

# مكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح



## LADE

الجمعية اللبنانية من أجل  
ديمقراطية الانتخابات

[lade.org.lb](http://lade.org.lb)



# مكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Embassy of Switzerland in Lebanon**

**هذا المشروع ممول من**

الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات © 2018



**LADE**  
الجمعية اللبنانية من أجل  
ديمقراطية الانتخابات

يهم الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات إحاطة القراء علماً بأنه ولضرورات تتعلق بصياغة وكتابة النص، إضافة الى عدم مرونة اللغة بين التذكير والتأنيث، ولوجود صعوبة لدى البعض في القراءة عند استخدام اللغة الجندرية، لم تقم الجمعية باستخدام التأنيث في النص التالي غير أنها تؤكد على إيمانها المطلق والداعم للمساواة الجندرية في نصوصها وتقاريرها المنتجة كافة وفي مضمون مطالبها والقضايا التي تدافع عنها.

4	.....	مقدّمة عامّة
6	.....	القسم الأوّل: الآليّة القانونية لمكافحة الاثراء غير المشروع في القانون الحالي والتعديلات المقترحة
6	.....	لناحية تصريح النائب عن ثروته
6	.....	المرجع الذي يودع التصاريح
6	.....	سريّة التصريح
7	.....	مهلة ايداع التصريح
7	.....	تبعه عدم اداء التصريح في المهلة المحددة
8	.....	دعوى الاثراء غير المشروع: الملاحقة القضائية والتحقيق
8	.....	التعريف القانوني للاثراء غير المشروع
8	.....	الملاحقة القضائية والحصانة النيابية
9	.....	المرجع المختص البت بالملاحقة
9	.....	شروط التقدم بالشكوى
9	.....	سوء استعمال الحق في الشكوى وعقوبته
9	.....	القوانين المطبقة والقرائن القانونية
10	.....	التدابير المتخذة بحق المشكو منه (المادة 13 من القانون رقم 154)
10	.....	سريّة الملاحقة
		<b>القسم الثاني: التعديلات، واقتراحات قوانين اصلاحية جديدة: قانون تضارب المصالح وقانون انشاء</b>
11	.....	هيئة مكافحة فساد
11	.....	التعديلات المقترحة
11	.....	تعديلات مطلوب إدخالها في القانون 154
11	.....	المحاولات والاقتراحات الاصلاحية السابقة
12	.....	التعديلات المقترحة للقانون ليشمل تضارب المصالح اسوة بتونس
12	.....	• الاعمال المحظورة على النائب
12	.....	• العقوبات والاجراءات المقترحة
12	.....	اقتراح انشاء هيئة مكافحة فساد
13	.....	• تعريف الهيئة
14	.....	• مهام هيئة مكافحة الفساد
16	.....	<b>قائمة الملحقات</b>
16	.....	ملحق رقم 1 اسئلة المقابلة مع عضو المجلس الدستوري د.انطوان مسرّة
16	.....	ملحق رقم 2 اسئلة المقابلة مع النائب السابق الاستاذ غسان مخير
17	.....	ملحق رقم 3 اقتراح القانون لانشاء هيئة مكافحة فساد في لبنان مقدم من النائب روبيير غانم
17	.....	ملحق رقم 4 برنامج ورشة العمل التي اقامتها جمعية نزاهة بعنون
19	.....	«الفساد في لبنان و آفاق مواجهته»

إن إعلاء مبدأ الشفافية المالية يحتم خلق بيئة تكون فيها المعلومات متاحة أمام الأشخاص والمؤسسات المعنية بحيث الولوج الى تلك المعلومات والتدقيق بها يساهم في زيادة صدقية المواطنين/المواطنات في العملية الانتخابية. لذلك، ان تفعيل قانون الالراء غير المشروع يضمن لمؤسسات المراقبة وغيرها من المعنيين اللاحاطة بكل جوانب الشفافية المالية لدى المرشح/المرشحة الفائز/الفائزة وذلك ليس فقط من أجل الوقوف على عملية مراقبة فعالة فحسب بل من أجل ضمان وتعزيز مبدأ المحاسبة القضائية لكل من يطرأ على ثروته/ثروتها زيادة غير مبررة.

وهنا نطرح السؤال، ما هو وضع لبنان من مكافحة الالراء غير المشروع وتضارب المصالح؟ ما هي التشريعات التي اقرت في هذا الصدد على الصعيد الوطني؟ الحقيقة ان القانون اللبناني ليس غريباً عن مسألة مكافحة الالراء غير المشروع، فقد صدر في 18 نيسان 1953 المرسوم الاشتراعي رقم 38 (قانون الالراء غير المشروع) ونصت المادة 5 منه على تشكيل لجنة من 3 قضاة للتحقيق في قضايا الالراء غير المشروع. كما صدر في نيسان من العام 1954 قانون يتعلق بالتصاريح المطلوبة من الموظفين والقائمين بخدمة عامة. لم يتم العمل بالقانونين وبالتالي اقرّ المجلس النيابي عام 1999 قانون الالراء غير المشروع رقم 154<sup>2</sup> او بعبارة اخرى قانون «من اين لك هذا؟» الا ان هذا القانون مُنذ ابصر النور حتى اليوم لم يطبق وبقيت الرقابة على مسألة الالراء غير المشروع في حالة من الشلل الكلي، اما في ما خص مكافحة تضارب المصالح فان القانون اللبناني لم يتطرق لتضارب المصالح على الرغم من انضمام لبنان الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2008 بموجب القانون رقم 33 التي تفرض المادة الثامنة منها وتحديداً البند الخامس، ايجاد قانون يقرّ مكافحة تضارب المصالح

لا يمكن تصوّر مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام دون مكافحة الالراء غير المشروع وتضارب المصالح، اذ تشكّل هذه المفاهيم الوجهين الرئيسيين للفساد، فالالراء غير المشروع هو كل زيادة غير منطقية وغير قانونية تطرأ على الذمة المالية للعامل في الخدمة العامة نقصد بالعامل في الخدمة العامة ليس فقط الموظف بل يتسع المفهوم ليشمل النواب في البرلمان والوزراء ويُعرّف عنها اتفاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأنها «الزيادة الكبيرة في الثروة المتكوّنة لموظف لا يمكن أن يبرّرها تبريراً معقولاً نسبة الى مداخيله المقبولة»<sup>1</sup> اما عن تضارب المصالح، فهو وضع يمكّن العامل في الخدمة العامة من خلال استغلال المركز الوظيفي من تحقيق مصلحة مادية او معنوية وشخصية، يشمل هذا المفهوم تعاقّد العاملين في الخدمة العامة مع مؤسسات وادارات الدولة بالإضافة الى تلقي الهدايا.

ان اهتمام الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات «لادي» بمسألة الالراء غير المشروع وتضارب المصالح ينبع من صلب مشروعها ورؤيتها القائمان على ضمان حسن سير العملية الديمقراطية والمستندة جزئياً على شفافية ونزاهة الانتخابات بمستوياتها كافة، بشكل يعزز تكافؤ الفرص بين المرشحين ويحول دون استغلال أي كان لسلطة مكتسبة بفعل الوظيفة في سبيل تحسين فرصه وحظوظه بالفوز. وكما ان إقرار آليات مراقبة الانفاق الانتخابي في القانون الرقم 2008/25 وتعديلها في القانون 2017/44، كما والتزام المرشحين بها وإلزام الناجحين تقديم التصاريح الخاصة بثرواتهم لرئاسة المجلس الدستوري بعد انتخابهم، من الركائز الاساسية لنزاهة العملية الانتخابية ككل، ومراقبة تقيّد المرشحين والإدارات المعنية بالقانون يقع في صلب مهام الجمعية.

