|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **الجامعة اللبنانية****كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية** |  | **الجمعية اللبنانية****لفلسفة القانون** |

**مؤتمر:**

**الوضع الاقتصادي المأزوم والبحث**

 **عن حلول في مجالات الفلسفة والقانون والبيئة والاجتماع**

**مداخلة:**

**مكافحة الفساد مدخل الى الاصلاح الاقتصادي**

**العميد كميل حبيب**

**عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في الجامعة اللبنانية**

**25 تشرين الثاني 2016**

**مكافحة الفساد مدخل للإصلاح الاقتصادي**

**مقدمة:**

الفساد هو استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل مصالح شخصية، ويؤدي الفساد إلى حرمان الدولة من المداخيل أو يزيد من النفقات وهو ما يتسبب في تقويض الوضع الاقتصادي ويحصل ذلك عندما لا تصل الضرائب والرسوم الجمركية إلى خزائن الدولة أو عندما تزيد نفقات المشاريع العامة عن طريق التلاعب بالمناقصات أو إرسائها على المحاسيب أو عندما تنفق الأموال العامة من دون رقابة مالية مستقلة ومسؤولة.

فالفساد ينمو حيث تكون مؤسسات الإدارة العامة ضعيفة ويتقلص حكم القانون، ويصبح السجال السياسي عن اختلاسات وصفقات وسمسرات وفساد وإفساد، ولا يتحرك القضاء استيضاحاً أو استفساراً ، بل يعتبر هذا الإقرار جزءاً من لغة السياسة السائدة.

 وكان الفساد، هماً لكل من أراد القيام بما يمليه عليه واجبه تجاه الوطن المؤتمن على مؤسساته، وأن عليهم، بحكم هذه المسؤولية ان يرسموا خطة لمكافحة هذا الفساد، بل و"استئصاله". وقد أدرك الجميع بأن الاصلاح السياسي يشكِّل شرطاً أساسياً من شروط تصويب علاقة الطبقة السياسية بالإدارة العامة. فالطبقة هذه، وبخاصة رموز الطوائف فيها، تتعامل مع الادارة العامة ومؤسساتها كأنها ملكاً لها، تستخدمها أداة لتوطيد نفوذها، عبر تحقيق مصالحها الشخصية والفئوية، في محاولة منها لتجديد سيطرتها وتأبيد هذه السيطرة ضمن التركيبة السائدة. من هنا كان الركن الأساس في عملية الإصلاح، أو نقطة البداية على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية.

**طرق محاربة الفساد:**

إن أي خطة لمواجهة الفساد تتطلب بالضرورة البدء في استئصال أسبابه وليس في استكشاف بعض نتائجه باعتبار أن القضاء على الأسباب يؤدي إلى القضاء على النتائج. أما الامساك بالنتائج كليا أو جزئيا فلا يعني إلا الافساح في المجال لتفريخ الفساد من جديد.

فالسلاح الأول والأفعل لمحاربة الفساد السياسي لا يكون فقط من خلال تحريك القضاء لمعاقبة الفاسدين والمفسدين، بل من خلال النظام الديمقراطي البرلماني الحر. فالمحاسبة السياسية لأي رجل سياسي يجب أن تبدأ من خلال الإرادة الشعبية، التي يجب أن تبقى سلطة المحاسبة الأولى، وعلى أن تبقى المحاسبة القضائية هي الاستثناء. فمن الانتخابات الديمقراطية الصحيحة تبدأ محاسبة الشعب للنواب والمرشحين. فالنواب المنتخبون في صورة ديمقراطية حقيقية يفترض فيهم القيام بواجبهم في محاسبة الحكومة والرؤساء وتكون حريتهم في التحرك أكبر وأكثر فعالية. أما دور القضاء فيجب أن يكون استثنائياً في هذه العملية، فيلاحق ويعاقب أي فاسد تمكَّن من اختراق حاجز المصفاة الشعبية، بدلاً من أن تصبح المحاسبة القضائية هي القاعدة والمحاسبة الشعبية هي الاستثناء. ولنجاح المساءلة الشعبية ينبغي إجراء انتخابات حرة ونزيهة، انتخابات تمثيلية بكلِّ معنى الكلمة تؤدي إلى إعادة النظام اللبناني إلى ديمقراطية حقيقية.

