

د. كميل حبيب

د. عصام إسماعيل

إضاءات فكرية في السياسة والقانون

♦ الجزء الثاني ♦

الطبعة الأولى

تشرين الأول 2018

دراسات حول الديمقراطية والتوافقية



- 1- مقارنة بين التوافقية والفدرالية
- 2- العلاقة بين الديمقراطية والعدالة
- 3- ضوابط الديمقراطية اللبنانية
- 4- المساواة في الديمقراطية
- 5- الحراك والمجتمع المدني بين الضبابية والديمقراطية
- 6- الربيع العربي والتوجه الديمقراطي

مقاربة بين التوافقية والفدرالية

1

ليست التوافقية الخيار الوحيد للتعددية؛ ولكنها، بالأحرى، تشترك مع الفيدرالية بالهدف في توفير التقنيات السياسية لمعالجة التوترات، بين مكونات المجتمع التعددي. إنَّ الفيدرالية، في الجوهر، تعود إلى التوزيع الجغرافي للسلطة، بشأن الوحدات المؤلفة (الحكومات الإقليمية والحكومة المركزية) ونُقَسَم بطريقة تجعل لكلٍّ منها صلاحيات معينة، تصبّ في مهمّات الحكومة النهائية. وتعرّف الفيدرالية بأنّها "طريقة لتوزيع السلطات بشكل يجعل الحكومات العامة (المركزية) والحكومات الإقليمية، ضمن مجال ما، متساوية ومستقلة. وللفيدرالية في الجوهر مقولتان أساسيتان:

الأولى تتطلّب تواصلاً مادياً بين الفئات السياسية المختلفة التي تكوّن الدولة الفيدرالية (الاتحادية).

والمقولة الثانية أنّ نجاح نموذج الفيدرالية، إذا كانت كلّ الفئات السياسية تتشارك تقريباً بحقوق سياسية متساوية، كثيراً ما يعرّز هذا النموذج صيانة "استقلالها المحدود". إضافة إلى المبدأ الأساسي لتوزيع السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية، هناك أربع ميزات عامة، يجب أن تكون متوقّرة بالتتابع لنظام ما، حتّى يمكن تصنيفه أنّه فدراليّ.

أولاًها "دستور مكتوب" للنظام الفيدراليّ. وأهميّة هذا المطلب أنّه يأتي نتيجة منطقية للمبدأ الفيدراليّ الأساسي الذي ينصّ على أنّ توزيع السُلطة يجب أن يكون منصوباً عليه في الدستور، حتّى تتوفّر للحكومات المركزية والإقليمية ضمانات ثابتة في عدم خرق، أو نقض سلطاتها المعترف بها دستورياً. إنّ التأكيد على تلك النقطة، في توزيع السلطات، يعني أن لا تكون الوحدات الإقليمية "وارثة للفضلة" حسب الدستور (أي أن تكون سلطات المركز هي الأساس، وما تبقى يكون صلاحيات للوحدات الإقليمية)،

ولكن، شرط أن لا يجعل التوزيع الحكومة المركزية، أو الحكومة الإقليمية، تخضع إحداها للأخرى. والسؤال المهم، هو: أين ستكون بقية السلطات، عند تشكيل الحكومة الفيدرالية؟ فربما يؤثر ذلك في التوازن العام للسلطة في الفيدرالية.

ثانياً: يقوم النظام الفيدرالي نموذجياً على مجلسين تشريعيين: أحدهما يمثل الشعب بصورة عامة، ويدعى (مجلس النواب أو البرلمان)، والثاني يمثل الوحدات المكونة للمجتمع، ويسمى عادة (مجلس الأعيان أو الشيوخ أو اللوردات). ويلاحظ أن نظام المجلسين التشريعيين موجود في كل الدول التي تعتمد النظام الفيدرالي.

وأما الميزة الثالثة المهمة للفدرالية، فهي أن أي تعديل دستوري يؤثر في سلطة الحكومات الإقليمية، لا يمكن أن ينجح دون موافقتها. ومن ناحية ثانية، فإن لهذه المكونات المجتمعية الحرية في تعديل القوانين الممنوحة لها حسب الدستور الفيدرالي. وتحفظ هذه المكونات، وحسب الدستور، بمقدار معين من السلطة الدستورية يخولها إصدار القرارات بشكل مميز ومستقل في ممارستها لسلطتها الداخلية التي منحها الدستور الحرية في ممارستها.

وأخيراً، فإن الفيدرالية تتطلب صيغة اللامركزية للحكومة؛ فإذا كان من الناحية النظرية غير ضروري أن تكون الدولة الفيدرالية لامركزية، أي إنه من الممكن أن تكون فدرالية مركزية، كما هو حال النمسا، وإذا كان ممكناً في المقابل أن تكون دولة وحدوية لامركزية، كالدانمارك، فإنه، من الناحية التطبيقية، لا بد من أن تكون الفيدرالية واللامركزية متلازمتين. وحسب التحليل الأخير، فإن السمة التي تميز النظام الفيدرالي هي أن كلاً من الحكومتين: المركزية والإقليمية، تمارس سلطتها على الشعب، ولكن كل حكومة، تكون صلاحياتها محددة في مجالها، وضمن ذلك المجال، تكون مستقلة عن الأخرى.

وإذا أخذت كل هذه الصفات العامة بالتكافل والتضامن، فإنها تقضي الى تعريف الفيدرالية بأنها "ائتلاف وحدات، تجتمع حول أهداف معينة مشتركة واحدة، تعتمد دول الائتلاف، على أن تحتفظ باستقلاليتها الأساسية إلى حد كبير، وبائتلاف والتحالف إلى حدوده الدنيا.

وبناءً على ما تقدّم، فإنّ الفيدرالية يمكن اعتبارها متساوقة مع التوافقية - علاجاً لتقطيع الأوصال أو الأجزاء، وتعدّ، بميزاتها المبيّنة، وسيلة للتوحيد بين كينونات سياسية مبعثرة بشكل كبير، وترغب في الاتحاد وليس الوحدة. "إنّ الميزة المشتركة، بين الفيدراليات والتوافقيات، هي أنّ الوحدات الفرعية ترغب في الاستقلالية، ولكنها، في الوقت نفسه، تشعر بضرورة وجود نوع من الاتحادية والتعاون". والنقطة المهمة هنا، أنّ الفيدرالية والتوافقية ليستا في وضع "تبادلية ضدية" (Mutually Exclusive) من حيث إنّ الفيدرالية تشتمل على عدد من العناصر التوفيقية المهمة. ويصبح التوافق، تحت بعض الشروط، فدرالياً والعكس بالعكس تماماً.

ولدى إجراء مقارنة بين التوافقية والفدرالية نلمس تشابهاً بينهما في خمس نقاط أساسية:

1. إنّ المسؤولية الشاملة للحكومة هي في مشاركة جميع النخب في حكومة مركزية، على الأقلّ في أكثر من مستوى أو ميدان، وتصبّ اهتمامها على التوسّط وصنع القرار.

2. تبدي الأحزاب والمجموعات ذات الاهتمام المشترك رغبتها، على المستوى المركزي، في التنازل عن بعض مساحات صناعة القرار، للنخب المهتمة بدوام التوافق.

3. يكون الوصول إلى حلّ، في بعض المسائل، صعباً على المستوى المركزي، وتُرحّل هذه المسائل من الأجندة الرسمية، وتتمّ تسويتها، من خلال مفاوضات مباشرة، بين ممثلين ذوي اهتمام مباشر.

4. تتطلّب التوافقية والفدرالية كلتاهما، الاشتراك والتعاون مع النخبة، فضلاً عن الرسميين والأكثرية وأنماط من صنّاع القرار، وبالتالي، فإنّ هذا الطلب يندمج مع غير الرسمي، مُفضّلاً إياه على الرسمي والمؤسسات المقنونة.

5. تستدعي الحاجة إلى إبقاء الحوار والتواصل، بين مستويات وميادين مختلفة، لصناعة القرار، مسؤوليات وفرصاً إضافية للنخبة في كلّ ميدان. وهكذا، يتمّ

تعزيز مواقعها في مجموعاتها الخاصة ومؤيديها، وكذلك، تعزيز مصالح هذه المجموعات.

وعلى وجه الخصوص، فإنّ التوافقية، كما الفيدرالية، تستلزم رفض ديموقراطية الأكثرية القليلة، وإنّ التدابير الاحتياطية للدستور الفيدرالي - كما جاء سابقاً - يمكن أن تترجم على شكل تجريبي إلى مبدئين حاسمين:

الأول: تضمن الفيدرالية أن تكون الوحدات المكونة للمجتمع مستقلة في تنظيم قضاياها الداخلية، بينما يتطلب المبدأ الثاني توزيع هذه الوحدات الاجتماعية، في عملية صنع القرار، على المستوى المركزي للحكومة. إنّ هذين العنصرين من الاستقلالية وتوزيع السلطة في الفيدرالية، هما أيضاً ملامح جوهرية للتوافقية، الأمر الذي يمكن أن نلاحظه من خلال ثلاثة أوجه مترابطة ببعضها:

الأول: تستلزم الفيدرالية أن تكون كلّ وحدة فيها (ولاية أو مقاطعة) ممثلة في هيئة تشريعية، تمثل سياسة الحكومة الاتحادية الكبرى في نموذج التوافق. والمثال السويسري هو الأوضح على ذلك، إذ إنّ السلطة التنفيذية الوطنية السويسرية، المؤلفة من سبعة أعضاء، طبقاً لما يُسمى بـ " القاعدة السحرية"، التي تمنح خمسة مقاعد للناطقين بالألمانية ومقعداً واحداً للناطقين بالفرنسية ومقعداً واحداً آخر، يخصص إما للناطقين بالفرنسية أو الإيطالية.

والثاني: إنّ أيّ تعديل للدستور الفيدرالي يتطلب موافقة الوحدات المكونة، ما يعكس إلى حدّ كبير حقّ " الفيتو"، وتحافظ بالتالي، هذه القاعدة على مصالح الأقلية.

وأخيراً: إنّ المبدأ الفيدرالي في توفير ضمانات ثابتة للوضع الاستقلالي للوحدات المكونة، هو أمر واضح تماماً أيضاً، في العنصر التوافقي لاستقلالية الطيف المكون. ومن هنا، يمكن رؤية الفروق بين التوافقية والفدرالية التي تقف حجر عثرة في طريق تأليف الأكثرية. فالأنظمة الفيدرالية تعتمد على أكثرية مفرقة تستند على أساس محلي أو إقليمي، على وجه العموم، بينما تعتمد التوافقية على أكثرية متفكة في الرأي، وتكون عموماً ذات ميزة محلية. وهكذا، فإنّ حكم الأغلبية الديمقراطية البسيطة، يكون مرفوضاً

من قِبَل نماذج الفيدرالية والتوافقية، على حدٍ سواء. وبالتالي، فإنّ التسويات في النظامين، غالباً ما تكون وسائل لتخفيف الصراع المحلي، أو آلية للسيطرة على الحراك الاجتماعي. وإذا كان المكوّن المحلي (الإقليمي) قائماً على وضعيّة جغرافية، تصبح التوافقية فدرالية. بكلام آخر، يكون التوافق أيضاً، فدرالياً، عندما يكون كلّ مكوّن من المجتمع التعدّدي مستقلاً جغرافياً. وإذا ما استوفيت هذه الشروط كلّها، فإنّ المجتمع التوافقيّ المتعدّد يصبح عندئذٍ مجتمعاً فدرالياً متعدّداً. ولكن، وبسبب شروط معيّنة، إذا عُدّ نظام التوافق فدرالياً، يتوجب بالتالي أن تكون الفيدرالية توافقية أيضاً. ويكون النظام الفيدراليّ توافقياً، إذا كان ديمقراطياً (في المعنى ذاته للتوافقية) ولا مركزياً، ويتألف من وحدات متساوقة كثيرة نسبياً، أو من وحدات متساوقة صغيرة نسبياً.

إنّ أهميّة دراسة الأوجه المتعدّدة، تبرز حيث تتطابق التوافقية والفدرالية، وحيث يمكننا إيجاد الاختلاف أو الفرق بين ثلاث فئات أساسية من التوافق والفدرالية:

الفئة الأولى، وتشمل دولاً فدرالية وتوافقية في الوقت نفسه، مثل النمسا وماليزيا وسويسرا.

الفئة الثانية، تشمل دولاً تتألف أنظمتها من توافقيات، وليست فدراليات، مثل قبرص (1960-1963) وهولندا (1917-1967) ولكسمبورغ (منذ الحرب العالمية الأولى) ولبنان (1943-1975). وأمّا الفئة الثالثة، فتشتمل على فدراليات ليست توافقيات، ومن بينها: أستراليا والولايات المتحدة وفنزويلا وألمانيا.

أنّ تسجيل قائمة بالعناصر المشتركة بين الفيدرالية والتوافقية، أكثر سهولة من تسجيل قائمة بالعناصر غير المشتركة بينهما. ومع ذلك، فإنّه يرى أنّ الاختلافات بينهما، يمكن أن تفهم جيّداً حسب تطوّر العمل الحكوميّ والبُعد الجغرافيّ المحليّ للوحدات. إنّ الأنظمة الفيدرالية أكثر ثباتاً وصلابة، لأنّ الأمور التسوية في الفيدرالية مثبّته حسب الدساتير، حيث تتركز في أطر واضحة نسبياً، في ما يتعلّق بالنظام الحكوميّ الذي لا يمكن تجاهله بسهولة. وإنّ التسويات التوافقية أكثر ما تكون غير رسميّة، ولا وجود لصدى لها، في إطار دستوريّ شامل.

وأما بالنسبة إلى بنية السلطة السياسيّة والحكومة (الحكم)، فإنّ مصالح وشؤون المواطنين تتحقّق أو تُحلّ في "التوافقية"، عن طريق التوسّط بين الكتل والأحزاب ورؤساء الأحزاب. غير أنّ الحكومة المركزيّة، في النظام الفيدراليّ، لا تجري التسويات الحقيقيّة، ولا يُنظر فيها من قبل وحدات/ مكوّنات أخرى، لأنّه، في الواقع، تشكّل الحكومة وحدة سياسيّة منفصلة، وتتمتّع بتفويض صريح من المواطنين، عن طريق الانتخابات. وهكذا، فإنّ الفرق بين النظامين هو في الطريقة التي من خلالها تُحلّ النزاعات السياسيّة. فمثلاً، في الفيدرالية، تحدث النزاعات عادة بين المكوّنات أو الوحدات المحليّة والحكومة المركزيّة، وبوضوح تام. لكن، مثل هذه الحال، لا تحدث في المشهد التوافقيّ، لأنّ النزاعات تحصل بين الكتل المتعددة التي تتألّف منها الحكومة.

وأما بالنسبة إلى البُعد المحليّ أو الإقليميّ، فهو أمر آخر في تعيين الحدود التي تميّز التوافقية عن الفيدرالية، ففي التوافق التام، وفي حال عدم تواجد تجمّعات إقليمية وانفصال مكّون، أو وحدة ساخطة، وغير موالية، فالخيار متوافر في فدرالية غير متناسقة العناصر. وعلى الجانب الآخر، إنّ نموذج الفيدرالية المتناسقة يوفر للحكومة المركزيّة، وللمكوّنات الإقليمية بديلاً عن انشغالها في خلافاتها، دون ان يؤدي ذلك إلى شلّ النظام برمته. وعلى عكس ذلك، ففي نموذج توافقيّ، يقود انسحاب أحد المكوّنات النظام إلى الفوضى، وفي حالات التشدّد أو التطرّف، قد يقود إلى حرب أهلية.

التوافقية والفدرالية عموماً، مفهومان يصعب جدّاً تعريفهما، إلّا أنّ العلاقة في ما بينهما تتّضح في ما يلي:

بداءة، إنّهُ لمن الضروريّ، لأيّ نمط توافقيّ لصناعة القرار، إجراء تغييرات سلميّة ديموقراطية في مجتمع تعدّدي. وعلاوة على ذلك، فإنّ الفيدرالية تقع في وسط الطرق العديدة لإنجاز مبادئ توافقية تستحقّ الاهتمام الخاص، إلّا أنّ لكلّ من الفيدرالية والتوافقية مظاهر سياسيّة واجتماعيّة. غير أنّ التوافقية هي ظاهرة اجتماعيّة، ربّما أكبر من الفيدرالية، التي تُنظم حسب دستورٍ وترتكز على البُعد الجغرافيّ للوحدات. وأخيراً، فإنّ الفيدرالية والتوافقية تربطهما علاقة وثيقة، وربّما يناسب الجمع بينهما حاجة مجتمع تعدّدي خاص.

العلاقة بين الديمقراطية والعدالة

2

"كل مجتمع لا يضمن الحقوق ولا يفصل بين السلطات لا دستور له".

(المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن المرفق بالدستور الفرنسي)

ثمة علاقة جدلية بين العدالة والديمقراطية، فلا يمكن الحديث على عدالة عادلة ونزيهة في غياب مجتمع ديمقراطي، مثلما لا يمكن الحديث عن انتقال ديمقراطي هادئ وهادف في غياب عدالة فاعلة وقوية. للديمقراطية أكثر من تعريف، إلا أنه يمكن حصر مفهومها بالمبدأ التالي: أن الشعب هو مصدر السلطات. والمقصود بالسلطات تلك التشريعية والتنفيذية والقضائية. فهل إنَّ الشعب فعلاً هو مصدر السلطة القضائية؟.

أما في ما يختص بمفهوم العدالة، فإنه مفهوم يحمل معنيين: الأول، إن العدالة تعني السلطة القضائية أم المرفق القضائي، أما الثاني والذي هو أشمل، حيث أنَّ العدالة تعني المساواة بين المواطنين وعدم تمييز مواطن على آخر، والعدالة هنا تشمل العدالة الاجتماعية والعدالة الاقتصادية، فهنا العدالة لا تعني عدالة المحاكم بل عدالة السياسات المنتهجة من قبل النظام الحاكم، وتحديدًا العدالة التشريعية.

والإشكالية الأساسية في مجتمعاتنا التي تصنف نفسها "ديمقراطية" تتمحور حول ما إذا كان فعلاً، أنَّ مجرد اللجوء إلى الشعب لانتخاب ممثلين عنه هو إجراء كاف لضمان انتهاز السلطة سياسات عادلة، أو ما إذا كان يشكل إجراءً كافياً لضمان أنَّ نشاط السلطة القضائية سيكون عادلاً ومؤثراً؟. فإنَّ تبسيط الديمقراطية إلى مجرد عملية إشراك المواطنين في إيصال ممثلين عنهم لا يتوافق بتاتاً في أيامنا هذه مع هدف تحقيق العدالة بالمفهوم الشامل: فحقوق المواطن لا يجب أن تقتصر على عملية الاقتراع.

في حين أنَّ إشكالية الديمقراطية في القرن العشرين كانت قضية تعني البرلمانات، إلا إنها وفي القرن الحادي والعشرين أضحت تعني العدالة في كل مكان، أكان في

النظام الدولي أم في النظم الوطنية، إنّ صورة القضاء هي التي تغطي، خصوصاً بعد "التدخل القضائي" لمجلس الأمن عبر إنشاء محاكم جنائية دولية خاصة استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وفكرة تدويل القضاء تطوّرت خصوصاً بعد إنشاء المحكمة الجنائية الدولية بواسطة معاهدة روما في العام 1998، حيث بدأت فكرة المحكمة الاقتصادية الدولية في إطار منظمة التجارة العالمية تشقّ طريقها ناهيك عن أنّ فكرة إنشاء محكمة دولية للبيئة أصبحت رائجة.

إلا أنّه في أيامنا هذه، حيث يستفحل الإرهاب مهدداً الأنظمة الديمقراطية ومفهوم الدولة المدنية، هل ما زال القضاء يشكّل الضمانة للحياة الديمقراطية؟ أم طغى مفهوم الأمن عليه كعامل للاستقرار؟ وعليه فإنّ الصراع غير الديمقراطي على مسائل تتعلق بالديمقراطية، جعلت من المهم التساؤل ما إذا كانت السلطة الإجرائية هي المرجع الرقابي الصالح على نشاط السلطة القضائية.

وبما أنّ موضوع مداخلتنا ذو طابع حقوقي، سنلتزم قدر المستطاع مناقشة إشكاليات العلاقة ما بين الديمقراطية والعدالة من الوجهة القانونية وفقاً للمشهد اللبناني.

1- الشعب مصدر السلطة القضائية؟

في نظامنا اللبناني، وحسب مقدمة الدستور إنّ الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية. إلا أنّ الشعب هو مصدر للسلطة التشريعية، فهو ينتخب النواب، إلا أنّ المجلس النيابي ليس هو من يختار القضاة، بل يضع تشريعات تنظم عمل السلطة القضائية تحت إشراف السلطة التنفيذية. حتى أن مجلس النواب الذي ينتخب من قبل الشعب، ليس هو من يعيّن السلطة التنفيذية صاحبة الوصاية المباشرة على السلطة القضائية، بل يمنح السلطة الإجرائية ثقة السلطة التشريعية. وعليه، إنّ الشعب اللبناني ليس مصدرّاً للسلطة القضائية بأيّ شكل من الأشكال، ولا يمكن مقارنته مع شعوب الأنظمة التي يناط بها انتخاب القضاة.

2- سلطة قضائية أم مرفق قضائي؟

حسب مقدمة الدستور إنّ النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. (الفقرة هـ من مقدمة الدستور). في نظامنا اللبناني، لم نرتق بعد إلى تطبيق سليم للدستور، يجعل من السلطة القضائية سلطة مستقلة ومنفصلة عن السلطة التنفيذية. فالقضاء يخضع مباشرة للسلطة التنفيذية، حيث أنّه مثلاً، إنّ مجلس الوزراء هو الذي يعيّن رئيس مجلس القضاء الأعلى ومدعي عام التمييز؛ كما وأنّ لووزير العدل سلطة مباشرة على القضاء، ويتمتع بصلاحيات واسعة ومنها تحريك النيابة العامة. وعليه، نحن أمام مرفق قضائي، حيث أن تعيين القضاة يتوقف على موافقة السلطة الإجرائية، وأيّ خلاف على مستوى السلطة الإجرائية يعطلّ عمل القضاء حال أية إدارة رسمية. وهذا ما شهدناه عقب بلوغ السنّ القانونية للرئيس الأول غالب غانم وتعيين الرئيس الأول الحالي جان فهد.

إن السلطة القضائية ليست سلطة متوازنة مع تلك التشريعية والتنفيذية، فهي مهيمن عليها من قبل السلطة التنفيذية السياسية بامتياز. لو أنها سلطة مستقلة فعلاً لكان أعطي لها الحقّ بمراجعة المجلس الدستوري. هذا الحق أعطي للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دون أن يعطى للسلطة القضائية، في حين أنّ السلطة القضائية هي في احتكاك دائم مع القوانين وهي التي تحكم على أساسها وهي الأجدر بمعرفة مطابقة النصوص القانونية للدستور.

إنّ ما نشهده اليوم، لا يدعك تتحاز لا إلى القضاء ولا إلى السلطة التنفيذية. فالقضاء يحتاج لإصلاح، والسلطة التنفيذية يجب أن تخضع لمساءلة قضائية. فوسائل الضغط المقابلة بين المؤسستين تجعل من القرار السياسي هو الحكم. إن المرجع الأعلى للسلطة القضائية ليس إلا السلطة التنفيذية، وإنّ السلطة التشريعية هي المناط بها مراقبة عمل السلطة التنفيذية. وبالتالي، إن السلطة التنفيذية لا تصلح لأن تكون سلطة رقابة على السلطة القضائية.

3- العدالة أساس الملك: العدالة في التشريع قبل العدالة في إصدار الأحكام

إنّ مسألة العدالة مرتبطة بشكل أساسي بالسلطة التشريعية التي تقرّ القوانين. فالقانون ينظم السلطة القضائية، والقضاة يطبقون في أحكامهم القوانين التي سنّها نواب البرلمان. فتحصين السلطة القضائية ومدها بالصلاحيات الأساسية ينبع من إرادة السلطة التشريعية وبناءً على الدستور بإقرار قوانين تهيكل إستقلالية القضاء، وسنّ قوانين عادلة يستند على أساسها القضاء لإحقاق العدالة. فالقاضي ملزم بالنصّ وعند التفسير فهو يرجع إلى الأعمال التحضيرية للجان النيابية والأسباب الموجبة للنصّ القانوني.

إذن، إنّ إقرار أيّ نصّ قانوني يستند إلى آلية ديمقراطية، تتجلى بتصويت النواب بالأكثرية على نصّ معيّن؛ وبالتالي فهذا لا يعني أن كلّ نصّ تمّ التصويت عليه بصورة ديمقراطية أصبح نصّاً عادلاً يصلح الحكم على أساسه. فلا تكفي إذن الديمقراطية كمنبع وحيد للعدالة، إنّ الأمر يقتصر على مستوى التشريع الذي يتحلّى به المنتخبون من قبل الشعب. وهنا تدخل مسألة الوعي المواطني: هل إنّ المواطن ينتخب المرشح للنيابة ذلك الذي يتقن عملية التشريع العادل؟ أم أنّه ينتخب حسب خطّ سياسي أو بناءً على مصالح ذاتية أو مناطقية أو طائفية؟ فمسؤولية مستوى العدالة العادلة لا تقتصر على العملية الانتخابية بحدّ ذاتها إذا كانت ديمقراطية أم لا؛ بل إنّها تعتمد على المعايير التي يعتمدها الشعب لانتخاب ممثليه، وكثير من الأحيان، نكون أمام مشكلة أساسية تتعلق بنوعية المرشحين لتمثيل الشعب الذين يدخلون إلى المجلس ليس بهدف التشريع بل بسبيل العمل السياسي وتأمين الخدمات للناخبين للمحافظة عليهم ولضمان الفوز في الدورة القادمة، وبالتالي تكون النيابة هدفاً بحدّ ذاتها.

إنّ أساس العدالة يكمن في سلطة تشريعية تقوم بدورها التشريعي وفقاً لروح الدستور، فلا يكفي أن تكون آلية نشاطها مطابقة للدستور وأن تستمدّ شرعيتها منه، بل أن تشرّع وفقاً لمبادئه. وإذا كان الهدف من إنشاء مجلس دستوري لضمان مطابقة القوانين للدستور، إنه إجراء غير مكتمل علماً أنّه نشاط مشروط.

إنّ المجلس الدستوري قي لبنان، لم يعط صلاحية التدخل عفواً من تلقاء نفسه للنظر بنصّ تشريعي يرى أنّه مخالف للدستور، كما وأنه لم يعط صلاحية تفسير الدستور. إنّ المشرع اللبناني كان دائماً حذراً من حكم القضاة. والمفارقة أن قانون إنشاء المجلس الدستوري هو رهن بإرادة السلطة التشريعية إذا أرادت تعديله لمصلحتها وتقليص دور المجلس، علماً أن مجلس النواب هو الذي يختار نصف أعضاء المجلس الدستوري.

4- هل تصالح الديمقراطية التوافقية لإنتاج سلطة قضائية؟

في لبنان، إنّ التوافق هو سيّد الموقف، ولولا التوافق لما خرج لبنان من أزماته. هل إنّ عملية التوافق مظهر من مظاهر الديمقراطية؟ هل إن عملية التوافق تستند إلى معايير ديمقراطية؟ هل إن الديمقراطية التوافقية تعني التسوية؟ وهل يجوز أن تصدر القوانين التي سيحكم بناءً عليها القضاة عبر التسوية؟ وبذلك تركز أسس العدالة على مبدأ التسوية؟ تسوية أم لا نصّ؟ تسوية أم لا تشريع؟ هذا الخيار الصعب ما بين التوافق أم الخلاف، والتسوية تقي البلاد من شرّ الأزمات إلا أنها تصيب العباد بحقوقهم الشخصية حيث تتم التسوية على حسابهم، ولسنا هنا بصدد ذكر مسألة سلسلة الرتب والرواتب للقطاع العام!

الديمقراطية التوافقية ليست إلا مصطلحاً ملطفاً للتسوية السياسية على حساب كلّ شيء أحياناً، وسلطة قضائية تركز على مبدأ التسوية لا تصدر أحكامها إلا عبر التسويات: ويمكن إنها محقّة في هذه الأيام، فالتسوية قرار استراتيجي لأنّ السجون لم تعد تسع لآلاف الإرهابيين والمتشددين الذين عدد كبير منهم ينتظر المحاكمة، عفواً التسوية أم العفو التوافقي.

5- على أسس أية ديمقراطية يركز القضاء الدولي؟

وإذا ما تطرقنا للأسس الديمقراطية للقضاء الدولي وتحديد الجنائي في هذه الأيام، هل يركز على الديمقراطية؟ أم على التدخل القضائي لمجلس الأمن؟ هل إنّ مجلس

الأمن يشكّل مرتكزاً للديمقراطية "الدولية" حماية للسلم والأمن الدوليين؟ إنَّ معادلة أن القضاء يؤمن السلم والأمن الدوليين، معادلة صحيّة ولكنها ليست واقعية. هل إن العدالة تكفي بحدّ ذاتها لتأمين الأمن والسلام؟

إنَّ الديمقراطية الأممية تتركز على مبدأ التدخّل الزجري وفقاً للفصل السابع، فهل فعلاً إنَّ الديمقراطية تفرض بشكل زجري؟ إن مجلس الأمن أصبح دون أي منازع سلطة تشريعية دولية، فلقد أعطى لنفسه صلاحية إنشاء المحاكم الدولية وفرضها في أغلبية الحالات على الدول منتهكاً سيادتها الداخلية وفارضاً ديمقراطيته التدخلية على ديمقراطيتها الشعبية، مع الإشارة إلى أن العدالة البطيئة هي ظلم معجل.

هذا البعد الجديد للعدالة الدولية، ينزع عنها أي رباط مع مبدأ الديمقراطية. بالرغم من أن بعض المجازر والجرائم الفظيعة تستحق الملاحقة ومحاكمة مرتكبيها، إلا أن الاستتسابية في محاكمة حالات وترك حالات أخطر دون ملاحقة أمر يجعل منها رهينة السياسة وبالتالي تفقد استقلاليتها. وعليه، إن التوجه السائد، أن القضاء لا يركز على مبدأ الديمقراطية، فهو يركز على القرار السياسي البحت كيفما اتخذ.

6- صون الحياة الديمقراطية في مواجهة الإرهاب: الأمن كعامل للاستقرار والقضاء كضامن للحريات العامة

إن القضاء الدولي، لم تستطع محاكمه وضع حد للإرهاب، خصوصاً في لبنان، حيث لم تشكل المحكمة الخاصة بلبنان رادعاً للقتلة الذين لا ينفكون عن القيام بهجمات إرهابية. وأمام هذا الواقع سقطت مقولة أن القضاء هو القوة الرادعة. وأمام تقاوم الإرهاب، إن مبدأ الاستقرار يطغى على مبدأ الحريات العامة التي منوط بالقضاء ضمانها. فالحلّ بالجوء إلى الأمن لصالح الاستقرار ولو على حساب الحريات العامة، إذ إن القضاء كحامٍ للحريات العامة عاجز عن حماية المجتمع من الإرهاب. فالنظام الديمقراطي يدين لمواطنيه بالحرية والأمن معاً، حيث أن الديمقراطية وحدها توازن بين الأمن والحرية، في حين يبقى القانون الوسيلة الوحيدة لإحقاق هذا التوازن.

فالأمن أصبح عنصراً لحماية القضاء ولحماية الديمقراطية ولحماية الاقتصاد، فإنه يقتضي بعد اليوم التفتيش عن علاقة تجمع ما بين الأمن والقضاء في منظومة واحدة بعيدة عن التسويات التي لا تنتج إلا استباحة للأمن والقضاء سوياً حيث يسخران لصالح المصالح السياسية. ففي سبيل الأمن يسقط الشهداء وفي سبيل التسويات يتم خنق القضاء ويبقى قاتل رجال الأمن دون عقاب.

✧ خاتمة:

تجب الإشارة الى ان التوافقية والطائفية السياسية، او لنقل فدرالية الطوائف، منعا بناء دولة قوية في لبنان. والمقصود بالدولة القوية ليست الدولة الدكتاتورية او السلطوية؛ أي دولة يتساوى فيها المواطنون امام القانون، ويشاركون فعلياً في صنع القرار السياسي من خلال انتخابات عادلة (المواطن يساوي صوتاً فعلياً واحداً)، ويخضعون (ان شأؤوا) لقانون مدني للأحوال الشخصية، وتعتبر هذه الدولة عن ارادة المواطنين في ان تكون اولية في حياتهم الشخصية دون الوصول اليها عبر المذهب او الطائفة... عند ذلك تكون الدولة قوية، عادلة، وديمقراطية. وحتى ذلك الحين، علينا الاعتراف اولاً ان الشعب يعني مجموع المواطنين ولا يعبر عنه اطلاقاً بتحالف طوائف ومذاهب ودواعش.

عند البحث في الديمقراطية، أثير الجدل حول مبدأ التمثيل السياسي وأساليبه، وتمحورت هذه النظريات في جوهرها حول فكرة الأمانة في التمثيل، فإذا كان النظام الانتخابي قادراً على انتاج ممثلين يشكّلون صورة أمينة عن تطلعات الشعب، فإن هذا النظام يوصف عندها بالنظام الديمقراطي. حيث ترتبط الانتخابات بفكرة تعددية الآراء والتيارات، وأن من واجب النظام الانتخابي أن يحافظ عليها، وينتج عن ذلك أن النظام الانتخابي الذي يضمن هذه التعددية هو الضامن لحرية المواطنين. ومن هذا المنظور كانت الانتخابات بمثابة المعيار أو المحك في ما بين الأنظمة، فحيث يحتكر حزب واحد الحكم ويقضي على أي رأي آخر، فإن هذا النظام غير ديمقراطي وأن هذه الانتخابات صورية، لأنه بدلاً من تمكين الشعب من المشاركة في الحكم، تتركس الانتخابات، بواسطة إجماع من نوع جديد، ديكتاتورية الفرد أو الحزب الواحد.

فتجسيد المفهوم الديمقراطي يكون بمنح الشعب حرية اختيار الهيئة التي سترعى شؤونه، فلا يكفي أن تدعي دولة ما انها دولة ديمقراطية، ثم تقسد أو تزور إرادة هذا الشعب، أو تضع قانوناً انتخابياً لا يعبر حقيقة عن إرادته، أو تتركس نظاماً انتخابياً يضمن الهيمنة الدائمة للفئة الحاكمة على أجهزة الحكم وسلطات الدولة، وهو ما يشكّل تهمة شاملاً لمنطق الديمقراطية التي من أسسها الحقيقية تداول السلطة، فإذا تعاقب وجود ممثلي هيئات معينة في الحكم بصورة دائمة، فإن هذا النظام القائم على غياب منطق تداول السلطة هو بالتأكيد نظام مشكوك بديمقراطيته. فكان لابد لأي دولة تدعي الديمقراطية حقاً وصدقاً أن تلتزم بإقرار نظام انتخابي حقيقي، وأن تحترم مبدأ الفصل بين السلطات، وأن ترعى وتساعده على وجود تعددية سياسية فعلية ونشطة، وأن تؤمّن تداولاً للسلطة - وان تحمي وتحترم الحقوق والحريات، وفي طليعتها الحقوق السياسية.

فتحقيق هذه الأسس الخمسة، هو المدخل الصحيح للوصول إلى مجتمعٍ قادرٍ على تطوير نفسه، ومزاحمة غيره من الدول في بناء الحضارة الإنسانية. وهو المفهوم الحقيقي للديمقراطية، التي ليس لها أشكال متنوعة، فالدولة إما تكون دولة ديمقراطية أو لا تكون. وهذا لا يعني أن الديمقراطية ذات مفهوم واحد وجامد، بل يمكن لكل دولة أن تضع الضوابط التي تجدها متلائمة ومنسجمة مع خصوصية تركيبها المجتمعية، كل ذلك دون الخروج عن المعايير التي بينهاها في ما تقدّم.

✧ أولاً: مراعاة خصوصية التركيبة المجتمعية للدولة

لم تعد الأنظمة الانتخابية وسيلة لتشكيل الهيئات الحاكمة فقط، بل أصبح لها أيضاً دور في إدارة النزاع في المجتمع.

فالهدف الشكلي للعملية الانتخابية ليس فقط تطبيق الديمقراطية، بل تتأثر عملية هندسة وإخراج النظم الانتخابية، بمدى النزاعات بين الأطراف المشاركة فيها، فعمق العداوة بين المجموعات المتنافسة، والخوف من صعود التيارات المتطرفة، وكثرة الصراعات العرقية التي قد تتحول إلى حرب أهلية مدمرة، كلها أمور تؤخذ بعين الاعتبار عند تصميم النظام الانتخابي. بينما يُلاحظ أنه في المجتمعات الخالية من الخصومات العرقية، تكون هذه المجتمعات أكثر قدرةً على وضع نظام يؤمن العدالة دون أي خوفٍ من الإضطراب أو عدم استقرار البرلمان الذي سينتج عن هذه الانتخابات. فمثلاً تحوّلت الصراعات العرقية في سريلانكا إلى نزاع مسلح، بسبب غياب الحكومة الديمقراطية. وفي البوسنة تحول العدا إلى تطهير عرقي بشكلٍ مروّع. وبالمقابل نجد بعض الأمثلة على استقرار العلاقات المدنية والمجتمعية بين مجموعات عرقية تضمر لبعضها البعض الحقد والكراهية، كما هو الحال في ماليزيا، التي تتمتع باستقرار مدني رغم العدا بين العرقيات الصينية والهندية والماليزية الموجودة في هذا البلد.

إن هذه الضوابط والمعايير التي تصوّب المسار الديمقراطي، مراعاةً لمقتضيات وضرورات المجتمع، لا يمكن أن تترك لمشیئة قانون الانتخاب الذي يتغيّر باستمرار، كما

لا يجوز أن تترك أيضاً للأهواء المتبدلة للزعماء والسياسيين، بل هو إطار سياسي ثابت ينبغي أن يكرّس في متن الدستور، لكي يصبح المساس به من المحرمات غير المقبولة والمدانة وطنياً وقانونياً. وحفاظاً على استقرار المجتمع أيضاً تكون الضوابط المذكورة في الدستور هي المكوّن الوحيد لصورة الديمقراطية في الدولة، وأن كل ما لا يحويه الدستور من أحكام لا يمكن التعويل عليه من أجل تغيير الصيغة الديمقراطية أو تعطيلها.

✧ ثانياً: تكريس الديمقراطية في متن الدستور

أخذ الدستور اللبناني بالشكل الديمقراطي للحكم عندما نصّ في الفقرة ج من مقدمته على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. وقد عاد وأكد ديمقراطية هذا النظام عندما نصت الفقرة د من مقدمته على أن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

إلا أن الدستور اللبناني ومراعاةً لخصوصية المجتمع اللبناني، فرض قيوداً مؤقتة ولمرحلة انتقالية على المفهوم المطلق للديمقراطية، ويعود إقرار هذه القيود لاعتبارات طائفية ومناطقية.

1- بالنسبة للاعتبارات الطائفية، نصت الفقرة ج من مقدمة الدستور على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد. ثمّ نص في المادة التاسعة على أن حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب. وفي القضايا السياسية المرتبطة بإدارة الحكم كرس الدستور حقوق الطوائف في التمثيل العادل في جميع المناصب والمراكز العامة، فنصت المادة 24 على توزيع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، ونسبياً بين طوائف كل من الفئتين. كما نصت المادة 95 على تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة. وتلغى قاعدة

التمثيل الطائفي.. باستثناء وظائف الفئة الأولى تكون مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة".

واستناداً إلى هذه الاعتبارات جرى توزيع المقاعد على الطوائف بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين، دون الالتفات إلى النسبة العددية لهذه الطوائف، فمن خلال الجدول أدناه نلاحظ أن عدد ناخبي الطائفة المارونية في كل لبنان لم تتجاوز نسبته الـ (22.1%) بينما نالت 34 مقعداً نيابياً، وبالمقابل مثلاً، لم يتجاوز عدد المقاعد النيابية للطائفة السنية الـ 27 مقعداً رغم أن عدد ناخبها هو الأعلى في لبنان بنسبة (26.5%). ولا ننسى هنا أن الممارسة في لبنان كرّست التوزيع الطائفي للمناصب السياسية العليا في البلاد. فالاعتبارات الدستورية هي التي جعلت الطائفة السنية تدعى مثلاً لهذا التوزيع غير العادل للمقاعد النيابية، وجعلها تقبل بأن يكون لطائفة أقلّ منها عدداً العدد الأكبر من المقاعد.

	عدد الناخبين	النسبة المئوية	عدد المقاعد
سني	801685	26.5%	27
شيعي	793081	26.2%	27
درزي	169829	5.60%	8
علوي	24147	0.82%	2
ماروني	670566	22.1%	34
روم ك.	157285	5.23%	8
روم أ.	237307	7.8%	14
إنجيلي	17443	0.58%	1
أرمن ك	20215	0.7%	1
أرمن أ.	90810	3.08%	5
أقليات	46856	1.58%	1

2- بالنسبة إلى الاعتبارات المناطقية، يستفاد من الفقرة ز من مقدمة الدستور التي تنص على أن الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً هو ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام. وكذلك في الفقرة ج من المادة 24 التي تنص على وجوب توزيع المقاعد النيابية بصورة نسبية بين المناطق.

واستناداً إلى هذه الاعتبارات جرى توزيع المقاعد النيابية على المناطق بصورة شبه متناسبة مع عدد ناخبي هذه المناطق.

عدد المقاعد	عدد الناخبين	
35	741310	محافظة جبل لبنان
19	423209	دوائر محافظة بيروت
28	695946	محافظة الشمال
23	677616	محافظة الجنوب
23	492443	محافظة البقاع

إن هذه القيود المفروضة دستورياً من أجل ضمان التمثيل الصحيح لجميع الطوائف اللبنانية بصورة متناسبة في جميع المناطق اللبنانية، تخضع بدورها لقيود أخرى تحد من أي إمكانية لأن تتحول الطائفية إلى قوة مهيمنة على الوطنية.

❖ ثالثاً: القيود التي تهدب الديمقراطية اللبنانية

إن لبنان كأي بلد آخر يضم تنوعاً طائفيًا، يفترض بمواطنيه أن يتمسكوا بهويتهم العربية واللبنانية كما تنص على ذلك مقدمة الدستور. فالانتماء الوطني لا يلغي إيمان الإنسان بدينه وعقيدته أو اعتزازه بمنطقة في وطنه نشأ فيها، وبعائلة أو عشيرة يفخر بالانتماء إليها. ذلك أن لبنان كدولة لجميع أبنائها هي دولة المواطن، لا دولة الطوائف والمذاهب. ومن هنا كان القيد الأول على الديمقراطية الطائفية هو قيد زمني، ناشئ عن

وضع الدستور لإلغاء الطائفية السياسية من ضمن الأهداف الوطنية الأساسية التي يقتضي العمل على تحقيقها وفق خطة مرحلية. وحفاظاً على حقوق الطوائف المحفوظة دستورياً نصت المادة 22 على أنه: "مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية". ونجد في المادة 95 أن على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق الغاء الطائفية السياسية.

وأما القيد الثاني على الديمقراطية الطائفية، فهو ما نصت عليه الفقرة ط من مقدمة الدستور بأنه لا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان. والفقرة ي التي تنص على أنه لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك. وتقف هاتان الفقرتان كعائق أمام الدعوات إلى اعتماد التمثيل الطائفي، أي أن تنتخب كل طائفة ممثليها في البرلمان، إن هذه الدعوة القديمة، لم تلقَ آذاناً صاغية، لأنها لم تكن أبداً منطقية. لأن هذا النوع من التمثيل الشعبي، ولا سيما في بلد مثل لبنان، سيؤدي إلى زيادة التباعد بين أبنائه ويوصل إلى عدم الاستقرار السياسي. وإذا كان دعاة التمثيل الطائفي يبررون هذا الشكل من التمثيل ويؤيدونه بالقول بأن طوائف لبنان هي مصدر وجوده، فلا مندوحة عن الأخذ بالوسيلة التي تتفق ومصدر هذا الوجود. فقد غفل عن هؤلاء، أن لبنان لا يستمد كيانه من تعدد طوائف أبنائه وإنما من إرادة الجميع مسلمين ومسيحيين في أن يكون لهم بلدٌ له كيانه واستقلاله كسائر البلدان الحرة المستقلة.

وأما القيد الثالث، فهو القيد المتولد عن ضرورة تقييد الاستثناءات الواردة على الديمقراطية اللبنانية في حدودها المقررة دستورياً، انسجماً مع مبدأ عام للقانون يوجب أن تطبق الاستثناءات بصورة ضيقة وحصرية، لأنه طالما أن الاستثناء هو خروج عن القاعدة الأساسية فلا يجوز التوسع في تفسيره أو القياس عليه.

لذلك وطالما أن المشتزع قد حدد حالات غلبة المنطق الطائفي، في مجلس النواب والوزراء ووظائف الفئة الأولى، فلا يجوز التوسع في تطبيق هذا المنطق ليشمل حالات

لم يفترضها النص، ولا يجوز أن تتحول القوى الموجودة خارج الندوة البرلمانية والوزارية إلى قوى إضافية تفرض بقوة الطائفية إرادتها وتوجهها على المؤسسات الدستورية. فخارج هذه الاستثناءات نرجع إلى اعتماد المبادئ الدستورية الأخرى وفي طبيعتها المواطنة الحقة والمساواة بين اللبنانيين في الحقوق والواجبات.

وهنا يكون من الواجب الاحتكام إلى المؤسسات الدستورية كآلية متبعة عند كل مفصل في الحياة العامة، وهذا لا ينفي الحق الطبيعي بوجود معارضة خارج إطار الندوة البرلمانية تسعى لكي تصبح جزءاً من اللعبة السياسية الوطنية، إلا أن ذلك لا يكون بالخطاب الطائفي أو العلياني الذي يؤدي إلى نتائج عكسية على صعيد توسيع دائرة التحريض الطائفي والمناطقية ليحوّل الاستقرار الوطني إلى أزمات مفتعلة.

فحفاظاً على مؤسسات الدولة وتغليباً لحس المواطنة على أي شعور طائفي، اقتضى هذا الأمر احترام اللبنانيين للديمقراطية التي أرساها الدستور والتي في حال أجدنا في ممارستها، فإن البرلمان سيكون صورة مشرقة من التوازن السياسي العام. وستتحول الديمقراطية الطائفية إلى ديمقراطية حقيقية في العلاقة الوطنية داخل المجتمع الذي سيعزز بالتالي بنیان المؤسسات الديمقراطية الجماهيرية ومؤسسات المجتمع المدني غير الحكومية.

ونشير في هذا المجال إلى أن نجاح التجربة اللبنانية يتوقف على وجود مفهوم الجماعة السياسية الناضجة وليس القوى التقليدية المتوازية. والمطلوب هنا ليس فقط توزيع إدارة العملية السياسية بين جماعات طائفية، بل قبل ذلك تدعيم مفهوم المواطنة ونقله من كونه أداة للترتيب بين جماعات مختلفة مذهبياً وقومياً وعشائرياً إلى آفاق عصرية حضارية ترسي مفهوماً صحيحاً للعملية السياسية باعتبارها منافسة سلمية لا كونها مناسبة لإقصاء الآخر. وهنا فقط يمكن الحديث عن إمكانية تطبيق نموذج ديمقراطي، وإن كان يستند إلى قاعدة ديمقراطية المشاركة دون أن يؤدي ذلك إلى تفتيت كيان الدولة وربما إسقاطها.

والقيد الأخير هو القيد الناشئ عن عدم جواز استقواء طائفة ما بالخارج على طائفة أخرى، وقد أورد هذا القيد الدكتور جورج قرقم في مداخلة له ألقاها بتاريخ 2003/11/28 في جامعة سيدة اللويزة حيث قال أن: "النظام الطائفي اللبناني الحديث لا يعبر عن ديمقراطية توافقية بل عن التوازنات الاقليمية والدولية وأن لعبة تسييس الطوائف وادخالها منذ مئتي سنة في شبكات النفوذ الاقليمي والدولي في اطار تكريس نظام تقاسم السلطة المحلية على اساس طائفي، يحول بطبيعة الحال دون قيام دولة قوية ومستقلة. وأن النظام الطائفي يعكس التوازنات الاقليمية والدولية بمنطقة الشرق الاوسط بدلا من ان يكون اداة صالحة لتحقيق الديمقراطية التوافقية كما يطالب بها الكثير من السياسيين اللبنانيين.

فالتوائف في لبنان تقف حاجزاً منيعاً بين المواطن والدولة وهي اساس النظام العام. فوجود الدولة هو باستمرار، مشروط بحسن نية زعماء الطوائف (أي السياسيين الطائفيين) وهم بدورهم خاضعون لنفوذ دول اجنبية اقليمية او دولية... وان التعديلات التي تُدخل بعد كل فتنة في النظام الطائفي، تعكس توازنات اقليمية و دولية جديدة، وهي دائماً تعديلات تجري من خلال وصاية اكثر من دولة اجنبية في مصير لبنان... ويتابع.. أن مجرد المطالبة بالسيادة الكاملة دون تحقيق شروطها لا يمكن ان يؤدي الى اية نتيجة، الا الخروج من معادلة اقليمية معينة الى معادلة اقليمية اخرى لن تقل تقييداً للسيادة عن المعادلة السابقة.. فلا بدّ من زيادة الوعي والقناعة المشتركة لدى الجميع بحقيقة الاسباب التي تؤدي الى تقييد السيادة. فالدولة المستقلة حقاً لا يمكن ان تقبل بأن تكون الهيئات الوسطية بينها وبين المواطن هيئات تنتمي الى شبكات نفوذ سياسي لدول وتكتلات اجنبية، كما لا يمكن ان تجعل من الانتماء الى طائفة الشرط الاساسي لوجود المواطن وحصوله على حقوقه وهي حقوق متباينة ومتمايضة بين طائفة واخرى.

ونخلص مما تقدّم إلى أن اللبنانيين وهم يدركون أنهم منتمون إلى مجتمعٍ تعدديٍّ، وأن قرار الاكثرية (الديمقراطية العددية) في مثل هذه المجتمعات لن يكون إلا قراراً انحيازياً لمصلحة المجموعة الاكثر عدداً وان صيغة التوافق بين المجموعات وتشاركها

في السلطة هي الصيغة الانسب. وارتضوا حفاظاً على وحدة لبنان واستقراره كوطنٍ نهائي لجميع أبنائه، بالديمقراطية التي أقرّها الدستور، وهي ديمقراطية المشاركة بين الجميع. وإذا كان الدكتور انطوان مسرة، يرى أن من شروط التطبيق السليم لديمقراطية المشاركة: حكومة إئتلاف واسع بما يضمن حماية المجموعة الاقلوية -نسبية في التمثيل بدلاً من قاعدة الاكثريّة العدديّة- الفيتو المتبادل كوسيلة لحماية الاقلية ضد القرار الاكثري...

فإننا نضيف إلى هذه الشروط شرطاً مصوباً وهو الاستفتاء بدلاً من الفيتو المتبادل، لأن الدستور اللبناني حفظ حقوق الطوائف في أكثر من مادة دستورية، كما حفظ حق رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني، وقد أراد بذلك إعطاء الحقوق والحريات المكرسة للطوائف مداها الكامل، بحيث لا يوجد من هو اعلم بأمر الطائفة من رئيسها الديني. فكيف يؤدي الاستفتاء دوراً جوهرياً في حفظ ديمقراطية المشاركة في لبنان؟

✧ رابعا: الدور الجوهري للاستفتاء في حماية الديمقراطية اللبنانية

انتهينا فيما سلف إلى حاجة الأقليات إلى ضمانات تشريعية ودستورية وقانونية من أجل صحة مشاركتها في العملية السياسية في لبنان، وحفظ حقوق أبنائها. وبالمقابل أظهرت التجربة أيضاً أن الطوائف الكبرى تحتاج هي الأخرى إلى ضمانات، حتى لا يتحوّل منطق التوافق والمشاركة إلى منطق الإرغام، بحيث تجبر الطوائف ذات الأكتريّة العدديّة على الإذعان لمطالب الأقليات التي تتسلح بقدرتها على تعطيل عمل المؤسسات، أو تستقوي بالخارج من أجل الضغط على بقية الطوائف للموافقة على مطالبها. من هنا كانت الحاجة إلى الاستفتاء من أجل تحقيق عدة أهداف، فما هو الاستفتاء وما هي ضوابطه، وما هي الأهداف التي يحققها؟

الاستفتاء الشعبي هو وسيلة من الوسائل المتبعة لحلّ القضايا السياسية. وهو يحتاج إلى إجازة دستورية من أجل اعتماده، وتحديد شروطه وتبيان المسائل التي تخضع للاستفتاء.

وتبرز الحاجة الضرورية في لبنان إلى إقرار الاستفتاء، كوسيلة لمواجهة القضايا اللبنانية العالقة، ويكون بذلك مدعماً للمؤسسات الدستورية وموجهاً لها في رسم السياسات العامة أو في اقتراح الحلول للأزمات التي يواجهها الوطن. فالاستفتاء بما هو من استطلاع موقف اللبنانيين من قضية مطروحة سيكون حتماً عاملاً في تحقيق الاستقرار وتجنب الأزمات كأزمة التمديد وأزمة 1559 وأزمة قانون الانتخاب وغيره من الأزمات....

ويبقى الاستفتاء، في حال إقراره، آلية خاضعة لضوابط الديمقراطية اللبنانية وللمبادئ والأحكام الواردة في الدستور اللبناني. ويتمّ بعرض مشروع الاستفتاء على الهيئة المشاركة في التصويت لأخذ رأيهم فيه بالموافقة أو الرفض، وبالتالي فإن الرد في الاستفتاء يكون دائماً إما نعم وإما كلا، إي إما موافق أو غير موافق. وأما آليته المقترحة للتطبيق في لبنان فهي التالية:

1- بالنسبة إلى المواضيع الخاضعة للاستفتاء: تكون التعديلات الدستورية خاضعة حكماً للاستفتاء الشعبي، فبعد إقرار تعديل الدستور وفقاً لأحكام المادتين 76 و77 من الدستور، يعرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي، بحيث لا يعتبر تعديل الدستور نافذاً، إلا إذا وافق عليه الشعب. وبهذا الاستفتاء يتجنب البلد أزمة كالأزمة التي نتجت عن تعديل الدستور من أجل التمديد لرئيس الجمهورية. وأما بالنسبة إلى لمواضيع الأخرى، فيكون عرضها على الاستفتاء اختيارياً، بناءً على طلب يتقدّم به عشرة نواب أو مجلس الوزراء، أو من يمنحهم النص الدستوري ممارسة هذا الحق، وفي جميع الحالات لا يحقّ للهيئة التي تناط بها مهمة التنظيم والإشراف على

عملية الاستفتاء أن ترفض إجراءها، أو تتأخر في ذلك، وإلا اعتبرت مستقلة
حكماً من وظيفتها.

2- تعرض نتائج الاستفتاء مع مشروع الاستفتاء حكماً على المجلس الدستوري،
لينظر في شرعية عملية الاستفتاء، وانطباق الاستفتاء على أحكام ومبادئ
الدستور اللبناني.

3- إن الهيئة المشاركة في الانتخاب، هي ذاتها الهيئة المشاركة في الاستفتاء،
بتشكيلتها الطائفية والمناطقية. ومن أجل منع الغلبة العددية لأي طائفة على
أخرى، فإنه لا بد، من أجل الأخذ بنتيجة الاستفتاء، أن يشارك فيه أكثر من
50% من الهيئة الناجبة كحد أدنى، وأن ينال المشروع المطروح على
الاستفتاء أكثر من ثلثي عدد المقترعين.

وبالإضافة إلى فائدة تحقيق الاستقرار وتجنب الأزمات التي ينتجها الاستفتاء، فإنه
يساهم أيضاً في التقارب بين أبناء الوطن الواحد، ذلك أن كل اللبنانيين بجميع طوائفهم،
سيكونون مدعويين للإجابة عن سؤال واحد بنعم أو بلا، وهذا ما سيحقق توحيد الخطاب
الذي سيوجهه معارضو المشروع ومؤيدوه إلى اللبنانيين، وهذا ما سيلزمهم باعتماد
خطاب وطني لا طائفي، وأيضاً فإن جمهور اللبنانيين سيجدون أنفسهم متوحدين
ومجتمعين على رفض المشروع أو قبوله، وهذا ما سيخلق لهم عادة الاجتماع على
الأقل حول القضايا المصيرية.

لم يكن واضح نظرية الديمقراطية يدرك يوماً أنها ستؤل أو تفسر على عكس مقاصدها الأساسية، أو أن تستغل لتكون أداة هيمنة إقطاعية تسلطية، بل كان جاكس واضح النظرية أن يحكم الشعب عبر الانتخاب الحر لمن يجدهم أهلاً لتولي هذه المسؤولية، وإذا بأرباب الملكية والإقطاعية يستغلون هذه النظرية ويحولونها إلى أداة لتكريس الإقطاعية المغلفة بغلاف الديمقراطية.

ولقد سعى كل نظام حاكم على وضع أطر لقواعد تولية السلطة بما يأتلف مع الضوابط التي اختارها هو أو اختار المجتمع لرسم الأطر السليمة لعملية تداول السلطة. من هنا وتطبيقاً لمبادئ الديمقراطية السليمة، يفترض أن يكون النظام الانتخابي قادراً على إنتاج ممثلين يشكّلون صورة أمينة عن تطلعات الشعب، حيث ترتبط الانتخابات بفكرة تعددية الآراء والتيارات، وأن من واجب النظام الانتخابي أن يحافظ عليها، وينتج عن ذلك أن النظام الانتخابي الذي يضمن هذه التعددية هو الضامن لحرية المواطنين.

ومن هذا المنظور كانت الانتخابات بمثابة المعيار أو المحك في ما بين الأنظمة، فحيث يحتكر حزب واحد الحكم، ويمنع أي فرصة للفرقاء الآخرين بالترشح، أو يضع العراقيل أمام إمكانية فوز الآخرين، فإن هذا النظام غير ديمقراطي وأن هذه الانتخابات صورية، لأنه بدلاً من تمكين الشعب من المشاركة في الحكم، تتركس الانتخابات، بواسطة إجماع من نوع جديد، ديكتاتورية الفرد أو الحزب الواحد.

فتجسيد المفهوم الديمقراطي النيابي بوجود برلمان منتخب من الشعب، أي منح الشعب حرية اختيار الهيئة التي سترعى شؤونه، فلا يكفي أن تدّعي دولة ما أنها دولة ديمقراطية، ثم تفسد أو ترور إرادة هذا الشعب، أو تضع قانوناً انتخابياً لا يعبر حقيقة

عن إرادته، أو تَكَرَّسَ نظاماً انتخابياً يضمن الهيمنة الدائمة للفئة الحاكمة على أجهزة الحكم وسلطات الدولة، وهو ما يشكّل تهميشاً لمنطق الديمقراطية التي من أسسها الحقيقية تهيئة الأسباب لتداول السلطة.

