة وبرامج تلفزيونية لا تزال، وبكل إصرار، تسعى للكشف عن مرتكبي الفساد حتى ولو تعرّضوا للملاحقة، كما هو حاصل أحياناً كونه لا يوجد قانون يحمي كاشفي الفساد.

وهنا لا بد من الإشادة بالدور الذي تقوم به الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في لبنان، وعبر هذه الدراسة حول تقييم نظام النزاهة في لبنان الذي يُؤمل منه الكثير لأنه يُظهر وبطريقة علمية أكثر منها نظرية الثغرات الموجودة في القوانين لتصحيحها، وكذلك بالنسبة للمواد القانونية غير الموجودة بغية اقتراحها، وإقرار تلك الموجودة في أدرج المجلس النيابي،^{٥٢١} والتي تساعد على مكافحة الفساد، وعددها سبعة وهي إما بصيغة مشاريع قوانين من قبل مجلس الوزراء أو اقتراحات قوانين تقدم بها عدد من النواب.^{٥٢٢} ولقد تناولناها بمعظمها خلال هذه الدراسة عبر الإقتراحات والمبادئ والممارسة الجيدة كي يستفاد منها على كافة الصعد ويُنجَز الإصلاح المنشود.

وفي مسح أجري تحت إشراف وزارة الشؤون الإجتماعية، سُئل نحو ٣٣٦٠ منظمة غير حكومية عن آرائها فيما يتعلق بعلاقة التعاون ما بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية: ٦٨٪ من المقابلات اعتبرت أن ليس ثمة تعاون (محافظة لبنان الشمالي ٩٣٪ لا يرون تعاون).^{٥٢٣}

إن الواقع اللبناني، أي في نظامه الطائفي، لا يساعد كثيراً على التقدم في هذا الشأن، لأن ما هو حاصل على هذا الصعيد هو فقدان للتناغم بين المجتمع والنظام، بفعل تحرك الأول وجمود الثاني. لذلك إيجاد نظام سياسي جديد أصبح واجباً في الوقت الراهن.

٥٢١ UNDP Main Lebanese Anti - Corruption Araft Law - أبرز مشاريع واقتراحات قوانين مكافحة الفساد كانون الأول ٢٠١٣. المصدر نفسه.
٥٢٢ - Evaluation of the Non (٢٠٠٨ Lebanese Ministry of Social Affairs (june ٥٢٣ Governmental Organizations. National assessment, prepared by Etudes et Consultations Economiques

٥١٩ شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، دراسة التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني - من إعداد شادن الضعيف - حالة لبنان - بيروت ٢٠١٤.
٥٢٠ مقالة بعنوان الـ NGOs تكتشف "المناصرة عبر الفيديو" - العدد ٢١٧٧ تاريخ ١٦/١٢/٢٠١٣ - www.al-akhbar.com/mode ١٩٧٠٩٠.

الاقتراحات

- ١- بناء ائتلاف مدني لإعادة بناء الدولة.
- ٢- الضغط والسعي لإقرار قانون حماية كاشفي الفساد.
- ٣- الضغط والسعي لإقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.
- ٤- الضغط والسعي لتحقيق كل الإستحقاقات من انتخاب رئيس للجمهورية إلى انتخاب أعضاء المجلس نيابي.
- ٥- تخفيض سن الإنتساب إلى الجمعيات من ١٨ إلى ٢٠ سنة.
- ٦- وضع إحصاء شامل يتناول جميع الجمعيات في لبنان ليكون قاعدة معلومات يمكن الوثوق بها.
- ٧- مكنتة العمليات والإحصاءات في وزارة الداخلية ونشر المعلومات على الشبكة العنكبوتية كي يمكن للجميع من الاطلاع عليها.
- ٨- أن تقوم وزارة الداخلية بإنشاء وحدة إدارية متخصصة تعنى بشؤون الجمعيات في جميع المحافظات ويكون من أولى مهامها وضع أدلة إجرائية تشرح مواد قانون الجمعيات كي يتصرف على مضمونها كل العاملين في مجال الجمعيات.
- ٩- قيام هذه الإدارة بإجراء دورات تدريبية للاطلاع المجتمع المدني على حقوقهم وواجباتهم بغية تنظيم العلاقة بينه وبين الوزارة والإدارات المعنية.



قطاع الأعمال

ولا بد في النهاية من إعطاء أصحاب الحق حقوقهم والإشارة إلى أن بعض المشاريع التجارية قد أعدت دراسات علمية لمحاربة الفساد ورفعتها إلى الحكومة دون أن تلاقى الصدى المرتجى.

وهناك سلّة مشاريع مقدّمة إلى المجلس النيابي ومن ضمنها مشروع قانون المنافسة - Law on Competition - والتي لا تزال كغيرها من قوانين المشاريع المتعلقة بمحاربة الفساد دون إقرار.^{٥٢٦}

كذلك بالنسبة لانضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية. إذ لا يمكن متابعة المفاوضات والوضع لا يزال على حاله من دون إكمال الإصلاحات. كذلك بالنسبة للإتفاقية مع الشراكة الأوروبية، فلقد التزمت الحكومة اللبنانية بالإصلاح الإداري عن طريق اعتماد الإجراءات التي باثروا بتطبيقها مع أوروبا الشرقية. إلا أن كل هذه الإصلاحات تبقى دون نتيجة إذا لم تبادر الدولة إلى تفعيل سلطات الرقابة على أعمال الموظفين، لأن هؤلاء يستفيدون من هذا الضعف ويستعملون خبرتهم العميقة في الشأن الإداري للتلاعب على القوانين وإعفاء المكلفين من دفع ما يفرضه عليهم القانون لقاء منافع شخصية تعود لهم، كأن يغض الموظف النظر عن تهرب بعض المؤسسات من الضريبة التي لا تصرح بكل أرباحها، ونتيجة لهذا الفلتان أصبح بعض الموظفين من كبار الأغنياء عوضاً أن تكون هذه الأموال للصالح العام وترتد إيجاباً على خزينة الدولة.^{٥٢٨}

كذلك بالنسبة لما يسمى قطاع الأعمال المكتوم، أي الجنّات الإقتصادية - Paradis Economique - التي تقدّر قيمتها بخمسة وأربعين في المئة من السوق المحلي. فالإنحراف الداخلي أخطر على الإقتصاد، إذ يوجد مجموعة محمية هي التي تستفيد من بقائها خارج نطاق الضرائب وتشكل حوالي الثلاثين في المئة^{٥٢٩} في أقل تقدير. هذا الأمر يعني أن الحكومة لا تجبي ضرائب بأكثر من ثلث الناتج المحلي الإجمالي.

إذ تنشأ شركات تتخذ مراكز لها فيما يسمى بالفردوس الضريبي، وتكون بتمويل رأس مال لبناني. تحقق هذه الشركات أرباحاً توزع على مساهميها، الذين هم طبعاً لبنانيون، ثم تدخل إلى لبنان للأشخاص بحماية قانونية السرية المصرفية. ويمكن لهذه العمليات أن تكون وسيلة من الوسائل المتبعة لتبييض الأموال أيضاً.^{٥٣٠}

لا تقيّم الشفافية الدولية إلاّ مؤسسات القطاع الخاص فقط تُعدّ التجارة في لبنان حرة، لا يحدّها أي حدّ سوى الإنتظام العام والآداب العامة. وقد كفلت وثيقة الوفاق الوطني^{٥٢٤} هذه الحرية في البند (و) من المادة الأولى حيث جاء فيها ما حرفيته: "النظام الإقتصادي حرّ، يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة". وعليه فإن النظام الإقتصادي في لبنان هو حرّ ويكفل المبادرة الفردية.

"إن مستوى الإنفتاح التجاري وغياب القيود على حركة الرساميل ورسوخ النظام الإقتصادي الحرّ الضامن للملكية الخاصة بكافة أشكالها والداعم للمبادرة الفردية التي لا تخضع لتوجيهات مركزية تحد من فعاليتها، هي عوامل وازنة في الإطار التنافسي الشامل الذي يطبع الإقتصاد الخاص في لبنان".^{٥٣٠}

إن التسهيلات الكبرى التي تعطيها القوانين ذات الصلة، لا تترجم فعلياً على أرض الواقع فيما يتعلق بتأسيس وتشكيل وإدارة عمليات المؤسسات التجارية الخاصة، وهو ما ينسحب أيضاً على الشركات بمختلف أشكالها. تنظر في الخلافات التجارية محاكم مختصة أو محاكم التحكيم، بحسب إتفاق المتخاصمين.

إن قطاع الأعمال يتمتع باستقلالية تامة ولا يتدخل في شؤونه أحد، إنما عليه تطبيق القوانين المرعية الإجراء. ولا تأخذ النشاطات الإقتصادية شكلها الرسمي إلا إذا تأسست أمام المراجع المختصة وفقاً للنصوص المعمول بها. وبعد التأسيس تصبح الأعمال التجارية الخاصة في حمى القانون ولا يحق لأحد التدخل في شؤونها. وهذا لا يعني أنها في منأى من تطبيق القوانين لضمان الشفافية في أنشطتها. إلا أن بعض رجال الأعمال في هذا القطاع عندهم من المهارة ما يكفي لتخطي النصوص القانونية وخاصة في حسن مسك الحسابات المالية.

