

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٢

المجلد السادس

www.cc.gov.lb

الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات المواطنين في لبنان وحقوقهم

الدكتور وسيم منصور

محام بالإستئناف

استاذ في كلية الحقوق، الفرع الفرنسي، الجامعة اللبنانية

إنّ مفهوم الديمقراطية هو مفهوم واسع ومتشعب. وإذا كان هناك عدد من رجال القانون وفلسفة القانون قد فسّروا مفهوم الدولة ومفهوم الحكم بصورة مختلفة، بل متناقضة أحياناً، فإن المؤكد أن لا وجود لتفسير واحد لمعنى كلمة "ديمقراطية" على الرغم من أن أصلها اليوناني يعني حكم الشعب. أي أن أساس فكرة الديمقراطية هو أن يحكم الشعب نفسه بنفسه وأبراهام لنكولن قال أن الديمقراطية هي حكم الشعب من قبل الشعب وللشعب¹.

إلا أن هذا التعبير على جمال معانيه، لا يُعبّر بالضرورة عن حقيقة أن الممارسة السياسية العملية لم تكن فعلياً ضامنةً لحريات الشعوب، بل إنّ هناك دولاً عدة رزحت تحت وطأة حكم ديكتاتوري شمولي Totalitaire أدى إلى حرمان الشعوب من أدنى حقوقها بحياة حرة كريمة.

بمقابل هذه الصورة السوداء التي لا تزال تعصف بواقع العدد الأكبر من شعوب العالم اليوم، هناك صورة أخرى لدول نجحت بإرساء نظم ديمقراطية أدت إلى رخاء اقتصادي واجتماعي تعيشه شعوبها، ومن هذه الدول، دول أميركا الشمالية وأوروبا الغربية وبعض الدول الأخرى كأستراليا وغيرها.

¹. Le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

لعلّ الكلام عن حريات ووسائل حماية المواطنين في لبنان، لا بدّ أن ينطلق من فكرة كون لبنان دولة تحمي حريات الأفراد وتسعى إلى إرساء رخاء اجتماعي واقتصادي، بل وسياسي كذلك لكافة من يعيش على أراضيها.

لكن، يقتضي بطبيعة الحال، النظر بشكل واقعي إلى تطور الحريات وحماية حقوق الأفراد في لبنان. فإذا كان لا يمكن القول أن المواطن اللبناني ينعم بكل ما ينعم به المواطن في أي دولة أوروبية، كذلك لا يمكن القول أن لبنان دولة لا يوجد فيها أية حقوق أو أنها لا تسعى لبناء مجتمع ديمقراطي متطور.

معرفة هذا الأمر وتحديد مرتبطان بالآليات التي تعمل الدولة اللبنانية على تطويرها لحماية الأفراد.

بكل حال، تجدر معرفة أن التوجه في الدول اليوم هو لحماية الأفراد من الدولة نفسها، وذلك بإيجاد مؤسسات تعمل ما بين الدولة والمواطن ولمصلحة هذا الأخير. هذا التوجه هو ما يهمننا في بحثنا الحاضر، والذي سنحاول أن نقسمه إلى قسمين اثنين، الأول سنتناول فيه أزمة الديمقراطيات التي تعيشها المجتمعات المتطورة، ودور القضاء في معالجة هذه الأزمة وصولاً لإرساء نظام كامل متكامل يحمي المواطن وحقوقه. أما في القسم الثاني، فسنتناول تطور دور الدولة وتحويلها لدولة خدمات أو *État providence*، وإنشاءها لهذه الغاية لمؤسسات يجب أن تؤدي دوراً أساسياً ما بين الدولة والمواطن لحماية لهذا الأخير².

². « De cette vision découle la bonne gouvernance ou l'État de droit, l'État soumis au droit, au sein duquel les citoyens sont protégés de l'arbitraire », Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16^e éd., Montchrestien, p. 3.

1

دور القضاء في معالجة أزمة التمثيل الديمقراطي

إن نظام الديمقراطية غير المباشرة يكاد يكون الوسيلة الوحيدة المعروفة اليوم لتمثيل المواطن في الدولة. بغض النظر عن نظام الاقتراع المعتمد، نرى أن الانتخابات هي الوسيلة المعتمدة اليوم لتحديد ممثلي الشعب. إلا أن هذا النظام الديمقراطي لا يخلو من عيوب قد تؤدي إلى تشويه التمثيل الشعبي (مبحث أول) ما يفرض تالياً إيجاد آليات قضائية تحمي المواطن من تجاوزات السلطة (مبحث ثانٍ).

المبحث الأول: أزمة التمثيل الديمقراطي وتهديد حقوق المواطن

قبل الحديث عن التمثيل في لبنان، لا بدّ من الإشارة إلى مشكلة التمثيل الديمقراطي بشكل عام وصولاً إلى تحديد وضع لبنان الخاص بالتمثيل السياسي فيه.

1. مشكلة التمثيل الديمقراطي: لعلّ مونتيسكو هو أشهر من أرسى فكرة وجوب فصل السلطات في الدولة وعدم تسليمها ليد شخص واحد، وإذا كان أرسطو أول من تحدث عن وجوب تحديد مهمّات الدولة fonctions وتمييزها عن بعضها البعض، فإنّ مونتيسكيو³ كان من أوائل من قال بأنّ كل سلطة يجب أن تسلم إلى جسم مختلف، لأنه لو سلمنا سلطات الدولة مجتمعة إلى شخص واحد سيؤدي ذلك حتماً إلى الديكتاتورية والى اتخاذ قرارات عشوائية بعيدة عن الديمقراطية⁴.

³. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Genève, 1748.

⁴. « *Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.* » (Montesquieu, *op. cit.*).

لذلك كانت الفكرة أن يتم انتخاب مجلس تمثيلي يتمثل فيه الشعب من خلال أشخاص منتخبين ديمقراطياً، ويقوم هؤلاء بالمقابل بمراقبة السلطة التنفيذية التي كانت تتمثل أساساً بالملك. بذلك تكتمل الصورة الديمقراطية ويكون للشعب رقابة على عمل مؤسسات الدولة من خلال ممثليه في الندوة البرلمانية.

لكن، ومع تطور الحياة السياسية، ونشوء الأحزاب، تحولت أغلب الدول الديمقراطية إلى ثنائية حزبية، بحيث أن الواقع الجديد أصبح بعيداً من الصورة التي رسمها مونتيكيو⁵، لأن البرلمان اليوم أصبح محكوماً من أغلبية سياسية تنتمي إلى حزب معين. هذه الأغلبية نفسها هي التي تشكل الحكومة، ما يعني أن الحزب الذي يفوز بالانتخابات يحكم السلطتين التشريعية (من خلال المجالس التمثيلية) والسلطة التنفيذية كذلك، بل إن رؤساء هذه الأحزاب والوجوه البارزة فيها هم الذين يكونونه فعلياً في الحكومة⁶.

