

حول قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع

التدابير الداعمة للتطبيق الفعّال



أعدّ هذه الورقة:

القاضية د. رنا عاكوم

ممثلة وزارة العدل في " لجنة الإدارة والعدل " البرلمانية في ما يتعلق بقوانين مكافحة الفساد.

تمّ إعداد هذه الورقة في إطار مشروع " تعزيز مبادئ الشفافية والمُساءلة في عملية إعادة الإعمار والإصلاح في لبنان " (EARREL). الممولّ من قبل وزارة الخارجية الألمانية.

تماشياً مع سياسة جمعيّة الشفافية الدوليّة - لبنان لتوفير معلومات مفتوحة المصدر للجمهور، يمكن استخدام هذا المنشور مع ذكر مصدره. إذا لم تتمّ الإشارة إلى المصدر، تحتفظ جمعيّة الشفافية الدوليّة - لبنان بحقوقها في اتخاذ الإجراءات القانونيّة اللازمة ضدّ أيّ شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

المقدمة

صدر قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم/١٨٩ في تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦، بعد أكثر من عشرين سنة على صدور القانون رقم/١٥٤، تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧، والذي كان لا يمت إلى مكافحة الإثراء غير المشروع إلا في حروف عنوانه.

وعلى الرغم من الأهمية القصوى التي يتمتع بها القانون الجديد، ولا سيما لجهة التعديلات النوعية التي ينطوي عليها؛ لجهة كوكبة الأشخاص الذين باتوا خاضعين له، وأولئك الملزمين بالتصريح، ومواقيت تقديم التصاريح ودوريتها، وعناصر جرم الإثراء غير المشروع وأصول ملاحقته التي باتت أيسر وأكثر فعالية، غير أنّ تطبيقه، حتى الآن، ليس كما يجب.

وكأيّ قانون ذي صلة بمكافحة الفساد، فإنه من غير المألوف أن يشهد تطبيقاً سريعاً وفعالاً، لا بل سيبذل المستفيدون من ارتكاب جرائم الفساد قصارى جهودهم لمنع تطبيق أحكام القانون الرامي إلى ملاحقتهم أو عرقلته، كحدّ أدنى.

من هنا، كان لا بدّ من اجتراف الحلول العملية لتطبيق أحكام القانون الجديد، بأكبر قدر ممكن، توفّلاً للغاية المتوخاة والمتمثلة في كشف الإثراء غير المشروع وملاحقة مرتكبيه ومحاكمتهم، بهدف مصادرة الأموال غير المشروعة المتأتية عنه لصالح أصحابها الشرعيين، وفي طليعتهم الدولة اللبنانية. ولا شكّ في أنّ تحقيق مثل هذا الأمر يستوجب الاستعانة بقوانين أخرى ذات صلة؛ كقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، رقم/٢٨، تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ المعدل بالقانون رقم/٢٣٣، تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩، وقانون حماية كاشفي الفساد رقم/٨٣، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠، المعدّل بالقانون رقم/١٨٠، تاريخ ٢٠٢٠/٦/١٢، على سبيل المثال وليس الحصر.

فما هي أبرز التدابير الداعمة لتطبيق القانون ٢٠٢٠/١٨٩ سواء على صعيد تفعيل التصريح عن الذمة المالية والمصالح أو على صعيد ملاحقة جرم الإثراء غير المشروع؟

لكشف النقاب عن هذه التدابير، سنقسم هذه الورقة البحثية إلى قسمين أساسيين؛ فنستعرض في القسم الأول التدابير الداعمة لتطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بالتصريح عن الذمة المالية والمصالح، ونتناول في القسم الثاني تلك الداعمة لتطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بجرم الإثراء غير المشروع.

القسم الأول- التدابير الداعمة لتطبيق أحكام التصريح عن الذمة المالية والمصالح:

إنّ الغرض الأساسي من فرض نظام التصريح عن الذمة المالية والمصالح بمقتضى القانون رقم ٢٠٢/١٨٩، موضوع البحث، هو إيجاد وسيلة قانونية تمكّن من إجراء المقارنة الحسابية بين ممتلكات الموظف العمومي حين توليه الوظيفة العمومية وتلك الحاصلة بعد ذلك، من أجل تحديد ما إذا طرأت زيادة على ممتلكاته لا تبررها موارده المشروعة.

ويجد هذا النظام سنده القانوني في المعايير الدولية المكرّسة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠٠٥)، وتحديداً في المادة ٢٠ منها المُعَنْوَنَة "الإثراء غير المشروع"، والتي تنص على أن الدول تنظر في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادةً كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع.

في هدي ما تقدّم، تتبادر إلى الذهن مجموعة من الأسئلة ذات الصلة:

هل هناك من جهة يحق لها الاطلاع على التصاريح المذكورة لإجراء المقارنة الحسابية المطلوبة بغية إمطة اللّثام عن جرم الإثراء غير المشروع؟

وفي حال الإيجاب، من هي هذه الجهة؟

بالاطلاع على أحكام المادة ٥ من القانون رقم ٢٠٢/١٨٩، يتبين أنه بمجرد تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، يقتضي إيداع التصاريح عن الذمة المالية والمصالح لديها مقابل إيصالات، وحفظها في سجلات مادية وإلكترونية.

كما أنّ الفقرة "ج" من المادة ١٨ من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة المذكورة رقم ١٧٥، تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨، تنيط بالهيئة حفظ التصاريح المذكورة وإدارتها والتدقيق فيها وفق أحكام قانون الإثراء غير المشروع.