وأما محاولة تحقيق الإصلاح في الإدارة أو عملية تقويم الإنحراف داخل الإدارة العامة بهدف تحسين أدائها وجعلها إدارة فاعلة وفعالة وقريبة من المواطنين تؤمن لهم أفضل الخدمات في أسرع وقت وأقل كلفة ممكنة، فهي تحتاج إلى قرار سياسي صريح وحازم بتحقيق الإصلاح على أساس خطة واضحة وشاملة ومتكاملة، لأن الإصلاح لا يتم بتدابير مجتزأة لا تتناول الوضع الإداري برمته. بل يجب أن يتناول هذا الإصلاح أركان الإدارة الأربعة: أي العنصر البشري، القوانين التي تحكم الإدارة العامة، طرق وأساليب العمل، بنية وهيكلية الإدارة. وأن تضمن استمرارية عملية الإصلاح أجهزة الرقابة المستقلة، التي يقتضي تفعيلها ومنحها الاختصاص والسلطات اللازمة للعمل.

لأنه **إذا وُجِدتْ هذه الأجهزة الرقابية، ووُجِد في ظلِّها إداريٌ ما يخالف القانون او يجعل الدائرة التي يعمل فيها مزرعة تابعة لأملاكه، فهذا يعني بصورة مباشرة ان الرقابة على هذا الإداري، بمن في ذلك الوزير، غير موجودة او مقصرة. وبالتالي فإن عملية الإصلاح يجب ان تبدأ من هنا، أي من مساءلة المعنيين بالسهر على الرقابة وليس من الذين ارتكبوا الفعل. فلو كان الموظفون مجموعة من اللصوص وكانت هناك هيئات رقابية من أصحاب المناقبية ويتمتعون بالعدد والعدة الكافية لقيامهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم وبالحصانة اللازمة والمطلقة لما استطاع هؤلاء ارتكاب أي مخالفة.**

فالواجبات الملقاة على عاتق أجهزة الرقابة، بدءاً من هيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والهيئة العليا للتأديب، لجهة مكافحة الفساد الإداري، لا يحتاج القيام بها إلى أوامر سلطوية عليا بقدر ما يستلزم مساءلة القيمين عليها حول الأسباب التي تحول دون تمتعهم بالفاعلية لإنجاز ما تنيطه بهم القوانين المرعية الاجراء. فإذا كانت الحماية السياسية متوافرة للوزراء في الادارات فمَن يحول دون ملاحقة المدراء العامين وبقية الموظفين، ومن يتحمّل مسؤولية التنقل الحر للسماسرة في بعض الادارات طالما ان وجودهم محرّم.

واستناداً لهذه القاعدة، فإذا كان الموظف يرتشي وهذا جرم يعاقب عليه جزائياً، ولم يردعه وجود القضاء الجزائي الذي يدخله السجن، وإذا تلكأ الموظف عن تنفيذ معاملة مواطن ولم يبالِ بوجود رئيسه في العمل، وهو الوزير المختص، ولم يأبه لهيئة التفتيش المركزي ولم يلتفت لوجود ديوان المحاسبة والنيابة العامة المالية. فإذا حصل ذلك، نقول بكلِّ ثقة، بأن التقصير هو عند الهيئات الرقابية بالدرجة الأولى. ذلك أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا تقتصر على الدور الذي مارسه القضاء الجزائي، بل هناك دور فاعل لهيئات أخرى كديوان المحاسبة وهيئة التفتيش المركزي. فالقضاء العدلي لا يستطيع أن يحاكم، ما لم ترده ملفات من الأجهزة الرقابية، جاهزة بالأدلة والبراهين لتسمح له بممارسة دوره في مكافحة الفساد في الإدارة.

وبعد صدور قانون الإثراء غير المشروع، بموجب القانون رقم154 تاريخ 27/11/1999، فإنه أجاز ملاحقة القائمين بالخدمة العامة فهو بسبب الإثراء الناجم عن الرشوة 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.، أو عن طريق الاستملاك أو نيل رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الأخرى على اختلاف أنواعها، إذا حصل خلافاً للقانون. أو نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلباً للمنفعة إذا حصلت خلافاً للقانون.

وقد أوجبت المادة الرابعة من هذا القانون على كل موظف أو قائم بخدمة عامة.. بما فيهم الرؤساء والوزارء تقديم التصريح عن الثروة الذي يعتبر شرطاً من شروط تولي الخدمة العامة.