إلا أن هذا التجاوز يبدو أنه وصل إلى نهايته مع اشتراط المصارف ضرورة تطبيق الشركات لنظام الحوكمة واعتماده بكل تفاصيله لكي تساعد على الاستثمار والحصول على التسهيلات المصرفية بالإضافة إلى تجاوز محنتها المالية التي تفاقمت مع الأحداث المحيطة بلبنان.

٥٢٦ النائب غسان مخيبر في ورشة العمل المتعلقة بالدراسة الحالية في أوتيل ريفيرا، ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤.
٥٢٧ مقابلة شخصية مع الأستاذ إبراهيم ثابت، عضو مجلس إدارة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠١٣ - ٢٠١٤.
تصريح وزير المال السابق، محمد الصفدي، بأن الخسارة في الجمارك تتجاوز الملياري دولار في السنة نتيجة لهذه التجاوزات.
مقابلة شخصية مع عدد من الأشخاص في غرفة التجارة في بيروت أرادوا أن تبقى أسمائهم غير معلنّة.
مقابلة شخصية مع الأستاذ أنطوان شنيغي، محام وخبير في قضايا الضرائب، ٢٠١٣ - ٢٠١٤.

٥٢٤ وثيقة اتفاق بين اللبنانيين، صدّقت في جلسة مجلس النواب بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥ على إنهاء الحرب الأهلية التي اندلعت عام ١٩٧٥.

٥٢٥ الأستاذ محمد شقير، رئيس مجلس إدارة غرفة التجارة والصناعة في بيروت - لبنان.

الهيكلة والتنظيم

تقسم الشركات التجارية في لبنان كالتالي:

- ١- شركة التضامن - Société en nom collective.
- ٢- شركة التوصية البسيطة - Société en commandite simple.
- ٣- شركة المحاصة - Société en participation.
- ٤- الشركة المغفلة - Société anonyme.
- ٥- الشركة المحدودة المسؤولية - Société a responsabilité limitée.
- ٦- شركة التوصية المساهمة - Société a commandite par action.
- ٧- الشركة القابضة (هولدينغ) - Holding.
- ٨- الشركة المحصور نشاطها خارج لبنان (أوف شور) - Off Shore.
- ٩- الشركات الأجنبية.

إن قطاع الأعمال في لبنان، أو ما يُعرف بالقطاع الخاص، منظم في قانون التجارة اللبناني الصادر في المرسوم الإشتراعي رقم ٣٠٤ تاريخ ١٢/٢٤/١٩٤٢. ولم يُعدّل هذا القانون كي يشمل مبادئ الشفافية ومحاربة الفساد Corporate Governance.

نصت الفقرة "د" من البند الثالث من إتفاق الطائف على أن "ينشأ مجلس إقتصادي إجتماعي تأميناً لمشاركة ممثلي مختلف القطاعات في صياغة السياسة الإقتصادية والإجتماعية للدولة وذلك عن طريق تقديم المشورة والإقتراحات". وقد تمّ ذلك بموجب القانون ٣٨٩^{٥٣١} الذي بموجبه "ينشأ مجلس إستشاري يدعى المجلس الإقتصادي والإجتماعي تتمثل فيه القاطاعات الإقتصادية والإجتماعية والمهنية الرئيسية".

وأنشأت كذلك جمعية رجال الأعمال اللبنانيين RDCL، مجموعة عمل متخصصة في أنظمة الإدارة والأخلاق في الأعمال^{٥٣٢}.

وأسست غرفة التجارة الدولية،^{٥٣٣} "الهيئة اللبنانية لمكافحة الفساد" بهدف تقديم قانون مكافحة الفساد والضغط على الحكومة والبرلمان اللبنانيين لاعتماده. ويعتمد عمل الهيئة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC^{٥٣٤}.

يعرض الجدول التالي المؤشرات التي توجز تقييم قطاع الأعمال من حيث قدرته على الحكم الداخلي، قواعد الحكم الصالح ودوره في نظام النزاهة في لبنان - أما الجزء المتبقي فيتضمن التقييم النوعي من كل مؤشر.

قطاع الأعمال			
النتيجة المحصّلة ٥٦%			
الممارسة	القانون	المؤشر	
٥٠	١٠٠	الموارد	السعة – Capacity ٨١%
٧٠	١٠٠	الاستقلالية	
٥٠	٥٠	الشفافية	الحوكمة- Governance ٥٠%
٥٠	٥٠	المحاسبة	
٥٠	٥٠	النزاهة	
٥٠	المشاركة في سياسات محاربة الفساد		الدور-Role ٣٨%
٢٥	دعم المجمع المدني / التواصل معه		

إن تقييم المؤشر يستند إلى الإجابة عن كل سؤال ورد في هذه الدراسة،

وهو يتراوح ما بين صفر ومئة.

- ١- بالنسبة للأحكام القانونية:
- الصفر، يعني أنه لا توجد أحكام قانونية.
- ٥٠، تعني أنه بالرغم من وجود مجموعة من القوانين فهي تحتوي على ثغرات.
- ١٠٠، تعني أن هناك أحكام قانونية متكاملة ومطبقة.
- ٢- بالنسبة للممارسة:
- الصفر، يعني عدم الممارسة.
- ٥٠، تعني غير مكتملة.
- ١٠٠، تعني مطبقة.

^{٥٣١} المادة ١ من قانون إنشاء المجلس الإقتصادي والإجتماعي رقم ٣٨٩ الصادر بتاريخ ١٢ كانون الثاني ١٩٩٥.

^{٥٣٢} RDCL - www.rdcL.org.lb

^{٥٣٣} www.iccwbo.org/worldwide-membership/national-committees/lcc-lebanon

^{٥٣٤} UNCAC- www.unodc.org

١. إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تمكّن من تشكيل وإدارة عمليات المؤسسات التجارية الخاصة؟ الدرجة ١٠

إن القوانين المتعلقة ببدء وتشغيل وإغلاق الأعمال التجارية واضحة ومستقيمة ويسهل تطبيقها، وتشتمل على المتطلبات المعقولة فقط والمطلوبة من مقدمي الطلبات. وأن الشركات التي لها محل رئيسي في لبنان، أيًا كانت جنسيتها، يجب تسجيلها في سجل التجارة المختص بمنطقة مركزها الرئيسي.^{٥٣٥}

من المفترض إن عملية تسجيل المؤسسات التجارية، مهما كان حجمها، لا يجب أن تستغرق أكثر من أربعة أيام. فالمستندات المطلوبة هي طلب من قبل صاحب العلاقة إلى أمانة السجل التجاري وصورة عن بطاقة الهوية، وتعبئة نموذج تصريح لإدارة الإحصاء المركزي ونموذج إستمارة كمبيوتر وسند إيجار أو سند ملكية.^{٥٣٦}

إذا كانت المستندات كاملة، يتخذ القاضي المشرف قراراً بإجراء الكشف على موقع المؤسسة. يتم الكشف ويضع الموظف المكلف من قبل القاضي تقريراً بواقع الحال ويأخذ صوراً فوتوغرافية للمكان.

يُعرض هذا التقرير على القاضي المشرف مجدداً لاتخاذ القرار المناسب بالرفض أو بتسجيل المؤسسة وإصدار شهادة التسجيل.^{٥٣٧}

المؤسف أنه نظرياً هذا ما تقوله النصوص، ولكن الواقع مختلف والتعقيدات الإدارية والروتين القاتل ودفع الرشاوي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عزوف العديد من رجال الأعمال والمستثمرين من إنشاء شركات في لبنان واختيار بلداناً، مثل الإمارات العربية المتحدة، حيث بأقل من ٢٤ ساعة يمكنهم تسجيل شركاتهم.

أما قواعد إدارة الديون، فهي تخضع للمحاكم المختصة، التي تعمل بشفافية مطلقة وبحضور المحامين، في جميع مراحلها... وصولاً إلى محاكم الإفلاس التي تتولى إعلان إفلاس التاجر الذي توقف نهائياً عن دفع أي من الديون المترتبة عليه، علماً أن إعلان الإفلاس وإدارته تتخذ حيزاً واسعاً من قانون التجارة،^{٥٣٨} أن ثلثه تقريباً قد خُصص لإدارة الديون، وذلك طبعاً حفاظاً على مصالح الجميع.

ولقد نظم قانون الموجبات والعقود أعمال الحل والتصفية^{٥٣٩} للشركات، فيتم بكل شفافية بحيث يعلن عن هذا الحل إما بإرادة أصحاب المشروع، أو بتطبيق نظامه الذي ينص على كيفية حله، أو بحكم قضائي.

وهذا الإعلان هو للإفساح في المجال أمام الدائنين وكل أصحاب الحقوق لاتخاذ الخطوات القانونية لحماية ديونهم.^{٥٤٠}

أما فيما يتعلق بحقوق الملكية الفكرية فهي موجودة ومحمية بموجب قانون خاص يحمل اسمها، ويعتمد المقاييس العالمية. ولكن قانون العلامات التجارية يعود إلى عام ١٩٢٤، وهو بالتالي بحاجة إلى تحديث. وهناك مشروع قانون بهذا الخصوص، لا يزال في أدرج المجلس النيابي. وبالنسبة لقانوني حماية حقوق المؤلف^{٥٤١} وبراءات الاختراع^{٥٤٢}، فإنهما يعتبران قوانين حديثة وهما مطابقين لأحكام منظمة التجارة العالمية WTO وإتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية TRIPS.

