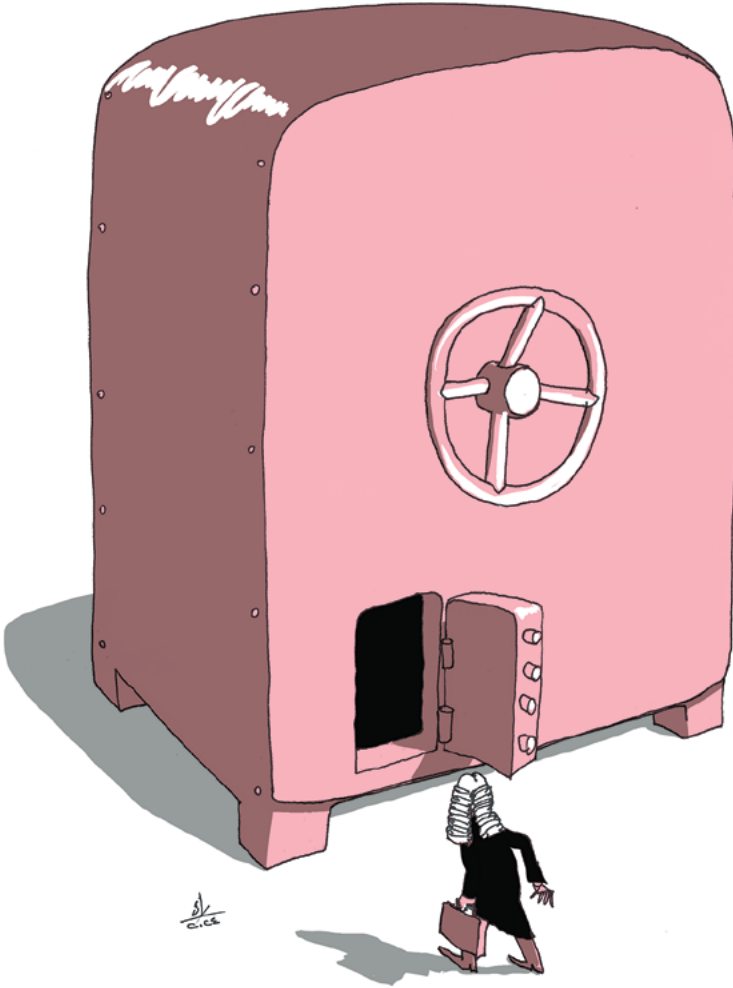


ورقة بحثية

ديوان المحاسبة المتعثرة

عمل مشترك: نزار صاغية وفادي إبراهيم ورازي أيوب وعائشة بن بلحسن



ورقة بحثية

ديوان المحاسبة المتعثرة

مفكرة القانونية

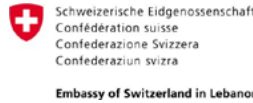
2024

شارك في الإعداد والتحرير: نزار صاغية وفادي إبراهيم ورازي أيوب وعائشة بن بلحسن
مراجعة: نزار صاغية
تدقيق لغوي: شادي القهوجي

الناشرة: المفكرة القانونية
info@legal-agenda.com
بناية جوزيف معوض 1970، الطابق الأول، شارع بني كنعان، بدارو - بيروت، لبنان.
هاتف/فاكس: 009611383606
www.legal-agenda.com

تصميم المطبوعة: علي نجدي
رسم الغلاف والرسوم الداخلية: رائد شرف
الخطوط المستعملة: Diba - 29lt Azer - IBM Plex Sans Arabic

تم إنجاز المحتوى والطباعة بدعم مالي من وزارة الشؤون الخارجية السويسرية والمحتوى لا يعكس بالضرورة وجهة نظرها.

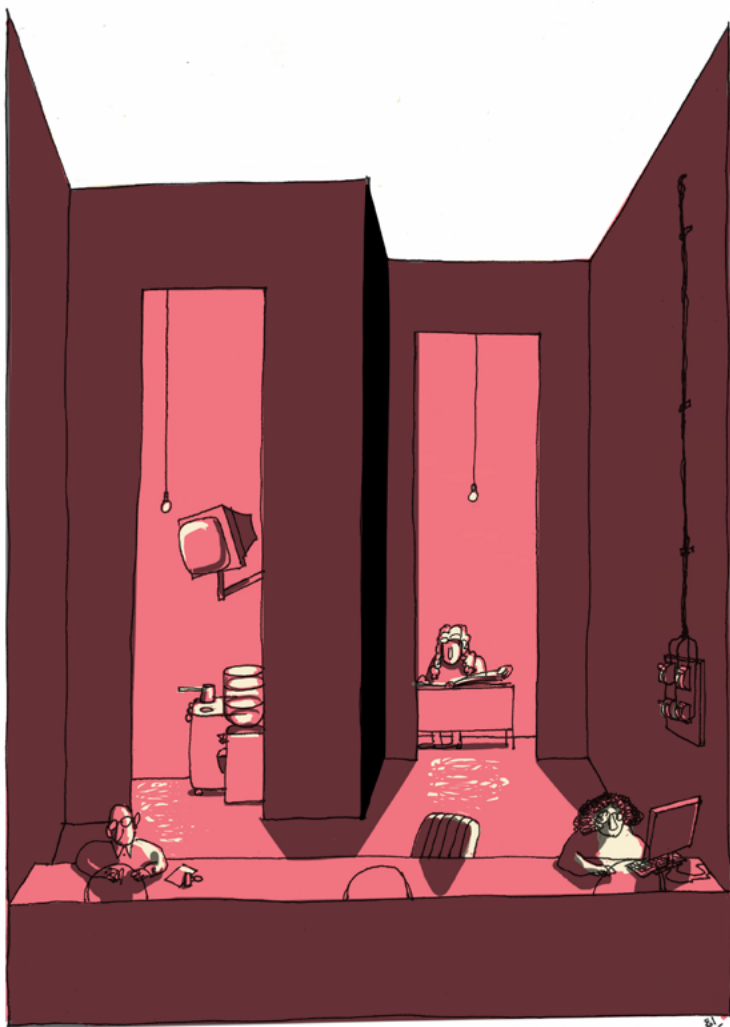


© حقوق الملكية 2024 للمفكرة القانونية

تسمح المفكرة القانونية بصفتها مالكة هذه المطبوعة بنسخ أي جزء منها أو تخزينه أو تداوله، على أن يتم ذلك لغايات غير تجارية ومن دون أي تحوير أو تشويه، وعلى أن يُذكر بشكل واضح وجلي، في كل مرة، اسم المفكرة القانونية.

المحتوى

- 12 مقدمة: ديوان المحاسبة المتعثرة
- 16 الفصل الأول: نافذة على تاريخ نشوء ديوان المحاسبة
«ديوان المحاسبة» في جمهورية ما قبل الطائف: حكاية إنشائه كجزء من إصلاحات ما بعد
الاستقلال (رازي أيوب) 18
- 52..... الفصل الثاني: عينٌ على تنظيم ديوان المحاسبة وآليات عمله (نزار صاغية وفادي إبراهيم)
- 54..... مجلس الديوان ليس سيّد نفسه
- 60 الهرميّة تهدّد الاستقلالية الخارجية والداخلية للديوان
- 69..... الشغور الدائم في ديوان المحاسبة: إجراءات معالجة الحرب يعطلها نظام السّلم
- 75 كيف تصبح قاضيًا ماليًا؟
- «التقارير السنوية» سنوية أم مُناسباتية؟ أداة مفقودة لتفعيل الرقابة المؤسّساتية
والاجتماعية 84
- 92..... الرقابة المُسبقّة: ضمانة هنيئة تكاد تتحوّل إلى عبء
- 104 التقارير الخاصة لديوان المحاسبة: فعاليّة لا تنفي ضرورة التنظيم
محاكمة المخالفات المالية للموظّفين العامّين
- 110..... كيف نفعّل المحاكمة؟ وكيف نضمن عدالتها؟
- 116..... الرقابة على الحسابات بين اللارقابة والرقابة المُتأخّرة جدًّا
- 122..... مشروع إعادة تنظيم ديوان المحاسبة: إصلاح مُجتزأ تحت سقفٍ مُتدنٍّ
- 132 الفصل الثالث: مُذكّرة حول المعايير الدولية المعتمدة في تنظيم الأجهزة العليا للرقابة ...
- مُذكّرة حول المعايير الدولية لمنظمة الإنتوساي: أسئلة وأجوبة دعمًا لمساعي إصلاح ديوان
المحاسبة في لبنان (عائشة بن بلحسن) 134



8/2
-06

مقدمة

ديوان المحاسبة المتعثرّة

في العام 2018، نشرنا [عدداً خاصاً](#) تحت عنوان: «القضاء العدلي، على أنقاض الاستقلالية». وفي العام 2020، نشرنا [عدداً خاصاً](#) آخر تحت عنوان: «القضاء الإداري: من يحمي الدولة ومن يدافع عنها؟». وها نحن اليوم، ننشر ورقة بحثية مُكمّلة لهما، تتناول القضاء المالي الذي يُختزل حالياً بـ «ديوان المحاسبة»، وهي تسمية مأخوذة من الحقبة العثمانية، ويمثّل القضاء الذي يتولّى الرقابة على الشؤون المالية في القطاع العام، فضلاً عن النظر في الجرائم المالية. وفيما تكثّر تجارب المواطنين أمام القضاء العدلي الذي يُعنى بالقضايا المدنية والجزائية، فإنّ معرفتهم تبقى محدودة في ما يتّصل بالقضاء الإداري الذي يتولّى النظر في شرعية القرارات الصادرة عن السلطات والإدارات العامة ومسؤولياتها، وتكاد تنحصر في ما يتّصل بديوان المحاسبة، بتسميته وبعض قراراته القليلة التي قد تصل إلى الرأي العام.

وتماثلاً مثل أعمالنا السابقة، لا يأتي هذا العمل كردّة فعل على إجراء قضائي في إطار قضية معيّنة، ولا هو مرتبط بطرف مُعيّن (كما يحصل غالباً عند التداول بالقضاء في الإعلام)، بل يضمّ خلاصة مراقبتنا في مجال تنظيم هذا القضاء التي نُقدّمها كأسباب مُوجبة للإصلاحات التي نقترحها، كلّ ذلك ضمن خطتنا لإصلاح قطاع العدالة في لبنان.

فما هو الجهاز الذي يتولّى إدارة شؤون ديوان المحاسبة ويضمن استقلالية قضائه وحسن سير العمل فيه؟ وهل هو مستقلّ إزاء السلطة السياسية، أو هو تطبيقٌ جديدٌ [لنموذج مجلس القضاء الأعلى](#) الذي يُعدّ بمثابة ذراع لهذه السلطة داخل القضاء العدلي أكثر ممّا هو حاجٍ للقضاة العدليين في وجهها؟ وكيف يتمّ تعيين القاضي المالي وترقيته ونقله ومساءلته، إلخ؟ وما الضمانات التي تتوقّف له على طول مساره المهني؟ وأيّ مكانة للاعتبارات الطائفية والجنديرية في مختلف هذه المسائل؟ وما هي التدابير التي تستخدمها السلطة السياسية لاستمالة القضاة أو استبعادهم؟

وبما لا يقلّ أهمّيّة عن ذلك، ما هي الصلاحيات القانونية والفعليّة للديوان؟ وتحديدًا، أيّ الجهات تخضع لرقابته؟ وما طبيعة الرقابة التي يمارسها وما تجلّياتها؟ وما مدى ملاءمتها المعايير والمبادئ

والإعلانات الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي)؟ والأهم، ما سُئِلَ تفعيلها؟ هذا ما يقودنا إلى دراسة أصول المراقبة المُسبِّقة أو تنظيم التقارير السنوية والخاصة، ومدى انتظامها. وبالطبع، يبقى أيّ سؤال بشأن فعالية الرقابة المنوطة بالديوان منقوصًا من دون التطرُّق إلى مسألة الشغور المُزمنة ومُسبِّباته، وهي المسألة التي تحوّلت إلى ذريعة تشريعية استخدمها المجلس النيابي تكررًا لتمرير موازنات عامة من دون قطع حساب، خلافًا للدستور، ومن دون أيّ مسعى جدّي لمعالجتها.

وأخيرًا، ما الإجراءات المطلوبة لضمان شروط المحاكمة العادلة داخل الديوان الذي لا يزال يعمل وفق أصولٍ لم تشهد أيّ تطوير منذ عقود، ويبقى تاليًا بمنأى عن مُجمل الإصلاحات التحديثية الحاصلة في الدول التي اعتمدت النظام القضائي الفرنسي؟

هذه هي نماذج عن بعض الأسئلة التي نطرحها ضمن المقالات المنشورة في هذه الورقة البحثية، وقد سعينا من خلالها إلى التركيز على الأسباب البنوية لتخلُّل العمل القضائي بمعزل عن الأحداث المُتفرِّقة أو المُنعزلة، وصولًا إلى سدّ نقص معرفي في هذا المجال. وعليه، تمثّل هدفنا الأوّل من هذا العدد في تمكين كلّ مهتمّ بالشأن القضائي من التعرُّف، عن كثب، إلى تفاصيل البيئة المهنية التي يعيش فيها القضاة الماليون، وكذلك المُراقبون ومُدقِّقو الحسابات العاملون فيه، والأهم، التعرُّف إلى أبعادها وتأثيراتها على عمل الديوان برُمَّته. ففيما تشخّ الدراسات والأبحاث بشأن تنظيم القضاء عمومًا، فإنّها تكاد تضمحلّ في ما يتّصل بالقضاء المالي.

أمّا الهدف الثاني، والذي نأمل في تحقيقه أيضًا، فيتمثّل في نجاحنا في تحسيس الرأي العام حيال مخاطر بعض الممارسات المُعتمَدة في مجال تنظيم القضاء المالي، تمهيدًا لاستنهاض القوى والفئات الاجتماعية لجبّتها. فبمعزل عن ظروف أيّ قضية قضائية، ثمة واقع خطير لا بدّ من أن نتوقّف عنده كما نتوقّف أمام «فِرَاعة»، وهو سواد ثقافة التغوّل على صلاحيات القضاء أو التدرُّج في أعماله. ومن نافل القول إنّ مؤدّي هذه الممارسات في عمل القضاء المالي هو تحصيل الإدارات العامة إزاء المراقبة والمُساءلة القضائية، مع ما يستتبع ذلك من استغلال للسلطة وانتهاك للشرعية. وبالطبع، تصبح هذه الأسئلة أكثر إلحاحًا بالنسبة إلى الفئات أو القوى الأكثر تضرُّرًا من هذا الواقع، أو التي يُنتظر منها، بفعل وظائفها، دور أكبر في مجال القضاء. فأج دور للمنظّمات الحقوقية التي تكافح الفساد أو تدافع عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وتختبر يومًا بعد يوم

محدودية عمل القضاء في ظلّ غياب الضمانات القضائية؟ وأيّ دور للجامعيّين في تطوير أبحاث علمية حول استقلال القضاء وشروط المحاكمة العادلة وأصول الرقابة، هم الذين غالبًا ما يدرّسون قرارات المحاكم بقطع النظر عن ظروف اتّخاذها؟ ولا ننسى دور الإعلاميين والأحزاب السياسية في تكوين رأي عام حول أبعاد ممارسات التّدخّل في القضاء ومخاطرها الجسيمة على الحرّيات العامة ومشروع تشكّل الدولة.

وإذ نقول ذلك، فنحن لا نتوهّم إطلاقًا حجم الصعوبات والعوائق التي قد تعترض أيّ مشروع إصلاحيّ (الأصحّ أيّ معركة إصلاحية)، وتحديداً في المجال القضائي، وبخاصّة في ظلّ الظروف المعيشية الخانقة وما تفرزه من تداعيات إضافية، ولكننا ندرك، في الوقت نفسه، أنّ أهمّية المسألة في تشكّل دولة الغد تُحتّم علينا خوض غمارها.

الفصل الأول
نافذة على تاريخ نشوء ديوان
المحاسبة

«ديوان المحاسبة» في جمهورية ما قبل الطائف: حكاية إنشائه كجزء من إصلاحات ما بعد الاستقلال

رازي أيوب

يتتبع هذا البحث ظروف إنشاء ديوان المحاسبة وتطوره منذ اقتراح إنشائه، مرورًا بحرب 1975-1990، وانهاءً بمساعي معالجة ديولها لإعادة إطلاق عمل ديوان المحاسبة. ولهذه الغاية، تفحصنا عددًا كبيرًا من الصحف والمنشورات والوثائق الصادرة في فترات تاريخية ممتدة منذ عهد الانتداب وحتى العام 1992. وقد لاحظنا في هذا السياق أربعة أمور أساسية: (1) كانت التطورات المفصلية في تشريع الديوان وتنظيمه تأتي، في كلِّ مَرَّة، ضمن سياق تنظيمات وتشريعات أخرى تتعلق بالإدارة العامة؛ و(2) كانت التشريعات المتعلقة بالإدارة، تُقدَّم في كلِّ مَرَّة على أثرها استجابة لمطلب «الإصلاح الإداري»، وهو المطلب الدائم منذ الشروع في التنظيمات الإدارية في عهد الانتداب الفرنسي (السيّد حسين، 2010، ص 437)، حتّى العمل على خطة تحديث جدي للإدارة في عهد فؤاد شهاب (1958-1970)¹، إلى أن عادت ثنائية التطهير- التوظيف مجددًا تحكم مقاربة الحكومات في التعاطي مع الإدارة. (3) لم تكن الاستجابات لمطلب الإصلاح الإداري لتحصل بعيدًا عن سياق الحراك الاجتماعي، ونذكر في هذا الصدد ثلاث محطات أساسية: عام 1945، وقد شهد أطول إضراب عمّالي في تاريخ لبنان، ثمّ انتفاضة 1952، وثورة 1958. (4) كانت مُجمَل الإصلاحات الجديّة - بما فيها تشريعات ديوان المحاسبة - تحصل بدفعٍ من إحدى الشخصيات السياسية البارزة، من عبد الحميد كرامي إلى كمال جنبلاط إلى خالد شهاب وفؤاد شهاب، وتأخذ عمومًا المنحى نفسه، بالرغم من تنوّع التوجُّهات السياسية لدى كلِّ منهم.

بناءً على تلك الملاحظات، سعينا إلى وضع المراسيم والتشريعات المرتبطة بديوان المحاسبة في سياق التطور التاريخي لانتظام إدارة الدولة (أو تحلُّلها)، وهو التطور القائم على ثنائية الفساد/ الإصلاح الإداري التي أخذت حيزًا واسعًا من الجدل العام منذ الانتداب وحتى اليوم. عمليًا، تركّزت معظم مساعي الإصلاح، أو «قصة إبريق الزيت» كما كانت تصفها صحف الأربعينيات، على إصلاح

1. يُشار إلى 12 سنة من عهد الشهابية، على اعتبار أنّ عهد الرئيس شارل حلو شكّل امتدادًا لعهد الرئيس فؤاد شهاب.

الفساد من دون إصلاح ركّنه الأساسيين، وهما الزبائنية والتطيف، من خلال التطهير والتوظيف بدلاً من تعزيز أجهزة الرقابة، أي إجراء إصلاحات شكلية أو مجتزأة، حتى تمكّنت خطة شهاب التحديثية من ضرب الزبائنية وتعزيز الأجهزة الرقابية. ومن هذه الأجهزة ديوان المحاسبة.

وللإحاطة بما تقدّم، توسّعنا قليلاً، أوّلاً، في الحديث عن مؤسسة الزبائنية في الإدارة وتطيفها (1920-1945)، لأنّ ذلك شكّل أحد أهمّ أسباب النقمة الشعبية، نظراً إلى تعطيل مصالح الناس من جهة، والغبن بحقّ من يستحقّون الوظائف بسبب المحسوبيات من جهة أخرى. وقد جرت محاولات استيعابية للنقمة الشعبية بالإعلان عن توجهات لإصلاح الإدارة.

سردية مؤسسة الزبائنية والتطيف (1920-1945)

خلال فترة إنشاء لبنان الكبير، تقول السردية، «أظهر اللبنانيون، على وجه العموم، استعداداً لقبول الإصلاحات الإدارية التي أراد الفرنسيون إجرائها، والتي عاد الفضل الأكبر فيها إلى روبر دي كيه، الأمين العام للمفوضية الفرنسية» (صليبي، 1991، ص 210). أوجد دي كيه أول جهاز إداري من خزيجي المعاهد الفرنسية والكاثوليكية في لبنان، وبقي بعض هؤلاء في مناصبهم بعد فترة الاستقلال. وتمأسس الفساد في الإدارة مدّك كوسيلة وأسلوب حكم اعتمده الفرنسيون -وقد انتظرنا إلى ما بعد انقضاء عهد الانتداب ليُكشّف حجم فساد الإدارة في الكتب وفي الصحف اليومية-. وقد تحدّث الصحافي إسكندر الرياشي عن كيفية استخدام الزبائنية والرشاوى كأداة لتوطيد نظام الانتداب ودرء المقاومة الشعبية له (أو «شراء لبنان من قبل عمّال فرنسا» حسب تعبير الرياشي) ولخصّ قائلاً: «ابتاعت فرنسا الانتداب عندنا، قبل العاطفة وقبل التقاليد الفرنسية-المارونية، بالجنبيات المصرية، التي كانت عملة الفرنسيين الرسمية عندما وصلوا مع الإنكليز في تشرين الثاني 1918 إلى البلاد اللبنانية» (الرياشي، 1953، ص 19)².

في 23 أيار 1926، صدر الدستور اللبناني في عهد المفوض السامي هنري دي جوفينيل، ونصّ في المادة 87 منه على وجوب إنشاء ديوان للمحاسبة، السلطة التي من المفترض، وفق الديمقراطية الحديثة (حينذاك)، أن تراقب حسابات الوزارات والإدارات والبلديات، عملاً بمبدأ الفصل بين

2. وتلا ذلك اعتراف خطير من الكاتب مفاده أنّه كان في رأس الذين كلّفهم المفوضية الفرنسية في بيروت بصرف ملايين الجنيّات للدعاية للفرنسيّة، وتطرق بعدها إلى رموز الانتداب الذين استمروا في السلطة، قال «يجب علينا أن نفرّ للفرنسيين بمكرمة نبيلة، هي أنّهم لم يفضحوا الذين انقلبوا عليهم في ما بعد، بل أرسلت المفوضية الفرنسية سنة 1941 أوراقها وسجلاتها تحرقها في أتون النار...».

السلطات. لكن يبدو أن تطبيق هذه المادة لم يكن على سُلّم أولويات الفرنسيين، بخاصة أن إدارة الانتداب كانت تعمل على بناء شبكات زبائية في لبنان وغيره من المُستعمرات. وكان الدستور «أعطى المفوض السامي الفرنسي الحق في نقض جميع القوانين التشريعية الأساسية التي لا يوافق عليها» (صليبي، 1991، ص 213). كما كان المفوض السامي يعين مستشارين فرنسيين يمارس عرهم رقابة على جميع مستويات الإدارة. بالتالي، بقي قانون المحاسبة -القديم (1923)- طوال عهد الانتداب من دون الهيئة الإدارية التي تطبّقه (أي ديوان المحاسبة). وكان لافتاً بعد الاستقلال، استمرار رموز الحكم الفرنسي البائد في مواقعهم في السلطة والإدارة³، وفي طليعتهم رئيس الجمهورية بشارة الخوري (1943-1952)، وقد مُدّت رئاسته ثلاث سنوات)، بالرغم من الفضائح التي بدأت تطفو حول مأسسة الانتداب الفرنسي الفساد والزبائية في الإدارة والسياسة، وهذا ما نستشقه من مناقشات المجلس النيابي تلك الفترة، ومن خلال رصدنا الصحف التي كانت تنقل فضائح الفساد وواقع المحسوبة والتطيف من جهة، وتنقل تملُّم الناس من سوء إنجاز معاملاتهم من جهة أخرى.

في المحصلة، ترك لنا الانتداب ميراثين ثقيلين: الأول، هو النهج المُتَّبِع في توطيد الحكم من خلال استتباع مجموعة من الزعامات قادرة على إيصال نسبة من نواب البرلمان مُرَّجحة في القرار، وتحكُّم رأس السلطة في طرق التمثيل، وترويج هذا الأمر أمام الرأي العام على أنه «ممارسة للديمقراطية»؛ والثاني، إجراء تشكيلات إدارية وفق مصالح زبائية طائفية، أدت إلى استقواء المسؤول الإداري بالمسؤول السياسي على حساب أخلاقيات الإدارة وإنتاجيتها (السيد حسين، 2010، ص 413). وبقدر ما كان الموظف قلقاً بشأن الحفاظ على وظيفته أو الارتقاء فيها، كان يلجأ إلى المسؤول السياسي لحمايته (السيد حسين، 2010، ص 438). وقد أذن الفرنسيون بتجربة قصيرة مختلفة بين عامي 1932-1934، حصلت خلالها إصلاحات في النظم الإدارية والمالية، وكانت مُرضية للرأي العام، بالرغم من تعليق الدستور في تلك الفترة (صليبي، 1991، ص 224).

3. هذا ما حاولت الصحف استخلاصه، وكذلك العديد من المراجع حول عهد الاستقلال، ومنها على سبيل المثال كتاب «لبنان في عهد الرئيس شمعون» للصحافي عبد الرحمن الحصّ (1953) الذي ورد فيه أن «النفر الذين مهدوا للاحتلال سبيل التحكُّم والسيطرة في بلدهم فمهد لهم الاحتلال أسباب الجاه والقوة والنفوذ، هذا النفر بقي بعد أن زال الاحتلال وغربت شمسها عن لبنان، بقي لا يخفي ويتوارى بل لسيطر وتحكَّم بقوة المال، وبقوة الجاه والنفوذ، وبقوة رجال الفتوة» القضايات، بقي هؤلاء لتوجيه سياسة لبنان ومصالح لبنان وفق أهوائهم ومصالحهم، فحازوا أموال الشعب واكتسبوا الثروات من غير سبيلها المشروعة، وجمحوا في طريق الحصول على المادة، ونسوا أن الشعب يسمع ويرى...»

... في 5 حزيران 1944، أصدرت حكومتنا لبنان وسوريا بياناً مُشترَكاً عن تسلّمهما السلطات التي كان يمارسها الانتداب باسم البلديّين⁴، فكان لبنان يتسلّم مصالح الإدارة تبعاً، تطبيقاً للاتفاق المعقود في 22 كانون الأوّل 1943. وخلال نصف عام، حتّى مطلع عام 1945، كان الحكم متعزّزاً، تشوب الإدارة مشكلات جمة⁵، وهذا ما عبّرت عنه صحف تلك الفترة، إذ أشارت جريدة العمل⁶ مثلاً، في نهايات عام 1944، إلى أنّ الحكومة عاجزة، ولذا تتبع «الخطة التقليدية في الإرضاء والإغضاب، وهناك العثرات الناجمة عن الرغبة في الاستئثار والجنوح والتشقي». هذا ما أشارت إليه أيضاً جريدة النهار عن عهد رياض الصلح، فكتب جبران تويني (الجدّ ومؤسّس الجريدة)، في بدايات عام 1945، أنّ الإدارة تراخّت في عهده، «وانتشرت المحسوبية في الدوائر، فاختلّ نظام المعاملات واحتلّ السماسرة أروقة الدواوين»⁷. كما أوضح مقالٌ آخر تشقّي السماسرة في الإدارة، رابطاً الظاهرة بظروف الحرب الاستثنائية، قال «ماغت القوانين الضابطة إلى حدّ أنّها خرجت من مجراها الطبيعي وفقدت الصفة الرئيسية والطابع الأساسي: فلم تقسط بين الناس بالمساواة»⁸.

فترة إعداد مشروع قانون المحاسبة العمومية الجديد (1945)

لم يكن لدى حكومة رياض الصلح برنامج واضح لقيادة تلك الفترة، وطمى هم السياسة الخارجية وحلول الاستقلال لديها على بقية الاعتبارات. وسرعان ما تجاوز الرأى العام رمزية «رجالات الاستقلال» بفعل سوء إدارتهم للمرحلة، وقد عبّر عن ذلك جبران تويني في جريدة النهار، بداية عام 1945، في إثر استقالة حكومة الصلح الثانية، بقوله إنّ الاستقلال أسمى «من أشخاص أرادوا أن يربطوا أسماءهم به»⁹. كانت أخبار الإضرابات والاعتصامات في صحف المنتصف الثاني من الأربعينيات شبه يومية. وقد أتت تسمية عبد الحميد كرامي للحكومة الثالثة بعد الاستقلال استيعاباً

4. أين نحن من سلطاتنا الوطنية؟. جريدة العمل، 14 كانون الأوّل 1944.

5. الحالة الداخلية لا تدعو للرتباح. جريدة العمل، 14 كانون الأوّل 1944.

6. التابعة لحزب الكتائب الحديث النشأة (1936).

7. جبران تويني. قال لي صاحبي!. جريدة النهار، 17، 18، 19 كانون الثاني 1945.

8. وأسهب تويني في مقاله، الذي نشرته النهار على أربعة أيام متتالية، في سرد الفصائح التي تخلّها عهد رياض الصلح. ثمّ تحدّث عن نائبه في الوزارة حبيب أبي شهلا وتشكيله للمحاسب في الإدارة «فقد كان منزله وديوانه يفضان بطلاب الحاجات (...) فكم عتبن من الفوظفين وكم رقي»، ولكن تويني قال إنّّه لم يتخذ قراراً «إلا تحت ضغط، إلهاً بأتمه من فوق وإلهاً من تحت...»

9. أف لهؤلاء السماسرة. جريدة العمل، 18 كانون الثاني 1945.

وتحدّث المقال عن انتهاز من جهة، وغبن من جهة أخرى، وأنّ الربح كانت مؤاتية للسماسرة الطامعين بسبل كسب سهلة، وتابع «ومن المؤسف أن يكون معظم أولئك السماسرة من طبقات في المجتمع تدعي أنّها أرق طبقاته». وأضافت الجريدة إلى ذلك قدرة الطاقة البشرية المتاحة على تحمّل الأعباء، قالت «كيف يستطيع الوزير مثلاً أن يهتم في وقت واحد بسياسة وزارته العليا وسياسة التوظيف والمداخلات والمراجعات؟».

9. الاستقلال - خوف في غير محلّه. جريدة النهار، 10 كانون الثاني 1945.

للنقمة الشعبية، واشترطت الكتلة الوطنية¹⁰، للاشتراك في الوزارة، أن يكون تمثيلها مساوياً لتمثيل الكتلة الدستورية¹¹، وفقاً لجريدة النهار¹². وإذ طرحت الكتلة مطالب إصلاحية من 15 بنداً¹³، جاء في البند العاشر منها «تأليف ديوان محاسبة لضبط حسابات الدولة ومنع الإسراف والمصاريف غير القانونية». وعولجت عقدة التأليف بطرح حكومة من ستّة، مع أعضاء من خارج المجلس، ثلاثة منهم مُقَرَّبون من الكتلة الدستورية¹⁴، في حين لم تتمثل الكتلة الوطنية في الحكومة. لكن، في جلستهم الأولى، درس الوزراء عريضة نواب الكتلة الوطنية، ووجدوا أنّ تحقيق معظم ما تضمّنته مفيد وضروري، فقرروا الأخذ ببعض المطالب وذكرها في البيان الوزاري¹⁵.

نالت الحكومة الثقة، وجاء في بيانها أنّ الإدارة اللبنانية مرهقة بعدد من الموظّفين، واعدةً بوضع ملاك نهائيّ لموظّفي الدولة يحدّد فيه عددهم وترُاعى فيه الكفاءة في الترقيات. وأضاف [البيان](#) ما حرفيته: «ستحقّق حكومتنا مشروع توسيع الصلاحيات لكبار الموظّفين، لقاء تحمّل التّبعة والمسؤوليات في أعمالهم». وبدت كلّ القوى مُلتقّة حول المطالب الشعبية في تحقيق الإصلاح الإداري. وفي بضعة أيّام، شرعت الحكومة في تنفيذ بيانها من خلال تشكيل عدد من اللجان لتنفيذ المهامّ الإصلاحية، فتشكّلت مثلاً إحدى اللجان التي لا يُعرف من أسماء أعضائها إلاّ الوزراء، ومهمتها إعداد تقارير لرئيس الحكومة حول حياة كلّ مُوظّف في الدوائر البارزة¹⁶. وكانت لجنة أخرى قد تألّفت في عهد الحكومة السابقة لإعداد مشروع خاص للتنظيم الإداري، باشرت عملها في 24 كانون الثاني - لم يُنفذ مشروعها¹⁷. كما تشكّلت لجنة تضمّ معظم مديري الدولة، لغاية وضع نظام جديد للدوائر العامة، قضت «بتحديد عدد الوظائف في كلّ وزارة¹⁸. ونقل مصدر لجريدة النهار عن الحكومة أنّها ترى وجوب «الإسراع بالعمل في الحقل المالي بإنشاء ديوان المحاسبة لتصبح المعاملات المالية أكثر انتظاماً وسهولة التدقيق». وأشار إلى أنّ مُوظّفي الديوان سيؤخّذون بالامتحان من ضمن الموظّفين المُسجّلين في ملاك الدولة¹⁹.

10. تأسست عام 1936 - وقد تزعمها الرئيس إميل إده.

11. أي «حزب الأتحاد الدستوري» الذي أسسه بشارة الخوري عام 1934.

12. عبد الحميد كرامة بشكل الوزارة الجديدة. جريدة النهار، 11 كانون الثاني 1945.

13. منها مثلاً استعادة هيبة الحكم والقانون، ومحاربة الغلاء، ومنع الاحتكارات الجديدة ومراقبة القديمة.

14. يُضاف إليهم أحمد الأسعد، ونقولا غصن، ورئيس الوزراء عبد الحميد كرامي.

15. أوّل «مجلس وزارة» في السراي. جريدة النهار، 12 كانون الثاني 1945.

16. لجنة خاصة لدرس أحوال الموظّفين. جريدة النهار، 25 كانون الثاني 1945.

17. اجتماع لجنة التنظيم الإداري. جريدة النهار، 26 كانون الثاني 1945.

لجنة التنظيم الإداري. جريدة النهار، 27 كانون الثاني 1945.

18. نظام الدوائر العامة الجديد. جريدة النهار، 29 كانون الثاني 1945.

19. الحكومة تشرع في تنفيذ بيانها الوزاري. جريدة النهار، 27 كانون الثاني 1945.

ثمّ أحوّلت الحكومة إلى المجلس النيابي في 8 حزيران 1945 مشروع قانون للمحاسبة العامة، إلّا أنّ هذا الجهد لم يكتمل بفعل الإضرابات الطويلة التي جرت في النصف الثاني من عام 1945، ومن بينها أطول إضراب عمّالي شهده لبنان في تاريخه. حاول عدد من النوّاب استغلال الأزمة، ووقّعوا على عريضة طالبوا فيها بتعديل الوزارة لتوسيعها، مع بقاء الرئيس الحالي. وكان «القائمون بهذه الحركة هم السادة رياض الصلح والأمير مجيد إرسلان وفريق من الوزراء السابقين»²⁰. لكنّ كرامي قدّم استقالته بعد تعرّض العمّال للاعتداءات والاعتقالات على يد الدرك (البواري، 1986، ص 229)، فيما بقي قانون المحاسبة قابلاً في جوارير المجلس النيابي، على اعتبار أنّ ديوان المحاسبة لم يكن منظماً تنظيمًا وافيًا، ولم يكن قادرًا على القيام بالمهامّ التي سُوّكل إليه. فقد تبيّن لدارسي المشروع أنّ صلاحية الديوان شملت «النظر بقانونية المعاملات المُخصّصة بتحقيق الضرائب والرسوم وصحّة تحصيلها وانطباقها على قوانين الجباية، وبصحّة صرف النفقات واستعمال الموادّ والأدوات، وصحّة الحسابات المُقدّمة من المُحاسبين وما إلى ذلك». لذلك، تمّ التوقّف عن درس المشروع، وعُهد مُجددًا إلى «لجنة مُؤلّفة من مدير العدلية العام ومعاونيه ومدير المالية العام ورئيس قسم ضريبة الدخل بإعداد مشروع قانون المحاسبة العامة».

مماطلة حكومة سامي الصلح بالإصلاحات تُصعّد النقمة

تألّفت حكومة جديدة بدلًا من حكومة عبد الحميد كرامي المُستقيلة في آب 1945، استبشر فيها الناس خيرًا، نظرًا إلى أنّ رئيسها سامي الصلح كان يقَدّم مطالبات مُطوّلة حول الإصلاح الاقتصادي والإداري والاجتماعي²¹. ولكنّ بيان الحكومة اكتفى في موضوع الإدارة بالقول إنّها ترمي إلى إصلاحها وإيّته «لن يكون إرهاق للموازنة بتضخّم عدد المُوظّفين»، ولم تظهر لاحقًا أيّة بوادر إصلاحية. وشرح مقال في جريدة النهار كيف جرى التسويق والمماطلة في إقرار الإصلاحات، فكانت تُعقد اللجان النيابية جلسة مثلًا لا يكتمل فيها النصاب فتؤجّل أعمالها. وانطبق نمط «الاستهتار» على مجلس النوّاب ككلّ؛ فحين كانت تُطرَح عليه مشاريع القوانين «تجد النوّاب مُتحمّسين في النصف ساعة

20. الوزارة بين البقاء والتعديل والاستقالة. جريدة النهار، 19 حزيران 1945.

21. أنظُر على سبيل المثال التقرير الذي قدّمه في المجلس النيابي في نيسان 1945 حول الموازنة العامة. وقد رأى فيه أنّ الحكومة «لم تستطع أن تنهّج سياسة رشيدة في رسم خططها الاجتماعية والاقتصادية للفترة التي تلي خلاص الحرب»، وأشار إلى أنّ التضخّم المالي يوجب على الحكومة أن تتخذ تدابير استثنائية عادلة للوصول إلى حالة من الاستقرار، وطالب الصلح بتعزيز القطاعات الإنتاجية بدلًا من الاعتماد على الحوالات المالية التي تردنا من المهاجرين. وسأل عن التدابير التي اتّخذتها الحكومة لمنع تسرب رؤوس أموالنا إلى الخارج. كما دعا إلى وضع أسس للإصلاح من خلال: توسيع شبكة المواصلات، والقضاء على موجات الغلاء، وتزليل الأجور في السكن، وتوقيف تضخّم العملة، والاستفادة من الثروات الطبيعية، واتباع سياسة إنشائية جديدة، وافتتاح المدارس النموذجية الحديثة، والمستشفيات والإصلاحات... الدور التشريعي الخامس - العقد العادي الأول سنة 1945 محضر الجلسة الخامسة.

الأولى المُخصَّصة لتلاوة «الأوراق الواردة» لأنهم يبحثون فيها المواضيع التي يريدونها... ولكنَّ حماستهم تبرد عندما يجيء دور البحث في مشاريع القوانين»²²... بأيِّ حال، وعلى إثر المماثلة، سواء من اللجان أو من المجلس أو من حكومة سامي الصلح، هدَّد النائب عبد الحميد كرامي ومعه عدد من النُواب بالاستقالة من المجلس النيابي، إذا لم تبادر الحكومة إلى تطبيق الإصلاحات، وقال كرامي لجريدة النهار في 16 كانون الثاني 1946 «إتنا غير طامعين بمنصب على الإطلاق، وإتْمَا نريد الإصلاح فقط»²³.

وفيما نقلت الصحف أنَّ اللجان المُوكَّلة بدراسة قانون المُوظَّفين وقانون المحاسبة العمومية الجديدين تُواصل عملها، أوردت الصحف في 11 شباط 1946 خبْرين باليَّي الدلالة على توجُّهات حكومة سامي الصلح للمماثلة والالتفاف على المطالب الشعبية: الأوَّل هو أنَّ لجنة برلمانية خاصة تُواصل درس قانون المُوظَّفين، وقد طرحت مجموعة مُحزِّمات على المُوظَّف كالاغتال بالتجارة والسياسة أو الاستدانة ولعب الميسر وسبق الخيل²⁴، إلَّا أنَّه تبيَّن لنا، خلال مراجعتنا الصحف، أنَّ هذا الطرح قديم ويعود إلى فترة الانتداب. وتحدَّثت «جريدة المعرض» في آب 1935 عن طرح مُشابهٍ حول تحريم الاستدانة على المُوظَّف، وقالت آنذاك إنَّ في الطرح مبالغة «لأنَّه لا يُعقل أن تقوم الحكومة بعمل صارم قاسٍ مع مُوظَّفيها دون أن تجد لهم في الوقت نفسه مخرجًا من ديونهم، ودون أن تجعلهم في المستقبل أيضًا بغْيً عن الاستدانة»²⁵. وبدا لنا الطرح تحويلًا للجدل من الرقابة على مختلف أنواع الوظائف العامة، إلى رقابة على حرِّيَّة تصرُّف فقراء المُوظَّفين بإدارة شؤونهم الخاصة المالية. أمَّا المؤسَّر الثاني على التسويق فقد اتَّصل بمجال مختلف عن الإدارة، وهو طرح مشروع قانون العمل في المجلس النيابي مُتضمِّمًا وجوب تأليف نقابات عمال مُختلطة بين العمَّال وأرباب العمل (أي يوضع رقيب على العمَّال من أرباب العمل أنفسهم)، والأمران يُؤسَّران إلى نهج الالتفاف على المطالب الشعبية والإصلاحية، الاجتماعية منها والإدارية. وبالفعل، انتهى عهد هذه الحكومة من دون إنجازٍ حقيقي²⁶.

22. هذا العهد 6-19. جريدة النهار، 19 كانون الثاني 1946.

23. كيف يتمَّ الإصلاح. جريدة النهار، 19 كانون الثاني 1946.

24. ممنوع على المُوظَّف التجارة والقمار والسياسة. جريدة البيرق، 11 شباط 1946.

وأثير جدل في الصحف حول موضوع تحريم الاستدانة، وأوحت إشارة هذه الشروط بأنَّ مشكلة استقامة الإدارة منبعها الوازع الأخلاقي.

25. ميشال زكور. حول ديون المُوظَّفين. جريدة المعرض، 8 آب 1935.

26. قانون العمل بالمجلس. جريدة البيرق، 11 شباط 1946.

لم تهدأ المعارضة الأُقلية في المجلس النيابي، ولم يهدأ الشارع. في أيار 1946، أرسل أربعة نواب مُدكِّرة إلى رئيس الجمهورية دعوا فيها إلى تأليف حكومة يُختار أعضاؤها من المشهود لهم بالوطنية والكفاءة، وتكون مهمتها تحقيق الإصلاح «وانتشار البلاد من هوة الفقر والإفلاس والدمار». وقد أيد المُدكِّرة لاحقاً نحو 15 نائباً، وأُتبعَت بمُدكِّرات جديدة (من بين النواب المُؤيدين للمُدكِّرة النائب كمال جنبلاط ومجموعة من نواب حزب الشعب). ساندت بعض الصحف حركة هؤلاء النواب، فكانت تفتخر أهمية الإصلاحات وتدعو إليها، وتستقبل توافيق على عرائض مُؤيِّدة للإصلاح من كلِّ المناطق اللبنانية²⁷. كما جرت تظاهرات شبابية مُؤيِّدة، بعضها توجه إلى رئيس الجمهورية ليعبر عن تأييده المُدكِّرة²⁸. استقالت الحكومة في 18 أيار، على إثر استقالة وزير حزب الاستقلال منها (سعدى المنلا وأحمد الأسعد). ثم ورد في مضمون مُدكِّرة ثالثة أرسلت إلى رئيس الجمهورية «أنا لا نريد أن نحكم على ما يبدو من بوادر تجاهل الحقائق»، وأضافت أنه لا يجوز أن نضرب بالرأي العام عرض الحائط، وخلصت بالقول: «سنظلّ مع الشعب بهيئته ومُنظّماته وجمعياته النسائية نراقب، بعينٍ ساهرة، ما يحدث، غير مُطمئنين إلى المستقبل»²⁹.

إقرار قانون إنشاء ديوان المحاسبة

على وقع النقمة الشعبية، استبدلت الحكومة مرتين مُجدِّداً عام 1946، حتّى عاد رياض الصلح إلى رئاسة الحكومة، وذلك قبل أيام قليلة من جلاء جيش الانتداب الفرنسي في كانون الأوّل. وترأس رياض الصلح، منذ تلك الفترة، أربع حكومات مُتتالية (14\11\1946، 7\6\1947، 26\7\1948، 10\1\1949)، وقد استقالت الأخيرة في 13 شباط 1951. وكانت مطالبات الإصلاح أغرقت الجدل العام، فكانت المعارضات المختلفة من داخل النظام، كالكثائب والكتلة الوطنية وحزب الشعب والحزب التقدُّمي الاشتراكي، وكذلك من أحزاب وقوى خارج النظام، تتم ملاحظتها، كالأحزاب اليسارية بعامّة، والقوى النقابية الفاعلة، كلّها تدعو إلى إصلاحات. وعليه، سعى رياض الصلح إلى استيعاب المعارضة الأولى من خلال وعود في إشراكها في الحكومة، أو من خلال

27. صدی المُدكِّرة الإصلاحية. جريدة البيرق، 18 أيار 1946.

الإصلاح! الإصلاح!. جريدة البيرق، 20 أيار 1946.

تأييد مُدكِّرة الإصلاح. جريدة البيرق، 17 أيار 1946.

28. تظاهرة شباب بيروت بتأييد الإصلاح. جريدة البيرق، 18 أيار 1946.

29. مُدكِّرة الإصلاح رقم 3. جريدة البيرق، 27 أيار 1946.

المُدكِّرة الثالثة وقّعها في 24 أيار النواب: عمر الداعوق، لويس زياده، ألفرد سكاف، محمّد خالد، محمّد عمر بيهم، حبيب طراد، فيليب تامر، نهاد إرسلان، كمال جنبلاط، محمّد عتود عبد الرزاق.

سياسته الخارجية التي تندرج تحت عنوان عدم خروج عن «الصيغة الميثاقية» المؤسّسة (أي إنّ ارتباطات لبنان تميل أكثر إلى الغرب، لكنّه مُنفتح على العالم العربي)³⁰، فيما يعمل على استيعاب المعارضة الثانية من خلال وعود بتطبيق المطالب الاجتماعية.

وخلال فترة حكومة رياض الصلح الخامسة بعد الاستقلال (1948/7/26 - 1949/10/1)، كانت أجواء البلاد متوتّرة، ذلك أنّ الناس ملّوا من مراوغة الحكومات في تنفيذ الإصلاحات. في نهاية عام 1948، عقد الصلح اجتماعات مع «أطراف معارضة»، وعمل الوزير حبيب أبي شهلا - النّد لرياض الصلح وفقاً لـ «النهار»³¹ - على وساطة بين رئيس الحكومة وكلّ من بيار الجميل (أي حزب الكتائب) وهنري فرعون، ودعاهم إلى طاولة «غداء فاخرة»³²؛ وفيما نقلت النهار عن مصادر هؤلاء أنّهم تحدّثوا في مشاريع إصلاحية، رجّحت الجريدة أن يكون سبب اللقاء أزمة في إيجاد تركيبة الحكومة المقبلة. في حين أشارت جريدة العمل إلى أنّه جرى البحث حول «قواعد مصالحة وطنية عامة»، وأنّ وجهات النظر كانت متقاربة³³. فشل الحوار، وأشارت جريدة العمل إلى نيّة الحكومة إعداد مشاريع إصلاحية لتثبيت للرأي العام أنّها قادرة على إعدادها من دون المعارضة.

30. هي عبارة عن تحالف القومية اللبنانية التي تسعى إلى بناء علاقات متينة مع الدول العربية، وفي طليعتها «جالات الاستقلال» من رياض الصلح - حزب الاستقلال -، إلى بشارة الخوري - الحزب الدستوري - إلى مجموعة من الزعامات التقليدية. وكان في مواجهتها ثلاثة تيارات راديكالية ومجموعة تيارات معارضة براغماتية: تيار نقوده الكتلة الوطنية، فضّل توطيد العلاقات مع فرنسا بدلاً من الدول العربية؛ تيار قومي عربي يبحث عن الوحدة مع سوريا، في طليعته الحزب القومي السوري؛ وتيار ثالث يمثّل في القوى اليسارية والنقابية، ويرى في التيارات القومية والوطنية عائقاً أمام التقدّمية وتطوير بنى الحقوق الاجتماعية.

أما التيارات البراغماتية فبالتنقي أحياناً مع كلّ من التيارات الأربعة وتعارضها أحياناً كثيرة، ومن هؤلاء عبد الحميد كرامي (الذي فضّل الوحدة مع سوريا بالرغم من مشاركته كرئيس حكومة في النظام)، والحزب التقدّمي الاشتراكي (الذي قدّم المسائل الاجتماعية على مسائل أخرى بالرغم من مشاركته في النظام)، وغشان توبني الذي التقى مع رياض الصلح وبشارة الخوري في سياستهما الخارجية، وعارضهما في سياستهما الداخلية، وحزب الكتائب الذي بالغ في التنظير للقومية اللبنانية ولكنّه عارض الحكم حين أقصي عنه.

31. رياض الصلح يؤمّن طريق العودة. جريدة النهار، 3 كانون الثاني 1949.

32. أنّ ذلك على وقع توترات أمنية شهدها البلاد، تطرّق لها النائب المعارض خليل أبو جوده خلال جلسة نيابية بيان الثقة في 25/1/1949 مُستجوباً الحكومة، حول نفّث الأمن واستخدام السلاح خلال تظاهرات وقعت فيها «مذابح» من جهة، وحول إهمال الحكومات المتعاقبة بشؤون البلاد و«الفوضى المُتفشّية في الدواوين»، وقال «ليس بمُستغرب أن تكون الحكومة على خلاف دائم مع الشعب ما دامت مُختلفة مع نفسها، وما دام الخلاف قائماً في قلب مجلس الوزراء». وأضاف أنّه إذا كانت الحكومة تشغل نفسها بنفسها، فإنّ ذلك يمنعها من الاهتمام بشؤون البلاد. ولم يشأ الصلح أن يردّ، واعتبر أنّ هناك حملةً مُوجّهةً ضده.

الدور التشريعي السادس - العقد الاستثنائي الثاني لسنة 1949. محضر الجلسة الأولى.
33. بحث قواعد مصالحة وطنية عامة في لبنان. جريدة العمل، 1 كانون الثاني 1949.

وأضافت الجريدة: «هكذا نراها، كلما رأَت نفسها في مأزق خرجَ تعمد إلى البحث في دفاترها العتيقة عن المشاريع الإصلاحية المدفونة في دوائرها»³⁴، وتابعت أنّ من هذه المشاريع مشروع ديوان المحاسبة «الذي ينام ويستيقظ وفقاً للتيارات التي تتجاذبه».

وفي 6 كانون الثاني 1949، أحالت رئاسة مجلس الوزراء إلى المجلس النيابي مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العامة بموجب المرسوم 13991³⁵ (أي قانون عام 1923). ثمّ في 27 كانون الثاني 1949، بَدَرَ ما يوحي بأنّه تلبية للمطالب الشعبية بالإصلاح خلال جلسة لمجلس الوزراء، حيث ذكرت جريدة النهار أنّه «كان في طليعة ما تناوله بالدرس التفتيش القضائي والتفتيش العام في سائر إدارات الدولة»، فجري استبدال رئيس هيئة تفتيش الدولة بعد نقله إلى وزارة الدفاع، فعُيِّن مكانه رئيس جديد، هو مدير عام رئاسة مجلس الوزراء، مع احتفاظه بوظيفته³⁶. وعقّبت النهار في اليوم التالي على الحادثة بأنّ الإصلاح، بالنسبة إلى رئيس الوزراء، هو وضعه في «الوظائف المفتاح» الأصدقاء والمحسوبين عليه³⁷. واستمرّت التشكيلات الإدارية أواخر كانون الثاني، ودرس رئيس الحكومة مع رئيس هيئة تفتيش الدولة مشروع قانون ملاكات الدولة³⁸. بعدها، عُقدت جلسة أخرى لمجلس الوزراء في 1 شباط 1949، تَقَرَّر خلالها المشاريع الآتية: «مشروع قانون المحاسبة - ملاكات دوائر الدولة (المُتمّمة لمشروع قانون المُوظَّفين المُحال سابقاً إلى مجلس النواب) - مبادئ ترقيات المُوظَّفين اعتباراً من أوّل كانون الثاني 1949»³⁹. وعليه، أحالت الحكومة إلى المجلس النيابي، في دورته الاستثنائية، المرسوم رقم 214268 تاريخ 2 شباط 1949، المُتعلّق بمشروع قانون المحاسبة العامة (وأحالت كذلك مشروع إقرار ملاكات دوائر الدولة المُتمّمة بمشروع قانون المُوظَّفين). كما أحالت وزارة العدلية، في 4 شباط، مشروع القانون القاضي بإنشاء ديوان المحاسبة إلى لجنة الإدارة والعدل للتدقيق والنظر فيه قبل إحالته إلى البرلمان⁴⁰.

34. ماذا بحث مجلس الوزراء في جلسته الأخيرة. جريدة العمل، 12 كانون الثاني 1949.

35. تعديل أحكام قانون المحاسبة. جريدة العمل، 7 كانون الثاني 1949.

36. وفي 8 كانون الثاني، عُيِّن مُفتِّش للتحقيق في شكاوى العمّال كخطوة مُهمّة لتنفيذ قانون العمل

37. طلائع «الإصلاح» في الدولة كما تمخّض عنها مجلس الوزراء. جريدة النهار، 29 كانون الثاني 1949.

38. بطل «الإصلاح» يريد أن يضع في الوظائف المفتاح رجالاً يدينون له بالولاء والطاعة العمياء. جريدة النهار، 31 كانون الثاني 1949.

39. الحكومة تأخذ - مبدئياً - بنظام اللامركزية في الإدارة. جريدة النهار، 1 شباط 1949. كما درس مع وزير الداخلية جبريال المر مشروع اللامركزية الإدارية، والذي يعطي صلاحيات واسعة نسبياً للمُحافظين والقائمقامين والمجالس البلدية.

40. الحكومة تضع قاعدة الترقيات. جريدة النهار، 3 شباط 1949.

41. مشروع ديوان المحاسبة. جريدة النهار، 5 شباط 1949.

وفي 18 شباط 1949، ورد خبر مفاده أنّ رئيس هيئة تفتيش الدولة بدأ الإصلاح بقرارين: الأول، انتداب مُوظّفين لتلقّي مراجعات أصحاب المصالح وملاحقة أسباب تأخيرها في الوزارات والدوائر التابعة لها؛ والثاني، انتداب مُوظّفين لمراقبة دوام المُوظّفين في كلّ يوم عمل⁴¹. كما ورد خبر آخر مفاده أنّ اللجنة الوزارية التابعة لوزارة الاقتصاد الوطني أنقمت وضع مشروع ضمّ دائرة مراقبة الشركات ذات الامتياز إلى وزارة الاقتصاد، بعد أن كانت مُنقِسة بين دائرة تابعة لوزارة المالية ودائرة تابعة لوزارة الأشغال⁴².

وكان يُفترض أن يتسلّم الأمير جميل شهاب رئاسة الدائرة، لكنه لم يحضر إليها⁴³. وتبيّن أنّ «اللجنة السورية في المجلس الأعلى للمصالح المشتركة اعترضت على تعيين الأمير جميل شهاب مديرًا لدائرة مراقبة الشركات «على اعتبار أنّه لا يجوز أن يشغل وظيفتين في آنٍ واحد، وأنّ المجلس مُستعدّ لسلخه من المصالح المشتركة إذا ما تمّ ذلك»، ولكنّ شهاب تسلّم الدائرة بالفعل، إذ أشارت النهار إلى أنّه بدأ في 22 شباط بالاطلاع على أعمالها⁴⁴. (لاحقًا، سيُعيّن شهاب نفسه رئيسًا لديوان المحاسبة).

وفي 3 آذار، أشارت جريدة النهار إلى أنّ الحكومة طلبت إعادة مشروع قانون ملاكات الدولة إلى مجلس الوزراء بذريعة تضمّنه أخطاءً، ووصفت النهار الأمر بـ «حكاية إبريق الزيت»، وأشارت إلى أنّ السبب يعود إلى اعتراضات وزيرين على القانون⁴⁵. كما أوردت الجريدة خبرًا آخر مفاده أنّ الأمير جميل شهاب رفض نقل دائرة مراقبة الشركات ذات الامتياز إلى وزارة الاقتصاد، مطالبًا أن يُخصّص قسم لها من جناح رئاسة الوزراء الذي تشغله هيئة تفتيش الدولة (وهو ما حصل)⁴⁶.

وفي تمّوز 1950، رأى مقالًا افتتاحي في جريدة النداء⁴⁷ «أنّ النظرة التي نعالج من خلالها معظم مشاكلنا بعيدة عن أن تكون نظرة جدّية»، واصفًا تصرّفات المسؤولين بأنّها تلبس «طابع التسويق

41. تجربة جديدة لتيسير مصالح الناس. جريدة النهار، 18 شباط 1949.

42. مصير دائرة الشركات ذات الامتياز ما يزال قيد الدرس. جريدة النهار، 18 شباط 1949.

43. الأمير جميل شهاب لم يتسلّم إدارة الشركات. جريدة النهار، 22 شباط 1949.

44. المصالح المشتركة تطالب بالأمير شهاب. جريدة النهار، 23 شباط 1949.

45. الحكومة تستردّ مشروع الملاكات ألتعيد النظر فيه أم يُتضعه على الرفّ؟. جريدة النهار، 3 آذار 1949.

46. دائرة مراقبة الشركات تنتقل إلى السراي. جريدة النهار، 3 آذار 1949.

47. الاعتبارات الشخصية. جريدة النداء، 5 تمّوز 1951.

واللامبالاة»⁴⁸. لكن خلال شهر آب 1950، بدأت الاستعدادات باكراً لإجراء الانتخابات النيابية، وفي خلفيتها نقمة شعبية ونقمة قوى سياسية على تزوير انتخابات 1947 (صليبي، 1991، ص 240)⁴⁹، وتوَجُّس السلطة من صعود الحراك العقالي. في الشهر ذاته، أُنجِز مشروع الضمان الاجتماعي الذي كانت تنتظره جميع الفئات الشعبية. وفي الفترة ذاتها، بُعث مشروع تنظيم ملاك الدولة إلى المجلس لمناقشته وإقراره.

في ذلك الحين، لم تلتفت الصحف إلى أهمّية قانون المحاسبة، ولعلّها لم تطلع على مضمونه، فيما أشارت صحيفة النداء في العدد 15 تشرين الأوّل 1950 إلى «الأهمّية المُتعاظمة التي يكسبها مُوظَّفو الدولة الإداريون في أنظمة الحكم الحديثة»، وأضافت «يسرّنا أن يُعلن اليوم عن اتّجاه نية الحكومة إلى تعزيز جانبهم بواسطة سنّ قانون جديد لهم، وإلى مراقبة أعمالهم الرسمية من الناحية المالية بواسطة إنشاء ديوان المحاسبة»، مؤكّدة أنّ العبرة بالتنفيذ أكثر منها بالمبادئ والنصوص. واعتبرت الصحيفة أنّ الفساد الذي تتحدّث عنه بعض الصحف الأجنبية «الفساد الذي يدفع إلى اليأس، أعمق جذوراً وأضخم ساقاً وأثقل ظلّاً»، من الشكل الذي تُصوِّره هذه الصحف التي تنظر إلى «القشور»، فالفساد، في رأيها، هو فساد النظام كلّ، والذي «يجعل على الشعب الغرم ولغيره الغنم».

في 17 تشرين الأوّل 1950، اجتمعت اللجنة النيابية للإدارة والعدل واللجنة المالية للنظر في قانون ملاكات المُوظَّفين ومشروع قانون المحاسبة العامة، ووضعوا بعض [التعديلات](#)، ثم وافقوا عليه

48. تابع المقال أنّ لكل أزمة منشأ شخصي، وأنّه «بقدر ما يكون للشخصية، أو للأشخاص الذين وراء الواقعة أو الأزمة من مكانة وزعامة، أو إقطاعية ونفوذ، تبال الأزمة أو الواقعة اهتماماً ودرهماً ومتابعة». عليه، دعت الجريدة في مقال افتتاحي آخر في آب 1950 إلى «استئصال الشّر من جذوره، وبناء مجتمع صالح على أسس ثابتة صالحة». وتابعت النداء بأنّه «لبس رجالنا السياسيون كأفراد أكثر علماً و... وأنقى كفاً وأظهر ذبلاً من رجال السياسة في فرنسا وإنكلترا و...» وليس شعبنا أقوى على التعبير عن إرادته، والدفاع عن حقوقه وتحقيق مصالحه من الشعب الفرنسي والإنكليزي و... فلماذا رأى كلّ شعب من هذه الشعوب بدون استثناء أن يحسب الحساب لأنانية رجال السياسة وشططهم واستبدادهم، ويحتاط للأمر بجمع كلمته وتنظيم صفوفه (...).