ولا شكّ يلعب القضاء دوراً مؤازراً في الحد من الفساد وفي مراقبة مظاهره. وهو يشكل قوة ضرورية ورادعة لتعزيز القانون وفعاليته في مواجهة الفساد ، لذلك يقتضي حمايته وصونه . لأنه إذا لحق الفساد بالنظام القضائي نفسه ، يكون هذا دليلاً قاطعاً على تسربه الى جميع قطاعات الدولة ودافعاً للانتشار في جميع مرافقها الحيوية . فالفساد الذي يلحق بالقضاء يسبب إنهياراً في بنية العدالة وتحطيماً لقيمها . فأي نقاش يتناول دور القضاء في محاربة الفساد يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الاحتياطات اللازمة للوقاية من هذا الفساد داخل النظام القضائي. ولا يستوي إصلاح النظام القضائي من أجل وضع استراتجية لمكافحة الفساد الا بتأمين إستقلال القضاء وإستقلال القاضي وتوفير حماية المجتمع للقضاء.

فإستقلال القضاء هو شرط أساسي لأي إصلاح مهما كان نوعه، لأن القضاء يشكل صمام الأمان الذي يفرض احترام القانون على الجميع من خلال إجراء رقابته على كل أعمال الدولة بدءاً من قوانين التي تقرها السلطة التشريعية، إذ يراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة هذه القوانين مع أحكام الدستور ، ومروراً بأعمال السلطة التنفيذية والادارية حيث يتولى مجلس شورى الدولة رقابة مدى تقيد السلطة التنفيذية وأجهزتها بأحكام القانون واحترام مبادئه ، ويتولى القضاء العدلي إحقاق الحق والفصل في النزاعات بين الأفراد بما يؤمن السلام في المجتمع بحيث يكون القضاء دار أمان للمجتمع ولإستقرار الأوضاع في البلاد . كما يشكل القضاء حماية حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم . وعندما ينعم القضاء بالاستقلالية ، إذ ذاك يكون قادراً على اتخاذ قرارات عادلة وفعالة.

وتكليف القضاء بوضع يده على الفضائح نظراً إلى ما يتمتع به من استقلالية وإمكانات هو إجراء صحيح وإن قام به حكمٌ يعاني تدنياً في رصيده السياسي وانتقادات لمسلكيته الخلقية. وإذا كان اللجوء إلى القضاء يستسيغه الرأي العام المتعطش إلى دولة القانون والعدالة، إلا أن القضاء بمفرده لا يستطيع منفرداً أن يحلَّ هذه المعضلة الاجتماعية-السياسية. لذلك وصوناً للعدالة وحفظاً لهيبة القضاء ومصداقيته، من الواجب أن تعمد الدولة بموازاة الملاحقات الجزائية، إلى اتخاذ إجراءات في الحقلين السياسي والوطني، تحول دون تحوُّل الدولة إلى مؤسسة لتنمية الرذيلة أو لمحاربة القيم الأخلاقية.

ولكي تنجح هذه المساءلة ويستطيع القضاة تطبيق القانون بتجرد وأمانة، فيبرئوا الذي تثبت براءته ويحموه من التجني والافتراء ويعاقبوا الذي تثبت إدانته، يتطلب أن يتمتع هؤلاء القضاة باستقلالية حقيقية وفاعلة تجاه السلطة التنفيذية والتشريعية؛ فلا يكون تحريك ملفات المحاسبة متوقفاً على إجازة ضمنية أو صريحة من السلطة التنفيذية، إذ من غير المقبول أن تنتظر السلطة القضائية تصريحاً من رئيس الجمهورية، مثلاً، بمحاكمة الفاسدين لكي يتحرك القضاء ويبدأ بفتح الملفات الموجودة بين يديه. ولكن المطلوب هو أن يتحرك القضاء تلقائياً فور وصول إخبارٍ إليه بارتكاب جرم أو وقوع ما يوجب الملاحقة، لا أن ينتظر الإذن من سلطةٍ أخرى في الدولة.

علماً أن إعطاء المدى الحقيقي لسلطة قضائية مستقلة فعلاً، هو عبر إقرار تشريع عصري يقضي بإيلاء السلطة القضائية ممثلة بمؤسساتها الذاتية صلاحية تقرير أمورها من كافة جوانبها بصورة منفردة. فاذا كنا نريد في لبنان دولة قانون حقة فعلاً، يحاكم في ظلها كل فاسدٍ ومرتشٍ ومسيءٍ لمسيرة الدولة وحقوق الشعب، فلا بد من استقلال السلطة القضائية وعنوان ذلك ان يتمَّ تكوين مجلس القضاء الاعلى بصورة لا تجعل للسلطة التنفيذية اليد العليا فيه، وهذا لا يتم الا ضمن التطور الديموقراطي.