فكان لابد لأي دولة تدّعي الديمقراطية حقاً وصدقاً أن تلتزم بإقرار نظام انتخابي حقيقي، وأن تحترم مبدأ الفصل بين السلطات، وأن ترعى وتساعد على وجود تعددية سياسية فعلية ونشطة، وأن تؤمّن كافة الضمانات لمشاركة كافة الأطراف الفاعلة في العملية السياسية- وإن تحمي وتحترم الحقوق والحريات، وفي طليعتها الحقوق السياسية. وقد أخذ الدستور اللبناني بالشكل الديمقراطي للحكم لكن مراعاةً لخصوصية المجتمع اللبناني، فرض قيوداً تضمن حقوق كافة الطوائف في المشاركة الفاعلة في الحكم والمسؤولية. ولا تعدّ هذه المراعاة خروجاً على الديمقراطية بل هي أفضل تعبيرٍ عنها، ذلك أن الواقع السياسي يثبت أن المجتمعات ذات التعددية الدينية والإثنية، تميل إلى التعايش، وليس إلى التلاحم. والعامل المؤثر في قيام علاقات تعايش راسخة، هو تحقيق العدالة وسيادة الديمقراطية وعدم تسلط مجموعة على أخرى، والاعتراف بالآخر. على عكس ذلك، يؤدي التمييز والتهميش إلى ظهور نزعة التفرقة لدى الأقليات في بلد ما، ما يقوي مشاعر الخصوصية لديها.

ولهذا فإن الديمقراطية لا تقبل بالمساواة الحسابية إذا لم تكن تعبّر تعبيراً أصيلاً وصادقاً عن واقع الشعب، أما إذا كان تطبيق المساواة الحسابية سيؤدي إلى ضمان هيمنة طائفة على مفاصل الحكم والإدارة، فإن هذه المساواة بالرغم من بريقتها ستكون أداة لقهر فئة من الشعب وهو عكس الديمقراطية.

والمساواة ما هي إلا مدخل للتمتع بكافة الحقوق والحريات الأخرى تمتعاً لا يقوم على التمايز بين الناس، ويعدّ هذا المبدأ وبحقٍ- أصل الحريات وأساس الحقوق، كانت نشأته متصلة بالقانون الطبيعي وجرى تكريسه في كافة المواثيق الدولية ولا سيما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولقد استخدم مبدأ المساواة كمقياس لتطبيق جميع الحقوق والحريات. ولهذا قيل بحق أن هذا المبدأ يعدّ حجر الزاوية وأحد الدعائم الرئيسية

لدولة القانون نظراً لأن سيادة القانون لا تعلق ما لم تطبق على قدم المساواة. وهذه المساواة المقررة للأفراد هي المساواة القانونية، وليست المساواة الحسابية. بمعنى أن من حق كل مواطن أن يحصل على المعاملة ذاتها إذا استوفى الشروط المقررة، وبالتالي فإن المساواة في المعاملة مشروطة بالمساواة في توافر الشروط. إذ لا نستطيع أن نسوي بين الناس جميعاً مهما اختلفت العناصر القانونية والواقعية المحيطة بهم، فمبدأ المساواة لا يؤدي بنا إلى أن نكفل لكل الناس تطابقاً في المعاملة، بل إنه يعني أن يتعامل بالطريقة نفسها الأشخاص الذين يوجدون في المركز نفسه. وإن تطبيق هذا المبدأ في إطار الديمقراطية يعني أن المساواة توجب مشاركة الجميع في الحكم على قاعدة تحقق التوازن فيما بين الفئات المكونة لهذا المجتمع. وأي قول آخر يؤدي إلى اللاتناسب وهو بالعلم السياسي يؤدي إلى الظلم.

ونختم بالقول أن أي مجتمع يريد لنفسه البقاء والاستقرار لا بد أن يكون كل شيء فيه بالقدر اللازم وليس بالمعنى المتساوي، والمساواة في الديمقراطية فكرة نسبية تقاس بالعوامل المؤثرة في تكوين المجتمع.

الحراك والمجتمع المدني بين الضبابية والديمقراطية

5

الحراك هو سمة المجتمع المدني، الذي لا يمكن اعتباره موجوداً في حالة الجمود، فالمجتمع المدني الساكن هو مجتمع غير موجود، ولقد اطلق الفقه السياسي على المجتمع المدني تسمية جماعات الضغط، ولهذه التسمية مغزى نابع من كون المجتمع المدني يمارس ضغوطه على هيئات الحكم ويدفعها لاتخاذ القرار بالاتجاه الذي يريد، وهذا الضغط لا يكون إلا بالحالة الحركية لا بحالة الجمود.

لذا فإن المجتمع المدني الساكن هو مجتمع غير موجود.

إلا أن حركية هذا المجتمع ليست على درجة واحدة، بل لا يفترض بها أن تكون دائماً في حالة الضغط المرتفع لأن ذلك سيؤدي بالمجتمع إلى الانفجار، ولهذا كانت حركية المجتمع منسجمة مع الأحداث والوقائع والمطالب والظروف، ولكن نسبة محددة من الضغط متلائمة ومتناسبة مع الغاية المرجوة منه.

كما لا يفترض بحركة المجتمع المدني أن تكون شاملة كافة هيئاته، إذ ودون الخوض في تفاصيل هذا المجتمع فهو يضمّ مجموع الهيئات الحزبية والاجتماعية الرياضية والعمالية والمهنية والاقتصادية والثقافية والدينية الإعلامية....، ويعمل كلّ منها في ميدانه الخاص لتحقيق الغاية الأساسية أو الكبرى التي أنشئت هذه الكيانات لتحقيقها. والخاصية الأساسية لهيئات المجتمع المدني هو المشاركة الاختيارية بدون إلزام من أي جهة، والتحرك لتحقيق غايات هيئات هذا المجتمع في مواجهة السلطات الرسمية، وباستقلالية عنها.

وبحسب الدور الظاهر والغاية الأساسية لهيئات المجتمع المدني، نجد أنها المعبر الحقيقي عن رغبات وتطلعات الشعب التي تتحرك بها نحو السلطات الرسمية، ولهذا

كان المجتمع المدني هو أحد دعائم الأنظمة الديمقراطية التي تجد أن من واجبها السعي نحو تفعيل أداء هيئات المجتمع المدني الذي تعتمد عليه في خلق الروح الوطنية وتعزيزها، بل وفي معرفة حاجات المواطنين وتلبيتها.

ومن خلال ما تقدّم يمكن رسم العلاقة فيما بين الحراك والمجتمع المدني والديمقراطية، بالقول أنه المجتمع المدني بحركيته هو أحد أركان النظام الديمقراطي. طبعاً إن حديثنا السابق هو عن علاقة بين مجتمع مدني وسلطات سياسية تؤدي واجباتها المقررة في الدستور والقانون، فتكون حركة المجتمع المدني منضبطة في إطار إرشاد السلطة إلى مكامن الخلل في أدائها، بحيث يطلق على حراك المجتمع في هذه الحالة تسمية الحراك التفاعلي.

ولكن الحال يختلف عندما تكون السلطة السياسية متعثرة أو لا مبالية أو لا تهتم بمصالح الشعب أو ينخر الفساد مؤسساتها وإداراتها. في هذه الحالة يفترض أن تكون درجة تحرك المجتمع المدني في أعلى مستوياتها لإرغام السلطة على تقويم أدائها. ويطلق على حراك المجتمع في هذه الحالة تسمية الحراك التصادمي، بحيث ترى هيئات المجتمع المدني أن الأمر لن يحلّ مع السلطات الرسمية إلا من خلال التصادم معها عن طريق الإعتراض والإحتجاج والتظاهر والإساءة والتحريض ورفع الدعاوى وشتى أنواع الضغوط.

وفي لبنان من المسلم به أن التهم المساقة للحكومة بالنقصير والفساد والهدر والإساءة لمصالح المواطن، والفشل في تأمين حاجات المواطن الأساسية، وغياب العدالة الاجتماعية هي تهم مشروعة، ورغم كلّ ذلك لم نجد الحراك الشعبي واصلاً لدرجة الضغط المرتفع، لقد سبق لبعض الأحزاب وفي طليعتها التيار الوطني الحر أن أشارت إلى مكامن الخلل في عمل المؤسسات الرسمية، وبيّنت الحلول المقترحة، كذلك فإن الجمعيات والنقابات لم تقصر في رفع الصوت ضد الفساد والمحسوبية والاستزلام وسوء الإدارة .. و

لكن كل ذلك الحراك كان ضمن الضغط المتوسط إن لم نقل دون المتوسط. وفجأة وبدون مقدّمات ارتكبت السلطات الرسمية الخطيئة الكبرى، برزت مشكلة النفائات وظهر أداء السلطة السيئ من خلال فتح الملف ومن خلال تعطيل إيجاد الحلول لهذا الملف لغاية تقاسم الأرباح والغنائم بين المسؤولين.

هنا طفح الكيل وفاضت الكأس كما يُقال، وتجرّأ الناس على الخروج في تحركاتٍ بدأت عفوية وغير منظّمة، وأطلقوا الصرخة المدوية بوجه السلطة، هي صرخة أرجفتها فعلاً، وجعلتها تراجع حساباتها وإن لم تتراجع.

استخدم الحراك ما سمّيناه بالضغط المرتفع، وكانت حركته تصادمية بامتياز وإن سمّيت تحركات سلمية، إذ الخطاب القاسي والتهم المساقة والمطالبة المستحيلة التحقق هي نماذج عن حجم الضغط الذي مارسه المجتمع المدني.

اللافت في الحراك المدني أنه لاقى ترحيباً وتأيداً من جميع هيئات المجتمع، بل المثير للدهشة أن السياسيين الذين خرج الحراك ضدّهم أعلنوا تأييدهم له.

بمعزّل عن الشغب الذي رافق الحراك المدني، ومسبباته ودوافعه، وهي أمور غير واضحة حتى الساعة ما إذا كانت فردية أم مدسوسة. فإن الحراك المدني ارتكب خطيئة العجب، فاعتقد أن حجم التأييد الذي حصل عليه كافية لرفع مستوى المطالب لدرجة المطالبة بإقالة وزراء وتغيير النظام، ورفعوا شعار اتهام الجميع باللصوصية والفساد "كلن يعني كلن".

هذا الخطأ كان كافياً لتراجع نسبة التأييد التي كان قد اكتسبها الحراك في بدايته. لم يدرك القيّمون على الحراك أن الحياة الحزبية في لبنان مبنية بأغلبها على اعتبارين الهوية الطائفية والشخصانية، حيث تمنع الهوية والصبغة الطائفية لمعظم الأحزاب اللبنانية من أن تصبح هذه الأحزاب، أحزاباً جماهيرية، لدرجة أن طائفة رئيس الحزب هي التي تحدد هويته، ويصبح الإنتماء الحزبي متعلقاً بهوية الرئيس الذي لا يستطيع الخروج عن طائفته إذا ما أراد فعلاً التمرس بالعمل السياسي.

أما الخاصية الثانية للأحزاب اللبنانية، فهي الشخصية، حيث يخضع القسم الكبير من أحزابنا اللبنانية لنفوذ زعيمه، ويستمد قوته ووجوده من شخصية الزعيم أكثر مما يستقيها من قوة مبادئه وتلاحم انصاره. وأهم عنصر يميز أحزاب الأشخاص هو الولاء لشخصية الزعيم، فهو الذي ينشئ الحزب ويضع برامجه ويوجه نشاطه، ومن ثم يستطيع الزعيم أن يغير في برامج الحزب دون أن يخشى عدم ولاء اتباعه أو أعضاء حزبه. وإذا بالحراك وبلمحة عجلة واستعجال يمسّ برموز حزبية وطائفية، وقد أدى هذا المساس تلقائياً وبدون حاجة إلى قرارٍ حزبي إلى تراجع التأييد الشعبي للحراك إلى مستوياتٍ دنيا.

إذاً هي خطيئة الحراك بتدخله بأمور تخرج بطبيعتها عن مسؤولياته، فتغيير الأنظمة واستبدال الحكومات يفترض بها أن تكون آخر مطالب الحراك لا أولها. بل هي أمور تختصّ بها الأحزاب السياسية التي تمارسها وفق الأصول المقررة في الدستور، لأن مقتل الحراك المدني هو مطالبته بالسلطة، فالمجتمع المدني هو مراقب للسلطة، وقوته تكمن في محافظته على هذا الطابع لوظيفته، فإذا قرر القيّمون على المجتمع المدني المطالبة بالحكم، فإن ذلك سيضعف المجتمع المدني ويجعل حراكه مجرد دعاية للقيّمين على الحراك أكثر منه أداة إصلاحية في مواجهة السلطات السياسية العاملة.

وبالنتيجة فإن الحراك المدني ليس ثورة تسعى لاستبدال النظام القائم، بل هو لن يكون ثورة إذ أن الأرضية اللبنانية غير ملائمة لقيام ثورة وطنية ساعية لاستبدال الطبقة السياسية الحاكمة، وهذا أمر ليس من باب الإحباط بل من باب توصيف الواقع.

فالثورة تحتاج إلى فلسفة تنير طريق الثوار وتلهمهم، لأنه إذا كانت القاعدة الدائمة أن الشعب لا ينال حقوقه إلا برضا السلطة الحاكمة فهذا أمر مخالف لطبيعة السلطة، التي هي سلطة مستبدة عبر التاريخ، بالمقابل فإن إحدى الحقائق التاريخية الثابتة أنه حيث لا مذهب فلسفي لا ثورة، والثورات التاريخية الكبرى هي حكماً مرتكزة إلى نظريات فلسفية، ومثلها الثورة الفرنسية 1789 استندت إلى آراء مونتسكيو وروسو وآخرين، والثورة الشيوعية لعام 1917 والثورة الإسلامية في إيران 1979 التي قامت على مبادئ

إسلامية وضعها الإمام الخميني.. أما في لبنان وبسبب تعدد الأحزاب وتعدد الطوائف، فلم نجد في تاريخنا فلسفة جامعة لكافة اللبنانيين، وإذا كان الراحل أنطون سعادة قد بنى ثورته على أسس فكرية، فإن عدم نجاحها يعود إلى غياب البعد الوطني الجامع لدى كافة اللبنانيين.

لقد بحث الراحل أنور الخطيب عن الدوافع التي تحمل المواطن اللبناني على المطالبة بالتغيير وإدانة النظام، فوجد أن ذلك يكمن في الطائفية السياسية. ووجد أن الأحزاب السياسية هي القادرة على الحلول مكان هذه الحالة الطائفية. ورأى أنه دون أن نغالي فالأحزاب السياسية ليست العصا السحرية التي ستؤمن استقامة الأمور وتنظيم الحكم بين ليلة وضحاها. ولكن يجب أن نؤمن أن التنظيم الحزبي هو في المداميك الأساس لبناء الدولة، أما كيف نبني الأحزاب الوطنية؟ في وضعنا الحالي لا مخرج إلا بقانون انتخابي على أساس النظام النسبي ولبنان دائرة انتخابية واحدة.

إن قانون الانتخاب الذي يؤمن عدالة التمثيل وصحته ويمثل طموحات اللبنانيين في مستقبل واعد ومستقر لهم ولأبنائهم من الأجيال القادمة، هو مطلب كل مواطن يسعى لحياة اقتصادية واجتماعية وأمنية وسياسية مستقرة، وممهدة لحياة أفضل وأمثلة للأجيال القادمة.

وبعد أن أثبتت التجربة في لبنان، أن النظام الأكثر ثباتاً، قد فشل فشلاً ذريعاً، باعتراف الجميع، في أن يكون قادراً على تحقيق كل هذه الأهداف، لذا نجد أن التوجه الأساسي للقوى اللبنانية الطامحة إلى التغيير، هو باعتماد النسبية في الانتخابات النيابية، على اعتبار أنها المدخل الصحيح نحو الإصلاح السياسي والإداري والمجتمعي بكافة تفرعاته.

لذلك وكما أثبتت دراسة ديمغرافية لواقع الأقضية اللبنانية فإن اعتماد القضاء كدائرة انتخابية هو اعتماد للطوائف كناخب أبرز، حيث تنتخب الطائفة ممثليها من النواب.

لكل ذلك نقول: ما نفع اقتراب الناخب من المرشح، إذا كانت نتائج هذه القربى كارثية ومدمرة لمستقبل الدولة والوطن، وهل أن صحة التمثيل هي فعلاً في انتخاب المواطن النائب الذي يعرفه؟

من هنا نستنتج، أن الخروج من غياهب الطائفية، والدخول في رحاب الوطن، يفترض، أولاً وقبل كل شيء، وبسبب تعدد الطوائف في لبنان، ومن أجل توسيع دائرة التلاقي والتواصل بين أبناء جميع الطوائف، ومن أجل مسح الخطاب الطائفي من ذاكرة اللبنانيين، وإحلال الخطاب الوطني مكانه، ومن أجل تجنب لبنان حروباً جديدة مدمرة، ومن أجل بناء دولة آمنة مستقرة وصالحة وخالية من الفساد والمفسدين، لكل ذلك ينبغي توسيع الدائرة الانتخابية لتكون على مساحة الوطن ككل.

واهم المحفزات التي دفعت "خيار النسبية" وانتقلت به من طور البحث النظري إلى طور التطبيق الفعلي هي:

- أولاً: إن اللحظة السياسية الراهنة مناسبة للتغيير، بل هي لحظة التغيير، لذا لا يجوز تقويتها، خاصة أن إيجاد قانون انتخابي جديد يكفل صحة التمثيل الشعبي وعدالته، هو واجب وطني بامتياز.
- ثانياً: تعاظم القناعة لدى شرائح واسعة من اللبنانيين بوجود مباشرة العمل بنظام التمثيل النسبي، لكون النظام الأكثر ثباتاً في عدم فعاليته وعدم عدالته التمثيلية، حيث أوصل إلى الندوة البرلمانية نواباً لا يتمتعون بأية شعبية، في حين أن كثيرين ممن يملكون قاعدةً شعبيةً معتبرة، لم يتمكنوا من النجاح بسبب النظام الأكثر ثباتاً مع الصوت الجمعي.
- سهولة تطبيق النظام النسبي، اقتراحاً وترشيحاً وفرزاً للأصوات واحتساباً للنتائج، خلافاً لما يوحي به البعض من صعوبة هذا النظام وعدم قدرة اللبنانيين على التأقلم معه.

- عدالة هذا النظام "النسبي" لأنه يسمح لمختلف التيارات السياسية في أن تتمثل في البرلمان، وهذا ما يساعد على الخروج من شخصانية العمل النيابي، إلى البرامج النيابية المنتجة والفاعلة.
- إن تعددية الطوائف اللبنانية، تفرض تطبيق المبادئ النازمة للمجتمعات التعددية التي تميل إلى التعايش وليس إلى التلاحم، والعامل المؤثر في قيام علاقات تعايش راسخة، هو تحقيق العدالة وسيادة الديمقراطية والمساواة وعدم تسلط مجموعة على أخرى، والاعتراف بالآخر، وعلى عكس ذلك، يؤدي التمييز والتهميش إلى ظهور نزعة التقوقع لدى الأقليات في بلد ما، ما يقوي من مشاعر الخصوصية لديها. وأن أفضل نظام انتخابي يتلاءم مع هذه التعددية هو النظام النسبي الذي يحقق كافة المبادئ المذكورة ويمنع التهميش والتسلط.
- لكل هذه المبررات، فإن اعتماد النسبية في الانتخابات ليست خياراً ضمن خيارات، وإنما هي ممر وحيد وحتمي إذا أردنا فعلاً بناء مجتمع لبناني يحافظ على التعددية وينتقل بها إلى المواطنة. وهذا الأمر ينطبق على أي انتخابات ستجري في لبنان سواء على المستوى النقابي أو البلدي أو الاتحادات الطلابية أو غيره..

على الرغم من وفرة التحليلات وزحمة المواقف، يبدو انه من المبكر تقييم تداعيات الغضب الشعبي العارم الذي هز البنى الاجتماعية والسياسية في العديد من البلدان العربية. فمن الصعب ملاحظة اي توافق بين المراقبين حول توصيف موحد لكل ما جرى ويجري من احداث متسارعة اسقطت عروشاً ولا تزال تهدد اخرى. فهناك من اطلق على التظاهرات تعبير "الثورة"، وهناك من وجد فيها مجرد احتجاجات او، في احسن الاحوال، انتفاضات شعبية. وحتى لا تتحول الى مجرد انقلاب، تقتض الثورة تغييرات جوهرية تطال حياة الناس على كافة المستويات، وليس فقط الاطاحة بملك او رئيس. وانه لمن الاهمية بمكان التأكيد انه ليس كل تغيير ثورة وليس بالضرورة ان كل ثورة سوف تؤدي الى التغيير الذي ينشده الشعب. سنحاول في هذه الدراسة تسليط الضوء على التغييرات التي حصلت في بعض البلدان العربية منذ مطلع العام 2011، محللين اسبابها ونتائجها.

☆ الاسباب:

بعد 26 يوماً فقط على اندلاع التظاهرات في سيدي بو زيد في 16 كانون الاول 2010، اجبر الرئيس التونسي زين العابدين بن علي على التخلي عن الحكم ومغادرة البلاد في 14 كانون الثاني 2011، وسط ذهول عربي ودولي.

والى جمهورية مصر العربية حيث فجر شباب الفيسبوك انتفاضة الغضب في ميدان التحرير في القاهرة وفي غيرها من المدن المصرية. انتهت الانتفاضة "رسمياً" بتخلي الرئيس حسني مبارك بعد 18 يوماً على بدايتها، اي في 11 شباط 2011، لتتوجه

الانظار بعد ذلك الى كل من البحرين واليمن وليبيا وسورية والاردن. فما هي الاسباب الحقيقية وراء هذه التغييرات التي عصفت ببعض البلدان العربية وفاجأت كبار المراقبين السياسيين في العالم؟

في الواقع لم يكن هناك دافع واحد للغضب الشعبي، بل ثمة مؤشرات لتداخل عوامل لا تختزل في التحليل الاقتصادي الذي يتصل بالجوع والبطالة، ولا تختزل بالتحليل السياسي الذي يركز على سياسات الانظمة المذلة لكرامة الانسان، ولا تختزل فقط في التحولات الاجتماعية وبروز الاسلام السياسي باشكاله المتعددة. إن الدوافع الحقيقية للحراك الشعبي العربي هي كل ذلك وفقاً لعملية تراكم وتداخل، لعبت كلها دور المحرك لقطاعات الجماهير المختلفة. لكن، وتوخياً للدقة العلمية، سوف نعالج اسباب التغييرات كل على حدة.

أ- على المستوى السياسي:

أن اكثرية الانظمة العربية حكمتها، ولا تزال تحكمها، عائلات وقبائل احتكرت الثروات واستخدمت الذراع الامنية في تهريب الناس، ما يعني ذلك عدم الاهتمام بالامن الاقتصادي والغذائي والصحي، الى درجة فقد المواطنون الشعور بالثقة تجاه كل طروحات هذه الانظمة. وهذا المناخ ساهم بعد عقود من المعاناة في بلورة تيارات من الغضب الشعبي على الانظمة القائمة. ولقد اختزل محمد البوعزيزي كل هذه المشاعر عندما احرق نفسه ضد الظلم والتسلط والقمع والذل والاستعباد.

السبب السياسي في العمق يكمن في نظرة الحاكم الى السلطة بوصفها ملكاً له، والى الدولة (أو اللادولة) بوصفها مشاعاً يحق له التصرف به كما يشاء للإثراء الذاتي، او للتوريث لمن يشاء، أو البيع والشراء والمقايضة. وهذه الانظمة استمرت في غيها لعقود طويلة بفضل اشتداد قبضة الاجهزة الامنية وتحالفها مع رجال الاعمال، الامر الذي انتج انظمة محكومة بأسوأ انواع الفساد. كل هذا ادى الى تراجع دور المواطن في

الحياة العامة، وإلى تلمسه الحماية من جلاديه، ما وضعه امام تحد وجودي: **أكون او لا أكون. فقرر ان يكون.**

لا شك في أن الانظمة العربية هي أنظمة لا تزال خارج السياق التاريخي للدولة الحديثة. انها انظمة فاسدة، متسلطة، اعطت لنفسها حق تملك الارض والشعوب التي تعيش فوق الارض. هي انظمة قمعت شعوبها بناء لأجندة خارجية، ثم ما لبثت ان رفعت الصوت ضد الدول الغربية التي وفرت لها الحماية (كما الحال في ليبيا القذافي) مدعية معاداتها للإستعمار الجديد.

واعتقد جازماً انه لا يوجد عاقل يستطيع الادعاء ان العالم العربي هو المدينة الفاضلة. فواقع حقوق الانسان مزّر في ظل انظمة ديكتاتورية، اولغرشية، لا تقيم حساباً للحرية والديمقراطية. ولعل توصيف الشاعر مظفر النواب للعالم العربي توصيفاً صائباً حين قال: "ان هذا الوطن العربي الممتد من البحر الى البحر... سجوناً متلاصقة سجاناً يمسك بيد سجان". والاكثر من ذلك، ان المأزق العربي لا يرتبط فقط بغياب الحريات والديمقراطية، إنما تراكمت سنوات طويلة من الفساد والإفساد وغياب الإنماء والتخطيط والإرتهان التبعية للغرب، فساد الاحباط واليأس وإنسداد الأفق بغد أفضل أمام شعوب هذه المنطقة. بإختصار شديد، غاب رغيغ الخبز وغابت الكرامة الإنسانية، وغيابهما يبنىء بإنفجارات، كانت النيران التي إلتهمت جسد البوعزيزي فتيلها الموضوعي، كما كان التداعي الدراماتيكي للنظام التونسي مؤشراً على مدى وهن هذه الأنظمة فسقط حاجز الخوف التاريخي وطغى على سطح الشارع العربي مقولة: التغيير ممكن.

ب- على المستوى الاقتصادي:

تبين تقارير التنمية الانسانية العربية موقع العرب المتأخر في سلم التنمية على المستوى العالمي. ويعود السبب المباشر في ذلك الى انهماك الحكام بتراكم الثروات غير أبهين بتوفير فرص عمل لشعوبهم. فبروز طبقة اجتماعية منتجة قد تشكل خطراً على الحكام الذين يرفضون التناظر السياسي بين سلطتهم والشعب. ولقد ادى غياب

العدالة في توزيع الثروات الى نمو طبقة متوحشة تتغذى من انعدام عدالة توزيع الدخل، واستثناء البطالة، وازدياد عدد الفقراء، وانتشار حالات الجوع والمرض. وفي رأي الحكام، ان الشعوب المسكون بها الهرولة وراء رغبة الخبز يستحيل عليها مساواة الحاكم المستبد. فالثروات لا تقوم على المعدات الفارغة. اما ابرز سمات التخلف الاقتصادي فهي:

- الفقر وتزايد الفجوة بين الاغنياء (الحكام واصحاب النفوذ) والفقراء (مجموع الشعب). وتشير الاحصاءات الدولية الى ان اكثر من 40 مليون عربي يعيشون تحت خط الفقر المحدد دولياً بدولارين يومياً، و 65% من الشعوب العربية يعيشون في حالة فقر معيب.
- تزايد نسبة البطالة وانتشارها بين النساء والشباب. فحسب بيانات منظمة العمل العربية لعام 2008، فإن المعدل العام لنسبة البطالة في البلدان العربية هي 14،8% من القوى العاملة.
- اتساع دائرة الفساد والافساد في المجتمع كنتيجة لاعتماد الانظمة على الاجهزة الامنية وعلى تحالفها مع الفئات المستفيدة، يساعدها على ذلك انتماؤها الطبيعي كالعقابة الدموية وروابط النسب والعشيرة والمذهب والطائفة والمنطقة.

هذا التعميم في دراسة الواقع الاقتصادي يثبت الى حد بعيد وحدة المعاناة لدى الشعوب العربية. ففي تونس، تحدثت التقارير عن حالات من الفقر المدقع في عدد من المناطق الجنوبية ادت الى حالات وفاة عديدة. اما في اليمن الحزين، فإن البلاد تملك اسوأ السجلات في مجال التنمية البشرية، بما في ذلك معدل يبلغ 54% فقط في معرفة القراءة والكتابة، ومتوسط حياة يصل الى 62 سنة، ومستويات عالية من وفيات الامهات وسوء التغذية لدى الاطفال.

وبالنسبة إلى مصر، فقد اعتبر جلال الامين ارتفاع معدل البطالة احد أهم الاسباب الاقتصادية وراء حركات الاحتجاج الشعبية، ان لم يكن اهمها على الاطلاق. ولا شك

في ان المعاناة الاجتماعية والتخلف الاقتصادي شكلا المناخ المناسب لبلورة تيارات من الضعف الشعبي - الدافع المباشر إلى النقمة على الانظمة القائمة.

ج - على المستوى الاجتماعي:

قد يفاجأ البعض بمعرفة ان عبد الحكيم بلحاج، قائد الهجوم على طرابلس الغرب، والذي كان ملاحقاً من قبل المخابرات الاميركية، قد ولد من رحم طالبان. وبعكس الحقبة التي سبقت الحراك الشعبي العربي، كانت واشنطن تعتمد على الانظمة الاستبدادية للحد من نفوذ الاحزاب والحركات الاسلامية. لكن مشاركة الاسلاميين بكثافة في الاحتجاجات الشعبية، دفعت بوزيرة الخارجية الاميركية الى الترحيب بأي حزب يلتزم نبذ العنف والديمقراطية. وكانت مدام كلنتون بذلك ترد على سؤال حول احتمال وصول جماعة الاخوان المسلمين الى السلطة. وقد تكون هناك مصلحة اميركية في التفاهم مع الاخوان المسلمين. فهي من جهة تضمن بذلك علاقة فعلية مع شعوب المنطقة، خصوصاً ان قسماً كبيراً من هذه الشعوب تدور في فلك الاسلاميين، وتعزز من جهة ثانية التيار المناهض للتدخل الايراني في عدد من الدول، وتضعف من جهة ثالثة ما تصفه بالخطر الشيعي. وهذا ما يفسر صعود الدور التركي في مصالح واشنطن مع التيار الاسلامي "المعتدل" الذي يمثل حزب العدالة والتنمية وخياره المزوجة او المواءمة بين الحكم الاسلامي والدولة العلمانية.

لقد ظن الحكام خطأ ان محاربتهم للحركات الاسلامية قد يعزز من مكانتهم لدى واشنطن، ويزيد من حجم حمايتها لهم. اضعف الى ذلك ان فشل الانظمة في اقامة دولة عادلة قد عزز من مكانة الحركات الاسلامية على اختلاف انواعها، بحيث ان ظاهرة الفقر قد شكلت رافعة لهذه الحركات من خلال تبنيها للمطالب الشعبية. فبعد احداث 11 ايلول 2001 برز الاسلام السياسي بشكل لافت على الساحة الدولية، حتى ان الحجاب اصبح يشكّل هو الآخر تعبيراً عن الهوية الاسلامية اكثر من تعبيره عن أي

شيء آخر. من جهتهم، سارع الاسلاميون الى ممارسة نشاطاتهم السياسية المغلفة بحس اجتماعي في اغلب الاحيان. فأنشأوا المدارس وقدموا منحاً للتعليم ومساعدات صحية زادت من قبولهم لدى الجماهير. وهكذا، بعيد اكتسابهم للشرعية الدينية استطاع الاسلاميون عبر مؤسساتهم الاجتماعية والتربوية من اكتساب الشرعية الشعبية، وتالياً اصبحوا جزءاً من النسيج الاجتماعي الاكثر تأثيراً على الحياة العامة.

د - على الصعيد الاعلامي

فتحت ثورة التكنولوجيا الحديثة آفاقاً جديدة امام الشعوب والتجمعات للتواصل والتعارف وتبادل الآراء. وتحديداً، فإن انتشار استخدام الانترنت قد ساعد الشعوب على الانعتاق من رقابة السلطة الاستبدادية ومعرفة ما يجري على الساحة الدولية. كما انه لم يعد باستطاعة النظم الاستبدادية اخفاء ما يجري داخل مجتمعاتها عن عيون المجتمع الدولي. وهكذا اصبح امر اعتقال نشطاء المجتمع المدني في الدول العربية مادة اعلامية تتناقلها الفضائيات العربية والدولية بسرعة مذهلة. يضاف الى ذلك استخدام الانترنت على نطاق واسع في مصر وتونس والمغرب حيث سجلت معدلات عالية فاقت نظيراتها في دول اكثر تقدماً مثل تركيا وتشيلي والارجنتين.

ولحظة استشهاد خالد سعيد، (مصر)، على ايدي شرطة الاسكندرية، انتشرت قصته في الشارع المصري بفضل الانترنت. وتمّ تدشين صفحة له على موقع الفيسبوك باسم "كلنا خالد سعيد" التي هدفت الى التعريف بانتهاكات حقوق الانسان التي كفلها الدستور المصري، لتتطلق بعدها الاحتجاجات يوم 25 كانون الثاني 2011 معلنة بداية "ثورة شباب الفيسبوك".

☆ النتائج:

رياح التغيير، وبمعزل عن تقييمنا لمجرياتها، لها نتائج كبيرة على مستوى المشهد السياسي والاجتماعي والاقتصادي في منطقة الشرق الاوسط عموماً والوطن العربي خصوصاً. من هذه النتائج نذكر:

♦ أولاً: اثرها على قضية الصراع العربي - الاسرائيلي:

وهذه لا يمكن توقعها لانها رهن بحقيقة القوى الصاعدة التي من الممكن ان تمسك بزمام السلطة بفعل الحراك الشعبي والدعم الغربي. ولا نذيع سراً في التكهن ان معظم التوقعات تشير الى تقدم التيارات الاسلامية بتلاوينها المختلفة، وابرزها الاخوان المسلمون. وتساعد نفوذ الاخوان له اسبابه الموضوعية والذاتية. فالاخوان هم التنظيم الاكثر تماسكاً وانتشاراً. وموضوعياً، هناك رؤية غربية تعبر عنها الولايات المتحدة بضرورة مواجهة الاسلام السياسي المتطرف باسلام سياسي وسطي يمثله رئيس الوزراء التركي. لكن، وبعيداً عن الغوص في تفاصيل المواقف السياسية للاخوان، يبقى ان هذا التنظيم امتاز منذ تأسيسه حتى اليوم بدرجة عالية من البرغماتية السياسية بشكل اتاح له التنقل من اقصى الالتزام بمنطلقات العقيدة الاسلامية الى اقصى الاستفادة من المرونة العالية التي ينتجها الاسلام، فهو حمال اوجه. وعليه، يصعب علينا التكهن بصورة المشهد السياسي في حال وصول هؤلاء الى السلطة.

♦ ثانياً: اضعاف جبهة الممانعة:

وهنا بيت القصيد الذي يسعى الى تحقيقه صناع القرار، اصحاب الدور الابرز في ما اصطلح عليه بالربيع العربي. ان اضعاف سورية واسقاط النظام فيها هو محاولة لحصار المقاومة في لبنان وفلسطين ودفع المنطقة باتجاه حالة من الصراعات الاثنية والطائفية، الامر الذي يتيح استمرار التفوق الاسرائيلي وحماية امن الكيان الاستراتيجي،

خصوصاً وأن زمن التفوق الجوي الذي طالما كان الضمانة الاستراتيجية لامن اسرائيل قد سقط بفعل دخول عامل الصواريخ. فالطيران الاسرائيلي يستطيع ان يدمر، والصواريخ ايضاً.

♦ ثالثاً:

ان رياح التغيير التي تهب اليوم على الوطن العربي هي استكمال لاحتلال العراق، خاصة وان واشنطن لم تخف اهداف احتلالها لذلك البلد على كون ذلك يعتبر المقدمة لاعادة صياغة الخريطة السياسية لمنطقة الشرق الاوسط بشكل يضمن استمرار التفوق الاسرائيلي على كافة الصعد وحماية المصالح الغربية. فالعراق، بحكم موقعه الاستراتيجي وتكويناته الطائفية والاثنية، كان يشكل في عقل صانع القرار الاميركي المدخل الاساسي لتفتيت المنطقة وتقسيمها. والحديث عن تقسيم القسم وتجزئة الجزء ليس مدفوعاً بترف فكري، انما اصبح ملموساً تؤكد الوقائع في كل من العراق والسودان وليبيا واليمن. وما يجري في سورية ليس بعيداً عن هذه الرؤية الامريك/صهيونية، وهو سيطال لبنان، وسيطال المقاومة فيه تحديداً، والعلاقات الاستراتيجية السورية-اليرانية. والهدف واضح لا لبس فيه وهو الحفاظ على تفوق اسرائيل الاستراتيجي وخدمة امنها وتبرير وجودها كدولة يهودية محاطة بدويلات مذهبية متناحرة. بكلمة اخرى، لم يعد المخطط الاميركي - الاسرائيلي يحتاج الى ذرائع لتفتيت العالم العربي لأن غالبية الدول العربية تعيش اليوم مرحلة القلق على المصير.

♦ رابعاً:

ما يجري من حالة غليان يرتبط في جزء اساسي منه بتحديد الاقطاب الاقليمية في الشرق الاوسط. هل هي اسرائيل وايران، ام اسرائيل وتركيا، ام ايران واسرائيل؟، وهذه الرياح تهدف ايضاً الى الحفاظ على انظمة الخليج العربي بشكل يبقها مهددة ما يساهم في استمرار ابتزازها سياسياً واقتصادياً والحفاظ على موقعها كداعم اساسي للمشروع

الاميركي في المنطقة. فالطموح الغربي تحت عنوان الديمقراطية هدفه، في شق اساسي منه، اقتصادي. فالازمة الاقتصادية التي يتخبط بها العالم جعلت فكرة الاستعمار الجديد تطل برأسها. واذا كانت الانظمة العربية لم تبلغ سن الرشد بعد، فالمنطقة برمتها بحاجة الى اوصياء، يعني شكلاً جديداً من اشكال الانتداب يسمح باستغلال كل خيرات المنطقة للاسهام في الخروج من المأزق الاقتصادي الذي يعيشه الغرب. يبقى ان نشير الى ان الحديث الاميركي عن الديمقراطية في العالم العربي بقي انتقائياً اذ لم تتناول دوائر القرار في واشنطن حاجة الشعوب في قطر والكويت والمملكة العربية السعودية والامارات العربية المتحدة الى ديمقراطية انظمتها. ربما ان الروابط الاقتصادية والعسكرية بين هذه البلدان وواشنطن ابقاها حتى الآن بمنأى عن المتغيرات الحاصلة.

♦ خامسا :

لقد نجحت الانتفاضات الشعبية في تونس ومصر في انجاز مهمتها في ايقاف هرطقة التوريث السياسي، ولكنها اتخذت منحى مأسوياً وصداماً دموياً في ليبيا حيث ساهم عناد القذافي وتشبثه بالسلطة في شرعنة التدخل العسكري الدولي بحجة "حماية الشعب الليبي" والملفت فيما حصل في مصر وتونس ان الجيوش لم تحرك ساكناً لقمع الانتفاضات هناك. ويجب التذكير ان البيان رقم 1 للمجلس الاعلى للقوات المسلحة المصرية الصادر بتاريخ 2011/2/11 قرر "الانعقاد بشكل متواصل لبحث ما يمكن اتخاذه من اجراءات وتدابير للحفاظ على الوطن ومكتسبات وطموحات شعب مصر العظيم".

لكن إسقاط بعض رموز النظام لا يعني اطلاقاً إسقاط النظام، لقد دخلت الانتفاضات الشعبية في مرحلة حرجة وهي تحتاج الى الكثير من الدعم لإنجاز المهمات الصعبة جداً التي عملت على تحقيقها.

إن التحول نحو الديمقراطية أضحى مطلباً بديهياً، فالشعوب العربية تواقه الى إقامة دولة القانون والمؤسسات، دولة القضاء المستقل، دولة تحترم حق المواطن في الحياة الكريمة، كحقه في التعليم والطبابة والعمل والضمان. فالمطلوب من القوى الشبابية العمل على احداث تغيير جذري لدور اجهزة المخابرات التي تحولت الى ما يشبه الطبقة الاجتماعية، حيث مارست سيطرة امنية وسياسية واقتصادية وثقافية، تماماً كما فعلت الطبقة الرأسمالية المسيطرة. وعلى القوى الشبابية الاستعداد لحالة مكشوفة من الصراع مع "حراس النظام القديم"، ومع أولئك المصممين على بناء الدولة الدينية التي لا تحترم خصوصيات الاقليات غير الاسلامية، وتوسيع دور الدولة الحاضنة للفئات الشعبية المهمشة. ويجب التنكير هنا بأن الديمقراطية تشكل حلاً داخلياً لموضوع الصراع على السلطة بالوسائل السلمية، وهي عنصر ايجابي يؤسس لإستقرار المجتمع والدولة وتدفعهما الى التطور والإرتقاء.

على الشباب العربي التنبه الى ان الديمقراطية ليست حلاً للقضايا القومية والوطنية، أي انه لا يمكن الرهان عليها كوسيلة لحل الصراعات بين الدول والمجتمعات، كما بشر بذلك ادعاء العولمة. فالكيان العنصري الصهيوني يصوت افراده ديمقراطياً على اغتصاب فلسطين، وعلى عمليات القتل والإبادة. ودول الغرب الإستعماري صوتت مجالسها التشريعية على إستعمارنا وتقسيمنا وعلى دعم الاستيطان اليهودي في فلسطين. وبالامس القريب، وبإجماع لم تشهده أنظمة 99،99% العربية، وقف اعضاء الكونغرس الاميركي يصفقون لنتنياهو ويعلنون تأييدهم لسياسته في الاحتلال والعُدوان. هذا يعني ان اي جهة عربية ترفع شعار الديمقراطية، وترحب في الوقت عينه بالتدخل الاجنبي لانقاذها من حكامها وفرض تجزئة، هي جهة مشبوهة ومتأمرة، سيما واننا لا نلحظ اي حراك دولي حقيقي ضد العديد من الانظمة الدكتاتورية المرتبطة اقتصادياً وسياسياً بمراكز القرار الغربية.

✧ الاسلام الحركي والدولة:

إن الحركات الإسلامية بغالبيتها، في سياق سعيها لإمتلاك الشرعية الشعبية من بوابة التزام الشرع الاسلامي، تحرص دائماً في اللحظات الأولى لتشكلها على تقديم الخطاب الأيديولوجي، لكن حضور الأيديولوجيا يبدأ بالتراجع مع دخولها حيز الواقع بنقاصيله وتلاوينه. فلحظة اصطدام الأيديولوجيا بالواقع غالباً ما تؤدي إلى تراجع الأيديولوجيا لحساب الواقع، اما ملامة هذه الحركات للسلطة او دخولها فيها فهذا أمر يتجاوز بإملاءاته التعايش مع الواقع، الى تحمل مسؤوليته. طبعاً سأحاول قدر الإمكان عدم ولوج تفاصيل شرعية وعقائدية الخطاب الاسلامي، لكننا نستطيع القول ان التاريخ المعاصر لم يشر بنجاح تجربة لأي حركة من هذه الحركات في ادارة سلطة سياسية او بالوصول اليها. ولهذا الاخفاق ارتباط وثيق بطبيعة مشروع هذه الحركات (هذا ان وجد) وبأن الاسلام وفق العديد من المفكرين الاسلاميين ليس ديناً ودولة، كما ان الامر لا يتعلق بالظروف الذاتية لهذه الحركات، انما يتجاوزها لظروف موضوعية عديدة تحول دون اتاحة الفرصة لها للإمساك بالسلطة، خصوصاً في مجتمعات تعددية.

هذه الحركات لا تستطيع مغادرة املاءات النص الديني، والنص لا يتيح الشراكة وشروط التعامل مع الآخر (في أفضل الحالات) لا تؤدي الى الاندماج الوطني، لأنها لا تؤمن الشروط اللازمة لإحساس الآخر بالانتماء إلى الدولة الاسلامية، اقله لغياب العدالة في إتاحة الفرص للجميع تحت سقف الوطن، وبإختصار شديد، لا فرصة أمام الاسلام السياسي للإمساك بزمام السلطة، وإن حصل، سيكون في دائرة تقديم تنازلات جوهرية تخرجه من دائرة إملاءات النص الاسلامي، لأن النص اصلاً لا يقدم مشروع دولة. فالاسلام ليس دين دولة، وهذه الفكرة الأساسية ستكون العنوان الأبرز لحوادث وتجاذبات واسعة في صفوف الحركات الإسلامية.

✧ في مفهوم الديمقراطية:

- حكم الشعب Demos و Kratos
- حكم الشعب بالشعب ومن اجل الشعب
- حكم الاغلبية
- أ- حرية الاختيار في المجال السياسي
- ب- التنوع والتعددية والقبول بالآخر
- ج- الحرية والمساواة في شتى جوانب الحياة الشخصية والعامة
- د- التسامح والحوار
- هـ- نظام انتخابي سليم مدعوم بالضمانات
- و- سيادة الامة، وحقوق الانسان، والعدالة، وتكافؤ الفرص، وسيادة القانون
- ز- الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية
- ح- مؤسسات مجتمع مدني دون وصاية حكومية عليها من اي نوع او شكل

✧ عقبات الانتقال الى الديمقراطية في الوطن العربي

- 1- صراع النخب وتدخل الجيش يؤجلان الديمقراطية
- 2- سلطة تجدد آليات سيطرتها ومعارضة مبعثرة دون مشروع جامع
- 3- سيطرة النزاعات القبلية والطائفية
- 4- غياب حرية التعبير وعدم نزاهة الاعلام الرسمي
- 5- الفساد
- 6- ضعف الثقة في النظام القضائي وضعف ثقافة سيادة القانون
- 7- الاستئثار بالسلطة والثروة

✧ تلخيص المعوقات:

- 1- المعوقات المؤسسية: غياب مؤسسة الدولة
- 2- المعوقات الاجتماعية: قوة البنى التقليدية
- 3- المعوقات القانونية: غياب قواعد المواطنة
- 4- المعوقات الاقتصادية والادارية: ضعف النمو الاقتصادي

✧ مداخل الانتقال الى أنظمة حكم ديمقراطية

- 1- الخروج من حكم الاستعمار الى الحكم الديمقراطي مباشرة
- 2- الانتقال التدريجي
- أ- الانتقال من اعلى بقيادة اصلاحيين من داخل النظام
- ب- الانتقال من خلال التفاوض بين الاصلاحيين من داخل النظام والمعارضة
- 3- الانتقال من اسفل بفعل المظاهرات
- 4- القطيعة مع الارث القديم

✧ المواطنة: المدخل نحو النظام الديمقراطي:

الممارسة الديمقراطية تحتاج الى فاعلين ومشاركين، وهؤلاء الفاعلون يمثلون المواطنين في المجتمع، وهو ما تعكسه المقولة الآتية: لا توجد ديمقراطية من دون مواطنين او مواطنة. ان تفعيل وتجسيد الديمقراطية في شكل برامج تنفيذية، تترتب عليه ممارسة فعلية للجميع، والتي تعتبر السبيل الى دعم الديمقراطية وتعزيزها.

1- قيم المواطنة:

- أ- قيمة المساواة: وتشمل المساواة في التعليم، والعمل، والجنسية، والمعاملة المتساوية امام القانون.

ب- قيمة الحرية: وتشمل حرية الاعتقاد، وممارسة الشعائر الدينية، والتنقل داخل الوطن، وحق التعبير عن الرأي سلمياً.

ت- قيمة المشاركة: وتشمل الحق في تنظيم حملات الضغط السلمي على الحكومة او الاحتجاج السلمي وحق الاضراب والتصويت في الانتخابات العامة

ث- قيمة المسؤولية الاجتماعية: تشمل العديد من الواجبات، مثل واجب دفع الضرائب، وتأدية الخدمة العسكرية للوطن، واحترام القانون، واحترام الحرية، والخصوصية.

2- واجبات المواطنة:

- أ- مسؤوليات الزامية: دفع الضرائب، الخدمة العسكرية، الالتزام بالقوانين التي تفرضها الدولة ويسنها ممثلو الشعب في البرلمان.
- ب- مسؤوليات طوعية: المشاركة السياسية والمدنية، وبناء الديمقراطية، النقد البناء للحياة السياسية.

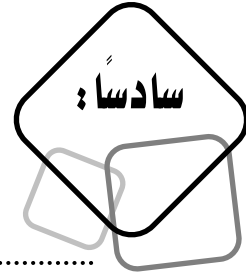
3- حقوق المواطنة:

- أ- السياسية: ينتخب وينتخب، حرية التعبير عن الموقف السياسي
 - ب- الاقتصادية: الملكية، حق التصرف في الاملاك الخاصة
 - ت- الاجتماعية: التعليم، الخدمة الصحية، العمل
 - ث- البيئية: في بيئة نظيفة
- إن المشترك والمهم في مفهوم المواطنة هو مساواة جميع الافراد في حقوق المواطنة وواجباتها امام القانون والدستور، وبغض النظر عن انتماءاتهم الدينية والطائفية والعرقية والجنسية والطبقية.

✧ خلاصات عامة:

- 1- بعض الثورات اندلعت بسبب ارتفاع اسعار الغذاء، وزيادة الفقر، وارتفاع متوسط معدل البطالة.
 - 2- دور الحركات الشبابية من طلاب الجامعات والخريجين الجامعيين العاطلين عن العمل
 - 3- تعاظم الاحساس بالظلم الاجتماعي
 - 4- ثورات مدنية لا عسكرية ولا اسلامية
 - 5- شعارات برغمانية: "ارحل"، ورفع مطلب الديمقراطية
 - 6- اختفاء نظرية المؤامرة
 - 7- دور كبير لوسائل التواصل الاجتماعي
 - 8- المجتمع المدني هو المصدر الحقيقي للثورات
 - 9- تحقيق الديمقراطية يستوجب جملة من الشروط، من بينها: تحقيق التنمية الاقتصادية، بناء مؤسسات الدولة، التدبير العقلاني للسياسات العمومية
 - 10- تقييم احتمالات التغيير
- أ- كسر حاجز الخوف السيكولوجي
- ب- ذات طبيعة سلمية
- ت- حد ادنى من التماسك الاجتماعي ومشاعر مشتركة للوحدة الوطنية
- ث- موقف الجيش من التمرد المدني.

دراسات انتخابية



- 1- قوانين الانتخاب في لبنان
- 2- المواطنة ركيزة أساس في قانون الانتخاب
- 3- الدستور والوثيقة ونظام الاقتراع النسبي
- 4- ماذا نريد من قانون الانتخاب
- 5- الانتخاب وسيلة اختيار سلطة وليس اختيار مرشح
- 6- النسبية سهلة التطبيق وعادلة
- 7- النسبية المشروطة
- 8- لا انتخابات فرعية في ظل مجلس نواب غير منتخب
- 9- تعديلات غير مفهومة على مؤهلات الترشح للنيابة في لبنان: التمييز بين المجنسة بالزواج وسائر المجنسين وإلغاء شرط التعليم
- 10- قانون الانتخاب لم يجز للحكومة اصدار البطاقة الممغنطة
- 11- إشكاليات الطعون الانتخابية
- 12- الأوراق البيضاء لا تحتسب عند توزيع المقاعد
- 13- حول البرامج الانتخابية
- 14- خفض سن الاقتراع في الانتخابات البلدية لا يحتاج إلى تعديل دستوري

تحقيق حول قوانين الانتخاب في لبنان

1

يعتبر قانون الانتخاب الصادر بموجب القرار التشريعي رقم 1307 تاريخ 1922/3/10 القانون الأول للانتخاب في لبنان، حدد عدد أعضاء المجلس بثلاثين واعتمد المنطقة الانتخابية الموسعة حيث نصت المادة الأولى منه على اعتبار المدينة المستقلة إدارياً واللواء منطقة انتخابية، وقد اصدر حاكم لبنان الكبير ترابو القرار رقم 1240 تاريخ 1922/3/21 الذي قسّم لبنان إلى الدوائر الانتخابية التالية: مدينة بيروت (5كراس) - مدينة طرابلس (كرسي واحد) - لواء جبل لبنان (8 كراس) - لواء لبنان الشمالي (4 كراس) لواء لبنان الجنوبي (6 كراس) - لواء البقاع (6 كراس). وبتاريخ 1925/6/4 صدر القرار رقم 3155 الذي عدّل تقسيم الدوائر الانتخابية فنصّ في مادته الأولى: "تقسّم الأراضي اللبنانية إلى خمس مناطق انتخابية، الأولى تشمل محافظتي طرابلس والبترون وقاعدتها طرابلس. والثانية تشمل محافظة بيروت وقاعدتها بيروت. والثالثة تشمل محافظات كسروان والمتن والشوف ومديرية دير القمر المستقلة إدارياً وقاعدتها بحنس. والرابعة تشمل محافظات صيدا صور ومرجعيون وقاعدتها صيدا. والخامسة تشمل محافظتي زحلة وبعبك وقاعدتها زحلة".

ثم صدر القرار رقم 3157 تاريخ 1925/6/5 الذي وزّع في مادته الأولى كراسي المجلس النيابي على المناطق الانتخابية: بيروت 6كراس - طرابلس 6 كراس - بحنس 7كراس - صيدا 6كراس - زحلة 5 كراس.

وقد راعى هذا القانون الانتخابي رقم 1307 التركيبة الطائفية اللبنانية، فنص في المادة الثانية على: "أنه لأجل توزيع المراكز النيابية بين المدن المستقلة إدارياً والألوية بوضع معدل انتخابي، ويكون الحصول على هذا المعدل بقسمة مجموع عدد الأهالي الناخبين على عدد أعضاء المجلس النيابي الذين يراد انتخابهم ويخصص لكل طائفة

مركز نيابي واحد على الأقل في كل مدينة أو لواء إذا كان عدد تلك الطائفة في هذا اللواء أو تلك المدينة يشتمل على المعدل الانتخابي المتقدم الذكر. وإذا قسّم مجموع عدد طائفة ما على المعدل الانتخابي وكان حاصل القسمة كسراً يزيد عن نصف هذا المعدل فإنه لهذه الطائفة أيضاً أن يكون لها مركز نيابي. كذلك إذا كانت نتيجة القسمة عدداً يساوي المعدل كله مع زيادة تربو على نصفه. فإن عدد الأعضاء الذي يخصص لها في المجلس النيابي يكون حينئذ اثنين، وتعطى طوائف الاقليات التي ليس لها نواب مركز عضو في المجلس النيابي من أصل عدد الأعضاء المنصوص عليه في المادة الأولى ويخصص هذا المركز لمدينة بيروت.

ولا يجوز أن يكون لإحدى الطوائف في مجموع المناطق الانتخابية إلا عدد النواب الذي يستحقه مجموع أبنائها في الدولة بعد قسمة هذا المجموع على المعدل الانتخابي. وإذا زاد عدد نواب إحدى الطوائف في مجموع المناطق عن العدد المحدد في الفقرة السابقة فإن المركز الإضافي يلغى في المدينة المستقلة إدارياً أو في اللواء الذي يكون فيه كسر المعدل الانتخابي أقل من سواه وتكون تلك الطائفة قد مثلت فيه. وإلا فإن هذا المركز يعطى للكسر الذي يكون أكثر عدداً.

أما المادة الثالثة من المادة الأولى فنصت على: "إن جميع الناخبين في المنطقة الانتخابية وفي كل هيئة انتخابية بلا فرق بين طوائفهم يصوتون جميعاً لانتخاب المرشح أو المرشحين الذين يراد انتخابهم".

وفي المادة السادسة جاء: "إن التصويت كون عاماً ذا درجة ثانية والاقتراع يكون سرياً. والانتخاب يجري بطريقة اقتراع القائمة (أي بوضع قائمة تشتمل على عدة أسماء) إذا كان اللواء أو المدينة تستحق أكثر من نائب واحد. أو يجري الانتخاب بطريقة الاقتراع على اسم واحد، إذا كانت المدينة أو اللواء لا يستحق إلا نائباً واحداً...".

وجاء في المادة العاشرة: "تنتخب أعضاء المجلس النيابي هيئة انتخابية تجتمع في قاعدة المدينة المستقلة إدارياً أو قاعدة اللواء وتكون مؤلفة من المندوبين الذين انتخبهم الناخبون في الدرجة الأولى".

ونصت المادة 26 على أن القوائم الانتخابية تشتمل على أسماء جميع أبناء لبنان الكبير البالغين من العمر 21 سنة كاملة والمتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية...".

وعندما وُضع الدستور اللبناني بتاريخ 1926/5/23 جعل السلطة التشريعية مؤلفة من مجلسين: مجلس للشيّوخ ومجلس للنواب، ويتألف مجلس الشيّوخ من ستة عشر عضواً يعين رئيس الجمهورية سبعة منهم بعد استطلاع رأي الوزراء وينتخب الباقي وتكون مدة ولاية عضو مجلس الشيّوخ ست سنوات ويمكن أن يعاد انتخاب الشيّوخ الذين انتهت مدة ولايتهم أو أن يجدد تعيينهم على التوالي (المادة 22). وحددت المادة 23 الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الشيّوخ، فنصت على أن يشترط في عضو مجلس الشيّوخ أن يكون لبنانياً بالغاً من السن خمساً وثلاثين سنة كاملة. ولا يشترط في صحة انتخابه أو تعيينه عضواً في مجلس الشيّوخ أن يكون مقيماً في لبنان الكبير في موعد الانتخابات وسيوضع قانون خاص تعين بموجبه مناطق الانتخاب وأهلية المنتخبين وكيفية انتخابهم. وأما بالنسبة إلى مجلس النواب، فقد أحالت المادة 24 انتخاب أعضاء مجلس النواب إلى القرار 1307 المؤرخ في 8 آذار سنة 1922 الذي يبقى نافذاً إلى أن تضع السلطة التشريعة قانوناً جديداً للانتخابات.

وفي العام 1927 جرى تعديل الدستور بموجب قانون 1927/10/17 فألغي مجلس الشيّوخ، وعدّلت المادة 24 حيث أصبح مجلس النواب مؤلفاً من نواب منتخبين ونواب معينين بمرسوم من رئيس الجمهورية يوازي عددهم نصف عدد النواب المنتخبين.