لا تطلّوا الشعب باسم الشعب. جريدة النداء، 2 آب 1950.

49. أورد مقالاً لجبران تويني في النهار نقداً مُعزّزاً حول نواب انتخابات 1947، أشار فيه إلى أنّ «الفريق الأكبر من النواب يستغلّ نفوذه في الدواوين لتحقيق أغراضه. فترى النواب مُنتسرين في دوائر الدولة القضائية والإدارية، يتدخّلون لقضاء مصالح ناخبهم أو لمصالحهم هم»، ثم أوضح أنّ هذا يتمّ مثلاً للحصول على إجازات تصدير واستيراد، إلى الإنجاز بسيّارات وكمبونات، إلى تحويل حقوق من القضاء أو الإدارة، أضاف أنهم يفهمون الدولة أنّها «مزرعة للاستغلال والاستثمار»، وتساءل في النهاية «هل شعرت الهيئتان التشريعية والتنفيذية أيّ تأثير سيّئ أحدثته في مصير هذا العهد؟».

جبران تويني. هذا العهد!. جريدة النهار، 6 شباط 1949.

كله⁵⁰. وبعد شهر، خلال جلسة استثنائية للمجلس النيابي في تاريخ 20\11\1950، جرى نقاش قصير حول المشروع في المجلس لُصِّدَّق عليه. وقد اعترض النائب كميل شمعون على طلب التصويت عليه بموجب مادة وحيدة، معتبرًا أنه يجب أن يُدرَس مادة مادة من دون أن يُبدي اعتراضًا على مضمون القانون. ردَّ النائب إميل لُخود بأنَّه «مضى على هذا المشروع وهو في اللجان نحو خمس سنوات»، مُسهبًا في شرح «العمل والجهد اللذين بُذِلَا في درس المشروع. يريد السيّد كميل شمعون درسًا كاملًا»، مضيفًا أنَّ ما قاموا به هو «بحث فيّ لتنظيم المحاسبة، وقد نُظِّمَت بموجب هذا المشروع»، وأصرَّ على التصويت عليه وتصديقه بمادّة وحيدة. ووافقه النائب سامي الصلح الرأي «حتّى لا يُدْفَن، إذ إنّ المشاريع كالأفراد، بعضها محظوظ وبعضها مثلي بدون حظّ»، على حدّ تعبيره. وأضاف أنّه «حتّى الآن تمسّيتنا على قانون محاسبة وُضِعَ سنة 1922... وبالفعل، صُدِّقَ المشروع بالإجماع بمادّة وحيدة إزاء إلحاح الناخبين لُخود والصلح، مع امتناع شمعون عن التصويت. ولكن بقي التوجُّس قائمًا حيال جدّية التطبيق، بخاصّة أنّ هذه التشريعات حصلت بُعيد الانتخابات النيابية.

في 2 كانون الأوّل 1950، أعاد مقال آخر في النداء التذكير بأنّ الدستور نصّ على وجوب وضع قانون خاص لديوان المحاسبة، وأضاف: «ما فتئت البلاد تطالب بلسان مُمثليها في المجالس المختلفة، وبواسطة الصحافة، بإنشاء ديوان المحاسبة تنفيذًا لأحكام الدستور. ولم يكن بوسع الحكومة أن تحقّق هذا الأمر إلّا بعد أن ننظّم الأمور المالية تنظيمًا جديدًا يمكن معه ديوان المحاسبة من ممارسة الصلاحيات الموكولة إليه». كما أشارت النداء إلى وجود تيارين مختلفين داخل اللجنة التي عملت على إعداد قانون المحاسبة، تبعًا لاختلاف النظام الإنكلو سكسوني عن النظام اللاتيني: فالأوّل، وفق الصحيفة، هو «القاضي بإنشاء مراقبة يُعهد بها إلى رجل فرد يُدعى المراقب المالي العام، يعيّنهُ الملك مباشرة ولا يُعزَل إلّا بموافقة البرلمان»؛ والثاني، تابعت الصحيفة، «يُعهد بمراقبة المحاسبة إلى مجلس له صفة القضاء»، وهو الذي اختارته اللجنة، وهو يُحوّل المحامي العام الصلاحيات الواسعة للبتّ في تقارير التفتيش. ثم أسهب المقال في شرح مضمون القانون لينتهي إلى القول إنّ «هذا القانون هو من أهمّ القوانين التي صدرت في عهد الاستقلال، وأكثرها فائدة للإدارة اللبنانية. فإذا جمعنا بين المراقبة الإدارية التي يجريها وزير المالية على صرف النفقات وهيئة

50. الموافقة على إنشاء ديوان المحاسبة. جريدة النداء، 18 تشرين الأوّل 1950.

التفتيش المالي على أعمال المُحاسبين والمراقبة التشريعية التي يمارسها مجلس النواب بواسطة قانون قطع الحساب السنوي، أمكننا القول إنّ تنفيذ الموازنة في جميع أطوارها سُرِّاقب، من الآن فصاعدًا، مراقبة فعّالة مُجدية، وإنّ أموال المُكَلَّفِين ستكون في مأمن من كلِّ عبث»⁵¹.

يبدو أنّه أُثير جدلٌ حول من يُعيّن في منصب رئاسة الديوان؛ ففي 3 كانون الأوّل، يستهجن مقال في النداء كيف تتحوّل مشكلة من يرأس ديوان المحاسبة إلى مشكلة «أعوص» من المشكلات السابقة حول تشريع الديوان وإنشائه. وكان الحلّ المطروح يقضي بإسناد رئاسة الديوان إلى جميل شهاب بعد نقله من دائرة مراقبة الشركات ذات الامتيازات (التي سبق وذكرنا أنّه ترأسها)، وقد جاء في النداء أنّ شهاب «أصبح في عُرف المسؤولين جوكر الوظائف في هذه الدولة»⁵²، ذلك أنّ شهاب كان قد تنقّل أيضًا من مدير المصالح المشتركة إلى مدير عام للجمارك. لذا تساءلت النداء عفا إذا عدمت الدولة الأُكفاء الجديرين برئاسة الديوان. وقد جرت الماطلة في التعيينات، على ما يبدو في انتظار تسويات على مُجمل التشكيلات الإدارية. في 18 كانون الثاني 1951، عُيّن جميل شهاب رئيسًا لهيئة إدارة مصلحة المياه⁵³، ولكن سرعان ما عُيّن، في الأسبوع الأوّل من شباط 1951، رئيسًا لديوان المحاسبة. بعد أقلّ من أسبوع على إجرائها التشكيلات، استقالت حكومة الصلح، وحلّت محلّها حكومة برئاسة حسين العويني بهدف إجراء الانتخابات النيابية.

ديوان المحاسبة في عهد شمعون

في العام 1952، لم تستطع أيّ من الحكومات⁵⁴ احتواء النقمة الشعبية، بالرغم من محاولتها، في كلّ مرّة، تقمّص دور الإصلاح. في أيار 1952، دعا الرئيس بشارة الخوري قائد الجيش فؤاد شهاب لخلافته، لكنّه رفض. وفي الأشهر الأخيرة من عهد بشارة الخوري، جرت حملة لتطهير الإدارة. وقد نعتت جريدة النداء الحكومات التي تعاقبت بـ «حكومات حماية الإصلاح»⁵⁵ على اعتبار أنّها لا تقوم بالإصلاح إلّا بتدبير واحد لا يتبدّل، «وهو صرف بعض المُوظَّفين من غير ذوي العلاقة بالقائمين على الحكم»، وتابعت الجريدة أنّها بعد ذلك «تحيط عملها بالتطبيق والتزمير»، موهمةً الناس

51. تقرير إنشاء ديوان المحاسبة وميزاته الخاصة. جريدة النداء، 2 كانون الأوّل 1950.

52. لماذا لا يستقرّ الأمر في مركز واحد. جريدة النداء، 3 كانون الأوّل 1950.

53. تعيين هيئة إدارة مصلحة المياه. جريدة النهار، 18 كانون الثاني 1951.

54. تشكّلت حكومة ترأسها حسين العويني، ثم أخرى ترأسها عبد الله اليافي، وثالثة ترأسها سامي الصلح.

55. المُوظَّفون الصغار أم السماسرة الكبار. جريدة النداء، 9 تقووز 1952.

أثَّرها تقوم بإصلاحات. كما كتبت في مقال آخر⁵⁶، أنّ «اللبنانيين الذين أصدروا على أساليب الحكم أشدَّ الأحكام، وقطعوا بفساد وسوء تدبير من عليهم التديير»⁵⁷، لم يبقَ من «خيطة يشدَّهم إلى هذه الدولة» سوى أمل الإصلاح عن طريق الحزَّيات والديمقراطيَّة، لكن أضافت أنّ الحاكمين قطعوا هذا الخيط.

كما كان للكثير من النُوَّاب في تلك الفترة مطالعات في المُواطنة والحزَّيات العامة والعدالة الاجتماعية وانتظام الإدارة، وكان موضوع «الإصلاح» يتقدَّم الجدل. ومنتقي، على سبيل المثال، مقالاً مُعَبَّرًا للنائب عبد الله الحاج بعنوان «9 وصايا لتحقيق الإصلاح والقضاء على الفساد»⁵⁸ رأى فيه أنّ المعارضة «أظهرت في عدَّة مناسبات الفساد الطاغِي في دوائر الدولة، وفي المعاملات، وفي طرق تصريف أمور الناس»، وقال إنّ الفاسدين أصبحوا معروفين. وبدأ يسرد عددًا من الوصايا لتشجيع المُتخادِلين من الناس على محاربة الفساد، منها مثلًا أن يعتبروا الذين أفسدوا «كفَّارًا في الوطنية، ومجرمين اجتماعيين»، وتجدر مقاطعتهم في الأفراح والأتراح، ومنها أيضًا أنّ حقَّ الطاعة هو للقانون ولا يملكه إنسان على إنسان، ودعا كلَّ مواطن إلى عدم انتظار الإصلاح العام، بحث عليه أن يبدأ من قريته أو مصنعه أو حقله، إلخ.

لم تكن وصايا النائب سوى صدَى للأجواء العامة في نهاية عهد بشارة الخوري. دامت حكومة سامي الصلح الثانية نحو 10 أشهر، خلفتها حكومتان في أيلول 1952 لأيام معدودة، حتَّى وقعت انتفاضة شعبية، ورفض قائد الجيش خلالها التمدُّل ونصح رئيس الجمهورية بالاستقالة. ثمَّ شكَّلت فؤاد شهاب حكومة عسكرية انتقاليَّة في 18 أيلول بهدف الإشراف على عملية انتخاب رئيس جديد للجمهورية، وأسفرت الانتخابات عن وصول كميل شمعون إلى سدة الرئاسة. كان الاتجاه حينذاك لتأليف حكومة برئاسة سامي الصلح، لكنَّ الأوساط السياسيَّة فوجئتُ وفقًا لـ «جريدة النهار» بالتصالحات تجري مع رشيد كرامي⁵⁹. وقد صرَّح نائب الجبهة الاشتراكية عبد الله الحاج، بعد اجتماع للتشاور حول الرئيس الجديد، بإمكانية تكليف رشيد كرامي.

56. نظرًا إلى الرقابة الشديدة على الصحف وملاحقة الصحفيين ومحاكمتهم في ذلك الوقت.

57. الأمل الأخير. جريدة النداء، 8 تقوز 1952.

58. النائب عبد الله الحاج. 9 وصايا لتحقيق الإصلاح والقضاء على الفساد. جريدة النداء، 6 تقوز 1952.

59. رئيس الجمهورية يعيِّن حكومة إدارية. جريدة النهار، 1 تشرين الأول 1952.

لكن يبدو أنّ هذه الحكومة، التي ضُمَّت إلى كمال جنبلاط عضواً آخر من الحزب التقدمي الاشتراكي، لم تحظ بثقة أكثرية النوّاب⁶⁰، فيما ألج بعضهم على بقاء فؤاد شهاب رئيساً للحكومة، لكنّه رفض⁶¹. وطرح النائب هنري فرعون اللجوء إلى استفتاء شعبي بعد رفضه إعطاء الثقة لكرامي. أمّا بيار إدّه، الذي رفض أن يكون في حكومة فيها أعضاء من التقدّمي الاشتراكي، فدعا إلى تأليف حكومة برئاسة عبد الله اليافي يتمّ توزيعه فيها إلى جانب كرامي وحميد فرنجيّة. بينما دعا صائب سلام كرامي إلى تأليف حكومة برئاسة تضمّ إدّه وفرنجيّة ورشيد بيضون... وبعد تأزّم المشاورات، رست في النهاية على تأليف حكومة من خارج المجلس النيابي، سمّيت «حكومة مُوظّفين» أو «الحكومة الإدارية»، لا يتعدّى أعضاؤها أربعة وزراء، بمن فيهم رئيس الحكومة خالد شهاب (استمرت حتى استقالتهما أواخر نيسان 1953)، وكانت أشبه بحكومة انتخابية، أوّل مهامها وضع نظام انتخابي جديد وحلّ المجلس النيابي وإجراء انتخابات نيابية جديدة.

بداية تشرين الأوّل، في حين لم تكن الحكومة قد نالت الثقة بعد، ورد الخبر الآتي: «أحالت وزارة العدلية على رئاسة مجلس الوزراء قانون ديوان المحاسبة بعد أن أدخلت عليه اللجنة الاستشارية التشريعية بعض التعديلات» -علماً أنّ شهاب تولّى أربع وزارات، العدلية والداخلية والدفاع والأبناء، إلى جانب رئاسته الحكومة. بالتالي، حمل التعديل توقيع شهاب كرئيس حكومة وكوزير للعدلية في آن- وقد تناول التعديل كلّاً من المراقبة المُسبقّة والمُؤخّرة للديوان، جاعلاً مراقبته المُسبقّة تطل جميع الأعمال الحكومية، لا سيّما ما يتعلّق منها بصرف النفقات والتعيينات والمُعاهدات وأعمال التلزم. ولكن بقيت صلاحياته ضمن الرقابة المُسبقّة مُنحصرة بإبداء الرأي للحكومة، وإذا منعت أحال الأمر على مجلس النوّاب ليستعمل حقّه في المراقبة المالية، بالتالي يستجوب المجلس النيابي الحكومة إذا ما قضت الظروف بذلك. كما وقّع شهاب تعميماً⁶² على الوزارات طلبتها بتزويد ديوان المحاسبة بنسخ عن جميع النصوص، وبصورة خاصة عن «جميع القرارات التي صدرت عنها ابتداءً من 1 تشرين الأوّل 1952، والتي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالأوضاع المالية». حاولت حكومة خالد شهاب (ولا زلنا قبل منح الثقة) إيجاد فتوى لدفع رواتب مُوظّفين، كانوا وُضعوا تحت تصرّف رئاسة الحكومة خلال ولاية لم تُدّم بضعة أيام للرئيس صائب سلام في أيلول، ما قبل

60. كيف بدأت وكيف انتهت وزارة كرامي. جريدة النداء، 1 تشرين الأوّل 1952.

61. طلبوا إلى اللواء شهاب بإلحاح. جريدة النداء، 3 تشرين الأوّل 1952.

62. إدخال تعديل على قانون المحاسبة. جريدة النداء، 4 تشرين الأوّل 1952.

استقالة بشارة الخوري. وكان أصدر رئيس ديوان المحاسبة قرارًا قضى بعدم دفع الرواتب للمديرين والموظفين الذين وُضعوا تحت تصريف رئاسة الحكومة، وسعت الحكومة إلى إيفاء رواتب هؤلاء من خلال تكليفهم بمهام وظائف مختلفة.

خلال جلسة للبرلمان في 9 تشرين الأول، قرأ الرئيس خالد شهاب بيان الثقة للحكومة، وتحديث عن «ثورة شعبية رائعة» انبثق عنها العهد. ومما جاء في البيان، تعهد شهاب بـ «القيام بتفتيش شامل في جميع دوائر الدولة، وإجراء تحقيق بجميع المخالفات والقضايا المريبة، وملاحقة المسؤولين...» ثم طلب منح الحكومة الحق في إصدار المراسيم الاشتراعية لمدة ستة أشهر، وحصرت طلبه بتحقيق بـ 13 قضية على غاية الأهمية⁶³، من بينها «إعادة النظر في قانون المحاسبة العامة وديوان المحاسبة»، وهي قضايا شكّلت الجزء الأكبر من المطالب الإصلاحية من العهد البائد. ولم يخلُ النقاش في جلسة الثقة من تنظير من أكثرية النواب، ودعم عدد قليل من النواب للحكومة. ونالت الحكومة ثقة المجلس بأكثرية 67 صوتًا، إذ امتنع النائبان صائب سلام وشارل حلو عن التصويت، وخالف النائب سامي الصلح الذي استفاض بطرح عناوين في المناقشة، بالرغم من أنه لم يحقق إنجازات خلال عهده، وربط منحه الثقة بأن تُستثنى، من المواضيع التي على أساسها تُمنح الحكومة الصلاحيات التشريعية، مسألة تعديل قانون الانتخاب.

أما **النواب علي بزّي** (حزب النداء القومي) وحميد فرنجيّة وغشمان تويني فكان كلامهم مقتضبًا بموقف داعم، اتفقوا مع رئيس الحكومة على قانون انتخاب على أساس الدوائر الصغرى خارج الإطار الطائفي. واعتبر تويني أنّ الشعب ثار من أجل الإصلاح، لا الإصلاح التشريعي فحسب، مُطالبًا

63. تعديل قانون الانتخابات النيابية على أساس الدائرة المُصغّرة، وبشكل تبتثق عنه سلطة تشريعية تماشي نهضة البلاد وروح العصر وتمثّل الشعب تمثيلًا لا يفسح مجالًا للطعن بصحته.

تعديل قانون البلديات وإجراء الانتخابات البلدية فور هذا التعديل.

منح المرأة حقوقها السياسية.

تعديل قانون المطبوعات وقانون نقابة الصحافة.

تنظيم دوائر الدولة والملاكات.

توقيف مفعول القيد والحصانات المنصوص عليها في القوانين النافذة والتي تتعلّق بوظيفي الدولة على اختلاف أنواعهم.

إعادة النظر في قانون التنظيم القضائي توفّلًا لإيجاد حصانة فعلية تضمن للقضاء استقلاله ومناعته.

التنظيم الإداري على أساس اللامركزية.

إعادة النظر في قانون المحاسبة العامة وديوان المحاسبة.

إنشاء مجلس تصميم وإنماء اقتصادي مهنته وضع تصميم عام للاقتصاد اللبناني بغية إقرار برامج إنشائية لاستثمار موارد البلاد الطبيعية والمائية خاصة، وبنكي سياسة اقتصادية تهدف إلى زيادة الإنتاج العام والدخل الوطني، مما يؤدي إلى رفع

مستوى معيشة الشعب اللبناني وزيادة ثروته.

إعادة النظر في قوانين الاستيراد والتصدير.

قانون معاقبة الإثراء غير المشروع.

إعادة النظر في قانون الطوارئ والقانون الصادر في 14 آذار 19٥٠.

بعمليّة تطهير تطال من هُم داخل جهاز الدولة وخارجه. أمّا النائب [كمال جنبلاط](#) فقال ما حرفيته: «جتتم لتطهير الدولة من نكبة المُتسوّسين السياسيّين ولتُرجعوا الإدارة إلى مستوى يليق برجال السياسة»، وطالب الحكومة أن تأخذ بـ «جميع الملاحظات التي أبداها الزملاء حميد فرنجيّة وعلي بّي وعشان تويبي» فيما يتعلّق بإلغاء الطائفية لصيانة التمثيل النيابي». وحول الإصلاح الإداري قال جنبلاط إنه وسيلة، وأضاف «فاجعلوا هذه الوسيلة وهذا الإصلاح يتوجّهان لخير الشعب». أمّا النائب رشيد كرامي فقال إنّ «المجلس هو الذي حمل الحكومة على طلب المراسيم الاشتراعية»، ورأى أنّ المجلس يتهرّب من مسؤوليته ومن الضروري الإسراع في حلّه، مردّفًا أنّه سيعطي الحكومة الثقة على كلّ ما تطلبه.

في الواقع، كانت مسألة التوظيفات والتطهير، مُجدّدًا، أولى المسائل المثارة في هذا العهد. في 15 تشرين الأول، صدر مرسوم قضى [بتعليق حصانات](#) المُوظّفين 6 أشهر، وبدأت تُرد في الصحف أخبار صرف مُوظّفين. فيما انتقد النائب عبد الله الحاج، بداية تشرين الثاني، التعيينات والتشكيلات الجديدة التي أجرتها الحكومة في صفوف المديرين العامين، وطالبها بالاستقالة كما طالب بحلّ المجلس النيابي⁶⁴. وفي ما يتعلّق بمن سمّتهم جريدة الحياة «المُوظّفون الطُفيليّون والمُتدخّلون»، أي الذين عُيّنوا على أساس المحسوبيات في العهد البائد، أعلن أحد الوزراء، في تشرين الثاني، أنّه لن تُؤلّف لجنة للتطهير، «قبل أن تفرغ جميع الوزارات من درس حالات مُوظّفيها»، بواسطة لجان خاصّة⁶⁵، أي إنّ مجلس الوزراء لن يتدخّل، بل ستقوم لجان التطهير الفرعية هذه بالتحقيق والإدانة، سواء في ما يتعلّق بالتدخّل في الأمور السياسية أو في ما يتعلّق بالمُوظّفين الذين لا يقومون بأيّ عمل. وعليه، طلبت رئاسة الوزراء من مختلف الدوائر وضع جداول بأسماء هؤلاء المُوظّفين.

وفي بداية تشرين الثاني، ظهرت بوادر إصلاحية وبوادر أخرى غير إصلاحية. فمما استُبيّرت به خيرًا مثلًا، إعلان اللجنة التشريعية في وزارة العدل انتهاءها من إعداد مشروع قانون الإثراء غير المشروع⁶⁶، وكذلك بلاغ وزارة الداخلية بتعيين مراكز لجان قيد الناخابات اللبنانية⁶⁷ (أي حقّ المرأة في التصويت). وأمّر آخر هو استمرار اللجان الفرعية في دراسة مشروع قانون جديد لملاك المُوظّفين، قيل إنّّه «تتوقّر فيه جميع الشروط الكفيلة بحماية المُوظّف من التدخّلات»، من خلال وضع أُسس

64. النائب الحاج يطلب ذهاب الحكومة والمجلس. جريدة الحياة، 6 تشرين الثاني 1952.

65. المُوظّفون الطُفيليّون والمُتدخّلون. جريدة الحياة، 6 تشرين الثاني 1952.

66. من أين لك هذا. جريدة الحياة، 7 تشرين الثاني 1952.

67. مراكز لجان قيد الناخابات اللبنانية. جريدة الحياة، 19 تشرين الثاني 1952.

صحيحة للتعين والترقية⁶⁸. وعلاوةً على ذلك، ظهرت تقارير إعلامية مختلفة تشير إلى تيّب الحكومة التحقيق في فضائح أثّرت في العهد البائد، من فضيحة تهريب رأسماليّين كمّيات من الذهب إلى خارج لبنان⁶⁹، إلى صفقات في الغنم والقمح⁷⁰، إلى فضائح جرى التحقيق فيها، مثل تلاؤب عناصر من الدرّك في سجن صيدا بإعاشة السجن وقبضهم دراهم من بعض السجناء لتسهيل أمورهم والسماح لهم بالخروج من السجن⁷¹، إلخ.

في المقابل، انتقدت الصحافة إبقاء قانون الانتخاب الجديد الصادر في تشرين الثاني على توزيع المقاعد النيابية على أساس طائفي. وهذا ما قرأه في جريدة الحياة حيث جاء «إنّ غاية الطائفية اللبنانية كانت خلق الدولة وضمانها استقرارها، وما دامت هذه الغاية تحقّقت، فإنّه لا يبقى أيّ مُبرّر لاستبقائها»⁷². بالتالي، تُصيف الجريدة، تحوّلت الطائفية «من دعامة دولة إلى سلعة للإتجار». كذلك، انتقدت إدخال الطائفية في الجهاز الإداري، وتابعت «الإدارة في منتصف القرن العشرين تقوم على الكفاءة والخبرة دون سواها. وإذا تعدّرت إنشاء إدارة صحيحة، تعدّرت إنشاء دولة». وانتهت إلى أنّه «مهما اتّخذ العهد الجديد من تدابير إصلاحية، فإنّه لن يستطيع أن يصلح الأمور حقّاً، ما دامت الطائفية تسمو على ضرورات الدولة». علاوةً على ذلك، حصر القانون إعطاء الحقّ في التصويت للمرأة، بالمرأة المتعلّمة، أي أبقى النظام على التمييز ضدّ المرأة.

لكنّ مسألة الإبقاء على التطييف وعلى التمييز الجندي في الانتخابات، لا يلغي الأهمّية التاريخية لما أقدمت عليه هذه الحكومة في 21 تشرين الثاني 1952، حين أصدرت مرسومًا تشريعيًا أعاد تنظيم ديوان المحاسبة. وقد أصدرت الحكومة بيانًا في هذا الصدد، جاء فيه ما **حرفته** أنّ «هذا التدبير يلبي الطلبات التي طالما جاهر بها الرأي العام لمحاسبة كلّ من يتدخّل في إدارة الأموال العامة، ومجازاة كلّ من تُسوّل له نفسه إساءة التصرف بها، ولذلك قرّرت الحكومة منح ديوان المحاسبة السلطات الضرورية لأداء هذه المهمة»⁷³. ولغت البيان إلى الحصانة القضائية التي يتمتّع بها أفراد الديوان، وإلى أنّ الحكومة قد أخضعت لرقابة المحاسبة القضائية، وكذلك أنّ «الحكومة قرّرت

68. مشروع قانون جديد لملاك المؤطّفين. جريدة الحياة، 11 تشرين الثاني 1952.

69. عن تهريب الذهب. جريدة الحياة، 19 تشرين الثاني 1952.

70. اتّجاه إلى فتح تحقيق عدلي بصفقات القمح والغنم وغيرها. جريدة الحياة، 20 تشرين الثاني 1952.

71. تحقيق بتصرف مشبوه. جريدة الحياة، 20 تشرين الثاني 1952.

72. قام كيان لبنان على الطائفية وقد ينهار على الطائفية! جريدة الحياة، 9 تشرين الثاني 1952.

73. سلطات واسعة لديوان المحاسبة. جريدة الحياة، 22 تشرين الثاني 1952.

محاكمة كلِّ مُوظَّف يخالف قواعد قانون المحاسبة العامة وأصوله». من ناحية أخرى، نَقَدَت الحكومة وعدها بإصدار مرسوم اشتراعي أقرَّ قانون الإثراء غير المشروع في 18 شباط 1953. لكنَّ حكومة خالد شهاب لم تُدْم أكثر من سبعة أشهر، واستقالت في 30 نيسان 1953.

أنت ثلاث حكومات بعد حكومة خالد شهاب، تحدّثت عن ضرورة إجراء تعديلات على المراسيم الاشتراعية التي أقرّتها هذه الحكومة، لكنَّ هذا الأمر لم تنجزه إلاَّ الحكومة الرابعة بعد شهاب، والتي ترأسها سامي الصلح. عادت هذه الحكومة إلى حكاية إبريق الزيت. فمنذ بداية عهدها، قدّمت بعض المشاريع الإصلاحية، كعناوين للاستهلاك الإعلامي، لتمرّر في المقابل بعض التعديلات على التشريعات الإصلاحية. ومن الأمور المهمّة التي أنجزت في أيلول 1954، إنشاء وزارة جديدة باسم «وزارة التصميم العام»، كان الهدف منها، وفقاً لبيان الثقة، أن «يخطط لبنان أهدافه ويحصي إمكانياته في جميع مرافقه الحيوية». ولكنّها تراجعت عن تشريعات مهمّة متعلّقة بديوان المحاسبة. وكان البيان الوزاري لَحْظ أربعة بنود تتعلّق بالإدارة وهي:

1. تحقيق اللامركزية على أوسع نطاق؛

2. تعديل المراسيم الاشتراعية في بعض نصوصها التي أظهرت التجارب أنّها لم نَفِّ بالغاية المقصودة (ومنها ما يتعلّق بديوان المحاسبة)؛

3. تبسيط المعاملات الإدارية والمالية بشكل خاص، واختصارها على ما لا بدّ منه؛

4. إلغاء الحصانة التي منحتها المراسيم الاشتراعية للموظّفين الإداريين، وذلك تمكّناً من الإشراف الفعّال على أعمالهم، وتعزيز التفتيش الإداري والأخذ بنتائجه.

بعد تلاوة البيان، علّق النائب بيار إدّه قائلاً إنّ البنود كافّة هي تحت عنوان واحد هو تعديل المراسيم الاشتراعية، وإنّ بعضها يحتاج إلى التعديل السريع. وأعطى مثلاً «أحلُّتُ منذ شهر شباط الماضي، حين كنت وزيراً للمالية، تعديلات اشتراعية متعلّقة بالمحاسبة العامة، وذلك من أجل تبسيط المعاملات التي تجعل المشاريع تنتقل من دائرة إلى أخرى من دون أيّ تأخير أو إهمال». لذا دعا الحكومة إلى طلب صلاحيات وسلطات التشريع «كي توفّر على الشعب التسوية والمهاترات».

فأجاب الصلح أنه لن يتمسك بالكرسي ويبقى دقيقة واحدة إذا لم تمنح الحكومة هذا الحق. وخلال الدورة الاستثنائية الثالثة للمجلس النيابي، في 15 تشرين الأول، أُعطيت الحكومة لمدة 3 أشهر [الحق في تعديل المراسيم](#) الإشتراعية، وانحصر الأمر في [8 مراسيم](#). وأقدمت الحكومة بالفعل، في الربع الأخير من عام 1954 على تعديل هذه المراسيم، ومنها: إحداه [محكمة إدارية خاصة](#)⁷⁴، إعادة تنظيم ديوان المحاسبة مرة جديدة⁷⁵ ([تعديل](#) في تاريخ 23\12\1954 [وآخر](#) في تاريخ 18\1\1955)، وضع [قانون المحاسبة العمومية](#)⁷⁶، و[قانون التنظيم الإداري](#) ويتعلّق باللامركزية الإدارية⁷⁷، ومجموعة من المراسيم تتعلّق [بتنظيم إدارات الدولة](#)⁷⁸ (التنظيم الإداري وتنظيم الإدارة أمران مختلفان)، و[أخرى](#) تتعلّق بالملكات وأنظمة الموظّفين⁷⁹.

وقد أدّى التعديل على الديوان من خلال المرسوم الإشتراعي رقم 9 تاريخ 23/11/1954 إلى تضييق دور الديوان في [الرقابة المُسيّقة](#) لجهة تقرير الملاءمة بين النفقات والواردات وقصر صلاحياته على [الرقابة المُؤخّرة](#) في هذا الخصوص. كما حوّل المرسوم الديوان من هيئة تمارس الرقابة على كلّ الوزارات إلى هيئة تابعة لوزارة المالية.

لكن تجدر الإشارة إلى عمل مجلس التصميم تلك الفترة على اقتراح قانون لإنشاء [مجلس الخدمة المدنية](#)، علماً أنّ هذه الفكرة كانت مطروحة لدى المُشترعين منذ عام 1942. وقد أنشأت حكومة سامي الصلح، بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 55/12 تاريخ 7/1/1955، مجلساً للخدمة المدنية في رئاسة مجلس الوزراء، لكن نشب نزاع بين الحكومة ومجلس التصميم والإنماء، لأنّ الأخير كان سبق وتقدّم بمشروعٍ هدف إلى أن «يكون مجلس الخدمة المدنية مُستقلّاً، وأن يكون أعضاؤه من خارج الموظّفين بحيث لا يتأثّر بالاعتبارات السياسية»؛ بالتالي تعطل المشروع.

74. مرسوم بإحداث محكمة إدارية. جريدة الحياة، 28 تشرين الثاني 1954.

75. أقرت إعادة تنظيم ديوان المحاسبة. جريدة الحياة، 22 كانون الأول 1954.

76. قانون أصول المحاسبة في مجلس الوزراء. جريدة الحياة، 23 كانون الأول 1954.

77. اقتراح آخر لتعديل التنظيم الإداري. جريدة الحياة، 13 تشرين الثاني 1954.

78. تنظيم الإدارة العامة: مرسوم اشتراعي رقم 12 تاريخ: 1955/5/1 - مُلغى.

79. توصيات مجلس المديرين بتعديل أوضاع الموظّفين. جريدة الحياة، 12 كانون الأول 1954.

ديوان المحاسبة في العهد الشهابي: الإصلاح ليس رفع عتب

بعد الإصلاحات الجزئية في عهد حكومة سامي الصلح عامي 1954-1955، نام جدل الإصلاحات الإدارية حتى نهاية عهد الرئيس كميل شمعون. وقد عكست بعض الصحف التي طالعناها الخيبة الشعبية من عدم تلبية مطالب الإصلاح⁸⁰، سواء الإصلاحات الجذرية أو الإصلاحات الاجتماعية الاقتصادية. ولكنّ الموضوع الأبرز الذي حوّل النقمة الشعبية إلى ثورة عام 1958 كان السياسة الخارجية للعهد (التملُّل من الموقف حيال الوحدة بين سوريا ومصر). فقد عمّت الإضرابات مناطق لبنان كافة، وكانت التحضيرات مطلع أيار 1958 لتجديد ولاية كميل شمعون، وكان هدف الحراك الحوول دون إعادة تجديد العهد. وأتى اغتيال الصحافي المُعارض نسيب المتني في 8 أيار⁸¹

80. مثلًا ما ورد في بداية سلسلة مقالات لجران حايك في جريدة النهار، 8 أيار 1959. «أمّا المواطنون العاديون أمثالنا، فقد غمرت نفوسهم موجة كاسحة من التشاؤم والخيبة لكثرة «الإصلاحات» التي شهدها- تمثيلات غالبًا ما كانت مآسي، أدت أدوارها حفنة من هواة التمثيل ومحترفيه أمام جمهور مشدود لا يملك غير الحسرة والتأؤ، وغير لسان سليط يقذف حممه على رؤوس المُتمثِّلين، مُسلِّمًا أمره للشيطان، كافرًا بنعمة ربه، شاكيًا مُتذمِّرًا ولا من مجيب...»

81. شهد عام 1958 وحدة سوريا ومصر برئاسة عبد الناصر (حصل أيضًا انقلاب في العراق بقيادة عبد الكريم قاسم). كان نسيب المتني من انصار التيار القومي الداعي إلى التقارب مع الجمهورية العربية المُتحدة، وكان عضوًا في الحزب التقدمي الاشتراكي.

ليحوّل الانتفاضة إلى ثورة. فكان إضرابٌ عامٌّ وعصيانٌ مدنيٌّ ترافق مع اضطرابات أمنية⁸². وكادت الحكومة تفقد السيطرة على حدودها الشمالية⁸³، في حين كان موقف الجيش، بقيادة فؤاد شهاب، رفض التدخل بين العهد ومُعاضيه⁸⁴.

لم يستجِب شمعون لنقمة الشارع، كما أنّه عاد لتكرار تجربة سلفه في طريقة التعاطي مع الإدارة العامة، فنشر في 9 حزيران 1958 مشروع القانون الخاص بإلغاء حصانة المُوظّفين⁸⁵، وأعقبه بحركة تشكيلات وصرف⁸⁶. وصوّر ذلك على أنّه إصلاح⁸⁷ (كما جرى تعديل بسيط في قانون المحاسبة العمومية يتعلّق بتقسيم موازنة النفقات⁸⁸). ونظرًا إلى عدم تدخّل الجيش اللبناني لقمع الانتفاضة، لجأ شمعون إلى طلب الحماية الأميركية، فأُنزلت قوى من جنود البحرية قرب بيروت في 15 تمّوز، من دون أن يؤدّي ذلك إلى خمود الانتفاضة (حرب، 2012، ص 47). وبالرغم من تمكّن شمعون من الحفاظ على منصبه حتّى نهاية عهده، إلّا أنّ أمله من الولايات المُتّحدة خاب، لأنّها نصّخته بعدم

82. دعت الجبهة الوطنية (والتي كانت أوصلت شمعون إلى الحكم من دون أن تحكّم) إلى إضراب عام، وحقّلت الحكومة مسؤولية الاغتيال، عمّت الإضرابات المناطق اللبنانية كافة.

ووفق مطالعنا للصحف، كانت الأحداث تنتقل من طرابلس وجبل لبنان، إلى زغرتا وبعبك، إلى صيدا والنبطية ثمّ صور، ثمّ تعود إلى زهر البيدر... من بعدها اغتيل الصحافيّ نسيب المتني، وأعلنت الصحافة والمعارضة إضرابًا عامًا شمل بيروت. تخلّلت الإضرابات مظاهر مسلّحة، وكانت بعض من القوى الأمنية تقمع بشدّة، وأسفر ذلك عن أعداد كبيرة من القتلى الجرحى والمُعْتقلين، واستسلمت مجموعات من قوى أمنية في أماكن أخرى أمام ضغط المُنتفضين...

83. عاطف عيد، موسوعة لبنان تاريخ وسياسة وحضارة بين الأسمس واليوم- الجزء العاشر من الاستقلال إلى حرب 1975.

84. * قلة من القوى وقفت إلى جانب الرئيس شمعون، منها حزب الكتائب والحزب القومي السوري وحزب الطاشناق.

* كان من المُطالِبين برحيل الرئيس جبهة الأتحاد الوطني التي تتألّف من مجموعة مُنوّعة من القوى، كان بين هؤلاء من وقّعوا على بيان تحميل الحكومة مسؤولية اغتيال نسيب المتني، ودعوا إلى إضراب عام وهم:

رشيد كرامي، كمال جنبلاط، معروف سعد، صائب سلام، محمّد علي الرز، فؤاد الخوري، نسيم مجدلاوي، إميل الخوري، عبد الله المشنوق، علي بزيّ، فؤاد عقون، أحمد الأسعد، عبد الله اليافي، صبري حماده، أمين بيهم، لحدود لحدود، عفيف الطيبي، علي جابر، حسين العويبي، أنيس صالح، حسن بحصلي، محسن سليم، لويس زيادة، حسن فرحات، رفيق نجا، نهاد إرسلان، محمّد خالد، تقّي الدين الصلح، محمّد صفّي الدين، عدنان الحكيم، عدنان حيدر.

* وكان هناك من تمّت تسميتهم «القوّة الثالثة»، والذين ساندوا بيان الإضراب العام، وتضامنا مع دعوة نقابة الصحافة إلى الإضراب، وهم:

يوسف سالم، نجيب صالحه، هنري فرعون، بهيج تقّي الدين، يوسف حّيّ، شارل حلو، جورج نقّاش، غسان تويني، جبرائيل المر، محمّد شقير.

* وتُضاف إلى هذه القوى، البطريك المعوشي؛ وبروي نقولا ناصيف أنّه «فتح صالون بكركي كي يؤمّ مشايخ مسلمين الصلاة في موعدها، وكانوا لا يزالون فيه. وقف ضدّ محاولة تحديد انتخاب الرئيس. (نقولا ناصيف. يوم قال البطريك للرئيس: إرحل. جريدة الأخبار، 14 أيار 2019).

* وتُضاف مجموعة كبيرة من الصحف، وكذلك الأحزاب والقوى اليسارية.

85. نصّ قانون إلغاء حصانة المُوظّفين. جريدة النهار، 10 حزيران 1958.

86. حركة تشكيلات وصرف من الخدمة. جريدة النهار، 10 حزيران 1958.

87. تعديل قانون المحاسبة العمومية. جريدة النهار، 27 حزيران 1958.

88. مباشرة تنفيذ التعديلات على قانون المحاسبة، جريدة النهار، 15 تمّوز 1958.

تجديد ولايته. وفي 31 تمّوز، انتخب المجلس النيابي فؤاد شهاب رئيسًا للبنان، وتسلّم الرئاسة من شمعون في 22 أيلول، لبشكّل حكومة برئاسة كرامي، الذي كان ممّن شاركوا في الثورة على العهد. بعد أيام، أعلن حزب الكتائب إضرابًا عامًا، وبدأ التحضير لثورة مُضادّة، إلى أن جرى الاتفاق في 14 تشرين الأول على تشكيل حكومة جديدة برئاسة كرامي، وعضوية حسين العويني وبيار الجميل وريمون إدّه، أطلق عليها اسم حكومة الإنقاذ الوطني تحت شعار «لا غالب ولا مغلوب»⁸⁹.

تخطيط الإصلاح الإداري الجذري:

أجاز المجلس النيابي للحكومة، في 12 تشرين الثاني 1958، أن تتخذ في مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة سنّة أشهر (وُقِعَ رئيس الجمهورية على هذا **المرسوم** في تاريخ 12/12/1958)، وذلك في ما يتعلّق **بعناوين** عدّة، ومن بينها «التنظيم الإداري، تنظيم الإدارة والإدارات العامة، تحديد الملاكات، أنظمة المُوظّفين». ولم يكن للمجلس النيابي أن يرفض هذا الطلب، في وقتٍ كان من صلاحية رئيس الجمهورية حلّ المجلس النيابي (راجع **مقال** وسام اللخام حول المراسيم الاشتراعية)، وفي ظلّ مطالبة الجبهة الاشتراكية بحلّ المجلس.

ولم تتأخّر حكومة كرامي الرابعة حتّى بدأ العمل الجذري، بحيث تمّ **تشكيل هيئة** في رئاسة مجلس الوزراء تُدعى «الهيئة المركزية للإصلاح الإداري» في تاريخ 6\12\1958؛ كان على الهيئة أن تقدّم اقتراحات متعلّقة بسلّة المراسيم الاشتراعية، وأن تعيد تنظيم جميع إدارات الدولة وترفع مستواها، وأنيط بها **عدد كبير من المهام** لتحقيق هذه الغاية. فُسِّمَت الهيئة إلى 7 لجان كبرى وستين لجنة فرعية، واختير أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص لهذه اللجان. (كفوري، 2012، ص 46)، وطلب من الهيئة إنجاز مهامها في 6 أشهر.

مراجع تاريخية عدّة كتبت حول تلك الفترة التأسيسية، وميّزتها من العهدين السابقين اللذين لم يتمكّن من إنجاز الإصلاحات المنشودة. لم يكرّر شهاب تجربة سلفيه بتشكيلات جديدة وعمليات

89. «لم يكن تأليف الحكومة الرابعة من ضمن نظرة الرئيس الجديد للجمهورية أو البرنامج الذي كان يتطلّع إلى تنفيذه، لتصفية آثار ورواسب الثورة، أو معالجة أسبابها، لكنه كان الحلّ العملي أو الواقعي لوقف ما سُمّي بالثورة المضادة. وكان دخول ريمون إدّه فيها مفاجأة للناس، بعد أن ترشّح ضدّ الرئيس شهاب في جلسة انتخابه رئيسًا، وحال دون انتخابه بالدورة الأولى. ولكنّ التعاون بين الرجلين، في بداية الأمر، كان إيجابيًا، ساعد على معالجة وحلّ مشاكل عديدة، ولم يكن هنالك من أسباب شخصية أو مزاجية تحول دون استمرار هذا التعاون بين رجلين تقرب بينهما أفكار وصفات مشتركة...»
الجنس، فؤاد شهاب، ص 39.

صرف المُوظَّفين. قالت ندى فياض في كتاب «الدولة المدنية- تجربة فؤاد شهاب في لبنان» إنَّ هذا العهد الذي كان يملك رغبةً في الإصلاح الجذري وتصميماً عليه «وجد أنّ المهمة هي أخطر وأصعب وأدقّ من مُجرّد عمليّة تشكيلات عامة، كالتّي تستسيغها العهود السابقة». وأضافت أنّه أراد تشخيص المرض قبل إعداد الدواء، وبدلاً من «ديكتاتورية الطبيب الواحد»، وعملاً بالطريقة الديمقراطية الحديثة، ألّف لجان الإصلاح لدرس أوضاع الدولة⁹⁰، فيما يمكن وُصف ما تمّ في تلك الفترة التاريخية بتهيئة القدرات البشرية والأطر التشريعية اللازمة لوضع خطة⁹¹ وبرنامج عمل لتنفيذ الإصلاح الإداري الجذري، الأمر الذي لم يحصل قبل الحقبة الشهابية (عهد الرئيسين فؤاد شهاب وشارل حلو) ولم يحصل مُجددًا بعد تلك الحقبة.

وبدا لنا، من متابعتنا الوثائق، أنّ اللجان الوزارية كانت تعمل بصورة مُنظمة، ذلك أنّها بدأت، منذ شباط، تحيل توصياتها إلى الهيئة المركزية، وكانت السياسات الاقتصادية-الاجتماعية تحتلّ مرتبة أوّلية من اهتمام الحكومة⁹². ففي آذار، على سبيل المثال، رفعت لجنة تنظيم ملاكات الدولة توصية إلى الهيئة المركزية بخصوص إنشاء مجلس الخدمة المدنية⁹³، وأجرت الهيئة تعديلات طغيفة على المشروع وانتهت منه في غضون أيّام معدودة ورفعته إلى مجلس الوزراء⁹⁴. وعلى هذا النحو، كانت تتمّ الأمور في بقية المشاريع. ويُذكر أنّه في أواخر أيار، تمّ [تحديد سلسلة رتب ورواتب](#) لوظائف مؤقّنة أُحدثت لدى ديوان المحاسبة. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ عمليّة الإصلاح لم تمرّ من دون مقاومة ممّن اعتبروا أنفسهم مُتضرّرين من بين المُوظَّفين، إذ حاول الناقمون منهم تحريض زملائهم على الإضراب، فجاء الردّ حازمًا بالتهديد بصرف من يُضرب، على اعتبار أنّ «الدولة

90. كانت الجبهة الاشتراكية تسعى إلى حلّ البرلمان الفاسد الشرعية، وتكوين مجلس نيابي على أساس نظام انتخابي أكثر عدالةً في التمثيل. في أيار 1959، تحدّثت جريدة النهار عن سكوت الجبهة عن مطلب حلّ المجلس النيابي، في إشارة إلى وجود مشروع لدى رئيس الجمهورية بتأليف حكومة من المُوظَّفين بعد استقالة الرئيس كرامي. وأضافت أنّ مهمة الحكومة الجديدة هي «إطفاء النار السياسيّة عن طريق الانصراف إلى تنفيذ الإصلاحات الإدارية».

ما وراء سكوت الجبهة عن حلّ المجلس. جريدة النهار، 9 أيار 1959.

91. وفي الواقع، إنّ التخطيط الذي وُضع للبنان أخذ في الاعتبار أهميّة القطاع الخاص في البلاد، وإشراكه في عمليّة التنمية. في هذه الظروف، وفق الأب لوبريه، سوف يحافظ لبنان على تراثه الليبرالي، ويضع نفسه على سكة التنمية. «لبنان ليس بلداً اشتراكياً ولن يكون. ومن الأهميّة بمكان أن يلعب القطاع الخاص دوره»، وهو يوضح أيضًا أنّ «التنمية عملية مُشتركة، يلعب فيها القطاع الخاص دورًا مهمًا، ومن دون هذا الدور يكون التخطيط مستحيلًا».

حرب، الشهابية حدود التحديث السياسي في لبنان، ص 59.

92. اللجنة المركزية تبدأ هذا الأسبوع مناقشة توصيات اللجان الوزارية. جريدة النهار، 17 شباط 1959.

93. لجنة تنظيم الملاكات ترفع توصياتها إلى الحكومة. جريدة النهار، 8 آذار 1959.

94. وضع المديرين يتصرف الوزراء لتتمّ التشكيلات بمعزل عنهم. جريدة النهار، 27 آذار 1959.

ذكر المقال أنّ المشروع «سيكون الدعامة الأولى في الإصلاح الإداري. فهو بشكل ضمانه قوية للمُوظَّفين وسيُفعل مسطلاً فوق رؤوسهم في الوقت ذاته. ويكفي أنّ تكون من صلاحيات هذا المجلس وضع حدّ للتدخلات السياسية التي أزهقت الإدارة وسببت إفسادها».

-وليسست الحكومة- لا تقبل أيّ مساومة على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها»، مع إشارة مصادر رسمية لجريدة النهار إلى عدم تفاجئها ممّا أحدثته المراسيم في أوساط المُوظّفين «لِعِلْمِها بمُئَلِّ هؤلاء -بعد فساد 16 عامًا- إلى معارضة كلِّ عملٍ إصلاحِي»⁹⁵.

خلال أيار 1959، نشر جبران حايك سلسلة مقالات له في جريدة النهار⁹⁶، يفنّد فيها عمل لجان الإصلاح ويحلّلها ويفسّرُها. وكان لافتاً تعريفه الإصلاح بأنّه عمل إنساني لا عمل إلهي، وأنّه باختصار «أن يتمكّن أيّ مواطن عادي، من القرية جاء أم من المدينة، من الوصول إلى حقّه والقيام بواجباته، بسهولة وبساطة، وبأقلّ كلفة وأسرع وقت». وأضاف أنّه يجب ألاّ يصل أحد إلى أكثر من حقّه ولا إلى أقلّ منه، وأنّ على الجميع أن يؤدّي واجبه، «تحت رقابة صارمة وعادلة من المجتمع المُمثّل بالدولة». ثمّ أعطى أمثلة تظهر كيف يكون ذلك عملياً بالنسبة إلى المهندس والمزارع والتاجر، معتبراً أنّ لجان الإصلاح كانت أفضل طريقة ديمقراطية دستورية لدرس أوضاع الدولة كافة، لأنّ «العهد الجديد لا يؤمن بدكتاتورية الطبيب الواحد». فيما كتبت جريدة النداء حول ما كان الناس ينتظرونه من المراسيم الاشتراعية، وقوامه جعل أجهزة الحكم والإدارة أقرب إليهم وأكثر مرونة في تلبية مطالب أصحاب المصالح و«إشاعة الروح الديمقراطية في أعمالها وسير نشاطها»⁹⁷. ورأت أنّه سيكون لتحسين الإدارة أثره في إشاعة الألفة والثقة والتآخي بين المواطنين، ويصبّ في مصلحة الوحدة الوطنية.

وكانت كلمة للرئيس فؤاد شهاب شرح فيها نظرتّه إلى موضوع الإصلاح، قال: «لقد تبين لي، بعد أن عكفتُ ستّة أشهر على دراسة أوضاع الدولة، أنّ الفساد لا يكمن بالأشخاص بقدر ما يكمن في الأنظمة التي تقوم عليها دوائر الدولة» (أنيس فاخوري، 2012، ص 142). كما كان شهاب يعتقد أنّه يجب أن يبدأ من الإصلاح السياسي، إنّما وجد صعوبة في هذا الأمر، فرأى أن يبدأ من الإصلاح الإداري الذي كان محور عمل اللجان، ثمّ الإصلاح الاجتماعي-الاقتصادي الذي كان محور عمل بعثة إيرفد، وصولاً إلى تحقيق المُواطنة لـ «إعادة بناء شخصية المواطن مادّيّاً ومعنويّاً».

95. الدولة تتخذ تدابير حازمة في وجه عمليّة تخريب الإصلاح. جريدة النهار، 26 حزيران 1959.

96. جبران حايك، النهار تحقّق فيما حقّقته لجان الإصلاح. جريدة النهار، دراسة من 16 جزءاً، نُشرت من 8 إلى 30 أيار 1959.

97. المراسيم الاشتراعية. جريدة النداء، 16 حزيران 1959.

تنفيذ خطة الإصلاح:

تمكّنت اللجان من إعداد 162 [مرسومًا إشتراعيًا](#)⁹⁸، 82 منها، وهي الأبرز، صدرت بمراسيم اشتراعية في يوم واحد في تاريخ 12\6\1959. ثمّ في 23 حزيران، أودعت الحكومة نسخة من المراسيم في المجلس النيابي [للاطلاع عليها](#) ومناقشتها، بالرغم من أنّها كانت أصبحت نافذة منذ تاريخ نشرها. وقد طالعنا كيف كانت الصحف تعجّ بعناوين تلك المراسيم، وبقيت فترة طويلة تناقشها، وكان أبرز ما أثار النقاش من المراسيم، إنشاء [التفتيش المركزي](#) وإنشاء [مجلس الخدمة المدنية](#)، إذ عوّل عليهما في محاربة الرزائية وفي فصل الإدارة عن السياسة. كما كان من أبرز تلك المراسيم ما يتعلّق بـ: [تنظيم ديوان المحاسبة](#)، وقانون المحاسبة العمومية، نظام [مجلس شوري الدولة](#)، [إنشاء مجلس النقد والتسليف](#)، إحداث [مديرية الإحصاء المركزي](#)، قانون [المصالح المستقلة](#)، قانون [التنظيم الإداري](#)، نظام [الموظفين](#)، رفع الحصانة عن [الموظفين](#)، [تنظيم الإدارات العامة](#)، [المحاكم العدلية](#)، إلخ.

وبخلاف المواضيع الأخرى، لم يحظَ تنظيم ديوان المحاسبة باهتمام الصحف أو بجدلٍ حوله، ولربّما يعود الأمر إلى كثرة العناوين المطروحة، بالرغم من الأهميّة الكبيرة للتنظيم الجديد. فبعدما كان الديوان في العام 1952، رقيبًا كما تعرّفه المادّة الأولى من قانونه، مهتمّه «السهر على إدارة أموال الدولة والبلديات والمؤسّسات العامة التي تديرها الدولة أو البلديات... والبتّ في المعاملات المتعلقة بواردات الموازنة ونفقاتها، ومقبوضات الخزينة ومدفوعات، وجوهر المعاملات التي تعود لها»؛ ثمّ أصبح عام 1954، كذلك وفق تعريف المادّة الأولى من قانونه «هيئة مرتبطة بوزارة المالية، مهتمّتها السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بمراقبة استعمالها، والفصل بصحّة حساباتها وقانونية معاملاتها، ومعاينة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها»؛ عاد وأصبح عام 1959، «هيئة - قضائية إدارية - مهتمّتها السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بمراقبة استعمالها بالفصل في صحّة حساباتها وقانونية معاملاتها، وبمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها». ولكنّ الديوان أصبح مرتبطًا إداريًا برئيس مجلس الوزراء بدلًا من وزارة المالية.

98. إميل شاهين، التكوين التاريخي لنظام لبنان السياسي الطائفي: لبنان السلطة ولبنان الشعب (دار الفارابي، أيلول 2015)، ص 188.

يُذكر أنّ كثيرين من أعضاء المجلس النيابي - الذي أنتجته انتخابات مشكوك في شرعيتها في عهد كميل شمعون - استشعروا تهديدًا لهم في عدد من التشريعات، بخاصة ما يتعلّق منها برفع الحصانة عن الموظّفين، وبالشهادة الجامعية كموجب للترشّح للوظيفة، فالتقى أنصار العهد البائد مع نواب «ما تبقى من جبهة الاتحاد الوطني»⁹⁹، وفقًا لتعبير جريدة النهار، في اعتراضهم على عدد من الإصلاحات. لجأ بعض النواب إلى المنظار الطائفي في طلبه بإلغاء الشهادات الجامعية، لأنّه اعتبر أنّ «الطائفة الشيعية لا تضمّ عددًا كافيًا من المُتعلّمين»، فيما اعتبر نواب حزب الأحرار¹⁰⁰ أنّ نصوص نظام الموظّفين الجديد «يُقصد به تطهير الدوائر من أنصار شمعون»¹⁰¹، بينما أعربت الحكومة عن استعدادها طرح الثقة بنفسها لمواجهة تلك الاعتراضات.

همّ إعادة الاستقرار يطغى مُجددًا:

أعاد اغتيال النائب نعيم مغيب، في 27 تمّوز 1959، خلط الأوراق السياسية وتهديد الاستقرار¹⁰². دعا رئيس الجمهورية إلى تأليف حكومة اتحاد وطني لقطع الطريق على استغلال الحادث طائفياً¹⁰³. وفي 7 تشرين الأوّل جرى تعديل وزاري، وأصبحت الوزارة برئاسة كرامي مؤلّفة من الوزراء: فيليب تقيلا، علي بزّي، موريس زوين، فؤاد بطرس وفؤاد نجّار، وشمّيت حكومة «إنقاذ وطني». وصدرت الدفعة الأولى من التشكيلات الإدارية على عهد هذه الحكومة، وأشارت النهار إلى ترشيح «رؤوس كبيرة» من الموظّفين في حملة التطهير هذه¹⁰⁴، وقد أعدّ رئيس الجمهورية القسم الأكبر من التشكيلات، فعجّت الصحف في تشرين الأوّل وتشرين الثاني بأخبارها. ويُذكر أنّه وقع خلاف بين

99. الحكومة مُستعدّة ل طرح الثقة. جريدة النهار، 28 حزيران 1959.

100. تأسّس حزب الأحرار في 8 أيلول 1958 على يد الرئيس كميل شمعون وعدد من النواب: جورج عقل، رضا وحيد، محمّد الفضل، هنري طرابلسي، جان حرب، شفيق ناصيف، محمود عقّار، قبلان عيسى الخوري.

دوري يتذكّر داني: كُنّا كلنا عسكري. جريدة الأخبار، 28 تشرين الأوّل 2017.

101. صدى المراسيم الاشتراعية في أوساط النواب والموظّفين. جريدة النهار، 16 حزيران 1959.

102. لا أحبّ الدماء... جريدة النهار، 29 تمّوز 1959.

اعتبر أنصار مغيب أنّ سبب قتله هو كي لا يكون رئيس الجمهورية «لقريق دون فريق». وفي رسالة ابن مغيب إلى رئيس الجمهورية، وجّه الاتّهام إلى الذين يريدون احتكار صداقة رئيس الجمهورية وإبعاد الناس عنه.

103. المجلس يقف دقيقة صمت حدادًا على مغيب والنواب يتبارون في زلّته. جريدة النهار، 30 تمّوز 1959.

جرى في البداية تبادل الاتّهام بين 3 أفرقاء، الحكومة ونواب العهد السابق من جهة، وهؤلاء والمُعاضين ممّن لم يشاركوا في الحكومة من جهة أخرى.

رئيس الجمهورية يطلع على سير التحقيق في مقتل مغيب. جريدة النهار، 4 آب 1959.

لكن لاحقًا، وقع الاتّهام على أنصار كمال جنبلاط، واعتبر آل مغيب أنّ الجريمة «بنت ساعتها»، ولكنهم اتّهموا «بعض الزعماء» على التحريض لقتل النائب.

104. الرؤوس الكبيرة... هل تعرفها؟. جريدة النهار، 14 تشرين الأوّل 1959.

«كبار المسؤولين» وفق النهار، حول الإبقاء على معيار التوازن الطائفي في توزيع الوظائف¹⁰⁵، وكان من الأمور التي أُجِدَّت لاحقاً على العهد إبقاؤه على المُناصفة بين الطوائف في الوظائف العامة. وقد استمرَّت حكومة رشيد كرامي إلى حين الانتهاء من الانتخابات النيابية المُبكرة، والتي عُقِدَت قبل موعدها في أيَّار 1960.

وبعد انتخاب مجلس نيابي جديد، تشكَّلت حكومة برئاسة أحمد الداعوق دامت 3 أشهر، تلتها حكومتان برئاسة صائب سلام. وخلال عهد حكومة صائب سلام الثانية (20\5\1961 إلى 31\10\1961)، أحالت الحكومة تعديلاً على المرسوم الاشتراعي رقم 117 الصادر في 12\6\1959 المُتعلِّق بديوان المحاسبة، ويقول التعديل «لا تخضع الصفقات التي تُجرىها المُؤسَّسات العامة والبلديات لرقابة ديوان المحاسبة المُسبِّقة إلَّا عندما تبلغ قيمتها المُعدَّلات المُحدَّدة في المادَّة الأولى». نُيِّرَ مشروع قانون التعديل هذا إلى جانب مجموعة أخرى من مشاريع القوانين بمراسيم في بداية آب¹⁰⁶، ارتبطت ثلاثة منها بعدم ازدواجية الصلاحيات بين مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة وتسهيل المعاملات (التعديلات على المراسيم 114-117 و118). وأقرت التعديلات بمرسوم في تاريخ 18\8\1961.