ولكن وبالرغم من كل هذه المحاولات، لا تزال القوانين اللبنانية التي ترعى تأسيس ونشاط الأعمال التجارية هي قوانين قديمة جداً وبحاجة إلى تحديث لمجارات التطور القانوني الذي سبقتنا إليه بلدان متعددة في منطقة الشرق الأوسط وأوروبا. فمثلاً عملية الـ Joint Venture، فهي غير منظمة، كذلك عمليات شركات الـ Offshore التي يُشترط لتأسيسها توافر ثلاثة أشخاص على الأقل وثلثون مليون ليرة لبنانية، ما يوازي ٢٠,٠٠٠ دولار أميركي، كذلك لا يوجد شركة بالشخص الواحد.

أما بالنسبة لتنفيذ العقود، فإن القانون اللبناني يعطيها الحماية عبر اللجوء إلى المحاكم. وكل إخلال بنصوص قانون التجارة يقع تحت صلاحية القضاء المختص الذي يعمل بفعالية عالية -بالرغم من البطء في العمل القضائي - خاصة وأن التجارة هي المكوّن الأساسي للاقتصاد اللبناني كون النظام اللبناني الرأسمالي حر^{٥٤٣}، بمعنى أن كل خلل يصيب العمل فيها ينعكس بصورة سلبية، قد تكون كارثية على الإقتصاد العام.

٥٣٨ المادة ٤٥٩ لغاية المادة ٦٦٧ من قانون التجارة.

٥٣٩ المادة ٩٠ لغاية المادة ٩٤٩ ضمناً من المصدر نفسه.

٥٤٠ المادة ٤٩٣ من المصدر نفسه.

٥٤١ قانون رقم ٧٥ الصادر بتاريخ ١٣ نيسان ١٩٩٩، يرمي إلى حماية الملكية الفكرية والأدبية والفنية.

٥٤٢ قانون براءات الاختراع رقم ٢٤٠ تاريخ ٧ آب ٢٠٠٠.

٥٤٣ مقالة للدكتور وسيم حرب حول الإختناق القضائي: Ar.wikipedia.org/w/index.php?title=.

٥٤٤ www.ministryinfo.gov.lb/subLebaneseEconomy/trade.aspx

٥٣٥ المادة ٢٦ من قانون التجارة.

٥٣٦ كتيب دليل وزارة العدل والسجل التجاري، صفحة ٨.

٥٣٧ المصدر نفسه.

٢. إلى أي مدى من حيث الممارسة يمكن إنشاء وتصريف أمور الأعمال التجارية الخاصة بفعالية؟ الدرجة ٥٠

بشكل عام، يتطلب بدء وتشغيل وإغلاق عمل تجاري استثماراً متوسطاً من حيث الوقت والتمويل.

كما في القانون كذلك في الممارسة، إن عملية تسجيل مؤسسة أعمال تجارية تُعد سهلة بالإجمال، كذلك بالنسبة للأيام الثلاث أو الأربعة التي تستغرقها هذه العملية.^{٥٤٥} بينما حسب مؤشر Competiveness، فهي تسعة أيام وكذلك بالنسبة لتقرير ممارسة أنشطة الأعمال^{٥٤٦} لعام ٢٠١٤.

أما بالنسبة للرسوم المتوجب دفعها، فهي للمؤسسة التجارية، أي المشروع الفردي الذي لا تديره شركة فهو مليونان وأربعمئة وتسعون ألف ليرة لبنانية، ما يوازي ١٦٦٠ دولار أميركي، وللشركة المحدودة المسؤولية: ٣ بالألف من الرأسمال المصرح به زائد، حوالي مليون ومئة وخمسة وعشرون ألف ليرة لبنانية، ما يوازي ٧٥٠ دولار أميركي كرسوم مقطوع، زائد أتعاب محاماة على تأسيس الشركة بقيمة ثلاثة ملايين وسبعمئة وخمسون ألف ليرة لبنانية، ما يوازي ٢٥٠٠ دولار أميركي وما فوق، ولشركات الأموال رسم رخصة بمليون ليرة لبنانية، ما يوازي ٦٦٦ دولار أميركي زائد خمسمئة ألف ليرة لبنانية لصندوق تعاضد القضاة أو ما يعادلها، ما يوازي ٣٣٣ دولار أميركي. رسم ١/٢٥ بالألف من رأسمال الشركة.

إستناداً إلى البند الأول من وثيقة الوفاق الوطني، التي أتينا على ذكرها في مقدمة البحث، حول النظام الإقتصادي الحرّ في لبنان، الذي يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة، نرى أن الملكية تحميها القوانين ذات الصلة ولم يسبق أن تذمّر أيّ مواطن أو مقيم من تقاعس القضاء في حماية ملكيته، ومهما كان نوع هذه الملكية أو طبيعة التعدي عليها. ولكن هناك الوجه الأخير الذي لا يجب أن يغيب عن بالنا، ألا وهو المدة التي تستغرقها الدعاوى والتي بالمعدل قد تزيد عن خمسة عشرة عاماً!

وعلى سبيل المثال، يُعتبر تقليد العلامات التجارية جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات اللبناني^{٥٤٧}، وقد تصل العقوبة، بحسب نص المادة ٧٠٣ منه، إلى الحبس لمدة أقصاها سنتين. ولكن لم يشمل قانون العقوبات جرائم المعلوماتية كونها نشأت بعده. ولقد تقدم النائب بطرس حرب في ٢٠١١/١٢/٠١ باقتراح قانون بالتعامل الإلكتروني في لبنان، وقد خُصص للجرائم الإلكترونية وللجانب الجزائي والعقوبات. والجديد في هذا الاقتراح هو تجريمه للأفعال التي تُرتكب بواسطة الوسائل الإلكترونية والتي لم يكن يعاقب عليها القانون اللبناني.

كذلك القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ المتعلق بتنظيم قطاع خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانية الذي فرض عقوبات وملاحقات قضائية على بعض المخالفات إذا كانت تشكل جرائم يعاقب عليها بموجب القوانين النافذة.

ولكن هناك مشكلة بالنسبة لحلّ الشركات وإغلاقها، أي في "تسكير الأعمال" - Closing Down - لحاجة أصحاب الشركة إلى براءة ذمة مالية^{٥٤٨}، وهنا يكمن الفساد^{٥٤٩}. إذ أن النيابة العامة المالية قد وضعت يدها على مستندات تثبت تزوير "براءات ذمة" في الضمان^{٥٥٠}.

ولا بد من الإشارة إلى المشروع الذي تقدمت به غرفة التجارة والصناعة لإقامة تسوية، كما حصل عام ١٩٩٤/١٩٩٣ مع هذه الشركات التي يبلغ عددها عشرات الآلاف^{٥٥١}.

كذلك بالنسبة لتنفيذ العقود، أصبح القضاء يتساهل أكثر مع المدين بتقسيط الإستحقاقات المتوجبة عليه، بينما يعتبر الدائن نفسه مغبوناً في هذا الإجراء^{٥٥٢}.

٥٤٨ قانون العقوبات رقم ٣٤٠ الصادر بتاريخ ٣٠ كانون ال ثاني ١٩٤٣.
٥٤٩ مقابلة شخصية مع الأستاذ وليد ناصر، محام في الإستئناف، ٢٠١٣- ٢٠١٤.
٥٥٠ ar.119079/www.newspaper.annahar.com/article
٥٥١ مقابلة شخصية مع عضو فاعل في غرفة التجارة والصناعة في بيروت الذي أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣- ٢٠١٤.
٥٥٢ المصدر نفسه.

٣. إلى أي مدى تتوفر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الأعمال التجارية الخاصة؟
الدرجة ١٠٠

تتوافر ضمانات قانونية متكاملة لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الأعمال التجارية الخاصة.

إن الدستور^{٥٥٣} وجميع القوانين المرعية تحمي التجارة من أي تدخل من قبل الغير، ومن دون وجه حق، في أنشطتها. وتوجد آليات للشكاوى ضد من يتدخل بدون وجه حق والحكم عليه بالتعويض. ولم يسبق أن اشتكى أي مواطن أو أية شركة أو مؤسسة لبنانية أو أجنبية من أي تدخل في أعمالها أو ضغوط عليها. وإذا حدث مثل هذا الأمر، فإن القضاء سرعان ما يتدخل ليعيد الأمور إلى نصابها.

إن النظام القانوني يعطي للمسؤولين الحكوميين أدواراً في العملية التجارية، منها على سبيل المثال: تسجيل المؤسسة التجارية أو الشركات التجارية يتم أمام المحاكم المختصة وفقاً لنصوص محددة وشروط محددة وواضحة توجب أن يكون جميع المؤسسين قد تجاوزوا سن الثامنة عشر، وأن لا يكونوا محكومين بعقوبات جنائية... وكذلك فإن تسجيل العلامات التجارية هو بدوره خاضع لنصوص قانونية واضحة. وتتكفل الدولة بحماية الأعمال التجارية من المنافسات غير المشروعة تطبيقاً لأحكام القانون الذي يحمي التجار من هذه المنافسة. أما التجارة بشكل عام، فهي حرة ولا يقيد أي قيد باستثناء احترام الآداب العامة والنظام العام.