إذ يلاحظ أنه في المجتمعات الديمقراطية الحقيقية، يقلُّ الكلام عن دور القضاء وأهميته في تنظيم المجتمع، إذ يمارس القضاء دوره في شكلٍ طبيعي، ومن دون ضجيج لأنه يدخل في مسلمات الحياة اليومية، وبقدر ما تقل الممارسة الديمقراطية يكثر الكلام عن دور القضاء وأهميته حيث يخف دوره الفعلي في حماية المجتمع. وهذا الاستقلال، وفقاً للمعنى الذي نطرحه، لا يمكن حصوله الا بتغيير أساسي يحققه التطور الديموقراطي العام. وبات واضحاً في المجتمعات السياسية المتطورة ان استقلال القضاء هو علامة من علامات انتماء المجتمع الى الديموقراطية والى دولة القانون التي تخضع لها جميع السلطات، لأنه لا يمكن بحالٍ من الأحوال فصل مسألة استقلال القضاء عن مسألة التطور الديموقراطي في بلد من البلدان.

إن مسألة مكافحة الفساد والمفسدين وفتح الملفات على مداها، ومحاكمتها أمام الرأي العام بعد إعطاء الحصانة لأجهزة الرقابة واستقلالية القضاء هي الوسيلة الأنجع لاستئصال هذه الآفة وان ملاحقة الجناة الذين نهبوا المال العام والحجز على اموالهم المنقولة وغير المنقولة واحالتهم على المحاكمة لمعاقبتهم والتنفيذ على أموالهم تحصيلاً لمال الشعب. فالمطلوب بعبارة موجزة محاكمة الطبقة السياسية في لبنان،لأنه إن لم يحاسَب المسؤولون عن الواقع المزري الذي آلت اليه حال البلاد والعباد، فلا اصلاح يُرتجى على اي صعيد.

والمحاسبة المطلوبة يجب ان تأتي بإجابات حاسمة عن اسئلة محددة تراود كل مواطن: من المسؤول عن الدين العام المتفاقم، ومن المسؤول عن الفساد والافساد، ومن المسؤول عن استشراء المذهبية والطائفية؟

كيف تراكم الدين العام الى حدود 80 مليار دولار، فأوقع مالية الدولة في حلقة مفرغة بين عجز مستحكم ودين متعاظم، علماً بان الدين العام مرشح للتصاعد المستمر سنة بعد سنة باستمرار عجز الخزينة. الدين العام كان يبلغ اقل من مليار دولار عام 1990. فكيف قفز الى حدود80 ملياراً بعد خمسة عشرين عاماً من دون ان تعترضه محاولات جدية لوقف التدهور؟ ومن المسؤول عن تعطيل هيئات المساءلة والمحاسبة والرقابة في الادارة، لا بل من المسؤول عن افسادها؟

إن الفساد اضحى مستشرياً في مجتمعنا على وجه مثير للقلق الشديد، وأدهى ما في هذا الواقع الاليم ان الفساد اضحى جزءا من حياتنا، او كاد، بل غدا جزءاً من ثقافتنا فأمسى أشبه بالمسلمات. منتهى الفساد أن يكون سمة ثقافة المجتمع، حيث بتنا نسمع بما يسمى "ثقافة الفساد"، التي من مظاهرها المألوفة الرشوة والاثراء غير المشروع وتضارب المصالح والواسطة وسوء التصرف بأموال الغير. وسميت في لبنان المال السياسي، الذي جعل في حالات كثيرة للصوت في الانتخابات النيابية ثمنا وللمقعد النيابي أو الحكومي ثمناً، كما جعل في بعض الحالات للرأي والقلم وحتى الخبر ثمناً وجعل للولاءات والذمم سوقاً، وكذلك للتراخيص والاجازات وشتى المعاملات.

وتتقبل مجتمعاتنا هذه الممارسات والتجاوزات كأنها شأن عادي او طبيعي، فلا نسمع أصواتاً تعترض عليها او تدينها. فأضحى الفساد أشبه بنمط حياة في مجتمعاتنا، وترى الضالعين فيه يحتلون أعلى المقامات والمناصب والمراكز، ومكانتهم في المجتمع محفوظة لا بل مميزة. ومع أنه صدر في لبنان قانون للاثراء غير المشروع وسمي قانون "من أين لك هذا؟" ولكنه لم ينل فرصته من التطبيق.

في لبنان، الناخب، اي المواطن، لا يحاسب النائب الذي يفترض ان يمثله في الندوة النيابية. لو تسأل المواطنين في لبنان عن نوابهم لسمعتهم ينددون بتقاعسهم وعدم فاعليتهم وربما فسادهم، وعندما يحين موعد الانتخابات النيابية ترى الناس يهرعون الى اعادة انتخاب معظم الاشخاص اياهم.