وبتاريخ 1934/1/3 صدر القانون الثاني للانتخابات النيابية في لبنان وذلك بموجب القرار رقم 2 الصادر عن المفوض السامي الفرنسي دي مارتيل، الذي عمد إلى تخفيض عدد النواب إلى 18 نائباً، وأبقى على الدائرة الانتخابية الموسعة حيث جاء في المادة الأولى منه: "يتألف المجلس النيابي في الجمهورية اللبنانية من ثمانية عشر عضواً. وتعتبر كل محافظة دائرة انتخابية، أما تخصيص المراكز فيصدر في شأنه مرسوم من رئيس الجمهورية وسيبنى على نسبة عدد كل طائفة من الطوائف الموجودة في الجمهورية اللبنانية". واستعادت المادة الثانية من هذا القرار أحكام الفقرات

الثانية والثالثة والرابعة من المادة الأولى للقرار التشريعي 22/1307 فيما يتعلق بتوزيع المراكز النيابية بين المحافظات، وكيفية احتساب حصة كل طائفة في هذه المراكز. وبعد أن كان القانون السابق يعتمد نظام الانتخاب على درجتين، عمد النظام الجديد إلى تغيير هذه القاعدة فنص في مادته السادسة على أن: "التصويت يكون عاماً على درجة واحدة والاقتراع يكون سرياً، والانتخاب يجري بطريقة اقتراع القائمة إذا كانت المحافظة تستحق أكثر من نائب واحد، وبطريقة الاقتراع على اسم واحد إذا كانت المحافظة لا تستحق إلا نائباً واحداً...".

وبتاريخ 1934/1/3 صدر المرسوم رقم 1 المتعلق بتوزيع الكراسي النيابية على المحافظات والطوائف فنص في مادته الأولى على توزيع كراسي النيابة في المجلس النيابي على المحافظات طبقاً للجدول التالي: لبنان الشمالي (5كراسٍ) - جبل لبنان (5كراسٍ) لبنان الجنوبي (كرسيان) - البقاع (ثلاثة كراسٍ). ونصّت المادة الثانية على توزيع الكراسي النيابية لكل محافظة بحسب النسبة العددية بين الطوائف المتنوعة.

وبتاريخ 1934/7/31 صدر المرسوم رقم E.C./1254 الذي نصّ في مادته الأولى على توزيع الكراسي النيابية في المجلس النيابي على المحافظات: بيروت (6كراسٍ) - لبنان الشمالي (9 كراسٍ) - جبل لبنان (12 كراسياً) - لبنان الجنوبي (8 كراسٍ) - البقاع (8 كراسٍ). ثم جرى في المادة الثانية توزيع الكراسي النيابية لكل محافظة بحسب النسبة العددية بين الطوائف المتنوعة.

وبموجب القرار رقم F.C./312 تاريخ 1943/7/31 الصادر عن المندوب العام المفوض ج. هيلو فإن المادة الأولى منه نصت على أن: "يتألف مجلس النواب المدعو لتأمين العودة إلى الدستور اللبناني من 55 عضواً".

بتاريخ 1937/7/29 أصدر المفوض السامي دي مارتيل القرار رقم LR/119 الذي نصّ في مادته الأولى على أنه: "عُدلت على الصورة التالية الفقرة الأولى من المادة الأولى من القرار رقم 2 تاريخ 1934/1/2 : يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من 40 عضواً منتخباً".

ونصّ في مادته الثانية على أنه: "وفقاً للمادة 24 من الدستور اللبناني يكون عدد النواب المعيّنين مساوياً لنصف عدد النواب المنتخبين".

وبتاريخ 1937/10/7 صدر عن المفوض السامي الفرنسي القرار رقم L.R./135 الذي رفع عدد نواب الجمهورية اللبنانية إلى 42 عضواً منتخباً، و 21 عضواً معيّناً. وبموجب القرار رقم F.C./312 تاريخ 1943/7/31 الصادر عن المندوب العام المفوض ج. هيلو فإن المادة الأولى منه نصت على أن: "يتألف مجلس النواب المدعو لتأمين العودة إلى الدستور اللبناني من 55 عضواً".

وفي العام 1947 صدر التعديل الدستوري بموجب قانون 1947/1/21 الذي ألغى تعيين النواب، وأصبح مجلس النواب يتألف من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء.

وبتاريخ 1950/8/10 صدر أول قانون للانتخاب في عهد الاستقلال، الذي نصّ في مادته الأولى على أن: "يتألف مجلس النواب من سبعة وسبعين نائباً". وأبقى في مادته الثانية، على اعتماد المحافظة دائرة انتخابية واشترط تقسيم المحافظة التي يزيد عدد المقاعد النيابية فيها عن خمسة عشر إلى دوائر انتخابية. ونصت المادة الرابعة على أن جميع الناخبين في الدوائر الانتخابية يقترعون للمرشحين عن تلك الدوائر على اختلاف طوائفهم. كما أن الاقتراع يكون عاماً وسرياً وعلى درجة واحدة (المادة الخامسة). ونصت المادة 51 من هذا القانون على أنه: "يفوز بالانتخاب المرشح الذي ينال العدد الأكبر من أصوات المقترعين بشرط أن لا يقل هذا العدد عن 40% من الأصوات المعطاة على وجه قانوني". كما ألغى بموجب المادة 63 منه القرار رقم L.R./2 وجميع الأحكام المخالفة لأحكامه أو لا تتفق مع مضمونه.

وجرى تعديل قانون 1950/8/10 بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 6 تاريخ 1952/11/4 والمرسوم الإشتراعي رقم 7 تاريخ 1952/11/12 وأهم ما ورد في هذه التعديلات أنها خفّضت عدد النواب إلى 44 عضواً مدة ولايتهم أربع سنوات. كما عمد إلى تقسيم الدوائر الانتخابية إلى 33 دائرة انتخابية. وجعلت المادة 23 من هذا القانون

بعد التعديل من الاقتراع إجبارياً لكل ناخب ذكر مقيد اسمه في قائمة الانتخاب، وفرضت غرامات على كل متخلف عن هذا الواجب.

وبتاريخ 1957/4/24 صدر قانون تعديل قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي الذي نصّ في مادته الأولى على أن: "يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من 66 عضواً مدة ولايتهم أربع سنوات". واستعاد هذا القانون معظم تفاصيل قانون 1950/8/10 وتعديلاته، إلا أنه أدخل بعض التعديلات على هذا القانون أهمها أنه زاد عدد المقاعد النيابية إلى 66 مقعداً، وأنه قسّم لبنان إلى 27 دائرة انتخابية، كما ألغى الاقتراع الإجباري.

وبتاريخ 1960/4/26 صدر القانون الجديد للانتخاب الذي نصّ في مادته الأولى على أن: "يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من تسعة وتسعين عضواً وتكون مدة ولايتهم أربع سنوات". واعتمد هذا القانون الدائرة الوسطى حيث حددت الدوائر الانتخابية بـ 26 دائرة. وجرّت على أساس هذا القانون انتخابات أعوام 1960-1964-1968-1972.

ويعتبر المجلس النيابي المنتخب سنة 1972 آخر المجالس النيابية المنتخبة، حيث أجبرت الحرب الأهلية على التمديد لهذا المجلس بصورة متتالية لغاية عام 1992. أول هذه التمديدات كان بموجب القانون رقم 76/1 تاريخ 1976/3/13 خلال عهد الرئيس فرنجية، حيث مددت بصورة استثنائية ولاية مجلس النواب المنتخب خلال سنة 1972 حتى تاريخ 1978/6/30. أما آخر هذه التمديدات فكان التمديد الحاصل بموجب القانون رقم 89/1 تاريخ 1989/1/7 الذي مدد بصورة استثنائية حتى تاريخ 1994/12/31، ولاية مجلس النواب المنتخب خلال سنة 1972 والمدة ولايته حتى تاريخ 1988/12/31 بموجب القوانين رقم 76/1 تاريخ 1976/3/13 ورقم 78/3 تاريخ 1978/2/20 ورقم 80/14 تاريخ 1980/6/2 ورقم 83/9 تاريخ 1983/5/21 ورقم 84/3 تاريخ 1984/6/22 ورقم 86/11 تاريخ 1986/2/11 ورقم 87/52 تاريخ 1987/12/22.

ونتيجة الفترة الزمنية الطويلة والفاصلة بين انتخابات 1972 وإقرار وثيقة الطائف عام 1989، كان لابد أن يصل شغور في بعض المراكز النيابية، حيث توفي خلال هذه الفترة 30 نائباً واستقال نائب . كما أن وثيقة الطائف ألزمت أن يكون هناك مساواة في عدد النواب بين المسيحيين والمسلمين، لذلك ومن أجل تلافي نتائج هذين الحدثين، كان لا بد من صدور قانون جديد يستحدث مراكز نيابية جديدة ويقر قاعدة التعيين في المراكز الشاغرة والمستحدثة. فنصت المادة 24 من القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21 على أن- تضاف إلى المادة 24 من الدستور الفقرة الآتية: "بصورة استثنائية، ولمرة واحدة، تملأ بالتعيين دفعة واحدة وبأكثريّة الثلثين من قبل حكومة الوفاق الوطني، المقاعد النيابية الشاغرة بتاريخ نشر هذا القانون والقاعدة التي تستحدث في قانون الانتخاب، تطبيقاً للتساوي بين المسيحيين والمسلمين، وفقاً لوثيقة الوفاق الوطني، ويحدد قانون الانتخاب دقائق تطبيق هذه المادة".

ثم صدر القانون رقم 91/51 تاريخ 1991/5/23 الذي نص في مادته الأولى: "عدل نص المادة الأولى من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب بحيث يصبح كما يأتي: "يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من مائة وثمانية أعضاء وتكون مدة ولايتهم أربع سنوات".

ثم صدر القانون رقم 91/51 تاريخ 1991/5/23 الذي نص في مادته الأولى: "عدل نص المادة الأولى من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب بحيث يصبح كما يأتي: "يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من مائة وثمانية أعضاء وتكون مدة ولايتهم أربع سنوات". ونصت المادة الثالثة منه على أنه: "يشترط في من يعين نائباً عضواً في مجلس النواب، تطبيقاً للفقرة الأخيرة من المادة 24 من الدستور، أن تتوافر فيه الشروط عينها التي يجب توافرها في النائب المنتخب والمنصوص عليها في المادة السادسة من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب. وتطبق على النواب المعيّنين بموجب هذا القانون الأحكام عينها المحددة في المادة 29 من قانون انتخاب مجلس النواب والمتعلقة بعدم الجمع بين النيابة والوظيفة العامة".

وفي العام 1992 صدر القانون رقم 154 تاريخ 1992/7/22 الذي عدّل بعض مواد قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وتعديلاته الذي رفع عدد النواب إلى 128 نائباً وقد اعتمد هذا القانون المحافظة كدائرة انتخابية ولكنه أدخل عليه استثناءات، فضمّ محافظتي الجنوب والنبطية كدائرة واحدة، واعتمد القضاء في محافظتي جبل لبنان والبقاع باستثناء قضاءي بعلبك والهرمل اللذين يؤلفان دائرة انتخابية واحدة، وقضاءي البقاع الغربي وراشيا اللذين يؤلفان أيضاً دائرة انتخابية واحدة (المادة 1). وقد رفع هذا القانون مبلغ التأمين إلى عشرة ملايين ليرة لبنانية (المادة 2). وعلّق العمل بالبطاقة الانتخابية (المادة 6).

وفي العام 1996 صدر القانون رقم 530 تاريخ 1996/7/11 وعدّل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ 1960/4/26 وتعديلاته وقد اعتمد هذا القانون المحافظة كدائرة انتخابية ولكنه أدخل عليه استثناءات، فضمّ محافظتي الجنوب والنبطية كدائرة واحدة، واعتمد القضاء في محافظة جبل لبنان. وقد حظرت المادة 10 من هذا القانون على كافة وسائل الإعلام المرئية والمسموعة وكذلك المكتوبة غير السياسية، تعاطي الإعلان الانتخابي السياسي خلال الحملة الانتخابية المحددة من تاريخ دعوة الهيئات الناخبة حتى إجراء الانتخابات أو اعلان النتائج النهائية تحت طائلة التعطيل والأقفال التام بقرار يصدر عن محكمة المطبوعات في غرفة المذاكرة.

وفي العام 2000 صدر قانون الانتخاب الجديد الذي يحمل الرقم 171 تاريخ 2000/1/6، وقد أبقى هذا القانون على عدد النواب كما هو محدد في قوانين 1992 والـ 1996 وكيفية التوزيع الطائفي والمناطق للمقاعد النيابية، وفقاً لما أقرّه الدستور من تأمين المناصفة بين المسلمين والمسيحيين والتناسب بين المناطق وداخل المذاهب. وقد قسم هذا القانون لبنان إلى 14 دائرة متوسطة. وقد أبقى على الاقتراع العام والسري وعلى درجة واحدة. وأقر العمل بالبطاقة الانتخابية التي كانت استعملت لأول مرة بعد الحرب في الانتخابات البلدية لعام 1998. ووفقاً للمادة 62 من هذا القانون يعتبر الفائز في الانتخابات من ينال العدد الأكبر من اصوات المقترعين في الدائرة من بين المرشحين عن الطائفة ذاتها وعن القضاء ذاته او المنطقة في حدود المقاعد المخصصة لكل

طائفة في هذا القضاء او المنطقة، وإذا تساوت الاصوات فيفوز المرشح الاكبر سنا. وهذا النظام الاقتراعي هو ما استقرت عليه جميع الأنظمة الانتخابية في لبنان. وأما بالنسبة إلى بقية مواد القانون فيه مشابهة للقوانين السابقة.

وفي العام 2008 صدر القانون رقم 25 تاريخ 8 تشرين الأول 2008 - تنفيذاً لاتفاق الدوحة- واعتمد نظام الدائرة - القضاء، حيث قسّم لبنان إلى 26 دائرة، كل قضاء دائرة، باستثناء دائرة: مرجعيون- حاصبيا، والبقاع الغربي - راشيا، وبعلبك الهرمل. ومن تجديدات هذا القانون أنه أنشأ هيئة خاصة للإشراف على العملية الانتخابية، ووضع أصول ضبط الاتفاق الانتخابي، ونظم الإعلان والإعلام الانتخابيين. أما عدد المقاعد والتوزيع الطائفي والمناطق للمقاعد، فبقي ثابتاً على ما أقرته الأنظمة الانتخابية السابقة، وكذلك نظام الاقتراع الأكثرى، فلم يتغيّر رغم المطالبات الحثيثة باعتماد النظام النسبي.

عدد النواب في الدوائر وفقاً للأنظمة الانتخابية التي مرت على لبنان

القانون	محافظة بيروت	محافظة البقاع	محافظة جبل لبنان	محافظة الشمال	محافظة الجنوب	
القرار رقم 1240 تاريخ 1922/3/21	5	6	8	1+4 طرابلس	6	30
القرار رقم 3157 تاريخ 1925/6/5	6	5 زحلة	7 (بحنس)	6 طرابلس	6 صيدا	30
مرسوم رقم 1 تاريخ 1934/1/3	3	3	5	5	2	18
مرسوم رقم 1254 تاريخ 1943/7/31	6	7	12	9	8	42

55	10	12	16	8	9	قرار رقم 312 تاريخ 1943/7/31	
77	14	16	23	11	13	قانون 1950/8/10	
44	7دوائر صغرى	8 دوائر صغرى	9دوائر صغرى	4دوائر صغرى	5دوائر صغرى	33 دائرة صغرى	قانون 54/8/10 المعدل بالمرسومين الإشتراعيين 52/6 و 52/7
	8	9	14	6	7		
66	7دوائر	7دوائر	8دوائر	3دوائر	دائرتان	27 دائرة	قانون 1957/4/24
	11	14	20	10	11		
99	7دوائر	7دوائر	6دوائر	3دوائر	3دوائر	26 دائرة وسطى	قانون 1960/4/26
	18	20	30	15	16		
108	7دوائر	7دوائر	6دوائر	3دوائر	3دوائر	26 دائرة وسطى	قانون رقم 51 تاريخ 1991/5/23
	20	23	31	16	18		
128	دائرة واحدة	دائرة واحدة	6 دوائر	3 دوائر	دائرة واحدة	12 دائرة	قانون 1992/7/22
	23	28	35	23	19		
128	دائرة واحدة	دائرة واحدة	6 دوائر	دائرة واحدة	دائرة واحدة	10 دوائر	قانون 1996/7/11
	23	28	35	23	19		
128	دائرتان	دائرتان	4 دوائر	3 دوائر	3 دوائر	14 دائرة	قانون 171 تاريخ 2000/1/6
	23	28	35	23	19		
128	7دوائر	7دوائر	6دوائر	3دوائر	3دوائر	26 دائرة	قانون رقم 25 تاريخ 2008/10/8
	23	28	35	23	19		

توزيع النواب على الطوائف وفقاً للأنظمة الانتخابية التي مرت على لبنان

القانون	موازنة	روم كاثوليك	روم أرثوذكس	انجيلي	أقليات	أرمن كاثوليك	أرمن أرثوذكس	سنة	شيعة	دروز	علوي
القرار رقم 1240 تاريخ 1922/3/21	10	2	4		1			6	5	2	
القرار رقم 3157 تاريخ 1925/6/5	10	2	4		1			6	5	2	
مرسوم رقم 1 تاريخ 1934/1/3	5	1	2		1	1		4	3	1	
مرسوم رقم 1254 تاريخ 1943/7/31	13	3	4		1	1		9	8	3	
قرار رقم 312 تاريخ 1943/7/31	17	4	6		1		2	11	10	4	
قانون 1950/8/10	23	5	8	1	1	1	3	16	14	5	
قانون 1954/8/10 المعدل ب.م.أ. 52/6	13	2	6		1		2	9	8	3	
قانون 1957/4/24	20	4	7		1	1	3	14	12	4	
قانون 1960/4/26	30	6	11	1	1	1	4	20	19	6	
قانون رقم 51 تاريخ 1991/5/23	30	6	11	1	1	1	4	22	22	8	2
قانون 1992/7/22	34	8	14	1	1	1	5	27	27	8	2
قانون 1996/7/11	34	8	14	1	1	1	5	27	27	8	2
قانون 171 تاريخ 2000/1/6	34	8	14	1	1	1	5	27	27	8	2
قانون رقم 25 تاريخ 2008/10/8	34	8	14	1	1	1	5	27	27	8	2

النظم الانتخابية في قوانين الانتخاب اللبنانية

القانون		
مرسوم اشتراعي رقم 1307 تاريخ 1922/3/10	الاقتراع بالقائمة غير مباشر وعلى درجتين	الدورة الأولى 50% + 1
قرار رقم 2 تاريخ 1934/1/2	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى درجتين	الدورة الأولى 50% + 1
قانون 1950/8/10	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى درجتين	الدورة الأولى: يفوز من أكثر من 40% الدورة الثانية بين المرشحين الذين نالوا أكثر من 15%
مرسوم اشتراعي رقم 6 تاريخ 1952/11/4 ومرسوم اشتراعي رقم 7 تاريخ 1952/11/12	اقتراع على درجة واحدة وإجباري ومباشر - ووفقاً للدائرة الفردية والدائرة من مقعدين	الدورة الأولى: يفوز من أكثر من 40% الدورة الثانية بين المرشحين الذين نالوا أكثر من 15%
قانون 1957/4/24	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى دورة واحدة	يفوز من نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين
قانون 1960/4/26	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى دورة واحدة	يفوز من نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين
قانون 1992/7/22	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى دورة واحدة	يفوز من نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين
قانون 1996/7/11	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى دورة واحدة	يفوز من نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين
قانون 171 تاريخ 2000/1/6	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى دورة واحدة	يفوز من نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين
قانون رقم 25 تاريخ 2008/10/8	اقتراع بالقائمة على درجة واحدة مباشر وعلى دورة واحدة	يفوز من نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين

ينطلق جميع الباحثين في القانون الانتخابي اللبناني، من فرضيات أساسية، نقول أن العلة التي تصيب الانتخابات النيابية في لبنان، هي في الجغرافية الانتخابية أو في نظام الاقتراع، أو هي موجودة ببعض التفاصيل الواردة في قانون الانتخاب. لذلك هم يقولون بأن إصلاح قانون الانتخاب بكافة مندرجاته وخصوصاً التقسيم الانتخابي ونظام الاقتراع، سيؤدي تلقائياً إلى التخلص من المشكلة العسيرة المسماة صحة التمثيل.

فقال فتة أن إيجاد الحلول لمشكلة التقسيمات الانتخابية، سينعكس بصورة إيجابية على صحة التمثيل، ولكن اختلفوا في حجم الدائرة المؤدية إلى صحة هذا التمثيل، فمنهم من قال بالدائرة الصغرى، لأن ستسمح بتلاقي الناخب مع النائب ما يسهل محاسبته، ومنهم من قال بالدائرة القضاء، وحثهم بأن القضاء هو تجمع عائلات تكون ذات توجه سياسي آحادي أو ثنائي على أبعد تقدير، وفي الغالب يكون هذا القضاء إما أحادياً أو ثنائي الإنتماء الديني، ما يسمح بنظرهم بالتخلص من عقدة انتخاب النائب من غير ناخبي طائفته.

ومنهم من قال بالدائرة المحافظة، أو ببلبنان دائرة واحدة، وحثهم بذلك أن صحة التمثيل تنطلق من مقولة النائب ممثل للأمة جمعاء وليس لناخبيه، وطالما أنه يمثل الأمة فيقتضي بذلك أن تنتخبه هذه الأمة وليس فقط أبناء الحي الذي يقطن فيه.

وأما بالنسبة إلى الجهات المنادية بتغيير نظام الاقتراع، فهي تتفق على أنه لا يجوز الاستمرار بالنظام الاقتراعي اللبناني، القائم على مبدأ "أن للناخب حق التصويت لعدد من المرشحين يوازي عدد المقاعد المخصصة للدائرة" على قاعدة النظام الأكثرية والدائرة الموسعة.

لكن ظهر الخلاف حول البديل المقترح لهذا النظام الاقتراعي، فنادت فئة بالنظام النسبي على أساس لبنان دائرة واحدة، ونادت أخرى بالنسبية على أساس المحافظة. بينما فضّلت فئة ثالثة أن يُعتمد النظام الأكثرّي على أساس الدائرة الفردية أو بأسوأ احتمال الدائرة-القضاء.

رغم وجاهة جميع الطروحات المدلى بها، إلا أننا نعتقد أن المشكلة الانتخابية الحقيقية في لبنان هي ليست فقط مشكلة نظام اقتراع، وإنما هي في مكان آخر، فهذه المشكلة هي في الناخب ومدى قدرته على حسن الاختيار بدون أن يخضع لأيّ مؤثرات تؤدي إلى التشويه الفعلي لإرادته.

وهي في ضعف الثقافة الانتخابية والمواطنة الصالحة، فهنا يكمن الخلل الأساس في صحة التمثيل، وأي تمثيل نصفه بالصحيح، فيما لو تأمن التمثيل الطوائفي والمذهبي الكامل ووفقاً لأهواء ممثلي هذه الطوائف، ثمّ جاء إلى البرلمان طائفيون متعصبون، اشتروا الأصوات بالنفوذ المالي والسياسي وبإثارة أجواء الاحتقان المذهبي والطائفي. وأي تمثيل صحيح هو ذلك الذي يقود البلاد إلى التشنج والاحتقان والتنافر ويعطّل مصالح الناس ويزيد الشرخ فيما بين فئات الوطن، كل ذلك من أجل وصول ممثل طائفة إلى البرلمان!! . فماذا حقق الوطن من مكاسب بهذا النصر الذي حققه هذا النائب وطائفته؟

إن المطالبة بتغيير نظام الاقتراع، هو أمر واجب، ولكن حذار اعتماد هذا التغيير قبل تهذيب السلوك الانتخابي للمواطنين. وإلا ستكون النتيجة غايةً في السوء، ليس على عملية الاقتراع فحسب، بل على ثقتنا وفهمنا للأنظمة الانتخابية بذاتها. فلو أخذنا نظام الاقتراع الأكثرّي على أساس الدائرة الفردية ورأينا كيف يُطبّق في مختلف الدول الديمقراطية والنجاحات التي يحققها في تأمين وصول ممثلين حقيقيين لجمهور الناخبين يؤدون مهامهم المقررة دستورياً في الندوة البرلمانية. ثمّ افترضنا بأن قانون الانتخاب اللبناني اعتمد التقسيم الجغرافي القائم على الدائرة الفردية وفقاً للنظام الأكثرّي، فماذا ستكون برأيكم النتيجة؟

يمكننا أن نتصور وفقاً للسلوك الحالي للناخب اللبناني، أن الدائرة الفردية ستؤدي إلى وصول الراشدين الذين يدفعون الأموال الطائلة لشراء الأصوات، والمذهبيين الذين يستثيرون عصبية الناخبين المذهبية والطائفية.

والصورة ذاتها ستتكرر في ظل النظام النسبي، حيث لا يوجد ما يمنع الزعماء السياسيين من تحضير اللوائح التي يرغبون، ثم يجبرون قطيع الناخبين على التصويت لهذه اللائحة المعدة وفقاً لمزاجية الزعيم السياسي، والذي بالتأكيد لن يكون ملزماً باختيار الكوادر الفاعلة أو الكفاءات، بقدر ما يهتم - كما هو الحال الآن - باختيار الأشخاص الذين يلتزمون بتوجيهاته وينفذونها بدون أي معارضة أو حتى احتجاج. فالنظام النسبي في ظل الحالة الواقعية للناخب اللبناني هو بتأثير النظام الأكثرية بذاته، ولكن مع تلطيف بسيط جداً، وكل ما سنجنيه من النسبية هو مجلس نيابي من عدة ألوان بدلاً من لون واحد، وسابقاً تأمنت هذه النتيجة في انتخابات سابقة، فماذا حققنا؟.

بعد أن حددنا مكن الخلل، ووجدناه بضعف المواطنة الصحيحة لدى جمهور الناخبين، رأينا أن من واجب الحكومة وهيئات المجتمع المدني، وبموازاة بحثهم عن النظام الاقتراعي الأمثل للبنان، عليهم أن يسعوا بجدية لتتقيف الناخب وتهيئته ليكون قادراً على حسن اختيار من يمثله بالندوة البرلمانية، وأن نخلص هذا الناخب من أن يبقى مدفوعاً بغرائزه الطائفية والمذهبية، أو بتأثره بمواقف زعيم سياسي لا يسعى إلا لمصالحه الشخصية ولتأبيد زعامته.

أما نوع الثقافة التي تقدّم للناخب، فمتعددة الأوجه ولا تقتصر على زمن الانتخاب، بل هي مشروع وطني فاعل ينبغي إدارجه في متن قانون الانتخاب، وبصورة مفصلة وإلزامية، بحيث تؤدي مخالفته من قبل المرشح إلى أن يكون ذلك سبباً جدياً لإبطال نيابته من قبل المجلس الدستوري، في حال تقدّم مرشح آخر بمثل هذا الطعن ضمن مهلة المراجعة القضائية.

وأما مندرجات هذه الثقافة، فيمكن اختصارها ضمن عنوانين كبيرين، يتعلق العنوان الأول بالمرشحين والسياسيين ووسائل الإعلام، وأما العنوان الثاني فيخص الناخب مباشرةً.

بالنسبة إلى العنوان الأول، نرى أن يتضمن قانون الانتخاب أحكاماً صريحة وجازمة تقضي بالمواع الآتية:

1- يمنع على جميع السياسيين والمرشحين والجمعيات الأهلية التابعة ولو بصورة غير مباشرة لهؤلاء السياسيين، بأن يقدّموا قبل ثلاثة أشهر من العملية الانتخابية أي تقديمات مالية أو عينية تحت أي تسمية كانت، لأي مواطن، إلا بعد إعلام لجنة القيد العليا، أو أي لجنة أخرى مختصة، مع تبيان الأسباب الإنسانية التي توجب تقديم هذه المساعدة.

2- كما يطال هذا المنع، وضمن المهلة الزمنية ذاتها، القيام بتنفيذ مشاريع عامة كشق الطرق أو فتح المدارس والمستشفيات أو بناء صروح عبادة أو ثقافة، أو تقديم تبرعات لجمعيات أو بلديات أو خلاف ذلك، لأن هذه المشاريع لا توصف بأنها مشاريع حالة لا يمكن تأخيرها لما بعد الانتهاء من العملية الانتخابية.

3- يمنع على السياسيين وزعماء الطوائف والأحزاب والمرشحين ومندوبيهم أو من ينتمي إليهم بأي صلة، وخلال فترة الثلاثة الأشهر السابقة لبدء عملية الاقتراع، أن يستخدموا خطاب التحريض الطائفي أو المذهبي، أو أي خطاب آخر يكون سبباً للشقاق والنزاع بين اللبنانيين، كما يطال هذا المنع وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة، التي يجب التشدد معها في تطبيق هذا الموجب.

أما العنوان الثاني، فيتضمن جملة موجبات من أجل تقريب الناخب من المواطنة الصالحة، لأنه عندما يعرف الناخب معنى المواطنة وحب الوطن، فإن أي مؤثرات طائفية أو مالية سوف لن يكون لها الأثر الكبير في تغيير قناعاته، أو في اختيار مرشح

لن يكون قادراً على تلبية رغبات المواطن الصالح والطامح لبناء دولة قادرة على القيام بدورها، وهذه الموجبات هي:

1- الموجب الأول، ملقى على عاتق الإدارات العامة، فلكي يحب المواطن دولته، يقتضي بالبدء أن يشعر بالراحة والطمأنينة إلى حكومته، لذلك كان على الإدارات العامة بدءاً من الرئاسات الثلاثة، أن تظهر أمام مواطنيها بصورة الأب الصالح الذي يسهر على مصالح الرعية، بعد أن يزيلوا الشقاق والنفور ويعملوا كهيئة واحدة متضامنة وموحدة (هكذا يقول الدستور). إذ لا يمكننا أن نطالب الناخب بالمواطنة الصالحة، طالما أن هذه المواطنة ستكون منقسمة على عدد الفروع المتناحرة التي تتكون منها السلطة العامة. ثم بعد ذلك على السلطة المركزية العليا أن تضبط أداء الإدارات التابعة لها وأن تؤدي الخدمة للمواطن بصورة لائقة دون أن يشعر هذا المواطن بذل المراجعة وأسى الحاجة.

2- الموجب الثاني: ملقى على عاتق وزارة الداخلية والبلديات، بصفتها المرجع الرسمي للبلديات والجمعيات الأهلية والأحزاب والأندية الرياضية، بحيث عليها أن تتعاون مع هذه الهيئات المحلية على تعميم ثقافة المواطنة، وأن تتقيد كل بلدية وجمعية وناد أو حزب، بأن تعدّ وبشكل دوري ندوة أو برنامجاً عن المواطنة ودور المواطن في الحياة العامة. كما يقتضي على هذه الهيئات أن تمتنع عن استخدام أي خطاب يتضمن تحريضاً طائفيّاً أو مذهبيّاً أو مناطقياً، وأن تكون عقوبة المخالف سحب الترخيص بقوة القانون، بالنسبة إلى الجمعيات والأندية والأحزاب. والإقالة بالنسبة إلى أعضاء المجالس البلدية.

3- الموجب الثالث: ملقى على عاتق وزير التربية والتعليم العالي، بحيث يقتضي تفعيل مادة التربية المدنية، بحيث تصبح مادة توعية اجتماعية بدلاً من بقائها مادة للحفظ غيباً مع ما يترتب على ذلك من نفور الطالب من هذه المادة

ذات المصطلحات الجافة والمرهقة، ما سينعكس سلباً على نفسيته، وينتج عنها عكس ما هو متوخى منها. أما على صعيد الجامعات، فإن تقديم نوات وحلقات حول المواطنة في كل فروع الجامعات، سوف يكون له تأثير إيجابي على الطالب لجهة معرفته بمعنى المواطنة وآلية ممارسة الحقوق السياسية.

4- الموجب الرابع: ملقى على عاتق وزير الإعلام، بحيث يقتضي أن يفرض على وسائل الإعلام المرئية والمسموعة أن تعدّ برامج دورية عن المواطنة ودور المواطن في الحياة العامة، وأن تكفّ عن عرض البرامج التحريضية تحت شعار حرية الإعلام.

5- الموجب الخامس: ملقى على عاتق الهيئة الوطنية لإعداد قانون الانتخاب، التي يتوجب عليها أن تضمّن مشروع القانون الذي تعده، للقيود والموجبات التي عدناها أعلاه، إضافة إلى إنشاء وحدة تثقيف الناخب، التي تنشأ بالتزامن مع تشكيل لجان القيد، وتكون مهمتها تحضير برامج التوعية الانتخابية التي تسلط الضوء على أهمية قانون الانتخاب، ودور الناخب في الحياة السياسية من خلال الانتخاب، وحقوق الناخب وواجباته، وآلية الاقتراع والنتائج المترتبة عنه... .

إن تحقيق هذه النقاط التي ذكرناها، هو بالتأكيد جزء مما يمكن أن تكتشفه الهيئة الوطنية لإعداد قانون الانتخاب، إذا ما أرادت فعلاً إدخال برامج ثقافة المواطنة ضمن مواد قانون الانتخاب، والتي بالطبع سوف لن تنسى الأدوار الهامة التي يمكن أن تقوم بها وزارات الثقافة والتنمية الإدارية والعدل والدفاع.

فالعامل الجاد الذي سيقوم به مختلف شرائح المجتمع الرسمي والمحلي للنهوض من كبوة الطائفية والدخول في باحة المواطنة. هي بالتأكيد المدخل الصحيح نحو عملية انتخاب توتي ثمارها كما يتطلع إليها كل المهتمين بالشأن الانتخابي، مهما كان نوع النظام الإقتراعي المطبق.

الدستور والوثيقة ونظام الاقتراع النسبي

3

العلاقة بين الدستور وقانون الانتخاب هي علاقة مصير، فقانون الانتخاب هو الذي ينتج السلطات المنوط بها تطبيق هذا الدستور، فإذا أنتج القانون مجلساً نيابياً أدى أدواره التشريعية والرقابية والمالية والانتخابية بأحسن ما يكون ولاحق الوزراء المقصرين وفقاً لصلاحيته القضائية في هذه الحالة يمكن الحكم على صحة القانون المطبق وجدوى الاستمرار باعتماده.

أما إذا تحقق العكس حيث كثرت التشريعات المخالفة للدستور وارتفع الدين العام ارتفاعاً فاضحاً غير طبيعي وتحررت الحكومة من رقابة المجلس فلا طرح ثقة بوزير، نسمع بالمخالفات المرتكبة والفساد المستشري ولا نرى مديراً عاماً معزولاً من موقعه بل على العكس، يمدد له وكأن أمراً لم يحدث،... في هذه الحالة نسأل هل أحسنّا اختيار قانوننا الانتخابي؟

وتزداد أهمية هذا القانون عندما يكون النظام الدستوري للدولة يميل نحو المجلسية أي همينة مجلس النواب على بقية المؤسسات الدستورية كالنظام اللبناني بعد التعديلات الدستورية لعام 1990 الذي يركز على قوة البرلمان حيث تضمن الدستور تغييراتٍ في تكوين السلطات وصلاحياتها، مانحاً التفوق لمؤسسة مجلس النواب التي يناط بها وظيفة كبرى متمثلة بممارسة الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة واعمالها"، وفق حرفية العبارة الواردة في وثيقة الوفاق الوطني.

وتعزيزاً لقوة البرلمان جرى حجب صلاحية رئيس الجمهورية بإقالة الوزراء وانتهى عملياً التفويض التشريعي الذي كان يستخدمه رؤساء الجمهورية في العمليات الاصلاحية، وتحولت السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء المنبثق عملياً عن مجلس النواب.

بعد العام 1990 وبسبب اختلاف طبيعة النظام السياسي ما بين مرحلتين من تاريخ لبنان، لا يصح لا بالمنطق ولا بالحيثيات الواقعية والقانونية أن يستمر العمل بقانون انتخابي يعود تاريخ طبيعته الأولى إلى زمن الانتداب، ولهذا لا بدّ من صياغة قانون انتخابي جديد ينسجم مع التكوين الجديد للسلطات الدستورية في لبنان،

وهذا ليس خياراً تقدم عليه السلطة ولا من باب الترف السياسي إنما هو واجب دستوري فرضته بصيغة الأمر وثيقة الوفاق الوطني، وإن لم نفعل فهذا يعني أننا عن قصدٍ أو غير قصدٍ مستمرّون في منع تكوين السلطات وفق الأصول الدستورية مع ما يعنيه ذلك من استمرار الأزمات الدستورية والسياسية.

فالإلى أي نظام ودوائر انتخابية يقودنا الدستور والوثيقة؟

لقد حسمت وثيقة الوفاق الوطني شكل الدائرة الانتخابية، حيث ورد في هذه الوثيقة مرتين ذكر المحافظة كدائرة انتخابية، المرة الأولى ضمن بند الإصلاحات السياسية وردت العبارة الآتية: الدائرة الانتخابية هي المحافظة.

وفي المرة الثانية في بند الإصلاحات الأخرى وردت العبارة الصريحة: تجري الانتخابات النيابية وفق قانون انتخاب جديد على أساس المحافظة"،

مع الإشارة إلى أن الوثيقة تقصد بالمحافظة تلك الدوائر الكبرى قبل إعادة إنشاء محافظات جديدة، بعد العام 1990 لا تتطابق مع المعايير التي فرضتها الوثيقة لإعادة النظر بالتقسيم الإداري بما يسهم في تحقيق الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك.

ولهذا فإن الدائرة الانتخابية وفق القانون الانتخابي الجديد هي المحافظات الخمس، أو محافظات جديدة تكون أكثر مراعاة لقواعد الانصهار الوطني والعيش المشترك.

وبعد أن ثبت بالنص القطعي الدلالة أن المحافظة هي الدائرة الانتخابية المقررة وفق قانون له قوة النص الدستوري، ومستبعدة بالتالي أي شكلٍ من أشكال الدوائر الأخرى، وطنية أو فردية أو قضاء أو غيره...، فما هو النظام الذي يتلاءم مع الدائرة- المحافظة؟

- أولاً: إن التجربة اللبنانية منذ العام 1990 حتى اليوم أثبتت فشل النظام الأكثرية وفق الصوت الجمعي (أي نظام الاقتراع للقائمة المعتمد في لبنان منذ العام 1957) في انتاج مجلسٍ نيابي قادر على ممارسة وظيفته الكبرى المتمثلة بممارسة الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة واعمالها"، وفق حرفية العبارة الواردة في وثيقة الوفاق الوطني. ولهذا وعملاً بالمبدأ الدستوري: أن انتظام أداء المؤسسات الدستورية هو اساس الانتظام العام في الدولة (م.د. قرار رقم 7 تاريخ 2014/11/28) فإنه يقتضي استبعاد النظام الأكثرية وفق الصوت الجمعي لفشل المجالس النيابية المنتخبة على أساس هذا النظام في تأدية صلاحياتها وفق ما ذكرناه.

- ثانياً: إن النظام الأكثرية على أساس الصوت الجمعي يخرق مبدأ المساواة سواءً بين الناخبين أو حتى بين المرشحين، هذا المبدأ الذي أكد عليه المجلس الدستوري في قراره رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7 الذي ربط فيه صدقية النظام التمثيلي بالمساواة في حق التصويت، مقررأ أن: "الانتخاب هو التعبير الديموقراطي الصحيح والسليم لا يكون كذلك إلا إذا تأمنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الإنتخاب، ولا سيما مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون".

وأن المادة 24 من الدستور قد أوجبت أيضاً أن يكون قانون الانتخاب ضامناً للمساواة بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين طوائف كل من الفئتين وبين المناطق، وهاتان المساواة والتناسب لا يمكن تحقيقهما إلا باعتماد النظام النسبي الذي هو في جوهره بحث عن التناسب الذي يعدّ فلسفياً أحد أوجه العدالة.

- **ثالثاً:** إن الفقرة ج من مقدمة الدستور تنص على أن لبنان جمهورية ديمقراطية، والديمقراطية لا تعني مجرد القيام بالعملية الانتخابية، بل تعني توفير فرص المنافسة الحقيقية بين المرشحين وتوفير الظروف لمشاركة جدية للناخبين، لذا وبمجرد أن تكون الانتخابات صورية فلا تعد انتخاباً لأنها تحرم الناخب من ممارسة حريته باختيار من يمثله.

فالديمقراطية لا تشترط التداول الحتمي للسلطة بل تشترط حتماً توفير فرص المنافسة الحقيقية بين القوى السياسية في الوصول إلى السلطة فإذا غابت فرص المنافسة تفتقد هذه العملية طابعها الديمقراطي.

وقد تبين أن المنافسة كانت شبه غائبة عن الانتخابات التشريعية في لبنان باستثناء بعض الدوائر ذات الخصوصية،

أما في ظل النظام النسبي فإن المنافسة هي جدية بين المرشحين وأن فرص الفوز للوائح المتنافسة قائمة وأن الناخب يؤدي دوراً مشاركاً في تكوين السلطة ولا يكون الناخب مجرد أداة إعطاء شرعية على نتائج محسومة سلفاً.

- **رابعاً:** إن الفقرة ط من مقدمة الدستور التي نصّت على أن لا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، تشكّل مانعاً يحول دون اعتماد قانون انتخابي يسمح لكل طائفة أن تنتخب نوابها، لأن هذا النوع من التمثيل الشعبي، ولا سيما في بلد مثل لبنان، سيؤدي إلى زيادة التباعد بين أبنائه ويوصل إلى عدم الاستقرار السياسي،

وهذا الفرز للشعب يتعارض مع فلسفة الوثيقة التي أوجبت في البند (ثالثاً) إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك، فالانصهار الوطني لا نصل إليه إلا من بوابة إنهاء فرز اللبنانيين،

لهذا فإن النظام النسبي على أساس المحافظات الخمس الكبرى هو الصورة الأمثل لتطبيق مبدأ لا فرز للشعب على أساس أي انتماء وصولاً إلى الانصهار الوطني.

- **خامساً:** اذا كانت غاية الوثيقة تحقيق الانصهار الوطني، فإنها وفي سبيل الوصول إلى هذه الغاية أقرت قواعد مساندة أبرزها المبدأ الوارد في الفقرة "ي من مقدمة الدستور التي تنصّ على أن لا شرعية لأي سلطة تتناقض ميثاق العيش المشترك".

يثبت الواقع أن المجتمعات ذات التعددية الدينية، تميل إلى التعايش، والعامل المؤثر في قيام علاقات تعايش راسخة، هو تحقيق المساواة وعدم تسلط مجموعة على أخرى والاعتراف بالآخر. على عكس ذلك، يؤدي التمييز والتهميش أو إقصاء أحد المكونات إلى ظهور نزعات إنزوائية وارتفاع الشعور بالغبن والاضطهاد.

ولقد أثبتت التجارب الانتخابية في لبنان أن النظام الأكثرية على أساس القائمة هو نظام إقصائي تهميشي أدى إلى عزل مكونات سياسية وازنة، وهو بهذه النتيجة قد مسّ في الصميم قواعد العيش المشترك،

ما يوجب العزوف عنه واعتماد نظام الاقتراع النسبي الذي بتعريفه وخصائصه يسمح بإشراك كل فئات الشعب بما فيها الأقليات ببناء الدولة،

وكذلك يتميز بقدرته على استيعاب كلّ الأحزاب السياسية الهامة في المجلس التشريعي الجديد، بغض النظر عن كيفية انتشار أو تجمّع قاعدتهم الشعبية، ما يجعل النسبية أداة فعالة في ضمان العيش المشترك الممهد للانصهار الوطني.

استناداً إلى هذا العرض، نخلص إلى القول أنه وإن كان الدستور اللبناني ووثيقة الوفاق الوطني لم يذكر النظام النسبي مباشرة كنظام انتخابي، إلا أن المعطيات اعلاه تقود حتماً إليه.

ماذا نريد من قانون الانتخاب؟

4

إن النظام الأكثرية، الذي عملت الأجيال المتعددة إلى استعماله وبلورته وإدخال الإصلاحات عليه ووضع الضوابط والآليات اللازمة لتطبيقه، لم يكن وليد لحظة، بل يحتل مكانته المتميزة من خلال عمره الذي يمتدُّ لقرونٍ عديدة. وأما النظام النسبي، فعلى العكس من ذلك، لم تكن ولادته بهذه البساطة، ولا هو من صنع السياسيين، بل هو نظام حديث النشأة لا يتجاوز عمره التطبيقي المئة عام، وضعه علماء الرياضيات الخبيرون في علم الأرقام والحساب، وكانت نشأته استجابةً لتطلع الباحثين عنه، من أجل سدِّ ثغرة في النظام الأكثرية، وهي ثغرة الإقصاء، حيث كان هذا النظام يحرم فئة كبيرة من الشعب من حق التمثيل لأن خصم هذه الفئة غير الممثلة حصل على نسبة أكبر من الأصوات. فمن التساؤل عن الآلية التي تضمن تمثُّل كل فئات الشعب في البرلمان، كلُّ فئة بمقدار نسبة الأصوات التي حصلت عليها، كان الجواب موجوداً في النظام النسبي.

ويتوقف اختيار نوع النظام الانتخابي في الإجابة على التساؤل عن أي قانون انتخابي نريد، لأنه إذا أضعنا الهدف الذي نبتغيه من قانون الانتخاب، أو أبطننا الحكومة عكس ما تظهر، فإنها حتماً ستفشل عند إعداد قانونٍ متوازنٍ وفعالٍ وقادرٍ على تحقيق المتوخى منه شعبياً. كما ان تحديد الهدف من قانون الانتخاب سيكون المدخل الصحيح لمعرفة أي قانون انتخابي نريد.

فمثلاً إذا أردنا بقاء الزعامات الطائفية، ونظام المحاصصة، فلا يؤمن ذلك سوى النظام الاكثري في الدائرة الكبرى والصوت الجمعي، كما هو مطبَّق حالياً، وإذا أردنا

تعزيز الروح الطائفية وتقوية زعماء المال، فليس هناك أفضل من النظام الأكثر ثري على أساس الدائرة الفردية الصغرى.

وأما إذا أردنا تطبيق حكم الدستور بما يقضي من اعترافٍ بسيادة الشعب، على أنه مصدر السلطات، وأنه بممارسته حق الانتخاب يكون قد عيّن السلطة التي ستتولى الحكم باسمه ونيايةً عنه وفي سبيل تحقيق مصالحه، فإن علينا أن نبحث عن النظام الذي يؤمّن ذلك.

ولمّا كتبت وثيقة الطائف، تضمنت، فيما خصّ الانتخابات النيابية، جملة ضوابط اعتقد واضعو الطائف أنها ستؤدي إلى تحقيق التمثيل الصحيح لمختلف فئات الشعب وأجياله، فجاءت العبارة الصريحة على أن تجري الانتخابات النيابية وفقاً لقانون انتخاب جديد على أساس المحافظة يراعي القواعد التي تضمن العيش المشترك بين اللبنانيين وتؤمن صحة التمثيل السياسي لشتى فئات الشعب وأجياله وفعالية ذلك التمثيل، بعد إعادة النظر في التقسيم الإداري في إطار وحدة الأرض والشعب والمؤسسات".

وعندما أرادت حكومات ما بعد الطائف صياغة قانون الانتخاب، لم تأخذ من الطائف إلا عبارة الدائرة-المحافظة، دون أن تنتظر في بقية العبارات الهامة التي احتوتها الفقرة المذكورة أعلاه من وثيقة الطائف: ضمان العيش المشترك- صحة التمثيل السياسي- فعالية التمثيل للأجيال القادمة.

إن تحقيق هذه الأهداف الكلية الكبرى التي قصدها الطائف في ظلّ الدائرة-المحافظة، تعني أنه ينبغي علينا أن نفثس عن النظام الذي يؤمن هذه الأهداف وأن تكون الدائرة الانتخابية هي المحافظة، أي الدائرة الكبرى.

وبعد أن حددنا الهدف، وهو قانون الانتخاب الذي يؤمن عدالة التمثيل وصحته ويمثل طموحات اللبنانيين في مستقبلٍ واعدٍ ومستقرٍ لهم ولأبنائهم من الأجيال القادمة، وهو مطلب كل مواطنٍ يسعى لحياةٍ اقتصادية واجتماعية وأمنية وسياسية مستقرة،

وممهدة لحياة أفضل وأمثلة للأجيال القادمة، فبعد تحديد هذا الهدف أمكننا البحث عن أي قانونٍ انتخابي نريد.

أي بتعبيرٍ آخر، النظام الانتخابي الذي يطبّق في الدائرة الكبرى - المحافظة، ويستطيع تحقيق الأهداف التي رسمها الطائف.

وبما أن التجربة في لبنان، قد أثبتت أن النظام الأكثرية، قد فشل فشلاً ذريعاً، باعتراف الجميع، في أن يكون قادراً على تحقيق هدفٍ واحدٍ من هذه الأهداف، لذلك نجد أن التوجه الأساسي للقوى اللبنانية الرافضة للهيمنة والمحاصصة وحكم الطائفيين، هو اعتماد النسبية في الانتخابات النيابية، على اعتبار أنها المدخل الصحيح نحو الإصلاح السياسي والإداري والمجتمعي بكافة تفرعاته.

الانتخاب وسيلة اختيار سلطة وليس اختيار مرشح

5

الحدث الانتخابي، وفقاً لمفاعيله اللاحقة، هو أهم الواجبات التي يمارسها المواطن، فبواسطته تُؤلّد السلطة الأولى في الدولة، والحديث عن سيادة الشعب أنه مصدر السلطات، هو حديث صحيح، فما تنتجه العملية الانتخابية، هو مجلسٌ يجسّد مقولة السيادة الشعبية أو سيادة الأمة.

وللأسف، فإن هذه المقولة الدستورية قد أُسيء فهمها، فاعتقد الجميع أن الدستور قصد بالسيادة الشعبية، تأمين الولاية للشعب عبر اختياره لممثليه الأقرب لكل مواطن، وفقاً للاعتبارات العائلية والعشائرية والطائفية والسياسية، أو غير ذلك من اعتبارات يقدّرها المواطن سبباً لاختياره النائب الذي يتولى ممارسة السلطة نيابةً عن الشعب اللبناني.

ولكن الدستور، قصد غير ما فهمناه، فليس صحيحاً أن القصد من السيادة الشعبية هو أن يشارك المواطنون في العملية الانتخابية، ليختاروا كيفما كان، ودون أي ضوابط وقيود، ثمّ نقول أن من دخل الندوة البرلمانية، هم ممثلو الشعب وحاملو رايته.

فالبرلمان، ليس مقهى، كما أنه ليس نادي اجتماعات أو تعارف. إنه منبع السلطات، فمن رحمه تولد الحكومة وتعطى الثقة لتباشر مهامها التنفيذية، ومن خلاله يُأتى بمن سيتولى رئاسة البلاد. وفي لجانه تدرس القوانين التي تطبّق على أبناء الشعب، وبسطوته تمتنع الحكومة عن الاتيان بما يخالف القوانين، وإلا جوبهت بحجب الثقة واللائهام، ثمّ هو من يقرّ موازنة الدولة بما تتضمنه من بنود انفاق وإيرادات، وهو من تُوجب موافقته على القروض وجميع الالتزامات المالية، وإليه ترجع الحكومة ليصادق على حسن انفاقها للمال العام. وهو من باستطاعته حماية السلطة القضائية من تعسف السياسيين،

وهو من يقرأ تقارير الهيئات الرقابية من ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي إلى مجلس الخدمة المدنية، وغيرها من الهيئات، التي سيشهد إزرها بمجلس نيابي يراقب فيعاقب. هذا البرلمان بما هو من هيئة سياسية، فتشريعية، فانتخابية، رقابية، فاتهامية، فبهذه الصفات، وبما هو على عاتقه من مهمات، ينبغي أن يكون النواب أعضاء هذا البرلمان قادرين على تنفيذ هذا البرنامج النيابي، الذي لا يقوى عليه إلا أهل الحكمة.

ففي الزمن السابق على نشأة التمثيل الشعبي، تولى الحكماء مهام النواب، أما اليوم وبعد أن أصبح اختيار الحكماء من اختصاص الشعب، فعلى الأقل، يجب أن يعرف الشعب من يختار، لأن صلاح الدولة رهنٌ بصلاح مجلس النواب. فإذا قصر المجلس النيابي أو أخطأ، فإن هذا الخطأ سيصيب الدولة بكافة أركانها. فلو انتخب المجلس النيابي شخصاً غير مؤهل لتولي رئاسة الدولة، أو إذا لم يحجب الثقة عن حكومة قصّرت في مهامها، أو إذا وافق على القروض التي تطلبها الحكومة حتى فاق الدين العام حدود المعقول، أو إذا وضع مجلس النواب قانوناً نتجت عنه آثار سيئة على المجتمع، أو إذا لم يتهم المجلس وزيراً يستحق الإدانة، أو غير ذلك من الأمور... فلو حدث أمرٌ مما ذكرت، فهل سيقصر أثر هذا الحدث على طائفة أو منطقة، أم ستمتد آثاره على مساحة الوطن؟

إن اختيار موظف يقتصر عمله على نطاقٍ بسيطٍ من الدولة، أو اختيار عسكري يتولى حراسة بقعة صغيرة من أرض الوطن، أو اختيار قاضٍ ليجلس في قوس محكمة واحدة وتقتصر من حيث المبدأ، آثار حكمه على أطراف النزاع وموضوع دعوى واحدة، إن اختيار أيٍّ من هؤلاء يستوجب تمتعهم بحدٍ أدنى من الكفاءة والخبرة والمعرفة في المجال الذي سيعملون فيه.

فهل عرف المواطن، أنه بمشاركته في العملية الانتخابية، إنما يختار السلطة وليس المرشح الذي يحب، وهل أدرك المواطن أن عضوية المجلس النيابي، تستحق منه أن يختار، أقلّه من يمتلك المصادقية وحسن الخلق وهداً أدنى من المعرفة والحكمة؟

عندما كتبت وثيقة الوفاق الوطني، تضمنت، فيما خصّ الانتخابات النيابية، جملة ضوابط اعتقد واضعو الوثيقة أنها ستؤدي إلى تحقيق التمثيل الصحيح لمختلف فئات الشعب وأجياله، فجاءت العبارة الصريحة على أن تجري الانتخابات النيابية وفقاً لقانون انتخاب جديد على أساس المحافظة يراعي القواعد التي تضمن العيش المشترك بين اللبنانيين وتؤمن صحة التمثيل السياسي لشتى فئات الشعب وأجياله وفعالية ذلك التمثيل، بعد إعادة النظر في التقسيم الإداري في إطار وحدة الأرض والشعب والمؤسسات".

وعندما أرادت حكومات ما بعد الطائف صياغة قانون الانتخاب، لم تأخذ من وثيقة الوفاق الوطني، إلا عبارة الدائرة-المحافظة، دون أن تنتظر في بقية العبارات الهامة التي احتوتها الفقرة المذكورة أعلاه من وثيقة الطائف: ضمان العيش المشترك- صحة التمثيل السياسي- فعالية التمثيل للأجيال القادمة.

إن تحقيق هذه الأهداف الكلية الكبرى التي قصدتها الوثيقة في ظلّ الدائرة-المحافظة، تعني أنه ينبغي علينا أن نفثّش عن النظام الذي يؤمن هذه الأهداف وأن تكون الدائرة الانتخابية هي المحافظة، أي الدائرة الكبرى.

إن قانون الانتخاب الذي يؤمن عدالة التمثيل وصحته ويمثل طموحات اللبنانيين في مستقبلٍ واعدٍ ومستقرٍ لهم ولأبنائهم من الأجيال القادمة، هو مطلب كل مواطن يسعى لحياة اقتصادية واجتماعية وأمنية وسياسية مستقرة، وممهدة لحياة أفضل وأمثل للأجيال القادمة.

وبعد أن أثبتت التجربة في لبنان، أن النظام الأكثرية، قد فشل فشلاً ذريعاً، باعتراف الجميع، في أن يكون قادراً على تحقيق كل هذه الأهداف، لذا نجد أن التوجه الأساسي

للقوى اللبنانية الطامحة إلى التغيير، هو باعتماد النسبية في الانتخابات النيابية، على اعتبار أنها المدخل الصحيح نحو الإصلاح السياسي والإداري والمجتمعي بكافة تفرعاته.

وقد جاء طرح النظام النسبي بعد انتظارٍ امتدَّ لسنواتٍ طويلة، حتى وُجدت الظروف الموضوعية التي أوجدت الأرضية الصالحة لتبني هذا الخيار، واهم المحفزات التي دفعت "خيار النسبية" وانتقلت به من طور البحث النظري إلى طور التطبيق الفعلي هي:

- أولاً: إن اللحظة السياسية الراهنة مناسبة للتغيير، بل هي لحظة التغيير، لذا لا يجوز تقويتها، خاصة أن إيجاد قانون انتخابي جديد يكفل صحة التمثيل الشعبي وعدالته، هو واجب وطني بامتياز.
- ثانياً: تعاظم القناعة لدى شرائح واسعة من اللبنانيين بوجود مباشرة العمل بنظام التمثيل النسبي، لكون النظام الأكثر ثباتاً أثبت عدم فعاليته وعدم عدالته التمثيلية، حيث أوصل إلى الندوة البرلمانية نواباً لا يتمتعون بأية شعبية، في حين أن كثيرين ممن يملكون قاعدةً شعبيةً معتبرة، لم يتمكنوا من النجاح بسبب النظام الأكثر ثباتاً مع الصوت الجمعي.
- سهولة تطبيق النظام النسبي، اقتراحاً وترشيحاً وفرزاً للأصوات واحتساباً للنتائج، خلافاً لما يوحى به البعض من صعوبة هذا النظام وعدم قدرة اللبنانيين على التأقلم معه.
- عدالة هذا النظام "النسبي" لأنه يسمح لمختلف التيارات السياسية في أن تتمثّل في البرلمان، وهذا ما يساعد على الخروج من شخصانية العمل النيابي، إلى البرامج النيابية المنتجة والفاعلة.
- إن تعددية الطوائف اللبنانية، تفرض تطبيق المبادئ النازمة للمجتمعات التعددية التي تميل إلى التعايش وليس إلى التلاحم، والعامل المؤثر في قيام علاقات تعايش راسخة، هو تحقيق العدالة وسيادة الديمقراطية والمساواة

وعدم تسلط مجموعة على أخرى، والاعتراف بالآخر، وعلى عكس ذلك، يؤدي التمييز والتهميش إلى ظهور نزعة التقوقع لدى الأقليات في بلد ما، ما يقوي من مشاعر الخصوصية لديها. وأن أفضل نظام انتخابي يتلاءم مع هذه التعددية هو النظام النسبي الذي يحقق كافة المبادئ المذكورة ويمنع التهميش والتسلط.

لكل هذه المبررات، فإن اعتماد النسبية في الانتخابات ليس خياراً ضمن خيارات، وإنما هو ممر وحيد وحتمي إذا أردنا فعلاً بناء مجتمع لبناني يحافظ على التعددية وينتقل بها إلى المواطنة. وهذا الأمر ينطبق على أي انتخابات ستجري في لبنان سواء على المستوى النقابي أو البلدي أو الاتحادات الطلابية أو غيره... .