<sup>1</sup> قانون 58/4، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 20،

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038992.pdf>

<sup>2</sup> قانون 154/99، الالراء غير المشروع، <http://www.cib.gov.lb/lot/154.htm>

في القطاع العام، وبناء عليه تظهر وبجلاء ضرورة اجراء التعديلات القانونية لتفعيل قانون الاثراء غير المشروع وايجاد اطار قانوني لمكافحة تضارب المصالح.

ان التطلع الى تجارب اصلاحية اخرى يجعل من المهمة أيسر، وقد وقع اختيارنا على تونس بحيث انها دولة عربية تقوم اليوم باصلاحات ملحوظة على صعيد مكافحة الفساد خاصةً على الصعيد القانوني وذلك بعد اقرار مجلس الشعب التونسي مشروع القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الاثراء غير المشروع وتضارب المصالح بالقطاع العام<sup>3</sup> الذي اقرّ تنفيذاً لمعاهدة مكافحة الفساد للأمم المتحدة التي صادقت عليها تونس كما لبنان، وقد تمّ الاستئناس عند اعداد مشروع القانون التونسي بكل من القانون الفرنسي المتعلق بشفافية الحياة العامة، القانون الاردني المتعلق بالكسب غير المشروع، القانون الكندي المتعلق بتضارب المصالح، والقانون المغربي المتعلق بالتصريح بالذمة المالية.

إذا ما هي الثغرات التي تشوب القانون الحالي لمكافحة الاثراء غير المشروع التي جعلت منه قانوناً شكلياً غير قابل للتطبيق وما هي التعديلات المقترحة؟ وما هي الصيغة القانونية المقترحة لمكافحة تضارب المصالح في القطاع العام وما هي التعديلات التي يمكن اقرارها لتفعيل الرقابة والمحاسبة؟

<sup>3</sup> قانون 89/17، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح بالقطاع العام، <https://legislation-securite.tn/ar/node/56471>

# القسم الأوّل

## الآلية القانونية لمكافحة الاثراء غير المشروع في القانون الحالي والتعديلات المقترحة

ان آخر التعديلات التي طالت قانون الاثراء غير المشروع عام 1999 لم تكن كافية لتفعيل القانون ولا زال القانون يُعاني من ثغرات عديدة تجعل من تطبيقه امراً مستحيلًا وعليه سنقوم بالاضاءة على أبرز احكامه والثغرات التي تعيق تطبيقه ونقترح بعض التعديلات.

### لناحية تصريح النائب عن ثروته

**المرجع الذي يودع التصاريح**  
بحسب المادة الخامسة من قانون الاثراء غير المشروع، تودع التصاريح لدى رئاسة المجلس الدستوري، ويقوم النائب بأداء التصريح شخصياً ولا يمكنه ان يُوكّل المهمة لذي شخص كان وذلك بناء على قرار اتّخذه المجلس الدستوري بعد ان جرت العادة ان يُودع اكثرية النواب تصاريحهم بواسطة مرافقيهم او مساعديهم، ولذلك اتّخذ المجلس الدستوري هذا القرار لمنع التهرّب من المسؤولية عن مضمون التصاريح التي تحمل معلومات كاذبة او ناقصة<sup>4</sup>.

### سريّة التصريح

بحسب المادة السابعة من القانون للتصاريح طابع سري اذ على كل موظف مكلف باستلامها او حفظها ان يحافظ على هذه السريّة، والاّ تعرّض للعقوبة المنصوص عليها في المادة 579 من قانون العقوبات اللبناني وهي الحبس مدة سنة على الاكثر وبغرامة لا تتجاوز الاربعمئة الف ليرة لبنانية، الاّ ان السريّة وضرورتها تشكّل موضع جدال بين الفقهاء بحيث يرى البعض منهم كعضو المجلس الدستوري القاضي انطوان مسرّة، ان السريّة امر لا بدّ منه للحفاظ على المعلومات الشخصية للعامل في الخدمة العامة، اما الرأي الآخر فيجد ان رفع السريّة عن مضامين التصاريح امر واجب تطبيقاً

تصريح النائب عن ثروته هو الزام ملقى على عاتق النائب المنتخب بأداء تصريح موقّع من قبله يبيّن فيه الاموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجه واولاده القاصرون، بالاضافة الى الزامه اداء تصريح جديد قبل انتهاء ولايته ويُعتبر التصريح الذي يؤديه النائب رمزاً للشفافية.

وقد ارفق في القانون الشكل المقترح للتصريح وهو كالآتي:

«تصريح عن الاموال غير المنقولة والادعيان المنقولة التي يملكها الموظف او زوجه او اولاده القاصرين:

- اسم مقدم التصريح وشهرته:
  - تاريخ و محل ولادته ورقم سجلّه:
  - اسماء زوجه و اولاده القاصرين:
  - الوظيفة التي يشغلها او التي عُيّن فيها:
  - تاريخ مباشرته العمل:
  - عنوانه الكامل مع بيان رقم الهاتف:
  - الاموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها وزوجه واولاده
  - القاصرين مع ذكر رقم كلّ عقار والمنطقة العقارية:
  - الادعيان المنقولة التي يمتلكها:
  - مختلف الذمم والعقود المالية:
  - تاريخ التصريح:
- التوقيع

<sup>4</sup> مقابلة مع عضو المجلس الدستوري القاضي أنطوان مسرّة، 6 أيلول 2018، بيروت، الأشرافية (ملحق رقم 1).

## تبعة عدم اداء التصريح في المهلة المحددة

يعتبر التصريح الواجب على النائب تأديته شرطاً من شروط تولي الخدمة العامة اي يعتبر شرطاً للسماح للنائب تولي مهامه النيابية التشريعية، ويعتبر عدم التزام النائب بالمهلة المحددة بثلاثة اشهر للتقدم بالتصريح بمثابة استقالة المتخلف من الخدمة الفعلية اي يعتبر مستقيلاً (الفقرة 3 من المادة 6 من القانون رقم 154/99).

وإيضاحاً لمدى التزام النواب بالتقدم بتلك التصاريح اكد عضو المجلس الدستوري القاضي انطوان مسرّة بأن النواب عادة يلتزمون بادائها خوفاً من اعتبارهم مستقيلين، ونفى أي معرفته بأي معلومات متعلقة بالالتزام النواب المنتخبين في دورة 2018 الاخيرة باداء التصريح خاصةً وان المجلس الدستوري قد اجبرهم على ادائه شخصياً كما سبق خلال المهلة المحددة بثلاثة اشهر والتي قد كانت مضت بتاريخ اللقاء وهذا ما يؤكد لنا ان اداء التصريح ليس الا اجراءً شكلياً لا اثر له.

لمبدأ الشفافية. الا ان معظم التشريعات لا سيّما التشريع التونسي في مشروع القانون التونسي المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الاثراء غير المشروع لا زالت تحافظ على سرية هذه التصاريح لكن على هيئة مكافحة الفساد التحقق من المعلومات الواردة في التصريح<sup>5</sup> مع الحفاظ على المعطيات الشخصية<sup>6</sup>. اذاً تكون للتصاريح فائدة وليست مجرد حبر على ورق او مجرد ورقة بيضاء لا قيمة لها، وبالتالي نرى ان التشدد باحكام السرية من خلال وضع عقوبات جنائية وعدم اقرار اي آلية تحقق من صحة مضمون التصريح يؤدي الى انعدام الفائدة من التصريح<sup>7</sup> وانعدام الرقابة على مضمونها.

ترفع السرية في حالة الملاحقة القضائية حصراً اذ يحق فقط للمرجع القضائي المختص ان يطلع على التصاريح في حال حصول ملاحقة اذ لا يمكن للمجلس الدستوري او اي جهة قضائية او ادارية اخرى الحصول على المعلومات التي تتضمنها التصاريح الا تبعاً لدعوى قضائية.

