

2022

ADMINISTRATIVE CONTROL IN LEBANON BETWEEN LEGAL TEXT AND PRACTICAL APPLICATION

د. هاني حمزة

محاضر منتدب بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بيروت العربية - مفتش اداري-بلدية مدينة بيروت-لبنان
Hani_hamze@hotmail.com

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.bau.edu.lb/ljournal>

Recommended Citation

2022) (د. هاني حمزة, "ADMINISTRATIVE CONTROL IN LEBANON BETWEEN LEGAL TEXT AND PRACTICAL APPLICATION," *BAU Journal - Journal of Legal Studies - مجلة الدراسات القانونية*: Vol. 2021 , Article 4.
DOI: <https://doi.org/10.54729/TOXZ7460>

This Article is brought to you by the BAU Journals at Digital Commons @ BAU. It has been accepted for inclusion in BAU Journal - Journal of Legal Studies - مجلة الدراسات القانونية by an authorized editor of Digital Commons @ BAU. For more information, please contact journals@bau.edu.lb.

ADMINISTRATIVE CONTROL IN LEBANON BETWEEN LEGAL TEXT AND PRACTICAL APPLICATION

Abstract

After many laws anti-corruption were issued, and not applying, so It was necessary to highlight the importance of the role administrative control, In the fight against corruption in the public sector ,Especially the central inspection The researcher will try to highlight the administrative control privileges, as a legal position of the Central Inspector .and the Obstacles to the performance of administrative control in its role. To answer these questions, the research was divided into two sections, the first of them is allocated to explaining the nature of the privileges of administrative control, the second is to override obstacles to its work, the analytical method was followed to analyze texts related to the work of administrative control The research showed that the inspector as a public servant swears by God to respect the application of the law therefore it does not apply to him the principle of insistence and affirmation stipulated in article 14 of public servants law. And presented the positive impact of the independence of administrative control in its fight against corruption, and the importance of returning special compensation to the central inspector. This study explained that many legal texts that enhance the work of administrative control is not applied, like the inspector use all means of communication to finish his investigation with the appropriate speed, and weak cooperation between the security forces and administrative control, and not working in the records of reviews and complaints, and the inspector's authority to stop granting leave during the inspection, Or their authority to temporarily suspend the employees under investigation from work. also presented for the lack logistics resources, and the poor inspectors training, and the vacancies in the administrative control, It's also indicated the danger of not implementing the .recommendations of the administrative control. The study concluded with some recommendations, the most important giving executive force to the reports of administrative inspectors, and inclusion of administrative control to the judiciary, and putting a security forces at the disposal of the inspectors, and the development of administrative control in line with modern technological development.

المخلص (Abstract in Arabic)

صدرت العديد من القوانين التي تعزز من مكافحة الفساد، والتي لم تسلك طريقها للتنفيذ بعد، لذلك كان من الضروري إبراز أهمية دور الرقابة الإدارية، لا سيما التفتيش المركزي، في مكافحة الفساد في القطاع العام، سيجاول الباحث تسليط الضوء على امتيازات الرقابة الإدارية، كالمركز القانوني للمفتش المركزي، والعقبات التي تعترض قيام الرقابة الإدارية بدورها. وللإجابة على هذه التساؤلات، تم تقسيم البحث إلى مبحثين: خصص أولهما لبيان ماهية امتيازات أجهزة الرقابة الإدارية، وثانيهما لسبل تجاوز العقبات التي تعترض عملها، وقد تم اتباع المنهج التحليلي لتحليل النصوص المتعلقة بعمل الرقابة الإدارية. وأوضح البحث بأن المفتش كموظف عام يتعهد أمام الله باحترام بتطبيق القانون، لذلك لا ينطبق عليه مبدأ الإصرار والتأكيد المنصوص عليه في المادة 14 من قانون الموظفين العموميين، وعرضت للأثر الإيجابي لاستقلال الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، ولأهمية إعادة التعويضات الخاصة للمفتش المركزي، وأوضحت بأن العديد من النصوص القانونية التي تعزز من عمل الرقابة الإدارية غير مطبقة، كاستخدام المفتش كافة وسائل التخابر لإنهاء تحقيقه بالسرعة المناسبة، وضعف التعاون بين القوة الأمنية والرقابة الإدارية، وعدم العمل بسجل المراجعات والشكاوى، وصلاحيه المفتش بإيقاف منح الإجازات أثناء التفتيش، أو صلاحيتهم بتوقيف الموظفين الذين يتناولهم التحقيق عن العمل مؤقتا. كما عرضت لضعف الإمكانيات اللوجستية، ولضعف تدريب المفتشين، وللشغور في أجهزة الرقابة الإدارية. كما أوضحت خطورة عدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة. وخلصت الدراسة إلى بعض التوصيات، أبرزها إعطاء القوة التنفيذية لتقارير مفتشي أجهزة الرقابة الإدارية، وربط أجهزة الرقابة المسلكية بالسلطة القضائية، وتخصيص قوة أمنية توضع بتصرف المفتشين وتطوير الرقابة الإدارية بما يتناسب مع التطور التكنولوجي الحديث

Keywords

Laws anti-corruption, The administrative control, The central inspection, The legal position, The public servants law, The record of reviews and complaints, The logistics resources, The training, The vacancies, The technological development

الكلمات الدالة (Keywords in Arabic)

قوانين مكافحة الفساد، الرقابة الإدارية، التفتيش المركزي، المركز القانوني، قانون الموظفين العموميين، المراجعات والشكاوى، الإمكانيات اللوجستية، التدريب، الشغور، التطور التكنولوجي

١. موضوع الدراسة

صدرت في الآونة الأخيرة العديد من القوانين التي تعزز من مكافحة الفساد في لبنان، إلا أنه مع ذلك نلاحظ ارتفاعاً ملحوظاً في معدل الفساد.

ففي العام ٢٠٠١ صدر قانون مكافحة تبييض الأموال، وتمويل الإرهاب رقم ٢٠٠١/٣١٨، وقانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٢٠١٥/٤٤، كما انضم لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في العام ٢٠٠٣ والمعتمدة بالقرار رقم ٥٨/٤ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القانون رقم ٢٠٠٨/٣٣، كذلك صدر قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم ١٩٩٩/١٥٤، أيضاً صدر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٢٨ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦ الذي عدّل قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٩٩٩/١٥٤، أيضاً صدر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٠٢/١٠، وقانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٠٥/٠٨، أخيراً صدر قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد رقم ٢١٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٤/٠٨.

ومن بين مشاريع القوانين، أقرت اللجنة المالية بتاريخ ٢٠٢١/٧/٧ مشروع قانون رفع السرية المصرفية عن القضاء والموظف العمومي، ويبحث حالياً مشروع قانون استقلالية القضاء وأجهزة الرقابة.

وعلى الرغم مما سبق، فإنه وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٢٠ الصادر عن "منظمة الشفافية الدولية" احتل لبنان المرتبة ١٤٩ عالمياً من أصل ١٨٠ دولة شملها التقرير، كما حصل على مرتبة ٢٥ على ١٠٠، ويعكس هذا التراجع في النتيجة إلى الأداء الضعيف للدولة اللبنانية على مستوى مكافحة الفساد^١.

ولأن مكافحة الفساد في القطاع العام لن تستقيم إلا بتفعيل عمل أجهزة الرقابة المسلكية، لأن هذه الأجهزة تعتبر رأس الحربة في مكافحة الفساد في القطاع العام، ولأنها لا تؤدي الغاية من إنشائها، لأسباب تشريعية وأخرى واقعية، فإن من المفيد بيان الإمتيازات التي منحها المشرع اللبناني لتسهيل عمل هذه الأجهزة، والعقبات التي تعترض عملها، وأخص بالذكر المركز القانوني للمفتش.

٢. أهمية الدراسة

إن معظم الأبحاث القانونية تركز على موضوع استقلال السلطة القضائية، وهو موضوع أساسي لقيام هذه السلطة بالدور الذي رسمه لها المشرع في مجال مكافحة الفساد في القطاع العام، ولكن مما لا شك فيه أن كثرة ملفات الفساد في القطاع العام المحالة إلى القضاء سوف ترهق عملياً السلطة القضائية، الأمر الذي يحتم عليها الإستعانة بالتحقيقات المسلكية التي أجرتها أجهزة الرقابة المسلكية، لأن هذه التحقيقات سوف تخفض الطريق على قاضي التحقيق المختص، بدل من أن ينطلق بتحقيقاته من نقطة الصفر، وسوف تسرع من الإجراءات القضائية، التي تشكل غاية أساسية لتحقيق العدالة.

من هنا أهمية تفعيل عمل أجهزة الرقابة المسلكية، وإبراز النصوص التشريعية التي تعزز من سلطة هذه الأجهزة في مجال مكافحة الفساد في القطاع العام، والعقبات التي تواجهها.

والواقع أن الرقابة المسلكية تبدأ بالرقابة التسلسلية التي يجريها الرئيس التسلسلي على أعمال مرؤوسيه، ولكن هذه الرقابة محل نظر، نظراً للاحتكاك الدائم والمباشر بين الرئيس والمرؤوس في مركز العمل، وبالتالي فإن الرئيس المباشر لا يمكن تصنيفه بالمراقب الحيادي، بل هو في كثير من الأحيان يشارك مرؤوسيه بالمسؤولية، لذلك فإننا نتحفظ على جدية هذا النوع من الرقابة.

في المقابل، إن الرقابة التي يجريها المفتش المركزي يمكن الارتكاز عليها في مجال مكافحة الفساد في القطاع العام، نظراً لأنها رقابة خارجية، وأيضاً يمكن الارتكاز على الرقابة التي يجريها المفتشين في بعض أجهز التفتيش الخاصة المنشأة لدى بعض الأشخاص الاعتبارية العامة، كالمبليات، فهذه الرقابة، وعلى الرغم من أنها داخلية، إلا أن المفتش عادة يمتاز فيها بذات امتيازات المفتش لدى التفتيش المركزي وفقاً للأنظمة الداخلية، بالإضافة إلى أن أعمال هذه الأجهزة تضم إلى ملف التأديب العام للموظف قبل إحالته إلى الهيئة العليا للتأديب أو إلى التفتيش المركزي أو إلى القضاء.

٣. إشكالية الدراسة

اتضح لنا بأن أجهزة الرقابة المسلكية لم تقدم النتيجة المرجوة منها، لأسباب تشريعية وأخرى واقعية، وأن المشرع حاول معالجة هذه الثغرة عبر إصداره العديد من القوانين لمكافحة الفساد، ولكن على الرغم من ذلك لا زال لبنان يشهد ارتفاعاً ملحوظاً في الفساد في القطاع العام، وهذا يؤشر إلى أن مرتكزات خطط مكافحة الفساد التي تعتمدها الدولة اللبنانية خاطئة.

ويبدو لنا بأن مكافحة الفساد يبدأ بتحسين المركز القانوني للمفتش، العضو الأساسي في أجهزة الرقابة المسلكية، لأنه يعتبر رأس الحربة في مكافحة الفساد في القطاع العام، وعليه من الضروري تحديد أسباب عدم تحقيق هذا المركز القانوني الغاية المرجوة منه. وهذه المسألة لن تتجلى إلا من خلال إبراز إمتيازات عمل المفتشين الواردة في النصوص التشريعية، والعقبات التي تواجه عملهم، وسبل تجاوزها. الأمر الذي سوف يحقق الغاية من هذا البحث، وهي دعوة المشرع إلى إزالة العقبات التي تعترض عمل المفتش لكي يحقق إنتاجاً أفضل في مجال مكافحته للفساد في القطاع العام، مؤكداً بأن تحقيق هذه الغاية أفضل من اعتماد سياسة إصدار تشريعات لمكافحة الفساد لم تجد طريقها للتنفيذ لغاية الآن لأسباب عديدة كعدم إصدار المراسيم التطبيقية الخاصة بها.

٤. نطاق الدراسة

تتنوع أشكال الرقابة في الإدارة العامة سواء لناعية طبيعة المهام، أو لناعية الأجهزة التي تتولاها، ولعل أبرز الأجهزة الرقابية العاملة في لبنان، ديوان المحاسبة، مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي. وتعمل هذه الأجهزة بموازاة عمل الإدارات

^١ المدن - لبنان في أسفل سلم الفساد: تشريعات مع وقف التنفيذ (almodon.com)

العامة – الأجهزة التنفيذية للدولة التي تمارس بدورها مهاماً ذات طبيعة رقابية أيضاً، حيث نلاحظ وظيفة المراقب الصحي والملاحق الصحي والمراقب المالي (الرسوم والضرائب) وأجهزة الرقابة الهندسية...ألخ. ومن الناحية المسلكية إن النظام القانوني اللبناني للموظفين مبني على فكرة الرقابة التسلسلية للرئيس عن أعمال المرؤوس، بالإضافة إلى ذلك، فإنه قد تنشأ أحيانا أجهزة رقابة مسلكية خاصة ضمن هيكلية الأشخاص الاعتبارية العامة (كالبلديات).

وفي هذه الدراسة سوف نحصر نطاق بحثنا في عمل أجهزة الرقابة المسلكية المتمثلة بالتفتيش المركزي، وهو جهاز رقابة مسلكية خارجي، أي لا يخضع لهيمنة الوزارات والأشخاص العامة الاعتبارية التي يتولى مراقبتها، وأجهزة التفتيش المنصوص عليها في أنظمة بعض الأشخاص الاعتبارية العامة (كالبلديات)، وهي أجهزة رقابة مسلكية خاصة، تخضع للشخص الاعتباري الذي أنشأها.

فإلى أي مدى يمكن القول بأن هذين النوعين من الأجهزة، يمارسان مهامها بحرية وفقاً لما تقتضيه الأنظمة القانونية، دون أن يتم التعرض سلباً لهذه المهام، سواء من الجهات التي تتم مراقبتها، أو من الرؤساء التسلسليين للمفتشين المنتميين لأجهزة الرقابة المسلكية؟

في الواقع إن المركز القانوني للمفتش على قدر كبير من الحساسية، لأنه الموظف المكلف بحكم القانون تحقيق العدالة المسلكية في الإدارة العامة، لذلك فإن مكافحة الفساد يوجب أن يكون هذا المركز القانوني متيناً مادياً ومعنوياً. وإذا كانت المرتبة المتأخرة للبنان في مجال مكافحة الفساد، ترتبت نتيجة الضعف في تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، فإن ذلك نتيجة تردّي أوضاع أعمال الرقابة، ولعل أحد أسباب هذا التردّي هو عدم تطبيق الأنظمة القانونية التي ترعى أعمال أجهزة الرقابة، لا سيما أن المشتري ربط مباشرتهم لعملهم في الغالب، بقسم بلزهم طوال مسيرتهم المهنية ويقوي من مركزهم القانوني، ويجنبهم محاولات العبث في عملهم، بالإضافة إلى نصوص قانونية أخرى متفرقة، فإلى أي مدى شكلت هذه النصوص القانونية والقرارات التنظيمية حصانة قانونية أو امتيازات تمنح لأعضاء أجهزة الرقابة المسلكية؟ وإلى أي مدى يتم إحترام تطبيقها؟ وما هي الثغرات القانونية التي يمكن العبور من خلالها للحد من فعالية هذه النصوص، وبالتالي الحد من فعالية أجهزة الرقابة؟ وما هي السبل الآيلة إلى تفعيل عمل أجهزة الرقابة أثناء تأدية عملهم؟^٢

٥. خطة الدراسة

سوف نتناول في هذه الدراسة لعمل المفتشين في أجهزة الرقابة المسلكية، فنعرض أولاً للنصوص القانونية التي توضح طبيعة الإمتيازات التي يتمتع بها المفتشين أثناء ممارستهم لمهامهم. كذلك المتعلقة بمحاسبتهم جزائياً وتأديبياً، وبطبيعة مركزهم القانوني، وبأصول تخاطبهم الإداري.

وسنبحث ثانياً في سبل تجاوز العقوبات التي تضعف من إتمام المفتش لمهامه، كتأمين الوسائل اللوجستية والبشرية لتعزيز دوره الرقابي، ثم نعرض لتعطيل تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة المسلكية، والسبل القانونية للتحقق من تنفيذها. هذه المواضيع سوف نعرض لها في مبحثين على الشكل التالي:

المبحث الأول: امتيازات أجهزة الرقابة المسلكية

المبحث الثاني: تجاوز العقوبات التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية

٥-١ المبحث الأول: امتيازات أجهزة الرقابة المسلكية

إن دور الجهات التأديبية الحساس المتمثل بتأمين ضمانات التحقيق، والحرص على تحقيق العدالة من الناحية المسلكية، وتأمين مبدأ الفصل بين أعمال الرقابة وأعمال التنفيذ، وتأمين مبدأ الحيادة ومبدأ الحياد، يتميز عن دور الموظفين الذين يتولون الإشراف على تنفيذ المعاملات الروتينية.

ولتأمين هذه المتطلبات كان لا بد من أن يتصف من يمارس العمل الرقابي بالولاء الوظيفي، كل هذا يوجب توفر حصانة خاصة أو بالحد الأدنى إمتيازات لهذه الفئة من الموظفين تسهل لهم إنجاز مهامهم بكل دقة وأمانة.

فالفقرة الثالثة من المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري لعام ٢٠٠٣ تنص على أنه: " تتخذ كل دولة طرف وفقاً لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو إمتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحظة ومقاضاة فعالة في الأفعال المحرمة وفقاً لهذه الاتفاقية".

وبلاحظ بأن المشرع اللبناني لم يستخدم مصطلح الحصانة القانونية لأعضاء جهاز الرقابة المسلكية، كالتفتيش المركزي، ولكن من خلال الإطلاع على النصوص القانونية التي ترعى عمل أجهزة الرقابة المسلكية، يمكن أن نلاحظ بعض الإمتيازات التي يستفيد منها المفتشين أثناء أدائهم لمهامهم، وتتعلق هذه الإمتيازات بأصول محاسبتهم وملاحقتهم، سواء من الناحيتين الجزائية أو التأديبية، وبطبيعة مركزهم القانوني، وبأصول مخاطبتهم الإدارية.

هذه المواضيع سوف نعرض لها في ثلاثة مطالب على التوالي:

المطلب الأول: إمتيازات تتعلق بمحاسبة وملاحقة أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية جزائياً وتأديبياً

المطلب الثاني: إمتيازات تتعلق بطبيعة المركز القانوني لأعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

المطلب الثالث: إمتيازات تتعلق بأصول التخاطب الإداري لدى أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

^٢ ورد في قرار مجلس الشورى رقم ٩٢ تاريخ ١٩٧١/٢/١٦ بأن: "رفع القيود والحصانات عن الموظفين بموجب المادة ١٣٤ من المرسوم الإشتراعي رقم ٩٥٣/١٣ يجيز للحكومة التصرف في القضايا المتعلقة بالتعيين بدون أي قيد، النشرة القضائية، ١٩٧١، ص ٩٦٨، د. مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين، دار المنشورات الحقوقية، صادر. ٣٢-ف ٥٣. ص ٤٦٥.

٥-١-١ المطلب الأول: امتيازات تتعلق بمحاسبة وملاحقة أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية جزائيا وتأديبيا

يفرض المشرع اللبناني لملاحقة الموظف العام جزائيا حصول النيابة العامة على موافقة من رئيسه التنفيذي الأعلى، وهذا الإمتياز منتقد، لأنه يقيد من قدرة القضاء على ملاحقة الجرائم الجزائية التي يرتكبها الموظفون العموميون.

ويطرح في هذا الإطار تساؤل حول مدى استفادة المفتش بصفته موظف عام من هذا الإمتياز؟ ومدى أهمية وجود إجراءات خاصة تتعلق بملاحقة المفتش مسلكيا، وذلك لعدم عرقلة مهامه؟ كما يلاحظ بأن المفتش قبل ممارسته لمهامه يقسم على تطبيق القانون بأمانة واستقلال، فهل يمنح له هذا القسم امتيازاً خاصاً يحميه لدى أدائه لمهامه؟

وإذا كان لا بد من ضمان ملاحقة مسلكية شفافة للمفتش، فإنه يطرح تساؤل حول مدى إمكانية تطبيق مبدأ استقلال جهاز الرقابة المسلكية عن السلطة التنفيذية.

