دور القضاء في حماية أمن المجتمع واستقراره

د.عصام نعمة إسماعيل(*)

العدل أساس الملك، عبارة تزين المحاكم المسماة بقصور العدل، وهي بلا أدنى ريب لها دلالة هامة، فالملك المرادف اليوم للسلطة والحكم، لا يستقيم إلا في مجتمعٍ تحكمه العدالة، التي بها تصان القيم، وتستقر المبادئ، ويتضاعف شعور المواطن بالانتماء لوطنه، وتلك غاية الغايات، وقمة الأهداف لأي مجتمع ينشد حاضراً أكثر أمناً واستقراراً، ويستهدف مستقبلاً أكثر رِفعة وازدهاراً. فالقضاء هو الضامن لحقوق المواطن وحرياته، والمساهم في تحقيق العدل، واستتباب السلم الاجتماعي، وتثبيت دعائم الاستقرار.

أما الدول التي توسَّلت القضاء وسيلة للإنقضاض على الحريات الفردية والعامة، فلقد تعرضت لارتجاجات سياسية واقتصادية عنيفة بل انبتت ثورات وانقلابات وتفشت فيها الجرائم. ولهذا كانت العدالة في تطبيق القوانين هي الوجه المكمل للعدالة في ممارسة الحرية(١)، وكان للقضاء دور في بناء الدول والحكم الصالح والصورة الحقيقية للدولة النزيهة والعادلة(٢). وإذا أردنا رسم هيكلية تنظيمية للدولة، نلاحظ أن القضاء هو الغلاف الخارجي الذي يحيط بكافة الأنشطة العامة والخاصة ويخضعها لرقابته.

يُعرَّف القضاء بأنه الجهة تتولى تبيان حكم القانون في حالة خاصة محددة، بقصد إنهاء نزاع أو الفصل بين طرفين متنازعين(٣). وان الحكم القضائي هو ما يحسم على أساس القاعدة القانونية، خصومة قضائية تقوم بين خصمين، ولا ينشئ القرار مركزاً قانونياً جديداً،

(*) أستاذ القانون الدستوري وحقوق الإنسان في الجامعة اللبنانية.

(١) رفيق الحريري ـ الحكم والمسؤولية ـ الطبعة الأولى ١٩٩٩ منشور على الأنترنت.

(٢) من كلام رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان أمام وفد قدامى القضاة بتاريخ ١٩ آذار ٢٠١٠ .

(٣) L Duguit- L'acte juridictionnel et l'acte administratif, R.D.P.1906 p413.

وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأي من الخصمين أو عدم وجوده[٤]. وان السلطة القضائية لا تُعرف بالنص، وإنما تُعرف بالمهمة أو الوظيفة التي تؤديها، فكلما كنا أمام هيئة مهمتها الكشف عن الحق وتعيين آثاره، أو الفصل بنزاع وفق أحكام القانون، فإن هذه الهيئة هي هيئة قضائية[٥].

وعندما يفصل القاضي في الخصومة، فإنه يوفِّر على المجتمع مغبة العودة إلى شريعة الغاب واقتصاص كل شخص لحقه بنفسه، كما يحمي المجتمع من الفساد والفاسدين عندما يُخضعهم لحكم القانون. لأن عدم احترام القانون، ومحاولات التفلت من ضوابطه وقيوده، أو عندما لا يحتكم اليه في الصراع السياسي وفي علاقة الدولة بمواطنيها وفي علاقات المواطنين بعضهم بالبعض الآخر، عندها تحلُّ الفوضى وتتحكم توازنات القوى في العلاقات الاجتماعية وتصبح فيها الغلبة للقوي ولأصحاب النفوذ، وتنتشر المحسوبية والرشوة، ويعم الفساد على المستوى العام والخاص ويطغى على كل أعمال الدولة. وهذا يؤدي الى إلغاء مبدأ الشرعية ولا سيما شرعية الحاكم[٦].

فالقضاء يشكل صمام الأمان الذي يفرض احترام القانون على الجميع من خلال إجراء رقابته على كل أعمال الدولة بدءاً من القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، إذ يراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة هذه القوانين مع أحكام الدستور، ومروراً بأعمال السلطة التنفيذية والادارية حيث يتولى مجلس شورى الدولة رقابة مدى تقيد السلطة التنفيذية وأجهزتها بأحكام القانون واحترام مبادئه، ويتولى ديوان المحاسبة مهمة الرقابة المالية، ويتولى القضاء العدلي إحقاق الحق والفصل في النزاعات بين الأفراد بما يؤمن السلام في المجتمع بحيث يكون القضاء دار أمان للمجتمع ولإستقرار الأوضاع في البلاد، كما يشكل القضاء حماية حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم[٧]. فالقضاء ليس مقصوداً لذاته، بل هو شرط لضمان تحقق العدالة، ويعدُّ مرتكزاً اساسياً من مرتكزات دولة القانون المؤسسات، وحجر الزاوية في استقامة الحياة السياسية والاجتماعية، بل الضمانة التي لا غنى عنها للديمقراطية الحامية للحقوق الدستورية والحريات العامة[٨]، ولقد جاء في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨على انه :«ولما كان من الضروري أن يتولى القانون حماية حقوق الإنسان لكي لا يضطر المرء إلى التمرد على الاستبداد والظلم.....». فالقاضي بحكمه العادل غير المتحيز وباستقلاله وحيدته يعيد توازن المصالح في المجتمع، وهو أمر يتطابق مع طبيعة الأشياء، فالصراعات الاجتماعية مهما بلغت من الشدة تحمل شروط توازنها وتكشف بذاتها عن القاعدة التي تحكمها، وهنا يبرز دور القاضي المستقل فهو يعلن عن هذه القاعدة العادلة التي تحكم توازن الصراعات الاجتماعية. ونستطيع القول إن هيبة القضاء وقوته من هيبة الدولة وقوتها، فإذا ضعف القضاء ضعفت الدولة لأنها ستقوم عندها على الباطل والظلم.

(٤) عصام إسماعيل ـ الطبيعة القانونية للقرار الإداري ـ منشورات الحلبي الحوقية ٢٠٠٩ ص ٥١٣.
(٥) عصام إسماعيل ـ حول تعطيل المجلس الدستوري ـ منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٦ ص ٦٣.
(٦) خالد قباني ـ الإصلاح القانوني والنظام القضائي ـ مجلة أبحاث في القانون العام ـ العدد ١/٢٠٠٤ ص٢٥ .
(٧) خالد قباني ـ الإصلاح القانوني والنظام القضائي ـ مرجع سابق ـ ص ٣٠
(٨) م.د. قرار رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ١٩٩٩/١١/٢٤ الصادر في الطعن بالقانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧ ـ مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧ ـ ٢٠٠٠ ص٤١٠.

وفي لبنان ينص الدستور اللبناني في المادة ٢٠ منه على أن:« السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظامٍ ينصُّ عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني». ولقد كرَّس الدستور اللبناني القضاء كسلطةٍ مستقلة، لذلك ينبغي على القاضي أن يكرِّس هذه الحقيقة وأن يعتبر نفسه مستقلاً عن الجميع وغير مدين لأحد، فهو ينفذ القانون باسم الشعب اللبناني وليس باسم أي سلطةٍ أخرى، يحكم بين الناس ويطبق القانون عليهم وباسمهم، فلا يجوز أن ينظر إلى نفسه كموظفٍ رفيعٍ في جهاز الدولة، بل أن يبقى في ممارسته مهامه متيقظاً دوماً إلى أنه مستقل، وقد أعطي سلطة مراقبة تنفيذ القوانين بين الناس والمحافظة على حقوقهم وحرياتهم، وأن هذه السلطة تنبع من إرادة المجتمع في المحافظة على دولة القانون[٩].

تتعدد الجهات القضائية اللبنانية، وهي تنقسم إلى قسمين كبيرين لكلِّ قسمٍ فروعٍ عديدة، يضمُّ القسم الأول جهات القضاء التي تفصل بمنازعة أو تبيِّن حكم القانون في قضية أو مسألة تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها وتشمل: المجلس الدستوري ـ مجلس شورى الدولة ـ ديوان المحاسبة ـ المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وعدد كبير من الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية مثل: لجان الاستملاك ـ لجان الاعتراض على الضرائب والرسوم ـ الهيئة المصرفية العليا، الهيئة العليا للتأديب...

