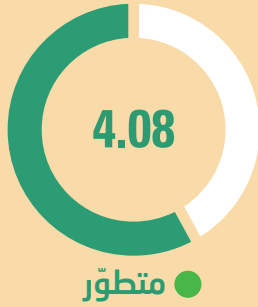
الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

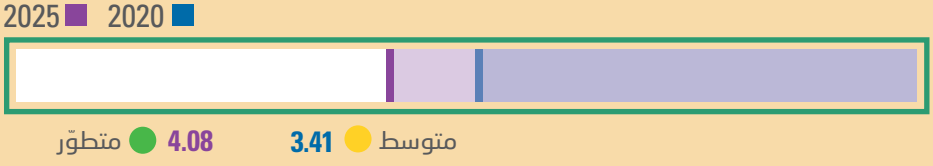
ازدهارُ البلدان **كرامةُ الإنسان**

موجز قطري
لبنان

الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية

مكافحة الفساد

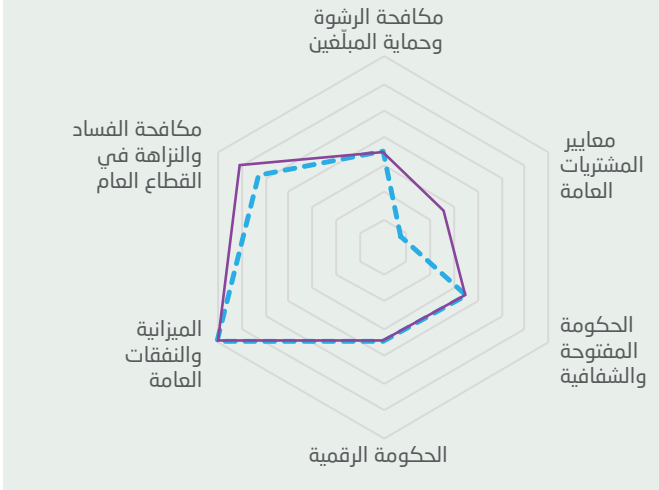




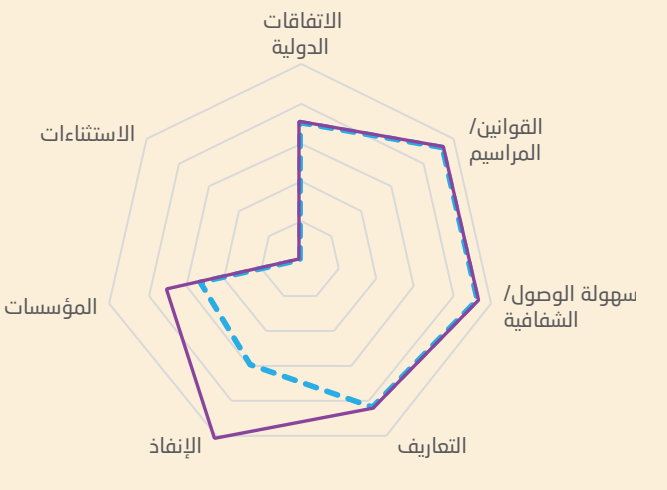
ضعيف جداً | ضعيف | ابتدائي | متوسط | متطوّر | قوي | قوي جداً

المكونات	2020	2025
مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين	3.50	◄ 3.50
مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام	5.25	▲ 6.13
الميزانية والنفقات العامة	7.00	◄ 7.00
الحكومة الرقمية	3.50	◄ 3.50
الحكومة المفتوحة والشفافية	3.50	◄ 3.50
معايير المشتريات العامة	0.78	▲ 2.63

المكونات



العناصر



جرى إعداد هذا الملف الوطني بناءً على الإطار القانوني والتنظيمي الساري في كانون الأول/ديسمبر 2025.

أجري تقييم مكافحة الفساد تحت المظلة الأوسع لمشروع الأُطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، وعلى أساس مجموعة من المؤشرات المصنفة ضمن ستة مكونات أساسية: مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلّغين، والميزانية والنفقات العامة، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

في هذه الوثيقة لمحة وتحليل على أساس التقييم المذكور ومؤشراته من حيث ما تنطبق على حالة لبنان. وفيها أيضاً استعراض للقوانين والأنظمة التي تحكم مختلف أبعاد مكافحة الفساد، على أساس المكونات الستة للتقييم.