## مهل ايداع التصريح

على النواب ان يقدمو تصريحاً خلال ثلاثة اشهر بعد انتخابهم وتصريحا آخر بعد ثلاثة اشهر من انتهاء مدة انتخابهم<sup>8</sup>. اما في مشروع القانون التونسي فيعطي النائب مهلة ستين يوماً من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات كما انه يلزم كل شخص خاضع لواجب التصريح تجديد التصريح في مدّة معيّنة<sup>9</sup> ويلزم النائب ايضاً اعلام هيئة مكافحة الفساد عن اي تغيير جوهري يطرأ على الوضعية الاصلية التي قام بالتصريح بها في اجل ثلاثين يوماً من تاريخ حدوث التغيير مما يسمح بمتابعة اي تطوّر يطرأ على الذمة المالية التابعة للنائب<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> قانون 89/17، الفصل 15.

<sup>6</sup> قانون 59/17، الفصل 58، المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد،

[http://www.legislation.tn/detailtexte/Loi-num-2017-59-du-2017-071\\_\\_2017071000591](http://www.legislation.tn/detailtexte/Loi-num-2017-59-du-2017-071__2017071000591)

<sup>7</sup> نيكول طعمة، "عصام سليمان للنهار:

قانون الإثراء غير المشروع وُضع كي لا يُطبّق"، جريدة النهار، 11 شباط 2017، <https://newspaper.annahar.com/article/537702>،

<sup>8</sup> قانون 154/99، المادة 4، الفقرة 3.

<sup>9</sup> قانون 89/17، الفصل 5.

<sup>10</sup> قانون 89/17، الفصل 11.

## دعوى الاثراء غير المشروع: الملاحقة القضائية والتحقيق.

### التعريف القانوني للاثراء غير المشروع

كما سبق وذكرنا فان اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد قد عرّفت الاثراء غير المشروع على انه: « الزيادة الكبيرة في الثروة المتكوّنة لموظف لا يمكن أن يبرّرها تبريراً معقولاً نسبة الى مداخيله المقبولة» اما في القانون اللبناني فانه لم يتمّ تعريف جريمة الاثراء غير المشروع على انها جريمة مستقلة بل عرّفتها المادة الدولية من القانون رقم 154 كالآتي:

«يعتبر إثراء غير مشروع (...)

**1** الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي أو كل شريك لهم في الإثراء، أو من يعيرونه اسمهم، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكول إليهم (المواد 351 إلى 366 من قانون العقوبات)، أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرماً جزائياً.

**2** الإثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي وغيرهم من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، سواء عن طريق الاستملاك أو عن طريق نيل رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الأخرى على اختلاف أنواعها، إذا حصل خلافاً للقانون.

**3** نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلباً للمنفعة إذا حصلت خلافاً للقانون.»

وعليه نجد ان الفقرة الدولية تربط جريمة الاثراء غير المشروع بالجرائم الاخرى كالرشوة وصرف النفوذ واستثمار الوظيفة اما الفقرة الثانية تعدد وسائل

اخرى كالاستملاك والاستيراد واي منفعة أخرى، وتضيف الفقرة الثالثة نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة جلباً للمنفعة، وبالتالي يتبين لنا انه بخلاف التعريف المنصوص عنه في اتفاقية الامم المتحدة فان تعريف القانون رقم 154 يفتقر الى الوضوح وبالتالي يشكل عدم وضوح عناصر الجريمة في التعريف مخالفة لمبادئ قانون العقوبات<sup>11</sup>.

### الملاحقة القضائية والحصانة النيابية

في دعوى الاثراء غير المشروع، وبحسب المادة الثامنة من القانون رقم 154 وخلافاً لكل نص، لا تحول دون الملاحقة الجزائية الازونات والتراخيص المسبقة الملحوظة في القوانين وذلك مع مراعاة احكام الدستور. اذاً هل تعتبر الحصانات النيابية المقررة للنائب بالدستور عائق امام اقامة دعوى الاثراء غير المشروع؟

ان الحصانة النيابية في ما خلا حالة الدعوى الجزائية المقامة على اعضاء المجلس النيابي بسبب الراء والافكار التي يبدونها مدّة نيابتهم ليست حصانة شاملة ولا تقرّ عدم مسؤولية النائب. اذاً هي حصانة نسبية من دون أن تضيي الطابع الشرعي على الأفعال التي يرتكبها النائب. وهي تهدف الى الحيلولة دون إعاقه النائب عن القيام بمهامه النيابية لأسباب سياسية، وحرمانه من حضور جلسات مجلس النواب وممارسة دوره التشريعي والرقابي، اذ «لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرماً جزائياً» إلاّ بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة<sup>12</sup>. اذاً من حيث المبدأ لا تشكل الحصانة النيابية عائقاً امام اقامة دعوى الاثراء غير المشروع.

<sup>11</sup> مقابلة مع النائب السابق غسان مخيبر، 4 تشرين الأول 2018، جبل لبنان، بيت مري (ملحق رقم 2).

<sup>12</sup> الدستور اللبناني، المادة 40.

## المرجع المختص البت بالملاحقة

ان المرجع المختص البت بالملاحقة في دعوى الاثراء غير المشروع هو القضاء الجزائي وتحديداً قاضي التحقيق الدول في بيروت الذي يضع يده على الدعوى من خلال الدعوى التي يقيمها المتضرر مباشرة او من خلال ادعاء النيابة العامة<sup>13</sup>.

التي لا يجب وضع أي رادع تجاهها<sup>15</sup>، إذ أن عقوبة الحبس بالإضافة الى الغرامة المبالغ فيها الى جانب التعويض تشكل رادعاً للمبادرة وبالتالي لم يتقدم اي احد بشكوى ضد اي نائب منذ صدور القانون حتى يومنا هذا مما يدفعنا للقول ان القانون وضع كي لا يطبق.

## القوانين المطبقة والقرائن القانونية

«تطبق احكام قانون اصول المحاكمات الجزائية على التحقيق في قضايا الاثراء غير المشروع، وتطبق احكام قانون العقوبات في حالات تحقق الاثراء غير المشروع نتيجة جرم جزائي» (مادة 9 من القانون رقم 154).

أما في ما يتعلق بالقرائن القانونية فان «القانون يتيح الاستدلال من وقائع معروفة في النزاع توصلًا للتعرف على واقعة غير معروفة وينطبق ذلك على نوعي القرائن: القرائن القانونية والقرائن القضائية<sup>16</sup>». والقريضة القانونية هي الدليل الذي يُوفره القانون انطلاقاً من معطيات ومبادئ اقرّها، ومتى ثبتت هذه القريضة تعيّن على القاضي اللخذ بها واعتبار الامر الذي نصّت عليه ثابتاً بمجرد توافر العناصر الاخرى التي بنيت عليها<sup>17</sup>، اذا يضعها المشرع مسبقاً وتُعتبر ملزمة على القاضي التقيد بها وبناتجها وليس للقاضي ان يناقش ذلك، ويمكن ان نفرّق في القرائن القانونية بين القرائن القاطعة التي لا تقبل اثبات العكس واخرى تعتبر قرائن مؤقتة تقوم حتى يثبت ما يخالفها.

وقد عدد المشرع القرائن القانونية على الاثراء غير المشروع وهي قريضة مؤقتة اي غير قاطعة يمكن اثبات عكسها وذلك في المادة 12 من القانون رقم 154 القرائن على الاثراء غير المشروع بالتالي:

« أ- تملك المشكو منه اموالاً لا تمكنه موارده العادية من تملكها.

ب- مظاهر الثراء التي لا تتفق مع تلك الموارد.»

