



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

بناء قدرات المؤسسات البرلمانية
وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط
(المرحلة التجريبية)
لبنان- العراق- الأردن

دور البرلمان في مكافحة الفساد في لبنان
خليل جبارة¹

ملخص الدراسة

¹ استاذ جامعي والمدير التنفيذي لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

هل سيتمكن البرلمان اللبناني في ظل النظام الديمقراطي من القضاء على الفساد عبر القوانين التي يسنها؟ يتوجب درس حالة لبنان وخاصة دور المجلس النيابي في مكافحة الفساد لمعرفة مدى تجاوبه مع معايير الديمقراطية ومبادئ الحكم الصالح. على الرغم من إصدار القوانين من قبل البرلمان ووجود الوسائل التي تساعد على مكافحة الفساد، تبقى العبرة في الإرادة السياسية وفي طبيعة النظام السياسي في البلد، والتطبيق الفعلي لهذه القوانين.

صلاحية المجلس النيابي اللبناني في مكافحة الفساد: النظرية والتطبيق

نعالج دور مجلس النواب في مكافحة الفساد وموقعه في الحياة السياسية وطبيعة النظام السياسي وصلاحياته.

1. موقع مجلس النواب اللبناني في الحياة السياسية: أدت الحرب في لبنان (1975-1990) إلى إنهاء الدولة ومؤسساتها وقيم المجتمع الأخلاقية مما شكّل أحد الأسباب الرئيسية المشجعة لانتشار الفساد. وفي لبنان أيضاً، قبل الحرب لم يكن مجلس النواب بوضع يمكنه من فرض أية رقابة على الحكومة بسبب طغيان السلطة التنفيذية وسيطرتها إلى حد بعيد على أعمال السلطة التشريعية، وعلى الأكثرية البرلمانية. غير أن إصلاحات الطائف عام 1989 عززت من دور المجلس النيابي. لكن بروز "الترويكا" لاحقاً والتي (تعبّر عن إجتماع الرؤساء الثلاثة دورياً وتوافقهم على مجمل الأمور)، ونظام المحاصصة التي رافقها حدّاً كثيراً من إيمان ممارسة المجلس مهماته. ومن الأمثلة، عدم إستجابة الهيئة العامة للمجلس النيابي عام 1992 لمطالبة النواب بعقد جلسة مناقشة عامة للحكومة برغم وجود أكثر من عريضة نيابية. يتمتع المجلس النيابي اللبناني بستة صلاحيات أساسية: تشريعية ومالية وسياسية ورقابية وقضائية وإنتخاب رئيس الجمهورية وأخيراً صلاحية تعديل الدستور. الصلاحيات الأربعة الأولى تؤدي في حال ممارستها بشكلٍ جدي إلى القضاء على الفساد في المجتمع. فكيف كانت هذه الصلاحيات الأربعة تُطبّق على أرض الواقع في النظام اللبناني؟

2. كيف يساعد قانون الإنتخابات على مكافحة الفساد؟ لم يؤد قانون الإنتخابات التي تمثل المواطنين اللبنانيين تمثيلاً ديمقراطياً صحيحاً، بل أدى إلى إيصال عدد من النواب ضمن تكتلات نيابية كبيرة بطريقة غير عادلة على نحو حرم عدداً من المرشحين الذين يتمتعون بقاعدة شعبية واسعة من الوصول إلى المجلس، بسبب إستعمال المال السياسي، كون القانون الحالي لا يفرض سقفاً محدداً للحملات الإنتخابية، فضلاً عن التحييش الطائفي الذي رافق العملية الإنتخابية. قام رئيس مجلس الوزراء فؤاد السنيورة في 8 آب 2005 بتعيين هيئة مستقلة برئاسة الوزير السابق فؤاد بطرس لدراسة مشروع قانون إنتخابي جديد. وقدمت هذه الهيئة في أيار عام 2006 مسودة قانون الإنتخابات التي تضمنت إصلاحات شاملة للنظام الإنتخابي، في إنتظار الموافقة عليه.

3. تركيبة المجلس النيابي اللبناني الحالية وكيفية عمله: بالنسبة للقوانين لمكافحة الفساد، على الرغم من سنّها من قبل المجلس النيابي ودراستها من قبل اللجان النيابية المشتركة فهي صدرت جميعها عن مبادرات حكومية كمشاريع قوانين. كقانون الإثراء غير المشروع (1999). ولم يؤخذ بإقتراح القانون الذي كان سبعة نواب تقدموا به في 19/12/1996، بغية وضع حد للفساد في البلاد. وبالنسبة لقانوني مكافحة تبييض الأموال وإنشاء وسيط الجمهورية فهما أرسلتا إلى المجلس على شكل مشاريع قوانين، درست في اللجان وصُدق عليها في الهيئة العامة. وحتى فيما خص موضوع الإجازة للحكومة الإنضمام "إلتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، درست اللجان النيابية المشتركة مشروع القانون الوارد إلى المجلس من الحكومة وليس إقتراح القانون المقدم من قبل النواب. ولا يمكن القول ان النواب مقصرون في مكافحة الفساد.