يتألف الإطار القانوني لمكافحة الفساد في لبنان من مجموعة من القوانين التي تمثل ركيزة لتعزيز الحوكمة الجيدة والتصدي للجرائم المتعلقة بالفساد:

- قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (رقم 175 لعام 2020).
- قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع (رقم 189 لعام 2020).
- قانون حماية كاشفي الفساد (رقم 83 لعام 2018) المعدّل بالقانون رقم 182 لعام 2020.
- قانون الشراء العام (رقم 244 لعام 2021).
- قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد (رقم 214 لعام 2021).
- قانون حق الوصول إلى المعلومات (رقم 28 لعام 2017)، المعدّل بالقانون رقم 233 لعام 2021.
- قانون العقوبات (رقم 340 لعام 1943) وتعديلاته.

وصادق لبنان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 33 بتاريخ 16 تشرين الأول/أكتوبر 2008، وقُدّمت وثيقة التصديق في 22 نيسان/أبريل 2009. ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ رسمياً في 22 أيار/مايو 2009.

مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

الهدف من مكون التقييم هذا هو تبيّن الإطار القانوني المعتمد لدى البلد لمنع الفساد في القطاع العام، والتصدي له إذا وقع. ويشمل تعريف الفساد والممارسات المتصلة به في القانون، ووجود اتفاقيات إقليمية ودولية في هذا الصدد، وآليات التنفيذ والرقابة الرئيسية، ونظام العقوبات والإعفاءات المشروطة حيثما تنطبق.

أنشأ لبنان إطاراً لمكافحة الفساد على أساس القانون رقم 175 لعام 2020، المتعلق بمكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والذي تكمّله أحكام من قانون العقوبات، وتشريعات أخرى مثل قانون التصريح عن الذمة المالية ومعاقبة الإثراء غير المشروع وقانون الشراء العام.

وتنص المادة 1 من القانون رقم 175 لعام 2020 على تعريف الفساد في إطاره الواسع، بأنه استغلال السلطة أو الوظيفة أو العمل المتصل بالمال العام بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير مشروعة للنفس أو للغير، سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ويربط هذا التعريف بوضوح الفساد بجرائم مثل الرشوة، والاختلاس، وإساءة استخدام النفوذ، والإثراء غير المشروع، وغيرها من أفعال الفساد المنصوص عليها في الوثائق الدولية التي انضم إليها لبنان أو أصبح طرفاً فيها، بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة.

ويعتمد الإطار الجنائي المعمول به لمكافحة الفساد على أحكام في قانون العقوبات تحدد الجرائم المرتكبة ضد الإدارة العامة. على سبيل المثال، تعاقب المادة 351 المسؤولين العموميين والأشخاص المكلفين بالوظائف العامة الذين يطلبون أو يقبلون هدايا أو منافع إزاء أداء فعل مشمول بواجباتهم؛ كما تنص المادة 352 على عقوبات أشد عندما تتعلق الرشوة بفعل غير قانوني، أو ادعاء كاذب بسلطة رسمية، أو تأخير أو إغفال عن فعل مطلوب؛ وتجرم المادتان 359 و371 اختلاس الأموال العامة وعرقلة تنفيذ

القانون أو القرارات القضائية من خلال إساءة استخدام السلطة. وهذه جرائم تندرج تحت المفهوم الأوسع للفساد كما هو معرف في القانون رقم 175 لعام 2020.

ويفرض قانون الشراء العام متطلبات تتعلق بالشفافية، ومبادئ معاملة مقدمي طلبات المناقصات على قدم المساواة، كما يشير القانون بصراحة إلى ممارسات الفساد، مثل التواطؤ والتلاعب بالمناقصات.

وينص القانون رقم 175 لعام 2020 أيضاً على إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد تكلف بالوقاية من الفساد، والكشف عنه، ومعالجة قضاياه. وتتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية، وتمارس صلاحيات واسعة في التحقيق والإحالة. ويعرض القانون قواعد إجرائية خاصة لقضايا الفساد، تشمل إمكانية إجراء تحقيقات وإجراءات جنائية دون تفويضات إدارية مسبقة إذا طلبت الهيئة ذلك. ويوضح القانون أيضاً أن الإجراءات التأديبية لا تستبعد بالإجراءات الجنائية الموازية، وأن المسؤولية الجنائية لا تنتهي بسبب الاستقالة أو التقاعد أو انتهاء فترة التفويض العام.

وعلى الرغم من أن القانون يجمع بين أدوات الوقاية، مثل التصريح عن الذمة المالية والحمايات للمشتريات العامة، وبين تخصيص هيئة مستقلة للإنفاذ، وبين قانون عقوبات مفصّل، لا يزال الإطار التشريعي شديد الاعتماد على الأحكام الجنائية العامة. وتتوقف كفاءة الترتيبات المؤسسية، في الممارسة، على مدى تفعيل تلك الترتيبات وإنفاذ العقوبات وإعمال خطوات الاسترداد.

مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني المعتمد في لبنان لمنع الرشوة وما يتصل بها من ممارسات، واكتشافها ومعاقبة مرتكبيها، وتدابير حماية الأشخاص الذين يبلّغون عن مثل هذه السلوكيات. ويتناول تعريف الرشوة والجرائم المرتبطة بها في التشريع الوطني، ووجود الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة، والآليات الرئيسية للتحقيق والرقابة، والعقوبات والتدابير التصحيحية المعمول بها، والسياسات لتعزيز السلوك الأخلاقي والمناهض للرشوة، ووجود أنظمة لحماية المبلغين عن المخالفات وقنوات للإبلاغ، ومدى سهولة الوصول إلى هذه الأنظمة والقنوات.

الإطار القانوني الأساسي لمكافحة الرشوة هو المنصوص عليه في المواد 351-358 من قانون العقوبات. وتجرّم هذه المواد الرشوة السلبية (التلقي)، كما تشمل العقوبات مقدم الرشوة، فتجرّم الرشوة الفاعلة. وتعاقب المادة 351 أي موظف عام، أو أي شخص يكلف بوظيفة عامة أو مهمة رسمية، يطلب أو يقبل، لنفسه أو للآخرين، أي هدية أو وعد أو أي منفعة أخرى لأداء فعل قانوني متعلق بواجباته. وتنص المادة 352 على عقوبات أشد عندما يمنح أو يحصل على منفعة إزاء أداء فعل مخالف للواجبات الرسمية، أو الادعاء زوراً بأن هذا الفعل يندرج ضمن الواجبات الرسمية، أو تأخير أو إهمال أي فعل يجب عليه القيام به، وتوسع هذه العقوبات صراحة لتشمل المحامين. وتُخضع المادة 353 لنفس العقوبات أي شخص يعرض أو يدفع الرشوة، وكذلك الوسطاء، كما تمنح إعفاءً مشروطاً لمقدمي الرشوة والوسطاء الذين يكشفون عن الجريمة طوعاً أو يعترفون بها قبل إحالة القضية إلى المحكمة.

وتستكمل هذه الأحكام الجنائية بالقانون رقم 175 لعام 2020 المتعلق بمكافحة الفساد في القطاع العام. ولا يطرح هذا القانون تعريفاً مستقلاً للرشوة، إلا أنه يدمجها ضمن المفهوم الأوسع للفساد، ويعزز الإطار المؤسسي والإجرائي للتحقيق فيها. وتنص المواد 19-24 على صلاحيات التحقيق المنوطة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، فيحق لها استقصاء جرائم الفساد، عفواً أو بناءً على ما تتلقاه من كشوفات، والحصول على المعلومات والوثائق من الهيئات العامة، وطلب مساعدة الضابطة العدلية، وطلب تدابير وقائية مثل حظر السفر أو تجميد الأصول من المحاكم المختصة، وإحالة القضايا إلى النيابة العامة بوصفها كطرفاً مدنياً معنياً باسترداد الأموال العامة. وبموجب المادتين 25 و26، لدى الهيئة أيضاً تفويض وقائي، يشمل اقتراح نصوص أنظمة الأخلاقيات وقواعد السلوك الواجب توافرها لدى الموظفين، ومتابعة إقرارها وحسن تنفيذها، والترويج لها من خلال الوعي والتدريب والتعاون مع المجتمع المدني. ولكن القانون لا ينص على منهجية وطنية لإجراء تقييم لمخاطر الرشوة.

وتنظّم حماية المبلغين عن الفساد بموجب القانون رقم 83 لعام 2018 المعدّل بالقانون رقم 182 لعام 2020. وتعرّف المادة 1 المبلّغ (الكاشف في نص المادة) بأنه أي شخص طبيعي أو معنوي يدلي للهيئة بمعلومات يعتقد بأنها تتعلق بالفساد بمعزل عن الصفة والمصلحة. وتوسّع التعديلات قنوات الكشف والإبلاغ بحيث لا تنحصر في الهيئة العامة لمكافحة الفساد، بل قد تقدم البلاغات إلى النيابة العامة مباشرة، كما يحدد القانون إجراءات الإبلاغ وطلب الحماية. وتنص المادة 9 على تنفيذ قوات الأمن أو قاضي التحقيق لتدابير للحماية، وتنص المواد 13-15 على منح مكافآت للأفراد الذين تؤدي معلوماتهم إلى الكشف عن جرائم فساد. وهذه المنظومة القانونية تمكّن من الإبلاغ عن الفساد وتوضح المسؤوليات المؤسسية، ولكن تنفيذها وسهولة وصول أصحاب المصلحة إليها لم يصل إلى طور النضج بعد.