## شروط التقدم بالشكوى

بحسب المادة العاشرة من القانون رقم 154 على المتضرر الشاكي ان يقدم كفالة مصرفية مقدارها خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية، وبالتالي نجد ان فرض كفالة مرتفعة بهذا الشكل يعيق عملية المحاسبة اذ تشكل عائقاً امام الشاكي خاصة وأن المشرع لم يلحظ أي بند للإعفاء من الكفالة المصرفية أسوة بالقوانين الاخرى كما أنها تعتبر خرقاً لمبدأ المساواة أمام الالعباء العامة<sup>14</sup> اذ ليس بمقدور المواطن العادي دفع هكذا كفالة، وبالتالي ينحصر هذا الحق بفئة متمكنة مادياً فقط.

## سوء استعمال الحق في الشكوى وعقوبته

بحسب المادة 15 من القانون رقم 154 اذا تقرر منع المحاكمة عن المشكو منه او ابطال التعقبات بحقه، فالمرجع المختص ان يقرر تغريم الشاكي السيء النية بمبلغ لا يقل عن مائتي مليون ليرة لبنانية وبالسجن من ثلاثة اشهر كحد ادنى الى سنة، كما له ان يقرر الزام الشاكي بناء على طلب المشكو ضده بدفع تعويض عن الاضرار التي لحقت به من جراء تقديم الشكوى. وبالتالي يتضح وبجلاء أن الهدف من فرض عقوبات جزائية صارمة على الشاكي في حال تبرئة النائب هو تعطيل وشل آلية المحاسبة المنصوص عنها في القانون، ويُعتبر هذا البند مخالفاً لمبدأ الحق بالدفاع عن المال العام الذي يعتبر من الحقوق الجوهرية المطلقة

<sup>13</sup> قانون 154/99، المادة 10.

<sup>14</sup> المقابلة مع القاضي أنطوان مسرة.

<sup>15</sup> عفيف شمس الدين، "المحاكمات المدنية بين النص والاجتهاد"، منشورات زين الحقوقية، 2012، ص.338.

<sup>16</sup> فيلومين يواكيم نصر، "أصول المحاكمات الجزائية: دراسة مقارنة وتحليل"، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2013، ص.484.

<sup>17</sup> قانون 154/99، المادة 13، الفقرة الأولى.

• رفع السريّة المصرفية بموجب احكام المادة السابعة من قانون سريّة المصارف (1956) التي نصت على انه «لا يمكن للمصارف ان تتذرع بسر المهنة المنصوص عليه في هذا القانون بشأن الطلبات التي توجهها السلطات القضائية في دعاوى الاثراء غير المشروع».

• المنع من السفر: لقاضي التحقيق او للمحكمة ان يقرر منع المشكو منه من السفر<sup>18</sup>، ونظراً للعلاقات الواسعة التي يقيمها النواب مع السلطات في البلاد الاخرى بحيث قد يتمكنون من اللجوء اليها نجد ان هذا التدبير ضرورياً بحيث يجب ان لا يترك لتقدير القاضي بل يجب ان يكون منع السفر قرار يصدره القاضي عفواً تبعاً لدعوى الاثراء غير المشروع المقامة ضد النائب.

### سريّة الملاحقة

تتسم الشكوى ومستندات التحقيق واجراءاته في شتى مراحلها بالسريّة المطلقة ويعاقب من يخالف مبدأ السرية بالحبس مدة سنة على الاقل وبغرامة تتراوح بين عشرة ملايين وخمسين مليون ليرة لبنانية (مادة 16 من القانون رقم 154).

وهذا يعني ان مظاهر ثراء النائب التي لا تتوافق مع موارده العادية تلزم القاضي على اعتبارها اثراء غير مشروع دون حاجة ان يثبت الشاكي على النائب ذلك، وعلى النائب لتثبت برائته ان يثبت خلاف ذلك بايضاح مصادر الاموال.

وبالتالي فان القانون لناحية اثبات وجود الاثراء غير المشروع، سهّل المهمة بالنسبة للشاكي واعفاه من عبء الاثبات في ما خص مصادر الاموال اذ يكفي اثبات الزيادة في الثروة.

## التدابير المتخذة بحق المشكو منه (المادة 13 من القانون رقم 154)

• القاء الحجز الاحتياطي على اموال المشكو منه: لكل من قاضي التحقيق والمحكمة المختصة، بالرغم من كل نص مخالف، ان يأمر عفواً بحجز اموال المشكو ضده المنقولة وغير المنقولة حجراً احتياطياً، اذ لا يمكن للمشكو ضده التصرف باي من امواله، ويبقى هذا الحجز مستمراً ومنتجاً مفاعيله القانونية حتى صدور قرار برفعه او بتحويله الى حجز تنفيذي<sup>17</sup>.

<sup>18</sup> المرجع السابق، المادة 13، الفقرة الثالثة.

# القسم الثاني

## التعديلات، واقتراحات قوانين اصلاحية جديدة: قانون تضارب المصالح وقانون انشاء هيئة مكافحة فساد

### التعديلات المقترحة

غير المشروع وتضارب المصالح، وبالتالي سنقوم باقتراح اضافات قانونية مستوحاة من مشروع القانون التونسي المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الازراء غير المشروع وتضارب المصالح.

كثيرة هي التعديلات التي يجب أن تدخل على القانون الخاص بالازراء غير المشروع كي يؤمن الحماية ويزيل العراقيل أمام كل شخص يرى في هذا القانون ملاذاً نحو تحقيق العدالة. ان تعديل مواد هذا القانون وجعله أكثر قابل للتطبيق من شأنه تعزيز مبدأ الشفافية المالية اضافة الى إعلاء مبدأ المحاسبة بين الموظفين/الموظفات في الشأن العام.

### المحاولات والاقتراحات الالصلحية السابقة

لقد تم سابقاً التقدم بمشروع قانون «تضارب المصالح العامة» من قبل وزارة التنمية الادارية الى رئاسة مجلس الوزراء بهدف عرضه على المجلس لدرسه واقراره عام 2010<sup>19</sup> الا أنه حتى اليوم لم يتم اقراره بعد على الرغم من انه يمثل احد التشريعات الالصلحية التي التزم لبنان اقرارها بعد انضمامه لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في تشرين الاول 2008، وعلى الرغم من انه يتم العمل على تعديل قانون الازراء غير المشروع وقانون انشاء هيئة مكافحة الفساد في اللجان النيابية الا أنه ليس هناك من مبادرة جدية في ما يتعلق بتضارب المصالح<sup>20</sup>.

### تعديلات مطلوب إدخالها في القانون 154

- إعادة صياغة تعريف جرائم الازراء غير المشروع وجعله مناسباً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- إلغاء جميع قيم الكفولات المالية المتوجبة على المتقدم بالشكوى في القانون الحالي
- إلغاء المادة القانونية التي تفرض السجن والغرامة المالية على الشاكي/المدعي في حال ابطال التعقبات أو براءة المدعى عليه
- إعطاء السلطات المعنية صلاحيات واسعة في تحقيقاتها

غير أنه لا يمكن الركون فقط على قانون الازراء غير المشروع والتعديلات المطلوبة من أجل الولوج الى العدالة عبر المحاسبة القضائية، إذ نرى انه من الضروري ايجاد إطار قانوني يرعى احكام هذه المسألة بالاضافة الى ضرورة انشاء هيئة مكافحة فساد وذلك لتفعيل الرقابة لناحية مكافحة الازراء

<sup>19</sup> المقابلة مع النائب السابق غسان مخبير.

<sup>20</sup> المرجع السابق.