وبعد مراجعة أعمال المجلس النيابي يتبين أن عدد مشاريع القوانين التي أقرها المجلس النيابي هو 4 أضعاف عدد الإقتراحات. وان هذه المشاريع والإقتراحات تمت دراستها عبر مئات الإجتماعات من قبل

صلاحية مجلس النواب التشريعية في إقرار قوانين مكافحة الفساد

يُعتبر لبنان اليوم من بين الدول المتقدمة نسبياً في مجال سن القوانين لمكافحة الفساد وفي مجال تعديلها وتطويرها. لكن هذا الأمر بحد ذاته هو غير كافٍ، إذ يجب مراقبة تطبيق هذه القوانين على أرض الواقع من قبل المجلس النيابي والسلطات المختصة. وإلا لأصبح لبنان في المراتب المتقدمة في التصنيف العالمي للدول لمكافحة الفساد، غير أنه ما يزال في المرتبة 63 حتى الآن.

1. إقرار القوانين من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية ودراستها في اللجان النيابية المختصة:
مشروع قانون الإجازة للحكومة الإنضمام الى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: بتاريخ 2006/7/15، تقدمت الحكومة بمشروع قانون الى المجلس النيابي عبر المرسوم رقم 17451 ويرمي الى الإجازة للحكومة إبرام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. من ناحية أخرى تقدم أربعة نواب في 2006/6/5 من كتلة "تيار المستقبل" باقتراح قانون الى المجلس النيابي، يرمي الى الإجازة للحكومة إبرام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد تضمن إقتراح القانون نفس الأسباب الموجبة التي إعتدتها الحكومة في مشروع قانونها. من هنا يبرز دور النواب في العمل والسعي الى مكافحة الفساد عبر توجيه الأسئلة الى الحكومة والضغط عليها لتطبيق الإتفاقيات الدولية.
أحيل مشروع قانون الحكومة على اللجان المشتركة لدراسته من جديد ووضع تقرير موحد لاحقاً دون تحديد مدة زمنية لها للإنتهاء من أعمالها. الآن هذا المشروع هو في إنتظار عرضه على الهيئة العامة للمجلس النيابي للتصويت عليه حينما تسمح الظروف بذلك، مما يعني عدم إنضمام لبنان الى هذه الإتفاقية حتى الآن.

لا بد من تفعيل عمل اللجان النيابية المشتركة وتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب على نحو يفرض وضع مهلة زمنية لها للإنتهاء من أعمالها على غرار اللجنة النيابية الدائمة التي تتمتع بمدة شهر كحد أقصى للإنتهاء من أعمالها، الأمر الذي يمنع إهمال المشاريع أو الإقتراحات المحالة ويساعد على إقرارها.

والجدير بالذكر أن المجلس النيابي أصدر قانون رقم 680 تاريخ 24-8-2005 الذي يجيز للحكومة الإنضمام الى "إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية"، مما يعني إنضمام لبنان الفعلي الى هذه الإتفاقية.

2. إقرار القوانين من قبل الهيئة العامة ومراقبة تطبيقها وتفعيلها: في السنوات الاخيرة، سن المجلس النيابي اللبناني ثلاثة قوانين ذات صلة مباشرة بعملية مكافحة الفساد وهي تباعاً:

أولاً- قانون الإثراء غير المشروع الرقم 154 تاريخ 1999/1/27: أهميته وكيفية تطبيقه في الواقع:
عام 1999 صدر قانون الإثراء غير المشروع ويتضمن 21 مادة، تضع تعريفاً للإثراء غير المشروع، والأشخاص المشمولين بهذا القانون، فضلاً عن أصول الملاحقة والتحقيق وعند إتهام أحدهم أصول المحاكمة والحكم.

عن هذا القانون يقول النائب غسان مخيبر ومنذ العام 2004، في حديث له الى وكالة "أخبار اليوم"، "أن قانون الإثراء غير المشروع تميّز بنية حسنة، إنما آلياته غير متناسبة مع أهدافه للحد من الفساد ومكافحته في لبنان مشيراً الى أن القانون وضع على هذا النحو كي لا يطبق". ورأى أن المشهد اللبناني مليء بأناس تنطبق عليهم قرائن الإثراء غير المشروع التي حددتها المادة 12 من القانون وهي: "تملك المشكو منه بنفسه أو بواسطة الأشخاص المقربين منه أموالاً لا تمكنه موارد العادية من تملكها".

يتضمن القانون الحالي عدة شوائب تمنع تطبيقه كما ذكر النائب غسان مخيبر وهذا الأمر واضح بعد قراءة المادة 10 التي تنص على: " كل متضرر أن يقدم شكوى خطية موقعة منه للنيابة العامة أو مباشرة لقاضي التحقيق الأول في بيروت (...) على أن يقدم كفالة مصرفية مقدارها خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية".
والمادة 15 التي تنص على: "إذا تقرر منع المحاكمة عن المشكو منه أو إبطال التعقبات بحقه، فللمرجع المختص أن يقرر تغريم الشاكي السيء النية بمبلغ لا يقل عن مائتي مليون ليرة وبالسجن مدة ثلاثة أشهر...". هنا تكمن خطورة الموضوع، فمع وجود هذه الموانع سيتردد المواطن في تقديم شكوى خوفاً من العقوبة القاسية جداً.