هذه المواضيع سوف نعرض لها في أربعة فروع:

الفرع الأول: امتياز يتعلق بملاحقة المفتش جزائيا

الفرع الثاني: امتياز يتعلق بملاحقة المفتش مسلكيا

الفرع الثالث: إمتياز يتعلق بقسم المفتش قبل مباشرته لمهامه

الفرع الرابع: مدى تطبيق مبدأ استقلال أجهزة الرقابة المسلكية عن السلطة التنفيذية

الفرع الأول: امتياز يتعلق بملاحقة المفتش جزائيا

نصت المادة ٦١ من نظام الموظفين على أنه:

٢- إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف الا بناء على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها

٣- لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر وعلى النيابة أن تستحصل على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة .

٤- إذا حصل خلاف بين النيابة العامة والإدارة المختصة حول وصف الجرم ما إذا كان ناشئاً عن الوظيفة أو غير ناشئ عنها ، عرض الأمر على هيئة مجلس الخدمة المدنية للبت فيه إذا كان الموظف من الدوائر التابعة لسلطته، أما إذا كان الموظف من غير الدوائر التابعة لسلطته فيكون القول الفصل للإدارة المختصة.^٣

يتضح بأن المشرع اللبناني منح الموظف العام عموماً، ومن ضمنهم المفتشين، إمتيازاً خاصاً يتعلق بالملاحقة الجزائية، حيث أنه أوجب على النائب العام أخذ موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة، وهذه الصفة تشكل عقبة أمام عمل النيابة العامة، حيث أن الموظف المرتشي، والمزور، والمختلس قد تتعرقل ملاحقته جراء هذا النص. وقد يكون لوجود هذا النص ما يبرره لجهة تأمين إستقرار عمل الإدارة، إلا أنه لا ينبغي أن يتخذ حجة لحماية الفاسدين من الموظفين العموميين.

وينتقد البعض الإمتيازات التي يمنحها المشرع للموظف العام وتتعلق بالملاحقة الجزائية فيرى د. وسام غياض أن " منح الموظفين أو بعض فئات منهم حصانة أو إمتيازاً يحد من مساءلتهم أو ملاحقتهم الجزائية عن الجرائم التي تقع منهم بسبب أو بمناسبة عملهم الوظيفي لا يبدو متسقاً من الناحية القانونية مع المبادئ الحديثة، وأهمها مبدأ المساواة أمام القانون الجزائي، ولا متفقاً من الناحية الواقعية مع ضرورات مكافحة الفساد. فهذه الحصانات، أيأ كانت تسميتها، أو نطاقها، تميز في المركز الإجرائي بين الأفراد والمتهمين لمخالفة أحكام القانون الجزائي، ولا يبرر ذلك بمبدأ الفصل بين السلطات أو ضمان إستقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة القضائية. أما من الناحية الواقعية، فإننا نرى أن هذه الحصانات أيأ كانت تسميتها، تعرقل الكشف عن جرائم الفساد، أو تحد من فاعلية إجراءات التحقيق والملاحقة في مواجهة جرائم الفساد، لا سيما وأن هذه الحصانات، مضافاً إليها ما يتمتع به كبار الموظفين من سلطة فعلية، تمثل في الغالب عائقاً يحول دون تعزيز الأدلة، ويساهم في بطء إجراءات الكشف عن الحقيقة."^٤

^٣ إن المشرع حسم أمر الجهة التي تتولى وصف ما إذا كان جرم الموظف ناشئاً عن الوظيفة أو لا، فأولى الصلاحية لهيئة مجلس الخدمة المدنية أو للإدارة المختصة، إلا أن سؤالاً يطرح حول الجهة التي تحدد ما إذا كانت أفعال الوزراء أثناء أدائهم لمهامهم ناشئة عن الوظيفة أم لا؟ أو يشكل إخلالاً بالواجبات الملقاة على عاتقهم أم لا وفقاً لتعبير نص المادة ٧٠ من الدستور اللبناني، لا سيما أن هذا التوصيف يحدد ما إذا كان الوزير يحاكم أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء أو أمام القضاء الجزائي (م ٧١ من الدستور اللبناني).

وهنا قد يقال بأن الوزير عندما يمارس مهامه كرئيس أعلى للموظفين في إدارته، يطبق قانون الموظفين، ومن مضمون نص المادة ٦١ من قانون الموظفين، وبما أن الوزير لا يخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، فإن صلاحية تحديد وصف الفعل ما إذا كان ناشئاً عن الوظيفة من عدمه يعود للإدارة المختصة. فما المقصود بعبارة الإدارة المختصة، هل يقصد بها الوزارة التي توليها الوزير المعني؟ أم المقصود مجلس الوزراء بصفته السلطة التنفيذية التي يتبع لها الوزير تسلسلياً؟

وما مدى تطبيق أحكام المادة ٧٠ من الدستور اللبناني، وإيلاء المشرع مجلس النواب صلاحية تحديد ما إذا كان فعل الوزير يشكل إخلالاً بواجباته أم لا؟

وقد يرى البعض أخيراً أنه في ظل غياب النص القانوني الواضح الذي يحدد الجهة التي تفسر المقصود بإخلال الوزير بواجباته، فإن السلطة القضائية وحدها المخولة تحديد الوصف القانوني السليم لهذه الأفعال.

^٤ د. وسام غياض، التحقيق والتحري والتفتيش في مجالات مكافحة الفساد الإداري والمالي، ٢٠١٣/١، مجلة الحياة النيابية، سنة ٢٠١٣ / عدد ٨٨، مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية، ص ١٤. الموقع الإلكتروني:

إنطلاقاً من الانتقادات الموجهة إلى نص الفقرتين الثانية والثالثة من قانون الموظفين، فإننا نقترح إلغائهما، فلا يجوز وضع قيود على عمل القضاء، لا سيما لجهة أن معظم الإدارات تتحاشى إعطاء موافقتها على ملاحقة موظفيها، وقد يرد ذلك إلى تشابك عمليات الفساد ضمن الإدارة الواحدة، الأمر الذي قد يؤدي إلى توسع نطاق المساءلة ضمن الجهاز الإداري الواحد في حال منحت الموافقة على الملاحقة.

وقد تنبه المشرع اللبناني لهذه المسألة، فأولى النائب العام التمييزي صلاحية البت في ملاحقة الموظف العام، حيث عدل الفقرة الأخيرة من المادة ١٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية بموجب القانون رقم ٣٥٩ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٦ وأصبحت على الشكل التالي: "مع مراعاة أحكام المادة ٧٩ من قانون تنظيم مهنة المحاماة وفي جميع الحالات التي تقتضي فيها الملاحقة الجزائية ترخيصاً أو موافقة من أي مرجع غير قضائي، وفي حال الخلاف بين هذا المرجع وبين النيابة العامة الاستئنافية أو النيابة العامة المالية أو مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية، يكون للنائب العام لدى محكمة التمييز خلافاً لأي نص عام أو خاص، أمر البت نهائياً في هذا الموضوع". وبالتالي فإن المشرع اللبناني اعتمد حلاً وسطاً بحيث لم يُلغِ مبدأ الموافقة المسبقة لملاحقة الموظفين العموميين من إدارتهم، حفاظاً على استقرار العمل الإداري، ولكنه ترك أمر بت الخلاف بين الإدارة المختصة والنيابة العامة حول ملاحقة الموظف العمومي إلى النائب العام التمييزي.

ومن جهتنا نعتقد بأنه لا يجوز الحديث عن خلاف بين الإدارة والنيابة العامة، لا سيما أنهما سلطتين منفصلتين عن بعضهما البعض، فالإدارة التي هي جزء من السلطة التنفيذية لا يصح أن تختلف مع النيابة العامة التي هي سلطة قضائية، وكان الأجدر بالمشرع على الرغم من إيجابيات تعديله المشار إليه أعلاه، أن ينص على إلغاء الموافقة المسبقة من قبل الإدارة التي تمثل السلطة التنفيذية على ملاحقة النيابة العامة التي تمثل السلطة القضائية للموظفين العموميين.

الفرع الثاني: امتياز يتعلق بملاحقة المفتش مسلحاً

حددت المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ (١) الصادر بتاريخ ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ والمعدل بالقانون رقم ٥ شباط سنة ١٩٦٤ المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي، أصول خاصة لإحالة المفتش إلى مجلس التأديب، فنصت على أنه: "٢... يحال المفتشون العامون والمفتشون والمفتشون المعاونون إلى مجلس التأديب المنصوص عليه في قانون الموظفين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير الذي يجري التفتيش في وزارته، أو بقرار من هيئة التفتيش المركزي بناءً على اقتراح رئيسها".

أما المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ الصادر في ٢ تشرين الأول ١٩٦٥ (أحكام تتعلق بصرف الموظفين وإحالتهم على التقاعد وملء المراكز الشاغرة وإنشاء مجلس تأديبي عام للموظفين) المعدلة بموجب القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦، فقد حددت صلاحيات الهيئة العليا للتأديب، حيث نصت على أنه: "أولاً- ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء، هيئة عليا للتأديب، تتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يحال عليها بسببها الموظف بالمفهوم المحدد في ما يأتي: - تشمل سلطة هذه الهيئة جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات، من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على أنواعهم وأجراء ومتعاملين، ويحق للهيئة أن تنزل بهم العقوبات كافة الواردة في سلاسل العقوبات الخاصة بهم.

- تستثنى من سلطة الهيئة فئات الموظفين التالية، التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة مهامها:

١- أعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش...."

وبالتالي باتت محاسبة أعضاء هيئة التفتيش المركزي وهيئة مجلس الخدمة المدنية من صلاحية مجالس تأديبية خاصة.

ووفقاً لأحكام المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ الصادر بتاريخ ١٠/٢/١٩٦٥ وفي المادة ٧ من هذا المرسوم فقد انتقلت صلاحيات المجالس التأديبية التي يخضع لسلطتها جميع فئات وأنواع الموظفين والمستخدمين إلى المجلس التأديبي العام للموظفين، باستثناء بعد الفئات التي حددها هذا النص.

أما المادة ٣ من المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ٥/٨/١٩٦٧ المتعلق بنظام الهيئة العليا للتأديب، فنصت على أنه: "تجري الإحالة على المجلس وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المطبقة في الإدارة التابع لها الموظف".

وبالتالي فإنه إحالة المفتش المركزي للتأديب لا بد من مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير الذي يجري التفتيش في وزارته أو بقرار من هيئة التفتيش المركزي بناءً على اقتراح رئيسها.

والواقع أنه من الطبيعي أن يحال المفتش بقرار من هيئة التفتيش المركزي بناءً على اقتراح رئيسها، فهو تابع لهذه الإدارة، ولها سلطة الرقابة التسلسلية على عمله.

ولكننا ننتقد أن يحال المفتش المركزي بناءً على مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير الذي يجري التفتيش في وزارته. فلا شك أن من مصلحة الوزير أن يضغط على المفتش الذي يتولى مراقبة إدارته، ونقترح بالتالي إلغاء صلاحية الوزير باقتراح إحالة المفتش الذي يقوم بالتفتيش في وزارته، لتعارض المصالح.

إلا أنه في المقابل قد يرى البعض أن المفتش قد يتجاوز سلطته أثناء ممارسة رقابته، في هذه الحالة نقترح أن يحيل مجلس الوزراء تقرير الوزير إلى هيئة التفتيش المركزي لإبداء مطالعتها الجوهرية قبل إصدار مجلس الوزراء مرسوم يقضي بإحالة المفتش على التأديب.

ويلاحظ بأن المشرع لم ينشئ مجالس تأديبية خاصة للمفتشين المركزيين، ولم يضع قيود إلا على آلية إحالتهم لهذه المجالس.

وقد كانت المادة ٥٧ من قانون الموظفين تنص على: "تأليف مجلس التأديب: ١- مجالس التأديب ثلاثة: مجلس لموظفي الفئة الأولى والثانية وللمفتشين العامين والمفتشين التابعين لإدارة التفتيش المركزي، ومجلس

لموظفي السلك الخارجي من أية فئة كانوا ، ومجلس للموظفين الآخرين من أي سلك أو أي فئة ، باستثناء الحالات التي نص فيها القانون على مجلس تأديب خاصة .^٥ إلا أن هذه المادة قد ألغيت بموجب أحكام المادة ١٣ من القانون ٦٥/٥٤ والمعدلة وفقاً للقانون رقم ٩٤/٣١٥ .

ويبدو لنا بأن المفتش سواء العضو في هيئة التفتيش المركزي أو العضو في هيئات رقابية خاصة هو رأس الحرية في مكافحة الفساد في القطاع العام، وهو يساهم في تقييم الأداء الوظيفي لجميع الموظفين والأجراء سواء في التفتيش المركزي أو في الأجهزة الرقابية الخاصة، ويتولى التأكد من حسن تطبيق جميع النصوص القانونية التي تتعلق بانضباط الموظفين وحسن سير عملهم الوظيفي ودوامهم في العمل، وقد حمل أمانة الحرص على تطبيق القانون بكل أمانة واستقلال وتجرد ونزاهة^٦.

وإذا كان المشرع أنشأ مجالس تأديبية خاصة يحال إليها المفتشين المركزيين الأعضاء في هيئة التفتيش المركزي وذلك نظراً لطبيعة عملهم الخاصة، فإنه من الأولى إنشاء مجالس تأديبية خاصة يحال إليها المفتشين العاميين والمفتشين المركزيين والمفتشين الأعضاء في هيئات رقابية خاصة، لذلك نوصي بإعادة العمل في أحكام المادة ٥٧ من قانون الموظفين لجهة إخضاع المفتشين العاميين والمفتشين لهيئة تأديب خاصة أسوة بأعضاء هيئة التفتيش المركزي.

وعلى الرغم من أن المشترك، كما اتضح لنا، ألغى كافة المجالس التأديبية، ووحدها بالهيئة العليا للتأديب، مع بعض الاستثناءات، إلا أننا نرى بأنه ينبغي إضافة بعض الاستثناءات، لتشمل جميع الفئات الوظيفية الرقابية، نظراً للأعباء الخاصة الملقاة على عاتقها وللحفاظ على هيئتها كالمفتشين، والمراقبين الصحيين ومراقبي الرسوم، وعموماً كل موظف يخضع لقسم.

الفرع الثالث: إمتياز يتعلق بقسم المفتش قبل مباشرته لمهامه

ألزم المشرع المفتش قبل ممارسته لعمله بأن يؤدي القسم التالي : " أقسم بالله العظيم أن أؤدي واجباتي بأمانة واستقلال وأن أكون حريصاً على تطبيق القوانين والأنظمة وأن أحافظ على أسرار الوظيفة وكرامتها". وبالتالي فإن المفتش يتحمل مسؤولية جسيمة، تتمثل بتحميل المفتش مسؤولية العمل بأمانة، والمحافظة على شرط الإستقلال، والحرص على تطبيق القانون، وعدم إفشاء السر المهني^٦.

ويطرح تساؤل في هذا الإطار حول مدى تطبيق أحكام المادة ١٤ - معدلة وفقاً للقانون رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٩٢/٥/٦ - واجبات الموظفين العامة التي تنص على أنه: " يتوجب على الموظف بوجه عام : ... - أن يخضع للرئيس المباشر وينفذ أوامره وتعليماته إلا إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة . وفي هذه الحالة، على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الخاصة ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا إذا أكدها الرئيس خطياً ، وله أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي".

يرى د.موريس نخلة: " إن طلب المحافظة على حقوق الموظفين الإداريين ضد التحكم السياسي قاد إلى تعاضد هذه الحقوق على حساب السلطة التسلسلية. لذلك فقد عرف مبدأ الطاعة التسلسلية انتقاصات عديدة. الإستثناءات: بعض القطاعات الإدارية تخرج على الأكثر من سلطة الوزراء التسلسلية... في حقل قضاة الحكم حيث تكون ممارسة السلطة التسلسلية لا وجود لها وتكون ضعيفة جداً مع أعضاء التعليم وموظفي التفتيش(شوري فرنسي في ٩٦١/٢/٣) وفيما يختص بالمحاسبين، فاستطاعتهم رفض تنفيذ أمر بالدفع غير شرعي حفاظاً على مسؤوليتهم، وذلك حتى يأخذ الأمر بالأمر بالدفع المسؤولية على عاتقه"^٧ ونلاحظ من قسم المفتش ما يلي:

- ١- أن المفتش يتعهد أمام الله بممارسة مهامه بأمانة، ومعلوم بأن عبء حمل الأمانة من الناحية الدينية ثقل جداً، وبالتالي لا يمكن لأي موظف أن يجعله ينقض هذا العهد حتى ولو كان رئيسه المباشر.
- ٢- أن يحرص على تطبيق القانون: إن استخدام المشرع كلمة "الحرص" يعني أن المطلوب من المفتش توخي أعلى درجات اليقظة والحذر لدى أي موظف عام أثناء تطبيقه القانون، وبالتالي حكماً لا يمكن لأي موظف عام أن يطلب منه مخالفة القانون.
- ٣- أن يمارس عمله بسرية، أي أنه لا يمكن لأي موظف عام أن يدفعه للكشف عن مضمون تحقيقه، قبل صدور تقريره. يضاف إلى ذلك كله، أن المشترك في المادة ١٤ من قانون الموظفين استخدم عبارة بوجه عام، أي أن ثمة استثناءات على تطبيق أحكام هذه المادة، وعليه نرى بأنه لا يسري الإصرار والتأكيد على مخالفة القانون من قبل الرئيس المباشر على المفتش. بل أكثر من ذلك نرى بأن الإصرار والتأكيد لا يسري على أي مراقب يقسم على تطبيق القانون. إن في ذلك أهم حصانة قانونية كرسها المشرع للمفتش أثناء تأدية مهامه.
- ٤- أن المفتش يعمل باستقلال، أي أنه لا يمكن لأي موظف عام، حتى ولو كان رئيسه المباشر، أن يتدخل بعمله، ليجعله ينحرف عن قول الحق، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود تواصل مباشر دائم ومستمر لمواكبة أعمال الرقابة والتحقيق. وإذا كان ورد في قسم المفتش أنه يعمل باستقلال، إلا أننا نلاحظ بأن الفقه يركز على مبدأ استقلال السلطة القضائية، الأمر الذي يوجب البحث في مدى استقلال جهاز الرقابة المسلكية.

^٥ د.يوسف سعد الله خوري، المرجع السابق، ص ٣٢٥.

^٦ التفتيش المركزي، تعميم رقم ٢٠١٧/٢ إلى جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، تاريخ ٢٠١٧/٥/٨.

^٧ د.موريس نخلة، المرجع السابق، ص ٢١٨ و ص ٢٢١-٢٢٢.

الفرع الرابع: مدى تطبيق مبدأ استقلال أجهزة الرقابة المسلكية عن السلطة التنفيذية

ورد في قسم المفتش صراحة أنه يعمل باستقلال، وعلى الرغم من ذلك، الفقه عموماً يركز على مبدأ استقلال السلطة القضائية، الأمر الذي يوجب البحث في مدى استقلال جهاز الرقابة المسلكية، لا سيما أنها رأس الحربة في مكافحة الفساد، وهي المساعد الأول للسلطة القضائية لإنجاز مهامها.

وبلاحظ بأن إدارة التفتيش المركزي مرتبطة بمجلس الوزراء، ولا نتصور أن تحقق الرقابة المسلكية الغاية المرجوة منها إذا كانت تابعة للسلطة التنفيذية التي تتولى مراقبتها. فمن غير المنطقي أن يتولى التفتيش المركزي مراقبة الجهة التي يتبع لها. لأن المحاسبة، المساءلة، الشفافية والنزاهة تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري وينبغي لتحقيقها تعزيز دور هيئات الرقابة العامة^٨، وهذه الغاية لن تتم إلا من خلال تحقيق استقلال أجهزة الرقابة المسلكية عن السلطة التنفيذية.