## التعديلات المقترحة للقانون ليضمن تضارب المصالح اسوة بتونس

اضافة الى التعديلات التي سبق وتم ذكرها آنفاً، ان التصور المقترح لقانون مكافحة الاثراء غير المشروع يجب ان يشتمل على نقاط أساسية تهدف الى تحديد الاعمال المحظورة على النائب بالإضافة الى وضع العقوبات اللازمة:

### الاعمال المحظورة على النائب

- الامتناع عن التصويت في اي موضوع للنائب مصلحة شخصية فيه: ان امتناع النائب عن التصويت في المواضيع التي له مصلحة شخصية فيها يشكل تقدماً لدعم مبدأ الشفافية والنزاهة وتقدم المصلحة العامة المشتركة على حساب المصلحة الشخصية، وعلى النائب اعلام الجهات المعنية من تلقاء ذاته اذا وجد نفسه في وضعية تضارب مصالح<sup>21</sup>.
- الامتناع عن قبول الهدايا من اي جهة عمومية او خاصة<sup>22</sup>، يشكل ركيزة اساسية لدعم استقلالية النائب ونزاهته وولائه للأمة بحيث ان الهدايا تؤثر على ادائه الموضوعي والمحايد، فيجب التشدد في مفهوم الهدايا لتشمل المادية والمعنوية مهما ضللت قيمتها، ويمكن الاستثناء من ذلك الهدايا الرمزية ذات القيمة المعنوية وتلك التي تقدم في المناسبات الرسمية وفقاً للأعراف الجارية واعتبارات المجاملة<sup>23</sup>. ويتوجب ايجاد آلية للتصريح عن تلك الهدايا واخضاعها للرقابة اللازمة.
- الحظر على النائب اثناء ممارسة مهامه، التعاقد بغاية التجارة مع الدولة أو الجماعات المحليّة أو المؤسسات والمنشآت العمومية<sup>24</sup>: ان وضع الضوابط على تضارب المصالح الواقع عند تعاقد النائب مع الدولة ومؤسساتها امر ملح لوضع حدّ لاستغلال النفوذ واستنزاف المال العام بحيث تزداد شركات النواب واموالهم ضخامة على حساب المال العام والمصلحة العمومية.

## العقوبات والاجراءات المقترحة

- المصادرة: كما سبق وذكرنا يجب اخضاع الهدايا التي تقدم الى النائب للرقابة، وبالتالي مصادرة اي هدية تتجاوز الحدّ المعين عرفاً للهدية الرمزية لتصبح ملك خاص بالدولة.
- التشدد بفرض عقوبات جزائية:
  - i. عقوبات مقيدة للحريّة: السجن.
  - ii. عقوبات مالية: فرض غرامة، بحسب المكاسب التي تم تحقيقها من خلال الاستفادة من وضعية تضارب المصالح، وغرامة تعادل قيمة الهدية المتحصل عليها خلافاً لاحكام القانون الى جانب المصادرة.
  - iii. عقوبات ماسة بالاعتبار: لصق ونشر الحكم لكي يطلع عليه العامة.
  - iv. عقوبات تأديبية: اقتطاع جزء من الرواتب و المنح.

## اقترح انشاء هيئة مكافحة فساد

ان انشاء هيئة مكافحة فساد امر ضروري وملح وذلك للحدّ من الممارسات الفاسدة نظراً للدور الرقابي الذي تقوم به الهيئة وتبعاً لشلل الاجهزة الرقابية الاخرى، وقد انشأت هكذا هيئة في تونس عام 2017 بموجب القانون رقم 59 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، كما انه يتم العمل اليوم من قبل النائب روبيير غانم في لجنة الادارة والعدل على قانون انشاء هيئة مكافحة الفساد وقد تقدم النائب المذكور باقتراح قانون في هذا الصدد<sup>25</sup>، لذلك سنقوم بمقارنة مبسّطة بين الاقتراح الذي تقدم به النائب غانم والقانون التونسي.

<sup>21</sup> قانون 89/17، الفصل 24.

<sup>22</sup> المرجع السابق، الفصل 27.

<sup>23</sup> المرجع السابق، الفصل 28.

<sup>24</sup> المرجع السابق، الفصل 28.

<sup>25</sup> اقتراح قانون انشاء هيئة مكافحة فساد مقدم من النائب روبيير غانم (ملحق رقم 3)،

<http://www.undp-aciac.org/publications/ac/compendium/lebanon/anticorruption/anti-corruption-dr-ar.pdf>

ماليين واختصاصيي محاسبة ورقابة مالية كما في تونس كما انه في عصرنا هذا لا يمكن اغفال دور اختصاصيي الاتصالات والاعلام. كما ان حصر حق ترؤس الهيئة بقاضي يعتبر غير مبرر ومنافٍ لمبدأ الديمقراطية والمساواة.

### استقلالية الهيئة

يجب تأمين بكافة السبل القانونية استقلالية الهيئة وذلك لتحريها من القيود التي قد تؤثر على عملها الرقابي لمكافحة الفساد، وبالتالي يجب ان تتمتع الهيئة بالشخصية القانونية المستقلة لتحظى بالاستقلال المالي والاداري ويقصد بالاستقلالية الادارية، عدم تبعية الهيئة لأي جهة اخرى تسلسلياً، ويقصد بالاستقلالية المالية، الذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية التابعة للدولة بحيث تتمكن من تأمين مواردها وتحدد مصاريفها بشكل مستقل دونما اي تبعية وقد تم ذكر ذلك في اقتراح القانون في المادة السادسة منه.

لناحية آلية اختيار اعضاء الهيئة التي تؤثر على استقلاليتها، ففي تونس يتم اشراف المجلس النيابي عبر لجنة نيابية مختصة على طلبات الترشيح لعضوية الهيئة وعليه تقوم الهيئة بترتيب المرشحين والمرشحات ويحيل رئيس اللجنة لائحة المقبولين نهائياً يبين فيها الدربعة الدوائل من النساء والدربعة الدوائل من الرجال<sup>28</sup> بما يساهم بتعزيز دور المرأة ودورها على الصعيد السياسي الديمقراطي الذي لا يلقى الاهتمام اللازم في لبنان. وعليه يتم انتخاب الهيئة من قبل مجلس الشعب اي مجلس النواب التونسي<sup>29</sup>، اما بالنسبة للآلية المقترحة في لبنان فإنها الآلية المعتمدة في التعيينات في لبنان، كما التشكيلات القضائية، فيتم تعيين الهيئة من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل<sup>30</sup> مما يضع استقلالية الهيئة محل تساؤل وبالتالي عرضة للشلل الذي تعاني منه الهيئات الاخرى اذ ان العبرة من انشاء هيئة هي فعاليتها اذ حتى اليوم انشأت اكثر من 125 دولة هيئة مكافحة فساد<sup>31</sup> لكن قلة قليلة نجحت في تفعيل دور الهيئة المرجو منها.