ثانياً: قانون مكافحة تبييض الأموال رقم 318 تاريخ 2001/4/20: أهدافه وأهميته بتعزيز الشفافية:
عام 2001 صدر قانون مكافحة تبييض الأموال في لبنان. وقد لعب مجلس النواب آنذاك دوراً هاماً جداً في إقراره قبل شهر أيار من العام 2001، كونه لو لم يصدق وقتها على هذا المشروع، لأمكن إعتبار لبنان غير متعاوناً دولياً في مكافحة تبييض الأموال من قبل مجموعة العمل المالية لمكافحة تبييض الأموال (GAFI).

القانون مؤلف من 17 مادة، يتضمن تعريفاً للأعمال الغير مشروعة ولتبييض الأموال ويحدد العقوبة المفروضة في حال ارتكاب الجرم. وتضمن القانون أيضاً الحفاظ على السرية المصرفية والتوفيق بين مقتضياتها والمعايير الدولية المطلوبة، هذا فضلاً عن ذكر الدور المطلوب من المصارف لعبه للحد من تبييض الأموال. وتم بموجب هذا القانون إنشاء هيئة تحقيق خاصة ذات طابع قضائي لا يعتد بوجهها بالسرية المصرفية ومهمتها السهر على تطبيق القانون والتحقيق في قضايا تتعلق بتبييض الأموال. ويبرز دور البرلمان أيضاً من خلال سن القانون رقم 553 والذي قضى بإضافة مادة جديدة رقم 316 على قانون العقوبات تسهل الملاحقات القضائية وتحد من تمويل الإرهاب.

عمليات تبييض الأموال التي تجري داخل لبنان هي قليلة نسبياً، فأبرز العمليات التي يتم إكتشافها تكون عادة من مصدر خارجي. من ناحية أخرى يعتمد لبنان على أموال الهبات والمساعدات في دعم إقتصاده مما يفتح الباب أمام عمليات تبييض الأموال، وحتى ان اللبنانيين يتهربون من دفع الضرائب المتوجبة عليهم. ويقول السيد طلال أبو زكي² ان عقلية السياسيين المتحكمة في الحياة السياسية ترفض نظرية محاربة الفساد". وبتلخيص سريع يقول أن القانون جيد، هيئة التحقيق الخاصة تقوم بواجباتها والمصارف تعمل بشكل جيد أيضاً.

بفضل الجهود المبذولة والتعاون بين هيئة التحقيق الخاصة والمصارف وسائر المؤسسات المعنية إنتقل لبنان في الأعوام القليلة الماضية من موقع المتهم بعدم التعاون في مكافحة تبييض الأموال الى نادي الدول المتعاونة عبر إنضمامه الى مجموعة "أغمونت" للتعاون الدولي.

ونظراً للجهود التي تبذلها هيئة التحقيق الخاصة في مجال التعاون بينها وبين الشرطة الفدرالية في أستراليا، سلمت الأخيرة حاكم مصرف لبنان شيكاً بمبلغ 567000 دولار أميركي. وقد أثنى الأخير على الدور الذي تقوم به هذه الهيئة، وأن "لبنان لم يتردد في أي مسألة أو طلب في التحقيق في كل قضية تتعلق بالإستفسار عن المعاملات المالية المشبوهة".

يمكن الإستنتاج ان هذا القانون هو من أنجح القوانين التي سنها المجلس النيابي، وهو يلعب دوراً رئيسياً في تعديله وفق الإحتياجات، الأمر الذي أدى الى تحسين صورة لبنان خارجياً وعزز الثقة بإقتصاده.

ثالثاً: قانون إنشاء وسيط الجمهورية رقم 664 تاريخ 2005/2/4: أهميته والمطالبة بتطبيقه: خلال العام 2005، صدر قانون إنشاء وسيط الجمهورية، يتضمن 12 مادة، يضع تعريفاً لوسيط الجمهورية وكيفية تعيينه وينص على كيفية تلقي الوسيط للمستندات والصلاحيات التي يملكها والجهاز الذي يعاونه في ممارسة مهامه.

² مقابلة أجريت مع السيد طلال أبو زكي (Head of the compliance unit at BBAC) في شهر آب من العام 2007.

هذا القانون لم يطبق حتى الان. لكن المجلس النيابي لعب دوراً متقدماً أيضاً بإقراره، كون الهدف من إنشاء وسيط الجمهورية هو مراقبة اعمال الإدارة العامة ومعالجة شكاوى المواطنين التي تتعلق بسوء الإدارة. الجديد في القانون أنه يُعطي النواب حق الطلب من وسيط الجمهورية التدخل في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة، فلا تقتصر الشكاوى على المواطنين فقط. هذه المسألة تساهم في تعزيز رقابة النائب السياسية والإدارية.

صلاحية مجلس النواب المالية في درس وإقرار الموازنة

يراقب النواب في المجلس النيابي الإنفاق العام الذي تقوم به السلطة التنفيذية بعد جباية الضرائب منه ومراقبة عقد القروض العمومية ومنح التزامات لإستغلال موارده. وهذا الأمر واضح من خلال المواد 81 و82 و88 و89 من الدستور.