ويضمُّ القسم الثاني لجهات القضاء العدلي وتشمل جهات القضاء التي تبيِّن حكم القانون وتفصل بمنازعات بين أفراد وهيئات القانون الخاص، ومن أمثلتها: القضاء المدني بفروعه ـ القضاء الجزائي بفروعه، قضاء الأحوال الشخصية، والهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية التابعة للقضاء العدلي، كمجلس الضمان التحكيمي واللجان الجمركية[١٠]. وسنحاول أن نبيِّن بإيجاز دور هذه الجهات القضائية في توفير الأمن والاستقرار المجتمعي.

أولاً: دور المجلس الدستوري في حماية أمن واستقرار المجتمع

يعدُّ القضاء الدستوري، أحدث جهة قضائية في لبنان، فلقد كان إنشاؤه كاستجابةٍ للإصلاحات الدستورية التي أقرتها وثيقة الوفاق الوطني، وكان الهدف من إنشائه هو لضمان «خضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون»، فقضى بإنشاء المجلس الدستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت بالطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. ويعتبر هذا المجلس من اهم انجازات اتفاق الطائف لانه قاضي الانتخاب اي الساهر على صدقية تعبير الارادة الشعبية عن ذاتها في معرض الانتخابات النيابية، وعبر ممثليها في معرض الانتخابات الرئاسية، وقاضي التشريع أي الساهر على توافق التشريع مع الدستور كي يأتي ايضا معبراً عن ارادة الشعب بصورة سليمة.

وتنفيذاً لهذه الإصلاحات، أنشئ المجلس

(٩) شكيب قرطباوي ـ دعوة للتفكير في حاضر القضاء اللبناني ومستقبله ـ جريدة النهار تاريخ٢٥/٤/١٩٩٧.

(١٠) عصام إسماعيل ـ الطبيعة القانونية للقرار الإداري ـ مرجع سابق ص ٥٧٢ .

الدستوري بموجب المادة ١٩ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٠ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ التي تنص على أن:« ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. وتحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون».

ورأى المجلس الدستوري نفسه بأنه سلطة دستورية اوردها المشرّع الدستوري من الباب الثاني من الدستور تحت عنوان «السلطات»، السلطة المشترعة (م١٦) ـ السلطة الاجرائية (م١٧) ـ المجلس الدستوري (م١٩) ـ السلطة القضائية (م٢٠).. واختصاصه محدد في الدستور ذاته بمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، حتى اذا توقف عمل أي من هذه السلطات الدستورية، تفقد الهيكلية الدستورية دعامة من دعائمها ويتوقف سيرها ويتعطل انتظامها الدستوري[١١].

ورغم حداثة عهده، إلا أنه استطاع إرساء العديد من المبادئ الدستورية الهامة، وضبط الأداء التشريعي كما وضع ضوابط في إدارة وتسيير العملية الانتخابية. وتسببت اجتهاداته في انزعاج فئة سياسية منه، فعمد المجلس النيابي المنتخب في حزيران/تموز من العام ٢٠٠٥على تعطيل مهامه[١٢]. وبقي معطلاً زهاء أربع سنوات ليعود إلى العمل في العام ٢٠٠٩، بعد إجراء تعديل على قانون إنشائه بموجب القانون رقم ٤٣ تاريخ ٣ تشرين الثاني ٢٠٠٨. وهكذا تبدو العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان دقيقة ومعرضة للتوتر، فالحساسية لدى البرلمانيين تجاه القضاء الدستوري موروثة، وقد ازدادت نتيجة التحول في المفاهيم، حيث أن القانون لم يعد ليعبّر عن الارادة العامة الا اذا كان متطابقاً مع الدستور، ما استدعى تقيد البرلمان في عمله التشريعي بما نص عليه الدستور، وهذا ما يتطلب مرجعية دستورية، بالإمكان العودة اليها للفصل في دستورية القوانين والبت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان الممثل للشعب، وهي مرجعية أنشأها الدستور نفسه ومناط بها مهمة صون السلطة التأسيسية المتمثلة بالدستور، ولقد استمدَّ هذا القضاء شرعيته من الدور المناط به في صون الدستور، الذي هو التعبير الأسمى عن ارادة الشعب وسيادته، وركيزة لشرعية كل السلطات[١٣].

ان احترام الدستور يفترض احترام المبادئ التي نص عليها، ويأتي في طليعتها، في الدول الديموقراطية، مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات. ويبدو إن الآليات التقليدية لم تعد كفيلة بضمان تحقيقه على الصعيد العملي، وذلك بفعل التطور على مستوى توزع القوى

(١١) م.د. قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ: ٢٠٠٥/٨/٦ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٠٥ المتعلق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري ـ مجلة الحياة النيابية عدد٥٦ تشرين الأول ٢٠٠٥.

(١٢) عصام إسماعيل ـ حول تعطيل المجلس الدستوري ـ منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٦.

(١٣) عصام سليمان ـ العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان ـ جريدة النهار تاريخ ١٦ ـ ١١ ـ ٢٠٠٩.

السياسية داخل البرلمان بين أكثرية برلمانية، تنبثق منها الحكومة، في الأنظمة البرلمانية، وتستطيع التحكم بالقرار على مستوى السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وأقلية برلمانية معارضة، غير قادرة على تحقيق الفصل والتوازن الفعلي بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية. من هنا برزت الحاجة الى وجود ضابط لأداء الأكثرية البرلمانية، يمنعها من الذهاب بعيداً في تحقيق مصالح الفئات التي تمثلها بما يتعارض والدستور، وهنا يأتي دور القضاء الدستوري الذي يقوم بمهمة ضبط عملية التشريع بما يتلاءم والدستور، وهذا ما يشكل مصدراً من مصادر شرعيته. وهكذا يبدو إن شرعية القضاء الدستوري تنبع من المهمات التي اناطها به الدستور، شرعية تترسخ بقدر ما يقوم القضاء الدستوري بمهماته ودوره بفاعلية وحيادية وتجرّد، بينما تضعف شرعيته وتتلاشى بقدر ما يتقاعس وينحاز ويتنكر لرسالته السامية. والذي يعزز شرعية القضاء الدستوري حمايته للحقوق والحريات الاساسية التي ضمنتها دساتير الأنظمة الديموقراطية[١٤]. وبهذا تستهدف الرقابة إرساء قواعد الدولة القانونية القائمة على سيادة الدستور، والحيلولة دون تسليط مفاهيم لم يوافق عليها المشرع الدستوري، فهي رقابة تشكل الدعامة الأساسية للنظام الديمقراطي. كما تؤدي الرقابة على دستورية القوانين إلى حسم النزاع بين الاتجاهات السياسية حول مضمون بعض القوانين، وذلك إذا ما حدثت مواجهة بين الأغلبية والمعارضة حول مسائل مهمة ثار حولها خلاف دستوري، ففي هذه الحالة إن رقابة دستورية القوانين هي الضمان لحسم هذا النزاع، بما يؤدي إلى تجنب الاضطراب التشريعي إذا ما جاءت أغلبية برلمانية جديدة تريد المساس بالدستور، طالما أن القضاء الدستوري قد قال كلمته بشان مدى مطابقة هذا القانون للدستور. ومن خلال الرقابة على دستورية القوانين يمكن ضمان سير السلطات العامة وتقسيم الاختصاصات فيما بينها، ولا نغفل أهمية الدور في الفصل في الطعون الانتخابية، فيكون حكمه عامل استقرار ومجنباً للمشاكل التي تنجم عن إدعاءات الأطراف السياسية أو الحزبية المتنافسة حول حصول تلاعب في عمليات الاقتراع[١٥].

ومن خصوصيات أحكام المجلس الدستوري اللبناني في حفظ الأمن الوطني، هو خشيته من إعادة الانتخاب بعد ثبوت المخالفات الموجبة لإبطال نتائج انتخابات المتن الفرعية لعام ٢٠٠٢ بسبب المخاطر التي قد تلحق بصيغة العيش المشترك، فجاء في حكمه:«بما أن المجلس، بقدر ما يحرص على صحة التمثيل الشعبي بوصفه قاضي الانتخاب بقدر ما يحرص أيضاً على الوفاء للمبدأ الدستوري الوارد صراحة في الفقرة (ي) من مقدمة الدستور بأن لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، فلا يستقل التمثيل الشعبي أي تمثيل، في ظل أوضاع تهدد صيغة هذا العيش التوافقية والميثاقية التي ارتضاها الشعب اللبناني صاحب السيادة ومصدر السلطات، كرسها في دستوره النص الاسمى لتسود على ما عداها من اعتبارات لا تقوم بغيابها، وبما أن المجلس يرى في ضوء الاعتبارات أعلاه استبعاد فرض اعادة الانتخاب على المقعد الذي خلا بنتيجة ابطال المطعون بنيابته طالما أن له في مجال ممارسته لخياره

(١٤) د. عصام سليمان ـ العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان ـ جريدة النهار تاريخ ١٦ ـ ١١ ـ ٢٠٠٩.