تالياً، أصبحنا نرى أن القوة في الدولة أصبحت بيد السلطة التنفيذية التي يحكمها رئيس الحزب الفائز بالانتخابات التشريعية، أما البرلمان فأصبح محكوماً من الحزب نفسه ما يعني أن البرلمان لم يعد يمارس أية رقابة على السلطة التنفيذية وأصبح الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية حاكماً للسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، وهذا يُمثل خرقاً واضحاً لمبدأ فصل السلطات، ما يعني إمكانية تحول الدولة إلى ديكتاتورية فيما لو رفض الحزب الحاكم إجراء انتخابات جديدة، لأن هذه الانتخابات الجديدة هي الوسيلة الوحيدة لكي يعبر الشعب عن استيائه من السلطة الحاكمة وذلك بأن يصوت للحزب الآخر في الانتخابات المقبلة.

لكن حق الشعب بالتصويت ضد الحزب الحاكم لا يعني أن الشعب سيصوت لمن يريد، بل أن نظام الثنائية الحزبية قد أدى إلى كون خيارات الشعوب محدودة، فهي إما أن تنتخب هذا

⁵. للتوسع حول هذا المبدأ ومداه في النظام السياسي والدستوري: عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ فصل السلطات"، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص. 21.

⁶. في بريطانيا على سبيل المثال (والمفارقة أنها كانت المثال لكتابة كتاب روح القوانين) فإن الحكومة البريطانية مؤلفة بكاملها من نواب من مجلس العموم.

أو ذلك، والفرق بين الإثنين غالباً ما لا يكون أساسياً، بعد أن حصلت تحولات جذرية في إيديولوجيات الأحزاب في أوروبا وأميركا⁷.

إن ما تقدم يعني وجود أزمة حقيقية في الحكم في الدول الديمقراطية، ولبنان يعيش مثل هذه الأزمات ولكن بشكل مختلف.

2. أزمة التمثيل الديمقراطي في لبنان: إن الديمقراطية اللبنانية لها خصوصية تختلف فيها عن الديمقراطيات الغربية، ولعل الفرق الأساسي هو وجود التنوع الطائفي في بلاد الأرز، تنوع موجود في المجتمع وترجم في الدستور من خلال فرض مشاركة كافة الطوائف الدينية في الحكم في لبنان⁸.

يؤسس الدستور اللبناني، لوجود فيدرالية طوائف لأنه يشرك المذاهب الدينية كافة في الحكم ويعطيها حقها بإدارة شؤونها الخاصة بعيداً من الدولة⁹.

في الممارسة العملية، فإنّ لبنان، وبغض النظر عن قانون الاقتراع، كان دائماً يُجري إنتخابات على صعيد الوطن ولكنها في الواقع انتخابات داخل الطائفة والمذهب. في كل مذهب وطائفة تيارات متعددة. وفي الأزمات تصبح التعددية داخل المذهب غائبة، وفي أحوال الرخاء تظهر بعض الفروقات ويحصل بعض التنافس، ولكن دائماً النتيجة تكون المنافسة داخل المذهب والطائفة الواحدة منعاً لنشوء أية حساسيات دينية.

إذا راجعنا فترة الحكم في لبنان ما بعد وثيقة الطائف وإنتهاء الحرب الأهلية فيه، يمكن أن نميّز ما بين مرحلتين: المرحلة الأولى هي عندما كان يوجد توافق ما بين الرؤساء الثلاثة، رئيس الجمهورية ورئيس المجلس النيابي ورئيس الحكومة. عند وجود هذا التوافق الذي درج اللبنانيون على تسميته بالترويكا Troika، كانت القرارات جميعها تتخذ بالتوافق ما بين الرؤساء

⁷. تحولت هذه الأحزاب إلى ماكينات انتخابية قبل أي أمر آخر.

⁸. تراجع المادتين 24 و95 من الدستور اللبناني.

⁹. وسيم منصور، نص دستوري، "نص ديني، نص سياسي، نص دولي، ما هي خصائصهم؟"، الحياة النيابية، المجلد الثامن والأربعون، أيلول 2003-، ص 13.

الثلاثة، ولم تكن مؤسسات الدولة سوى وسائل دستورية لتنفيذ هذه القرارات ما يعنى غياباً كاملاً لهذه المؤسسات وغياب دور الرقابة الذي يجب أن يمارسه المجلس النيابي على العمل الحكومي، مع ما يعنى ذلك من إمكانية تجاوز حقوق المواطن بشكل كامل، لأن العمل المؤسساتي غائب. أما المرحلة الثانية من الحكم فهي التي تتميز بوجود اختلاف بين الرؤساء الثلاثة، والذي أوصل البلاد إلى مراحل صعبة جداً خصوصاً بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري ونشوء إنقسام جديد من نوعه على لبنان، قسّمه إلى أغلبية ومعارضة، لا تتألف مع نظامه القائم على توزيع الحصص ما بين الطوائف قبل أي أمر آخر. بغض النظر عن دقائق هذه الاختلافات، فمن الثابت أن الدستور اللبناني لم يستطع معالجة هذه الخلافات، ما أدى إلى شلل في الحياة السياسية واختلاف حول تفسير الدستور وتحديد آليات العمل الدستورية للمؤسسات في الدولة... يعنى كل ما تقدم وجوب إيجاد مؤسسات مستقلة لحلّ الخلافات ولحسمها بشكل موضوعي وأساسي، ولعلّ القضاء هو السلطة الأمثل للقيام بهذا الدور.

المبحث الثاني: دور القضاء في حماية حريات المواطن وحقوقه

إن أزمة التمثيل الديمقراطي من جهة، وصعوبة حلّ الخلافات السياسية ما بين المؤسسات من جهة أخرى، قد أوجبت الركون إلى القضاء لحلّ هذه الخلافات. لدى دراسة الهيئات القضائية، نرى أن المجلس الدستوري هو السلطة المخولة بالرقابة على أعمال السلطة التشريعية، وهو السلطة القادرة على منع تجاوزات الترويك وحلّ الخلافات المتعلقة بالأمر الأخرى كذلك. ولإكمال عمل الرقابة، فإن مجلس شورى الدولة هو الذي يستطيع إتمام عمل المجلس الدستوري من خلال أعمال رقابته على أعمال السلطة التنفيذية التي يفترض بها احترام القانون الذي كان المجلس الدستوري قد تأكد من دستوريته. هذا مع الإشارة إلى دور القضاء العدلي كحامٍ للحريات الفردية¹⁰.

¹⁰. هذا ما أكد عليه قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2001/4 تاريخ 2011\9\29، المنشور في مجلد المجلس الدستوري 2001-2005، والذي ورد فيه: "وبما ان اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي يأخذ بالمبدأ القائل بان السلطة القضائية هي حامية الحريات الفردية .." ونشير أن هذا المبدأ ليس اجتهاداً للمجلس الدستوري الفرنسي بل

ولكن الأهم من كل هذا البحث أنه لا بدّ من العمل على احترام استقلالية السلطة القضائية واستطاعتها الوقوف بوجه تعديلات السلطة السياسية¹¹.

1. المجلس الدستوري حامى الحريات الفردية¹²: إنّ غياب اللجوء إلى مؤسسة الرقابة الدستورية منذ إعادة تشكيلها عام 2009 لا يعني أن الحديث عنها وعن دورها الأساسي غائب. بل على العكس فإنّه من مراجعة تاريخ هذه المؤسسة يتبين لنا أمران إثنان: الأول أن السلطة السياسية كانت ومنذ البدء مترددة في إنشاء هذه المؤسسة¹³، وكأنّها لا تريد، الأمر الثاني هو أهمية القرارات التي اتخذها المجلس الدستوري منذ تاريخ إنشائه حتى اليوم.