1. علاقة الموازنة العامة في لبنان بالسلطة التشريعية: تحضر وزارة المال مشروع الموازنة وترسله الى مجلس الوزراء لمناقشته والتصويت عليه. في هذه المرحلة يظهر بوضوح غياب المجلس النيابي، كون تحضير الموازنة أصبح بحاجة الى خبراء في جميع الميادين وهذا ما يفتقده المجلس النيابي عادةً وتتمتع به وزارة المالية.

بعدها تحوّل الحكومة مشروع الموازنة بواسطة مرسوم الى مجلس النواب. إذ نصت المادة 83 من الدستور على أنه "كل سنة وفي بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة بنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة. ويتضمن المشروع جميع النفقات والواردات".

2. دور لجنة المال والموازنة في درس مشروع قانون الموازنة وإقراره في الهيئة العامة: تملك اللجنة النيابية صلاحية تعديل الموازنة بإستثناء زيادة النفقات. وورد في المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية اللبناني أنه: "لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء".

هذا الأمر يحد من صلاحية النواب التشريعية ويؤدي الى منع النواب من التشريع في الموازنة إلا بنسبة متدنية جداً. والسبب الرئيسي لسن هذه المادة يعود الى منع النواب من فتح إعتمادات إضافية تؤدي الى زيادة الإنفاق خدمة لناخبيهم ورغبة في إستغلال هذه المادة لإعادة إنتخابهم مجدداً.

وبعد الإنتهاء من الدراسة تضع اللجنة تقاريرها والتعديلات التي إرتأتها وترفعها وتوزعها على اعضاء المجلس لكي يتسنى لهم الإطلاع عليها قبل حصول المناقشة العامة. بعد هذه المرحلة يبدأ النواب بالمناقشة العامة. ويقترح على الموازنة بنداً بنداً. غير أن البرلمان بات يصوت على الموازنة دفعة واحدة ويتخطى هذه المادة في الدستور.

3. مراقبة تنفيذ الموازنة من قبل المجلس النيابي وديوان المحاسبة في ظل الوضع الراهن: مراقبة تنفيذ الموازنة لا تقتصر فقط على السلطة التشريعية ففي لبنان ثلاث انواع من الرقابة وهي: اولاً، الرقابة التي تجريها وزارة المالية وهي من نوع الرقابة الإدارية، وثانياً الرقابة القضائية التي يجريها ديوان المحاسبة وهي تقسم بدورها الى رقابة إدارية وأخرى قضائية، ثم ثالثاً الرقابة البرلمانية التي يجريها المجلس النيابي.

فقد نص الدستور على إنشاء ديوان المحاسبة ومن مهامه مساعدة المجلس النيابي على مراقبة اعمال الإدارة والتدقيق بالمستندات المالية المعقدة التي لا تستطيع السلطة التشريعية التدقيق فيها دون الإستعانة بالديوان. وهو تابع لمجلس الوزراء من خلال تعيين القضاة فيه بواسطة مرسوم صادر عن السلطة الإجرائية، غير أنه يتمتع بالإستقلالية في عمله.

ويتحدث القاضي في الديوان الياس المعلوف عن نوعين من الرقابة الإدارية لدى الديوان: الرقابة الإدارية المسبقة والرقابة الإدارية المؤخرة. وتلعب الرقابة الإدارية المسبقة دوراً مهماً في المحافظة على المال

غير أن هناك أمور تسهم في إضعاف الرقابة المسبقة منها وجود بعض المؤسسات العامة كمجلس الإنماء والإعمار ومؤسسة كهرباء لبنان، إلخ... التي لا تخضع لهذه الرقابة. لذا تعتمد الحكومة الى تحويل بعض المشاريع الى مجلس الإنماء والإعمار مثلاً للتهرب من رقابة الديوان. ومما يساهم أيضاً في إضعاف الرقابة المسبقة اعتماد الأساليب القديمة في الحسابات والتدقيق وغياب المعلوماتية عن الإدارة.

الصلاحية الرقابية التي يتمتع بها النواب في مراقبة أعمال السلطة الإجرائية

يمارس النواب دورهم الرقابي من خلال ثلاثة وسائل رئيسية هي الأسئلة والإستجابات التي تعتبر رقابة فردية ومن ثم التحقيق البرلماني الذي يعتبر نوع من أنواع الرقابة الجماعية. هذه الصلاحية تعني الرقابة التي يمارسها البرلمان على سياسة الحكومة وأعمالها كافة. كون الوزارة هي مسؤولة عن اعمالها وفق المادة 66 من الدستور التي تنص على وجود نوعين من المسؤولية: المسؤولية الشخصية بحيث يتحمل الوزراء مسؤولية أفعالهم إفرادياً، والمسؤولية الجماعية ككل عندما تخطئ الحكومة في ممارسة اعمالها.