كانت تلك أبرز التطوُّرات المُرتبطة بالفترة الشهابية. وخلال السنوات اللاحقة، قبل نشوب حرب 1975-1990، لم يُجرَ أيُّ تعديل في قانون المحاسبة أو في ديوان المحاسبة، لكن حصلت بعض التعديلات في ما يخصُّ المُؤسَّسات والهيئات والجمعيات الخاضعة لرقابة الديوان، وأخرى مُتعلِّقة بمُخصَّصات مُوظَّفي الديوان أو شروط تعيينهم، وأخرى تتعلَّق بمهل إيداع الحسابات في الديوان. وقد صدرت مراسيم تتعلَّق بنظم إرسال الحسابات والجبايات إلى الديوان (كثير منها تتعلَّق ببلديات بعينها)، وأخرى تتعلَّق بأصول الرقابة على المصالح المُستقلَّة التابعة للدولة أو البلديات وتعاونية مُوظَّفي الدولة والجامعة اللبنانية.

كما تجدر الإشارة إلى حصول تطوُّر سلمي على مستوى الإدارة عام 1972 (عهد سليمان فرنجيَّة) مع تعديل نظام المُوظَّفين (المرسوم رقم 3169 تاريخ 29/4/1972) «بحيث بات بإمكان وضع مُوظَّفي الفئة الأولى بالتصرُّف، وذلك بمرسوم يُتَّخَذ في مجلس الوزراء، ما يؤدِّي إلى تقوية صلاحيات

105. كرامي يميل إلى تأجيل البتِّ بالتشكيكات. جريدة النهار، 24 تشرين الأول 1959.

106. مشاريع القوانين التي نُشرت بمراسيم. جريدة النهار، 2 آب 1961.

السلطة السياسية على حساب الإدارة»¹⁰⁷. كما حصل تطوُّر بارز آخر في العام 1978، مع صدور [مرسوم](#) يقضي بتنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة. وقد أدت الحرب، وما تبعها من تغيُّر في نظام الحكم، إلى إعادة خلط أوراق ديوان المحاسبة بالكامل.

الحرب وتعطيل الإدارة والديوان

كان للحرب دور كبير في تعطل أجهزة رقابة الإدارة. فمنذ عام 1975، اقتصر دور الديوان على الرقابة المسبقة، أي إبداء الرأي، من دون الرقابة المؤخّرة، كما توقّف الديوان عن نشر تقاريره السنويّة منذ عام 1976. فعلياً، كانت معظم مؤسسات الدولة مُعظّلة، فاقتصر دور الحكومات على تصريف الأعمال وتعطل العمل الرقابي للمجلس النيابي. أدّى ذلك إلى إحساس الموظّف بأنّه بات قادراً على ارتكاب المخالفات بأمن من العقاب¹⁰⁸. وكان الأثر الأبلغ للاجتياح الإسرائيلي للبنان (حزيران 1982)، بحيث تعطلت مرافق الدولة، بما فيها المجلس النيابي، ولم يتجاوز عدد جلسات هذا المجلس السبع في [عقدها العادي](#)، والخمس في [عقدها الاستثنائي](#)، وكانت بمعظمها لانتخاب لجان المجلس أو لانتخاب رئيس للجمهورية أو لإعطاء الحكومة [الحق في إصدار المراسيم](#) الاشتراعية. وهذا ما حصل خلال [جلسة](#) 2 تشرين الثاني 1982، مع إعطاء [حكومة شفيق الوزان](#) (وهي الحكومة الأولى في عهد أمين الجميل) [الحق في إصدار المراسيم](#) تحت عناوين واسعة من الأمن والدفاع إلى الإدارة والقضاء والتربية والتعليم.

كانت حكومة الوزان تُصدّر المراسيم تباعاً، ووصل عددها عام 1983 إلى 455 مرسوماً، منها 150 مرسوماً صدرت في يوم واحد في 16 أيلول 1983. ولم تكن هذه المراسيم ذات التأثير الثوري والتأسيسي في الإدارة كالمراسيم التي أتت في عهد فؤاد شهاب عام 1959، إنّما أتت نتيجة تعدُّر ممارسة المجلس النيابي دوره. وكان أحد القوانين مرسوم رقم 82، قضى بإعادة [تنظيم ديوان المحاسبة](#)، فأحدث للمرة الأولى وظيفة مُدقِّق حسابات. لاحقاً، عُذّل القانون [بالمرسوم الاشتراعي](#) رقم 5 تاريخ 1985/3/23.

107. وسام اللحام، المراسيم الاشتراعية في العهد الشهابي: تعزيز منطق المؤسسات وبناء الدولة الحديثة، المفكّرة القانونية، 2021/2/18.

108. رئيس ديوان المحاسبة: الرقابة المؤخّرة توقّفت منذ عام 1976. جريدة السفير، 22 كانون الأوّل 1992.

وبين عامي 1990 و1992، انصبَّ اهتمام مختلف القوى على وقف الاقتتال وإرساء صيغة جديدة من التوازنات، لذا لم تكن إعادة الانتظام القانوني للإدارة ضمن أولويات الأفرقاء. ثم ترافق قدوم رفيق الحريري إلى رئاسة الحكومة مع وعود الإصلاح الإداري. إلا أنَّ ما حصل خلال الحكومات الثلاث الأولى للحريري كان تمامًا معاكسًا للإصلاحات، إذ جرى غُصُّ الطرف عن مختلف تجاوزات الإدارة المالية التي وقعت خلال الحرب، من دون أي تدابير لإعادة تفعيل أجهزة الرقابة المالية وتنشيطها. ويمكن اختصار حقبة التسعينيات بمفارقة تتمثَّل في الترويج الإعلامي المُستمرّ لسلامة الأوضاع المالية والاقتصادية، مع الإبقاء على تصدُّعات الإدارة المالية للدولة خلال الحرب. أما إعادة تفعيل دور ديوان المحاسبة، فكانت تنفصه الإرادة السياسيَّة، ذلك أنَّ نشاط الرئيس الجديد لديوان المحاسبة، عام 1992، كان يصطدم بعقبات لوجستية وسياسية، وأخرى ترتبط بعدم مواكبة القانون القديم لحدثة الإدارة، وقد حالت كلُّ هذه الأمور دون استعادة الديوان دوره السابق.

في أيلول 1992، تسلَّم القاضي حسين حمدان مهامَّ رئاسة الديوان (بعد أن كان نائبًا عامًا ماليًّا لديه). وفي أواخر العام 1992، أجرى حمدان مقابلة مع جريدة السفير أوضح فيها للرأي العام طبيعة المهامَّ المُلقاة على عاتق الديوان. فقد بدأ، انطلاقًا من ملقَّات كان يتابعها من موقعه السابق كمُدَّعي عام مالي (تعلَّق بالجمارك ومُؤسَّسة الضمان وقضايا أخرى)، بتطبيق إجراءات بحقِّ مُوظَّفين في الجمارك: «صدرت بحقِّهم عقوبات إدارية بسبب ارتكابهم مخالفات أدت إلى إضاعة أموال على الخزينة»¹⁰⁹، وقال وقتذاك إنَّه ينتظر نتيجة التحقيقات تتعلَّق بموظَّفين آخرين في مُؤسَّسة الضمان. وعدا القضايا المالية، اهتمَّ حمدان بمسألة التعيينات و«المُتعاملين مع وزارة التربية» ودور الديوان في التثبُّت من قانونية التعيينات، مشيرًا في هذا الصدد إلى 2000 مُتعامِل، بينهم 800 لا عمل لهم ويقبضون رواتبهم؛ كذلك، تحدَّث عن تعيين 400 مُوظَّف في الجامعة اللبنانية من دون الحاجة إليهم. لكن، من ناحية أخرى، كان حمدان يرى أنَّ قانون تنظيم الديوان «بصيغته الحاضرة غير كافٍ لإعطاء الرقابة المالية للديوان الفاعلية التي يجب أن تكون لها»، وتحدَّث عن اقتراحات لتعديل القانون تقدَّم بها لتعزيز صلاحية الديوان. ومن أبرز الإصلاحات التي تضمَّنَّها التعديل القانوني الصادر في القانون رقم 132 تاريخ 14/4/1992، توسيع ملاك الديوان، فضلًا عن إنشاء قسم القانون المالي في معهد الدروس القضائية. وقد أذن هذا التعديل بتعيين عدد من القضاة من خِزيجي المعهد في فترة التسعينيات (بلغ مجموع عددهم 22 قاضيًا) ساهموا، إلى

109. المرجع السابق ذاته.

جانِب قضاة (11) عُيِّنوا بموجب مباراة محصورة من بين المُراقِبين، في معالجة الشغور إلى حدِّ كبير، قبل أن يتوقَّف إجراء المُباريات المفتوحة لدخول المعهد، ومن بعدها المحصورة تباغًا في العامين 1998 و2003، وتعود فجوة الشغور لتتعمَّق.

ومن العقبات الأخرى أمام عمل الديوان، غيابُ قطوع الحسابات لموازات سنوات الحرب، وهو الأمر الذي ورد في الأسباب المُوجِبة لتعديل الفقرة الثانية من المادَّة 56 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (قانون رقم 393 تاريخ 12/1/1995) ما حرفيته: «تبيَّن لديوان المحاسبة في معرض ممارسته رقابته المؤخِّرة أنَّ عددًا كبيرًا من الإدارات العامة والمُؤسَّسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابته لم تُرسل حساباتها عن السنوات 1981-1991 نتيجةً لفقدان بعض المستندات أو كلِّها بسبب الأحداث الأمنية التي حصلت في الفترة المذكورة». وكان هذا القانون أشبه بعفو عام عن ارتكابات ما قبل العام 1991 التي لم تلخَّظها التقارير السابقة للديوان، واقتصر مضمون التعديل على ما يأتي: «مع مراعاة القرارات النهائية الصادرة عن ديوان المحاسبة بالنسبة لحسابات السنوات السابقة، يمارس ديوان المحاسبة رقابته على الحسابات اعتبارًا من حسابات السنة 1991».

مراجع

- عبد الرحمن محمود الحَصّ، لبنان في عهد الرئيس شمعون (بيروت، 1953).
- إسكندر الرياشي، قبل وبعد (بيروت، دار الحياة، 1953).
- الibas البواري، تاريخ الحركة العمّالية والنقابية، الجزء 1 (بيروت، دار الفارابي، 1986).
- كمال صليبي، تاريخ لبنان الحديث (بيروت، دار النهار للنشر، 1991).
- باسم الجسر، فؤاد شهاب (مؤسّسة فؤاد شهاب، 1998).
- عدنان السيّد حسين، كيف يُصنع القرار في الأنظمة العربيّة (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2010).
- ندى حسن فيّاض، الدولة المدنية تجربة فؤاد شهاب (بيروت، منتدى المعارف، 2011).
- توفيق أنيس فاخوري، الشهابية مدرسة حدّثة رؤيوية (بيروت، 2012).
- مروان حرب، الشهابية حدود التحديث السياسي في لبنان (بيروت، دار سائر المشرق، 2012).
- توفيق أنيس كفوري، الشهابية مدرسة حدّثة رؤيويّة (بيروت، دار سائر المشرق، 2012).

الفصل الثاني
عينُ على تنظيم ديوان
المحاسبة وآليات عمله
نزار صاغية وفادي إبراهيم

مجلس الديوان ليس سيّد نفسه

لكلّ جسم قضائي في لبنان هيئة مهمتها السهر على استقلاليته وحسن سيره. بالنسبة إلى ديوان المحاسبة، تتمثّل هذه الهيئة في مجلس ديوان المحاسبة (نشير إليه بـ«المجلس» في المقالة)، وهو يوازي مجلس القضاء الأعلى بالنسبة إلى القضاء العدلي، ومكتب مجلس شورى الدولة بالنسبة إلى القضاء الإداري. تكمن الفكرة الأساسية التي تبرز تنظيمًا مماثلًا في وجوب إنشاء هيئة عامة مستقلة عن السلطة التنفيذية، تتولّى بدرجة أو بأخرى تعيين القضاة وإدارة مساراتهم المهنية، كضمانة أساسية من ضمانات استقلال القضاء. ولكن بالطبع، يبقى ضمان استقلال القضاء مسألة صعبة ودقيقة جدًّا، غالبًا ما تتطلّب شعورًا عاليًا بالاستقلالية، وجاهزية دائمة، قد تصل إلى حدّ مواجهة قوى نافذة تجهد بشكل منظم لكسب مواقع داخل القضاء، أو على الأقلّ لكسب قضايا معيّنة. فما القواعد المُعتَمَدة لتمكين المكتب من القيام بهذه المهمة الجسيمة؟ وأكثر تحديّدًا، ما القواعد المُعتَمَدة لتحسين استقلالية أعضاء المجلس أنفسهم، وما مدى ملاءمتها ونجاعتها؟

قبل المضيّ في معالجة هذه التساؤلات، نسارع إلى القول بأنّ من شأن التدقيق في تفاصيل آليات تعيين أعضاء المجلس ومواصفاتهم أن يولّد لدى أيّ مراقب موضوعي مخاوف مشروعة من أن يؤدّي المجلس أدوارًا معاكسة للأدوار المرجّوة منه. فبدلًا من أن يشكّل ضمانة للقضاة في مواجهة النظام السياسي، يُخشى أن يتحوّل، على خلاف ذلك تمامًا، إلى حارس لمصالح النظام السياسي داخل القضاء، إلى ذراعٍ له، ذراعٍ أخطر ما فيها أنّها تشترّع التدخّلات السياسية وتغظيها. وما يزيد من قابليّة الأمر للنقد إعطاء الغلبة للسلطة التنفيذية في تكوين هذا المجلس.

مجلس من كبار القضاة تزكّيهم السلطة التنفيذية

يتألّف مجلس الديوان من خمسة أعضاء، هم على التوالي: رئيس الديوان، والمُدّعي العام لدى الديوان، بالإضافة إلى القضاة الثلاثة الأعلى رتبة. ويحدّد القضاة الأعلى رتبة وفق معيارين: الأوّل معيار مُستَمَدّ من المركز الذي يشغلونه وهو رئاسة غرفة، والثاني معيار مُستَمَدّ من الدرجة المرتبطة

بدورها بالأقدمية (درجة عن كلِّ سنِّي خدمة) بهدف المفاضلة بين رؤساء الغرف. وعليه، الرؤساء الثلاثة الأعلى رتبة في المجلس الحالي هم رؤساء الغرف الأعلى درجة، وعلى التوالي جمال محمود¹ وعبد الرّضى ناصر وإنعام البستاني.

وتتأتّى عن ذلك نتائج عدّة:

الأولى، تعزيز التنظيم الهرمي داخل ديوان المحاسبة، بحيث لا يُعطى القضاة من الفئات الشابة أو المُتوسّطة إمكانيّة تمثيلهم في المجلس. ويتحصّل ذلك من حصر العضوية برئاسةات الغرف واستبعاد مستشاريها بالكامل. كما يتحصّل من الدرجات الواجب حيازتها لتولّي المناصب المذكورة، بحيث يجدر أن يكون رئيس الديوان والنائب العام حائزين الدرجة 12 وما فوق (ما يعني أن تكون لهما أقدميّة 22 سنة على الأقلّ) وأن يكون رئيس الغرفة حائزاً الدرجة الثامنة على الأقلّ (أي أن يكون له أقدمية 14 سنة على الأقلّ)؛

الثانية، منح السلطة التنفيذية سلطةً واسعة للتحكّم في اختيار أعضاء المجلس. يتحصّل ذلك من كون السلطة التنفيذية صاحبة القرار في تعيين رئيس الديوان والنائب العام لديه ورؤساء الغرف بمراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء، من دون أيّ ضابط. وما يزيد من هامش السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجلس، هو الخيار الواسع المُعطى لها باختيار هؤلاء، ليس فقط من بين القضاة الماليين، بل أيضاً من بين فئات أخرى، من أبرزها القضاة العدليون والإداريون. بمعنى أنّنا قد نشهد تعيين قاضي عدلي أو إداري رئيساً للديوان، أو مُدّعياً عامّاً فيه، أو رئيساً لإحدى غرفه بقرار من السلطة التنفيذية، وفي أيّ حين (وهو ما أسَميناه هبوط بالباراشوت). وخير دليل على ذلك هو أنّ المجلس مُكوّن حالياً من أشخاص هم في غالبيّتهم من القضاء العدلي، وهم على التوالي رئيس الديوان محمّد بدران، والمُدّععي العام لدى الديوان فوزي خميس، ورئيسة الغرفة الأولى جمال محمود. وفيما قيّد قانون تنظيم الديوان في تعديلاته الحاصلة في العام 2012 هامش السلطة في تعيين رؤساء الغرف من خارج القضاء المالي، باشتراط أن لا يتجاوز 20% فقط منهم، فإنّ السلطة التنفيذية خالفت هذا الشرط في العام 2019، حين عيّنت رئيسي غرفتيّن من أصل ثمانية، أي ما

1. تقاعدت في 7/12/2024.

يقارب 25% من الرؤساء، من القضاء العدلي، من دون أن يلقي هذا الأمر أي اعتراض. ومن البين أنّ منح السلطة التنفيذية هذه السلطة الواسعة يتعارض مع المعايير الدولية التي تفرض أن يكون غالبية أعضاء هيئات مُماثلة مُنتخبين من القضاة أنفسهم؛

الثالثة، تعزيز النزعة الفئوية النقابية داخل القضاء، ومعها نزعة الانعزال السائدة تقليدياً لدى القضاة، وتالياً أن ينعكس سلبيًا على تنظيم القضاء وأعمال التقييم والمحاسبة. ومؤدّى هذا الأمر بداية إقصاء سائر موظفي الديوان، وبخاصة المُراقِبون ومُدقِّقو الحسابات، عن المشاركة في اتّخاذ القرارات التي تتعلّق بمسارهم المهني وتنظيم عملهم. كما يتعارض هذا الواقع مع المعايير الدولية التي تفترض وجود «تشكيلة متعدّدة تعدُّدًا حقيقيًا (...) بحيث يُمثّل فيها المشرّعون والمحامون والأكاديميون وسواهم من الأطراف المعنيّة بطريقة متوازنة». كما تعتمد أغلب الدساتير الأوروبيّة الحديثة تركيبة مُختلطة لمجالس القضاء الأعلى، على خلفيّة أنّ القضاء شأنٌ عامٌّ، وأنّ استقلالية القضاء ليست امتيازًا أو حقًّا للقضاة، بل هي قبل كلّ شيء ضمانة للمُتقاضين كافة. وهذا ما أشارت إليه لجنة البندقية في رأيها الصادرين بشأن اقتراحي قانون القضاء العدلي والقضاء الإداري في تاريخي 17 حزيران 2022 و17 آذار 2024. وهذا أيضًا ما تكرّس في دستور المغرب في العام 2011، ودستور تونس الصادر في العام 2014 (والذي تمّ التراجع عنه تبعًا لاستحواذ الرئيس قيس سعيد على السلطة)؛

الرابعة، أنّ ارتباط عضوية هؤلاء بمناصبهم وعُلُوّ رتبهم يجعلها غير مُقيّدة بمُدّة محدودة، بحيث تبقى قائمة بالنسبة إلى رئيس الديوان والمُدّعي العام لديه ما داما يشغلان المركزين المذكورين، وبالنسبة إلى سائر الأعضاء ما لم يفقدوا رتبهم بطريقة أو بأخرى (وهو أمر قد يحصل في حال تعرّضهم لملاحقة تأديبية) أو لم يُعيّن قضاة آخرون أعلى درجة منهم كرؤساء غرف من قبل السلطة التنفيذية؛

الخامسة، أنّ بالرغم من أنّ النصّ القانوني خلا من أيّة إشارة إلى الانتماء الطائفي لأعضاء مجلس الديوان، فإنّ الأعراف أدّت إلى فرض توزيعهم الطائفي، بدءًا من رئيس الديوان الذي دَرَج تعيينه من الطائفة الشيعية منذ العام 1990، أي ما بعد الحرب الأهلية، والنائب العام لدى الديوان والذي دَرَج تعيينه من الطائفة الكاثوليكية. ويلحظ أنّ كان للسلطة التنفيذية اليد الطولى في تحديد طوائف الرؤساء الأعلى رتبة، من خلال تحديد هويّة رؤساء الغرف ونقل قاضيين عدليين (منهما

قاضية بدرجة عالية)، من الطائفة السنيّة، من ملاك القضاء العدلي إلى ملاك ديوان المحاسبة في سياق تعيينهما رئيسي غرفتين فيه في أيلول 2019. وعليه، بات المجلس مُكوّنًا وفق المعادلة الآتية: (شيعي وسنيّ وكاثوليكي وماروني، بالإضافة إلى رئيس الديوان من الطائفة الشيعية). ومن شأن الاعتبارات الطائفية المذكورة أن تعزّز تدخّل السياسيين في اختيار الأشخاص على رأس ديوان المحاسبة وغرفه، بعدما تحوّل تطييف المراكز إلى مرادف للمحاصصة بين زعماء الطوائف. وهذا ما تجلّى بوضوح كَلّي في فترة الصراع السياسي الدائر، حيث بقيت رئاسات الغرف شاغرة في السنوات المُمتدّة من العام 2007 إلى 2019؛

السادسة، لا يتضمّن القانون الحالي أيّ ضمانة للحفاظ على التمثيل الجندري. لكن يُسجّل، في المقابل، تمثيل هامّ للنساء داخل المجلس، حيث يضمّ المجلس الحالي للديوان امرأتين هما جمال محمود (رئيسة الغرفة الأولى) وإنعام البستاني (رئيسة الغرفة الثالثة).

تحكّم رئيس المجلس في دعوته أو في عدمها

إذ يخلو قانون تنظيم ديوان المحاسبة من أيّ إشارة إلى وجوب وضع نظام داخلي لعمل مجلسه على نحو يعزّز الشفافية الداخلية، فإنّه لا يحدّد أيضًا كيفية دعوته إلى الانعقاد. ومُؤدّي ذلك هو تخويل رئيس الديوان وحده دعوة المجلس إلى الانعقاد أو عدمها، مع ما يستتبع ذلك من تحكّم في أدائه. وما يفاقم من ذلك هو غياب أيّ شفافية في هذا المضمار، حيث إنّه لا ينشر جدول أعمال المجلس ولا مُقرّراته. وقد علمت المفكّرة أنّ المجلس قد تعطل انعقاده فعليًا منذ العام 2020 بفعل الخلافات الناشئة بين رئيس المجلس محمّد بدران ورئيسة الغرفة الأولى لدى الديوان جمال محمود، فلا يُدعى إليه إلّا للنظر في مسائل طارئة، مثل قبول طلب استقالة أحد قضاة، خالد عكّاري (2024).

صلاحيات مُضخّمة لرئاسة المجلس

لا يفصّل النصّ الناظم لديوان المحاسبة صلاحيات مجلس الديوان، بل يكتفي بتعريفها بصورة غير مباشرة من خلال الإحالة إلى صلاحيات مجلس القضاء الأعلى، كما وردت في قانون تنظيم القضاء العدلي. توحى هذه الإحالة بأنّ المُشرّع إنّما أراد أن يمنح هذا المجلس، كما مجلس القضاء الأعلى، المرجعية الأساسية في إدارة الديوان والمسارات المهنية لأعضائه، وبخاصّة القضاة منهم.

وفي الواقع، نجد مادّة مُشابهة في نظام مجلس شورى الدولة، بما يتّصل بصلاحيات مكتب هذا المجلس (مادّة 18 فقرة 8)، وإن أضافت المادّة المذكورة إلى ذلك أنّ هذا المكتب «يسهر ... على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيبته واستقلاله وحسن سير العمل ويتّخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن». كما يوحي هذا النهج التشريعي عن إرادة بإحاطة القضاة الماليين، كما الإداريين، بضمانات الاستقلالية نفسها الممنوحة للقضاة العدليين، وباستفادة مُجمل الهيئات القضائية من أيّ تعزيز لمكانة القضاء العدلي وضمانات استقلاليته، طالما أنّ إنشاء مجالس القضاء على اختلافها يستمدّ مُبرّر وجوده من دورها في تحصين هذه الضمانات.

إلا أنّ التدقيق في سائر الموادّ سرعان ما يبيّن أنّ المُشرّع جدّد، خلافاً لظاهر هذه المادّة، مجلس الديوان من العديد من هذه الصلاحيات. ولم يتمّ ذلك عن طريق التوسّع في تشريك السلطة التنفيذية في القرارات المتّصلة بإدارة الديوان، إنّما عن طريق تضخيم صلاحيات رئيس الديوان التي بإمكانه أن يمارسها منفرداً، في موازاة إخضاع نفاذ العديد من قرارات المجلس له على نحوٍ يعطيه حقّ الفيتو عليها. ولئن يُذكر الاختلال في توزيع الصلاحيات الحاصل بين مجلس الديوان ورئيسه بالاختلال الحاصل في توزيع الصلاحيات، والذي وتفناه سابقاً بين مكتب مجلس شورى الدولة ورئيسه، فإنّه يبدو أكبر في حالة الديوان، بحيث منحه القانون الصلاحيات التي أناطها نظام شورى الدولة بوزير العدل، بالإضافة إلى الصلاحيات التي أناطها برئيس مجلس شورى الدولة. وهذا ما نستشقه من إناطة القانون برئيس الديوان صلاحية اتخاذ القرار بتوزيع الأعمال، وتشكيل الغرف، ووضع نظام داخلي للموظّفين، وإن وجب الحصول على موافقة مُستقّة من مجلس الديوان. وبدلاً من أن يحصر مشروع القانون المُحال من الحكومة إلى مجلس النّواب في العام 2012 صلاحيات رئيس الديوان، فإنّه وسّعها لتشمل إمكانيّة انتداب قضاة لرئاسة الغرف في حال غياب رئيس غرفة لأيّ سبب، وفق الآليّة نفسها.

فكأنّما المُشرّع اختار توسيع صلاحيات رئيس الديوان لعدم ملائمة تحميل رئاسة الوزراء (وهو يمثّل رأس السلطة التنفيذية) مهامّ أو صلاحيات كالتّي حُملت لوزير العدل بما يتّصل بالقضاء العدلي أو الإداري. ومن شأن ذلك أن يزيد من إمكانيّة التدخّل في عمل الديوان، وتغليب الهرمية والشخصنة على التنظيم الجماعي في إدارته، بحيث يصبح كافياً ضمان ولاء شخص واحد للتحكّم في هذه الإدارة.

وما فاقم من الاختلال في توزيع الصلاحيات بين المجلس ورئيسه هو تحكُّم هذا الأخير في دعوة المجلس ووضع جدول أعماله كما سبق بيانه، وما يتيح له ذلك من توسيع مجال تدخُّله وصلاحياته، وبخاصة عند وجود أيّ ثغرة أو ضبابية في النصوص. يكفي لهذه لغاية أن يبادر رئيس الديوان إلى اتخاذ قرار منفرد في هذا الخصوص، في موازاة الإعراض عن وضعه على جدول أعمال المجلس، وهو توجُّه يتحوَّل عند تكراره إلى ممارسة، من دون أن تكون لأعضاء المجلس طرق ملائمة للدفاع عن صلاحياتهم. وما يسهل ذلك هو تأكيد القانون أنّ الرئيس يتولَّى الإدارة الداخلية للديوان، وهي عبارة مظاطة يصعب تعريفها. وليس أدلّ على ذلك من اعتماد رئيس الديوان توجُّهها في توزيع المُراقبين ومُدقِّقي الحسابات على غرف الديوان، في ظلّ لزوم القانون الصمت في هذه المسألة. وبدلًا من التوقُّف عند خطورة هذه الممارسة، كرّسها مشروع قانون العام 2012 (المادّة 27 من مشروع القانون)، لتشكّل دليلًا إضافيًّا على تحكُّم النظام الرئاسي في ديوان المحاسبة. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك، والتي جرى بشأنها، مؤخرًا، نقاش داخلي في الديوان، مسألة قبول الهبات والتوقيع على العقود المتصلة بها، بعدما وقَّعها رئيس الديوان منفردًا.

الهرميّة تهدد الاستقلالية الخارجية والداخلية للدیوان

من یطلع على تنظيم ديوان المحاسبة وعلى الممارسات السائدة فيه، يدرك أنّ إحدى سماته الرئيسية تتمثّل في ضخامة الصلاحيات التي يتمتّع بها رئيس الديوان، ودوره المحوري، بما يعزّز حدة الهرميّة السائدة داخله. فيإلى جانب تمتّعه بهامش واسع للتحكّم في قرارات مجلس الديوان والتأثير عليها، خصّص القانون بصلاحيات يتفرد في ممارستها، وحُدّد غالبها بعبارات مطاطة، ممّا يزيد مخاطر التوسّع في تفسيرها. وبشكل عام، يستعيد تنظيم الديوان، في هذا الصدد، التنظيم الهرمي الذي أنبى عليه نظام مجلس شوری الدولة، والذي أناط بهذا الأخير سلطةً جدّ مُضخّمة، وذلك بخلاف المعمول به في القضاء العدلي بما يتّصل بصلاحيات رئيس مجلس القضاء الأعلى.

وما يزيد من خطورة هذه الهرمية هو أنّ للسلطة التنفيذية هامشًا واسعًا في تعيين رئيس الديوان (تمامًا كما هي حال رئيس مجلس شوری الدولة) من داخل الديوان كما من خارجه، وبموجب مرسوم حكومي، ومن دون أن يكون لمجلس الديوان أيّ دور، ولو استشاري، في تعيينه. فبفعل ذلك، لا تهدّد الهرمية فقط مبدأ المساواة بين القضاة واستقلاليتهم الداخلية إزاء الأجهزة التي تُشرف على مساراتهم المهنية، إنّما تهدّد أيضًا استقلاليتهم إزاء القوى الخارجية، وتحديدًا القوى السياسية الحاكمة، والتي انوجّد الديوان لمراقبة أداؤها، كلّ ذلك في غياب أيّ تفصيل للضمانات الملازمة للقضاة.

وقبل المضي في تبيان حدة النظام الهرمي داخل الديوان، يجدر التذكير بما ذهبت إليه لجنة البندقية (وهي لجنة استشارية تابعة لمجلس أورتوتا) في رأيها بشأن إصلاح القضاء الإداري في تاريخ 19/3/2024، لجهة خطورة النظام الرئاسي المُعتمَد. وقد اعتبرت اللجنة صراحةً، في متن رأيها، أنّ رئيس مجلس شوری الدولة يتمتّع بصلاحيات/نفوذ واسعة النطاق Far reaching powers، إذ إنّّه «بتصرّف وكأته القاضي الأسمى Supreme judge في جميع المسائل الإدارية والمالية والتأديبية». كما رأت أنّ من شأن تعزيز هذه الهرمية أن يشكّل مسًّا بالاستقلالية الداخلية، وكذلك بالاستقلالية الخارجية، داعيةً إلى وجوب تقليص صلاحيات هذا الأخير.

أولاً، الرئيس كمحرك لأجهزة الديوان وضابط عليها

أول ما سوف نتناوله هنا، السلطة الممنوحة لرئيس الديوان على المجلس الذي يرأسه فيه، والذي أناط القانون به الصلاحيات نفسها التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى، قبل أن يسارع إلى تضييقها من خلال توسيع صلاحيات رئيس الديوان.

وعليه، يتمتع رئيس المجلس بقدرة فائقة في التأثير على قرارات هذا المجلس من زوايا عدّة، أهمّها الآتية:

- أولاً، إنّه يحتكر صلاحية الدعوة إلى المجلس وتحديد جدول أعماله وفق الممارسة المعمول بها، وفي ظلّ لزوم النصّ الصمت في هذا الخصوص. ويتولّى الرئيس، من خلال هذه الصلاحية، إمكانية عرض مسألة مُعيّنة على المجلس أو حجّجها عنه. كما يتوسّع هامش سلطته في حال كانت صلاحية المجلس في النظر في هذه المسألة مُبهمّة وقابلة للتأويل، بحيث يكون له في هذه الحالة إمكانية حسمها، وفي حالات معيّنة الاستيلاء على صلاحية النظر فيها، بفعل تحكّمه في تفسير النصوص في اتجاه تضييق صلاحيات المجلس مقابل توسيع صلاحياته. ومن الأمثلة الدالّة على ذلك، صلاحية النظر في إبرام اتّفاقيات قبول هبات أو تعاون مع جهات خارجية، حيث نما إلى المفكّرة أنّ رئيس الديوان قرّر أنّها تدخل في صلاحيته، بخلاف تحفّظات عدد من قضاة الديوان على ذلك. في هذا الإطار، يُطرح السؤال نفسه بشأن الجهة المُخوّلة تعيين لجان داخل المجلس، مثل لجنة إعداد التقرير السنوي؛

- ثانياً، إنّه يملك حقّ الفيتو على قرارات عدّة للمجلس، وهذا ما يتحصّل من منح القانون إياه الحقّ في اتّخاذ القرار في مسائل أساسية، وإن بعد الحصول على موافقة المجلس. ومن أهمّ المسائل في هذا الخصوص، قرارات توزيع الأعمال وتشكيل غرف ووضع نظام داخلي للموظّفين. ويلاحظ أنّ مشروع القانون الذي أحالته الحكومة للمجلس النيابي في العام 2012 أضاف حالة جديدة يتّخذ القرار بشأنها، وفق الآلية نفسها، وهي حالة انتداب القضاة رئاسةً للغرف في حال غياب رئيس غرفة، لأيّ سبب.

فضلاً عن تحكّمه في مجلس الديوان، يتحكّم رئيس الديوان في هيئته العامة أيضاً، ذلك أنّه يحتكر هو أيضاً الدعوة إلى انعقادها ووضع جدول أعمالها، من دون وجود أية طرق بديلة أو موازية لضمان انعقادها. ومن شأن هذا الأمر أن يفسّر ربط صدور التقرير السنوي بإرادة رئيس الديوان، الذي يبدو صاحب القرار، ليس فقط في إنشاء لجنة لصياغته إنّما أيضاً في دعوة الهيئة العامة لإقراره، من دون أن يكون لأيّ جهاز محاسبته من جزاء ذلك.

ثانياً: صلاحيات رئاسية ذاتية واسعة ومطّاطة

بالإضافة إلى ما تقدّم، يتمتّع رئيس الديوان بصلاحيات رئاسية ذاتية بموجب النصّ القانوني، علماً أنّ بعضها حدّد بعبارات مُبهمة ومطّاطة، بما يُسهّل توسيع الصلاحيات. تتمثّل أبرز هذه الصلاحيات في ما يأتي:

- ينظّم رئيس الديوان الإدارة الداخلية للديوان وكيفية ممارسة عمله.

نلاحظ هنا أنّ القانون استخدم عبارة «الإدارة الداخلية»، من دون أن يكون هناك أيّ تفسير للمقصود من هذه الإدارة. ومن شأن استخدام هذا التعبير أن يفتح الباب أمام التوسّع في تحديد صلاحيات الرئيس، بما يشمل أيّ تنظيم لأعمال الديوان أو أيّ من أجهزته، من دون أن تقتصر بالضرورة على أعمال الإدارة اليومية. وعلى هذا الأساس، دأب رئيس الديوان إلى إلحاق المُراقِبين والمُدقّقين على الغرف بقرار منفرد منه، وهي الممارسة التي كرسها مشروع القانون الذي أحالته الحكومة إلى البرلمان في العام 2012. كما دأب على تعيين لجنة لوضع التقرير السنوي من دون العودة إلى مجلس الديوان.

- يتمتّع رئيس الديوان بصلاحيات مالية شاملة كالوزير (المادّة 18 من قانون تنظيم الديوان).

بفعل هذه الصلاحيات، يتحكّم رئيس الديوان، عملياً، في كيفية صرف الموازنة المُخصّصة للديوان، مع ما يستتبع ذلك من تأثير على عمل الديوان، كما على عُزفه والموارد التي بإمكان هذه الأخيرة الاعتماد عليها من أجل القيام بأعمالها (مثال: الأموال المُخصّصة لتعيين خبراء)، بحيث يتولّى الرئيس عقد نفقات الديوان ومُراقبته عقدها وتصفيته، من دون الخضوع لأيّ رقابة.

- يتمتع رئيس الديوان بصلاحيّة إدارية شاملة كالوزير (المادّة 18 من قانون تنظيم الديوان).

يفسّر ذلك، بالممارسة، أنّه يتولّى بنفسه البثّ في الأذونات للمشاركة في ندوة أو نشر مقالة أو السفر. وبالطبع، تقبل ممارسة هذه الصلاحيّة الانتقاد، وبخاصّة في ما يتّصل بممارسة القضاة حرّية التعبير، نظرًا إلى تعارض العمل القضائيّ مع فكرة وجود رئيس تسلسلي. هذا فضلًا عن كون رئيس الديوان يتحكّم، من خلال هذه الصلاحيّة، في تحديد القضاة أو المُراقبين الذين يشاركون في ندوات داخل لبنان أو خارجه، أو الذين يمثّلون الديوان فيها.

- يوافق رئيس الديوان على تعيين جميع المُوظّفين الإداريّين في الديوان (المادّة 8 من المرسوم 1959/118 من قانون تنظيم الديوان).

ثالثًا: دور مباشر في ممارسة وظائف الديوان والتأثير فيها

فضلاً عمّا تقدّم، يتمتع رئيس الديوان بصلاحيات إضافية تخوّله ممارسة وظائف الديوان مباشرةً أو التأثير فيها. وقد وسّع هذه الصلاحيات، بصورة كبيرة، من خلال فرض تفسير خاص لبعض موادّ قانون تنظيم الديوان، وبخاصّة المادّتان 37 و87 منه. ولعلّ أبرز المجالات التي يقع تأثيره على عمل الديوان فيها، الآتية:

- مهامّ إبداء الرأى في القضايا المالية:

إذ تنصّ المادّة 87 من تنظيم الديوان على أنّ الآراء الاستشارية تصدر عن الغرفة المُختصّة، يُثار السؤال حول ما إذا كان يُقصد الغرفة القضائية المُختصّة بمراقبة الإدارة المعنوية وفق قرار توزيع الأعمال، أم غرفة مختلفة عن سائر الغرف القضائية. وبالمُمارسة، كُرّست فكرة إنشاء هيئة استشارية مستقلة برئاسة رئيس الديوان، ممّا سمح له عمليًا بالتأثير في عملها بشكل كبير.

هنا، يتجلّى التأثير المباشر لرئيس الديوان من خلال أمور ثلاثة:

• الأول: إنشاء غرفة خاصّة للنظر في طلبات الموافقة المُسبّقة

نصّت المادة 37 على أنّ «الرئيس» يتولّى «إحالة المعاملة (أي طلب الموافقة المُسبّقة) إلى القاضي المُختصّ وفقاً لقرار توزيع الأعمال، وله أن يتولّاها بنفسه عند الاقتضاء أو في الحالات التي تعين في قرار توزيع الأعمال». وإذ رأى رئيس الديوان محمّد بدران أنّ المقصود بـ «الرئيس» هو رئيس الديوان وليس رئيس الغرفة، فإنّه اعتبر أنّه يقتضي إنشاء غرفة خاصة إضافية تكون برئاسته للنظر في المعاملات التي ينوي أن يتولّاها بنفسه. وهذا ما حصل للمرّة الأولى في قرار توزيع الأعمال للعام 2019. إلّا أن هذه القراءة لقيت اعتراضاً من بعض قضاة الديوان (أبرزهم رئيسة الغرفة الأولى في الديوان جمال محمود)، فهي ترى أنّ المادة 37 إنّما تقصد رئيس الغرفة وليس رئيس الديوان، وهي تستدلّ على ذلك من تنمّة الجملة حيث نقرأ أنّ له إحالتها إلى القاضي المُختصّ وفق قرار توزيع الأعمال (أي القاضي الذي هو ضمن غرفته)، وأنّه يتولّى درسها في الحالات التي تعين في قرار توزيع الأعمال (علماً أنّ رئيس الديوان لا يتولّى درس أيّ حالة في قرار توزيع الأعمال). ويشير القضاة المُعتزّون على هذه الممارسة أنّ مؤدّها هو تمكين رئيس الديوان من الاحتفاظ بأيّ معاملة حسّاسة حتّى من دون إعلام القاضي المُختصّ بورودها، واتّخاذ القرار الذي يريده في هذا الشأن من دون تمكين أيّ كان من الاطلاع عليها.

كما يدعم بعض القضاة قراءتهم المادة 37 بأنّ إنشاء غرفة خاصة يشكّل أصلاً خروجاً عن القاعدة التي كانت حدّدت عدد الغرف بثمانٍ، وفق ما جاء في الأسباب الموجبة لتعديل ملاك الديوان الحاصل في العام 2012، على أن تخضع رئاساتها لمعادلة المُناصفة، وهي معادلة تختلّ عند إنشاء غرفة خاصة إضافية.

وبمراجعة قرارات توزيع الأعمال السابقة (وتحديدًا الحاصلة في عهد الرئيس أحمد حمدان وعوني رمضان، يتبدى أنّ هذين الرئيسين قد ترأسا الغرفة الأولى وليس غرفًا خاصة، وأنّ ذلك تمّ في ظلّ شغور رئاسات الغرف، وهو أمر لم يُعالج إلّا في العام 2019.

• الثاني: طلبات إعادة النظر

يولي القانون الحالي رئيس الديوان صلاحية طلب إعادة النظر في قرارات الموافقة المُسبّقة مرّةً أو أكثر من دون أيّ حدود. وقد قدّم رئيس الديوان فعليًا طلبات إعادة نظر مُتعدّدة في بعض الملفّات، علمًا أنّ العديد من طلبات إعادة النظر يردّ إلى الغرف المعنيّة من دون أيّ تعليل.

• الثالث: حضور اجتماعات مجلس الوزراء في معاملات الموافقة المُسبّقة المُعتزّض عليها

يحضر رئيس الديوان اجتماع مجلس الوزراء للاستماع إليه عند طلب إحالة المعاملة من الوزير أو الإدارة المُختصّة إلى مجلس الوزراء، في حال جاء قرار الديوان ضمن إطار الرقابة المُسبّقة مخالفًا لرأي هذه الإدارة أو الوزير، سنّدًا للمادّة 41 من تنظيم الديوان. وعليه، يحضر الرئيس وحده جلسة مجلس الوزراء المُخوّل تخطي قرار ديوان المحاسبة، من دون تحويل الغرفة مُصدّرة القرار حضور الجلسة وتبيان وجهة نظرها القانونية والدفاع عنها.

- التقرير السنوي للديوان

فضلاً عمّا تقدّم، لا توجد لجنة أو هيئة دائمة لصياغة التقرير السنوي. وقد ذهب رئيس الديوان، في ظلّ صمت القانون، إلى تعيين لجنة برئاسته. مُؤدّي ذلك التُكّم لا ينحصر فقط في فحوى التقرير، ولكن يشمل أيضًا تواريخ صدوره، مع ما يستتبع ذلك من تقاعس الديوان عن إصدار أيّ تقرير في سنوات عدّة، وتأخّره في إصدار تقرير عن سنوات أخرى.

- المهام الرقابية كافة

كذلك، يتجلى التأثير المباشر لرئيس الديوان على المهام الرقابية كافة من خلال الأمور الآتية:

• التحكُّم في مراسلة الجهات الخارجية وربط قلم الديوان المركزي به من دون أن تكون للغرف أقلام خاصة. ومن شأن هذا الأمر أن يخوّل رئيس الديوان التحكُّم في تواريخ إبلاغ القرارات على اختلافها، بما فيها القرارات الإعدادية. وبالفعل، عاينت المفكِّرة أوراقاً تفيد بوضوح كُليّ حصول تفاوت زمني كبير بين تاريخ القرارات الصادرة عن غرف قضائية وتاريخ توقيعها وإرسالها من قبل رئيس الديوان.

• تفوُّد رئيس الديوان في قرار إلحاق المُراقبين ومُدقِّقي الحسابات بغرف الديوان ونقلهم منها وإليها. ومُؤدّي هذا التوجُّه، التحكُّم في مساراتهم المهنية وفي أداء غرف الديوان برمتها.

يُضاف إلى ذلك أنّ للرئيس وحده دعوة الهيئة العامة للقضاة الديوان إلى توحيد الاجتهاد، ما يمنحه صلاحية عدم حسم التباين في الاجتهاد إذا شعر أنّ التصويت لن يكون في مصلحة رأيه.

رابعاً: دور مؤثّر في مسارات القضاة وسائر موظفي الديوان المهنية

فضلاً عمّا تقدّم، يتمتّع رئيس الديوان بصلاحيات هامة من شأنها التأثير على المسارات المهنية للقضاة. وفيما هو يستمدّ بعض هذه الصلاحيات من النصّ القانوني، شهدنا توشُّعاً لهذه الصلاحيات بفعل الممارسة، أو عملاً بالمُفايسة مع الصلاحيات التي يتمتّع بها رئيس مجلس شوريّ الدولة في إدارة المسارات المهنية للقضاة الإداريين.

ومن أهمّ هذه الصلاحيات، الآتية:

- بالرغم من أنّ قانون ديوان المحاسبة لم يتضمّن أيّ مادّة تتّصل بانتداب قضاة المجلس للعمل في الإدارات العامة لفترات مُحدّدة، سجّلت المفكِّرة مؤخّراً حصول انتداب لأحد قضاة الديوان لمهامّ خارجه، وذلك قياساً وعملاً بموادّ نظام شوريّ الدولة في هذا الخصوص، بناء على الرأي الاستشاري الصادر عن شوريّ الدولة رقم 2826 تاريخ 16/11/2009، الذي

تضمّن أنّه ينطبق على قضاة الديوان ما ينطبق على قضاة الشورى في ما خصّ القيام بأعمال إدارية تتفقّ مع مؤهلاتهم لدى الإدارات والمؤسسات. ومؤدّي هذا الرأي الاستشاري الذي تبناه رئيس الديوان، توسيع صلاحيات رئيس الديوان لتشمل الموافقة على انتداب أحد قضاة للعمل في إدارات عامة. ولئن تتيح الاستشارة لرئيس ديوان المحاسبة تكليف قضاة للقيام بمهامّ استشارية في الإدارات العامة لقاء بدلات في موازاة أعمالهم سنّداً للمادّة 15 من نظام مجلس شورى الدولة على القضاة الماليين، فإنّ الرئاسة الحالية للديوان رفضت العمل بهذه الآليّة بالنظر إلى اصطدامها بمبدأ تضارب المصالح. ومن شأن هذه الصلاحية، في حال إقرارها، أن تمنح رئيس الديوان سلطة واسعة في اتّخاذ ما يراه من تدابير تمييزية بين القضاة، وفق قرههم منه أو رضاه عليهم. وعدا عن «المؤنة» التي تمنحه إياها هذه السلطة على جميع قضاة المجلس، فإنّها تخوّله أيضاً التمتّع بعدد من الامتيازات لدى كمّ كبير من الإدارات العامة من خلال القضاة الذين يعيّنهم كمستشارين لديها.

- يتحكّم رئيس الديوان، بدرجة كبيرة، في الملاحظات التأديبية بحقّ القضاة والمراقبين ومُدقّقي الحسابات). فعدا عن أنّه يتمتّع بسلطة الحكم من خلال ترؤس المجلس التأديبي المُختصّ بملاحقة رؤساء الغرف ومستشاريها، أو انتداب أحد رؤساء الغرف رئيساً للمجلس التأديبي المُختصّ بالمراقبين ومُدقّقي الحسابات، يتمتّع أيضاً بسلطة الملاحقة. فلئن حصر القانون إحالة القاضي إلى المجلس التأديبي بقرار يصدر عن مجلس الديوان، فإنّ هذا القرار يُتخذ فقط بناءً على طلب رئيس الديوان بنفسه. ويسجّل أنّ مشروع القانون الذي أحالته الحكومة إلى البرلمان في العام 2012 رمى إلى نزع صلاحية التحقيق والملاحقة منه في اتّجاه حصرها بهيئة التفتيش القضائي.

يُضاف إلى ذلك تحكّمه في إلحاق المراقبين ومُدقّقي الحسابات بغرف الديوان على اختلافها.

خلاصةً، يسجّل أنّ القانون الحالي قد اعتمد نظاماً يمنح رئيس الديوان صلاحيات واسعة جداً في تنظيم شؤون الديوان، والمسارات المهنية للقضاة والمراقبين والمُدقّقين، كما في أعمال الديوان الرقابية والقضائية؛ وقد فسّرت رئاسة الديوان إلى الصلاحيات الممنوحة قانوناً على نحوٍ يؤدّي إلى توسيعها، وتالياً إلى ترسيخ النظام الرئاسي. وفيما تضمّن مشروع القانون الذي أحالته الحكومة إلى البرلمان في العام 2012 موادّ من شأنها التخفيف من هذه الهرميّة، وبخاصّة في مجال تأديب القضاة، إلّا أنّ التنظيم العام للديوان ما يزال رئاسياً بشكل كبير، فضلاً عن أنّ مشروع القانون كرس

في أحيانٍ كثيرة الممارسات، مثل كَيْفِيَّةِ إلْحَاقِ المُرَاقِبِينَ ومُذَقِّقِي الحِساباتِ بالغِرفِ، أو كَيْفِيَّةِ تَوْزِيعِ مِعامَلاتِ المِوافِقةِ المُسَبِّقةِ. وما يَزِيدُ من إِشْكَالاتِ هِذا النِظامِ الرِّئاسيِ أُمورٌ ثِلاثَةٌ: (1) تَحْكُمُ السِلاطَةُ التَّنفيذِيَّةُ في تَعْيِينِ أَعْضاءِ المِجلِسِ، ممَّا يَحُدُّ من قِدرَةِ أَعْضائِهِ عَلى مِواجِهَةِ أَيْ تَعْسُفِ من رَئِيسِ الدِيوانِ في مِمارِسةِ صِلاحياتِهِ أو التِوَشُّعِ فيها، (2) النِقْصُ في ضِماناتِ اسْتِقالِيةِ القِضاةِ، و(3) النِقْصُ في ضِماناتِ الشِفافِيةِ الخارِجِيةِ كما الدِاخلِيةِ للدِيوانِ.

الشغور الدائم في ديوان المحاسبة

إجراءات معالجة الحرب يعطلها نظام السلم

في ظلّ معاناة مُجمَل الفروع القضائية من ارتفاع نسب الشغور في ملاكاتها، يبقى الشغور الحاصل داخل ديوان المحاسبة الأكثر ارتفاعًا، حيث يصل إلى نسبة تقارب 50% من ملاك القضاة فيه. ويحصل ذلك بالرغم من بروز إشكالية الشغور في ملاك الديوان تكررًا في أعمال المجلس النيابي، إلى درجة اعتبار معالجته شرطًا أساسيًا لإعادة الانتظام العام المالي للدولة، وتحديدًا لإنجاز قوانين قطع الحساب المُتأخّرة. ويُذكر هنا أنّ آخر قانون قطع حساب تناول العام 1993، وأنّ قوانين الموازنات العامة، منذ ذلك الحين، باتت كلّها مشوبة بمخالفة ساطعة للمادّة 87 من الدستور، التي تفرض الموافقة على الحسابات المالية للسنة السابقة قبل إقرار موازنة السنة اللاحقة، وهي مخالفة ما برح [المجلس الدستوري](#) يتغاضى عنها بحجّة تحوّلها إلى «وضع شاذّ» مُرمن، ولكون صدور موازنة من دون قطع حساب أفضل من عدم صدورها وفق ما جاء في قراراته.

إلاّ أنّه بالرغم من بروز هذه الإشكالية تكررًا ومرارًا، إلى درجة وضع قوانين مُستعجلة لمعالجتها، فإنّ طرحها اقتصر على حلول تشريعية، تمثّل أبرزها في توسيع ملاك الديوان، من دون أن تُؤدّي إلى أيّ خطوة عملية لمعالجة الشغور فعليًا، والأهمّ من دون أن يترافق هذا الطرح مع إرسال وزارة المالية كامل الحسابات موضوع التدقيق عن السنوات السابقة. ذلك أنّ التعيينات القليلة التي اتّخذتها القوى الحاكمة للحدّ من هذا الشغور هدفت إلى تحقيق التوازن الطائفي في قمّة هرم الديوان (رئاسات الغرف)، أكثر مما هدفت إلى معالجة الشغور، وقد تمّت كلّها من خلال تعيين قضاة عدليّين في هذه القمّة، وفق ما دَرَجنا على تسميته تعيينات الباراشوت. في المقابل، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ آخر مباراة تمّت الدعوة إليها للدخول إلى القسم المالي في معهد الدروس القضائية جرت في العام 1998، أي قبل 26 سنة. كما أنّ آخر مباراة محصورة بالمُراقبين ومُدقّقي الحسابات جرت في العام 2003، بعدما اصطدمت محاولة إجراء مباراة في العام 2012 بحسابات فتوية وشخصية عدّة.

صحيح أنّ الديوان خسر كثيرًا من موارده البشرية، من دون تعيين بدائل عنهم، خلال حرب 1975-1990، إلا أنّ الشغور الحالي يعود إلى السياسات المُعتمَدة في فترة السلم أكثر ممّا يعود إلى أزمات الحرب. ففي حين شكّل الشغور الحاصل في فترة الحرب دافعًا إلى اتّخاذ إجراءات لمعالجته، فإنّ هذه الإجراءات توقّفت تمامًا بعد العام 2003، وهذا ما نتبيّنه من خلال الإجراءات المُتَّخَذة في الفترة الفاصلة بين عامي 1991-2003 والفترة اللاحقة لها. وسوف نوضّح ذلك في هذا المقال.

2003-1990: إجراءات لمعالجة ذيول الحرب

غداة الحرب، كان يوجد في الخدمة الفعلية 8 قضاة (تقرير الديوان، 1992)، وقد أضيف إليهم 5 عُيُنوا في العام 1992 بموجب مباراة محصورة بالمُراقبين جرت في السنة التي سبقت. وعليه، وصلت نسبة الشغور إلى قرابة 64%، هذا فضلًا عن كون نسبة الشغور العام في ملاك الديوان بلغت آنذاك ما نسبته 82% وفق التقرير الذي نشره الديوان في العام 1992.

وعليه، عُدّت معالجة نقص الموارد البشرية في الديوان التحدّي الأبرز بعد حرب 1975-1990. في هذا السياق، أفاد مراقب سابق في الديوان المفكّرة أنّ رئيس الديوان آنذاك، عبدالله ناصر، نجح بالتنسيق مع رئيس مجلس النوّاب حسين الحسيني في استصدار القانون رقم 132 تاريخ 14/4/1992 القاضي بتوسيع ملاك الديوان، من 24 إلى 36 قاضيًا، كما رفع عدد مُدقّقي الحسابات من 14 إلى 30، فيما بقي عدد المُراقبين على حاله (50). وقد اقترن تحديد هذا الهدف باستحداث آليّة تساعد على تحقيقه، قوامها إنشاء قسم القانون المالي في معهد الدروس القضائية. بمعنى أن يُصطفى القضاة الماليّون تبعًا لتدرّجهم في معهد الدروس القضائية، على غرار ما يحصل للقضاة العدليين والإداريين.

وتبعًا لذلك، نُظّمت 4 مباريات مفتوحة لدخول معهد الدروس القضائية بين العامين 1993 و1998، أدّت إلى تعيين ما مجموعه 22 قاضيًا متدرّجًا أعلنت أهليّتهم وعُيُنوا قضاةً أصليين بعد

إنهاء تدرّجهم في معهد الدروس القضائية تبعاً في الأعوام 1997 و1999 و2001. كما سُجِّل إجراء 3 مباريات محصورة للمُراقبين ما بعد الحرب في الأعوام 1991 و1992 و2003، أدت إلى تعيين 11 قاضيًا أصيلاً تبعاً في الأعوام 1992 و1994 و2003. وفيما بعد ذلك، لم تُنظَّم أيّ مباراة.

وعليه، بلغ مجموع القضاة الذين عُيِّنوا في هذه الفترة 33 قاضيًا، علمًا أنّ 7 منهم تقاعدوا، وأنّ 2 منهم انتقلوا للعمل في إدارات أخرى، فيما توفّي قاضي آخر، وما يزال 23 منهم يمارسون أعمالهم فيه.

استتباب الشغور في زمن ما بعد العام 2003

بعد انقضاء العقد الأوّل من نهاية الحرب، شهدنا تحوُّلاً كبيرًا في كَيْفِيَّة معالجة الشغور، وقد تمثّل أوّل الشواهد عليه في عدم توجيه أيّ دعوة إلى مباراة للدخول إلى معهد الدروس القضائية، كما لم تُوجّه مَدَّك أيّ دعوة إلى مباراة محصورة للمُراقبين أو مُدقّقي الحسابات. وعليه، عاد عدد القضاة لينخفض آنذاك إلى 25 قاضيًا في العام 2012 من أصل 36 قاضيًا لحظهم الملاك، كما عدّله قانون العام 1992. وقد تفرّعت عن أزمة الشغور العامة في الديوان أزمة شغور في المراكز العليا داخله، تبعًا للأزمة السياسية التي أعقبت اغتيال رئيس الحكومة الأسبق رفيق الحريري، وبخاصة بين العامين 2005 و2008. فلقد شغل مركز رئاسة الديوان بين العامين 2006 و2010، كما شغرت رئاسات الغرف مع ما استتبع ذلك من تعطيل لمجلس الديوان بفعل فقدانه غالبية أعضائه بين العامين 2007 و2019.

جرى النقاش التشريعي الأوّل حول ضرورة معالجة هذا الشغور بمناسبة نظر الهيئة العامة لمجلس النواب في اقتراح القانون الذي تقدّم به النائبان إبراهيم كنعان وياسين جابر في العام 2011، والذي هدف إلى توسيع ملاك الديوان بهدف تعزيز موارده البشرية. وقد بُرّر هذا الطلب بتغيُّر موضوعي قوامه عامل بنوي وهو أنّ مجموع الاعتمادات قد تضاعف، منذ العام 1992 (صدور آخر تعديل

1. 5 قضاة بموجب المرسوم 10698/1997.

6 قضاة بموجب المرسوم 177/1999.

6 قضاة بموجب المرسوم 1081/1999.

5 قضاة بموجب المرسوم 6033/2001.

لملاك الديوان) حتىّ العام 2012، 12 مرّة، وعامل دستوري ظرفي وهو ضرورة «إقرار مشروع موازنة العام 2012 في المواعيد المُحدّدة في الدستور»، ممّا «يتطلّب إعداد حسابات المهمّة وقطع الحساب من قبل وزارة المالية لغاية نهاية العام 2010 على الأقلّ (أي لمدّة 17 سنة طالما أنّ آخر قطع حساب تناول سنة 1993)، ومن ثمّ تدقيق هذه الحسابات والبتّ بها من قبل ديوان المحاسبة، ضمن المهل المُحدّدة في القوانين والأنظمة، وهذا أمر شبه مستحيل في ظلّ الموارد البشرية (قضاة ومُدقّقي حسابات) الملحوظة في ملاك ديوان المحاسبة الحالي». وإذ أثار مُقدّمًا الاقتراح هذه الضرورة الدستورية لتبرير استعجال النظر فيه، بالرغم من وجود مشروع قانون حكومي بتعديل قانون ديوان المحاسبة، يؤشّر هذا التبرير إلى أنّهما كانا يأملان في زيادة عديد قضاة الديوان، لا بالطريقة العادية، أي من بين خزّيجي معهد الدروس القضائية (وهو أمر يصعب تحقيقه قبل ثلاث سنوات من إقرار القانون، وهي المدّة المطلوبة لإتمام تدجّج هؤلاء)، إنّما من خلال تعيينهم بطرق أكثر سرعة، أهمّها المباراة المحصورة بالمُراقبين ومُدقّقي الحسابات. وقد انتهى المجلس النيابي إلى زيادة الغرف من 6 إلى 8، والقضاة من 36 إلى 50، ومُدقّقي الحسابات من 30 إلى 50، فيما بقي عدد المُراقبين على حاله.

وقد اقترن إقرار هذا القانون بإعلان قوى سياسية (التيّار الوطني الحرّ والمستقبل) إرادتها بإعادة التوازن الطائفي إلى غرف الديوان والمُراقبين والمُدقّقين فيه. وهذا ما تجلّى، من دون ريب، في الأسباب الموجبة لقانون 2012/222 الرامي إلى تعديل ملاك ديوان المحاسبة والمناقشات النيابية حوله. فقد جاء صراحةً في هذه الأسباب: «وبما أنّ ملء هذه المراكز يستدعي مراعاة مُقتضيات الوفاق الوطني والأعراف السائدة، بما يجيز تعيين رؤساء غرف من خارج ملاك ديوان المحاسبة، وبالتالي تعديل المادّة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم 59/118». أي أنّه، ولحفظ التوازن الطائفي، سُمِحَ لقضاة عدليّين أو إداريّين، من خارج الديوان، بترؤس غرف فيه، خلافاً لما كان ينصّ عليه القانون قبل التعديل. ويُلاحظ أنّ الهيئة العامة للمجلس النيابي أصرت على هذا التوجّه بالرغم من تحذيرات وزير العدل الأسبق شكيب قرطباوي خلال مناقشة قانون توسيع ملاك الديوان، منمّا لتفريغ العدلية التي تعاني بدورها من نقص في عديد القضاة. وقد لقيّ هذا الاعتراض ردّاً فوريّاً من النائب عبّاس هاشم (الذي ينتمي إلى الفريق السياسي نفسه الذي ينتمي إليه قرطباوي، وهو التيّار الوطني الحرّ)، الذي صرّح أنّ هذه المادّة تجد مُبرّرها في ضرورة ضمان التوزيع الطائفي: «في الحقيقة هذه المادّة لم تكن واردة في الاقتراح أبداً، ولكن أُضيفت بناءً لطلب رئيس ديوان المحاسبة، وذلك تأميباً للتوازن الطائفي، ولذلك فإنّ إلغائها لا يجوز».