(١٥) أسامة عجروش ـ الرقابة على دستورية القوانين ـ منشورات زين الحقوقية ـ تحت الطبع.

أن يعلن فوز مرشح آخر غير المطعون بنيابته خاصة عند وجود مخالفات هامة ثبت أن المستفيد منها هو المرشح المطعون بنيابته[١٦].

ثانياً: دور مجلس شورى الدولة في حماية أمن واستقرار المجتمع

بتاريخ ٦ أيلول ١٩٢٤ تمَّ إنشاء مجلس الشورى في دولة لبنان الكبير بموجب القرار رقم٢٦٦٨، اعتمد هذا القانون على ثنائية جهات القضاء الإداري، حيث نجد إلى جانب مجلس الشورى وجود مجلس القضايا الأعلى في المفوضية العليا. وبعد أقل من ثلاث سنوات على إنشائه وفي عهد الرئيس شارل دباس وتحديداً بتاريخ١٩٢٨/٣/٢٤ صدر القانون الذي ألغى مجلس الشورى، وأناط بمحكمة التمييز النظر في الدعاوى التي كانت تدخل في صلاحية مجلس الشورى المُلغى. وتنقلت بخلال ٢٠ عاماً قضايا التنازع الإداري ما بين محاكم التمييز والاستئناف والبداية. إلى أن أعيد إحياء مجلس شورى الدولة وتكليفه الفصل في النزاعات الإدارية وذلك بموجب القرار رقم ٨٩/ ل.ر. تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١.

مرة جديدة أعيد إلغاء مجلس شورى الدولة بموجب قانون التنظيم القضائي تاريخ ١٠/٥/ ١٩٥٠، الذي أعاد العمل بنظام القضاء الموحد. وقسَّم هذا القانون اختصاصات مجلس الشورى بين الحاكم المنفرد ومحكمة التمييز. ولم يدم الأمر طويلاً على اعتماد نظام القضاء الموحَّد، فبعد أقل من ثلاث سنوات على إلغاء مجلس الشورى، أعاد المشترع اللبناني إنشاءه، ذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم١٤ تاريخ٩/ ١٩٥٣/١، والمتعلق بإنشاء مجلس الشورى، ولا زال هذا المجلس مستمراً إلى اليوم بصفته المحكمة المختصة بالقضايا الإدارية، يخضع لقانون تنظيمه الصادر بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤تاريخ ٦/١٤/ ١٩٧٥، وتعديلاته لاسيما التعديل الصادر بموجب القانون رقم٢٢٧ تاريخ٢٠٠٠/٥/٣١ والمتعلق بتعديل بعض مواد مجلس شورى الدولة[١٧]. وبموجب التعديل الأخير، يتألف القضاء الاداري من مجلس شورى الدولة ومن محاكم ادارية، يتولى مجلس شورى الدولة بالاضافة الى مهامه مراقبة النصوص التنظيمية على الوجه المبين في قانون إنشائه. ويؤلف القضاء الاداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية.

تبرز أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، على أساس أنها انتصار حققته العدالة في صراعها عبر التاريخ لتقليص هيمنة السلطة التنفيذية على ما عداها، في محاولة توكيد وجودها واستقلالها في مواجهة سلطة تنفيذية تريد أن تقود المجتمع بمفردها أو أن تحتفظ لنفسها، على الأقل بالكلمة الأخيرة في كل شأن من شؤون الحياة العامة[١٨].

فالإدارة هي دائماً صاحبة السلطة والقدرة على إصدار القرارات الإدارية وتنفيذها جبراً على الأفراد، التي تعدُّ أبرز مظهر لسلطان الإدارة، فهي لن تستطيع ممارسة الوظائف التي وضعها على عاتقها الدستور ومبادئ التنظيم الإداري، إذا لم تكن تحوز لسلطة الأمر، الذي يمنح الإدارة سلطة إصدار القرارات الملزمة

(١٦) م.د. قرار رقم٥/٢٠٠٢ تاريخ٤/١١/٢٠٠٢ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده كبريال المر.

(١٧) عصام نعمة إسماعيل ـ تاريخ القضاء الإداري في فرنسا ولبنان ـ الحياة النيابية عدد٦٣ حزيران ٢٠٠٧.

(١٨) عصام النعمان ـ القضاء اللبناني من وظيفة إلى سلطة جريدة نهار تاريخ١٠/٧/١٩٩٥.

وسلطة تنفيذها[١٩]. وبهذه الصورة شكَّلت القرارات الإدارية بطبيعتها أياً كان النشاط الذي تندرج فيه، التعبير الأمثل عن ممارسة امتيازات السلطة العامة. لأن الإدارة لا يمكن أن تتساوى بالأفراد ولا بد لها من امتيازات وأن تكون في وضعٍ يسمو على مركز الأفراد حتى تستطيع أن تقوم بوظيفتها. وهذه الامتيازات التي تخرج عن القواعد العامة لا بد لها من أساس ترتكز عليه، وأساسها يوجد بلا شك في فكرة السلطة العامة[٢٠]. وهذا الاحتكار بممارسة امتيازات السلطة العامة هو حق حصري للإدارة لا يشاركها به أيٌ من الأفراد، ذلك أن السلطة الإدارية وهي تصدر هذا التصرف، إنما تمارس دائماً سلطة الأمر والجبر[٢١]. فالقرار الإداري هو الأداة الفضلى لممارسة امتيازات السلطة العامة، الذي يترجم بالأثر الإجباري والإكراهي المفروض بصورة منفردة[٢٢].

ولما كان وجود الإدارة طرفاً في العلاقة قانونية مع الأفراد، بما تتمتع به من سلطات وامتيازات كثيرة لاشك يؤدي في كثير من الأحيان إلى ارتكاب الإدارة بعض الأخطاء عندما تصدر قراراتها دون روية أو على عجل، وقد يحدث أن تتجاهل الإدارة بعض القواعد القانونية التي سنها المشرع حفاظاً على مصلحة الأفراد، أو تتعسف باستعمال سلطاتها أو تتجاوز لحدود السلطة. في هذه الحالات تؤدي تصرفات الإدارة إلى الإضرار بالمواطنين، فكان من مقتضيات العدالة ومقوماتها أن تخضع الإدارة لحكم القانون وأن تكون كلمة القانون هي العليا، ولا بد لذلك من تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة تضمن سيادة حكم القانون. وخير جملةٍ تعبِّر عن هذا الموقف ما قاله الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري في هذا المعنى: «ان من كان مظلوماً وكان خصمه قوياً كالإدارة، فلابد من ملاذ يلوذ به ويتقدم إليه بشكواه ولا شيء أكرم للإدارة وأحفظ لمكانتها من أن تنزل مع خصمها إلى ساحة القضاء تنصفه أو تنتصف منه وذلك أدنى إلى الحق والعدل وأبقى للهيبة والاحترام». فحمل مجلس شورى الدولة على كاهله عبء تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من عسف الإدارة إذا ما اعتدت على هذه الحقوق[٢٣].

فالإدارة اليوم تتدخل في مختلف مجالات الحياة، والواجبات الملقاة على عاتقها كثيرة جداً جداً، ولم تعد منحصرة بموجب حفظ الأمن، وأن أي خللٍ في تقديم أي خدمة سيرتدُّ سلباً على المجتمع لا على شخصٍ مفرد. ولهذا كان القضاء الإداري ضرورة لمراقبة مدى انطباق أعمال الإدارات العامة وقراراتها على قواعد القانون، ويكون من حق الأفراد ذوي المصلحة طلب إبطال هذه القرارات أو التعويض عنها أمام المحكمة المختصة. فمبدأ المشروعية، لا يكفل فقط حماية الأفراد في مواجهة السلطة العامة،

(١٩) M. Hauriou - Précis de droit administratif et de droit public général - public -Librairie de la société du recueil général des lois et des arrèts- 4e édition 1900.P42.

