



الخميس ٢١ كانون الثاني ٢٠١٠
مركز الصفدي الثقافي - طرابلس

تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد: تشريعات حول "الحق في الوصول إلى المعلومات" و "حماية كاشفي الفساد"

مداخلة الدكتور عامر خياط، أمين عام المنظمة العربية لمكافحة الفساد

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: المفهوم والآلية

تشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار ٤/٥٨ تاريخ ٣١ تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٣ والتي دخلت حيز النفاذ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٥ أول صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد. وأهمية هذه الإتفاقية تكمن في إنها تطلب من الدول المصادقة عليها التزامات قانونية تصب في خانة مكافحة ممارسات الفساد، كما تحدد التدابير الوقائية التي يجب على الدول الأطراف اتخاذها سواء كان في مجال تبني السياسات والممارسات أو اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والقضائية لمنع وقوع الفساد في القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى إيجاد وتطوير مؤسسات وطنية تناهض الفساد وتلاحق مرتكبيه.

وضمن إطار تعزيز التعاون الدولي لمناهضة ومحاربة الفساد سعت المنظمة العربية لمكافحة الفساد مع الأطراف المشاركة الأخرى، إلى حث ودعوة كافة الأطراف العربية للتوقيع والمصادقة عليها من قبل برلماناتها، واليوم باتت لهذه الإتفاقية أهمية كبيرة في المنطقة العربية خصوصاً وإن ١٥ بلداً عربياً أصبحت أطرافاً في الإتفاقية وهي:

الأردن - الإمارات - تونس - الجزائر - جيبوتي - العراق - قطر - الكويت - ليبيا - لبنان - مصر - موريتانيا - المغرب - اليمن - فلسطين.

وتتكون هذه الاتفاقية من ثمانية فصول و ٧١ مادة وتحتوي على مجموعة شاملة من المعايير والتدابير والقواعد التي يمكن لجميع الدول أن تطبقها من أجل تعزيز نظمها القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد. وقد جرت الاتفاقية ١٢ فعلاً واعتبرتها جرائم فساد تستحق العقوبة الصارمة وجرمت أيضاً الفساد في القطاعين العام والخاص وفي المنظمات الدولية، ووضعت الآليات المناسبة لاستعادة الأصول والعوائد المتأتية من جرائم الفساد.

ومما لا شك فيه إن تنفيذ بنود هذه الاتفاقية بشكل كامل هو عمل تدريجي ومستمر تعترضه العديد من الصعوبات والتحديات المختلفة، وفي هذا الإطار يشكل دور البرلمان محورياً أساسياً في عملية تنفيذ الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بشكل كامل، وهذا الاتجاه تعتمده الاتفاقية في نص المادة ٥ من الفقرة الأولى على أن " تقوم كل دولة طرف، وفق المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة".

وفي هذا السياق، وكما تم ذكره من قبل من سبقني في الكلام، فقد تم خلال أكثر من عام مضى على قيام مجموعة عمل متخصصة بدراسة ما يمكن القيام به من تقديم مسودات قوانين بغية تشريعها من قبل المجلس النيابي اللبناني. ولقد كان نصب أعين الخبراء إحداث موائمة في مسودة هذه التشريعات ما بين متطلبات الاتفاقية الدولية وخصوصيات الدولة اللبنانية وسيادتها. وأود بهذه المناسبة أن أشير الى جهود العديد من الخبراء الذين تم استشارتهم في هذا المجال، كما أن لجنة العمل كانت قد استأنست واعتمدت مشروع القانون المقترح والمقدم من قبل الاستاذ روبرت غانم الى المجلس النيابي، والذي تأسيساً على بنوده اقترحت لجنة العمل نصوصاً معدلة، وبالأخص بما يتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مدار هذا الطرح.

ومع أن مسودة القوانين التي تمت دراستها والمتمثلة بـ " قانون الحق في الحصول على المعلومات" و " قانون حماية كاشفي الفساد" و " قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، في ضمن قانون مكافحة الفساد المقترح" هي من الناحية العملية والإجرائية متشابهة ومتداخلة في فحواها ومبتغاها. إنما ما يوحد نصوصها منهجياً وإجرائياً هو إحداث "الهيئة الوطنية

لمكافحة الفساد" فوجود هذه الهيئة يشكل المظلة الواقية لتفعيل سائر التشريعات المراد عقدها في هذا المجال وتمكين سيرورتها (process).