وبالرغم من إقرار هذا القانون بالصورة المُستعجلة، على اعتبار أنّه ضرورة مُلِحّة، فإنّه لم يُنتج أيّاً من مفاعليه، بعدما اختلقت القوى السياسية على مدى ملاءمة إجراء مباراة محصورة لتعيين قضاة (مستشارين) في الديوان من بين المُراقبين ومُدقّقي الحسابات الحائزين شهادة في القانون، لأسباب غير واضحة، وإن أُسّر بعضهم للمفكّرة ارتباطها بحسابات شخصية ووطنية، وبخاصة بعدما تبين أنّ التعديل القانوني أدّى إلى تجريد فئات واسعة من المُراقبين من إمكانيّة الترشّح، بفعل تمسّكه باشتراط أقدميّة 10 سنوات. كما لم تُجر أيّ مباراة لدخول معهد الدروس القضائية (القسم المالي)، أو أيّ مباراة لزيادة عدد أيّ من الفئات العاملة في الديوان، ممّا أبغاه عاجزاً حتّى اللحظة عن إنجاز المهمة المطلوبة منه، من دون أن يستتبع ذلك أيّ صراع أو احتجاج سياسي من أيّ نوع كان.

بعدئذ، عدنا وشهدنا نقاشات برلمانية عدّة بشأن الشغور في ديوان المحاسبة، وذلك في معرض مناقشة قوانين الموازنة العامة، ودائماً من زاوية تبرير إصدارها من دون أن يسبقها إقرار قانون قطع حساب عن السنوات السابقة. وهكذا، بعدما حلّ المجلس النيابي نفسه لإقرار موازنتي العامين 2017 و2018 من دون قطع حساب، فإنه اعتقد كافيّاً أن يغطّي مخالفته تلك بتعهّده بإنجاز قطع الحساب عن السنوات السابقة، ابتداء من العام 1993، خلال ستّة أشهر من إقرار موازنة العام 2017. وإذا فشل في ذلك، فإنّه عاد ليبرّر إقرار موازنة العام 2019 من دون قطع حساب بـ «ضرورة الانتظام المالي» بقانون مُوازٍ (القانون رقم 2019/143) ألزم بموجبه الحكومة بإحالة مشاريع قطوعات الحساب منذ العام 1993 خلال فترة 6 أشهر، وهو ما لم يحصل أبداً. وهذا ما عاد وكرّره في موازنة العام 2024، بناءً على مادّة أضافتها لجنة المال إلى الموازنة. إلّا أنّ تكرار هذه التعهّدت والنقاشات، من دون اتّخاذ أيّ إجراء لوضعها موضع تنفيذ، إنّما بدا مُجرّد ذريعة لتبرير عدم إنجاز قوانين قطع الحساب بأوضاع الديوان، والنقص في موارده وبخاصة البشرية. فكأنّما الشغور في الديوان كّف عن كونه مشكلة مُؤسّساتية من شأنها تعطيل إنجاز الإجراءات المُلزّمة دستورياً ليصبح حجّة، وربّما حيلة مثالية تمكّن السلطة السياسية من التحرّر من موجب تقديم حسابات عن تنفيذ الموازونات العامة، وبكلمة أخرى التحرّر من الدستور.

وفي مقابل الامتناع عن أيّ إجراء لملء حالات الشغور، لم تجد السلطة السياسية حرجاً في نقل قضاة الديوان أو انتدابهم إلى إدارات أخرى. وقد اتّصلت آخر مراسيم النقل بالقاضي مروان عبّود، الذي نُقل بعد أشهر من تعيينه رئيس غرفة في الديوان إلى ملاك وزارة الداخلية والبلديات، ليعيّن

من ثمّ محافظًا لمدينة بيروت في تاريخ 16/6/2020. أما آخر الانتدابات فكانت للقاضي خالد العكّاري، وهو رئيس غرفة في ديوان المحاسبة أيضًا، حيث وُضع بتصريف رئيس مجلس الوزراء (حسّان دياب حينها) بصفة مؤقتة للقيام بمهامّ استشارية وقانونية وإدارية، على أن يتوقّف طيلة فترة قيامه بهذه الخدمات عن القيام بمهامّه في الديوان (وقد أنهيت خدماته تبعًا لاستقالته في العام 2023). وهذا الأمر يتناقض مع حسن إدارة المرفق العام الذي يتطلّب توفير الطاقات القضائية عند ندرتها، وبخاصّة مع الشغور الكبير في الديوان، وكثيَّة الأعمال المُنتظرة منه. ولا يقتصر الأمر على قضاة الديوان، بل يطال المُراقبين. ففي 10 حزيران، عُيِّنت المراقبة الأولى لدى ديوان المحاسبة بولين ديب محافظةً لمحافظة كسروان-جبل المُستحدثة، علمًا أنّه طُعنَ بهذا القرار لاحقًا لأسباب مختلفة.

وعليه، انحصرت التعيينات في الفترة المُمتدَّة من العام 2003 حتّى اليوم بتعيين كبار المسؤولين في الديوان (رؤساء الديوان، ورؤساء غرف الديوان، والنائب العام لديه)، بموجب مراسيم، من بين القضاة العدليين أو الإداريين، وقد بلغ مجموعهم 6 قضاة، ما يزال 3 منهم عاملين في الديوان. وتفصيليًّا، استُخدمت هذه الآليَّة لتعيين رؤساء للديوان من القضاء الإداري أو العدلي، وهم تبعًا عوني رمضان، وأحمد حمدان، وأخيرًا محمّد بدران، الذي عُيِّنَ في أيلول 2019 وما يزال يشغل منصب رئيس الديوان. كما تمّ اللجوء إلى هذه الآليَّة لتعيين النائب العام لدى الديوان (فوزي خميس) في العام 2012، ورئيسي غرفة في الديوان في أيلول 2019، بهدف ضمان التوازن الطائفي في رئاسات الغرف، وهما جمال محمود وخالد العكّاري.

وعليه، تؤسّر هذه الوقائع إلى حصول تحوُّل في مقاربة السُلطة السياسيَّة لموارد الديوان البشرية. فبعدما اعتمدت إجراءات مُنتظمة لزيادة هذه الموارد في العقد الأوّل من زمن ما بعد الحرب، على نحوٍ كاد يردم نسبة الشغور، توقّفت هذه الإجراءات تمامًا بالرغم من تحوُّل الشغور إلى إشكاليَّة مُؤسّساتية تحضر بصورة دورية عند مناقشة الموازنات العامة. فهل يبقى الشغور سائدًا بنتيجة إهمال إداري فقط، أم أنّه واقع تتمسك به قوى سياسية وازنة في هذه المرحلة أو تلك بهدف تعطيل العمل الرقابي ومعهِ إمكانيات المحاسبة؟ وما يعرّز هذه الفرضيَّة هو حصول التحوُّل، وبخاصّة لجهة تعطيل معهد الدروس القضائية ووقف المباريات لدخوله، تمامًا في أعقاب تجربة إعمال المحاسبة انطلاقًا من تقارير الديوان، في بدايات عهد الرئيس إميل لحدود في العام 1999، والتي لم تدُم أصلًا طويلًا.

كيف تصبح قاضيًا ماليًا؟

يشكّل تنظيم الدخول إلى القضاء أحد أهمّ العوامل المؤثّرة في كفاءته وأدائه. ولعلّ التحوّل الأكبر في هذا المجال جرى غداة الحرب الأهلية، وتحديداً في العام 1992. ففي هذه السنة، نجح رئيس الديوان آنذاك عبد الله ناصر في استصدار قانون بزيادة عدد القضاة في ملاك الديوان (من 24 إلى 36 قاضيًا)، والأهمّ في شقّ الطريق الذي يتيح ملء الملاك مع مراعاة معايير الكفاءة والنزاهة. تمثّل هذا الطريق في اعتماد نظام التدرّج في قسم خاص (القسم المالي) في معهد الدروس القضائية، وقوامه إجراء مباراة للمُرشّحين للدخول إلى معهد الدروس القضائية، على أن يُعيّنوا قضاةً أصيلين في ديوان المحاسبة بعد إنجاز تدرّجهم لثلاث سنوات فيه وإعلان أهليّتهم.

وإذ هدف هذا الأمر في الأساس إلى وضع آليّة تُجيز سدّ الشغور الهائل الحاصل في الديوان، فإنّه عكس في الآن نفسه توجّهًا نحو مواءمة وضعيّة قضاة الديوان مع وضعيّة القضاة الإداريين والعدليّين. إلّا أنّ اعتماد طريقة التعيين هذه لم يحلّ دون الاستبقاء على آليّة تعيين أخرى خاصة بالديوان وبطرق عمله، وهي إمكانيّة تعيين قضاة أصيلين بموجب مباراة محصورة بالمُراقبين، وهي آليّة تفتح الباب أمام هؤلاء للتطوّر مهنيًا داخل الديوان، والأهمّ من ذلك أنّها تسمح برفد الديوان بقضاة ذوي خبرة لا يحتاجون إلى سنوات تدرّج تهيئهم لأداء أعمالهم. وقد فتح القانون 2012/222 أمام مُدقّقي الحسابات الحائزين إجازة في الحقوق إمكانيّة الاستفادة من هذه الآليّة أيضًا. وفيما لجأ الديوان في السنوات التي أعقبت انتهاء الحرب إلى آليّة تعيين قضاة من بين خريجي المعهد والمُراقبين وفق ما نبيّنه تفصيليًا أدناه، فإنّ الآليّة المُستحدّثة في العام 2012 بتعيين قضاة من بين مُدقّقي الحسابات لم يُلجأ إليها في أيّ حين.

بالإضافة إلى هذه التعيينات التي تفترض كلّها إجراء مباريات، وسّعت السلطة الحاكمة في العام 2012 هامش تدخّلها في إجراء تعيينات في المراكز العليا في الديوان، من بين القضاة العدليّين والإداريّين. ذلك أنّه تمّ توسيع هذه الآليّة التي كان يُعَمَلُ بها منذ نشوء الديوان، فيما يتّصل بمركز رئيس الديوان، بموجب القانون 2012/222، لتشمل النائب العام لدى الديوان، ونسبة معيّنة من رؤساء الغرف أيضًا (الخُمس).

واللافت أنه بالرغم من تفافُم الشغور بنتيجة عدم إجراء أيّ مباراة منذ أكثر من 20 سنة، وبروزه كحائلٍ دون إنجاز قطوعات الحساب في الخطاب التشريعي منذ العام 2011، فإنّ السلطة الحاكمة لم تقم بأيّ جهد لتصحيح هذا الواقع مُكتفية بإجراء تعيينات ارتبطت بالحسابات السياسية والطائفية في المراكز العليا، من دون أيّ مسعى إلى ضمان رفد الديوان بانتظام بما قد يحتاج إليه من موارد بشرية.

وللإحاطة بالآليات الدخول إلى الديوان، سوف ندرس كلاً منها، وتواريخ وضعها موضع التطبيق، والنتائج التي أسفرت عنها. وقبل المضي في ذلك، يجدر بدايةً إعطاء صورة عن قضاة الديوان الحاليين، وتحديدًا لجهة كفيّة دخولهم إلى الديوان، وأقدميتهم وفئاتهم العمرية وجنسهم والطوائف التي ينتمون إليها.

من هم قضاة الديوان؟ وكيف دخلوا إليه؟

إذ يحدّد ملاك الديوان عدد قضاة بـ 50، فإنّ مجموع قضاة يبلغ اليوم 26 قاضيًا، بمعنى أنّ نسبة الشغور تصل إلى 48%؛ وهم يتكوّنون حاليًا من رئيس الديوان، والنائب العام لديه، و6 رؤساء غرف (ومنهم رئيسان تتوليان رئاسة غرفة ثانية بالإنابة)، بالإضافة إلى 18 مستشارًا يتوزعون بين الغرف المختلفة.

من ناحية كفيّة دخولهم إلى الديوان، نلاحظ أنّ 3 عُيّنوا من بين القضاة العدليين بموجب مراسيم (وهم رئيس الديوان والنائب العام ورئيسة غرفة)، في حين أنّ 19 عُيّنوا من بين خزّيجي معهد الدروس القضائية، وأنّ 4 عُيّنوا من بين المُراقبين الفائزين بمباراة محصورة بهم.

من ناحية أقدميتهم، إنّ جلّ القضاة دخلوا القضاء المالي أو العدلي منذ أكثر من 20 سنة؛ فالقضاة الثلاثة الذين نُقلوا من القضاء العدلي في العامين 2012 و2019، كانوا دخلوا إليه تبعًا في تاريخ 17/9/2019 (جمال محمود - دخلت إلى القضاء العدلي في 10/6/1993) و13/11/2012 (فوزي خميس - دخل إلى القضاء في 23/12/1993) و17/9/2019 (محمّد بدران - دخل إلى القضاء العدلي في 10/6/1993). أمّا سائر القضاة الـ 23 فقد عُيّنوا قضاةً مُتدرّجين أو أُصيّلين في التسعينيات، وتحديدًا بين العامين 1992 و2003. وعليه، يكون بإمكان أيّ منهم إنهاء خدماته لإكمال 20 سنة مع تقاضي كامل تعويضاته، علمًا أنّ أعمارهم تتراوح بين 50 و67 سنة، وأنّ

إحداهم (محمود) تبلغ سنّ التقاعد خلال كانون الأوّل 2024، ممّا سيرفع نسبة الشغور إلى 50%. أمّا الآخرون فيبلغون كلّهم، وتبعاً، في حال استمرارهم في العمل في الديوان، سنّ التقاعد خلال أقلّ من 18 سنة.

من ناحية جنس القضاة، نلاحظ أنّ الإناث يشكّلنّ اليوم غالبية قضاة الديوان، بحيث يبلغ عددهنّ 14 قاضية مقابل 12 قاضيًا ذكرًا.

ومن ناحية الطائفة، نلاحظ التزاماً من الديوان بإجراء التعيينات تبعاً للمباريات المُنظمة منه في التسعينيات، على أساس نتائج المباريات (الكفاءة مبدئيًا)، من دون التوقّف عند المناصفة أو أيّ معادلة أخرى. وهذا ما يتبدّى عند النظر في التوزيع الطائفي لقضاة الديوان، علماً أنّنا اعتمدنا في هذا التصنيف الخانات التي سُجّلوا فيها بمعزل عن شعورهم بالانتماء إلى الطائفة أو عدم انتمائهم إليها. وعليه، نصل إلى 17 مسيحيًا مقابل 9 مسلمين، منهم سنيّ واحد ودرزي واحد وسبعة من الطائفة الشيعية.

التعيينات الحكومية أو التعيينات بالباراشوت

تندرج التعيينات الأولى التي سنتوقّف عندها ضمن التعيينات التي تتمّ بموجب مراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء من بين القضاة العدليين أو الإداريين، وهي تشمل رئيس ديوان المحاسبة، فضلًا عن النائب العام لديه، وخمسة رؤساء غرف منذ العام 2012، كما سبق بيانه. وفي حين تمّ تبرير منح هذه الصلاحية للحكومة بضرورة تصحيح الاختلال الطائفي الحاصل بين القضاة الماليين في الديوان، فإنّ القوى السياسية لم تتوانَ عن استخدامها من أجل تعزيز نفوذها داخله. وكما جرى بالنسبة إلى مُجمل المراكز القضائية المهمة، فإنّ العقود الماضية انتهت إلى تخصيص هذه المراكز لطوائف معيّنة، خلافاً للمادّة 95 فقرة الأخيرة من الدستور، على نحو يعطي زعماء الطوائف المعنوية الهامش الأكبر في ملئها وفق الآلية المحاصصة أو السلّة.

لقد كان رئيس مجلس النواب نبيه بريّ أوّل من أعلن التمسك بهذه الآلية، وبخاصّة بعد نشوب الأزمة السياسية على أثر مقتل رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري، وذلك من خلال تمسّكه بتعيين رؤساء للديوان موالين له. وقد تجلّى ذلك، بشكل خاص، في المُساومات التي خاضها من أجل فرض تعيين القاضي العدلي عوني رمضان (وكان يشغل آنذاك منصب النائب العام الاستثنائي في

الجنوب) في تاريخ 11/3/2010 رئيسًا للديوان. وقد تمّ ذلك ضمن سلّة شملت تعيين رئيس هيئة التفتيش القضائي ورئيس مجلس الخدمة المدنية، فضلًا عن رئيس لجنة الرقابة على المصارف. وقد عاد الرئيس برّي ليفرض قاضيين عدليين مُقرّبين منه في هذا المنصب هما، على التوالي، أحمد حمدان (2014-2019) ومحمّد بدران (2019). وهنا أيضًا عُيّن هذا الأخير في أيلول 2019 ضمن سلّة شملت تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس مجلس شورى الدولة، فضلًا عن رئيستي غرفتيّ في ديوان المحاسبة هدف تعيينهما إلى مراعاة التوازن الطائفي في رئاسات الغرف.

وإنّنا نستشّف التسييس نفسه في التعيينات لملء المراكز المهمّة الأخرى، كما في تعيين القاضي العدلي فوزي خميس المُقرّب من التّيار الوطني الحرّ نائبًا عامًا لدى الديوان في العام 2012، وما كان هذا التعيين ليحصل لولا تعديل قانون ديوان المحاسبة في العام 2012 في اتجاه تمكين الحكومة من تعيين قاضي من غير القضاة الماليين في هذا المركز. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ هذا التعيين إنّما شكّل التطبيق الوحيد لقانون توسيع ملاك 2012 في سنة صدوره.

وقد تكرر الأمر نفسه في أيلول 2019 مع تعيين قاضيين عدليين رئيسيين لغرفتيّ في الديوان، وذلك ضمن سلّة شملت رئيسه وآخرين، كما سبق بيانه. ولم تُخف القوى السياسية أنّ الهدف من تعيين هذين القاضيين يكمن في التعويض عن نقص القضاة السُنّة في الديوان، والرغبة في تحقيق المُناصفة الطائفية في رئاسات غرف الديوان التي كان قد رُفِع عددها من 5 إلى 8 في العام 2012 لهذه الغاية. وليس أدلّ على ذلك من أنّ هذا التعيين، بما أتاحه من توازن طائفي، أنهى عمليًا شغور رئاسات الغرف الحاصل منذ قرابة 13 سنة. وقد تمّ إذّاك تطبيق المعادلة التي انبنى عليها قانون العام 2012، وقوامها أن يتوزّع رؤساء الغرف على النحو الآتي: 4 مسلمين (2 شيعة و2 سنة) و4 مسيحيين (3 موارنة و1 أرثوذكس)، يُضاف إليهم رئيس الديوان (الشيوعي) والنائب العام (الكاثوليكي). ويُسجّل هنا أنّ الحكومة خالفت، جزّاء تطبيق آليّة التعيين هذه، قانون العام 2012، بحيث عيّنت 25% من رؤساء الغرف من خارج القضاء المالي، وهي نسبة تتجاوز نسبة الـ 20% المسموح بها لتعيين قضاة غير ماليين في رئاسات الغرف. بمعنى أنّ حسابات المُحاصصة والسلّة لا تفسّر فقط تعديل قانون تنظيم ديوان المحاسبة، بل تفسّر أيضًا تجاوزه. وتبعًا لاستقالة القاضي خالد عكّاري، وقرب تقاعد القاضية جمال محمود في كانون الأوّل 2024، يُخشى أن تُثار مُجددًا مسألة الاختلال في التوازن الطائفي داخل الديوان، ممّا قد يدفع إلى تكرار تعيين رئيسي غرفتيّ في الديوان من بين القضاة الإداريين والماليين.

وعدا عن أنّ هذه التعيينات تؤدي إلى تمكين السلطة التنفيذية (وتاليًا القوى السياسية المُكوّنة لها) من التحكّم في عدد مهمّ من قيادات الديوان، فإنّ من شأنها أيضًا أن تُحيط قضاة الديوان من خلال إشعارهم بمحدودية تطوّرهم المهني داخل المُؤسسة، وبإمكانية إخضاعهم لإدارة رؤساء يهبطون بالباراشوت في الديوان من خارج ملاكه، وغالبًا ما يفتقدون إلى الخبرة بأعماله وطرق عمله. وما يزيد من قابلية تنامي هذا الشعور هو حصر رئاسة الديوان بطائفة مُعيّنة، كما ذكرنا أعلاه، ما يكبح طموح القسم الأكبر من قضاة الديوان، على غرار ما يعاني منه قضاة مجلس شورى الدولة وفق ما وثّقناه في [مكان آخر](#). وما يزيد من عوامل تحكّم السلطة التنفيذية هو تمتّع رئيس الديوان بصلاحيات خارقة، كما بيّناه في مكان آخر، فضلًا عن اختزال مجلس الديوان في 5 تُعيّتهم كلّهم السلطة التنفيذية التي لها مَلَكة تعيين غالبيتهم من خارج القضاء المالي، كما هي الحالة الراهنة.

المباريات المحصورة بالمُراقبين والمُدقّقين

لئن اعتمد ديوان المحاسبة في بداياته تعيين قضاة الديوان (المستشارين) من بين المُراقبين والقضاة العدليّين، فإنّه سرعان ما حصر هذا التعيين بالمُراقبين، وإن اشترط، ابتداءً من العام 1959، نجاحهم في مباراة محصورة بهم لهذه الغاية، وهي طريقة أعاد تكريسها المرسوم الاشتراعي المُنظّم لديوان المحاسبة والمعمول به حاليًا رقم 1983/82. وعليه، يتبيّن أنّ تعيين المستشارين في الديوان من بين المُراقبين شكّل، حتّى العام 1992 (اعتماد نظام التدرّج في معهد الدروس القضائية)، الطريقة الأساسية لرفد الديوان بالقضاة، بحيث اقتصرت التعيينات الأخرى على المراكز العليا، كما سبق بيانه. وفيما نصّ القانون على أنّ مجلس الديوان يتولّى وضع نظام المباراة المحصورة، فإنّه لم يشترط صراحةً أن يُحدّد عدد المُراد تعيينهم بموجبها من قبل رئاسة مجلس الوزراء، كما هي الحال عند إجراء مباراة مفتوحة للدخول إلى معهد الدروس القضائية. فهل يشترط صدور قرار سابق من رئاسة مجلس الوزراء قياسًا على الإجراءات المُحدّدة بشأن المباراة المفتوحة أم يفتر النصّ على أنّه يمنح مجلس الديوان زمام المبادرة في هذا الشأن، طالما أنّ المباراة تبقى محصورة داخله، وأنّ الحاجة إلى تعيين قضاة تبقى مُفترضة في ظلّ الشغور في ملاكه؟

عمليًا، تمّ اللجوء إلى هذه الآلية 3 مرّات بعد انتهاء الحرب الأهلية، مرّتين قبل إنشاء معهد الدروس القضائية (1991 و 1992) ومرّة واحدة بعد إنشائه (2003). وقد أسفرت هذه المباريات عن تعيين 11 قاضيًا من بين المُراقبين والمُراقبين الأول في الديوان في الأعوام 1992 و 1994 و 2003 بموجب مراسيم. ومن بين هؤلاء، يوجد حاليًا 4 قضاة ما يزالون عاملين في الديوان، وهم الذين

عُيِّنوا بموجب دورة العام 2003. وقد أشار عدد من القضاة الذين تمَّ الاستماع إلى شهاداتهم إلى حصول انقسام داخل مجالس الديوان المتعاقبة بشأن مدى ملاءمة الاستمرار في اللجوء إلى هذه الآلية: ففي حين يرى قسمٌ من القضاة أنَّ فتح مباراة محصورة، من وقت إلى آخر، يشكّل تحفيراً للمُراقِبين ومُدقِّقي الحسابات، ويسهم في رُفد الديوان بقضاة لا يحتاجون إلى أيّ تأهيل بفعل تخصصهم في أعماله، يرى قسمٌ آخر أنَّه لم يعدْ ضرورياً ولا مُناسباً اللجوء إلى المباراة المحصورة بعد إنشاء معهد الدروس القضائية. ويستند هذا الرأي إلى أنَّ المباراة المفتوحة لدخول المعهد تشكّل ضماناً أكبر للكفاءة، وأنَّ التدرُّج في المعهد يسهم في بناء شخصية القاضي بما تقتضيه من مؤهلات وسلوكيات. وغالباً ما يترافق هذا الرأي مع نظرة دونية إلى عمل المُراقِبين أو مُدقِّقي الحسابات، من مُنطلق أنَّه عمل تابع، بخلاف القضاء الذي يفترض الاستقلالية. وفيما نجح الرأي الأول في فرض مباراة محصورة في العام 2003 بفعل كون غالبية أعضاء مجلس الديوان آنذاك مُراقِبين سابقين، فإنَّ الرأي الثاني يبدو غالباً اليوم بعدما انحصر عدد القضاة المُراقِبين في 4 فقط، هم القضاة الذين فازوا في مباراة العام 2003.

وبمراجعة نتائج المباريات المحصورة، نلحظ الأمور الآتية:

- في العام 1991، اجتاز المباراة 5 مُراقِبين، كلُّهم من الرجال، انقسموا طائفيّاً بين 3 مسلمين و2 مسيحيين؛
- في العام 1992، اجتاز المباراة مُراقِبان، كلاهما من الرجال، انقسما طائفيّاً بين مسلم ومسيحي؛
- في العام 2003، اجتاز المباراة 4 مُراقِبين، كلُّهم من النساء، انقسمنَ طائفيّاً بين مسلمة (درزية) و3 مسيحيين.

وفي حين ارتقى العديد من القضاة المُعَيَّنين بموجب هذه المباراة إلى مراكز رؤساء غرف (3 منذ العام 1992)، فإنَّ أيّاً منهم لا يشغل اليوم رئاسة غرفة.

وقد شهدت آلية التعيين هذه تعديلات أساسية، يتمثل أهمها في الآتي:

- تعديل الأقدمية المطلوبة لدى المرشحين للاشتراك في المباراة المحصورة. ويُلاحظ أنّ هذا التعديل قد حصل ثلاث مرّات في الأعوام 1992 و1997 و2012، وفي اتجاهات متناقضة. فعندما رفع تعديل العام 1992 الأقدمية المطلوبة من 6 إلى 10 سنوات، عاد تعديل العام 1997 ليرفع الأقدمية المطلوبة إلى 6 سنوات، ليعود تعديل العام 2012 ليرفع هذه الأقدمية إلى 10 سنوات مُجدّداً. وقد عزا قضاة تمّ الاستماع إليهم هذه التعديلات إلى رغبات متناقضة لدى رؤساء الديوان في توسيع فئة المرشحين المُحتَمَلين أو تضييقها، علماً أنّ بعض هذه التعديلات لم تكن دائماً مُنْهَمة عن الغايات الشخصية أو المحاباة. وقد دفع رفع السنّ بعض المُراقِبين الذين كانوا في بداية مساهمهم المهني، في التسعينيات، إلى الاستقالة من وظائفهم ليتمكّنوا من خوض المباراة المفتوحة لدخول المعهد؛
- التعديل الهادف إلى توسيع «المباراة المحصورة»، لتشمل إلى جانب المُراقِبين مُدقّقِي الحسابات، شرط تمنعهم بالأقدمية نفسها، وحيازتهم إجازةً في الحقوق، علماً أنّ هذا التوسيع الحاصل في العام 2012 لم يجد أيّ تطبيق له.

مباريات الدخول إلى معهد الدروس القضائية

شكّلت مباريات الدخول إلى معهد الدروس القضائية ميزة التسعينيات، وقد سبقها إنشاء القسم المالي في معهد الدروس القضائية في العام 1992. تجري المباريات وفق القواعد المنصوص عليها في مباريات الدخول إلى القضاء العدلي؛ وعليه، يحدّد رئيس مجلس الوزراء، بعد استطلاع رأي مجلس ديوان المحاسبة، عدد القضاة المُتدَرِّجين الماليين المنوي تعيينهم. ويتبيّن أنّ القانون لم يُلزم رئيس مجلس الوزراء بأيّ معايير أو ضوابط متّصلة بحجم الشغور الحاصل في ملاك ديوان المحاسبة أو الالتزام برأي مجلس الديوان، ما قد يدفع رئيس مجلس الوزراء إلى تقليص أعداد القضاة المنوي تعيينهم كلّما أراد تقليص قدرات الديوان على رقابة السلطة التنفيذية. وما يزيد هذا التساؤل إلحاحاً هو أنّ آخر مباراة لتعيين قضاة في الديوان جرت في العام 1998، أي منذ أكثر من ربع قرن، في ظلّ حديث مستمرّ عن نقص في عدد قضاة الديوان.

يضع مجلس ديوان المحاسبة، المُكوّن من قضاة حصراً، نظامَ المباراة، ويحدّد الموادّ التي تجري بشأنها ومعّدل علامات النجاح فيها. ولا يُستفاد تاليًا من أيّ خبرات أكاديمية أو من مُختصّين في الموارد البشرية في هذا الخصوص. وتكون للمجلس صلاحية استبعاد مُرشّحين عن خوض المباراة، بما يمتسّ بمبدأ المساواة في تويّي الوظيفة العامة عملاً بالقواعد المعمول بها في المادّة 76 وما يليها من قانون تنظيم القضاء العدلي. فضلًا عن ذلك، لا توجد آليّة أو إمكانيّة للطعن بنتائج المباريات، بحيث يمنع القانون أيّ طريق من طرق المراجعة، بما فيها الإبطال وتجاوز حدّ السلطة.

وقد نُظّمت هذه المباراة 4 مرّات فقط في الأعوام 1993 1995 و1996 و1998، وأسفرت تبعًا عن تعيين 22 قاضيًا مُتدرّجًا في المعهد (القسم المالي). وتبعًا لإنهاء تدرّجهم وإعلان أهليّتهم، عُيّنوا مستشارين أو مُعاوني المدّعي العام لدى الديوان (واحد فقط هو القاضي بسّام وهبة) في ملاك الديوان بموجب المراسيم الصادرة تبعًا في الأعوام 1997 و1999 (مرسومان) و2001. وما يزال 19 من هؤلاء القضاة عاملين في الديوان. أمّا المُتبقّون فقد نُقلوا إلى ملاك وزارة الداخلية والبلديات، وعُيّنوا مُحافظين للبنان الشمالي وبيروت تواليًا (رمزي نهرًا ومروان عبّود)، في حين تويّي القاضي عمر الحلبي في العام 2005. حاليًا، يشغل 5 منهم رئاسة 5 غرف، علمًا أنّ إحدى القضاة تتولّى رئاسة غرفة ثانية بالنيابة. وبمراجعة نتائج المباريات، نلاحظ الأمور الآتية:

- في العام 1993، أُعلِنَ نجاح امرأتين مقابل 3 رجال. أمّا طائفيًا، فانقسم هؤلاء على الوجه الآتي: مُسلمان اثنان مقابل 3 مسيحيّين.
- في العام 1995، أُعلِنَ نجاح امرأة وحيدة مقابل 5 رجال. أمّا طائفيًا، فانقسم هؤلاء على الوجه الآتي: مُسلم وحيد مقابل 5 مسيحيّين.
- في العام 1996، أُعلِنَ نجاح 3 نساء و3 رجال. أمّا طائفيًا، فانقسم هؤلاء على الوجه الآتي: مُسلمان اثنان مقابل 4 مسيحيّين.
- في العام 1998، أُعلِنَ نجاح 3 نساء مقابل رجلين اثنين: أمّا طائفيًا، فانقسم هؤلاء على الوجه الآتي: مُسلمان اثنان مقابل 3 مسيحيّين.

وفي المُحصّلة، أمكن القول إنّ 22 متباريًا، 9 نساء مقابل 13 رجلًا، 7 مسلمين مقابل 15 مسيحيًا، اجتازوا هذه المباريات الأربع.

وعليه، يظهر بوضوح أنّ نتائج المباريات أُعلِنَت من دون التقيُّد بمبدأ المناصفة الطائفية، بحيث بلغ عدد المسيحيّين الناجحين نحو ضعف الناجحين من المسلمين، وذلك على غرار ما تقرَّر على صعيديّ القضاء العدلي والإداري [2].

ومن أهم الملاحظات على هذه المباريات:

- إمكانية مكتب المجلس أن يستبعد عددًا كبيرًا من المرشّحين من خوض المباراة الخطية على أساس معايير غير موضوعية، أو على الأقلّ غير شفافّة، من دون أن يكون للمرشّحين المُستبعدين أيّ مجال للطعن في هذه النتائج. وهنا نشهد اختلافاً في الممارسة. ففي حين لم يُستبعد أيّ ترشيح في عامي 1995 و1996، تمّ استبعاد نسبة من المرشّحين في سنوات أخرى بلغت 25% في العام 1993، لتصل إلى 30% في العام 1998؛
- حصول عمليّة الانتقاء هذه، على أساس مقابلات شفوية وتقارير أمنية تُرفق بملفّات المرشّحين، من دون أن يتسوّى لهؤلاء الاطلاع عليها، وتاليًا مناقشة مدى صحّتها، وهذا ما لا يقلّ خطورة عن إمكانية الاستبعاد المذكورة.

خلاصة

بخلاصة ما تقدّم، نلاحظ أنّ تعدّدية طرق الدخول إلى ديوان المحاسبة تعكس، في الواقع، مقاربات وتحديات مختلفة. ففيما يرتبط التعيين في المسؤوليات العليا من خارج الديوان باعتبارات سياسية وطائفية واضحة، يعكس تعيين قضاة بمباراة محصورة من المُراقبين ومُدقّقي الحسابات توجُّهاً نحو تعزيز التكامل بين العاملين في الديوان والمُحفّرات المهنية لهم. في المقابل، يعكس التعيين من خلال المعهد توجُّهاً نحو استقطاب الطاقات الشبابية وتأهيلها لمقتضيات عمل القضاء المالي. واللافت أنّ السنوات الأخيرة شهدت تفعيلًا للتعيينات في المسؤوليات العليا، مراعاةً للاعتبارات السياسية والطائفية، فيما تعطلت آليات التعيين الأخرى، ومعها الاعتبارات المُؤسّساتية والمهنية لفترة تتراوح بين 21 سنة (بالنسبة إلى المباريات المحصورة) و26 سنة (بالنسبة إلى مباريات الدخول إلى المعهد). وعليه يُنتظر أن يذهب أيّ إصلاح لديوان المحاسبة مُستقبلًا في اتجاهٍ مُعاكس تمامًا، أي في اتجاه حصر الاعتبارات السياسية والطائفية، مقابل تفعيل المباريات المحصورة، كما المفتوحة، ضمن مُخطّط تكاملي.

«التقارير السنوية، سنوية أم مُناسباتية؟ أداة مفقودة لتفعيل الرقابة المُؤسَّساتية والاجتماعية»

تتمثّل أهمّ المهامّ التي يتعيّن على ديوان المحاسبة القيام بها في تنظيم تقرير سنوي عن نتائج رقابته، إضافةً إلى ملاحظاته وإلى الإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدّي تطبيقها إلى نتائج مالية، مقروناً بتعليقات الجهات الخاضعة لرقابته عليه. ويكتسب التقرير السنوي أهمّيته من شموليته وصدوره عن الجهاز الأعلى للرقابة، على نحو يفترض أن يُخوّل المواطن أداء دوره في مُساءلة المسؤولين عن الموارد العامة، وهذا ما شدّد عليه إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية (INTOSAI P10) حيث جاء في مبدئه 12 أنّ الإعلان عن نتائج الرقابة (إعداد التقرير ونشره) مرحلة جوهرية في مسار المُساءلة، وهو شرط للارتقاء بكفاءة الإدارة الحكومية ومُساءلتها وفعاليتها وشفافيتها، عملاً بقرار الجمعية العامة للأمم المتّحدة رقم 209A/66.

وبالرغم من أهمّية مهمة الديوان هذه ومحوريّتها، يبقى قانون تنظيمه مُقللاً بشأن كفيّة إعداده وإقراره. وهذا ما انعكس سلبيّاً على انتظام عمله في هذا الخصوص، على نحو يكاد يُجرد هذه التقارير من دورها المرجوّ في تفعيل الرقابة المُؤسَّساتية والاجتماعية؛ وهذا ما سنحاول تفصيله في هذا المقال.

التقارير سنوية أم مُناسباتية؟

نشر ديوان المحاسبة تقريره الأوّل في مُلحق العدد 18 من الجريدة الرسمية الصادرة في تاريخ 30/4/1952، وقد تضمّن دراسة للتشريع الخاص به الصادر في تاريخ 16/1/1951، مع مقارنته بالتشريعات المُماثلة المُطبّقة لدى الدول التي تملك دواوين محاسبة، مُقترحاً إجراء تعديلات عليه. وعليه، كان التقرير المذكور عبارةً عن مجموعة اقتراحات أكثر منه تقريراً سنويّاً. وفي 27/11/1965، رفع ديوان المحاسبة تقريره السنوي الأوّل الفعلي إلى رئيس الجمهورية، ليواصل من ثمّ إصدار

تقريره إلى حين اندلاع حرب 1975-1990. ولئن انقطع الديوان خلال الحرب عن إصدار تقاريره، فإنّ تقريره الأوّل من بعدها (1992) جاء بمثابة استعراض للصعوبات التي يواجهها الديوان نتيجة النزيف الحاصل في موارده البشرية بشكل خاص. وكان علينا أن ننتظر سنوات بعدئذٍ ليعاود إصدار تقريره السنوية بصورة شبه مُنظمة، ولو مع شيء من التأخير ابتداءً من العام 1996 (حين أصدر تقريره السنوي عن العام 1995). وفيما بلغ الانتظام درجة عالية في الفترة المُمتدّة بين العامين 2001 و2005، فإنّه عاد ليتراجع إلى حدّ كبير بعد العام 2005، على إثر اندلاع الأزمة السياسية تبعاً لمقتل رئيس الحكومة رفيق الحريري، ليتعطل تمامًا بعد العام 2016. وبالتدقيق في السنوات التي شملتها التقارير وتواريخ إصدارها، أمكن استخراج الخلاصات الآتية:

- يتبيّن أنّ الديوان، بعد انتهاء الحرب في العام 1990، قد نشر 13 تقريرًا شملت 21 سنة من أصل 33 سنة، بمعنى أنه غطى في تقاريره ثلثي هذه الفترة فقط. ونلاحظ توقّف التقارير في 3 حقبات: الأولى في المُنتصف الأوّل من التسعينيات، حيث كان الديوان في طور إعادة بناء قدراته وموارده؛ والثانية تمتدّ من العام 2016 حتّى 2019 (رئاسة أحمد حمدان)؛ والثالثة من العام 2020 حتّى الآن (رئاسة محمّد بدران)، وهي الحقبة التي بدأت بعد اندلاع الأزمة المالية والاقتصادية. وكان عدد السنوات التي لم تُوضَع بشأنها أيّ تقارير ليكون أعلى لو لم يلجأ ديوان المحاسبة، مرّات عديدة، إلى استدراك التقاعس من خلال إصدار تقارير شملت خلاصة أعماله عن سنوات عدّة؛ وعليه، من أصل الـ 13 تقريرًا، 8 فقط شملت سنة واحدة، فيما أنّ اثنيّين منها شملوا سنتين، و3 منها شملت 3 سنوات. وقد عُيّن أعضاء لجنة لصياغة تقرير سنوي في مُنتصف العام 2024 لاستدراك التأخير الحاصل في تنظيم التقارير السنوية، لكنّ اللجنة لم تباشر عملها، ويُحسنى أن لا يحصل ذلك بفعل العدوان الإسرائيلي الذي ابتدأ منذ أواخر أيلول 2024.

- نلاحظ أيضًا، بالإضافة إلى عدم إصدار أيّ تقرير بشأن سنوات معيّنة، تفاوتًا كبيرًا في مواعيد إصدار التقارير. فمن مجموع 21 سنة شملتها تقارير الديوان، صدرت 3 منها فقط في غضون سنّة أشهر من انتهاء السنة المعنيّة، وصدّرت 11 منها في غضون سنة من انتهاء السنة المعنيّة. في المقابل، صدر التقرير بشأن العام 2013 بعد أكثر من 4 سنوات من انتهائها (فقد صدر التقرير في العام 2018، وقد شمل الأعوام 2013 و2014 و2015). وارتفع متوسط المدة الفاصلة بين انتهاء السنة المعنيّة وإصدار تقرير بشأنها، وذلك من خلال رواج ممارسة إصدار تقارير لا تقتصر على السنة الواحدة، إنّما تشمل سنتين أو ثلاثًا، كما سبق بيانه.

وإذ بلغتِ المدة المتوسطة الفاصلة بين انتهاء السنة المعنوية وصدور التقرير بشأنها 19 شهرًا، يلحظ فارق كبير بين متوسط مدة إصدار التقارير بالنسبة إلى السنوات 1995-2005 والذي بلغ ما يقارب 10 أشهر، ومتوسط مدة إصدار التقارير بالنسبة إلى السنوات 2006-2015 والذي بلغ ما يقارب 30 شهرًا، أي 3 أضعاف. يشكّل هذا الرقم مؤشرًا بليغًا على التردّي الحاصل في أداء ديوان المحاسبة بعد العام 2005، أي في أعقاب نشوء الأزمة السياسية تبعًا لاغتيال رئيس الحكومة رفيق الحريري. وقد سجلنا خلال هذه الفترة شغور رئاسة الديوان بين عامي 2006 و2010، وشغور رئاسات غرف الديوان بين عامي 2006 و2019.

وفيما يلزم القانون الصمت بشأن تاريخ إصدار التقارير السنوية، وإن فرّص حصولها سنويًا، أفادنا قضاة استماعنا إليهم أنّه ليس لديوان المحاسبة نظام داخلي يُلزمه بأي مهلة في هذا الخصوص. وإذ أشارت بعض التقارير السنوية إلى حصول تأخير في إقرارها، فإنّها سجّلت تبريرات مختلفة. فعلى سبيل المثال، عزا التقريران الصادران بشأن سنتي 2003 و2004 التأخير إلى كمّية ونوعية المهامّ التي يضطلع بها الديوان والتي تفوق جهازه البشري، بالإضافة إلى الإجراءات المُتعدّدة التي تسبق إقراره، علمًا أنّ هذين التقريرين صدرا في غضون 9 و11 شهرًا بعد انتهاء السنة المعنوية، أي بما يصل إلى نصف المُتوسّط العام لإصدار التقارير بالنسبة إلى فترة ما بعد الحرب. أمّا تقارير أخرى، كتقرير الأعوام 2006-2007-2008، فقد عزت التأخير إلى الشغور الحاصل في سدة رئاسة الديوان ورئاسات الغرف، والذي حال دون اجتماع الهيئة العامة (وهي الجهاز المُخوّل إقرار التقرير). إلّا أنّ هذه الحجّة غير مُقبّعة تمامًا، إذ إنّهُ يكون لرئيس الديوان بالإنابة، في حال شغور سدة رئاسة الديوان، دعوة الهيئة العامة: وهذا ما حصل فعلاً في عامي 2004 و2007 بهدف إقرار تقريرَي العامَين 2003 و2005. في المقابل، خلّت تقارير أخرى من أيّة إشارة إلى حصول تأخير، وتاليًا من أيّ تبرير له، ومن بينها تقارير صدرت بعد أكثر من 4 سنوات بعد انتهاء السنة التي تشملها، كالتقرير الصادر في العام 2018 والذي شمل عام 2013 بالإضافة إلى عامي 2014 و2015.

ويُخشى أن يؤدي هذا التأخير إلى فقدان التقارير الوظيفة المرجّوة منها، بحيث تصبح ملاحظات الديوان واقتراحاته للإدارات والمؤسّسات بشأن بعض المشاريع والمعاملات خارجةً عن سياقها، وبخاصّة في حال حصول تغييرات كبيرة في المُعطيات القانونية والإدارية والمالية.

وما يُفَاقم من خطورة التأخير تأخُرُ الإدارات أصلًا في تزويد الديوان بالحسابات التي يجدر به ممارسة رقابته القضائية عليها. ومن الأمثلة البارزة على ذلك ما ورد في التقرير الخاص في الأعوام 2013-2014، حيث جاء أنّ الديوان أصدر قرارات قضائية ضمن رقابته على الحسابات لحسابات عائدة إلى بلديّتي الشّيتّاح والدكوانة، ومجلس الإنماء والإعمار، ومعهد باسل فليحان المالي، وهيئة أوجيرو، ووزارة الزراعة وغيرها، وهي حسابات تعود تبعًا إلى الأعوام 1991 و1992 و1993 و1995 و2003. وبفعل ذلك، لا نعود فقط أمام تقرير يصدر متأخرًا بالنسبة إلى السنة التي يشملها، هذا إن صدر، إنّما نجد بين أيدينا تقريرًا يتضمّن ملاحظات على أداء الإدارة، لا في السنة التي يشملها، بل قبل سنوات من السنة المذكورة.

السنة / السنوات التي شملها التقرير	تاريخ الصدور	رئيس الديوان (في تاريخ إصدار التقرير)
1992	1993/3/19	حسين حمدان
1995	1996/4/4	
1997-1996	1998/7/22	عفيف المقدّم
1998	1999/6/7	
2000 - 1999	2001/10/23	رشيد حطيّط
2001	2002/8/14	
2002	2003/8/19	
2003	2004/9/28	جوزيت طراوي (بالإنابة)
2004	2005/11/15	رشيد حطيّط
2005	2007/1/24	هدى عبد الله الحايك (بالإنابة)
2008-2007-2006	2010/8/3	عوني رمضان
2012-2011-2010	2013/11/11	
2015-2014-2013	2018/2/12	أحمد حمدان

إعداد التقارير وإقرارها

لا يضع قانون تنظيم ديوان المحاسبة أية آلية تحدّد كيفية إعداد التقارير السنوية، إذ إنّ جلّ ما ورد في القانون في هذا الشأن، كما سبق بيانه، أنّه يُنظّم سنويًا وتقرّه الهيئة العامة بعد الاستماع إلى المدّعي العام.

وقد درجت العادة أن يتمّ إعداد التقارير من قبل لجنة مُكوّنة من قضاة عدّة برئاسة رئيس الديوان. وفيما يلزم القانون الصمت بشأن الجهة التي تتولّى تشكيل اللجنة، وتحديدًا إذا كانت مجلس الديوان أم رئيسه، فإنّ رئيس الديوان الحالي محمّد بدران عيّن، في مُنتصف هذه السنة، لجنة صياغة للتقرير السنوي من دون الرجوع إلى المجلس.

وبأية حال، يبقى دور رئيس الديوان محورًا في ظلّ غياب نظام داخلي يحدّد توزيع المهامّ داخل الديوان في هذا الشأن: إذ إنّه يتولّى مُراسلة الجهات الخاضعة للرقابة للحصول على ملاحظاتها، ويدعو الهيئة العامة للديوان لإقرار التقرير. ومن شأن هذا الدور المحوري لرئيس الديوان أن يؤثّر حُكمًا على مدى انتظام التقارير وتواريخ إصدارها وفق ما تأكّد أعلاه. ففيما انتظم إصدار التقارير في حقبة رئاسة عفيف المقدّم ورشيد حطيط، نلاحظ، في المقابل، تراجعًا كبيرًا في هذا الشأن في حقبة رؤساء الديوان في الفترة اللاحقة للعام 2005، وبخاصّة بعدما درجت ممارسة إنجاز تقارير تشمل 3 سنوات، إلّا أنّ الديوان، وبالرغم من محورية هذا الدور، يبقى مُلزّمًا بإصدار تقرير سنوي، حتّى في حال شغور مركز رئاسته. وهذا ما قاد عمليًا إلى إصدار التقريرين الخاصّين بعامّي 2003 و2005، كما سبق بيانه، وإن تخلّف الديوان عن ذلك في سنوات شغور الرئاسة لاحقًا.

ومن اللافت أيضًا في هذا الصدد أنّ التقارير تخلو من أية معلومات حول اللجنة التي تولّت صياغته، أو المنهجية التي اعتمدها. كما أنّها لا تتضمّن أية إشارة إلى المُداولات الحاصلة ضمن الهيئات العامة للديوان، أو إلى أيّ آراء مُخالفة، باستثناء ما ورد ذكره في التقرير الخاص بعام 1992 لجهة تدوين القاضي ديب راشد مخالفة من دون أن يُنشر فحواها أو نصّها.

فضلاً عن ذلك، وفيما لحظت التقارير التزام الديوان بإبلاغ الإدارات والهيئات المعنية ومنحها مهلة شهر لإبداء ملاحظاتها، وصولاً إلى نشرها مُرفقة بالتقرير في حال ورودها، فإنّ التدقيق فيها يُظهر أنّ هذه الإدارات والهيئات قلّما تتفاعل إيجابًا أو سلبيًا مع ملاحظات الديوان. فعلى سبيل المثال،

يتبين من تقارير الأعوام 2002 و2003 و2004 أنّ رئاسة مجلس الوزراء (التي يتبع لها الديوان إداريًا) لم تُرسل أيّ جواب على ملاحظات الديوان بالنسبة إلى أيّ منها، وأنّ وزارة المالية لم تُرسل أيّ جواب على هذه الملاحظات في عامي 2002 و2004.

والأمر نفسه نجده في تقرير العام 2002، بحيث أُرسل التقرير إلى 13 هيئة وإدارة عامة ووزارة، ولم يصل ردُّ إلاّ من المعهد العالي للموسيقى حينها. ولذلك مُؤشّرات سلبية عديدة، أولها أنّ رئاسة مجلس الوزراء لا تعير ملاحظات الديوان اهتمامًا، والثانية أنّ وزارة المالية المعنّية بشكل رئيسي برقابة ديوان المحاسبة، لا تتفاعل معه، علمًا أنّه لم يرد في التقرير أيّ تبرير لعدم ورود هذه الردود.

في مضمون التقرير

التمت مُجمل التقارير عمومًا بما نصّت عليه المادّة 47 من تنظيم ديوان المحاسبة لجهة شموله نتائج رقابته كمّيًا ونوعيًا، والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدّي تطبيقها إلى نتائج مالية، ولو اختلف تبويبها والتوسّع فيها بين تقرير وآخر.

إلاّ أنّ عددًا ليس بقليل من التقارير تعدّى التصوّر المُحدّد قانونًا، ليتناول الإشكاليات الخاصة بالديوان وموارده. هذا ما نقرأه بشكل خاص في التقرير بشأن العام 1992، الذي جاء بمثابة توصيف لواقع الديوان ما بعد الحرب، والسبل الكفيلة لإعادة سير عجلة العمل فيه. ومن أهم ما جاء في هذا الخصوص، الآتي: «أجل، ها هو (أي الديوان) يطلّ مُتخطيًا كلّ العقبات والصعاب، الخارجية منها والداخلية على حدّ سواء. فإلى جانب رواسب الظروف الاستثنائية في فترة ما بعد الحرب التي كان لها التأثير السلبي الواضح على الأداء الإداري والمالي لأسباب عدّة، هناك أيضًا إلى جانب ذلك - النقص الهائل في إمكانيات الديوان البشرية. فملاك الديوان الذي كان معمولًا به منذ عام 1959 كان يلحظ 12 قاضيًا و35 مراقبًا و24 موظفًا إداريًا بات يقتصر فعليًا على عدد ضئيل في كلّ الملاكات المذكورة، بفعل استقالة البعض وإحالة البعض الآخر على التقاعد».

وقد نَحَت التقارير الخاصة بالأعوام 1995-1998 المنحى نفسه، بحيث تناولت كلها مسألة الشغور الحاصل في ملاك الديوان، وضرورة سدّ الفراغات فيه حتّى يتمكّن من تأدية واجباته بشكل تام. وقد اقترن التنبيه لخطورة الشغور مع إجراءات عمليّة لملء المراكز الشاغرة، بدليل تنظيم مباريات عدّة في هذه الفترة، لهذه الغاية. في المقابل، تراجع هذا التوجّه في ما بعد، وتحديدًا في

التقارير الثلاثية الثلاثة (المُتَّصِلة بالأعوام 2006-2015)، بالرغم من تحوُّل مشكلة الشغور إلى مشكلة برلمانية ابتداءً من العام 2012، فضلاً عن حصول شغور في رئاسة الديوان ورئاسات غرفه، بحيث يخال القارئ عند تصفُّح هذه التقارير أنَّ الديوان لا يواجه أيَّ إشكال في تنظيمه أو في موارده.

على صعيد آخر، يلحظ أنَّ الديوان لا يكتفي بإبداء ملاحظات تقنية، إنَّما يعتمد إلى مناقشة الوزارات، وبخاصَّة وزارة المالية، في السياسات العامة المالية والضريبية التي تعتمدها. وقد برز في تقرير الأعوام 2006-2007-2008، على سبيل المثال، نقاشٌ بين الديوان ووزارة المالية حول تركُّز الكتلة الضريبية ضمن الضرائب غير المباشرة، ومدى إخلال هذا التركيز في العدالة الضريبية. كما حدَّر الديوان في التقرير نفسه حيال غلبة الإنفاق الجاري (90%) على الموازنة مقابل نسبة 10% فقط مُخصَّصة للإنفاق الاستثماري.

إلا أنَّه يبقى لافتاً أنَّ الديوان لم يحدِّر في أيِّ من تقاريره الصادرة بعد العام 2005 من استمرار المُخالفات الدستورية المُتمثِّلة في تخلُّف السلطة السياسية عن إقرار موازنات عامة عن أيِّ من الأعوام 2006-2016، وفي تأييد العمل في القاعدة الاثنِيَّ عشرية. لا بل إنَّ الديوان أبدى تطبيقاً مع هذه المخالفات، حين أكَدَّ في تقريره الثلاثي عن الأعوام 2006-2008 أنَّ ملاحظاته على تنفيذ الموازنة لن تختلف عن الملاحظات التي دونها في تقريره السنوي بشأن العام 2004، طالما أنَّه لم يتمَّ إقرار موازنات عامة بشأن هذه السنوات، وأنَّه يستمرُّ العمل بالقاعدة الاثنِيَّ عشرية. كما لم تتضمَّن أيُّ من هذه التقارير اعتراضاً على تأخُّر وزارة المالية أو سواها من الإدارات عن إرسال أوامر المهمة.

تقديم التقارير ونشرها

بعد إقرار التقرير السنوي في الهيئة العامة، يفرض قانون تنظيم ديوان المحاسبة تقديمه من قبل رئيس الديوان إلى سلطات سياسية، وتحديدًا رئيس الجمهورية ومجلس النواب، ليُوَرَّع على أعضائه. ويلزم القانون، تبعاً لذلك، لجنة المال والموازنة البرلمانية، وسائر اللجان المُختَّصة، تخصيص جلسات للاستماع إلى رئيس الديوان أو من ينتدبه، وعند الاقتضاء إلى ممثلي الإدارات العامة والهيئات المُختَّصة عند درس التقرير لإبداء الإيضاحات اللازمة.

وفي الاتجاه نفسه، يفرض القانون تقديم التقرير إلى هيئات رقابية أخرى (مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي)، وهو الأمر الذي يُفهم منه أنه دعوة إلى هذين الجهازين للتفاعل مع توصيات ديوان المحاسبة وملاحظاته، وأتخاذ التدابير اللازمة بما يتصل بالإدارات التي يشتركان مع ديوان المحاسبة في مراقبتها.

والجدير ذكره هنا أنّ إلزام ديوان المحاسبة بتقديم تقريره إلى هذه المرجعيات والأجهزة ليس إجراءً شكلياً، إنّما يُستشَفّ منه إرادة تشريعية في ضمان مُتابعة توصيات الديوان، والأهمّ تحقيق تكاملٍ في أعمال الرقابة بين ديوان المحاسبة ومجلس النواب من جهة (وتحديثاً لجنة المال والموازنة)، وبين الديوان وأجهزة الرقابة الأخرى. ومن هذه الزاوية، لا يُسأل القِيّمون على الديوان وحدهم عن التفاعس في تنظيم التقارير وعدم انتظامها، إنّما تلك المراجع أيضاً (وبخاصة لجنة المال والموازنة) التي لم تُسجّل أيّ مسعىٍ لحثّ الديوان على القيام بمهامّه في هذا الخصوص.

ولا يكفي قانون تنظيم الديوان بالتأكيد على وجوب تقديم التقرير إلى المراجع والأجهزة المذكورة، بل يؤكّد حقّ العامة بالاطّلاع عليه، وذلك من خلال فرض نشر التقارير في الجريدة الرسمية. ويُفهم من ذلك أن المُشرّع أراد أن يشكّل تقرير الديوان، في الوقت عينه، أداةً عملٍ للمراجع السياسية وأجهزة الرقابة، وكذلك للرقابة الوطنية على أداء مُؤسّسات الدولة كافّة، وذلك في انسجام مع المبدأ 12 من إعلان مكسيكو، والذي ينصّ على أنّه «ما إن يتمّ الإعلان عن نتائج الرقابة التي يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة، حتّى يكون المواطن مُخوِّلاً بمساءلة المسؤولين عن الموارد العامة»، وهو الأمر الذي يجعل من ديوان المحاسبة أحد المُكوّنات الضرورية في أيّ نظام ديمقراطي، حيث تُشكّل المُساءلة والشفافية والنزاهة أجزاء لا غنى عنها في أيّة ديمقراطية مُستقرّة. لكن هنا أيضاً، وعدا عمّا يسبّبه التأخّر في إعداد التقارير وعدم انتظامها من إخلال بحقوق المواطنين في الاطلاع عليها، يتفاقم هذا الإخلال بفعل التأخّر في النشر في الجريدة الرسمية، أو حتّى الامتناع عن ذلك. وهذا ما نسجّله مثلاً بشأن تقرير عامي 1996 و1997 الذي لم يُنشر في الجريدة الرسمية إلّا في تاريخ 29/1/1999، بالرغم من إقراره من قبل الهيئة العامة للديوان في تاريخ 22/7/1998. كذلك نسجّل أنّ بعض التقارير لم تُنشر قطّ في الجريدة الرسمية، وهي حال التقريرين الثلاثيّين عن الأعوام 2010-2012 و2013-2015.

هذا ما أمكن قوله بشأن التقارير السنوية.

الرقابة المُسبِّقة

ضمانة هشة تكاد تتحول إلى عبء

تمثّل الرقابة المُسبِّقة أحد أبرز الأدوار التي يضطلع بها ديوان المحاسبة، مع العلم أنّها تأخذ قسطًا كبيرًا من جهوده، ذلك أنّ الديوان يقوم بالتنبُّت من قانونية المعاملات المالية وانطباقها على الموازنة قبل المباشرة بها. وقد أكد قانون تنظيم ديوان المحاسبة أنّ «رقابة الديوان المُسبِّقة هي من المعاملات الجوهرية لنفاد أيّ صفقة أو معاملة تخضع لهذه الرقابة، وتُعتبر كلّ معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظَّف المُختصّ وضعها في التنفيذ». أمّا في حال حجب الديوان المُوافقة، فإنّه يتعيّن على الإدارة الالتزام بذلك ما لم يتخذ مجلس الوزراء قرارًا مُعللاً يُجيز لها تجاوز رفض الديوان، وفق ما سنعود إليه تفصيليًا.

من هذه الزاوية، وبفعل ارتباط رقابة الديوان بإتمام المعاملة الإدارية ونفاذها، تُصنّف ضمن مهامّ «الرقابة الإدارية» للديوان التي تتميّز عن مهامّ «الرقابة القضائية». وبشكل عام، تتّجه المعايير النازمة للمجالس والهيئات العليا لممارسة الرقابة المالية إلى تقليص صلاحيات الرقابة المُسبِّقة ضمن اتّجاهٍ إلى ترسيخ دورها القضائي. وهذا ما نستشفّه، بشكل خاص، من المبدأ الثالث من إعلان مكسيكو الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة «إنتوساي»، حيث جاء أنّ من المتطلّبات الضرورية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة عدم قيامها برقابة سياسة الجهات الحكومية، بحيث يقتصر عملها فقط على رقابة تنفيذ السياسات، ما عدا في الحالات التي يطلب منها القانون فعل ذلك. كذلك، وضمن المتطلّبات المهمّة، لا ينبغي للأجهزة العليا للرقابة، بأيّ شكل من الأشكال، أن تتدخّل، أو تعطي الانطباع بأنّها تتدخّل، في إدارة الجهات الخاضعة لرقابتها. وهذا ما تجلّى في مطالبات وتوصيات عدّة بضرورة إلغاء رقابة ديوان المحاسبة المُسبِّقة، والاكْتفاء برقابته الإدارية اللاحقة والقضائية. وقد تُرجمت هذه المطالبات بالعديد من المساعي على مدار السنوات، من بينها مشروع القانون الذي أقرّه مجلس الوزراء في تاريخ 12/12/2000، بناءً على اقتراح وزير المالية لتعديل قانون المحاسبة العمومية، بشكلٍ يلغي موجب الحصول على المُوافقة المُسبِّقة.