(٢٠) د. محمد كامل ليلة ـ نظرية التنفيذ المباشر ـ دار الفكر العربي ـ القاهرة بدون ذكر سنة النشر.ص٢٢٠.

(٢١) عادل فهيم ـ القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر ـ القاهرة بدون ذكر سنة النشر هامش ص١١٤ ـ ١١٥.

(٢٢) عصام إسماعيل ـ الطبيعة القانونية للقرار الإداري ـ منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩ ص ١٦٥.

(٢٣) مازن ليلو راضي دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان ـ بدون ذكر سنة نشر ـ الجامعة العربية المفتوحة في الدانمارك ص ١.

وإنما له دور في حماية أمن المجتمع، لأن الإدارة العامة أو الحكومة هي في الواجهة المباشرة مع المواطنين، فهي الأداة التنفيذية للقانون ولأحكام القضاء، فإذا اساءت الإدارة، فإن لإساءتها أثراً على التشريع والقضاء أيضاً، وأن الضرر الذي ينتج عنها أعم وأشمل، ولهذا كان دور القضاء في إلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون، فإذا ما حاولت إعفاء نفسها من الرقابة القضائية، عبر الطلب من مجلس النواب سن قوانين تحظر على المواطن اللجوء إلى القضاء لإنصافه من قرارات الإدارة، فإن القضاء لم يتردد في تقليص مجال تطبيق هذا النص إعلاءً لمبدأ حق مراجعة القضاء، واليوم لم يعد باستطاعة المشترع أن يعفي قرارات إدارية أو قضائية من الخضوع لمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة(٢٤).

ثالثا: الدور المفترض للمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء في حماية الأمن الوطني

محاكمة الوزراء، كانت بذاتها ولا زالت مثار جدلٍ، فهناك من يجد في طرْقِها استحالةً وضرباً من الجنون، لأن الرابط بين الزعامة والوزارة تجعل من الخطر المساس بوزيرٍ هو إما زعيم أو محمي من زعيم يجد نفسه فوق كل قانون وبعيداً وأتباعه عن كلِّ محاسبة. وهناك طرف آخر يرى بأن حماية المال العام ورعاية مصالح المجتمع هي من المقدسات التي تسمو وتتقدَّم على شخص كلِّ مسؤول مهما كانت رتبته، وأن التشدد في تطبيق القوانين التي تحارب الفساد وتقاضي الفاسدين هي أولوية النظام القضائي، لأن حفظ المجتمع واستقراره لا تكون بمحاسبة صغار المجرمين وترك كبارهم، بل على العكس من ذلك سيؤدي تخلي القضاء عن دوره بمحاكمة وزير أو مسؤول إلى احتماء بقية المجرمين بهؤلاء المتحصنين المحميين وينعمون في كنف حمايتهم بنهب المال العام والخاص وإشاعة الفساد في المجتمع.

منذ إعلان الدستور اللبناني في ٢٣/٥/ ١٩٢٦ تضمن نصاً متعلقاً بإنشاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء(٢٥)، وأناط بمجلس النواب بأكثرية الثلثين، التصويت على اتهام الرئيس أو الوزير(٢٦)، وتعاقبت الحكومات

(٢٤) م.د. قرار رقم ٥/٢٠٠٠ تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٠ ـ مراجعة طعن بالقانون رقم٢٢٧/٢٠٠٠ ـ مجموعة قرارات المجلس الدستوري ص٤٥٣ ـ وأيضاً: م.ش. ـ قرار رقم ٧١/٢٠٠١ ـ ٢٠٠٢ تاريخ ٧/١٠/٢٠٠١ غصن/ الدولة ـ مجلة الدراسات القانونية ٢٠٠٢ ص٥٢٥ ـ م.ش. قرار رقم ٤٧/٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣ تاريخ٢٤ تشرين الأول ٢٠٠٢، المفتش الممتاز في الأمن العام جوزف معوض/ الدولة المذكور سابقاً.

(٢٥) المادة ٨٠: يتألف المجلس الأعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدمية إذا تساوت درجاتهم، ويجتمعون تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات. وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص.

(٢٦) المادة ٦٠: لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى.
أما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة. ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلّتي خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع اعضائه ويحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة الثمانين ويعهد في وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى إلى قاض تعيّنه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها.
المادة ٧٠: لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية.

منذ ذلك التاريخ، دون أن تفكر أي حكومة واحدة بوضع هذا القانون موضع التنفيذ. إلى أن أوجبت وثيقة الوفاق الوطني إحياء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، فصدر قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، رقم ٩٠/١٣ تاريخ ١٩٩٠/٨/١٨، وبعد هذا التاريخ كان من المتعذَّر وصول أي دعوى ضد وزير إلى المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، بسبب ما فرضه هذا القانون من قيود جعلت من آلية تحريك الاتهام أكثر تعقيداً.

وهنا لا يمكن إلا أن نطرح التساؤل حول المغزى من إبقاء محاكمة الوزراء مرهوناً بتأمين ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، وهل يعني ذلك أن لا تتم محاكمة وزير أبداً. وإذا بقيت هذه الحصانة الواقعية ممنوحة للوزراء، فكيف يمكن تحصيل أموال الخزينة إذا ما وقع اختلاس أثناء قيام الوزير بواجباته الوزارية.

ويتبادر إلى الذهن سؤال ثانٍ حول المبرر الفلسفي لوجود مثل هذا المجلس الذي هو بمثابة محكمة قضائية عليا خاصة، فإذا كان المبرر موجوداً في زمن نشأته الأولى، إلا أن المتغيرات القانونية والواقعية، والتبدل الحاصل في المفاهيم والتطبيق، جعلت مبررات الأمس غير مقبولة اليوم. فإذا كنا بالأمس نخشى على الوزراء من طغيان الملك والقضاء التابع له، فاليوم وبعد أن أصبح الوزراء مستقلين ومحميين دستوراً وعرفاً في ظل الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وضعفت سلطات الملك، واستقلَّ القضاء بحيث لم يعد تابعاً للسلطة الملكية، هذه التغييرات تحتِّم تغيير آليات ملاحقة ومحاكمة الوزراء.

من هذا المنطلق كان الإبقاء على اختصاص المجلس الأعلى بمحاكمة الوزراء، بمثابة الحفاظ على امتياز يكرس حماية المسؤولين من ملاحقتهم في اي مخالفة او ارتكاب. كما أن عدم ممارسة مجلس النواب لوظيفته الاتهامية، يحتِّم إلغاء هذه الوظيفة، لأنه لا يعقل منطقاً ودستوراً، أن نبقي صلاحيةً مناطةً بجهةٍ عجزت عن ممارستها. بخاصةٍ وأن الوزير الذي توضع بين يديه كتلة نقدية ضخمة جداً هي موازنة وزارته يكون مؤتمناً على انفاقها، ويمتلك سلطة الأمر وتسيير مصالح الدولة ضمن المرافق الخاضعة لسلطانه، فهو إذا أساء فإن لإساءته إنعاكاسات ضارة على المجتمع تتجاوز بحجمها أي ضررٍ آخر يمكن أن يلحقه فرد عادي ارتكب جرماً، فمن هذا المنطق كان من الواجب أن لا ينجو الوزير المرتكب من المساءلة والعقاب. فالرئيس أو الوزير الذي يقف في موقع المؤتمن على المال العام والصالح العام والسلطة العامة، هذه الخصوصية التي يستمدها من موقعه، تجعل من الصعب المقارنة بين نتائج الجرائم التي يرتكبها الوزير وتلك التي يرتكبها المواطنون العاديون. فجرائم الوزير ممتدة الأثر على نطاق الوطن، وتصيب، في الغالب، بنتائجها شريحة كبرى من المواطنين، وأما المجرم العادي في غير الموقع الوزاري ففي الغالب يكون لجريمته أثر محدود لا يطاول المجتمع بأركانه وأبنائه عامةً. فمن هذه الزاوية، ومن حيث الأثر الناتج عن جرم الوزير، لا ينبغي أن يبقى المرتكب بغير عقاب، بحجة أن النص الدستوري وقانونه التطبيقي يجعلان من المتعذِّر مساءلته[٢٧].

(٢٧) عصام إسماعيل ـ محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي ـ منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٦ .