هو مبدأ موجود في الدستور الفرنسي نفسه حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 66 من الدستور الفرنسي على ما يلي:

« L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. »

والمجلس الدستوري الفرنسي لم يعمل إلا إلى تأكيد هذا المبدأ في قرارات عديدة منها:

DC 76-72 du 12 janvier 1977 REC p. 31, DC 79-107 du 12 juillet 1979 REC p. 31, DC 79-109 du 9 janvier 1980, REC.P29. DC 3 septembre 1986.

نشير أن المجلس الدستوري اللبناني سبق له التأكيد على هذا المبدأ في قراره رقم 99/2 تاريخ 24 تشرين الثاني 1999 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 56 تاريخ 25 تشرين الثاني 1999.

¹¹ وسيم منصور، *العلاقة ما بين السلطة السياسية والسلطة القضائية "العدل"*، مجلة نقابة المحامين في بيروت، العدد 3، سنة 2008، ص. 983.

¹² عصام سليمان، *العدالة الدستورية وحقوق الانسان*، مجلد المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص 67.

¹³ ما يؤكد عدم تقبل هذه المؤسسة هو أنه وعلى الرغم من أن النص على إنشائها جاء بموجب اتفاق الطائف الموقع بتاريخ 1989/10/22 والذي جرى على أساسه تعديل الدستور، فجاءت المادة 19 منه لتتصّل على إنشاء المجلس الدستوري وذلك بموجب القانون الدستوري رقم 18 الصادر بتاريخ 1990/9/21، فإن النص على قانون إنشاء المجلس الدستوري لم يتم سوى بتاريخ 14 تموز 1993 بموجب القانون 93 / 250 ولم يجتمع المجلس الأول لبدء مهامه سوى بتاريخ 30 تموز 1994 ولم تتم مراجعته إلا بعد حوالي سنة من هذا التاريخ وتحديداً في أوائل شباط 2005. أي أنه قد احتاجت مسألة تعيين أعضاء للمجلس الدستوري وحلفهم اليمين حوالي أربعة سنوات كاملة من تاريخ النص عليه.

المجلس الدستوري وفي أولى قراراته، أرسى مبدأ احترام السلطة القضائية¹⁴، ولولا وجوده ودوره لما كان للبنان مجالس بلدية منتخبة¹⁵.

بالرجوع إلى ما تقدم، نرى أن المجلس الدستوري هو المؤسسة التي تحمي حقوق الأفراد، وهي التي قالت بأنّ قانون الانتخاب لعام 1996 هو قانون غير دستوري¹⁶ وهي التي رفضت التمديد للمجلس النيابي¹⁷ وهي التي حدّدت شروط مراقبة الاتصالات الهاتفية وكيفية¹⁸. لكن وبالمقابل، فإنّ غياب الرجوع إلى هذه المؤسسة هو الذي أدى إلى فوضى دستورية واسعة، لا سيّما وأنّ صلاحية تفسير الدستور التي كانت مقرّرة لهذا المجلس في إتفاق الطائف، سُجبت منه عند تعديل المادة 19 من الدستور¹⁹.

للمجلس الدستوري مهمتان اثنتان: الأولى تتعلق بالرقابة على دستورية القوانين في لبنان، والثانية هي مراقبة صحة الانتخابات الرئاسية والنيابية. اتّخذ المجلس الدستوري قرارات عديدة بهذا الشأن وألغى انتخاب عدد من النواب المنتخبين عندما وجد مخالفات تيرر ذلك²⁰.

¹⁴. القرار رقم 95/3 تاريخ 18 أيلول 1995، منشور في الكتاب الأول الصادر عن المجلس الدستوري 94-97، ص.47.

¹⁵. القرار رقم 97/1 تاريخ 12 أيلول 1997، منشور في الجريدة الرسمية رقم 44 تاريخ 18 أيلول 1997 ص.3206.

¹⁶. القرار رقم 96/4 تاريخ 7 آب 1996، منشور في الكتاب الأول الصادر عن المجلس الدستوري 94-97، ص.59.

¹⁷. القرار المذكور آنفاً.

¹⁸. قرار رقم 99\2 تاريخ 11\24\1999، المنشور في مجلّد المجلس الدستوري 1997-2000، ص 410.

¹⁹. نصت الفقرة "2" من القسم "ب" من الباب الثالث في إتفاق الطائف على ما يلي: "يُنشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية." وعند تعديل المادة 19 من الدستور حُذفت صلاحية تفسير الدستور.

²⁰. للتوسع يُراجع وسيم منصورى، "المجلس الدستوري قاضي بتّ الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية أو قاضي الأفراد"، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، 2011، ص 249.

المهمتان المذكورتان هما مختلفتان تماماً: فالمجلس في ممارسته مهمات الرقابة على دستورية القوانين يكون قاضياً دستورياً، وتالياً تكون قراراته متمتعة بسلطة واسعة، ليس فقط لأنها تلزم السلطات القضائية والإدارية والسياسية كافة في البلاد²¹، بل كذلك، لأن هذه القرارات تدخل ضمن ما يسمى بالكتلة الدستورية²²، أي أن قراراته تكون بمستوى دستوري أعلى من القانون، ويكون بإمكان أيّ محام الاستشهاد بهذه القرارات، لطلب دفع تطبيق قانون ما أمام أيّ مرجع قضائي²³. من الجدير ذكره، أن مجلس شورى الدولة اللبناني قد سلك هذا الاتجاه في قراره "الياس غصن/ الدولة اللبنانية"²⁴. رفض تطبيق قانون قديم (صادر قبل إنشاء المجلس الدستوري) لأنه يخالف قراراً للمجلس الدستوري، واعتبر مجلس الشورى أنه عندما يصدر قرار عن المجلس الدستوري، فإن القاعدة القانونية المخالفة للدستور والتي أبطلها المجلس الدستوري، تخرج من الإنتظام العام للدولة، وتالياً لا يكون بالإمكان تطبيقها إذا وجدت في أيّ قانون كان حتى لو كان سابقاً لقرار المجلس الدستوري.

إن هذا الاجتهاد هو مهم جداً للمتقاضين، كونه يؤسس لإمكانية إعمال رقابة الدفع على القوانين غير الدستورية والتي لم يعط المجلس الدستوري رأيه فيها. سنعمد إلى تفسير هذا الأمر كالتالي:

²¹. تنص المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري على ما يلي: " تتمتع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية. إن قرارات المجلس الدستوري مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية."

²². بحسب تعبير الفقيه الفرنسي Dominique Rousseau.

²³. إعمالاً لنص المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على أنه " على المحاكم أن تنقيد بمبدأ تسلسل القواعد".

²⁴. القرار رقم 2002/2001/71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/ السفير الياس غصن، الهيئة الحاكمة، الرئيس خالد قباني والمستشارين سليمان عيد وظاهر غندور.