إذاً، يستفاد مما تقدم، أنّ **الجهة المخوّلة قانوناً** الاطلاع على التصاريح المقدّمة من الموظفين العموميين هي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وأنّ مهمتها لا تقف عند هذا الحدّ بل إنّها مولجة **بالتدقيق في صحة التصاريح**، أي إجراء التحليل اللازم لرصد أيّ زيادات كبيرة في الموجودات غير متلائمة مع دخل الموظف العمومي المشروع.

وعليه، تتبادر إلى الذهن التسؤلات البديهية التالية:

هل تشكلت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؟ وهل تم تزويدها بالوسائل اللازمة لإجراء هذا العمل التقني ذي البعد القانوني؟ وهل باشرت عملها؟

في الواقع، وبعد أن أنشئت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم ١٧٥، تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨، أصدر مجلس الوزراء المرسوم رقم ٨٧٤٢، تاريخ ٢٠٢٠/١/٢٨، القاضي بتشكيلها. غير أنّه، ومنذ ذلك التاريخ، تقف الهيئة الوطنية مكتوفة الأيدي بسبب النقص في المقوّمات اللوجستية والعناصر البشرية والتجهيزات الإلكترونية اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتها، مع ما يقتضيه ذلك من بناء القدرات البشرية والمادية والتقنية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وأجهزتها ضماناً لتنفيذ مهمّاتها، وذلك من خلال دورات تدريبية، وورش عمل، ومساعدات مادية، وغيرها.

علاوةً على ما ذكر، فإن الهيئة لم تتمكن من إقرار نظامها الداخلي وذلك بسبب عدم استحصالها على موافقة مجلس شوري الدولة بهذا الخصوص، وفقاً لما تستوجبه المادة التاسعة من القانون رقم ٢٠٢٠/١٧٥. والواقع أنّ الهيئة أرسلت مسوّدة نظامها الداخلي إلى مجلس شوري الدولة الذي طلب، بدوره، من الأخيرة الاستحصال على رأي مجلس الخدمة المدنية ورأي وزارة المالية. وبالفعل، فقد استحصلت الهيئة على رأي مجلس الخدمة المدنية في حين لم تتمكن من الحصول على رأي وزارة المالية حتى تاريخه. ومن البديهي القول، أنّ أهمية إقرار النظام الداخلي للهيئة تكمن في كونه يتضمّن القواعد والأصول التفصيلية التي ترعى تنظيمها وسير العمل لديها وإدارتها المالية بما فيها صلاحيات كل من الرئيس ونائب الرئيس وغيرها من الوظائف.

بيد أنه، وبالرغم من وجود هذه العقبات، وبفضل بعض القوانين ذات الصلة، كقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، المار ذكره أعلاه، فإنه من الممكن اللجوء إلى وسيلة قانونية مكرّسة بموجبه تتمثل في حق التقدم بطلب معلومات من الهيئة الوطنية و/أو الإدارات التي ينتمي إليها هؤلاء الموظفون العموميون، لمعرفة عدد و/أو أسماء الأشخاص الذين صرّحوا عن ذمهم المالية ومصالحهم، مثلاً. ويمكن أن تشمل الطلبات المعلومات التالية:

- ١ طلب معلومات حول الأشخاص المصرّحين ومقارنتها مع الملزمين بالتصريح من خلال لائحة يمكن الاستحصال عليها من مجلس الخدمة المدنية بالنسبة للإدارات الخاضعة له.
- ٢ طلب معلومات من الهيئة الوطنية حول مدى قيامها بنشر التعميم في الشهر الأول من كل سنة، وفقاً لما تنص عليه المادة ٦ من القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩.
- ٣ طلب معلومات عمّا إذا قامت الهيئة بإبلاغ جميع الموظفين العموميين الخاضعين للتصريح بوجوب تقديم التصاريح إذا انقضت المهل القانونية المحددة لذلك ولم يتمّ تقديمها.
- ٤ طلب معلومات عمّا إذا قامت الهيئة بإبلاغ الإدارات التابع لها الموظفون المتقاعدون، والمحتسب المالي المركزي أو من يفوض إليه مهام صرف النفقات المذكورة، بالتوقف عن تسديد حقوقهم المالية على أنواعها؛ كالرواتب وتعويض الصرف من الخدمة وتعويض نهاية الخدمة. فبمجرد حصول مثل هذا التبليغ، يتوقف تسديد الرواتب والمستحقات المالية الأخرى فوراً ويستمر إلى حين تبليغ الأجهزة المعنية المذكورة مجدداً من الهيئة ترخيصاً بإعادة التسديد بعد التثبت من تقديم التصاريح المتوجبة ضمن الأصول والشروط المحددة.



وما يعزّز هذه الوجهة، أن مجلس الوزراء اللبناني كان قد أصدر قراراً في هذا الإطار في تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٢، يحمل الرقم/١٧، حول التدابير الآنية والفورية لمكافحة الفساد واستعادة الأموال المتأتية عنه. وسنتطرق إلى التدبير الخامس المتعلق بتفعيل المادة الرابعة من قانون الإثراء غير المشروع رقم ٩٩/١٥٤، مع الإشارة إلى أن إلغاء القانون رقم ١٩٩٩/١٥٤، وصدور القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩، لا يؤثر على مضمون تعميم رئيس مجلس الوزراء المذكور أعلاه، والذي لا يزال ساري المفعول بالاستناد إلى القانون الجديد. أما التدبير الخامس، فينص على ما يلي:

١ التحقّق لدى المجلس الدستوري من تقديم التصاريح التي أوجبتها المادة الرابعة من قانون الإثراء غير المشروع عند تولّي مهام رؤساء الجمهورية ورؤساء مجالس النواب ورؤساء مجالس الوزراء والوزراء والنواب، بمن فيهم أولئك الذين انتهت ولايتهم لأي سبب كان، والذين شغلوا هذه المناصب بعد ١٩٩٩/١٢/٢٧، وبعد الانتهاء من تلك المهام.