رابعاً: دور القضاء الجزائي في حماية أمن واستقرار المجتمع

تخل الجريمة بأمن المجتمع واستقراره وتستوجب ملاحقة من ارتكبها وإنزال العقاب به، وعُهِدَت سلطة الملاحقة وتوقيع العقاب على الفاعل إلى الدولة يتولاها جهازها القضائي الجزائي الذي يتقيد بالتشريع الذي ينظم الإجراءات التي تخضع لها ممارسة هذه السلطة، وأما إذا لم تكن هناك جهة تتولى العقاب، فإن عدالة الثأر ستعود لتحلَّ في المجتمع، لذا كان من واجب الدولة أن تقتصَّ من الجاني، لأن المجتمع يهمه كثيراً أن لا تبقى جريمة بدون عقاب[٢٨]، وأن يوقَّع جزاء عقابي مقابل الجريمة التي أقدم عليها المجرم،لأن إرضاء الشعور العام بالعدالة يكون عن طريق الاقتصاص من المجرم.

وبهذا تبدو المحاكم الجزائية وكأنها حارس المجتمع، الذي بفرضه العقوبات القمعية، إنما يمارس فعلياً دوراً حمائياً رادعاً، بحيث يدرك المجرم أن العدالة الجزائية ستقتصُّ منه وتحمِّله وزر أفعاله الضارة بأمن المجتمع واستقراره. فالمحاكم الجزائية تحمي المصالح الاقتصادية (عندما تعاقب على السرقة والاحتيال وإساءة الأمانة والإفلاس)، والمصالح الأدبية (عندما تعاقب على القدح والذم والتحقير والإساءة للشعور الديني)، والمصالح الشخصية والعائلية (عندما تعاقب على الإيذاء والقتل، والزنا والسرقة..)، والمصالح المجتمعية (عندما يعاقب على جرائم ماسة بالمجتمع كالاعتداء على الأملاك العامة والتعامل مع العدو وتزوير العملة...).

كما تؤمن الطمأنينة وتوفِّر العدالة، وهي من ضرورات المجتمع، إذ بغياب الاستقرار والأمن لن يكون للمجتمع أي قابلية للحياة، ومن هنا فإن العدالة عبر الاقتصاص من الجاني ستكون أداة فاعلة في حفظ أمن المجتمع واستقراره.

يقسم القضاء الجزائي إلى قسمين: المحاكم الجزائية العادية وهي ذات الإختصاص العام والشامل في الدعاوى الجزائية، وتتألف من قضاة منفردين ومحاكم استئناف ومحاكم الجنايات ومحكمة التمييز الجزائية، أما المحاكم الجزائية الإستثنائية فهي التي تختص بالنظر في جرائم معينة، وذلك إما مراعاة لطبيعة هذه الجرائم التي تقتضي قضاءًا خاصاً أو بسبب الظروف التي تبرر إنشاء هذا النوع من القضاء الإستثنائي، وهي أنواع عديدة منها المحكمة العسكرية، محاكم الأحداث، محكمة المطبوعات، والمجلس العدلي.

١ ـ المجلس العدلي

يدخل المجلس العدلي في فئة المحاكم الإستثنائية، وارتبط ظهوره في لبنان للمرة الأولى بالفتن الطائفية، إذ تعود نشأته إلى عام ١٩٢٣ عندما اندلعت في الشوف فتنة طائفية سقط ضحيتها العدد الكبير من القتلى في مناطق لبنانية عديدة، وهذا ما دفع المجلس النيابي إلى إقرار مشروع القانون المتعلق بإنشاء المجلس العدلي بموجب القرار رقم ١٩٠٥ تاريخ ١٩٢٣/٥/١٢ الذي أصدره حاكم لبنان الكبير ترابو. وبتاريخ ١٩٢٣/٥/٢٤ صدر القرار رقم ١٩١٥ الذي عاقب كل شريك لمرتكب الجرائم المحالة أمام المجلس العدلي بذات العقوبات التي يعاقب بها الفاعل الأصلي. ثم صدر القرار رقم ٢٤٠٠ تاريخ ١٩٢٤/٣/٢٨ الذي نص بأن إحالة الجرائم إلى المجلس العدلي يتم بموجب قرار صادر عن حاكم لبنان الكبير.

ولما صدر قانون اصول المحاكمات الجزائية

(٢٨) عاطف النقيب ـ أصول المحاكمات الجزائية ـ دار المنشورات الحقوقية الطبعة الجديدة ١٩٩٣ ص٣.

بتاريخ ١٨/٩/١٩٤٨، خصص الباب الحادي عشر منه للجرائم الواقعة على امن الدولة، وسمى المحكمة الناظرة بهذه الجرائم بالمجلس العدلي، وحدد اختصاص هذه المحكمة بالنظر في الجرائم المنصوص عليها في المواد٢٧٠ وحتى المادة ٣٣٦ من قانون العقوبات على أن تحال الدعوى عليه بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. ثم صدر القانون رقم ١٠ بتاريخ٢٠/٩/١٩٧٢ الذي خوَّل المجلس العدلي حق النظر بالجرائم الناتجة عن صفقات الاسلحة والأعتدة وجميع الجرائم المرتبطة بها او المتفرعة عنها. وقد بلغ عدد الجرائم المحالة إلى المجلس العدلي منذ صدور قانون ١٩٤٨ ولغاية انتهاء الحرب الأهلية أواخر عام ١٩٨٩ ما يقارب ٩٠ قضية.

وبسبب خطورة الجرائم التي ينظر فيها المجلس العدلي استثنيت هذه الجرائم من العفو العام الذي منحه القانون رقم ٨٤ تاريخ ٢٦/ ٨/ ١٩٩١ للجرائم المرتكبة قبل تاريخ ٢٨ آذار ١٩٩١. أراد المشترع بهذا الإستثناء، إعطاء أهمية خاصة للمجلس العدلي ومنحه دوراً في عملية تثبيت السلم والأمن في البلاد ومواكبة عملية بناء الدولة الحديثة مع ما يستلزم ذلك من مواجهات للتحديات الكبيرة التي يعجز القضاء العادي عن التصدي لها بالحزم والقوة اللازمة.

والمجلس العدلي ككل محكمة استثنائية ذو اختصاص حصري وضيق حيث لا يجوز التوسع في تفسير الجرائم التي تعرض عليه، ويعود له أن يعلن عدم اختصاصه للنظر في الجريمة موضوع الدعوى المحالة عليه فيما لو تبين له أن هذه الجريمة بتكييفها ليست من الجرائم التي وليّ استثناءاً أمر النظر فيها بعد تعدادها تعريفاً وحصراً، ولا محل للقول إن قرار الإتهام الصادر عن المحقق العدلي يوليه الإختصاص بصورة نهائية، كذلك فإن مرسوم الإحالة الذي تصدره السلطة التنفيذية ليس من طبيعته تقييد حرية المجلس في التحقق من اختصاصه.

ولما صدر قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد بموجب قانون رقم ٣٢٨ تاريخ ٢/٨/ ٢٠٠١ خصص الباب الخامس منه للمجلس العدلي، مبيناً كيفية إحالة الدعاوى إليه، والجرائم التي ينظر فيها، وتأليف المجلس ووظيفة النائب العام لدى المجلس، وأصول المحاكمة أمامه.

واللافت أن فاتحة القضايا التي نظر فيها المجلس العدلي هي قضايا تتعلق بالفتن الطائفية، كما إن غالبية الدعاوى التي أحيلت إليه هي قضايا ترتبط بنزاعات تتلون بالصبغة الطائفية أو تثير المخاوف من أن تكون ردة الفعل عليها ذات طابع طائفي، كما أن فئة أخرى من القضايا تتعلق بالتنظيمات المسلحة التي تقوم بأعمال مخلة بالأمن الداخلي، وإحدى هذه القضايا هي قضية النفايات السامة التي كان الدافع لإحالتها إلى المجلس العدلي حالة الرعب والفوضى التي عمت المناطق اللبنانية بعد انكشاف فضائح النفايات السامة.

وهكذا يبدو أن المجلس العدلي هو أحد أدوات السلطة السياسية للتصدي للنزاعات ذات الطابع الطائفي أو للإعتداءات المخلة بالأمن والإستقرار الداخلي، التي تشغل بال اللبنانيين من فترة إلى أخرى، والتي هي جرائم أمن دولة بامتياز، تستوجب تدابير من نوع خاص يعود للسلطة التنفيذية وفقاً لسلطتها الإستنسابية تقدير مدى الحاجة لعرض هذه الجرائم على المجلس العدلي.