لذلك ذهب البعض إلى ضرورة: "١- تشكيل لجان متخصصة بمكافحة الفساد، مستقلة عن الحكومة، وتتمتع بصلاحيات واسعة تؤهلها لمحاسبة الفاسدين، والتحقيق معهم، وإحالتهم إلى القضاء العادل، وأن تتبع هذه اللجان مباشرة لرئيس الوزراء، أو لرئيس السلطة التشريعية، وهذا الأسلوب اعتمدته كل من سنغافورة وأوغندا، اللتين حققنا نجاحات غير مسبوقة على طريق مكافحة الفساد. ٢- إحداث صناديق للشكاوى في الجهات الرسمية والميادين العامة لتلقي شكاوى المواطنين التي تحال إلى لجان المحققين الذين يخولون بصلاحيات مرتكبي الفساد إلى النيابة العامة، أو الشرطة. ٣- تشكيل لجان رقابة ومحاسبة على مستوى الوحدات الإدارية، تتولى مهام الرصد المستمر للممارسات غير المشروعة، بهدف استئصال الفساد من جذوره. ٤- نشر مخبرين سرين على مستوى الدولة، للإبلاغ عن مرتكبي الفساد، وحتى ينجزوا هذه المهمة يفترض منحهم مكافآت مجزية"^٩.

كما اعتبر الدكتور عصام عبد الفتاح مطر بأنه: "يمكن التحكم بالفساد وتطويقه من خلال: ٣- وضع نظام فعال للمراقبة والتحقق من الممارسات الخاطئة. ٩... التنسيق مع أجهزة الرقابة والتفتيش، ومنحها الإستقلالية الكاملة التي تؤمن لها ممارسة دورها على أتم وجه، وأن تعمل البرلمانات من الإستفادة من تقارير لجانها في الكشف عن الحالات التي تنطوي على الفساد وسوء الإدارة"^{١٠}.

ويرى القاضي الدكتور يوسف سعد الله الخوري بأنه: "لا يجوز مبدئياً الجمع بين سلطة الملاحقة التأديبية وسلطة الحكم، لأن القرار التأديبي القاضي بالعقوبة التأديبية يجب أن يكون محصناً بتجرد وحيدة الهيئة التي تلتزمه وإلا كان معيوباً"^{١١}.

أيضاً اعتبر الدكتور وسام غياض بأن: "... يعتبر سبباً مشجعاً على الفساد ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها..."^{١٢}.

وبرأيي، إن الذي يعزز حصانة أجهزة الرقابة المسلكية، هو مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، فإذا ربطنا أجهزة التفتيش بالسلطة التشريعية، فإن ذلك سوف يعزز من فعالية أجهزة الرقابة، لأنها سوف ترتبط مباشرة بممثلي الشعب الرقيب الأول على أعمال السلطة التنفيذية، ولكن من جهة أخرى، هذه القوة سوف تضعف، إذا ما تأثرت بالتجاذبات السياسية المرتبطة بطبيعة عمل هذه السلطة، في حين أن عمل المفتشين، هو تحقيق العدالة عبر تطبيق القانون.

وانطلاقاً من أن طبيعة عمل المفتشين، هي إجراء التحقيقات المسلكية في الإدارة العامة، واقتراح العقوبات، وبالتالي، عملهم أقرب ما يكون إلى عمل قضاة الملاحقة أو قضاة التحقيق، وهم يقسمون بالله على تطبيق القانون وتحقيق العدالة كما القاضي، لذلك فإن أكثر ما يعزز من حصانة المفتش، هو ربط عمله مباشرة بالسلطة القضائية، حيث أن أكثر ما يحتاج القضاء بعد تعزيز استقلاليتها، هو مساعدة أجهزة الرقابة المسلكية له في مكافحة الفساد في القطاع العام، وهذا الأمر لن يتحقق إلا بربط هذه الأجهزة بالسلطة القضائية، لا سيما التفتيش المركزي، ونقترح في هذا الإطار إنشاء نيابة عامة إدارية وربط هذه الأجهزة بها.

وعلى سبيل الاستطراد نشير إلى أن التوصية بفك ارتباط أجهزة الرقابة عن السلطة التنفيذية لا تقتصر على التفتيش المركزي، بل تنسحب أيضاً إلى ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية. فدولة القانون لا تقوم بربط أجهزة الرقابة المشار إليها بالسلطة التي يتولون مراقبتها.

٥-١-٢ المطلب الثاني: امتيازات تتعلق بطبيعة المركز القانوني للعاملين في أجهزة الرقابة المسلكية

منح المشرع للأعضاء العاملين في أجهزة الرقابة المسلكية امتيازات تتعلق بطبيعة مركزهم القانوني، فنلاحظ على سبيل المثال قيود على إجراءات نقل المفتش من مركزه، وانطلاقاً من مبدأ أن الرقابة لا تنام، وتعمل بصورة دائمة ومستمرة، وصف المشرع أعضاء أجهزة التفتيش بأنهم يعملون بصورة دائمة ومستمرة خارج الدوام الرسمي، وأخيراً أكد المشرع على إعمال مبدأ الحفاظ على التوازن المالي والمساواة بين المفتشين، حتى لا يصار إلى إستغلال الحوافز المادية للضغط على المفتشين وتطويعهم.

هذه المواضيع سوف نعرض لها في ثلاثة فروع:

الفرع الأول: امتيازات تتعلق بالقيود مفروضة على إجراءات نقل المفتش

^٨ د. وسام غياض، المرجع السابق، ص ١٩-٢٠. أنظر أيضاً: د. عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص ٣٣٣.

^٩ د. عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص ٣١٢.

^{١٠} د. عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الإتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية والأجنبية، دار الجامعة الجديدة، ص ٣٠٣ و ٣١٤.

^{١١} د. يوسف سعد الله خوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهاد، الكتاب الثاني، الموظف العام، واجباته ومسؤوليته، حقوقه نهاية خدمته، ٢٠٠٤، ص ٣٢٥.

^{١٢} د. وسام غياض، المرجع السابق، ص ٤-٥.

الفرع الثاني: امتيازات تتعلق بدوام عمل أجهزة الرقابة المسلكية
الفرع الثالث: امتيازات تتعلق بالحفاظ على التوازن المالي والمساواة بين أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

الفرع الأول: امتيازات تتعلق بالقيود مفروضة على إجراءات نقل المفتش

فرض المشرع اللبناني قيود على إجراءات نقل المفتشين من مركز عملهم، فوفقاً لأحكام المادة السابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ (١) الصادر بتاريخ ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ والمعدل بقانون ٥ شباط سنة ١٩٦٤ (إنشاء التفتيش المركزي)، التي تنص على ما يلي: " شروط النقل والتأديب وإنهاء الخدمة. ١ - لا ينقل المفتشون العامون والمفتشون والمفتشون المعاونون إلا بعد موافقة هيئة التفتيش المركزي". ويلاحظ بأن بعض التشريعات الوطنية تنبّهت لمسألة نقل المفتشين تأديبياً، فاستخدمت عبارة حصانة تمنح للمفتشين، وهي أقصى درجة من الحماية يمكن أن تمنح للمفتش. فقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري تاريخ ١٩٨١/٧/٨ منحت حصانة المفتشين من إجراءات النقل، فنصت المادة ٣٣ منه: "أ- يتمتع بالحصانة العاملون بالتفتيش جميعاً، ما عدا معاوني المفتشين، على النحو المبين في هذا القانون. ويستثنى من الحصانة العاملون بالتفتيش المندوبون إلى الجهات العامة فيما يتعلق بتصرفاتهم في هذه الجهات خلال نديهم. ب- الحصانة هي حماية العامة النقل والندب والصراف من الخدمة والنقل والندب المفصودان هما: النقل والندب خارج (الهيئة)، والنقل أو الندب ضمنها من مدينة أو بلدة إلى أخرى أو من وظيفة إلى أخرى لا تعادلها"^{١٣}. وقد عرضت مسألة نقل المفتشين أمام مجلس شوري الدولة في قراره رقم ٢٠٠٤/١٧٠-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٩ وقد جاء فيه أنه: " بتاريخ ٢٠٠٤/٥/١٢ صدر القرار رقم ٢٠٠٤/١٤٦ والذي خلص إلى الطلب إلى مجلس الخدمة المدنية النظر في إمكانية نقل المستدعي إلى مكان آخر أو إدارة أخرى. وتقدم المستدعي بالظعن في هذا القرار.

فجاء في قرار مجلس شوري الدولة بأن المستدعي يطلب إبطال قرار هيئة التفتيش المركزي، الذي استند إلى المادة الخامسة من المرسوم رقم ٨٣٣٧ تاريخ ١٩٦١/١٢/٣٠ التي تحصر طلب الموافقة أو الرأي أو الاستشارة أو الاستطلاع (بمجلس الخدمة المدنية في كل شؤون الموظفين والأجراء والمستخدمين والمتعاقدين وكل من يعمل في خدمة الإدارة العامة).

وبما أن هذا الطلب هو مجرد إبداء رأي غير ملزم للسلطة المختصة بتعيين الموظفين أو بنقلهم. وهو يقع بالتالي في خانة الأعمال التحضيرية. والمادة ١٠٥ من نظام مجلس شوري الدولة تنص على أنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر... والفقه والاجتهاد مستقران على عدم جواز الطعن بالقرارات التمهيديّة. باعتبارها ليست ضارة بحد ذاتها، لذلك ردت المراجعة"^{١٤}.

الملفت في هذه الدعوى هو ما ورد في أسباب الطعن بالقرار، حيث يتضح سوء الوضع بين المفتش ورؤسائه التسلسليين. فقد أشار المفتش إلى أنه خلافاً لما جاء في القرار المطعون فيه، أنجز كافة تكاليفه، ومنها التكاليف ٢٠٠٤/٤/٢ الذي أحيل إلى مفتش آخر بناء على طلب المفتش العام الهندسي وذلك خلافاً للأصول. وأن تقييمه على مدار السنوات كان ممتازاً، وليس كما ورد في القرار المطعون فيه أن عمله يتسم بعدم الدقة. وأرى نظراً لحساسية المسألة، ولا سيما أن الإجراء صدر عن هيئة التفتيش المركزي، أن المعالجة تكون من خلال:

- فرض استقلالية عمل المفتش أثناء تأدية مهامه، فهذه الإستقلالية وإن كانت منصوص عليها صراحة في القانون، إلا أنه يمكن استغلال بعض الثغرات القانونية لإضعافها.
 - عدم جواز نقل ملف تحقيق مسلكي من مفتش إلى آخر إلا لأسباب تأديبية جسيمة.
 - عدم جواز نقل المفتش من مركز عمله لأسباب مسلكية إلا بناء على قرار تأديبي مسلكي، بحيث يتاح للمفتش في هذه الحالة اللجوء إلى وسائل الطعن المقررة قانوناً.
- ونرى بأنه كلما ارتفعت حدة الفساد، ووجدت إرادة جامعة لمكافحته، فإنه لا بد من أن يترجم ذلك عبر منح الحصانة للمفتشين، وأوصي في هذا الإطار أن يسن المشرع اللبناني نصاً واضحاً يكرس مسألة حصانة المفتش أثناء تأدية مهامه، لأن اطمئنان أجهزة الرقابة أثناء تأدية عملها حاجة ماسة وضرورية.

الفرع الثاني: امتيازات تتعلق بتحقيق الاستقرار المالي لأعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

تعتبر الحوافز المالية الوسيلة الأكثر شيوعاً التي يمكن من خلالها الضغط على الموظف لكي ينحرف عن أداء الخدمة العامة، فكيف إذا كان يقوم بعمل رقابي؟ ولكي تحقق أجهزة الرقابة المسلكية الغاية المرجوة منها في مكافحة الفساد في القطاع العام، لا بد من تحقيق الاستقرار المالي لأعضائها، وقد لاحظنا بأن المشرع أخذ هذه المسألة بعين الاعتبار، عندما نص على دوام عمل أجهزة الرقابة المسلكية، وعلى احترام التوازن المالي بين أعضائها.

^{١٣} www.arablegalportal.org/financial/twasArticlesResults.aspx?SP=&SC زيارة الموقع: بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٠.

^{١٤} قرار مجلس الشوري رقم ٢٠٠٤/١٧٠-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٩ - الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية :

www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٨/١٥

أولاً: إمتيازات تتعلق بدوام عمل أجهزة الرقابة المسلكية

إن أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية كانوا يحصلون على تعويضات خاصة قبل إلغائها بموجب قانون سلسلة الرتب والرواتب الصادر في العام ١٩٩٧، الأمر الذي أدى إلى ملء الفراغ الحاصل في الحد الأقصى للتعويضات من خلال تعويض الأعمال الإضافية، ما ساهم في إضعاف هذه الأجهزة، فبعد أن كان أعضاء هذه الأجهزة يتمتعون باستقرار مالي، باتوا يعانون من خلل كبير في الاستقرار المالي. لن نبحت كثيراً في هذه المسألة لا سيما في ظل انعدام الاستقرار المالي والاقتصادي في البلاد، إلا أنه ينبغي الإشارة إلى المبادئ التي ينطلق منها المشرع بأن الرقابة مستمرة ودائمة خارج أوقات الدوام الرسمي، وتحقيق هذه الغاية لا يكون من خلال حرمان المفتش من التعويضات الثابتة والمستقرة التي كرسها المشرع له قبل صدور قانون ١٩٩٧ المشار إليه، لذلك فإننا نقترح وفي إطار إعادة تعزيز العمل الرقابي، إعادة النص على هذه التعويضات وذلك حرصاً على استقرار العمل الرقابي، وتحقيق الغاية من وجوده في مكافحة الفساد في القطاع العام.

ثانياً: إمتيازات تتعلق بالحفاظ على التوازن المالي والمساواة بين أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

ينبغي تطبيق مبدأ العدالة والإنصاف بين أعضاء الجهاز الرقابي، بحيث أن الموظفين الذين يشغلون ذات المنصب، وينجزون ذات الأعمال، يكون لهم حقوقاً متساوية، وبالتالي المحافظة على التوازن المالي والمساواة بين المفتشين وذلك يؤمن حكماً إمتيازات لهذه المراكز القانونية. ويؤكد مجلس الخدمة المدنية في كتابه رقم ٢٠٣٨ تاريخ ٢٠٠٨/٨/٥ على عدم جواز الإخلال بالمبادئ القانونية التي تحافظ على التوازن المالي والمساواة بين العاملين في الإدارة الواحدة. وقد تصدى مجلس شورى الدولة في أحكامه لحقوق المفتشين فيما يتعلق بمنحهم الدرجة الاستثنائية والدرجة التي تمنح كل سنتين، بعد أن حاولت الإدارة حرمانهم منها. فقد ورد في قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٧/١١/٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٩ بأنه: "تطلب المستدعية (مفتش معاون) إبطال قرار الرفض الضمني الصادر عن المستدعي ضدها وإعلان حقها في الدرجة الحكيمة المنصوص عليها في المادة ٣٢ من نظام الموظفين (التي تكسب الموظف درجة بحكم القانون كل ٢٤ شهراً من تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه أو تاريخ حصوله على زيادة في راتبه)، ولمخالفة القرار المطعون فيه لمبدأ المساواة".^{١٥} وقد أصاب مجلس شورى الدولة فيما ذهب إليه، لجهة أن منح درجة استثنائية للمفتشين يعتبر ميزة منحها المشرع لهم، وليس لها علاقة بمسألة التقدم المؤهل للتدرج. إلا أن أكثر ما يلفت أن الإدارة تجاهلت مطالبات المفتش ودفعته لكي يقدم طعناً أمام مجلس شورى الدولة، مع ما يؤدي ذلك من عبء مادي على المفتش ينبغي تفاديه بالأساس، وذلك على الرغم من وضوح النصوص القانونية، ولعله من الجائز على ضوء هذا الواقع البحث في مدى الحكم بتعويضات مادية ومعنوية لصالح المستدعي نتيجة الأضرار المادية والمعنوية التي أصابته.

^{١٥} وقد جاء في قرار مجلس الشورى رقم ٢٠٠٧/١١/٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٩: "بما أن الدولة تنفي حق المستدعية بدرجة دورية إلا اعتباراً من تاريخ مباشرتها العمل في التفتيش المركزي، دون جواز الأخذ في الاعتبار خدماتها في معهد الإدارة، ذلك لعدم احتفاظها بحقها في التقدم المؤهل للتدرج، لحصولها على زيادة في راتبها توازي درجة واحدة جراء هذا التعيين. وبما أن المادة ٣٢ من قانون الموظفين وضع قاعدة عامة تطبق على جميع الموظفين في الإدارات العامة دون استثناء، وهي قاعدة حكومية ترتبط بأقدمية الموظف،

وبما أن المادة ٤١ من قانون الموظفين جاءت لتؤكد على القاعدة العامة الواردة في المادة ٣٢ من ذات القانون، ولكي تحفظ للموظف المنقول حقه بالأقدم المكتسب في سلكه السابق للاستفادة من درجة التدرج التي يستحقها بفعل القانون، شرط أن لا يؤدي نقله إلى زيادة في راتبه توازي درجة على الأقل.

وبما أن الفقرة ج من المادة الخامسة من المرسوم رقم ٩٧/١١٤٢٩، تنص على احتساب المدة التي يقضيها الطالب في معهد الإدارة موظفاً كان أو غير موظف من أصل خدماته الفعلية، ...

وبما أنه بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٧ يكون قد انقضى سنتان على التحاق المستدعي بدورة الاعداد في المعهد الوطني للإدارة والإنماء، وبالتالي يستحق لها، من حيث المبدأ، درجة تدرج في الملاك الذي تعمل فيه.

وبما أن المستدعية عينت بالمرسوم رقم ١٣٠١ تاريخ ١٩٩٨/٩/٥، بوظيفة مفتش معاون إداري في ملاك التفتيش المركزي في الدرجة الأخيرة من سلسلة رتب ورواتب ملاك إدارة التفتيش المركزي، أي براتب يفوق درجة تدرج واحدة عن الدرجة الأخيرة من سلسلة رواتب الفئة الثالثة من الملاك الإداري العام. وذلك تطبيقاً لأحكام المادة ٥ من القانون رقم ٧١٧ تاريخ ١٩٩٨/١١/٥.

وبما أن المادة الخامسة من القانون رقم ٧١٧ جاءت لتستثني الموظفين الذين يتخرجون من المعهد الوطني للإدارة والذين يعينون كمفتش معاون. وبما أن المشرع في هذه المادة شاء وخلافاً لأي نص آخر، أن يميز هذه الفئة من خريجي فرع الإعداد في المعهد الوطني للإدارة والإنماء الذي يعينون في وظيفة مفتش معاون في ملاك التفتيش المركزي، عن سائر الخريجي من ذات الفئة. مما يؤدي إلى اعتبار أن هذه الدرجة استثنائية بحيث يحتفظ المستفيدون منها بحقهم في التقدم المؤهل للتدرج.

وبما أن حرمان المستدعي من درجة التدرج بحجة حصولها على زيادة في راتبها توازي درجة على الأقل من جراء هذا التعيين، تطبيقاً للفقرة الرابعة من المادة ٤١ من قانون الموظفين، من شأنه تعطيل نص القانون رقم ٩٨/٧١٧، الذي جاء استثناءً على النصوص النافذة. وينبغي تطبيقه دون المساس بالقاعدة العامة الواردة في المادة ٣٢ من قانون الموظفين. لذلك قرر المجلس تسوية وضع المستدعي باحتساب الدرجة الاستثنائية لها".

يراجع في ذلك أيضاً: القرار رقم ٢٠٠٢/٥٤ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٤، والقرار رقم ٢٠٠٢/٨٩-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٢/١١/١١. الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية:

www.legiliban.ul.edu.lb

تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٨/١٥

بعد أن اتضح لنا الدور الذي يحققه تطبيق مبدأ الحفاظ على التوازن المالي والمساواة بين المفتشين في تأمين حصانة المفتش، تنتقل إلى بيان الآلية الخاصة التي كرسها المشرع للمفتش للتواصل إدارياً بمناسبة قيامه بمهامه، ودور هذه الآلية في تقوية سلطته وتعزيز حصانته.

٥-١-٣ المطلب الثالث: امتيازات تتعلق بأصول التخاطب الإداري لدى أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

لكي يمارس المفتش عمله حدد المشرع له آلية خاصة للتخاطب الإداري مع الإدارة والموظفين الذين يتولى مراقبتهم، وهذه الأصول قد ينص عليها صراحة، ويمكن استنتاجها من الطبيعة الخاصة لعمل أجهزة الرقابة. فقد حددت المادة التاسعة من مرسوم تنظيم الإدارات العامة آلية تطبيق مبدأ التسلسل الإداري، إلا أنه مع ذلك كثيراً ما يحصل التباس في تفسير هذه الآلية، لا سيما لجهة تحديد أصول التخاطب الإداري، سواء كان هذا التواصل، فيما بين الموظفين، أو فيما بين المفتش والموظفين، الأمر الذي يؤدي إلى إرباك في مسار العمل الإداري، ويؤثر سلباً على إنتاجية المفتش لدى قيامه بمهامه، وقد تصل أحياناً إلى درجة تعطيل أعمال التحقيق. ولتفسير هذا النصوص القانونية التي ترعى أصول تخاطب المفتش مع الإدارات العامة والموظفين يمكن الاستناد إلى المادة ٤ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني التي تنص على أنه " ... وعند غموض النص يفسره القاضي بالمعنى الذي يحدث معه أثراً يكون متوافقاً مع الغرض منه، ومؤمناً للتناسق بينه وبين النصوص الأخرى. وعند انقضاء النص يعتمد القاضي المبادئ العامة والعرف والإنصاف".