في معرض البحث عن النظام الانتخابي الأمثل في لبنان، لا بدّ للباحثين من الإجابة بداية على التساؤل الآتي: ماذا نريد من النظام الانتخابي، إذا عدنا لوثيقة الوفاق الوطني، نجد أنها حددت هذا المراد بأن يضمن النظام الانتخابي العيش المشترك بين اللبنانيين ويؤمن صحة التمثيل السياسي لشتى فئات الشعب وفعالية ذلك التمثيل على أن تستمر هذه الضمانة للأجيال اللاحقة.

من هنا نقطة الانطلاق، فمعرفة الغاية هي المتحكم الأساسي في عملية صوغ النظام الانتخابي، حيث توضع المعايير التي تستجيب لتحقيق هذا الهدف المطلوب إنجازه، لكن للأسف نرى أن معظم المكلفين بالبحث عن النظام الانتخابي الأمثل، كانت غايتهم المعلنة هي إما تحسين التمثيل الطائفي أو زيادة حصة الأحزاب أو ضمان وصول مرشحي أحد الأحزاب إلى السلطة،... بحيث أصبحت الهواجس المذكورة هي عنوان الإصلاح المفترض والتي على أساسها يتم رفض النظام الانتخابي أو القبول به من خلال ما يؤمنه هذا النظام للمصالح الخاصة بأطراف العملية السياسية ليس أكثر. إن المنطلق المذكور في البحث عن النظام الانتخابي الأمثل لا يؤدي إلى تحقيق الأهداف المرسومة في وثيقة الوفاق الوطني والمتمثلة بتأمين فعالية التمثيل لشتى فئات الشعب وأجياله، بل على العكس من ذلك فإن نتائجها ستكون كارثية هذا في حال تمكنا من تلبية كافة متطلبات الجهات السياسية الخاصة.

ثم لتحقيق الغاية المرجوة من النظام الانتخابي يجب أن لا نهمل طبيعة النظام السياسي اللبناني، بحيث يجب أن يأتي هذا النظام مكملاً ومؤازراً لحلقات هذا النظام، ولما كان نظامنا الدستوري يركز على قوة البرلمان لناحية أنه ينتخب رئيس الجمهورية ويشارك في تعيين رئيس وأعضاء الحكومة من خلال الاستشارات السابقة والثقة اللاحقة

للتأليف، لهذا يقتضي بالنظام الانتخابي أن يؤدي إلى إيجاد برلمان متجانس قادر على تسهيل تكوين السلطات الدستورية والقيام بمهامه الدستورية الأخرى. فهل سيؤدي نظام الاقتراع النسبي وفق الدوائر المقترحة هذا الدور؟ لن أحكم مسبقاً على صحة طرح النسبية وفق الدوائر المتعددة، لأن التجربة هي الوحيدة الكفيلة ببيان صوابية هذا النظام، ولكن بالتصورات المطروحة يتبين أن القوى السياسية العديدة الموجودة حالياً ستكون ممثلة في المجلس الجديد وسيضاف إليها قوى جديدة، أي فعلياً سيؤدي إلى زيادة عدد الكتل النيابية مع ما يعنيه زيادة متطلبات التشارك وتوزيع الحصص، هي ثغرة يقتضي التنبه لها، لأنه إذا كانت الغاية المطلوبة أن يضمّ مجلس النواب جميع الفعاليات السياسية والاجتماعية، فإنه سيفقد القدرة على تحقيق دوره كمحور السلطات في لبنان، ولهذا في حال تقرر اعتماد النظام النسبي وفق الدوائر المقترحة، يجب أن يرافقه اعتماد إصلاحات أخرى أهمها:

- منح رئيس الجمهورية صلاحية حلّ مجلس النواب بموجب مرسوم يوقّع عليه منفرداً شرط أن يكون مرسوم الحل معللاً ومبيناً أسباب الحل المقررة في الدستور.
- انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة ليكون له قدرة تحقيق التوازن بين السلطات بحيث يمنع استخدام النظام النسبي وسيلةً لإحلال الفوضى.
- وضع القواعد اللازمة لضمان قدرة البرلمان على العمل بدون تعطيل وذلك تماشياً مع اجتهاد المجلس الدستوري الذي حظّر أن يقدر النائب أو أكثر أن يشل قدرة مجلس النواب (القرار رقم 4 تاريخ 29 أيلول 2001).
- اعتماد اللوائح المقفلة والانضباط في الانتساب إلى هذه اللوائح بحيث تمنع التحالفات الانتخابية الظرفية.
- حظر الخطاب الطائفي أو إشاعة الكراهية بين اللبنانيين بحيث تكون هذه الخطابات سبباً لإبطال النيابة خلال مرحلة البت بالطعون الانتخابية.

والأهم من كلّ ذلك وقبل إقرار النظام الاقتراعي المفترض، من المفضّل إجراء تجارب عملية والمقارنة مع دولٍ متشابهة من حيث تركيبها الاجتماعية وتعدديتها الحزبية مع الواقع اللبناني لبيان أي نظامٍ انتخابي كان ملائماً لواقعها.

توضيحاً لمقالاتي النسبية المشروطة، أفيد بأنّي انطلقت مما انتهى إليه فقهاء دستوريون أن النسبية قد تؤدي إلى الفوضى، وللأسف إن المعترضين عليها يقولون أن جميع الباحثين اعتبروا أن النسبية هي الأمثل، فأسألهم أين بحثوا؟ لقد بحثوا على الورق، وأجيب أن في العلوم السياسية التجربة والواقعية تسبقان الورق، وأنا لم أقل في مقالي أن النسبية حسنة أو سيئة وإنما قلت إن التجربة هي التي تحكم صحة هذا النظام وتوافقه مع الواقع اللبناني. هي الموضوعية لا الخيال الذي لا مكان له في العلوم السياسية.

ولمن خانتها الذاكرة أذكر أنه في العام 2008 كان قانون الستين هو بالإجماع هو القانون الأمثل، وبعد صدور نتائج الانتخابات انقلب الجميع على هذا الخيار بل اطلقوا مقولة غير مألوفة على قانون الستين هي وصفه بالقانون الميت.

ثمّ إنني لم اعترض على النسبية وإنما اعترضت على النسبية وفق الدوائر المتعددة، وسبب الاعتراض ليس نظرياً وإنما له أسس واقعية أرجعتها إلى الانتخابات البلدية، التي أظهرت أن العائلات ووجهاءها تميل إلى الزعامة وتولي المراكز ولما سنحت لهم الفرصة انقلبت على الخيارات الحزبية، والأمر ذاته سيحصل عند تبني النظام النسبي وفق الدوائر المتعددة حيث سيتجمع هؤلاء الوجهاء ليشكلوا لائحة تنافس وتحصد الأصوات والمقاعد.

ولقد ارتسم من هذا المشهد مجلس نيابي يضم الأحزاب الموجودة والأحزاب الأخرى وفعاليات عائلية وشخصيات مجتمع مدني وغيره، هذا الوصف هو للواقع ولست أنا من اصطنعه.

إن غاية مقالي هي الدفاع عن مجلس النواب بخلاف ما جرى فهمه، فهذا المجلس الذي هو محور السلطة في لبنان إذ هو من ينتخب رئيس الجمهورية وهو من يساهم في تعيين الحكومة من خلال الاستشارات النيابية بالإضافة إلى وظائفه الدستورية.

هذا المجلس الذي هو محور السلطات وجدنا كيف تعطل منذ العام 2007 وحتى تاريخه، وكان من المناسب البحث عن تقوية هذا المجلس ليبقى محور السلطات. لذا كانت مقالتي من باب الصرخة لئلا يصار إلى إقرار قانون يؤدي إلى إيجاد مجلس يكرس تعطيل نفسه ويمنع هذه المؤسسة من أداء دورها الدستوري. ووجدت أن اعتماد النسبية يجب أن يحاط بضمانات، وهي للعلم ضمانات تصلح لتقوية دور مجلس النواب بخلاف كل ما تصوّره أو استنتجه المنتقدون وتصلح في ظل أي نظام انتخابي.

1- **الضمانة الأولى للبرلمان:** منح رئيس الجمهورية منفرداً صلاحية حل مجلس النواب، وهي طبعاً صلاحية مقيدة بالحالات الثلاث الواردة في الدستور، وأهمها امتناع مجلس النواب عن الانعقاد، فلقد امتنع النواب عن حضور الجلسات معطلين المجلس النيابي عن العمل ولم يفرض على أي نائب أي جزاء، فوجدت أن النص بدون عقوبة تحميه هو لغو ولا قيمة له، وأفضل عقوبة لامتناع المجلس عن الانعقاد أن يتولى رئيس الجمهورية منفرداً حل المجلس، وهذا يحصن المجلس ويمنع أي أقلية من التحكم بالمجلس ومنعه من القيام بدوره.

2- **الضمانة الثانية للبرلمان:** انتخاب الرئيس من الشعب مباشرة، والانتخاب من الشعب ليس هو من يحول النظام إلى رئاسي بل الصلاحيات، وما طالبتُ به هو الانتخاب من الشعب مع الإبقاء على الصلاحيات كما هي مكرسة في الدستور، ولهذا فإن النظام السياسي اللبناني لا يمسّ بهذا التعديل لالية انتخاب الرئيس. ولقد أردت بهذه الوسيلة ضمان استمرارية المؤسسات الدستورية فالرئيس المنتخب من الشعب سيكون من القوة ليعمل على ممارسة سلطة حل المجلس إذا امتنع عن الاجتماع، علماً أن الامتناع عن حضور الجلسات هو الإشكالية الدستورية الأساسية في لبنان.

3- الضمانة الثالثة: واجب النواب حضور الجلسات: وذلك من خلال التقيد

باجتهاد المجلس الدستوري لعام 2001 الذي جاء فيه صراحة أنه لا يجوز لنائب أن يقيد سلطة مجلس النواب، ووفق هذا الاجتهاد فإن الغياب عن الجسات بغاية تعطيل المجلس خرقاً للدستور. وإذا تأمنت هذه الضمانة فلا يستخدم رئيس الجمهورية صلاحية حل البرلمان لعدم تحقق شروطها.

4- الضمانة الرابعة: وقف الخطاب الطائفي والتحريض على الكراهية: ولا اعتقد

أن أحداً يعارض هذا المبدأ الذي يجب أن يترتب عليه مفاعيل قانونية مسقطة للنياية.

إن ما طرحته من أفكار، علقته على التجربة ومقارنة تجارب الدولة المشابهة من حيث واقعها، وهذا لا نستخلصه من كتب القانون الدستوري بل من تقارير السفراء في الخارج، يكفي في حال الجدية أن يوجه وزير الخارجية كتاباً إلى السفارات في الدول المشابهة من حيث تركيبها الاجتماعية والطائفية والسؤال عن النظام الانتخابي الأمثل ومن المفضل سؤال سفيرنا في العراق الذي يعتمد النسبية وليفينا كيف يعمل مجلس النواب العراقي المنتخب على أساس النسبية وما هي درجة التوافق بين أعضائه وهل لهذا النظام علاقة بالصراع السيئ على السلطة بين انصار الكتل البرلمانية إن لم نقل أكثر؟... أما المقارنة مع الغرب فهي غير جائزة لاعتبارات عديدة أبرزها أن أوروبا مبنية على وحدة الدين وهو أمر غير متوفر في لبنان القائم على تعدد الديانات، بل حالياً تعدد المذاهب المتناحرة.

اكتفي بهذا الرد مع عدم الحاجة للرد على ما أثير من أسباب أخرى.

لا انتخابات فرعية في ظل مجلس نواب غير منتخب

8

أوجب الدستور اللبناني في المادة 24 أن يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء، وأعاد تأكيد مبدأ الانتخاب في المادة 25 التي نصّت على أنه إذا حل مجلس النواب وجب أن يشمل قرار الحل على دعوى لإجراء انتخابات جديدة. ثمّ حددت المادة 42 موعد الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة النيابة. وكان المجلس الدستوري اللبناني حاسماً في أكثر من قرار على أن تكوين مجلس النواب إنما يتمّ عبر انتخابات دورية .

ولهذا ارتبط إجراء انتخابات فرعية بشغور مقعد نيابي منتخب، وفق المواد المذكورة، وهذا واضح من صياغة المادة 41 من الدستور التي ربطت مدة نيابة العضو الجديد بأجل نيابة العضو القديم الذي يحل محله. ولكن إذا كان النائب القديم ممدّداً له بموجب قانون، فهل يصار إلى انتخاب خلف لهذا النائب إذا شغل مقعده النيابي؟

الواضح بحسب المواد والمبادئ الدستورية أن مجلساً غير منتخب هو مجلس غير دستوري ولا تنطبق بشأن تركيبته مواد الدستور، بل إن القبول بإجراء انتخابات فرعية قد يستقي منه بالمفهوم المعاكس أنه شرّع واقع النواب الممدّدين لأنفسهم.

نضيف إلى هذه الحجة البديهية، إن الدستور اللبناني لم يعيّن عدد النواب تاركاً هذه المهمة لقانون الانتخاب، ولهذا كان عدد النواب غير مستقر على رقم محدد، فلقد ابتدأ بـ 30 نائباً بموجب القرار التشريعي رقم 1307 تاريخ 10/3/1922، ثم 18 نائباً بموجب القرار رقم 2 تاريخ 3/1/1934، ثم 40 نائباً بموجب القرار رقم 119 LR/ تاريخ 29/7/1937، ثم 63 نائباً بموجب القرار رقم 2 تاريخ 2/1/1934، ثم 55

نائباً بموجب القرار رقم F.C. 312/تاريخ 1943/7/31، ثم 77 نائباً بموجب قانون 1950/8/10، ثم 44 نائباً بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 6 تاريخ 1952/11/4، ثم 66 نائباً بموجب قانون 1957/4/24، ثم 99 نائباً بموجب قانون 1960/4/26، ثم 108 نواب بموجب القانون رقم 51 تاريخ 1991/5/23 ثم استقرّ العدد على 128 نائباً في قوانين الانتخاب: رقم 154 تاريخ 1992/7/22، 530 تاريخ 1996/7/11، رقم 171 تاريخ 2000/1/6، رقم 25 تاريخ 8 تشرين الأول 2008، رقم 44 تاريخ 2017/6/17.

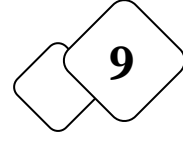
وهكذا، فإن عدد أعضاء مجلس النواب لم يكن يوماً مستقراً وأن المشتري هو من يتولى تحديد عدد النواب، ولما صدرت قوانين تمديد الولاية استخدم المشتري العبارة الآتية: تنتهي ولاية مجلس النواب الحالي (قانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 والقانون المعجل النافذ حكماً رقم 16 تاريخ 2014/11/11، والفقرة الأخيرة من المادة 41 من القانون رقم 44 تاريخ 2017/6/17).

وعندما يستخدم المشتري مصطلح: "مجلس النواب الحالي" فالمقصود بذلك الأعضاء الموجودون فعلياً في المجلس بتاريخ صدور القانون، وعليه يكون قانون التمديد قد عدّل عدد أعضاء مجلس النواب ضمناً من 128 نائباً إلى 125 بسبب شغور ثلاثة مقاعد نيابية.

استناداً إلى هذا التحليل، فإن الانتخابات الفرعية لا تصح إلا لانتخاب بديل من نائب منتخب، وإن قانون التمديد يكون قد مدّد حصراً ولاية الموجودين فعلياً في المجلس بتاريخ إقرار القانون.

يضاف إلى ما تقدّم، أنه في حال إجراء انتخابات فرعية، أن النائب المنتخب قد يقف أمام زملائه معلناً أنه وحده الولد الشرعي للأمة اللبنانية.

تعديلات غير مفهومة على مؤهلات الترشح للنيابة في لبنان: التمييز بين المجنسة بالزواج وسائر المجنسين وإلغاء شرط التعليم



لم يضع الدستور شروطاً حول أهلية المرشح تاركاً هذه المهمة لقانون الانتخاب بالرغم من أن مبدأ حرية الترشيح من المبادئ الدستورية المتصلة بممارسة الحقوق السياسية، وقد تكفل قانون الانتخاب بوضع هذه الشروط ومنها شرطاً الجنسية والتعليم التي عمد القانون رقم 44 تاريخ 2017/6/17 إلى تعديلها.

فيما خصّ شرط التجنّس بالجنسية اللبنانية كانت قوانين الانتخابات القديمة (المادة 6 من قانون 1960/4/26 - المادة 6 من القانون رقم 171 تاريخ 2000/1/6 - المادة 8 من القانون رقم 25 تاريخ 2008/10/8) تقرّ بأنه لا يجوز انتخاب المتجنس بالجنسية اللبنانية إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تجنسه. ثمّ جاء قانون الانتخاب الجديد ليعدّل هذه القاعدة في المادة 5 منه التي نصّت على أنه لا يجوز للمجنس لبنانياً أن يقترح أو أن يترشح للانتخابات إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تنفيذ مرسوم تجنيسه ولا تطبق هذه المادة على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية بإقترانها بلبناني.

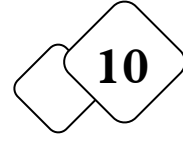
تعتبر حيابة الجنسية اللبنانية من الشروط التقليدية والبيدية لممارسة العمل السياسي، ومن الواجب أن يميّز بين اللبناني بالولادة والمجنس لبنانياً، الذي لا يحق له الترشح ما لم تتقضى سنوات على صدور مرسوم تجنيسه وذلك حرصاً على تحقق اندماج المجنس في المجتمع، قبل أن يتولى حمل لواء الدفاع عن مصالحه ومصالح الأمة التي يمثلها. ومن هذا المنطلق كانت القوانين القديمة أكثر عدالة ومراعية للمساواة بين المتجنسين وحافطة مفهوم المواطنة الصحيحة، إلا أن القانون الانتخابي الجديد رقم 2017/44 ودون مبرر مفهوم فإنه ميّز بين الأجنبية التي حصلت على الجنسية

بسبب زواجها من لبناني، فهي تستطيع الترشح للانتخابات فور نيلها الجنسية اللبنانية، وبين بقية حالات التجنيس فإنه أبقى على الشرط القديم أي الترشح بعد انقضاء عشر سنوات على تجنسها.

وفيما خصّ شرط التعلم كانت قوانين الانتخاب القديمة المذكورة أعلاه مستقرة على اشتراط أن يكون المرشح متعلماً، وبالرغم من عدم تحديد المقصود بكلمة "متعلماً" واصطلاح على تفسير «العلم» هذا بمعرفة القراءة والكتابة. ومما لا شك فيه ان قانون الانتخاب بعدم فرضه الشهادات للترشح للنيابة إلا أنه اقتصر على الحد الأدنى الممكن ليتمكن من قراءة مشروع القانون قبل إقراره والإطلاع على نص الاستجواب وقراءة المحضر قبل توقيعه...، وكانت الصدمة في القانون الجديد رقم 2017/44 أنه ألغى شرط التعلم من مادته السابعة المسماة: في حق الترشح لعضوية مجلس النواب، حيث جاء النص كالآتي: لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب إلا من كان لبنانياً أتمّ الخامسة والعشرين من العمر، مقيداً في قائمة الناخبين، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

إذاً فإن قانون الانتخاب الجديد قد أجاز للمتجنسة فور نيلها الجنسية اللبنانية أن تترشح للانتخابات النيابية، وأجاز لمن لا يفقه القراءة والكتابة أن يترشح لهذه الانتخابات دون أن يبرر المشتري الأسباب الموجبة لهذين البندين الإصلاحيين.

قانون الانتخاب لم يجر للحكومة اصدار البطاقة الممغنطة



يحدد المشتري درجة الإلزام في القانون من خلال طبيعة الأمر الذي تضمنه وهذا ما يستقى من خلال صياغته، فإذا استخدم مصطلحات قطعية الدلالة لا تفسر إلا باتجاه محدد ملزم كانت الحكومة مقيدة بالتفسير الذي حدده المشتري، فمثلاً إن القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21 منع جميع حالات التوظيف والتعاقد بما فيها القطاع التعليمي والعسكري بمختلف مستوياته واختصاصاته وفي المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة إلا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تحقيق تجريه إدارة الأبحاث والتوجيه. ولهذا فإن الحكومة ملزمة بعدم التعاقد أو التوظيف إلا بناءً على قرار مجلس الوزراء مبني على تحقيق تجريه إدارة الأبحاث والتوجيه في مجلس الخدمة المدنية.

وفي حالاتٍ أخرى يرى المشتري من المناسب إعداد دراسة مستفيضة لمسألة معينة، فيأتي الإلزام بتكليف الحكومة بتقديم الاقتراحات المطلوبة دون أن يتضمن تفويضاً للحكومة ممارسة صلاحية تنظيمية، وهذه الحالات كثيراً ما يستخدمها المشتري عندما يرى أن من المناسب إقرار المبدأ الجديد ليعلن انطلاق العمل في الخطة المقترحة على أن تضع الحكومة المشاريع اللازمة والرجوع إلى مجلس النواب للتقرير.

وهذا ما حصل في اعتماد البطاقة الالكترونية الممغنطة، فالمادة 85 من القانون رقم 44 تاريخ 2017/6/17، هي بمثابة صافرة الانطلاق لإقرار البطاقة الممغنطة إلا أنها ليست نهائية في هذا المجال، بل هي مجرد إلزام للحكومة بالشروع في الخطوات لوضع قانون خاص لتنفيذ هذه البطاقة.

وهذا الأمر واضح من صياغة النص المذكور: "على الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين بناءً على اقتراح الوزير، اتخاذ الإجراءات الآلية إلى اعتماد البطاقة الالكترونية الممغنطة في العملية الانتخابية المقبلة، وأن تقترح على مجلس النواب التعديلات اللازمة على هذا القانون التي يقتضيها اعتماد البطاقة الالكترونية الممغنطة". بحسب هذا النص لقد أوجب المشتري على الحكومة أن تتخذ بمرسوم في مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين الإجراءات الآلية إلى اعتماد البطاقة الالكترونية الممغنطة في العملية الانتخابية المقبلة، ولو اكتفى المشتري بهذه الفقرة لكان ذلك بمثابة تفويض بإصدار الأنظمة التنفيذية اللازمة، إلا أن المشتري أضاف فقرة أدت تلقائياً إلى حصر صلاحية مجلس الوزراء بالأمر الإجرائية فقط فيما يتعلق بالبطاقة المذكورة، حيث فرض على الحكومة أن تقترح على مجلس النواب التعديلات اللازمة على قانون الانتخاب التي يقتضيها اعتماد البطاقة الالكترونية الممغنطة.

ما يعني أنه لا بد قبل وضع أنظمة البطاقة الانتخابية الممغنطة موضع التنفيذ أن تعتمد الحكومة إلى وضع مشروع قانون جديد من أجل تعديل قانون الانتخاب المرعي الإجراء بما يتيح تطبيق نظام الاقتراع الجديد بموجب البطاقة الممغنطة.

وما يعزز هذا التفسير، أن كافة المواد الواردة في قانون الانتخاب وذات الصلة بالقوائم الانتخابية وآلية الاقتراع لا تشير إلى البطاقة الانتخابية الممغنطة بل لا زالت تتحدث عن بطاقة الهوية وجواز السفر.

ونخلص من كل ما تقدّم إلى أن قانون الانتخاب المرعي الإجراء لا يجيز اعتماد البطاقة الممغنطة في الانتخابات المقبلة، وأن هذه الإجازة تستوجب صدور قانون خاص.

أثار تغيير نظام الاقتراع من الأكثرى إلى النسبي جملة إشكاليات متصلة بتعيين الجهة التي يحق لها الطعن في نتائج الانتخابات النيابية، وكذلك في مدى صلاحية المجلس الدستوري لبتّ هذا الطعن.

حدد النظام الداخلي للمجلس الدستوري (المادة 46) صاحب الصفة للطعن بأنه أيّ مرشح منافس خاسر في الدائرة الانتخابية، وقد فسّر المجلس الدستوري هذه المادة: «بأن صفة الطعن يستمدها من كونه أحد المنافسين من الطائفة ذاتها والدائرة الانتخابية ذاتها اللتين ينتمي إليهما المطعون في صحة نيابته» (م. د. قرار رقم 97/6 تاريخ 1997/5/17 الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب باسم السبع).

في ظلّ النظام الانتخابي الجديد القائم على الاقتراع لائحة وفق النظام النسبي، ثمة إشكاليات لا بد من تداركها:

• **الإشكالية الأولى:** إن أيّ مرشح في لائحة منافسة له حق الطعن في عدم صحة انتخاب مرشح منافس، ولم يعد الأمر مقتصرًا على أن يكون الطاعن والمطعون في صحة انتخابه منتميين إلى طائفة واحدة، لأن نظام توزيع المقاعد وفق النظام النسبي يلزم في حال استبعاد أصوات تفضيلية واعتبارها غير صحيحة إعادة ترتيب سلم الناجحين، وهذا الأمر قد يتيح للمرشح في لائحة منافسة نالت الحاصل أن يطلب الحلول مكانه.

• **الإشكالية الثانية:** إذا انصبّ الطعن على الأصوات التي حصلت عليها اللائحة، فإن هذا الأمر يؤدي في حال قبول الطعن إلى حرمان اللائحة من هذه الأصوات، وبالتالي حرمانها من مقعد أو أكثر دون تحديد لطائفة المطعون فيه أو الدائرة الصغرى

المنتمي إليها هذا المرشح، وهذا ما يفرض أيضاً إعادة توزيع المقاعد، بعد إعادة احتساب توزيع الاصوات.

• **الإشكالية الثالثة:** في حالة قبول الطعن وإبطال عضوية نائب أو أكثر، وفي الوقت ذاته كانت اللائحة التي ينتمي إليها الطاعن مستوفية لمقاعد بها بحيث يستحيل منحها مقعداً إضافياً يزيد على حصتها، هذا الأمر يطرح إشكالية حول كيفية إسناد المقعد الذي خسرت هذه اللائحة، ومن هي اللائحة التي تستفيد من بطلان الانتخاب؟ إن هذه الإشكاليات وغيرها، التي قد تواجه المجلس الدستوري، لم ينتبه إليها المشترع، ما يجعل من مهمة المجلس الدستوري أكثر صعوبة في غياب النص الواجب التطبيق في مثل هذه الفرضيات.

الأوراق البيضاء لا تحتسب عند توزيع المقاعد

12

كان القانون 2008/25 يعتبر أن الأوراق البيضاء تعدّ تصويتاً صحيحاً ولا تحتسب من ضمن الأوراق الباطلة، وكانت هذه القاعدة معتمدة في ظلّ النظام الأكثرية بحيث أن احتساب الأوراق البيضاء ضمن المقترعين لا يؤثّر على توزيع المقاعد، وذلك أيّ كانت نسبة الأوراق البيضاء، فمثلاً في انتخابات بعدا عاليه الفرعية (2003) بلغت نسبة الأوراق البيضاء والملغاة 2.6% من إجمالي المقترعين، وهي نسبة مرتفعة جداً، ودائماً ما يكون الامتناع عن التصويت أو الاقتراع بورقة بيضاء بمثابة تعبير عن موقف سياسي متمثل بعدم رضى الشعب عن السياسات التي تنتهجها القوى المشاركة في الانتخابات.

لكن مع تغيير نظام الاقتراع واعتماد النسبية، فإن احتساب الأوراق البيضاء إذا كانت نسبته مرتفعة ومتجاوزة للحاصل الانتخابي، فإن هذه الأوراق ستحجب مقعداً نيابياً، مثلاً: لو كان عدد المقترعين 12000 مقترع لدائرة من ستة مقاعد، بحيث نالت لائحة (أ) 6000 صوت، ولائحة (ب) 4000 صوت، وكان هناك 2000 ورقة بيضاء، فهذا يعني أن اللائحة (أ) حصلت على ثلاث مقاعد واللائحة (ب) على مقعدين، وبقي مقعد استحال إسناده لأي لائحة لأن الأوراق بيضاء حجبته عن اللائحتين المتنافستين.

ولهذا فإن المادة 103 من قانون الانتخاب التي تنصّ على أن تعتبر الأوراق التي لم تتضمن أي اقتراع لللائحة وللأصوات التفضيلية أوراقاً بيضاء تحتسب من ضمن عدد أصوات المقترعين المحاسبين.

فهذه المادة يجب أن تفسّر على أنها تعني احتساب الأوراق البيضاء ضمن المجموع العام للمقترعين أو على الأكثر عند الاحتساب الأول الذي يسبق إخراج اللوائح التي لم تتل الحاصل الانتخابي.

وما يعزز هذا التفسير أن قانون الانتخاب (الفقرة 3 من المادة 99) أخرج من الاحتساب التصويت الصحيح للوائح التي لم تتل الحاصل الانتخابي. فكيف نحذف أصوات ناخبين اقترعوا للوائح مشاركة في العملية الانتخابية، وفي الوقت ذاته ندخل في الاحتساب المقترعين بالورقة البيضاء؟.

إن هذا القول يخالف المنطق ويؤدي إلى محاذير غير مقبولة. وعليه فإن الأوراق البيضاء شأنها شأن الأوراق المقترعة للوائح غير مؤهلة لا تدخل في الاحتساب عند توزيع المقاعد على اللوائح المؤهلة.

من المتعارف عليه، أن العملية الانتخابية هي مجموعة الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي بصورة رئيسية إلى تعيين أعضاء السلطة التشريعية من قبل أفراد الشعب، أو هي الوسيلة التي تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات السياسية، فبفضل الانتخاب يستطيع المواطن قبول أو رفض الخيارات السياسية المعروضة عليه، وفي الوقت ذاته يستطيع أيضاً قبول أو رفض من عرضها.

ومن خلال هذا التعريف، نستطيع أن نميز الانتخاب عن تقنية الاقتراع التي هي التصويت بالشكل المحدد بالقانون، ويجري عادةً بكتابة اسم المرشح على ورقة خاصة تسمى ورقة التصويت.

ويختلف مفهوم البرنامج الانتخابي، حسبما تطبق الدولة عملية انتخاب أو عملية اقتراع، فإذا كنا أمام انتخاب، فمن المفترض أن يكون التنافس بين برامج ولوائح منظمة، أو على الأقل وفق معايير تسمح باختيار الأشخاص القادرين على ممارسة العمل النيابي، القائم على التشريع ومراقبة الحكومة ومحاسبتها، وإعداد موازنة الدولة. وكل ذلك يتطلب أن يكون للنائب حد أدنى من الثقافة الإدارية والقانونية لمتابعة الموضوعات المطروحة بمصادقية.

وأما إذا كنا أمام عملية اقتراع أي أن الناخب لا يعرف سوى عملية التصويت بمفهومها الشكلي، فإن المعيار المعتمد في اختيار المرشح هو قدرته على تلبية الحاجات الآنية للناخبين، ثم تتقطع العلاقة بين الطرفين إلى زمن العملية الانتخابية اللاحقة، وهنا نلاحظ أننا عندما نكون أمام عملية الاقتراع تغيب كلياً البرامج الانتخابية.

✧ فما هو البرنامج الانتخابي، وكيف تتم صياغته؟

يعتبر البرنامج الانتخابي دليل العمل والخطة التي يضعها المرشح ليوضح من خلالها أهدافه التي يسعى لتحقيقها أثناء عضويته في المجلس، فيعرض هذه الخطة على الناخبين لكسب أصواتهم من خلال ما يحدده من أهداف ومطالب في هذا البرنامج. ويكون هذا البرنامج مرتبطاً بطبيعة العمل النيابي، القائم على التشريع والمراقبة وإعداد مالية الدولة بدءاً من التصويت على الموازنة إلى قطع حسابها.

ويعمل عادةً على صياغة البرامج الانتخابية، أصحاب الاختصاص بعد دراسات وتحضيرات مسبقة حقيقية وهادفة ترمي إلى الوقوف فعلاً على مكامن الخلل للتوصل إلى طرق علاجها، وتكون هذه البرامج موضع نقاش من قبل الناخبين والمتخصصين على السواء.

وتتشابه البرامج الانتخابية فيما بينها، والسبب في ذلك لأن الاحتياجات التي يرغب المجتمع في تحقيقها واحدة، فساد الدين العام، ووقف الهدر ومحاربة الفساد والإصلاح السياسي والإداري وإعداد قانون انتخابي دائم وخلق فرص عمل والقضاء على البطالة... كلها مطالب تجد محلاً لها في البرامج الانتخابية.

وإذا قلنا أن البرامج الانتخابية متشابهة، فهذا لا يمنع من تميّز برنامج انتخابي عن آخر، ويأتي هذا التميز من خصوصية بعض المطالب التي يؤثرها مرشح أو لائحة على غيرها من المطالب الأخرى، فمثلاً: الأولوية بالنسبة إلى حزب الله لحماية المقاومة، وبالنسبة إلى القوات اللبنانية إطلاق سراح سمير جعجع، وإلى تيار المستقبل كشف الحقيقة في اغتيال الرئيس الحريري ومعاقبة من دبّر وخطط ونفذ...

✧ اعتماد الشعارات الكبرى في البرامج الانتخابية

إن برامج العمل التي تقدّمها اللوائح كانت أقرب إلى عناوين استراتيجية منها إلى برامج انتخابية، فقد غرقت في العموميات وغابت عنها المسائل المحددة. فهي لا تنطرق إلى الحاجات الأساسية للمواطن، ولا إلى القضايا التي تمسّ حياته ومعيشته، كالبطالة

والصحة والطرق والهاتف والتعليم والتضخم الاقتصادي والضرائب.. وغياب هذه القضايا يحمل دلالة واضحة بأن الأحزاب واللوائح لا تمتلك تصوراً واضحاً أو اقتراحات عملانية للمساهمة في معالجة مثل هذه المعضلات التي يتخبط بها البلد هو وأبنائه. فواضعو البرامج يحاولون صياغتها بعبارات عامة وكلية، هادفين من ذلك إلى أن تكون شعارات منمقة تنتهي بانتهاء الانتخابات. وهذا ما يجعل من الصعوبة إلزام النائب بتطبيقها،

فمثلاً في انتخابات العام 1996 فإن حيز البرامج كان محدوداً قياساً على الوسائل الدعائية المستخدمة في المعركة الانتخابية. فمعظم البرامج كانت بمثابة بيانات توخت بوجه أساسي دغدغة مشاعر الناخبين، وقد تضمنت مواقف رؤساء اللوائح والمرشحين الأساسيين، ولم تتضمن مشاريع أو رؤى سياسية متكاملة تصلح لبرنامج حكم. وأما في انتخابات العام 2000 فتركزت البرامج على تفعيل الحس الوطني وتحسين العيش المشترك وتصحيح العلاقات مع سوريا..

وفي الانتخابات الحالية لعام 2005، نجد مثلاً أن برنامج رئيس "حركة الشعب" النائب السابق نجاح واكيم قد تضمن الخطوط الكبرى التالية: "تحقيق الإصلاح السياسي والانقاذ الوطني - السعي لوضع قانون للانتخابات يعتمد النسبية على اساس المحافظة - البدء بخطوات واسعة باتجاه الغاء الطائفية - خفض سن الاقتراع كي يتمكن الشباب من ممارسة حقهم في الانتخاب والمشاركة السياسية".

✧ ماذا يتضمن البرنامج الانتخابي؛

يدور البرنامج الانتخابي حول حاجات الوطن على الصعيدين الداخلي والخارجي، من الأمور المالية والدفاعية والاقتصادية والخارجية... فالبرنامج الانتخابي هو الأساس الذي على المواطن اللبناني اليوم أن يتكّل عليه لاختيار المرشح، وأن نجاحه يساهم في التأثير على مصير لبنان السياسي والاقتصادي والاجتماعي. فهذا البرنامج يجب أن يشبه البيان الحكومي لأنه في معظم الحالات يأتي رئيس الوزراء من البرلمان.

فكلما كانت الأهداف والمطالب التي يتضمنها البرنامج الانتخابي قريبة من احتياجات الناخبين وتلامس الواقع الذي يتمنونه كلما كان اقتناعهم به أكبر وحاز على ثقتهم وقاموا بانتخابه.

واليوم، ووفقاً للواقع اللبناني، من المفترض أن يتضمن أي برنامج انتخابي ضرورة تحقيق كل أو بعض الأولويات التالية: تأمين فرص العمل - الحد من زيادة الدين العام وزيادة موارد الخزينة - مساعدة القطاع الخاص - التعليم - الإصلاح الإداري - الطبابة والاستشفاء - حماية البيئة - تخفيض الضرائب - توفير الأمن - إصلاح القضاء وتأمين استقلاليتها - تفعيل العمل البلدي - إقرار قانون دائم للانتخاب - زيادة التقديمات الاجتماعية - مواكبة التطور التكنولوجي - دعم التحقيق الدولي في قضية اغتيال الرئيس الحريري.

✧ أما أسباب غياب البرامج عن الانتخابات في لبنان، فهي:

1- انتماء الأحزاب اللبنانية إلى فئة الأحزاب الشخصية، التي تقوم على فكرة تقديس رئيس الحزب، حيث يتمحور الحزب حول شخص الرئيس وليس حول برنامج معين، فتعمل هذه الأحزاب على تقديم مرشحيها، وتوفير لهم الدعم المالي واللوجستي والإعلامي خلال الحملة الانتخابية وتضع لخدمتهم أجهزتها وامكانياتها الضخمة. ويصبح حق الناخب الحزبي مقتصرًا على التصويت للائحة التي يؤيدها الحزب دون أن يكون له حق تقدير مدى ملاءمة المرشح للعمل النيابي.

وما ينطبق على الأحزاب ينطبق على القوى السياسية التي تختار المرشحين، وفي حالات كثيرة ينتظر مشكلو اللوائح حتى اللحظة الأخيرة ليعلنوا عن اللائحة التي يدعمونها، بحيث يصبح التنافس محصوراً بين هذه اللوائح المعلنه في الساعات الأخيرة. أما بقية المرشحين المستقلين فلا يكون لهم أي أمل في المنافسة. ومن الأمثلة على ذلك: ما جرى في الانتخابات البلدية في لبنان التي حصلت في شهر أيار من

العام 2004 على أساس نظام الإقتراع الأكثري والصوت الجمعي، فقد أعلن دولة الرئيس عمر كرامي عن اللائحة التي يدعمها مع بعض القوى الطرابلسية قبل موعد الانتخاب بـ 38 ساعة، وتنافست هذه اللائحة المدعومة من الرئيس عمر كرامي، مع اللائحة المدعومة من الوزيرين سمير الجسر ونجيب ميقاتي والنائب محمد الصفدي وبعض القوى الطرابلسية الأخرى. أما بقية المرشحين غير المنتمين إلى أي من هاتين اللائحتين، فلم يكن لهم أي أمل بالفوز.

وفي انتخابات العام 1996 لم يكن للبرامج الانتخابية دور يذكر في خوض المعركة الانتخابية أو في تحديد خيارات الناخبين أو المرشحين، فقد خاضت أحزاب وقوى سياسية معركتها من دون برامج وحقت انتصاراً في هذه المعركة. فمثلاً في جبل لبنان عام 1996 كان للحزب السوري القومي الاجتماعي والحزب الشيوعي برنامجاً انتخابي ولكن لم يحالفهم الحظ بالفوز، في مقابل الحزب التقدمي الاشتراكي وطلال ارسلان اللذين فازا بزعمائهما وقدرتهما على التأثير على الناخب وجذبه للتصويت لصالحهما بدون أي أمرٍ آخر.

2- ضعف ثقافة المواطنين السياسية: إن محددات المواطنين لخياراتهم الانتخابية هي الاعتبارات الشخصية والمالية والخدماتية والزعاماتية ولكن لم تكن أبداً خيارات إصلاحية أو تغييرية. وقد تنبّهت الأمم المتحدة لهذه المسألة، فوضعت مسألة تثقيف الناخبين على أنها من أولى واجبات الإدارة المشرفة على العملية الانتخابية. كما أن الحرمان والفقر والحاجة للخدمات الأساسية وخاصة في المناطق، كلها فرضت على الناخب القبول بالخدمات المحلية على حساب الوطن.

3- تركيبة اللوائح تجعل من المستحيل تركيب بيان انتخابي مشترك، لأن التحالفات هي ظرفية تنتهي بانتهااء الانتخابات. فالحالة اللبنانية هي حالة مشرذمة، وهذه الشرذمة تمنع قيام دولة المؤسسات، وتمنع وجود برامج انتخابية، والتحالفات سواء النيابية أو

داخل الحكومة هي تحالفات ضعيفة ومصلحية ولا تقوم على التضامن الحقيقي بين الوزراء أو حتى بين معظم المنتمين إلى الكتل النيابية. وتكشف التحالفات الانتخابية عن مدى تردي الحياة السياسية في لبنان، والحياة الحزبية خاصة، فإذا كانت التحالفات أحد المظاهر المعبرة عن التقارب السياسي أو التلاقي حول برنامج مرحلي، أو التوافق على نقاط محددة، فإن خارطة التحالفات التي نسجتها هذه الأحزاب والقوى السياسية في انتخابات العام 2000 بدت عصية على الفهم وبعيدة عن المنطق. وهذا ما يجعل التنافس غير مستند إلى برامج سياسية، لأنه عندما تضمّ لائحة ما متناقضين فإن السؤال عن البرنامج السياسي يبدو وكأنه خارج السياق، وهذا ما يكشف مدى الخلل في النظام التمثيلي كما يكشف هامشية الثقافة السياسية ويعيد توضيح خلفية وصول النواب بعامه والحزبيين بخاصة إلى المجلس النيابي.

4- التأخر في إصدار البرنامج: إن البرنامج الذي يذاع قبل موعد الانتخاب بأيام هو بالتأكيد من باب الفلكلور أو لتتمة الخطوات الشكلية التي لا بد منها من أجل تنسيق الحملة الانتخابية. لذلك حُلّت أشخاص المرشحين وتقديماتهم محل البرامج الانتخابية. فالفترة بين بدء الحملة الانتخابية والانتخابات هي فترة قصيرة، وفيها تتألف الكتل النيابية ويسمى المرشحون المنفردون. ففي انتخابات العام 2000 كان هناك 543 مرشحاً موزعين على 36 لائحة و240 مرشحاً منفرداً. نتساءل كيف سنطلب من هؤلاء المرشحين إعداد برامج انتخابية ومناقشتها مع الناخبين؟ من هنا يصحّ القول، بأن البرامج الانتخابية لا تكون إلا مع الأحزاب، فالحزب يكون له برنامج ثابت غير ظرفي يعمل عند الوصول إلى المجلس النيابي على تطبيق هذا البرنامج.

5- **عدم المصادقية في العمل السياسي:** من أسباب تراجع مفهوم البرنامج الانتخابي، هو عدم المصادقية في العمل السياسي وفساد الخطاب السياسي، حيث لم يعد الناس يصدقون أي كلام سياسي ولا يأخذونه على محمل الجد، لذلك فهم يستبدلون المنافع البعيدة المدى التي يشكون في الحصول عليها بمنافع ظرفية مؤكدة التحقق.

6- **غياب المحاسبة:**

حيث يصعب على المواطن متابعة النائب الذي انتخبه، ثم محاسبته عن أي تقصير، وتنشأ هذه الصعوبة من عدة أسباب، منها أن المواطن قد يصعب عليه معرفة تفاصيل عمل النائب داخل المجلس، وتعدُّ المهمة النيابية التي يخرج عن قدرة الناخب مراقبة ما إذا كان قد أخطأ نائبه، لذلك فإن الدور الرقابي على العمل النيابي، هو دور المجتمع المدني، وبصورة أساسية الصحف والمؤسسات الحقوقية، التي يجب أن تسلط الضوء على أعمال كل نائب في مجلس النواب، وأن تصدر مجلة متخصصة تُعنى بنشاطات السلطة التشريعية لتكشف مكامن الخلل والصلاخ في عمل السلطة الأولى في الدولة.

من هنا يصحُّ القول بأن البرنامج الانتخابي ليس مقياس النجاح، بل النجاح مرتبط بالعمل الجاد والصادق والحاصل في إطار تأمين مرفق التشريع باعتباره أساس الدولة. لأنه إذا صلح مجلس النواب صلحت الدولة، وإذا فشل فشلت الدولة.

خفض سن الاقتراع في الانتخابات البلدية

14

لا يحتاج إلى تعديل دستوري

لا تشكل المادة 21 من الدستور عائقاً أمام الاعتراف بحق من بلغ الثامنة عشر من العمر من المشاركة في الانتخابات البلدية. ونستخلص هذه النتيجة من خلال المعطيات الآتية:

• أولاً: تقع المادة 21 من الدستور التي تتحدث عن سن الـ 21 لممارسة حق الانتخاب، ضمن الباب الثاني المسمى "السلطات"، ولقد فصل هذا الباب بصورة صريحة هذه السلطات وحصرها بالتفيذية والتشريعية والقضائية، ولم يأت هذا الباب ولا غيره من أبواب أو مواد الدستور اللبناني على ذكر البلديات أو الانتخابات البلدية. وهذا يدل على أن المادة 21 المتعلقة بتعيين من له حق الانتخاب، إنما قصدت بذلك حصراً الانتخابات النيابية، ولا يمكن إطلاق مداها لتشمل الانتخابات البلدية أيضاً، وذلك إما لأن الدستور اللبناني لم يعالج مسألة البلديات أسوة بغيره من دساتير الدول، أو لأن هذه المادة تتعارض مع مبادئ دستورية ومقدمة الدستور بل ومواد أخرى تتحدث عن مبدأ المساواة بين المواطنين. ما يفرض أن تقرير حرمان فئة من المواطنين من ممارسة حق الاقتراع يحتاج إلى نص صريح، ولا يمكن أخذه بالاستتجاج أو القياس.

فعندما تنص المادة 7 على أن كل اللبنانيين سواء لدى القانون، أو تنص الفقرة ج من مقدمة الدستور على المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. فكيف يجوز بعد هذا النص الصريح أن نفاضل بين من بلغ سن الـ 21 وبين من هم دون هذه السن. وإذا كان نص المادة 21 من الدستور صريحاً لجهة تعيين الهيئة الناجبة فيما يتعلّق بالانتخابات التشريعية، فلا يمكن الأخذ بالقياس وتطبيق هذا

النص على الانتخابات البلدية طالما يشكّل هذا القياس خرقاً لمبادئ ونصوص دستورية أخرى. ولنا حجة أخرى معاكسة عبر إضفاء صفة الناخب على من هم دون سن الـ 21 في انتخابات النقابات والجمعيات والمجالس الطلابية والأحزاب،... فلو كانت المادة 21 من الدستور مطلقة تشمل كل أنواع الانتخابات، لما كان من الممكن السماح لمن هم دون سن الـ 21 سنة بالمشاركة في الاقتراع.

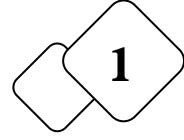
• **ثانياً:** استخدمت المادة 21 من الدستور عبارة "حق في أن يكون ناخباً"، ما يعني أن حق الانتخاب هو من الحقوق الأساسية، ولقد أجاز المجلس الدستوري اللبناني في حكمه رقم 1999/1 تاريخ 1999/11/23 للمشرع عندما يسن قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسية ان يعدل او ان يلغي النصوص القانونية النافذة الضامنة لهذه الحريات بشرط أن يحلّ محلها نصوصاً أكثر ضماناً او تعادلاً على الأقل فاعلية وضمناً..". واستناداً إلى هذا الاجتهاد، ليس ما يمنع المشرع من أن يوسّع دائرة أصحاب الحق في الانتخابات البلدية، لأنه بذلك لا ينتقص من الحقوق الأساسية للقاعدة المشاركة في الانتخابات البلدية، إنما يوسّع ويزيد من فعالية هذه القاعدة، ما لا يجعله مخالفاً لحكم أو لروح المادة 21 من الدستور، بخاصةٍ وأنها كما ذكرنا أعلاه لا تتعلق صراحةً بالانتخابات البلدية.

دراسات في الحقوق والحريات



- 1- التجارب الدولية في مجال العدالة الدستورية
- 2- موقع المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان في الدستور والاجتهاد الدستوري اللبناني
- 3- هل يحمي القانون والقضاء اللبناني الحقوق والحريات؟
- 4- دور القانون والقضاء الدولي في حماية الحقوق والحريات
- 5- التنظيم الدستوري والقانوني للحق في التظاهر السلمي
- 6- يبقى القضاء ملاذاً نهائياً لحماية الحرية الدينية
- 7- ضوابط وقيود ممارسة الحرية الإعلامية

التجارب الدولية في مجال العدالة الدستورية



لم يكن إنشاء المحاكم الدستورية خياراً تلجأ إليه الدول، بل وجدته أمراً واجباً لاستكمال بناء الدولة الدستورية، بحيث أن أي دولة ترغب في ضمان انطباق أعمال السلطات على الدستور، وأن تسمى فعلياً بالدولة الدستورية، فإن عليها أن تنشئ هيئة تتولى الرقابة على حسن تطبيق الدستور، إذ يستحيل أن يترك أمر احترام الدستور إلى الهيئات التي يناط بها تطبيقه.

في الواقع إن جميع دول العالم لها دساتير ولكن بالمقابل ليست جميعها دولاً ذات نظام دستوري، ويقصد بهذا النظام أن تسعى الدولة إلى ضمان خضوع السلطة للدستور، ويسمى أيضاً بالحكومة الدستورية في الدولة، أي تكون الحكومة خاضعة لقواعد قانونية دستورية عليا لا يجوز لها التحلل منها والخروج عليها بل يجب التقيد بما جاء فيها من قيود⁽¹⁾، لأن المؤسسات الدستورية ليست مواقع سلطة ولا مكان تسلط، بل هي فعل مسؤولية وممارسة وطنية.

ومن خلال هذا التوصيف، نجد أن القضاء الدستوري هو قضاء سياسي بامتياز، وليس جزءاً من السلطة القضائية، وإنما هو سلطة دستورية مستقلة، وعلى حد تعبير المجلس الدستوري اللبناني، فإنه: "عندما ينشئ المشرع الدستوري مجلساً دستورياً إنما ينشئ سلطة دستورية، وهو عندما يصف الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية، ويورد المجلس الدستوري ومن ثم السلطة القضائية بالتسلسل في عداد السلطات بعد السلطة

(1) عبد الفتاح ساير - القانون الدستوري - دار الكتاب العربي - الطبعة الثانية 2004 ص 175.

المشترعة والسلطة الاجرائية، انما يرتقي بالمجلس الدستوري والسلطة القضائية الى سلطتين دستوريتين مستقلتين عن السلطة المشترعة والسلطة الاجرائية"⁽¹⁾.

ولما كان القضاء الدستوري سلطة دستورية موازية للسلطات الدستورية الأخرى، فإن طبيعة علاقته بهذه السلطات والصلاحيات التي سيمارسها، إنما هو مرهون بمدى تقبل السلطات الدستورية لفكرة إنشاء هيئة دستورية جديدة ومنحها صلاحيات تقيد أداء السلطات الموجودة وتراقب انطباق أعمالها على الدستور .

لهذا كان إنشاء القضاء الدستوري وأصول تكوينه والصلاحيات التي يمارسها، مرهوناً بمدى قابلية السلطتين التشريعية والتنفيذية للخصوع للدستور والموافقة على إيجاد جهة يناط بها مراقبة أعمالها. وبناءً على هذه القابلية كانت صلاحيات القضاء الدستوري متراوحة بين رقابة واسعة تشمل تكوين السلطات الدستورية وأعمالها ويمنح للمواطنين حق الطعن أمام هذا القضاء، وبين رقابة محدودة مقتصرة على جهات خاصة وضمن مهلٍ ضيقة.

ويشبه القضاء الدستوري من حيث صلته بالسلطات الدستورية ما سبق ومز به القضاء الإداري في علاقته بالسلطة التنفيذية، بحيث لم تكن الأخيرة راضية على وجود هذا القضاء ولا على منحه صلاحية إبطال أعمال الإدارة بخاصة تلك التي تتصل بسياسات الحكومة أو كانت فيها بموقف المتحدي الذي لا يقبل التنازل فيكون قرار القضاء الإداري بإبطال قرارها بمثابة هزيمة لها أو انكسارٍ لها أو انقاص هيبتها أمام المواطنين، وهذه الحقيقة سبق أن عبّر عنها مجلس شورى الدولة عند تبريره نظرية الأعمال الحكومية معتبراً أن هذه النظرية قد ساعدت فعلاً على توسيع دائرة اختصاص المحاكم الإدارية، إذ إنها بإقرارها أن للحكومة حق الاستئثار بأعمال محدودة معينة

(1) م.د. قرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6 الصادر في الطعن بالقانون رقم 679 تاريخ

2005/7/19

غير قابلة النقد والطقن أمام السلطات القضائية الإدارية، هو ما دفع الحكومة إلى أن تقبل بأن تكون سائر أعمالها الأخرى قابلة للنقد والطقن.. ولو لم تكن الحكومة على يقين من أن هناك فئة من أعمالها غير خاضعة لرقابة مجلس الشورى لكانت تنازعه الاختصاص في نقد جميع أعمال السلطات العامة⁽¹⁾.

هذا الموقف الحيادي لمجلس شورى الدولة في قضايا ذات صبغة سياسية لا زال يعتمده المجلس في كثير من قراراته، فمثلاً عند الطعن في مرسوم منح الجنسية اللبنانية في العام 1994، فلا أبطل المرسوم ولا أعلن مشروعيته، بل قضى أن التعاون بين الإدارة والقضاء يجيز إحالة الملف إلى وزارة الداخلية لإعادة دراسة الملفات⁽²⁾، وفي قضية رفع الحكومة الدعم عن الشمندر السكري، لم ينظر مجلس الشورى في مشروعية هذا القرار وآثاره الاجتماعية والاقتصادية وإنما ردّ الدعوى لعله العمل الحكومي⁽³⁾، وعند الطعن بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة في العام 2007 لملاء مقعدين شاغرين في مجلس النواب بعد اغتيال النائبين بيار الجميل ووليد عيدو، فإن المجلس وبسبب الطبيعة النزاعية الخطيرة قرر النأي بالنفس عن الدخول في الصراع السياسي الدائر، واتخذ قراراً برّد الطعن بعد 17 يوماً من تقديم المراجعة⁽⁴⁾.

إن الموقف الحكيم لمجلس شورى الدولة اللبناني بالنأي بالنفس عن صراعات السلطة السياسية، لا يمكن بل يستحيل على المجلس الدستوري اللبناني انتهاجه، لأن عمله

(1) م.ش. قرار رقم 45 تاريخ 11 آب 1931، مجموعة القرارات 1931-1933 ص 91- م.ش. قرار رقم 12 تاريخ 26 نيسان 1932، مجموعة القرارات 1931-1933 ص 137.

(2) م.ش. قرار رقم 484 تاريخ: 2003/5/7 الرابطة المارونية/ الدولة، مجلة العدل العدد 2 و 3 لعام 2003 ص 41.

(3) مجلس القضايا- قرار رقم 2003/776 - 2004 تاريخ 2004/7/14 - شركة تصنيع الشمندر السكري ش.م.ل./ الدولة - مجلس الوزراء.

(4) مجلس القضايا قرار رقم تاريخ 18 تموز 2007 انطوان جوزف أوريان/ الدولة اللبنانية - مجلس الوزراء - وزارة الداخلية والبلديات - وزارة المال.

متصل بالسلطة السياسية، فليس له أي خيار سوى مراقبة انطباق العمل المطعون فيه على الدستور أياً كانت التبعات، لأن مسايرة السلطة السياسية سيؤدي إلى فقدان دوره كحامٍ للدستور. وقد سبق أن تعرّض المجلس الدستوري اللبناني لضغوط بسبب قراراته التي لم تكن محلّ رضى السلطة السياسية، بحيث أقدمت على تعطيله لمدة أربع سنوات وذلك بموجب القانون رقم 679 تاريخ 19/7/2005، الذي كان محلّ طعنٍ أمام هذا المجلس الذي اتخذ قراراً بإبطال هذا القانون لمخالفته الدستور⁽¹⁾، وبقي المجلس الدستوري اللبناني معطّلاً بسبب عدم تعيين أعضاء بدلاً من المنتهية ولايتهم حتى تاريخ 30/5/2009. وهذا ما فعله الرئيس التركي عندما هدد المحكمة الدستورية التي قضت بإطلاق سراح صحافيين معارضين، حيث صرّح بأنه: "يأمل ألا تعيد المحكمة الدستورية الكرة بطريقة من شأنها أن تضع مسألة وجودها وشرعيتها على المحك"⁽²⁾.

وفي الإطار العام فإن اختصاص المحاكم الدستورية يتمحور حول تكوين السلطات الدستورية لجهة انتخاب رئيس الدولة وأعضاء المجالس التشريعية، وأعمال هذه السلطات لناحية القوانين والمراسيم التنظيمية، وتفسير الدستور، ولكون القضاء الدستوري متّصلاً بالأنظمة السياسية في الدول، كان من غير الممكن توحيد المبادئ التي تقررها جهات هذا القضاء في مختلف الدول، إن في ما يتعلق في قضايا الطعون المتصلة بتكوين السلطة أو ببقية الاختصاصات، بحيث تركت هذه الاختلافات في النظم السياسية انعكاساتها على تكوين المحاكم الدستورية وحدود اختصاصها واحكامها. إلا أن هذه الاختلافات لم تمنع التقارب واستعارة المبادئ الدستورية المكّسة في اجتهادات المحاكم الدستورية.

(1) م.د. قرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6 الصادر في الطعن بالقانون رقم 679 تاريخ 2005/7/19.

(2) <http://alwatannews.net/article/56711>.

✧ أولاً: نظم الرقابة الدستورية المعتمدة في بعض الدول

تتوزع الرقابة التي تمارسها المحاكم الدستورية إلى نوعين، الرقابة الوقائية والرقابة اللاحقة، فالرقابة الوقائية هي الرقابة التي تسبق إصدار القوانين، وقد أخذ بها الدستور الفرنسي (المادة 61 الفقرتان الأولى والثانية) بحيث ينظر المجلس الدستوري في الطعون قبل إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية، كما أعطى الدستور الإيراني للرقابة الوقائية مادها الأوسع، بحيث منع على البرلمان (مجلس الشورى الإسلامي)، أن يسن القوانين المغيرة لاصول وأحكام المذهب الرسمي للبلاد او المغيرة للدستور/ وأناط بمجلس صيانة الدستور مهمة البت في هذا الامر (المادة 72)، بحيث حجب الدستور المشروعية عن البرلمان (مجلس الشورى الإسلامي) دون وجود مجلس صيانة الدستور (المادة 73).