إلا أنه، وبالرغم من هذا التوجُّه الدولي والمطالبات المُتعدِّدة، فإنَّ التوجُّهات التشريعية الأخيرة أعادت التأكيد على دور الرقابة المُسبقَّة، وبخاصَّة في ظلِّ ضعف نجاعة المحاسبة اللاحقة وعدم وجود أيِّ رقابة مالية فاعلة داخل الإدارات الخاضعة للرقابة. لكن، حتَّى في حال الإبقاء على هذه الرقابة، تبقى إشكاليات عدَّة مطروحة بما يتَّصل بكيفيَّة ممارستها، والأهم بامكانية تجاوز القرار بحجب المُوافقَّة من قبل السلطة التنفيذية، بما يمنحها الكلمة الأخيرة.

وما يفاقم من إشكاليَّة ممارسة هذه الرقابة الإدارية هو أنَّ المعيار المُعتَمَد لممارستها، وقوامه تجاوز قيمة المعاملات عتبة مالية مُعيَّنة، لم يعد مُنتجًا بعد انهيار قيمة العملة الوطنية، فضلًا عن أنَّ فرض الرقابة المُسبقَّة على بعض الجهات من القانون العام، أو المستفيدة من الأموال العامة، لا تتم بموجب نصِّ قانوني، بل بموجب مراسيم تتَّخذها السلطة التنفيذية. ومُؤدَّى ذلك هو أنَّ صلاحيات الديوان ليست ثابتة بموجب القانون، بل يقبل بعضها توسُّعًا أو تضييقًا من قبل السلطة التنفيذية.

وقبل المضيِّ في مناقشة هذه الإشكاليات، سنتبيَّن بدايةً حجم معاملات الرقابة المُسبقَّة.

1. حجم معاملات الرقابة المُسبقَّة

بالنظر إلى تقارير ديوان المحاسبة، يتبيَّن أنَّ عدد معاملات الرقابة المُسبقَّة شهدت ارتفاعًا مُطرَّدًا في العقود الماضية. فبعد أن كان هذا العدد 1600 معاملة في العام 2001، تضاعف هذا العدد في العام 2015 بحيث وصل إلى 3055، مرورًا بـ 2756 معاملة في العام 2013. في المقابل، لا تتوقَّر لدينا أرقام عن السنوات اللاحقة بعدما توقَّف ديوان المحاسبة عن إصدار تقاريره.

ويجد هذا الأمر تفسيره في أمرين: الأول، أنَّ العتبات المالية للرقابة المُسبقَّة كان قد تمَّ تحديدها في العام 1990، ولم يحصل أيُّ تعديل عليها بالرغم من التضخُّم الحاصل بعددٍ، وهو أمرٌ تفاقم بدرجة كبيرة مع انهيار قيمة العملة الوطنية، على نحوٍ جعل مُجمل المعاملات المالية، من حيث المبدأ، خاضعة للرقابة المُسبقَّة؛ والثاني، تمَّ زيادة حجم إنفاق الدولة من 6.6 مليارات دولار أمريكي في العام 2001، ليصل إلى ما يقارب 17.5 مليار دولار أمريكي في العام 2017، وهي السنة الأولى التي أعدَّت فيها موازنة سنوية بعد 12 سنة من دونها؛ والثالث، توسيع دائرة الهيئات الخاضعة للرقابة المُسبقَّة لتشمل بلديات جديدة.

ويؤكد العديد من القضاة الذين استمعنا إليهم أنّ الرقابة المُسبّقة تستغرق جزءًا مهمًا من جهود الديوان، على نحوٍ يحدّ من قدرتهم على ممارسة الرقابة اللاحقة التي يُفترض، بحسب العديد منهم، أن تكون عملهم الأساسي.

وهذا ما نتبيّنه من الإحصاءات الواردة في «التقرير السنوي» لسنوات عن أعوام 2013-2014-2015، حيث بلغت معاملات الرقابة المُسبّقة 8378 قرارًا، في حين وصلت قرارات الرقابة القضائية على المُوظّفين إلى 268 قرارًا، من بينها قرارات مؤقّتة وضمنية، بالإضافة إلى 12 قرارًا فقط ضمن الرقابة القضائية على الحسابات و17 قرارًا إداريًا ضمن الرقابة على الحسابات. في المقابل، لا يشير هذا التقرير عن السنوات الثلاث المذكورة إلى تنظيم أيّ تقارير خاصة في معرض رقابته الإدارية اللاحقة.

2. ماذا تشمل الرقابة المُسبّقة؟

سوف نتناول المعاملات والمسائل التي تخضع للرقابة المُسبّقة؛ فما هي المعاملات التي تخضع للرقابة المُسبّقة؟ وما هي الجهات التي تخضع معاملاتها للرقابة المُسبّقة؟ وهل تنحصر الرقابة المُسبّقة في الرقابة على قانونية المعاملات أم أنّها تتناول أيضًا مدى توازن الموجبات المُتبادلة أو مدى ملاءمتها؟ هذا ما سنحاول تفصيله أدناه.

- معيار العتّبة المالية:

يتمثّل أوّل المعايير المعتمدة في تجاوز قيمة المعاملة عتّبة مالية معيّنة. وقد تراوحت قيمة العتّبة المالية للمعاملات الخاضعة للرقابة، كما حدّدها القانون رقم 286 الصادر في العام 1994، بين 5 ملايين ليرة لبنانية بالنسبة إلى الإيرادات، و15 مليون ليرة لبنانية بالنسبة إلى المصالحات الحيّية، و75 مليون ليرة لبنانية بالنسبة إلى صفقات الأشغال واللوازم، بمعنى أنّ العتّبة المالية المُحدّدة في العام 1997 تراوحت عند تحديدها بين ما يُعادل 3300 دولار أميركي، و50000 دولار أميركي. وبالرغم من التضمّن الحاصل في العقود الماضية، لم يطرأ أيّ تعديل على هذه العتّبة، ممّا أدّى عمليًا إلى توسيع دائرة الرقابة المُسبّقة لتشمل معاملات أقلّ قيمة فعليًا من القيمة التي قصدها التشريع.

وقد فقد هذا المعيار إنتاجيته، بشكل شبه تام، تبعًا لانخفاض قيمة العملة الوطنية ابتداءً من تشرين الأوّل 2019، ممّا أثقل كاهل الديوان بمعاملات ذات قيم متدنّية، ومن دون أن يترافق ذلك مع تعديل تشريعي للعتبة المالية، بالرغم من انقضاء ما يزيد على 5 سنوات من بدء الأزمة.

وفيما عمّدت الحكومة في مشروع القانون الذي أحالته إلى مجلس النواب في العام 2012 إلى مضاعفة قيمة العتبة المالية بين 4 و20 ضعفًا، بحسب نوع المعاملة، فإنّ هذا المشروع بقيّ عالقًا أمام لجنة المال والموازنة، بالرغم من المصادقة عليه من قبل لجنة الإدارة والعدل في تاريخ 5/9/2019.

أمّا بعد الانهيار المالي بعد العام 2019، فقد برزت 3 مساعٍ، أخذ بعضها شكل قرارات (غير قانونية) لتعديل العتبة، وذلك بهدف تقليص عدد المعاملات المعروضة على الديوان. تمثّلت هذه المساعي في الآتي:

المسعى الأول تمثّل في مُذكرة صادرة عن رئيس ديوان المحاسبة، في تاريخ 20/2/2024، وقد نصّت على عدم وجوب عرض معاملات الشراء بالفاتورة على الديوان في حال قلّت قيمتها عن 500 مليون ليرة لبنانية. وبمعزل عن مدى سدادة مضمون المُذكرة، من البين أنّه ليس لرئيس الديوان أيّ صلاحية من أيّ نوع كانت لتعديل العتبة المالية، طالما أنّه من شأن تعديل هذه العتبة أن يؤدّي عمليًا إلى إعفاء الديوان من مسؤوليات حدّدها القانون له. وبالرغم من عدم قانونية هذه المُذكرة، فقد عملت بها بعض غرف الديوان، فيما رفضت غرف أخرى الأخذ بها؛

المسعى الثاني تمثّل في **قرار** اتّخذته الحكومة في جلستها المنعقدة في تاريخ 14/8/2024 بعدم عرض معاملات الشراء بواسطة طلب عروض الأسعار التي لا تقلّ قيمتها عن 5 مليارات ليرة لبنانية (نحو 56 ألف دولار أميركي) على ديوان المحاسبة للحصول على موافقته المُسبقة. ويُستشَف من القرار أنّ الحكومة حرّرت نفسها ومُجمّل الإدارات الخاضعة لرقابة الديوان من هذه الرقابة في مُجمّل المعاملات التي تقلّ عن المبلغ المذكور، بخلاف نصّ قانوني صريح يُخضعها لها. وقد سجّلت المفكّرة آنذاك تحوُّفها من أن يقود هذا القرار إلى فوضى قانونية، طالما أنّ القرار الحكومي يؤدّي إلى تعطيل معاملة جوهرية بصورة غير قانونية، ممّا سيحوّل كلّ ذي مصلحة الطعن بصحّة المعاملات المُعفاة على هذا الوجه.

المسعى الثالث تمثّل في [إقتراح](#) قانون قدّمه نواب من كتليّ عدّة، وهم ابراهيم كنعان وحسن فضل الله ومحمّد خواجه وبلال عبدالله وعلي حسن خليل وجهاد الصمد في تاريخ 23/7/2024، وهو يرمي إلى مضاعفة العبئة المالية للصفقات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المُسبّقة بين 200 و1000 مئة. وقد أقرّ المجلس النيابي اقتراح القانون المذكور في جلسته في 2024/11/27.

- الجهات الخاضعة للرقابة

لئن أخضع القانون الإدارات العامة كافة للرقابة المُسبّقة، فإنّ المُشترع أعفى صراحةً بعض أشخاص القانون العام، وبخاصّة المُؤسّسات العامة والشركات المملوكة من الدولة منها، وقد برّر ذلك بضرورة إيجاد أطر أكثر مرونة لإدارة قطاعات معيّنة. فضلاً عن ذلك، ترك القانون، بالنسبة إلى بعض فئات أشخاص القانون العام (البلديات أو المستفيدين من المال العام مثلاً)، أن تحدّد الخاضعين لرقابة الديوان وآليّة الرقابة عليهم، ممّا أفقد الديوان مرجعيّته كهيئة رقابية وقضائية ذات صلاحية شاملة.

وبالفعل، يعفي النظام العام للمُؤسّسات العامة رقم 72/4517 هذه المُؤسّسات من الرقابة المُسبّقة. ولا يُستثنى من هذا الإعفاء إلّا مُؤسّستان أخضعهما مرسوم إنشائهما إلى هذه الرقابة، وهما: الجامعة اللبنانية والمعهد العالي للموسيقى. ومُؤدّي هذا الإعفاء لا يقتصر فقط على تمكين هذه المُؤسّسات العامة من الإنفاق من دون رقابة مُسبّقة، إنّما تمكين الإدارات العامة، في حالات عدّة، من التقلّت من الرقابة المُسبّقة من خلال تفويض هذه المُؤسّسات صرف الاعتمادات الممنوحة لها بعد تحويلها إليها.

ومن أبرز الحالات التي رُصدت في هذا المضمّار، تولّي مجلس الإنماء والإعمار تنفيذ العديد من المشاريع الداخلة في اختصاص إدارات ومُؤسّسات ووزارات، وذلك تبعاً لنقل الاعتمادات منها إلى مجلس الإنماء والإعمار لهذه الغاية. الأمر نفسه سُجّل مُوحّزاً في مسعى وزارة الاتّصالات إلى نقل الاعتمادات المُخصّصة لها إلى هيئة أوجيرو، بما يتيح لهذه الأخيرة صرفها من دون الخضوع للرقابة المُسبّقة. وهو ما [تصدّى](#) له الديوان في قراره الصادر في تاريخ 29 آب 2024، حيث جاء أنّ «الصلاحية المُعطاة لوزير الاتّصالات ترتبط بامتيازات السلطة العامة، وهي كلّ لا يتجزّأ، ومن غير الجائز تفويضها إلى هيئات أخرى من دون وجود قانون في هذا الخصوص»، و«أنّ أيّ تخلّ من

الوزارة عن صلاحياتها لهيئة أوجيرو إنّما يرشح عن مخاطر بالنظر إلى اختلاف أنظمة الرقابة التي تخضع لها وزارة الاتصالات عن أنظمة الرقابة التي تخضع لها هذه الهيئات». وقد علّقت المفكرة على ذلك بقولها إنّ الديوان اعتبر أنّ نقل الصلاحية بهذا الشكل يكون مَعيباً، لأنّه مخالف للقانون فقط، بل لكونه يشكّل تحايلاً على رقابته، وإن تجنّب استخدام عبارة الاحتيال مُراعاةً لحساسية وزير الاتصالات.

أمّا بالنسبة إلى البلديات، وبعدها حدّد قانون تنظيم ديوان المحاسبة البلديات الخاضعة للرقابة المُستبقة من قبل الديوان وهي على التوالي: بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة المعلّقة، فإنّه فتح أمام السلطة التنفيذية مجال إخضاع بلديات أخرى للرقابة المُستبقة بمرسوم في حال فاقت إيراداتها مليون ليرة لبنانية. وقد صدرت، عملاً بذلك، مراسيم عدّة أخضعت قرابة 50 بلدية (أي ما لا يتعدّى نسبة 5% من مجموع البلديات) وعدداً من اتّحادات البلديات للرقابة المُستبقة. وموَدّي ذلك أنّ بلديات كبرى مثل الحازمية وبعيدا وجونية ما تزال مُستثناة من الرقابة بفعل تخلف الحكومة عن اتّخاذ مراسيم لإخضاعها، على نحو يعكس الكثير من الاستنسابية في هذا المضمّار.

وكذلك الأمر بالنسبة إلى الشركات والمُؤسّسات والجمعيات التي للدولة مساهمة فيها، والهيئات الرقابية التابعة للدولة. فبعدها كان يُفترض أن يحدّد بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء مدى الرقابة على هذه الهيئات وأصولها، فإنّ هذا المرسوم لم يصدر حتّى اليوم. وعليه، بقيت أحكام المرسوم 1963/13615 سارية، لجهة حصر الرقابة عليها بالرقابة اللاحقة.

يُضاف إلى ذلك أنّ بعض الهيئات تبقى خارجة عن الرقابة المُستبقة تبعاً لعدم اندراجها تحت أيّ من هذه الخانات. ونذكر هنا على سبيل المثال الهيئة العليا للإغاثة التي لم يحدّد نصّ إنشائها طبيعتها القانونية، ما أخرجها من دائرة الرقابة المُستبقة.

وقد هدف مشروع قانون العام 2012 إلى تصحيح هذه الثغرات بحيث شمل، ضمن اختصاص الديوان، جميع البلديات واتّحاداتها. كما أدخل المشروع تعديلاً مهمّاً على الشركات التي تخضع لرقابة الديوان، بحيث أخضع لرقابة الديوان أيّ شركة يملك فيها الدولة أو البلدية أو المُؤسّسة العامة أو أشخاص معنويّون يخضعون لرقابة الديوان، على الأقلّ 40% من المساهمات فيها.

كما وسّع المشروع من صلاحيات الديوان لتشمل رقابته حسابات الامتيازات.

- رقابة على قانونية المعاملات أو مدى ملاءمتها؟

كما أسلفنا، إنّ الغاية من الرقابة الإدارية المُسبّقة حدّدها تنظيم ديوان المحاسبة بـ«التنبُّت من صحّة المعاملة وانطباقها على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة» (م.32). يُفهم من حرفية النص أنّ مهمة الديوان في ممارسة الرقابة المُسبّقة تقتصر على التنبُّت من مدى قانونية المعاملة من دون اشتغال مدى ملاءمة الصفقة، علماً أنّ المُشرّع كان حسم المسألة في هذا الخصوص في بدايات نشوء ديوان المحاسبة، بعدما سحب منه صراحةً في العام 1954 هذه الصلاحية التي كان منحه إياها في العام 1953. وبالرغم من ذلك، فإنّ الديوان اجتهد لتوسيع صلاحيّته لتشمل مدى اعتدال الأسعار انطلاقاً من قاعدة التوازن المالي¹، مؤكّداً أنّ هذا الأمر إنّما يتأتّى عن مهمته في السهر على الأموال العمومية.

والواقع أنّ توسيع رقابة الديوان لتشمل هذه المعايير دونها محاذير عدّة. فالديوان يبقى هيئة رقابية ولا يُمكن أن يحلّ محلّ الإدارة وسلطتها الاستثنائية، لتقدير ملاءمة النفقة من عدمها، مع مراعاة القواعد القانونية ومبدأ المشروعية. لا بل إنّه يصعب على الديوان، في ظلّ كثرة المعاملات التي يضطلع بها، أن يقيّم الملاءمة خلال مهلة قصيرة، كمهلة الـ 10 أيام الممنوحة له لإصدار قراره في شأن الرقابة المُسبّقة.

ويلخّظ ختاماً، في هذا الصدد، أنّ الديوان اجتهد ليتوسّع في ممارسة رقابته فعلياً، بحيث حاول مراقبة اعتدال الأسعار بأكثر من طريقة انطلاقاً من قاعدة التوازن المالي، إضافةً إلى ما حدّد في المادة الأولى من تنظيمه، حيث إنّ مهمته هي السهر على الأموال العمومية.

3. إجراءات الرقابة المُسبّقة

سوف نتناول في ما يلي الإجراءات التي يعتمدها ديوان المحاسبة في ممارسة رقابته المُسبّقة، وصولاً إلى اتّخاذ قراراته وأصول الطعن بها. وتشير هذه الإجراءات، في الواقع، إشكالات عدّة تتّصل

1. تقرير ديوان المحاسبة عن السنوات 2013- 2014- 2015: الفصل السادس.

أغلبها بالطبيعة الإدارية لهذه الرقابة، كما هي حال فرض مهل قصيرة على ديوان المحاسبة لاتخاذ قرار بشأنها، منعا لإعاقة عمل الإدارة، أو كذلك لتمكين مجلس الوزراء من تجاوز حجب الموافقة المسبقة بقرار إداري. وهذا ما سنحاول الإحاطة به تفصيلا.

- من يتولى النظر في الرقابة المسبقة؟

من أهم الإشكالات التي تثيرها الرقابة الإدارية هي ما تتيحه من تدخّل بين الإدارة والقضاء. ومن هنا، يصبح من المهمّ جدًّا وجود ضمانات قانونية لمنع هذا التدخّل، وبخاصّة بما يتصل بتوزيع الأعمال المتّصلة بالرقابة المسبقة بين قضاة الديوان وغرفه. وكان مجلس الديوان قد درج على توزيع الأعمال بين هؤلاء على أساس الجهات الخاضعة للرقابة، بمعنى أنّ كلّ من قضاة الديوان يتولّى، بموجب قرار توزيع الأعمال، الرقابة على إدارات محدّدة فيه، على أن يتخذ قرار إعطاء الموافقة أو حجبتها من قبل الغرفة التي ينتمي إليها هذا القاضي، مُجمعةً. وعدا عن عدم توفّر ضمانات الاستقلالية الكافية في مكتب الديوان، كما بيّنا في مكان آخر، يجدر التوقّف أيضًا عند الملاحظات الآتية:

أولًا: الخلل الناتج من المادّة 37 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة وسوء تفسيرها

فقد نصّت هذه المادّة على أن «يتولّى الرئيس إحالة المعاملة على القاضي المُختصّ وفقًا لقرار توزيع الأعمال، وله أن يتولّاها بنفسه عند الاقتضاء أو في الحالات التي تعين في قرار توزيع الأعمال». وعلى أساس هذه المادّة، اعتبر رئيس الديوان نفسه مُحوّلًا لتوزيع المعاملات الواردة إلى الديوان، مع وضع يده على ما يريده منها، ولو خلافًا لمبدأ توزيع الأعمال. لا بل إنّ رئيس الديوان محمّد بدران ذهب في هذا الخصوص إلى إنشاء غرفة خاصة به تتولّى، بالإضافة إلى صلاحيات خاصة بها، النظر في أيّ معاملة يقرّر إحالتها إليها على الوجه الذي تقدّم. وقد أثار هذا الأمر اعتراضات عدّة، وبخاصّة من قِبَل رئيسة الغرفة الأولى لدى ديوان المحاسبة جمال محمود، التي رأت فيه تحويرًا لقانون تنظيم الديوان الذي يقوم على توزيع الأعمال على ثماني غرف وليس على تسع. كما من شأن هذه الممارسة أن تؤدّي إلى الانتقاص من صلاحية القضاة والغرف، فضلًا عمّا تتيحه من محاباة بين رئيس الديوان والإدارات المعنية. وما يزيد من قابلية هذه الممارسة للانتقاد هو النقص في الشفافية، بحيث أنّ رئيس الديوان يتخذ في هذه الحالة قراره باستنقاء معاملات لديه،

حقّ من دون إعلام الغرفة المُختصّة به، ومن دون أيّ تعليل. يُضاف إلى ذلك أنّ الإمعان في نصّ المادّة 37 يدحض ممارسة الصلاحية على هذا الوجه، طالما يُفهم منها أنّ عبارة «الرئيس» إنّما تحيل إلى رئيس الغرفة وليس إلى رئيس الديوان، بدليل أنّ «الرئيس» يُحيل المعاملة إلى القاضي المُختصّ (أي ضمن غرفته) وليس الغرفة المُختصّة كما تكون عليه الحال لو أنّ المادّة قصدت فعلاً رئيس الديوان.

ثانياً: توزيع الإدارات على القضاة وفق ولاءاتهم السياسية

يُضاف إلى ذلك أنّ قرار توزيع الأعمال يودّي عملياً إلى تحديد القاضي المُختصّ من حيث المبدأ، ما لم تُنتزَع المعاملة منه وفق المادّة 37، كما سبق بيانه. ومن شأن ذلك، في ظلّ نقص ضمانات استقلالية مكتب ديوان المحاسبة المُختصّ في توزيع الأعمال، أن يمهّد لتعيينات سياسية، بمعنى أن يتولّى الرقابة على إدارات معيّنة قضاة مُقرَّبون منها. وبالرغم من عدم توفّر معطيات وافية في هذا الخصوص، بين أيدينا، يُستشفّ من قرارات توزيع الأعمال أنّ بعض قرارات توزيع الأعمال تمّ على أساس معيار طائفي، وأنّ بعضها عُدّل بعد اعتراض الإدارة حيال التشدّد في مراقبتها. كما يُلاحظ، عند مراجعة قرارات توزيع الأعمال، أنّ عدداً من القضاة احتفظوا بملفّات لوزارات معيّنة على مدى سنوات، وهذا ما يثير خشية نشوء علاقة وطيدة بين هذه الوزارة أو الإدارة الخاضعة للرقابة مع هذا القاضي، مؤدّاهما الحدّ من إمكانيّة ممارسة رقابة فعلية عليها.

وفيما كان نصّ القانون (قبل تعديل قيمة العتبة المالية في العام 1997) يميّز قرارات رقابية يتّخذها القاضي المُختصّ بمفرده من القرارات التي يتّخذها على ضوء تقريره مع الهيئة المُكوّنة لغرفته، فإنّ هذا التمييز زال عملياً بعد ذلك، الأمر الذي يعزّز ضمانة الهيئة الجماعية، ويحدّ من مجالات المحاباة في هذا الخصوص. وهذا ما أكّده مشروع إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الذي أقرّته الحكومة في العام 2012، بحيث حصر دور القاضي المُختصّ في الرقابة المُسبقّة بوضع تقرير حول المعاملة، على أن تقرّر الغرفة بشأنها.

- مهلة البتّ في المعاملة

وفق قانون تنظيم ديوان المحاسبة، تتمّ ممارسة الرقابة ضمن مهل قصيرة، بحيث تفرض المادّة 39 منه مهلة 10 أيام على الديوان للبتّ في المعاملة، تحت طائلة صرف النظر عن رأي الديوان، في

حين يُؤدّي طلب الحصول على معلومات أو استيضاح إلى تمديد هذه المدّة خمسة أيّام من تاريخ استلام المُستندات أو الإيضاحات. وإذ ينسجم قصر المهلة مع طبيعة الرقابة التي يجدر ألا تُعيق عمل الإدارة وموضوعها الذي ينبغي أن يبقى التدقيق في قانونية المعاملة ولبس ملاءمتها، فإنّه، في المقابل، يفترض أن يترافق مع منح ديوان المحاسبة صلاحيات واسعة للنفّاذ إلى سجلّات الإدارات والحصول على إيضاحات من دون أيّ تأخير.

وقد عمّد ديوان المحاسبة، وفق معلومات حصلنا عليها، في الكثير من الحالات التي تحتاج إلى تعليل واسع، إلى تدوين قرار الرفض في سجلّات الديوان، على أن يُحرّر التعليل لاحقاً. وفي هذه الحالة، لا تُبلّغ الإدارة قرار الرفض إلا بعد إتمام صياغته. وفيما تسمح هذه الممارسة بتطوير التعليل القانوني، وبخاصّة بما يتّصل بالصفقات المهمة أو الجديدة نسبياً، فإنّه يُخشى أن تؤدّي عملياً إلى إعاقة العمل الإداري، وأن تولّد مزيداً من الاعتراضات على الرقابة المُسبّقة.

أخيراً، يلخّظ أنّ مشروع قانون العام 2012 زاد المهلة الممنوحة للديوان للبتّ في المعاملة عند طلبه مُستندات إضافية، لتصبح 10 أيّام بدلاً من 5، بما يسهم في تعزيز قدرة الديوان على التمحيص في المستندات أكثر، وبخاصّة مع توسيع رقابته لتشمل الملاءمة وجميع البلديات وعدداً أكبر من الهيئات العامة.

- طلبات إعادة النظر

بخلاف القرارات القضائية، تُقبل قرارات الرقابة المُسبّقة لطلبات إعادة نظر من جهات عدّة؛ فيإمكان كلّ من رئيس الديوان والنائب العام لديه والإدارة المُختصّة أن يطلب إعادة النظر من دون أن يحدّد القانون أيّ مهلة للقيام بذلك. وقد أفادنا عدد من القضاة بتعزّض بعض قراراتهم لطلبات مُتعدّدة ومُتكرّرة لإعادة النظر، وغالباً من دون أيّ تعليل أو شرح للأسباب الموجبة لإعادة النظر، على نحو يجعلهم محلّ ضغط من داخل الديوان أو من خارجه.

وقد حدّد مشروع قانون العام 2012 من التعسّف في تقديم طلبات إعادة النظر، من خلال حصر هذه الآلية بمهلة عشرة أيّام من تاريخ صدور القرار، وحصر الحقّ في ممارستها بمرة واحدة من قبل أيّ من هذه المراجع.

- إمكانيّة تجاوز حجب المُوافقة في مجلس الوزراء

أخيرًا، تجدر الإشارة إلى أنّ القانون الحالي يُجيز لمجلس الوزراء أن يتجاوز حجب المُوافقة عن المعاملة بقرار مُعلّل، وذلك بناءً على طلب من الإدارة المعنية. وقد أتاحت المادّة 40 من تنظيم ديوان المحاسبة إمكانيّة عرض المعاملات على مجلس الوزراء، خلافًا لقرار الديوان، سواء عن طريق الوزير المُختصّ أو وزير المالية أو الإدارة المُختصّة. وعلى أساس هذه المادّة، مارس مجلس الوزراء صلاحيته في هذا الشأن بشكل واسع في العقود السابقة. ومن الأمثلة الفاقعة على ذلك، أنّ مجلس الوزراء كسر بين عامي 2010 و2012 23 قرارًا لديوان المحاسبة، 18 منها يعود إلى وزارة الأشغال العامة والنقل (في فترة الوزير غازي العريضي). وبالرغم من أنّ القانون يشترط في المادّة 41 منه أن يكون كسر قرار الديوان مُعلّلًا، وبعد الاستماع لرئيس الديوان، فإنّ معظم قرارات مجلس الوزراء التي كسرت قرارات الديوان بدت بمثابة قرارات استنسابية خالية من أيّ تعليل. وعليه، ليس من شأن أيّ كسر لقرار ديوان المحاسبة من قبل مجلس الوزراء أن يُزيل المخالفة التي ضبطها الديوان، لا بل يعكس نيّة مجلس الوزراء السير بالصفقة أو المعاملة، على الرغم ممّا قد يعترها من شوائب قانونية ومالية.

وفيما امتنعت الحكومة الحالية عن تجاوز قرارات الديوان، وفق ما أفادنا به بعض القضاة الذين تمّ الاستماع إليهم، يبقى أنّ النظر في طلب ورّد إلى الحكومة من وزارة الاتّصالات، اعتراضًا على حجب المُوافقة على قبول العارض الوحيد في قضيّة تلزيم البريد، قد تخلّله **تعريض** واضح لدور الهيئات الرقابية التي أُنّهت بتعطيل الصفقات العامة بصورة مُنظمة.

وبالرغم من خطورة هذه الممارسة، فإنّ مشروع قانون العام 2012 لم يُدخل أيّ تعديل إليها. وقد أفادنا عدد من قضاة الديوان أنّ السلطة السياسية تبرز هذه الأصول في كون القرارات المُتخذة بشأن الرقابة المُسبقة إنّما هي قرارات تدرج ضمن الرقابة الإدارية، وتتمايز تاليًا، من حيث كفيّة اتّخاذها أو قوّتها أو حتّى مضمونها، عن القرارات القضائية. إلّا أنّه على خلاف ذلك، فإنّ منظمة الإنتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة) توصي بمزيد من الضمانات في حال تولّي أيّ من أجهزة الرقابة المالية مهامّ رقابية من هذا النوع، وذلك تحسبًا للتداخل بينها وبين الإدارة، ومن أهمّها أن لا يُطعن بقرارات الجهاز أمام أيّ مرجع غير قضائي.

4. مآلات الرقابة المُسبقة

فضلاً عما تقدّم، وفي حين كانت قرارات ديوان المحاسبة تنحصر في حجب المُوافقة أو منحها، فإنّ التقارير الصادرة عنه في العقود الأخيرة قد شهدت تنوعاً لافتاً بشأن مضمون قراراته.

فبالإطلاع على تقارير ديوان المحاسبة، يتبيّن أنّ القرارات في العامين 1968 و1969 انحصرت بالمُوافقة أو عدمها، أو بإعلان عدم الصلاحية أو عدم إمكانية إجراء الرقابة المُسبقة بسبب وضع المعاملة موضع التنفيذ. إلاّ أنّه، وعلى خلاف ذلك، يتبيّن من تقريرَي عامي 1999 و2000، بالإضافة إلى قرارات حجب المُوافقة أو منحها، ظهور قرارات متنوّعة، منها القرارات بالمُوافقة الجزئية والمُوافقة المشروطة والمُوافقة المقرونة بتوصيات، أو إعادة المعاملة إلى مصدرها لإكمال نواقصها. وعند مراجعة تقارير الديوان الأخير عن الأعوام 2013-2014-2015، يتبيّن أنّه أضاف سلسلة قرارات جديدة إلى هذه القرارات، وهي المُوافقة المشروطة مع لفت النظر، والمُوافقة مع لفت النظر، والمُوافقة مع توصية، والمُوافقة مع احتفاظ الديوان بملاحظاته، أو الاحتفاظ بالمعاملة مع توصية، وغيرها من القرارات المختلفة. وفيما لم تتمكّن من الاطلاع على هذه القرارات، وتالياً من تقييمها، من البين أنّ تنوعها يهدف إلى تمرير صفقة غير قانونية، مع تسجيل تحفّظ غير مُعطل للديوان على قانونيّتها. وما يؤكّد ذلك هو غياب أيّ أصول للتثبت من معالجة التحفّظات، أو العمل بالتوصيات، أو تحقيق الشروط التي اقترنت الموافقة بها.

وتشير التقارير الصادرة في الأعوام 2013 و2014 و2015 إلى 14 شكلاً من أشكال القرارات، تمثّل 10 منها مُوافقات، هي الآتية: مُوافقة كاملة، ومُوافقة مشروطة، ومُوافقة مشروطة مع توصيات، ومُوافقة مع توصيات، ومُوافقة جزئية، ومُوافقة مشروطة مع لفت نظر، ومُوافقة مع لفت نظر وتوصية. وقد بلغت نسبة المُوافقات الكاملة تباغاً في السنوات المذكورة (62% و58.5% و52.8%)، ونسبة المُوافقات في إحدى الحالات التسع الأخرى (34% و37.1% و41.5%) مقابل نسبة ضئيلة لحجب المُوافقة (2.8% و2.3% و2.7%) أو لإعلان عدم الصلاحية (0.8% و0.81% و0.55%).

وقد أفادنا عدداً من القضاة الذين تمّ الاستماع إليهم أنّ اللجوء إلى هذه المُوافقات المقرونة بـ «لكن» أو بشروط، إنّما يعكس إرادةً بتسهيل عمل الإدارة، من دون إغفال التحفّظات والملاحظات القانونية، وهي إرادة تأتي أحياناً نتيجةً ضغوطٍ من الإدارة نفسها.

التقارير الخاصة لديوان المحاسبة

فعالية لا تنفي ضرورة التنظيم

«لديوان، كلّمنا رأى لزومًا، أن يرفع إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الإدارات العامة والهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معيّنة واقترحات ملائمة لها» (المادة 52 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة). وقد صوّف قانون تنظيم ديوان المحاسبة هذه الرقابة ضمن آليات الرقابة الإدارية اللاحقة. وفيما خلّت التقارير السنوية الصادرة خلال العقود الأخيرة من أيّ إشارة إلى تنظيم الديوان تقارير خاصة، من اللافت أنّه أنجز، في السنوات الأخيرة، عددًا مهمًا منها، كان لها وقعٌ في الرأي العام¹. وقد بدا واضحًا أنّ تطوّر هذه الممارسة تمّ بدفعٍ من رئيس الديوان محمّد بدران الذي أكّد سعيه إلى تعزيز الرقابة اللاحقة للديوان، في موازاة العمل على التخفيف من عبء الرقابة المُستبقة التي تنقل كاهله. وقد هدفت بعض هذه التقارير إلى الإضاءة على الإشكاليات الأساسية التي يعاني منها مرفق أو قطاع كامل (خير مثال على ذلك: تقرير حول قطاع الاتّصالات رقم 2/2022).

إلا أنّ قانون تنظيم الديوان، وعلى الرغم من الأهمّيّة الفائقة لهذه الرقابة، أغفل عن تنظيم كميّة المبادرة إلى تفعيلها، أو كميّة إعداد التقارير أو إقرارها أو متابعة تنفيذ توصياتها. وإذ أدّى عدم تنظيمها إلى استنساخية وارتجالٍ في ممارستها، فإنّه انعكس على مضمون التقارير أيضًا، وبخاصة لجهة التداخل بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وفق ما بيّنه أدناه.

1. التقرير رقم 1/2020 حول تنفيذ خطة النقل الحضري في بيروت الكبرى.
التقرير رقم 1/2022 الصادر في تاريخ 2022/3/3 حول مصير أموال فحوصات ال PCR في المعابر الحدودية البريّة والجويّة.
التقرير رقم 2/2022 الصادر في تاريخ 2022/4/5 حول قطاع الاتّصالات والهدر الحاصل فيه، وقد استتبّعه بتقرير خاص حول صفقة استئجار وشراء مبنى MIC 2 «تاتش» في وسط بيروت.
التقرير رقم 1/2024 الصادر في تاريخ 2024/1/16 حول تلاميذ وزارة الاتّصالات وشركة MIC2 لخدمة الرسائل النصّية A2P.
التقرير الصادر في تاريخ 2024/5/15 حول أزمة فقدان الطوايح المالية.

التقارير الخاصة: الرقابة غير المنظمة

كما سبق بيانه، فإنَّ أول ما نلاحظه هو حُلُوّ قانون تنظيم ديوان المحاسبة من أيّ تنظيم لِكيفيَّة تفعيل هذه الرقابة، بحيث ترك للديوان ممارستها كلِّما رأى ذلك مناسبًا، لكن من دون تحديد الجهة المُخوِّلة المبادرة لتفعيل هذه الآليَّة، أو المعايير المُعتمَدة في اختيار القطاعات أو الإدارات أو الأعمال الإداريَّة التي سيشملها التقرير الخاص، أو حتَّى الهيئة التي تتولَّى إعداد التقرير أو إقراره داخل الديوان، أو تتولَّى متابعة توصياته؛ ذلك أنَّ القانون اكتفى بتحويل الديوان رفع التقرير إلى رئيس الجمهورية، أو الحكومة، أو الإدارة المعنيَّة مُرفَقًا بما حُلِّص إليه فيه من توصيات.

وبالتدقيق في كِيفيَّة ممارسة هذه الرقابة، أمكن القول إنَّه سادها كثير من الاستنسابيَّة والارتجال وفق ما نبيَّنه أدناه:

أولًا، تمَّ اللجوء إليها بمبادرات من رئيس الديوان أو من رئيس إحدى غرفه، من دون أن تترافق مع أربة خطَّة أو أن تسبقها برمجة مُتَّفق عليها على صعيد الهيئة العامَّة للديوان أو مجلسه. بمعنى أنَّ التقرير الوحيد لتنظيم تقارير خاصة لا نجده في أيّ وثيقة تُرتَّب أولويَّات العمل على صعيد الديوان، إنَّما نجده فقط، وفي أحسن الأحوال، في مقدِّمة هذه التقارير وفي معرض توضيح المُحفِّزات والمُبرِّرات لوضعها. فمُتَّلا، نقرأ في مقدِّمة التقرير الخاص بشأن قطاع الاتِّصالات رقم 2022/2 أنَّه «نظرًا لأهمِّيَّة قطاع الاتِّصالات كمصدر تمويل للخزينة ولخفض الدين العام وكونه من أهمِّ بنود أجندة الإصلاح، رأى ديوان المحاسبة تنظيم تقرير خاص يتناول هذا الموضوع». وكذلك نقرأ في مقدِّمة التقرير الخاص بشأن فحوص PCR رقم 2022/1 أنَّ «ديوان المحاسبة، وبعد ما أُثير حول مصير الأموال الناتجة عن إجراء فحوصات ال PCR في مطار بيروت وعلى المعابر الحدودية البريَّة، رأى ضرورة معالجة هذا الموضوع من خلال إصدار تقرير خاص يسلِّط الضوء على مكامن الخلل في الاتِّفاقيات المُبرَّمة».

ولئن تبين هذه التقارير المُبرِّرات الداعيَّة إلى تنظيم كلِّ منها، فإنَّها، في المقابل، لا تفسر قط المعايير المُعتمَدة في تحديد الأولويَّات الرقابية للديوان، وتاليًا في تبديء الرقابة على هذا القطاع على الرقابة على قطاعٍ آخر. ولئن يُسجَّل إيجابًا وضع الديوان يده على مسائل أو مواضيع أثارت جدلًا واسعًا في الرأي العام (مثل الاتِّصالات أو فحوص PCR)، فإنَّ ابتعاده، في المقابل، عن المسائل والمواضيع التي أزهقت أموالًا طائلة وسط علامات استفهام كبرى (كما في سياسات الدعم في الأعوام 2019-

2021) يبقى لافتًا. وعليه، وبفعل غياب أيّ معايير موضوعية أو آلية واضحة لتحديد الأولويات التي تستوجب وضع تقارير خاصة، تبقى تقارير الديوان عرضةً لأسئلة بشأن نوايا استهداف أو حسابات سياسية أو استنسابية وانتقائية.

في السياق نفسه، يُسجّل أنّ الديوان بادر في بعض الحالات إلى وضع تقارير خاصة استجابةً لطلبات وردته من نائب أو أكثر، مثال على ذلك [التقرير](#) الخاص رقم 2024/1 الذي نظّمه حول صفقة الـ A2P، بناءً على الإخبار الذي قدّمه النائبان ياسين ياسين وإبراهيم الموسوي.

ثانيًا، لئن يلزم القانون الصمت بشأن الجهة التي تتولّى إعداد التقارير الخاصة، فإنّه يتبيّن أنّ مُجمل التقارير الخاصة التي وُضعت في السنوات الأخيرة قد تولّت إعدادها إحدى غرف الديوان. الأمر نفسه بشأن إقرار هذه التقارير، حيث تولّت الغرف التي أعدتها مهمة إقرارها، من دون أن يكون للهيئة العامة أو لمجلس الديوان أيّ دور في هذا الخصوص. وفيما أُعدت التقارير عمومًا عن الغرفة المُختصة وفق قرار توزيع الأعمال، رصدنا استثناءً عن ذلك يتصل بإصدار التقرير الخاص رقم 2022/2 حول قطاع الاتصالات، بحيث صدر التقرير عن الغرفة الرابعة من دون أن يدخل قطاع الاتصالات ضمن اختصاص أيّ من قضاتها.

لا بل أكثر من ذلك، ومن الناحية العملية، يصدر التقرير بعد إنجازه من إحدى غرف الديوان، بموافقة من رئيس الديوان الذي يتولّى إبلاغه للجهات المعنية. ومن شأن هذا الأمر أن يُولي رئيس الديوان سلطةً إضافية في إصدار التقارير الخاصة أو عدم إصدارها، على نحو يعرّض من مخاطر الشخصنة والاستنسابية. ويتعارض هذا الأمر عمومًا مع الممارسات الدولية الفضلى، والتي تتمثّل في إقرار هذه التقارير من قبل الهيئات العامة لأجهزة الرقابة العليا.

ثالثًا، على صعيد مآلات وضع التقارير الخاصة، تُركّ للديوان، بناءً على قانون تنظيمه، رفعه إلى أيّ من الجهات التي اختارها، علمًا أنّه نَصّ صراحةً على بعضها، وهي تحديدًا رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو أيّ من الإدارات العامة أو الإدارات المعنية بالتقرير.

ولئن لزم القانون الصمت بشأن كيفية متابعة توصيات هذه التقارير ومقترحاتها، رُصد عقد عدد من الجلسات لدى لجنة المال والموازنة لمناقشة تقارير خاصة بحضور الوزراء المعيّنين، نخّص بالذكر منها تقرير أزمة فقدان الطوابع، والذي ناقشته اللجنة في تاريخ 23/5/2024.

وبما لا يقلّ أهميّة عن ذلك، رصدت المفكّرة القانونية مُؤخَّرًا قيام الديوان باستيضاح إحدى الشركات التي تملكها الدولة (تاتش) عن الإجراءات التي اتَّخذتها في معرض تنفيذ توصياته الواردة في أحد تقاريره الخاصة. وقد أشارت المفكّرة، في [تعليقها](#) على ذلك، إلى أنّ هذه المراسلة تشكّل خطوة مهمّة على طريق انتقال الديوان من التوصيات والقرارات والتقارير إلى متابعة مدى تقيّد الجهات المعنيّة بتنفيذ توصياته، بحيث يُسهّم عمل الديوان في وقف الصفقات المخالفة للقانون، كما في الحثّ على إنجاز الصفقات المفيدة للدولة وفق القانون.

وبالرغم من انعدام أيّ تنظيم لآليّة الرقابة هذه على النحو الذي تقدّم، اكتفى مشروع القانون الذي أحالته الحكومة إلى المجلس النيابي في العام 2012، ووافقت عليه لجنة الإدارة والعدل في العام 2021، وما يزال عالقا في أدرج لجنة المال والموازنة، بأن مَنَح المجلس النيابي أو رئيسه أو إحدى لجانته، أو مجلس الوزراء أو رئيسه، إمكانيّة مُطالبية الديوان بوضع تقارير خاصة من دون أن يكون مُلزمًا بذلك. في المقابل، لم يضيف مشروع القانون المذكور أيّ جديد بخصوص وجوب برمجة إصدار هذه التقارير، أو تحديد الهيئات التي تُشرف على إعدادها أو إقرارها، أو تحديد كيفية تفعيل مقترحاتها ومتابعتها.

وقد ذهب في الاتجاه نفسه [اقتراح](#) قانون قدّمه نواب عدّة في تاريخ 18/9/2023، وانتهى إلى منح النّواب الحقّ في الطلب من ديوان المحاسبة النظر في مخالفة معيّنة تقع ضمن اختصاصه، إضافة إلى صلاحية الديوان بالنظر في المخالفة عفوًّا أو بناءً على طلب النائب العام لديه.

وفي الواقع، تبقى هذه المقترحات منقوصة طالما أنّها تفتح بابًا واسعًا أمام مراجع سياسية عدّة للمُطالبة بوضع تقارير خاصة، من دون وضع أيّ معايير للنظر في مدى ملاءمة الاستجابة لهذه الطلبات، والأهمّ من دون وضع أيّة معايير موضوعية لهذه الغاية أو لضمان اندراج هذه التقارير ضمن خطة رقابية هادفة ومتكاملة. فعدا عن أنّ من شأن فرض البرمجة وتحديد الأولويّات أن

يحصّن الديوان إزاء الانتقادات الراضية بالتسييس والاستهداف، فإنّ من شأنه أيضاً أن يضمن للديوان إمكانية الإضاعة على الوجهة التي يتعيّن على الإدارات السير فيها لإصلاح شؤونها، من دون الاكتفاء بردود الأفعال على ما قد يُثار من أسئلة بشأن هذه الصّفقة أو تلك.

مضمون التقارير الخاصة: إشكالات حسن إدارة أم مسؤوليات فردية؟

لا مُتّسع في عملنا هذا للخوض في مضامين التقارير الخاصة، لذا سنكتفي بلفت النظر إلى مسألتين:

الأولى تكمن في اعتبار الديوان أنّ من شأن أعمال هذه الرقابة أن يعوّضه عن محدودية رقابته المُسبّقة، والتي تبقى رقابة على قانونية المعاملات، من دون إمكانية النظر في مدى ملاءمتها. وعليه، تمّ رصد تقرير خاص خلّص فيه الديوان إلى خلل إداري جسيم في تعاقد إحدى شركتي الخليوي (تاتش) مع شركة مُورّدة، بعدما كان قد منح المُوافقة المُسبّقة لهذه الشركة من قبل. وقد خلّص إلى هذه النتيجة بعدما قارن العقد المُبرّم من هذه الشركة بالعقد المُبرّم مع شركة خليوي مُماثلة «ألفا». يبقى أنّ هذه الرقابة التقنية أو العملية على الجودة والأداء تتطلّب التحاق اختصاصيين فنيين لدى الديوان، كمهندسين وأطباء واختصاصيين في مختلف المجالات. وهذا ما سعى مشروع القانون الذي أحالته الحكومة في العام 2012 إلى تصحيحه. فعدا عن أنّه وسّع من نطاق الرقابة الإدارية اللاحقة (مادة 49) بحيث تشمل: «تقييم أداء البرامج بهدف التحقّق من جدوى الإنفاق واستخدام الموارد المالية المُتوقّرة لبلوغ الأهداف والناتج المطلوبة وفق معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية»، فإنّه عمد أيضاً إلى توسيع ملاك الديوان ليشمل فنيين.

أمّا المسألة الثانية التي يجدر التوقّف عندها، فتتمثّل في تخصيص بعض التقارير للبحث في مسؤوليات فردية، إلى جانب بحثها في حسن إدارة الشؤون العامة، على نحو يكاد يحولها إلى ما يشبه مضبطة اتهام جاهزة بحق أشخاص بعينهم. وعليه، تبدو هذه التقارير أقرب إلى تحقيقات قضائية منه إلى أعمال رقابة إدارية. وخير دليل على ذلك هو أنّ بعض غرف ديوان المحاسبة استخدمت تقارير صادرة عنها لتتخذ على أساسها قرارات مُوقّفة بحق مُوظّفين، وذلك في سياق ممارسة رقابتها القضائية، مُعتبرةً التقارير الخاصة، بكامل محتواها، جزءاً لا يتجزأ من هذه القرارات. المثال الأبرز على ذلك هو الاستخدام الحاصل للتقارير الخاصة بشأن مباني تاتش في القرارات المُوقّفة الصادرة في تاريخ 4/5/2023 بحق وزراء الاتّصالات المُتعاقبين. تستدعي هذه المسألة،

في الواقع، مزيداً من التدقيق لجهة مدى مُلاءمة تطبيق الإجراءات المُعتمَدة في الرقابة الإدارية في إنجاز تقارير تترتب عليها مسؤوليات فريدة، والأهمّ مدى انسجامها مع شروط المحاكمة العادلة؛ وهذا ما سوف ندرسه في إطار مبادئ المحاكمات العادلة.

في المقابل، يُسجّل أنّ ديوان المحاسبة آثر، بالرغم من الإخبار الذي وُزّده باحتمال استيلاء على مبالغ مالية مُستحقّة للجامعة اللبنانية بشأن فحوص الـ PCR، تنظيم تقرير خاص من دون اتّخاذ أيّ إجراء قضائي، بالرغم من التنبُّت من أرجحية الاستيلاء؛ فكأنّ تنظيم التقرير الخاص جاء بمثابة نوعٍ من التسوية تُسلّح الجامعة لاسترداد حقوقها من دون إنزال عقوبات بحق الجهات المُتورّطة في الاستيلاء على أموالها.

هذا ما أمكن قوله بشأن التقارير الخاصة.

محاكمة المخالفات المالية للموظفين العامين: كيف نفعل المحاكمة؟ وكيف نضمن عدالتها؟

يتولّى ديوان المحاسبة، وفق قانون تنظيمه، محاكمة «الموظفين» على خلفيّة المخالفات المالية التي يرتكبونها، وهي المخالفات التي نصّ عليها قانون تنظيم ديوان المحاسبة، تحديداً في المادة 60 منه. تتعلّق هذه المخالفات بعقد النفقات والقيام بالمعاملات خلافاً للقانون، وإهمال عرض المعاملات على رقابة ديوان المحاسبة، أو إهمال قرار مُراقب عقد النفقات أو الديوان، أو إساءة قيد النفقات أو مخالفة القانون، بالإضافة إلى إكساب أو محاولة إكساب المتعاقدين مع الإدارة ربخاً غير مشروع، أو ارتكاب أيّ خطأ من شأنه التأثير على الأموال العمومية.

ويلحظ أنّ القانون عرّف الموظّف بشكل واسع جداً، بحيث يشمل كلّ من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية والمودّعة في الخزينة، وكلّ من يقوم بعمليات القبض والدفع أو مسك الحسابات، وكلّ من يتدخّل في إدارة الأموال المذكورة من دون أن تكون له الصفة القانونية، أو يساهم في الأعمال والعمليات المُشار إليها بأيّ طريقة.

وقد حرص المُشرّع على تمكين ديوان المحاسبة من أداء دوره القضائي المذكور، وذلك من خلال تأكيد إمكانية ملاحقته أيّ موظّف، من دون الحاجة إلى الحصول على أيّ إذن مسبق من الإدارة التي ينتمي إليها. وقد نجح ديوان المحاسبة في توسيع صلاحيّته الرقابية لتشمل «الوزراء» بعد تصنيفهم ضمن خانة «الموظّفين»، من دون التوقّف عند أيّ حصانة قانونية أو دستورية، وهو الأمر الذي أكّد عليه مجلس شورى الدولة، في قراره رقم 492 في تاريخ 27 نيسان 2023، في قضية الوزير السابق محمّد الصغدي. إلّا أنّه بالرغم من الصلاحيات الواسعة الممنوحة لديوان المحاسبة في هذا الخصوص، تبيّن التقارير السنوية المُبرزة ضآلة الملاحقات القضائية ومحدوديتها. وفيما سنحاول أوّلاً التوقّف عند أبرز الملاحقات وحجمها، فإنّنا سنتناول، في فقرة ثانية، أصول المحاكمة أمام ديوان المحاسبة وما يعترضها من إخلال بشروط المحاكمة العادلة.

وقبل المضي في ذلك، يجدر التذكير بأن ديوان المحاسبة ما يزال يعتمد، حتى اليوم، المحاكمة على مرحلتين، بحيث يُصدر بدايةً قرارًا مؤقتًا بحق «الموظف»، على أن يُصدر قراره النهائي لاحقًا بعد تمكنه من الإجابة على القرار المؤقت.

ملاحظات الموظفين

بمراجعة التقرير الثلاثي الأخير 2013-2015، يتبين أنّ الغرف القضائية لدى ديوان المحاسبة أصدرت تبعًا 33 قرارًا مؤقتًا و235 قرارًا نهائيًا بحق موظفين، على خلفيّة ارتكابهم مخالفات مالية، علمًا أنّ ثمة تفاوتًا كبيرًا في عدد القرارات الصادرة سنويًا. ففي العام 2013، لم يصدر سوى 24 قرارًا نهائيًا و4 قرارات مؤقتة، مقابل 137 قرارًا نهائيًا و18 قرارًا مؤقتًا في العام 2015؛ وهي قرارات جدّ ضئيلة مُقارنةً بالقرارات المُتخذة من ديوان المحاسبة بشأن معاملات المراقبة المُسبقة والتي بلغت خلال الفترة نفسها 8396 معاملة. الأمر نفسه تنلّمسه في التقرير الثلاثي ما قبل الأخير 2010-2012، حيث يتبين أنّ الغرف القضائية أصدرت تبعًا 66 قرارًا مؤقتًا و132 قرارًا نهائيًا، فيما تصل القرارات المُتخذة منها بشأن معاملات الرقابة المُسبقة 7975 معاملة.

وتُثير هذه الأرقام تساؤلات حول سبب التفاوت العديدي بين القرارات المؤقتة والقرارات النهائية لمصلحة الأخيرة، إذ إنّه يُفترض أن تكون متساوية أو على الأقلّ متقاربة. ولئن يحتاج جلاء هذه النقطة إلى بحث أعمق في مُجمل التقارير السنوية، يبقى أنّها تُؤشّر إلى معاناة الديوان، في السنوات السابقة، من تكدّس للقرارات المؤقتة، وإلى سعيه إلى معالجة هذا التكدّس ابتداءً من العام 2010.

وبالنظر إلى القرارات النهائية الصادرة بين عامي 2013-2015، يتبين أنّ 17 قرارًا فقط انتهت إلى تغريم الموظف سنّدًا للمادّة 60 أو 61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، بالإضافة إلى 4 قرارات تغريم مع وقف التنفيذ تبعًا للتأكّد من حسن نيّة الموظف سنّدًا للمادّة 62 من تنظيم ديوان المحاسبة. وعليه، يتبين أنّ 8.9% فقط من القرارات النهائية التي صدرت عن الديوان انتهت إلى إدانة الموظف، منها 7% فقط اقترنت بالتغريم. وقد توزّعت القرارات الأخرى بين قرارات حفظ القضيّة أو الكفّ عن الملاحقة (89 قرارًا)، وقرارات بسقوط الملاحظات بمرور الزمن الخماسي (17 قرارًا)، وقرارات أخرى لإعلان عدم الصلاحية. كما يُسجّل أنّ ديوان المحاسبة انتهى في 5 من قراراته إلى إعفاء «الموظف» المعنيّ من العقوبة، بالرغم من تثبّته من حصول المخالفة على أساس «أنّه ارتكب المخالفة من أجل حسن تسيير المصالح العمومية، أو بغاية تلافي ضرر أكيد قد يلحق

بها»، وذلك سنّداً للفقرة 3 من المادّة 62 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. ولئن يخلو التقرير من تفاصيل المخالفات، فإنّ تحويل الديوان ترير المخالفة بوجود نية حُسن تسيير المصالح العمومية أو تلافي ضرر أكيد، إنّما يفتح الباب أمام تشريع المخالفة، وعملياً إسقاط قوانين المحاسبة العمومية، كلّما بدا أنّ من شأن مخالفتها تحقيق مصلحة أعلى من المصلحة الناجمة عن احترامها، أو التخفيف من الضرر الذي قد ينجم عنه. وهو أمر بالغ الخطورة طبغاً.

من جهة أخرى، برز مؤخراً تطوّر هامّ على صعيد عمل ديوان المحاسبة في شأن ملاحقة الوزراء، كما سبق بيانه. فقد قرّر الديوان تمديد اختصاصه ليشمل محاكمة الوزراء معتبراً إيّاهم مشمولين بمفهوم الموظّفين العامّين، وأنّ له، تاليّاً، الحقّ في ملاحظتهم، من دون الالتزام بالإجراءات الخاصة لمحاكمة الوزراء، كما حدّدتها المادّة 70 من الدستور. وقد شهد اجتهاد الديوان في هذا المضمار تحوُّلاً هامّاً، ابتداءً من 24/9/2020 في سياق ملاحقة وزير المالية السابق محمّد الصفدي، والتي انتهت بإصدار قرار نهائي بحقه على خلفيّة المخالفة المُرتكبة منه في قضيّة تلزيم مشروع إقامة جسور في منطقة البحصاص - طرابلس. ولئن ظنّ الصفدي في القرار أمام مجلس شوري الدولة، انتهى المجلس إلى تأكيد صلاحية الديوان في ملاحقة الوزراء، بعدما اعتبر أنّ رقابة الديوان، عملاً بالقانون، مُطلَقَةٌ ولا تحصر بالموظّفين، بل تشمل أيضاً كلّ من هو بحكم الموظّف ويقوم «بإدارة أو استعمال أو قبض أو دفع الأموال العمومية، وكلّ من يتدخّل في إدارتها أو يساهم في الأعمال التحضيرية لها بمراقبتها والتصديق عليها، أي كلّ من له علاقة بإدارة أو استعمال أو صرف الأموال العمومية بأيّ مرحلة من مراحل هذه العمليّة». وما يعزّز هذا التوجّه، وفق مجلس شوري الدولة، المادّة 112 من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 30 كانون الأوّل 1963، والتي تنصّ صراحةً على أنّ «الوزير مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة، عن كلّ نفقة يعقدها مُتجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كلّ تدبير يؤدّي إلى زيادة النفقات التي تُصرف من الاعتمادات المذكورة، إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعيّة سابقة». إذ إنّ المخالفة التي تتناولها هذه المادّة إنّما تدخل، بدهاءة، في اختصاص ديوان المحاسبة التي تشمل صلاحيّاته كلّ نفقة يتمّ عقدها خلافاً للقانون.

وقد تکرّرت ملاحقة الوزراء لاحقاً في عدد من القرارات (القرار النهائي الصادر بحق الوزيرين السابقين يوسف فينانوس وميشال نجار، والقرار المؤقت الصادر بحق الوزراء السابقين نقولا الصحنوي وبطرس حرب وجمال الجّزّاح ومحمّد شقير وطلال حواط وجوني قرم في قضيّة مبنّي تاتش).

الإخلال بشروط المحاكمة العادلة

تجري المحاكمة وفق أصول تحدّثت في العام 1983 ولم تخضع لأيّ تعديل منذ ذلك الحين، بالرغم من التطوّر الحاصل في تعريف شروط المحاكمة العادلة في القانون المقارن وقرارات المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان. وكانت فرنسا قد حدّثت إجراءات المحاكمة أمام محكمة المحاسبات الفرنسية خلال العقود الأخيرة، وغالبًا بضغط من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي أدانت فرنسا عدّة مرّات على خلفيّة عدم مراعاة شروط المحاكمة العادلة. وهذا ما سنعود إليه أدناه.