تتألف الهيئة بحسب قانون انشاء الهيئة في تونس من اعضاء مستقلين محايدين من ذوي النزاهة والكفاءة يباشرون مهامهم لمدة زمنية محددة، ويتم انتخاب اعضاء مجلس الهيئة من قبل مجلس النواب ويتم اختيارهم من اصحاب الكفاءات العلمية والمهنية واصحاب الاختصاص: قضاة (مالي اداري وعدلي)<sup>26</sup> ومحامين، اختصاصيي محاسبة، اختصاصيي رقابة مالية، اختصاصيي اعلام واتصالات، بالإضافة الى اعضاء ناشطين في المجتمع المدني وبتراؤس الهيئة من ينتخيه الاعضاء رئيساً. بالإضافة الى الكفاءة العلمية هناك شرط السن: ان لا يقل سن العضو عن الثلاثون عاماً شرط امتلاكه خبرة عشر سنوات على الاقل كما انه يتوجب التحقق من حيادية العضو المنتخب بحيث يجب ألا يكون قد تحمل مسؤولية مركزية أو محلية في أي حزب سياسي. أما فيما يتعلق بالهيئة المقترح انشائها في اقتراح القانون في لبنان فان الهيئة تتألف من عشرة اعضاء يتم اختيارهم من القضاة المتقاعدين وموظفي الفئة الاولى المتقاعدين لدى مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب والاساتذة الجامعيين المتقاعدين، ويكون رئيس الهيئة قاضياً متقاعداً ومتفرغاً كما انه يشترط ان يكون العضو قد امضى عشرين سنة على الاقل في الخدمة الفعلية<sup>27</sup>، وبالتالي فإننا نلاحظ غياب عنصر الشباب في الهيئة المقترح انشائها في لبنان على الرغم من غنى لبنان بالشباب اصحاب الكفاءة والخبرة وذلك بسبب اشتراط ان يكون الاعضاء من المتقاعدين ويتمتعون بخبرة عشرين سنة على الاقل. اما لناحية تعدد الاختصاصيين فإننا نجد ان تركيبة الهيئة المقترحة تفتقر الى تعددية الخبرات بحيث لا تتضمن الا قضاة وموظفين من الفئة الاولى واساتذة جامعيين وبذلك نكون قد اهملنا الشق الاهم من الرقابة وهو الرقابة المالية التي تستوجب الاستعانة بقضاة

<sup>26</sup> قانون 17/59، الفصل 35.

<sup>27</sup> المادة الثالثة من اقتراح قانون انشاء الهيئة (ملحق رقم 3).

<sup>28</sup> قانون 17/59، الفصل 40.

<sup>29</sup> قانون 17/59، الفصل 35.

<sup>30</sup> المادة الثالثة من اقتراح قانون انشاء الهيئة في لبنان (ملحق رقم 3).

<sup>31</sup> مداخلة رئيس المستشارين لمكافحة الفساد في المكتب الاقليمي لبرنامج الامم المتحدة للاستاذ اركان السبلاني، في ورشة العمل التي اقامتها جمعية نزاهة عن مكافحة الفساد (ملحق رقم 4).

### مهام الهيئة الوقائية

الدراسات العالمية ودعم مؤسسات المجتمع المدني التي تقوم بدراسات تتمحور حول موضوع مكافحة الفساد.

### مهام الهيئة في مكافحة الفساد بعد حدوثه

**i.** الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص: تقوم الهيئة عفوياً بالتحقيق للكشف عن الفساد وتعطي الصلاحيات القانونية للضرورة لتتمكن من الحصول على المعلومات التي تحتاجها من الإدارات العامة وعلى تلك الأخيرة التعاون مع الهيئة<sup>37</sup> وان تقوم بمؤازرة ومساندة الأجهزة الرقابية الأخرى والقضاء.

**ii.** تيسير الاتصال بين مختلف المصالح والجهات المعنية لمكافحة الفساد وتدعيم التفاعل فيما بينها<sup>38</sup>: من المعلوم ان بنية الدولة تتضمن أجهزة رقابة عديدة وبالتالي لا يمكن للهيئة ان تقوم بدورها الا بالتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى وهذا الدور التنسيقي التي تقوم به هيئة مكافحة الفساد في تونس غير منصوص عنه في اقتراح القانون في لبنان.

**iii.** استقبال الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء: لا يمكن للهيئة ان تقوم بمحاسبة الفاسدين الا عبر القضاء لذلك تعطي الهيئة الحق بالادعاء والتمثل امام القضاء في قضايا الفساد وقد اعطيت الهيئة بموجب اقتراح القانون المقدم من النائب روبر غانم الحق في الشكاوى امام النيابة العامة في حال وقوع افعال قد تشكل جرائم<sup>39</sup>، مما يفسر تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة، بالإضافة الى الجزء الاهم في دور هذه الهيئة وهو تلقي الشكاوى المتعلقة بالفساد من المواطنين لرفعها امام القضاء. هذا ما نص عليه القانون التونسي واغفل ذكره مشروع القانون اللبناني وبالتالي فان دور صلة الوصل الذي تلعبه الهيئة

**i.** اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها بالاتصال مع الجهات المعنية وتوحيد سياسات مكافحة الفساد لدى كافة الجهات، وخاصة في القطاع التربوي وتحديداً في الجامعات لاهمية النشاط المهني المستقبلي الذي يمثله طلبة الجامعات وهذا الدور منصوص عنه في القانون التونسي<sup>32</sup> الى جانب اقتراح القانون في لبنان<sup>33</sup>.

**ii.** اصدار المبادئ التوجيهية العامة بالاتصال مع الجهات المعنية لمنع الفساد وتوفير نظم ملائمة لكشفه: ويكون ذلك بالتنسيق مع السلطة التشريعية من خلال اقتراح قوانين الى جانب التنسيق مع مجلس الوزراء لاصدار مراسيم تكمل القوانين.

**iii.** ابداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية ذات العلاقة بمكافحة الفساد: عرض مشاريع النصوص القانونية المختصة بمكافحة الفساد التي يتقدم بها النواب والوزراء على الهيئة لتبدي رأيها فيها وتقترح التعديلات المناسبة بالإضافة الى ضرورة تمثيل الهيئة في اللجان التشريعية لتشارك في الأعمال التحضيرية للقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد<sup>34</sup>.

**iv.** نشر الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد عن طريق الحملات التحسيسية واللقاءات وإصدار وتنظيم الدورات التدريبية والإشراف على برامج التكوين<sup>35</sup>: ان التخلّص من جميع اشكال الفساد لا يتم بصورة فورية بل يجب ان يمرّ بمراحل عدّة تمهيدا لاستئصال هذه الآفة بشكل جذري واولها و اكثرها اهمية مرحلة التوعية والتثقيف ويتم ذلك بالتنسيق مع المؤسسات التربوية والاعلامية على الصعيد الوطني.

**v.** انجاز البحوث والدراسات المتمحورة حول موضوع مكافحة الفساد او المساعدة على إنجازها (في لبنان<sup>36</sup> وتونس): وذلك عبر الاستئناس بالتجارب التي مرّت بها الدول و الاستفادة من

<sup>36</sup> المادة العاشرة الفقرة 8 من اقتراح قانون انشاء هيئة مكافحة الفساد في لبنان (ملحق رقم 3).

<sup>37</sup> المادة الثانية عشرة من اقتراح قانون انشاء هيئة مكافحة الفساد في لبنان (ملحق رقم 3).

<sup>38</sup> الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس.

<sup>39</sup> المادة 12 من اقتراح قانون انشاء هيئة مكافحة الفساد في لبنان (ملحق رقم 3).

<sup>32</sup> الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس: <http://www.inlucc.tn> /تقديم-الهيئة-المهام-والمشمولات/

<sup>33</sup> المادة 12 من اقتراح قانون انشاء الهيئة في لبنان (الملحق رقم 3).

<sup>34</sup> المادة العاشرة الفقرة 4 من اقتراح قانون انشاء هيئة مكافحة الفساد في لبنان (ملحق رقم 3). قانون 17/59، الفصل 9.

<sup>35</sup> الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس.

مهمّ جدا خاصة على صعيد تحفيز وتشجيع المواطن على القيام بالمبادرة عبر ازالة العوائق التي تحول دون تقدم المواطنين بالدعاوى وتلك العوائق تتمثل بالاجراءات التي تقيّد حق اللدعاء كالزام الشاكي التقدّم بكفالة مصرفية، وعليه تقوم الهيئة بالتقدم بالدعاوى والمتابعة القضائية بناءً على الشكوى، كما ان الهيئة قد انشأت آلية شكوى عبر الموقع الرسمي للهيئة للتبليغ عن آية مخالفة تتعلق بالفساد وتعتبر هذه الخطوة المواكبة للتطور ضرورية.