الميزانية والنفقات العامة

يتناول مكون التقييم هذا المعايير والآليات المعمول بها لتنظيم الميزانية والنفقات العامة والإشراف عليها، بما في ذلك وجود معايير قانونية للمراقبة والتدقيق، وإمكانية الوصول إلى معلومات الميزانية لأصحاب المصلحة.

أنشأ لبنان ديوان المحاسبة ليكون مؤسسة التدقيق العليا التي تشرف على استخدام الأموال العامة. ووفقاً للمادة 1 من المرسوم التشريعي الذي أنشأ الديوان (رقم 9 لعام 1954)، تتمثل مهمته في الإشراف على استخدام الأموال العامة من خلال تقييم دقة الحسابات المالية، وضمان قانونية المعاملات ذات الصلة، ومعاقبة الأفراد المسؤولين عن الانتهاكات القانونية. وتنيط المادة 35 من المرسوم بالديوان وظائف قضائية وإدارية. وتشمل مهامه القضائية: مراقبة الحسابات والإشراف على سلوك العاملين في القطاع العام المسؤولين عن إدارة الأموال العامة. ويشمل دوره الإداري إجراء مراجعات سابقة ولاحقة لتنفيذ الميزانية، وإصدار تقارير بناءً على نتائجها. وبموجب هذا الإطار القانوني، لدى ديوان المحاسبة تفويض صريح بالتدقيق في النفقات العامة والإبلاغ عنها.

وتنشر وزارة المالية قانون الميزانية السنوي والوثائق المرتبطة به. وعلى الرغم من أن لبنان ينتج ميزانية يسهل على المواطنين فهمها، لكنها لا تصدر على أساس ملزم قانوناً، بل يعد معهد باسل فليحان المالي كتيباً مبسطاً عن الميزانية للمواطنين، بالتعاون مع مديرية الميزانية ومراقبة الإنفاق في وزارة المالية، بهدف تحسين فهم الجمهور وتعزيز الشفافية.

ولدى ديوان المحاسبة تفويض قانوني للتدقيق في النفقات العامة وتقديم نتائجه للجمهور بموجب القانون رقم 9 لعام 1954.

الحكومة الرقمية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني للحكومة الرقمية، بما في ذلك حماية الخصوصية وأمن البيانات، والوصول إلى البيانات الحكومية.

اعتمد لبنان استراتيجية وطنية لتوجيه تحوله الرقمي للفترة من 2020 إلى 2030، يشمل إطاراً للسياسات العامة المتعلقة بتحديث الإدارة العامة وتوسيع استخدام الأدوات والخدمات الرقمية. ولكن لا يوجد إطار تشريعي يعالج الحكومة الرقمية معالجة متكاملة، ويحدد معايير موحدة لتقديم الخدمات العامة الرقمية وحوكمة البيانات.

وتنص المادة 115 من قانون الشراء العام الصادر في عام 2021 على الإعلان عن إجراءات الشراء وتقديم العروض عبر موقع إلكتروني رسمي. ويحدد الباب الخامس (المواد 85-105) من قانون المعاملات الإلكترونية والبيانات ذات الطابع الشخصي (رقم 81 لعام 2018) المبادئ الأساسية لحماية البيانات الشخصية، ويحدد العقوبات على الانتهاكات.

ويمكن لمختلف أصحاب المصلحة الوصول إلى بيانات الحكومة من خلال المواقع الإلكترونية لمختلف الكيانات

العامة، وتتاح فئات معينة من البيانات العامة بموجب قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم 28 لعام 2017)، المعدل بالقانون رقم 233 لعام 2021.

ولا تحدد التشريعات الحالية إطاراً قانونياً لمعايير تقديم الخدمات الرقمية أو للإشراف على الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية.

الحكومة المفتوحة والشفافية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني لتعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة. ويتناول مدى تجسيد المبادئ المرتبطة بالشفافية، مثل حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، والتزامات الإفصاح، والآليات التي تمكن من الرقابة العامة، في التشريعات، فضلاً عن دور المؤسسات المسؤولة عن متابعة الامتثال لها.

لا تقدم التشريعات في لبنان بعد تعريفاً قانونياً واضحاً للشفافية، إلا أن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ينفذ هذا المبدأ من خلال منح كل شخص طبيعي أو قانوني الحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية من دون الحاجة إلى تبرير الطلب أو تحديد غرضه. وينص القانون أيضاً على ضمانات لمنع إساءة استخدام هذا الحق، كما يلزم الهيئات الإدارية بنشر المراسيم والقرارات التنظيمية إلكترونياً.