1. الأسئلة النيابية: يُعتبر السؤال في النظام البرلماني اللبناني من الوسائل الرقابية التي يعود إليها النائب للإستفسار عن أمرٍ ما او في معرض شكٍ لديه عن حصول مخالفة أو هدر أو سرقة تستوجب السؤال عنها توضيحاً له وللرأي العام. ويمكن للسؤال ان يكون إما شفهيّاً وإما خطياً. هذا وقد خصص النظام الداخلي جلسة للأسئلة والإستجابات بعد كل 4 جلسات عمل في العقود العادية والإستثنائية.

عن هذه الأسئلة، إذا لم يتلقَ النائب جواباً ضمن المدة القانونية (15 يوم)، أمكن له ان يحوّل سؤاله الخطي الى إستجواب. وفي حال تلقيه جواباً ولم يقتنع به أيضاً يمكن له أن يحوّل الى إستجواب. وإذا إقتنع بالجواب لا يحق لنائب آخر أن يتبنى السؤال. على ان توزع الأسئلة والإجابة عليها والمستندات اللازمة قبل ثلاثة ايام من موعد الجلسة ليتمكن النواب من الإطلاع عليها.

2. الإستجابات النيابية: الإستجابات النيابية هي أيضاً وسيلة من وسائل الرقابة النيابية التي يملكها النواب في لبنان. لكنها تأتي عادةً بعد ان يكون النائب إستنفذ وسيلة الأسئلة الخطية، وراجع جميع الوثائق والمستندات التي يكون قد طلبها من الحكومة أو الوزير للإطلاع عليها والتي على أساسها يبني إستجوابه أو في معرض مستندات حصل عليها من مصدرٍ آخر. ويمكن له ان يستجوب الحكومة ايضاً دون أن يكون قد وجه سؤالاً لها من قبل.

فإذا لم يقتنع النائب بجواب الحكومة أو الوزير عن سؤاله أو لم يحصل على أي جواب إصلاً مما يزيد الشكوك لديه، أمكن له تحويل سؤاله الى إستجواب. ويبقى الفارق بين السؤال والإستجواب أنه في حال إقتناع السائل يمكن لإحد النواب تبنيه، ويمكن بعد الإنتهاء من المناقشة أن تطرح الثقة بالوزير أو الحكومة. وكما في السؤال، للحكومة مدة 15 يوماً على الأكثر للإجابة على الإستجواب.

3. مدى فاعلية الأسئلة والإستجابات من خلال تجربة النائب إسماعيل سكرية في محاربة فساد القطاع الصحي:

تحدث النائب الدكتور إسماعيل سكرية عن "وضع سياسي طائفي يمنع محاربة الفساد في لبنان بشكلٍ عام وفي القطاع الصحي بشكلٍ خاص"، وعن دوره كنائب في محاربة الفساد من خلال صلاحيته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية ووزارة الصحة تحديداً التي يمنحها اياها الدستور في توجيه الأسئلة والإستجابات وبالتالي طلب حجب الثقة عن الوزير، تنويراً للرأي العام. ثم تحدث بعدها عن الحلول المقترحة والتي يمكن ان تؤدي الى معالجة مشكلة القطاع الصحي في لبنان. فمن خلال الأسئلة والإستجابات التي كان وما زال يوجهها الى الحكومة، نستطيع قياس مدى فاعلية المجلس النيابي الرقابية وما إذا كانت هذه الوسيلة فعالة بعيداً عن الطروحات النظرية.

يقول سكرية: "ليس هناك سياسة صحية في لبنان. ملف الدواء كان ولا يزال يشكل عنواناً رئيساً لعملية الإصلاح السياسي والإداري لما يختزنه من تحديات تطال صحة الإنسان، وأمنه الاجتماعي". ثم يتابع بالقول ان وزارة الصحة التي أنشئت بموجب قانون عام 1946 حُدثت لها مهام ثلاث: التوعية، الرعاية والإشراف على القطاع الصحي. وقد إنطلقت هذه الوزارة بشكل جيد وعززت الصحة الإجتماعية. وخلال الحقبة الشهابية وما بعدها (1958-1970) تم التركيز على إنماء الصحة الإجتماعية، فتم إنشاء وزارة الشؤون الإجتماعية عام 1959 والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي عام 1963 بقانون بدأ تنفيذه عام 1965 وانطلق فرع المرض والأمومة عام 1971 وكان هناك وحتى ذلك الحين توازناً "معقولاً" بين القطاع الحكومي والخاص.

ومع صعوبات الأحداث و دمارها وبعدها، بدأ الخلل يتزايد مرّجاً "كفة القطاع الخاص الذي استطاع أن يستفيد من انهيار الدولة خلال الأحداث وتهربها من استنهاض دورها فيما بعد. فتحوّلت وزارة الصحة من دورها الذي حدده القانون الى مصرف مالي يستهلك 80% من موازنته على القطاع الخاص الذي تشوبه نسبة كبيرة من الفواتير المضخمة. مما حول النظرة الى الإستشفاء الخاص عند الكثيرين الى نظرة تجارية مربحة. فتحوّلت المستشفيات الخاصة الى بؤر من الفساد تضخم الفواتير.