والأعمال التجارية محمية من تدخلات الغير بدون وجه حق، ويمكن للتاجر الذي يشكو من أي تدخل من هذا النوع اللجوء إلى المحاكم المختصة لتحصيل حقوقه ووقف التدخلات. وأن جميع القوانين المعمول بها في لبنان تنص على وجوب التعويض على التاجر وغير التاجر إذا تدخل الغير في شؤونه بغير وجه حق. ولكن مع الأسف الواقع يقول العكس. فهناك آلاف الدعاوى التي مضت عليها سنين طويلة لم يبت فيها.

٤. إلى أي مدى من حيث الممارسة يعتبر قطاع الأعمال التجارية حراً من تدخلات الغير بدون وجه حق في أعماله؟
الدرجة ٧٥

لا توجد أمثلة ملموسة ومثبتة على إساءة استخدام المسؤولين الحكوميين لمناصبهم من أجل استقلال القطاع الخاص، وإن كانت بعض الإشاعات تتردد على ألسنة الناس حول هذا الاستخدام.

وليس هناك واقع مؤكد على مطالبة مسؤولي الدولة لمدفوعات غير رسمية في تعاملاتهم مع الأعمال التجارية الخاصة، خاصة وأن هذه الأعمال لم تعد تحتاج لتوقيع أي مسؤول لتأخذ صفتها الرسمية، إذ أن التجار والمؤسسات التجارية والشركات التجارية يحصلون على التراخيص بانطلاق العمل من المحاكم المختصة فقط.

قد تكون شركة Solidere هي أحد الأمثلة على إساءة استخدام سلطة الدولة في كسب الوصول إلى أصول القطاع الخاص أو موارده، لأن الدولة بموجب قوانين ومراسيم نزع ملكية أصحاب الحقوق في الوسط التجاري وحولتها إلى شركة Solidere لقاء تعويضات بسيطة. وفي مطلق الأحوال فإن الصراع بين شركة Solidere وبعض أصحاب الحقوق ما زال قائماً أمام المحاكم المختصة التي من المفترض أن تعطي هي الكلمة الفصل في حقيقة ما جرى. ولكن متى؟

لا توجد أمثلة على ممارسة الدولة سلطة بغير وجه حق على الإقتصاد بالإلتفاف حول صيغة القانون، لأن هذا الأمر لم يحصل. وفي حال حصول مثل هذه الممارسات من قبل الإدارة العامة أو من قبل الموظفين العموميين فإن القوانين اللبنانية ما يكفي من النصوص لاستعادة الحقوق والدفاع عنها. ولكن كم من الوقت يستغرق إصدار مثل هذه الأحكام؟

ومن الأمثلة على ذلك الدعوى التي رفعها أصحاب فندق St. George، الذي يعتبر حق مكتسب منذ ١٩٥٣،^{٥٥٤} بوجه شركة Solidere عندما حاولت أن تشملته بملكيتها متخطية حتى قوانينها وأنظمتها الخاصة، فصدرت الأحكام كلها لصالح أصحاب فندق St. George وأوقفت شركة Solidere عند حدها.

أما فيما يتعلق بتقديم الأعمال الخاصة لشكاوى أو رفع قضايا ضد إساءة سلوك من طرف الإدارة العامة أو من موظفين عموميين، فهي سهلة بالمبدأ، ولكن يفضل المكلف حلّها دون الدخول في متاهات خاصة إذ لا يوجد قانون يحمي كاشفي الفساد. وايضاً هناك حماية أو حصانة للموظف بحيث لا يمكن إقامة دعوى على الموظف إلا بعد أخذ موافقة رئيسه بالعمل.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه في هذا المجال يترعرع الفساد الإداري أكثر من أي مجال آخر، إذ عند احتساب الضرائب على مداخيل التجار أو عند النظر في اعتراضات هؤلاء على مقدار الضريبة النازلة بهم، يعتمد الكثير من الموظفين على التلاعب على الأرقام لصالح التجار لقاء عمولات مرتفعة، الأمر الذي يحرم الخزينة من مداخيل لا يستهان بها.

الحوكمة

الشفافية (القانون)

٥. إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان الشفافية في أنشطة قطاع الأعمال التجارية؟ الدرجة ٥٠

في حين تتواجد مجموعة من القوانين / الأحكام القانونية، فهي لا تغطي جميع أبعاد الشفافية في أنشطة قطاع الأعمال وبعض الأحكام تحتوي على ثغرات.

إنّ الدولة تطالب بأن تخضع الأعمال التجارية لمراجعة الحسابات. ولكن هناك فرق بين الأفراد الذين يتعاطون تجارة صغيرة^{٥٥٥} الذي لا يخضعون للواجبات المختصة بالدفاتر التجارية ولا لقواعد النشر^{٥٥٦} والشركات الصغيرة والمتوسطة من جهة، وبين الشركات الكبرى، بما فيه المصارف، والشركات المدرجة في الأسواق المالية التي تخضع لقوانين مراقبة أشدّ

ومن يراجع حسابات التجار سنوياً هم موظفو وزارة المالية عند تقديرهم الضرائب التي ستفرض، وهذه المراجعة محصورة فيهم وحدهم، الأمر الذي يفسح المجال أمامهم لمسايرة المكلفين على حساب المالية العامة لقاء عمولات يطلبونها من هؤلاء. ولا

يوجد نص قانوني يلزم بنشر تقرير مفوض المراقبة ولا المحاسبين، باستثناء إلزامية نشر موازنة الشركات وقطع حساباتها عند دعوة هذه الشركات للمساهمين فيها لمناقشة الموازنة بمناسبة مراقبتهم لعمل مجلس الإدارة، وهي توضع في السجل التجاري كأداة للنشر. ويُقصد بها جعل مدرجاتها نافذة في حق الغير عند وجود نص قانوني صريح بهذا المعنى.

أما المحاسبون العاملون في الشركات أو في مكاتبهم الخاصة، فلا توجد نصوص تفرض عليهم الالتزام بالمعايير المالية العالمية، بل بتطبيق القوانين اللبنانية. أما بالنسبة لتطبيق المعايير المالية العالمية فلا يتم إلا عند الطلب من أصحاب العلاقة.

إن معايير مراجعة الحسابات المالية ورفع التقارير هي، حيث النصوص تعتبر في منتهى السّدة، إلا أن التجار - وأحياناً بالتنسيق مع الموظفين الإداريين المختصين - يجدون دوماً طريقة للعب على هذه النصوص، كما هي الحال في العديد من دول العالم.

البورصة ليس لها أية علاقة بإدارة الأعمال التجارية، أما الدولة فتفرض على الشركات أن يكون عندها مراقب مالي أو أكثر، وذلك تبعاً لحجم أعمال هذه الشركة. وهذا الأمر لا يطال الشركات ذات الرساميل الصغيرة. ويكون مراقب المحاسبة مسؤولاً شخصياً عن كل خلل في التصاريح وعن كل تجاوز في الحسابات إذا ما اكتشفت.

إن عمليات مراجعة الحسابات تبقى محفوظة في ملفات الشركات والتجار في الدوائر الحكومية المختصة ويمكن لأي شخص أن يطلع عليها وفقاً لأصول تعود لكل حالة على حدة.

تعوّل الأمم المتحدة أهمية كبيرة على مهنتي المحاسبة والتدقيق في مكافحة الفساد في مختلف أنواعه ووجوهه، وعليه يجب على خبراء المحاسبة المجازين الالتزام بإبداء الرأي بصحة الحسابات والبيانات المالية باستقلالية تامة وبتجرد ونزاهة وفقاً لقواعد التدقيق العالمية والتزاماً بمعايير السلوك الأخلاقي والمهني.

يوجد في لبنان نقابة لخبراء المحاسبة المجازين. هناك مذكرة من قبل وزارة المالية للالتزام بقواعد السلوك المهني الصادرة بموجب قرار رقم ٤٦٣، كذلك يوجد عدة بروتوكولات (Protocols) موقّعة مع عدة منظمات دولية، منها البنك الدولي، حول مراجعة الجودة Quality Review ومصادقية البيانات المنظمة من قبل خبراء المحاسبة في لبنان.

ويفرض قانون التجارة على الشركات المساهمة إلزامية أن يكون لديها مفوض مراقبة واحد تعيينه الشركة^{٥٥٧} وواحد من المحكمة^{٥٥٨}، وهما ملزمين بتقديم تقاريرهم المالية لإدارة الشركة^{٥٥٩}. ويعتبر المحاسبون والمدققون مسؤولون عن صحة التقارير المالية مثل أعضاء مجلس الإدارة في الشركات المساهمة، توزع هذه التقارير على المساهمين وتناقش في الجمعية العمومية عند اجتماعها السنوي. ولا يوجد في القانون إجازة تفتيش مصرفية سنوية لأنشطة قطاع الأعمال.

الشفافية (الممارسة)

٦. إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في قطاع الأعمال التجارية؟ الدرجة ٥٠

في حين تكشف الأعمال التجارية عادة عن معلومات ذات صلة بأنشطتها، فإنها في الكثير من الأحيان ما تكون معلومات جزئية و/أو قديمة.