ولعل أهمّ الإجراءات التي تثير إشكاليات معيّنة، الآتية:

- يمكن لغرف الديوان وضع يدها على المخالفات الماليّة عفوًّا، وذلك بموجب المادّة 68 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. ومُؤدّي هذا الأمر أنّه بإمكان الغرفة المُختصّة أن تباشر التحقيق في قضيّة معيّنة من دون انتظار أيّ شكوى أو طلبٍ يرُدّها من سلطة ادّعاء صالحة (النيابة العامة مثلاً)، ممّا يؤدّي عمليًّا إلى خلط سلطة الادّعاء وسلطة الحكم، هذا فضلًا عمّا يترتّب على ذلك من شكوك بشأن الحيادية الظاهرة للغرفة على خلفيّة مباشرة التحقيق في المخالفة من تلقاء نفسها؛
- أمّا الإجراء الثاني الإشكالي فيتأتّى عن حصول المحاكمة على مرحلتين، كما سبق بيّنه. إذ وفق المادّة 71 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، يصدر في المرحلة الأولى قرارًا مُؤقّت عن الغرفة المُختصّة، وهو قرار يُبلّغ إلى الموظّف المعنيّ الذي يكون له إبداء ملاحظاته قبل إصدار القرار النهائي. وفيما خلا القانون من أّبة تفاصيل إضافيّة في هذا الخصوص، فإنّ متابعة عدد من القضايا يُظهر أنّ غرف الديوان دأبت في الممارسة إلى إصدار قراراتها المُؤقّطة من دون سماع الموظّف المعنيّ بشأن المخالفة المنسوبة إليه، أو الأدلّة المتوافرة لديه، وذلك انطلاقًا من أنّ مبدأ الوجاهية يؤمّن بعد صدور هذا القرار وليس قبله. والواقع أنّ هذا الإجراء إشكالي، حيث إنّه يتعارض مع مبدأ الوجاهية، كما يتعارض مع مبدأ ظاهر حياديّة القاضي، وبخاصّة في الحالات التي تكون الغرفة قد عمدت فيها إلى تحريك الملاحقة عفوًّا؛ فكأنّها بذلك تباشر التحقيقات بحقّ موظّف وتدينه قبل الاستماع إليه، وكلّ ذلك من تلقاء نفسها. وما يفاقم من هذا الأمر أنّ العديد من القرارات المُؤقّطة الصادرة في قضايا تهم الشأن العام تمّ نشرها والتداول بشأنها في الإعلام، وبشكل واسع.

وكانت المحكمة الأوروبية قد اعتبرت في قرار بارز¹ في قضية سيفر، إيكوف، وبرنارديني ضد فرنسا، أن وجود قرارين، الأول مؤقت والثاني نهائي، لا يعطي الضمانات الكافية للمتقاضين. إذ غالبًا ما يستعيد القرار النهائي النتائج التي توصل إليها القرار المؤقت، نظرًا إلى صعوبة تجاوز القاضي الموقف الأولي الذي سبق أن عبّر عنه. وعلى أساس هذا القرار، غُذِل قانون القضاء المالي في فرنسا، في تاريخ 28/10/2008، في اتجاه إلغاء المحاكمة على مرحلتين، وتاليًا إلغاء إصدار قرارات مؤقتة.

- فضلًا عما تقدّم، يُشار إلى أن قانون تنظيم ديوان المحاسبة يخلو من أية إجراءات ضامنة لعلائبة المحاكمة. وقد درج ديوان المحاسبة، هنا أيضًا، على إنهاء تحقيقاته في المرحلة الثانية تمهيدًا لإصدار قراره النهائي، من دون دعوة الموظف المعني إلى جلسة علنية ضمانًا لحقه في مرافعة شفهية، أو كذلك بحق العامة في متابعة قضايا الشأن العام أمام الديوان. ويلحظ هنا أن محكمة المحاسبات الفرنسية كوّنت مبدأ علنية المحاكمة من خلال تنظيمات داخلية، عملاً بمبادئ المحاكمة العادلة (تحديدًا المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وهي تماثل المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية). كما يلحظ أن لجنة البندقية أكدت في رأيها الاستشاري الصادر في 19 آذار 2024 بشأن اقتراح قانون تنظيم القضاء الإداري، أهمية أن تجري جلسات المحاكمة أمام القضاء الإداري بالصورة الإدارية.

- الإجراء الرابع الإشكالي هو الإجراء الذي يتصل بنقص تعليل الأحكام بصورة كافية، بما يتناقض مع مبدأ الشفافية. فعلى الرغم من الدور الهام المنوط بالمراقبين وبمُدققي الحسابات العاملين في ديوان المحاسبة، فإنه يُسجّل خلوّ الأحكام الصادرة عن ديوان المحاسبة من أيّ ذكر لتقارير المنظمة من هؤلاء، أو من مدى توافق القرارات الصادرة عن هيئات الرقابة أو الحكم مع هذه التقارير. وإذ تؤدي هذه الممارسة إلى تهميش دور هؤلاء والحدّ من التعاون والتكامل بين مختلف العاملين في ديوان المحاسبة، فإنّها تؤدي أيضًا إلى إضعاف ضمانات المحاكمة العادلة من خلال إضعاف ضمانات التعليل، وحجب مُعظيات أساسية توافرت لدى المحكمة ومن شأنها التأثير في قرارها. ويلحظ هنا تعارض هذه الممارسة مع أحكام المادة 362 من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تعتمد المبدأ نفسه، في حال مخالفة المحاكم العدلية ما انتهى إليه أيّ من الخبراء المُستعان بهم.

1. Cour européenne des droits de l'Homme - 12 décembre 2006 - n° 49699/99 49700/99 49701/99

- خامسًا وأخيرًا، لم يضع القانون الحالي أي مهل لإجراءات المحاكمة أمام ديوان المحاسبة، لا في ما يتصل بمحاكمة الحسابات، ولا في ما يتصل بمحاكمة الموظّفين على اختلافهم. ومن شأن ذلك أن يُفقد الرقابة على الحسابات الكثير من أهمّيّتها، نظرًا إلى طول المدّة الفاصلة بين انتهاء الفترة التي تشملها الحسابات وإتمام الرقابة عليها. كما أنّ طول أمد المحاكمة يشكّل مسأً بمبادئ المحاكمة العادلة التي تفرض تحقيق العدالة ضمن أجل معقول، فضلًا عن أنّه يشكّل سببًا مُصلئيًا على الموظّفين المعنّيين. وبالفعل، نجد من خلال التقارير السنوية أنّ بعض المحاكمات استغرقت أكثر من 10 أعوام، ومنها ما وصل إلى 16 عامًا، وقد بلغ متوسط الوقت الذي تستغرقه المحاكمة بعد الاطلاع على القرارات المنشورة في تقرير 2013-2015، 6.7 عام لإصدار القرار النهائي. واللافت في هذا الصدد أنّ عشرات المحاكمات قد سقطت بمرور الزمن، تبعًا لعدم اتّخاذ الديوان أي إجراء لمدّة 5 أعوام متتالية منذ الإجراء الأخير.

الرقابة على الحسابات بين الالرقابة والرقابة المتأخرة جدًا

تاريخيًا، ترتبط أجهزة الرقابة المالية، ومنها ديوان المحاسبة، بمهمة ممارسة الرقابة على حسابات الدولة وسائر الجهات الخاضعة لرقابتها. وقد حدّد قانون تنظيم ديوان المحاسبة هذه المهمة في المادّة الأولى منه، التي نصّت على مهمة الديوان المتمثلة في السهر على الأموال العمومية، عن طريق مراقبة استعمال هذه الأموال، وانطباقها على القوانين، والفصل في صحّة المعاملات والحسابات وقانونيتها.

إلاّ أنّه عند التدقيق في أعمال ديوان المحاسبة، يظهر أنّ نشاطه في هذا الخصوص يبقى محدودًا كمّيًا بالنسبة إلى مهامه الأخرى، وبالأخصّ دوره في ممارسة الرقابة المُسبّقة، أو، كذلك، دوره الاستشاري. فعدا عن محدودية الجهد المبذول في هذا الخصوص، يبقى قيام الديوان بهذه المهمة مشوبًا بتأخيرٍ يؤدّي غالبًا إلى انفصال الرقابة زمنيًا، وما يتفرّع عنها من ملاحظات ومُقترحات، عن الواقع الذي ترتبط الحسابات به. ومن شأن هذا الانفصال الزمنيّ أن يجعل الرقابة شكليّة غير قادرة على فرض أيّة نتائج على أداء الجهات الخاضعة للرقابة.

وقبل المضيّ في توصيف هذا الواقع، يجدر التذكير بأنّ ترداد اسم الديوان، الذي غالبًا ما يتّصل بالعوائق التي تمنعه من ممارسة الرقابة على قطوعات حساب الموازنات العامة للدولة، لا ينسحب على الرقابة على حسابات الجهات الأخرى الخاضعة لرقابته، بحيث تُلخظ غياب أيّ ذكرٍ له.

وعليه، سنعالج في جزء أوّل رقابة الديوان على حسابات الجهات الخاضعة لرقابته عمومًا، قبل أن نتوقّف عند مُعضلة الرقابة القضائية على قطع الحساب للموازنة العامة للدولة.

الرقابة على الحسابات في جردة التقارير السنوية

لغاية تقييم دور ديوان المحاسبة في أداء مهمة الرقابة على الحسابات، راجعنا التقريرين الثلاثيين الصادرين عنه، واللذين شملا تباغًا سنوات 2013-2015 و2010-2012.

وقد سمحت لنا هذه المراجعة باستخلاص ثلاث خلاصات جدّ معبّرة:

تتمثّل الخلاصة الأولى في قلّة عدد القرارات القضائية بشأن الحسابات. ففي التقرير الثلاثي 2013-2015، بلغ مجموع القرارات على الحسابات 12 قرارًا فقط، أي بمعدّل 4 قرارات سنويًا. وفي الواقع، يظهر، عند التدقيق في ماهية هذه القرارات، أنّ ديوان المحاسبة اكتفى، في 7 من هذه القرارات، بتدوين إعادة الحسابات إلى مصدرها من دون تدقيق بعد صدور القانون 2005/715 الذي أخرج حسابات سنّي 1991 و1992 من إطار الرقابة. بمعنى أنّ قراراته في شأن الحسابات انحصرت بـ 5 على مدى 3 سنوات، أي بأقلّ من قرارين في السنة الواحدة. يتبيّن لنا الأمر نفسه من التقرير الثلاثي السابق 2010-2012، حيث بلغ عدد القرارات على الحسابات 24 قرارًا، أي بمعدّل 8 قرارات سنويًا، وهو عدد ينخفض إلى 16 في حال حسمنا منها القرارات الثمانية التي اكتفى فيها ديوان المحاسبة بإعادة الحسابات إلى مصدرها من دون أيّ تدقيق، عملاً بالقانون 715 المذكور أعلاه. علمًا أنّه، وبحسب القرار الأخير حول توزيع الأعمال، يصل عدد الهيئات العامة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، من بلديات واتّحادات وبلديات ومؤسسات عامة، وغيرها، إلى ما يزيد عن 102، مع الإشارة إلى أنّ العديد من الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة لا يردّ ذكرها أصلًا صراحةً في هذا القرار.

أما الخلاصة الثانية فتتمثّل في التأخير الفائق لإنجاز هذه الرقابة، حيث إنّ القرارات المشمولة بالتقرير الثلاثي 2013-2015 اتّصلت بحسابات يعود أحدثها إلى العام 2003، فيما يعود أقدمها إلى العام 1991؛ وقد بلغ معدّل الوقت الفاصل بين تاريخ صدور القرار والسنة التي تناولتها الحسابات نحو 21 عامًا، من دون أن تبيّن التقارير أسباب التأخير، وتحديدًا فيما إذا كان مردّه تأخّر الإدارات المعنية في إيداع حسابات المهمة المتّصلة بها لدى الديوان. نتبيّن الأمر نفسه بشأن التقرير الثلاثي الثاني 2010-2012؛ ولئن خلا هذا التقرير من تفاصيل القرارات المشمولة فيه، لجهة الجهات المعنية

أو تواريخ السنوات التي أتصلت بها، يبقى أنه ورد فيه، كما سبق بيانه أنه تمّت إعادة 8 حسابات تعود إلى سنّي 1991 و1992 إلى مصدرها، ممّا يشير إلى أنّ بعض الحسابات التي كانت معروضة لرقابته إنّما كانت تعود إلى بداية التسعينيات، أي إلى قرابة عقدين إلى الوراء.

ويلحظ هنا أنّ المادّة 7 من المرسوم 2010/4001 (نظام إرسال حسابات الإدارات العامة والمستندات والمعلومات العائدة إليها إلى ديوان المحاسبة)، قد فرضت أن يودع حساب المهمة مع مُرَفَقاته مديريّة المحاسبة العامة لدى وزارة المالية، قبل 30 نيسان من السنة التالية لسنة الحساب، وأن يودع مدير المحاسبة العامة حساب المهمة جانب ديوان المحاسبة مُصدّقاً أو مشفوعاً بملاحظاته، قبل 30 حزيران من السنة التالية لسنة الحساب. في المقابل، لم يلحظ القانون أيّة مهلة لإنجاز ديوان المحاسبة التدقيق في الحسابات، وهو أمر إشكالي، لا لأنه يؤدّي فقط إلى فصل رقابة الديوان، أقلّه زمنياً، عن واقع الإدارة، بل لأنّه يؤدّي أيضاً إلى إطالة أمد المحاكمات على نحو يتعارض مع مبادئ المحاكمة العادلة.

أخيراً، تتمثّل الخلاصة الثالثة في شمول الرقابة القضائية على الحسابات عدداً قليلاً من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وأغلبها ذات موازنات محدودة، فيما أنّ العدد الأكبر من هذه الجهات، ومنها جهات ذات موازنات مرتفعة، بقيت بمنأى عن هذا النوع من الرقابة؛ إذ بمراجعة التقرير الثلاثي 2013-2015، يتبين أنّ الرقابة الفعلية شملت فقط بلديّتين، هما بلديّتا الشّيّاح (1993 و1995) والدكوانة (1993)، فيما لم تمارس الرقابة القضائية على حسابات سائر البلديّات، ومنها بلديّات أكبر حجماً، مثل بلديّة بيروت وطرابلس وصيدا إلخ... كما أنّ الرقابة شملت مؤسسة عامة واحدة هي معهد باسل فليحان المالي، وذلك عن العام 2003، فيما لم تُمارس أيّ رقابة على سائر المؤسسات العامة، مثل مجلس الإنماء والإعمار أو صندوق المهجّرين أو صندوق الجنوب أو الجامعة اللبنانية.

واللافت أكثر أنّ الحساب العائد إلى معهد باسل فليحان المالي، والذي شمله التدقيق، إنّما يعود إلى العام 2003، أي إلى ما قبل 11 سنة من التدقيق، فيما يجدر بهذا المعهد أن يكون، بفعل المهام المنوطة به، نموذجاً يُحتذى به في هذا المضمار.

ويعزو ديوان المحاسبة في تقاريره التأخر في التدقيق في الحسابات إلى أسباب عدّة، أبرزها تأخر الجهات الخاضعة لرقابته في إرسال الحسابات إليه ضمن المهل القانونية، وعدم مراعاتها الأصول القانونية والقواعد المحاسبية المطلوبة، وعدم وجود جهاز إداري قادر على إعداد حسابات صحيحة لدى بعض الإدارات والمؤسسات، بالإضافة إلى المشكلات المحاسبية الموروثة التي لم يتم حلّها. كما يعزو الديوان التأخير إلى المشكلات التي يعاني منها الديوان لجهة النقص في ملاكه، لا سيّما ملاك مُدقّقي الحسابات.

مُعضلة قطع حساب الموازنات العامة للدولة

أوّل ما يجدر لحظه هنا أنّ استحضار ديوان المحاسبة في الخطاب العام يرتبط عمومًا برقابه القضائية على قطوعات حساب الموازنات العامة للدولة، ويتمّ ذلك في سياق تحميله مسؤوليّة التأخر في إقرار قطوعات الحساب هذه، أو تأكيد وجوب تعزيز موارد للقيام بهذه المهمّة. وعدا عن كونه مُوجِبًا دستوريًا وفق المادّة 87 من الدستور، تتأثّر أهميّة إقرار قطع الحساب على الموازنات العامة من أهميّة المُعطيات التي يجدر أن يتضمّنّها قطع الحساب، والتي تسمح للمجلس النيابيّ بالتحقّق من كفيّة تنفيذ الموازنة السابقة فعليًا، وتاليًا التحقّق من مدى صدقيّة التوفّعات الواردة في مشروع الموازنة الجديدة¹، وكلّها مُعطيات يحتاج إليها مجلس النوّاب لممارسة دوره الرقابي، كما دوره التشريعي في إقرار قانون موازنة جديدة.

على الرغم من ذلك، فإنّ قانون 1995/408 يمثّل آخر قانون قطع حساب، وقد اتّصل بالتدقيق في كفيّة تنفيذ قانون موازنة 1993، وتمّ في موازاة إقرار قانون الموازنة العامة للعام 1995. إذ منذ ذلك الحين، دأب المجلس النيابي، عند إقرار الموازنات العامة، إلى إصدارها من دون أن يقرنها بقوانين قطع الحساب، وعلى نحوٍ يخالف بصورة مباشرة المادّة 87 من الدستور.

وفي وقتٍ يتمّ عمومًا تحميل ديوان المحاسبة مسؤولية التأخير على خلفيّة النقص في موارد، يتّضح بلا ريب أنّ التأخير يعود إلى تقاعس الحكومات المُتعاوِبة عن إرسال قطوعات الحسابات منذ العام 1993، خلافًا للمادّة 195 من قانون المحاسبة العمومية التي تفرض عليها القيام بذلك «قبل 15 آب من السنة التي تلي سنة الموازنة، على أن تُقدّم حساب المهمّة قبل الأوّل من

1. القرار الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي رقم 32/1992 في تاريخ 1992/6/21.

أيلول». ويستمرّ تقاعُس الحكومة في هذا الخصوص على الرغم من أنّ كلاً من المجلس النيابي والمجلس الدستوري، منحاهما الفرصة تلو الأخرى، والاستثناء تلو الآخر، هذا عدا عن توالي دعوات البرلمان للحكومة بوجود تعزيز موارد الديوان، لكن، من دون أن تقوم بأيّ خطوة لذلك.

وقد تمثّل آخر الشواهد على هذا النهج في إرسال الحكومة مشروع موازنة 2025 إلى المجلس النيابي ضمن المهل الدستورية والقانونية، من دون أن يترافق ذلك مع إرسال مشروع قطع الحساب للعام 2023 إلى ديوان المحاسبة لتمكينه من التدقيق فيه. ومن اللافت أنّ جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء في 10 أيلول 2024 لحظ، في المقابل، طلب وزارة المالية الموافقة على تحويل قطع حساب العام 2020 إلى مجلس النوّاب، فيما المطلوب أن يُصدّق على قانون قطع الحساب الخاص عن عام 2023 وليس العام 2020 (بحسب المادّة 87 من الدستور، والمادّة 118 من نظامه الداخلي).

ومن شأن هذا التقاعُس أن يُشكّل دليلاً قاطعاً على نيّة الحكومات المُتعاقبة إخفاء حقيقة المعالم الأساسية للموازنة، ليس فقط بخصوص الإنفاق، بل أيضاً الإيرادات، حيث نصّت المادّة 15 من قانون المحاسبة العمومية على أنّه يتمّ احتساب الإيرادات استناداً إلى إيرادات السنة الأخيرة التي أنجز المشروع قطع حسابها، وهي مخالفة ما كانت لتستمرّ حتّى اليوم لولا **تماهي** مجلس النوّاب والمجلس الدستوري معها بحجّة أنّ وجود موازنة من دون قطع حساب أفضل من عدم وجود أيّ موازنة.

مشروع إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

إصلاح مُجتزأ تحت سقفِ مُتدنٍ

سُجِّلت محاولات عدّة لإدخال عدد من الإصلاحات على تنظيم ديوان المحاسبة، وقد تمثّلت آخر هذه المحاولات وأشملها في مشروع القانون الذي أحالته الحكومة على ديوان المحاسبة بموجب المرسوم رقم 9458 في تاريخ 4/12/2012. وقد أنجزت لجنة الإدارة والعدل النيابية دراسةً هذا المشروع في تاريخ 5/9/2016، ليُحال من ثم إلى لجنة المال والموازنة النيابية حيث ما يزال عالقاً لديها منذ ما يزيد عن 8 سنوات.

سنحاول، في ما يأتي، إجراء قراءة نقدية لهذا المشروع في صيغته كما عدّلتها لجنة الإدارة والعدل، وبخاصة لجهة تقييم مدى قدرته على تجاوز التحديثات التي يعاني منها ديوان المحاسبة، وكذلك مدى موافمته مع المعايير الدولية.

القضاء المالي مُستقلٌ أيضاً؟

يتّصل السؤال الأوّل الذي يجدر طرحه في أيّ ورشة إصلاحية لهيئة رقابية أو قضائية، بمدى استقلاليتها فعليّاً، والأهمّ بمدى تمتّعها بضمانات الاستقلالية. يستجّر هذا السؤال سؤالاً آخر، وهو معرفة ما إذا كان ديوان المحاسبة، بفعل تولّيه مهامّ القضاء المالي، مشمولاً بمبدأ فصل السلطات، والأهمّ بالمادّة 20 من الدستور التي تكزّس مبدأ استقلالية القضاء، فضلاً عن نصّت عليه المواثيق الدولية (وأهمّها المادّة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) من تأكيد على وجوب استقلالية القضاء. وبالرغم من أولويّة هذه الأسئلة، خلّت الأسباب الموجبة لمشروع القانون من أيّة إشارة إليها، وهو الأمر الذي تتّرحّم في إعراض المشروع عن بلوّزة رؤية إصلاحية مُتكاملة في هذا الخصوص. ومن اللافت أنّ لجنة الإدارة والعدل شدّدت في تقريرها على إدراج التعديلات المُقترحة في خانة ضمان استمرار حياد ديوان المُحاسبة واستقلاليتها الإدارية والمالية، من دون بلوّزة رؤية مُتكاملة في هذا الشأن.

تتمثل أبرز الأدلة على تغييب المشروع لهذه المسألة في الآتي:

- التبعيّة الإدارية لرئاسة مجلس الوزراء:

أبقى مشروع القانون الديوان مرتبًا إداريًا برئاسة مجلس الوزراء، وهذا الربط يتعارض مع المبادئ التأسيسية لمنظمة إنتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة)، حيث يؤكّد إعلان ليما للتوجيهات المتعلّقة بالمبادئ الرقابية (1977) عدم إمكانية الأجهزة العليا للرقابة الاضطلاع بمهامّها بصورة موضوعية وفعّالة إلا إذا كانت مُستقلّة عن الجهات الخاضعة للرقابة، وفي مأمّن من التأثير الخارجي.

ومن نتائج ذلك، بقاء ميزانية ديوان المحاسبة كجزء من موازنة رئاسة مجلس الوزراء، من دون أن تكون مُستقلّة. إلى ذلك، أبقى المشروع الصلاحية التي يمنحها القانون الحالي لمجلس الوزراء بكسر قرار ديوان المحاسبة بحجب المُوافقّة المُسبقّة عن إبرام معاملة إدارية، ما يتيح المجال لمجلس الوزراء بالسير بصفقات غير قانونية رغماً عن قرار ديوان المحاسبة.

وما يزيد من قابليّة المشروع للانتقاد، تبعًا لانعدام التوجهات الاستقلالية فيه، هو تعليق أصول الرقابة في ما يتّصل بالمؤسّسات والجمعيات المُرتبطة بالبلديات واتّحاداتها، والمؤسّسات العامة، والجمعيات التي تتلقّى دعمًا من الدولة، وحسابات الامتيازات على صدور مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، بما يجزّد الديوان من اختصاصه العام ليُحصّره في المجالات التي تُقرّر السلطة التنفيذية منحها إيّاها.

- استمرار التداخل الوظيفي من دون مُبررات أو ضوابط

أبقى مشروع القانون على صلاحية ديوان المحاسبة بإبداء الرأي في المسائل المالية والرقابة المُسبقّة على إبرام العقود والمعاملات. وتبعًا لذلك، سيكون الديوان مدعوًا لإبداء رأي مُسبق أو لاتّخاذ قرار بحجب المُوافقّة أو منحها بشأن العديد من المعاملات إدارية، علماً أنّه قد يتعيّن عليه من ثمّ إخضاعها لرقابته اللاحقة، وضمنًا القضائية.

ومن شأن هذا الأمر أن يؤدي إلى تدخّل بين وظائف الديوان ووظائف الإدارات العامة، على نحوٍ يجافي المبدأ الثالث من إعلان مكسيكو الذي أكّد أنّ من المتطلبات الضرورية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة عدم قيامها برقابة سياسة الجهات الحكومية، بل يقتصر عملها فقط على رقابة تنفيذ السياسات. إذ من المهمّ، وفق إعلان مكسيكو، امتناع الأجهزة العليا للرقابة، بأيّ شكل من الأشكال، عن أن تتدخّل أو تعطي الانطباع بأنّها تتدخّل في إدارة الجهات الخاضعة لرقابتها. فمن حيث الممارسة، يُعدّ إبداء الرأي حول سياسة الجهات الحكومية وتصرفها بصفة قبلية أو مُتزامنة (الرقابة المُسبّقة والمُتزامنة) تدخّلًا في قرارات هذه الجهات، والاستثناء الوحيد الذي أفرّه الإطار هو القانون عملاً بمقتضيات المصلحة العامة. وعليه، وعلى فرض وجود ضرورة في إبقاء العمل بالرقابة المُسبّقة بفعل ضعف ثقافة المحاسبة، يُطرح سؤال جدّي حول مدى ملاءمة المحافظة على الدور الاستشاري للديوان، وبخاصّة في ظلّ وجود العديد من الأجهزة الاستشارية ضمن الهيئات العامة للدولة (مجلس شورى الدولة، هيئة التشريع والاستشارات).

وما يزيد من التدخّل بين أعمال ديوان المحاسبة والإدارة أنّ القانون حوّل مجلس الوزراء إمكانيّة تجاوز قرار الديوان بحجب الموافقة المُسبّقة عن أيّ معاملة قانونية، الأمر الذي يؤدي إلى تغليب القرار الصادر عن السلطة التنفيذية على القرار الصادر عن الديوان.

- مجلس ديوان المحاسبة لا تتوفّر فيه ضمانات الاستقلالية

أبقى مشروع القانون على التركيبة نفسها لمجلس ديوان المحاسبة، وهو المجلس الموازي لمجلس القضاء الأعلى بما يتّصل بإدارة شؤون القضاء المالي. إذ يتكوّن هذا المجلس من رئيس الديوان رئيسًا، ومن المُدعي العام لدى الديوان، ورؤساء الغرف الثلاثة الأعلى رتبة. ومُؤدّي ذلك هو منح السلطة التنفيذية هامشًا واسعًا للتحكّم في تعيين مُجمل أعضائه، طالما أنّ هؤلاء كلّهم يُعيّنون بمراسيم، فضلًا عن إمكانيّة تعيينهم من خارج قضاة ديوان المحاسبة. في المقابل، لا يضمّ مجلس الديوان أيّ قاضي مُنتخب من القضاة أنفسهم. جلّ ما نصّ عليه مشروع القانون هو أنّه فرض على مجلس الوزراء استطلاع رأي مجلس الديوان في شأن تعيين رؤساء الغرف فقط، من دون أن يكون هذا الرأي مُلزِمًا بأيّ شكل من الأشكال.

- نظام رئاسي في إدارة الديوان

صحيحٌ أنّ مشروع القانون خفّف من سلطة رئيس الديوان، وبخاصّة في المسألة التأديبية بأن حصر التحقيق في الأخطاء التأديبية بهيئة التفتيش القضائي، أو في مسألة تجريدته من احتكار سلطة الدعوة إلى انعقاد مجلس الديوان وهيئته العامة، إلّا أنّه أبقى على صلاحيات واسعة أخرى أكثر خطورةً مع إضافة صلاحيات أخرى إليها، مُبقيًا بذلك على نظام الإدارة الرئاسية للديوان، مع ما يستتبع ذلك من مخاطر شُخصنة، ومسّ بالاستقلالية الداخلية كما الخارجية للقضاء المالي. ويتعارض ذلك حكمًا مع مبادئ استقلالية القضاء، وفق ما توسّعت به لجنة البندقية في معرض رأيها بشأن إصلاح القضاء الإداري الصادر في تاريخ 19/3/2024. ومن أهمّ الصلاحيات التي أعاد مشروع القانون تأكيدها، منح الديوان كامل الصلاحيات المالية والإدارية المتعلقة بالوزير والإدارة الداخلية للديوان. في حين أنّ أهمّ الصلاحيات التي كرسها المشروع له تمثّلت في صلاحية توزيع معاملات الرقابة المُسبقّة مع تخويله النظر فيها بنفسه، وصلاحية التفرّد في توزيع المراقبين ومُدقّفي الحسابات على الغرف، بالإضافة إلى تكليفهم بمهامّ يحدّدها وفق ما يراه مناسبًا. وما يزيد من إشكالات هذا النظام الرئاسي غيابٌ أيّ إشارة إلى وضع نظام داخلي للديوان، على نحوٍ يضمن الشفافية الداخلية للديوان.

- ضمانات ذاتية منقوصة

الأمر نفسه نسجّله على صعيد الضمانات الذاتية لاستقلالية القضاء، بحيث اكتفى مشروع القانون باتّخاذ خطواتٍ محدودة في مجالات معيّنة، أهمّها مجال التأديب، فيما أغفل ضمانات أساسية أخرى هي من ثوابت المعايير الدولية لاستقلالية القضاء.

ففي مجال التأديب، حصر مشروع القانون سلطة التحقيق وإمكانية الإحالة إلى المجلس التأديبي بهيئة التفتيش القضائي، بعدما كانت الإحالة وفق القانون الحالي تتمّ من قبل مجلس الديوان بناءً على اقتراح رئيس الديوان، الذين يشتركون أيضًا في أعمال الحكم، خلافًا لمبدأ فصل سلطة الملاحقة والتحقيق عن سلطة الحكم. في المقابل، أغفل مشروع القانون تحديد العقوبات التأديبية وفق مدى تناسبها لخطورة المُخالفة، أو على الأقلّ التأكيد على مبدأ التناسب بين خطورة الخطأ التأديبي والعقوبة.

من جهة أخرى، أغفل مشروع القانون مبدأ عدم جواز نقل القاضي ضمن غرف ديوان المحاسبة إلا برضاه، وإن اشترط رضى القاضي في حال نقله إلى إدارة أخرى، أي خارج ملاك ديوان المحاسبة، وهو أمرٌ يديهي طالما أنه يؤدي عملياً إلى تجريده من صفته القضائية. كما أغفل مشروع القانون ضمان حقوق القضاة في الترشح للمناصب المهمة، أو ممارسة حرية التعبير أو التجمع، أو كذلك الحق في التقاضي ضدّ مجمل القرارات التي قد تمسّ حقوقهم الفردية.

أيّ محاكمة عادلة أمام ديوان المحاسبة؟

يتركز السؤال الثاني بالغ الأهمية في هذا الخصوص على مدى انسجام أصول المحاكمة لدى ديوان المحاسبة مع مبادئ المحاكمة العادلة وماهية التعديلات التشريعية اللازمة من أجل ضمان نفاذ هذه المبادئ. لكن، بالرغم من أولوية هذه الأسئلة، خلت الأسباب الموجبة لمشروع القانون من أيّ تساؤلات في هذا الشأن، وهو الأمر الذي تتّجّم في خلوّ المشروع نفسه من أيّة مقترحات في هذا الخصوص.

تتمثّل أهمّ الأدلة على ذلك في الآتي:

- استمرار الإخلال بمبدأ الحيادية الظاهرة للقاضي المالي

يصطدم مبدأ الحياد الظاهر للقاضي بإجراءين مننظّمين في قانون تنظيم ديوان المحاسبة الحالي: الأول، إمكانية تحرك الهيئات القضائية المختصة عفوّاً من دون أيّ طلب سابق؛ والثاني، حصول المحاكمة على مرحلتين، بحيث يصدر في المرحلة الأولى قرارٌ مؤقّت عن هيئة الحكم من دون الالتزام مسبقاً بمبدأ الوجاهية، وتالياً الحقّ في الدفاع.

لا يلحظ مشروع القانون أيّ تعديل لذلك، بل أبقى على إمكانية تحرك الغرفة عفوّاً ضمن إطار الرقابة على الموظّفين، كما أبقى على مرحليّ الحكم وعلى إمكانية إصدار قرار مؤقّت من دون ضمان الوجاهية مسبقاً.

- استمرار الإخلال بمبدأ علانية المحاكمة

زيادةً على ذلك، وإذ يخلو القانون الحالي من أيّ ضمانات لمبدأ علانية المحاكمة، فإنّ الممارسة العمليّة للمحاكمات داخل الديوان انتهت إلى اعتماد أصول تتنافى معه، مثل عدم إجراء جلسات مُرافعات شفهيّة يكون بإمكان العامة حضورها. وعلى الرغم من أهميّة هذا المبدأ وفق ما دُكرت به لجنة البندقيّة في قرارها المذكور أعلاه، فإنّ المشروع لزم الصمت في هذا الخصوص.

- إضافات إيجابية غير كافية لمبدأ تعليل الأحكام

تضمّن مشروع القانون إضافة إيجابية لجهة تأكيد وجوب صدور الأحكام مُعلّلة، كما أورد وجوب تدوين مخالفة القاضي المُخالف وأسبابها، ووضع تقرير مُستقلّ فيها، على عكس التنظيم الحالي الذي لم يذكر أيّ شيء من هذا القبيل. إلّا أنّ مشروع القانون أغفل، في المقابل، ضرورة تضمين الأحكام ذكراً للتقارير المُعدّة من المُراقبين ومُدقّقي الحسابات بتكليف من الغرفة المُختصّة، وفيما إذا أتت الأحكام مُخالفة لها في جانب أو آخر، والأسباب التي دعت هذه الغرفة إلى مخالفتها عند الاقتضاء. ومُؤدّي هذه المُمارسة تهميش دور المُراقبين ومُدقّقي الحسابات، والحدّ من التعاون والتكامل بين مختلف العاملين في ديوان المحاسبة، فضلاً عن أنّها تُؤدّي إلى إضعاف ضمانات المحاكمة العادلة من خلال إضعاف ضمانة التعليل، وحجب مُعظيات أساسية توافرت لدى الغرفة المُختصّة ومن شأنها التأثير في قرارها.

أيّ فعالية للديوان على ضوء معايير الإنتوساي؟

تتصل المسألة الثالثة التي لا تقلّ أهميّةً عن مسألتيّ استقلالية القضاء والمحاكمة العادلة، بفعالية الديوان وقدرته على مُمارسة دوره الرقابي على الإدارات العامة، وبالأخصّ على حُسن إدارة الموارد العامة والتصرّف بها، وذلك على ضوء المبادئ الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي). وتبعاً للتدقيق في مضمون مشروع القانون، نلاحظ أنّه أحرز تقدّمًا في تعزيز بعض آليات عمل الديوان، وبخاصّة لجهة ضمان الوصول غير المُقيّد إلى المعلومات، غير أنّه خلا، في المقابل، من إرساء أيّة آليّة لتمكينه من متابعة تنفيذ توصياته أو لمأسسة تنظيم التقارير السنوية أو برمجّة التقارير الخاصة.

ضمان الوصول غير المُقيّد إلى المعلومات:

نصّ إعلان مكسيكو (المبدأ الرابع) لمنظمة إنتوساي على وجوب ضمان الوصول غير المُقيّد إلى المعلومات. وقد جاء فيه: «ينبغي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تتمتع بالسلطات الكافية للحصول، بشكل غير مُقيّد ومُباشر وحرّ، وفي الوقت المناسب، على الوثائق والمعلومات اللازمة كافة لأداء مهامّها القانونية على نحو صحيح».

ويلحظ أنّ مشروع القانون خطأ خطوات مهمّة في هذا الصدد. فبالإضافة إلى الوسائل المتاحة حاليّاً للديوان للحصول على المعلومات، أوكلت مهمة تبادل المعلومات والمستندات بشأن الملاحقات الجارية أمام ديوان المحاسبة والسلطات القضائية الأخرى أو أيّة جهة ذات صلاحية تأديبية بالنيابة العامة لدى الديوان. زيادةً على ذلك، تمّ النصّ صراحةً ضمن المخالفات التي يفرض عليها الديوان عقوبات على مخالفة امتناع المرجع المُختصّ عن إعلام النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بالمخالفات، على نحو يثني المراجع المذكور عن إخفاء المعلومات عنها.

وممّا يزيد على ذلك هو أنّ مشروع القانون خوّل للديوان، إلى جانب الاطلاع على المستندات الموجودة لدى الإدارات الخاضعة للرقابة، الاطلاع على تلك الموجودة لدى الجهات المُتعاقدّة مع الإدارة، بالإضافة إلى إمكانية إجراء تدقيق محليّ لديها عبر انتقال المُراقبين ومُدقّقي الحسابات إلى مراكزها، كلّ ذلك تحت طائلة العقوبة نفسها التي تلحق بالموظّفين المُمتنعين عن تزويد الديوان بالمستندات المطلوبة.

انعدام آليات متابعة التوصيات:

نصّ إعلان مكسيكو (المبدأ السابع) على وجوب تمثُّع الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بأنظمة داخلية للمتابعة خاصة بها، للتأكّد من أنّ الجهات المشمولة بالرقابة قد عالجت، بطريقة صحيحة، ملاحظاتها وتوصياتها، بالإضافة إلى الملاحظات والتوصيات التي رفعتها السلطة التشريعية أو إحدى لجانها، أو رفعتها إلى مجالس إدارة الجهات المشمولة بالرقابة، كلّما كان مُناسبًا. إلّا أنّ مشروع القانون، وبالرغم من أهميّة إرساء آليّة مُماثلة من أجل ضمان فعالية قرارات الديوان، خلا من أيّ مسعى في هذا الاتجاه.

لا وجود للجنة دائمة لإعداد تقرير سنوي وللمرْمجة:

علّق إعلان مكسيكو (المبدأ الخامس) أهمّية خاصة «على حقّ الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في إعداد تقارير بشأن نتائج أعمالها الرقابية، مرّةً واحدة، على الأقلّ، في كلّ سنة» ونشرها وتوزيعها. وإذا استعاد مشروع القانون في هذا الخصوص أحكام القانون الحالي التي تفرض على الديوان وضع تقرير سنوي، وتُجيز له وضع تقارير خاصة، كلّ ذلك ضمن صلاحياته الرقابية اللاحقة، إلّا أنّه، في المقابل، أغفل الممارسات المُعتمَدة في هذا الخصوص، والتي غالبًا ما حوّلت التقارير السنوية إلى تقارير مناسباتية لا تصدر أو لا تُنشر (إذا صدرت) إلّا بعد سنوات من انتهاء السنة المعنيّة بها. كما أغفل المُمارسات المُعتمَدة في تنظيم تقارير خاصة، والتي غالبًا ما يتمّ وضعها بمعزل عن أيّ خطة أو برمجة لأولويّات مُمارسة رقابة الديوان. وبنتيجه ذلك، حاد مشروع القانون عن اعتماد إحدى المُمارسات الفُضلى المُعتمَدة من أجهزة المحاسبة، والتي تتمثّل في إنشاء لجنة خاصة دائمة داخل الديوان لإصدار التقارير السنوية والمُرْمجة.

لا معالجة فعلية للشغور

شكّل الشغور أحد أهمّ معوقات عمل ديوان المحاسبة، حيث إنّّه يقارب 50% من الجسم القضائي، علمًا أنّ هذا الشغور ما كان ليبلغ ما وصل إليه لولا توقُّف مباريات دخول معهد الدروس القضائية منذ العام 1998، وتوقُّف المباريات المحصورة للمُراقبين منذ العام 2003. وبالرغم من خطورة هذا الواقع، خلا المشروع من أيّ حلول لمعالجته، كأن يُلزم بإجراء مباراة سنوية للدخول إلى معهد الدروس القضائية، أقلّه إلى حدّ سدّ الشغور، أو تقصير مهل التدرُّج، أو كأن يلزم بإجراء مباراة دورية للمُراقبين ومُدقّقي الحسابات.

كيف نعيد الاعتبار إلى المُراقبين ومُدقّقي الحسابات؟

يُظهر التدقيق في أوضاع ديوان المحاسبة تهميشًا إلى درجة ما لأدوار المُراقبين ومُدقّقي الحسابات، سواء في الأعمال الرقابية أو القضائية، بحيث يُلحق هؤلاء بقضاة أو بغرف بموجب تدابير داخلية في الديوان غير منطّمة قانونًا، ويبقى بإمكان غرف الديوان الأخذ أو عدم الأخذ بمضامين التقارير التي قد يضعونها من دون أن تكون مُلزّمة بالإشارة إلى مضمون هذه التقارير أو تحليل الأسباب

التي دعتها إلى مخالفة خلاصاتها. ومُؤدّي تهميش أدوار هؤلاء هو التأثير سلبيًا على حبسهم بالانتماء إلى الديوان، وعلى التكامل في أدوار العاملين فيه من مختلف فئاتهم، فضلًا عن التأثير سلبيًا على شفافية القرارات القضائية.

الفصل الثالث
مُذكرة حول المعايير الدولية المعتمدة
في تنظيم الأجهزة العليا للرقابة

مُذكرة حول المعايير الدولية لمنظمة الإنتوساي: أسئلة وأجوبة دعماً لمساعي إصلاح ديوان المحاسبة في لبنان

عائشة بن بلحسن

في إطار عملها على تشخيص الإشكالات في تنظيم ديوان المحاسبة نصّاً ومُمارسة، استعانت «المفكرة القانونية» بخبرة القاضية عائشة بن بلحسن في هذا المجال. ننشر هنا المُذكرة التي حرّرتها لهذه الغاية، نظرًا إلى أهمّيتها في تعزيز المعرفة في لبنان والمنطقة العربية في هذا المجال.

تمهيد

تتمثل التوجيهات والإصدارات المهنية المنظمة لعمل الأجهزة العليا للرقابة¹ في التصريحات والإعلانات الرسمية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي)²، والتي تستند إلى الخبرة المهنية الجماعية لأعضائها وتقدّم البيانات الرسمية حول المسائل المتعلقة بالرقابة على القطاع العام وتضمّ:

- **مبادئ الإنتوساي P - INTOSAI**: التي تحدّد الدور والوظائف التي يجب أن تطمح إليها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وهي وثائق غنية بالمعلومات المفيدة بالنسبة إلى الحكومات والبرلمانات، وكذلك إلى الأجهزة والجمهور العام، ويمكن استخدامها كمرجعية في إطار عملية تحديد الصلاحيات الوطنية للأجهزة العليا للرقابة.

1. الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة هو هيئة عامة تابعة لدولة أو لمنظمة فوق الوطنية التي تمارس نشاط الرقابة المالية العليا في مجال مراجعة حسابات القطاع العام لدى الدولة أو المنظمة فوق الوطنية. وتنقّد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مهامها الرقابية العامة بطريقة مستقلة وموضوعية. وتختلف مسؤوليات الأجهزة المتعلقة بالتنسيق والولاية القضائية بحسب أولوياتها المُحدّدة والأطر القانونية التي تعمل فيها.

2. منظمة الإنتوساي هي المنظمة المركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، أُسست عام 1953؛ وهي منظمة غير حكومية تتمتع بمنصب استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة، وقد بلغ عدد أعضائها إبان تأسيسها 34 عضوًا، أما حاليًا فهي تضم 195 عضوًا كامل العضوية، و5 أعضاء مُشاركين وعضوين منسّبين.

- المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسب ISSAI: هي المعايير الدولية الرسمية للرقابة المالية على القطاع العام، تركز على مجموعة أساسية من المفاهيم والمبادئ التي تحدّد الرقابة المالية على القطاع العام ومختلف أنواع الواجبات والالتزامات المدعومة من المعايير الدولية (ضمان جودة العمليات الرقابية، تعزيز مصداقية تقارير الرقابة بالنسبة إلى المستخدمين، تعزيز شفافية العملية الرقابية، تحديد مسؤولية المُراقبين بالنسبة إلى الأطراف المعنية الأخرى، تحديد مختلف أنواع العمليات الرقابية ومجموعة المفاهيم ذات الصلة التي تقدّم لغة مشتركة للرقابة على القطاع العام).

- إرشادات الإنتوساي GUID: التي وضعتها المنظمة لدعم الأجهزة العليا للرقابة والمُراقبين الأفراد في مجال تطبيق المعايير الدولية عمليًا. وتستند الإرشادات إلى الخبرات الجماعية وأفضل الممارسات في المجالات الرقابية والتنظيمية للأجهزة الأعضاء.

أولاً: في المبادئ العامة لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة حسب المعايير الدولية لمنظمة الإنتوساي

تعتمد منظمة الإنتوساي والأجهزة الأعضاء في تحديد الأولويات في الإصلاحات الدستورية والتشريعية لعمل الأجهزة على مبادئ المنظمة INTOSAI - P التي تضمّ مبادئ تأسيسية ذات أهمية تاريخية، وبخاصة وثيقة «إعلان ليمّا»³ أو المبدأ الأول (1)، التي تُعدّ وثيقة تأسيسية ذات أهمية تاريخية، وقد عدّ الإعلان، منذ إقراره حتّى اليوم، «الوثيقة العظمى» Magna Carta للرقابة الحكومية؛ وكذلك وثيقة «إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية»⁴ أو المبدأ 10، التي تشتمل على ثمانية مبادئ جوهرية لاستقلالية الأجهزة، وتُعتمد ضمن التشريعات المنظمة لها كمعيار ومُحدّد لاستقلاليتها.

وبالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة ذات الطبيعة والوظائف القضائية، تعتمد المنظمة كذلك في تحديد الأولويات الدستورية والتشريعية لعملها على وثيقة حديثة الوضع نسبيًا مُقارنة بالمبادئ التأسيسية لإعلان ليمّا (1977) وإعلان مكسيكو (2007)، وهي وثيقة «المبدأ 50: مبادئ

3. أقرّ إعلان ليمّا عام 1977 وأعيد نشره عام 1998؛ ومع إنشاء إطار عمل التصريحات المهنية الجديد لمنظمة الإنتوساي، أعيدت تسميته بـ INTOSAI P1 «المبدأ 1» مع تعديلات تحريرية في العام 2019.
4. وُقِع إعلان مكسيكو عام 2007 مع تعديل الديباجة في العام 2018. ومع إنشاء إطار عمل التصريحات المهنية الجديد لمنظمة الإنتوساي، أعيدت تسميته بـ INTOSAI P10 «المبدأ 10» (وهو مُرُتب مباشرة بعد إعلان ليمّا) مع تعديلات تحريرية في العام 2019.

ممارسة المهام القضائية من طرف الأجهزة العليا للرقابة»⁵ (2019) التي تتضمن اثني عشر مبدأً ثلاثم خاضيات المهام القضائية المُسندة إلى الأجهزة العليا للرقابة. وأقرت الوثيقة التأسيسية أنه ينبغي استيعاب المبدأ 50 في إطار المبادئ التأسيسية للإننتوساي، وكذلك المبادئ المنصوص عليها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية المُطبقة في مجال القضاء.

وقد نص إعلان ليمّا Lima Declaration الذي يهدف إلى التأسيس لرقابة مستقلة على أعمال الحكومة على أنه لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة، على غرار ديوان المحاسبة في لبنان، أن تؤدي مهامها إلا إذا كانت مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة، أي عن السلطة التنفيذية (والحكومة) بشكل أساسي؛ ولا يكفي الإعلان بتحقيق الاستقلالية فحسب (عملياً وبالممارسة)، فهو يشترط أيضاً أن يتم إرساء هذه الاستقلالية في التشريعات ضماناً لديمومتها وحمايةً للجهاز من التغيرات في محيطه ومن التأثير الخارجي.

5. أقر المبدأ 50 حول مبادئ ممارسة المهام القضائية من طرف الأجهزة العليا للرقابة عام 2019.

1. إعلان ليما (1977):

يتضمن إعلان ليما الشروط الآتية للاستقلالية:

الرسم البياني عدد 1: متطلبات استقلالية الأجهزة العليا للرقابة حسب إعلان ليما لمنظمة الإنتوساي، وتضمنت المادة 2 من إعلان ليما المبادئ التفصيلية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة، واستقلالية الأعضاء والمسؤولين فيها، والاستقلال المالي لها، والتي نفضلها في ما يأتي:



ينبغي أن تتمتع الأجهزة العليا للرقابة بالاستقلالية الوظيفية والتنظيمية الضرورية لإنجاز مهامها



لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تضطلع بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الجهات الخاضعة لرقابتها وفي مأمن من التأثير الخارجي



إن امتلاك كل دولة لجهاز أعلى للرقابة يضمن استقلاليته نص قانوني أمر لا غنى عنه



يجب ألا يتأثر أعضاء الأجهزة في حياتهم المهنية بالضغط التي يمكن أن تمارسها الهيئات الخاضعة للرقابة وأن لا يكونوا تابعين لتلك الهيئات



يجب ألا يكون هناك مساس باستقلالية الأعضاء عن طريق التعيين أو العزل



إن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باستقلالية أعضائها

- متطلبات استقلالية الأجهزة العليا للرقابة:

لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تضطلع بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الوحدة الخاضعة للرقابة، وفي مأمن من التأثير الخارجي. وبالرغم من أنه لا يمكن لأجهزة الدولة أن تكون مستقلة عنها استقلالاً كاملاً، بوصفها جزءاً من الدولة ككل، فإنه ينبغي للأجهزة العليا للرقابة أن تتمتع بالاستقلالية الوظيفية الضرورية لإنجاز مهامها.

ويجب أن ينصّ الدستور على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة، وعلى الدرجة الضرورية من استقلاليتها، على أن يتمّ تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية؛ وينبغي، بالخصوص، أن توجد محكمة عليا تضمن الحماية القانونية المناسبة ضدّ كلّ تدخّل من شأنه أن يمسّ باستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وسلطاته الرقابية.

- استقلالية الأعضاء والمسؤولين في الأجهزة العليا للرقابة:

اعتبر إعلان ليما أنّ استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مرتبطة ارتباطًا وثيقًا باستقلالية أعضائها، وعزّف الأعضاء بأنهم «الأشخاص الذين تُوكّل إليهم مهمة اتّخاذ القرارات باسم الجهاز، ويُعتبرون مسؤولين عن هذه القرارات أمام جهات أخرى»، بمعنى أنّهم أعضاء هيئة مُشتركة لها الحقّ في القرار، أو رئيس هيئة عليا للرقابة إذا كانت رئاسة هذه الهيئة مُوكّلة إلى شخص واحد. ويجب أن تكون استقلالية الأعضاء مضمونة أيضًا بنصّ الدستور، وكذلك ينبغي، وبوجه خاص، أن ينصّ الدستور على إجراءات العزل من الوظيفة، وأن لا يكون في هذه الإجراءات مساسٌ باستقلالية الأعضاء، وأن تتوافق طريقة تعيين الأعضاء أو عزلهم مع نصوص الهيكل الدستوري للبلد المعني.

كما يجب ألا يتأثّر مُوظّفو وأعوان الأجهزة العليا للرقابة، في حياتهم المهنية، بالضغط التي يمكن أن تمارسها الهيئات الخاضعة للرقابة، وأن لا يكونوا تابعين لتلك الهيئات.

- الاستقلالية المالية للأجهزة العليا للرقابة:

اقتضى إعلان ليما أن تمنح الأجهزة العليا للرقابة الإمكانيات المالية التي تكفل لها القيام بمهمتها، وأن تكون الأجهزة العليا للرقابة، إن اقتضى الأمر ذلك، قادرةً على أن تطلب الموارد المالية التي تحتاج إليها مباشرة من الجهاز المسؤول عن الميزانية الوطنية (البرلمان). كما اقتضى أن تكون الأجهزة العليا للرقابة قادرةً على استخدام الأموال المُسندة إليها ضمن فصل مُميّز من فصول الميزانية، حسب ما تراه صالحًا (أي ميزانية خاصة ومُنفصلة وغير تابعة لهيكل آخر).

وتضمّن المبدأ 12 لمنظمة الإنتوساي INTOSAI P 12 «قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - إحداث الفارق في حياة المواطنين»⁶ دور الأجهزة العليا للرقابة في تكريس دعائم النظام الديمقراطي توافماً مع روح إعلان ليما، حيث يتم إنشاء الهياكل وتمكين المُمثّلين المُنتخبين لتنفيذ إرادة الشعب والتصرف نيابةً عنهم عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية في ظلّ أيّ نظام ديمقراطي. ويكمن الخطر في مُؤسّسات القطاع العام، في ظلّ الديمقراطية، في احتمال أن يُساء استغلال السلطة والموارد، أو أن تكون صحّيّة سوء الإدارة، ممّا يؤدي إلى ضعف الثقة العامة، وهو ما يمكن أن يقوّض جوهر النظام الديمقراطي ذاته. ولذلك، من الأهمّيّة بمكان، حسب المبدأ 12، أن يكون بوسع المواطن مُساءلة من يمثّله وينوب عنه. ولن يكون من الممكن مساءلة المُمثّلين المُنتخبين ديمقراطيّاً إلاّ إن كان بوسعهم، هم أنفسهم، مُساءلة من يقومون بتنفيذ قراراتهم. وتوافماً مع روح إعلان ليما، فإنّ من المُكوّنات المهمّة لدورة المُساءلة وجود جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة، يتّسم بالاستقلالية والفعالية والمصادقية، للتدقيق في إدارة الموارد العامة واستغلالها.

2. إعلان مكسيكو (2007): ثمانية مبادئ تفصيلية لإعلان ليما

جاء إعلان مكسيكو لاستقلالية الأجهزة مُكمّلاً للوثيقة العظمى Magna Carta إعلان ليما ومُفضّلاً مبادئها بجمليّة من الأحكام التطبيقية التي تهدف إلى توضيحها، والتي تُعدّ «وضْعاً مثاليّاً» لأيّ جهاز أعلى للرقابة مُستقلّ، وذلك عبر تبويبها ضمن ثمانية مبادئ تمّ تنزيلها في إطار تطلّب الإعلان توفير جهاز أعلى للرقابة في كلّ بلد تكون فيه استقلاليته مضمونة بالقانون، من أجل إقامة نظام ديمقراطي سليم.

المبدأ الأوّل: وجود إطار دستوري/نظامي/قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار؛ والمطلوب وضع تشريعات تحدّد بالتفصيل مدى استقلالية الأجهزة العليا للرقابة.

6. يعتبر هذا المبدأ الذي أُصدر عام 2013 أنّ الرقابة على القطاع الحكومي التي تنهض بها الأجهزة العليا للرقابة عامل مهم في إحداث الفارق في حياة المواطنين. ولعمليّات الرقابة التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة على الهيئات الحكومية وهيئات القطاع العام تأثير إيجابي يتمثّل في بثّ الثقة في المجتمع، كونها توجّه عقول المسؤولين عن الموارد العامة إلى كفيّة استغلال تلك الموارد. ومن شأن هذه التوعية أن تعزّز القيم المرغوبة وتؤكّد آليات المُساءلة، وهو ما يؤدي بدوره إلى اتّخاذ القرارات بكفاءة أكبر.

المبدأ الثاني: استقلالية رئيس الجهاز الأعلى للرقابة والأعضاء، بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم؛ ويُعيّن أعضاء الأجهزة ويُعاد تعيينهم وإقالتهم وفق إجراءات تضمن استقلاليّتهم عن السلطة التنفيذية. ويكون تعيينهم لمدة كافية ومُحدّدة حتّى يتمكّنوا من أداء المهامّ المنوطة بمهّدتهم من دون خوفٍ من العقاب. ولتحقيق هذا المبدأ، اقتضى إعلان مكسيكو ضرورة أن تحدّد التشريعات المُطبّقة شروط تعيين رئيس الجهاز الأعلى للرقابة والأعضاء، وإعادة تعيينهم، وعملهم، وتقاعدهم وإقالتهم (يمكن أن تكون مُضمّنة في النصّ المُنظّم للجهاز، أو في نظام أساسي خاصّ بأعضاء الجهاز).

كما اقتضى الإعلان أن يُعيّن رئيس الجهاز وأعضاؤه أو يُعاد تعيينهم أو إقالتهم وفق إجراء يضمن استقلاليّتهم عن السلطة التنفيذية، وأن يكون تعيينهم (لا سيّما رئيس الجهاز) لمدة طويلة كافية ومُحدّدة حتّى يتمكّنوا من أداء المهامّ المنوطة بهم، من دون خوفٍ من العقاب، وأن تكون لديهم حصانة ضد الملاحقة القضائية بخصوص أيّ عمل سابق أو حاضر نتج من الأداء العادي والطبيعي لمهامهم، كما يقتضي الحال.

المبدأ الثالث: صلاحية واسعة وكافية مع حرّية التصرّف التامة عند أداء المهامّ:

حيث ينبغي للأجهزة العليا للرقابة أن تتمتع بالسلطة الكافية لتحقيق أهدافها في النظر في:

← استعمال الأموال والموارد أو الموجودات العامة من قبل جهة مُستلمة أو مُنتفعة، بغضّ النظر عن طبيعتها القانونية.

← تحصيل الإيرادات المُستحقّة للحكومة أو الجهات الحكومية.

← قانونية ونظامية الحسابات الحكومية أو حسابات الجهات الحكومية.

← الوقوف على جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير.

← العمليّات الحكومية أو عمليّات الجهات الحكومية من منظور العناصر الاقتصادية والكفاءة والفعالية.

ولا تقوم الأجهزة العليا للرقابة برقابة سياسة الجهات الحكومية، بل تقتصر فقط على رقابة تنفيذ السياسات إلا في الحالات التي يطلب منها القانون فعل ذلك.

وتُعَدُّ الأجهزة العليا للرقابة، مع احترام القوانين التي تُصدرها السلطة التشريعية والتي تُطبَّق عليها، مُتَحَرِّرَةً من أي توجيه أو تدخُّل من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية:

← عند اختيار مواضيع الرقابة؛

← عند التخطيط لعملياتها الرقابية، وبرمجتها، وإنجازها، وإعداد تقاريرها، ومتابعتها؛

← عند تنظيم جهازها الرقابي وإدارته؛

← عند فرض عقوبات حين يكون تطبيق العقوبات جزءًا من صلاحية الأجهزة العليا للرقابة.

ولا ينبغي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، بأي شكل من الأشكال، أن تتدخَّل أو تعطي الانطباع بأنَّها تتدخَّل في إدارة الجهات الخاضعة لرقابتها. كما ينبغي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تضمن عدم قيام مُوظَّفيها بتكوين علاقات وثيقة مع الجهات الخاضعة للرقابة، لكي تبقى موضوعية أو تبدو موضوعية.

وبالرغم من أنَّ للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة حرِّيَّة التصرُّف التام في أداء المهام المنوطة بها، يجب عليها أن تتعاون مع الجهات الحكومية والعامَّة التي تسعى إلى إدخال تحسينات على استخدام الأموال العامَّة وإدارتها. ويتعيَّن على الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تستخدم معايير العمل والرقابة المناسبة، وأن تلتزم بقواعد السلوك المذكورة في الوثائق الرسمية لمنظمة الإنتوساي، والاتِّحاد الدولي للمُحاسبين، أو الهيئات الواضعة المعايير، المُعترف بها.

ويجب على الأجهزة العليا أن تقدِّم تقريرًا سنويًّا خاصًّا بالأنشطة التي تقوم بها إلى السلطة التشريعية ومُؤسَّسات أخرى في الدولة، بمقتضى الدستور أو القوانين الأساسية أو التشريعات، كما عليها أن تنشر التقرير للجمهور.

المبدأ الرابع: الوصول غير المُقيّد إلى المعلومات

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تتمتع بالسلطات الكافية للحصول، بشكل غير مُقيّد ومباشر وحرّ، وفي الوقت المناسب، على الوثائق والمعلومات اللازمة كإفّة، لأداء مهامّها القانونية على نحوٍ صحيح.

المبدأ الخامس: حقّ وواجب الأجهزة العليا للرقابة إعداد تقارير بشأن أعمالها

لا ينبغي تقييد حرّيّة الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في إعداد تقارير بشأن نتائج أعمالها الرقابية، بحيث ينبغي، بموجب القانون، أن ترفع تقريرًا بشأن نتائج رقابتها المالية، مرّة في كلّ سنة، على الأقلّ.

المبدأ السادس: حرّيّة تقرير محتوى تقارير الرقابة وتوقيتها ونشرها وتوزيعها

يجب أن تتمتع الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بحرّيّة تقرير محتوى ومضمون تقاريرها الرقابية، فضلًا عن حقّها في إبداء الملاحظات ورفع التوصيات في تقاريرها الرقابية، مع الأخذ في عين الاعتبار، كلّما كان مناسبًا، وجهة نظر الجهات المشمولة بالرقابة.

وتحدّد الهيئة التشريعية حدًّا أدنى للشروط المُتعلّقة بإعداد تقارير الرقابة المالية من قبل الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، كلّما كان مناسبًا، وتحدّد أيضًا مواضيع مُعيّنة يجب أن تخضع لرأي رقابة رسمية أو لشهادتها.

وتتمتع الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بحرّيّة تحديد الوقت المناسب لتقريرها ما لم يفرض القانون شروطًا معيّنة خاصة بإعداد تقارير الرقابة المالية.

ويجوز للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تلبي طلبات معيّنة لإجراء تحقيقات أو رقابة مالية من السلطة التشريعية كلّ، أو من إحدى لجانها، أو من الحكومة.