ولنفس الأسباب، ليس هناك سياسة وطنية للدواء. وبالتالي فإن صحة اللبنانيين مكشوفة بسبب غياب صمام الأمان لفحص نوعية الدواء (إلغاء المختبر المركزي). اما فيما يختص بالأسعار ليس هناك أي ضوابط بحيث يوجد في لبنان ما نسبته 25 الى 30% من الأدوية الأعلى في العالم ومعظم القرارات الوزارية والمراسيم في الشأن الدوائي الصحي جاءت في خدمة التاجر على حساب المواطن.

وذكر سكرية ان بعض الأسئلة والإستجابات كانت سبب تحرك جدي ومكثف للتفتيش المركزي وخاصة ملف 1998/6/6. وادت الإستقصاءات التي قام بها التفتيش الى كشف أضعاف مما كان يذكره او يعرفه وكانت السبب لتحقيقات قضائية. أما النتيجة أتت دون المستوى كون هذه المحاولات الجادة كانت تصطدم أخيراً بمعادلة التعطية السياسية والطائفية للفساد. ويضيف ان "الجلسات النيابية تحوّلت الى جلسات إستهلاكية بسبب النظام الطائفي". من هنا يشدد على دور الرأي العام في ممارسة الضغط الديمقراطي من أجل المساعدة على محاربة الفساد.

إذاً يمكن القول فيما خص الأسئلة والإستجابات أنها أدت الى تحقيق نتائج جيدة في بعض الأحيان ولكن وعلى الرغم من هذا الأمر لم تُنزع الثقة عن وزير واحد في لبنان منذ الإستقلال في المجلس النيابي وكذلك الأمر لم تسقط حكومة في حرم المجلس أيضاً. إذاً يبقى تطبيق مبدأ الرقابة البرلمانية غير مكتمل وتنقصه المرحلة الثالثة والأخيرة والتي هي طبعاً الأهم اي إقالة الوزير أو نزع الثقة عن الحكومة.

4. لجان التحقيق النيابية: صلاحياتها وأبرز القضايا التي حققت بها: لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه عبر لجنة تحقيق نيابية تُنتخب من النواب أعضاء المجلس النيابي. وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع.

وتتمتع اللجنة بصلاحيات واسعة تمكّنها من الإطلاع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة. ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة.

وتجدر الملاحظة الى ان الأحكام التي يصدرها البرلمان تكون احكاماً سياسية أو معنوية يمكن ان تؤدي الى طرح الثقة بالحكومة، على عكس الأحكام القضائية التي تكون إما عقوبات جزائية وإما مدنية. وقد عرف لبنان عدة لجان تحقيق نيابية قبل الطائف: عام 1955 حول الإثراء غير المشروع لعدد من الموظفين الكبار، وعام 1956 حول أوضاع مصلحة التعمير، وعام 1971 بخصوص صفقة صواريخ الكروتال التي تعاقدت بشأنها الحكومة اللبنانية مع إحدى الشركات الفرنسية وقيل يومها أن عمولات غير مشروعة دفعت إلى وسطاء.

أما بعد الطائف فتشكلت أبرز لجنة تحقيق نيابية عام 1992 والتي حققت بصفقة طوافات البوما المعقودة عام 1983 بين الحكومة اللبنانية والحكومة الفرنسية. وعام 1997 أيضاً تم تشكيل لجنة تحقيق نيابية بقضية التنصت على الهاتف الثابت والخلوي.

5. تجربة نائب رئيس المجلس النيابي الأسبق ايلى الفرزلي في التحقيق بصفقة طوافات البوما: تعتبر اللجنة من أهم لجان التحقيق النيابية التي أنشأها المجلس النيابي نظراً لمدة للنتائج التي توصلت إليها اللجنة والصلاحيات التي كانت تتمتع بها. تمت مقابلة الأستاذ ايلى الفرزلي الذي ترأس هذه اللجنة، للإطلاع منه على الدور الذي تقوم به هذه اللجان في مجال مكافحة الفساد. يقول الفرزلي: "عام 1983 تعاقبت الحكومة اللبنانية مع الحكومة الفرنسية لشراء ستة طوافات بوما جديدة فرنسية الصنع، وبالمقابل تسلمت الدولة اللبنانية طوافات بوما فرنسية رومانية الصنع ومجددة من مصانع شركة "ايروسباسيال" في ماريبيان، بسعر طوافات بوما فرنسية الصنع وجديدة".

بدأت اللجنة عملها بعدما تم الكشف وبالصدفة بأن هناك لوحة موضوعة لتغطية لوحة أخرى تحدد مكان صنع الطوافات في رومانيا. فُتح التحقيق بالملف عبر إنشاء اللجنة، وهي كانت تتمتع بصلاحيات قضاة التحقيق باستثناء إصدار مذكرات التوقيف أو الإتهام أو منع المحاكمة. تمكنت بالفعل من الحصول على جميع الملفات التي طلبتها.