٢ الطلب إلى الوزارات والإدارات المعنية كافة إعداد لائحة بأسماء القضاة والموظفين والقائمين بخدمة عامة ضمن ملاكها منذ ١٩٩٩/١٢/٢٧، بمن فيهم أولئك الذين انتهت خدماتهم لأي سبب كان، ومن ثمّ التحقّق، لدى المرجع المختص لكل منهم، من تقديم التصاريح عند تولّي الوظيفة أو الخدمة العامة وبعد الانتهاء منها.

٣ تُعدّ جميع الإدارات المعنية قاعدة بيانات إلكترونية تقتصر على أسماء المصرّحين عن الثروة، بدون مضامينها، وفق آلية تضعها كل إدارة تتناسب ومسار العمل فيها وإمكانياتها، وتُنشر قاعدة البيانات المذكورة على الموقع الإلكتروني الرسمي الخاص بكل إدارة، عملاً بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات وتعديلاته.

وإنفاذاً للتدبير الخامس المنوه عنه، أصدر رئيس مجلس الوزراء التعميم رقم/١٨، تاريخ ٢٠٢٠/٦/٢، الموجه إلى جميع الوزارات والإدارات العاقبة بشأن تفعيل المادة الرابعة من قانون الإثراء غير المشروع رقم ٩٩/١٥٤. وقد جاء في التعميم ما يلي: "عملاً بقرار مجلس الوزراء رقم ١٧ تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٢،،،،، يطلب إلى الوزارات والإدارات المعنية كافة إعداد لائحة بأسماء القضاة والموظفين والقائمين بخدمة عامة ضمن ملاكها منذ ١٩٩٩/١٢/٢٧، بمن فيهم أولئك الذين انتهت خدماتهم لأي سبب كان، ومن ثمّ التحقّق، لدى المرجع المختص لكل منهم، من تقديم التصاريح التي أوجبتها المادة الرابعة من قانون الإثراء غير المشروع عند تولّي الوظيفة أو الخدمة العامة، وبعد الانتهاء منها، على أن يتم إيداع مجلس الوزراء تقريراً بنتيجة ما تقدّم في مهلة شهر على الأكثر لترتيب النتائج القانونية بحق المخالفين. بالإضافة إلى ذلك، تُعدّ جميع الإدارات المعنية قاعدة بيانات إلكترونية تقتصر على أسماء المصرّحين عن الثروة، بدون مضامينها (سنداً للمادة الرابعة من قانون الإثراء غير المشروع)، وفق آلية تضعها كل إدارة تتناسب ومسار العمل فيها وإمكانياتها، وتُنشر قاعدة البيانات المذكورة على الموقع الإلكتروني الرسمي الخاص بكل إدارة، عملاً بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات".

وتفعيلاً لما تقدم، وفي الثاني من شباط من العام ٢٠٢٣، أرسلت مجموعة عمل الإثراء غير المشروع التي أطلقتها جمعية الشفافية الدولية - لبنان -، والمنبثقة عن منظمات المجتمع المدني، أحد وثلاثين طلب معلومات إلى ثلاثين مرجعاً معنياً وإلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، للتصريح عن معلومات الملتزمين بالتصريح وأولئك الذين لم يلتزموا به. وقد تمّ الرد على هذه الطلبات من قبل كل من المجلس الدستوري، ورئاسة الجمهورية، والقضاء المذهبي الدرزي، ومجلس الخدمة المدنية، ووزارة التربية، ومجلس شورى الدولة، والمحكمة الشرعية الجعفرية، ووزارة المهجرين، ووزارة المالية، ورئاسة مجلس الوزراء.

فما هي أهمية مثل هذا الإجراء؟

إن الأهمية التي يتسم بها مثل هذا الإجراء تتمثل في أن عدم مباشرة الهيئة الوطنية لأعمالها لا يوصد الباب نهائياً أمام سبل الاستحصال على المعلومات بشأن عدد الأشخاص المصرّحين أو أسمائهم، مثلاً. فإذا كانت السرية المكرّسة في القانون رقم ٢٠٢/١٨٩ تطل مضمون التصريح، إلا أنها لا تؤثر البتة على أسماء الملزمين بالتصريح وأعدادهم. أما الأهمية الإضافية التي يتسم بها مثل هذا الإجراء، فتتمثل في **تفعيل أحكام القانون رقم ٢٠٢/١٨٩، وتحديدًا المادة السابعة منه التي ترتب جزاءً صريحاً على مجرد عدم الامتثال لموجب التصريح، يتجسد في اعتبار الموظف العمومي مستقياً حكماً، وفي حرمانه من حقوقه المالية على أنواعها كالرواتب وتعويض الصرف من الخدمة وتعويض نهاية الخدمة.** ولضمان تنفيذ هذا النص القانوني، يقتضي العمل على قدم وساق لربط حواسيب مختلف الإدارات المعنية في ما بينها مع قاعدة إحصائية متلازمة واستحداث واجهات إلكترونية تسمح بالتبليغ وتوقيف التسديد وكشف الثغرات، وذلك انطلاقاً من قواعد الحكومة الرقمية والحكومة الرشيدة.