- إن مراجعة المجلس الدستوري هي محددة بالسلطات السياسية وسلطات روحية ضمن إطار ضيق²⁵ وتالياً لا يمكن للأفراد، وللمحامين الذين يمثلونهم، مراجعة المجلس الدستوري في حال وجدوا قانوناً غير دستوري سيطبق بحق موكلهم، بل إن المحامين الذين ينظمون المراجعات أمام المجلس الدستوري والتي قد يطلبها منهم عشرة نواب مثلاً، لا يستطيعون توقيعها، بل يكون على النواب توقيعها، وتالياً يكون دور المحامي مجهولاً ومرتبياً بإرادة النواب.

- إن قانون أصول المحاكمات المدنية ينص في مادته الثانية على وجوب احترام القضاء لمبدأ تدرج القواعد القانونية²⁶، وقانون أصول المحاكمات المدنية، هو المرجع لكل أنواع القضاء في لبنان حتى الجزائي منه في حال لم يأت قانون أصول المحاكمات الجزائية على نص يعالج إحدى النقاط²⁷.

- وبالتالي، يكون بإمكان المحامي اللجوء إلى هذا النص للطلب من أي مرجع قضائي، عدم تطبيق قانون يحتوي على قواعد أعلن المجلس الدستوري بطلانها، وبكل حال فقد عمد مجلس الشورى إلى تطبيق ذلك، ولكن بدون القول باللجوء إلى المادة 2 من أصول المحاكمات المدنية.

²⁵. حدّدت المادة 19 من الدستور اللبناني هذه المراجع بكل من: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشر أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

²⁶. فيما يلي النص الكامل للمادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية:
"على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد.

عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية. لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة التشريعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية."

²⁷. تنص المادة 6- من قانون أصول المحاكمات المدنية على أن "تتبع القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا وجد نقص في القوانين والقواعد الإجرائية الأخرى".

- هناك من يخالف الرأي المذكور آنفاً، ويستند في رأيه إلى نص المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري²⁸، ولكن بكل حال، يمكن القول بعدم دستورية المادة 18 المذكورة التي تقول بحصر الرقابة على دستورية القوانين المباشرة أو غير المباشرة بالمجلس الدستوري، لأن المشرع لا يحق له أن يقيد السلطة القضائية ويتدخل في صلب مهماتها أي تطبيق قانون صحيح ودستوري.

بالمقابل، وفيما يتعلق بمهمة المجلس الدستوري الثانية، فإن أعمال المجلس في الرقابة على الانتخابات الرئاسية والتشريعية هي مهمة جداً. ويقتضي معرفة أن المجلس الدستوري عندما يقوم بهذه المهمة، إنما يكون قاضي أفراد وليس قاضياً دستورياً. وبالتالي تكون لقراراته قوة القضية المقضية. بما قضى فيه، ولا تدخل قراراته ضمن الكتلة الدستورية. يقتضي أيضاً الانتباه لشروط تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري سواء لجهة الصفة (المرشح الخاسر) أو المصلحة (جمعيات أهلية) أو المهلة الخ... بكل حال، فإن التوكيل الذي يبرزه المحامي يجب أن يتضمن صراحة التوكيل للمراجعة أمام المجلس الدستوري.

في هذا المجال، قدّم المجلس الدستوري اجتهاداً واسعاً، يساعد في تحديد شروط تقديم المراجعات أمامه، وأثبت قدرته على حلّ الخلافات السياسية بطريقة قضائية على الرغم من الانتقادات التي كانت توجه إليه.

أما فيما يتعلق بالطعن بالانتخابات الرئاسية، فلم يتم اللجوء إلى المجلس الدستوري في هذا النطاق، وتالياً لا يوجد اجتهادات يمكن التعليق والبناء عليها. إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن وجود المجلس الدستوري كان يمكن أن يحلّ معضلة الانتخابات الرئاسية الأخيرة عام 2008 التي تأخرت أشهراً عديدة وحسم الخلاف السياسي والدستوري بشأنها.

²⁸. التي تنص على أن "يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

مهما يكن من حال، فإنّ المجلس الدستوري هو مرجع مهم وأساسي في حماية حقوق الأفراد ويمكن الاستفادة بشكل كبير جداً من اجتهاداته ويستطيع المواطن، الإستناد إلى إجتهدات هذا المجلس صونا لحقوقه الدستورية.

2. القضاء الإداري ودوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية: يتولى مجلس شورى الدولة وظيفتين أساسيتين، الأولى استشارية والثانية قضائية. في مهماته كمرجع استشاري للدولة في الأمور التشريعية والتنظيمية والإدارية، وحتى لو كانت الدولة غير مُلزَمة باستشارة مجلس الشورى ببعض المواضيع²⁹، إلا أن هناك مواضع أخرى تكون استشارة المجلس إلزامية، مثل مشاريع المراسيم التشريعية والنصوص التنظيمية بما فيها التعاميم التنظيمية التي تنصّ على إضافة أحكام جديدة إلى الانتظام القانوني.

بشكل عام، فإنّ الدولة تتقيد باستشارة مجلس الشورى نظراً لأهمية آرائه من جهة، ولأنها تتجنب بهذه الطريقة ارتكاب مخالفة دستورية أو قانونية ترتب لاحقاً إبطال العمل القانوني المخالف، فيما لو تمت مراجعة المجلس الدستوري.

أما فيما يتعلق بالمهمّات القضائية لمجلس شورى الدولة، فإنّ هذا المجلس يمارس مهمّات واسعة. هو المرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين القانون لها محكمة خاصة كديوان المحاسبة أو الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية: كالهيئة العليا للتأديب وسائر المجالس التأديبية وهيئة التفتيش المركزي ولجان الاعتراض على الضرائب والرسوم³⁰.

²⁹. تنص المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة على أنه "يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والانظمة على وجوب استشارته فيها. ويمكن أن يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه".

³⁰. تنص المادة 60 على أن "مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستئنافي لجميع الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الاولى والاخيرة لبعض القضايا".

ينظر المجلس على الأخص في: طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة وسير العمل الإداري في الإدارات والمؤسسات العامة والمجلس النيابي، والقضايا المتعلقة بالإمتيازات والعقود وسير العمل الإداري في الإدارات والمؤسسات العامة والمجلس النيابي، والقضايا المتعلقة بالإمتيازات والعقود والصفقات والإلتزامات الإدارية، وقضايا الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وقضايا الموظفين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة الإدارية والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي، وقضايا إشغال الأملاك العامة، والقضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية إلى الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليها، وطلبات إبطال المراسيم والقرارات الإدارية بسبب تجاوز حدّ السلطة، والنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين، وطلبات تفسير الأعمال الإدارية أو تقدير صحتها حيث يجب على المحاكم العدلية أن ترجئ بتّ الدعاوى التي يستلزم بتّها تفسير العمل الإداري أو تقدير صحته. يمارس المجلس أيضاً مهمة قضاء العجلة حيث يناط برئيسه أو بمن ينتدبه من القضاة تعيين الخبراء لمعاينة الوقائع التي من شأنها أن تسبّب مراجعة لدى المجلس، كما يُناط به أو بمن ينتدبه اتخاذ التدابير الضرورية الموقّنة والاحتياطية لحفظ الحقوق ومنع الأضرار. يتبين مما تقدم، أن مجلس شورى الدولى يُراقب مدى انطباق عمل الإدارة والسلطة التنفيذية على القانون، وهو يمارس رقابة إبطال الأعمال الإدارية المخالفة. وتالياً، يتكامل دوره مع دور المجلس الدستوري لصون حقوق الأفراد الدستورية والقانونية ويُلزم الدولة باعتماد منهج ديمقراطي في التعاطي مع المواطنين.