وعلى مدى سنتين وبعد عقد أكثر من 25 إجتماعاً، توصلت اللجنة الى وضع تقريرها النهائي الذي قضى برفع مسؤولية الرئيس أمين الجميل عن حصول عمولة غير قانونية أهدرت ملايين الدولارات لشراء الطوافات بفعل عدم وجود اثبات مادي ملموس عن هذه المسؤولية، (بعد ان كانت وجّهت أصابع الإتهام له ولمعاونيه) وتحميل قائد الجيش الأسبق العماد طنوس مسؤولية الإهمال الذي أدى الى مثل هذا الإهدار من دون أن تترتب عليه أي مسؤولية بقبض عمولة غير قانونية. مسؤوليته اقتصرت فقط على الإهمال فلا مسؤولية جزائية عليه.

وقد طالب النائب نجاح وكيم عضو اللجنة آنذاك، المجلس النيابي إتخاذ قرار يتهم فيه الرئيس الجميل ومعاونيه في القضية. وهذا ما حدث بالفعل إذ صوت المجلس على القرار الإتهامي وإحيل القرار الى الحكومة، وطلب من النيابة العامة التمييزية وضع يدها على القضية واجراء التحقيقات وملاحقة كل من يظهره التحقيق فاعلاً او مشتركاً او محرضاً.

وأصبح هذا الملف في عهدة المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء. ويتحدث أن هذه القضية قد دخلت في إطار مرور الزمن أي انه لا يمكن فتح الملف من جديد. وقد ذكر ان الخلفية السياسية كانت موجودة في قرار إتهام الرئيس الجميل بدليل أن جميع النواب الحاضرين كانوا مع محاكمته.

اما فيما خص لجنة التحقيق بقضية التنصت على المخابرات الثابتة والخلوية، فقد ثبت في التقرير ان هناك تنصت. وان قانون صون الحق بسرية المخابرات (رقم 140 تاريخ 1999/10/27) وسنه البرلمان نتيجة تقرير اللجنة عام 1999، هو قانون جيد أيضاً، لكنه بحاجة الى تطبيق أيضاً كباقي القوانين في لبنان.

نستنتج أن اللجان النيابية تقوم بدورها بصورة جيدة وصلاحياتها مصادرة والمواضيع التي تحقق بها هي ذات أهمية عالية. لكن تبقى مسألة النتيجة والأحكام السياسية المسبقة التي يطلقها نواب على بعضهم البعض دون إثباتات مادية ومسألة عدم تطبيق القوانين والطائفية السياسية التي تحمي المفسدين بالإضافة الى مواضيع كثيرة في لبنان تحتاج الى لجان تحقيق نيابية لعل أبرزها "الفساد في القطاع الصحي" لتحقق بها، وهنا يكمن تقصير المجلس النيابي.

صلاحية المجلس النيابي القضائية في محاكمة الرؤساء والوزراء

هي الصلاحية التي يتمتع بها المجلس النيابي في إتهام الرؤساء بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو أي جريمة أخرى، والوزراء ومحاكمتهم امام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، المنصوص عنه في المادة 80 من الدستور ومن خلال قانون رقم 13 تاريخ 1990-8-18 والمتعلق بأصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى.

1. الصلاحية القضائية الدستورية للمجلس النيابي: وفقاً للدستور مُنح البرلمان اللبناني سلطة قضائية سياسية تمكّنه من محاكمة الرؤساء والوزراء عبر إتهامهم وهذه الصلاحية تختلف عن تلك المتعلقة بلجان التحقيق النيابية.

فهو يستطيع محاكمة رئيس الجمهورية عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى. أما التبعية فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة. ولا يمكن إتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلّي خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل المجلس النيابي بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه ويحاكم أمام المجلس الأعلى المؤلف من سبعة نواب وثمانية من أعلى القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم بغالبية عشرة أصوات.

أما فيما يختص بمحاكمة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فإن لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الإتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحاكم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المتهم أمام المجلس الأعلى.

2. كيف يتم تطبيق الصلاحية القضائية على أرض الواقع؟ على الرغم من أن النصوص الدستورية التي وضعت عام 1926 تضمنت الإشارة الى موضوع محاكمة الرؤساء والوزراء، لكنها بقيت مدة 66 سنة دون أن تُستكمل بقانون أصول للمحاكمات. ولم تحصل محاكمة لاي مسؤول سياسي قبل إتفاق الطائف. بعد جميع المقابلات السياسية التي أجريناها، تبين بأن رفع الغطاء السياسي عن أحد المسؤولين هو الذي يؤدي الى فتح ملفه ومحاكمته في لبنان علماً ان الملفات تكون موجودة أصلاً لكن تحريكها يبقى إستراتيجياً. غير أن المحاسبة لا يجب ان تقتصر فقط على الرؤساء والوزراء بل يجب ان تشمل النواب ايضاً، إذ عليهم أن يتحملوا تبعه افعالهم عند مخالفتهم القوانين. وقد شهد لبنان منذ الإستقلال ثلاث حالات لنواب رفعت عنهم الحصانة النيابية هم قبل إتفاق الطائف: النائب رفعت زرعون عام 1952 والذي إتهم بقتل صحافي. أما بعد إتفاق الطائف فقد تم رفع الحصانة عن:

- النائب يحيى شمس عام 1994 بتهمة تهريب المخدرات. فقد اصدرت محكمة الجنايات في بيروت في 12 حزيران 1996 ، حكماً على النائب شمس بالسجن لمدة 7 سنوات اشغالاً شاقة. وأطلق سراحه بموجب قانون عفو عام عن جرائم المخدرات، اقره مجلس النواب بعد أن امضى ما يقارب 4 سنوات سجيناً.