يستشف مما تقدّم، أن الهيئة الوطنية مدعوة، حال مباشرة أعمالها، إلى **إنشاء قاعدة بياناتية وإحصائية تشمل جميع الأشخاص الملزمين بالتصريح عن الذمة المالية والمصالح ونشر لائحة بأسماء الممثلين منهم والمتقاعسين.** وعليه، ومن خلال النشر على الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة، تصبح كل إدارة ملزمة بتطبيق الإجراءات المقوننة في المادة السابعة سالف الذكر بحق الأشخاص المخالفين. ويستدعي ذلك، بطبيعة الحال، تعزيز الموارد البشرية والتقنية والمالية للهيئة بغية تمكينها من تنفيذ مهامها بصورة فعّالة، ولا سيّما أنها منوطة بتلقي التصاريح عن الذمة المالية والمصالح وحفظها وإدارتها والتدقيق فيها.



القسم الثاني-التدابير الداعمة لتطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بجرم الإثراء غير المشروع:

إن إمعان النظر في التدابير التشريعية وغير التشريعية الداعمة لتطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بجرم الإثراء غير المشروع يستدعي:

- التطرّق إلى قرار مجلس الوزراء حول التدابير الآتية والفورية لمكافحة الفساد، رقم ١٧/١٧، تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٢،
- التعرّيج مجدّداً على القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩،
- البحث في التعديلات التي أتى بها القانون رقم ٢٠٢٢/٣٠٦.

سنتناول هذه التدابير الداعمة في كل من المحاور الثلاث المشار إليها تباعاً في ما يلي:

أولاً- قرار مجلس الوزراء حول التدابير الآتية والفورية لمكافحة الفساد، رقم ١٧/١٧، تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٢:

بالعودة إلى قرار مجلس الوزراء رقم ١٧/١٧، تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٢، حول التدابير الآتية والفورية لمكافحة الفساد، ينص التدبير السادس منه على تأليف لجنة منخّصة من قبل مجلس الوزراء، تتولى مهمة إجراء مسح شامل لثروات جميع الأشخاص الذين شغلوا أو يشغلون حالياً مناصب دستورية أو قضائية أو إدارية أو عسكرية بمن فيهم الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة ٢ من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٢٠١٧/٢٨ والمشمولين بالمادة ٣٢ من قانون موازنة ٢٠٢٠، مع أزواجهم وأولادهم القاصرين، وإعداد تقارير مفصلة حول مظاهر ثرواتهم، وفقاً للآلية المفصلة أدناه. ويحدّد مجلس الوزراء المعايير والأصول التي يقتضي اعتمادها لتعيين أعضاء اللجنة. أما الآلية المذكورة، فتنصّ على التالي:

١ تقوم اللجنة بتحديد المعايير والأسس التي يتم، بناءً عليها، جمع المعلومات حول الثروة أو مظاهرها من جهة، وتحديد الموارد المشروعة من جهة أخرى، والمعايير التي يقتضي اعتمادها لتحديد عدم التناسب الفادح بين الموارد المشروعة والثروة الظاهرة، وآلية تدقيق المعلومات وإحالتها إلى الجهات المختصة.



٣ قانون تعديل بعض مواد القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٩/٣ المتعلق بسرية المصارف، والمادة ١٥٠/ من القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ تاريخ ١٩٦٣/٨/١ وتعديلاته (قانون النقد والتسليف)، والمادة ٢٣ من القانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١ وتعديلاته (قانون الإجراءات الضريبية)، والمادة ١٠٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (قانون ضريبة الدخل).

٢ يطلب إلى الأجهزة المختصة والوزارات والإدارات المعنية تزويد اللجنة، بالصورة الإدارية المعفاة من الرسوم، بما تملكه أو تقتنيه أو تستعمله كل من الشخصيات المحددة في اللوائح المرسله إليها من اللجنة، ولا سيما من:

- أملاك عقارية مسجلة في السجل العقاري باسمها أو باسم أحد أفراد العائلة المذكورين في البند الأول أو باسم شركات يملك فيها أي من المذكورين أسهماً.
- أملاك عقارية متفرغ عنها بموجب وكالات أو عقود لم تُسجل في السجل العقاري لمصلحتها أو لمصلحة أحد أفراد عائلتها أو لمصلحة شركات يملك فيها أي من المذكورين أسهماً.
- أسهم في شركات تجارية أو مدنية من السجلات التجارية كافة.
- أسهم وسائل النقل البري والبحري والجوي من الدوائر المختصة بتسجيل المركبات ووسائل النقل.
- أي مظهر آخر من مظاهر الثراء التي لا تتفق مع مداخيلهم الشرعية، مع مراعاة أحكام قانون السرية المصرفية.
- أملاك أخرى منقولة أو غير منقولة، موجودة في الخارج، يتم الاستحصال على معلومات بشأنها من الوزارات المعنية ووسائل الجهات المختصة وفقاً للأصول.

٣ تجمع اللجنة المعلومات الواردة إليها وتنظم تقارير ترسلها تبعاً إلى الأجهزة الرقابية و/أو القضائية المختصة عند الاقتضاء وذلك لإجراء المقتضى القانوني، على أن تراعى قواعد مرور الزمن بالنسبة إلى الإجراءات القانونية الممكن اتخاذها.