إن المعلومات العامة المتعلقة بأسماء المديرين والتقارير السنوية توزع كلها في ملف الشركات لدى المحاكم المختصة^{٥٦٠} وتمكن العامة من الاطلاع عليها وأخذ صور عنها وبكافة تفاصيلها. إذ يمكن للجمهور، ومن خلال السجل التجاري^{٥٦١}، من جمع المعلومات الوافية عن كل المؤسسات التجارية التي تعمل في لبنان. والسجل التجاري هو أيضاً أداة للنشر يقصد بها جعل مدرجاته نافذة في حق الغير عند وجود نص قانوني صريح بهذا المعنى. ولكن السجل التجاري أصبح بحاجة إلى تطوير وتحديث كي يتلاءم مع مقتضيات العصر. كما يجب إعادة النظر في الجهاز البشري اللازم في المحاكم المشرفة على السجل التجاري وتسجيل كل العمليات التي من المفترض أن تطبق في السجل.

لا تلتزم جميع الشركات المساهمة في نشر ميزانيتها، مع العلم أن القانون يفرض ذلك. ولكن لا توجد أي إجراءات تطبيقية تفرض على الشركات احترام القوانين وتطبيق نصوصها.

أما وبالرغم من وضوح النصوص، وصرامتها، فإن العديد من التجار ومن الشركات يستطيعون إخفاء حقيقة أرباحهم تهرباً من دفع الضرائب، وكثيراً ما يدخل في عملية الغش هذه، المصانع في بلد المنشأ، حيث يتم إصدار فواتير - وغيرها من الأوراق ذات العلاقة بالصفحة - غير مطابقة للحقيقة. وطبعاً ليس لدينا إثباتات حسيّة على هذه الوقائع، وإنما هذا ما يتفق على حقيقته أكثر أصحاب العلاقة. إن الإدارات المختصة لا تتوافر فيها الكوادر والتجهيزات للتحقيق في بلاد المنشأ للاطلاع على حقيقة ما يجري ومقاضاة المخالفين.

أما فيما يتعلق بوجود عملية تثبت من طرف ثالث للسجلات المالية، فهذا لا ينطبق على النظام القانوني اللبناني ولا يوجد أي نص في القانون يلزم إدخال شخص ثالث للتثبت من صحة السجلات المالية للشركات.

المحاسبة (القانون)

٧. إلى أي مدى تتوفر قواعد وقوانين حاكمية للإشراف على قطاع الأعمال وتحكم مسألة حوكمة الشركات الخاصة Corporate Governance بمختلف الشركات؟ الدرجة ٥٠

لا يوجد قانون يتحكم بالقطاع الخاص، ما عدا القانون التجاري، ولا توجد أحكام قانونية للإشراف على الأعمال التجارية في القوانين ذات الصلة.

يوجد في القانون اللبناني بعض قواعد لحوكمة الشركات وللتجار كقانون المنافسة غير المشروعة.

إن الشركات المتوسطة والكبيرة الحجم أصبحت نوعاً ما ملتزمة بقواعد منظمة المعايير الدولية الـ ISO للإدارة، وذلك من ذاتها، أي بمبادرة شخصية، وبدون أن تكون مجبرة. ولكن تبقى نسبتها قليلة لا تتعدى الـ ١٠٠ شركة^{٥٦٢} من أكثر من مئتي ألف شركة.

أما النصوص القانونية الحالية فهي تلزم مجلس إدارة الشركات المساهمة بتنظيم تقارير داخلية توزع على كل المساهمين تتعلق بمالية الشركة وترفع إلى الجمعية العمومية للمصادقة عليها وتبرئة ذمة أعضاء مجلس الإدارة، كما تلزم أيضاً مفوضي المراقبة بوضع تقرير سنوي عن وضع الشركة المالية في شهر أيلول من كل سنة. أما خلافاً لذلك فلا يوجد.

٥٥٧ المادة ١٧٢ من قانون التجارة
٥٥٨ المادة ١٧٣ من المصدر نفسه.
٥٥٩ المادة ١٧٥ من المصدر نفسه.
٥٦٠ المادة ٢٣ من المصدر نفسه.
٥٦١ المادة ٢٢ من المصدر نفسه.

٥٦٢ مقابلة شخصية مع أحد أعضاء غرفة التجارة والصناعة في بيروت الذي أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.

إن الخلل الموجود في النظام الضريبي اللبناني يمنع من تطبيق مبادئ الحكم الصالح، ونعني بالتحديد “التهرب الضريبي” الذي يعني المكلف من التخلص كلياً أو جزئياً من تأدية الضريبة المتوجبة عليه.^{٥٦٣} ولا بد من الإشارة أن هناك فرق بين التهرب الضريبي والغش الضريبي. إذ يكون التهرب باستعمال القانون وتطبيقه بطريقة تلغي الضريبة أو تخففها. بينما في الغش الضريبي يعمل^{٥٦٤} المكلف إلى عدم تدوين بعض القيود. والغش بالقانون اللبناني لا يعاقب عليها بالحبس بل بغرامات مالية. وتتهياً المصارف اللبنانية حالياً لتطبيق مستلزمات القانون الأميركي لمكافحة التهرب الضريبي FATCA.^{٥٦٥}

يوجد بورصة في لبنان ومركزها بيروت - Stock Exchange - منذ عام ١٩٢٠. ولكن تعتبر أسواق رأس المال ضعيفة في لبنان، وعدد الشركات المسجلة لا يتعدى إحدى عشرة شركة مدرجة، بينها ستة مصارف. وبقي حجمها market cap ضئيلاً مقارنة بحجم أي من بورصات البلدان الغربية المتطورة. ولا تتمتع بورصة بيروت بأي من خصائص البورصات الحديثة.^{٥٦٦} هناك مجلس إدارة في جهاز بورصة يشرف على أعمالها.

المحاسبة (الممارسة)

٨. إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد حوكمة الشركات فعالة في مختلف الشركات؟ الدرجة ٥٠

بالرغم من أن القانون اللبناني لا يلزم أي من الشركات على اعتماد الحوكمة يوجد بعض شركات، وبمبادرة خاصة منها، تسعى إلى تطبيق مبادئ الحوكمة التي، وبدون شك، تؤدي إلى تحقيق الشفافية وتساعد على جذب الإستثمارات الجديدة المحلية والأجنبية، وتؤدي أيضاً إلى تراجع الفساد وتحسين صورة لبنان في عالم الأعمال.^{٥٦٧}

لقد زاد الحديث مؤخراً عن حوكمة الشركات “Corporate Governance” ودورها في تحسين الأداء الإقتصادي والإستثماري والمالي. وبرزت ضرورة تطبيقها ومتابعة أنظمتها في أغلب الإدارات لضمان حقوق المساهمين والمستثمرين والمجتمع ورفع مستوى مصداقية الشركات وجودة منتجاتهم وخدماتهم.

ولكن يجب التفريق بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من جهة ومن جهة ثانية الشركات المدرجة في الأسواق المالية.

^{٥٦٣} القطاع الضريبي اللبناني، دراسة من إعداد الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة بالتعاون بين “الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد” و”مركز المشروعات الدولية الخاصة”، حزيران ٢٠١٠.

^{٥٦٤} مقابلة شخصية مع المحامي الأستاذ أنطوان شنيغي، ٢٠١٣-٢٠١٤.

^{٥٦٥} www.abl.org.lb/ar/subpage.aspx?date,E&A=www.abl.org.lb/ar/subpage.aspx?pageid، ٥ أيلول ٢٠١٤.

^{٥٦٦} الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، نظام النزاهة الوطني، بيروت: الجمعية، ٢٠١١.

^{٥٦٧} مشاركة للأستاذ فؤاد زمكحل ممثلاً “تجمع رجال الأعمال اللبنانيين” في ورشة العمل الخاصة بهذه الورقة، المنعقدة في أوتيل ريفيرا في ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤.

إن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم تشكل بحدود الـ ٩٠٪ من الشركات في لبنان. وتطبيق معايير الحوكمة يكون عائداً لها ولا يمكن لأحد أن يفرض تطبيق بنودها عليها. بينما تخضع للمراقبة الشديدة كل الشركات الكبرى الموجودة في البورصة والمصارف التي تطبق إتفاقيات Basel و Basel ٣.

آليات النزاهة (القانون)

٩. إلى أي مدى تتوفر آليات لضمان نزاهة جميع المشتغلين بقطاع الأعمال؟ الدرجة ٥٠

في حين تتوافر مجموعة من الأنظمة، فهي لا تغطي جميع أبعاد نزاهة الفاعلين بقطاع الأعمال التجارية و/أو بعض الأحكام تحتوي على ثغرات.