فمن خلال الإطلاع على النصوص القانونية التي ترعى أصول تخاطب المفتش مع الإدارات العامة والموظفين نلاحظ بأن المشرع حدد بعض الاستثناءات في تطبيق مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها المفتش مباشرة، وأخرى يطبقها المفتش بواسطة الغير، إلا أنه يلاحظ بعض الاستثناءات في تطبيق مبدأ التسلسل الإداري العامودي غير مطبقة. هذه المواضيع سوف نعرض لها في ثلاثة فروع:

الفرع الأول: إستثناءات على مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها المفتش مباشرة
الفرع الثاني: إستثناءات على مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها المفتش بواسطة الغير
الفرع الثالث: إستثناءات غير مطبقة على مبدأ التسلسل الإداري العامودي

الفرع الأول: إستثناءات على مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها المفتش مباشرة

أتاح المشرع للمفتش استثناءات خاصة على تطبيق مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها مباشرة، كمخابرته الإدارات العامة، واتصاله بالموظفين ودعوته الموظفين لاستماع شهادتهم، ورفع تقريره إلى رئيس الإدارة مباشرة عن الموظف الذي يعرقل التحقيق لاتخاذ الإجراءات المسلكية بحقه.

أولاً: مخابرة المفتش الإدارات العامة

نصت المادة ٩ من مرسوم تنظيم أصول التفتيش رقم ٢٨٦٢ - صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩ على أنه: "يحق للمفتش أن يخبر مختلف الإدارات العامة مباشرة للحصول على المعلومات والمستندات التي يحتاج إليها..."

وعليه فإن مرسوم تنظيم أصول التفتيش، في المادة التاسعة منه، أتاح صراحة للمفتش أن يخبر مختلف الإدارات العامة مباشرة، (وقد نظمت العديد من المراسلات في التفتيش المركزي تفسيراً لأحكام هذه المادة تحت عنوان) طلب الحصول على مستندات ومعلومات - كتاب استجواب - إبلاغ مأخذ وطلب تقديم دفاع خطي) وبناء على ذلك يحق للمفتش المكلف بالتفتيش أو التحقيق مخابرة الإدارة المختصة مباشرة للحصول على المعلومات والمستندات التي يحتاجها لإنجاز المهمة المكلف بها.

ويعتبر هذا الإستثناء أحد أهم الامتيازات القانونية التي تسهل عمل المفتش والتي تتيح له ممارسة صلاحياته، دون أن يتجرأ أي موظف على اعتراض عمله، إلا أن هذا الإمتياز لا يمكن أن يؤدي غايته إذا لم يقابله تعميم هذا المسار القانوني على الموظفين، والتأكيد عليهم التعاون مع أجهزة الرقابة المسلكية. وينبغي هنا الإشارة إلى أنه وخلافاً للقانون الجزائي، الذي يعتمد مبدأ لا جريمة بدون نص ولا عقوبة بدون نص، فإن النظام التأديبي يعتمد فقط " لا عقوبة بدون نص" وبالتالي لم يحصر النظام القانوني اللبناني المخالفات الإدارية^{١٦}.

إلا أن المشرع استثنى مخالفة عدم تلبية طلبات المفتشين، معتبراً بأنها خطأ مسلكي يستوجب حكماً العقوبة المسلكية (الفقرة ٣ و ٧ من المادة ١٦ من المرسوم رقم ١١٥ المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي).

ثانياً: اتصال المفتش بالموظفين

عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة ١٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ (١) المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي، فإن المفتشين يطرحون الأسئلة على الموظفين بصورة مباشرة وبدون واسطة. وقد نصت المادة ٧ من مرسوم أصول التفتيش رقم ٢٨٦٢ - صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩، على أنه: "يحق للمفتش استجواب الموظفين والاستماع إلى الأفراد."

إذاً يحق للمفتش أن يتصل مباشرة بالموظفين لاستيضاحهم واستجوابهم، ولكن يطرح تساؤل حول شكل اتصال المفتش بالموظفين، وهل يحق للمفتش أن يحقق مع الموظف عبر الهاتف؟

عرضت هذه المسألة أمام مجلس شورى الدولة في قراره رقم ٩٩/٢٩١-٢٠٠٠ تاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٠ الذي جاء فيه: "يدعي المستدعي بأنه بتاريخ ١٩٩٥/١/٢١ تلقى اتصالاً هاتفياً من شخص عرف عن نفسه بأنه المفتش... من التفتيش المركزي طالباً معلومات سرية عن مرجع خط هاتفي فاعتذر عن تلبية الطلب متمنياً أن يتم خطياً ووفقاً للأصول، مستنداً إلى مذكرتين تمنعان على أي كان إعطاء أية معلومات مخالفة للأصول، استدعي للتحقيق، وقدم إفادته،

وبتاريخ ١٠/٤/١٩٩٥ صدر القرار المطلوب نقضه والقاضي بتأخير تدرج المستدعي لمدة ستة أشهر وتوصية الوزارة بنقله من دائرة المشتركين إلى مركز آخر.

واعتبر المجلس أنه بالنسبة للتوصية الصادرة عن المجلس بنقله من دائرة المشتركين إلى مركز آخر، فإنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر. والتوصية بحد ذاتها ليست قراراً إدارياً، وهذه التوصية لا تقيد السلطة، لعدم وجود نص يفرض عليها الأخذ بها. وبالتالي ردت المراجعة لهذه الجهة.

أما بالنسبة للعقوبة، فقد اعتبر المجلس بأن الفقرة الثالثة من المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المتضمن إنشاء التفتيش المركزي نصت على أن المفتشين العامين والمفتشين: "يطرحون الأسئلة على الموظفين ويدعون من يرون ضرورة دعوتهم منهم لاستماع شهادتهم..." والفقرة الخامسة من ذات المادة تنص على أنه: "لهم أن يجمعوا عند الاقتضاء من المؤسسات الخاصة ومن الأفراد المعلومات الشفهية أو الخطية التي يقدمون أنها تسهل مهمتهم".

وبما أنه من الثابت أن المستدعي يستند لعدم تعاونه مع المفتش إلى مذكرة صادرة عن وزير الاتصالات رقم ٢/٢٠، علماً أن المستدعي عاد وقدم المعلومات للمفتش خطياً عند تسلمه طلباً خطياً بذلك. وتساءل المجلس عما إذا كان سلوك المستدعي يعتبر إهمالاً بالقيام بواجباته الوظيفية، وعرقلة أعمال التفتيش، ومخالفة أحكام القوانين المرعية الإجراء لا سيما المراسيم الاشتراعية رقم ١١١ و ١١٢ و ٥٩/١١٥.

وبما أن المادة ١٤ من قانون الموظفين تنص على أنه على الموظف: "٢.... - أن يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته، إلا إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة. وفي هذه الحالة على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الخاصة ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا إذا أكدها الرئيس خطياً وله أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي".

وبما أن المادة ٩ فقرة ٢ و ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ المتضمن تنظيم الإدارات العامة حددت مبدأ التسلسل الإداري.

وبما أن طرح الأسئلة شفهيًا وعبر الهاتف أمر غير قانوني ولا يلزم الموظف، كما لا يجعله عرضة للمؤاخذه أو لأية عقوبة تأديبية بسبب عدم إجابته عنها بالطريقة ذاتها باعتبار أن الأصول تقضي بأن يتم التحقيق مع الموظف بالاستناد لمحاضر ينظمها المفتش وفقاً للأصول.

وبما أن إدلاء المستدعي بالمذكرة رقم ٢/٢٠ تاريخ ٦/٩/١٩٩٤ بوجه التفتيش هو في غير محله القانوني سيما وأن من مهمة التفتيش الاتصال بجميع الإدارات والتخابر معها وفق الأصول المرعية الإجراء وعلى الموظفين تسهيل مهمة التفتيش والتعاون معه إلى أقصى الحدود.

وبما أن المستدعي برفضه الاستجابة لرئيسه التسلسلي وإصراره على عدم إعطائه المعلومات اللازمة يكون قد خالف القوانين والأنظمة المرعية الإجراء كما وأنه قد خالف القوانين بالاتصال بالوزير دون المرور عبر رئيسه التسلسلي، وفي كلا الحالتين يعتبر تصرف المستدعي تصرفاً مخالفاً للقوانين.

وبما أن تقدير جسامة الخطأ من قبل السلطة المختصة هو مبدئياً استثنائياً إلا في حال تجاوز حد السلطة أم ارتكاب الخطأ المادي أم الخطأ الساطع في التقدير.

وبما أنه إذا كانت المادة ١١٣ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥ المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة تنص على أنه "لا يحق للمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة، لأن تقدير أهمية العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة تكون ممارسة الحق الاستثنائي المعطى إلى السلطات الإدارية التأديبية. غير أن ذلك لا يحول من أن يراقب مجلس شورى الدولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع".

وبما أن تقدير مجلس شورى الدولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع يمكنه فقط دون أن يحل محل السلطة التأديبية لفرض العقوبة من إبطال العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية وبين غلطة لا تستوجب إلا إنزال عقوبة من الدرجة الأولى.. وبما أن قرار هيئة التفتيش المطعون فيه، يفرض عقوبة تأخير تدرج ستة أشهر يكون مشوباً بخطأ ساطع إذ أنه يوجد تباين أو عدم تناسب بين الخطأ المرتكب وبين العقوبة التي فرضت على المستدعي^{١٧}.

هذا الاتجاه المعتمد لدى مجلس شورى الدولة اللبناني، معتمد أيضاً لدى القضاء الإداري في فرنسا، حيث أن القاضي الإداري يمارس رقابته على التناسب بين العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف والخطأ

^{١٧} قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩٩/٢٩١-٢٠٠٠ تاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٠، يراجع في ذلك أيضاً القرار رقم ١١٠/٢٠٠٢-٢٠٠٣ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٢. الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الزيارة: ١٥/٨/٢٠٢١ أنظر في ذات الاتجاه:

الصادر منه، وبالتالي فإن القاضي ينظر بمدى تجاوز حد السلطة، لتحديد ما إذا كانت الأفعال التي يوبخ من أجلها الموظف تعتبر سوء سلوك يستوجب عقوبة مسلكية، وإذا كانت العقوبة متناسبة مع الخطأ¹⁸. يلاحظ بأنه ورد في حيثيات قرار مجلس شوري الدولة اللبناني بأن طرح الأسئلة شفهيًا وعبر الهاتف أمر غير قانوني ولا يلزم الموظف، كما لا يجعله عرضة للمؤاخذة أو لأية عقوبة تأديبية بسبب عدم إجابته عنها بالطريقة ذاتها باعتبار أن الأصول تقضي بأن يتم التحقيق مع الموظف بالاستناد لمحاضر ينظمها المفتش وفقًا للأصول.

وواقع بأنه ينبغي في هذه الحالة التمييز في هذه الحالة بين المخابرة العادية لاستيضاح المفتش عن معلومات تكون جزءًا من أعمال رقابة روتينية، وهذه الوسيلة أتاحها المشرع للمفتش بصراحة الفقرة الثالثة من المادة ١٦ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي، التي نصت على أن المفتش والمفتشون العامون: "يطرحون الأسئلة على الموظفين". والمشرع لم يحدد في هذا النص ما إذا كان طرح الأسئلة يكون خطيًّا أو شفهيًّا، وبالتالي فإن النص يؤخذ على إطلاقه، وبين أعمال التحقيق، التي توجب أن يتم الاستجواب وفقًا للأصول المحددة في مرسوم أصول التفتيش.

ثالثًا: دعوة المفتش الموظفين للاستماع إلى شهادتهم

عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة ١٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥/١ (المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي، فإنه يحق للمفتشين أن يدعوا من يرون ضرورة دعوتهم من الموظفين لإستماع شهادته، وتنص المادة ٧ من المرسوم رقم ٢٨٦٢ - صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩ (تنظيم أصول التفتيش) على أنه: "... توجه الدعوات إلى الموظفين والأفراد بالطرق الإدارية." يلاحظ بأن المشتري أشار إلى عدة طرق إدارية يمكن للمفتش دعوة الموظف للاستماع إلى شهادته، وهي على الشكل التالي:

(١) يحق للمفتش أن يوجه الدعوة مباشرة إلى الإدارة التي ينتمي إليها صاحب الدعوة (عملاً بأحكام المادة ٩ من مرسوم تنظيم أصول التفتيش التي تنص على أنه: "يحق للمفتش أن يخبر مختلف الإدارات العامة مباشرة...).

(٢) يحق للمفتش أن يوجه الدعوة مباشرة إلى الموظف المعني، لأن الدعوة تكون شخصية، وهي ليست من المراسلات التي تستدعي بيان الرأي فيها، بل يكفي إبلاغها عبر بريد الإدارة، ولأن عدم تلبيتهم الدعوة ترتب عليهم مسؤولية مسلكية، وإدارة التفتيش المركزي من خلال المراسلات المعتمدة لديها، فسرت المادة ١٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥/٩ (إنشاء التفتيش المركزي) والمادة ٧ من المرسوم رقم ٢٨٦٢/٥٩ (أصول التفتيش) بأن الدعوة توجه من المفتش إلى الموظف مباشرة، وتسجل في المفتشية العامة التي يتبع لها.

(٣) يمكن دعوة الموظف هاتفياً من قبل المفتش لتسهيل أمور التحقيق، وفي حال عدم اعتراض الرئيس المباشر، وحينها ينظم الموظف إذن خروج قانوني في دائرته لتلبية الدعوة، وهذه الوسيلة نادرة ما يتم استخدامها، وذلك منعا لحصول أي إلتباس حول إثبات الدعوة.

رابعًا: رفع المفتش تقرير مباشر إلى رئيس الإدارة عن الموظف الذي عرقل التحقيق

وفقاً لأحكام الفقرة ٣ من المادة ١٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥/٩ (إنشاء التفتيش المركزي)، إذا رفض أحد الموظفين تلبية الدعوة، أو في حال عرقل أعمال التفتيش، نظم المفتش تقريراً بشأنه رفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف مقترحاً ما يترتب عليه من التدابير بحقه. وعلى الإدارة المختصة أن تبت في الأمر خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير.

في هذه الحالة يطرح تساؤل حول النتيجة المترتبة، في حالة عدم بت الإدارة المختصة في الأمر خلال ٢٤ ساعة من تسلمها التقرير؟

إن هذه المادة تشكل أيضاً إستثناء على مبدأ التسلسل الإداري العامودي، بحيث يحق للمفتش أن يوجه تقريره مباشرة إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، مقترحاً اتخاذ تدابير بحقه.

وتجدر الإشارة إلى ضعف الرقابة التسلسلية في لبنان من قبل الرئيس المباشر على إهمال الرؤوس لعمله، ولمعالجة هذه المسألة ينبغي على أجهزة الرقابة المسلكية تشديد مسؤولية الرئيس المباشر عن إخلاله في متابعة أعمال رؤوسه.

¹⁸ Conseil d'État, N° 347704, ECLI:FR:CEASS:2013:347704.20131113, Publié au recueil Lebon, Lecture du mercredi 13 novembre 2013. [Sanctions disciplinaires infligées aux agents publics \(conseil-etat.fr\)](http://www.conseil-etat.fr) Voir également : SECTION DU CONTENTIEUX, sur le rapport de la 5ème sous-section Séance du 27 janvier 2006 Lecture du 1er février 2006 No 271676M. T., 20-mai-2009. 54 - Procédure 54-07 - Pouvoirs et devoirs du juge 54-07-02 - Contrôle du juge de l'excès de pouvoir 54-07-02-04 - Appréciations soumises à un contrôle restreint [Analyse - No 271676 - M. T. \(conseil-etat.fr\)](http://www.conseil-etat.fr)

وكما لبنان في فرنسا أيضا يلاحظ أنه يتردد المديرون في ممارسة سلطتهم التأديبية، ونادرا ما يفرضون عقوبات شديدة على المخالفات الاعتيادية كالتأخر والتغيب والتأخر في معالجة الملفات. إلا أنه يتم التشدد في مواضيع خطيرة كاختلاس الأموال العامة¹⁹.

الفرع الثالث : إستثناءات على مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها المفتش بواسطة الغير
أتاح المشرع للمفتش بعض الإستثناءات المطبقة على مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها بواسطة الغير، كالإستعانة بقوة أمنية، والإطلاع على المستندات، وجمع المعلومات الشفهية.

أولا: إستعانة المفتش بقوة أمنية

أتاحت المادة ٩ من مرسوم تنظيم أصول التفتيش رقم ٢٨٦٢ – صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩ للمفتش أن يستعين بقوة الأمن عند الإقتضاء، أي يتصل بهم مباشرة، إن هذه المادة تساهم حكما في تفعيل أعمال التفتيش وتعزز من حصانتهم القانونية، لأن إبراز عنصر القوة لدى قيام المفتش بمهامه من المسائل الأساسية التي يمكن أن تردع الموظف الفاسد، الذي قد ينظر إلى قدرة المفتش على الاستعانة بقوة أمنية مظهرا من مظاهر هيبة أجهزة الرقابة.

إلا أن التطبيق العملي لهذه المادة غير مفعّل، لأنه لا يوجد نص قانوني واضح يشير إلى أن القوة الأمنية تخضع لأوامر المفتش لدى قيامه بمهامه، كما النص القانوني الذي ينص بأن القوة الأمنية تعاون النيابة العامة كضابطة عدلية، وتآتمر بأوامرها. وبالتالي من المتوقع أن لا تلبى القوة الأمنية طلب المفتش. ومن جهة أخرى، لو طلب المفتش الاستعانة بهذه القوة بطريق التسلسل الإداري، فإنه ينبغي حصول مراسلة بين جهاز التفتيش المركزي ووزارة الداخلية لتلبية الطلب، وهذا الإجراء سوف يؤخر أعمال الرقابة ويؤثر سلبا على فعالية أعمال المفتش، ولعل هذه الثغرة القانونية يمكن تفاديها في حال ربط أجهزة الرقابة المسلكية بالسلطة القضائية، ولكن في ظل الواقع التشريعي الحالي، نقترح تخصيص قوة أمنية مهمتها مواكبة المفتشين أثناء أداء مهامهم عند طلب المفتش الإستعانة بهم، بحيث توضع بتصرف المفتش أثناء أدائه لمهامه.

ثانيا: إطلاع المفتش على المستندات

نصت الفقرة الأولى من المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (إنشاء التفتيش المركزي) ، على أن إطلاع المفتش على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق يتم بصورة مباشرة دون أي واسطة، وله الحق بالتقاط الصور وأن دخوله المخازن لا يحتاج لإذن أحد. إن هذا الإستثناء يشكل حصانة قانونية أخرى للمفتش أثناء تأدية مهامه، بحيث يحق له الولوج إلى خزان المعلومات في الإدارة دون أن يعترضه أحد. مع التنبيه إلى أهمية أن يحصل الإطلاع على المستندات بوجود أو بواسطة أحد موظفي الإدارة، حتى لا تستغل الإدارة هذه المسألة للإدعاء بفقدان أو تلف أو تعديل أحد المستندات الورقية أو الرقمية.

ثالثا: جمع المفتش المعلومات الشفهية

نصت الفقرة الخامسة من المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ (١) المشار إليها أعلاه على أنه: "لهم أن يجمعوا عند الإقتضاء من المؤسسات الخاصة والأفراد، المعلومات الشفهية أو الخطية التي يقدرون أنها تسهل مهمتهم".