ويفرض القانون أيضاً التصريح عن المعاملات المالية التي تتجاوز قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية، بما في ذلك تفاصيل طبيعة الدفع وهوية الكيان المستفيد.

وتكلّف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد باستقبال وتدقيق الإفصاحات المالية، وفقاً لقانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع (رقم 189 لعام 2020). ولدى الهيئة صلاحية طلب المعلومات اللازمة لتحقيقاتها وإجبار الكيانات غير القضائية على الامتثال.

ومن النتائج الرئيسية للقانون رقم 189 لعام 2020 إدخال تدابير شفافية تهدف إلى منع الفساد من خلال مراقبة ثروات المسؤولين العموميين. ويلزم القانون بالتصريح عن الأصول المحلية والأجنبية، ويحظر إخفاء الأصول المحتفظ بها في الخارج، ويوسع واجب التصريح المالي ليشمل الأزواج والمعالين (المادة 2 من القانون).

معايير المشتريات العامة

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني الذي ينظم المشتريات العامة، بما في ذلك المعايير والإجراءات لمنح العقود العامة، وتحديد السلطات والهيئات الرقابية المسؤولة، وتوفر آليات التنفيذ والمراجعة، ودرجة شفافية وسهولة عمليات الشراء، ومدى دمج اعتبارات مكافحة الفساد، ومشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين، والاستثناءات أو الأنظمة الخاصة المطبقة.

يمثل قانون الشراء العام (رقم 244 لعام 2021) تحسناً كبيراً، فهو يشجع على النزاهة في المشتريات العامة من خلال المادة 1 التي تعتبر مبدأ المعاملة على قدم الإنصاف والمساواة، البعيدة عن الفساد، هدفاً أساسياً للقانون. وتحدد المواد 11-40 والمادة 50 معايير وشروطاً وإجراءات مفصلة لتقييم المناقصات. وتنص المواد 74-78 على إنشاء هيئة الشراء العام لتشرف على المشتريات، ولتنسق مع مؤسسات مكافحة الفساد لضمان الامتثال والنزاهة.

وتحدد المواد 111-113 آليات الإنفاذ، وتنص على عقوبات جنائية وانضباطية ومالية، بالإضافة إلى تدابير إدارية لعدم الامتثال لقواعد الشراء. ويمكن إجراء مراجعة إدارية وقضائية من خلال هيئة الاعتراضات لدى مجلس شورى الدولة وبموجب المادة 103 من القانون. وتلزم المادة 84 بنشر خطط الشراء، والإشعارات، ووثائق المناقصات، وقرارات منح العقود على منصة إلكترونية مركزية.

وتطلب المادة 72 أن يتلقى العاملون في الشراء العام تدريباً على القانون والإجراءات ذات الصلة. وتكلف هيئة الاعتراضات بمعالجة الشكاوى والاعتراضات التي تنشأ أثناء عمليات الشراء.

كما يربط القانون الرقابة على المشتريات بإطار مكافحة الفساد في البلد. ووفقاً للمواد 174-177، تمثّل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، إلى جانب هيئة الشراء العام والهيئات الرقابية الأخرى، في بعض اللجان الرفيعة المستوى المعنية بالإشراف على تنفيذ الإصلاحات في الشراء العام. إلا أن القانون لا يمنح صراحة منظمات المجتمع المدني أو الجهات غير الحكومية الأخرى دوراً رسمياً في التقييم القانوني لممارسات الشراء العام.

توصيات

- وضع تعريف قانوني واضح للشفافية.
- سن تشريعات تتطلب نشر بيانات ما قبل الميزانية وميزانيات مبسطة للمواطنين.
- سن قانون يتطلب وضع معايير لتقديم الخدمات الرقمية.
- سن تشريعات تحدد آليات الإشراف على الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية.
- إشراك جهات فاعلة غير حكومية، مثل منظمات المجتمع المدني، في تقييم ممارسات المشتريات العامة.
- تعزيز التنسيق والتعاون بين الهيئات الإدارية العامة للحد من ممارسات الفساد.
- تصميم وتنفيذ استراتيجيات وبرامج لتوعية الجمهور بمخاطر الفساد وتعزيز الحوكمة الرشيدة في المؤسسات العامة.

2500483A

www.unescwa.org

E/ESCWA/CL6.GCP/2025/ABLF/1/Series.3/CP/Lebanon