لا يوجد مدونات سلوك تشمل قطاع الأعمال كاملاً. ولا يوجد تشريع حول تضارب المصالح. ولكن يوجد لدى نقابات المهن الحرة (المحامين، المهندسين والأطباء) مدونات سلوك. كذلك بالنسبة لشركات الأدوية تطبق على أعضائها معايير حسن السلوك. وهناك مدونة سلوك وأخلاقيات بلورته تجمع رجال الأعمال اللبنانية - (Rassemblement des Dirigeants et Chefs d'entreprises Libanais (RDCL) - تتضمن أحكاماً حول مكافحة الفساد، مثل تجنّب تضارب المصالح ورفض الرشوة بأشكالها كافة. كذلك بالنسبة لجمعية المصارف.^{٥٦٨} ويوجد تعاميم من قبل المصرف المركزي في لبنان تلتزم فيها المصارف.^{٥٦٩}

ويرى الدكتور فؤاد زمكحل، رئيس تجمع رجال الأعمال اللبنانية، أنه لا يمكن للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن تستمر إذا لم يكن لديها نظام نزاهة ضمن هيكليتها. إن المصارف غير مستعدة للتعاون مع هذه الشركات إذا لم تعتمد في نظامها الداخلي الحوكمة.^{٥٧٠} وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه لا يوجد في القانون اللبناني وجوب وجود برامج أخلاقية لمقدمي العروض للعقود الحكومية أو وجود أي إلزام لمحاربة الفساد واعتماد مبادئ النزاهة، مثل Integrity Pact.

^{٥٦٨} www.abl.org.lb/ar/subpage.aspx

^{٥٦٩} تعميم رقم ١٨٥٠/٣٧١ تاريخ ٢٠١٤/٠٩/١١ - www.bdl.gov.lb/circulars/intermediary-1850-371

^{٥٧٠} www.bdl.gov.lb/circulars/intermediary-1850-371

هذه الفقرة هي جزء من مداخلة الأستاذ فؤاد زمكحل خلال مناقشة مضمون هذه الدراسة في فندق ريفيرا بتاريخ ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤.

آليات النزاهة (الممارسة)

١٠. إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة من يعملون في قطاع الأعمال؟
الدرجة ٥٠

بشكل عام، هناك منهج مرتجل قوامه ردود الأفعال من قبل الأعمال التجارية لضمان نزاهة من يعملون في قطاع الأعمال التجارية.

يوجد في لبنان مدونات سلوك إلزامية لبعض من قطاع الأعمال، وهي تطبق على من اعتمدها ولكن الرشوة مستثيرة في الدولة وخارجها، هذا ما يتحدث عنه الجميع ويعيشه^{ovi}. أما بشأن حماية شهود عمليات فاسدة فإنه لا يوجد قانون لحماية كاشفي الفساد.

الدور

آليات النزاهة (الممارسة)

١١. إلى أي مدى يعدّ قطاع الأعمال ناشطاً في الانخراط مع الحكومة المحلية في محاربة الفساد؟
الدرجة ٥٠

بشكل عام تعد محاربة الفساد ركناً بالنسبة لجدول أعمال قطاع الأعمال في تعاطيه مع الإدارات العامة.

لقد شارك القطاع الخاص في وضع عدة دراسات، ومنذ العام ٢٠١٠، فيما يتعلق بمحاربة الفساد لكن ذلك لم يؤدي إلى نتيجة في لبنان، بل بالعكس زادت نسبة الفساد. وحان الوقت أن تنتهي من الدراسات وننطلق مجبرين إلى تطبيق أنظمة النزاهة في القطاعين العام والخاص لكي تبقى الشركات وتستمر لأولادنا لأن الشركات الغير منظمة لن تبقى ولا استمرارية لها^{ovr}.

وإن جمعيات رجال الأعمال والغرف التجارية تضع دائماً على جدول أعمالها عند اجتماعها بالحكومة، موضوع الفساد، وتطالب بلجمه ولكن دون نتيجة^{ovp}. إن عدد الشركات المنضمة إلى الاتفاق العالمي التابع للأمم المتحدة UN Global Compact - هو ثمانية عشر مشارك من لبنان ولمختلف القطاعات^{ove}.

دعم المجتمع المدني / التواصل معه

١٢. إلى أي مدى يتواصل قطاع الأعمال التجارية مع/يوفر الدعم للمجتمع المدني في مهامه الخاصة بمحاربة الفساد؟
الدرجة ٢٥

بشكل عام، إذا حصل تواصل بين قطاع الأعمال لدعم المجتمع المدني في محاربة الفساد فيكون دوراً رمزياً.

يمكننا القول أن التواصل بين قطاع الأعمال والمجتمع المدني يعتبر خجولاً نوعاً ما وبدون أي نتيجة ملموسة فيما يتعلق بمحاربة الفساد^{ovo}.

ovi هذه الفقرة هي جزء من مداخلة الأستاذ فؤاد زمكحل خلال مناقشة مضمون هذه الدراسة في فندق ريفيرا بتاريخ ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤.

ovr المصدر نفسه.

ovp مقابلة شخصية مع أحد أعضاء غرفة التجارة والصناعة والزراعة في بيروت الذي أراد أن يبقى اسمه غير معلن، ٢٠١٣-٢٠١٤.

ove مواقع التقارير السنوية لجمعيات رجال الأعمال / الغرف التجارية - <http://www.unglobalcompact.org>

- ١ - السعي لإقرار القوانين التي تساعد قطاع الأعمال على الإفصاح والشفافية، مثل قانون تضارب المصالح الذي يؤكد الفصل بين القطاعين العام والخاص.
- ٢ - وضع مدونة سلوك لمختلف القطاعات.
- ٣ - السعي لإقرار قانون الحق للوصول إلى المعلومات.
- ٤ - السعي لإقرار قانون حماية كاشفي الفساد.
- ٥ - العمل على تطوير قوانين الشركات بحيث تشمل الحوكمة.
- ٦ - إن دور غرفة التجارة والصناعة والزراعة في بيروت هو الدفاع عن قطاع الأعمال ومواكبتها لتخطي الأزمات، لذلك يجب أن يكون نموذج يحتذى به بالنسبة لرجال الأعمال والشركات.
- ٧ - إعادة النظر في التشريعات اللبنانية بحيث لا تترك مجالاً للاستنسابية في التطبيق، خاصة فيما يتعلق بالتهرب الضريبي.
- ٨ - إن القطاع الخاص بحاجة ماسة لدراسة جدوى وتحليل لواقع الإقتصاد وشفافية أعمالهم ومساهماتهم الإجتماعية.
- ٩ - إن غرف التجارة والصناعة، وجمعية المصارف، وجمعية الصناعيين، وناقبة تجار بيروت وطرابلس وصيدا وزحلة، والمستشفيات، ومستوردي الأدوية وغيرها من المؤسسات التي تعنى بشؤون القطاع الخاص، لا تصدر إحصاءات ومعلومات عن حقيقة أوضاع القطاعات التي يملكونها. الشفافية تبقى غائبة عن واقع أمور عديدة مثل فرص العمل التي توفرها هذه القطاعات للشباب المخرجين سنوياً من الجامعات، العمالة الأجنبية، الأرباح التي تجنيها هذه القطاعات، الإنتاج، السلع المستوردة والمصادرة، جودة البضائع والخدمات المقدمة، وغيرها من المعلومات التي تبقى خفية ومبهمّة عن المجتمع والمنظمات الدولية.
- ١٠ - لا يوجد في أي هيئة أو جمعية أو نقابة في القطاع الخاص وحدة تعنى بالأبحاث والتطوير Research and Development، ولا حتى قاعدة معلومات تحتوي على إحصاءات ومعلومات عن القطاعات العديدة التي تمثلها.

الخاتمة



إن هذه الدراسة التي تتناول أعمدة النزاهة الوطنية تحاول إلقاء الضوء على القواعد الأساسية للدولة التي يمكن اختصارها بما يلي:

- القواعد السياسية والمؤسسية مثل الدستور والتشريعات المختلفة والمعتقدات الدينية المؤثرة.
- القواعد السياسية والاجتماعية
- القواعد السياسية والاقتصادية
- القواعد الاجتماعية والثقافية

إن هذه القواعد تحتاج إلى إعادة نظر جذرية شاملة كي تعكس تطلعات المجتمع بمختلف أطيافه بحيث تتلاءم مع مقتضيات التطور والإنماء الحديثة. إن الحكومات في لبنان منذ أوائل الستينات من القرن الماضي لم تتناول هذه القواعد بالجدية اللازمة وظلت تؤجل إجراء الدراسات والأبحاث اللازمة التي ما فتئت تتراكم وتتزايد وتتعدد حتى وصلت إلى ما وصلت إليه من غليان نشاهده كل يوم على مدى كل المستويات وفي مختلف القطاعات على امتداد الوطن، وليست قضية مثل مشكلة الدين العام والضمان و سلسلة الرتب والرواتب وغلاء المعيشة والمياومين والخدمات العامة مثل أزمات الماء والكهرباء والاتصالات والمواصلات والصحة والتربية والبيئة والسكن وحال السجون والقضاء سوى رأس جبل الجليد الذي لا نرى منه ظاهراً سوى ١٠٪. وقد تحولت هذه الأزمات إلى كرات ثلج تتدحرج بدون أي ضابط من أعلى هرم الدولة والمجتمع مدمرة في طريقها كل ما بني على مدى أكثر من قرن.

وكأنما لم تكن كل هذه المصائب كافية حتى جاءت النكبات الجديدة في العالم العربي وأخطرها بدون أي شك النكبة السورية التي جاءتنا منذ عام ٢٠١١ كي تضاف إلى النكبة الأولى وأعني بها نكبة فلسطين منذ ١٩٤٨ والنكبة العراقية عام ٢٠٠٣.