على ضوء ذلك سوف تقتصر ملاحظاتي فيما يلي على البنود المقترحة لتشكيل هذه الهيئة في قانون مكافحة الفساد المعروف حالياً بإمام البرلمان:

بداية لعله من المفيد ان نبدأ ببعض التعاريف والمفاهيم التي تم الالتزام بها خلال عمل مجموعة الخبراء والتي تتدرج في توصيفات بنود القوانين مدار البحث.

أولاً: في تعريف الفساد

يعتبر فساداً بمفهوم مشروع القانون المقترح: استغلال النفوذ أو السلطة العامة أو المال لتحقيق مكاسب خاصة غير متوجبة، وكل عمل يؤدي إلى التماس أو عرض أو قبول منفعة خاصة غير متوجبة مباشرة أو عبر وسطاء. وذلك في القطاعين العام والخاص على حد سواء.

ثانياً - في تحديد أعمال الفساد

تعتبر فساداً على سبيل المثال لا الحصر، الأعمال التالية في القطاعين العام والخاص:

١ - 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.

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

٣- الاعتداء على ملك الدولة وعلى ملك سائر أشخاص القانون العام.

٤- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي انضم إليها لبنان والتي تعنى بمكافحة الفساد .

٥- جرائم الإثراء غير المشروع.

٦- جرائم تبييض الأموال

7- كل جريمة أخرى ينص عليها القانون بوصفها من جرائم الفساد أو كل تجريم يفى غرض مكافحته.

ثالثاً: في إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وصلاحياتها

تنشأ بموجب القانون هيئة مستقلة تسمى "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، و تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري.

مهام الهيئة:

أ - تعمل الهيئة بالنسبة للقطاعين العام والخاص على مكافحة الفساد والوقاية منه وكشفه، وعلى تعزيز النزاهة والشفافية والاستقامة والمساءلة والإدارة السليمة، خصوصاً المالية منها، والمساعدة في توطيد مبادئ سيادة القانون، وعلى تطبيق القواعد التي يتضمنها هذا القانون وتلك التي تتضمنها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لمكافحة الفساد التي يكون لبنان منضماً إليها.

ب - بشكل خاص، تتناط بالهيئة المهام التالية:

١- وضع تقارير سنوية أو خاصة عن حال الفساد في لبنان يتضمن تقييم مدى تقدم السلطات والإدارة العامة

والخاصة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه وإصدار التوصيات اللازمة.

٢ - توعية الرأي العام حول مكافحة الفساد بجميع الوسائل المتاحة ووضع برامج من أجل التثقيف والترويج

لمكافحة الفساد والوقاية منه، وتنفيذها، وتعميم ثقافة مكافحة الفساد خاصة في المؤسسات التربوية.

٣- التعاون مع هيئات المجتمع المدني ومساعدتها في نشاطاتها الهادفة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

٤ - وضع الدراسات والبحوث وإصدار التقارير والنشرات والمطبوعات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد وإنشاء مركز معلومات .

٥- الإسهام في صياغة مشاريع القوانين والأنظمة التي ترمي إلى مكافحة الفساد والوقاية منه والعمل على مطابقة القوانين الداخلية مع المعايير الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والوقاية منه.

٦- اقتراح نصوص أنظمة الأخلاقيات ومناقبية الموظفين ومراقبة حسن تنفيذها والترويج لها.

٧- إهداء المشورة إلى الإدارات والمؤسسات العامة و الخاصة في كل ما يؤدي إلى مكافحة الفساد والوقاية منه.

٨- الإسهام في التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد والمشاركة في المؤتمرات والنشاطات الدولية المتعلقة بمهام الهيئة.

٩- المباشرة بالتحقيق في الحالات التي يشتبه فيها وجود أعمال فساد، واستلام الشكاوى والتقارير في أية حالة من حالات الفساد والتحقيق بها. ، وللهيئة أن تتقدم بشكوى أمام الهيئات القضائية أو التأديبية المختصة إذا ثبت من المعلومات المتوافرة لديها وقوع أفعال قد تشكل جرائم معاقباً عليها.