ويلاحظ بأن المادة ٧ من مرسوم أصول التفتيش نصت على: "...الاستماع إلى الأفراد" وبالتالي فإنه يحق للمفتش أن يحصل على معلوماته شفهيًا من الأفراد، وهو لا يستجوبهم، ولكنه يستمع فقط لإفادتهم، بخلاف الموظف العام الذي يحق له استجوابه.

الفرع الرابع: إستثناءات غير مطبقة على مبدأ التسلسل الإداري العامودي

يوجد استثناءات على تطبيق المفتش لمبدأ التسلسل الإداري العامودي غير مطبقة من الناحية العملية، كالنص على وجود سجل المراجعات والشكاوى يعرض على المفتش، أو طلب المفتش من الموظف البقاء خارج ساعات الدوام الرسمي أو صلاحيته بوقف منح الإجازات لموظف قيد التحقيق أو إصداره قرار بتوقيف الموظفين.

أولا: سجل المراجعات والشكاوى

جاء في المادة ٩ من المرسوم رقم ٢٨٩٤ – صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩ والمتعلق بشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ما يلي: "تشمل المراجعات والشكاوى - عرض سجل المراجعات والشكاوى مرة على الأقل في الشهر على رئيس الإدارة وعلى المفتش الإداري المختص للإطلاع والتأشير."

¹⁹ Terry Olson , Le contrôle du juge administratif sur les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires ; les principales procédures d'urgence devant le juge administratif, 4-decembre-2009. Visite de la délégation du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (conseil-etat.fr)

تضع المادة ٩ من المرسوم رقم ٢٨٩٤ - صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩ استثناء على مبدأ التسلسل الإداري العامودي المشار إليه في المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩، بحيث أوجبت على الدوائر عرض سجل المراجعات والشكاوى مباشرة على المفتش الإداري المختص مرة على الأقل في الشهر للإطلاع والتأشير.

لاشك أن وجود هذا السجل بفعل أعمال الرقابة، ويقوي من دور المفتش ويحصنه، حيث أنه يتمكن من خلاله إلى مواكبة مصالح المواطنين بشكل مركز، دون أن يضطر إلى أن يضيع في آلاف المعاملات التي تتعلق بشؤون المواطنين.

إلا أنه مع الأسف لا نلاحظ أي تطبيق عملي لهذا السجل، لذلك نقترح أن يعمم التفتيش المركزي على الدوائر الحكومية تفعيل العمل بأحكام المادة ٩ من المرسوم رقم ٢٨٩٤ - صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩.

ثانياً: الطلب من الموظف البقاء خارج ساعات الدوام الرسمي

نصت الفقرة الرابعة من المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ (١) الصادر بتاريخ ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ والمعدل بقانون ٥ شباط سنة ١٩٦٤ على ما يلي: "لهم أن يكلفوا الموظفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي"، بطرح في هذا الإطار تساؤل حول ما إذا كان التكليف بالبقاء خارج ساعات الدوام الرسمي، هو بمقابل أو بدون مقابل؟ وفي حال كان بدون مقابل، ما الذي يحد من التعسف في استعمال هذه الصلاحية من قبل المفتش؟ وفي حال كان بمقابل، كيف يمكن صرف المبالغ المترتبة عن التكليف، إذا لم يأمر بها رئيس السلطة التنفيذية للموظف؟

الواقع أن هذه المادة لم يكن يعمل بها في الفترة التي كان يكلف بها الموظفين العموميين بأعمال إضافية، فكيف وقد أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً أوقف فيه التكليف بالأعمال الإضافية إلا لحالات الضرورة.

أعتقد بأن هذا النص مبدئي، ويتعلق بسلامة التحقيق، وينبغي أن تصدر نصوص تشريعية توضح الإجابة على هذه التساؤلات، لا سيما لجهة التعويض المادي للموظفين الذين يطلب منهم المفتش البقاء خارج الدوام الرسمي.

ثالثاً: طلب المفتش وقف منح الإجازات للموظف قيد التحقيق

نصت الفقرة الرابعة من المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (إنشاء التفتيش المركزي) على أنه يحق للمفتشين: "أن يوقفوا منح الإجازات أثناء التفتيش...". تطرح هذه المادة إشكالية لدى تطبيقها، حيث أنه في الوقت الذي اعتبر المشرع أن موافقة المفتش إجراء جوهري لمنح هذه الإجازة، يطرح تساؤل عن الآثار التي ستترتب نتيجة منح إجازة دون عرضها على المفتش لموافقه؟

ثم إن هذه المادة تربط هذه الصلاحية أثناء التفتيش، فما المقصود بهذه العبارة، هل المقصود بها كافة أعمال الرقابة؟ أم المقصود بها التكليف الخاص فقط؟ أم المقصود بها التحقيقات دون أعمال الرقابة العادية؟

المرجح لدينا أن المشرع منح السلطة الاستثنائية في هذه المسألة للمفتش، بحيث أنه إذا ارتأى ضرورة عدم منح موظف إجازة أثناء تحقيقه، لأن وجود هذا الموظف مسألة ضرورية، فإنه يرسل كتاب إلى رئيسه الأعلى يطلب منه عدم منحه إجازة أثناء أعمال التفتيش. بالمقابل ينبغي أن يتوخى الرئيس الأعلى عدم منح الإجازات الإدارية أثناء التحقيقات المسلكية مع موظفين، إلا بعد أخذ رأي المفتش المختص. إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن هذه الفقرة غير مطبقة، وإن كان لا يوجد أي عقبة أمام إعادة إحياء تطبيقها.

رابعاً: اتخاذ المفتش تدبير بتوقيف الموظفين مؤقتاً

نصت الفقرة الرابعة من المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ التفتيش المركزي بأنه يحق للمفتشين أن: "... يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق، ومنها توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً، على أن يعلموا بهذا التدبير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص لبيت في الأمر، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به."

إن هذا الإجراء يتسم بطابع العجلة، ويعطي الحق للمفتش أن يوقف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً، ولكن على الرغم من ذلك، اتخاذ هذا الإجراء يحتاج إلى صدور قرار تنفيذي يصدر عن الوزير المختص، لذلك فإن المشرع أوجب على المفتش أن يعلم الوزير بهذا التدبير لبيت في الأمر، ما يعني أنه إذا لم يبيت في الأمر الوزير المختص، لن يستطيع المفتش تنفيذ مضمونه. أما صلاحية رئيس التفتيش المركزي في هذا الإطار هو مجرد أخذ العلم بالتدبير.

اتضح لنا مما سبق أنه كلما منح المشرع العاملين في أجهزة الرقابة سلطات تتميز عن سلطات العاملين في الوحدات التنفيذية، كلما زادت حصانتهم متانة، ونجحت أعمال الرقابة، من هنا أهمية الإضاءة على ما أورده المشرع من سلطات للعاملين في أجهزة الرقابة.

وبعد أن انتهينا من عرض الحصانة القانونية للعاملين في أجهزة الرقابة أثناء تأدية عملهم إنطلاقاً من النصوص القانونية والمبادئ العامة للقانون، ننقل فيما يلي إلى مسألة أخرى لا تقل أهمية، وهي العقوبات التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية ومدى إمكانية تخطيها.

٥-٢ المبحث الثاني: تجاوز العقوبات التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية

بعد أن أوضحنا النصوص القانونية التي منحت امتيازات للمفتشين كأحد أبرز الأعضاء العاملين في أجهزة الرقابة المسلكية، كان من الضروري الإطلاع على الواقع العملي، المتمثل في مدى تنفيذ التدابير التي تتعلق بأعمال التفتيش، والتي تدعم أعمال الرقابة، وتحصن المفتشين.

وبلاحظ وجود عقبات لوجستية تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية، الأمر الذي يوجب بيان الآليات القانونية والعملية لتخطيها، كما أنه يلاحظ ضعف تأثير نتائج عمل الأعضاء في أجهزة الرقابة المسلكية في ضبط حسن سير العمل الإداري، فما هي أبرز أسباب هذا الضعف؟

هذه المواضيع سوف نعرض لها في مطلبين:

المطلب الأول: تجاوز العقوبات اللوجستية التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية

المطلب الثاني: تعطيل تنفيذ تقارير أجهزة الرقابة المسلكية

٥-٢-١ المطلب الأول: تجاوز العقوبات اللوجستية التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية

إن الجهاز الرقابي الذي يتولى مراقبة الوحدات التنفيذية، لديه حكماً طلبات تسهل من عمله الرقابي، هذه الطلبات ينبغي تنفيذها بصيغة المستعجل لكي يكون لها الأثر الفاعل للعمل الرقابي.

ولكي تؤثر على مسار تنفيذ هذه الطلبات فلا يمكن أن تتأمن حماية المراقبين عموماً، والمفتشين خصوصاً، إلا إذا تأمنت لهم الظروف المناسبة لممارسة مهامهم القانونية، وهذه الظروف تتمثل بتهيئة المكان، وتجهيزه بما يسمح بإعطاء رسالة واضحة لمن تتم مراقبتهم والتحقيق معهم، بأن الجهة المولجة بالتحقيق معهم هي مصدر قوة، وتمثل هيبة السلطة العامة.

فهل اعتمد المشرع اللبناني هذا المسار القانوني الذي يؤمن حماية وفعالية أجهزة الرقابة المسلكية؟ أم أن ثمة عقبات تعترض تحقيقها؟ وما مدى إمكانية تخطي العقوبات التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية؟ هذه المواضيع سوف نعرض لها في فرعين:

الفرع الأول: تجاوز عقبات إنجاز طلبات أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

الفرع الثاني: تجاوز العقوبات التي تعترض إعداد أجهزة الرقابة المسلكية

الفرع الأول: تجاوز عقبات إنجاز طلبات أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية

إن المفتش المركزي هو كأي موظف عام لديه حقوق وعليه واجبات، ولكي تتأمن حقوقه لا بد من مرور المعاملة على الإدارات المختصة، كوزارة المالية مثلاً، في هذه الحالة، تطرح فرضية مدى تعطل مسار هذه المعاملات كوسيلة للرد على أعمال التحقيق التي يجريها المفتش.

وإذا كانت هذه الفرضية تطرح والمفتش المركزي يتولى رقابة خارجية عن الإدارة، فكيف الحال والمفتش في أنظمة التفتيش الخاصة، كالمبديات، وهو يتولى رقابة داخلية، أي أن احتمال عرقلة المعاملات المتعلقة بحقوق المفتش يرتفع.

ولتجاوز هذه العقبة نوصي ما يلي:

- ١- اعتماد إجراءات خاصة لإنجاز معاملات أجهزة الرقابة المسلكية، ونقترح اعتماد إحدى وسيلتين:
أ- إرسال المعاملة بصورة مباشرة إلى الجهة المعنية باسم المفتش، ومتابعتها بصورة مباشرة من قبله.
ب- تكليف أحد المفتشين الإداريين متابعة كافة طلبات المفتشين.
- ٢- محاسبة المقصر في تنفيذ هذه المعاملات بنتيجة رقابة المفتش صاحب العلاقة أو المفتش المختص، وإعداد تقرير بالواقعة مع اقتراح توقيع العقوبات بحق المقصر بصورة فورية، عملاً بأحكام الفقرة ٧ من المادة ١٦ من قانون ٥٩/١١٠ إنشاء التفتيش المركزي بعد تكييف الوقائع بأنها عرقلة لأعمال الرقابة والتحقيق التي تنص على أنه: "٧...- للمفتش العام أن يفرض، عند الإقتضاء، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشهودة أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى العقوبات الأولى والثانية من الدرجة الأولى المنصوص عليهما في المادة ٥٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، وذلك مع مراعاة أحكام البند ٦ من المرسوم الإشتراعي المذكور.

- وللمفتش أن يفرض، عند الإقتضاء، للأسباب ذاتها، وفقاً للأصول المبينة في الفقرة (أ) أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح، إحدى العقوبات المذكورتين على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون."

وإذا كان توقيع العقوبات يتم في التفتيش المركزي ضمن إجراءات واضحة وصريحة، وفي إطار من السرية يحيط عمل المفتش المركزي^{٢٠}، ويساعد في هذا الأمر، أن إدارة التفتيش المركزي مستقلة مكانياً عن الإدارات العامة التي تتولى مراقبتها، إلا أن هذه الإمكانية تضعف بالنسبة لأجهزة الرقابة الخاصة لدى الأشخاص الاعتبارية العامة كالمبديات، باعتبار أنها سلطة رقابة داخلية.

إلا أنه مع ذلك يمكن تبني إجراءات شبيهة لدى أنظمة التفتيش الخاصة، الأمر الذي سوف يخفف من سلبيات نظام الرقابة الداخلية، الذي يتعارض مع ما يتطلبه المشرع لجهة اشتراط أن تكون الرقابة خارجية، فالرقابة الداخلية

يجب أن تكون محاطة بحصانة خاصة لجهة الحقوق والواجبات الخاصة بالمفتشين، بمعنى أن لا يكون هناك أي تأثير لمن يخضعون لرقابة المفتشين على مسار تنفيذ حاجات الجهاز الرقابي.

الفرع الثاني: تجاوز العقبات التي تعترض إعداد أجهزة الرقابة المسلكية

إن تخطي العقبات التي تعترض أداء أجهزة الرقابة المسلكية لمهامها يبدأ بتزويدها بالوسائل اللوجستية الضرورية، لا سيما التقنية منها، وبتعزيزها بالكفاءات البشرية. فذلك سوف يساهم في تحقيق الغاية من وجودها بأن تكون أداة فعالة تساهم في انضباط حسن سير العامل في القطاع العام. وفي ظل تراجع أداء أجهزة الرقابة المسلكية، لبنان بات بحاجة ماسة وضرورية إلى وضع خطة رقابية لسد الثغرات في هذه الأجهزة وذلك لجعلها علامة فارقة بإعادة انتظام عمل الإدارات والمؤسسات العامة، وتصويب أهدافها وزيادة إنتاجيتها، انطلاقاً من إيجاد الوسائل والطرق الملائمة التي تساعد على المراقبة لضبط وسائل التلاعب والمماطلة، وجميع طرق الإبتزاز وغيرها^{٢١}.

ولتحقيق هذه الغاية، لا بد من اتباع أصول واضحة لإعداد أجهزة الرقابة المسلكية، مع ضرورة التركيز على بعض المتطلبات الضرورية التي ينبغي توفرها لدى هذه الأجهزة في ظل التطور التقني الحاصل، وذلك حتى تواكب التطور التقني الحاصل في عمل الإدارات الرسمية.

أولاً: الأصول المقترحة لإعداد أجهزة الرقابة المسلكية

ينبغي تجهيز المراكز الرقابية بالوسائل التي تتيح لها ممارسة مهامها، ولإعداد أي مركز في أي إدارة عامة، ومن ضمنها أجهزة الرقابة المسلكية، لا بد من اتباع الخطوات التالية:

أ- تأمين الاعتمادات اللازمة لأعمال الرقابة، ونقترح أن يحجز في موازنة الدولة اعتماد مخصص لمصاريف جهاز التفتيش المركزي، كمصاريف أعمال الخبرة، وشراء الحواسيب والبرامج، وفي ذات الإطار نقترح أن يلحظ هذا البند في موازنة الأشخاص الاعتبارية العامة التي لديها أجهزة تفتيش خاصة بها، وذلك حتى لا تنصهر هذه المصاريف، بمصاريف الوحدات التنفيذية، فيتعطل أي تطور ونمو في عمل أجهزة الرقابة المسلكية.

وتكمن أهمية هذه الخطوة في الحد من تدخل الإدارات العامة لتعطيل أي مشروع يهدف لتعزيز الموارد اللوجستية والبشرية لدى أجهزة الرقابة.

ب- أخذ رأي الأعضاء العاملين في أجهزة الرقابة المسلكية، لأنهم الأكثر دراية بمتطلبات عملهم، فالمفتشين أدركوا شعاب الجهاز الذي ينتمون إليه، فعلى سبيل المثال، عمل الإدارات التنفيذية يتميز بالإحتكاك المباشر بالمواطنين، في حين أن عمل أجهزة الرقابة المسلكية يتميز بالسرية، وبالتالي ينبغي تجهيز غرف للتحقيق المسلكي، كما ينبغي تأمين مراكز مستقلة عن الإدارات التي تتم مراقبتها، حتى يتمكن جهاز الرقابة بإجراء رقبته بحيادية مطلقة، وينبغي أن تكون مجهزة بإمكانات تقنية وبرامج معلوماتية تتيح إجراء مراقبة أولية على كافة برامج المعلومات المتعلقة بالإدارات التي تتم مراقبتها.

ت- أخذ رأي إدارة الأبحاث والتوجيه لجهة توحيد معايير أجهزة الرقابة المسلكية بين كافة أعضاء هذه الأجهزة الذين ينتمون إلى فئات متوازنة.

ث- تنفيذ التلزيما بإشراف إدارة المناقصات، وإذا كان هذه المسألة لن تطرح العديد من الإشكاليات بالنسبة للتفتيش المركزي نظراً لأن إدارة المناقصات هي جزء من إدارة التفتيش المركزي، إلا أن المشكلة تبرز بالنسبة لأجهزة الرقابة المسلكية الخاصة، التي لا تخضع لإدارة المناقصات في تنفيذ مناقضاتها، كالمبانيات، ونقترح في هذا الإطار شمول صلاحية إدارة المناقصات كافة المناقصات المنفذة في لبنان، بما فيها المناقصات التي تنفذها البلديات.

ج- إبلاغ الجهات الرقابية- التفتيش المركزي- بصورة مسبقة بأعمال مباشرة التلزيما لكي تتولى مراقبتها، عملاً بأحكام المرسوم رقم ١٦٨١٤ تاريخ ١٩٦٤/٦/٢٩ الذي يتعلق بتحديد أصول إشغال الأماكن الإدارية، وتؤكد من مراعاة أحكام المادة الحادية عشرة من قانون البناء، كما مراعاة التعميم رقم ٢/١٤ تاريخ ١٩٦٣/١١/٦ الصادر عن إدارة الأبحاث والتوجيه، وموضوعه: "تنظيم شؤون استئجار الأبنية لكافة الدوائر الرسمية" ومنها البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

ح- إن اتباع الأصول القانونية والعملية لإعداد أجهزة الرقابة المسلكية سوف يساهم بصورة مباشرة في تعزيز حماية أعضاء هذه الأجهزة وبالتالي تعزيز الدور الرقابي لهذه الأجهزة.

ثانياً: متطلبات إعداد أجهزة الرقابة المسلكية

أبرز التطبيق العملي بعض المتطلبات التي لا بد من توافرها في أي جهاز رقابي مسلكي لكي يعمل بصورة علمية وعملية. منها متطلبات لوجستية وأخرى بشرية.

^{٢١} التفتيش المركزي، تعميم رقم ٢٠١٧/٢ إلى جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، تاريخ ٢٠١٧/٥/٨.

أ- متطلبات لوجستية لإعداد أجهزة الرقابة المسلكية

إن أي جهاز رقابي مسلكي لا بد له لكي ينتج أن يجهز ببعض الأمور اللوجستية الضرورية، وتقنين التقارير الإدارية والقانونية والهندسية والصحية التي أنجزتها للبناء عليها، للبناء عليها لتطوير الإدارة.

١- تزويد أجهزة الرقابة المسلكية بالوسائل التقنية الحديثة

إذا كان إعداد أي جهاز رقابي يبدأ بتأمين كافة نفقاته النثرية التي تسهل مهمته في متابعة شكاوى المواطنين، إلا أن الوصول للغاية من إنشائه لن يتم إلا من خلال التطوير الدائم والمتواصل له من خلال تزويده بأحدث الوسائل التقنية التي تتيح له العبور لبرامج الإدارات التي يتولى مراقبتها، ويتابع أدق تفاصيل عملها.

والأصل أنه لنجاح أعمال الرقابة، ينبغي أن تكون الوسائل المتاحة أمام المفتش توازي تلك المتاحة للوحدات التنفيذية التي تتم مراقبتها، لأن عكس ذلك يتيح لتلك الأخيرة تعطيل أعمال الرقابة، هذا مع الإشارة إلى أن إطلاع المفتش المختص على برامج المعلوماتية لا ينبغي أن يتيح له مطلقاً القدرة على تعديل المعلومات التي هي من الصلاحية الحصرية للموظف صاحب الصفة (username)، وهذا ما يسمى بالأمان الرقمي للمعلومات الذي بدوره يتعذر حلول المستند الرقمي مكان الورقة، وتضعف بالتالي حبيبتها الثبوتية.