ويُمارس المجلس كذلك اختصاصاً آخر ذا أهمية خاصة هو النظر في النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها. يدلّ هذا الاختصاص على أن المجلس يُشارك مشاركة فعّالة في مراقبة واحدة من العمليات الديمقراطية التي تعكس معيار الوعي والتقدم في المجتمعات الحديثة. ويقتضي معرفة أنّ أيّ مراجعة تقدم أمام مجلس شورى الدولة توجّه بوجه الدولة اللبنانية ممثلة بهيئة القضايا، وليس ضد إدارة معينة أو وزارة حتى لو كان الخلاف مع هذه الأخيرة، لأن الوزارات والإدارات لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

أما التقاضي مع البلديات وأشخاص القانون العام المتمتعين بالشخصية المعنوية، فيتم تقديم المراجعة بوجه البلدية أو هذا الشخص المعنوي.

لا يوجد قانون لأصول المحاكمات الإدارية، بل أن هذه الأصول مستقاة من اجتهاد القضاء الإداري نفسه ومجلس شورى الدولة اللبناني يتبع نظيره الفرنسي في هذا الشأن، ويأخذ من اجتهاده.

ويقتضي الإستعانة بمحامٍ لتقديم المراجعة الإدارية أمام مجلس الشورى باستثناء المنازعات التأديبية والانتخابية التي تقدم بكل حال بواسطة محام كذلك، لأن أي مخالفة لشرط بشكل جوهري قد يؤدي لخسارة المستدعي لحقوقه.

لتلخيص تكامل عمل المجلس الدستوري وشورى الدولة معاً يمكن الرجوع إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي تاريخ 1971/7/16 وظروف صدوره³¹. في هذا العام طلبت السيدة سيمون دو بوفوار Simon de Beauvoir، تأسيس جمعية بإسم "أصدقاء الشعب"، وبما أن هذه الجمعية قريبة من الحزب الاشتراكي، حاولت وزارة الداخلية الفرنسية قبل تأسيس هذه الجمعية، رفض العلم والخبر للجمعية. وبما أن هذا القرار المجحف سيقع حتماً تحت مقصلة قرار مجلس الشورى الفرنسي، قامت الحكومة الفرنسية آنذاك بتقديم مشروع قانون يعدل قانون الجمعيات الفرنسي العائد لسنة 1901، وبذلك، تُجبر مجلس الشورى بتغيير إجهاده تطبيقاً للقانون الجديد.

فما كان من المجلس الدستوري، في مواجهة هذا الأمر، إلا أن ألغى هذا التعديل، معتبراً أن حرية تأسيس الجمعيات هي حرية أساسية لا يمكن مسّها. وقد اتّبع في سبيل اتخاذ قراره هذا مسلكاً قانونياً معقداً.

بذلك يتبدى لنا كيف أنّ المجلس الدستوري يستطيع كسر إدارة الأغلبية النيابية الممتلئة في الحكومة، إذا كانت هذه الإدارة مخالفة للشرعية الدستورية.

ان استقلالية القضاء وعمله هو الأساس في حماية حريات الأفراد، لأن النظام القانوني في لبنان، قد لحظ رقابة السلطة التشريعية والتنفيذية وأن السلطة العدلية هي حامية الحريات

³¹. هو القرار الذي اعتُبر ولادة للمجلس الدستوري الفرنسي كحامٍ للحريات والحقوق. للتوسع يراجع: Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 7^e éd., Montchrestien, p. 66.

الفردية، تاليًا، فإن تطبيقًا صحيحًا ودقيقًا لعمل هذه السلطات وضمن حريتها واستقلاليتها هو الضمان الأساسي لحماية حقوق المواطنين في لبنان.

2

دور الدولة الحديثة في إيجاد آليات حماية المواطنين

إن تطوّر مفهوم الدولة الديمقراطية، والأزمة في التمثيل الديمقراطي، وتأخر الفصل بالنزاعات أمام القضاء، كلها أسباب أدت إلى إعادة النظر بدور الدولة ككل، وإلى وجوب خلق آليات حديثة تتولى حماية حقوق الأفراد في مختلف المجالات وبطريقة سريعة وفعالة. يمكن تقسيم هذه الوسائل إلى اثنين، المؤسسات أو السلطات الإدارية والمنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية والفرق كبير بين الاثنين بالطبع.

المبحث الأول: المؤسسات والسلطات الإدارية:

1. المؤسسات العامة: إن مفهوم المؤسسة العامة هو إدارة مرفق عام بواسطة جهاز مستقل يخضع لسلطة وصاية فقط من قبل الدولة، دون أن تتدخل هذه الأخيرة بعمل المؤسسة بشكل مباشر، وتالياً فالهدف من إنشاء المؤسسة العامة هو تخفيف ثقل عمل الإدارة والروتين الإداري وتسليم المرفق العام إلى مؤسسة تخضع لنظام قضائي مختلط (إداري وعدلي) بحيث يكون لهذه المؤسسة حرية في التصرف وسرعة في العمل بشكل يتحقق معه الهدف من إنشائها، وهو تشغيل مرفق عام بصورة عملية وسريعة تؤمن الخدمات للمواطن من جهة، وربحية مادية للدولة من جهة أخرى.

في لبنان، استخدم مفهوم المؤسسة العامة بشكل كبير وتم إنشاء عدد كبير من المؤسسات العامة نذكر بعضها:

- المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات³² وهي تهدف إلى ضمان التوظيفات³³ الجديدة التي تنفذ في لبنان كطائرات شركة الميديل ايبست والتي تم ذكرها في المرسوم الاشتراعي.

³². المشأة بالمرسوم الاشتراعي رقم 3 الصادر في 1977/1/15.

- المؤسسة العامة للزراعات البديلة³⁴ وترمي كما يدلّ اسمها على إيجاد مزروعات بديلة عن تلك غير المشروعة³⁵.

- المؤسسة الوطنية للاستخدام³⁶ تهدف إلى إنشاء مكاتب استخدام في بيروت والمناطق ومكافحة البطالة وتحسين تنظيم سوق العمل وتشجيع الاستثمارات الخ³⁷. فضلاً عن إلى مؤسسة

³³. تنص المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 3 على ما يلي: "غاية المؤسسة أن تضمن، لقاء بدل، التوظيفات الجديدة التي تتخذ في لبنان بعد العمل بهذا المرسوم الإشتراعي. وتعتبر الطائرات التجارية التي تملكها الشركات الوطنية المرخص لها بالنقل الجوي، أو التي هي بحوزتها، بمثابة توظيفات جديدة قابلة للتأمين وإن كان تاريخ تملكها أو حيازتها لهذه الطائرات سابقاً لتاريخ العمل بالمرسوم الإشتراعي رقم 3 تاريخ 15/1/1977، على أن يقترن كل عقد ضمان بموافقة وزير المالية والأشغال العامة والنقل.