٢ ـ المحاكم العسكرية:

يعتبر القضاء العسكري قضاءً استثنائياً يرتبط بوزير الدفاع الوطني الذي يمارس على القضاء العسكري ذات الصلاحيات التي يمارسها وزير العدل تجاه القضاء العدلي (المادة الأولى من قانون القضاء العسكري رقم ٢٤ تاريخ ١٣/٤/١٩٦٨).

يتألف القضاء العسكري من:
- محكمة تمييز ومركزها بيروت.
- محكمة عسكرية دائمة (بيروت).
- قضاة منفردون في المحافظات.
- مفوض حكومة ومعاونوه (نيابة عامة - إدعاء عام).
- قضاة تحقيق.

ينص القانون على إمكان تأليف محاكم عسكرية موقتة في زمن الحرب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الدفاع وأخذ رأي السلطة العسكرية العليا.

تختص المحاكم العسكرية للفصل في الجرائم التي يرتكبها عسكريون أو من هم في حكمهم من رجال قوى أمن داخلي وأمن عام ومدنيين موظفين تابعين لهذه الأجهزة. كما يحال على المحاكم العسكرية الأسرى ورجال الجيوش الأجنبية والموظفون المدنيون لدى وزارة الدفاع الوطني وكل فاعل أصلي أو شريك أو متدخل أو محرض في الجرائم التي يختص بها القضاء العسكري. وهذه الجرائم نص عليها قانون العقوبات العسكري: كجرائم التملص من الواجبات العسكرية والتخلف عن الخدمة والفرار والجرائم المخلة بالشرف والواجب والخيانة والمؤامرة والتجسس والإتلاف والتدمير والتزوير والغش ...الخ، والجرائم المخلة بالانضباط والتجسس والصلات غير المشروعة بالعدو، وتلك المتعلقة بالأسلحة والذخائر، وتلك الواقعة على أشخاص قوى الأمن، والتي تمس مصلحة الجيش وقوى الأمن وجرائم الإرهاب، ومخالفة أحكام خدمة العلم. والجرائم الواقعة على مراكز قوى الأمن. إلّا أن صلاحية المحاكم العسكرية تنحصر بموجب القانون بدعوى الحق العام دون الحق الشخصي.

وإلى جانب الصلاحيات العامة المنصوص عنها في قانون القضاء العسكري، جاءت قوانين خاصة لتنيط اختصاص النظر في جرائم معينة من اختصاص المحكمة العسكرية، ونذكر منها:

- قانون ١٩٥٨/١/١١ الذي أناط بالقضاء العسكري صلاحية النظر بجرائم الحرب الأهلية والاقتتال الطائفي وجرائم تأليف العصابات المسلحة وكل عمل إرهابي أو مؤامرة بقصد ارتكاب هذه الجنايات.
- قانون مقاطعة اسرائيل الصادر بتاريخ ١٩٥٥/٠٦/٢٣ الذي أناط بالمحكمة العسكرية صلاحية النظر في الجرائم الناجمة عن مخالفة قانون مقاطعة إسرائيل.

خامساً: ديوان المحاسبة

ديوان المحاسبة هيئة دستورية، نص الدستور اللبناني على إنشائه، وتحديداً في المادة ٨٧ منه التي نصت: «سيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة». وعلى الرغم من هذا النص فإن ديوان المحاسبة في لبنان لم ينشأ إلا بعد مرور خمس وعشرين سنة، بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ ١٩٥١/١/١٦.

نصت المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي٨٣/٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ على أن ديوان المحاسبة محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، وهو من الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية ويرتبط اداريا برئيس مجلس الوزراء، ولا يعتبر جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية، ولا يتمتع باستقلالية السلطة القضائية المنصوص عنها في المادة ٢٠ من الدستور لتبعيته لرئاسة مجلس الوزراء، أي السلطة التنفيذية.

يشغل ديوان المحاسبة ضمن هيكلية الإدارة اللبنانية موقعاً متميزاً كونه الجهاز الأعلى للرقابة المالية الذي أنيطت به مهمة السهر على الأموال العمومية عن طريق مراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الإستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها ومحاكمة

المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها، وبهذه الصفة فإن الديوان يمارس دوره كمحكمة عليا للقضاء المالي بكثير من المرونة والإيجابية من خلال تعاونه مع كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

قضت المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة بأن يتولى الديوان بوصفه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي السهر على الأموال العمومية المودعة في الخزينة وذلك عبر مراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الإستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها، ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

وجاءت المادة ٣٠ من القانون ذاته لتنيط بالديوان وظيفتين أساسيتين، هما الوظيفة الإدارية التي يمارسها برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة، ووضع التقارير عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة، وإبداء الرأي في الأمور المالية. كما يمارس وظيفة قضائية برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة.

وتعتبر رقابة الديوان المسبقة من المعاملات الجوهرية التي تجعل كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة، ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ. ولكن هل تعتبر الإدارة ملزمة بما توصل إليه الديوان في إطار رقابته المسبقة؟

ووضعت المادة٤٠ تصوراً لما يكون عليه الموقف من قرارات الديوان، فيما خص الواردات إذا جاء رأي الديوان مخالفاً لرأي المرجع الصالح للبت بالمعاملة، فعلى هذا المرجع التقيد بقرار الديوان، الا اذا وافق الوزير المختص على عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

أما فيما خص النفقات، فإذا جاء رأي الديوان مخالفاً لرأي مراقب عقد النفقات، فعلى هذا المراقب التقيد بقرار الديوان، الا اذا وافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء، أما اذا جاء رأي الديوان مخالفا المشروع المعروض كان للادارة المختصة إن تعرض الخلاف على مجلس الوزراء الذي يبت بالمعاملات التي تعرض عليه بقراراتٍ معللة ويقوم قراره مقام تأشير الديوان او تأشير مراقب عقد النفقات، وفي كلتا الحالتين يشار في المعاملة الى قرار مجلس الوزراء.

ولاشك أن الدور الرقابي للديوان يكسب أهمية خاصة في هذه المرحلة التي تجتازها البلاد والتي تتميز بحركة إنمائية شاملة، تحشد لها الدولة مختلف الموارد المتاحة التي يقتضي استعمالها وفقاً للأصول والقواعد المرعية لتحقيق الأهداف المرسومة. ويساهم ديوان المحاسبة من خلال التقرير السنوي والتقارير الخاصة بأن يضع أمام السلطة التشريعية صورة جلية عن واقع الإدارة المالية للدولة بحيث يتاح لهذه السلطة أن تقدر مدى تقيد السلطة التنفيذية بالإجازة البرلمانية المعطاة لها بموجب قانون الموازنة العامة والأنظمة المالية الأخرى(٢٩).

كما أجاز قانون المحاسبة العمومية ملاحقة الوزير الذي يعقد نفقة بدون توقيع مراقب النفقات، أو بدون أن يكون محجوزاً لها اعتماد في الموازنة .فإذا عقدت نفقة وفقاً لأحكام القانون قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات، وكان يقابلها اعتماد، صرفت على سبيل التسوية، على أن يلاحق المسؤولون أمام ديوان المحاسبة (المادة١١١ من قانون المحاسبة العمومية). وأما إذا عقد الوزير النفقة بما

(٢٩) راجع: دراستنا حول أي واقع للهيئات الرقابية والاستشارية ـ جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٢/٨/٥.

يتجاوز قيمة الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، أو إذا عمد إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة وكان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة. فإن الوزير يكون مسؤولاً شخصياً من أمواله الخاصة عن هذه التجاوزات. ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة، وتصفيتها، وصرفها، أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفائهم من المسؤولية (المادة١١٢ من قانون المحاسبة العمومية).

على ضوء التقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة والتي من المفترض أن تتسم بالموضوعية والحيادية، تصحح السلطة التنفيذية مسارها العام، ويحرِّك مجلس النواب دوره في المحاسبة، فيحجب الثقة عن الحكومة او عن بعض وزرائها، أو يحيل الوزير المتهم على المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وإذا لم يفعل، فإن التقرير الذي بنشره الديوان في وسائل الإعلام والجريدة الرسمية من المفترض أن يحرِّك الرأي العام الذي يمارس دوره في المحاسبة وخصوصاً في المحطات الانتخابية(٣٠).