وعليه فإنه لتحسين أعمال الرقابة، ولكي يكون المفتش على اطلاع بأعمال كافة الموظفين في الإدارة العامة التي يتولى مراقبتهم، ينبغي ربط جهاز الحاسوب الخاص بالبرامج التي يعمل عليها كافة الموظفين الذين يتولى مراقبتهم، على أن يتم منح كل موظف يعمل على البرامج (مع جهاز كمبيوتر يرتبط بشبكة net work التي تعمل عليها كافة البرامج التي يتولى مراقبتها مع أسماء العاملين عليها) (username)، بهذه الطريقة فقط يمكن تطوير أعمال الرقابة والتأكد من حسن سير العمل الذي يحصل على البرامج البلدية، مع التأكيد على ضرورة تعزيز الأمان الرقمي للبيانات، وتحسينه من أي تعديل.

وفي إطار البحث عن الأمان الرقمي اعتمدت اللجنة المختصة بتحديد آلية ومعايير تطبيق البطاقة التمويلية إجراءات الخصوصية وأمن البيانات المعمول بها في جميع مراحل التنفيذ وفقاً لإرشادات النظام الأوروبي العام لحماية البيانات المعتمد من قبل الاتحاد الأوروبي، بحيث تمنح اللجنة أذونات السماح للوصول إلى المعلومات والبيانات الأولية بناء على بروتوكولات حقوق المستخدمين لإعطاء الفريق ذات الصلة في الوزارات أو الإدارات مستويات محددة من الأمان وبحسب الدور الذي تقوم به كل مؤسسة، على سبيل المثال (وزارة الداخلية والبلديات، وزارة المالية، وزارة التربية والتعليم العالي، الأمن العام اللبناني، مصرف لبنان، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مصلحة تسجيل الآليات، ... الخ)

وبلاحظ بأن التفتيش المركزي يلعب دوراً بارزاً في إطار تنفيذ البطاقة الإلكترونية التمويلية، حيث أنه يتولى الإشراف والرقابة على الشركة المتخصصة بالكلفة بإنشاء وتشغيل البوابة الإلكترونية للبطاقة التمويلية، ويراقب عمل الإدارات واللجان المتفرعة التي تتولى تنفيذ برامج البطاقة التمويلية، ويتولى الإشراف والمراقبة على جميع الأنشطة التي تجري على المنصة، وينشر تقارير تفصيلية دورية للجنة المختصة بتحديد آلية ومعايير تطبيق البطاقة التمويلية، وتقارير إجمالية متاحة للعموم، وتولى مراقبة حسن حفظ ملكية البرنامج بالنيابة عن الحكومة اللبنانية، وحيازة شفرة المصدر (source code) الخاصة به من الشركة المطورة، ويتولى مراقبة إدارة وتنفيذ الآليات مع مراعاة الإحترام التام للقوانين المحلية والمعايير الدولية والممارسات الفضلى من أجل ضمان أعلى معايير حماية البيانات والخصوصية، إضافة إلى ضمان تطابقها مع مبادئ الحوكمة الخمسة (الإنصاف، والشفافية، والمساءلة، والخصوصية، والأمن)^{٢٢}.

نخلص مما سبق إلى أنه كلما تم تبسيط سبل التواصل بين أجهزة الرقابة والإدارات التي تتم مراقبتها كلما تعززت الرقابة، ونذكر بأن الوصول إلى هذه المرحلة يحتاج إلى تعاون ملزم بين الوزارات والبلديات والمؤسسات العامة ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية والمنظمات الدولية التي ترعى عملية التنمية الإدارية.

والمرحلة الأولى لتأمين هذه الإمكانيات، يوجب رسم حدود واضحة بين جهاز الرقابة المسلكية والجهاز التنفيذي بحيث يمنع التداخل في المصالح بين هذين الجهازين.

٢- تقنين الخبرات الإدارية والقانونية والهندسية والصحية المتوفرة في الإدارة العامة

إن من أبرز أسباب وجود الفساد المالي والإداري... غياب قواعد العمل والأجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والخاص^{٢٣}.

^{٢٢} المادة ٢ فقرة ٣ والمادة ١٦ قرار اللجنة المختصة بتحديد آلية ومعايير تطبيق البطاقة التمويلية رقم ٥/ق.م (تحديد آلية ومعايير وتطبيق القانون رقم ٢٣٠ الصادر في ١٦/تموز/٢٠٢١ المتعلق بالبطاقة الإلكترونية التمويلية وفتح اعتماد اضافي استثنائي لتمويلها تاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠

^{٢٣} د. وسام غياض، المرجع السابق، ص ٥.

ولتطوير وتسهيل العمل الرقابي والدور الإرشادي للتفتيش، لا بد من تقنين قواعد العمل بصورة واضحة، كما لا بد من تقنين الخبرات الإدارية والقانونية والهندسية والصحية المتوافرة في الإدارة العامة عموماً ولدى أجهزة الرقابة المسلكية على وجه الخصوص.

فعلى الرغم من أن أساس عمل الإدارات الرسمية يركز على السوابق القضائية (القضاء العدلي الجزائي أو المدني- القضاء الإداري- ديوان المحاسبة)، المراسيم والقرارات، والتقارير، فإنه يلاحظ أن أهم أسباب ترهل الإدارة هو عدم تقنين التقارير والتعاميم والملفات وحفظها بصورة علمية، الأمر الذي يرهق الإدارات العامة عند دراسة أي ملف، وكذلك يرهق أجهزة الرقابة المسلكية عند ملاحقة أي ملف، وإعداد التقرير الخاص به. ونوصي في هذا الإطار، وفي ظل الأزمة الاقتصادية الراهنة بضرورة أرشفة كافة مستندات أجهزة الرقابة المسلكية بصورة رقمية أو بطريقة الـ SCAN، وهذا الأمر ينسحب أيضاً على الإدارات العامة، فبهذه الطريقة يمكن اختصار مراحل أساسية من أعمال الرقابة أو التحقيقات المسلكية.

٣- إلقاء المحاضرات بصورة دورية

يعتبر إلقاء المحاضرات بصورة دورية من أهم الخطوات التي تساهم في تطوير الإدارات العامة وكذلك أجهزة الرقابة المسلكية، فإذا تمكن الإدارات العامة من تبادل خبراتها عبر إلقاء أعضائها على المعنيين محاضرات كل بحسب اختصاصه بصورة دورية (شهرية- سنوية)، وكانت هذه المحاضرات تحت إشراف التفتيش المركزي لما له من الدور الإرشادي في الإدارة العامة الذي رسمه له المشرع.

إن هذه الخطوة سوف تساهم في تبادل الخبرات بين الموظفين ذوي الاختصاصات المتعددة والتي ينبغي التنسيق فيما بينها، ويخفف من تردّي المستوى الثقافي والإداري للموظف الذي يرهق أجهزة الرقابة أثناء تأدية مهامها. كما سوف يساهم في الحد من هدر المال العام عبر وضع خطة عامة شاملة يتقبلها الجميع لأنها نتاج أفكارهم، إن هذه الخطوة سوف تحدّ دون أدنى شك من مسألة معالجة ذات الموضوع أكثر من مرة، والأهم أنه سوف يعزز فعالية أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية، لأنهم من جهة سوف يتعزز مصدر المعلومات لديهم ومن جهة أخرى سوف يتأمن لهم بيئة إدارية ذات كفاءة عالية.

ب- تعزيز الجهاز البشري لدى أجهزة الرقابة المسلكية

يمكن تعزيز الجهاز البشري الرقابي عبر إجراء دورات تدريبية حول أعمال الرقابة، وملء الشغور في الجهاز الرقابي وتطويره.

١- إجراء دورات تدريبية حول أعمال الرقابة

إن حساسية العمل الرقابي تتطلب وجود مراقب على قدر كبير من الكفاءة، تتم تنمية قدراته باستمرار بشكل يواكب التطور التكنولوجي الذي يحصل لدى الإدارات العامة، من هنا كان لا بد من تكثيف الدورات التدريبية التي تطور من العمل الرقابي، وينبغي أن تتسم هذه الدورات بالطابع الإلزامي.

٢- ملء الشغور في ملاك الجهاز الرقابي وتطوير هيكلته الإدارية

كلما تعاضم الفساد، كلما كانت الحاجة لتعزيز دور أجهزة الرقابة المسلكية أكثر في ممارسة مهامها، لذلك كان لا بد من الحرص على عدم إحداث أي شغور في هذه الأجهزة. ومن الناحية القانونية ينبغي سد الشغور عبر الأصالة أو الوكالة أو الإنتداب (م ٤٦ من قانون الموظفين)، ولكن إذا لم تتوفر الشروط القانونية لملء الشغور، فإنه من الناحية العملية غالباً ما يتم سد الشغور عبر التكليف المخالف للقانون، وهذا ما أكدت عليه آراء مجلس الخدمة المدنية.

ولا شك أن التعيين المخالف للقانون في الأجهزة الرقابية سوف يؤثر سلباً على مسار عمل هذه الأجهزة، فمن جهة سيكون المفتش أو المراقب المكلف رهن إشارة الجهة التي كلفته، التي تستطيع بأي لحظة إلغاء تكليفه، ومن جهة أخرى لا يمكن صرف التعويضات الضرورية لهذه المراكز لمن يشغلها خلافاً للقانون، الأمر الذي سيجعلها دائماً في موقف مادي ضعيف.

وقد طرحت هذه المسألة على مجلس شورى الدولة من خلال قراره رقم ٢٠٠٢/٩٧-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٢/١١/١٢، وقد جاء فيه أنه: "لا يقبل طلب إبطال القرار الإداري الصادر عن مدير عام رئاسة مجلس الوزراء برفض إعطاء المدعي التعويضات التي طالبه بها، وهي تعويض السيارة وتعويض التمثيل عن فترة خدمته استناداً إلى المادة ٤٩ من نظام الموظفين لعدم استحقاقه لها بسبب عدم صحة قرار التعيين بالوكالة الصادر عن رئيس التفتيش المركزي، ومخالفته القانون لعدم استيفاء الشروط القانونية للتعيين بالوكالة في ملاك التفتيش الهندسي. فإبلاء المستدعي اشغاله وظيفته تعلو راتبه وفتته وقيامه بمهام مفتش عام هندسي لعدم وجود مفتش عام، يعتبر نوعاً من الاشغال الواقعي الذي لا يركز إلى أي سند قانوني، لصدور

القرار عن سلطة غير مختصة للتعيين، لا يترتب عنه أي حق مكتسب، ولا يحصنه أي وضع

٢٤

قانوني .

كما لا بد من تعديل النصوص القانونية بما يسمح من تطوير الهيكلة الإدارية للأجهزة الرقابية المسلكية بما يتناسب مع التطور التكنولوجي الحديث، فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من أن جوهر عمل الإدارات العامة المالية والمكننة، فإن الهيكلة الإدارية لأجهزة الرقابة المسلكية محدودة من ناحية الرقابة المالية، ومنعدمة من ناحية الرقابة المعلوماتية. ولعل هذه الثغرة تتم محاولة سدها من خلال الاختصاص العام للمفتش الإداري المركزي. إلا أنها رقابة غير كافية، لأنه كلما زادت مسألة التخصص، وتم إعداد جهاز رقابي متخصص، كلما زادت فعالية التقارير التي تصدر عن الأجهزة الرقابية.

١-٢-٥ المطلب الثاني: تعطيل تنفيذ تقارير أجهزة الرقابة المسلكية

إن أبرز العقبات التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية وبالتالي تضعف من فعاليتها، هي تعطيل تنفيذ التقارير الصادرة عنها، الأمر الذي سوف ينعكس سلباً على مدى اندفاع هذه الأجهزة في أداء مهامها. وسوف يضعف حكماً من تأثير نتائج عمل هذه الأجهزة على ضبط حسن سير العمل الإداري. فالأصل أن يضع المشرع آلية واضحة وصريحة وسريعة لتنفيذ توصيات هذه الأجهزة، ولكن هذه المسألة دونها عقبات، تبدأ بطريقة قانونية، عبر تقديم المتضرر طعن بإجراءات التحقيق التي حصلت، وتنتهي بصورة غير مبررة من الناحية القانونية، عبر عدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة المسلكية. هذه المواضيع سوف نعرض لها في فرعين: الفرع الأول: الطعن بإجراءات تحقيق المفتشين الفرع الثاني: عدم تنفيذ توصيات المفتشين

الفرع الأول: الطعن بإجراءات التحقيق

إن التزام المفتش بالأصول الإجرائية أثناء التحقيق يخفض من احتمال تقدم الموظف طعن بالعقوبة التأديبية التي صدرت بحقه بنتيجة التحقيق، لذلك ينبغي على المفتش توخي الدقة في أدائه لمهامه، حتى لا يعرض نتائج تحقيقه للطعن والإبطال أمام مجلس شوري الدولة. ويمكن اختصار الأصول الإجرائية للتحقيق الذي بنتيجته تفرض العقوبة المسلكية على الموظف بما يلي:

أولاً- إحالة الموظف إلى التحقيق

إن إحالة الموظف إلى التحقيق تعد من الإجراءات الجوهرية، ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة المخالفة المنسوبة إليه، ويتيح هذا الإجراء ضماناً للموظف المحال للتحقيق تتمثل بالإطلاع على المستندات التي تدنيه، والأفعال المنسوبة إليه حتى يمارس حقه بالدفاع. والإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري صادرة من صاحب الصلاحية المختص بالتأديب، في الجهة الإدارية، أو من يفوضه. ويتعين إتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق، بحيث ينبغي ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة، أو نكايّة، أو عداوة، بالمقابل يجب عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق، حتى لا يؤدي ذلك إلى التسيب ومكافأة المخالف.^{٢٥}

ثانياً- صدور تقرير يتضمن نتيجة التحقيق

يصدر تقرير عن الجهة الرسمية المكلفة بالتحقيق، كالمفتشين، يثبت أو ينفي وجود إخلال عن قصد، أو إهمال بالواجبات التي تفرضها عليها القوانين والأنظمة النافذة، ويتضمن هذا التقرير توصيات بنتيجة التحقيق تحدد العقوبة الواجب فرضها على الموظف، أو حفظ الملف لعدم ثبوت المخالفة.

ثالثاً- أن يصدر قرار بتوقيع العقوبة عن الجهة المختصة^{٢٦}.

^{٢٤} القرار رقم ٢٠٠٢/٩٧-٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٢/١١/١٢ الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية : www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٨/١٥

^{٢٥} د.وسام غياض، المرجع السابق، ص ١٦. أيضاً ينظر: فوزي حبيش، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

^{٢٦} تنص المادة ٥٥ من قانون الموظفين: "العقوبات التأديبية درجتان: الدرجة الأولى: ١- التأنيب / ٢- حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً علناً لا أكثر / ٣- تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر / ٤- الدرجة الثانية: ١- تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر / ٢- التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر / ٣- انزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها / ٤- انزال الرتبة / ٥- إنهاء الخدمة.

٦- العزل ("). وتنص المادة ٥٦ من ذات القانون على أن: "المرجع الذي يعود إليه حق فرض العقوبات المسلكية:

١- بحق لرئيس الدائرة الدائرة ان يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام .
٢- بحق للمدير ورئيس المصلحة والقائم مقام ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف .

٣- بحق للمدير العام والمحافظ ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام وذلك بناء على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظف .

وقد طعن العديد من الموظفين بالعقوبات التأديبية الصادرة بحقهم لمخالفتها الأصول الإجرائية المتعلقة بالتحقيق لا سيما تلك المتعلقة بالحق بالدفاع، أو تلك المتعلقة بضم تقرير المفتش إلى الملف التأديبي، أو إطلاع الموظف على نسخة عن كافة المستندات المدان بها، نذكر منها على سبيل المثال قضية عرضت على مجلس شورى الدولة تتمثل بالطعن المقدم من الطرف الصادر بحقه قرار تأديبي نتيجة تحقيق أجراه المفتش التربوي، وقد جاء في الطعن بأن المفتشين التربويين خالفوا الأصول الإجرائية المتعلقة بالتفتيش والاستجواب والاستقصاء والتحقيق والتبليغ المحددة في المادة ١٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ المتعلقة بواجبات المفتشين التي تحظر عليهم إعطاء الأوامر والتوجيهات ومخالفتهم المادة ٧ من المرسوم رقم ٥٩/٢٨٦٢ التي نصت على وجوب اعتماد الطرق الإدارية في تبليغ الدعوات للاستجواب، وحصول مداخلات وتجاوزات وتحاليل وعدم حياد من قبل المفتشين التربويين، ومخالفة الأصول الجوهرية المتعلقة بحق الدفاع أمام هيئة التفتيش المركزي.

وبنتيجة هذا الطعن صدر القرار رقم ٢٠٠٠/٢٠٦-٢٠٠١ تاريخ ٢٠٠١/٢/٨ عن مجلس شورى الدولة جاء فيه

أن البند ٤ من المادة ١٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (إنشاء التفتيش المركزي) نص في فقرته الرابعة على أنه لا يمكن طلب نقض القرارات المشار إليها في الفقرة الثانية من البند ٤ أعلاه الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي أمام مجلس الشورى إلا بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة الأصول الإجرائية باستثناء ما يتعلق منها بالمهل أو مخالفة القوانين. ومجلس شورى الدولة بصفته مرجع نقض القرارات التأديبية الصادرة عن هيئة ذات صفة قضائية تقتصر صلاحيتها على الفصل في مدى قانونية القرار المطعون فيه دون التصدي لأساس القضية التأديبية.

وبما أنه يتبين أن المفتشين التربويين قد كلفوا المستدعي بالجواب على أسئلة محددة وقدمت دفاعها الخطي بتاريخ ١٩٩٩/٧/٦، كما أبلغت مطالعة رئيس التفتيش المركزي رقم ١٩٩٩/٨/٢٤ مرفقة بكامل المستندات وقدمت بشأنها بتاريخ ١٩٩٩/١٠/٩ دفاعها الخطي.

وبما أنه لجهة مخالفة المفتشين التربويين الصلاحيات المنوطة بهم، فإن المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ وتعديلاته أجازت للمفتشين طرح الأسئلة على الموظفين ودعوة من يرون ضرورة دعوتهم لاستماع شهادته وجمع المعلومات الشفهية والخطية. والمفتشين لم يتجاوزوا نطاق الصلاحيات المنوطة بهم، كما أن التحقيق والاستجواب والاستقصاء والتبليغ استكمل وفقا للأصول القانونية.

أما لجهة مخالفة الحق بالدفاع، فإن طابع الوجاهية الذي يتعين أن يفرض على صاحب العلاقة على المآخذ المسندة إليه وعلى كل مستند يرمي إلى إدانته قد تأمن من التحقيق، وقد تبين أن المستدعي قدم دفاعها الخطي وفقا للأصول لذلك رد المجلس الطعن لأن القرار التأديبي وقع في محله القانوني الصحيح^{٢٧}.

ويعتبر التقرير الذي يعده المفتش والذي يصدر بموجبه قرار العقوبة مستند جوهري، وقد أكد المشرع على أهمية ضم هذا المستند إلى ملف التحقيق في العقوبات المسلكية الناجمة عن مخالفات مالية.

وقد نقض مجلس شورى الدولة بموجب قراره رقم ٢٠٠٦/٦٩٨-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٧/١٢ العقوبة التأديبية لعدم إبلاغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة تقرير المفتش العام المالي، وقد استند المجلس في قراره إلى المادة ٢٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة رقم ٨٣/٨٢ التي نصت على أنه: "وعلى إدارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى الديوان نسخا عن تقارير التفتيش المالي.

يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته إلى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية المقترضة بحق الموظفين المسؤولين".

أيضا استند إلى المادة ١٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ التي نصت على أنه: "...وإذا كان التقرير يتناول قضايا مالية يبلغ نسخة عنه أيضا إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتحقيق فيها وإعادتها له مذيلة بمطالعة واقتراحاته".

واعتبر المجلس بأن القرار المطعون فيه صدر بناء على تقرير المفتش العام المالي، ولم يتم إيداع نسخة منه المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، ولا يمكن التذرع بأن إغفال هذه المعاملة لم يكن

٤- يحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي ان يفرض على الموظف اية عقوبة من الدرجة الاولى على ان العقوبة الثالثة منها لا تفرض الا بعد توجيه تانيبين متتاليين للموظف خلال سنة. وقد تصدر العقوبة بناء على أحكام المادة ١٦ من قانون إنشاء التفتيش المركزي الصادر في العام ١٩٥٩.