وأيضاً النائب لا يحاسب الحكومة. ففي جلسات المناقشة العامة للحكومة في مجلس النواب، يهاجم النواب الحكومة بأقذع العبارات حتى حدود الشتائم، وعندما يحين اوان التصويت على الثقة في الحكومة يحصل احد امرين: اما تمنح الحكومة الثقة بأكثرية موصوفة وإما يضيع نصاب الجلسة فلا تطرح الثقة.

وكذلك فإن الحكومة لا تحاسب الادارة، فليس في لبنان من لا يشكو عقم الادارة وتسيبها وفسادها. مع ذلك فالحكومة لا تقوم بأي جهد للتصحيح او اصلاح الوضع. فالدرس الذي نستخلصه واضح: اذا كان المواطن لا يحاسب فالمجتمع لا يحاسب، واذا كان المجتمع لا يحاسب فعبثا تنشد المساءلة والمحاسبة الفاعلة على اي صعيد في مؤسسات الدولة.

ونخلص من هذا العرض الموجز أن مكافحة الفساد تتطلب أموراً أربعة:

* إصلاح قانون الانتخاب لتصحيح التمثيل الشعبي بحيث يصبح مجلس النواب بأكثريته يمثل الشعب. عندها يصبح المجلس مديناً للشعب ويتفاعل معه، ويحاسب السلطة التنفيذية دفاعاً عن حقوق الناس.
* تفعيل الرقابة على السلطة التنفيذية، وتعزيز هيئات الرقابة وتحصينها والاعتماد على العنصر البشري الكفوء.
* بإعادة النظر في قانون الاثراء غير المشروع الذي جرى تشويهه وافراغه من مضمونه، والسعي إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقانون محاسبة ناهبي المال العام.
* إصلاح السلطة القضائية، لتصبح قادرة على وضع يدها تلقائياً ومن دون توجيهات وارشادات وتنبيهات ومحاباة، ويتمُّ ذلك عبر تحديد مفهوم السلطة القضائية وعدم اقتصار هذه السلطة على القضاة، بل يجب أن نعطي لهذه السلطة حجمها الحقيقي لتشمل القضاة العدليين والإداريين والماليين والدستوريين ونقابتا المحامين، وكبار فقهاء وأساتذة القانون، فيكون جميع هؤلاء أركاناً في السلطة القضائية، يمثَّلهم جميعاً المجلس الأعلى للسلطة القضائية.
* الإصلاح الإداري والارتقاء في ممارسة المسؤولية لأن الإدارة تتشكل في أكثريتها الساحقة إن لم تكن كلها من المحسوبين على أطراف الحكم ولو بنسب متفاوتة. والعقدة هنا ليست في ولاء الإداري على أي مستوى كان للحكم فالولاء هو للمرجعية التي كانت وراء تعيين هذا أو ذاك. المشكلة في الإدارة هي في أولوية الولاء للجهة التي كانت وراء التعيين وليس للدولة لأن الصحيح أن لا يكون الإصلاح على مقياس الولاء. فهل يقارب الإصلاح الإداري الجديد ميزان العدالة؟

**خاتمة:**

اليوم نحن أمام فرصة جدّ ية لمكافحة الفساد، هي فرصة تلمسناها في خطاب القسم الذي ألقاه فخامة العماد ميشال عون، ونقتبس منه وختامه مسك المقطع الآتي الذي يعد خارطة طرق لمكافحة الفساد:"إأن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية والانمائية والصحية والبيئية والتربوية تمر بأزمات متلاحقة، لا بل متواصلة، لأسباب عدة خارجية وداخلية. واذا كانت الأسباب الخارجية عاصيةً علينا ولا نستطيع سوى الحدّ من أثارها، فإن الداخلية منها تفرض علينا نهجاً تغييرياً لمعالجتها، يبدأ بإصلاحٍ اقتصادي يقوم على التخطيط والتنسيق بين الوزارات، والتأهيل في مختلف ادارات الدولة. إذ لا يمكن أن نستمر من دون خطة اقتصادية شاملة مبنية على خطط قطاعية؛ فالدولة من دون تخطيط لا يستقيم بناؤها، والدولة من دون مجتمع مدني لا يمكن بناؤها. وإن هذا الإصلاح الاجتماعي - الاقتصادي، لا يمكن له أن ينجح إلا بإرساء نظام الشفافية عبر إقرار منظومة القوانين التي تساعد على الوقاية من الفساد وتعيين هيئة لمكافحته، وتفعيل أجهزة الرقابة وتمكينها من القيام بكامل أدوارها".