وتتمتع الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بحرّيّة نشر تقاريرها وتوزيعها بعد تقديمها وطرحها بصفة رسمية على السلطات المُختصّة، كما ينصّ على ذلك القانون.

المبدأ السابع: وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي ترفعها الأجهزة العليا للرقابة

تقدّم الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة تقاريرها إلى السلطة التشريعية أو إحدى لجانها أو إلى مجلس إدارة الجهة المشمولة بالرقابة، كلما كان مناسباً، للعرض ومتابعة توصيات محدّدة لاتخاذ الإجراءات التصحيحية.

لدى الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أنظمة داخلية للمتابعة خاصة بها للتأكد من أن الجهات المشمولة بالرقابة قد عالجت بطريقة صحيحة ملاحظاتها وتوصياتها بالإضافة إلى الملاحظات والتوصيات التي رفعتها السلطة التشريعية أو إحدى لجانها أو رفعتها لمجالس إدارة الجهات المشمولة بالرقابة، كلما كان مناسباً.

وترفع الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة تقارير متابعتها إلى السلطة التشريعية أو إحدى لجانها أو إلى مجلس إدارة الجهة المشمولة بالرقابة، كلما كان مناسباً، للنظر فيها، واتخاذ إجراءات بشأنها، حتى في الحالات التي يكون فيها للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة سلطة قانونية خاصة بها للمتابعة وفرض العقوبات.

المبدأ الثامن: الاستقلالية الذاتية المالية والإدارية وتوفّر الموارد البشرية والمادّية والنقدية المناسبة

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تتمتع بالموارد البشرية والمادّية والنقدية اللازمة والمعقولة، ولا ينبغي للسلطة التنفيذية التحكّم في طريقة الوصول إلى هذه الموارد أو توجيهها. وتقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة ميزانيتها، كما أنّها حرّة في تخصيص هذه الميزانية بما تراه مناسباً.

وتكون السلطة التشريعية أو إحدى لجانها مسؤولاً عن ضمان توفير الموارد اللازمة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة لكي تتمكن من القيام بالمهام المنوطة بها.

ويحقّ للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تلجأ مباشرة إلى السلطة التشريعية إذا كانت الموارد المتاحة غير كافية ولا تسمح لها بالقيام بالمهام المنوطة بها.

3. المبدأ 50: مبادئ ممارسة المهام القضائية من طرف الأجهزة العليا للرقابة (2019)

ينص المبدأ 50 INTOSAI P 50 لمنظمة الإنتوساي حول المهام القضائية للأجهزة العليا للرقابة - الذي يُعدّ مبدأً تأسيسيًا يهدف إلى استكمال المبادئ الأساسية الأخرى للإنتوساي - أنه يمكن للأجهزة ذات المهام القضائية مُعاقبة المُتصرِّفين العموميين بشكل مباشر عندما تكتشف ارتكابهم مُخالفاتٍ تستوجب إثارة مسؤوليتهم، أو عندما تُحال عليها قضايا في هذا الشأن من طرف جهات خارجية مُؤهَّلة. وباعتبار أنّ أخطاء التصرّف (أخطاء المُتصرِّفين العموميين) قد تقرن بمُخالفات للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، فإنّ الملاحظات المُضَمَّنة في تقارير الرقابة المالية أو رقابة الأداء أو رقابة الالتزام للأجهزة العليا للرقابة، والتي قد تُحال على القضاء المدني أو الجزائي، يمكن أن تكون كذلك، بحسب المبدأ 50 نفسه لمنظمة الإنتوساي، موضوع مُتابعت مناسبة، وبوتيرة أسرع، أمام الجهاز الأعلى للرقابة نفسه في إطار المهام القضائية المُسنَّدة إليه.

وتشير العديد من المعايير الرقابية الدولية للأجهزة العليا للرقابة إلى بعض خاصّيات الأجهزة العليا للرقابة ذات المهام القضائية على مستوى المبادئ التأسيسية للإنتوساي، أو في إطار الإنتوساي للتوجيهات والإصدارات المهنية المُنجز والمُطبَّق من طرف هذه المنظّمة. حيث يحدّد إعلان لهما دور الأجهزة العليا للرقابة في الكشف عن المسؤوليات الفردية، ويقضي بوجود أن تمكّن الرقابة اللاحقة من جبر الخسارة المُسجَّلة، وهو ما يندرج ضمن وظائف المهام القضائية للأجهزة العليا للرقابة. كما يشير إعلان مكسيكو حول استقلالية الأجهزة العليا للرقابة إلى إمكانية تطبيق عقوبات من طرف الجهاز الأعلى للرقابة، عندما تكون هذه السلطة جزءًا من المهام المُسنَّدة إليه، وهو ما كرّسه أيضًا المبدأ 12 «قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة». كذلك تضمّنت مُدونة الأخلاقيات المهنية ISSAI 130 قواعد خاصة بهذا الصنف من الأجهزة العليا للرقابة، تقرّ من خلالها الإنتوساي بضرورة مراعاة خاصّيات الأجهزة العليا للرقابة التي تتخذ شكل محاكم.

وبالاستناد إلى إطار التوجيهات المهنية للإنتوساي، لا سيّما المبدأ 50 المرتبط بشكل وثيق بإعلان لهما وإعلان مكسيكو ومعيّار الرقابة على القطاع العام ISSAI 100، فإنّ المهام القضائية للأجهزة العليا للرقابة تتمحور، بشكل عامّ، حول مراقبة شرعية الحسابات وأعمال التصرّف التي يقوم بها المُتصرِّفون العموميون والمسؤولون الآخرون عن التصرّف في الأموال العمومية والأموال تحت

تصرفها، وقد يسفر عن ممارسة هذه المهام القضائية إثارة المسؤولية الشخصية لهؤلاء المتصرفين ومعاقبتهم في حالة ارتكابهم مخالفات في التصرف بهذه الأموال وفي إنجاز العمليات المتعلقة بها، أو عندما تتسبب المخالفات المرتكبة في إلحاق الضرر بهيكل عمومي.

حيث تهدف المهام القضائية المُسندة إلى الأجهزة العليا للرقابة، بحسب المبدأ 50 لمنظمة الإنتوساي، إلى حماية حسن التصرف في الشأن العام، والحفاظ على مصالح الجهة موضوع الرقابة، وبالتالي مصالح السلطات العمومية والمواطن، وذلك من خلال الجبر الكلي أو الجزئي للضرر الذي قد يلحق هيكلاً عمومياً، وإثارة المسؤولية الشخصية والمالية أو التأديبية للأشخاص الذين ثبت ارتكابهم مخالفات موجبة للمسؤولية، وتتجلى قيمة الأحكام والقرارات القضائية التي تصدر عن الجهاز الأعلى للرقابة أساساً في طابعها الردعي والوقائي. وبالتالي، تتوفر الأجهزة العليا للرقابة ذات المهام القضائية على سلطات خاصة كفيلة بضمان حماية للأموال العمومية، وإرساء الشفافية والنزاهة في مجال التصرف العمومي.

وبفضل مهامه القضائية، يشارك الجهاز الأعلى للرقابة في إثارة مسؤولية المتصرفين العموميين عبر إصدار أحكام عليهم بأداء غرامة، أو بجبر الضرر المالي جزئياً أو كلياً، من ذمتهم المالية، وذلك بالمساهمة في إرجاع مبالغ النفقات غير الشرعية والمداخل الضائعة أو مبالغ العجز المُسجل في الصناديق والحسابات العمومية. كذلك من شأن الأحكام والقرارات القضائية التي يُصدرها الجهاز الأعلى للرقابة أن تؤثر على المسار المهني للموظف المُعاقب. وفي الشأن ذاته، يساهم نشر الأحكام والقرارات القضائية في الوقاية من ارتكاب المخالفات وفي إضفاء الوظيفة الاعتبارية على العقوبات الصادرة بشأنها، وكذلك في ثقة السلطات العمومية والمواطنين بثوقية النظام المالي العمومي وبنزاهة الموظفين والأعوان العموميين.

وبذلك، يساهم الجهاز الأعلى للرقابة، من خلال المهام القضائية التي يمارسها، في الاستجابة لانتظارات المواطنين في مجال المساءلة الشخصية للموظفين المُكلفين بالتصرف في الأموال العمومية.

ويقتضي المبدأ 50 المُتعلق بالأجهزة العليا للرقابة ذات الصبغة القضائية، على غرار ديوان المحاسبة في لبنان، أن يتمتع أعضاء الأجهزة القضائية بالاستقلالية القانونية الواضحة عن السلطات العمومية

التي يبتون في ملفاتها القضائية، وبخاصة من خلال وجود أحكام قانونية مُحدّدة تتعلّق بالقضاة أعضاء الأجهزة العليا للرقابة ذات الصبغة القضائية، وعلى وجه الخصوص تعيينهم وضمن استقلاليتهم وحياديتهم.

وينبغي أن تكون القواعد الوطنية المُنطبقة على القضاة الماليين مُتوافقة مع المعايير الدولية في هذا المجال؛ إذ ينص المبدأ 50 على أنه يتعيّن تمثُّع العضو أو أعضاء الأجهزة العليا للرقابة المتدخّلين في ممارسة المهامّ القضائية بضمانات قانونيّة مُحدّدة تضمن صراحة استقلاليتهم إزاء السلطات العمومية، وعلى أن تُحدّد مُقتضيات قانونية خاصة شروط تعيين القضاة أو الأشخاص الذين يتولّون التحزّي والتحقيق في القضايا المعروضة أمام الجهاز الأعلى للرقابة، من أجل ضمان استقلاليتهم، بخاصة من خلال النص على عدم قابليتهم للعزل والنقل، والتزامهم بواجب الحياد. وبصفة عامة، عندما تنص التشريعات الوطنية على قواعد للأخلاقيات تسري على القضاة الماليين، يجب أن تتلاءم هذه القواعد مع مُقتضيات مُدونة الأخلاقيات المهنيّة للإنتوساي 130. ISSAI ويشكّل هذا المبدأ التزامًا قد تترتّب عليه آثار في غاية الأهميّة، بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة التي تمارس المهامّ القضائية، وذلك بالنظر إلى مُتطلّبات القوانين المُطبّقة، والآثار المُحتَملة للمُقرّرات القضائية الصادرة عنها على الأشخاص المعنيين. لذلك، فإنّ من شأن الإخلال بضمانة استقلالية أعضاء الأجهزة العليا للرقابة إبطال وإلغاء المُقرّرات القضائية الصادرة عن هذه الأجهزة.

ثانيًا: في المسائل الخصوصية المتعلقة بمشروع قانون تنظيم ديوان المحاسبة

1. وفق المعايير الدولية، ما هي الاستقلالية المالية والإدارية والوظيفية التي يجدر أن يتمثّع بها ديوان المحاسبة؟

تنصّ المعايير الدولية لمنظمة الإنتوساي على ضرورة أن يتمثّع الجهاز الأعلى للرقابة، على غرار ديوان المحاسبة، بالاستقلالية التامة عن السلطات العمومية، حيث لا يمكن ضمان رقابة مُستقلّة على أعمال الحكومة إلّا إذا كان الديوان مُستقلًا عن الجهات الخاضعة لرقابته، أي أساسًا السلطة التنفيذية (والحكومة)، وأن يتمّ إرساء هذه الاستقلالية في التشريعات ليكون الديوان بمنأى عن التأثير الخارجي، لا سيّما تغبّر الحكومات وتغبّر التوجّهات السياسية بحسب المدة النيابية الانتخابية.

وتتمثل الاستقلالية المالية والإدارية والوظيفية للديوان، بحسب المعايير الدولية، في المُقتَضيات الموضوعية الآتية:

أ. ضرورة التنصيب صراحةً على استقلالية الديوان في الدستور اللبناني وفي القانون المُنظَّم للديوان لتحقيق مُتطلَّبات المبدأ الأوَّل من إعلان مكسيكو في وجود إطار دستوري ونظامي وقانوني مناسب وفعَّال، وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار تضمن استقلالية الديوان وتحدِّدها بالتفصيل: وتماشياً مع هذا المبدأ، فإنَّه من الضروري دَسْتَرَة إنشاء الديوان، ودَسْتَرَة مهامه ووظائفه واستقلاليته واستقلالية رئيسه وأعضائه، وإحالة التفاصيل على النصوص القانونية المُنظمة له، فضلاً عن تخصيص الفصل الأوَّل من القانون المُنظَّم للديوان لتأكيد استقلاليته التامة ووجود «محكمة عليا»، وفق مُتطلَّبات إعلان ليما، تضمن الحماية القانونية المناسبة ضدَّ كلِّ تدخُّل من شأنه أن يمسَّ باستقلالية الديوان وسلطاته الرقابية.

ومن المحاذير المهمة، المرتبطة بالممارسات التي تحدِّ من استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، ضرورة الحرص على ألا تتعارض نصوص قانونية أخرى (أعلى مرتبة أو بمرتبة قانون الديوان نفسها) مع استقلالية الديوان أو تحدِّ منها (كالتشريعات المُنظمة لممارسة السلطات الأخرى صلاحياتها، أو التشريعات المُنظمة للميزانية مثلاً)، وذلك عبر التنصيب صراحةً ضمن قانون الديوان على أنَّه، في صورة تعارض إجراءات أو مُقتَضيات قانونية مع قانون الديوان (بخصوص استقلاليته ومهامه وممارسته صلاحياته والإجراءات المُنتَظِقة عليها)، فإنَّ قانون الديوان هو المُنتَظِق. ومن شأن هذا التنصيب أن يُغني عن تنقيح قوانين أخرى قد تكون حالياً متعارضة مع استقلالية الديوان، ويغني كذلك عن تنازُع الاختصاص بخصوص مهامه وصلاحياته وعن الاجتهادات القانونية التي من الممكن توظيفها للحدِّ من استقلالية الديوان، أو التي تحول دون مُمارسته مهامه بشكل فعَّال.

ب. تحقيق المبدأ الثامن لإعلان مكسيكو والذي يتضمَّن متطلبات الاستقلالية الذاتية المالية والإدارية وتوفير الموارد البشرية والمادِّية والنقدية المناسبة لديوان المحاسبة: ويقتضي، على وجه الخصوص، تمثُّع الديوان بالموارد البشرية والمادِّية والنقدية اللازمة والمعقولة، وألا تتحكَّم السلطة التنفيذية في طريقة وصوله إلى هذه الموارد أو توجيهها، كأن تكون ميزانية الديوان مثلاً مُتفرَّعة عن ميزانية هيكل من هياكل السلطة التنفيذية (وزارة ما أو رئاسة

الحكومة أو ما شابهها)، أي ضرورة التنصيص في القانون المُنظَّم للديوان وفي القانون المُنظَّم للميزانية العامة للدولة على استقلالية ميزانية الديوان، وأن تكون له ميزانية مستقلة وغير مُتفرّعة عن ميزانية أيّ هيكل خاضع لسلطته الرقابية والقضائية، بشكل مباشر أو غير مباشر (غير مُرتبطة هيكلياً ووظيفياً بميزانية وزارة أخرى، أو رئاسة الوزراء، أو البرلمان أو غيره، بما يحدّ منها أو يفتح الباب للتقليص منها عبر تحويل أجزاء منها وفق ما يسمح به قانون الميزانية من تفريع أو تحويل للموارد)، وأن تكون هذه الميزانية خاصة ومُنفردة (إعلان ليما) وكافية لأداء مهامه الدستورية والقانونية، وأن يكون الديوان مُخوَّلاً قانوناً لإدارة ميزانيته، وله الحرّية التامة في تخصيصها بما يراه مناسباً في إطار مبادئ الشفافية والمسؤولية والمساءلة، كأن تنشر ميزانية الديوان للعموم، وتشر كذلك تقارير التصرف والرقابة على هذه الميزانية وفق القواعد القانونية المناسبة والضامنة استقلال الديوان.

كما ينبغي، لضمان الاستقلال الذاتي المالي والإداري لديوان المحاسبة، أن تكون السلطة التشريعية أو إحدى لجانها مسؤولة عن ضمان توفير الموارد اللازمة له لكي يتمكّن من القيام بالمهام المنوطة به، وهو ما يتطلّب بالضرورة أن يكون الديوان مُخوَّلاً قانوناً لمناقشة مشروع ميزانيته مباشرة مع البرلمان أو اللجنة البرلمانية المُكلّفة بالميزانية (إعلان ليما)، وأن يكون مُخوَّلاً كذلك طلب موارد إضافية، إذا كانت الموارد المُتاحة غير كافية ولا تسمح له بالقيام بالمهام المنوطة بعهدته وكلّما تطلب الأمر ذلك (كإضافة مهام جديدة بقوانين، أو مسائل طارئة بخصوص برنامجه الرقابي في أثناء تنفيذ الميزانية). فضلاً عن ذلك، وفي إطار مبادئ الشفافية والمسؤولية والمساءلة، ينبغي أن تكون الرقابة على تنفيذ الديوان لميزانيته مُبيّنة بالقانون، وألا تكون، بأيّ وجه، مدخلاً للتدخل في صلاحياته أو الحدّ منها ومن استقلاليتها.

ت. ضرورة ضمان تحقيق المبدأ الثاني من إعلان مكسيكو في الدستور وفي القانون المُنظَّم للديوان (وفي النظام الأساسي المُنظَّم لقضاة الديوان كلّما كان ذلك مُنطبقاً) بشأن استقلالية رئيس الديوان والأعضاء، بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم: ويكون هذا التكريس من خلال دسّرة استقلالية رئيس الديوان وأعضائه (إعلان ليما)، ومن خلال تنظيم التعيين والإقالة بإجراءات واضحة، على ألا يكون في هذه الإجراءات مساس بالاستقلالية، وأن يكون لرئيس الديوان مدّة نيابية مُحدّدة وكافية لا يمكن قطعها بالعزل أو الإقالة للتأثير عليه وعلى الديوان خلال أداء مهامه، وأن تكون لرئيس

الديوان وأعضائه حصانة قانونية ضدّ التتبعات في إطار أداء مهامهم العادية في الديوان. كما يجب حماية المسارات المهنية لأعضاء الديوان من التأثيرات الخارجية، لا سيّما الضغوطات التي يمكن أن تمارسها الهيئات الخاضعة لرقابتهم وسلطتهم القضائية، كُباشرة التتبعات التأديبية أو سلطة التفتيش أو الملاحظات والعقوبات ضدّهم على خلفية مباشرتهم مهامهم الرقابية والقضائية؛ كما ينبغي ألاّ يكونوا تابعين لتلك الهيئات في تعيينهم (مُناظرات الانتداب وشروط الاختيار والتعيين) أو مساراتهم المهنية أو ترقيتهم أو إقالتهم أو عزلهم أو تأجيرهم.

وبالنسبة إلى أعضاء الديوان من القضاة، ينبغي كذلك تكريس المبدأ الثاني من وثيقة المبدأ 50 INTOSAI P المتعلّق بالأجهزة العليا للرقابة ذات الصبغة القضائية، الذي يتطلّب تمثّل القضاة أعضاء الأجهزة القضائية بالاستقلالية القانونية الواضحة عن السلطات العمومية التي يبتّون في ملفّاتها القضائية، وبخاصّة وجود أحكام قانونية مُحدّدة تتعلّق بتعيينهم وضمن استقلاليتهم وحيادهم، وينبغي أن تكون القواعد الوطنية المنطبقة على القضاة الماليّين متوافقة مع المعايير الدولية في هذا المجال وأن تحدّد مُقتضيات قانونية خاصة (في قانون الديوان أو في النظام الأساسي لقضاته) شروط تعيين القضاة الذين يتولّون التحريّ والتحقيق في القضايا المعروضة على الديوان بما يضمن استقلاليتهم، وبخاصّة التنصيص في القانون على عدم قابليتهم لعزل والنقل والتزامهم بواجب الحياد. وعندما تكون لقضاة الديوان قواعد للأخلاقيات القضائية تسري عليهم (بشكل خاص أو ضمن النظام الوطني للقضاة بشكل عام)، فإنّه لا بدّ من أن تتلاءم مع مُقتضيات مُدونة الأخلاقيات المهنية للإنتوساي 130ISSAI .

ث. لتحقيق الاستقلالية الوظيفية لديوان المحاسبة، ينبغي تكريس جملة المُتطلّبات الواردة في المبادئ، الثالث والرابع والخامس والسادس والسابع، من إعلان مكسيكو في الدستور والقانون الناظم له، وفق ما يأتي:

1. التنصيص ضمن الدستور والقانون المُنظّم للديوان على صلاحيات واسعة وكافية، مع ضمان حرّية التصرّف التامّة عند أداء المهامّ، وعلى تمثّل الديوان بالسلطة الكافية لتحقيق أهدافه في النظر في استعمال الأموال والموارد العامة، بغضّ النظر عن الطبيعة القانونية للجهة المُنتفعة بهذه الموارد (أي أنّ المعيار هو المال العام وليس الطبيعة القانونية للمُتصرّف فيه، إن كان جهة عمومية أو خاصة أو ذات مساهمة عمومية) وفي

النظر في تحصيل الموارد من قبل الحكومة والجهات الحكومية، وفي الحسابات الحكومية وحسابات الجهات الحكومية من منظور المطابقة أو الامتثال للقوانين (قانونية هذه الحسابات ونظاميتها) والوقوف على جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير بشأنها (تقارير غلق الميزانية أو ختمها/ تقارير التصريح بالمطابقة/ المصادقة أو التصديق على الحسابات وفق ما هو مُنطبق بالنظام المالي الوطني) والنظر في العمليات الحكومية أو عمليات الجهات الحكومية من منظور عناصر الاقتصاد والكفاءة والفعالية (رقابة الأداء على تنفيذ البرامج والمشاريع والسياسات العمومية).

2. التنصيص ضمن قانون الديوان (وفي جميع الحالات الامتناع عن التنصيص على عكس ذلك) على استقلالية الديوان من أيّ توجيه أو تدخّل من السلطة التشريعية (في صورة ارتباطه بالبرلمان أو حتى في صورة عدم ارتباطه العضوي أو الوظيفي به) أو السلطة التنفيذية (في جميع الحالات)، وذلك عند تنظيم وإدارة جهازه الرقابي والقضائي، وفي اختيار مواضيع الرقابة، وعند التخطيط لعملياته الرقابية (الموضوع/ التوقيت/ مجال الرقابة...، وبرمجتها (تكون المصادقة على البرمجة من قبل تشكيلات الديوان، من دون تدخّل خارجي للمصادقة على البرنامج السنوي للعمليات الرقابية والقضائية)، وإنجازها (توقيت الإنجاز وكيفية الإنجاز يحددها الديوان من دون تدخّل من السلطة التشريعية أو التنفيذية)، وإعداد تقاريرها (مضمون التقرير وتوقيت نشره يحدده الديوان من دون تدخّل من السلطة التشريعية أو التنفيذية)، ومتابعتها (كيفية متابعة التوصيات يحددها الديوان من دون تدخّل من السلطتين التشريعية والتنفيذية اللتين قد تكون لديهما وسائلهما للمتابعة السياسية لتنفيذ الإجراءات التصحيحية التي أوصى بها الديوان، لكن من دون أن يمنع ذلك الديوان من متابعة توصياته بنفسه)، وفرض العقوبات على الجهات التي لا تنفذ الإجراءات التصحيحية (حسب النظام القانوني المُطبق، وعندما يكون تطبيق العقوبات جزءاً من صلاحية الجهاز).

3. التنصيص ضمن القانون المُنظّم للديوان على تمثّعه بالسلطات الكافية للوصول غير المُقيّد إلى المعلومات اللازمة لمُمارسة صلاحياته، وذلك للحصول بشكل غير مُقيّد ومباشر وحرّ، وفي الوقت المناسب، على الوثائق والمعلومات اللازمة كافة، لأداء مهامّه

القانونية على نحو صحيح. ويوصى كذلك بترتيب تبعات عن حجب معلومات عن الديوان أو تقييده للوصول إلى المعلومات، وأن تكون هذه الإجراءات ردعية ومن صلاحيات الديوان تطبيقها.

4. التنصيص ضمن القانون المُنظَّم للديوان على نشر تقارير نتائج أعماله الرقابية مع حرّية تحديد محتوى التقارير ومضمونها وتوقيت نشرها وتوزيعها، وألا يتم تقييدها بأيّ إجراء من السلطتين التشريعية والتنفيذية (حقّ الديوان في إبداء الملاحظات وتقديم التوصيات في تقاريره الرقابية، مع الأخذ بعين الاعتبار، كلما كان مناسباً، ردود الجهات المشمولة بالرقابة): ويُعدّ استثناءً لحرّية الديوان في تحديد الوقت المناسب لتقريره الشروط القانونية المتعلقة بإعداد تقارير الرقابة المالية، أي ختم الميزانية أو التصديق على الحسابات (حسب ما هو مُنطبق في النظام المالي الوطني). كما يُعدّ استثناءً لحرّية تحديد محتوى التقارير الإمكانية التي أجازها إعلان مكسبكو في طلب إجراء تحقيقات معيّنة أو رقابة مالية من السلطة التشريعية أو من الحكومة، على ألا تتجاوز نسبة معيّنة من البرمجة السنوية للديوان (حسب أفضل الممارسات)، باعتبار أنّ إغراق الجهاز الأعلى للرقابة بالطلبات، على جدّيتها وأهمّيتها لنظام المساءلة والحدّ من الإفلات من العقاب، يمكن أن يمسّ باستقلاليتها وأن يقيّد حرّيته في تحديد أعماله. كما يتوجّب التنصيص ضمن الدستور وضمن قانون الديوان على نشر التقارير (للجمهور) وتقديمها بشكل رسمي للسلطات المُختصة (حسب أفضل الممارسات، تُقدّم التقارير رسمياً إلى البرلمان وإلى رئيس الدولة وإلى رئيس الحكومة باعتبار مسؤوليتهم في اتّخاذ الإجراءات التصحيحية الواردة بها في شكل توصيات).

5. التنصيص ضمن القانون المُنظَّم للديوان على صلاحياته وسلطته القانونية في متابعة تقاريره والتأكّد من أنّ الجهات المشمولة بالرقابة قد عالجت بطريقة صحيحة ملاحظاته وتوصياته. وتكون متابعة التوصيات موضوع تقارير تُعرض على البرلمان وعلى سلطة الإشراف على الجهة المشمولة بالرقابة للنظر فيها، ويوصى في هذا الخصوص بإسناد صلاحيات فرض العقوبات للديوان بشأن عدم اتّخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة من الجهات الخاضعة لرقابته.

2. ما هي أهمّ النماذج المُعتمَدة في تكوين مجلس القضاء المالي لضمان استقلاليته؟

يوجد أنموذجان مُعتمَدان في تكوين مجلس القضاء المالي بصفته الهيكل المُخوّل له التصرّف في المسارات المهنية للقضاة الماليين:

- **النموذج الأوّل:** أن يكون مجلس القضاء المالي خاصّاً بمحكمة المحاسبات (أو الجهاز المُتعلّق بالقضاء المالي مهما كانت تسميته «الجهاز الأعلى للحسابات» أو «ديوان المحاسبة» أو غيرها من التسميات التي تشمل النظام القضائي المالي) ومنفصلاً عن بقية أصناف القضاء (القضاء العدلي والقضاء الإداري).

وهنا نستعرض مثالين رئيسيين يمثّلان هذا الأنموذج وهما: محكمة المحاسبات الفرنسية، والمجلس الأعلى للحسابات المغربي.

أ. مثال محكمة المحاسبات الفرنسية:

كيف يتكوّن المجلس الأعلى لمحكمة المحاسبات في فرنسا؟

تمّ إحداث المجلس الأعلى لمحكمة المحاسبات بمقتضى مجلة المحاكم المالية Code des juridictions financières، وتحديدًا العنوان الأوّل: المهامّ والتنظيم - العنوان الثاني: التنظيم - القسم الخامس: المجلس الأعلى لمحكمة المحاسبات (الفصل 112-8). كما عُدّل بالقانون عدد 769 للعام 2006 المؤرّخ في 1 جويلية / تمّوز 2006.

وتتضمّن تركيبة المجلس الأعلى لمحكمة المحاسبات الفرنسية:

- الرئيس الأوّل لمحكمة المحاسبات الذي يترأسه؛

- النائب العام لدى محكمة المحاسبات؛

- ثلاث شخصيات مُؤهَّلة في المجالات الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، لا يمارسون ولاية انتخابية، ويُعيَّنون لفترة غير قابلة للتجديد، مدَّتها ثلاث سنوات على التوالي، بأمر من رئيس الجمهورية ومن رئيس مجلس النُواب ومن رئيس مجلس الشيوخ؛

- أربعة قضاة، الأقدم في رتبة رئيس غرفة، باستثناء رؤساء الغرف الذين تمَّ استبقاؤهم في النشاط طبقاً للفصل 1 من القانون رقم 86-1304 المؤرَّخ في 23 ديسمبر / كانون الأوَّل 1986 المتعلِّق بتحديد سنِّ بعض المُوظَّفين المدنيِّين في الدولة، وطرق انتدابهم؛

- تسعة أعضاء مُنتخبين يمثِّلون قضاة محكمة المحاسبات، كبار المستشارين المُكلَّفين بمهامَّ استثنائية، والمقرَّرين الخارجيين، ويُنتخَب لكلِّ منهم مُعوض. وتبلغ مدَّة ولايتهم ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرَّة واحدة. وتُضَبَط شروط هذه الانتخابات بأمر.

ويُلاحظ أنَّ أغلبيَّة الأعضاء قضاة، وأنَّ نسبة الانتخاب تبلغ النصف في هذا المجلس الذي أُسِّدت إليه صلاحيات استشارية (يستشيره الرئيس الأوَّل) في جميع المسائل المتعلِّقة باختصاص محكمة المحاسبات وتنظيمها وعملها، وفي تعديلات الأحكام القانونية المُطبَّقة على القضاة، وكذلك في أيِّ مسائل أخلاقية أو إدارية عامة أو فردية لمُمارسة وظائف القضاة وكبار المستشارين المُكلَّفين بمهامَّ استثنائية، والمقرَّرين الخارجيين.

ويُبدى المجلس الرأى في التدابير الفردية المتعلِّقة بوضع قضاة محكمة المحاسبات وترقيتهم، باستثناء المُقتَرحات المتعلِّقة بتعيين رؤساء الغرف. كما يُبدى الرأى في مُقتَرحات التعيين في مناصب رئيس ونائب رئيس غرفة جهويَّة للمحاسبات، وكذلك في مُقتَرحات تعيين المستشارين الأوائل ورؤساء الأقسام في الغرف الجهويَّة بدرجة مستشار مُقرَّر أو مستشار رئيس.

وباستثناء المسائل التأديبية، يجتمع جميع أعضاء المجلس، بغضِّ النظر عن المستوى الهرمي للقضاة الذين يتمُّ النظر في ملقَّاتهم، على أن لا يحضر مُمثِّلو كبار المستشارين المُكلَّفين بمهامَّ استثنائية، والمقرَّرين الخارجيين عند اجتماع المجلس لإبداء الرأى المنصوص عليه في الفقرة السابقة.

وعندما تُثار حالة وضعية أحد أعضاء المجلس الأعلى المُنتخبين في أثناء النظر في مسألة مُدرجة في جدول الأعمال، لا يحضر الجلسة القاضي أو المستشار المُكَّلف بمهمة استثنائية أو المُقرَّر الخارجي المعني، ويحلُّ نائبه محلّه.

وتجدر الإشارة إلى أنّ النظام الأساسي لقضاة محكمة المحاسبات الفرنسية (الفصل 120-1) نصّ على أنّ لأعضاء محكمة المحاسبات صفة القضاة، وأنّهم غير قابلين للعزل والنقل.

ولئن لا يُعدّ المجلس الأعلى لمحكمة المحاسبات في فرنسا مثلاً يُحتذى به في استقلالية المجالس العليا للقضاء المالي، فإنّه من المهمّ استعراضه كمثال باعتبار أنّ تجربة الأجهزة العليا للرقابة في شكل محكمة للمحاسبات مُشتقّة أساساً من المثال الفرنسي.

وتستدعي تركيبة المجلس الأعلى لمحكمة المحاسبات الملاحظة أنّ أغلبية هذا المجلس من القضاة ونصفه مُنتخب، أي إنّ المعايير الدّنيا لتركيبه المجالس القضائيّة بحسب المعايير الدولية لاستقلال القضاء مُحترمة في هذا المجلس. غير أنّ تعيين أعضاء به من المجالات الخاضعة لرقابة المحاكم المالية من قبل مُمثلي السلطتين التنفيذية والتشريعية يُضعف من استقلاليته، وإن تمّ اشتراط هذه التعيينات من الشخصيات التي لا تمارس ولاية انتخابية (أي غير مُنتخبين في تمثيلات أخرى، كمجلس النّواب ومجلس الشيوخ والمجالس المحليّة وغيرها). واشتُرط كذلك عدم تجديد العضويّة وتحديدها بثلاث سنوات.

ب. مثال الجهاز الأعلى للحسابات بالمغرب:

اقتضت مُدونة المحاكم المالية بالمغرب، الصادرة بالقانون رقم 62.99 المُتعلّق بمُدونة المحاكم المالية والمُحيّين وفق آخر التعديلات (2022)، أنّ مجلس قضاء المحاكم المالية يتركّب على النّحو الآتي:

- الرئيس الأوّل لمجلس قضاء المحاكم المالية؛
- الوكيل العام للملك؛

- الكاتب العام للمجلس، الذي يتولّى مهامّ كتابة مجلس قضاء المحاكم المالية؛
- رئيس غرفة، ينتخبه رؤساء الغرف من بينهم؛
- رئيس مجلس جهوي، ينتخبه رؤساء المجالس الجهويّة من بينهم؛
- مُمثّلان اثنان عن القضاة الذين يزاولون عملهم بالمجلس، ينتخبهم هؤلاء القضاة من بينهم؛
- مُمثّلان اثنان عن القضاة الذين يزاولون عملهم بالمجالس الجهويّة، ينتخبهم هؤلاء القضاة من بينهم.

وتحدّد بمرسوم كيفة انتخاب مُمثّلي القضاة في مجلس قضاء المحاكم المالية. ولا يحقّ لأيّ عضو في هذا المجلس أن يحضر الجلسة المتعلقة بالقضايا الخاصة بوضعيته أو وضعية قاضٍ أعلى درجة منه».

ويلحظ هنا أيضاً أنّ غالبية قضاة المجلس ينتخبهم القضاة.

- **النموذج الثاني:** أن يكون مجلس القضاء المالي مُرتبّطاً بالمجلس الأعلى للقضاء، الذي يضمّ كذلك مجلس القضاء العدلي ومجلس القضاء الإداري، في إطار رؤية تتضمّن وحدة الضمانات لجميع مُكوّنات السلطة القضائية ووحدة الضمانات لجميع القضاة.

وهنا سوف نستعرض المثال المتعلّق بمحكمة المحاسبات التونسية: مجلس القضاء المالي كهيكل من هياكل المجلس الأعلى للقضاء المحدث بالقانون الأساسي عدد 34 المؤرّخ في 28 أفريل / نيسان 2016 والمتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء الذي وُضِعَ على ضوء دستور 2014 قبل إلغائه بالمرسوم عدد 11 للعام 2022 المؤرّخ في 12 فيفري / شباط 2022، والمتعلّق بإحداث المجلس الأعلى المؤقّت للقضاء.

ويعدّ مثال مجلس القضاء المالي، المُنصوي ضمن تركيبة المجلس الأعلى للقضاء مع مجلس القضاء العدلي ومجلس القضاء الإداري، نموذجاً لوحدة الضمانات للقضاة بجميع أصنافهم، وكذلك لاستقلالية المجلس الذي يُعدّ هيكلًا دستوريًا مُنتخبًا ومُستقلًا وفق المعايير الدولية لاستقلال القضاء، حيث نصّ الفصل الأوّل من القانون الأساسي عدد 34 للعام 2016 على أنّ:

«المجلس الأعلى للقضاء مؤسّسة دستورية ضامنة في نطاق صلاحياتها حسن سير القضاء واستقلالية السلطة القضائية طبق أحكام الدستور والمعاهدات الدولية المُصادق عليها.

يتمتع المجلس بالاستقلال الإداري والمالي والتسيير الذاتي، وله السلطة الترتيبية في مجال اختصاصه».

وفي هذا الإطار، فإنّ مجلس القضاء المالي هيكل من الهياكل الأربعة للمجلس الأعلى للقضاء (المكوّن كذلك من مجلس القضاء العدلي ومجلس القضاء الإداري والجلسة العامة التي تمثّل الهيكل الجامع للمجالس القضائية الثلاثة وفق مقتضيات الفصل 8 والفصل 9 من القانون).

تركيبة مجلس القضاء المالي:

يتكوّن مجلس القضاء المالي، وفق القسم الأوّل من القانون المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء (تركيبة المجالس القضائية)، وبخاصّة الفصل 12 منه من خمسة عشر عضوًا كما يأتي:

أربعة قضاة مُعيّنين بالصفة وهم:

- الرئيس الأوّل لمحكمة المحاسبات؛

- مندوب الحكومة العام؛

- وكيل رئيس محكمة المحاسبات؛

- رئيس غرفة، الأقدم في رتبة مستشار.

- ستّة قضاة مُنتخبين من نظرائهم في الرتبة كما يأتي: ثلاثة مستشارين، ثلاثة مستشارين مُساعدين.

- خمس شخصيات مُستقلّة من ذوي الاختصاص مُنتخبين من نظرائهم (محاميان اثنان، وخبيران محاسبان اثنان، ومُدّرّس باحث برتبة أستاذ تعليم عالٍ أو أستاذ محاضر مُختصّ في المالية العمومية والجبابة من غير المحامين).

وتتوافق تركيبة مجلس القضاء المالي ذات الأغلبية المُنتخبة (11 عضواً مُنتخباً من نظرائهم و4 مُعيّنين بالصفة) مع المعايير الدولية المتعلقة بالمجالس القضائية (أغلبية مُنتخبة، والانتخاب يتمّ من قبل النظراء، حتّى بالنسبة إلى المهن الأخرى).

وفي إطار وحدة الضمانات للقضاة التي أفزها الدستور التونسي للعام 2014، تتطابق صلاحيات المجالس القضائية الثلاثة (العدي والإداري والمالي)، وكذلك إجراءات وأطر البت في المسارات القضائية للقضاة من الأصناف الثلاثة ووظيفة التأديب للمجلس.

ففي صلاحيات مجلس القضاء المالي (القسم الثاني من قانون المجلس الأعلى للقضاء - صلاحيات المجالس القضائية الثلاثة)، نصّ القانون على أنّه يتداول في جميع المسائل الراجعة إليه بالنظر بمقتضى الدستور والقانون، وفي كلّ ما يخصّ سير العمل القضائي في نطاق اختصاصه (القضاء المالي أي محكمة المحاسبات بجميع هيئاتها)، كما يتولّى ضبط حاجياته في إطار إعداد مشروع ميزانية المجلس الأعلى للقضاء.

3. ما هي النماذج المُعتمّدة في تحديد صلاحيات مجلس القضاء المالي، وبخاصة بما يتّصل بضمانات استقلالية القضاة الماليين؟

هنا نتناول ما ذهب إليه القانون التونسي الذي حدّد صلاحيات مجلس القضاء المالي على النحو الآتي:

- بخصوص المسارات المهنية للقضاة الماليين:

يبتّ مجلس القضاء المالي قانوناً في تسميتهم وترقيتهم ونقلتهم، كما يبتّ في مطالب رفع الحصانة، ومطالب الاستقالة والإلحاق والإحالة على التقاعد المبكر والإحالة على عدم المباشرة وفق أحكام النظام الأساسي⁷ (تمت الإحالة على النظام الأساسي بوصفه نصاً قانونياً مُنفصلاً عن النصّ المُنظّم لمحكمة المحاسبات والنصّ المُنظّم للمجلس الأعلى للقضاء في النظام التونسي).

ويتمّ البتّ في تسمية القضاة وترقيتهم ونقلهم في إطار حركة قضائية سنوية (مرة واحدة في السنة في أجل أقصاه موفى جوبلية / تقوّر من كلّ سنة) مع إمكانية إجراء حركة استثنائية خلال السنة القضائية عند الاقتضاء. ويحدّد مجلس القضاء المالي (كبقية المجالس القضائية) احتياجات محكمة المحاسبات من القضاة والشغورات الحاصلة في الخطط والوظائف القضائية، وينظر في مطالب النقل والترقيات. كما يتولّى إعداد جدول سنوي للترقية وفقاً لأحكام النظام الأساسي، وترفع إليه مطالب الترقية والنقل والترشّح للخطط والوظائف القضائية، في أجل أقصاه شهر من تاريخ الإعلان عن قائمة الشغورات. ومن صلاحيات مجلس القضاء المالي، كذلك، البتّ في مطالب الاستقالة والإلحاق والإحالة على التقاعد المبكر.

وتضمّن قانون المجلس الأعلى للقضاء ضمانات لاستقلالية القضاة الماليين، لا سيّما مبدأ عدم نقلة القاضي من دون رضاه، ولو في إطار ترقية. وحدّد الاستثناء في مصلحة العمل بقرار مُعلّل من مجلس القضاء المالي، وفي حدود ثلاث سنوات. وتكون مصلحة العمل حسب الفصل 48 من القانون لضرورة تسديد شغورات في المحكمة، أو لتوفير الإطار القضائي بمناسبة إحداث دوائر جديدة أو لمجابهة ارتفاع بيّن في حجم العمل.

كما تضمّن قانون المجلس مبدأ عدم إمكانية عزل القاضي المالي من مُباشرة مهامّه إلا بموجب قرار مُعلّل من المجلس الأعلى للقضاء يتمّ نشره في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، ويضبط النظام الأساسي الحالات التي يمكن بمقتضاها إعفاء القاضي.

وخوّل القانون القضاة الماليين التظلم من قرارات مجلس القضاء المالي المتعلقة بمسارهم المهني أمام المجلس (وفق الصيغ والإجراءات المنصوص عليها في الفصل 55)، بالإضافة إلى

7. النظام الأساسي في المنظومة القانونية التونسية هو النصّ القانوني الذي يُحدّد واجبات القضاة وحقوقهم، وشروط ممارستهم مهامهم القضائية.

إمكانية الطعن في هذه القرارات قضائياً ابتدائياً أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية (الفصل 56)، واستئنافاً أمام المحكمة الإدارية العليا (الفصل 57). وبالتالي، فإنّ إخضاع قرارات مجلس القضاء المالي للرقابة القضائية لإيقاف تنفيذها وإلغائها بإجراءات خصوصية منصوص عليها في قانون المجلس الأعلى للقضاء يُعدّ ضماناً للقضاة الماليين.

- بخصوص التأديب:

ينظر المجلس المالي في تأديب القضاة الماليين، وله صلاحيات تقريرية في تحديد العقوبات وفق سلّم العقوبات المضبوط بالنظام الأساسي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ قانون المجلس الأعلى للقضاء أرسى نظام الفصل بين سلطة التعهّد (التفقد أو التفتيش) وسلطة البتّ في المادة التأديبية. لقد أرسى مؤسسة التفقدية العامة للشؤون القضائية (لم يتمّ إحداثها إلى غاية إلغاء القانون بالمرسوم عدد 11 للعام 2022 المتعلّق بالمجلس المؤقت للقضاء)، حيث نصّ على أنّ الشكايات والبلغات والإعلامات المتعلقة بالأفعال المنسوبة إلى أحد القضاة، والتي من شأنها أن تكون سبباً في تحريك المساءلة التأديبية توجّه إلى رئيس المجلس الذي يحيلها وجوباً، وعلى الفور، إلى التفقدية العامة للشؤون القضائية لإجراء الأبحاث اللازمة (ويمكن للمتفقد العام أن يتعهّد بها من تلقاء نفسه). وعند انتهاء الأبحاث، يتولّى المتفقد العام اتّخاذ قرار مُعلّل، إمّا بالحفظ أو بالإحالة.

وأقرّ القانون إجراءات كتابية، والإعلام في كلّ مراحل المسار التأديبي للقاضي المعني مع الإشعار بالبلوغ (مراسلة مضمونة الوصول)، كما أقرّ تعيين قاضٍ مُقرّر من بين أعضاء مجلس القضاء المالي من قبل رئيسه، يتولّى إجراء الأبحاث اللازمة، ويستدعي القاضي المعني، ويتلقى جوابه ومُؤيّداته ودفوعاته، كما يمكنه سماع كلّ من يرى فائدة في سماعه، ويحرّر تقريراً مُفصّلاً في أعماله يحيله إلى رئيس مجلس القضاء المالي المنتصب للتأديب، الذي يدعو إلى انعقاد جلسة. يستدعي المجلس القاضي المحال، ويدعوه إلى المثول أمامه. كما للقاضي المعنيّ الحقّ في الاطلاع على جميع أوراق الملفّ قبل موعد الجلسة، وتُسلمّ إليه نسخة منها بناءً على طلبه، ويمكنه طلب التأخير للاطلاع وإعداد وسائل الدفاع، وله الاستعانة بقاضٍ أو بمحامٍ (الحقّ في الدفاع مكفول).

وتصدر قرارات مجلس القضاء المالي في المادّة التأديبيّة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وتكون مُعلّلة؛ وفي صورة تساوي الأصوات يُرَجِّح صوت الرئيس؛ ويقرّر المجلس، في صورة ثبوت الخطأ الموجب للتأديب (سلطة تقريرية)، العقوبة المناسبة للأفعال المُرتكبة من بين سُلمّ العقوبات الوارد في النظام الأساسي. ويمكن الطعن في القرارات التأديبية طبق الصيغ والإجراءات والآجال نفسها الواردة في قانون المجلس الأعلى للقضاء (التظلم أمام المجلس القضائي، والطعن قضائياً ابتدائياً أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية واستئنافياً أمام المحكمة الإدارية العليا) من طرف من صدّر ضده القرار، أو المُتفقّد العام للشؤون القضائية.

وإذا كانت الأفعال المنسوبة إلى القاضي تشكّل جنحة مُخلّلة بالشرف أو جناية، فإنّ مجلس القضاء المالي يتخذ قراراً مُعلّلاً بإيقافه عن العمل، في انتظار البتّ في ما يُنسب إليه، ويحال الملفّ فوراً إلى النيابة العمومية لاتخاذ ما تراه صالحاً من إجراءات.

وعليه، يتبدّى أنّ لمجلس القضاء المالي صلاحيات شاملة وواسعة بشأن تحديد الحاجيات من القضاة ومساراتهم المهنيّة والتأديب، مع خضوع قراراته لمبدأ المواجهة والإعلام والدفاع والطعن فيها، إدارياً وقضائياً؛ وتكون قراراته مُعلّلة وجوباً في مجال التأديب وفي مجال النقلة لمصلحة العمل.

4. ما هي المهامّ التي يجدر أن تُناط وفق الممارسات الفضلى برئيس الجهاز الأعلى للرقابة، والتي تراعي التوازن الضروري بين فعالية الجهاز وسرعة قراراته والاستقلالية الداخلية للقضاة الماليين والحوُول دون نشوء هرميّة تؤثر في استقلاليّتهم «الداخلية»؟

تنقسم مهامّ رئيس محكمة المحاسبات (الجهاز الأعلى للرقابة ذو الطبيعة والوظائف القضائية) إلى مجالين اثنين حسب التجارب المقارنة:

المجال الأوّل: مهامّه كرئيس لمجلس القضاء المالي (بالصفة أو بالانتخاب حسب النظام الوطني المُعتد) والتي تمّ بيانها في تقديم ضمن نماذج المجالس القضائية للقضاء المالي.

المجال الثاني: مهامه كرئيس للمحكمة والتي نبينها في ما يأتي:

تشمل مهام رئيس محكمة المحاسبات مهام تنظيمية تتعلق بالتصرف في الشؤون الإدارية والمالية للمحكمة (يساعده فيها عادةً كاتب عام - أمين سرّ - حسب التجارب المقارنة)، بالإضافة إلى مهام تشمل مهامً وصلاحيات المحكمة، ومنها الرقابي والقضائي:

- المهام المتعلقة بالأعمال الرقابية:

يتراأس رئيس المحكمة الهيكل المُكَلَّف بالمُصادقة على البرمجة السنوية والمُصادقة على التقرير (المُسمى تقريباً في التجارب المقارنة كافةً لجنة التقرير والبرمجة)، ويدعو إلى جلسات هذا الهيكل ويعرض عليه البرنامج السنوي لأعمال المحكمة للمُصادقة قبل إحالتها على الجلسة العامة (الجمعية العامة). وكذلك بالنسبة إلى التقرير السنوي والتقارير الخصوصية، فهو يعرضها على لجنة التقرير للنظر فيها والمُصادقة قبل إحالتها على الجلسة العامة للمُصادقة. كما يتراأس رئيس المحكمة الجلسة العامة، وهي الهيئة الأعلى في المحكمة وذات صلاحيات تقريرية في مجال التنظيم والميزانية والبرمجة والمصادقة على التقارير، ويمكنه أن يحيل عليها كلّ مسألة يرى فيها فائدة للنظر فيها (كالمُخطّط الإستراتيجي، وبرامج التعاون، ومشاريع القوانين، ومشاريع أدلة الإجراءات).

- المهام المتعلقة بالأعمال القضائية:

حسب النظام المُعتَمَد، يتولّى رئيس المحكمة توزيع الملقّات القضائية على الدوائر ويحيلها عليها وفق اختصاص هذه الدوائر الموضوع مُسَبَّحًا، كما يتولّى إحالة الشكايات والإحالات في مادّة الزجر المالي على الدائرة المُختَصّة للنظر فيها (وُحْتَسَب الأجل منذ الإحالة) وكذلك يمكن للرئيس (أو النائب العام حسب النظام القانوني المُعتَمَد) تعهيد القضاء العدلي بالملقّات ذات الطابع الجزائي. وفي بعض الأنظمة، يبلغ رئيس محكمة المحاسبات الأحكام للمتقاضين (الإمضاء والنسخ الأصلية والإعلام بالأحكام)، ويتراأس الهيئة التعقيببة الأعلى درجة في التقاضي لدى محكمة المحاسبات، والتي تُعدّ الطور الأخير في التقاضي لتصبح الأحكام باتّة بعدها.

المهامّ التنظيمية: تعنى بالتصرّف في الشؤون الداخلية للمحكمة، وتتعلّق أساسًا بالتسيير الإداري والمالي للمحكمة.

وللحوؤل دون نشوء هرمية في مهامّ رئيس محكمة المحاسبات، يقع توزيع المهامّ بينه وبين الكاتب العام (أمين السر) إن كان ذلك مُنطبقًا (التصرّف الإداري: التنظيم الداخلي للمصالح والإدارات/ العطل/ الميزانية/ الأجور/ ... والمجالات القضائية المتعلقة بتبليغ الأحكام القضائية بعد صدورها بوصفها مسألة إدارية)، وبينه وبين رؤساء الهيئات القضائية المنتصبة في ما يتعلّق بالمهامّ القضائية (تبليغ دعوات الجلسات الحكمية، وتبليغ تقارير التحقيق وقبول تقارير المحامين، والإعلام بالنيابة وغيرها)، وبينه وبين النائب العام في المهامّ القضائية (إحالة الملفّات الجزائية على محاكم الحقّ العام/ قبول الشكايات في مادّة الزجر المالي/ قبول التبليغ عن المخالفات والإخلالات من المبلّغين عن الفساد ومن الإدارات والأشخاص...). ويتمّ التنصيب على توزيع المهامّ المذكورة في القانون المُنظّم للمحكمة، وكذلك في أدلّة الإجراءات المُعتمدة على نصّ القانون.

5. هل يجدر اعتماد ضمانات الاستقلالية نفسها الخاصة بالمسارات المهنية للقضاة الماليين بالنسبة إلى القضاة الإداريين والعدليين؟ ما هي أفضل طرق تعيين القاضي المالي (مباراة مفتوحة)؟ هل ينطبق مبدأ عدم نقل القاضي على القاضي المالي أيضًا؟

أهمّية وحدة الضمانات للقضاة في تحقيق استقلال القضاء:

أرست المعايير الدولية لاستقلال القضاء المبادئ الأساسية لاستقلال القضاة. وما يؤخذ من هذه الأحكام أنّ المعايير الدولية أسست قاعدة مبدئية مفادها أن يتمتّع القضاة كآفة، بجميع أصنافهم، بضمانات الاستقلالية نفسها، ولهم الحقوق والواجبات نفسها من دون أيّ تمييز بينهم، باعتبار أنّ صفة القاضي في هذه المبادئ الأساسية كانت جامعة للأصناف كآفة من دون تمييز أو تفریق.

وبقراءة متكاملة للمعاهدات والمواثيق الدولية المتعلقة باستقلال القضاء، فإنّ التوجّه نحو وحدة ضمانات الاستقلالية المكفولة للقضاة في الأنظمة الوطنية، في خصوص حقوقهم وواجباتهم والنظام التأديبي الخاضعين له، هو التوجّه الأجدى والمكثّر لاستقلاليتهم، من دون أن يمنع ذلك من إقرار الخصوصية التي يتميّز بها كلّ صنف من الأصناف في مُمارسة الوظائف.

ويمكن إقرار وحدة الضمانات من خلال تصوّر متكامل للسلطة القضائية عبر أفرادها ببابٍ للسلطة القضائية في الدستور، وكذلك عبر إقرار مُؤسّسة مُستقلّة وجامعة تشرف على القضاء بأصنافه كافة، وهي مُؤسّسة المجلس الأعلى للقضاء، من دون أن يمنع ذلك من احترام خصوصية كلّ قضاء بتخصيصه بهيكل فرعي يعمل داخل إطار الوحدة، كما يقوم على وحدة الضوابط الدستورية لوظيفة القاضي والشروط العامة لممارسة مهنة القضاء (الكفاءة/النزاهة/الحياد/المساءلة) لأصناف القضاء كافة، من دون أن يمنع ذلك من احترام خصوصية المسارات المهنية للقضاة داخل كلّ صنف قضائي. وفي ضمان وحدة القضاء مع المحافظة على خصوصية كلّ صنف منه تكريس نظام قانوني للقضاء يؤسّس لسلطة قضائية قويّة ومُوخّدة وقادرة على إقامة العدل، وإنفاذ القانون على الكافّة، والقيام بدورها داخل النظام الديمقراطي.

ولعلّ هذا التوجّه يجد مُبرراته أيضًا في مضامين النظام الأساسي نفسه (النص القانوني المُنظّم لحقوق القضاة وواجباته) والذي ينظّم في القسم الأكبر منه حقوق القضاة (ضمانات، وحصانة، وظروف عمل، وأجر، وتغطية اجتماعية، ومساواة في المسار الوظيفي، وحقّ في التكوين المُستوي...) وكذلك واجباتهم (الحياد والكفاءة والنزاهة، وتجنّب تضارب المصالح، وعدم مُمارسة أيّ نشاط سياسي، وعدم مُمارسة أيّ نشاط بمقابل، والتصريح بالمكاسب، وواجب تحسين القدرات والمهارات المهنية...) ومساراتهم المهنية التي تُعدّ في كلّ ما يهّم النقلة، والإلحاق، والإحالة على عدم المباشرة، والعزل، والعتل، والتقاعد، مُشتركة بين جميع القضاة بأصنافهم كافة، بما يجعل من غير المُجدي تنظيم هذه المسائل المتطابقة في ثلاثة أنظمة أساسية مختلفة تشبّهت القوانين وتعارض مع الذوق القانوني السليم، من دون أن ينفي ذلك تضمّن النظام الأساسي للقضاة أقسامًا خاصة بكلّ صنف قضائي لتنظيم كلّ ما يهّم المسائل التي يتفرّد بها كلّ صنف، بخاصّة في ما يهّم المسارات المهنية للقضاة بخصوص التكوين، والتسمية، والترتب، والتدرُّج، والترقية والتقييم.

وفي جميع الحالات، ولتكريس استقلالية تامّة للقضاة الماليين بما يضمن أداءهم لمهامهم في الرقابة على شرعية أعمال الحكومة وحسن التصرف في المال العام، فإنّه من الضروري منحهم الضمانات نفسها كبقية القضاة من الصنفين العدلي والإداري (سواء أكان ذلك في نصّ جامع ومُوخّد أم في قانون تنظيم محكمة المحاسبات) وبخاصّة:

- ضمانات الاستقلالية (عدم النقلة من دون رضاهم، وعدم العزل إلا في إطار إجراءات قانونية شفافة تضمن الحق في الدفاع)، والحصانة، والحماية الجزائية، وضرورة تطوير ظروف العمل؛ بالإضافة إلى الأجر، والتغطية الاجتماعية، والمساواة في المسار الوظيفي، والحق في التكوين المستمر، وحرية التعبير، والحق في التنظيم ضمن جمعيات مهنية؛

- وحدة الضمانات في ما يتعلّق بالمسار المهني للقاضي المالي والتي تشمل مراحل ذلك المسار كافة من تعيين، وتسمية، وتكوين أساسي وتكميلي، وتقييم، ونقل، وإحالة على عدم المباشرة، وعزل، وتفقد، وتأديب، وعطل وتقاعد؛

- الحدّ من تدخّل السلطة التنفيذية في المسار المهني للقضاة الماليين في ما يتعلّق بمرحليّ التعيين والتكوين عبر وضع تصوّر لمسار التعيين والتكوين يتضمّن جملةً من المحاذير والضمانات التي تحدّد من تدخّل السلطة التنفيذية، وتعزّز دور المجلس الأعلى للقضاء كمؤسسة مستقلة ضامنة لحسن سير القضاء واحترام استقلاله في هاتين المرحلتين الأساسيتين والمفصليتين والمُحدّدتين لكامل مسيرة القاضي المالي؛

- العمل على التنصيص على الضمانات كافة، التي من شأنها أن تكفل تكويناً أساسياً ومُتواصلاً للقضاة الماليين يعزّز قدراتهم المهنية، ويضمن لهم التخصّص والاستقلالية والحياد والنزاهة كأهمّ مَقوّم من مَقوّمات المحاكمة العادلة؛

- تفعيل ضمانات استقلالية القاضي المالي في مواجهة السلطة التنفيذية والتشريعية، وكذلك في مواجهة جميع الضغوطات الأخرى التي يمكن أن تُمارس عليهم من أيّ جهة كانت، بما في ذلك المجلس الأعلى للقضاء والتفقدية العامة للشؤون القضائية وبقية القضاة أنفسهم، وذلك بتعزيز ضمانات الاستقلالية منذ تعيين القاضي إلى حين مغادرته القضاء والخروج إلى التقاعد في كامل مراحل مساره المهني؛ وتشمل هذه الضمانات:

- اختيار القضاة الذين يجب أن يكونوا أفراداً مشهوداً لهم بالنزاهة والمقدرة
- أن يكونوا حاصلين على مؤهلات مناسبة، وأن يكفل للقضاة برنامج تكوين أساسي يشكّل حماية لهم من التوظيف القضائي لدوافع غير مناسبة؛

• ضمان الممارسة القضائية حتى سن التقاعد في مأمّن من تدخّل السلطة التنفيذية، أو أي سلطة أخرى، سواء بأسلوب خيارى أو تعسّفي، بتفعيل مبدأ عدم قابليّة القاضي للعزل وتدقيق مفهوم العزل وتمتع القاضي بالحصانة؛

• التنصيص على الحقّ في مُمارَسة النشاط الجمعيّاتي وحرّيّة التعبير والاجتماع والتنقّل؛

• الأمان المالي، بمعنى الحقّ في الراتب والمعاش الذي يقوّه القانون، والذي لا يخضع لأيّ تدخّل تعسّفي من قبل السلطة التنفيذية بأسلوب من شأنه التأثير في الاستقلال القضائي؛

• وضع سلّم موضوعي للتدرّج الوظيفي ولترقيات، حتى لا يستعمل المسار المهني للقاضي للضغط عليه أو التأثير في أحكامه؛

• التنصيص على واجب عدم مُمارَسة أي نشاط سياسي، وعدم الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وتجنّب حالات التنافي بين صفة القاضي والترشّح لنيابة انتخابية سياسية؛

• وضع سلّم تقييم مُتكامل لأداء القاضي يعتمد على معايير مُعلّنة وموضوعة مُسبقاً وقابلة للقياس، لضمان المساواة بين جميع القضاة وتجنّب استعمال آليّة التقييم للضغط على القاضي أو التدخّل في عمله؛

• تفعيل المُساءلة والمُحاسبة في صورة الإخلال بمبدأ الاستقلالية.