يتميز نظام الرقابة المسبقة بقدرته على تحقيق استقرار النظام الدستوري وسلامته، بحيث يمنع إقرار قانون يكون مغايراً للدستور، وذلك بعكس الرقابة اللاحقة التي غالباً ما تتيح تطبيق قوانين غير دستورية⁽¹⁾.

إن نظام الرقابة الوقائية، من شأنه حفظ ماء وجه المشرع ويوفر تبعات المواجهة بين البرلمان والمجلس الدستوري، بحيث يكون للرقابة الوقائية خاصية الدور الاستشاري الملزم، وذلك بعكس حالة إقرار قانون ثم إبطاله وما يشكله من حرج، ولا يمكن إلا أن نتذكر الأزمة التي نجمت عن إبطال المجلس الدستوري اللبناني للقانون رقم 2017/45 (قانون تمويل سلسلة الرتب والرواتب)⁽²⁾ وما تبعه من مواقف عنيفة تجاهه. والرقابة الوقائية تكون إما إجبارية (كحالة الجمهورية الإيرانية الإسلامية)، وفرنسا فيما خص

(1) هلمت ستوينبرج نماذج عن القضاء الدستوري، اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية بواسطة القانون، لا تاريخ ص 8.

(2) م.د. ل. قرار رقم 5 تاريخ 2017/9/22 الذي قضى بإبطال القانون رقم 45 تاريخ 2017/8/21.

القوانين العضوية والمعاهدات الدولية فقط، والبرتغال فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية (المادة 278)، أو متوقفة على طعن بالنسبة إلى بقية القوانين.

أما الرقابة اللاحقة، فهي التي تتطال مختلف النصوص القانونية والمراسيم التي لها قوة القانون، وأي صلاحيات أخرى ينيطها الدستور بالمحكمة الدستورية، كما يحدد الدستور المراجع التي يحق لها مراجعة القضاء الدستوري، فهو إما يمنح هذا الحق لجهات رسمية محددة كمثل الدستور الأسباني في مادته 162 التي منحت صلاحية الطعن إلى: رئيس الحكومة، المدافع عن الشعب، والنيابة العامة، خمسين عضواً من مجلس النواب، خمسين عضواً من مجلس الشيوخ، الهيئة التنفيذية أو التشريعية في مناطق الحكم الذاتي، والهيئات التشريعية التابعة لمجتمعات الحكم الذاتي⁽¹⁾.

وفي فرنسا فإن مراجع الطعن بعدم دستورية القوانين هم، رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستون نائباً أو ستون عضواً في مجلس الشيوخ (المادة 61 من الدستور الفرنسي)، ولخصوصية بعض الدول فإن حق الطعن قد يتجاوز الجهات العامة ليشمل المؤسسات الدينية التي تمنح حق تقديم دعوى دستورية إذ رأيت أن القانون المطعون فيه ينتهك حقها الأساسي في الحرية الدينية (المادة 4 من الدستور الألماني، والمادة 19 من الدستور اللبناني)، أو قد يناط هذا الحق بالمدافع عن الدولة أو المدعي العام والنائب العام، (المادة 140 من الدستور الإيطالي والمادة 281 من الدستور البرتغالي، والمادتان 161 و162 من الدستور الأسباني والمادة 93 من الدستور الألماني)، وإذا كان الدستور يكفل للجماعات المحلية والبلديات والجمعيات التابعة لها، نوعاً من الاستقلالية في الإدارة، فإنه يمنح هذه الكيانات صلاحية إخطار المحكمة الدستورية إذا رأت أن هناك قانوناً يخرق استقلاليتها

(1) انطونيوس بوكسم، التوعية على دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق في لبنان، دراسة مقدمة في العصف الفكري الثانية التي نظمها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة بعنوان: اجراءات مراجعة المجلس الدستوري في النظام اللبناني والتي جرت في فندق (Smallville) - المتحف يوم الخميس 27 تموز 2017 .

(المادة 119 من المادة 144 من الدستور النمساوي، والمادة 93 من الدستور الألماني)، وتجزئ بعض الدول للمحاكم إما تلقائياً أو بناءً على طلب أحد الأطراف أن تحيل الدفع بعدم دستورية القانون محل التطبيق على المحكمة الدستورية، وقد اعتمد نظام الإحالة كل من الدستور النمساوي في المادة 140، الدستور التركي في المادة 152، والدستور الإسباني في المادة 163، والدستور الألماني في المادة 100⁽¹⁾، كما اعتمد الدستور الفرنسي بموجب تعديل 30 تموز 2008 هذا النظام بحيث أصبح للمتقاضين أمام المحاكم العدلية حق الدفع بعدم دستورية قانون يمس بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، يمكن إخطار المجلس الدستوري بهذه الدعوى التي يفصل فيها في أجل محدد، بإحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض، واعتمدت هذا النظام المحكمة الدستورية المصرية بموجب المادة 29 من قانون تنظيم هذه المحكمة .

وعندما تتقدم فكرة احترام الدستور وخضوع جميع السلطات لأحكامه، فإن نظام الطعن أمام المجلس الدستوري يصبح متاحاً للأفراد أو للكيانات التي تُمنح حق التقدم بادعاء أن القانون محل الطعن ينتهك حقوقهم وحرياتهم التي كفلها لهم الدستور، مثل الدستور البرتغالي في المادة 280 منه على أنه يمكن تقديم مراجعات أمام المحكمة الدستورية إذا رفضت المحاكم العادية تطبيق نص قانوني بحجة أنه غير دستوري أو إذا طبقت نصاً مطعوناً في دستوريته في خضم الفصل بالدعوى كما يجوز تقديم مراجعة أمام المحكمة الدستورية في البرتغال ضد أحكام المحاكم التي تطبق معياراً سبق وقررت المحكمة الدستورية عدم دستوريته أو عدم قانونيته. وفي ألمانيا يمنح الفرد أيضاً حق اللجوء إلى القضاء الدستوري إذا شعر أن السلطات العامة قد مسّت بأحد حقوقه الأساسية (المادة 93). وفي أسبانيا، أجازت المادة 162 من الدستور الأسباني، لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يدافع عن مصلحة مشروعة وبالتالي فقد أتيح المجال أمام المتقاضين وأمام المحاكم وحفاظاً على حقوقهم وعلى الحريات العامة باللجوء إلى

(1) هلمت ستوينبرجر نماذج عن القضاء الدستوري، المرجع السابق ص 20.

الدفع بعدم دستورية قانون أو أي قاعدة قانونية وطلب الإحالة إلى المحكمة الدستورية الإسبانية⁽¹⁾، كما أوجبت المادة 173 من الدستور الكويتي والمادة 90 من الدستور العراقي كفالة حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح.

لناحية اختصاص المحاكم الدستورية، فقد تكون محصورة بمراقبة دستورية القوانين وهي أضعف أنواع الرقابة، وقد تشمل صلاحيات أخرى، كالنظر في مخالفة قواعد الاختصاص والتزامات الهيئات العليا في الدولة (المادة 134 من الدستور الإيطالي والمادة 93 الفقرة الأولى الدستور الألماني)، أو البت بالخلاف حول ما إذا كان اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن مجال اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38، يمكن الحكومة أو رئيس المجلس المخطر أن يعترض عليه بعدم القبول وفي حالة خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني، يفصل المجلس الدستوري في الخلاف (المادة 41 من الدستور الفرنسي)، وتفصل المحكمة الدستورية في النمسا في التنازع بين مجلس المحاسبة والحكومة الفيدرالية أو وزير فيدرالي أو حكومة محلية فيما يخص تفسير الأحكام القانونية التي تحدد اختصاصات مجلس المحاسبة (المادة 126 من الدستور النمساوي)، كما تنظر بعض المحاكم الدستورية في المنازعات حول صلاحيات الهيئات الفيدرالية والمقاطعات المحلية، وتوزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية، يراجع على سبيل المثال (المادة 138 من الدستور النمساوي) و (المادة 113 من الدستور السويسري) و(المادة 93 من الدستور الألماني)⁽²⁾، و(المادة 93 من الدستور العراقي).

وفي بعض الدول مُنحت المحاكم الدستورية صلاحيات إضافية كصلاحيات تفسير الدستور وصلاحيات البت بعدم دستورية اللوائح (أي المراسيم التنظيمية الصادرة عن

1 أنطونيوس بو كسم، التوعية على دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق في لبنان، مرجع سبق ذكره .

(2) هلمت ستوينبرجر نماذج عن القضاء الدستوري، المرجع السابق ص 34.

الحكومة) على سبيل المثال (المادة 173 من الدستور الكويتي، والمادة 90 من الدستور العراقي والمادة 192 من الدستور المصري لعام 2014) ويضاف إليها في العراق صلاحية الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وفي مصر تتولى المحكمة الدستورية تفسير القوانين، وتتولى المحكمة الدستورية الفيدرالية في ألمانيا إعلان عدم دستورية حزب من الأحزاب السياسية إذا كان هذا الحزب يسعى لمخالفة الدستور، أو الانقلاب على النظام الديمقراطي أو يسعى لتهديد وجود الدولة (المادة 21 من الدستور الألماني) كما تتمتع هذه المحكمة بسلطة حلّ حزب سياسي وحجز أمواله ومصادرتها⁽¹⁾.

✧ ثانياً: محاولة التقارب بين جهات القضاء الدستوري

إن اختلاف الأطر السياسية التي تعمل في ظلها المحاكم الدستورية لم يمنع الأخيرة من الاستئناس بالاجتهاد المقارن المعتمد في المحاكم الدستورية المختلفة، وإذا كان هذا الاستئناس شديد الوضوح في لبنان من خلال ذكر حيثيات الأحكام الدستورية الفرنسية في متن الحكم الدستوري سابقاً، فإن المجلس الدستوري الفرنسي كان يستند بصورة غير مباشرة إلى أحكام دستورية أجنبية، فمثلاً استوحى مبدأ استقلالية اساتذة الجامعات من مبدأ حرية التعليم الذي أقرته المحكمة الدستورية الألمانية⁽²⁾، وفيما خصّ الطعن بقانون تنظيم الهجرة وإقامة الأجانب في فرنسا والتجنس، فلقد أخذ المجلس الدستوري بعين الاعتبار تشريعات الدول الاعضاء الاخرى في الاتحاد الاوروبي كما

(1) هلمت ستوينبرجر نماذج عن القضاء الدستوري، المرجع السابق ص43.

(2) Cons. Const., Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur ; De Josselin RIO, L'argument de droit comparé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Mémoire de Master 2 droit public, 2013-2014, p 106.

انه نظر الى الاجتهادات القضائية الادارية والدستورية للمحاكم الدستورية الاوروبية السابقة في الموضوع نفسه⁽¹⁾، وبدا التأثير المرجعي الضمني لاجتهادات دستورية اجنبية على تعليل القاضي الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بالطعن بقانون الانتخاب لا سيما لناحية تقسيم الدوائر الانتخابية حيث بدا المجلس متأثراً باجتهادات المحكمة العليا الاميركية⁽²⁾، وكذلك المحكمة الدستورية الالمانية فيما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية⁽³⁾.

إذا كان القاضي الدستوري لا يضمن حكمه مراجع دستورية أجنبية، فإن المداولات التي يجريها أعضاؤه تتضمن حكماً استثناساً بهذه الاجتهادات، وأحياناً تتضمن مراجعات الطعن عرضاً لحيثيات أجنبية، ولهذا يجري التمييز بين ما يقرأه القاضي وبين ما يكتبه أو يتضمنه الحكم. فالاجتهاد الدستوري الأجنبي يشكل قرينة أو دليلاً ولكنه ليس ملزماً للمجلس الآخر، فهو أحد المراجع التي يستأنس بها عند النظر في القضية المطروحة أمامه لينظر كيف حكم زميله في قضية مشابهة.

(1) Cons. Const., Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, De Josselin RIO, L'argument de droit comparé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Op. Cit p110.

(2) Cons. Const., Décision n° 86-208 DC du 02 juillet 1986, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales; Cons. Const., Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. De Josselin RIO, L'argument de droit comparé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Op. Cit p106.

(3) Cons. Const., Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988, Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique .

ولا يجد القاضي حرجاً بالاستناد إلى اجتهاد مقارن ينتمي إلى دولة يجمعها مع دولته النظام القانوني ذاته، ولكن يجد حرجاً في تتبع اجتهاد في دولة بعيدة في نظامها الدستوري عن النظام المعتمد في دولته، وبكلا الحالتين فالقضاة غير ملزمين بهذه الاجتهادات لا تتعدى قيمتها قيمة الآراء الفقهية غير الرسمية.

ويشعر القضاة بالحاجة إلى اللجوء إلى الاجتهادات القضائية الأجنبية عندما يواجهون صعوبة في التوصل إلى قرار، إما لأن مبادئ القانون الوضعي لا تقدم تبريرات كافية لحل النزاع، أو تكون المشكلة دولية خارج الإطار الوطني، ولا يمكن حلها إلا على نطاق عالمي، أو هي مشكلة جديدة وحالية، أو مسألة اجتماعية معقدة ومثيرة للجدل، في هذه الحالات الصعبة، فإن الغرض من الإشارة إلى الاجتهاد الدستوري المقارن هو للإقناع وبيان مبررات اتخاذ القرار، بحيث يكون الاجتهاد المقارن سبباً في منح تعليل الفقرة الحكمية وزناً أكبر⁽¹⁾.

حول معايير اختيار الاجتهاد الأجنبي، فهي معايير غير مستقرة، فقد يكون القرب الجغرافي أو الثقافي مع الدولة التي يُستشهد باجتهادها القضائي، أو التاريخ المشترك، وهذا ما يفسر استناد المجلس الدستوري الفرنسي إلى اجتهاد المحكمة الدستورية الألمانية والمحكمة الدستورية الإيطالية، أو يصار إلى الاستناد إلى اجتهاد محكمة بسبب عراققتها التاريخية كحالة المحكمة العليا في الولايات المتحدة التي تعدّ أقدم محكمة تحمي الحقوق الأساسية، فمن المنطقي أن تستند المحاكم الأحدث بقرارات هذه المحكمة⁽²⁾، وأخيراً فإن الانتماء الفكري يدفع إلى تبني آراء المدرسة الدستورية الأجنبية التي يعتنق قضاة المحكمة الوطنية أفكارها، وأكثر ما يكون التأثير لدى الدارسين في الجامعات الأجنبية، وكذلك يكون لتبادل الخبرات والزيارات المتبادلة والمؤتمرات المشتركة والزمالة في مجال

(1) De Josselin RIO, L'argument de droit comparé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Op. Cit p39.

(2) De Josselin RIO, L'argument de droit comparé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Op. Cit p41.

التعليم أثر في جعل عالم القضاء الدستوري مجالاً ضيقاً متعاوناً بحيث يستعير القضاة المبادئ التي ارساها غيرهم من القضاة الدستوريين.

✧ ثالثاً: التشابه والاختلاف في الأحكام الدستورية

يستحيل في عجلة هذه الدراسة أن نلقي الضوء على كافة الجوانب التي تطرق لها القضاء الدستوري في العالم، ولكن آثرنا الاكتفاء بنماذج أرسى مبادئ دستورية قابلة للتعميم.

1 - العدالة الدستورية في قضايا ذات طابع مالي

تسنى للمجلس الدستوري الفرنسي أن يرسى مبادئ جوهرية في علم المالية العامة، وذلك بفعل الطعون الكثيرة التي قدّمت ضد قوانين مالية، حيث أظهرت الدراسات أنه بخلال الأعوام 1974 و 1993 فإن ثلاثة قوانين فقط لم يجر إحالتها أمام هذا المجلس، وكان سبب عدم الطعن بهذه القوانين الثلاثة هو الاتفاق بين الغالبية والمعارضة حول بعض الخيارات السياسية التي تضمنتها هذه المشاريع، وخلال نظره في القضايا الضريبية استطاع المجلس الدستوري إثبات موقعيته كمحكم محل ثقة بين الغالبية والمعارضة⁽¹⁾. وفي إطار تصديق حسابات الموازنة، أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ مصداقية الموازنة، أي صحة الأرقام المقررة سواء في الإيرادات أو النفقات وفق ما هي محددة في القانون المالي. ولكن سلطة المجلس الدستوري في التحقق من مصداقية الأرقام ليست سلطة تقديرية وليست سلطة صناعة القرار كما يتمتع به البرلمان، ولهذا فإن التفاوت أو سوء التقدير بالنسبة إلى بعض الأرقام في الواردات تعدّ

(1) Etienne DOUAT, Droit constitutionnel financier, Jurisclasseur administratif Fasc. 1461, mise à jour: 2014 NO 39.

غير مجدية أو مؤثرة على مصداقية القانون بشكل عام⁽¹⁾، وبخصوص مبدأ التوازن في الموازنة العامة، فإن عدم قدرة السلطات الوطنية على احترام طابع ومبدأ توازن الميزانية، سيؤدي إلى تراكم العجز يخلق عبئاً هيكلياً على الموازنة العامة للدولة، خاصة وأن الدين العام يمول أساساً من القرض الذي أرجئ سداؤه للأجيال القادمة⁽²⁾، وكذلك قضى مجلس صيانة الدستور في إيران أن قانون الموازنة يكون مخالفاً للدستور إذا تضمن نصاً يربط الخدمات التي تقدمها الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات... إلى وحدات مشمولة بقانون الضرائب المباشرة بامتلاك هذه الوحدات بطاقة التسوية الضريبية، وعلل المجلس رد هذه المادة أنها تخرج عن إطار صلاحية الموازنة وتحتاج إلى قوانين خاصة⁽³⁾. وفي لبنان تسنى للمجلس الدستوري اللبناني إقرار جملة مبادئ متصلة بالمالية العامة، فقضى أولاً أن انتظام المالية العامة وضبطها لا يتمان إلا من خلال موازنة سنوية تقدر فيها الواردات والنفقات لسنة قادمة. ولهذا رفض رفضاً قاطعاً أن يتم إقرار شبه موازنة بموجب قانون تحت مسمى ضرائبي أو تمويلي. فلقد تنبه المجلس الدستوري إلى أن القانون المطعون فيه ليس قانوناً ضريبياً بحتاً لكي يصار إلى تمريره، بل هو في مضمونه قانون يرمي إلى الموازنة بين إيرادات ونفقات ناجمة عن إقرار السلسلة. ورأى أن هذه المورابة مخالفة للدستور الذي حدد الشكل الذي يصدر فيه هذا النوع من التشريع، عندما نصّ في المادة 83 من الدستور التي نصت على ما يلي: "كل سنة في بدء عقد تشريعين الأول تقدم الحكومة إلى مجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً". واستناداً

(1) Cons. const., 6 août 2009, déc. n° 2009-585 DC, Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 Etienne DOUAT, Droit constitutionnel financier, Op. cit no 113.

(2) Etienne DOUAT, Droit constitutionnel financier, Op. cit no 174.

(3) مير علي اصغر الموسوي الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية الاسلامية الإيرانية مرجع سابق ص 190.

إلى هذا النص فإن الموازنة الشاملة بين النفقات والواردات لا تكون بقانون كالقانون المطعون فيه.

ولم يكتفِ المجلس الدستوري بهذا السبب لإعلان بطلان القانون المطعون فيه. بل تعمّد تذكير مجلس النواب بموجب آخر وهو موجب إنجاز قطع حساب الموازنة وربطه أيضاً بانتظام مالية الدولة العامة، معتبراً أن خضوع السلطة الاجرائية لرقابة السلطة الاشتراعية في مجال الجباية والانفاق، يقتضي معرفة حقيقية للواردات والنفقات من طريق قطع الحساب، بخاصة وأن الدستور نص في المادة 87 منه على "أن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة..."، ورفض المجلس اعتبار ما تمّ إقراره من واردات في القانون المطعون فيه قانوناً ضريبياً بحتاً، بل اعتبر أن ما تم إقراره من واردات وعلى النحو المذكور جاء خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة المستمر منذ سنوات عديدة، وكان ينبغي أن تصدر الموازنة في مطلع كل سنة، وأن تشمل على جميع نفقات الدولة و وارداتها عن سنة مقبلة، عملاً بأحكام المادة 83 من الدستور المشار إليها سابقاً. وبالفعل، فإن القانون المطعون فيه ليس قانوناً ضريبياً مختصاً بضريبة معنية بل هو قانون واردات يشمل رسوماً وغرامات وضرائب عديدة لا يمكن وصفها إلا أنها موازنة في مضمونها، ولا يجوز تبعاً لذلك أن تقرّ إلا بواسطة تشريع يأخذ اسم وشكل "الموازنة" وفق المادتين 83 و 87 من الدستور. وختم المجلس للمبادئ المستحدثة بمبدأ أنه لا يجوز فرض ضرائب ظرفياً إنما في إطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وانمائياً واقتصادياً واجتماعياً، بحيث تأتي الضرائب والرسوم وفق متطلبات الخطة الموضوعة⁽¹⁾.

(1) م.د.ل. قرار رقم 5 تاريخ 2017/9/22 الذي قضى بإبطال القانون رقم 45 تاريخ 2017/8/21

وتعلقنا على هذا القرار في موقع المفكرة القانونية تاريخ 2017/9/25

(<http://legal-agenda.com/article.php?id=3951>)

2 - العدالة الدستورية في قضايا متصلة بتطبيق المعاهدات الدولية

قضى المجلس الدستوري الفرنسي أنه يراقب انطباق القوانين على الدستور، أما بخصوص المعاهدات الدولية فإنه يعود للمحاكم العدلية والإدارية تطبيقاً لمبدأ أولوية المعاهدة في التطبيق على القانون العادي أن تضمن تفوق المعاهدات الدولية، أما بخصوص الدفوع أمام المجلس الدستوري فهي تنحصر بالدفع بعدم انطباق القانون على الدستور وليس على المعاهدات الدولية⁽¹⁾. وعندما عرضت على المجلس الدستوري الفرنسي معاهدة بروكسل المبرمة بتاريخ 2 اذار 2012 بشأن الاستقرار والتنسيق والحوكمة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي، والتي أرست قواعد ملزمة في وضع الموازنة العامة للدولة وتنسيق السياسات الاقتصادية، فإن المجلس الدستوري لم يجد في هذه الاتفاقية ما يمسّ بالحقوق أو الحريات المكفولة دستورياً أو ينتهك الشروط الأساسية لممارسة السيادة الوطنية، ولم يرَ أن تصديق هذه الاتفاقية يحتاج إلى تعديل دستوري⁽²⁾، وكذلك فيما خصّ اتفاقية التجارة الحرة مع كندا التي صدّق عليها البرلمان الأوروبي في 15 فبراير 2017 والتي تلغي 99% من الرسوم الجمركية وتنشئ سوقاً موسعة للبضائع والخدمات، فلقد ردّت المحكمة الدستورية الألمانية بتاريخ 3/10/2016 المراجعة التي رفعت ضد الاتفاقية والتي وقّع على العريضة المرفقة بها نحو 125 ألف شخص، وكذلك ردّت المحكمة الدستورية الفرنسية بتاريخ 31/7/2017 طعناً مشابهاً معتبراً أن توقيع هذه الاتفاقية لا يستوجب تعديل الدستور الفرنسي ولا تخالف هذه الاتفاقية مواد الدستور، وردّ الأسباب الأربعة للطعن المتمثلة بالتعدي على السيادة الوطنية و"خرق مبدأ استقلالية القضاة وعدم انحيازهم" و"مبدأ التساوي أمام القانون" و"عدم احترام مبدأ

(1) B. Genevois Priorité n'est pas primauté ou comment articuler contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité Cons. const. n° 2009-595 DC, 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, RFDA 2010.

(2) Cons. const., 9 août 2012, déc. n° 2012-653 DC; Etienne DOUAT, Droit constitutionnel financier, Op. cit no 174.

الاحتياط"⁽¹⁾. كما ردت المحكمة الدستورية الألمانية الطعن بالقرار الصادر عن البنك المركزي الأوروبي الذي صدر لمواجهة أزمة الديون في منطقة اليورو، وأحالت الطعن إلى محكمة العدل الأوروبية، بعد أن أثبتت أن من حق كل مواطن متضرر أن يطعن بالقرارات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي والتي تمس بحقوقه، ويأتي هذا الحكم منسجماً مع موقف سابق لهذه المحكمة تاريخ 2011/9/7 أقرت بموجبه مشروعية المساعدات المالية المقدمة لليونان ودول أخرى في مجموعة دول اليورو المثقلة بالديون، معتبرة أن مساهمة ألمانيا في صندوق الاستقرار المالي الأوروبي المخصص لمساعدة مثل تلك الدول، عملاً مشروعاً. وأوضحت المحكمة أن قرار شراء السندات الخاصة بالدول المديونة الذي اتخذه البرلمان الألماني لا يتنافى مع قانون الميزانية ولا مع القانون الأساسي الألماني⁽²⁾.

لكن بخصوص اتفاقية روما المتعلقة بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، كان للمجلس الدستوري الفرنسي موقف رافض لإقرار هذه الاتفاقية قبل تعديل الدستور الفرنسي، معللاً قراره بأن المادة 27 من نظام روما يُطبق على جميع الأشخاص بصورة متساوية سواء كان رئيساً لدولة أو حكومة أو عضواً في حكومة أو برلمان أو ممثلاً منتخباً أو موظفاً حكومياً، فهذه الصفات لا تعفى بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية، ونصت الفقرة الثانية من المادة ذاتها أن الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص، لا تحول دون ممارسة المحكمة اختصاصها على هذا الشخص "... ولهذا فإن هذه المادة مخالفة للأنظمة الخاصة لمسؤولية الرؤساء والوزراء والنواب المنصوص عنها في المواد 68 و68-1 و26 من الدستور الفرنسي، لذلك قرر

(1) <http://www.france24.com/ar/20170731>.

(2) Alexis Fourmont L'identité constitutionnelle allemande à l'aune de la décision du 21 juin 2016 (- 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13)

المجلس الدستوري، أن إجازة التصديق على الاتفاقية المتعلقة بنظام المحكمة الجنائية الدولية يستوجب تعديلاً لأحكام الدستور⁽¹⁾.

بالمقابل فإن المحكمة الدستورية العليا في مصر، قد أوقفت تنفيذ حكمين صادرين عن القضاء الإداري والقضاء العدلي لكونهما نظرا في دستورية وقانونية معاهدة دولية (هي معاهدة ترسيم الحدود بين مصر والسعودية)، حيث أصدر رئيس المحكمة الدستورية العليا، أمرا وقتيا في الطلب العاجل في الدعوى رقم 12 لسنة 39 قضائية "تنازع" بوقف تنفيذ كل من الحكم الصادر في الدعويين رقمي 43709 و43866 لسنة 70 ق قضاء إداري ببطلان اتفاقية تعيين الحدود البحرية بين مصر والمملكة العربية السعودية، والمؤيد بالحكم الصادر من دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 74236 لسنة 62 قضائية عليا. فلقد وجدت المحكمة الأسباب المدلى بها جديّة لتقرر عدم الاعتراد بالحكمين المتناقضين، لمخالفتها قواعد الاختصاص الولائي، بأن قضى أولهما باختصاص القضاء الإداري بنظر صحة توقيع ممثل الدولة المصرية على اتفاقية تعيين الحدود البحرية بين جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية، حال كونه ممنوعا من ذلك بحسبان التوقيع على المعاهدات الدولية من أعمال السيادة الخارجة عن رقابة القضاء، في حين قضى الثاني (حكم القضاء المستعجل) في منازعة تنفيذ موضوعية، بعدم الاعتراد بحكم صادر من جهة القضاء الإداري، وهو الأمر المحظور عليه دستوريا بنص المادة 190 من الدستور⁽²⁾.

3 - العدالة الدستورية في قضايا متصلة بالسلطة القضائية

كان للمحكمة الدستورية في المغرب موقف من مسألة اضراب القضاة، حيث قضت أنه و لئن كان يجوز للقضاة التعبير عن مصالحهم المشروعة من خلال الجمعيات

(1) C.C. n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 Traité portant statut de la Cour pénale internationale

(2) المحكمة الدستورية العليا في مصر الدعوى رقم 12 لسنة 39 قضائية تاريخ 21 آذار 2017

المهنية، التي أباح لهم الدستور إنشاءها بموجب الفقرة الثانية من فصله الثالث، فإن القضاة باعتبارهم، من جهة أولى، يجسدون إحدى السلطات الدستورية الثلاث، وبالنظر، من جهة ثانية، إلى كون الدستور، بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل نفسه، يمنع عليهم الانخراط في المنظمات النقابية، الأمر الذي ينطوي ضمناً على منعهم من ممارسة حق الإضراب، واستحضاراً، لمبدأ استمرار أداء مرفق القضاء لخدماته للمتقاضين، فإن اعتبار "الامتناع عن العمل المدير بصفة جماعية" و"وقف أو عرقلة عقد الجلسات أو السير العادي للمحاكم" من الأسباب الموجبة لتوقيف القاضي المعني حالاً عن ممارسة مهامه⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بخصوصية المراجعة أمام القضاء الدستوري، فلقد قضى المجلس الدستوري اللبناني بأن المدعاة الناشئة عن تكليف دستوري غير قابلة للرجوع عنها بعد تسجيلها القانوني لدى المجلس الدستوري، ولهذا ردّ طلب الرجوع عن الطعن الوارد من ثلاثة نواب معتبراً أنه غير ذي أثر قانوني على المراجعة⁽²⁾، وهذا ما أخذ به المجلس الدستوري الفرنسي الذي تعمّد قبول النظر في الدعاوى حتى في صورة تعبير أصحابها عن نيّتهم في سحبها أو التخلّي استناداً إلى مبدأ عدم جواز سحب الدعوى الدستورية بعد القيام بها ضرورة أن النصوص القانونية التي تضبط إجراءات الدعوى أمامه لا تخوّل للقائمين بها سحب دعواهم" ومن ذلك جاءت القاعدة العامة التي مفادها أن "لا سحب بدون نصّ". فالدعوى الدستورية هي بالأساس دعوى جماعية وغير قابلة للتجزئة لذلك فإن التخلي عنها في الأثناء لا يحول دون انعقاد النزاع الدستوري⁽³⁾.

(1) المحكمة الدستورية في المغرب قرار رقم 992/16 /م.د تاريخ 15 آذار 2015.

(2) م.د. قرار رقم 95/2 تاريخ 1995/2/11 الصادر بمراجعة إبطال القانون رقم 406 تاريخ 1/12/1995/ والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السني والجعفري - المجلس الدستوري 1994-1996 ص 43.

(3) C.C. n-86-211-dc-du-26-aout-1986.

محمد الهادي السهيلي فقه الدستوري الفرنسي حول مسألة انعقاد النزاع الدستوري، المفكرة القانونية تاريخ 26 أيار 2015 .

وعندما يضع المجلس الدستوري يده على المراجعة، فإن صلاحيته في الرقابة على دستورية القوانين تأخذ مداها الكامل، وتطلق يده في اجراء هذه الرقابة على القانون برمته بمجرد تقديم المراجعة، وفقاً للأصول وتسجيلها في قلم المجلس، دون أن يكون مقيداً بمطالب مستدعي الطعن. فلا يسع المجلس اثناء نظره في مدى مطابقة قانون ما على الدستور، أن يتجاهل نصاً مخالفاً للدستور ولو لم يكن محل طعن من قبل المستدعي⁽¹⁾، وهذا ما سبق وتبناه المجلس الدستوري الفرنسي عند النظر في النزاعات الدستورية التي لم يوجّه فيها أصحابها أية مأخذ دستورية حيث انتهى المجلس الدستوري في هذا النزاع إلى مخالفة الفصل 10 من مشروع القانون المعروض عليه لأحكام الدستور رغم إقراره بأن الوزير الأول، وهو القائم بالدعوى في النزاع الزّاهن ، لم يوجّه أية مأخذ حول مشروع القانون المنتقد⁽²⁾، ومن هنا ترسّخت القاعدة العامة التي مفادها أن القاضي الدستوري لا يخضع لأية شروط خاصة عند ممارسته لصلاحية التصدي التلقائي، طبعاً دون أن يتعسّف في استعمال هذه الصلاحية⁽³⁾.

4 - العدالة الدستورية في قضايا متصلة بحماية الحريات السياسية

إن بيان مشروعية حزب سياسي تمهيداً لحظره هو المسؤولية الأكثر عبثاً التي يمكن أن تتحملها محكمة في دولة ديمقراطية مبنية على الحرية وتعددية الأفكار، ولهذا ردّت المحكمة الدستورية الألمانية مراجعة ترمي إلى حظر الحزب القومي الألماني الغطاء السياسي للنازيين الجدد، وقد أثبتت المحكمة أن أفكار هذا الحزب قريبة من النازية إلا

(1) المجلس الدستوري قرار رقم 1999/2 تاريخ 1999/11/24 الصادر في الطعن بالقانون رقم 140 تاريخ 1999/10/27.

(2) n-99-409-dc-du-15-mars-1999

(3) محمد الهادي السهيلي فقه الدستوري الفرنسي حول مسألة انعقاد النزاع الدستوري، المفكرة القانونية تاريخ 26 أيار 2015.

أنه لا يملك القدرة على الإطاحة بالديمقراطية في ألمانيا ولهذا لا مبرر لحظره⁽¹⁾، كذلك ردت المحكمة الدستورية التركية طلباً قدمه المدعي العام يطلب فيه حظر حزب العدالة والتنمية الحاكم وبرر المدعي العام طلبه بأن الحزب الذي يحكم تركيا منذ 6 سنوات يعمل من أجل تقويض الطابع العلماني للدولة من خلال محاولته "إضفاء الطابع الإسلامي" على البلاد بشكل يتنافى مع المبادئ الدستورية التي تفصل بين الدولة والدين، وقضت المحكمة أن مواقف الحزب وتصرفاته لا تمس بعلمانية الدولة، وإن الأفعال التي يرتكبها لا تبرر مع حظره وإنما تبرر خفض المساعدة الحكومية له بمقدار 50%⁽²⁾.

وفي معرض ممارسة النشاطات السياسية، قضت المحكمة الدستورية الألمانية في 9 آذار 2017 أنه ليس بوسع مسؤولي الحكومة التركية التذرع بالحقوق الدستورية الألمانية من أجل دخول ألمانيا والمشاركة في أحداث سياسية تركية وإقامة اجتماعات سياسية تهدف إلى تأييد الاستفتاء الرامي إلى منح الرئيس التركي صلاحيات جديدة واسعة النطاق، لأن حماية الحقوق والحريات الدستورية للألمان لا تمنح الزعماء الاتراك حرية عقد اجتماعات سياسية في ألمانيا⁽³⁾.

وفي مصر، بعد نجاح الثورة المصرية ضد حكم حسني مبارك، صدر الإعلان الدستوري في 30 آذار 2011، ونص في المادة 16 منه على أن: « للمواطنين حق

(1) Alexis Fourmont La Cour constitutionnelle allemande et l'insignifiance du Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) – (2 BvB 1/13 – 17 janvier 2017) , Constitutions 2017. 63

(2) <http://www.dw.com> .

(3) Fabrice Pezet Le président de la République, un Premier ministre comme les autres ? Réflexions autour de la réforme constitutionnelle en Turquie onstitutions 2017 p.57

الإجتماع الخاص في هدوء، غير حاملين سلاحاً ودون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، والاجتماعات العامة و الموكب والتجمعات مباحة في حدود القانون». وقد استقت المحكمة الدستورية العليا من هذه المادة أن "الدستور المصري حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتآه كفيلاً بصون الحق في الإجتماع والتظاهر السلمي، وأوجب ممارستها بالإخطار دون غيره من الوسائل الأخرى لاستعمال الحق وممارسته كالإذن والترخيص⁽¹⁾.

وقضى مجلس صيانة الدستور في إيران أن مشروع قانون تاريخ 1987/6/16 الذي تضمن: "منع مطلق على أفراد القوات المسلحة بعضوية أو الارتباط بأي تنظيم سياسي باستثناء الخط السياسي للقائد فقط"، هو مخالف للدستور لأن منع العضوية في التنظيمات السياسية المشروعة والقانونية التي لا تتعارض مع إطاعة القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة ومهام الجيش أمر مخالف للدستور⁽²⁾.

5 - العدالة الدستورية في قضايا متصلة بالرقابة على المراسيم التنظيمية

وسّعت المحكمة الدستورية الإيطالية من رقابتها على المراسيم الاشتراعية التي تصدرها الحكومة سناً للمادة 77 من الدستور الإيطالي لعام 1947 الذي يجيز للحكومة في حالات استثنائية والضرورات الملحة اتخاذ تدابير مؤقتة لها قوة القانون تعرض لاحقاً على البرلمان من خلال قانون التحويل، وبمعرض نظرها في قانون التحويل قضت المحكمة الدستورية باتخاذ القرار بإبطال بعض مواد المرسوم الاشتراعي محل التصديق، وهي بذلك تقرر الدخول كمراقب على هذه المراسيم التي كثرت حالات

(1) المحكمة الدستورية العليا في مصر حكم تاريخ 2016/12/3 الدعوى رقم 160 لسنة 36 قضائية "دستوري".

(2) مير علي اصغر الموسوي الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية الاسلامية الايرانية ، مرجع سابق ص 186.

استخدامها من الحكومات الإيطالية⁽¹⁾، بدورها فإن المحكمة الدستورية في الكويت قضت بإبطال المرسوم بالقانون رقم 24 لسنة 2012 الرامي إلى إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والاحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، حيث رأت المحكمة أن المرسوم بقانون رقم 24 لسنة 2012 سالف الذكر ليس في المسائل التي يجب الاسراع في اتخاذ اجراء تشريعي عاجلا لا يتحمل الاناة والانتظار، فضلا عن أن المرسوم المطعون فيه لم يتضمن في أحكامه ما يشير إلى اتخاذ اجراءات عاجلة ذات أثر فعال تتماشى مع مبررات اصداره، فإن هذا المرسوم بقانون، وإذ صدر استنادا إلى هذه المادة، وعلى خلاف الاوضاع المقررة فيها، يكون مشوبا بمخالفة الدستور من الوجهة الشكلية، وحق القضاء ومن ثم بعدم دستوريته⁽²⁾. بالمقابل رفضت المحكمة الدستورية العليا في تركيا النظر في طلب تقدّم به حزب الشعب الجمهوري المعارض بشأن إلغاء المراسيم الصادرة في ظل حالة الطوارئ المعلنة في عموم البلاد. واستندت المحكمة في رد الطلب إلى كون المراسيم الصادرة ضمن إطار حالة الطوارئ لا يمكن الاعتراض عليها أو مراجعة المحاكم من أجل إلغائها بحسب نص الدستور⁽³⁾.

6 - العدالة الدستورية في قضايا متصلة بالعدالة الاجتماعية

رد المجلس الدستوري الفرنسي الطعن بقانون تمويل الضمان الاجتماعي، مكتفياً بإبطال المادة الأولى منه التي ترمي إلى التخفيض التدريجي للإيرادات في موازنة

(1) Franck Laffaille Législation d'urgence : la Cour constitutionnelle italienne censure « l'excès de pouvoir » du Parlement (Corte costituzionale, 13 février 2012, n° 22/2012) Constitutions 2012 p.426.

(2) المحكمة الدستورية الكويتية رقم 24 لسنة 2015 تاريخ 20 ديسمبر 2015 بشأن الطعن بقانون إنشاء هيئة مكافحة الفساد.

(3) المحكمة الدستورية العليا في تركيا تاريخ 13 تشرين الأول 2016

<http://www.turkpress.co/node/26955>

الضمان الاجتماعي دون أن تؤمن مساهمات أخرى موازية تؤدي إلى تغطية النفقات المتوجبة على هذا الصندوق لا سيما التأمين على الشيخوخة والتأمين الصحي الإجباري للأشخاص العاملين⁽¹⁾. وكذلك ردّ المجلس الدستوري الفرنسي الطعن بقانون التقاعد معتبراً أن رفع سن التقاعد من 60 إلى 62 عاماً، لا يشكل خرقاً للقوانين الدستورية، ولم يتأثر المجلس بالتظاهرات المليونية التي كانت تعارض هذا القانون وتطالب بإدخال تعديلات عليه⁽²⁾. كما تبني المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ الثقة الشرعية والاستقرار القانوني الذي سبق أن تبنته المحكمة الدستورية الألمانية واعتبرت استقرار النظام القانوني وتوقع الإجراءات القانونية المقترحة من الواجبات الملزمة على المشتري وأن مخالفتها لا تكون جائزة إلا في حالة الظروف الاستثنائية ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة⁽³⁾.

وبيّنت المحكمة الدستورية المصرية أصول حماية الملكية الخاصة، بحيث قضت بأنه لا يجوز أن ترهق هذه الملكية بالقيود التي يفرضها المشرع عليها- في إطار وظيفتها الاجتماعية- جوهر بنيانها، أو أن يعطل الانتفاع بها بما يفقدها علة وجودها، ذلك أن صون الملكية الخاصة وإعاقتها لا يجتمعان، وكلما تدخل المشرع مقوضاً بنيانها

(1) Maryse Badel Le Conseil constitutionnel arbitre économique et politique: l'exemple de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 Constitutions 2015 p.85.

(2) Christophe Radé La réforme des retraites n'est contraire à aucun droit ni aucun principe constitutionnel Cons. const., 9 nov. 2010, n° 2010-617 DC, AJDA 2010. 2134 Constitutions 2011 p.231

(3) Cons. Const., Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014; Etienne DOUAT, Droit constitutionnel financier, Op. cit no 103.

من خلال قيود ترهقها إلى حد ابتلاعها، كان عمله افتئاتا عليها منافيا للحق فيها (1)، كما رد مجلس صيانة الدستور في إيران القانون الذي صدر على شكل مادة وحيدة يلزم الحكومة بإعداد مشروع قانون بشأن ضمان شراء الحكومة للمحاصيل الزراعية الرئيسية التي يؤدي تقلب أسعارها إلى تكبد المزارعين خسائر كبيرة، وقد رأى المجلس أنه لا يحق للبرلمان إلزام الحكومة بتقديم مشروع قانون وهذا الإلزام يخالف مبدأ التخيير الذي منحه الدستور إلى مجلس الوزراء (2).

7 - العدالة الدستورية في قضايا متصلة بتقسيم الدوائر الانتخابية

يعدّ تقسيم الدوائر الانتخابية من أكثر العوامل تأثيراً في العملية الانتخابية، بحيث تعمل القوى النافذة على وضع تقسيم للدوائر الانتخابية يراعي المصالح ويضم إعادة وصول هذه القوى للبرلمان، ولهذا كان القضاء الدستوري حاسماً في وضع مبدأ المساواة في القوة الاقتراعية لأصوات الناخبين في قانون الانتخابات، وقد أرست المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية عدة ضوابط دستورية، ينبغي على قانون الانتخاب أن يراعيها عند صدور قانون تقسيم الدوائر الانتخابية، حيث ابطلت المحكمة القوانين التي تخالف قاعدة المساواة في تقسيم الدوائر الانتخابية، في قضية *Wesberry v Sanders* قضت المحكمة بتاريخ 1964/2/17 بأن الدستور الفيدرالي يفرض المساواة بين عدد الناخبين في كل مقاطعة من أجل انتخاب أعضاء الكونغرس، وفي هذه القضية تولدت المشكلة في ولاية جورجيا، حيث بلغ التفاوت بين الناخبين ما نسبته 1 إلى ، وقد احتج أعضاء الكونغرس على هذا التدخل من جانب القضاء في أمر اعتبره من ضمن اختصاصهم التقليدي، ولكن لم يصلوا باحتجاجهم إلى أي نتيجة.

(1) المحكمة الدستورية العليا في مصر قضية رقم 182 لسنة 19 قضائية تاريخ 2 مايو سنة 1999.

(2) مير علي اصغر الموسوي الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية الاسلامية الإيرانية مرجع سابق ص 203.

وفي قضية Davis v Bandemer قضت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية بأن التمييز ضد حزب سياسي أو مجموعة سياسية تعتبر إنتهاكاً لدستور الولايات المتحدة، إلا أنها أوجبت على الطاعنين إثبات تأثير تقسيم الدوائر الانتخابية على الحزب السياسي، وعلى الرغم من التحديات والشكاوى العديدة، لم يتم إبطال قانون تقسيم الدوائر الانتخابية على خلفية التمييز ضد مصالح أحزاب سياسية⁽¹⁾.

كما اتيح للمجلس الدستوري الفرنسي الفرصة لكي يبسط رقابته على تقسيم الدوائر الانتخابية، على غرار ما فعلته المحكمة العليا الأميركية، وذلك منذ العام 1976 وكانت الخطوة الأولى للمجلس الدستوري عندما أقرّ مبدأ التناسب في تحديد الدوائر، مبطلاً بذلك قانوناً مشوباً بعدم المساواة بين إحدى الدوائر والدوائر الأخرى بأكثر من النصف⁽²⁾، ولكنه لم يشأ أن يجعل من هذا القانون مبدأ جامداً، بل لطف قواعده عندما أشار إلى أن اعتبارات المصلحة العامة تجيز أن يحصل تجاوز بسيط في تقسيم الدوائر في نطاق محدود بالنظر إلى توزيع السكان في الإقليم الوطني⁽³⁾.

وقضت المحكمة الدستورية في مصر: " بأن المادة (102) من الدستور الحالي قد وضع ضوابط أساسية، أوجب على المشرع التزامها عند تقسيمه الدوائر الانتخابية؛ وهي مراعاة التمثيل العادل للسكان والمحافظات، بحيث لا تُستبعد عند تحديد تلك الدوائر أية محافظة من المحافظات، أو الكتل السكانية التي تتوافر لها الشروط والمعايير التي سنّها المشرع والضوابط التي وضعها الدستور، أو ينتقص حقها في ذلك على أي وجه من الوجوه. فإذا لم يلتزم القانون قاعدتي التمثيل العادل للسكان، والتمثيل المتكافئ للناخبين، حيث تضمن في الجدول المرفق الخاص بالنظام الفردي للانتخاب، تمييزاً

(1) l'arrêt du 30 juin 1986 Davis c/ Bandemer

(2) C.C.85-196 D.C. du 8 aout 1985 Rec du jurisprudence constitutionnelle 1959-1993 Litec 1994-p234

(3) C.C.86-208 DC du 2 juillet 1986 Rec du jurisprudence constitutionnelle 1959-1993 Litec 1994-p263

بينهم دون أى مبرر موضوعي لهذا التمييز، يكون هذا النص مخالفاً الدستور؛ بما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته⁽¹⁾.

والموقف ذاته اتخذه المجلس الدستوري اللبناني الذي قضى بأن صدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل تركز أيضاً على قاعدة تقسيم الدوائر الانتخابية تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي. فإذا اعتمد القانون مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية، وأوجد تفاوتاً في ما بينها، وميز في المعاملة بين المواطنين، ناخبين أو مرشحين، في الحقوق والفرائض، دون أن يكون ذلك على سبيل الاستثناء الذي قد تدعو إليه وتبرزه ظروف طارئة ملحة، ما جعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة السابعة من الدستور⁽²⁾.

8 - العدالة الدستورية في مواجهة مجلس النواب

لم تقف المواجهة بين القضاء الدستوري ومجلس النواب عند حدود ابطال أعمال هذه السلطة عندما تكون غير دستورية، بل تعدى ذلك لإبطال مجلس النواب بكامله، وهي حالة عرضت على المحكمة الدستورية العليا في مصر التي وبالرغم من أن موضوع الطعن هو دفع بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون الانتخاب المعدلة بموجب المرسوم بقانون رقم 2011/120 وذلك في معرض مراجعة أمام المحكمة الإدارية العليا لإلغاء قرار اللجنة العليا للانتخابات بإعلان نتيجة انتخابات مجلس الشعب بالدائرة الثالثة فردى بالقبول، إلا أن المحكمة وفي معرض النظر في هذا الطعن قضت أن المادة التي يدفع بعدم دستورتها تقع بالمخالفة لنص المادة (38) من الإعلان الدستوري، وتتضمن مساساً بالحق في الترشيح وتمييزاً بين فئتين من

(1) المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 18 لسنة 37 دستورية تاريخ 3 آذار 2015.

(2) م.د. قرار رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7 الصادر بالطعن في القانون رقم 530 (تعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، الصادر بتاريخ 1960/4/26 وتعديلاته) - المجلس الدستوري 1994-1996 ص 59.

المواطنين⁽¹⁾، وهذا ما رأيته المحكمة مخالفاً مبدأي المساواة وتكافؤ الفرص، وحيث إنه متى كان ذلك، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستوريتهما، فإن مؤدى ذلك ولازمه على ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلاً منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتباراً من التاريخ المشار إليه، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، وإنفاذاً لمقتضى الإلزام والحجية المطلقة للأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية في مواجهة كافة وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة⁽²⁾.

والموقف ذاته انتهجته المحكمة الدستورية العليا في الكويت التي قضت «بإبطال قرار حل المجلس وبطلان دعوة الناخبين للانتخابات مع ما يترتب على ذلك من آثار وان يستعيد المجلس المنحل بقوة الدستور سلطته الدستورية كأن الحل لم يكن، وقد صدر هذا الحكم في معرض النظر في الطعون الانتخابية لانتخابات مجلس الأمة الكويتي لعام 2012 والتي جرت بعد حلّ مجلس الأمة بموجب المرسوم رقم (443) لسنة 2011، إذ وقبل النظر في الطعن راقبت المحكمة الدستورية مرسوم الحل، فرأت أن طلب حل مجلس الأمة إنما صدر عن مجلس وزراء مؤلف من رئيس وزراء مكلف تشكيل الحكومة بعد قبول استقالة الحكومة السابقة ووزراء من الوزارة المستقلة استعارهم الرئيس المكلف ليرفع كتاب طلب حل مجلس الأمة بعد فشله في تشكيل حكومة جديدة. فقضت المحكمة الدستورية أن هذا الاجراء غير صحيح من الوجهة الشكلية، مخالفاً

(1) الإعلان الدستوري لم يتضمن النص إلزام المواطنين بالانضمام إلى الأحزاب السياسية أو تقييد مباشرة الحقوق السياسية خاصة حقي الترشيح والانتخاب بضرورة الانتماء الحزبي، أما قانون الانتخاب فلقد فرض القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب و الشورى وفقاً لنظام انتخابي يجمع بين القوائم الحزبية المغلقة والنظام الفردي بنسبة الثلثين للأولى والثلث الباقي للثاني وأجاز للإحزاب الترشح في الدوائر الفردية إضافة إلى القوائم الحزبية.

(2) المحكمة الدستورية العليا برقم 20 لسنة 34 قضائية 'دستورية تاريخ 2012/6/14.

لروح المبادئ الدستورية والغرض الذي من اجله شرعت سنته، اذ لا يجوز ان يتخذ الحل الذي رخص به الدستور للحكومة استعماله، وحدد طبيعته واجراءاته والغرض منه، ذريعة الى اهدار احكام الدستور ومخالفتها، فللدستور حرمة ونصوصه يجب ان تصان واحكامه لا بد ان تحترم. وبالترتيب على ما تقدم، يكون اجراء هذا الحل قد جاء مشوباً بالبطلان - ومن ثم - يقتضي إبطال عملية الانتخاب برمتها التي اجريت بتاريخ 2/2/2012، في الدوائر الخمس، وبعدم صحة عضوية من اعلن فوزهم فيها، مع ما يترتب على ذلك من اثار أخصها ان يستعيد المجلس المنحل - بقوة الدستور - سلطته الدستورية كأن الحل لم يكن⁽¹⁾. بالمقابل رفض المجلس الدستوري اللبناني إبطال قانون تمديد ولاية مجلس النواب، حيث تجنّب المجلس الدخول في خصومة مع السلطة التشريعية، وفي الوقت ذاته قضى بعدم دستورية القانون المطعون فيه في حيثيات قراره بل وفي الفقرة الحكمية أيضاً. ويبدو أنه نجح باستعارة نظرية الأعمال الحكومية التي يلجأ إليها القاضي الإداري عندما يكون القرار المطعون فيه متعلقاً بقضية تكون فيها السلطة التنفيذية متصرفة بصفقتها سلطة دستورية وليس بصفقتها الإدارية فيردّ الطعن دون أن يكلف نفسه عبء مواجهة هذه السلطة، وهي مواجهة ستكون بالنسبة إليه مواجهة خاسرة. إذ هي سبع مخالفات دستورية تشوب قانون تمديد ولاية مجلس النواب، وأي منها بمفرده كافٍ لإبطال القانون، فعلى أي أساس ارتكز المجلس الدستوري لردّ الطعن؟ كان جواب المجلس واضحاً: القانون مخالف للدستور، لكن التمديد أمر واقع. هي الخلاصة التي انتهى إليها المجلس الدستوري، فأطلق بدايةً موقفاً حازماً بأن الفراغ في المؤسسات الدستورية يتعارض والغاية التي وجد من اجلها الدستور، ويهدد النظام بالسقوط ويضع البلاد في المجهول، ولهذا رأى المجلس الدستوري أن ابطال قانون التمديد المخالف للدستور، في الوضع الراهن، قد يؤدي الى فراغ في السلطة التشريعية،

(1) المحكمة الدستورية الكويتية في الدعويين المسجلتين رقم (6) و (30) لسنة 2012 «طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة عام 2012» تاريخ 20 حزيران 2012.

يضاف الى الشغور في رئاسة الجمهورية، ما يتعارض جذريا والدستور، لذلك ومنعا لحدوث فراغ في مجلس النواب وقطع الطريق بالتالي على انتخاب رئيس للجمهورية، يعتبر التمديد امراً واقعاً⁽¹⁾.

والى جانب إبطال تشكيل مجلس النواب بحكم دستوري، قضت المحكمة الدستورية الأردنية بعدم استحقاق النائب معاشاً تقاعدياً معللة ذلك أن الدستور قد حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة العامة في المادة (76) منه، وفي المادة (52) ان ما يتقاضاه عضو مجلس الامة هو مخصصات للعضوية لقاء ما ينفقه العضو في سبيل اداء عمله لا رواتب كالموظفين، وحيث أن النائب ليس بموظف فلا يستحق تبعاً لذلك الحقوق التي يتقاضاها الموظف بخاصٍ وأنه لا يخضع للواجبات الوظيفية والتي أبرزها عدم ممارسة عمل مأجور، وعليه لا يستحق النائب معاشاً تقاعدياً⁽²⁾، إن هذا الموقف لم يتبناه المشرع اللبناني بالرغم من تشابه الدستورين اللبناني والأردني لهذه الناحية، فما يتقاضاه النائب هو تعويض عملاً بالمادة 48 من الدستور التي نصت على أن التعويضات التي يتناولها أعضاء المجلس تحدد بقانون. إلا أن المشرع تجاوز مسألة منح النائب تعويضات ليخصص له معاشاً تقاعدياً خلافاً للمفاهيم المشار إليها، حيث صدر القانون رقم 74/25 تاريخ 25 أيلول 1974 الذي أوجب أن يتقاضى كل من سبق وانتُخب نائباً، نسباً من المخصصات والتعويضات التي يتقاضاها النائب في الخدمة الفعلية، ثم صدر القانون المعجل المكرر رقم 7 تاريخ 10/2/2017 الذي نصّ على أن "تتقاضى أسرة المستفيد من أحكام القانون 25 (وهم رؤساء الجمهورية السابقون

(1) م.د. ل. قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28 المتعلق بالطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب، وتعليقنا على هذا الحكم في هذه المجلة العدد 2014/3 ص334.

(2) قرار المحكمة الدستورية الأردنية التفسيري رقم 2 لسنة 2014 تاريخ 2014/11/17 بخصوص تقاعد أعضاء مجلس الأمة والآراء المخالفة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 5314 تاريخ 2014/12/1.

ورؤساء الحكومة ورؤساء المجلس النيابي والنواب السابقون) في حالة وفاته كامل مخصّصاته والتعويضات المستحقّة له بموجب القانون".

أخيراً في إطار علاقة مجلس النواب بالحكومة قضى مجلس صيانة الدستور في إيران بعدم دستورية القانون الذي يجيز تعيين ممثل للقائد (الولي الفقيه) في وزارة الأمن لأن هذا يخرج عن حدود صلاحياته المدرجة في المادتين 60 و 71 من الدستور، كما اعتبر مخالفاً للمادة 76 من الدستور الإيراني تعيين ممثل دائم لمجلس شورى الإسلام في وزارة أو مؤسسة حكومية لأنه يعدّ تدخلاً مباشراً للبرلمان في شؤون السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

9- العدالة الدستورية في مواجهة الاستفتاء

قضت المحكمة الدستورية في تركيا بعدم اختصاصها بالنظر في الطعن بنتائج الاستفتاء على المواد الدستورية التي توسع صلاحيات رئيس الجمهورية التي أجريت في 16 أبريل/ يونيو حزيران 2017، وكان الطعن منصباً على قرار اللجنة العليا للانتخابات التي أصدرت قراراً أثناء عملية التصويت في 16 نيسان 2017 باحتساب الأصوات والصناديق غير المختومة بالأختام الرسمية ضمن الأصوات الصحيحة، وعلّلت المحكمة أن صلاحياتها وفق المادة 148 من الدستور التركي تقتصر على التحقق من مراعاة الأصول الشكلية المقررة في الدستور دون النظر في دستورية التعديلات المقترحة⁽²⁾.

(1) مير علي اصغر الموسوي الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية الاسلامية الايرانية مرجع سابق ص 194.

(2) المحكمة الدستورية التركية حكم تاريخ 16 أبريل/ يونيو حزيران 2017.

وبخصوص الاستفتاء على استقلال إقليم من الدولة، قضت المحكمة الدستورية في إسبانيا بتعليق العمل بقانون أقره برلمان إقليم كاتالونيا الذي أجاز إجراء استفتاء في أول تشرين الأول 2017 على استقلال الإقليم عن إسبانيا، وعللت المحكمة أن الدستور ينص على أن أقاليم دولة إسبانيا غير قابلة للتقسيم⁽¹⁾، والموقف ذاته انتهجته المحكمة الاتحادية العراقية التي أصدرت أمراً ولأئياً بإيقاف إجراءات الاستفتاء تاريخ 25 سبتمبر (أيلول) 2017، بموجب الأمر الرئاسي المرقم (106) في 8 يونيو (حزيران) 2017 الصادر عن رئاسة إقليم كردستان لحين حسم الدعاوى المقامة بعدم دستورية القرار المذكور⁽²⁾.

إلا أن اللافت أن حكمي المحكمتين الدستوريتين لم يصر إلى احترامهما وتم الاستفتاء في الاقليمين في المواعيد المحددة.