٤ تحدد اللجنة المراحل التي يتم خلالها جمع المعلومات وتنظيم التقارير، بدءاً بالأشخاص الذين يتعاطون مباشرةً بالمال العام، وبالأشخاص الذين شغلوا المهام المعنية خلال السنوات العشر الأخيرة رجوعاً حتى تاريخ صدور قانون العفو العام رقم ١٩٩١/٨٣.

٥ في سبيل جمع المعلومات وفقاً للتدبير الحاضر، لا تؤخذ بعين الاعتبار التنازلات أو البيوعات الحاصلة من قبل جميع الأشخاص المذكورين أعلاه، والتي تمت بعد تاريخ ٢٠٢٠/١/١، وتعتبر أية أملاك تم التنازل عنها منذ التاريخ المذكور مشمولةً بالمسح وداخلةً ضمن ثروة الشخص المعني.

في ضوء ما ذكر، يتضح أنّ هذه الآلية، في ما لو طبقت، تشكل وسيلةً ناجعةً لتبيان حالات الإثراء غير المشروع لدى الأشخاص المذكورين في متن القرار الصادر عن مجلس الوزراء، آنف الذكر، والذين يعدّون خاضعين للقانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩ على اعتبارهم من عداد الموظفين العموميين وفقاً لتعريف المادة الأولى منه^٤. وهنا، تجدر الإشارة إلى أنّ مضمون التدبير السادس المذكور أعلاه لا يزال ساري المفعول بالاستناد إلى القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩.

٤ الموظف العمومي: أي شخص يؤدي وظيفة عامة أو خدمة عامة، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، في أي شخص من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص، على المستويين المركزي واللامركزي، وبشكل عام، أي شخص يؤدي عملاً لصالح ملك عام أو منشأة عامة أو مرفق عام أو مؤسسة عامة أو مصلحة عامة أو مال عام، سواء أكان مملوكاً، كلياً أو جزئياً، من أحد أشخاص القانون العام، وسواء تولاه بصورة قانونية أم واقعية، بما في ذلك أي منصب من مناصب السلطات الدستورية أو أي منصب تشريعي أو قضائي أو تنفيذي أو إداري أو عسكري أو مالي أو أمني أو استشاري.

ثانياً- قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم ١٨٩، تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦:

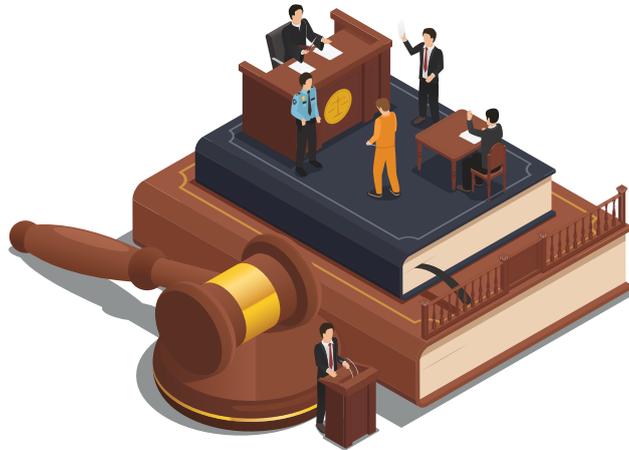
بالانتقال إلى قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم ١٨٩، تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦، يتبين أن المادة ١٠ منه تعتبر بمثابة الشخص الواحد كل من الزوج والأولاد القاصرين، كما والأشخاص المستعارين و/أو المؤتمنين و/أو الوصيين - من خلال تملكات متسلسلة أو وسائل سيطرة غير مباشرة متسلسلة أخرى أو خارجها- وذلك لتطبيق أحكام الفقرة الأولى منها^٥. وعليه، فإن ما هو مملوك من الأشخاص الآخرين المحددين في المادة ١٠، يمكن اعتباره داخلياً ضمن ثروة الموظف العمومي وتالياً اعتبار أن عنصر الزيادة ثابت في حق الأخير.

هذا، وإن القانون المشار إليه ينص على سلة من الضمانات الأخرى التي تسهل تقديم دعاوى الإثراء غير المشروع، وذلك بالتقاطع مع أحكام القانون رقم ٢٠٢٠/١٧٥، وأبرزها:

- مجانية الإخبارات والشكاوى المقدمة من وإلى الهيئة وعدم اشتراطها أية كفالة.
- ادعاءات المنضّر المباشرة أمام القضاء المختص مشروطة بكفالة مصرفية مقدارها ثلاثة ملايين ل.ل. تصدر لمصلحة الخزينة وتودع في صندوق خاص في وزارة العدل في حال ردّ الدعوى بقرار قطعي واعتبار المدعي متعسفاً باستعمال الحق، وإلا فتعاد إلى المدعي.
- عدم سقوط الملاحقة الجزائية في حالة الاستقالة أو الصرف من الخدمة أو الإحالة على التقاعد أو انتهاء الخدمة أو الوضع بالتصرف أو ما شابهها من أوضاع وظيفية، أو انتهاء مدة تولي الخدمة العامة.