٥- بحق لمجلس التأديب فرض اية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحق له ان يفرض اية عقوبة من الدرجة الاولى فيما اذا تبين له ان الموظف لا تستحق عقوبة اشد.

٦- بحق لكل مرجع من المرجع المذكورة في الفقرات الثلاث الاولى من هذه المادة، بعد ان يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحياته، ان يقترح على المرجع الذي يعطيه اتخاذ عقوبة اشد.

^{٢٧} قرار مجلس الشورى، رقم ٢٠٠٠/٢٠٦-٢٠٠١ تاريخ ٢٠٠١/٢/٨، ج.ن ضد الدولة. الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية: www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٨/١٥

ليؤثر على نتيجة القرار المطعون فيه، لأن ذلك من شأنه السماح بتجاوز القوانين التي نظمت الأصول المشار إليها، والحوول دون تحقيق الغاية المرجوة منها، وهي الاطلاع على مطالعة ديوان المحاسبة واقتراحاته قبل اتخاذ هيئة التفتيش المركزي القرار المناسب.

ولا يصح القول بأن عدم إيداع التقرير المشار إليه لا يعيب القرار كون المخالفة المنسوبة للمستدعي تتعلق بإهماله واجباته الوظيفية المنصوص عليها في المادة ١٤ من نظام الموظفين. ما دام التقرير صادر عن التفتيش المالي، وقد اقتضى النص على إيداعه بغض النظر عن مضمونه لمجرد صدوره عنه^{٢٨}.

كما أنه إعمالاً لحق الدفاع لا بد من إبلاغ الموظف كافة المستندات حتى يتمكن من بناء دفاعه. فقد جاء في قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٦/٣١٩-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٨ بأنه: "يتبين من الملف أن المستدعي لم يتبلغ تقارير المفتش المالي... بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٤ بنتيجة التحقيق والمتضمن المخالفات المنسوبة إليه، وبتاريخ ٢٠٠٧/٨/١٦ المتضمن إبداء الرأي في أجوبة المستدعي لدى استجوابه من قبل رئيس التفتيش المركزي، ...

وبما أنه يدخل في مفهوم هذه المستندات محضر استجواب... الذي بني عليه القرار المطعون فيه، مما يشكل إخلالاً بحق الدفاع حيث كان يتوجب أن يتم إبلاغ المستدعي بكل هذه المستندات حتى يتمكن من بيان دفاع لجهة تبرير ما نسب إليه من مآخذ أو نفسها. وينبغي على كل قرار تأديبي أن يستند إلى وقائع ثابتة بشكل كاف، وأنه على الهيئة التي تصدر هذا القرار أن تدقق في هذه الوقائع وتثبت من تحققها بحيث لا يمكن فرض عقوبة على موظف بناء على استنتاجات أو قناعات أو تحليلات.

وبما أنه يتبين من ملف المراجعة ورود عدة وقائع من شأنها أن تثبت براءة المستدعي... وما يعزز هذه القناعة قرار قاضي التحقيق الأول في بيروت رقم ١٢ تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٠ بمنع المحاكمة عن المستدعي، حيث أن هذه القرارات وإن كانت لا تتمتع بقوة القضية المحكومة بها، ولا تقيد القاضي الإداري لجهة ما استثبتته، فإنه يمكن لهذا القاضي أن يستأنس بها، وقد تبين في قرار قاضي التحقيق أن السفير أ. ب. لم يدس أية كتابات غير صحيحة تتعلق باستخدام س. م. بل على العكس أبلغ وزارته بتعيين س. م. وبالتالي فإن القرار المطعون فيه صدر استناداً إلى وقائع مادية غير ثابتة. وبما أنه يضاف إلى ذلك أن ثمة مخالفة للأصول الجوهرية تتمثل في عدم التزام رئيس التفتيش المركزي الحياد والموضوعية في كتابته إلى المستدعي بتاريخ ٢٠٠٧/٨/١٠ لإبلاغه المآخذ المنسوبة إليه، باستعمال عبارات: "تضليل التحقيق" و"الطرق الملتوية"، والسرعة في عرض الملف على هيئة التفتيش المركزي لاتخاذ القرار بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢٥ أي بعد يوم واحد فقط من تاريخ وضع مطالعة رئيس التفتيش المركزي. لذلك يقتضي نقض القرار^{٢٩}. يتضح لنا أن مجلس شورى الدولة قد علل نقضه للقرار التأديبي بعدم إبلاغ المستدعي تقارير المفتش المالي

وعدم إبلاغه رأي رئيس التفتيش المركزي في أجوبة المستدعي؟! وعدم إبلاغه محضر استجواب... الذي بني عليه القرار المطعون فيه. والواقع أنه لا يوجد نص قانوني يوجب إبلاغ المستدعي تقرير المفتش قبل إصداره، ولا رأي رئيس التفتيش المركزي في أجوبة المستدعي. ولا حتى إبلاغه محضر استجواب... الذي بني عليه القرار المطعون فيه.

فصل المادة ١٣ من مرسوم أصول التفتيش رقم ٢٨٦٢ - صادر في ١٩٥٩/١٢/١٦ (معدلة وفقاً للمرسوم ١٨٤٩ تاريخ ١٩٦٣/١/٢٢) تنص على أنه: "إذا تضمن تقرير المفتش اقتراحاً بمواخاة أحد الموظفين، وجب على المفتش العام أن يبلغ هذا الموظف التقرير أو خلاصة عنه لبيان دفاعه الخطي خلا اسبوع على الأقل من تاريخ التبليغ.

وتخفف هذه المدة إلى ثلاثة أيام، يمكن تجديدها ثلاثة أخرى بقرار معلل من المفتش العام، إذا اتسم التكليف بالتحقيق أو التفتيش من قبل رئيس التفتيش المركزي بطابع الأولوية أو العجلة. وفي جميع الحالات، إذا كان الموظف المؤاخة سبق أن أعطى إفادة خطية أثناء التحقيق أو التفتيش معترفاً بما نسب إليه، أو صدرت عنه وثيقة، أو علم بوجود وثيقة صادرة عن غيره، ولم يعترض عليها، وكانت تثبت الواقعة موضوع المؤاخة بما لا يدع مجالاً للشك أو التأويل من قبل المفتش العام كان لهذا الأخير أن يعدل عن إبلاغ الموظف هذه المآخذ لتكرار الإجابة عليها من جديد." إذا يمكن للمفتش العام أن يبلغ الموظف المؤاخة خلاصة عن التقرير وليس بالضرورة التقرير، وهنا سلطة المفتش العام استئنابية، أيضاً يمكن للمفتش العام أن يعدل عن إبلاغ الموظف المؤاخة هذه المستندات إذا سبق أن أعطى إفادة خطية أثناء التحقيق أو التفتيش معترفاً بما نسب إليه، أو صدرت عنه وثيقة أو علم بوجود وثيقة صادرة عن غيره، ولم يعترض عليها، وكانت تثبت الواقعة موضوع المؤاخة بما لا يدع مجالاً للشك أو التأويل من قبل المفتش العام، كان للمفتش العام أن يعدل عن إبلاغ الموظف المؤاخة هذه المستندات.

^{٢٨} لقرار مجلس الشورى رقم ٢٠٠٦/٦٩٨-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٧/١٢. الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية :

www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٨/١٥

^{٢٩} لقرار مجلس الشورى رقم ٢٠٠٦/٣١٩-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٨. الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية :

www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٨/١٥

ولعل قانون الحق بالوصول للمعلومات كان أكثر وضوحا لجهة نوعية المعلومات التي يحق لأصحاب العلاقة الاطلاع عليها، فنصت المادة الخامسة منه بأنه: "...ب- لا يمكن الإطلاع على المستندات التالية: ... وقائع التحقيقات قبل تلاوتها في جلسة علنية، المحاكمات السرية ..."، أي أنه بعد انتهاء التحقيقات تحدد جلسة علنية يعلن من خلالها نتائج التحقيقات، حينها يحق لأصحاب العلاقة تقديم طلب بالإطلاع على المستندات^{٣٠}.

ومن جهة أخرى لا يمكن التعليق على بعض العبارات المستخدمة في كتاب رئيس التفتيش المركزي إلى المستدعي بتاريخ ٢٠٠٠/٨/١٠ لإبلاغه المآخذ المنسوبة إليه والمتضمن عبارات "تضليل التحقيق" و "الطرق الملتوية"، لوصفه بعدم الحياد والموضوعية، فهذه العبارات يستخدمها المحققين عموما للوصول إلى الحقيقة، فليس المطلوب التحدث مع الموظف المنسوبة إليه أخطاء في الاستجواب بعبارات الثناء، ونماذج كتب الاستجواب تتضمن لائحة إتهامات المطلوب من الموجهة إليها نفيها عملا بحق الدفاع.

ويرى في هذا الإطار جانب من الفقه الفرنسي أن العقوبة التأديبية تستجيب لمسار فكري مختلف. بحيث يجب أن تدون السلطة الإدارية المختصة حقائق معينة، وبعد ذلك، تبحث في ما إذا كانت هذه الحقائق مبررة، فتتظر إلى مدى جدية هذه الحقائق، والظروف التي نشأت فيها، وشخصية المسؤول المعني والظروف التي عمل فيها منذ بداية حياته المهنية، وهذا ما يمكن تسميته بالسياسة التأديبية التي تتبعها الإدارة في فترة معينة والتي قد تؤدي إلى معاقبة أنواع معينة من الانتهاكات إما بشدة أو أقل شدة، وذلك وفقا لمواضيع حساسة يتأثر بها المجتمع، والتي قد تختلف بمرور الوقت، على سبيل المثال انتهاكات النزاهة خلال التسعينيات.

في النهاية، يجب على السلطة المخولة سلطة تأديبية أن تختار العقوبة مع مراعاة طبيعة الوظائف التي يؤديها الموظف، وهذا ما يميز التحقيق في المسائل التأديبية عن المسائل الجنائية. فمن الممكن أن لا تتم مقاضاة أي مسؤول أو حتى إطلاق سراحه أمام محكمة الجنايات ولكن مع ذلك يتم تأديبه.

وهنا في حال طعن بهذه العقوبة أمام القاضي الإداري، يجب أن تأخذ السلطة التأديبية بعين الاعتبار الوقائع التي تثبت أمام القاضي الجزائي والتي أفرج بموجبها عن الموظف بعد أن تبين له أنه غير قادر على ارتكاب الفعل المنسوب إليه، فهذا السبب الواقعي، المتمثل بقوة الأمر المقضي به لقرار قاضي الجنايات، ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار عند فرض عقوبة على الموظف لأسباب تأديبية^{٣١}.

الفرع الثاني: عدم تنفيذ توصيات المفتشين

إن أكثر ما يضعف من تأثير نتائج عمل أجهزة الرقابة المسلكية في ضبط حسن سير العمل الإداري، يكمن في عدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة، كعدم تنفيذ عقوبة اقترحها مفتش نتيجة تحقيق بحق موظف خالف القانون، أو عدم تنفيذ التوصية بالإحالة إلى الهيئة العليا للتأديب أو إلى الجهة القضائية المختصة، نظرا لجسامة الفعل. فعدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة المسلكية يساهم بصورة مباشرة في تعزيز السلوك السلبي لدى الموظف الفاسد، وحكما سوف يتأثر بقية الموظفين بهذا الواقع، الذي سوف يفقدون تدريجيا ثقتهم بتطبيق القانون وصولا لدرجة شيوع عدم احترامهم للقانون.

هذا الواقع سوف ينعكس بدوره على أجهزة الرقابة المسلكية عند تطبيقهم لمبدأ الثواب والعقاب في الإدارة العامة، الأمر الذي سوف يؤدي إلى انعدام استقرار سير العمل في الإدارات العامة، لاطمئنان الموظف إلى اهتزاز هيبة أجهزة الرقابة.

من جهة أخرى إن عدم تنفيذ التوصيات الصادرة نتيجة التحقيق، مع إطلاع الموظفين على مجريات التحقيق، وقد يطلع عليها من أجلي التحقيق معه، في هذه الحالة حكما سوف تتم مناقشة التقرير، وانتقاده، فتنتقل أعمال الرقابة في هذه الحالة من الدور الرقابي الذي يعمل بصورة موازية للدور التنفيذي، إلى مجرد وجهة نظر، هذا الواقع سوف يضعف من هيبة أجهزة الرقابة، وهيبة المفتشين لدى ممارستهم لمهامهم، فيهتز مركزهم القانوني. إذا إن عدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة لا يرتب فقط عدم تحقيق للعدالة بشفافية، ولكنه سوف يعزز الفساد الإداري، وسيحول العمل الرقابي إلى مجرد وجهة نظر.

ويعتمد التفتيش المركزي منذ العام ٢٠١٧ سياسة دعم المفتشين في استعادة دورهم الفاعل بالقانون وتعزيز هيبتهم في نظر الإداريين والمسؤولين، للنهوض مجددا بالوظيفة العامة^{٣٢}. ولمعالجة الخلل في عدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة المسلكية نوصي بما يلي:

١- ترسيخ مبدأ الشفافية والعلانية في تنفيذ توصيات أجهزة التفتيش، عبر توضيح وتبسيط الأصول القانونية التي ترعى إبلاغ أصحاب العلاقة بنتيجة شكواهم، وإبلاغ المفتشين بمصير تنفيذ توصياتهم، حتى يتسنى لهم مواكبتها، وتقديم إحصاء علمي وواضح لمدى التطور على مستوى العمل الرقابي. لأنه كلما تعززت الشفافية

^{٣٠} قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠. منشور في الموقع الإلكتروني:

www.legiliban.ul.edu.lb تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٨/٢٧

^{٣١} Terry Olson , Le contrôle du juge administratif sur les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires ; les principales procédures d'urgence devant le juge administratif, 4-decembre-2009.

Visite de la délégation du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (conseil-etat.fr)

^{٣٢} التفتيش المركزي، تعميم رقم ٢٠١٧/٢ إلى جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، تاريخ ٢٠١٧/٥/٨.

والعلانية مع أصحاب العلاقة كلما كان لذلك الأثر المباشر في تأمين حصانة المفتش وفرض هيئته على الوحدات التنفيذية التي يتولى مراقبتها.

- ٢- إن الطلب من أعضاء أجهزة الرقابة مراقبة حسن سير العمل الإداري في القطاع العام، بدون منحه القوة التنفيذية الكافية لممارسة مهامه، أمر شبه مستحيل، لا سيما في ظل ارتفاع نسبة الفساد في الإدارات العامة، لذلك فإنه ينبغي منح القوة التنفيذية للأعمال الصادرة عن أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية، لأن الفاسدون يستغلون ضعف القوة التنفيذية لتقارير المفتشين، للتمادي في مخالفة القانون.
- لذلك نقترح منح القوة التنفيذية لتقارير المفتشين، لأن ذلك سوف يساهم إلى حد كبير في إعطاء الثقة والقوة لأجهزة الرقابة المسلكية للدفاع نحو مكافحة الفساد دون تردد، وسيوصل رسالة واضحة للموظفين عموماً بضرورة اليقظة الدائمة لتأمين الخدمة للمواطنين. خوفاً من محاسبتهم من قبل أجهزة الرقابة المسلكية، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على استقرار وانضباط عمل المرافق العامة.
- ٣- إن المفتش عندما يمارس عمله، يمثل هيئة الإدارة العامة. لذلك من الضروري للحفاظ على هذه الهيئة، التشدد في اعتماد السرية لتقارير أجهزة الرقابة المسلكية، وعدم الإعلان عنها إلا عند تنفيذها، وطبعاً بعد استنفاد كافة الوسائل القانونية لممارسة الموظف المعني حقه بالدفاع.
- ٤- إصدار قرار يوضح الأسباب القانونية التي أدت إلى عدم التنفيذ الجهة المختصة لتوصيات المفتشين.
- ٥- أخذ رأي أجهزة الرقابة المسلكية في تقييم أداء الموظفين.

وفي هذا الإطار نصت المادة الخامسة والثلاثون من قانون سلسلة الرتب والرواتب لعام ٢٠١٧ بأنه: "على الحكومة خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون أن تضع، بموجب مشروع قانون، نظاماً محدثاً لتقييم الأداء الوظيفي، في ضوء التوصيف الوظيفي في مختلف الملاكات الإدارية، يأخذ بالاعتبار معايير الانتاجية والكفاءة. يُعتمد بتقييم الأداء لمساءلة الموظفين وفقاً للنصوص المرعية والمستجدة، مع الحفاظ على مرجعية هيئات الرقابة

٣٣

والتأديب والقضاء الإداري للتظلم من أي تدبير ينال من الموظفين في هذا السياق." إذا أكد المشرع على أهمية تقييم أداء الموظفين المستند إلى التوصيف الوظيفي، وعلى دور الهيئات الرقابية للتظلم من أي تدبير ينال من الموظفين الذين يخضعون للتقييم.

وبالتالي، وإنطلاقاً من الدور الرقابي للمفتش الذي يقيم من خلاله الأداء المسلكي للموظفين الذين يقعون تحت رقابته، واقتراحه العقوبات بحق المخالفين، وإشارته إلى مدى الانضباط الإداري للموظفين والمرافق العامة، فإن المنطق يوجب الأخذ بتوصيات أجهزة الرقابة المسلكية ولا سيما توصيات المفتشين لتقييم أداء الموظفين، وذلك تنفيذاً لمبدأ الثواب والعقاب، فعلى الرغم من أن للرئيس المباشر دوراً في تقييم أداء مرؤوسيه، إلا أن الواقع العملي يؤشر إلى عدم تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، والتفقت الوظيفة، واستغلال النفوذ على المرؤوسين، الأمر الذي يوجب أخذ رأي أجهزة الرقابة الخارجية في تقييم أداء الموظفين التي تتمتع بالحياد والموضوعية.

فعملياً إن تقييم الرؤساء التسلسليين ليس شفافاً بالقدر الكافي، فلا يأخذ بعين الاعتبار، ما قام به الموظف على مدار السنة من مخالفات وإنجازات، نظراً لهيمنة الاعتبارات الشخصية في وضع هذا التقييم.

٦. الخاتمة

أولاً: النتائج

تبين لنا من خلال دراسة الواقع التشريعي والعملي لأجهزة الرقابة المسلكية، أن ثمة العديد من الإمميزات التي يتمتع بها المفتشين، منها ما يتعلق بصفاتهم كموظف عام، كاشتراط حصول النيابة العامة على موافقة الإدارة على الملاحقة الجزائية إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة قبل بدء هذه الملاحقة، واعتبرنا أن هذا الأمر يعرقل عمل النيابة العامة، إلا أن المشرع حدد بموجب القانون رقم ٣٥٩ تاريخ ٢٠١٦/٨/٢٠ آلية لحل الخلاف بين الإدارة المختصة وبين النيابة العامة الإستئنافية أو النيابة العامة المالية أو مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية، بحيث أعطى صلاحية البت به للنايب العام لدى محكمة التمييز.

كما انتقدنا إمكانية إحالة المفتش المركزي إلى التأديب بناء على مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير الذي يجري التفتيش في وزارته، وذلك لانعدام حيادية هذا الوزير.

كما أوضحنا بأن المفتش موظف عام يتعهد أمام الله بتطبيق القانون، واعتبرنا بأن هذه الفئة من الموظفين لا ينطبق عليها مبدأ الإصرار والتأكيد على مخالفة القانون من قبل الرئيس المباشر المنصوص عليه في المادة ١٤ من قانون الموظفين، لأن القسم بالله تعني أنه يعمل من منطلق أخلاقي ديني مستقل على أداء أمانة تطبيق القانون، لا يمكن ينقضه إصرار وتأكيد صادر عن رئيس مباشر على مخالفة القانون.

كما تبين لنا بأن الفقه عموماً يركز بحثه في استقلال السلطة القضائية، علماً أن البحث في استقلال أجهزة الرقابة المسلكية له الأثر الإيجابي المباشر على مكافحة الفساد.