وحسب التجارب المقارنة، تبقى أفضل الطرق المُعتَمدة لتعيين القضاة الماليّين (وكذلك القضاة من الأصناف الأخرى) المناظرة أو المباراة المفتوحة من الاختصاصات المراد الحصول عليها في الصنف القضائي. ولئن اعتمدت بعض الأنظمة لمحاكم المحاسبات - فضلاً عن المناظرة المفتوحة - مناظرة مُوجّهة لأصناف بعينهم من الإطارات الإدارية المُختصّة (كأعوان وزارة المالية بأقدميّة معيّنة أو مُراقبين بأقدميّة معيّنة)، فإنّ هذا التعيين لا يقطع موضوعيّاً مع عقلية المُوظّفين التابعين لمرؤوسيّهم، ويصعب معها (بشكل خاصّ بأقدميّة معيّنة في النظام الإداري الرئاسي والهرمي) التأسيس لاستقلالية القاضي المالي. كما أنّ مباراة التعيين المُوجّهة لإطارات الإدارة لا تضمن تحفيز هؤلاء القضاة.

6. ما هي الممارسات الفضلى بشأن النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة؟ هل يُعيّن أعضاؤها من فئة القضاة الماليين نفسها أو من فئة مختلفة؟ وأي الصلاحيات يجدر منحها إياها؟

تضمّن المبدأ 50 لمنظمة الإنتوساي «مبادئ ممارسة المهام القضائية من طرف الأجهزة العليا للرقابة»، وبخاصة الفقرة 2.2 منه، القائمة بالمهام القضائية في الجهاز الأعلى للرقابة، حيث تقتضي ممارسة المهام القضائية مجموعة من الوظائف الأساسية تتمثل في ما يأتي:

- المحققون:

يتعلّق الأمر بأعضاء الجهاز الأعلى للرقابة (بما في ذلك الوكيل العام، عند الاقتضاء) الذين يُكلّفون بإنجاز التحريات (اكتشاف وتحليل الأفعال التي قد تشكل مخالفات) إلى غاية تحرير التقارير التي قد تُسفر عن فتح تتبّعات قضائية. واعتبارًا لذلك، يجب عدم مشاركة هؤلاء المحققين في إصدار المقررات القضائية.

- «القاضي المالي» أو «العضو في هيئة قضائية»:

هم أعضاء الجهاز الأعلى للرقابة المؤهلون لإصدار المقررات القضائية، سواء في المرحلة الابتدائية أو في حالة الطعن. ويحدّد التشريع الوطني نظامهم الأساسي، لا سيّما شروط استقلاليتهم وضماناتها.

- الوكيل العام أو مساعد الوكيل العام عندما ينص القانون على ذلك:

تتكوّن النيابة العامة من عضو أو أكثر، وتتمثّل مهمتها في الدفاع وحماية المصلحة العامة والتطبيق السليم للقانون. وتوضّع هذه المؤسسة لدى الجهاز الأعلى للرقابة المُسندة إليه مهام قضائية، أو على صعيد فروعها القضائية. ويمكن أن تُسند إليها سلطة إجراء التحريات والأبحاث التمهيدية. ويتمتع ممثّل النيابة العامة بالاستقلالية في علاقته بهيئات الحكم، كما لا يشارك في إصدار المقررات القضائية، بل يتدخّل فقط في مرحلة المتابعة، ولاحقًا من أجل عرض رأيه بشأن المقرّر القضائي المراد إصداره.

وتُعَدُّ النيابة العمومية لمحكمة المحاسبات (وكيل الدولة العام أو النائب العام، فقد تختلف التسميات حسب النظام القضائي الوطني) حسب التجارب المقارنة، الجهة المسؤولة عن التتبعات أمام المحكمة، والحرص على سلامة الإجراءات ومشروعيتها، وضمان الحق في الدفاع للمتقاضين أمام المحكمة. كما تحدّث التوازن مع الجهة الحكيمية (الدائرة أو الهيئة الحكيمية) بتقديمها ملاحظات كتابية طيلة مسار التقاضي (تقرير ختم التحقيق - ملقّات القضية - التقرير من أجل إصدار حكم ابتدائي أو استئنافي أو تعقيبي حسب أطوار التقاضي التي يفرضها القانون الوطني).

وتتباين التجارب بشأن النيابة العامة لدى محكمة المحاسبات:

فثمة تجارب تُعَدُّ التعيينات والتسميات فيها جزءًا من المسار الوظيفي للقضاة الماليين (ترشّحات لخطط قضائية تعرض مثلها، كما في حال رئيس دائرة والوكيل العام، بحيث تعادل رتبتهما وصلاحيتهما تلك الخاصة برئيس المحكمة أو تقاريرها لتحقيق التوازن). وهذه هي التجربة المُعتمَدة في فرنسا والمغرب والجزائر وتونس والسنغال، وفي أغلب الدول ذات الأجهزة العليا للرقابة وفق النظام القضائي.

في المقابل، ثمة تجارب أخرى تُعَدُّ النيابة العمومية فيها جهازًا يتمّ التعيين فيه حصريًا بالإلحاق (المسقط) من بين القضاة العدليين أو الإداريين (الكونغو الديمقراطية مثلًا، والكاميرون، والنيجر، ودول أفريقية أخرى)، وهي تجارب تستند في الواقع إلى كون «دائرة أو غرفة المحاسبات» La chambre des comptes شكّلت (ولا تزال إلى اليوم بالنسبة إلى الكاميرون وسواها، في حين أُفِرّت حديثًا محكمة محاسبات مُستقلّة عن القضاء العدلي في كلّ من الكونغو الديمقراطية والنيجر) جزءًا من المحكمة العليا La cour suprême (إلى جانب القضاء الإداري الذي يمثّل دائرة من دوائر المحكمة العليا أيضًا). وتعود هذه الوضعية، في التجارب المذكورة، إلى النظام القضائي الوطني الذي يضمّ تاريخيًا القضاء المالي والقضاء الإداري كدوائر مُتخصّصة ضمن المحكمة العليا، وباعتبار صعوبة تطبيق معايير الاستقلالية لمنظمة الإنتوساي من قبل هذه الدوائر، بخاصة المتطلبات التنظيمية منها (تعيين الرئيس والأعضاء - الميزانية - نشر التقرير وسواها)، فقد شرعت هذه الدول، بدعم من الإنتوساي، في تأسيس محاكم محاسبات مُستقلّة عن المحكمة العليا، ولم يبقَ منها سوى القليل كجزء من المحكمة العليا. وهذه هي التجارب الوحيدة التي بقي فيها أعضاء النيابة العمومية قضاةً عدليين أو مُلحقين من القضاء الإداري، ولم تُنبت هذه التجربة نجاعتها

من حيث عدد الإحالات ونسبة التتبعات والحدّ من الإفلات من العقاب ومكافحة الفساد، بل كان أغلبها تعيينات في شكل مكافآت نهاية الخدمة أو ترقية مُستخفّة للقاضي العدلي أو الإداري، من دون برنامج أو اندماج في القضاء المالي وفي وظيفته في النظام الديمقراطي.

وبالتالي، فإنّ التوصية تتّجه نحو اعتبار النيابة العمومية لدى محكمة المحاسبات جزءاً لا يتجزأ منها. وباعتبار أنّنا أسّسنا لوحدة الضمانات للقضاة كافّة، ولتمتّع القضاة الماليين بضمانات الاستقلالية كغيرهم من القضاة العدليين والإداريين، يكون من الأجدى تسمية أعضاء النيابة العمومية لدى محكمة المحاسبات من القضاة الماليين، للاستفادة من الخبرات التي سيتولّون تحصيلها طيلة مسارهم المهني قبل البلوغ إلى هذه الخطة وتوظيفها في نجاعة التتبعات وإحكام استعمال الإجراءات نحو المُساءلة والمحاسبة.

ومن الحريّ أيضاً أن تُسند إلى النيابة العمومية لدى محكمة المحاسبات:

- صلاحية إثارة التتبعات من دون أن تكون مُقيّدة بإثارتها من قبل طرف ثالث (كالرئيس المباشر للعون الإداري أو الوزير أو أعضاء البرلمان)؛

- صلاحية التحقيق في الشكايات المعروضة عليها والتبليغ عن الفساد (في صورة العكس تكون مُجرّد صندوق بريد يتقبّل الشكايات من خارج المحكمة وليس لها أيّ سلطة للتحقّق من مضمونها، وتحيلها إلى الدوائر التي قد تقرّر برمجة مهقات ميدانية حول الموضوع، أو ترى أن لديها أولويات أخرى فلا يحقّق فيها أحد)؛

- صلاحية السهر على سلامة الإجراءات القانونية أمام المحكمة في المجال الرقابي (إبداء رأيها في التقارير قبل المُصادقة عليها، ويُعدّ ذلك أيضاً حلقة من حلقات الجودة لتقارير المحكمة)، وفي المجال القضائي (إبداء ملاحظاتها في كلّ مراحل التقاضي من تقرير القاضي المُقرّر إلى تقرير التحقيق إذا ما كان التحقيق مُنفصلاً عن النيابة، إلى التقرير من أجل إصدار حكم المعروف على الهيئة الحكيمة، كما يجب أن يكون حضور النيابة العمومية للجلسة الحكيمة شرطاً شكلياً لصحّتها).

7. ما هي الممارسات الفضلى في كيفية وضع التقرير السنوي لديوان المحاسبة (تشاركية، كيفية إقراره، تمكين القضاة من إبداء التعليقات عليه...)?

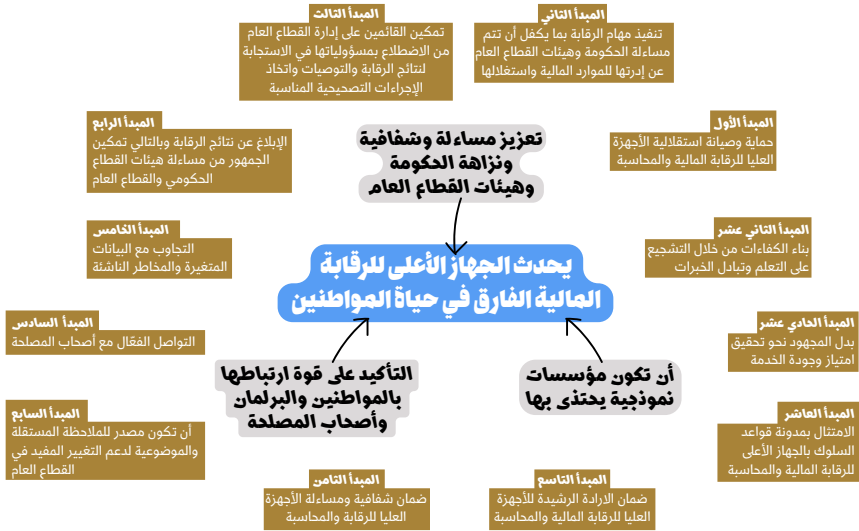
تضمّن إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية INTOSAI P 10، ضمن مبادئه، حقّ وواجب إعداد التقارير بشأن أعمال الأجهزة العليا للرقابة، بالإضافة إلى حرّية تقرير محتوى تقارير الرقابة وتوقيتها ونشرها وتوزيعها. وباعتبار أنّ إطار التوجيهات والإصدارات المهنية لمنظمة الإنتوساي قد تضمّن، في عديد من المواضيع، متطلّبات وتوجيهات حول إعداد التقارير ونشرها ومتابعتها، تقدّم في ما يأتي أهمّ المتطلّبات التي وردت في المبدأ INTOSAI P 12: «قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - إحدث الفارق في حياة المواطنين» وبكلّ من المعيار الدولي ISSAI 100: «المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام»⁸ والمعيار الدولي ISSAI 300: «مبادئ رقابة الأداء»⁹.

ويعتبر المبدأ 12 الإعلان عن نتائج الرقابة (إعداد التقرير ونشره) مرحلة جوهرية في مسار المساءلة. فما إن يتمّ الإعلان عن نتائج الرقابة التي يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة، حتّى يكون المواطن مخوّلاً مساءلة المسؤولين عن الموارد العامة. وبهذه الطريقة تعمل الأجهزة العليا للرقابة على الارتقاء بكفاءة ومساءلة وفعالية وشفافية الإدارة الحكومية (وفق قرار الجمعية العامة للأمم المتّحدة رقم 209A/66). وبالتالي، فإنّ من شأن الجهاز الرقابي الذي يتّصف بالاستقلالية والفعالية والمصادقية أن يكون أحد المكوّنات الضرورية في أيّ نظام ديمقراطي، حيث تشكّل المساءلة والشفافية والنزاهة أجزاء لا غنى عنها في أيّة ديمقراطية مستقرّة.

8. تمّ إقرار المعيار الدولي 100 من قبل منظمة الإنتوساي عام 2001 كمبادئ أساسية في التدقيق الحكومي (هو الوثيقة المرجعية لمعايير الرقابة كافة، ويكتسي علوية تاريخية، وكذلك من حيث شموليته كلّ المجالات المرتبطة بالرقابة على القطاع العام، مهما كان صنفها: رقابة الالتزام أو المطابقة ورقابة الأداء والرقابة المالية)، ثمّ تمّت مراجعته وإعادة تسميته إلى المبادئ الأساسية لتدقيق القطاع العام عام 2013. ومع إنشاء إطار عمل الإنتوساي للإصدارات المهنية، أُجريت تغييرات تحريرية عليه في العام 2019.

9. أقرّ المعيار الدولي 300 من قبل منظمة الإنتوساي عام 2001 كمعايير رقابة حكومية ومعايير ذات دلالة أخلاقية، ثمّ أعيدت صياغة محتواه والمصادفة عليه كمبادئ أساسية لرقابة الأداء عام 2013. ومع إنشاء إطار عمل الإنتوساي للإصدارات المهنية، أُجريت عليه تغييرات تحريرية في العام 2019.

الرسم البياني عدد 2: المبادئ الإثنا عشر لقيمة الأجهزة العليا للرقابة ومنافعها، وإحداث الفارق في حياة المواطن



المصدر: المبدأ 12 INTOSAI P 12 - منظمة الإنتوساي

وبالاستناد إلى المبدأ الرابع من INTOSAI P 12، ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة التبليغ عن نتائج الرقابة، وبالتالي تمكين الجمهور من مساءلة هيئات القطاع الحكومي والقطاع العام؛ حيث ينبغي للأجهزة العليا للرقابة تقديم تقرير موضوعي يتسم بالبساطة والوضوح، وذلك باستخدام لغة يفهمها جميع أصحاب المصلحة. كذلك، على الأجهزة العليا للرقابة أن تنشر تقاريرها علنية، وفي توقيتات محدّدة، وأنّ تُسَرِّل على أصحاب المصلحة الاطّلاع على تقاريرها باستخدام أدوات التواصل المناسبة.

وقد وردت المُتطلّبات المفصّلة عن إعداد التقارير وصياغتها ونشرها ومتابعتها في المعيار ISSAI 100؛ بحيث اقتضت الفقرة 51 منه، المتعلّقة بإعداد التقرير والمتابعة، وجوب إعداد تقرير يستند إلى الاستنتاجات التي توصل إليها المُدقّقون، باعتبار أنّ عمليّة الرقابة تطوي على إعداد تقرير،

لإطلاع أصحاب المصلحة والمسؤولين عن الحوكمة والجمهور على نتائج الرقابة. كما يهدف إعداد التقرير إلى تسهيل المتابعة والإجراءات التصحيحية، وقد يشمل ذلك، بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة، كدواوين المحاسبة ذات السلطة القضائية، إصدار تقارير أو قرارات قضائية ملزمة قانونًا للجهات الخاضعة للرقابة.

ومن مقتضيات صياغة التقارير أن تكون سهلة الفهم، وخالية من الغموض أو الإبهام، وشاملة؛ كما يجب أن تكون موضوعية وعادلة، وألا تتضمن سوى المعلومات التي تؤيدها أدلة رقابة كافية ومناسبة، وأن تضمن وضع النتائج في إطارها وسياقها الصحيح. ويعتمد شكل التقرير ومضمونه على طبيعة الرقابة والمستخدمين المستهدفين، والمعايير المعمول بها، والمُتطلّبات القانونية. ويمكن أن يحدّد تفويض الجهاز الأعلى للرقابة والقوانين أو الأنظمة الأخرى المعنيتة تصميم التقارير أو صياغتها.

الرسم البياني عدد 3: مُتطلّبات مضمون التقرير حسب طبيعة الرقابة

يعتبر تقرير الرقابة عن رأي حول ما إذا كانت معلومات موضوع الرقابة خالية من جميع الجوانب ذات الأهمية النسبية من البيانات الخاطئة و/أو ما إذا كان الموضوع ملتزمًا من جميع الجوانب ذات الأهمية النسبية بالمعايير للقررة.	مهمات التصديق
يجب أن يذكر التقرير أهداف الرقابة ويبيّن كيف تم تناولها ويتضمن النتائج والاستنتاجات حول موضوع الرقابة وقد يتضمن التوصيات كذلك. كما يمكن أن تعطي معلومات إضافية عن المعايير والنهجية ومصادر البيانات. ويجب أن يشرح تقرير الرقابة كيفية استخدام الأدلة التي تم الحصول عليها وسبب الاستنتاج الذي تم التوصل إليه.	المهمات المباشرة (أو ما ينسقى بمهمات الرقابة الميدانية)
عند استخدام رأي الرقابة لبيان مستوى التأكيد، يجب أن يكون الرأي بصيغة موحدة. وقد يكون الرأي غير متحفظ (عند الحصول على تأكيد محدود أو معقول) أو معتدل (متحفظ في ما عدا / مخالف / عدم إبداء الرأي).	الرأي

وبالنظر في مُتطلّبات إعداد تقارير رقابة الأداء كأمودج عن التقارير التي يعدها الجهاز الأعلى للرقابة، فإنّ المعيار 300 ISSAI يقدّم تفاصيل عمليّة ومهمّة بخصوص مضمون التقرير وتوزيعه.

بالنسبة إلى مضمون التقرير، تقتضي مُتطلّبات المعيار الدولي تقديم تقارير رقابة شاملة، ومُقيّعة، وفي الوقت المناسب، وسهلة القراءة ومتوازنة. ولكي يكون التقرير شاملًا، يجب أن يتضمّن جميع المعلومات اللازمة لتناول موضوع الرقابة وأسئلتها، وأن يكون مُفضّلًا بالقدر الكافي لتقديم فهم لموضوع الرقابة والنتائج والاستنتاجات. ولكي يكون التقرير مُقيّعًا، لا بدّ من أن يكون مُنظّمًا تنظيماً

منطقيًا وأن يعرض علاقة واضحة بين هدف الرقابة ومعاييرها ونتائجها واستنتاجاتها وتوصياتها، كما يجب أن يتناول جميع الحجج المعنوية. وفي رقابة الأداء، يبلغ المُدقِّقون نتائجهم بشأن مدى الاقتصاد والكفاءة في الحصول على الموارد واستخدامها ومدى فاعلية تحقيق الأهداف. وقد تتباين التقارير تباينًا كبيرًا في نطاقها وطبيعتها، كتحقيق مدى سلامة استخدام الموارد مثلًا، والتعليق على تأثير السياسات والبرامج والتوصية بتغييرات تهدف إلى تحقيق التحسينات.

ويجب أن يوضح التقرير سبب وكيفية إعاقة المشكلات المشار إليها نتائج الأداء، وذلك لتشجيع الهيئة الخاضعة للرقابة أو مستخدم التقرير على اتِّخاذ الإجراء التصحيحي. ويجب، عند اللزوم، أن يتضمن توصيات لتحسين الأداء. كذلك، يجب أن يكون التقرير واضحًا ومُقتَضًى بالقدر الذي يسمح به موضوع الرقابة، وأن يُصاغ بلغة بعيدة عن الغموض. كما ينبغي، بوجه عام، أن يكون بناءً وأن يساهم في تحسين المعرفة ويبرز أية تحسينات ضرورية.

أما بخصوص توزيع التقرير، فقد اقتضى المعيار ISSAI 300 نشر التقارير على نطاق واسع، ووفقًا لتفويض الجهاز الأعلى للرقابة. وباعتبار أنه يمكن لتوزيع تقارير الرقابة، على نطاق واسع، أن يعزِّز مصداقية مهمة الرقابة، فقد اقتضى المعيار توزيع التقارير على الهيئات الخاضعة للرقابة والهيئة التنفيذية و/أو الهيئة التشريعية، وأن تُتاح، كلما كان ذلك مُناسبًا، للجمهور بصورة مباشرة ومن خلال وسائل الإعلام، وأن تُتاح لأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين.

أما على مستوى إقرار التقرير بالجهاز الأعلى للرقابة (ديوان المحاسبة)، فإنّه ينبغي لإجراءات إعداده وإقراره والمُصادقة عليه أن تكون مُبيَّنة في قانون تنظيم الديوان. وحسب معايير منظمة الإنتوساي، وكذلك أفضل الممارسات الرقابية بالأجهزة العليا، تخضع عملية الرقابة للمبادئ التالية، منها التنظيمية (أو العامة) والخصوصية (أو المُتعلِّقة بعملية الرقابة نفسها):

الرسم البياني عدد 4: المجالات المشمولة بمبادئ تدقيق القطاع العام

المبادئ العامة

إدارة فريق التدقيق ومهاراته	رقابة الجودة	التقدير المهني والعناية الواجبة والشك	الأخلاقيات المهنية والاستقلالية
التواصل	التوثيق	الأهمية النسبية	مخاطر التدقيق

المبادئ المتعلقة بعملية التدقيق

إعداد التقرير والمتابعة	تنفيذ التدقيق	تخطيط التدقيق
<ul style="list-style-type: none"> إعداد التقارير بناءً على الاستنتاجات المستخلصة متابعة الموضوعات المبلغ عنها حسب الاقتضاء 	<ul style="list-style-type: none"> تنفيذ إجراءات التدقيق المخططة للحصول على أدلة التدقيق تقييم أدلة التدقيق واستخلاص النتائج 	<ul style="list-style-type: none"> تحديد شروط التدقيق الحصول على الفهم إجراء تقييم المخاطرة أو تحليل للمشكلة تحديد مخاطر الاحتيال وضع خطة للتدقيق

المصدر: المعيار الدولي لمنظمة الإنتوساي 100 ISSAI

ويتمّ القيام بجميع مراحل التدقيق، من تخطيط وتنفيذ وإعداد للتقرير ومتابعة من قبل المُدقِّقين المُكلِّفين بالمهمة الرقابية، ضمن مقارنة تشاؤكية، وبإشراف الهيكل المُخوَّل لها قانوناً للإشراف على العملية الرقابية، والتي تتمثّل حسب التجارب المقارنة للأجهزة المُنظمة في شكل محكمة للمحاسبات (ذات طبيعة وتركيبية قضائية) في:

- التخطيط الإستراتيجي للمحكمة: خطة رقابية متعدّدة السنوات (حسب أفضل الممارسات لثلاث سنوات، ويتمّ تحيينها حسب الأولويّات في المواضيع المهمة، والتي تستدعي رقابة، وتكون ذات أهميّة ونفع للعموم)؛ تقترح الغرف المُختصّة المواضيع الرقابية لئُحال على لجنة التقرير والبرمجة (أو الهيكل المُخوَّل له النظر في اقتراحات البرمجة)، وتصادق عليها الجلسة العامة للمحكمة (الهيكل التقريري المُخوَّل له اتّخاذ القرارات المُلزِمة للمحكمة).

- التخطيط العمليّاتي / التشغيلي للمحكمة: برنامج رقابي سنوي يتضمّن مهمّات الرقابة والأعمال القضائية، تعدّه الغرف المُختصّة على ضوء ما صادقت عليه الجلسة العامة من برنامج ثلاثي أو اقتراح التعديل فيه بالصيغ والإجراءات نفسها، وإحالة المُقترح على لجنة التقرير والبرمجة للنظر فيها، والتي تحيلها بدورها على الجلسة العامة للمُصادقة وإقرار التنفيذ.

- يتمّ الإشراف على المهمة الرقابية من قِبَل رئيس المهمة (أو رئيس الفريق الرقابي) الذي يتولّى إعداد مُسوّدة التقرير بناءً على نتائج الرقابة التي توصل إليها الفريق الرقابي، وإحالتها على الغرفة المُختصّة (ينظر في مشروع التقرير وإجابات الجهة محلّ الرقابة رئيس الغرفة وأعضائها في اجتماع الغرفة بحضور النيابة العمومية التي تُبدي ملاحظات كتابية)، والمُصادقة على التقرير والتعديلات.

- يحيل رئيس الغرفة التقرير بعد المُصادقة عليه في اجتماع الغرفة، والأخذ بعين الاعتبار إجابات الجهة محلّ الرقابة وملاحظات النيابة العمومية على لجنة التقرير والبرمجة التي تضمّ الرئيس الأوّل، وكلّ رؤساء الغرف، والمُقرّر العام (بعدّ التقرير السنوي العام بناءً على التقارير التي تصادق عليها لجنة التقرير والبرمجة)، والكاتب العام - أمين السرّ - (مُقرّر الجلسات حول التقرير)، ويُعيّن مُقرّر من غرفة أخرى لإبداء ملاحظاته الكتابية حول التقرير (رقابة جودة)، وتحضر النيابة العمومية الجلسة حول التقرير وتبدي ملاحظاتها إن كانت لديها ملاحظات إضافية. وبعد مصادقة لجنة التقرير والبرمجة على التقرير، يتمّ تجويد صياغته (الصياغة وليس المحتوى) من قبل المُقرّر العام، وإحالاته على الجلسة العامة للمُصادقة، وبُصوّت على إقرار التقرير أو تعديله. ويمكن لكلّ عضو في الجلسة العامة إبداء ملاحظات كتابية أو شفاهية بشكل تشاركي وعلني وشفاف.

- ويعود التقرير، بعد الجلسة العامة، إلى الفريق الرقابي ليعدّله على ضوء ملاحظات الجلسة العامة وقرار المُصادقة، ثمّ يُحال في نسخة نهائية على المُقرّر العام لإضافته إلى التقرير السنوي العام للمحكمة، وذلك للنشر.

8. وفق النظام اللبناني، تتكوّن غرف ديوان المحاسبة من قضاة، على أن يساعدهم المُراقبون ومُدقّقو الحسابات في مُمارسة الأشكال المختلفة من الرقابة على الحسابات والمُوظّفين. يعبر المُراقبون ومُدقّقو الحسابات عن توجُّسهم من التهميش والنقص في الشفافية. ما هي أهمّ الممارسات الفضلى لتأمين بيئة دامجّة مؤسّساتيًّا؟

تتمثل أفضل الممارسات في مجال تأمين بيئة دامجة مؤسسيًا للمراقبين ومُدققي الحسابات في:

- وضوح المهام، بحيث تكون مهامهم ووظائفهم واضحة في القانون، وفي الإجراءات المُنظمة عمل المحكمة، وفي أدلة الإجراءات، وأن يكون لهم نظام أساسي أو فصول في قانون المحكمة تبيّن حقوقهم وواجباتهم، وتضمن استقلاليتهم وتطورهم المهني. فمأسسة موقعهم في المحكمة مسألة على غاية من الأهمية في الاندماج؛

- إشراكهم في وضع التصورات للمحكمة وعملها: كمشاركتهم في وضع المُخطّط الإستراتيجي، وخطة العمل مُتوسطة المدى، والخطة التشغيلية للمهام، وفي أعمال اللجان وفرق العمل المُبنية عن المُخطّط الإستراتيجي (تدعيم الاستقلالية / جودة الأعمال / متابعة التوصيات/ نظام المعلومات / الأتصال والتواصل مع أصحاب المصلحة وسواها)؛

- إدماجهم ضمن مدونة السلوك لآنها تنطبق عليهم أيضًا، والمعيار الدولي ISSAI 130 يوفّر الأرضية اللازمة لذلك؛ ومن شأن إدماجهم في مُدونة السلوك أن يعزّز شعورهم بالانتماء والاندماج المؤسسي؛

- إدماجهم في برامج تطوير الكفاءات والمهارات لتمكينهم من تطوير مهاراتهم والتقدّم في السّلم المهني، وكذلك التخصّص كلّما كان ذلك ممكنًا (تخصّص في مواضيع رقابية معيّنة وفي مجالات جديدة تمكّن من تحفيزهم)؛

ويوفّر كلّ من المعيار الدولي ISSAI 150 «كفاءة مراجع الحسابات» الإطار المبدئي لتوفير مُمارسات الموارد البشرية المناسبة، وتوفير مسارات للتطوير المهني الذي يمكن أن نستعين به في مراحل لاحقة من هذا العمل. كما يوفّر دليل الإنتوساي 1950 «إرشادات وضع أطر الكفاءة لمُدققي الحسابات» (الذي وُضع تطبيقًا للمعيار 150) الإطار العملي لإعداد إطارٍ للكفاءة خاص بالجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وأمثلة تفصيلية (الملاحق).

9. يطغى نظام الرقابة المُسبقة على المعاملات الإدارية على عمل ديوان المحاسبة. وهذا ما دفع بعددٍ من الخبراء إلى إسداء نصائح بوجوب التخلي عن هذا النظام والتركيز على الرقابة اللاحقة. ولكن من جهة أخرى، تبقى الرقابة المُسبقة الأكثر فاعلية في درء إبرام عقود وصفقات مُجحفة بحق الدولة. ما هي أهم نصائحكم في هذا الخصوص؟ وعلامٌ يجب أن تشمل الرقابة المُسبقة في رأيكم؟

بالرجوع إلى المبدأ الثالث من إعلان مكسيكو، يُعدّ من المُتطلّبات الضرورية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة عدم قيامها برقابة سياسة الجهات الحكومية، واقتصارها فقط على رقابة تنفيذ السياسات، ما عدا في الحالات التي يطلب منها القانون فعل ذلك. كذلك، وضمن المُتطلّبات المهمة، لا ينبغي للأجهزة العليا للرقابة، بأي شكل من الأشكال، أن تتدخّل أو تعطي الانطباع بأنّها تتدخّل في إدارة الجهات الخاضعة لرقابتها. ومن حيث الممارسة، يُعدّ إبداء الرأي حول سياسة الجهات الحكومية وتصرفها، بصفة قبلية أو مُتزامنة (الرقابة المُسبقة والمُتزامنة)، تدخُّلاً في قرارات هذه الجهات حسب إطار معايير الإنتوساي، والاستثناء الوحيد الذي أفزّه الإطار هو القانون، أي مُتطلّبات قانونية تفرض على الجهاز ذلك (أي أنّه غير مُطابق لمعايير الاستقلالية، ولكن يمكن القيام به فقط حينما يفرض القانون ذلك).

فإن سنحت لنا الفرصة للتفكير، فهل نتّجه نحو إقرار شرط مكروه في القانون؟ قليلة جدًّا هي الأجهزة العليا للرقابة التي تبدي رأيها بشكل مُسبق في السياسات الحكومية، لأنّ ذلك يمنعها ببساطة من رفضها أو التعليق على مشروعيتها لاحقًا. ولكن إن لم يكن ثمة وسيلة أخرى لإخضاع ذلك المجال للرقابة، يمكن استتناؤه قانونًا، على أن تتوفّر المحاذير اللازمة للقيام به وفق مُتطلّبات الشرعية والالتزام، وأن يتمّ التنصيص صراحةً في القانون على أنّ ذلك لا يمنع الجهاز لاحقًا من الرقابة على هذا المجال.

10. وفق القانون اللبناني، يحقّ لمجلس الوزراء أن يتخطّى رفض ديوان المحاسبة إعطاء الموافقة المُسبقّة لإبرام معاملة معيّنة. تكمن مخاطر هذا النظام في إخضاع قرار الديوان لرقابة سياسية. ما هي نصائحكم في هذا الخصوص؟

هل يجدر التفكير في منح هذه الصلاحية إلى مرجع بديل يكون مُخوِّلاً إعادة النظر في حجب الموافقة؟ وفي هذه الحالة، ما هو المرجع الأنسب؟ من داخل ديوان المحاسبة (غرفة أخرى أو الغرف المجتمعة أو القضاء الإداري)؟

ما هي الممارسات الفضلى بشأن تكليف ديوان المحاسبة إبداء الرأي في مسائل مالية بناءً على طلب إدارات عامة؟

يُعَدّ هذا المثال الدليل الأكبر على ما ورد من تخوّفات في الإجابة عن السؤال السابق من المساس باستقلالية الجهاز الأعلى حيث لا يكتفي القانون بإدخاله في إبداء الرأي في السياسات الحكومية، بل يضع أيضاً رقابة حكومية على الرأي الذي يبديه.

وعمومًا، ورد في مُتطلّبات إعلان ليما مبدأ جوهرى يحمي استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وذلك عبر إجراء حمائيّ هو الآتي:

«ينبغي بالخصوص أن توجد محكمة عليا تضمن الحماية القانونية المناسبة ضدّ كلّ تدخّل من شأنه أن يمسّ باستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وسلطاته الرقابية».

وهذا المُتطلّب هو مُتطلّب عام للأجهزة كافّة، بغضّ النظر عن طبيعتها القضائية أو غير القضائية. فإن أخذنا بعين الاعتبار طبيعة ديوان المحاسبة القضائية، تكون هذه الحماية القانونية مُخوّلة من قبل الديوان نفسه باعتباره محكمة. فإن لم يتمّ تنفيذ الموافقة المُسبقّة التي منحها الديوان، يمكن للإدارة المعنّية التظلم أمامه (والمحاذير في هذا التظلم أنّ الديوان يصبح نفسه طرفاً في المعاملة التي تمّ رفضها، ويصبح هو من أقرّها في مواجهة السلطة الراضة قراره)، أو الطعن لدى

المحكمة الإدارية في عدم تنفيذ الإدارة / الحكومة قرار الديوان في قبول المعاملة (هذا المقترح يحمي الديوان من إعطاء الانطباع في أنه يتدخل في المعاملات الإدارية ولكنه يُضعف استقلاله وموقعه في حال رفض القرار الإداري قرار الديوان بقبول المعاملة).

وفي جميع الحالات، يُسند اختصاص إعادة النظر إلى القضاء المالي أو إلى القضاء الإداري، من دون سواهما.

1.1. ما هي الممارسات الفضلى في مجال موجب الموظف العام إعلام الديوان في حال حصول أي مخالفة مالية داخل إدارته؟ هل يجدر أن يعلم الديوان مباشرة؟ أو رئيسه التسلسلي؟

في الممارسات الفضلى، يمكن للجهاز تقبل الشكايات مباشرة والتعهد بها من دون تسلسل هرمي. وقد وضعت بعض الأجهزة رابطاً على موقع الإنترنت للتبليغ عن الفساد، فضلاً عن قبول الشكايات في مكتب الضبط والنظر فيها. كذلك، يمكن للموقف الإداري أو الهيئة المسؤولة عن مكافحة الفساد (حسب النظام القانوني الوطني) إحالة الشكايات التي تصل إليها إلى الجهاز للنظر فيها.

1.2. ما هي الممارسات الفضلى لاعتماد ضمانات المحاكمة العادلة في ديوان المحاسبة؟

نص المبدأ 50، مبادئ ممارسة المهام القضائية من طرف الأجهزة العليا للرقابة، على أنه يجب على الجهاز الأعلى للرقابة الحرص على ضمان محاكمة عادلة للأشخاص الخاضعين لمهامه القضائية طبقاً للإجراءات القانونية. ويقتضي المبدأ أن يتوفر لكل مسؤول، قانوناً، الحق، عند البت في مسؤوليته، في محاكمة علنية أمام محكمة مستقلة ومحيدة.

وفي هذا الإطار، تضمن المبدأ، على وجه الخصوص، التزامات مترتبة عن ممارسة الجهاز الأعلى للرقابة مهامه القضائية، والتي من شأن عدم التقيد بها إبطال المقررات القضائية الصادرة عنه، حيث يتمتع كل شخص خاضع لقضاء الجهاز الأعلى للرقابة بجملة من الحقوق وبخاصة:

← إخباره بشكل سريع ومفصل حول طبيعة المؤاخذات المسجلة بحقه؛

← منحه الوقت الكافي والوسائل الضرورية لإعداد دفاعه، لا سيّما الحقّ في الاطلاع على جميع الوثائق والمعلومات المُودّعة من الأطراف المعنيّة والمعروضة على المحكمة؛

← الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحامٍ من اختياره طبقاً للقانون؛

← التأكّد من أنّ العقوبات الصادرة في حقّه تستند إلى أدلّة كافية؛

← وجوب تعليل المُقرّر القضائي الصادر في حقّه. ويجب أن يكون هذا التعليل جليّاً، طبقاً لمبدأ الشفافية في العدالة، بما يتيح مُمارسة طرق الطعن بشأنه.

وتتناول في ما يلي تفصيل المبادئ الأساسية المرتبطة بالمحاكمة العادلة أمام القضاء المالي، من خلال قراءة مُترابطة بين مبدأ منظمّة الإنتوساي المُختصّة في مجال الأجهزة العليا للرقابة، وكذلك المبادئ الدولية في مجال المحاكمات وإجراءاتها، لا سيّما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وسواها.

أ. الحقّ في الدفاع أمام القضاء المالي:

لمبدأ الحقّ في الدّفاع تطبيقات عدّة، يمكن ذكر أهمّها في ما يأتي: (المادّة 14-3 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية). ومنها:

- تمكين المُدعى عليه من الردّ على عريضة الدعوى أو الطعن المُوجّه ضده، وذلك بإتاحة إمكانية دفع الدعوى أو الطعن دفاعاً عن حقوقه أو مصالحه؛

- تمكين الأطراف من الردّ على التقارير والوثائق الإجرائية المظروفة بملفّ القضية، سواء في طور التحقيق، أو في طور المرافعة؛

- تمكين الأطراف من الإدلاء بوسائل الإثبات الداعمة لادّعاءاتهم أو لدفعاتهم؛

- ضرب آجال معيّنة، يحددها المشرع أو القاضي، لممارسة الحقّ في الدفاع؛

- تمكين المتقاضين من طرق قضائية للطعن في الأحكام القضائية؛

- تمكين المتقاضي من الاستعانة بمحامٍ، وإن لزم الأمر تمتيعه بمنظومة الإعانة القضائية وفقاً لشروط مضبوطة سلفاً.

- تمكين المتقاضي من أجل كافي للاستعداد لجلسة المرافعة، وذلك لإعداد وسائل دفاعه.

وتحوصل المادّة 14 (3) من العهد الدولي لحقوق المدنيين والسياسية للعام 1966 هذا الحقّ من خلال التنصيص على أنّه «لكلّ مُتَّهَم بجريمة أن يتمتّع أثناء النظر في قضيّته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا الآتية: أن يُعطى من الوقت والتسهيلات ما يكفي لإعداد دفاعه وللاتّصال بمحامٍ يختاره بنفسه».

ب. مبدأ المواجهة أمام القضاء المالي:

يُعَدّ مبدأ المواجهة من المبادئ العامة للقانون التي تتوقّف عليها كلّ محاكمة عادلة، في كلّ النزاعات القضائية، مهما كانت طبيعتها. ويمكن تعريف مبدأ المواجهة بأنّه يقوم على تمكين كلّ طرف في الخصومة القضائية من الاطلاع على جميع وثائق الملفّ التي أدلى بها خصمه، بحيث لا يمكن للمحكمة أن تؤسّس حكمها أو قرارها على هذه الوثائق ما لم تُمكن الطرف الآخر من الاطلاع عليها، كما من الردّ عنها. ويُعَدّ مبدأ المواجهة امتداداً لمبدأ الحقّ في الدفاع، وهو ينسحب على كلّ من الأطراف، وعلى القاضي.

كذلك، يُعَدّ مبدأ المواجهة ضرورياً بالنسبة إلى كلّ طرف من أطراف الخصومة القضائية أمام القضاء المالي، ليكون على بينة ممّا ينسبه إليه الطرف المقابل، حتّى يتمكّن من ممارسة حقّه في الدفاع عن نفسه. لذلك، غالباً ما ترتّب التشريعات الإجرائية عن مخالفة هذا المبدأ بطلان الإجراءات، كما

تتطلب من المشرع وضع آليات إجرائية تمكن المتقاضى من الاطلاع على وثائق الملف، لكن من دون توقف على تفعيل المتقاضى لهذا الحق من عدم ذلك، إذ تكمن العبرة في تمكين المتقاضى من أن يواجه الطرف المقابل.

كما يتطلب مبدأ المواجهة بين الأطراف أن يمارس هذا الحق في حدود آجال معقولة، يعود تحديدها إما إلى المشرع، أو إلى القاضي المتعهد أو إلى القاضي المقرر، بحسب الحالة، وفق ما يقدره من أجل معقول ضروري لممارسة حق الطرف المقابل في الاطلاع على الوثيقة الإجرائية والرد عليها. ولا يقتصر مبدأ المواجهة على الأطراف الأصلية، بل يمتد إلى الأطراف بالانضمام.

ولا يقتصر الالتزام بالمواجهة على الأطراف فقط، بل إنه يمتد إلى القاضي المتعهد، وذلك على مستويات عدة يمكن أن نذكر منها ما يأتي: (مراقبة القاضي مدى التزام الأطراف بمبدأ المواجهة؛ إلزام القاضي بالتقيد بمبدأ المواجهة؛ يتخذ إلزام القاضي بالتقيد بمبدأ المواجهة أشكالاً ومضامين عدة لا سيما إلزام القاضي المقرر بتمكين الأطراف من الوثائق التي سعى إلى تكوينها بإعمال سلطاته الاستقصائية، وإلزام القاضي المقرر بإنهاء المطاعن القانونية المثارة من قبله تلقائياً إلى الأطراف، وكذلك إلزام القاضي المقرر بتمكين المتقاضى المدعى عليه من الاطلاع على وثائق الملف قبل تعيين القضية لجلسة المرافعة. ولا يدخل ضمن اهتمامات هذا المبدأ العام للقانون أن يكون ذلك في أثناء التحقيق في ملف القضية أو بعد الفراغ من ذلك، حيث يُعد ذلك من التفاصيل الإجرائية التي يعود إلى القانون الوضعي تنظيمها.

ت. مبدأ علنية المحاكمة أمام القضاء المالي:

نظراً إلى أهمية مبدأ علنية المحاكمة كونه من ضمانات المُتهم الأساسية، فقد حرصت المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان على التنصيص عليه (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948: المادة 10 والمادة 11، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 1950: المادة 6/1، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966: المادة 14/1). وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: «لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل... في أية تهمة جزائية تُوجه إليه»، وعلى أن «كل شخص مُتهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية». وبشكل

عام، تعني علنية المحاكمة تمكين الجمهور بغير تمييز من الاطلاع على إجراءات المحاكمة والعلم بها، ويُقصد بها أيضاً تمكين الجمهور من أن يشهد جلسات المحاكمة ومتابعة ما يدور فيها من مناقشات ومرافعات وما يُتَّخَذ فيها من إجراءات وما يصدر عنها من قرارات، كما يُقصد بها أيضاً نشر مجريات المحاكمة بواسطة طرق النشر المعروفة.

ولا شك في أنّ العلنية تتحقّق بفتح أبواب قاعة جلسات المحاكمة للجمهور، بحيث يتاح لمن يشاء منهم أن يدخل القاعة ويشهد المحاكمة، وهذا يفترض أن تُعقد المحاكمة في القاعة المُخصّصة لهذا الغرض لا في غرف المداولة، لأنّ من شأن ذلك أن يؤدي إلى إعاقة حضور الجمهور إلى تلك الجلسات من الناحية العملية، ومن شأنه كذلك المسّ بمركز الدفاع نفسه (المرافعة في قاعة الجلسة).

ويكتسي مبدأ علنية المحاكمة أهميّة بالغة بالنسبة إلى كلّ المحاكمات على وجه السواء، ولا يُستثنى منها القضاء المالي الذي يشملها مبدأ منظّمة الإنتوساي، وكذلك تشملها المعاهدات والمواثيق الدولية الضامنة حقوق المُتَّهَمين، حيث تعزّز علنية المحاكمة أمام القضاء المالي الثقة بأحكامه، لتحقّق العلنية بذلك هدفاً رئيسياً للنظام الديمقراطي وهو تعزيز الثقة بأحكام القضاء بشكل عام، وبالجهز الأعلى للرقابة بشكل خاص؛ فعندما تجري المحاكمة أمام الجمهور وتحت رقابته، يمكن للمواطنين دافعي الضرائب معرفة مدى تجرّد الجهاز الأعلى للرقابة (ديوان المحاسبة / محكمة المحاسبات) وحياده والتزامه بالقانون، ويبتّ كذلك الطمأنينة في صفوف المُتصرِّفين العموميين المشمولين بقضاء الجهاز الأعلى للرقابة. ومن شأن عمل القضاة الماليين علانية أمام الجمهور أن يعزّز احترامهم الحقوق والحريّات الشخصية للخصوم؛ كما تحقّق العلنية في الآن ذاته مصلحة المجتمع، ذلك أنّه من شأن إطلاع الجمهور على المحاكمات وما يتبعها من إجراءات أن يبعث الثقة بينهم بعدم إفلات المُخالفين من العقاب.

وتضمن علنية جلسات الجهاز الأعلى للرقابة تحقيق العدالة من خلال ضمان التطبيق الصحيح والسليم للقانون من قِبَل القضاة الماليين، وعدم التمييز في المعاملة بين الأفراد حيث يكون القاضي أكثر دقّة، ومن ثمّ تكون الأحكام مُنصفّة وأكثر حرصاً على عدم مخالفة الإجراءات المرسومة، فضلاً

عن توفّر ركّزٍ على غاية من الأهميّة في منظومة المساءلة التي يؤسّس لها الجهاز الأعلى للرقابة، وهي الردع والزجر من خلال مبدأ العلنية، حيث تبيّن جلسات محاكمة المسؤولين في الدولة للناس كيف يكون مصير المخالفين، وبذلك تكون علنية الجلسات في حدّ ذاتها أداة للردع.

ث. مبدأ التقاضي على درجتين:

يُعرّف مبدأ التقاضي على درجتين بأنّه المبدأ الذي يتيح للمتقاضين عرض نزاعهم على أكثر من محكمة للنظر والبتّ في موضوعها، بما يمكّنهم من درجتين للتقاضي: درجة أولى تفضي إلى صدور حكم ابتدائي، ودرجة ثانية أو استئنافية تفصل في النزاع من جديد وتفضي إلى صدور حكم نهائي الدرجة، وذلك إمّا بإقرار الحكم الابتدائي أو نقضه جزئيّاً أو كليّاً. وفي هذا الصّدد، نستعرض مثال محكمة المحاسبات التونسية، حيث حقّق نزاع زجر أخطاء التصرف في تونس على ضوء مقتضيات القانون الأساسي عدد 41 للعام 2019 المؤرّخ في 30 أفريل / نيسان 2019 والمتعلّق بمحكمة المحاسبات تطوّراً قانونيّاً في اتجاه دعم مبدأ التقاضي على درجتين، مقارنةً بالقانون عدد 74 للعام 1985 المؤرّخ في 20 جويلية / تمّوز 1985 المتعلّق بأخطاء التصرف وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي، حيث كانت الأحكام تصدر ابتدائية ونهائية الدرجة.

ومن مقتضيات مبدأ التقاضي على درجتين الإقرار بأنّه طالما لم يستبعد النّص التشريعي صراحةً مبدأ التقاضي على درجتين، كأن ينصّ على استبعاد الطعن بالاستئناف، أو أن يكون الحكم الصادر ابتدائيّاً ونهائيّاً، فإنّ مبدأ التقاضي على درجتين يجد مجاله للتطبيق.

وحقّي يُحقّق مبدأ التقاضي على درجتين أمام القضاء المالي الغاية التي شرّع لأجلها، يتعيّن أن يكون هذا المبدأ محاطاً بجملّة من المقوّمات، أبرزها ما يأتي:

- الأثر الانتقالي للاستئناف: يُعدّ هذا الإجراء من الضمانات الرئيسية لمبدأ التقاضي على درجتين، حيث إنّهُ يمكّن المُستأنف من إعادة عرض النزاع، بمكوّناته نفسها، على قاضي الدرجة الثانية للنظر فيه مُجدّداً. لذلك، يقوم هذا المبدأ على نقل الاستئناف للدعوى بحالتها التي كانت عليها قبل صدور الحكم المُستأنف، وذلك في حدود ما حُكِم فيه وفي حدود ما تسلّط عليه الاستئناف.

- الأثر التوقيفي للاستئناف: يُعدّ هذا الإجراء مُكمِّلاً للأثر الانتقالي، حيث إنّ النظر مُجدِّداً في مُكوّنات الدعوى يتطلّب أن لا تتغيّر المراكز القانونية للأطراف بفعل تنفيذ الحكم المطعون فيه، وذلك أخذاً بالمبادئ العامة الإجرائية المدنية والقضائية الإدارية. غير أنّ هذا الأثر لا يمنع المُشرّع من استثنائه في بعض الحالات المُحدّدة حصراً، وبصفة صريحة.

- التيسير في إجراءات الطعن بالاستئناف: إنّ تمكين الأطراف من فرصة ثانية للتقاضي يتطلّب التيسير في إجراءات الطعن بالاستئناف، ليتمكّنوا من عرض مطالبهم وملفّ قضاياهم على جهة قضائية أعلى درجة من الجهة القضائية، من دون أن تُوصّع أمامهم عراقيل أو صعوبات إجرائية، بحيث يصعب عليهم تداركها أو تجاوزها، وبما يجعل من مبدأ التقاضي على درجتين غير فعّال على مستوى الممارسة القضائية، وبالتالي يجعل من الحقّ في اللجوء إلى القضاء حقاً غير فعّال.

- أن لا تقلّ سلطات قاضي الدرجة الثانية عن سلطات قاضي الدرجة الأولى تجاه موضوع النزاع، من حيث التنبُّه من صحّة الوقائع، ووسائل الإثبات، والسلطات الاستقصائية، وتكييف الوقائع، وتقديرها.

وباعتبار أنّ إعلان ليما قد نصّ على ضرورة التنصيب ضمن الدستور على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة، وعلى الدرجة الضرورية من استقلاليتها، على أن يتمّ تقديم التفاصيل المتعلّقة بذلك في النصوص القانونية، وعلى أنّه ينبغي بالخصوص أن توجد محكمة عليا تضمن الحماية القانونية المناسبة ضدّ كلّ تدخّل من شأنه أن يمسّ باستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وسلطاته الرقابية، فإنّه حريّ بالتأكيد، في هذا الصدد، أن يكون مبدأ التقاضي على درجتين هو غاية يبلغها الجهاز الأعلى للرقابة، إمّا بالطعن في قراراتها القضائية لديه (أمام هيئة أعلى درجة من الهيئة الحكمية الأولى)، أو لدى جهاز قضائيّ آخر إن تعدّر، وذلك لضمان تحقيق هذا التقاضي على درجتين كمبدأ أساسي من مبادئ المحاكمة العادلة، ويكون القضاء الإداري هو القضاء الأقرب من حيث الاختصاص إلى القضاء المالي وفق التجارب المقارنة.

13. ما هي المُمارسات الفضلى في مجال تحديد مرور زمن على المخالفات المالية التي تدخل ضمن صلاحية الديوان؟

نَصَّ المبدأ 50 «مبادئ» ممارسة المهام القضائية من طرف الأجهزة العليا للرقابة» على أنه لا يجوز أن يكون فعل مخالفة للقانون موضوع متابعة أو عقاب إلا قبل انصرام أجل معقول من تاريخ ارتكابه أو اكتشافه. حيث يقتضي مبدأ الأمان القانوني للأشخاص وفعالية العدالة أن يحدّد القانون أجلاً لتتقدم فيه المخالفات المتعلقة بالقواعد السارية على التصرف العمومي. وتبعاً لذلك، لا يجوز متابعة أو معاقبة المسؤول الذي ارتكب مخالفات إذا انصرم أجل مُحدّد على تاريخ ارتكاب الأفعال المُكوّنة لهذه المخالفات، أو على تاريخ اكتشافها من طرف سلطة مُؤهّلة.

وحرى، بالتأكيد أنّ من شأن عدم تحديد أجل للتقدم في ما خصّ الأخطاء والمخالفات في التصرف العمومي، جعل الأشخاص المسؤولين في وضعيّة عدم الأمان طيلة مسارهم المهني، وبعد إحالتهم على التقاعد. كما أنّ عدم التنصيص صراحةً في الإطار القانوني لعمل الجهاز الأعلى للرقابة على آجالٍ للتقدم لا يحفّزه على التسريع في إنجاز مهامه وأنشطته الرقابية وإجراءاته القضائية. كما ينتج من طول الأجال ما بين تاريخ ارتكاب الأفعال وتاريخ إنجاز التحريّات بشأنها من قبل الجهاز الأعلى للرقابة تعقيدات مُرتبطة بالبحث عن وثائق الإثبات المنقوصة والتي تعرّضت للتلف أو تمّ إخفاؤها، وبصفة عامة تعقيدات تتعلّق بالبحث عن الإثبات والأدلة، بالإضافة إلى تعقيدات تشمل دراسة الوقائع وتكييف المخالفات، بخاصّة في ظلّ التعاقب المُحتَمَل لأنظمة قانونية مختلفة خلال الفترة المعنيّة بالمتابعة.

وتعتمد التجارب المقارنة خمس سنوات لتحديد سقوط الخطأ المالي بالتقدم، علماً أنّ هذا الزمن يختلف حسب الفترة التي تُعدّ كافية في النظام المالي الوطني لعلق حسابات الدولة أو للمصادقة على الحسابات.

ويُعدّ من قبيل الممارسات الفضلى المُعتمّدة في عدد من الأنظمة اعتماد نظام مرور الزمن على قطع الحساب بدءاً من تاريخ المُصادقة على الحساب المالي للدولة أو الهيكل العمومي المعني بالحساب محلّ النظر، عوضاً من تاريخ انتهاء السنة المالية المعنيّة، باعتبار أنّ النظر في الحساب المالي من قبل الجهاز الأعلى للرقابة لا يمكن أن يتمّ إلا بعد إعداده للنظر فيه من قبل المصالح المُختصّة (وزارة المالية بالنسبة إلى الحساب العام للدولة، والتصديق على الحسابات من قبل

مراجِع الحسابات بالنسبة إلى الهياكل العمومية الأخرى). وبالتالي، يُعَدُّ مرور الزمن على قطع الحسابات مُعلِّقًا ما لم يتوفَّر هذا الشرط ولا يُعتدُّ به بالتالي لتحديد سقوط الخطأ المالي بالتقادم باعتماد تاريخ السنة المالية المعنيّة.

14. ما هي الممارسات الفضلى لمتابعة مدى نفاذ اقتراحات ديوان المحاسبة وتوصياتها؟

هنا يجدر التذكير بالمبدأ INTOSAI P12 «قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - إحدَث الفارق في حياة المواطنين»:

المبدأ الثالث: تمكين القائمين على إدارة القطاع العام من الاضطلاع بمسؤولياتهم في الاستجابة لنتائج الرقابة والتوصيات، واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة.

ينبغي أن تضمن الأجهزة العليا للرقابة حسن التواصل مع الهيئات الخاضعة للرقابة وسواها من أصحاب المصلحة المعنيّين، حسب الاقتضاء، وأن تطلعها على مُستجَدات عمليّة الرقابة في ما يتعلّق بالمسائل الناشئة عن أعمال الجهاز.

وتزوّد الأجهزة العليا، وفقًا لتفويضها، السلطة التشريعية ولجانها، أو إدارة الهيئات الخاضعة للرقابة ومجالس الإدارة بالمعلومات الهامة والموضوعية، وفي الوقت المناسب. تعمل الأجهزة العليا للرقابة على تحليل تقارير الرقابة لتحديد المواضيع والنتائج ووضع توصيات الرقابة، ومناقشتها مع أصحاب المصلحة الرئيسيّين.

ينبغي للأجهزة العليا، ومن دون المساس باستقلالها، تقديم المشورة بشأن الكيفيّة التي يمكن بها استخدام نتائج الرقابة وآرائها، بحيث تحقّق أقصى تأثير، ومن ذلك توفير إرشادات الممارسة الجيدة.

وينبغي للأجهزة الرقابية إقامة علاقات مهنية مع اللجان الرقابية التشريعية ذات الصلة، وإدارة الهيئات الخاضعة للرقابة ومجالس الإدارة، لمساعدتها على فهم أفضل لتقارير الرقابة على الحسابات وتوصياتها واتخاذ الإجراءات المناسبة. وعلى الأجهزة العليا للرقابة، بحسب ما يكون مناسبًا، التقدّم بتقريرها بشأن إجراءات المتابعة التي تتخذها في ما يتعلّق بتوصياتها.

ينصّ المعيار الدولي ISSAI 300 «مبادئ رقابة الأداء»، وتحديداً الفقرة 42 منه، على متابعة التقارير من قبل الجهاز الأعلى للرقابة:

يجب على المُدقّقين أن يتابعوا نتائج الرقابة السابقة وتوصياتها، عند اللزوم. ويجب إعداد التقارير عن المتابعة بصورة مناسبة لتوفير التغذية الراجعة للهيئة التشريعية، إلى جانب الاستنتاجات والآثار المُترتبة على جميع الإجراءات التصحيحية المعنيّة؛ إن أمكن.

وتشير المتابعة إلى دراسة المُدقّقين الإجراءات التصحيحية التي اتخذتها الهيئة الخاضعة للرقابة أو أي طرف مسؤول آخر، بناءً على نتائج رقابة الأداء. وهو نشاط مستقلّ يزيد من قيمة عمليّة الرقابة بتقوية تأثير الرقابة ووضع الأساس لتحسينات المستقبلية في أعمال الرقابة. كما تشجّع الهيئات الخاضعة للرقابة والمستخدمين الآخرين للتقارير على أخذ التقارير على محمل الجدّ، وتقديم المُدقّقين دروساً نافعة ومُؤشّرات الأداء. ولا تقتصر المتابعة على تنفيذ التوصيات، وإنّما تركز على ما إذا كانت الهيئة الخاضعة للرقابة قد عالجت المشكلات بشكل كافٍ وصحّحت الوضع الأساسي بعد فترة زمنية معقولة. ويجب على المُدقّق، عند إجراء متابعة تقرير الرقابة، أن يركّز على النتائج والتوصيات التي ما تزال ملائمة وقت المتابعة، وأن يعتمد نهجاً مُستقلاً ومُحايداً.

وقد يتمّ إعداد التقارير عن نتائج المتابعة بصورة منفردة، أو على شكل تقريرٍ مُوحّد قد يشمل بدوره تحليل عمليّات رقابة مختلفة، وربّما يُبرز الاتجاهات والموضوعات المُشتركة في عدد من مجالات إعداد التقارير. ويمكن للمتابعة أن تسهم في تحسين القيمة المضافة برقابة الأداء في فترة زمنية أو مجال معيّن.

15. يعاني ديوان المحاسبة من تخلف وزارة المالية عن تزويده بما يُسمّى «حساب المهمة» مجموع حسابات إدارات الدولة، ممّا يمنعه من ممارسة عمله في الرقابة على الحسابات. كيف يمكن إرساء آليات رادعة لتعاقس أيّ من الموظّفين عن أداء مهامّه في هذا الخصوص؟

يفتضي المبدأ الرابع لإعلان مكسيكو للاستقلالية تكريس الوصول غير المُقيّد إلى المعلومات، حيث ينبغي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أن تتمتع بالسلطات الكافية للحصول، بشكل غير مُقيّد ومباشر وحرّ، وفي الوقت المناسب، على الوثائق والمعلومات اللازمة كافّة، لأداء مهامّها القانونية

على نحو صحيح. وبالتالي، يجب وضع إجراءات يتعهد بها ديوان المحاسبة لتسليط عقوبات ردعية على المخالفين، وفي الوقت نفسه، إجراءات تتعلّق بالحساب نفسه، أي تعهد تلقائي بالوثائق والنظر فيها بغض النظر عن إعداد حساب المهمة من عدمه.

وحرىّ بالتأكيد في هذا المجال على الترابط الوثيق بين هذا المبدأ ومبدأ اعتماد نظام مرور الزمن على قطع الحساب، بدءاً من تاريخ المُصادقة على الحساب المالي محلّ النظر عوضاً من تاريخ انتهاء السنة المالية المعنوية، باعتبار أنّ الوصول غير المُقيّد إلى المعلومات يتضمّن ضرورة الوصول إليها بشكل حرّ وفي الوقت المناسب. فإن لم يكن ذلك مُتاحاً لسببٍ ما، فلا ينبغي بالضرورة مرور الزمن عليها إلاّ بإتاحة الوسائل المناسبة، أي إعدادها للنظر فيها، ويكون بذلك عدم إقرار مرور الزمن على الحسابات غير المُعدّة للنظر من بين الآليات الرادعة للتقاعُس عن إعداد الحسابات، ومدّ الجهاز الأعلى للرقابة بها، ولعلّها أهمّ آليّة ردعية.