بموازاة ما تقدم، تنص المادة ١٢ من القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩ على أنه في حال الاشتباه بأن الاموال تتعلّق بإثراء غير مشروع، لكل من قاضي التحقيق والمحكمة المختصة أن يأمر عفواً ب:

- تجميد حسابات الموظف العمومي المعني لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد مدّة مماثلة.
- وضع إشارة على القيود والسجلات، العائدة لأموال منقولة أو غير منقولة، تفيد بأن هذه الأموال هي موضوع تحقيق من قبل قاضي التحقيق أو المحكمة المختصة. وتبقى هذه الإشارة قائمة لحين صدور حكم مبرم عن المحكمة المختصة بمنع التعقبات أو بإعلان البراءة.
- اتخاذ إجراءات احترازية في ما يتعلق بالأموال المنقولة وغير المنقولة التي لا يوجد بشأنها أية قيود أو سجلات بهدف تقييد التصرف بها.



٥ أ- يعتبر إثراء غير مشروع كل زيادة كبيرة تحصل في لبنان والخارج بعد تولي الوظيفة العمومية على الذمة المالية لأي موظف عمومي، سواء أكان خاضعاً للتصريح أو غير خاضع له، متى كانت هذه الزيادة لا يمكن تبريرها بصورة معقولة نسبة لموارده المشروعة. ويعتبر عدم التبرير المذكور عنصراً من عناصر الجرم.

ثالثاً- قانون تعديل بعض مواد القانون الصادر في تاريخ ١٩٥٦/٩/٣ المتعلق بسريّة المصارف:

يحتوي القانون رقم ٣٠٦/، تاريخ ٢٠٢٢/١٠/٢٨ على تعديل نوعي طرأ على قانون سريّة المصارف تاريخ ١٩٥٦/٩/٣ يتمثل في المادة السابعة منه، والتي بموجبها لم يعد بإمكان المصارف أن تتذرع بسرّ المهنة أو بسريّة المصارف، بل باتت ملزمة بتقديم جميع المعلومات المطلوبة منها فور تلقيها طلباً من:

- **القضاء المختص** في الدعاوى المتعلقة بجرائم الفساد والجرائم الواقعة على الأموال وفقاً لأحكام قانون العقوبات، والجرائم المنصوص عليها في المادة ١٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والجرائم المحددة في المادة الأولى من قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، رقم ٢٠١٥/٤٤، ودعاوى الإثراء غير المشروع المقامة استناداً إلى القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩.
- **هيئة التحقيق الخاصة** بموجب قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب سالف الذكر.
- **الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد** استناداً إلى قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رقم ٢٠٢٠/١٧٥.
- **الإدارة الضريبية** بهدف مكافحة التهرب الضريبي والالتزام الضريبي والتدقيق وذلك وفقاً لقانون الإجراءات الضريبية رقم ٤٤، تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١ وتعديلاته.
- **كل من: مصرف لبنان المنشأ** بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣/، تاريخ ١٩٦٣/٨/١ وتعديلاته (قانون النقد والتسليف)، **ولجنة الرقابة على المصارف والمؤسسة الوطنية لضمان الودائع** المنشأتين بموجب القانون رقم ٢٠٨/، تاريخ ١٩٦٧/٥/٩ وتعديلاته (تعديل وإكمال التشريع المتعلق بالمصارف وإنشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع المصرفية)، وذلك بهدف إعادة هيكلة القطاع المصرفي وممارسة دورها الرقابي عليه. ويمكن للجهات الواردة أعلاه تبادل المعلومات في ما بينها لهذه الغاية.

وعليه، وفي ضوء ما تقدم، فإن طلب رفع السرية المصرفية لم يعد محصوراً بهيئة التحقيق الخاصة، إنما أصبح، أيضاً، متاحاً للقضاء المختص في معرض النظر في دعاوى الإثراء غير المشروع المقامة استناداً إلى القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩. أما عبارة القضاء المختص، فتشمل النيابة العامة وقضاء التحقيق وقضاء الحكم، دون أي قيود لناحية الاختصاص المكاني. وعليه، لم يعد القضاء اللبناني مقيداً لهذه الناحية، إنما أمسى مدعواً لتقديم الطلبات اللازمة للاستحصال على المعلومات حول الحسابات المصرفية العائدة لأشخاص مشتبه بهم في دعاوى الفساد عامة ودعاوى الإثراء غير المشروع، خاصةً.

وتأكيداً على أهمية الاستجابة لمثل هذه الطلبات، فقد حرص المشرع اللبناني على ترتيب عقوبات جزائية بحق المتخلفين عن إنفاذ هذا الموجب، بحيث يخضعون للعقوبة المنصوص عليها في البند الأول من المادة الثالثة من قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، رقم /٤٤/، تاريخ ٢٠١٥/١١/٢٤^٦. وتُشدّد العقوبة، وفقاً للمادة ٢٥٧ من قانون العقوبات، في حال عدم الاستجابة لأي من هذه الطلبات لفترة تتجاوز الثلاثين يوماً من تاريخ وروده، أو في حال التكرار. يحيل أي من المراجع المنصوص عليها في المادة السابعة المشار إليها من القانون رقم ٢٠٢٢/٣٠٦_٢ على الهيئة المصرفية العليا المنشأة لدى مصرف لبنان_ المصارف التي ترفض عمداً تقديم المعلومات المطلوبة خلال الفترة المحددة في الطلبات الموجهة إليها لاتخاذ الإجراءات القانونية بحقها، ولا سيما تلك المنصوص عليها في المادة ٢٠٨ من قانون النقد والتسليف^٧، وذلك في مهلة أسبوعين من تاريخ الإحالة. ولا تحول الملاحقة القضائية دون حق الهيئات الرقابية والتنظيمية في فرض العقوبات التأديبية والإدارية وفقاً لأنظمتها وقوانينها.