الآن ان عودة الهيئة الى القضاء تطرح اشكالية استقلالية ونزاهة الجسم القضائي، وهنا من المفيد القول ان استراتيجية مكافحة الفساد يجب ان تشمل الجهات كافة، خاصة وان عمل هذه الجهات متكامل، وبالتالي لا يمكن تصور عمل هيئة مكافحة فساد فعّال الآن بعد اجراء الاصلاحات التي تضمن حدّ معقول من النزاهة في القضاء.

**iv.** جمع المعطيات والبيانات والاحصائيات المتعلقة بالفساد لإحداث قاعدة بيانات بهدف استغلالها في انجاز المهام الموكلة لها: ان جمع المعطيات والبيانات والاحصائيات المتعلقة بالفساد بشكل دوري تمكّن الهيئة من متابعة وضعية الفساد والتطورات التي تطرأ على المنظومة لتتمكن من اتخاذ التدابير المناسبة الوقائية والرقابية.

**v.** التدقيق بالتصاريح: تقوم الهيئة في تونس بتدقيق التصاريح التي يؤديها النواب والعاملين في الخدمة العامة<sup>40</sup> ويعتبر هذا البند من الضروريات التي يجب ان يتضمنها اقتراح القانون الجديد وذلك لما قد بيّناه سابقاً عن عدم وجود اي آلية قانونية للتدقيق في صحة التصاريح.

## ملحق رقم 1

### اسئلة المقابلة مع عضو المجلس الدستوري د.انطوان مسرة

في 11 ايلول 2018  
في منزل د. مسرة الكائن في منطقة السوديكو،  
بيروت.

### الاسئلة التي وجهت لعضو المجلس الدستوري د.مسرة:

- في اداء التصريح:
  - ما مدى التزام النواب بأداء التصريح؟ هل تقدم جميع النواب بالتصريح؟
  - هل يطبق القانون فعلياً لجهة اعتبار النائب مستقيلاً في حال عدم التزامه بأداء التصريح ضمن المهلة المحددة في القانون؟

### • سرية التصريح:

- ما هو رأيكم حيال سرية مضمون التصريح المنصوص عنها في القانون و عدم الاطلاع عليها؟

### • في التحقيق و الملاحقة:

- من هي الجهة المخولة بالتدقيق بصحة مضمون التصريح؟ هل تقوم بالتحقيق عفوياً ام بناء على شكوى؟
- ما هي اسباب عدم تحريك اي دعوى او ملاحقة من تاريخ صدور القانون حتى اليوم؟
- ما رأيك في العقوبات المفروضة على الشاكي في حال ابطال التعقبات؟

### • في الاقتراحات الاصلاحية:

- ما هي التعديلات القانونية التي تقترحون لتفعيل دور المجلس الدستوري الرقابي عملياً في ما يتعلق بالاثراء غير المشروع؟

## ملحق رقم 2

### اسئلة المقابلة مع النائب السابق الاستاذ غسان مخيبر

في 4 تشرين الاول 2018  
في منزله الكائن في منطقة بيت مري

### الاسئلة المقترحة:

- لجهة الاثراء غير المشروع:
  - ما هو رأيكم حيال الثغرات في قانون الاثراء غير المشروع الحالي؟ (ما هو اثر عدم نص قانون رقم 154 على اية عقوبة لجرم الاثراء غير المشروع؟
  - ولما لم يتم حتى اليوم تعديل احكام القانون رقم 154؟

### • لجهة انشاء هيئة مكافحة فساد و اقرار قانون تضارب المصالح:

- بصفتكم نائب سابق و قد عملتم على العديد من اقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد و كان آخرها قانون حماية كاشفي الفساد الذي اقر مؤخراً، ما هي الاسباب التي تمنع المجلس النيابي من اقرار قانون تضارب المصالح و انشاء هيئة؟
- هل هناك من اقتراحات جديدة تقدمت بها في هذا الصدد؟
- ما هي برأيكم الخطوط العريضة التي يتوجب ان يشملها قانون انشاء هيئة مكافحة فساد لكي لا يتعرّض دور الهيئة المرجو الى الشلل كما المؤسسات الرقابية الاخرى؟ (كيفية انتقاء الاعضاء-صلاحيات-الاستقلالية)

### اقتراح القانون لإنشاء هيئة مكافحة فساد في لبنان مقدم من النائب روبري غانم<sup>41</sup>

غانم اقترح قانوناً لمكافحة الفساد في القطاع العام:

تأليف "هيئة وطنية" لـ "تعزيز النزاهة والشفافية"

تقدم النائب روبري غانم باقتراح قانون لمكافحة الفساد في القطاع العام يهدف "إلى منع استغلال حق المواطنين في الخدمات العامة أو الإضرار بالمؤسسات الاقتصادية وبحرية التجارة والصناعة".

ونص الاقتراح على إنشاء "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" للعمل "على تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العامة وخصوصاً المالية منها"، واعطاها صلاحية التقدم بشكاوى أمام النيابة العامة.

وهنا نص الاقتراح:

#### "الباب الدول: احكام عامة"

"المادة الاولى: يعتبر فساداً بمفهوم هذا القانون استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وكل فعل يؤدي إلى التماس أو عرض أو قبول منفعة غير متوجبة من شأنها التأثير في السير الطبيعي للوظيفة أو للخدمة العامة، وكل فعل يفضي إلى زعزعة الثقة بمسار القطاع العام وشفافية القيمين عليه.

المادة الثانية: تعتبر فساداً الأفعال الآتية:

1. الجرائم الواقعة على الإدارة العامة المنصوص عليها في الفصل الأول من الباب الثالث من قانون العقوبات (الرشوة، وصرف النفوذ، والاختلاس واستثمار الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة) ما خلا النبذة الرابعة منه.

2. الجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في الفصل الأول من الباب الخامس من قانون العقوبات (تقليد خاتم الدولة والعلامات الرسمية، تزوير العملة والأسناد العامة، تزوير الطوابع وأوراق التمغة).

3. الجرائم المؤدية إلى إفساد العمليات الانتخابية المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في قوانين الانتخاب أو في غيرها من القوانين ذات الصلة.

4. كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

5. الاعتداء على ملك الدولة وعلى ملك سائر أشخاص القانون العام.

6. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي انضم إليها لبنان والتي تعنى بمكافحة الفساد في القطاع العام.

7. جرائم الإثراء غير المشروع.

8. كل جريمة أخرى ينص عليها القانون بوصفها من جرائم الفساد.

#### الباب الثاني: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

المادة الثالثة: تؤلف هيئة مستقلة تسمى "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" تعمل على تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العامة وخصوصاً المالية منها، وعلى تطبيق القواعد التي تضمنها هذا القانون وتلك التي تتضمنها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لمكافحة الفساد في القطاع العام والتي يكون لبنان منضماً إليها.

المادة الرابعة: تشكّل الهيئة من 10 أعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل. يتم اختيار الأعضاء من بين القضاة المتقاعدين وموظفي الفئة الأولى المتقاعدين لدى مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا

<sup>41</sup> تقدم النائب روبري غانم رئيس لجنة الإدارة والعدل باقتراح قانون إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد في آب 2008 (الملحق رقم 3). تم التصديق عليه معدلاً من قبل لجنة الإدارة والعدل في شباط 2009. كما تم تقديم تعديلات في 2011 من قبل كل من السادة: غسان مخيبر، جوزيف المعلوف، زياد القادري، آلان عون، ووليد خوري، عماد الحوت، وعلي فياض.

تحدد أصول تعيين الأمين العام ومهامه وأصول تعيين الجهاز الإداري ومهامه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل.