وتشمل التوظيفات جميع العناصر المادية الثابتة العائدة للمؤسسات التي لها الصفة التجارية والمؤسسات الخيرية والصحية والثقافية وللبعثات الدولية أو الأجنبية."

³⁴. المنشأة بالمرسوم رقم 8666 تاريخ 1996/06/26.

³⁵. تنص المادة الثالثة من المرسوم على ما يلي: "تتولى المؤسسة المهام التالية: دراسة واقتراح أفضل السبل الآيلة لتحقيق التنمية المتكاملة والشاملة لمنطقة بعلبك/الهيرمل والى توفير الزراعات البديلة التي تؤمن لمزارعي وأهالي المنطقة المردود الاقتصادي المفيد والمتلائم مع الحاجات التنموية كافة. دراسة واقتراح وسائل التمويل وتنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بنشاطها والتي تهدف الى تحقيق التنمية المتكاملة. التنسيق مع كل الادارات الرسمية والمنظمات الدولية العاملة في المنطقة من اجل تأمين استراتيجية موحدة للأعمال التنموية القائمة وتلك التي سيجري تنفيذها لاحقاً. القيام بكل الأعمال والنشاطات التي من شأنها المساهمة في تحقيق اهداف التنمية المتكاملة لمنطقة بعلبك / الهيرمل ولأسيما:

أ - القيام بتمويل مشاريع زراعية وتنفيذها يعود للمؤسسة واستثمارها بمختلف الطرق التي تراها مناسبة، والتي من شأنها تطوير زراعات بديلة ذات مردود اقتصادي تؤدي الى تحسين الاوضاع الزراعية في المنطقة.

ب- مساعدة المزارعين على تحديث وتطوير نظم الانتاج وتخفيض كلفته وتأمين مستلزماته وتوفير أفضل السبل للتمويل الذاتي من أجل دعم القدرة المالية لكل المتعاطين بالشأن الزراعي.

ج- تشجيع الاستثمارات في شتى حقول الانتاج الزراعي والحيواني والتصنيع الزراعي.

د- تحديث البنى التحتية الزراعية ونظم وشبكات الري الزراعية وتطويرها بما تتلاءم وحاجات التنمية الزراعية المتكاملة.

هـ- القيام بكل ما من شأنه تعزيز القطاع الزراعي في المنطقة وتأمين استثمار الحد الاقصى الممكن من المساحات القابلة للانتاج.

كهرياء لبنان ومصلحة المياى المعروفين. ما يميز المؤسسات العامة هو خضوعها لسلطة الوصاية المتمثلة بالوزير الذي تتبع له المؤسسة العامة. تعني سلطة الوصاية أن لا وجود لتدخل مباشر من قبل الدولة في عمل المؤسسة العامة التي يبقى لها الاستقلال المالي والمعنوي.

فضلاً عن المؤسسات العامة، هناك مجموعة وسائل أخرى تعتمد الدولة للارتقاء إلى مستوى أعلى في مجال صون حقوق الأفراد وحماية مصالحهم، ولذلك يتم إصدار مجموعة قرارات تتعلق بتحديد مواصفات للسلع والمنتجات ويهدف إلى تشديد الرقابة على المؤسسات والشركات لإلزامها بتقديم خدمات جيدة للمواطن، وكذلك، تعتمد بعض الوزارات إلى إنشاء مصالح تابعة لها تهدف لإعمال رقابة على أعمال كل من له علاقة بهذه الوزارة أو تلك، كإنشاء لجان لمراقبة هيئات الضمان³⁸ مثلاً، وإنشاء مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية وغيرها.

الآن ما تقدم، على أهميته، لم يحلّ مشكلات عديدة في لبنان تحتاج لرقابة أكثر فعالية. والأسوأ أن المواطن، وعدد كبير من مسؤولي الدولة، لا يعلم بوجود مثل هذه المؤسسات التي تحولت إلى دوائر للتوظيف، بدون أن يكون لها دور فاعل.

لا يمكن أن نخفي بالطبع أنّ هذه المؤسسات لم تستطع الحصول على اعتراف جدّي لدورها، سواء أكان ذلك من الدولة أم من المواطن، فهذا الأخير لا يعرف بوجود مثل هذه المؤسسات، وتجربته مع المؤسسات التي يعرفها (وعلى رأسها مؤسسة كهرياء لبنان) لا تساعد

³⁶. المشأة بالمرسوم الاشتراعي رقم 80 الصادر في 1977/06/27.

³⁷. تنص المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 80 على ما يلي: " تتولى المؤسسة الوطنية للاستخدام رسم وتنفيذ سياسة الاستخدام في لبنان بصورة عامة. كما تتولى بصورة خاصة وعلى سبيل المثال لا الحصر، المهام التالية تأميناً لتحقيق أهدافها: إنشاء مكاتب استخدام في بيروت والمناطق اللبنانية كافة والإشراف عليها. مكافحة البطالة عن طريق تأمين نسبة مرتفعة للاستخدام، المساهمة في تحسين تنظيم سوق العمل. المساهمة في تشجيع المشاريع ذات الانعكاس على سوق العمل، المساهمة في كل ما من شأنه رفع مستوى اليد العاملة، القيام بالدراسات والأبحاث الرامية إلى تحديد السياسة العامة للاستخدام.

³⁸. القرار رقم 1/203.. تاريخ 2006/08/03.

في إعطاء فكرة جيدة عن المؤسسات العامة وعن جدوى عملها. من الأمثلة المؤسفة أيضاً تجربة المجلس الوطني للعلاقات الاقتصادية الخارجية³⁹.

لكن هذا الأمر لا يعني الإستغناء عن هذه المؤسسات التي تشكل أساساً في اللامركزية الإدارية المفروض توسيعها بحسب ما نص عليه إتفاق الطائف، بل يقتضي العمل الجدي على تحسين أداء هذه المؤسسات وتعريف الجمهور عليها ليستطيع أكبر عدد من المواطنين الاستفادة منها.

لذلك، اعتمد المشرع اللبناني وسائل أخرى مقتبسة من تجارب في الغرب.

2. السلطات الإدارية المستقلة: إن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة Les autorités

administratives indépendantes⁴⁰ هو مفهوم متطور، وقد استند إلى أن المؤسسات

³⁹. المنشأ بالمرسوم الاشتراعي رقم 8 تاريخ 1983/01/25. يرتبط هذا المجلس بالمجلس الوزراء، وقد تم وضع نظامه المالي بموجب المرسوم رقم 405 تاريخ 1983/03/30، ومن تم تم وضع نظام العاملين فيه بموجب المرسوم رقم 754 تاريخ 1983/06/24، ومن بعدها إنشاء مركز معلوماتية له بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 145 تاريخ 1983/09/16... وعلى الرغم من كل هذه المراسيم والقوانين جرى إلغاء هذه المؤسسة العامة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 3 تاريخ 1985/3/23، والمفارقة أنه صدر بتاريخ 1992/10/15 المرسوم رقم 2794 الذي يرمي إلى تسوية الأوضاع الوظيفية للعاملين في المجلس الوطني للعلاقات الاقتصادية الخارجية الملغى، ونصت مادته الأولى على أن "يُستبقى في الخدمة بصفة متعاقدين جميع العاملين في المجلس الوطني للعلاقات الاقتصادية الخارجية الذين كانوا في الخدمة بتاريخ إلغائه بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 3 تاريخ 1985/3/23". فماذا كان يعمل هؤلاء طيلة هذه الفترة السابقة؟

⁴⁰ Une autorité administrative indépendante (AAI) est une institution de l'État, chargée, en son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement. Les AAI sont une catégorie juridique relativement nouvelle car, contrairement à la tradition administrative française, elles ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. C'est dans la loi du 6 janvier 1978 créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) que le terme est apparu pour la première fois.