إن تداعيات النكبة السورية المتجسدة بالنزوح الكثيف للمواطنين السوريين الذي تجاوز المعقول وصار مثل إعصار لا يمكن التكهّن بمداها ولا متى يمكنه أن ينحصر، صار ينذر بنتائج أقل ما يمكن أن يقال فيها أنها سوف تكون وخيمة. ويبشّرنا العالمون بغياهب السياسة وجهابذتها بأن هذه النكبة ما زالت في بدايتها!

“لا يمكن حل مشاكل اليوم بتفكير الأمس”
ألبرت أينشتاين

في الخلاصة، إن النزاهة والحكم الصالح والشفافية ومكافحة الفساد عناوين عامة لا يمكن تطبيقها إلا بعد:

- تشخيص الواقع الراهن للقطاع العام - أبرز المشاكل ونقاط الخلل
- تبيان الفرضيات التي تبنى عليها التوجهات العامة المستقبلية
- تحديد أهداف تأهيل الإدارة العامة على الصعيد الوطني
- وضع التوجهات المستقبلية في الإطار الواقعي
- إيضاح متطلبات نجاح برنامج الإصلاح والتطوير الإداري
- إعداد الآلية المطلوبة لتنفيذ برنامج الإصلاح والتطوير الإداري

في النهاية لا يسعنا سوى نقل ما يتوق إليه كل اللبنانيين كعلاج آنّي، ألا وهو تواضع وتخلي المسؤولين والنواب عن عنادهم، وعن السعي لتحقيق مآربهم الخاصة فقط، ومصالح الأجندات الخارجية. والعمل على اعتناق كل من يرهن قراره بقوى محلية أو غير لبنانية لا تتوخى إلا مصالحها الخاصة، والعمل الفوري على إعادة تكوين السلطة بدءاً من انتخاب رئيس الجمهورية وانتخاب مجلس نيابي جديد في الموعد الدستوري، ومن بعدها إعلان حالة طوارئ إدارية ومالية للشروع في إعادة بناء مؤسسات الدولة بكل مرافقها، كون هذه المرافق - وبدون إستثناء - هي في حالة إنهيار وتفتت مريع. حينها، وبعد توافر هذه المطالب، يجوز لنا مطالبة المجلس باعتماد الشفافية والنزاهة في أدائه، إذ لا يمكن مطالبة كيان غير موجود بأي شيء. وعلى كلٍ إن الدراسات متوافرة، ومن ضمنها هذه الدراسة، للشروع في النهضة المنشودة التي يأمل الجميع أن تكون قريبة.

إن التمني والأمل بإصلاح ١٣ عاموداً من أعمدة الهيكل التي صورناها في برنامج النزاهة الوطني لا يمكن تطبيقه إلا إذا تمكنا من إصلاح بنية القطاع العام برمته. وهذا أمر لا يمكن إنجازه إلا إذا كان هناك وفاق سياسي. وهذا أمر يخرج من سيطرة السياسة المحليين. وعندما تصبح القضية إقليمية تدخل في غياهب السياسة الدولية. عندها لا يعود بإمكاننا التكهن بمدى المأساة التي نعيشها ولا بالوقت الذي سوف تستغرقه.

بعد هذا الاستعراض المتشائم قد يتساءل البعض، ما العمل؟

وجوابنا على ذلك بالرغم من كل ما أتينا على ذكره من معوقات وواقع قائم أنه محكوم علينا بالتفاؤل!

المراجع

مقابلات شخصية

١. مقابلة شخصية مع أحد القضاة في ديوان المحاسبة
٢. مقابلة شخصية مع مدقق حسابات في ديوان المحاسبة
٣. مقابلة شخصية مع القاضي المتقاعد في ديوان المحاسبة ديب راشد
٤. مقابلة شخصية مع السيدة جوزيت طبراوي راشد، مدعي عام سابق في ديوان المحاسبة
٥. مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في التفتيش المركزي
٦. مقابلة شخصية مع أحد موظفي الديوان
٧. مقابلة شخصية مع الأستاذ إبراهيم تابت، عضو مجلس إدارة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
٨. مقابلة شخصية مع عدد من الأشخاص في غرفة التجارة في بيروت
٩. مقابلة شخصية مع الأستاذ أنطوان شنيعي، محام وخبير في قضايا الضرائب
١٠. مقابلة شخصية مع المحامي في الاستئناف الاستاذ رثيف العقل
١١. مقابلة شخصية مع الأستاذ وليد ناصر، محام في الاستئناف
١٢. مقابلة شخصية مع عضو فاعل في غرفة التجارة والصناعة في بيروت
١٣. مقابلة شخصية مع أحد أعضاء غرفة التجارة والصناعة في بيروت
١٤. مقابلات شخصية مع عدد من منظمات المجتمع المدني
١٥. مقابلة شخصية مع الدكتور عبدو قاعي، جامعة سيرة اللوزية
١٦. مقابلة شخصية مع السيدة نعمت كنعان أبي عبد الله، مدير عام سابق في وزارة الشؤون الإجتماعية
١٧. مقابلة شخصية مع نقيب المحامين السابق والعضو في هيئة المجتمع المدني، الأستاذ سليم الأسطى.
١٨. مقابلة شخصية مع أحد أعضاء هيئة الإشراف على الانتخابات
١٩. مقابلة شخصية مع أحد الموظفين في رئاسة الوزراء
٢٠. مقابلة شخصية مع أحد القضاة في الخدمة
٢١. مقابلة شخصية مع الأستاذ بشارة منسى (المستشار القانوني السابق في مجلس النواب).
٢٢. مقابلة شخصية مع موظف في البرلمان
٢٣. مقابلة شخصية مع مسؤول في البرلمان
٢٤. مقابلة شخصية مع الرئيس سليم الحص
٢٥. مقابلة شخصية مع جوزف قصيفي
٢٦. مقابلة شخصية مع نقيب المحامين السابق ميشال ليان
٢٧. مقابلة شخصية مع فتن الحسن، "مدير عام المديرية العامة للشؤون السياسية في وزارة الداخلية".
٢٨. مقابلة شخصية مع نجاح واكيم، رئيس وأحد مؤسسي حزب الشعب
٢٩. مقابلة شخصية مع موظف في التفتيش المركزي
٣٠. مقابلة شخصية مع مدير في إحدى أجهزة الرقابة
٣١. مقابلة شخصية مع أحد المفتشين في إدارة التفتيش المركزي
٣٢. مقابلة شخصية مع محمد شمس الدين، "الشركة الدولية للمعلومات".

صحف

١. جريدة الأخبار: <http://www.al-akhbar.com>
٢. النهار: www.newspaper.annahar.com
٣. اللواء: <http://aliwaa.com>
٤. السفير: <http://assafir.com>
٥. التيار: <http://www.tayyar.org>
٦. المستقبل: <http://www.almustaqbal.com>
٧. Daily Star
٨. المنار: www.almanar.com.lb

قوانين ومراسيم والدستور

١. القوانين والمراسيم والدستور اللبناني

كتب وتقارير ووثائق ودراسات

١. نظام النزاهة الوطني ٢٠١١
٢. وثيقة اتفاق بين اللبنانيين، صدّقت في جلسة مجلس النواب بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥
٣. كتيب دليل وزارة العدل والسجل التجاري
٤. القطاع الضريبي اللبناني، دراسة من إعداد الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة بالتعاون بين "الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد" و"مركز المشروعات الدولية الخاصة"
٥. دراسة حول التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني
٦. دراسة حول التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني
٧. دراسة التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني - من إعداد شادن الضعيف
٨. التقرير الإداري لهيئة الإشراف على الانتخابات
٩. تقرير لهيئة الإشراف على الانتخابات حول التمويل والإنفاق
١٠. التقرير القانوني لهيئة الإشراف على الانتخابات
١١. التقرير السنوي لإدارة المناقصات الوارد ضمن تقرير التفتيش المركزي للعام ٢٠١٣
١٢. تقرير التفتيش التربوي والتقرير السنوي لإدارة المناقصات للعام ٢٠١٣، وارد ضمن تقرير التفتيش المركزي.

١. الأستاذ محمد شقير، رئيس مجلس إدارة غرفة التجارة والصناعة في بيروت
٢. النائب غسان مخير في ورشة العمل المتعلقة بالدراسة الحالية في أوتيل ريفيرا، ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤.
٣. تصريح وزير المال السابق، محمد الصفدي
٤. مقالة للدكتور وسيم حرب حول الإختناق القضائي: Ar.wikipedia.org/w/index.php?title
٥. مشاركة للأستاذ فؤاد زمكل ممثلًا "تجمع رجال الأعمال اللبنانيين" في ورشة العمل الخاصة بهذه الورقة، المنعقدة في أوتيل ريفيرا في ١٠ تشرين الأول ٢٠١٤.
٦. الدكتور كامل مهنا، المجتمع المدني في لبنان، دراسة للمركز الأردني للبحوث الاجتماعية بالتعاون مع مؤسسة كهنراد اديناور الألمانية
٧. مشاركة للأستاذ أديب نعمة، المستشار الإقليمي في الاسكوا في ورشة العمل المنظمة من قبل الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في فندق ريفيرا بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٤.
٨. غسان مخير، نائب في البرلمان اللبناني، دراسة عن تنظيم الجمعيات ومصادرها في التشريع اللبناني والدولي www.ghassanmoukheiber.com/showarticles
٩. إستشارة لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل
١٠. نهاد المشنوق في برنامج كلام الناس على LBC
١١. رئيس الوزراء السابق نجيب ميقاتي، النهار
١٢. زياد بارود، تقييم برعاية المجلس الدستوري لإختبار ٢٠٠٩ في إدارة الإنتخابات، نحو تجربة أفضل للإنتخابات ٢٠١٣، أنطوان مسرة
١٣. زياد بارود، نحو تجربة أفضل للإنتخابات ٢٠١٣، أنطوان مسرة، عضو المجلس الدستوري.