- النائب حبيب حكيم إتهم عام 1999 في ملف "محرقة النفايات في برج حمود". أحيل على القضاء بتهمة اهدار مال عام عن طريق التزوير والتحريض عليه. أوقف حكيم على ذمة التحقيق ثم أخلي سبيله بسبب وضعه الصحي.

هذا فيما يخص تجربة المجلس النيابي في رفع الحصانة عن أعضائه للسماح بمحاكمتهم. أما الوزراء الإثنين الذين تمت ملاحقتهم قضائياً بتهمة الفساد هم:

- الوزير علي العبدالله : أحيل وزير الزراعة السابق علي عبد الله على القضاء للتحقيق معه ومع عدد من اركان وزارة الزراعة في اختلاسات في مشروع التعاون الزراعي اللبناني الاميركي عام 2003. لم يحاكم امام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء وبقيت قضيته من إختصاص القضاء اللبناني.

- وزير النفط السابق شاهي برسوميان سُجن حوالى 11 شهرا في سابقة في تاريخ لبنان. فبعد أن أعلن القضاء اللبناني عدم صلاحيته بمحاكمة برسوميان، تمت إحالة القضية على المجلس النيابي الذي شكل لجنة تحقيق نيابية موكلة بالتحقيق في ملفه.

وعن هذه التجربة يقول الأستاذ ايلي الفرزلي: "أنها المرة الاولى التي تتكوّن فيها لجنة تحقيق ذات صلاحيات قضائية ويمكن لها ان تصدر قراراً توقف بموجبه أحد الأشخاص، وهي تجربة طُبّق فيها قانون محاكمة الرؤساء والوزراء في لبنان".

تمكن مجلس النواب من إصدار قراره النهائي في هذا الملف بعد جلسة سريعة لم تدم أكثر من نصف ساعة حصل بنتيجتها برسوميان على البراءة من التهم التي كانت موجهة إليه. وقد جاءت تبرئة بأكثرية

التوصيات المقترحة لتحسين الإداء النيابي في أعمال الرقابة وسن قوانين مكافحة للفساد

يملك البرلمان اللبناني إرادة مكافحة الفساد. لكن هذه الإرادة غالباً ما تصطدم بالطائفية السياسية وبالمحاصصة وغيرها من الأسباب التي حدثت من قدرته على محاسبة المسؤولين عن الفساد. وعلى الرغم من كثرة قضايا وملفات الفساد وتلمل الرأي العام منها، لم نشهد منذ الإستقلال وصولاً الى إتفاق الطائف محاسبة أي مسؤول متهم في قضايا الفساد في المجلس النيابي الذي يعول عليه في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. إلا أنه بعد الطائف تبقى التجربة حجولة جداً إذ يتغنى الجميع بالمحاكمة التي طالت الوزير السابق برسوميان رغم أنه لم يسقط في حرم المجلس أيضاً. وكذلك الأمر مع الحكومات المتعاقبة فهي لم تتعرض للمحاسبة يوماً على نحو ادى الى إقالتها، فأكثر ما كنا نشهده دائماً هو إعتراض النواب على سياستها. والمفارقة تبقى انها كانت تنال ثقة المجلس فتستمر في الحكم مستندةً على ثقة النواب. وهناك حاجة الى إصلاحات ضرورية للنظام البرلماني اللبناني منها:

- منع الجمع بين النيابة والوزارة ثم الحد من اللجوء الى المراسيم الإشتراعية وثالثاً تفعيل وسائل الرقابة النيابية والتي كنا قد قسّمناها الى ثلاثة مراحل على نحو يسمح بإقالة الحكومة أو الوزير بعد إستجوابه إذا لزم الأمر.
- إقرار قانون يعترف للمواطنين اللبنانيين بحق الأطلاع على علنية الجلسات وعلى كيفية تصويت النواب على القوانين. وحق الإطلاع على وقائع جلسات اللجان كونها في لبنان تبقى الجلسات سرية.
- تفعيل قانون العقوبات اللبناني على نحو يسمح بتطبيق فعال للعقوبات المنصوص عنها في الباب الثالث منه تحت عنوان الجرائم الواقعة على الإدارة العامة والتي تشمل الجرائم المخلة بالوظيفة العامة أي جرائم الرشوة وصرف النفوذ والإختلاس وإستثمار الوظيفة وإساءة إستغلال السلطة...
- التكتل ضمن منظمات غير حكومية مختصة بمكافحة الفساد للإستفادة من التجارب والخبرات وتفعيل التعاون بين البرلمانيين من مختلف الدول العربية ومراجعة القوانين التي تسنها الدول الأخرى المختصة في مكافحة الفساد. نذكر من هذه المنظمات "منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد" وفرعها اللبناني "برلمانيون لبنانيون ضد الفساد" الذي يضم حالياً ستة نواب.