Voir le site officiel : www.vie-publique.fr

العامة على أهميتها، لا تكفي لتحقيق طموحات المواطن، ولذلك تم إنشاء عدد من الهيئات الإدارية، مستقل عن الدولة يعمل على أعمال الرقابة على بعض قطاعات الخدمات في الدولة تأميناً لحسن سيرها وإرساء رقابة فعّالة وسريعة تصل لغاية إنزال العقوبة بالهيئات المخالفة، وذلك بدون حاجة للجوء إلى القضاء وانتظار سنوات للحصول على قرار قضائي، بل أن ما يحصل هو أن هذه السلطة الإدارية تتخذ قرار العقوبة، ويكون على الجهة المعاقبة مراجعة القضاء المختص وهو في الغالب مجلس شورى الدولة، للطعن في القرار الصادر عن هذه السلطات.

لكن، ومع الأسف، فإن لبنان الذي أخذ بهذه النظرية، لم يقد بتطبيقها بالشكل المفترض تطبيقها فيه، بل إنه وباعتقادنا، فقد تم تشويه هذا المفهوم وتفريغه من فحواه ومضمونه وسنعمد إلى تفسير ذلك بعد أن فصل ما بين السلطات الإدارية المستقلة كافة من جهة ووسيط الجمهورية من جهة أخرى.

أنواع السلطات الإدارية المستقلة: بمراجعة القوانين المرعية الإجراء في لبنان نجد أن أهم هذه السلطات هو المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع⁴¹، وهيئة المقاييس والمواصفات اللبنانية⁴² والمجلس الاقتصادي والاجتماعي⁴³.

في الواقع، كان من المفترض أن تقوم هذه الهيئات بعمل مستقل عن الدولة اللبنانية وذلك بإعطائها الصلاحية اللازمة لممارسة مهمات رقابة فعّالة على المؤسسات والقطاعات التي يفترض بها مراقبتها.

⁴¹. المنشأ بموجب القانون رقم 382 تاريخ 1994/11/4.

⁴². المنشأ بالقانون تاريخ 1962/7/23.

⁴³. نصت الفقرة "د" من البند الثالث من اتفاق الطائف على أن يُنشأ مجلس اقتصادي اجتماعي تأميناً لمشاركة ممثلي مختلف القطاعات في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق تقديم المشورة والاقتراحات". وقد تمّ ذلك بموجب القانون رقم 389 تاريخ 1995/01/12، وقد نصّت المادة الأولى منه على أن " ينشأ مجلس استشاري يدعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تتمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرئيسية".

أهم مثال على تشويه فكرة المؤسسات الإدارية المستقلة، هو المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع، فإذا كان من الطبيعي أن تقوم الدولة ممثلة بمجلس الوزراء وتعيين أعضاء هذا المجلس، إلا أنه كان من المفترض اتباع النظام نفسه الذي تمّ الاقتباس منه وهو القانون الفرنسي، وإعطاء المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع حق اتخاذ القرارات والعقوبات بحق المؤسسات الإعلامية المخالفة للقانون والدستور، لأن حصر صلاحيات هذا المجلس برفع توصياته إلى مجلس الوزراء، يعني إدخال أيّ عقوبة لا علاقة لها بالسياسة، بجدلٍ سياسي في مجلس الوزراء يُفضي إلى تسوية مؤداها رفع العقوبة وتالياً عدم الأخذ بالتوصية. بالمقابل، فإذا كان للمجلس أن يكون مستقلاً وصاحب صلاحية في اتخاذ قرار العقوبة، لكانت المؤسسات الإعلامية على اختلافها، ستأخذ بعين الاعتبار وجوده وستلتزم تهدئة إعلامية وابتعاداً عن إثارة النعرات الطائفية والمذهبية والإعلان (وليس الاعلام) السياسي لأن ذلك مخالف للقانون وللدستور على السواء وتالياً لكان الوضع الداخلي اللبناني أفضل حالاً بكثير. ما ذكرناه عن صلاحيات المجلس الوطني للاعلام المرئي والمسموع ينسحب على الهيئات الأخرى كهيئة المقاييس والمواصفات اللبنانية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. عليه، يكون وللأسف تم تشويه فكرة السلطات الإدارية المستقلة وتم تحديد الفائدة من هذه السلطات وحرمان المواطنين والمحامين الذين يدافعون عنهم الحق باللجوء إلى هذه السلطات بشكل فعّال.

وسيط الجمهورية: ضمن الفئة نفسها، هناك وسيط الجمهورية الذي يمكن له، في حال إنفاذ القانون المتعلق بشأنه⁴⁴، إعطاء ضمانات كبيرة للمواطن في لبنان. وسيط الجمهورية هو شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة، ويعمل على تسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل. يمكن اختصار عمل وسيط الجمهورية بأنه مرجع غير قضائي ومستقل عن الإدارة، يتولى حلّ مشكلات المواطنين العالقة مع أي مؤسسة عامة أو إدارة من إدارات الدولة، وقد تم

⁴⁴. هو القانون رقم 663 تاريخ 2005/2/4.

تحديد شروط لهذا الأمر أهمها أن تكون المراجعة أمامه من جهة محددة وليس مجهولة وأن تتم بعد مرور ثلاثة أشهر على تقديم المراجعة الإدارية.

كما له التدخل عفواً أو بناءً لطلب من النواب في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة وخدمات وسيط الجمهورية غير خاضعة لأي رسم.

لا بدّ من التنبيه إلى أن الطلب المقدم إلى وسيط الجمهورية لا يقطع المهل القضائية وبالتالي يجب في حال تقديم مذكرة ربط نزاع أمام الإدارة بدء المراجعة القضائية بالتزامن مع المراجعة أمام وسيط الجمهورية، وهذا يشكل بالطبع خللاً في القانون المقدم لأنه يلزم القضاء والمتقاضين بسلوك أكثر من طريق للوصول إلى هدف واحد، ويُضعف من هيبة وسيط الجمهورية كونه يصبح وسيلة ثانوية لحلّ الخلافات وليس وسيلة أساسية.

ولا يحدّد القانون المقترح تفاصيل كثيرة ضرورية ويمكن توضيحها عند بدء العمل بالقانون وتعيين وسيط للجمهورية بمقتضى نظام داخلي، يُرجى أن يتضمن آلية لإلزام الإدارة باتباع توصيات وقرارات وسيط الجمهورية.

من المؤسف أن نقول أنه لم يتم تطبيق هذا القانون بعد مرور أكثر من سبع سنوات على إقراره، وقد أصبح ضرورياً تعديل القانون هذا! لأنّ وسيط الجمهورية الذي تمّ إقتباسه من القانون الفرنسي، وقبله من القانون الألماني، قد جرى تعديل مهمّاته وتوسيعها في فرنسا حتى أصبح اسمه "حامي الحريات الفردية"⁴⁵.