هذا، وتقتضي الإشارة إلى أن قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم /١٨٩/، تاريخ ٢٠١٠/١٠/٢٠، ينص بوضوح في المادة ١١ منه على أن الأذونات أو التراخيص المسبقة الملحوظة في القوانين لا تحول دون الملاحقة الجزائية في جرم الإثراء غير المشروع، وذلك خلافاً لكل نص آخر.

إلى جانب النيابة العامة لدى القضاء الجزائي، هنالك النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، والتي يعاونها موظفون يقومون بمهامهم تحت إشرافها. وتختص النيابة العامة لدى الديوان في ملاحقة المخالفات المالية التي يتم إبلاغها بها من قبل المراجع المختصة كالتفتيش المركزي، مثلاً. وللمدعي العام لدى الديوان أن يطلب، أيضاً، إلى النيابة العامة التمييزية ملاحقة أي موظف يشتبه في ارتكابه أو اشتراكه في ارتكاب إحدى الجرائم التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالإدارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة. وللديوان أو للمدعي العام لديه تكليف إدارة التفتيش المركزي إجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة.

وللمدعي العام لدى الديوان أن يجري التحقيق حول أي قضية أو أن يتوسع في التحقيق الجاري فيها. وله أن يستمع إلى الموظفين والشهود وأن يطلب إلى الإدارة أو الهيئة المختصة إيداعه المستندات والإيضاحات والمعلومات الضرورية، وأن يكلف المراقب الذي يعاونه إجراء أي تدقيق محلي يتعلّق بالقضية. وله أن يستجوب الموظف المنسوبة إليه المخالفة وأن يستمع إلى الشهود، تحت طائلة التغريم في حال عدم الحضور دون عذر مشروع. كما للمدعي العام أن يقترح على الهيئة تعيين الخبراء، وله أن يطلع على كل ملف أو وثيقة، حتى السرية منها إذا كانت مرتبطة بالقضية موضوع الدرس.

٦ المادة ٣ من القانون ٢٠١٥/٤٤: "يعاقب كل من أقدم أو حاول الاقدام أو حرّض أو سهل أو تدخّل أو اشترك: أ- في عمليات تبييض أموال بالحسب من ثلاث الى سبع سنوات وبغرامة لا تزيد عن مثلي المبلغ موضوع عملية التبييض".
٧ المادة ٢٠٨(المعدلة بقانون ١٩٦٧/٥/٩):

سواء خالف مصرف أحكام نظامه الأساسي أو أحكام هذا القانون أو التدابير التي يفرضها المصرف المركزي بمقتضى الصلاحيات المستمدة من هذا القانون أو قدم بيانات أو معلومات ناقصة أو غير مطابقة للحقيقة، يحق للمصرف المركزي أن ينزل بالمصرف المخالف العقوبات الإدارية التالية:

أ - التنبيه.

ب - تخفيض تسهيلات التسليف المعطاة له أو تعليقها.

ج - منعه من القيام ببعض العمليات أو فرض اية تحديدات أخرى في ممارسته المهنة.

د - تعيين مراقب أو مدير مؤقت.

هـ - شطبه من لائحة المصارف.

ولا يحول ذلك دون تطبيق الغرامات والعقوبات الجزائية التي يتعرض لها المصرف المخالف.

خاتمة

ظهرت طفرة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد في لبنان ابتداءً من العام ٢٠١٥، وراحت تزداد كمّاً عاقاً تلو الآخر حتى بلغت حدود التخمة التشريعية، لا بل درجةً من التضخم التشريعي، غير مسبوقه في غيرها من القوانين. ولا ريب في أنّ قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع يشكل مدمكاً أساسياً من مداميك قوانين مكافحة الفساد، وذلك بالنظر إلى عصريّة أحكامه ومواءمتها المعايير الدولية والممارسات الجيدة إلى حدّ بعيد.

بيد أنّ الهوة لا تزال متسعة بين النص القانوني من جهة والتطبيق من جهة أخرى. فبالرغم من سهولة إثبات عناصر جرم الإثراء غير المشروع في ضوء القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩، غير أنّ التطبيق العملي قلّمَا يشهد على دعاوى مقامة بجرم الإثراء غير المشروع.

من هنا، تسلّط هذه الورقة البحثية الضوء على أبرز المقترحات البراغماتيكية التي يمكن اعتمادها كي يحقق نظام التصريح عن الذمة المالية والمصالح الغاية المتوخاة منه، كما تؤكد على أهمية استنفاد كلّ الوسائل القانونية المتاحة لتفعيل ملاحقة جرم الإثراء غير المشروع.

كيف؟

أولاً، لقد بات ملخاً تأليف اللجنة المتخصصة من قبل مجلس الوزراء لتتولّى مهمة إجراء المسح الشامل لثروات الموظفين العموميين المشار إليهم في التدبير السادس من قراره رقم ١٧/١٧، تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٢، وإعداد تقارير مفصلة حول مظاهر ثرواتهم، وفقاً للآلية المفضلة في القرار المومي إليه، ناهيك عن تفعيل مجمل مضمون القرار المذكور.