## الفصل الثاني: في مهام الهيئة

المادة العاشرة: تناط بالهيئة المهام التالية:

1. العمل على تدارك الفساد وكشفه وعلى تعزيز النزاهة والشفافية في القطاع العام.
  2. العمل على إرساء مبادئ الإدارة السليمة للشؤون العامة وبخاصة المالية منها، وعلى منع استغلال أو عرقلة حق المواطن في تحقيق الخدمات العامة.
  3. المساعدة في توطيد مبادئ سيادة القانون.
  4. الإسهام في تحضير مشاريع القوانين والأنظمة التي ترمي إلى تدارك الفساد وكشفه ومكافحته.
  5. إبداء المشورة إلى الإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات وسائر مؤسسات القطاع العام في كل ما يؤدي إلى مكافحة الفساد والتوصية باتخاذ التدابير اللازمة بهذا الشأن، ومن بينها التشديد على وجوب توافر الجدارة لدى التعيين في الوظائف العامة.
  6. اتخاذ القرارات اللازمة للتعاقد مع الخبراء والمختصين لتسهيل تحقيق مهام الهيئة.
  7. توعية الرأي العام من أجل مكافحة الفساد بجميع الوسائل المتاحة ولا سيما وسائل الإعلام، وتنظيم الندوات والمؤتمرات والدورات العلمية والعملية تحقيقاً لهذه الغاية، وتعميم ثقافة مكافحة الفساد في المؤسسات التربوية.
  8. إجراء الدراسات والبحوث وإصدار النشرات والمطبوعات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد وإنشاء مركز معلومات ومكتبة خاصة بذلك.
  9. إصدار التوصيات إلى المراجع المختصة في شأن آلية نقل وترقية العاملين في القطاع العام.
  10. الإسهام في التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد والمشاركة في المنظمات والمؤتمرات والنشاطات الدولية المتعلقة بذلك والعمل على تطبيق مقرراتها في لبنان وعلى سلامة تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد في القطاع العام.
  11. تمثيل الدول في المؤتمرات والمحافل الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.
- أي مهام أو اختصاصات أخرى تناط بها وفق القوانين النافذة.

للتأديب والأساتذة الجامعيين المتقاعدين على أن يكون هؤلاء جميعاً قد أمضوا في الخدمة عشرين سنة على الأقل.

يكون رئيس الهيئة قاضياً متقاعداً ومتفرغاً. تطبق على أعضاء الهيئة الشروط الواجب توافرها لتعيين موظفي الفئة الأولى باستثناء شرط السن، على ألا يتجاوز عمر العضو الرابعة والسبعين لدى التعيين.

المادة الخامسة: يقسم أعضاء الهيئة أمام رئيس الجمهورية بحضور وزير العدل، اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي في هيئة مكافحة الفساد بأمانة وإخلاص، وأن أحفظ سر المذاكرة، وأن أتصرف في كل ما أقوم به تصرفاً يوحى الثقة ويعزز الشفافية ويوطد الحرص على حكم القانون".

## المادة السادسة:

- تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.
- تكون مدة ولاية الهيئة ست سنوات غير قابلة للتجديد. ويستمر أعضاء الهيئة في ممارسة مهامهم بالرغم من انقضاء الولاية إلى حين تعيين بدلاء عنهم.
- في حال شغور مركز العضوية لأي سبب كان يُصار إلى تعيين البديل وفق أحكام المادة الرابعة من هذا القانون على أن يكمل العضو الجديد المدة المتبقية من الولاية.
- تحدد مخصصات وتعويضات الهيئة بموسوم.

المادة السابعة: تجتمع الهيئة مرة كل شهر على الأقل بناءً على دعوة من رئيسها.

ويكون الاجتماع قانونياً بحضور سبعة أعضاء على الأقل.

وتتخذ قرارات الهيئة بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذين يشكلونها قانوناً.

عند تعذر قيام الرئيس بمهامه لأي سبب كان يقوم نائب الرئيس بهذه المهام.

المادة الثامنة: تتكون إيرادات الهيئة من الاعتمادات المرصدة لها في الموازنة ومن الهيئة التي يوافق عليها مجلس الوزراء ومن أي مصدر آخر تنص عليه القوانين المرعية.

المادة التاسعة: تعاون الهيئة أمانة عامة يديرها أمين عام متفرغ ويعاونه جهاز إداري.

## ملحق رقم 4

### برنامج ورشة العمل التي اقامتها جمعية نزاهة بعنوان «الفساد في لبنان وآفاق مواجهته»

في 25 ايلول 2018  
بيت المحامي-بيروت.

#### المحور الأول : المفاهيم الرئيسية لمكافحة الفساد والخلاصات المستفادة من التجارب المقارنة في مكافحته على الصعيد الدولي

مفهوم الفساد - وعلاقته بالحوكمة - مقاربات  
مكافحته - عوامل النجاح في مكافحته - مخاطر  
الذخاق - استراتيجيات المكافحة.  
ورقة عمل مقدمة من رئيس المستشارين لشؤون  
مكافحة الفساد - المكتب الاقليمي لبرنامج الامم  
المتحدة الانمائي الأستاذ أركان السبلاني.

#### المحور الثاني : الفساد في لبنان اشكالياته وخصائصه :

أنواع الفساد الموجود وأشكاله - حجم الفساد -  
أماكن انتشاره - الجهود المبذولة لمحاربتة - الخطاب  
الموجه لمكافحته.  
ورقة عمل مقدمة من رئيس جمعية نزاهة المحامي  
علي حسن بزّو.

#### المحور الثالث : الاطار التشريعي والمؤسسي لمكافحة الفساد في لبنان :

الهيئات المعنية والمتوقع تشكيلها.  
القوانين المتخصصة التي أقرت والمتوقع اقرارها  
(أهدافها، آلية عملها).  
القوانين الداعمة (مساومتها - أهدافها).  
ورقة عمل مقدمة من النائب السابق المحامي  
غسان مخيبر.

#### المحور الرابع : الجهات المعنية لمكافحة الفساد في لبنان (أدوارها ومسؤوليتها) :

الحكومة - مجلس النواب - القضاء - الأحزاب  
- المجتمع المدني - الاعلام - القطاع الخاص -  
الجامعات - المجتمع الدولي.  
ورقة عمل مقدمة من الخبير في المركز الاستشاري  
للدراستات والتوثيق المحامي وجيه زغيب .

المادة الحادية عشرة: للهيئة أن تطلب من الإدارات العامة تزويدها بالمستندات أو المعلومات التي تراها مفيدة لحسن ممارسة مهامها. وعلى الإدارة المختصة الاستجابة للطلب دون إبطاء.

المادة الثانية عشرة: إذا ثبت من المعلومات المتوافرة لدى الهيئة وقوع أفعال قد تشكّل جرائم معاقباً عليها فللهيئة أن تتقدم بشكوى أمام النيابة العامة باعتبارها مؤتمنة على مكافحة الفساد في القطاع العام.

المادة الثالثة عشرة: تعتبر مداولت الهيئة والمعلومات التي تتوافر لديها سرية. ويعاقب كل شخص يقوم بإفشاء أي منها، في غير إطار الإجراءات القضائية والتأديبية، بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات.

### الفصل الثالث: أحكام ختامية

#### المادة الرابعة عشرة:

- تضع الهيئة برنامجاً سنوياً لمكافحة الفساد في القطاع العام.  
- تنظم الهيئة تقريراً سنوياً بنشاطاتها يرفع إلى مقام كل من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء تضمنه المقترحات الآتية إلى تدارك الفساد ومكافحته.

المادة الخامسة عشرة: تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل.

المادة السادسة عشرة: يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.



**LADE**

الجمعية اللبنانية من أجل  
ديمقراطية الانتخابات

Sodeco, Petro Trad St.,  
Sodeco 7 Bldg., 5<sup>th</sup> Fl.,  
Beirut, Lebanon  
+961 1 333713/4  
info@lade.org.lb  
lade.org.lb