ما تقدّم دليل على تقاعس كبير من قبل السلطة السياسية، ويُلقى شكوكاً حول نية هذه السلطة الفعلية في حماية حقوق المواطن، فالمطلوب اليوم لم يعد تعيين وسيط للجمهورية فحسب، بل أصبح ضرورياً تعديل قانون إنشائه ليتلاءم مع مقتضيات العصرية والجديدة.

المبحث الثاني: المنظمات غير الحكومية والجمعيات

⁴⁵. Le Défenseur des droits, créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et institué par la loi organique du 29 mars 2011.

إنّ الحديث عن المنظمات غير الحكومية والجمعيات يرتبط بشكل أساسي بمفهوم المجتمع المدني.

وهذا المفهوم هو أساسي اليوم لقبول أي تشريع يتعلّق بحقوق الإنسان، بحيث أنّه وخلال المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد في فيينا عام 1993، صدر "إعلان فيينا" الذي يتضمن مطالبة الدول الأعضاء في المؤتمر بإعداد خطة وطنية لحماية حريات الإنسان والمواطن وحقوقهما. من شروط إتمام ذلك، إشراك مختلف أطراف المجتمع. قد قام لبنان فعلياً بذلك، بحيث أنّ الخطة الوطنية لحقوق الإنسان والتي قامت بتحضيرها لجنة حقوق الإنسان النيابية البرلمانية، إستندت في إعدادها لجهود مختلف الجمعيات والمنظمات الأهلية. وأعمالها

بهذا يتبين لنا الدور الكبير لهذه الجمعيات، ولكن، يقتضي التنبّه لأمرين أساسيين يتعلّقان بعمل هذه الجمعيات: الأمر الأوّل هو مصدر تمويل هذه الجمعيات وأسباب التمويل، بحيث يقتضي أن تحافظ هذه المؤسسات المدنية على إستقلالها الكامل عن الجهة الممولة لها، فمن غير المسموح أن يكون تمويل جمعيات معينة سبباً لتدخّل أجنبي أو فرض أجندة عمل لا تتألف مع إحتياجات المجتمع الفعلية. لا يعني هذا الأمر تشكيكاً في الجمعيات اللبنانية، بل محاولة لمنع إستيراد عاداتٍ وتقاليد لا تتألف مع عادات المجتمع اللبناني وتقاليدّه، ولا تمتّ له بصلة. العمل الإجتماعي مرتبط بالحاجات الإجتماعية ولا يمكن أن يفصل عنها.

أما الأمر الثاني الذي يقتضي التنبّه له، فهو مستوى المعرفة للخبراء الذين يكلفون أحياناً بإجراء تقارير وملفات لجمعيات المجتمع المدني. يؤدي هذا الأمر الى نتائج كارثية إذا كان من يقول بخبرته من مجال معين لا يملك مثل هذه الخبرة، فيصدر تقارير حول حقوق الإنسان لا تعكس الواقع بشكل صحيح، ما يؤدي، ليس فقط إلى تضليل الرأي العام ، بل إلى ضياع حقوق من يقتضي لمثل هذه الدراسات حمايتها، بل أخطر من ذلك، فإنّ سمعة المجتمع المدني كلّها قد تصبح على المحك.

وبعيداً من هاتين الحالتين، فإنّ تطور التشريع بشكل عام لا سيّما المتعلق بحقوق الإنسان والمواطن والحريات العامة، مرتبط بشكل كليّ بالعمل الفعلي والجدّي للمجتمعات الأهلية

المنبتقة من عامة الشعب والتي تعرف مشاكله وتعمل على ابرازها بشكل دقيق وصحيح، تمهيداً لإيجاد الحلول لها.

يمكن لجمعيات المجتمع المدني الإستناد الى مجموعة واسعة من شرائع حقوق الإنسان والمواطن، والتي أصبح بعض منها جزءاً لا يتجزأ من الدستور اللبناني بعد أن تم إضافة الفقرة الثانية من مقدّمة الدستور اللبناني⁴⁶، وكذلك يمكن لهذه الجمعيات، الإستناد الى ما أصبح جزءاً من العرف الدولي في القانون الدولي الإنساني، وأخيراً كل المعاهدات والشرائع التي صادق عليها لبنان⁴⁷.

⁴⁶. تنص هذه الفقرة على ما يلي: "لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء." ونعطف ذلك على قرار مبدئي للمجلس الدستوري هو القرار رقم 9614 تاريخ 7 آب 1996، والذي اعتبر أن مقدمة الدستور "تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه (الدستور)". واكدّ المجلس ذلك في قراره رقم 9711 و 9712 تاريخ 1997/9/12، الجريدة الرسمية، العدد 44، ص 3202، وقد ورد في حيثياته: "وبما أن المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية، شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها".

⁴⁷ ونذكر منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرّ في 10 كانون الأول 1948 والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي أقرّ عام 1966، و دخل حيز التنفيذ عام 1976 والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي أقرّ عام 1966 و دخل حيز التنفيذ عام 1976 وهي ما يُطلق عليها مُجمعة، الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

نضيف إليها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي أقرّت عام 1965 ودخلت حيز التنفيذ عام 1969 واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والتي أقرّت عام 1979 و دخلت حيز التنفيذ عام 1981 واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللا إنسانية أو العقوبة أو المعاملة المهينة التي أقرّت عام 1984 و دخلت حيز التنفيذ عام 1987 واتفاقية حقوق الطفل التي أقرّت عام 1989 ودخلت حيز التنفيذ عام 1990. واتفاقيات جنيف: وهي إتفاقيات جنيف لعام 1949 والبروتوكولين الإضافيين لعام 1977، واتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى في القوات المسلحة وإتفاقية جنيف الخاصة بمعاملة أسرى الحرب وإتفاقية جنيف الخاصة بحماية المدنيين وقت الحرب.

ما تقدّم محاولة لإبراز وسائل حماية حقوق الإنسان والمواطن في دولة الحق والمؤسسات، وإنّ ما تقدّم يُبيّن أنّ هناك وسائل عديدة تؤدي إلى الوصول إلى تلك الأهداف، لكن النظام الطائفي اللبناني، كان ولا يزال العائق الأساسي الذي يمنع إنطلاق عمل مؤسساتي سليم للدولة، فعمل المؤسسات الإدارية المستقلّة مشلول مراعاة لإعتبارات المحاصصة الطائفية، فالمسّ بحزب سياسي يُعتبر مساً بالطائفة التي ينتمي إليها هذا الحزب السياسي وبالتالي يكون أفضل الشرور ترك الخطأ على حاله.

أما تفعيل مؤسسة ما بتعيين أعضاء لها، فيصطدم بالإعتبارات الطائفية فيتوقف التعيين. والمؤسسة الأعلى في لبنان ونعني بها المجلس الدستوري، تُترك عاطلة عن العمل بفعل فاعل سياسي، على الرغم من وجود معارضة في البرلمان لها كل المصلحة بالطعن في القانون الذي تقرّه الأكثرية. كلّها مواضيع خلل سببها الأساسي واحد... الطائفية