سادساً: القضاء المدني

يعدُّ القضاء المدني من أقدم فروع القضاء وأكثرها تشعباً واكتظاظاً بالدعاوى والمراجعات، إذ هو جهة القضاء التي تفصل بنزاعات الأفراد فيما بينهم، وهي بالمجتمع نزاعات لا تحصى، بدءاً بالعلاقات والنزاعات العائلية، إلى النزاعات التجارية، إلى الخلاف بين أرباب العمل والعمال، إلى المشاكل العقارية، إلى دعاوى الإيجار، إلى دعاوى المسؤولية والمطالبة بالتعويضات عن الأضرار الناجمة عن الفعل الشخصي أو فعل الأشياء...

هذه المشاكل الكثيرة ذات الطابع المدني، تحتاج إلى جهة قضائية للفصل فيها، وإلا حلَّت الفوضى في علاقات الأفراد، وطغى بعضهم على بعض، وانعدمت الأخلاق، وسادت الرذيلة محل الفضيلة، والسبب أن طباع البشر مجبولة على التظالم ومنع الحق، وقلَّ من ينصف من نفسه(٣١)، لهذا لا يمكن تجاهل أهمية القضاء المدني في حفظ أمن واستقرار المجتمع، وهو لا يقلُّ أهميةً عن القضاء الجزائي أو الإداري أو المالي أو الدستوري.

وبسبب تفرع الأنشطة والمعاملات الخاصة، تفرَّعت أيضاً فروع القضاء المدني، بحيث تحكم قواعد الاختصاص النوعي والوظيفي مسألة توزيع الدعاوى بين فروع القضاء المدني. إذ في داخل جهة القضاء المدني، تتعدد الغرف بتعدد أنواع الخصومات وتكون كل غرفة مختصة حصراً بالقضايا التي أناطها بها القانون أو قرار توزيع الاختصاص بين الغرف والقضاة المنفردين، فهناك قضاء الإفلاس ـ والقضاء العقاري ـ والغرفة الناظرة بالقضايا المالية والقاضي أو الغرفة الناظرة بدعاوى المسؤولية والتعويضات، والقاضي المنفرد الناظر في قضايا الأحوال الشخصية والغرفة الناظرة بقضايا الجنسية، والقاضي الناظر بدعاوى الإيجارات، وقاضي الأمور المستعجلة، وقضاء التنفيذ...

ولا ريب في دور هذه الجهات القضائية في حفظ أمن واستقرار المجتمع، فمثلاً لولا قاضي الإيجار لما ترك المستأجر المنزل الذي استأجره ولامتنع عن دفع الأجرة، ونحن نرى بأمِّ العين كيف يتمسك المستأجر بقانون تمديد عقود الإيجار القديمة ويمتنع تحت ستار القانون

(٣٠) عصام إسماعيل ـ محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي ـ مرجع سابق ص ٤١١.

(٣١) محسن الموسوي ـ القضاء والنظام القضائي عند الإمام علي ـ منشورات دار الغدير ١٩٩٩ ص٦٨ .

من إعادة المأجور إلى صاحبه. ولولا القضاء العقاري، لكانت النزاعات حول الملكيات العقارية ذات طابع أقسى وأخطر، وكذلك لولا القضاء لما دفع مسبب الضرر للتعويض المتوجب عليه عن الأضرار التي يلحقها بغيره سواءً بسبب خطئه أو بفعل الأشياء التي هي بحراسته... فالقضاء المدني هو غاية بذاته لانصاف المظلوم ورفع الضرر وتقرير التعويضات أو الإلزامات على الطرف المعتدي أو المخطئ أو المسبب للضرر.

وإلى جانب القضاء المدني بفروعه المذكورة، شاء المشترع، ولخصوصية أنواعٍ معينة من القضايا أن يخصص لها جهاتٍ قضائية مستقلة أنيط بها الفصل بالنزاعات وفق أصول خاصة وسريعة مراعاةً لأوضاع المتقاضين التي لا تحتمل إجراءات التقاضي العادية، ومن هذه الجهات نذكر، القضاء الشرعي والمذهبي، وقضايا العمل.

١ ـ القضاء الشرعي والمذهبي

بعد أن أقر الدستور اللبناني بحقوق الطوائف وتمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلالية في تنظيم شؤونها الخاصة، كان لابد وبشكلٍ بديهي وطبيعي، أن يكون لهذه الطوائف هيئاتها القضائية الخاصة التي ترعى شؤونها الدينية، وتنظم العلاقات العائلية والمرتبطة بالأحوال الشخصية لأبناء الطائفة. فصدر القرار رقم ٦٠ تاريخ ١٩٣٦/٣/١٣حيث أوجبت المادة الرابعة منه على كل طائفة من الطوائف لكي تحصل على اعتراف الدولة بها، إن تعرض للفحص على السلطة الحكومية نظاما مستخلصا من النصوص التي تدار الطائفة بموجبها، على أن يحدد في هذا النظام تسلسل درجات الرؤساء الروحيين والموظفين الدينيين وطريقة تعيينهم وصلاحياتهم، وتشكيل المجامع والمحاكم والمجالس واللجان الخ .. وصلاحية كل هيئة منها. إضافة إلى الصلاحية المختصة بالمحاكم الدينية واصول المحاكمة فيها. والتشريع المختص بالاحوال الشخصية في جميع ما يتعلق بشرائع الطائفة الدينية، وطريقة ادارة ممتلكات الطائفة. استناداً إلى هذا القانون تقدَّمت الطوائف الكاثوليكية والأرثوذكسية بمشاريع قوانين تتعلق بأحوالها الشخصية وبأصول المحاكمات المتبعة لدى محاكمها، إلا أن هذه المشاريع لم تقترن بتصديق السلطة التشريعية، ومع ذلك يجري تطبيقها على أنها أنظمة سارية المفعول. أنشأت الطوائف غير الإسلامية محاكم تابعة لها للنظر في مسائل الحقوق العائلية لأبناء الطائفة المنتمين إليها، أما القضاء الشرعي الإسلامي فيعتبر جزءاً من تنظيمات الدولة القضائية، وقد صدر قانون تنظيم المحاكم الشرعية السنية والجعفرية بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٦/ ١٩٦٢/٧، وصدر تنظيم المحاكم المذهبية الدرزية بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٤٧٣ تاريخ ١٩٦٠/٣/٢، وأنشئت المحاكم الشرعية العلوية بموجب القانون رقم ٤٥٠ تاريخ ٢٤ آب ١٩٩٥.

يتولى القضاء الشرعي الإسلامي النظر في قضايا الزواج والطلاق والنفقة والمهر، والحضانة، والوصية والإرث والإشراف على إدارة أموال اليتامى، والوقف والحجر. أما اختصاص المحاكم الروحية والمذهبية غير الإسلامية فينحصر بقضايا الخطبة، الزواج وانحلال الرابطة الزوجية والمهر، والتبني، والوصاية على القاصر، والوقف. أما قضايا الإرث فتدخل باختصاص المحاكم المدنية[٣٢].

(٣٢) ناصيف قانصو ـ السلطة القضائية وضماناتها في الدستور اللبناني ـ رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية ص ٤٩ .

يساهم القضاء الشرعي والمذهبي في تحقيق الأمن والاستقرار العائلي، إذ يفصل في قضايا ذات حساسية بخاصة الإرث وما قد يخلِّفه النزاع الإرثي من خلافات بين الإخوة والأقارب وهي أخطر أنواع النزاعات وإضراراً بالعلاقات الاجتماعية والأسرية. وقضايا النفقة بحيث أن عدم تقرير النفقة قد ينجم عنه هلاك أو فساد أو ضياع مستحق النفقة، والوصاية على القاصر بحيث تراقب المحكمة كيفية إدارة أموال القاصر فتحميه من مغبة الوقوع بين يدي وصي يسلبه أمواله أو يسيء إدارة أموال القاصر....

٢ ـ مجالس العمل التحكيمية

استوجبت خصوصية قضايا العمل، أن يخصَّها المشترع بهيئة قضائية خاصة تتولى البت في نزاعات العمل الفردية الناشئة عن علاقات العمل، وذلك تأكيداً للحماية التي خصَّ بها المشترع الأجراء وأخذاً بيدهم لما فيه اقتضاء حقوقهم بيسرٍ وسرعة.