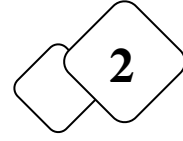
✧ خاتمة

لا يمكن التشكيك في نجاح تجربة المحاكم الدستورية، وإذا كانت هذه الدراسة قد بدأت ببيان أن دور المحاكم الدستورية إنما هو مرتبط بالنظام السياسي، فكلما اقتربنا من الدولة الدستورية كان دور المحكمة أكثر فعالية، وكلما ابتعدنا عن الدولة الدستورية ضعفت رقابة القضاء الدستوري ومعه كافة هيئات الحكم الرشيد. وبالواقع أياً كانت حدود دور القضاء الدستوري، فإنه وفي حدود الصلاحيات الممنوحة له كان مسهماً بصورة فاعلة في بناء دولة القانون وتعزيز النظام الدستوري.

(1) المحكمة الدستورية في إسبانيا تاريخ 7 أيلول 2017. <http://24.ae/article/377513>

(2) المحكمة الاتحادية العليا العدد 91 و94 و96 احادية/2017 تاريخ 2017/9/18

موقع المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان



ترتبط موضوعات حقوق الإنسان بالطبيعة الإنسانية، التي تتميز بأنها واحدة بغض النظر عن البلد أو الديانة أو اللون أو الوضع الاجتماعي...، فالإنسان هو إنسان بصرف النظر عن أي واقع يعيش فيه. ترجع هذه الحقوق الى القانون الطبيعي الذي استقت منه القوانين الوضعية أحكامها، لأن هذا القانون بتعريفه هو القانون الخالد الذي ينطبق على الناس كافة ولا يتغير بتغير الزمان والمكان. وهو ليس من نتاج البشر بل مُعطى من الطبيعة (أي من خالق الطبيعة)، وهو قانون يعبر عن العقل العالمي، ويقوم على أساس المساواة المطلقة⁽¹⁾، ويشمل مجموعة القواعد التي تم اكتشافها عن طريق العقل والمنطق السليم، وهي قواعد أبدية وصالحة للتطبيق في كل زمان ومكان⁽²⁾.

أولت المنظمات الدولية وبخاصة منظمة الأمم المتحدة، أهمية خاصة لقضايا حقوق الإنسان وتدخلت من أجل تقريب مفاهيم حقوق الإنسان بين دول العالم، بعد اعترافها بأهمية احترام هذه الحقوق في إرساء الأمن والسلم الدوليين. إذ عندما تشعر كافة الدول بواجباتها تجاه الإنسان وتعترف بحقوقه، فإن الكثير من المشاكل الدولية ستجد الحلول المناسبة لها وستزول كل المبررات للمشاكل أو الصراعات.

وقد تميّزت حقوق الإنسان بثلاث مميزات:

(1) علي مقلد، تاريخ الفكر السياسي، (كتاب مترجم - عدة مؤلفين) منشورات دار الاستقلال 2001 ص 63.

(2) دينيس لويد، فكرة القانون، ترجمة سليم الصويص، عالم المعرفة عدد 47 نوفمبر 1981 ص 72.

1- تعاضم الاهتمام العالمي بموضوعات حقوق الإنسان وأصبحت عالمية هذه الحقوق والحريات وعدم قابليتها للتجزئة أو التنازل، تعني بالمقام الأول توحيد هذه الحقوق والحريات في كافة دول العالم ليستفيد منها كل إنسان وفي كل زمان ومكان.

والقول بعالمية حقوق الإنسان لا يعني أهمال أنها شأن داخلي، فعالمية حقوق الإنسان لن تتحقق بدون وطنيتها، كما وأن وطنيتها لن تتحقق بدون عالميتها فالأمران متلازمان، ولن يستقيم التركيز على إحداها دون الأخرى، أو العناية بإحداها وإهمال الأخرى وكلاهما يجب أن يتحقق لتسود المفاهيم الإنسانية ويسعد الذين يحملون صفاتها بكيونيتها سواء لأنفسهم أو للبشرية جمعاء⁽¹⁾.

2- إنها لا تشتري ولا تمنح ولا تورث فهي ببساطة ملك الناس لانهم بشر فحقوق الانسان متأصلة في كل فرد، وهي واحدة لجميع البشر بغض النظر عن العنصر أو الجنس أو الدين أو المعتقد أو الهوية. فالناس احرار - وليسوا عبيداً يملّ عليهم الحاكم ببعض الحقوق والمكتسبات، بل هم متساوون في الكرامة والحقوق حتى ولو تنوّعت ثقافتهم وعاداتهم.

3- إنها بمثابة امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة العامة، بحيث لا تستطيع السلطة انتزاع هذه الحقوق منهم، وليس من حق أي دولة أو سلطة ان تحرم شخصاً من حقوقه، أو تقرّ قوانين تسمح بانتهاك تلك الحقوق، لأن هذه الحقوق غير قابلة للتصرف أو التجزئة أو الانقاص⁽²⁾.

فالحقوق والحريات العامة هي مراكز قانونية للأفراد تمكنهم من مطالبة السلطة بالامتناع عن القيام بأي عملٍ يشكّل انتهاكاً أو تعرّضاً لهذه المراكز.

(1) سناء سيد خليل، النظام القانوني المصري ومبادئ حقوق الإنسان، برنامج الامم المتحدة الانمائى - 2003.

(2) آمال عبد الجبار - حقوق الإنسان - محاضرات لطلبة الجامعة التكنولوجية - بدون ذكر تاريخ - www.uotiq.org/dep-cs

وحتى لا نفرط في التفاؤل، فإن انتماء حقوق الإنسان إلى القانون الطبيعي، لم يحل دون تعرض هذه الحقوق لأبشع أنواع الانتهاكات المزمنة، وإذا عرفنا من ينتهك حقوق الإنسان، أمكن معرفة الجهة التي نطالبها باحترامها، ففي المجتمع تتفاوت صور انتهاكات الحقوق، وهي تبدأ من مستوى العائلة لناحية ظلم ذوي القربى، أو مستوى العمل لناحية انتهاك رب العمل لحقوق العمال، أو لناحية العشيرة أو الجيرة...، إلا أن كل صور الانتهاكات المذكورة رغم الألم الذي تتركه، لا تصل إلى درجة الخطورة والجسامة التي تسببها انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطة، أي الأجهزة الرسمية المنوط بها تسيير شؤون البلاد، فاستبداد هذه الجهة سيترك آثاراً على المجتمع ككل يكون إصلاحها أكثر صعوبة، وتصل هذه الانتهاكات إلى حد تهديد الأمن والسلم العالميين، إذ قد لا يقتصر أثرها على الواقع المجتمعي للدولة.

ولذلك كان موجب رعاية واحترام حقوق الإنسان هو موجب ملقى على عاتق الدول، أو بالأحرى الهيئة التي تتولى إدارة شؤون الدولة، وفي التاريخ كان الفلاسفة ودعاة الإصلاح يتوجهون بخطابهم نحو الحاكم مباشرةً وذلك قبل مخاطبة أفراد الشعب، لإدراكهم أن إصلاح قمة الهرم (أي إصلاح السلطة) ستسهّل كثيراً عملية إصلاح القواعد الشعبية، ونجد مصداقاً لهذا القول في منهج الأنبياء، الذين أول ما يتوجهون بالدعوة نحو الحكام، حيث جاء في القرآن الكريم: "إذهب إلى فرعون إنه طغى" (سورة طه آية 24)، وسورة النازعات، آية: 17)، فإقدام الأنبياء على التوجه نحو المستبد ليس من باب هوى التقرب من الحكام، وإنما لإدراكهم بأن إصلاح وتزكية الحاكم ستسهّل كثيراً من المهمة الإصلاحية التي يقومون بها.

إذاً فالمخاطب بضمان حقوق الإنسان هم الهيئة الحاكمة التي لم تكن يوماً محلّ رضى الشعب، بخاصة في عالمنا العربي، فمثلاً نقرأ من العصرين السابقين، ما كتبه عبدالله بن المقفع في كتاب الدرة اليتيمة: "ليعلم الوالي أن الناس يصفون الولاة بسوء العهد ونسيان الود، فليكابد نقض قولهم وليبطل عن نفسه وعن الولاة صفات السوء التي

يوصفون بها. ولينفقد الوالي فيما يتفق من أمور الرعية فاقة الأحرار منهم فليعمل في سدها، وطغيان السفلة منهم فليقمعه⁽¹⁾.

وكذلك كتب عبد الرحمن الكواكبي: أن الأمة التي لا تشعر بآلام الاستبداد لا تستحق الحرية. والاستبداد، كما يراه عبد الرحمن الكواكبي هو "داء الشرق". ولأن علم السياسة من منظوره يعنى " إدارة الشؤون المشتركة بمقتضى الحكمة "، فإن المحور الأهم للاستبداد هو التصرف فى الشؤون المشتركة بمقتضى الهوى⁽²⁾.

✧ الفقرة الأولى: دستورية حقوق الإنسان أم عالميتها؟

♦ أولاً: حقوق الإنسان تحت مظلة الحماية الدولية

بفعل ويلات الحربين العالميتين الأولى والثانية، عزم المجتمع الدولي على مراجعة الذات، وتنظيم المصالح والحقوق بمزيد من الحكمة والعقلانية. وفى ضوء ذلك جاء إنشاء منظمة الأمم المتحدة لترعى العلاقات بين الشعوب والدول، ولتحقيق هدف احلال السلام والتفاهم في العالم. وكان هاجس الدول عند التوقيع على ميثاق الأمم المتحدة (1945/6/26)، السعي إلى انقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي وخلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف، وأكدت الدول في ديباجة الميثاق إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره، وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية.

وتأكيداً على أهمية احترام وضمان حقوق الإنسان، تضمن الميثاق أكثر من مادة حول حقوق الإنسان ومنها الفقرة الثالثة من المادة الأولى التي جعلت من مقاصد الأمم

(1) عبدالله بن المقفع - الأدب الصغير - الأدب الكبير - الدرة اليتيمة - الرسالة في الصحابة - منشورات دار الاستقلال 2001 ص 93.

(2) عبد الرحمن الكواكبي - طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد - دار النفائس الطبعة الثالثة 2006 ص 40.

المتحدة، العمل على: تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء.

ثم عادت وكررت المادة 56 من الميثاق أنّ من مقاصد الأمم المتحدة التي تعهدت جميع الدول العمل على تحقيقها ما ورد في المادة 55، وفي الفقرة ج من هذه المادة: "أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان، والحريات الأساسية للجميع، بلا تمييز، ومراعاة تلك الحقوق فعلاً".

وبعد أن اعتبر ميثاق الأمم المتحدة أن "حقوق الإنسان" هدف من أهداف المنظمة، ومقصد أساسي من مقاصدها⁽³⁾، جرى إقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تاريخ 1948/12/10 الذي يعد الوثيقة الرئيسية في مجال حقوق الإنسان، والذي تضمّن في مواده الثلاثين الجمع بين الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتتبع القيمة الكبيرة للإعلان في أنّ إقراره من قبل غالبية دول المجتمع الدولي ومن دون معارضة أيّ دولة تجعله معيّراً عن الضمير العالمي في هذا الصدد، وذلك على الرغم من اختلاف الحضارات والثقافات والأصول الوطنية لحقوق الإنسان في كلّ دولة.

وبتاريخ 1966/12/16 تمّ إبرام العهدين الدوليين لحقوق الإنسان:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتضمّن إقرار الحقوق الآتية: الحق في الحياة، الحرية والأمان الشخصي، حظر الاستعباد والاسترقاق، حرية التنقل والإقامة، حقوق الأجانب، حق اللجوء إلى القضاء، الحق في المحاكمة العادلة، حرية الفكر والاعتقاد، حرية الرأي، حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات، الحق في الزواج وتكوين الأسرة، حقوق الطفل، الحق في الترشح والانتخاب، الحق في تولي الوظائف العامة.

(3) محمد السعيد الدقاق، التشريع الدولي في مجال حقوق الإنسان، دار العلم للملايين، بيروت، 1988، ص75.

- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتضمن إقرار الحقوق الآتية: الحق في العمل، حق تكوين النقابات وفي الانتماء إلى النقابة، حق الإضراب، الحق في الضمان الاجتماعي، الحق في التأمين الاجتماعي، ضمان حماية الأسرة، الحق في الغذاء والكساء والمأوى، الحق في التحسين المستمر للظروف المعيشية، الحق في الصحة الجسمية والعقلية، الحق في التربية والتعليم.

وقضى المجلس الدستوري اللبناني بأن العهدين الدوليين المذكورين، هما متممان للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث جاء في أحد أحكامه: "إن العهد الدولي المذكور يؤلف حلقة متممة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان واضعاً الإطار القانوني الذي يمكن من ممارسة الحقوق الاقتصادية التي ينص عليها كل منهما"⁽¹⁾.

وبرغم أن العهدين هما اتفاقيتان ملزمتان قانوناً إلا أن طبيعة الالتزام المترتب على كل منهما، لم يكن واحداً بالنسبة إلى كافة الحقوق، حيث استخدم العهدان، مصطلحات: تتعهد - يجوز - تعترف، ومن المعروف في فقه القانون أن التعهد يفيد الإلزام والتقييد، بينما الإجازة والاعتراف، تقيد الاستتساب والاختيار وفق أوضاع وخصوصيات كل دولة بحيث تسعى الدول لاتخاذ الخطوات اللازمة، من أجل التوصل تدريجياً إلى التحقيق الكامل للحقوق المعترف بحدود ما تسمح به موارد الدولة المتاحة.

ورغم التفاف المجتمع الدولي وإجماعه على مبادئ حقوق الإنسان وحيثياته الأساسية باعتبار أنها في مجموعها تعبير عما يجب أن يتحلى به الإنسان من صفات لصيقة بكيونته البشرية، إلا أن الطريق لإرساء واحترام هذه الحقوق والحريات وإقرارها ثم الالتزام بها من قبل الدول، لم يكن مفروشاً بالورود أو حتى ممهداً للسير فيه، فلقد كان الطريق وعراً وطويلاً ومليناً بالمصاعب والعقبات، وهو ما زال طريقاً طويلاً أيضاً

(1) م.د. قرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 2001/4/2 المتعلق بتعديل قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان.

يتطلب المزيد من الجهود المخلصة والرغبة في الوصول إلى تحقيق عالمية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتطبيقها بموضوعية، ليتساوى في التمتع بها جميع البشر بغير تحيزٍ أو ازدواجية أو أهداف تعلق عليها، ومن ثمّ توفير الآليات المناسبة لرصد ومراقبة ومحاكمة المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان في أيّ مكان وزمان.

ولهذا كانت حماية حقوق الإنسان تحت رعاية هيئات دولية، لا سيما مجلس الأمن الذي يأذن بالتدخل الإنساني، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يعمل تحت إشراف الجمعية العامة للأمم المتحدة، وقد عهد إليه الميثاق بوظيفة حماية حقوق الانسان وتعزيزها، وكذلك يؤدي مجلس حقوق الإنسان⁽¹⁾، والمحكمة الجنائية الدولية⁽²⁾، ومحكمة العدل الدولية⁽³⁾، كل في مجال اختصاصه دوراً فاعلاً ومحورياً في حماية حقوق الإنسان.

(1) قرار الجمعية العامة رقم(251/60) بتاريخ 2006/3/15، القاضي بإنشاء مجلس حقوق الإنسان.

(2) أقرّ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في روما بتاريخ 17/7/1998 وذلك لمحاكمة المسؤولين عن ارتكاب الانتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته أثناء الصراعات المسلحة سواء بين الدول أو داخل حدود الدولة الواحدة، وما ينجم عنها من كوارث وآلام وضحايا في صفوف المدنيين واستمرار معاناة الإنسان

كلوديو زانغي، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ترجمة فوزي عيسى، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، لبنان، 2006، ص: 98.

(3) أسهمت محكمة العدل الدولية في إقرار بأن حقوق الانسان من أولى الواجبات الملزمة للدولة، عندما أكدت أن المبادئ العامة للقانون الدولي المشتركة بين الامم المتحدة تضمنت الاساس ما فوق-دستوري لحقوق الانسان كحقوق فطرية وشخصية للفرد، تنبثق من نظريات فلسفية وحقوقية للقانون الطبيعي، وقد تمت ترجمتها إلى قانون وضعي أولاً في كل نظام دستوري للأمم المتحدة، ثم في النظام الدولي، من خلال ميثاق الأمم المتحدة، ورأت المحكمة أن مبدأ الحماية العالمية لحقوق الانسان ينبع من الجوهر ذاته لكرامة الانسان ككائن بشري، وهو يتصف بالمساواة والعالمية ولا يعرف التفرقة.

كلوديو زانغي: الحماية الدولية لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص 40

وإلى جانب الهيئات الدولية الرسمية، فتحت المادة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة الطريق أمام منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية للمساهمة في حماية وصيانة حقوق الإنسان وأبرزها (منظمة العفو الدولية، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، منظمة مراقبة حقوق الإنسان (H R W)، المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب (OMCT)، وغيرها...

♦ ثانياً: أثر الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان على الواقع الدستوري

لا يوجد دولة ليس لها دستور، ولا يوجد دستور خالٍ من بيان الحقوق والحريات التي يتمتع بها مواطنو هذه الدولة، ولا يوجد دستور يتضمن بياناً بأن النظام هو نظام استبدادي قمعي. إذاً المشكلة ليست في كتابة الدستور ومحتوياته، بل هي في انطباق هذا الدستور على الواقع ومن ثمّ الالتزام بتطبيقه.

فالدستور ليس مجرد تقنين الوقائع الموجودة في الجماعة، إنما هو إلى جانب ذلك حقائق يتعيّن على القانون الوصول إليها⁽¹⁾. والسبب أن الدستور ليس مجرد مواد وأحكام، لكنه فعاليات الفئات ذات المصلحة التي تضع هذا الدستور وتطبق مواده، والقواعد القانونية ليست في حقيقتها إلا تعبيراً عن واقع اجتماعي أو سياسي، لأنها تعكس تطلعات الشعب وموازين القوى القائمة بين مختلف الفئات الاجتماعية والجماعات السياسية ودرجة تطور المجتمع، والقانون يوضع لتحقيق غاية ما وتحديد هذه الغاية هو شأن سياسي⁽²⁾، وبحسب تعبير المجلس الدستوري اللبناني: فإن غاية الدستور

(1) حسن الشلبي، الاتجاهات العامة في فلسفة القانون، منشورات مجلس فرع الطلاب كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية 1984-1985 ص 13.

(2) عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، دار النضال للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 1989، ص 102.

تنظيم العلاقات في مجتمع الدولة بما يضمن العيش الكريم للمواطنين والاستقرار والأمن⁽¹⁾.

ولهذا يقتضي عدم الخلط بين النظام السياسي والنظام الدستوري، فالأخير، أي النظام الدستوري يقصد به السعي إلى ضمان خضوع السلطة للدستور، ويسمى أيضاً بالحكومة الدستورية. بحيث يشترط الفقه لإضفاء صفة النظام الدستوري على النظام السياسي في الدولة أن تكون الحكومة خاضعة لقواعد قانونية دستورية أعلى منها لا تتحلل منها ولا تخرج عليها، بل تتقيّد بما جاء فيها من قيود⁽²⁾.

وبفعل قبول الدولة بالرقابة الدولية في مجالات حقوق الإنسان ظهرت حركة تدويل القواعد الدستورية، أي إخضاع وقائع معينة للقانون الدولي بعد أن كانت محكومة سابقاً بالقانون الداخلي، فالانتخابات مثلاً رغم أنها أهم موضوعات القانون الدستوري، أصبحت محلّ عناية القانون الدولي وتدخل هيئات المجتمع الدولي، وحقوق الأفراد بعد أن كانت من صلب الوثيقة الدستورية والتعريف الدستوري، فإذا هي اليوم جزء من القانون الدولي، وبدأت تطلق النظريات حول مركز الفرد في القانون الدولي.

ولهذا فإن حركة تدويل الدساتير ساهمت في تجاوز إشكالية النظرة إلى أحادية أو ثنائية القواعد القانونية الداخلية والدولية، بل إن الإشكالية هي حول تغلغل الأحكام الدولية في الدساتير، حتى أصبحت الدساتير تعدّل من أجل تطبيق النصوص الدولية⁽³⁾. وسعت الدساتير الحديثة إلى التوفيق بين حرية الفرد وضرورة السلطة، فمهمة القانون الدستوري لا تقتصر على تنظيم الحرية فقط، أو تنظيم السلطة فقط، بل إن المهمة الأساسية للقانون الدستوري تتحدد في إيجاد الحل التوفيق بين ضرورة وجود السلطة،

(1) م.د. قرار رقم 6 / 2014 تاريخ 6 / 8 / 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

(2) عبد الفتاح ساير، القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية 2004 ص 175.

(3) هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، منشورات بيت الحكمة، العراق، 2004.

وضرورة ضمان الحريات الفردية، ذلك لأن ممارسة السلطة ليست غاية في ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي مصلحة جميع المواطنين، كما أن الحرية ليست مطلقة بلا حدود، بل لا بد من حدود وضوابط معينة لممارستها بواسطة سلطة منظمة، وإلا انقلبت هذه الحرية إلى نوع من الفوضى.

فالحرية لا تزدهر إلا إذا قامت السلطة برعايتها والدفاع عنها، والسلطة يجب أن تباشرها الهيئات الحاكمة في حدود معينة لا تجاوزها، وهو ما يتولاه الدستور لناحية العمل على حماية الحرية والسلطة معاً، وذلك بإيجاد نوع من التوازن بينهما بحيث لا تطغى إحدهما على الأخرى، وصولاً إلى تحقيق التعايش السلمي فيما بينهما واقعاً وحقيقة⁽¹⁾.

♦ ثالثاً: تراتبية الحقوق والحريات العامة

يستخدم رجال القانون عبارات حقوق الإنسان، الحريات العامة، الحريات الأساسية، والحريات العامة الفردية، الحقوق الانسانية، حقوق الشخصية الانسانية، وفي السابق كان تعبير الحقوق الطبيعية هو المستخدم بشكل واسع الى جانب تعبير الحقوق الفطرية او (الاصيلة).

وبعد أن دخلت حقوق الانسان في إطار الاعلانات والمواثيق الوطنية والدولية، شاعت مصطلحات: الحقوق الأساسية، الحريات الاساسية، الحريات العامة، وللمصطلحات الأخيرة دلالة واضحة حول اهتمام الجهات الرسمية والدولية بهذه الحقوق، ورفعها إلى مرتبة أساسية لها أولوية خاصة في الدولة الحديثة⁽²⁾. وذلك بعد أن كانت عبارة الحقوق والحريات العامة هي المستعملة في بعض الدساتير، ومنها الدستور اللبناني، وعنى بها الحقوق والحريات التي يتمتع بها جميع الأفراد في مواجهة السلطة، سواء أقرها الدستور أم القانون.

(1) عبد الفتاح ساير، القانون الدستوري، مرجع سابق ص 117.

(2) زانغي، كلوديو " الحماية الدولية لحقوق الانسان " مكتبة لبنان ناشرون، 2006، ص3.

تدريجياً حلت محلها عبارة الحقوق الأساسية، لتشير إلى تلك الحقوق التي تمتعت بالحماية الدستورية، سواء تلك التي ورد ذكرها في متن الدستور⁽¹⁾ أو في مواثيق ذات قيمة دستورية أو دولية، ومحمية من القضاء الدستوري⁽²⁾. وبكلمة موجزة، فإن الحقوق والحريات الأساسية هي الحقوق والحريات العامة التي أصبحت تتمتع بحماية دستورية ودولية⁽³⁾.

اختلف الفقهاء فيما بينهم حول تصنيفات الحقوق والحريات، ومرد ذلك مراعاة تأثير المذهب السياسي الذي تتبناه الدول في تحديد وبيان تراتبية الحقوق والحريات وتالياً في تصنيفها.

في ظل المذهب الفردي كانت الحقوق والحريات هي الحقوق والحريات الطبيعية التي يكتسبها الفرد بولادته وهي لصيقة به ولا تنفصل عنه، لأن وظيفة الدولة في هذا النظام تقتصر على حماية هذه الحقوق والحريات وضمان عدم المساس بها تماشياً مع وظيفتها الوحيدة في حراسة الامن الداخلي والخارجي.

أما في ظل المذهب الاشتراكي فقد تطورت فكرة الحقوق والحريات بحكم تطور وظيفة الدولة التدخلية، وأصبح من واجب الدولة ان تتدخل لتوفير اغلب تلك الحقوق كحق الافراد بالضمان الصحي والاجتماعي وتوفير العمل والتي عرفت فيما بعد بالحقوق الاجتماعية، إلا ان هذا التدخل كان في كثير من الاحيان يتم على حساب الحقوق السياسية وحق الملكية. ولهذا فإن كثيراً من الدول وقفت موقفاً وسطاً بين النظم الفردية والاشتراكية، حيث وسعت مجالات تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي دون ان يصل هذا التدخل الى الحد من الحقوق السياسية ولا إلى الغاء الملكية الفردية الخاصة.

(1) الدستور هو القانون الأسمى يحدد هيكل الدولة ونظام الحكم فيها، والسلطات العامة وإختصاصاتها، وحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

(2) هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001 ص 56.

(3) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بدون ناشر، الطبعة الثانية 2006 ص 857.

ومن حيث تراتبية الحقوق والحريات، فالمبدأ أن الدساتير لا تعرف أي تدرُّج بين الحقوق الحريات العامة التي تحميها، ولا يتصور وجود تنازع بين هذه الحريات في نصوصه، وأي تنازع ظاهري في هذا الشأن نجد حلّه من خلال التفسير القائم على وحدة النظام الدستوري⁽¹⁾. فجميع أنواع الحقوق هي في حِمى القانون الوضعي الذي يؤمّن لها مستوياتها من الحماية، إلا أن هذا القانون يمكنه أن يضع حدوداً أو ضوابط لهذه الحقوق الفردية أو الجماعية عملاً بمقتضيات المصلحة العامة أو النظام العام، أي له تقديم حقوق المجتمع على حقوق الفرد⁽²⁾.

وقد وضع المجلس الدستوري اللبناني في أحد أحكامه هرمية أو تراتبية بين حقوق الإنسان، وأوجد تقريباً بينها لا يعود الى مصدرها بل الى النظام الذي يفرضه القانون لكل منها، ذلك ان الشَّرْع والمواثيق الدولية تتساوى بقوتها الدستورية عندما يعطف عليها الدستور كما هي الحال في مقدمة الدستور اللبناني بالنسبة الى بعض هذه الشَّرْع والمواثيق، رغم أن مصدر هذه الحقوق الجوهرية والحريات الشخصية او العامة هو ذاك القانون الطبيعي الذي تنبثق منه جميع الحقوق للصيغة بالإنسان، إلا أنه من حيث النظام القانوني لهذه الحقوق، فإن حقوق الانسان بمفهومها الأسمى، هي حقوق مطلقة وغير قابلة للسقوط بالتقادم وتنفر بطبيعتها من منهجية اخضاعها باستمرار لمتغيرات الزمان والمكان، كحق الانسان في الحياة، وفي حماية الجسد والنفس من اي تعد.

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كحق العمل وحق الملكية والزواج، والتي لا يمكن اعتبارها على اطلاقها اذ هي قائمة ومتوجة في اقاليم وازمان معينة ومرتبطة عضوياً بأنظمة واطواع ظرفية وتاريخية واكثر تعرضاً بالتالي للهزال والاضمحلال. الا ان كلا النوعين من الحقوق هذه، هي في حِمى القانون الوضعي الذي يؤمّن لها

(1) المحكمة الدستورية العليا مصر، القضية رقم 8 لسنة 16 قضائية "دستورية تاريخ 5 آب/ أغسطس سنة 1995.

(2) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 20/10/2003.

مستوياتها من الحماية، هذا القانون الذي يمكنه ان يضع حدوداً او ضوابط لهذه الحقوق الفردية او الجماعية عملاً بمقتضيات المصلحة العامة أو النظام العام، اي حقوق المجتمع على الفرد والجماعة⁽¹⁾.

لكن هذه التراتبية التي أوجدها المجلس الدستوري، لا تعني الافتئات من قيمة هذه الحقوق، إذ تأخذ هذه الحقوق حصانتها من أول إقرار تشريعي لها، بحيث يحظر على المشرع بعد ذلك الانتقاص منها أو إلغائها، وتحصيناً لهذه الحقوق، قضى المجلس الدستوري بأنه: "عندما يعود للمشرع ان يلغي قانوناً نافذاً أو أن يعدل في أحكام هذا القانون دون أن يشكل ذلك مخالفة للدستور إلا ان الامر يختلف عندما يمس ذلك، حرية او حقاً من الحقوق ذات القيمة الدستورية⁽²⁾، فلا يجوز للمشرع عندما ييسّ قانوناً يتناول الحقوق والحريات الاساسية ان يعدل أو أن يلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق دون أن يحل محلها نصوصاً أكثر ضماناً أو تعادلاً على الأقل فاعلية وضمانة، وبالتالي فانه لا يجوز للمشرع ان يضعف من الضمانات التي اقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حق أو حرية اساسية سواء عن طريق الغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها او باحلال ضمانات محلها اقل قوة وفاعلية"⁽³⁾، لأن مجلس النواب يتمتع بصلاحيات شاملة على صعيد التشريع باعتبار أن الدستور قد حصر به وحده

(1) م.د. قرار رقم 2003/1 تاريخ 2003/10/20 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 2003/10/20.

(2) م.د. قرار رقم 2000/1 تاريخ 2000/2/1 الصادر في الطعن بالقانون رقم 163 تاريخ 1999/12/28 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 422.

(3) م.د. قرار رقم 1999/1 تاريخ 1999/11/23 الصادر في الطعن بالقانون رقم 127 تاريخ 1999/10/25 (المتعلق بإنشاء مجلس امناء اوقاف الطائفة الدرزية) ق.د 1997-2000 ص 398؛ م.د. قرار رقم 2000/5 تاريخ 2000/6/27 الصادر بالطعن في القانون رقم 227 تاريخ 2000/5/31.

سلطة الاشتراع، فإنه في ممارسته لهذه السلطة يبقى مقيداً باحترام الدستور والمبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية⁽¹⁾.

✧ الفقرة الثانية: حقوق الإنسان في الدستور والاجتهاد الدستوري اللبناني

تتضمن الدساتير، كما ذكرنا، تفاصيل حقوق المواطنين وحرياتهم، بحيث لا تكون الدولة دستورية ما لم تمكن المواطن من التمتع بهذه الحقوق والحريات المقررة في هذا الدستور، طبعاً بما لا يؤدي الى إلحاق الضرر بالغير أو بالمصلحة العامة. وهذه الحقوق والحريات العامة تصبح صورية إذا لم تتوفر للمواطن الضمانات الدستورية والقضائية التي تساهم في إلزام المؤسسات الدستورية بعدم تجاوز صلاحياتها الدستورية او القانونية او الإجرائية. فلا قيمة لنصٍ دستوري، أياً تكن مثاليته، ما لم يكن هناك مرجع صالح للنظر في صحة أعمال المؤسسات الدستورية ومراقبة مدى احترامها للحقوق والحريات⁽²⁾.

♦ أولاً: الحقوق والحريات في مرحلة الدستور الأول لعام 1926

تبني الدستور اللبناني بنصّه الأساسي الصادر في العام 1926 فلسفة المذهب الفردي ومبادئه، من حيث اعترافه بالحقوق والحريات الفردية العامة التقليدية دون التطرق إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾. واعتنق المبادئ التي أقرّها الدستور

(1) م.د. قرار رقم 2/1997 تاريخ 12/9/1997 الصادر في الطعن بالقانون رقم 655 تاريخ 24/7/1997 (تمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى تاريخ 30/4/1999)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 385.

(2) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص 1006.

(3) رامز عمار ونعمت مكي، حقوق الانسان والحريات العامة، الطبعة الأولى 2010، ص 101.

العثماني وذلك وفاءً منه لتاريخ الحريات العامة التي كانت قد أُعلنت في دستور العام 1876⁽¹⁾، مستقيماً من الدستور العثماني المواد ذات الصلة بالحقوق والحريات، وأفردها في فصلٍ خاص سُمي "في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم"، ويظهر هذا الجدول المقارن، التشابه بين مواد الدستورين اللبناني والعثماني:

في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم	في حقوق تبعة الدولة العثمانية العمومية
1- المادة 6: إن الجنسية اللبنانية وطريقة اكتسابها وحفظها وفقدانها تحدد بمقتضى القانون.	1- المادة الثامنة: يطلق اسم عثماني بدون استثناء على كافة أفراد التبعة العثمانية، من أي دين ومذهب كانوا، وهذه الصفة العثمانية تفقد أو تستحصل على مقتضى الأحوال المعينة قانونياً.
2- المادة 7: كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم.	2- المادة التاسعة: العثمانيون بأجمعهم يملكون حريتهم الشخصية ومكلفون بأن لا يتسلطوا على حقوق حرية الآخرين.
3- المادة 8: الحرية الشخصية مصونة وفي حمى القانون ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف إلا وفقاً لأحكام القانون ولا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون.	3- المادة العاشرة: تصان الحرية الشخصية من كافة أنواع التعرض ولا يجازى أحد تحت أي حجة كانت خارجاً عن الصور والأسباب المعينة في القانون. المادة السادسة والعشرون: التعذيب وكل أنواع الأذية ممنوع بالكلية بالوجه القطعي.

(1) ادمون رباط، التكوين التاريخي للبنان السياسي والدستوري، الكتاب الأول، منشورات الجامعة اللبنانية 2002 ص 162.

4- المادة 9: حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الإجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك اخلال في النظام العام وهي تضمن أيضاً للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية.	4- المادة الحادية عشرة: إن دين الدولة العثمانية هو دين الإسلام. مع المحافظة على هذا الأساس، تكون حرية جميع الأديان المعروفة في الممالك العثمانية وكافة الامتيازات الممنوحة إلى الجماعات المختلفة، تحت حماية الدولة، على شرط أن لا تخل براحة الخلق ولا بالآداب العمومية.
5- المادة 13: حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون.	5- المادة الثانية عشرة: تكون المطبوعات مطلقة في دائرة القانون.
6- المادة 10: التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة انشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية.	6- المادة الخامسة عشرة: أمر التدريس يكون مطلقاً وكل عثماني مأنون بالتدريس خصوصياً كان أو عمومياً شرط إتباع القانون المعين.
	المادة السادسة عشرة: توضع جميع المكاتب تحت نظارة الدولة ويجب التشبث بالأسباب التي تجعل التربية العثمانية على نسق واحد في الاتحاد والانتظام ولا يقع خلل في أصول التعليم المتعلق بأمور معتقدات الملل المختلفة.

7- المادة السابعة عشرة: يكون كافة العثمانيين متساوين أمام القانون وفي حقوق المملكة ووظائفها فيما عدا الأحوال المذهبية والدينية.	7- المادة السابعة عشرة: يكون كافة العثمانيين متساوين أمام القانون وفي حقوق المملكة ووظائفها فيما عدا الأحوال المذهبية والدينية.
8- المادة 11: اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية في جميع دوائر الدولة واللغة الإفرنسية هي أيضاً لغة رسمية. وسيحدد قانون خاص الأحوال التي تستعمل بها.	8- المادة الثامنة عشرة: يشترط في مطلب استخدام التبعة العثمانية في خدمات الدولة أن يعرفوا اللسان التركي الذي هو لسان الدولة الرسمي.
9- المادة 15: الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً.	9- المادة الحادية والعشرون: يكون كل فرد أميناً على ماله وعلى ملكه المتصرف فيه تصرفاً أصولياً، ولا يؤخذ من أحد الملك الذي في تصرفه ما لم يثبت لزومه للمنافع العمومية وما لم يدفع له ما يساويه من الثمن نقداً على موجب القانون.
10- المادة 14: للمنزل حرمة ولا يسوغ لأحد الدخول إليه إلا في الأحوال والطرق المبيّنة في القانون.	10- المادة الثانية والعشرون: يسان مسكن كل فرد في الممالك العثمانية ومنزله من التعرض وليس في وسع الحكومة أن تدخل جبراً إلى مسكن أحد أو منزله بسبب من الأسباب فيما عدا الأحوال التي يعينها القانون.

وفي العام 1972 انضم لبنان الى العهدين الدوليين: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 3855 تاريخ 1972/9/1. وكان التزام الدولة اللبنانية بتوفير جميع الحقوق الواردة في هذين العهدين، هو التزام ذو طبيعة دستورية، حيث قضى المجلس الدستوري اللبناني بأن الديمقراطية لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية إنما يتطلب تحقيقها توافر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أيضا للمواطنين⁽¹⁾.

وبحسب القوانين اللبنانية فإن على المحاكم اللبنانية أن تعطي الأولوية للاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي وذلك تطبيقاً للمادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية التي تنصّ أنه: "على المحاكم ان تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض احكام المعاهدات الدولية مع احكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الاولى على الثانية"⁽²⁾.

♦ ثانياً: الحقوق والحريات في مرحلة التعديلات الدستورية لعام 1990

أدت التعديلات الدستورية المستندة إلى وثيقة الوفاق الوطني، التي تمت بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، إلى وضع مقدمة للدستور اللبناني، تتضمن المبادئ التي أقرتها وثيقة الوفاق الوطني في البند الأول منها، تحت عنوان: "المبادئ العامة والاصلاحات" وأقرها المشترع الدستوري وجعلها مقدمة للدستور، بدون

(1) م.د. قرار رقم 6 / 8 / 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

(2) محكمة التمييز الغرفة الأولى قرار رقم ٥٩ تاريخ 1970/12/٩ مجلة العدل 1974 ص 277- محكمة التمييز الغرفة الرابعة القرار رقم ١ تاريخ 1944/1/25، النشرة القضائية 1944 ص 41. ذكرهما: د. عبد السلام شعيب - دور القضاء في حماية حقوق الانسان، مجلة العدل العدد 2010/2 ص 479.

دمجها في مواده، وذلك، على ما يبدو، لاضفاء صفة القدسية عليها، لأنها في حقيقتها الموضوعية إنما هي بمثابة الاعلان الدستوري لما يستند اليه لبنان من الاركان الثابتة وما يؤمن به الشعب اللبناني من عقيدة وطنية⁽¹⁾. وهي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور وتتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها⁽²⁾. وإذ تشير كلّ فقرة من المقدمة إلى حقٍ أو مبدأ، فإن ما يعنينا من هذه المقدمة تلك البنود ذات الصلة بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وعليه نعرض من هذه المقدمة بنوداً ثلاثة فقط، نستعرضها كما يلي:

- الفقرة ب من مقدمة الدستور: "لبنان... عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم ومواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

بحسب هذا النص، كانت هذه الاعلانات والاتفاقيات والمواثيق المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية⁽³⁾.

(1) عصام إسماعيل، مقدمة الدستور اللبناني أو المبادئ المنسية للدولة اللبنانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد 2014/2 ص 67.

(2) م.د. قرار رقم 1997/2 تاريخ 1997/9/12 الصادر في الطعن بالقانون رقم 655 تاريخ 1997/7/24 (تمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى تاريخ 1999/4/30) - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 385.

م.د. قرار رقم 1997/1 تاريخ 1997/9/12 الصادر في الطعن بالقانون رقم 654 تاريخ 1997/7/24 (تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ 1999/4/30) - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 375 - م.د. قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب.

(3) م.د. قرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 2001/4/2 المتعلق بتعديل قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان.

- ولهذا كان المجلس الدستوري يراقب مباشرة مدى انطباق القانون على المواثيق الدولية، ودلينا على ذلك الحثيات الآتية من اجتهاد المجلس:
- "إن الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والمواثيق الدولية وبخاصة الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، نصت على ان ارادة الشعب هي مصدر السلطة⁽¹⁾."
 - "إن التكليف بمهام كتابة العدل خارج أوقات الدوام الرسمي لا يؤدي إلى حرمان كاتب العدل من حقه في الإجازة التي نصت عليها المادة 24 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، لذلك لا يعتبر نص المادة الخامسة من القانون المطعون فيه مخالفاً للدستور الذي نصّ في مقدمته على الالتزام بالاعلان العالمي لحقوق الانسان"⁽²⁾.
 - "إن مبدأ قرينة البراءة وهو من المبادئ المصانة دستوراً لتكريسه في المادة 11 من الاعلان العالمي لشرعة حقوق"⁽³⁾.
 - إن الشّرع والمواثيق الدولية تتساوى بقوتها الدستورية عندما يعطف عليها الدستور كما هي الحال في مقدمة الدستور اللبناني بالنسبة الى بعض هذه الشّرع والمواثيق⁽⁴⁾.

-
- (1) م.د. قرار رقم 2013/1 تاريخ 13 أيار 2013 الصادر في الطعن بالقانون رقم 245 تاريخ 2013/4/12.
- (2) م.د. قرار رقم 3/ 2014 تاريخ 3/ 6/ 2014 الصادر في الطعن بالقانون رقم 290 تاريخ 7/ 2014/ 5.
- (3) م.د. قرار رقم 3/2001 تاريخ 29/9/2001 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 4/2/2001 المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ 18/8/2001.
- (4) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 20/10/2003.

- الحق بتأسيس الأسرة والحق بالسكن هما من الحقوق التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي التزم به لبنان في مقدمة دستوره⁽¹⁾.
- إن الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، التي انضم اليها لبنان في العام 1972، نصت على ان لكل مواطن الحق والفرصة في ان ينتخب وينتخب في انتخابات دورية على اساس من المساواة، وإن مبدأ التنافس في الانتخابات هو الاساس والقاعدة في الانظمة الديمقراطية وهو مبدأ له قيمة دستورية⁽²⁾.

لكن وبالرغم من اعتبار المجلس الدستوري أن هذه المواثيق ملزمة عملاً بالفقرة "ب" من مقدمة الدستور وتتمتع تالياً بالقيمة الدستورية، إلا أنه قضى بأنها ليست قابلة للتطبيق بدون تدخّل المشترع والسلطة التنفيذية، وليس من شأن نصوصها أن تنشئ للأفراد حقاً قانونياً أو حقاً ذاتياً ملزماً قابلاً للتنفيذ او للحصول بمقتضى أصول لا وجود لها، بل إن غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف اليه على هذا الصعيد⁽³⁾.

- الفقرة ج: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل".

تطرّقت هذه الفقرة إلى ثلاثية: العدالة والحرية والمساواة، على أساس الصلة فيما بينها، إذ أن العدالة والحرية والمساواة لا تتفصل عن بعضها، ولا يستطيع أحدها، أن

(1) م.د. قرار رقم 6 / 2014 تاريخ 6 / 8 / 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

(2) م.د. قرار رقم 7/2014 تاريخ 28/11/2014 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب.

(3) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 20/10/2003.

يتحقق دون أن يتحقق الآخر، في مجتمعٍ يصبو الى جعل الديمقراطية نظاماً للحياة السياسية.

فالحق هو المصلحة التي يُقرّها القانون ويحميها، وهناك من يعرف الحق بأنه الاستثناء بشيء معين والتسلط عليه، مع احترام الكافة لاستثناء صاحب الحق وتسلطه على حقه⁽¹⁾.

يتلزم مع حقوق الإنسان مفهوم آخر يعتبر بمثابة الأداة التنفيذية للحق، ونعني به مصطلح الحرية، وتعرّف الحرية بأنها القدرة على إتيان كل عمل لا يضر بالآخرين، ومن خلال هذه التعاريف، يمكن معرفة العلاقة ما بين الحق والحرية، فالحرية هي الطريق العام التي يسلكه صاحب الحق في التمتع والاستثناء بحقه. ويقال الحق في الحرية، إذ بجانب كل حق يملك صاحبه نوعاً من حرية الاختيار في وضع هذا الحق موضع التنفيذ، فحق التعليم هو من الحقوق التي تلتزم الدولة بتأديتها، إلا أنه فيما يتعلق بمضمون هذا الحق يملك صاحبه حرية اختيار نوع التعليم والمدرسة التي يتلقى فيها تعليمه، وحق التعبير هو من الحقوق الدستورية المقررة للفرد، إلا أن صاحبه يملك حرية تحديد مضمون هذا التعبير، ومن ثمّ فإن الحريات تندرج تحت مفهوم الحقوق، وتتميّز في قدرة صاحبها على اختيار منهج معين في ممارسة بعض الحقوق، ولهذا ينظر إلى الحقوق والحريات نظرة واحدة تلتزم الدولة بتوفيرها والتمكين منها⁽²⁾.

أما مبدأ المساواة فهو المدخل للتمتع بكافة الحقوق والحريات الأخرى تمتعاً لا يقوم على التمايز بين الناس. وبسبب الأهمية الكبرى للحق في المساواة حرصت الغالبية العظمى من الدساتير على إدراجه في صلبها ومن بينها الدستور اللبناني. بل يعدّ مبدأ المساواة - بحق - أصل الحريات وأساس الحقوق، وكانت نشأته متصلة بالقانون الطبيعي وجرى تكريسه في كافة المواثيق الدولية. بحيث استخدم مبدأ المساواة كمقياس

(1) نبيل سعد، المدخل إلى القانون، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية 1995 ص34.

(2) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، طبعة أولى، 1999، ص

لتطبيق جميع الحقوق والحريات. ولهذا قيل بحق أن هذا المبدأ يعدّ حجر الزاوية وأحد الدعائم الرئيسية لدولة القانون نظراً لأن سيادة القانون لا تعلو ما لم تطبق على قدم المساواة.

يُعرّف مبدأ المساواة بأنه: "خضوع جميع المراكز القانونية المتماثلة لمعاملة قانونية واحدة على نحو يتناسب مع الهدف الذي توخاه القانون"⁽¹⁾، وأضحى هذا المبدأ في جوهره وسيلة لتقديم الحماية القانونية المتكافئة، وهذه المساواة المقررة للأفراد هي المساواة القانونية، وليست المساواة الحسابية. بمعنى أن من حق كل مواطن أن يحصل على المعاملة ذاتها إذا استوفت الشروط المقررة، وبالتالي فإن المساواة في المعاملة مشروطة بالمساواة في توافر الشروط⁽²⁾. إذ لا نستطيع أن نسوّي بين الناس جميعاً مهما اختلفت العناصر القانونية والواقعية المحيطة بهم، فمبدأ المساواة لا يؤدي بنا إلى أن نكفل لكل الناس تطابقاً في المعاملة، بل إنه يعني أن يتعامل بالطريقة نفسها الأشخاص الذين يوجدون في المركز نفسه⁽³⁾، فالمساواة لا تعني المساواة بالمطلق، إنما المساواة بين المواطنين الخاضعين للوضع القانوني نفسه، بحيث أن المشتري يستطيع أن يميز في المعاملة بين المواطنين في حال توافر شرطان: وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة، وتوافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، على أن يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون⁽⁴⁾.

(1) أحمد فتحي سرور، مبدأ المساواة في القضاء الدستوري مقال منشور بمجلة الدستورية السنة الأولى، العدد الثاني إبريل 2003.

(2) عبد العزيز محمد سالمان، الحق في المساواة، المجلة الدستورية عدد 14، منشور في موقع المحكمة الدستورية العليا في مصر.

(3) المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم 31 لسنة 17 قضائية دستورية جلسة 1999/1/2.

(4) م.د. قرار رقم 2/ 2012 تاريخ 17/ 12 /2012 الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم 244/ 2012 الصادر بتاريخ 13 / 11 / 2012.

فمبدأ المساواة لا إعمال ولا مورد له عند وجود اوضاع قانونية مختلفة بين الأفراد، أو عند اختلاف الحالات، أو عندما تقضي بذلك مصلحة عليا، أو اذا كان التمييز ينسجم مع اهداف التشريع الذي يلحظه، على غرار ما هو الأمر بالنسبة الى حق الملكية الذي يمكن اخضاعه لقيود تقتضيها تلك المصلحة رغم تمتّعه بالقيمة الدستورية⁽¹⁾.

ومن صور العدل، اكتفت مقدمة الدستور بأخذ صورة العدالة الاجتماعية، واعتبرتها ركيزة الدولة البرلمانية الديمقراطية، يصار الى التحقق من تقيد اي قانون بها بمعرض اعمال الرقابة على دستوريته⁽²⁾.

وقضى المجلس الدستوري اللبناني بأن العدالة الاجتماعية من المسلمات الرئيسية للتشريع اللبناني، وإن خلا الدستور اللبناني من تحديد عام لمعنى العدالة الاجتماعية، إلا أنه أوجد تطبيقاً لها في بعض المواضيع التي حجزها للقانون الضامن لهذه العدالة، ومن أبرز هذه المواضيع الملكية التي جعلها الدستور في حمي القانون وفرض التعويض العادل لمصلحة من نزعت منه ملكيته ما يؤلف بحد ذاته مفهوماً تطبيقياً للعدالة الاجتماعية، كذلك الأمر الفرائض العامة كالضرائب التي أقر الدستور بأن يخضع لها جميع اللبنانيين على حدٍ سواء وبشكلٍ عادل⁽³⁾، ومن صور العدالة الاجتماعية أيضاً إيجاد مسكن لائق لكل مواطن، باعتبار أن المسكن من أهم مستلزمات تأسيس الأسرة

(1) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 20/10/2003.

(2) م.د. قرار رقم 1/2002 تاريخ 31/1/2002 الصادر في الطعن بالقانون رقم 379 تاريخ 14/12/2001 (الضريبة على القيمة المضافة).

(3) م.د. قرار رقم 1/2002 تاريخ 31/1/2002 الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم 379/2001 "الضريبة على القيمة المضافة" والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 8 تاريخ 7/2/2002 ص 871.

والحفاظ عليها، وبخاصة وأن الحق بتأسيس الأسرة والحق بالسكن هما من الحقوق التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي التزم به لبنان في مقدمة دستوره⁽¹⁾.

- الفقرة و: النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.

يعتبر هذا النص بمثابة المحور الذي تدور حوله سياسة الدولة عند رسمها حدود اختصاصها وتحديد دورها في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك عند رسمها مجال عمل القطاع الخاص. فإقرار طبيعة النظام الاقتصادي في متن الدستور، هو أمرٌ غير مألوف في دساتير الديمقراطيات الغربية التي تتبنى سياسة الحياد الاقتصادي، إذ ليس محبباً أن تحتوي الدساتير تحديداً للبرنامج الاقتصادي بما قد ينتج عنه من تكبيلٍ للأجهزة الرسمية في الدولة، وغالباً ما يترك للمشترع أمر تحديد أسس النظام الاقتصادي⁽²⁾.

لم يأخذ الدستور اللبناني بقاعدة الحياد الاقتصادي، بل تبنى مبدأ الحرية الاقتصادية، وقد حاول المجلس الدستوري اللبناني الالتفاف قليلاً على مبدأ الحرية الاقتصادية عندما قضى بأنه: "يعود للدولة أن ترسم لنفسها حدود اختصاصها وتحديد دورها في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك دور القطاع الخاص، ومدى تدخلها في هذين المجالين، وحدود هذا التدخل فتحويل بعض المشاريع من حقل النشاط الخاص، عن طريق التأمين، فتجعلها ملكاً للأمة، أو تدخل كمنافسة للقطاع الخاص في هذه المشاريع، كما يمكنها أن تخرج بعض المشاريع ذات الصفة الاقتصادية من ميدان النشاط العام،

(1) قرار المجلس الدستوري رقم 6 / 2014 تاريخ 6 / 8 / 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

(2) محمد محمد عبد اللطيف، الدستور والمنافسة، مجلة المحكمة الدستورية العليا مصر منشور على موقع المحكمة على شبكة الأنترنت.

وتتركها لمبادرة القطاع الخاص أو تشرك القطاع الخاص في ملكية وإدارة هذه المشاريع، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور ومقدمته والمبادئ ذات القيمة الدستورية⁽¹⁾.

وفي حكم آخر، أقرّ بقساوة نظام الاقتصاد الحر على حرية العمل، جاء فيه: "إن حرية العمل ضمن مبادئ النظام الاقتصادي الحرّ المنصوص عليه في الدستور مع ما يستتبعه من توظيف للمهارات والخبرات والاموال، تستتبع حتماً حرية رب العمل في انتقاء المشاركين في العملية الانتاجية سواء كانوا من الفنيين او من المستخدمين العاديين، كما تستتبع امكانية صرف هؤلاء من العمل وفقاً لمقتضيات العملية الانتاجية مع مراعاة القوانين المرعية الاجراء التي تضمن حقوق المصروفين من العمل تجاه رب العمل والمؤسسات الراعية لشؤونهم كالضمان الاجتماعي وصناديق نهاية الخدمة والتعويضات الاضافية التي تلحظها تلك القوانين او القوانين الخاصة"، فالمواثيق الدولية التي تنص على الحق في العمل وعلى حق كل انسان في انتقاء العمل الذي يرغب فيه او يرتضيه تشكل تدويناً لمبادئ ذات قيمة توجيهية للدول الموقعة على هذه المواثيق بحيث تعمل على ادخالها في تشريعاتها وسياساتها الاقتصادية ولا تؤلف حقاً فردياً للشخص تجاه دولته يمكنه من الزامها به كموجب مدني تجاهه، ولا تنشئ للأفراد حقاً قانونياً او حقاً ذاتياً ملزماً قابلاً للتنفيذ او للتحصيل بمقتضى أصول لا وجود لها، وان غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف اليه على هذا الصعيد⁽²⁾. ولهذا بدا موقف المجلس الدستوري واضحاً لناحية تغليب مبادئ الاقتصاد الحر على الحقوق الواردة في المواثيق الدولية، حيث قضى المجلس الدستوري صراحة بأن: "موجب العمل لا يؤلف موجباً ملزماً للعامل اذ هو مجرد خيار متروك لارادته. وكذلك قبول رب العمل بالتعاقد فانه ايضاً حق اختياري متروك لارادته. وليس - لا هذا ولا ذاك - مادة

(1) م.د. قرار رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22 الصادر في الطعن بالقانون رقم 228 تاريخ 2000/5/31، مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص446.

(2) م.د. قرار رقم 2003/1 تاريخ 2003/10/20 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 2003/10/20

او سبباً لمساءلة قانونية وقضائية، بل ربما لمساءلة سياسية واقتصادية ليس غير، والا
لكان اقتضى تغيير النظام السياسي والاقتصادي من الأساس⁽¹⁾، وكذلك قضى بأن مقارنة
قانون الإجراءات لناحية دستوريته ترتبط بالسياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾.

✧ الفقرة الثالثة: نماذج من اجتهاد المجلس الدستوري في قضايا

ذات صلة بحقوق الإنسان

بالإضافة إلى ما ذكرناه من اسهامات المجلس الدستوري في إرساء القيمة الدستورية
للمواثيق الدولية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، نختم هذه الدراسة بعرض بعض
الاجتهادات ذات الصلة بحقوق الإنسان لم يتسنَّ إدراجها في الفقرات السابقة، ونقسّمها
بحسب الموضوعات:

♦ أولاً: من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

1- حق الملكية

كرّست المادة 15 من الدستور حق الملكية بأن جعلته في حمي القانون وحظرت نزع
الملكية عن احد الا لاسباب المنفعة العامة التي يحددها القانون، فإذا وضع المشتري
شروطاً لاكتساب الملكية او لممارستها، فهذا لا يتعارض من حيث المبدأ مع نص المادة
17 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر بتاريخ 10/12/1948 التي اقرّت
في الفقرة (1) منها ان " لكل شخص حق التملّك بمفرده او بالاشتراك مع غيره"، كما

(1) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ
2003/10/20

(2) م.د. قرار رقم 6/2014 تاريخ 6/8/2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في
ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

أنه يتوافق مع الفقرة (3) من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنص على ما يلي: "يجوز للبلدان المتنامية، مع ايلاء المراعاة الحقّة لحقوق الانسان واقتصادها القومي، تقرير مدى ضمانها لغير مواطنيها الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد". وأن العهد الدولي المذكور يؤلف حلقة متممة للإعلان العالمي لحقوق الانسان ووضعاً الاطار القانوني الذي يمكن من ضمنه ممارسة الحقوق الاقتصادية التي ينص عنها كل منهما، ومنها حق الملكية⁽¹⁾.

وذلك لأن حق الملكية هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، في الحدود التي لا تتعارض مع المصلحة العامة والتي وحدها تبرر انتزاع الملكية الفردية، في إطار القانون، مقابل تعويض عادل⁽²⁾، فالمصلحة العليا يمكنها ان تبرر اي قيد لحق الملكية، إذ من حق الدولة وفي ضوء مصلحتها العليا، ان تقرّر وضع القيود التي تحدّد مداها لاكتساب غير اللبنانيين او بعضهم تحديداً الحقوق العينية العقارية في لبنان اذ تمارس في ذلك حقاً سيادياً محفوظاً لها على الارض اللبنانية⁽³⁾.

فما يحد من حق الملكية هو المصلحة العامة التي تشمل حصراً، في ما يتعلق بالملكية: القواعد العقارية والهندسية في الفرز والضم والبناء، والاستملاك لقاء تعويض عادل ولصالح إنشاءات عامة، وقواعد التنظيم المدني، والسلامة العامة، وحماية الإرث المعماري والثقافي، والتقيّد بالأنظمة البلدية في الصيانة والترميم، وبالتالي ليس الحد من المبادئ التعاقدية العامة وحرية التعاقد والتوازن في النظرية العامة للعقد.

(1) م.د. قرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ

2001/4/2 المتعلق بتعديل قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان.

(2) م.د. قرار رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22 الصادر في الطعن بالقانون رقم 228 تاريخ 2000/5/31 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 446.

(3) م.د. قرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ

2001/4/2 المتعلق بتعديل قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان.

أما قوانين الإجراءات الاستثنائية المتعاقبة في لبنان منذ حوالي سبعين سنة، تشكل حالة معبرة عن واقع غير سليم حول المعايير الحقوقية وهدفية القانون الناظم للعلاقات الاجتماعية، وضمانة وحماية للحقوق وتطبيقاً لقواعد الشرعات الدولية لحقوق الإنسان⁽¹⁾.

2- حق السكن

الحق في السكن هو من الحقوق الدستورية الأساسية استناداً إلى الشرعات الدولية واجتهادات دستورية مستقرة، فالعدالة الاجتماعية تقتضي العمل على إيجاد مسكن لائق لكل مواطن، لأن المسكن من أهم مستلزمات تأسيس الأسرة والحفاظ عليها، خاصة وأن الحق بتأسيس الأسرة والحق بالسكن هما من الحقوق التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي التزم به لبنان في مقدمة دستوره.