ثانياً، وفي ضوء تذييل العقوبات التي كانت تعترض القضاء المختص في ملاحقة جرائم الفساد ومحاكمة المرتكبين، لم يعد هناك من موانع قانونية أمام القضاء المذكور للعب دوره المنشود في هذا السياق، وبالتالي استعادة الثقة المفقودة منذ حين، على أن يواكب ذلك رفع مستوى الوعي لدى الحقوقيين والمحامين العاملين في هذا المجال لتقديم الدعاوى ذات الصلة، تفعيلاً لأحكام القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩ معطوفاً على أحكام القانون رقم ٢٠٢٢/٣٠٦.

ثالثاً، وبموازاة ما تقدّم، لا بدّ أن يشحذ المجتمع المدني هممه كافة لتقديم طلبات المعلومات المتعلقة بالتصاريح موضوع البحث لدى الإدارات المختصة أو حتى مباشرةً أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لجهة أسماء الموظفين العموميين الممثلين والمتقاعسين وأعدادهم، وتواريخ تقديم تصاريحهم في ضوء إلزامية إعادة تقديم التصاريح بعد مرور ثلاث سنوات على تاريخ تقديم التصريح الأول، ولجهة الإدارات التي اتخذت تدابير عقابية بحق المتخلفين عن تقديم التصاريح، وأسماء هؤلاء وأعدادهم.

هذا، وإنّ اللجوء إلى هذه التدابير الداعمة لا ينفي الدور الذي تلعبه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لناحية التدقيق في صحة المعلومات والبيانات المصرّح عنها، والتحقق من دقة تخمينات الأموال موضوع التصاريح، وفي التنقيب عن كلّ المؤشرات التي قد تدلّ على شبهات، أكانت ناجمة عن إثراء غير مشروع، أم تضارب في المصالح، أم سواها من جرائم الفساد.

ولا مناص من أن يترافق كلّ ذلك مع حملات إعلامية حول خطورة التسامح مع الفساد والإفلات من العقاب، وبرامج توعوية عاقبة حول أهمية النزاهة والشفافية في التعاطي بالمال العام وتفعيل المحاسبة عند مخالفة القوانين المرعية الإجراء، ولا سيما أنّ المادة ٢٦ من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم ١٧٥، تاريخ ٢٠٢٠/٠٥/٠٨، تنيط بالهيئة صلاحيات خاصة تتمثل في نشر ثقافة مكافحة الفساد عبر وضع الدراسات والأبحاث المتخصصة في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد والوقاية منه، ووضع برامج من أجل التثقيف والترويج للنزاهة خاصّة من خلال المؤسسات التربوية والجامعية والإعلامية ومنظمات المجتمع المدني. وقد بات لزاماً، في هذا الإطار، أن تعمل وزارة التربية والتعليم العالي على حثّ الهيئات التربوية، الرسمية والخاصة، على تضمين برامجها التعليمية موادّاً نظرية وتطبيقية في الإطار عينه، وعلى تطوير هذه المواد والوسائل التربوية المرتبطة بها، وتنظيم المؤتمرات والندوات والدورات التدريبية في جميع المواضيع ذات الصلة.

وإذا كان طريق مكافحة الفساد طويلاً وتراكمياً، ومليئاً بالصعوبات والتحديات، غير أنّ التجارب المقارنة تثبت أن كثيراً من الدول لمست نتائجها ولو بعد حين. فقد تمكّنت نيجيريا في العام ٢٠٠٨ من استعادة الأموال المتأتية عن الفساد من إحدى حسابات "ساني أباتشا" حاكم نيجيريا السابق. لدى المصارف السويسرية والتي تقدر بحوالي خمسمائة مليون دولار أميركي، علماً أن نيجيريا كانت قد بدأت بهذا المسار منذ العام ٢٠٠٥^٨. كذلك، فقد استطاعت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في زيمبابوي من استعادة الأموال من المدير الرئيسي في مكتب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، دوغلاس تابفوما، ووزير الطاقة السابق، ساموئيل يوندنجي، ورئيس مجلس إدارة تطوير التعدين في زيمبابوي السابق، دايفيد مورانغاري^٩.

فأما أن الأوان أن نبدأ؟

^٨ Maguchu, Prosper and Ghozi, Ahmad (2022) "The Role of Civil Society Organizations in Asset Recovery," Indonesian Journal of International Law: Vol. 19: No. 2, Article 5. DOI: 10.17304/ijil.vol19.2.6 Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol19/iss5/2>, p.11." It took Nigeria five years to acquire a repatriation judgment from the Swiss authorities because the Abacha family filed multiple appeals and engaged a huge number of attorneys to obstruct or impede the process.³⁷ After a series of negotiations, which led to the World Bank being selected as a neutral party to monitor recovered assets, a total of US\$505.5 million of assets were repatriated between September 2005 and early 2006.³⁸ In 2008, Enrico Monfrini, the Swiss lawyer representing Nigeria, reported that US\$508 million found in the Abacha family's Swiss bank accounts was sent from Switzerland to Nigeria between 2005 and 2007. By 2018, the amount Switzerland had returned to Nigeria had reached more than US\$1 billion."

^٩ Maguchu, Prosper and Ghozi, Ahmad (2022) "The Role of Civil Society Organizations in Asset Recovery," Indonesian Journal of International Law: Vol. 19: No. 2, Article 5. DOI: 10.17304/ijil.vol19.2.6 Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol19/iss5/2>, p.4." Recently, the ZACC made headlines when it successfully recovered assets from Douglas Tapfuma, Principal Director in the Office of the President and Cabinet (State Residence), Samuel Undenge, former Minister of Energy and Power Development, David Murangari, former CEO of the Zimbabwe Mining Development Corporation...".