أوجب القانون أن ينشأ مجلس عمل تحكيمي في كل محافظة برئاسة قاضٍ يعين بمرسوم بناء على اقتراح وزير العمل وموافقة مجلس القضاء الأعلى، وتؤلف هذه المحكمة باشتراك ممثل عن أرباب العمل وممثل عن الأجراء عضوين. ويعين لديه مفوض حكومة بمرسوم.

يختص المجلس بالخلافات الناشئة عن تحديد الحد الأدنى للأجور وطوارئ العمل (المرسوم الاشتراعي رقم ٢٥ تاريخ ٤ أيار/ مايو ١٩٤٣) والصرف من الخدمة وترك العمل وفرض الغرامات وفي جميع الخلافات بين أرباب العمل والأجراء. وهو يتبع الأصول المستعجلة ولا تقبل قراراته من طرق المراجعة، سوى الاعتراض واعتراض الغير والتمييز. وإلى جانب مجلس العمل التحكيمي، أوجد القانون لجنة تحكيمية تتألف من أعضاء حكميين (قاض من الدرجة العاشرة، ومدير عام وزارة العدل ومدير عام الوزارة ذات العلاقة المباشرة بالنشاط المهني للطرفين المتنازعين) وأعضاء معيَّنون لمدة ٣ سنوات (ثلاثة ممثلين عن أرباب العمل، وثلاثة ممثلين عن الأجراء)، تختص اللجنة بالنظر في النزاعات الناجمة عن عقود العمل الجماعية والوساطة والتحكيم في النزاعات الناشئة عن هذه العقود(٣٣).

إن مجرد قراءة نص القانون، والضمانات التي قررها للعامل، لناحية سرعة البت في القضايا، وتسهيل إجراءات التقاضي وقواعد الإثبات، ندرك لأهمية الأثر الذي قد يحدثه بالمجتمع، أي خللٍ في العلاقة بين صاحب العمل والأجير، إذ تعدُّ قضية العمالة من أبرز القضايا الاجتماعية التي توليها الدولة الاهتمام الخاص، لأن قطاع العمل هو أكبر وأشمل قطاع اقتصادي في البلد، وأن أي خللٍ بهذا القطاع سيلحق الضرر بالعائلة أولاً ثمَّ بالمجتمع ثانياً.

خاتمة

أصبح معلوماً أهمية دور القضاء في حفظ أمن واستقرار المجتمع، وقد بيَّنا كيف يحيط القضاء بالمجتمع ويحميه من مختلف جوانبه، فالقضاء الدستوري يحمي المجتمع من إقدام السلطة التشريعية على صياغة قانون مخالف للدستور، والقضاء الإداري يراقب أعمال السلطة التنفيذية والإدارات العامة ويلزمها بأن لا تأتي بتصرف أو تصدر قراراً مخالفاً لمبدأ المشروعية، وأن القضاء الجزائي يحمي المجتمع من كل من يريد ارتكاب فعلٍ يشكلٍ جرماً بنظر

(٣٣) عصام القيسي ـ قانون العمل اللبناني ـ منشورات عشتار ١٩٨٠ ص٣٧٢ و٤٠٠.

قانون العقوبات، والقضاء المدني بفروعه يحمي المجتمع والعائلة من أي إساءة أو ضرر قد تسببه تصرفات متجاوزة لحكم القانون، والقضاء المالي يسهر على أموال الشعب، ويحاسب كل إدارة أو موظف يسيء استخدام هذه الأموال، أو يتصرف بها خلافاً لحكم القانون..

وهكذا يبدو لنا أن القضاء والقانون هما ركنا العدل، فالقاضي يحكم وفق ما يقرره القانون، والقانون مُلزمٌ بالدستور والمبادئ الدستورية، وبصورة مباشرة وغير مباشرة فإن القضاء هو أحد ضمانات تطبيق الدستور.

لكن يبقى السؤال هل التطبيق هو بهذا المنطق الذي طرحناه؟، هو ما يأمله المجتمع ويرجوه، وإذا كان هناك خلل في التطبيق، فالواجب أن نبحث عن مكامن الخلل لمعالجته، ولكي يصل القضاء إلى لعب هذا الدور بفعالية لا بد من العمل على إيجاد القضاة الأكفاء[٣٤]، وهو أمر ممكن تحقيقه عبر إلزام القاضي على القيام بجهدٍ ذاتي لتطوير وزيادة معارفه القانونية، والتفرغ التام للعمل القضائي، ثمَّ اعتماد معيار تقييم الأداء من أجل ترفيع القاضي أو توليته مناصب قضائية حساسة.

ثمَّ إن حيادية القاضي لها دور بارز في تحقيق العدل[٣٥]، حيث لا يفترض بالقاضي أن يحابي طرفاً على حساب آخر، وتحصل هذه المحاباة أو الخرق لقاعدة الحيادية، من خلال مراعاة أحد الخصمين على حساب الآخر، تأثُّراً بجهة سياسية أو دينية أو اجتماعية أو عائلية أو مناطقية، أو صداقات معينة، وأكثر الصداقات التي يقتضي أن لا يتأثر بها القاضي هي الصداقة بين المحامين والقضاة، وقد يتبادر إلى الذهن أنه يتوجب على القاضي أن ينعزل عن محيطه لكي تتأمن الحيادية، وهذا حتماً غير مطلوب لأن لبنان بلد صغير والجميع يعرف الجميع، بل المطلوب هو تدريب القاضي على عدم التأثر بهذا المحيط أياً كانت العواقب أو ردة الفعل، فالمطلوب هو قاضٍ لا تأخذه في الحق لومة لائم مهما كانت قرابة أو مقامية هذا اللائم.

ثمَّ كيف سيتحقق الاستقرار، إذا جاءت العدالة متأخرة، فقيمة الحق أن يحصل عليه صاحبه في الوقت المناسب، فما نفع حكم البراءة بعد سنواتٍ طويلة على الاتهام وإساءة السمعة؟، وما قيمة المأجور إذا صدر الحكم باسترداده وكانت الوفاة قد سبقت المدعي؟..، لذا فالسرعة في القضاء هي أساس القضاء[٣٦]، بل إن البطء في التقاضي هي وجه من وجوه الظلم، ولقد جاء في القرآن الكريم «لا ظلم اليوم إن الله سريع الحساب». ولما كان العدل والظلم نقيضان لا يجتمعان، لم يعد من الممكن أن نطلق على القضاء البطيء، اسم «العدل»، فهذا محال ومخالف لمنطق الأشياء. ومن المفترض أن لا يكون للعدالة ثمن، وأن لا يشعر المواطن بثقل الرسوم ومصاريف اللجوء للقضاء، والواقع في لبنان أن العدالة مكلفة، حيث يتوجب على المتقاضي أن يسدد رسوماً للدعوى ورسوماً لصندوق تعاضد القضاة. فهؤلاء المتقاضون، وأكثرهم من المظلومين يلجأون للقضاء لرفع ظلامة عنهم، إذا بهم مضطرون لدفع رسم مرتفع نسبياً يُضاف إلى رسوم الدعوى. ويدخل هذا الرسم في حسابات صندوق التعاضد

(٣٤) شكيب قرطباوي ـ إصلاح القضاء بعيداً عن السذاجة ـ جريدة النهار تاريخ ١٢ و١٣ آذار ٢٠١٠.
(٣٥) سليم جريصاتي ـ البحث عن استقلالية القضاء ـ جريدة النهار تاريخ ١٩ آذار ٢٠١٠ .
(٣٦) بهيج طباره ـ مهمة صعبة... لكن غير مستحيلة ـ جريدة النهار تاريخ ٣ آذار ٢٠١٠.

المكفَّل بتأمين احتياجات القضاة. لا شك أن من واجب الدولة تأمين المعيشة اللائقة للقضاة، وتوفير كل مستلزمات حياتهم اليومية من مساعدات طبية واجتماعية وتعليمية وثقافية وسكنية وطوارئ استثنائية، وهذا الواجب الملقى على عاتق الدولة، لا يجوز تحت أي بند أو ظرف أن يتحمله المتقاضون.

وأخيراً على القاضي أن يمتلك إرادة العدالة، وحب التضحية في سبيلها، فهو لما اختار هذه المهنة السامية المقام، لا بد وأنه أدرك صعوباتها، وأولى هذه الصعوبات هو تحمل الإرهاق والألم وبذل الوقت والراحة في سبيل تحقيق هذه الرسالة.