والمسكن عامل ارتباط بالأرض وبالتالي بالوطن، كما أنه عامل استقرار نفسي واجتماعي وعامل أمان، وشرط أساسي لتحقيق الأمن الاجتماعي. ولما كانت غاية الدستور تنظيم العلاقات في مجتمع الدولة بما يضمن العيش الكريم للمواطنين والاستقرار والأمن، فإن توفير المسكن هو من مستلزماتها جميعاً. إلا أن الحق في سكن لائق استناداً إلى الشرعات الدولية يفرض موجبا ليس على المالك، بل على السلطات العامة في اعتماد سياسات عامة اجتماعية واقتصادية في الإسكان والتنمية المتوازنة والنقل، وبخاصة في لبنان حيث يساهم نقل مشترك منتظم في تشجيع السكن في مختلف المناطق وتجنب ترفيف المدينة، وتجنب الاضطراب في بنياتها السكنية ونسيجها الاجتماعي⁽²⁾.

(1) م.د. قرار رقم 6/ 2014 تاريخ 6/ 8/ 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

(2) م.د. قرار رقم 6/ 2014 تاريخ 6/ 8/ 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

♦ ثانياً: من الحقوق المدنية والسياسية

1- القاضي العدلي هو حامي الحريات الفردية

إن حق مراجعة القضاء هو من الحقوق الدستورية الأساسية⁽¹⁾، وإن من حق الفرد أن يكون مع السلطة متساوياً أمام القانون وأن يتمتع بحماية متكافئة منه على ما نصت عليه المادة 7 من الاعلان العالمي لشرعة حقوق الانسان، وإن حماية الحرية الشخصية تكون مضمونة لدى القضاء الواقف كما لدى القضاء الجالس، عملاً بمبدأ وحدة القضاء العدلي، بالرغم من ان مهام القضاء الواقف قد تحمله على ايثار حماية الانتظام العام على سواه من الاعتبارات. فالسلطة القضائية هي حامية الحريات الفردية وهذا المبدأ يكون في منأى عن اي مساس به اذا احاط المشرع ما يمكن ان يؤدي هذه الحريات الفردية بضمانات معينة تصب جميعها في خانة تدخل القضاء في اسرع وقت ممكن⁽²⁾.

2- حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة

أ- حق تولي الوظائف العامة

تقرّر المادة 12 من الدستور مبدأ مساواة اللبنانيين امام الوظائف العامة بنصها: "لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون"، وعملاً بهذه المادة من الدستور، المعطوفة بدورها على المادة 29 فقرة 2 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان تاريخ 1948/12/10، ان تولّي الوظائف العامة يخضع للشروط التي ينص عليها

(1) م.د. قرار رقم 2000/5 تاريخ 2000/6/27 الصادر بالطعن في القانون رقم 227 تاريخ 2000/5/31.

(2) م.د. قرار رقم 2001/3 تاريخ 2001/9/29 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 2001/4/2 المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ 2001/8/18.

القانون، وإن الفرد يخضع في ممارسة حقوقه وحرياته للقيود التي يقرّها القانون تحقيقاً للمقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة⁽¹⁾.

فلا يوجد موجب دستوري على المشتري باعتماد قاعدة عامة أو طريقة واحدة لاختيار جميع فئات الموظفين، إلا أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يلزم المشتري بعدم التمييز بين المرشحين للوظيفة العامة على أساس الجنس أو العرق أو اللون أو المنزلة الاجتماعية وبالتالي، بمراعاة الكفاءة والجدارة والصفات العلمية والخلقية في اختيار الموظفين⁽²⁾، فإذا هدف القانون إلى الاحتفاظ بالضباط ذوي الكفاءة ووضع حد لقانون يستنزف موارد الخزينة، فهو يتعلق إذاً بالمصلحة الوطنية والمالية، وعلى فرض خرقه لمبدأ المساواة، فإن هذا الخرق هو مبرر لأنه يستهدف تحقيق مصلحة عامة⁽³⁾، وإذا اشترط القانون للمشاركة في المباراة المحصورة أن يكون المتقدم إلى هذه المباراة من الموظفين الدائمين والمتعاقدين والأجراء العاملين في المديرية العامة للدفاع المدني ومن بين المتطوعين في المديرية المذكورة. فإن المرشحين سابقاً من مديرية الدفاع المدني قد انقطعوا عن العمل في المديرية العامة للدفاع المدني، ولم يعودوا في الوضع القانوني نفسه الذي يوجد فيه العاملون في المديرية المذكورة. لذلك لم يخالف القانون المطعون فيه مبدأ المساواة⁽⁴⁾، وأما إذا حصر القانون حق المشاركة في المباراة بأشخاص محددين، واعفاهم من بعض الشروط المنصوص عليها في القانون الذي ينظم مهنة كتابة العدل،

(1) م.د. قرار رقم 2003/1 تاريخ 2003/10/20 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 2003/10/20

(2) م.د. قرار رقم 2000/1 تاريخ 2000/2/1 الصادر في الطعن بالقانون رقم 163 تاريخ 1999/12/28 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 422.

(3) م.د. قرار رقم 2000/3 تاريخ 2000/6/1 الصادر في الطعن بالقانون رقم 217 تاريخ 2000/5/29 القاضي بإلغاء الفقرة 7 من المادة الأولى من القانون رقم 641 تاريخ 1997/6/2، المعدل للمادة 51 من المرسوم الاشتراعي رقم 102 تاريخ 1983/9/16 المتعلق بالدفاع الوطني.

(4) م.د. قرار رقم 2014/4 تاريخ 2014/6/3 الصادر في الطعن بالقانون رقم 289 تاريخ 30 نيسان 2014.

وبالتالي ميز بين المرشحين للمباراة المحصورة والمرشحين للمباراة المفتوحة، فإنه يعتبر مخالفاً لمبدأ المساواة⁽¹⁾، وكذلك فإن التمييز بين الناجحين يكون على أساس العلامات وبالتالي على أساس الاستحقاق والجدارة تبعاً لما نص عليه الدستور، بحيث لا يجوز على صعيد آخر التمييز، بين المفتشين في الأمن العام والعسكريين من الأسلاك الأخرى والمدنيين، الذين تقدموا إلى المباراة نفسها وكانوا في الوضع القانوني نفسه، لأن ذلك يؤدي إلى انتهاك مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور⁽²⁾.

ب- حق الانتخاب:

تنص الفقرة (ج) من مقدمة الدستور على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، كما تنص الفقرة (د) من هذه المقدمة على أن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية. وحيث أن الانتخاب هو التعبير الديمقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك إلا إذا تأمنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخاب، ولا سيما مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون. وحيث أن صدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل ترتكز أيضاً على قاعدة تقسيم الدوائر الانتخابية تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي⁽³⁾.

(1) م.د. قرار رقم 3/ 2014 تاريخ 3/ 6/ 2014 الصادر في الطعن بالقانون رقم 290 تاريخ 7/ 2014/ 5.

(2) م.د. قرار رقم 2/ 2012 تاريخ 17/ 12/ 2012 الصادر في الطعن بالقانون رقم 244/ 2012 تاريخ 13/ 11/ 2012

(3) م.د. قرار رقم 4/ 96 تاريخ 7/ 8/ 1996 الصادر بالطعن في القانون رقم 530 (تعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، الصادر بتاريخ 26/ 4/ 1960 وتعديلاته) - المجلس الدستوري 1994-1996 ص 59.

ج- حق الترشح

رأي المجلس الدستوري أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والمواثيق الدولية وبخاصة الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، نصت على ان ارادة الشعب هي مصدر السلطة، بحيث يعبر عن هذه الارادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على اساس الاقتراع السري، وعلى قدم المساواة بين الجميع او حسب اي اجراء مماثل يضمن حرية التصويت، وان لكل مواطن الحق بان ينتخب وينتخب في انتخابات تجري دورياً. فالانتخابات الحرة والنزيهة هي الوسيلة الوحيدة لانبثاق السلطة من الشعب، وهي اساس الديمقراطية البرلمانية، وأن التنافس في الانتخابات هو القاعدة لكونه يفسح في المجال أمام الناخبين لتحديد خياراتهم والتعبير عن ارادتهم بالاقتراع لمن يمثلهم في مجلس النواب.

وكان التنافس في الانتخابات هو الاساس والقاعدة هي الانظمة الديمقراطية وهو مبدأ ذو قيمة دستورية، وكانت التزكية هي الاستثناء، ولا نص عليها في الدستور، ولم يرفعها الاجتهاد الدستوري المقارن الى مرتبة المبدأ ذي القيمة الدستورية، ولا يرى المجلس الدستوري انها ترقى الى هذه المرتبة، كما لم يأت في الاعلان العالمي لحقوق الانسان وفي المواثيق الدولية ان التزكية مبدأ في العمليات الانتخابية، بل إن مبدأ المنافسة الديمقراطية يفرض فوز النائب بثقة الناخبين واصواتهم لا بالاستناد فقط الى مادة في القانون، والتزكية هي قرينة على وجود اجماع على مرشح ينبغي ان يتوافر واقعياً. والغاء التزكية لا يؤدي الى حرمان المرشح من حقوقه المدنية والسياسية التي ضمنها الدستور والاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية⁽¹⁾.

(1) م.د. قرار رقم 2013/1 تاريخ 13 أيار 2013 الصادر في الطعن بالقانون رقم 245 تاريخ 2013/4/12.

♦ ثالثاً: جواز الخروج على القواعد الواردة في المواثيق الدولية

تتولد عن الظروف الاستثنائية، الناجمة عن حدوث أمور غير متوقعة، شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام، واستمرارية عمل المرافق العامة، وصونا لمصالح البلاد العليا، إلا أن الاستثناء يتطلب ما يبرره، وينبغي أن يبقى في إطار محصور⁽¹⁾.

وتقع هذه القوانين الاستثنائية تحت رقابة المجلس الدستوري لناحية التحقق من توافر الظروف الاستثنائية، ولهذا رفض المجلس الدستوري الإقرار بدستورية قانون ينطوي على تمديد إضافي لولاية مجلس النواب القادم لأنه يخل بالقاعدة العامة والعرف البرلماني، ولا يبرره الاستثناء الوارد فيه، فلم يجز للمشرع أن يجعل من حالة مؤقتة واستثنائية، ليس لها طابع الديمومة، قاعدة عامة، أو أن يبني عليها قاعدة ثابتة دائمة تخل بمبدأ المساواة أمام القانون بصورة دائمة⁽²⁾، وفي حكم ثانٍ: "إن الأحكام الانتقالية هي تلك الأحكام التي تتضمن نصوصاً تعالج أوضاعاً مؤقتة وتؤمن الانتقال من وضع مؤقت إلى وضع طبيعي دائم ومستقر، وبالتالي يجب أن تكون الأحكام التي تتناول الوضع الانتقالي ذات طابع مؤقت يتم الخروج منها إلى وضع دائم ومستقر، فلا تتحول إلى وضع دائم، من شأنه أن يخل بأحكام الدستور أو بالضمانات الدستورية التي تنص عليها القوانين أو بالمبادئ العامة الدستورية"⁽³⁾، وفي حكم ثالث: "وبما أنه إذا كان

(1) م.د. قرار رقم 2/ 2012 تاريخ 17/ 12/ 2012 الصادر في الطعن بالقانون رقم 244/ 2012 تاريخ 13/ 11/ 2012.

(2) م.د. قرار رقم 96/4 تاريخ 7/8/1996 الصادر بالطعن في القانون رقم 530 (تعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، الصادر بتاريخ 26/4/1960 وتعديلاته) - المجلس الدستوري 1994-1996 ص 59.

(3) م.د. قرار رقم 2/ 2000 تاريخ 8/6/2000 الصادر في الطعن بالقانون رقم 208 تاريخ 26/5/2000 (تنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز) م. ق.د. 1997-2000 ص 429.

لمجلس النواب ان يفوض مجلس الوزراء صلاحية تعيين مجلس الامناء الاول خلافا للمادة الثالثة من القانون 99/127 الذي يولي المجلس المذهبي هذا الحق والذي يتأكد به استقلال الطائفة في ادارة اوقافها وبصورة استثنائية لعدم وجود مجلس مذهبي وذلك حفاظا على استمرارية المرفق العام الديني والوقفي، فان تعيين مجلس الامناء الاول لمدة خمس سنوات أي لمدة مماثلة لمدة ولاية مجلس الامناء الاصيل المنصوص عليها في المادة 8 من القانون 99/127 يخلع عن هذا النص الصفة الانتقالية والمؤقتة ويمس بالتالي بمبدأ استقلال الطائفة الدرزية الذي يضمنه الدستور⁽¹⁾، وكذلك قضى بعدم دستورية قانون أقر إجراء مباراة محصورة وإعفاء المتقدمين إليها من بعض الشروط، لأن هذا الاستثناء لا تبرره المصلحة العامة، واعتبر أن حصر المباراة بأشخاص محددين مخالف للدستور⁽²⁾.

❖ خاتمة:

إن العهدين الدوليين لحقوق الإنسان، وغيرهما من المواثيق ذات الصلة، هي ذات قيمة دستورية في لبنان، وإذا كنا قد أثبتنا أن المشرع ملزم بالتقيّد بهذه المواثيق ما لم توجد مبررات ذات صلة بالمصلحة العامة تبرر الخروج على هذه المبادئ، فإن هذا الخروج كان تحت رقابة المجلس الدستوري الذي لم يتردد بإبطال أي قانون يجده مخالفاً لهذه العهود والمواثيق.

وبالرغم من الدور الذي لعبه المجلس الدستوري اللبناني في هذا المجال، إلا أنه بقي دوراً محدوداً، إذ أن ممارسته لصلاحيته معلقة على تقديم طعن من أصحاب الصفة

(1) م.د. قرار رقم 1/1999 تاريخ 23/11/1999 الصادر في الطعن بالقانون رقم 127 تاريخ 25/10/1999 (المتعلق بإنشاء مجلس امناء اوقاف الطائفة الدرزية) م. ق.د 1997-2000 ص398.

(2) م.د. قرار رقم 3/ 2014 تاريخ 3/ 6/ 2014 الصادر في الطعن بالقانون رقم 290 تاريخ 2014/5/7.

وهم فئة قليلة محددة حصراً في المادة 19 من الدستور اللبناني⁽¹⁾، وأن يرد الطعن ضمن المهلة المقررة في قانون إنشاء المجلس الدستوري الذي حدد هذه المهلة بخمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية⁽²⁾. ومع تحفظنا على دستورية هذه المهلة، ودعوتنا المجلس الدستوري لعدم التقيد بها لأنها غير واردة في الدستور وتحدّ من قدرة المجلس على إجراء الرقابة على دستورية القوانين. فإن هذا النص حدّ من قدرة المجلس على إجراء الرقابة المطلوبة على انطباق أعمال المشرع على المواثيق والعهود الدولية المتصلة بحقوق الإنسان.

وكذلك فإن أصول انعقاد ونصاب جلسات المجلس الدستوري قد حدّدت من قدرة المجلس على إجراء الرقابة، ولنا دليل على ذلك القانون رقم 246 الصادر بتاريخ 31 ايار 2013 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 24 تاريخ 1 حزيران 2013، والذي ينص في مادته الوحيدة على أن "تنتهي ولاية مجلس النواب الحالي بصورة استثنائية بتاريخ 20 تشرين الثاني 2014". فإن المجلس الدستوري لم يتمكن من إعمال الرقابة على انطباق هذا القانون على المادة 25 من الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان والمدنية والسياسية، كما ورد في أسباب الطعن المقدّمة.

(1) المادة 19: 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.

(2) المادة 19 من القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 إنشاء المجلس الدستوري: "...تقدم المراجعة من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانونياً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً.

وعليه، وبالرغم من فعالية المجلس الدستوري اللبناني، فإن عقبات لا زالت تواجه أداءه لدوره المطلوب في حماية حقوق الإنسان وحرياته المقررة في المواثيق الدولية. وإذا كان محور دراستنا هو حول اجتهاد المجلس الدستوري، فلا يمكن إلا أن نذكر بالدور الفعّال لقضاء مجلس شورى الدولة اللبناني في سعيه الدؤوب لضمان انطباق أعمال السلطة التنفيذية على العهود والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وندلي بهذا المجال بحوثاتٍ من القرار رقم 420 تاريخ 2014/3/4 لجنة اهالي المخطوفين والمفقودين في لبنان ورفيقتها/ الدولة - رئاسة مجلس الوزراء، الذي جاء فيه:

"بما ان الخطاب القانوني الدولي والمقارن اجمع على استخلاص حق المعرفة من مجموعة من الحقوق المدنية المكرسة في المواثيق الدولية على الاخص الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة او العقوبة القاسية او اللاانسانية او المهينة واتفاقية حقوق الطفل وهي مواثيق أقرها لبنان.

وبما ان المفوضية العليا لحماية حقوق الانسان في الامم المتحدة ادخلت الاعمال التي تسبب معاناة نفسية من ضمن اعمال التعذيب التي تحرمها المادة 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة او العقوبة القاسية او اللاانسانية او المهينة.

وبما ان بعثة حقوق الانسان في المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الامم المتحدة كرسّت حق المعرفة كضمانة لحماية ذوي المفقودين من التعذيب النفسي، بالاستناد إلى أحكام المادة 7 المذكورة كحقٍ من الحقوق السياسية والمدنية للإنسان.

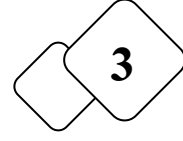
وبما ان اللجنة الدولية للصليب الاحمر جعلت من حق معرفة مصير المفقودين الغائبين مرتكزاً أساسياً لضمان الحق بالحياة الاسرية وحقوق الزوج والطفل ولتمكين العائلة من تصحيح واستقرار واستمرار علاقتها، وادخلته ضمن احترام الكرامة الانسانية.

....

وبما ان الجمعية العمومية للأمم المتحدة كرست حق المعرفة وحق ذوي المفقودين بالحصول على مجمل المعلومات التي قد تساهم في التوصل الى معرفة مصيرهم بأقرب وقت كحاجة انسانية، واعطاء هذا الحق الاولوية على غيره من الاعتبارات. وبما انه يقتضي تبعاً لذلك ابطال القرار الضمني المطعون فيه الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء وعلان حق الجهة المستدعية بالاستحصال على نسخة عن الملف الكامل لتحقيقات لجنة التحقيق الرسمية للاستقصاء عن مصير جميع المخطوفين والمفقودين.

واذ نختم بهذا الاجتهاد، على أن نستكمل هذا البحث، ببحثٍ ثانٍ حول رقابة مجلس شورى الدولة اللبناني على انطباق أعمال السلطة التنفيذية على العهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية.

هل يحمي القانون والقضاء اللبناني الحقوق والحريات؟



تتضمّن الدساتير، تفصيلات حقوق المواطنين وحرياتهم، بحيث لا تكون الدولة دستورية ما لم تمكّن المواطن من التمتع بهذه الحقوق والحريات المقررة في هذا الدستور، طبعاً بما لا يؤدي الى إلحاق الضرر بالغير أو بالمصلحة العامة.

ومنذ نشأة الدولة اللبنانية، وقرّ المشترع كافة الضمانات الهادفة إلى تمتّع المواطنين بالحقوق والحريات، حيث أفرد الدستور اللبناني بنصّه الأساسي الصادر في العام 1926 الفصل الثاني منه للحقوق والحريات الفردية العامة⁽¹⁾. وفي العام 1972 انضمّ لبنان الى العهدين الدوليين: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 3855 تاريخ 1972/9/1. وكان التزام الدولة اللبنانية بتوفير جميع الحقوق الواردة في هذين العهدين، هو التزام ذو طبيعة دستورية، حيث قضى المجلس الدستوري اللبناني بأن الديمقراطية لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية إنما يتطلب تحقيقها توافر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أيضاً للمواطنين⁽²⁾.

وبحسب القوانين اللبنانية فإن على المحاكم اللبنانية أن تعطي الأولوية للاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي وذلك تطبيقاً للمادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية التي تنصّ أنه: "على المحاكم ان تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض احكام

(1) رامز عمار ونعمت مكي، حقوق الانسان والحريات العامة، الطبعة الأولى 2010، ص 101.

(2) م.د. قرار رقم 6/ 2014 تاريخ 6/ 8/ 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

المعاهدات الدولية مع احكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الاولى على الثانية⁽¹⁾.

وأدت التعديلات الدستورية المستندة إلى وثيقة الوفاق الوطني، بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، إلى وضع مقدمةٍ للدستور اللبناني، تتضمن المبادئ التي أقرتها وثيقة الوفاق الوطني في البند الأول منها، تحت عنوان: "المبادئ العامة والاصلاحات" وأقرها المشترع الدستوري وجعلها مقدمة للدستور، بدون دمجها في مواده، وذلك، على ما يبدو، لاضفاء صفة القدسية عليها، لأنها في حقيقتها الموضوعية إنما هي بمثابة الاعلان الدستوري لما يستند اليه لبنان من الاركان الثابتة وما يؤمن به الشعب اللبناني من عقيدة وطنية⁽²⁾. وهي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور وتتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها⁽³⁾.

ومن حيث تراتبية الحقوق والحريات، فالمبدأ أن الدساتير لا تعرف أي تدرج بين الحقوق والحريات العامة التي تحميها، ولا يتصور وجود تنازع بين هذه الحريات في

(1) محكمة التمييز الغرفة الأولى قرار رقم ٥٩ تاريخ ٩/12/1970 مجلة العدل 1974 ص 277- محكمة التمييز الغرفة الرابعة القرار رقم ١ تاريخ 1944/1/25، النشرة القضائية 1944 ص 41. ذكرهما: د. عبد السلام شعيب - دور القضاء في حماية حقوق الانسان، مجلة العدل العدد 2/2010 ص 479.

(2) عصام إسماعيل، مقدمة الدستور اللبناني أو المبادئ المنسية للدولة اللبنانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد 2/2014 ص 67.

(3) م.د. قرار رقم 1997/2 تاريخ 1997/9/12 الصادر في الطعن بالقانون رقم 655 تاريخ 1997/7/24 (تمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى تاريخ 1999/4/30) - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 385.

م.د. قرار رقم 1997/1 تاريخ 1997/9/12 الصادر في الطعن بالقانون رقم 654 تاريخ 1997/7/24 (تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ 1999/4/30) - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 375- م.د. قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب .

نصوصه ، وأي تنازع ظاهري في هذا الشأن نجد حلّه من خلال التفسير القائم على وحدة النظام الدستوري⁽¹⁾. فجميع أنواع الحقوق هي في حِمى القانون الوضعي الذي يؤمّن لها مستوياتها من الحماية، إلا أن هذا القانون يمكنه ان يضع حدوداً او ضوابط لهذه الحقوق الفردية او الجماعية عملاً بمقتضيات المصلحة العامة أو النظام العام، أي له تقديم حقوق المجتمع على حقوق الفرد⁽²⁾.

ومع ذلك وضع المجلس الدستوري اللبناني أحد أحكامه هرمية او تراتبية بين حقوق الإنسان، وأوجد تفريقاً بينها لا يعود الى مصدرها بل الى النظام الذي يفرضه القانون لكل منها، ذلك ان الشُرْع والمواثيق الدولية تتساوى بقوتها الدستورية عندما يعطف عليها الدستور كما هي الحال في مقدمة الدستور اللبناني بالنسبة الى بعض هذه الشُرْع والمواثيق، رغم أن مصدر هذه الحقوق الجوهرية والحريات الشخصية او العامة هو ذاك القانون الطبيعي الذي تنبثق منه جميع الحقوق للصيقة بالإنسان، إلا أنه من حيث النظام القانوني لهذه الحقوق، فإن حقوق الانسان بمفهومها الأسمى، هي حقوق مطلقة وغير قابلة للسقوط بالتقادم وتنفر بطبيعتها من منهجية اخضاعها باستمرار لمتغيرات الزمان والمكان، كحق الانسان في الحياة، وفي حماية الجسد والنفس من اي تعد.

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كحق العمل وحق الملكية والزواج، والتي لا يمكن اعتبارها على اطلاقها اذ هي قائمة ومتوجبة في اقاليم وازمان معينة ومرتبطة عضوياً بأنظمة واطواع ظرفية وتاريخية واكثر تعرضاً بالتالي للهزال والاضمحلال. الا ان كلا النوعين من الحقوق هذه، هو في حِمى القانون الوضعي الذي يؤمّن لها مستوياتها من الحماية، هذا القانون الذي يمكنه ان يضع حدوداً او ضوابط لهذه الحقوق

(1) المحكمة الدستورية العليا مصر ، القضية رقم 8 لسنة 16 قضائية "دستورية تاريخ 5 آب/ أغسطس سنة 1995.

(2) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 20/10/2003.

الفردية او الجماعية عملاً بمقتضيات المصلحة العامة أو النظام العام، اي حقوق المجتمع على الفرد والجماعة⁽¹⁾.

لكن هذه التراتبية التي أوجدها المجلس الدستوري، لا تعني الافتئات من قيمة هذه الحقوق، إذ تأخذ هذه الحقوق حصانتها من أول إقرار تشريعي لها، بحيث يحظر على المشرع بعد ذلك الانتقاص منها أو إلغاؤها، وتحصيناً لهذه الحقوق، قضى المجلس الدستوري بأنه: "عندما يعود للمشرع ان يلغي قانوناً نافذاً أو أن يعدل في أحكام هذا القانون دون أن يشكل ذلك مخالفة للدستور إلا ان الامر يختلف عندما يمس ذلك، حرية او حقاً من الحقوق ذات القيمة الدستورية⁽²⁾، فلا يجوز للمشرع عندما يسن قانوناً يتناول الحقوق والحريات الاساسية ان يعدل أو أن يلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق دون أن يحل محلها نصوصاً أكثر ضماناً أو تعادلهما على الاقل فاعلية وضمانة، وبالتالي فانه لا يجوز للمشرع ان يضعف من الضمانات التي اقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حق أو حرية اساسية سواء عن طريق الغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها او باحلال ضمانات محلها اقل قوة وفاعلية"⁽³⁾.

إن اعتراف المشرع بحقوق وحريات المواطنين لا يكفي بمفرده لتوفير الضمانة حول تمتع المواطنين والأجانب بهذه الحقوق المقررة، إذ هي ستصبح صورية إذا لم تتوفر الضمانات الدستورية والقضائية التي تساهم في إلزام المؤسسات الدستورية بعدم تجاوز صلاحياتها الدستورية او القانونية او الإجرائية. فلا قيمة لنص دستوري، أياً تكن مثاليته،

(1) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 2003/10/20.

(2) م.د. قرار رقم 1/2000 تاريخ 1/2/2000 الصادر في الطعن بالقانون رقم 163 تاريخ 28/12/1999 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 422.

(3) م.د. قرار رقم 1/1999 تاريخ 23/11/1999 الصادر في الطعن بالقانون رقم 127 تاريخ 25/10/1999 (المتعلق بإنشاء مجلس امناء اوقاف الطائفة الدرزية) ق.د 1997-2000 ص 398؛ م.د. قرار رقم 5/2000 تاريخ 27/6/2000 الصادر بالطعن في القانون رقم 227 تاريخ 31/5/2000.

ما لم يكن هناك مرجع صالح للنظر في صحة أعمال المؤسسات الدستورية ومراقبة مدى احترامها للحقوق والحريات⁽¹⁾.

وإذا راجعنا الأحكام القضائية، نجد ان القضاء اللبناني كان ولا زال سباقاً في توفير الضمانات الكافية لتمتع المدعين بالحقوق والحريات التي يجدون في تصرف السلطات المختصة تعدياً عليها، وهذه الحماية لم تكن حكراً على جهة قضائية دون أخرى، إذ تضافرت اجتهادات القضاء الدستوري والإداري والعدلي على توفير هذه الحماية لحقوق الأفراد والجماعات على السواء.

ونعرض بعبالة نماذج من حماية القضاء للحقوق والحريات، وذلك وفق الآتي:

✧ أولاً: نماذج من حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات

- الحماية الشخصية: "إن مبدأ قرينة البراءة هو من المبادئ المصانة دستوراً لتكريسه في المادة 11 من الاعلان العالمي لشرعة حقوق الإنسان"⁽²⁾.
- الحق بتأسيس الأسرة والحق بالسكن هما من الحقوق التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي التزم به لبنان في مقدمة دستوره⁽³⁾.
- حق الانتخاب: لكل مواطن الحق والفرصة في ان ينتخب وينتخب في انتخابات دورية على اساس من المساواة، وإن مبدأ التنافس في الانتخابات هو الاساس والقاعدة في الانظمة الديمقراطية وهو مبدأ له قيمة دستورية⁽⁴⁾.

(1) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية لا ناشر ص 1006.

(2) م.د. قرار رقم 3/2001 تاريخ 29/9/2001 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 2/4/2001 المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ 18/8/2001.

(3) م.د. قرار رقم 6/2014 تاريخ 6/8/2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

(4) م.د. قرار رقم 7/2014 تاريخ 28/11/2014 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب.

- **حق الملكية:** هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، في الحدود التي لا تتعارض مع المصلحة العامة والتي وحدها تبرر انتزاع الملكية الفردية، في إطار القانون، مقابل تعويض عادل⁽¹⁾،
- **حماية الحياة الخاصة للإنسان:** إن حماية الحياة الخاصة للإنسان واحترام خصوصيته تعتبر من المكونات الأساسية للحرية الفردية التي كفلها الدستور ولا يجوز تقييدها إلا من أجل الحفاظ على النظام العام وبما يؤمن الضمانات الكافية لممارسة هذه الحرية⁽²⁾.
- **الحق في السكن:** هو من الحقوق الدستورية الأساسية استناداً إلى الشرعات الدولية واجتهادات دستورية مستقرة، فالعدالة الاجتماعية تقتضي العمل على إيجاد مسكن لائق لكل مواطن، لأن المسكن من أهم مستلزمات تأسيس الأسرة والحفاظ عليها⁽³⁾.
- **إن حق مراجعة القضاء هو من الحقوق الدستورية الأساسية⁽⁴⁾،**
- **حق تولي الوظائف العامة:** " لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون"، وعملاً بهذه المادة من الدستور، المعطوفة بدورها على المادة 29 فقرة 2 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان تاريخ

(1) م.د. قرار رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22 الصادر في الطعن بالقانون رقم 228 تاريخ 2000/5/31 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص446.

(2) م.د. قرار رقم 1999/2 تاريخ 1999/11/24 الصادر في الطعن بالقانون رقم 140 تاريخ 1999/10/27 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص410.

(3) م.د. قرار رقم 6 2014 تاريخ 6 / 8 / 2014 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية بتاريخ 26 حزيران 2014.

(4) م.د. قرار رقم 2000/5 تاريخ 2000/6/27 الصادر بالطعن في القانون رقم 227 تاريخ 2000/5/31.

1948/12/10، ان تولّي الوظائف العامة يخضع للشروط التي ينص عليها القانون، وان الفرد يخضع في ممارسة حقوقه وحياته للقيود التي يقرّها القانون تحقيقاً للمقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة⁽¹⁾.

✧ ثانياً: نماذج من حماية القضاء الإداري للحقوق والحريات

- **الحق في الجنسية:** إن مسألة التجنس هي مسألة وطنية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسيادة الدولة، ويعود للدولة أن تمارس حق إعطاء جنسيتها لمن تشاء بإرادتها ووفقاً لتقديرها، بما يحقق مصلحة الدولة العليا، وبما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة النافذة⁽²⁾.
- **حماية الحياة الخاصة:** ان نية المشتري اتجهت نحو حماية الاشخاص المولودين غير شرعيين وغير معروفين الام والاب وصون كراماتهم وحفظ حقهم بالحفاظ على حريتهم الشخصية وحياتهم الخاصة بدليل ان المنع جاء قاطعاً ومطلقاً، وهذا ما يتجلى في عبارة " لا يجوز ذكر أية عبارة تدل على ان من تعود له الهوية او اخراج القيد غير شرعي او غير معروف الام والاب"⁽³⁾.

(1) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 20/10/2003

(2) مجلس القضايا- قرار رقم 2002/484-2003 تاريخ 2003/5/7 - الرابطة المارونية/ الدولة - وزارة الداخلية- مجلة العدل العدد 2 و3 لعام 2003 باب الاجتهاد الإداري ص 1.

(3) م.ش. قرار رقم 2008/413-2009 الصادر في 13/5/2009 المحامي سليمان سليمان/ الدولة.

- **حفظ الحق في الحياة:** إن مرسوم تنفيذ حكم إعدام يصبح ملتغياً تلقائياً إذا لم ينفذ الإعدام في التاريخ المحدد فيه، أي أن الإدارة لم يعد بإمكانها تنفيذ هذا الحكم إذا ما تأخرت في هذا التنفيذ⁽¹⁾.
- **حرية دينية:** لا يجوز ممارسة الشعائر الدينية من قبل أية جماعة أو تجمع مهما كانت تسميته غير معترف به قانوناً، كما لا يمكن إقامة هذه الشعائر في أبنية مخصصة للعبادة، ما لم تكن هذه الأبنية أو الدور عائدة لإحدى الطوائف أو المذاهب المعترف بها قانونياً⁽²⁾.
- **حق مراجعة القضاء:** إن حرمان الأفراد من حق مراجعة القضاء وبالتالي من حق الدفاع يعتبر ماساً بحق دستوري وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية⁽³⁾.
- **حق تولي الوظائف العامة:** إن المادة 95 الجديدة من الدستور التي تميز بين وظائف الفئة الأولى وسواها من الوظائف العامة، تعبر بوضوح عن إرادة المشترع التأسيسي في حصر قاعدة التوازن الطائفي الدقيق التي كانت معتمدة في ظل النص القديم للمادة 95 بوظائف الفئة الأولى دون سواها، واعتماد قاعدة جديدة مرنة في سائر الوظائف العامة تعتمد الاختصاص والكفاءة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني⁽⁴⁾.

(1) م.ش. قرار رقم 318 تاريخ 29 كانون الثاني 2002، فادي مرعش/ الدولة، م.ق.إ. 2005 م 1 ص 408.

(2) مجلس شوري الدولة قرار رقم 188/2011-2012 - تاريخ: 2011/12/22 - مجلة العدل العدد: 3 - السنة: 2012 - صفحة: 1314.

(3) م.ش. قرار رقم 71/2001-2002 تاريخ 25/10/2001 الدولة/ السفير الياس غصن - مجلة الحياة النيابية عدد 43 حزيران 2002 ص 103.

(4) م.ش. قرار رقم 626 تاريخ 2004/5/13، قاسم قاسم/ الدولة - وزارة العدل.

- **حرية الرأي والتعبير:** "إن حرية الرأي هي الحق في التعبير عن الآراء والأفكار ووجهات النظر ونقل الأخبار والمعلومات عبر وسائل مختلفة كالوسائل المرئية والمسموعة. وتدخل حرية الإعلام ضمن حرية إبداء الرأي وبالتالي ضمن الحريات الأساسية المكفولة بموجب القانون، المرجع الوحيد والصالح لتنظيمها بوضع القواعد والأصول لتحديد نطاق ممارستها وحدود الرقابة عليها⁽¹⁾.
- **حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات:** هي من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها ضمن دائرة القانون في المادة الثالثة عشرة منه، ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيسها وإجازة حلها إلا بنص قانوني، ولا يجوز إخضاعها لجهة صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من جانب الإدارة ولا حتى من جانب القضاء⁽²⁾.
- **حرية تأليف النقابات:** إن النقابات في مختلف مظاهرها يهيمن عليها مبدأ الحرية النقابية ومبدأ حرية التجمع وأنها تتصرف باستقلالية تامة لا يحدها إلا القيد الذي يقرره المشترع بنصي خاص⁽³⁾.
- **حق الملكية:** إن حق الملكية هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، ويعمل القضاء على حمايتها من تعسف الإدارة وخطئها في التقدير⁽⁴⁾.

(1) م.ش. قرار رقم 438 تاريخ 2001/4/19، شركة المؤسسة اللبنانية للإرسال إنترناسيونال ش.م.ل./الدولة - وزارة الإعلام، م.ق.إ. 2004 ص.

(2) م.ش. قرار رقم 135/2003-2004 تاريخ 2003/11/18، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/الدولة - وزارة الداخلية، م.ق.إ. العدد 20/2008 المجلد الأول ص 271.

3 م.ش. قرار رقم 239 تاريخ 2001/2/26، علي حوماني/الدولة، م.ق.إ. 2004 ص 501.

(4) م.ش. قرار رقم 322 تاريخ 2002/1/31، اسماعيل بزي/الدولة - وزارة الثقافة والتعليم العالي، م.ق.إ. العدد 17 لعام 2005 المجلد الأول ص 417.

✧ ثالثاً: نماذج من حماية القضاء العدلي للحقوق والحريات

- حرية الرأي والتعبير: ان الآراء السياسية المعارضة لا يمكن ان تعتبر مخالفة للقانون في دولة تعتمد الديمقراطية أساساً لحكمها، باعتبار ان حرية الرأي والمعتقد والتعبير مصونة بنصوص الدستور وما دام هذا الرأي وذلك التعبير لا يهدف الى ما يمكن اعتباره مخالفاً للقانون او مخلاً بالنظام وأمن الدولة، بل هو مجرد رأي سياسي معارض للتوجهات السياسية المتبعة من جانب الدولة⁽¹⁾.
- الحق في الجنسية: ان المادة السابعة من الدستور اللبناني ساوت كل اللبنانيين، رجالاً ونساءً، امام القانون دونما فرق بينهم، في الحقوق والواجبات، في الاباحة والتحرير: فالمرأة اللبنانية شريكة الرجل في المواطنة، إلزامات والتزامات وحقوقاً، فيكون لها، مثله، ان تكسب اطفالها جنسيتها، اذا ما تزوجت بأجنبي، مع ما يستتبع ذلك من ترسيخ لرابطة الاطفال ببلد الام، وتأمين وحدة جنسية العائلة بعد وفاة الزوج، وتسهيل انتماء هذه العائلة وتجميعها في وطن واحد⁽²⁾.
- الحرية الشخصية: أن «الحرية الشخصية مصونة في مقدمة الدستور»، وأن «المادة 579/أ.م.م. تنص على أنه للقاضي المنفرد المدني بوصفه قاضياً للأمور المستعجلة أن ينظر في طلبات اتخاذ التدابير المستعجلة في المواد المدنية والتجارية من دون التعرض لأصل الحق، وله بالصفة ذاتها أن يتخذ التدابير الآيلة إلى إزالة التعدي الواضح عن الحقوق أو الأوضاع المشروعة». وأن السجن الذي قبع فيه اللاجئين العراقيون الثلاثة بعد انتهاء محكومياتهم هو وفق نصوص الأحكام «مجرد من أي قرار قضائي... وأن

(1) منفرد جزائي في بيروت تاريخ 10 شباط 2004.

(2) محكمة الدرجة الاولى في جبل لبنان - الغرفة الخامسة، قرار تاريخ 2009/6/16، مجلة العدل 2009 ص 1193.

إبقاءهم في سجن رومية المركزي بعد إنفاذ العقوبة التي حكم على كل منهم بها «ودون مسوَّغ مشروع يمثل تعدياً واضحاً» على حق كل منهم «بالتمتع بحريته الفردية المصونة دستورياً»⁽¹⁾.

- **حماية حرمة الحياة الخاصة:** حيث انه ولئن كانت الحرية الإعلامية ميزة المجتمعات المتطورة إلا أنه ينبغي أن تكون هذه الحرية وتلك مسؤولة بمعنى أن تقف عندما تبدأ حرية الآخر. وحيث أنه إذا كانت شهرة المرء تتيح تناول نشاطاته اعلامياً إلا أن هذه الشهرة لا تسمح بتجاوز الحدود تطال حياة المرء الخاصة والحميمة وإن خرق حرمة الحياة الخاصة وعلاقات الشخص الحميمة تبرر تدخل قضاء العجلة حامي الحرية الفردية لمنع وقوع ضرر غير مبرر لا يمكن تعويضه بالمال⁽²⁾.

- **حرية الإعلام:** حيث إن ارتفاع الإعلام إلى ما يعتبر سلطة رابعة ناتج عن الدور الأساسي الذي يلعبه في تكوين الرأي العام وممارسة الرقابة على المجتمع والسلطات الدستورية، علماً أن هذا الدور يفرض عليه أيضاً المحافظة على مبادئ المجتمع وهوية الدولة وسلطاتها، وهذا الدور يركز على حرية التعبير التي تشكّل ركيزة المجتمع الديمقراطي ويستوجب كممارسة أي سلطة رقابة ذاتية ومهنية عالية ومناقبية مميزة وحسّ بالمسؤولية، وعلى القاضي عند ممارسته لدوره الرقابي الموازنة بين هذه الرقابة وبين ضرورة حماية دور الإعلام، لما فيه من مصلحة للمجتمع الديمقراطي، وحيث إن دور الإعلام والصحافة أساسي في الحياة السياسية ذلك انهما يشكّلان أحد أسس دولة القانون والنظام الديمقراطي عبر ما يقومان به لجهة نقل الأفكار

(1) القاضي المنفرد في المتن الناظر في قضايا العجلة تاريخ 2010/1/29 - جريدة الأخبار تاريخ 2010/1/30.

(2) القضاء العدلي المدني - قاضي الامور المستعجلة في كسروان - رقم الحكم: 37 - تاريخ 2010/11/11 العدد: 2 - السنة: 2011 - صفحة: 920.

والمعلومات للمواطن وخلق تبادل ونقاش حول القضايا العامة، وتزويد المواطن بما يكفي من معطيات لممارسة رقابته على السلطات وعلى ممثليه، وهما يساهمان كذلك في نقل آراء المواطنين لمن يهتم بالشأن العام للعمل بها، وهما يضمنان التعدد والانفتاح والتسامح التي تشكّل أسس المجتمع الديمقراطي⁽¹⁾.

✧ خاتمة:

نخلص من هذه الدراسة أن القانون اللبناني يتضمّن ما يكفي من موادٍ حامية وراعية لحقوق وحريات المواطنين، وأن القضاء اللبناني بجهاته الثلاثة، الدستوري والإداري والعدلي، يسمّى وبحقّ المدافع عن الحقوق والحريات. إذ أين المشكلة؟ المشكلة معروفة وواضحة، المشكلة لدى الجهة المعنية بضمان تمتع المواطنين بالحقوق والحريات، ونعني بها الجهات الإدارية والتنفيذية في الدولة.

لأنه إذا عرفنا من ينتهك حقوق الإنسان، أمكن معرفة الجهة التي نطالبها باحترام هذه الحقوق، ففي المجتمع تتفاوت صور انتهاكات الحقوق، وهي تبدأ من مستوى العائلة لناحية ظلم ذوي القربى، أو العمل لناحية انتهاك رب العمل لحقوق العمال، أو لناحية العشيرة أو الجيرة...، إن كل صور الانتهاكات المذكورة رغم الألم الذي تتركه، إلا أنها لا تصل إلى درجة الخطورة والجسامة التي تسببها انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطة، أي الأجهزة الرسمية المنوط بها تسيير شؤون البلاد، فاستبداد هذه الجهة سيتترك أثراً على المجتمع ككل يكون إصلاحها أكثر صعوبة، وقد حاول مجلس شورى الدولة وضع ضوابط لأداء السلطة التنفيذية في هذا المجال، عندما قضى بأنه

(1) القاضي المنفرد في بيروت الناظر في قضايا العجلة بتاريخ 2013/7/16.

يخرج تقييد الحرية عن اختصاص السلطة التنظيمية باعتباره عملاً من أعمال التشريع فقط⁽¹⁾.

ولذلك الحل يكمن في تشجيع المواطنين على التقدّم بمراجعات قضائية للمطالبة بالحقوق والحرية التي تنتهكها أو تمنعها السلطات الإدارية المختصة. وقد أشار لذلك المجلس الدستوري في حكم له جاء فيه: "إن السلطة القضائية هي حامية الحريات الفردية وهذا المبدأ يكون في منأى عن أي مساس به إذا احاط المشرع ما يمكن ان يؤدي هذه الحريات الفردية بضمانات معينة تصب جميعها في خانة تدخل القضاء في أسرع وقت ممكن"⁽²⁾.

إذ لا زالت حتى الآن نظرة المواطن للقضاء تحكمها الريبة، والدعاوى الرامية إلى المطالبة بالحقوق وحماية الحريات هي قليلة لدى المحاكم اللبنانية، وقد يكون أحد أسبابها الخشية من سطوة السلطة أو كلفة التقاضي العالية. ولذا نأمل من المؤتمر الكريم إصدار توصية تدفع الجمعيات المعنية بالدفاع عن الحقوق والحريات، ولا سيما لجنة الدفاع عن الحريات العامة وحقوق الانسان في نقابة المحامين، أن تتحرك باتجاه تعريف المواطن بحقوقه وحرياته، ومن ثمّ تشجيعه على رفع المراجعات القضائية للمطالبة باحترام هذه الحريات ومنحه هذه الحقوق، حتى وإن اقتضى الأمر توكيل محام مجاناً للدفاع عنه.

(1) م.ش. قرار 1676 تاريخ 1967/11/7، حنا داود فرج ورفاقه/ الدولة، م.إ. 1967 ص 217.
(2) م.د. قرار رقم 2001/3 تاريخ 2001/9/29 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 2001/4/2 المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ 2001/8/18.

دور القانون والقضاء الدولي في حماية الحقوق والحريات

4

ترتبط موضوعات حقوق الإنسان بالطبيعة الإنسانية، التي تتميز بأنها واحدة بغض النظر عن البلد أو الديانة أو اللون أو الوضع الاجتماعي..، فالإنسان هو إنسان بصرف النظر عن أي واقع يعيش فيه. وواحدية الإنسان تقتض أن تكون حقوقه واحدة بصرف النظر عن الموقع الجغرافي الذي يعيش فيه.

ترجع هذه الحقوق الى القانون الطبيعي الذي تستقي منه القوانين الوضعية أحكامها، لأن هذا القانون بتعريفه هو القانون الخالد الذي ينطبق على الناس كافة ولا يتغير بتغير الزمان والمكان. وهو ليس من نتاج البشر بل معطى من الطبيعة، وهو قانون أبدي يعبر عن العقل العالمي، ويقوم على أساس المساواة المطلقة⁽¹⁾. ودفع هذا الطابع الخاص لحقوق الإنسان، بالمنظمات الدولية وبخاصة منظمة الأمم المتحدة، إلى اتخاذ هذا الموضوع كمدخل لتقريب مفاهيم حقوق الإنسان بين دول العالم، بسبب الدور الذي ستلعبه في إرساء الأمن والسلم الدوليين. فعندما تشعر كافة الدول بواجباتها تجاه الإنسان، وتتعترف بحقوقه التي هي بالطبيعة ذاتها في جميع الأمصار، فإن الكثير من المشاكل الدولية ستجد الحلول المناسبة لها، بل قد تزيل أي مبرر لوجود مشاكل أو صراعات.

لذلك تعاضم الاهتمام العالمي بموضوعات حقوق الإنسان وأصبحت عالمية هذه الحقوق والحريات وعدم قابليتها للتجزئة أو التنازل، تعني بالمقام الأول توحيد هذه الحقوق

(1) علي مقلد - الأسس النظرية والفلسفية للأنظمة السياسية والقانونية منذ زمن الإغريق وحتى القرن العشرين - (كتاب مترجم - عدة مؤلفين) منشورات دار الاستقلال 2001 ص 63.

والحريات بدول العالم أجمع ليستفيد منها كل إنسان وفي كل زمان ومكان، ثم ضمان توفيرها لدى الأنظمة القانونية الوطنية للدول الأعضاء. لأن عالمية حقوق الإنسان لن تتحقق بدون وطنيتها، كما وأن وطنيتها لن تتحقق بدون عالميتها فالأمران متلازمان، ولن يستقيم التركيز على إحداها دون الأخرى، أو العناية بإحداها وإهمال الأخرى وكلاهما يجب أن يتحقق لتسود للإنسانية إنسانيتها ويسعد الذين يحملون صفاتها بكينونتها سواء لأنفسهم ولل البشرية جمعاء⁽¹⁾.

تتميز حقوق الإنسان بأنها لا تشتري ولا تكتسب ولا تورث فهي ببساطة ملك الناس لأنهم بشر فحقوق الإنسان متأصلة في كل فرد، وهي واحدة لجميع البشر بغض النظر عن العنصر أو الجنس أو الدين أو المعتقد أو الهوية. فالناس احرار - وليسوا عبيداً يمنُّ عليهم الحاكم ببعض الحقوق والمكتسبات، بل هم متساوون في الكرامة والحقوق حتى ولو تنوعت ثقافتهم وعاداتهم. أما الميزة الثالثة لحقوق الإنسان، فهي إنها بمثابة امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة العامة، بحيث لا تستطيع السلطة انتزاع هذه الحقوق منهم، وليس من حق أي دولة أو سلطة ان تحرم شخصاً من حقوقه، أو تقرّ قوانين تسمح بانتهاك تلك الحقوق، لأن هذه الحقوق غير قابلة للتصرف أو التجزئة أو الانتقاص⁽²⁾. فالحقوق والحريات العامة عموماً هي مراكز قانونية للأفراد تمكنهم من مطالبة السلطة بالامتناع عن القيام بأي عمل يشكّل انتهاكاً أو تعرضاً لهذه المراكز، أو هو التزام السلطة بغل يدها عن التعرض للنشاط الفردي في بعض نواحيه المادية.

وحتى لا نفرط في التناول، فإن انتماء حقوق الإنسان إلى القانون الطبيعي، لم يحل دون تعرض هذه الحقوق لعصورٍ طويلة جداً لأبشع أنواع الانتهاكات المزمّنة، ولا شك

(1) سناء سيد خليل - النظام القانوني المصري ومبادئ حقوق الإنسان - برنامج الأمم المتحدة الانمائي - 2003-

(2) آمال عبد الجبار - حقوق الإنسان- محاضرات لطلبة الجامعة التكنولوجية- بدون ذكر تاريخ -

أن توحد فكر واهتمام المجتمع الدولي حول مبادئ حقوق الإنسان وحيثياته الأساسية وإقرار عالميتها وعدم قابليتها للتصرف أو التنازل أو للتجزئة، والعمل على توافرها وإقرارها وتنميتها وحمايتها وصونها من كافة صور الاعتداء عليها يعد من أهم أولويات الإنسانية، وإذا عرفنا من ينتهك حقوق الإنسان، أمكن معرفة الجهة التي نطالبها باحترام هذه الحقوق، ففي المجتمع تتفاوت صور انتهاكات الحقوق، وهي تبدأ من مستوى العائلة لناحية ظلم ذوي القربى، أو العمل لناحية انتهاك رب العمل لحقوق العمال، أو لناحية العشيرة أو الجيرة...، إن كل صور الانتهاكات المذكورة رغم الألم الذي تتركه، إلا أنها لا تصل إلى درجة الخطورة والجسامة التي تسببها انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطة، أي الأجهزة الرسمية المنوط بها تسيير شؤون البلاد، فاستبداد هذه الجهة سيترك آثاراً على المجتمع ككل يكون إصلاحها أكثر صعوبة، وتصل هذه الانتهاكات إلى حد تهديد الأمن والسلم العالميين، إذ قد لا يقتصر أثرها على الواقع المجتمعي للدولة.

ولذلك نلاحظ أن أول ما يتوجه المصلح بخطابه، إنما يكون نحو الحاكم المستبد قبل مخاطبة أفراد الشعب، لأن إصلاح قمة الهرم (أي إصلاح السلطة) ستسهل كثيراً عملية إصلاح القواعد الشعبية، ونجد مصداقاً لهذا القول في منهج الأنبياء، الذين أول ما يتوجهون بالدعوة نحو الحكام، كمثل النبي موسى (ع) الذي طالب فرعون بإصلاح نفسه وتحرير بني إسرائيل، حيث جاء في القرآن الكريم: "إذهب إلى فرعون إنه طغى" (سورة طه آية 24)، اذْهَبْ إِلَىٰ فِرْعَوْنَ إِنَّهُ طَغَىٰ (سورة النازعات، آية: 17). فَأَرْسِلْ مَعَنَا بَنِي إِسْرَائِيلَ وَلَا تُعَذِّبْهُمْ (سورة طه آية 47)، فإقدام الأنبياء على التوجه نحو المستبد ليس من باب هوى التقرب من الحكام، وإنما لإدراكهم بأن إصلاح وتزكية الحاكم ستسهل كثيراً من المهمة التبليغية التي يقومون بها. وأن لمحة حول تاريخ حقوق الإنسان ستسهم في استنبات هذه الواقعة.

✧ الفقرة الأولى: تاريخ العناية بحقوق الإنسان

ان المسيرة الفلسفية والقانونية لحقوق الإنسان لم تبدأ في غفلة من التاريخ فهناك أصول وارهاسات قديمة ومبنية في مسار تاريخي طويل، لم يكن دائماً طريقاً سهلاً ومفروشاً بالحير، ومن ثم فان القيمة التاريخية لمضامين الحقوق لا تقل أهمية عن القيمة الموضوعية فالأولى تبرز أهمية الثانية بشكل مضاعف والتطرق لموضوع حقوق الإنسان من الناحية التاريخية ومحاولة التماس الأصول التاريخية لهذه المسيرة أمر له أهميته بهدف رسم صورة لعملية التغيير التي حدثت في الأفكار الإنسانية التي ترتب عليها الدعوة إلى حركة وطنية ودولية لحقوق الإنسان لمعرفة إمكانية ضمان تطبيق هذه الحقوق بصورة عملية⁽¹⁾.

تعود الأصول الأولى لفكرة حقوق الإنسان، إلى بداية تكوين حياة مشتركة للجماعات البشرية، ومن ثم فان هذه الفكرة ولو بصورتها البدائية هي فكرة قديمة قدم الحياة البشرية ذاتها، إذ تعود بدايات فكرة حقوق الإنسان إلى تاريخ ظهور المدينة. وقد شكلت الجذور الدينية أولى الروافد لحقوق الانسان، حيث تشاركت الاديان في نظرتها الى الفرد وكرامته، وقيمه الإنسانية كما إلى حريته وواجباته تجاه الافراد الآخرين⁽²⁾. فهذه نصوص الهندوسية إحدى أقدم الديانات المعروفة والتي كتبت منذ أكثر من 3 آلاف سنة تؤكد على ان الحياة البشرية مقدسة تستحق الحب والاحترام دون تفرقة بين افراد الأسرة او الغرباء، والصديق أو العدو. ودعت الى احترام اولى الحقوق الاساسية المعروفة؛ الحق بالحياة والحق بالمساواة. ثم جاءت البوذية لتؤكد على القيمة العالمية للعلاقات الإنسانية، واحترامها العميق لحياة كل شخص، ودعت إلى اعتماد الرحمة

(1) مازن ليلو راضي و حيدر أدهم عبد الهادي- محاضرات في المدخل لدراسة حقوق الإنسان- الجامعة العربية المفتوحة في الدانمارك 2006 <http://www.ao-academy.org/library.html>

(2) صالح طليس - حقوق الإنسان وحياته الأساسية- آليات الحماية الدولية والإقليمية والوطنية- أطروحة دكتوراه في القانون العام- الجامعة اللبنانية كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية 2006 ص 3.

لمواجهة الألم الذي تعانيه البشرية، مؤكدة على واجب كل فرد في ممارسة الاحسان والرحمة بالمحتاجين⁽¹⁾. وفي المرحلة التاريخية ذاتها كانت الكونفوشيسية في الصين بما تحمله من تأملات حول الطبيعة البشرية تدعو الى السلوك المسؤول تحت عنوان "لا تفرض على الآخرين ما لا ترضاه لنفسك". وفي بلاد فارس انتشرت الديانة الزرادشتية التي تقوم على مبادئ الحق والخير والحكمة، وتدعو إلى التحلي بالقيم الأخلاقية والاستقامة والقيام بالأعمال الصالحة وقول الحق وعدم نكث العهود⁽²⁾.

هذه المبادئ والقيم الانسانية الى دعت اليها أديان ما قبل الميلاد توسعت وتطورت مع الدعوة المسيحية، خاصة في موضوع المسؤولية والرحمة، ولتواجه بها النظام القائم الذي لم يكن ليعبر هذه القيم اية أهمية. فجاءت التعليمات المسيحية لترفع من قيمة جميع البشر وتضمن قيم الحب والرحمة والايثار واغاثة المحتاج، ومعالجة المرضى، واطعام الجائع والترحيب بالضيف. وإذا كانت المسيحية قد أطلقت مبدأ أعط ما لقيصر لقيصر وما لله لله وما يمثله ذلك من فصل بين السلطة الدينية والدينيوية، إلا أنها نادت بفكرة العدالة وباتخاذ الأسرة والكنيسة والدولة وسائل لتحقيق سعادة الإنسان واعتبار الناس أخوة متساوين أمام الله في الحياة الأخرى، وفتحت أبواب الكنائس للبيد ودافعت عن الفقراء والمستضعفين ضد الأغنياء.

ومع ظهور الاسلام خاتم الديانات السماوية بدأت هذه المبادئ والافكار والدعوات، وبكل ما تحمل من قيم سماوية بالتحول من الناحية النظرية الى قواعد عملية تطبيقية. فبعد ان تحدث القرآن عن العدل وحرمة الحياة، والأمن الشخصي والحرية واحترام جميع البشر، جاء التطبيق على يد الرسول الذي أكد على المساواة بقوله (ص) "الناس سواسية كأسنان المشط" ولا فضل لعربي على أعجمي الا بالتقوى"، ليتجاوز بذلك كل انواع العصبية والقوميات. وهذه الدعوات دخلت حيز التطبيق العملي مع حماية أهل الزمة

(1) بول جوردون لورين، نشأة وتطور حقوق الإنسان الدولية، ترجمة أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 2000، ص 20.

(2) محسن صالح- الفلسفة الاجتماعية وأصل السياسة - منشورات دار الحداثة 2008 ص34.

من أي اهانة واعطائهم غالبية الحقوق التي يتمتع بها المسلمون، وسمح لهم بممارسة طقوسهم الدينية بحرية، مثلهم في ذلك مثل المسلمين، فكان ذلك "اول ميثاق لحرية الضمير في تاريخ البشرية"⁽¹⁾، ولم تقتصر أهمية الإسلام على إقراره القواعد النازمة لحياة المجتمع، وإنما برزت خصوصيته في إنه جاء لتكريس القواعد الأخلاقية بين البشر، حيث ورد في القرآن الكريم: "وإنك لعلی خلقٍ عظیم"، ليفسر الرسول هذه الآية بقوله (ص): "إنما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق". وجاء حفيده الإمام زين العابدين علي بن الحسين (ع) الذي استشهد سنة 95 هـ (673 م)، ليضع وثيقة للأخلاق والحقوق الإنسانية، سميت بـ "رسالة الحقوق" التي تعد أول وثيقة مكتوبة تتضمن تفصيلات حقوق وواجبات الإنسان في علاقاته الدينية أو المجتمعية أو العائلية. تضمنت هذه الوثيقة المناهج الحية لسلوك الإنسان، وحقوقه وواجباته، وجعله مسؤولاً عن رعايتها وصيانتها ليتم بذلك إنشاء مجتمع إسلامي تسوده العدالة الاجتماعية، وتبنى العلاقة بين أبنائه على أساس الثقة والمحبة. أهم ما في هذه الوثيقة أنه لم يسبق أن شهدت البشرية نظيراً شكلياً لها للاحية ما تضمنته من تفصيل لمثل هذه الحقوق التي شرعها الإمام.