رابعاً : أعضاء الهيئة

- تعيين الأعضاء

- تشكل الهيئة من عشرة (١٠) أعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس يعيّنون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد من بين لائحة أسماء تقترحها فئات من القطاعات التي تلحظها الفقرة الثالثة من هذه المادة. ويجري تبديل خمسة أعضاء كل ثلاث سنوات.
- يتم اختيار الأعضاء من بين الأشخاص ذوي السيرة الأخلاقية العالية، و ذوي الكفاءة العلمية والخبرة في مجال مكافحة الفساد والجرائم التي تشكل أعمال فساد، بناء على سيرة ذاتية موثقة.

- يجري اختيار عضوا واحدا عن كل قطاع من الاختصاصات المذكورة في القائمة المذكورة فيما بعد وعلى الوجه المبين أدناه، ولمجلس الوزراء أن يختار من خارج تلك الاختصاصات في حال لم يرده أي ترشيح.
- يقوم أعضاء الهيئة، بعد تعيينهم، بانتخاب أمين السر وأمين الصندوق فيما بينهم، حسب الأصول المحددة في النظام الداخلي التي تضعه الهيئة

- موجب السرية

1. تعتبر مداوات الهيئة والمعلومات التي تتوافر لديها سرية.

خامسا: تنظيم الهيئة

• استقلالية الهيئة

تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

• النظام الداخلي للهيئة

تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي يتضمن القواعد والأصول التفصيلية التي ترعى تنظيمها وسير العمل لديها، بمهلة

خمسة عشر يوما من تاريخ صدور مرسوم تعيين أعضائها وأدائهم اليمين.

يجب أن يقترن النظام الداخلي بمصادقة مجلس الوزراء بمرسوم بمهلة شهر من تاريخ إيداعه.

• تمويل الهيئة

تتكون إيرادات الهيئة من الاعتمادات المرصدة لها في الموازنة من التبرعات ومن الهبات التي يوافق عليها مجلس

الوزراء ؛ ومن أي مصدر آخر تنص عليه القوانين المرعية.

هذه بعض المرئكزات الأساسية التي تم اعتمادها في إعداد مسودة تشريع إنشاء هذه الهيئة.

إنما لا بد من العودة قليلاً الى "الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد" وهي الى حد بعيد المظلة الناطمة للتشريعات القطرية المتعلقة بمكافحة الفساد . ذلك فإن المصادقة على الإتفاقية الدولية من قبل دول الإطراف تعد إعلاناً من قبل تلك البلدان بقبول أحكام الإتفاقية وإقراراً منها بالتزامها بتطبيق كافة نصوصها(ما خلا النصوص المتعلقة بالسيادة بحسب المادة الخامسة منها)، إلا أنه على أرض الواقع هناك تفاوت بين الدول في مدى التزامها وجاهزيتها لتطبيق نصوص الإتفاقية، لذلك يقع على البرلمانين مسؤولية مهمة في تشجيع دولهم للالتزام بنصوص الاتفاقية الدولية باعتبارها أصبحت جزءاً من التشريع الداخلي للدولة بعد المصادقة عليها. ويمكن للبرلمانين أن يقوموا بهذا الدور من خلال أدوات المحاسبة والرقابة التي يملكونها في مواجهة الحكومة. بما في ذلك طلب الإحاطة، الأسئلة البرلمانية، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق البرلماني، الاستجواب، المسؤولية الوزارية، المشاركة الفاعلة في العمل وما الى ذلك

وأخيراً يبقى أن نقول إن مكافحة الفساد هو نشاط دائم وعمل دعوب يسعى إلى إيجاد وتعزيز مؤسسات وآليات المساءلة والمحاسبة الفاعلة في الحقل العام، وعبر بناء نظام من الشفافية والنزاهة ضمن إطار العمل المؤسسي ما يمكن من قيام حكم صالح ورشيد. لذلك هناك حاجة ملحة ودائمة لتحفيز دور البرلمانين على ممارسة مسؤولياتهم بما يتماشى مع السلطة الممنوحة لهم من المواطنين، فالديمقراطية تبقى عنواناً فارغاً ما لم يتحقق قيام برلمان مستقل فاعل و قادر يمارس واجباته ويتحمل مسؤوليته الكاملة في التشريع والرقابة والمساءلة التي تحقق النزاهة والشفافية وترسخ ثقافة مكافحة الفساد التي تتجاوز كل التحديات في سبيل تحقيق النمو والازدهار والتنمية المستدامة التي تصبو إليها شعوبنا العربية.