١. www.coagov.com
٢. www.elnashra.com/news/show
٣. www.legallaw.ul.edu.lb
٤. www.lebanonnews.com/news-details
٥. www.lebanonnews.com
٦. www.rdcl.org.lb
٧. www.iccwbo.org
٨. www.unodc.org
٩. www.lebarmy.gov.lb
١٠. www.ministryinfo.gov.lb
١١. doingbusiness.org/data/exploreconomics/lebanon
١٢. <http://obsession.nouvelobs.com>
١٣. www.abl.org.lb
١٤. www.bdl.gov.lb
١٥. <http://www.unglobalcompact.org>
١٦. www.observe.ladeleb.org
١٧. www.nytimes.com
١٨. www.lade.org.lb
١٩. www.election-lebanon.org
٢٠. www.alkalimaonline.com
٢١. <http://www.almodon.com>
٢٢. <http://ftp.moim.gov.lb>
٢٣. www.lebaneslw.com/content
٢٤. <http://ar.wikipedia.org>
٢٥. <http://alwifaknews.com>
٢٦. www.pcm.gov.lb
٢٧. www.lebanondebate.com
٢٨. www.justice.gov.lb
٢٩. <http://www.nna-leb.gov.lb>
٣٠. <http://bba.org.lb/news-details.php>
٣١. <http://www.csm-lib.com>
٣٢. <http://lebanon24.com>
٣٣. <http://www.transparency-lebanon.org>
٣٤. <http://legal-agenda.com>
٣٥. <http://www.statecouncil.gov.lb>
٣٦. <http://www.aljadeed.tv>
٣٧. apps.isf.gov.lb
٣٨. www.lbp.gov.lb
٣٩. www.lebanonfiles.com
٤٠. www.lpmonitor.org
٤١. www.ghassanmoukheiber.com
٤٢. www.lrex.org
٤٣. <http://maharatfoundation.org>
٤٤. www.ministryinfo.gov.lb
٤٥. <http://www.executive-magazine.com>
٤٦. <http://www.almodon.com>
٤٧. www.muhamoon.net
٤٨. <http://archive.transparency.org>
٤٩. <http://www.dawlati.gov.lb>
٥٠. <http://www.csb.gov.lb>
٥١. Altaharri.com
٥٢. www.charlesayoub.com
٥٣. www.ar.wikipedia.org/wiki/لبنان
٥٤. www.omsar.gov.lb

١٤. حكومة رشيد كرامي ١٩٦٩/٤/٢٥، وحكومة تقي الدين الصلح ١٩٧٤/١٠/٣١، وحكومة العميد نور الدين الرفاعي ل ٦٥ ساعة فقط، والحكومة الأولى بعد اتفاق الطائف، حكومة عمر كرامي ١٩٩٢ والحكومة الثانية إثر اغتيال رفيق الحريري ٢٠٠٥.
١٥. ندوة "الفساد وإعاقة التغيير والتطور في العالم العربي
١٦. كلمة وزير العدل السابق شبيب قرطباوي، في احتفال الذكرى الخمسين لتأسيس معهد الدروس القضائية، ٥ كانون الثاني ٢٠١٣
١٧. القاضي نبيل ساري - ورشة عمل أصحاب المصالح لنظام النزاهة الوطني في فندق كراون بلازا في ١ و٢ تشرين الثاني ٢٠١٤.
١٨. محاضر لرئيس مجلس شورى الدولة القاضي شكري صادر "حول مشاكل القضاء في لبنان والحلول المقترحة" - الأربعاء في ٢٩ حزيران ٢٠١١
١٩. محاضرة أقيمت في ندوة العمل الوطني عام ١٩٩٧
٢٠. مداخلة للدكتور بهيج طيارة في مؤتمر المنظمة العربية لمكافحة الفساد في أوتيل كراون بلازا - تاريخ ٢٠١٤/٥/٩.
٢١. رئيسة بعثة الاتحاد الأوروبي في لبنان السفيرة انجلينا ايخهورست في ٢٨/١/٢٠١٣ -
٢٢. سامي منصور، شؤون القضاة في لبنان - آفاق وتحديات (بيروت: المركز اللبناني للدراسات)
٢٣. الرئيس شكري صادر، محاضرة حول مشاكل القضاء في لبنان والحلول المقترحة في ٢٩/٦/٢٠١١ نقابة المحامين في بيروت
٢٤. ورقة مقدمة من الرئيس غالب غانم، عضو في مجلس القضاء الأعلى، ورئيس هيئة التشريع والعدل (شؤون القضاة في لبنان).
٢٥. اتفاق القاهرة - اتفاق ١٧ أيار - اتفاق الطائف - اتفاق الدوحة.
٢٦. طوني مخايل ٢٠١٤/٤/٧ www.maharatnews
٢٧. الدكتور صلاح حنين مقابلة تلفزيونية صباحية -LBC
٢٨. المحامي عادل بطرس - كتيب حول تأسيس وإصدار وسائل الإعلام المطبوع (عدل)

٢٩. للإعلام في لبنان، نحو تعزيز حرية التعبير
٣٠. استجوب عماد بزهي من قبل مكتب مكافحة الجرائم الالكترونية في تحقيق دام ثلاث ساعات بسبب دعوى قضائية مرفوعة ضده من قبل وزير سابق على خلفية مقال نشره بتاريخ ١٣ كانون الأول ٢٠١٣.
٣١. جبران تويني نائب في البرلمان اللبناني وصحفي. وسمير قصير استاذ في الجامعة وصحافي في جريدة النهار.
٣٢. مؤشرات استدامة الإعلام لعامي ٢٠١٢/٢٠١٠
٣٣. مقالة بعنوان "نحو قوانين أخلاقية محترفة لضبط الإعلام العربي" منشورة في كتاب الإعلام الجديد وعملية التغيير الاجتماعي والسياسي في العالم العربي (ماجدة أبو فاضل مديرة معهد الصحافيين المحترفين في الجامعة اللبنانية الأميركية - بيروت).
٣٤. فريق عمل استقصائي عند غادة عيد مقدمة برنامج الفساد على محطة NTV- فريق عمل استقصائي عند جو معلف على LBC- فريق عمل استقصائي عند فراس حاطوم وفريق عمل استقصائي عند رياض قبيسي.
٣٥. عصام سلمان، الأحزاب السياسية في لبنان (بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة).
٣٦. فريد الخازن، الأحزاب السياسية في لبنان (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٢)
٣٧. شوكت اشتي، الأحزاب السياسية في العالم العربي (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٦).
٣٨. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، مراقبة الإنفاق الانتخابي - خطوة تجاه الإصلاح، دليل المراقب (بيروت: الجمعية، ٢٠٠٩).
٣٩. فؤاد المخزومي، رئيس حزب الحوار الوطني، الأحزاب والديمقراطية في لبنان
٤٠. الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، فوزي حبش وزير سابق، منشورات صادر
٤١. ليا القزبي lebanondebate.com ٨ نيسان ٢٠١٤

٤٢. Robert.F Worth, Foreign Money light seeks to buy Lebanese Votes
New York Times

٤٣. عباس صالح: أحزاب لبنان دويلات أغنى وأقوى من الدولة ٢٠١٢/٣/٤
٢١٢٦٤?jammoul.net/forum/showthread.php

٤٤. دراسات "لابورا"، study، www.laboraonline.com-newsite-more
جمانة نصر - الأسبوع العربي، ٢٠١٢/٣/٢١.

٤٥. بسام القنطار، "أيزو في القطاع العام اللبناني"، www.al-akhbar.com/mode
مجتمع واقتصاد العدد ٢٠٨٩ (٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٣)

٤٦. رئيس لجنة الإدارة والعدل النائب روبير غانم - http://www.almustaqbal.
Article.asfox/com/vE

٤٧. سامي الجميل ٢٠١٤-٤-٩، www.elmarada.org/politics/latest-news

٤٨. أيمن مهنا مدير مؤسسة "سكايز" في ٢٠١٣/٣/٥ www.sawtaljabal.com/
ar/detailsnews.php

٤٩. عباس صالح ٢١٢٦٤?http://www.jammoul.net/forum/showthread.php

٥٠. غسان فلحة - www.ministryinfo.gov.lb/news/politics

٥١. Evaluation of the Non (٢٠٠٨ Lebanese Ministry of Social Affairs (june
- Governmental Organizations. National assessment, prepared by Etudes
et Consulations Economiques

٥٢. NIS Indicator Document

٥٣. ARPAC "The Arab Region parliamentarians Against Corruption