وقد انتقدنا إلغاء المشرع بموجب قانون سلسلة الرتب والرواتب الصادر في العام ١٩٩٧ التعويضات الخاصة التي كان يحصل عليها أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية، نظراً للأثر السلبي الذي نجم عن ذلك والذي تمثل بحاجة أعضاء هذه

^{٣٣} القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٠٨/٢١ (رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظفين والمتقاعدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية). الجريدة الرسمية، العدد ٣٧، ٢٠١٧/٨/٢١. مركز المعلوماتية القانونية في الجامعة اللبنانية.

الأجهزة إلى ملء الفراغ الحاصل في الحد الأقصى للتعويضات من خلال تعويض الأعمال الإضافية، الأمر الذي ساهم في اهتزاز وإضعاف هذه الأجهزة، لا سيما أنه قد تبين لنا أهمية الحفاظ على التوازن المالي بين أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية. وقد اتضح لنا بأن المشرع منح الصلاحية للمفتشين بأن يخبروا مختلف الإدارات العامة مباشرة للحصول على المعلومات والمستندات التي يحتاجوا إليها، وأن يطرحوا الأسئلة على الموظفين بصورة مباشرة وبدون واسطة، وأن المشرع لم يحدد أسلوب طرح الأسئلة، فيمكن أن يكون كتابة عبر كتاب استجواب، أو محضر استجواب، أو شفاهة.

كما تبين لنا بأنه يحق للمفتش أن يوجه الدعوة للموظفين مباشرة إلى الإدارة التي ينتمي إليها صاحب الدعوة، أو أن يوجه الدعوة مباشرة إلى الموظف المعني وهي الوسيلة الأكثر استخداماً، كما أنه لا مانع في حال عدم اعتراض الموظف أو رئيسه المباشر أن يوجه الدعوة إلى الموظف هاتفياً وذلك لتسهيل أمور التحقيق، وحينها ينظم الموظف إذن خروج قانوني في دائرته لتلبية الدعوة.

وفي حال رفض أحد الموظفين تلبية الدعوة، أو في حال عرقل أعمال التفتيش، نظم المفتش تقريراً بشأنه رفعه إلى رئيس الإدارة تمهيداً لاتخاذ عقوبات مسلكية بحقه.

واتضح لنا بأن المفتش، وعلى الرغم من النص بأنه يمكنه الاستعانة بالقوة الأمنية، إلا أن هذا النص غير مفعّل، لانعدام الآلية القانونية الواضحة لتحقيق ذلك، فالقوة الأمنية تعاون النيابة العامة كضابطة عدلية، وتأتّم بأوامرها. وبالتالي من المتوقع أن لا تلي طلب المفتش، ناهيك عن أن الطلب عبر الرؤساء التسلسليين قد يضيع الغاية من التحقيق.

وقد تبين لنا أن سجل المراجعات والشكاوى المكرس قانوناً والذي يعرض مرة على الأقل في الشهر على رئيس الإدارة وعلى المفتش الإداري المختص للإطلاع والتأشير غير مفعّل.

وأشرنا إلى أنه يحق للمفتشين إيقاف منح الإجازات أثناء التفتيش، وأن يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق، ومنها توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً، على أن يعلموا بهذا التدبير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص ليبيت في الأمر، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به.

كما اتضح لنا بأن ضعف أعمال الرقابة ناجم بدرجة كبيرة عن ضعف الإمكانيات اللوجستية، والخبرات لدى أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية.

وقد تبين لنا بأن ثمة شغور كبير في ملاك أجهزة الرقابة المسلكية، وقد تعالج المسألة من خلال تكليف موظفين في مراكز شاغرة في أجهزة الرقابة خلافاً للقانون، الأمر الذي أثر سلباً على مسار عمل هذه الأجهزة، فمن جهة سيكون المفتش أو المراقب المكلف رهن إشارة الجهة التي كلفته، التي تستطيع بأي لحظة إلغاء تكليفه، ومن جهة أخرى لا يمكن صرف التعويضات الضرورية لهذه المراكز لمن يشغلها خلافاً للقانون.

وتبين لنا بأن التقرير الذي يعده المفتش والذي يصدر بموجبه قرار العقوبة المسلكية مستند جوهري لا سيما في العقوبات المسلكية الناجمة عن مخالفات مالية.

وقد اتضح لنا أن للمفتش العام سلطة استئنابية في إبلاغ الموظف المؤاخذ نسخة عن التقرير أو يكفي بإبلاغه خلاصة عن التقرير، وليس بالضرورة كامل التقرير، أو أن يعدل عن إبلاغ الموظف المؤاخذ هذه المستندات إذا تبين له أنه سبق أن أعطى إفادة خطية أثناء التحقيق أو التفتيش معترفاً بما نسب إليه، أو صدرت عنه وثيقة أو علم بوجود وثيقة صادرة عن غيره، ولم يعترض عليها، وكانت تثبت الواقعة موضوع المؤاخذة بما لا يدع مجالاً للشك أو التأويل من قبل المفتش العام.

كما اعتبرنا بأن استخدام بعض العبارات في التحقيق لاستجواب الموظف بعد إبلاغه المآخذ المنسوبة إليه كعبارات "تضليل التحقيق" و"الطرق الملتوية"، لا تؤسم المحقق بعدم الحياد والموضوعية، فهذه العبارات من المتوقع أن يستخدمها المحققين للوصول إلى الحقيقة، فليس المطلوب التحدث مع الموظف المنسوبة إليه أخطاء في الاستجواب بعبارات الثناء، وكتب الاستجواب تتضمن اتهامات المطلوب من الموجهة إليه فيها عملاً بحق الدفاع.

أخيراً اتضح لنا بأن أكثر ما يضعف من تأثير نتائج عمل أجهزة الرقابة المسلكية في ضبط حسن سير العمل الإداري، يكمن في عدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة.

ثانياً : التوصيات

بعد أن عرضنا للتغرات التشريعية والواقع العملي لأجهزة الرقابة المسلكية، كان لا بد من بيان السبل الآيلة لمعالجتها، واقتراحنا معالجتها وفقاً لما يلي:

- إلغاء النص على الموافقة المسبقة من قبل الإدارة التي تمثل السلطة التنفيذية على ملاحقة النيابة العامة التي تمثل السلطة القضائية للموظفين العموميين. وتبرير ذلك أنه لا يجوز الحديث عن خلاف بين الإدارة التي تمثل السلطة التنفيذية والنيابة العامة التي تمثل السلطة القضائية في مسألة الملاحقة الجزائية للموظفين العموميين، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين هاتين السلطتين.

- إنشاء مجالس تأديبية خاصة يحال إليها المفتشين المركزيين والمفتشين الأعضاء في هيئات رقابية خاصة. وتبرير ذلك أن عملهم يتسم بذات الخصوصية التي يتسم بها عمل المفتشين الأعضاء في هيئة التفتيش المركزي، الذين استثناهم المشرع وأنشئ لهم مجالس تأديبية خاصة.

- ربط أجهزة الرقابة المسلكية بالسلطة القضائية، وإنشاء نيابة عامة إدارية، تشرف على عمل المفتشين في الإدارات العامة والبلديات، وتكريس مبدأ استقلال عمل أجهزة الرقابة المسلكية عن السلطة التنفيذية، وجعل هذا التعديل التشريعي جزءاً من مشروع قانون استقلال السلطة القضائية. وعدم جواز نقل المفتش من مركز عمله لأسباب مسلكية إلا بناء على قرار تأديبي مسلكي يخضع لرقابة السلطة القضائية، بحيث يتاح للمفتش في هذه الحالة اللجوء إلى وسائل الطعن المقررة قانوناً. وتبرير ذلك أن طبيعة عمل المفتشين، هي إجراء التحقيقات المسلكية في الإدارة العامة، واقتراح العقوبات المسلكية، وبالتالي، عملهم أقرب إلى عمل القاضي، وهم يقسمون بالله على تطبيق القانون وتحقيق العدالة كما القاضي.

لذلك كان من الضرورية تمتع المفتش بحصانة قانونية أثناء تأديته لمهامه، لأن اطمئنان أجهزة الرقابة أثناء تأدية عملها حاجة ماسة وضرورية لمكافحة الفساد الإداري في القطاع العام.

- إعادة النص على منح التعويض الخاص لأعضاء أجهزة الرقابة المسلكية، لأنها تشكل الأمان المادي الذي يؤهل المفتش لممارسة عمله الرقابي بصورة مستقرة.
- تخصيص قوة أمنية توضع بتصرف المفتشين بناء لطلبهم كلما دعت الحاجة لتأدية مهامهم المكلفين بها.
- إطلاع المفتش على المستندات بوجود أحد موظفي الإدارة المختصين.
- وتبرير ذلك أن وجود أحد موظفي الإدارة المختصين ينفي أي ادعاء لاحق من الإدارة بفقدان أو تعديل أو تلف أحد المستندات.
- أن يعمم التفتيش المركزي على الدوائر الحكومية تفعيل العمل بأحكام المادة ٩ من المرسوم رقم ٢٨٩٤ - صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩. المتعلق بسجل المراجعات والشكاوى.
- تحديد آلية دفع التعويض الإضافي للموظفين الذين يطلب منهم المفتش البقاء خارج الدوام الرسمي.
- إبلاغ المفتش بكافة طلبات منح الإجازة التي تقدم في الإدارة التي يتولى مراقبتها أثناء تأدية مهامه، لإبداء رأيه بشأنها.
- اعتماد إجراءات خاصة لإنجاز معاملات أجهزة الرقابة المسلكية، كإرسال المعاملة بصورة مباشرة إلى الجهة المعنية باسم المفتش، ومتابعتها بصورة مباشرة من قبله. أو تكليف أحد المفتشين الإداريين متابعة كافة طلبات المفتشين، وإعداد تقرير بالواقعة مع اقتراح توقيع العقوبات الفورية بحق المقصر، عملاً بأحكام الفقرة ٧ من المادة ١٦ من قانون ٥٩/١١٥ إنشاء التفتيش المركزي (الفقرة مضافة بقانون ٦٤/٢/٥) بعد تكليف الوقائع بأنها عرقلة لأعمال الرقابة والتحقيق.
- تطوير الهيكلية الإدارية لأجهزة الرقابة المسلكية بما يتناسب مع التطور التكنولوجي الحديث. حيث يلاحظ بأنه على الرغم من أن جوهر عمل الإدارات العامة المالية والهندسة والمكننة، فإن الهيكلية الإدارية لأجهزة الرقابة المسلكية محدودة من ناحية الرقابة المالية والهندسة، وشبه منعقدة من ناحية الرقابة المعلوماتية.
- اعتماد الآلية التالية لإعداد أجهزة الرقابة المسلكية:
 - ١- تأمين الاعتمادات اللازمة لإعداد أجهزة الرقابة المسلكية في الموازنة العامة.
 - ٢- أخذ رأي أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية.
 - ٣- أخذ رأي إدارة الأبحاث والتوجيه في مجلس الخدمة المدنية لجهة توحيد معايير إعداد أجهزة الرقابة المسلكية.
 - ٤- تنفيذ التلزيما بإشراف إدارة المناقصات.
- نقترح في هذا الإطار شمول صلاحية إدارة المناقصات كافة المناقصات التي تجرى في لبنان، بما فيها المناقصات التي تجريها البلديات.
- ٥- إبلاغ الجهات الرقابية التفتيش المركزي- بصورة مسبقة بأعمال مباشرة التلزيما لكي تتولى مراقبتها.
- ٦- مكننة أجهزة الرقابة المسلكية.
- وتبرير ذلك أنه كلما تم تبسيط سبل التواصل بين أجهزة الرقابة والإدارات العامة التي تتم مراقبتها كلما تعززت الرقابة.
- تقنين آلية العمل الإداري عبر كتيب إرشادات يلحظ في كافة التعاميم والمذكرات الإدارية، وتقنين الخبرات الإدارية والقانونية والهندسية والصحية المتوفرة في الإدارة العامة عموماً ولدى أجهزة الرقابة المسلكية خصوصاً.
- وتبرير ذلك أن هذا الإجراء ينظم العمل الإداري، ويجنب الإدارة التكرار في إنجاز العمل الإداري.
- إلزام موظفي الإدارات العامة ومن ضمنها أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية بإلقاء محاضرات كل بحسب اختصاصه وذلك بصورة دورية (شهرية- سنوية)، وذلك تحت إشراف التفتيش المركزي.
- تأمين دورات إلزامية لأعضاء أجهزة الرقابة المسلكية بهدف تطوير العمل الرقابي.
- معالجة الخلل في عدم تنفيذ توصيات أجهزة الرقابة المسلكية عبر:
 - أ- ترسيخ مبدأ الشفافية والعلانية في تنفيذ توصيات أجهزة التفتيش، وتوضيح وتبسيط الأصول القانونية التي ترقى إبلاغ أصحاب العلاقة بنتيجة شكواهم، وإبلاغ المفتشين بمصير تنفيذ توصياتهم.
 - ب- إعطاء القوة التنفيذية لتقارير مفتشي أجهزة الرقابة المسلكية.
 - ت- عدم الإعلان عن تقارير أجهزة الرقابة المسلكية قبل تنفيذها، باستثناء ما يتعلق بتأمين حق الموظف بممارسة حقه بالدفاع.
 - ث- إصدار قرار يوضح الأسباب القانونية التي أدت إلى عدم التنفيذ توصيات المفتشين.
 - ج- أخذ رأي أجهزة الرقابة المسلكية في تقييم أداء الموظفين.

ثالثاً: المقترحات لدراسات مستقبلية

عرض هذا البحث أهمية عمل أجهزة الرقابة المسلكية، وأنه على الرغم من أن المشرع سلك اتجاه نحو إصدار تشريعات تهدف لمكافحة الفساد، إلا أن ذلك لا يعني تخطي أجهزة الرقابة المسلكية في مكافحة الفساد، وانطلاقاً مما بدأنا به، من أن المشرع اللبناني أصدر في العام ٢٠٠١ قانون مكافحة تبييض الأموال، وتمويل الإرهاب رقم ٢٠٠١/٣١٨ ، وقانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٢٠١٥/٤٤، كما انضم لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في العام ٢٠٠٣ والمعتمدة بالقرار رقم ٥٨/٤ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القانون رقم ٢٠٠٨/٣٣، كذلك صدر قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم ١٨٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦ الذي عدل قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٩٩٩/١٥٤ ، أيضاً صدر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٠٢/١٠، وقانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٠٥/٠٨، وصدر قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد رقم ٢١٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٤/٠٨ . كما أقرت اللجنة المالية بتاريخ ٢٠٢١/٧/٧ مشروع قانون رفع السرية المصرفية عن القضاء والموظف العمومي، ويبحث حالياً مشروع قانون استقلالية القضاء وأجهزة الرقابة. وقد تبين لنا بأن مصطلح الفساد مع ما يتضمنه من مفهوم لغوي وديني وأخلاقي، بات له مفهوم قانوني وفقاً لقانون مكافحة الفساد في القطاع العام، لذلك فإننا نقترح دراسة واقع الفساد في

القطاع العام بين التشريعات التي ترعى عمل أجهزة الرقابة التقليدية في لبنان (التفتيش المركزي- ديوان المحاسبة- مجلس الخدمة المدنية) وقانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨.

المراجع

أولاً- المراجع العربية:

- مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين، دار المنشورات الحقوقية، صادر. م ٣٢-٥٣.
 - يوسف سعد الله خوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهد، الكتاب الثاني، الموظف العام، واجباته ومسؤوليته، حقوقه نهائية خدمته، ٢٠٠٤.
 - عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الإتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية والأجنبية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥.
 - فوزي حبيبش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، بيروت، ١٩٨٦.
 - وسام غياض، التحقيق والتحري والتفتيش في مجالات مكافحة الفساد الإداري والمالي، ٢٠١٣/١/١، مجلة الحياة النيابية، سنة ٢٠١٣ / عدد ٨٨، مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية تاريخ ٢٠١٧/١٠/٦.
- www.legiliban.ul.edu.lb

ثانياً- المراجع الأجنبية

- Terry Olson , Le contrôle du juge administratif sur les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires ; les principales procédures d'urgence devant le juge administratif, 4-decembre-2009
[Visite de la délégation du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne \(conseil-etat.fr\)](http://conseil-etat.fr)
- SECTION DU CONTENTIEUX, sur le rapport de la 5ème sous-section Séance du 27 janvier 2006
Lecture du 1er février 2006 No 271676M. T., 20-mai-2009.
54 - Procédure 54-07 - Pouvoirs et devoirs du juge 54-07-02 - Contrôle du juge de l'excès de pouvoir 54-07-02-04 - Appréciations soumises à un contrôle restreint [Analyse - No 271676 - M. T. \(conseil-etat.fr\)](http://conseil-etat.fr)
- Conseil d'État, N° 347704, ECLI:FR:CEASS:2013:347704.20131113, Publié au recueil Lebon ,
Lecture du mercredi 13 novembre 2013.
[Sanctions disciplinaires infligées aux agents publics \(conseil-etat.fr\)](http://conseil-etat.fr)

ثالثاً- المواقع الإلكترونية:

- www.legiliban.ul.edu.lb
- <https://www.annahar.com/article/529176-%>
- <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/4173-immunite-definition>
- <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/principe-d-immunite.php>
- www.arablegalportal.org/financial/lwasArticlesResults.aspx?SP=&SC

المبحث الأول : امتيازات أجهزة الرقابة المسلكية	
المطلب الأول: امتيازات تتعلق بمحاسبة وملاحقة أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية جزائيا وتأديبيا	
الفرع الأول: امتياز يتعلق بملاحقة المفتش جزائيا	
الفرع الثاني: امتياز يتعلق بملاحقة المفتش مسلكيا	
الفرع الثالث: امتياز يتعلق بقسم المفتش قبل مباشرته لمهامه	
الفرع الرابع: مدى تطبيق مبدأ استقلال أجهزة الرقابة المسلكية عن السلطة التنفيذية	
المطلب الثاني: امتيازات تتعلق بطبيعة المركز القانوني للعاملين في أجهزة الرقابة المسلكية	
الفرع الأول: امتيازات تتعلق بالقيود مفروضة على إجراءات نقل المفتش	
الفرع الثاني: امتيازات تتعلق بتحقيق الاستقرار المالي لأعضاء أجهزة الرقابة المسلكية	
أولا: امتيازات تتعلق بدوام عمل أجهزة الرقابة المسلكية	
ثانيا: امتيازات تتعلق بالحفاظ على التوازن المالي والمساواة بين أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية	
المطلب الثالث: امتيازات تتعلق بأصول التخابط الإداري لدى أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية	
الفرع الأول: إستثناءات على مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها المفتش مباشرة	
أولا: مخابرة المفتش الإدارات العامة	
ثانيا: اتصال المفتش بالموظفين	
ثالثا: دعوة المفتش الموظفين للاستماع إلى شهادتهم	
رابعا: رفع المفتش تقرير مباشر إلى رئيس الإدارة عن الموظف الذي عرقل التحقيق	
الفرع الثالث : إستثناءات على مبدأ التسلسل الإداري العامودي يطبقها المفتش بواسطة الغير	
أولا: إستعانة المفتش بقوة أمنية	
ثانيا: إطلاع المفتش على المستندات	
ثالثا: جمع المفتش المعلومات الشفهية	
الفرع الرابع: إستثناءات غير مطبقة على مبدأ التسلسل الإداري العامودي	
أولا: سجل المراجعات والشكاوى	
ثانيا: الطلب من الموظف البقاء خارج ساعات الدوام الرسمي	
ثالثا: طلب المفتش وقف منح الإجازات للموظف قيد التحقيق	
رابعا: اتخاذ المفتش تدبير بتوقيف الموظفين مؤقتا	
المبحث الثاني: تجاوز العقوبات التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية	
المطلب الأول: تجاوز العقوبات اللوجستية التي تعترض عمل أجهزة الرقابة المسلكية	
الفرع الأول: تجاوز عقبات إنجاز طلبات أعضاء أجهزة الرقابة المسلكية	
الفرع الثاني: تجاوز العقوبات التي تعترض إعداد أجهزة الرقابة المسلكية	
أولا: الأصول المقترحة لإعداد أجهزة الرقابة المسلكية	
ثانيا: متطلبات إعداد أجهزة الرقابة المسلكية	
المطلب الثاني: تعطيل تنفيذ تقارير أجهزة الرقابة المسلكية	
الفرع الأول: الطعن بإجراءات التحقيق	
الفرع الثاني: عدم تنفيذ توصيات المفتشين	