ورغم أهمية النص الديني الداعي إلى احترام حقوق الإنسان وحرياته، إلا أن اتباع الديانات كانوا دائماً يحيدون عن المسار المحدد لهم، فلقد حفل التاريخ بالكثير من الأخطاء الفادحة في التطبيق، بل تحوّل المجتمع الديني نحو الاستبداد. لكن الخطأ في التطبيق، لا ينتقص من حماية ورعاية الأديان لحقوق الإنسان، لأن هذا الخطأ مردّه إلى النفس البشرية التي لم تقبل هذه القيم وانحرفت عنها نحو حياة الاستبداد والرييلة، فعمد الحكام الذين انقلبوا على ورثة الأنبياء إلى استغلال الدين واتخاذهم كمبرر للاستبداد الداخلي والعدوان الخارجي، واتخذوا من الدين مبرراً أو غطاءً لانتهاك حقوق الإنسان. فتحوّلت مثاليات الرحمة عند اليهود الى افكار عن التفرد وحق الطغيان وابادة الشعوب، بعد أن اطلقوا مقولة أنهم "شعب الله المختار"، وانقلب التسامح والمحبة عند المسيحية

(1) بول جوردون لورين، نشأة وتطور حقوق الإنسان الدولية، مرجع سابق ص24.

الى إطلاق العنان للحروب المقدسة واستبداد الكنيسة عندما تسنى لها الحكم - فعطلت إرادة الفرد وحرمته من أية مكانة له، أما في بلاد الإسلام، فلقد طغى حكام المسلمين بعد أن شرعنوا تسلطهم بأحاديث عن كفر من يخرج عن الحاكم ولو كان ظالماً، وانشغلوا بالصراعات على السلطة وحولوا الحكم الإسلامي إلى ملكية وراثية مستبدة، وقضوا على الحرية الفكرية ومنعوا أي رأي آخر بأبشع وأقسى أساليب الاضطهاد والمنع⁽¹⁾.

وإلى جانب الدعوات الدينية للتمسك بقيم ومبادئ إنسانية، شهد التاريخ ظهور العديد من الآراء والمبادئ الفلسفية التي تحمل لواء حقوق الإنسان وحياته. ولعلّ أبرزهم الفلاسفة الاغريق، كمثل أفلاطون الذي اعتبر أن العدالة من أعظم أسباب كمال الدولة، وسماها الفضيلة التي تدفع كلاً من الأطفال والنساء والعبيد والأحرار والصناع والحاكمين والمحكومين إلى أن يؤدي عمله دون أن يتدخل في عمل غيره، ومن ثم فإن أحداً لا ينبغي أن يتعدى على ما يمتلكه غيره أو يحرم مما يمتلكه هو. فالعدالة برأيه هي ان يمتلك المرء ما تتيحه له الطبقة التي ينتمي إليها فعلاً، ويؤدي وظيفته الخاصة به.. ان التعدي على وظائف الغير والخلط بين الطبقات الثلاث يجر على الدولة في نظر افلاطون أoxم العواقب⁽²⁾.

أما أرسطو فكان يرى أن العدالة فضيلة سياسية تنتظم الدولة وفقاً لقواعدها، وهذه القواعد هي معيار ما هو حق. وللعدل معنيان الأول مرادف للصالح والفضيلة، أي العدل الكلي، أما الثاني فهو فضيلة خاصة ملحوظ فيها علاقة الفرد بغيره من الأفراد. ويقسم العدل إلى نوعين العدل الطبيعي والعدل القانوني، فالعدل الطبيعي أو القانون الطبيعي وهو ما تكشف عنه الطبيعة، لأن الطبيعة عند أرسطو تتضمن نظاماً هادفاً، أما العدل القانوني فهو مجرد تدبير أو تحديد للقانون الطبيعي بصدد حالات معينة. أما المساواة فهي ليست مساواة حسابية بين الأفراد، بل هي مساواة تناسبية أو نوعية إذ

(1) بول جوردون لورين، نشأة وتطور حقوق الإنسان الدولية، مرجع سابق ص25.

(2) صلاح الدين الناهي، العدالة في تراث الرافدين وفي الفكرين اليوناني والعربي الإسلامي، الطبعة الأولى، الدار العربية للموسوعات، بيروت 1984، ص39.

يحصل بمقتضاها كل فرد على نصيب يتناسب مع جدارته⁽¹⁾. وقف ارسطو ضد مبدأ المساواة في الحقوق الطبيعية فهو يعتقد أن الطبيعة قد ميزت البعض بالعقل ووهبت آخرين القدرة على استعمال أعضاء البدن فالطبيعة تجعل أجسام الأفراد الأحرار مختلفة عن أجسام العبيد فتمد العبيد بالقوة اللازمة للقيام بالأعمال الشاقة بينما خلقت أجسام الأحرار بطبيعتها غير صالحة لأن تحني قوامها المستقيم للقيام بمثل تلك الأعمال الشاقة إذ أن الطبيعة تعد الأحرار لوظائف الحياة المدنية فحسب. وفي أواخر حياته وضع بعض الشروط التي تكفل إدخال بعض الإصلاحات على حالة الرقيق، ونادى بضرورة معاملة الرقيق معاملة حسنة، وأن يمد له الأمل في منح الحرية يوماً كما نصح بعتق الأرقاء وقرر في وصيته عتق عبيده⁽²⁾.

ولمّا جاء الرومان وسعوا أفكارهم في موضوع الحقوق، فربطوا القانون الطبيعي بفكرة المساواة التي تعني إيجاد التوازن، أي المعاملة المتساوية للأشياء والعلاقات المتساوية، "وانطلاقاً من فهمهم للقانون الطبيعي، توسع فقهاء القانون الروماني في نظرية القانون الطبيعي ليضعوا "قانون الشعوب" الذي يشتمل على حقوق وواجبات عالمية تجاوزت الواجبات والحقوق الوطنية، ويعبر عن الحاجات الأساسية المشتركة لكل الشعوب، وهي بذلك تجسد العقل العالمي⁽³⁾. ورأى الفقيه الروماني شيشرون (106-43 ق.) أن القانون الطبيعي مرادف للعقل وإن العالم هو عالم واحد له قانون واحد صالح لجميع الأمم وفي مختلف الأوقات لأنه ذو طبيعة واحدة وإن غاية هذا القانون تحقيق العدالة والفضيلة مادام قد أنبثق عن طبيعة إلهية عادلة وفاضلة، وإن الأفراد متساوون في ظل هذا القانون جميعاً بالحقوق القانونية وبالمساواة أمام الله وأمام قانونه الأعلى وهو ما

(1) حسن الجلي - الاتجاهات العامة في فلسفة القانون - منشورات مجلس فرع الطلاب كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية 1984-1985 ص 83.

(2) مازن ليلو راضي و حيدر أدهم عبد الهادي - محاضرات في المدخل لدراسة حقوق الإنسان - مرجع سبق ذكره.

(3) حسن الجلي - الاتجاهات العامة في فلسفة القانون - مرجع سابق ص 103.

تبناه الفكر المسيحي بعد ذلك، وكان هدف شيشرون من كل ذلك إعطاء الأفراد شيئاً من الكرامة التي هي من أهم حقوق الإنسان، فحتى العبيد يجب ان يكون لهم حصة منها لانهم ليسوا مجرد آلات بشرية حية يستخدمها السادة لغرض الإنتاج⁽¹⁾.

بعد انهيار الامبراطورية الرومانية، وتفككها قامت في الغرب أنظمة سياسية تركز على الحكم المطلق، وتكبل الحريات، وتتجاهل حقوق الإنسان، ما كان يعرقل نمو المجتمعات الأوروبية وتقدمها. حيث أمسكت الارستقراطية، ذات النزعة الاقطاعية، بزمام الحكم. وسيطرت الفلسفة السياسية المحافظة، والمبررة للحكم المطلق، حيث يستمد الحاكم سلطته من الله مباشرة. وابتداء من القرن السادس عشر، ومع بداية النهضة الاقتصادية وانفتاح آفاق التجارة بشكل واسع، برز نمط اقتصادي جديد اتخذ بعداً عالمياً، أدى إلى تعزيز الرأسمال التجاري تدعمه فئات صاعدة متفوقة اقتصادياً، إلا انها كانت مهمشة سياسياً، بفعل احتكار السلطة من قبل ملوك بريطانيا وفرنسا، ووصايتهم المطلقة على شؤون البلاد والعباد، مدعين أن نفوذهم مستمد من العناية الإلهية ومطلقين مقولة أن سكان البلاد رعايا للملك لا مواطنون. وقد استبدت هذه الأنظمة في ظل غياب مبدأ المساواة السياسية والاجتماعية، مستندة على طبقة النبلاء وكبار رجال الدين، الذين كانوا يتمتعون بامتيازات سياسية واقتصادية على حساب باقي الفئات الاجتماعية.

لذا كان على الفئات الرأسمالية الصاعدة مهمة ازالة هذه الامتيازات لتحقيق تطلعاتها المتمثلة أساساً في تنمية أرباحها، والمشاركة في الحكم لارساء نظام سياسي جديد يبنى على الحرية والمساواة، وينقل الفئات المحكومة من طور الرعية إلى طور المواطنة. فقاد هذا النضال فلاسفة التنوير الذين احتضنتهم الفئات الرأسمالية الصاعدة ودعمتهم مادياً وأدبياً. وكان من أبرزهم جون لوك، ومونتسكيو، وفولتير، روسو وكانت، الذين إستمدوا أفكارهم من الجذور والينابيع الدينية والفلسفية، ذات الطابع الإنساني العام،

(1) مازن ليلو راضي و حيدر أدهم عبد الهادي- محاضرات في المدخل لدراسة حقوق الإنسان- مرجع سبق ذكره.

وأعادوا صياغتها وإعدادها بما يتناسب والمرحلة التاريخية، محولين أفكارهم الفلسفية إلى مبادئ وقواعد سياسية⁽¹⁾.

تميّز "جون لوك" بشجاعة الإقدام على التنديد بالحكم الاستبدادي المطلق، فأكد الحقوق الطبيعية للإنسان، أي حقه في الحياة والحرية والمساواة والملكية. ورأى أن أهم واجبات الدولة هو حماية حقوق الأفراد الطبيعية الأولى، ولا تظل سلطتها مشروعة وطاعتها واجبة إلا بقدر حرصها على صيانة تلك الحقوق والحريات، وإلا فمقاومتها مشروعة⁽²⁾. واعتبر أن هذه الحقوق تنبثق من القانون الطبيعي الذي يسبق قيام الدولة وسن التشريعات، لينفي بذلك نظرية العناية الإلهية ويحل محلها نظرية العقد الاجتماعي بين الشعب والحاكم. فكان جون لوك الأب الروحي أو المنظر لثورة 1688 التي أرست نظاماً سياسياً جديداً يقوم على قوانين الحرية والمساواة، وحكماً برلمانياً يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، ليتشكل بذلك أول نظام يقر بمفهوم المواطنة، ويوفر الضمانات الضرورية لحماية حقوق الإنسان والمواطنين.

لقيت نظرية لوك تأييداً من الفيلسوف "مونتسكيو" الذي انتصر لأفكار لوك، وانبهر بنظام انكلترا السياسي المنبثق عن ثورة 1688. فعمل بعد عودته إلى فرنسا على التمهيد لنظرية تقوم على ارساء نظام سياسي يضمن هذه الحقوق الطبيعية، وذلك بترجمتها إلى حقوق وضعية تجسد دولة القانون والمؤسسات، داعياً إلى تقسيم السلطة إلى ثلاثٍ (تشريعية - تنفيذية - قضائية) كما ورد في كتابه روح القوانين. وجاءت نظريته شاملة ومنطقية، معتبرة الإنسان "قيمة" مطلقة، مهما كان جنسه أو لونه أو دينه، فكانت نظريته إلى حقوق الإنسان نظرة شاملة قائمة على الحرية والمساواة وعدم التمييز بين البشر، والحرية عند مونتسكيو هي الحق في عمل كل ما ترخص به

(1) نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، موسوعة حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 16.

(2) حسن الجليبي - الاتجاهات العامة في فلسفة القانون - مرجع سابق ص 565.

القوانين، وإذا ما استطاع مواطن أن يفعل ما تحرّمه القوانين فلن تكون هناك حرية، أما الحرية السياسية فلا تُكفل إلا في ظل حكومة عادلة⁽¹⁾.

ثم جاء الفيلسوف الفرنسي فولتير ليندد بالإضطهاد السياسي والديني ويدعو إلى حرية الفكر والمعتقد معتبراً التعصب مجلبةً للتعسف والظلم، والمس بكرامة الإنسان، فكان أكثر جرأة ممن سبقه، وكرس حياته للنضال من أجل الحرية والمساواة والتسامح، وبالتالي ضد الاستبداد والتعصب والتمييز والقمع المنافية لحقوق الإنسان.

أما الفيلسوف جان جاك روسو فكان أكثر ثورية من فولتير وفلاسفة التنوير بشكل عام نظراً لجذوره الشعبية، إذ كان ناقماً على النظام الاجتماعي كما على النظام الديني. فاكتسبت حقوق الإنسان والمواطن عنده بعداً اجتماعياً. وقد تضمن كتابه العقد الاجتماعي أفكاراً سياسية شكلت أسس المواطنة. فدولة روسو هي دولة الشعب، التي تتولى تنظيم تلك الحرية وكفالة المساواة، ويتنازل الأفراد عن حقوقهم وحياتهم الطبيعية للدولة الممثلة للجماعة، وذلك بغية استبدالها بحقوق مدنية⁽²⁾.

ولقد أثمرت جهود فلاسفة التنوير بوضع نظريات مكنت البورجوازية الصاعدة في بريطانيا وفرنسا وأمريكا الشمالية، من نقض المبررات الإيديولوجية التي كانت تتستر وراءها القوى المحافظة، والأنظمة الاستبدادية المعيقة للحرية والمساواة والتقدم، وبالتالي حقوق الإنسان.

ففي بريطانيا صدرت عريضة الحقوق بتاريخ 7 حزيران 1628 بعد صراع بين الملك شارل الأول (1625-1649) والبرلمان، إذ اشترط البرلمان لقاء موافقته على الاعتمادات المالية التي طلبها شارل الأول لتمويل حربه ضد اسبانيا ان يوافق على مضمون عريضة الحقوق التي تضمنت مجموعة من الحقوق والحريات الخاصة بالمواطنين وقد قبل الملك بهذا العرض، غير ان النزاع تجدد بين الطرفين بخصوص

(1) حسن الجلي - الاتجاهات العامة في فلسفة القانون - مرجع سابق ص 572.

(2) بول لورين، نشأة وتطور حقوق الإنسان الدولية، مرجع سابق، ص34.

إمكانية قيام الملك بفرض الضرائب ما أدى إلى اتهامه بجريمة خيانة حقوق الشعب وحرياته وانتهى الأمر بإلقاء القبض عليه ومحاكمته أمام البرلمان الذي قضى بإعدامه. وعندما اندلعت الثورة الفرنسية عام 1789 تغير النظام الملكي المستبد إلى نظام جمهوري تحت شعار الحرية والمساواة والإخاء، الذي كرسه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر يوم 26 آب 1789. وقد شكل هذا الاعلان وثيقة هامة طبعت بعمق الحياة السياسية في العالم المعاصر⁽¹⁾. وكذلك فإن الثورة في مستعمرات أمريكا الشمالية وإعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية في 4 يوليو 1776، جاء ليؤكد بوضوح حقوق الإنسان والمواطن، عبر إقراره وثيقة الحقوق بموجب التعديل الدستوري الأول بتاريخ 15 كانون الأول/ديسمبر 1791.

ولم يخلُ عالمنا الإسلامي من المفكرين الذين دعوا إلى إعادة احياء الأخلاق السمة التي دعا إليها الإسلام، ولعلَّ أبرز هؤلاء المفكرين هو نصير الدين الطوسي (1201-1273) الذي كتب عن السياسات الأخلاقية والفضيلة، وفصّل ما يجب أن تكون عليه سياسة المدن، وسياسة العائلة وسياسة الرعية وسياسة اتباع الملوك، وآداب الصداقة والمعاشرة⁽²⁾. ومن المفكرين البارزين أبو نصر الفارابي الذي تحدّث عن المدينة الفاضلة، وعبدالله بن المقفع الذي ألّف عدة كتبٍ في حقوق الإنسان وواجباته وأخلاقياته، في الأدب الكبير يبحث في الإمارة وصحبة أولي الأمر وآدابها ويخصص كلاماً عن الصديق، وتخيّر الإخوان وآداب المجالسة والمحادثة وأدب النفس، والزهّد. وتعرّض في كتاب الأدب الصغير فتكلّم على خصال العاقل والعالم، وعلى آداب التعامل والعلم، وعلى موجبات الحاكم... وفي كتاب الدرة اليتيمة تحدث عن حقوق الرعية تجاه الحاكم، ومما ورد فيه: "ليعلم الوالي أن الناس يصفون الولاة بسوء العهد ونسيان الود، فليكايد نقض قولهم وليبطل عن نفسه وعن الولاة صفات السوء التي يوصفون بها. وليتقّد

(1) صالح طليس - حقوق الإنسان وحرياته الأساسية- مرجع سابق ص 9.

(2) علي مقلد - الأخلاق والسياسة والاجتماع عند نصير الدين الطوسي- منشورات دار الاستقلال 2001.

الوالي فيما يتفق من أمور الرعية فاقة الأحرار منهم فليعمل في سدها، وطغيان السفلة منهم فليقمعه⁽¹⁾.

وفي أواخر القرن الثامن عشر، قام عدد كبير من المفكرين المسلمين بمراجعة شاملة لفكر الخلافة، فأعلنوا نزع الهالة الدينية عنها، ورفضوا قيامها على أساس القوة والقهر والغلبة والوراثة، وأبرز هؤلاء المفكرين جمال الدين الأفغاني، محمد عبدو، محمد رشيد رضا، وعبد الرحمن الكواكبي.

يعدُّ عبد الرحمن الكواكبي 1855-1902، من أبرز حالات النهضة العربية نادى في كتاباته بالحرية، ورأى أن الأمة التي لا تشعر بالآلام الاستبداد لا تستحق الحرية. والاستبداد، كما يراه عبد الرحمن الكواكبي هو "داء الشرق". ولأن علم السياسة من منظوره يعني "إدارة الشؤون المشتركة بمقتضى الحكمة"، فإن المحور الأهم للاستبداد هو التصرف في الشؤون المشتركة بمقتضى الهوى". ويرى أن الحرية ليست معنوية فقط وإنما لها مضمون مادي اجتماعي يتعلق بحياة الإنسان العملية، وأن الإسلام يدعو إلى الحكم بالعدل وإعطاء كل ذي حق يأخذ...⁽²⁾.

✧ الفقرة الثانية: اهتمام القانون الدولي بحقوق الإنسان

بعد الثورات العالمية الكبرى، التي وضعت أحد أهم اللبانات فيما يتعلق بالحریات والحقوق الإنسانية، جاءت الحربان العالميتان، اللتان خرج منهما المجتمع الدولي وهو أكثر عزماً على مراجعة الذات، وتنظيم المصالح والحقوق بمزيد من الحكمة والعقلانية. وفي ضوء ذلك جاء إنشاء منظمة الأمم المتحدة عندما تداعت الشعوب إلى تأسيس منظمة دولية ترعى العلاقات بين الشعوب والدول، وتهدف إلى إحلال السلام والتفاهم في العالم.

(1) عبدالله ابن المقفع - الأدب الصغير - الأدب الكبير - الدرة اليتيمة - الرسالة في الصحابة - منشورات دار الاستقلال 2001 ص 93.

(2) عبد الرحمن الكواكبي - طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد - دار النفائس الطبعة الثالثة 2006 ص 40.

تلك المنظمة التي إنبثقت عنها لجنة حقوق الانسان في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والتي قامت بإعداد الإعلان العالمي لحقوق الانسان الذي صدر عام 1948 مؤكداً كرامة وحقوق كل البشر، ومعتمداً على المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة.

وبالرغم من أن الإعلان كان مجرد تعبير عن النوايا الحسنة لوضعيه، وتمتّع وقت صدوره بقيمة توجيهية غير ملزمة للدول التي أقرته، إلا أنه احتلّ مكاناً قانونياً مميزاً، ومعياراً مشتركاً للشعوب والأمم، وأصبح مصدر إلهام للعديد من الاتفاقيات الدولية والاقليمية المتعلقة بحقوق الانسان، بل احتلّ في دول أخرى مرتبة النص الدستوري، عندما أُدرج في متن الدساتير، كمثال الدستور اللبناني المعدل في العام 1990، الذي اعتبر الإعلان العالمي لحقوق الانسان جزءاً من مقدمته.

وفي اطار مواصلة العمل ضمن أجندة الأمم المتحدة، صدر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام 1966. لتشكل هذه النصوص مجتمعة الوثيقة المعروفة باسم "الشرعة الدولية لحقوق الانسان".

وبتاريخ 13 أيار 1968 شدد إعلان طهران على أن الإعلان العالمي لحقوق الانسان يعبر عن مفهوم مشترك لدى شعوب العالم أجمع. ثم أوضح إعلان فيينا لعام 1993 بأن الأساس المشترك لحقوق الانسان هو كرامة الانسان، وأن الحقوق والحريات التي نصّ عليها الإعلان العالمي هي حقوق غير القابلة للجدل، بل إن كل حقوق الانسان عالمية، غير قابلة للتمييز ومتداخلة ومترابطة بشكل وثيق. وعلى المجتمع الدولي أن يتعامل مع حقوق الانسان بشمولية وبشكل منصف ومتوازن على قدم المساواة وبإعانتها الاهتمام نفسه، مع مراعاة الخصوصيات الوطنية والاقليمية والتاريخية، الثقافية والدينية. وأن من الواجب على الدول، أيّاً كان نظامها السياسي، أو الاقتصادي أو الثقافي أن تقر وتحمي كل حقوق الانسان وكل الحريات الأساسية⁽¹⁾.

(1) صالح طليس - حقوق الانسان وحرياته الأساسية - مرجع سابق ص 11.

ورغم التفاف المجتمع الدولي وإجماعه على مبادئ حقوق الإنسان وحرياته الأساسية باعتبار أنها في مجموعها تعبير عما يجب أن يتحلى به الإنسان من صفات لصيقة بكيونته البشرية تجاه نفسه أو الآخرين، إلا أن الطريق لإرساء واحترام هذه الحقوق والحريات وإقرارها ثم الالتزام بها من قبل الدول باعتبارها أشخاص القانون الدولي لم يكن مفروشاً بالورود أو حتى ممهداً للسير فيه أو الانطلاق عليه، فقد كان الطريق وعراً وطويلاً وملئاً بالمصاعب والعقبات، وهو مازال طريقاً طويلاً أيضاً يتطلب المزيد من الجهود المخلصة والرغبة في الوصول إلى تحقيق عالمية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتطبيقها بموضوعية وشفافية بعيداً عن ازدواجية أو الأغراض والمصالح السياسية، ليتساوى في التمتع بها جميع البشر بغير تحيز أو ازدواجية أو أهداف تعلق عليها، ومن ثم توفير الآليات المناسبة لرصد ومراقبة ومحاكمة المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان في أى مكان وزمان.

وإذا كانت بداية الاهتمام الفعلي بالفرد باعتباره محل حماية القانون الدولي عند التوقيع على ميثاق الأمم المتحدة في 26 حزيران/ يونيو عام 1945م، حيث قررت الدول الأعضاء فيها عند إقرارها للميثاق: أن "تنقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف، وأكدت من جديد إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره، وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية. علاوة على ذلك فإن أحكام المواد 1/3، 55ج، 62، 68، 76/ج من ذلك الميثاق تنص صراحة على احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها للجميع بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين.

فلقد كانت الخطوة الثانية تتمثل في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي يعد الوثيقة الرئيسية في مجال حقوق الإنسان بل إن يوم صدوره (10 ديسمبر 1948) يحتفل به كيوم عالمي لحقوق الإنسان. وقد تضمن في مواده الثلاثين الجمع بين الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإن كان قد اقتصر بالنسبة إلى الطائفة الأخيرة على خمس مواد فقط جاءت بصورة عارضة تغتفر إلى التحديد والتفصيل

الدقيق. وتتبع القيمة الكبيرة للإعلان في أن إقراره من قبل غالبية دول المجتمع الدولي ودون معارضة أي دولة تجعله معبرا عن الضمير العالمي في هذا الصدد، وذلك على الرغم من اختلاف الحضارات والثقافات والأصول الوطنية لحقوق الإنسان في كل دولة.

♦ أولاً: موقع الفرد في القانون الدولي

إن مسألة حقوق الإنسان والحريات الأساسية لم تعد مسألة ولاية قضائية وطنية، بل أنها بالأحرى مسألة قانون دولي، حيث خول الميثاق للفرد بعض الحقوق الدولية المباشرة.

وهكذا لم تعد الدولة الكيان الوحيد الذي يخول لها الآن حق حماية الأفراد إذ يمكن أيضاً للمنظمات الدولية والإقليمية أن تؤدي هذا الدور، وأصبح يحق لكل إنسان أن يتمتع بحقوقه وحرياته الأساسية، وأصبحت هذه الحقوق موضع اهتمام القانون الدولي، وبالتالي أصبح الفرد صاحب حقوق بمقتضى قواعد هذا القانون، بعدما كانت الدولة ذات السيادة "قفصاً حديداً لمواطنيها الذين كانوا مضطرين إلى أن يتصلوا منه بالعالم الخارجي بالمعنى القانوني، من خلال قضبان حديدية متقاربة للغاية. وإذا سلمنا بمنطق الأحداث، فإن هذه القضبان بدأت تنفجر وأصبح القفص مهتزاً، وسينهار في النهاية، وسيستطيع الناس حينئذ الاتصال ببعضهم عبر حدود كل منهم، بحرية ودون عوائق". و"أصبحت السيادة بمدلولاتها القديمة، غير متمشية مع مبادئ مصلحة المجتمع الدولي، ولا مع مركز الفرد باعتباره شخصاً من أشخاص القانون الدولي.

هذا ونجد تعريفاً للإنسان الحر الأمثل في الفقرة الثالثة من ديباجة كل من العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية: "أن تهيئة الظروف المناسبة لإتاحة تمتع كل إنسان بحقوقه المدنية والسياسية مثل تمتعه بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هي السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى للإنسان الحر المتمتع بالحرية المدنية والسياسية والمتحرر من الخوف والعوز. كما تنص الفقرة الثالثة من ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن: "تهيئة الظروف المناسبة لإتاحة

تمتع كل إنسان بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل تمتعه بحقوقه المدنية والسياسية هي السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى للإنسان الحر المتحرر من الخوف والعوز".

وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة يمثل نقطة تحول رئيسية في تاريخ الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان بجعلها هدفا من أهداف المنظمة ومقصدا أساسيا من مقاصدها، فإن هذه الخطوة الأولى كان لابد أن تتبعها خطوات أخرى، فليس بكاف الإحساس بأهمية حقوق الإنسان وضرورة وضع قواعد دولية لتنظيمها، بل لابد أن يتلو ذلك الإعلان عن وجودها بشكل أكثر تحديدا وتفصيلا، ثم العمل على حمايتها بانتقالها إلى مجال الإلزام القانوني بإبرام اتفاقيات ملزمة تتعهد فيها الدول بحماية هذه الحقوق وتنشئ أجهزة دولية تقوم على الرقابة على تنفيذ هذه الاتفاقيات⁽¹⁾، ثم توالى الاتفاقيات الدولية لتغطي كافة المجالات المرتبطة بحقوق الإنسان وحياته سواء في زمن السلم أم في زمن الحرب.

ثم كان الانتقال عقب ذلك بحقوق الإنسان من المستوى العالمي إلى المستوى الإقليمي إذانا بتطورات متلاحقة وسريعة في هذا الصدد، ويلاحظ أنه وإن كانت الاتفاقيات الإقليمية في نشأتها لم تختلف من حيث محتوى الحقوق الواردة بها مع نظيرتها العالمية وإن كان الاختلاف في مجال الضمانات حيث كانت أكثر فاعلية إلا أن التطورات التي تلت ذلك جعلت الاتفاقيات الإقليمية تختلف من حيث المحتوى والضمانات.

وكان السبب الرئيسي وراء انتقال حقوق الإنسان من النطاق الوطني إلى الدولي هو ما أظهرته التجربة من قصور الحماية الوطنية لحقوق الإنسان، ذلك أن هذه الحماية تعتمد على أساس الإيمان بأن الإنسان يستحق طبيعيا مجموعة من الحقوق سابقة على وجود المجتمع وأعلى منه يتم الاعتراف بها في تشريع داخلي يوفر طريقاً للانتصاب

(1) د. محمد السعيد الدقاق - التشريع الدولي في مجال حقوق الإنسان - دار العلم للملايين - بيروت

في حالة الاعتداء عليها، ويقوم على رعايتها وحماية الأفراد في حالة انتهاكها قضاء وطني محايد ومستقل ويملك إصدار أحكام ملزمة في هذا الصدد⁽¹⁾.

♦ ثانياً: القوة الإلزامية لقواعد القانون الدولي المتصلة بحقوق الإنسان

مع سريان ميثاق الأمم المتحدة، انقسم الرأي حول ما إذا كانت مواقف الدول من حقوق الإنسان تمثل التزامات قانونية من الواجب تنفيذها أم لا. إذ رأى بعضهم أن القيمة القانونية الوحيدة لمواد الميثاق تتركز حول إقرار حرية أجهزة الأمم المتحدة في العمل على احترام حقوق الإنسان، من خلال توصيات وقرارات وإجراءات أخرى لا تتضمن صفة الإلزام القسري، وإنما تستطيع التدخل في حدود ضيقة في الشؤون الداخلية للدول فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان.

أما الآخرون فقد أعطوا لمواد الميثاق المتعلقة بحقوق الإنسان قيمة منهجية فقط، معتبرين أن المادة 56 تلزم بالتعاون دون أن يكون إلزامها رسمياً باحترام حقوق الإنسان. الرأي الذي كان الأقرب نسبياً إلى المنطق هو رأي جيسوب "J Jessup"، الذي أكد أن "الالتزام بحقوق الإنسان هو التزام قانوني، على الأقل بالنسبة إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وذلك طبقاً للإلزام الذي فرضه الميثاق. وأيد هذا الرأي "كونيس رايت" "Wright Q."، الذي أضاف أن المادة 55 من الميثاق تفرض إلزاماً جماعياً موجهاً إلى جميع الدول الأعضاء للارتقاء باحترام حقوق الإنسان، وإن المادة 56 تمثل إلزاماً بإتخاذ إجراءات فردية وجماعية من أجل التوصل إلى الاحترام العالمي لحقوق الإنسان⁽²⁾.

(1) Rene Brunet: La garantie international des droits de l'homme – geneve 1947., p.p 15.

(2) كلوديو زانفي: الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ترجمة فوزى عيسى، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، الطبعة الأولى، 2006 ص 29

لكن هذا الجدل حسم مع صدور الإعلان، لأن ما لم يكن واضحاً في مواد الميثاق ظهر جلياً في مواد الإعلان العالمي للعام 1948 الذي شكل نقطة انطلاق حقيقية لعالمية الحقوق، لأنها وجهت لكل الناس، ووضعت الأسس الخاصة لتطورها، ليس فقط بالتأكيد على الحقوق، لكن أيضاً بالإعتراف بها، وحمايتها فعلياً من أي انتهاك. فالإعلان حدد بدقة ماهية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي ينبغي أن تتم مساندة احترامها، طبقاً للإلتزام الذي أخذته على عاتقها الدول الأعضاء عند توقيعها على ميثاق الأمم المتحدة. وكانت هذه هي المرة الأولى التي يتم فيها إعلان حقوق الإنسان والحريات الأساسية بهذا التفصيل، وأصبح من الواضح لكل دولة ماهية التزاماتها بالضبط تجاه هذه الحقوق والحريات، كما أصبح بإمكان كل شخص أن يدافع عن حقوقه ضد الدولة التي لا تحترم هذه الإلتزامات كما سنرى لاحقاً.

الإعلان بذاته لم يكن له آلية الإلزام القانوني، فهو لم يوقع من قبل أي دولة، ولم يكن القصد منه ذلك، فالفكرة الأساسية كانت إكمال نصوص الميثاق، وإن كان بصيغة معايير مشتركة لكل الشعوب والأمم⁽¹⁾.

لكن، وعلى الرغم من الطابع غير الملزم للإعلان، فإن محاضر الجمعية العامة تكشف أنها استخدمته في العديد من المناسبات كقواعد أو مبادئ تستند إليه لإصدار توصيات، ودعوات للحكومات من أجل اتخاذ إجراءات محددة، تهدف إلى احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

ومع تطور قواعد عرفية جديدة أصبح الإعلان يشكل تفسيراً موثقاً به (authentic interpretation) لميثاق الأمم المتحدة على حد قول "جون همفري" John P. Humphery. ولتأكيد هذا الرأي يعطي (همفري) عدة أمثلة لقرارات صدرت عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة ابتداءً بقرار صدر عنها بعد أربعة أشهر فقط من

(1) Nihal Jayawickrame: The Judicial Application of Human Rights, National, Regional, and International Jurisprudence, U.K. Cambridge University press. 2002. p:29.

صدور الإعلان، وذلك عندما رفضت الحكومة السوفياتية السماح لأحد مواطنيها- زوجة ابن السفير التشيلي- بمغادرة البلاد مع زوجها. فأصدرت الجمعية قراراً بالإستناد إلى المادة (13) من الإعلان، نص على : "حق كل شخص بمغادرة أي بلد بما فيها بلده، وإلى المادة (17) والتي تنص على "الحق بالزواج دون أي قيد لأسباب عنصرية، أو جنسية، أو دينية". وأكدت الجمعية أن "كل إجراء يمنع زوجات المواطنين من جنسيات أخرى من مغادرة بلادهم الأصلية مع أزواجهم، أو الإلتحاق بهم في الخارج لا ينسجم مع الميثاق". ويعلق (همفري) على القرار بأنه لم يصرح بأن الإعلان كان ملزماً، بل قال، بعد أن استند إلى المادتين المذكورتين أعلاه، "إن الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة السوفياتية لا تتسجم مع الميثاق". وبما أن الميثاق لم يصف، أو يعرف حقوق الإنسان، فإن الاستنتاج المنطقي هو أن الدول التي صوتت على القرار كانت تستعمل الإعلان لتفسير الميثاق"⁽¹⁾.

وفي العام 1949 قالت الجمعية في قرار لها (رقم 324(IV) وبتاريخ 1950/11/15: إنها "تعلن رسمياً أن جميع أشكال التمييز القائم على أساس عرقي، لغوي،.... بين الجماعات المختلفة، لا تتفق مع مبادئ الميثاق والإعلان العالمي"⁽²⁾. وفي قرارها المعنون "عناصر أساسية من أجل السلام"، (الصادر برقم 450 (VI) تاريخ 1952/2/4)، دعت الجمعية العامة "كل الأمم إلى الإعتراف بأن ضمان كرامة وقيمة الإنسان الشخصية يحظيان بأهمية كبيرة وأنه يجب، تبعاً لذلك، تشجيع حرية التعبير، وحرية الاعتقاد الديني، والاحترام المطلق لكل الحقوق الأساسية الأخرى التي تضمنها الإعلان العالمي. وقد تم التأكيد فيها على مبادئ مماثلة، وتحديدتها من خلال قرارات لاحقة لا مجال لذكرها.

(1) John P. Humphrey, Human Rights and the United Nation: A Great Adventure (New York. Transnational Publishers Inc., 1984), p:34

(2) كلوديو زانفي: الحماية الدولية لحقوق الانسان، مرجع سابق ص 35.

إضافة إلى قرارات الجمعية العامة، فإن مجلس الأمن قد طالب في مناسبات عديدة بتطبيق الإعلان لوقف سياسة التمييز العنصري في جنوب أفريقيا، خاصة في القرار رقم 182 الصادر في 4 كانون الأول 1963، عندما دعا المجلس حكومة جمهورية جنوب أفريقيا إلى وقف إجراءات التمييز والقمع التي تتنافى مع مبادئ وأهداف الميثاق، وتمثل إنتهاكاً للإعلان العالمي. كما أن المجلس الإقتصادي والإجتماعي قد إستعان بالإعلان العالمي، لكي يوصي الحكومات بإتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة كافة أشكال التفرقة على المستويين الإقتصادي والإجتماعي، باعتبارها تتعارض مع الإعلان.⁽¹⁾

تؤكد هذه القرارات وغيرها، الصادرة عن أجهزة الأمم المتحدة، أنه قد تم تجاوز الشكوك حول الطبيعة القانونية لمواد الإعلان عند صياغته، حيث بدا بوضوح أن الإعلان قد قدم تفسيراً شرعياً لمبادئ الميثاق من جهة، وعزز الواجبات المنبثقة من الميثاق نفسه بمعلومات وإحالات أكثر دقة من جهة ثانية.

أضف الى ذلك فان الدول الأعضاء، من خلال مشاركتها في القرارات، وعدم معارضتها للتوسع التدريجي لصلاحيات المنظمة، وموافقتها بشكل صريح أو بصورة ضمنية على القرارات والاجراءات التي تؤكد الطابع الإلزامي للإعلان، قد انتهت إلى الاعتراف بالاجماع بالطابع الإلزامي المشار اليه، ما يعني أن الإعلان العالمي يشكل جزءاً من القانون العرفي الدولي، حيث تشكل قواعد حماية الحقوق والحريات الاساسية، التزاماً بالنسبة إلى الدول لا يمكن التنصل منه، بوصفها هي المعنية الوحيدة بالحقوق والالتزامات التي ينظمها هذا القانون، بحيث يتم تجاوز مبدأ سيادة الدولة، ورفع دائرة احترام حقوق الانسان إلى المستوى الدولي. كل ذلك بهدف ضمان حرية الأفراد باعتبارهم المستفيدين من هذه الحقوق. وهذا ما تؤكد مواقف المؤسسات القضائية العالمية، والتجمعات الدولية والدول، من الإعلان العالمي لحقوق الانسان.

(1) القرار رقم 587 تاريخ 1955/8/3 والقرار رقم 771 تاريخ 1960/8/25.

♦ ثالثاً: الحماية الدولية لحقوق الإنسان في زمن الحرب

كثيراً ما يقع الخلط بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان على الرغم من اختلاف احكام كل منهما. بل إن هيئات الأمم المتحدة تقع هي أيضاً في هذا الخلط عندما تستخدم آليات وتعبيرات خاصة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان في حالات تشكل انتهاكاً لقواعد القانون الدولي الإنساني. ولهذا كان من الضروري البحث في استقلالية كلا القانونين اللذين يشتركان في السعي لحماية حقوق الإنسان، إلا أنهما يختلفان لناحية نظرة كلٍ منهما الى حماية حقوق وارواح الافراد وصحتهم وكرامتهم كل من زاويته⁽¹⁾.

يتميز هذان القانونان بالحدائثة نسبياً، مقارنة بحماية القوانين الوطنية لحقوق الإنسان، إلا أن قواعد القانون الدولي الإنساني كانت هي الأسبق في الظهور بنحو مئة عام. فقد بدأ تقنين قواعد هذا القانون بعد منتصف القرن التاسع عشر، وعلى الأخص بعد تشكيل اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام 1863. في حين أن قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان لم تبدأ بالظهور كقانون مكتوب إلا بعد منتصف القرن العشرين عندما أولت هيئة الأمم المتحدة حقوق الإنسان اهتماماً كبيراً. وهنا نشير ومنعاً للإلتباس، إلى أن الحماية الدولية لحقوق الإنسان هي الحديثة (أي حماية المجتمع الدولي ككل لحقوق الإنسان)، أما داخل الدولة فقوانين ومواثيق حماية حقوق الإنسان هي قديمة قدم المجتمعات البشرية.

يعرّف القانون الدولي الإنساني بأنه " مجموعة القواعد الدولية المستمدة من الاتفاقيات والأعراف، التي تطبّق على النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية، وهي تقيّد لأسباب إنسانية، حق أطراف النزاع في استخدام أساليب الحرب وطرقها التي تروق لهم، كما

(1) مسعد عبد الرحمن زيدان، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي - دار الكتب القانونية، 2008. ص 416.

تحمي هذه القواعد الأشخاص والأماكن المعرضين أو الذين يمكن أن يتعرضوا لأخطار النزاع⁽¹⁾.

نستنتج من هذا التعريف أن القانون الدولي الانساني، عبارة عن مجموعة من القواعد الدولية التي تستهدف حماية شخص الانسان وممتلكاته في زمن الحرب. فالانسان والممتلكات بعرف هذا القانون، هم:

- الانسان غير المشترك في الحرب، وهم المدنيون بشكل عام باستثناء الذين يشتركون في العمليات القتالية.

- الانسان غير القادر على مواصلة الاشتراك في الحرب، كالأسرى والجرحى،

- الممتلكات المشمولة بالحماية او ما تعرف بالأعيان المدنية، فهي كافة الأملاك

أو الأعيان التي لا تعتبر أهدافاً عسكرية بالمفهوم العسكري، ويشترط بالأهداف العسكرية أن تكون لخدمة غرض عسكري وان تكون محمية عسكرياً.

مرَّ القانون الدولي الانساني بعدة مراحل تطور على الصعيد الدولي، إذ كان موجوداً كأعرافٍ وتقاليد ومبادئ دولية أو ذات مصدر ديني⁽²⁾، تلتزم بها الأطراف خلال العمليات الحربية. ثمَّ عمل المجتمع الدولي على تقنين هذه القواعد والأعراف الدولية بموجب اتفاقيات دولية⁽³⁾. وكانت الاتفاقية الاولى هي اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى في الجيوش في الميدان، التي أقرَّت في العام 1864 وتعُدَّت في العامين 1906 و 1929. أما الاتفاقية الثانية فهي اتفاقية لاهاي المتعلقة بقوانين

(1) محمد المجذوب - القانون الدولي العام - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الخامسة - بيروت - 2004 ص 762.

(2) حول قوانين الحرب الإسلامية، لراجع: محمد طي، الإمام علي وقوانين الحرب الحديثة - مركز الغدير - الطبعة الأولى 2009.

(3) محمد عزيز شكري - تاريخ القانون الدولي الانساني وطبيعته ضمن كتاب، دراسات في القانون الدولي الانساني، دار المستقبل العربي، ط1، بيروت، 2000 ص 11.

وعادات الحرب البرية، المعقودة في 29 تموز/يوليه 1899 أو المعدلة في 18 تشرين الأول/أكتوبر 1907.

وعلى هدي هاتين الاتفاقيتين، جرى تقسيم القانون الدولي الإنساني إلى قسمين، يختص الأول بتحديد واجبات وحقوق الدول في إدارة العمليات الحربية، والحد من حرية الدول في اختيار وسائل إلحاق الضرر بالعدو. ويدخل في نطاق هذا القانون عدة اتفاقيات منها على سبيل المثال⁽¹⁾:

- إعلان سان بطرسبرغ لعام 1868 الذي يحظر استعمال الرصاص المتفجر.
- اتفاقية لاهاي لحماية الممتلكات الثقافية في حالة نزاع مسلح لعام 1954.
- بروتوكول جنيف لعام 1925 بشأن حظر استعمال الغازات الخائفة والسامة أو ما شابهها والوسائل الجرثومية في الحرب.
- معاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية الأول من تموز 1968.
- اتفاقية جنيف تاريخ 10 تشرين الأول 1980 بشأن حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر.
- بروتوكول جنيف الأول تاريخ 10 تشرين الأول 1980 بشأن الشظايا التي لا يمكن الكشف عنها.
- بروتوكول جنيف الثاني تاريخ 10 تشرين الأول 1980 والمعدل بتاريخ 3 أيار 1996 المتعلق بحظر أو تقييد استعمال الألغام والأشراك الخداعية والنبائط الأخرى.
- بروتوكول جنيف الثالث تاريخ 10 تشرين الأول 1980 بشأن حظر أو تقييد استعمال الأسلحة المحرقة.

(1) شريف عتلم - محمد ماهر عبد الواحد - موسوعة اتفاقيات القانون الدولي الإنساني - إصدار اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة - الطبعة الرابعة 2004.

- البروتوكول الرابع المعتمد في فيينا بتاريخ 13 تشرين الأول 1995 بشأن أسلحة الليزر المعمية.
- اتفاقية اوتاوا لعام 1997 بشأن حظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدميرها.
- اتفاقية العام 1993 بشأن حظر استحداث وصنع وتخزين واستخدام الأسلحة الكيميائية.
- أما القسم الثاني، فيهدف إلى حماية العسكريين العاجزين عن القتال، أي الذين أصبحوا خارج العمليات الحربية، أو ألقوا السلاح كالجرحي والمرضى والغرقى وأسرى الحرب، وأيضاً حماية الأشخاص الذين لا يشتركون في العمليات الحربية أي المدنيين كالنساء والأطفال والشيوخ. وهو يتألف من:
- اتفاقيات جنيف الأربع المبرمة بتاريخ 12 آب/أغسطس 1949، وهي اتفاقية تحسين حال المرضى والجرحي بالقوات المسلحة في الميدان، واتفاقية تحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار، اتفاقية خاصة بمعاملة أسرى الحرب، اتفاقية بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب.
- البروتوكولان الإضافيان المبرمان بتاريخ 8 حزيران/يونيه 1977 و12 آب/أغسطس 1977، البروتوكول الأول المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية، والبروتوكول الثاني المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية.
- ويدخل ضمن هذا القسم أيضاً:
- اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام 1951.
- اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية لعام 1968.
- إعلان بشأن حماية النساء والأطفال في حالات الطوارئ والمنازعات المسلحة لعام 1974.

- البروتوكول الاختياري لعام 2000 المتصل بالاتفاقية الخاصة بحقوق الاطفال في النزاعات المسلحة.

أما لناحية الجهة التي تتولى معاقبة أي إخلال بقواعد القانون الدولي الإنساني، فهي المحكمة الجنائية الدولية المنشأة بموجب نظام روما لعام 1998.

♦ رابعاً: الحماية الدولية لحقوق الإنسان في زمن السلم

إلى جانب القانون الدولي الإنساني، ظهرت على الساحة الدولية بعد الحرب العالمية الثانية، ما اصطلح على تسميته بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي وضع جملة التزامات أخذت طابعاً قانونياً دولياً، ملقاة على عاتق الدول، بحيث تتحمل المسؤولية الدولية عند خرقها لهذه الالتزامات⁽¹⁾.

وبخلاف أحكام القانون الدولي الإنساني، فإن قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان تطبّق في زمن السلم واثاء النزاعات المسلحة على السواء، فهو يرسّي قواعد ملزمة للحكومات في علاقتها بالأفراد، جرى صياغتها وتدوينها في عددٍ من الصكوك العالمية والإقليمية، مثل الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية، أو تركّز على حقوق بعينها كمثّل الاتفاقية التي تختصّ بحظر التعذيب وصنوف المعاملة القاسية، أو ترعى حقوق فئات معينة من المستفيدين، كالاتفاقيات الخاصة بالأطفال أو النساء أو الأجانب. يعرف القانون الدولي لحقوق الإنسان بأنه: "مجموعة القواعد والمبادئ المنصوص عليها في عدد من الإعلانات والمعاهدات الدولية، التي تؤمن حقوق وحريات الأفراد والشعوب في مواجهة الدولة أساساً. وهي حقوق لصيقة بالإنسان، غير قابلة للتنازل عنها، وتلتزم الدولة بحمايتها من الاعتداء أو الانتهاك"⁽²⁾.

(1) محمد نور فرحات - تاريخ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان - من كتاب دراسات في القانون الدولي الإنساني - مرجع سابق - ص 85.

(2) محمد نور فرحات - مرجع سابق - ص 84-85.

من خلال هذا التعريف، نلاحظ أن القانون الدولي لحقوق الإنسان إنما يهدف إلى حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الدولة التي ينتمون إليها. أي يحدد حقوق الفرد بمواجهة هذه الدولة. وهو قانون واجب التطبيق من حيث المبدأ في جميع الأوقات أي في وقت السلم واثناء النزاعات المسلحة على السواء، يرسي قواعد ملزمة للحكومات في علاقتها بالأفراد.

وقد أولت الأمم المتحدة قضايا حقوق الإنسان أولوية خاصة منذ لحظة إنشائها، حيث ورد في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة الصادر في العام 1945، أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها أن تتخذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف، وأنها تؤكد من جديد، إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الإنسان، وقدره، وبما للرجال والنساء والأمم صغيرها وكبيرها من حقوق متساوية، وأن تدفع بالراقي الاجتماعي قدماً وأن ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية الفسيح.

وفي مادته الأولى حدد الميثاق، جملة مقاصد للأمم المتحدة ومن بينها : واجب تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً وتشجيعها إطلاقاً دون تمييز بسبب الجنس أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء⁽¹⁾. وفي سبيل تحقيق هذا المقصد أنشئت في العام (1946) لجنة حقوق الإنسان، كأحد الأجهزة الفرعية للأمم المتحدة، مهمتها تعزيز احترام حقوق الإنسان، وقد ساهمت اللجنة في إعداد وصياغة العديد من المواثيق والعهود الدولية، ذات الصلة بحقوق الإنسان بدءاً من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام (1948) ومروراً بالعهدين الدوليين لعام 1966 وأيضاً اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، وغير ذلك من العهود والمواثيق الدولية. كما عملت اللجنة على مد يد العون للحكومات الوطنية بشأن تعزيز احترام حقوق الإنسان لديها، وذلك من

(1) محمد المجذوب - القانون الدولي العام - مرجع سابق ص 303-304.

خلال تقديم الخبرات الفنية والمساعدة لها⁽¹⁾. وفي بداية عام 2006 أنشئ مجلس حقوق الإنسان كأحد الوكالات المتخصصة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة. تنتمي قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان إلى فئتين: فئة القواعد الدولية وفئة القواعد الإقليمية.

يقصد بالقواعد الدولية، بأنها الاتفاقيات النافذة على مستوى العالم، وغير منحصرة بمنطقة أو قارة معينة، وهي بدورها تنقسم إلى قواعد توجيهية وقواعد ملزمة. يأتي في أول قائمة القواعد التوجيهية، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، ولقد اكتسب هذا الاتفاق أهميته، لكونه أول وثيقة دولية تُعنى بحقوق الإنسان على المستوى العالمي، وإن كان له صفة أدبية فقط، إلا أن قوته الملزمة جاءت من خلال إدراجه ضمن دساتير الدول فأكتسب بذلك قوة النص الدستوري، ولقد استمدت معظم الاتفاقيات والعهود اللاحقة قواعدها من هذا الإعلان. ونذكر أيضاً كأمثلة عن المواثيق ذات الطابع التوجيهي، إعلان حقوق الطفل لعام 1959 وإعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة لعام 1960 والإعلان الخاص بحماية جميع الأشخاص من التعرض للتعذيب والمعاملة القاسية أو غير الإنسانية أو المهينة والمعاقبة عليها لعام 1975 والإعلان الخاص بالحق في التنمية لعام 1983...

أما المواثيق والعهود الملزمة، فنذكر منها: اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، الصادرة في العام 1948، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الصادرة في العام 1965، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الصادرة في العام 1979 والبروتوكول الاختياري الملحق بها والذي يسمح بتقديم الشكاوى الفردية الصادرة في العام 1999، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة الصادرة في العام 1983،

(1) أحمد الرشيدى - حقوق الإنسان - دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق - مكتبة الشروق الدولية - ط - أولى - 2003 - ص 227.

واتفاقية حقوق الطفل الصادرة في العام 1989، الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين الصادرة في العام 1951...

ومن المواثيق الملزمة: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والبروتوكول الاختياري الملحق بهذا العهد لعام 1966، الذي يسمح بتقديم الشكاوى الفردية، والبروتوكول الثاني لعام 1989 والخاص بإلغاء عقوبة الإعدام. يشكل هذا العهد ما يسمى بـ (الجيل الأول) من حقوق الإنسان، ومن أهم الحقوق التي نادى بها (الحق في الحياة، الحق في المساواة، عدم التمييز، الحرية الشخصية، السلامة البدنية، الحق في حرمة الحياة الخاصة)⁽¹⁾. وتسهر على تنفيذ هذا العهد لجنة حقوق الإنسان التي أنشأها العهد الدولي وفقاً للمادة (28) منه.

ويعدُّ من المواثيق الملزمة أيضاً: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، الذي أتى بمجموعة جديدة من الحقوق، وهي ما تسمى بـ (الجيل الثاني) من حقوق الإنسان، ومن هذه الحقوق: "الحق في الحصول على فرصة عمل والحق في تشكيل النقابات المهنية والانضمام إليها، والحق في اللجوء إلى الإضراب كوسيلة للضغط لتحقيق الحقوق، والحق في الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي والحق في الثقافة وتداول المعلومات"⁽²⁾.

بالإضافة إلى هذه الاتفاقيات والعهد والمواثيق الدولية، هناك الكثير من المواثيق والصكوك الإقليمية، التي تشكّل أحد ركائز القانون الدولي لحقوق الإنسان، أبرزها:

- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950، وأنشئت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي تكلف السهر على تطبيق نصوص الاتفاقية واحترامها، ويعود لكل متضرر حق مراجعة المحكمة إذا ما انتهكت إحدى الإدارات الأوروبية حقوقه وحياته.

(1) أحمد الرشدي - حقوق الإنسان - مرجع سابق ص 105.

(2) أحمد الرشدي - المرجع السابق - ص 118.

- عهد الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي لعام 2000.
 - الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969 تتولى اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان، قبول الشكاوى المتعلقة بانتهاك هذه الاتفاقية.
 - الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، تضمن هذا الميثاق الكثير من الحقوق المذكورة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتتولى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان النظر في الشكاوى عن خرق أحكام هذا الميثاق.
 - الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004: أنشأ الميثاق لجنة حقوق الإنسان العربية، إلا أنه لم يمنحها صلاحيات التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أو متابعة مدى التزام الدول الأعضاء بأحكام الاتفاقية.
- وفي الإطار الإقليمي أيضاً، أقرّ العديد من الاتفاقيات الإقليمية الخاصة التي تُعنى بحقوق الإنسان نذكر منها على سبيل المثال: الاتفاقية الأمريكية لمنع ومعاقبة التعذيب الصادرة في العام 1985، والاتفاقية الأمريكية المتعلقة بالاختفاء القسري للأشخاص المعتمدة في البرازيل عام 1994، والاتفاقية الأمريكية بشأن منع ومعاقبة والقضاء على العنف ضد المرأة المعتمدة في البرازيل عام 1999، الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية المعتمدة في ستراسبورغ قس العام 1987 والبروتوكول الملحقان بها المعتمدان في ستراسبورغ عام 1993، الميثاق الإفريقي لرعاية حق الطفل لعام 1990 المعتمدة في أديس أبابا...
- يلتقي القانون الدولي لحقوق الإنسان مع القانون الدولي الإنساني في أن الهدف الأساسي لكلا القانونين يتمثل في حماية الإنسان، أي أن الشعور بالمسؤولية تجاه هذا الإنسان لكونه إنساناً وليس لأي غرض آخر هو الذي دفع إلى وجود كلا القانونين، غير أننا إذا عدنا إلى تعريف القانون الدولي الإنساني، نجد أنه قانوناً لا يطبق إلا وقت النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية، فهو يبقى في حالة سكون في وقت السلم، وبمجرد

حصول نزاع مسلح، تدب الحيوية في قواعده، لتطبق على هذا النزاع وتحكمه، فهو يُعني بحماية حقوق الإنسان في ظروف النزاع المسلح، أي حماية الإنسان من ويلات الحروب. من جهة ثانية، فإن القانون الدولي الإنساني، هو علاقة مواطني دولة في حالة نزاع مسلح مع القوات المسلحة للدولة الأخرى الطرف في هذا النزاع (1). ومن ثم يعد القانون الدولي الإنساني قانوناً خاصاً بسبب انه يركز على قواعد خاصة وينطبق في فترة النزاعات المسلحة وليس بعدها ويتمحور حول حماية الشخص في أثناء الحرب في حين حقوق الإنسان تسري على كل الأوضاع لاجل حماية الأفراد.

أما القانون الدولي لحقوق الإنسان فهو قانون شامل، يُعني بحماية حقوق الإنسان سواء في وقت السلم أو الحرب (2). وإن كان دوره الرئيسي حماية حقوق الإنسان وقت السلم، فكثيراً ما يعرقل. ظرف النزاع المسلح تطبيق هذا القانون في وقت الحرب. وتظهر بذلك شروط تطبيق كلا القانونين التي تكون مستقلة عن بعضها البعض فبالرغم من التشابه بين القانونين إلا انهما يعدان نظامين قانونيين متميزين لا يمكن الدمج بينهما حتى إن كان هناك آثار متبادلة بينهما.

ولهذه الاستقلالية في التطبيق الكثير من الفائده، فهي تسمح بالتدخل التلقائي للنظاميين القانونيين في الأوضاع نفسها ويترتب على ذلك تمتع الشخص بحماية مضاعفة ومزدوجة. والاتجاه اليوم يسير نحو مد نطاق قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان لتطبيقها في فترة الحرب والنزاعات المسلحة إلى جانب سريانها في فترة السلم. حيث يستمر العمل الدولي في هذا الاتجاه وذلك بقيام الامم المتحدة بالاهتمام بحقوق الانسان في وقت الحرب والنزاعات المسلحة بشكل عام في الوقت الذي كانت في البداية تعنى بحقوق الانسان في زمن السلم فحسب. وقد اتضح ذلك في العديد من التقارير

(1) اسماعيل عبد الرحمن - الأسس الأولية للقانون الإنساني الدولي - من كتاب القانون الدولي الإنساني تقديم أحمد فتحي سرور - مرجع سابق - ص 23.

(2) د.محمد نور فرحان - تاريخ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان - من كتاب دراسات في القانون الدولي الإنساني - مرجع سابق - ص 83.

السنوية للاممين العام وبيانات الجمعية العامة وقراراتها اضافة إلى قرارات مجلس الامن، وعلى سبيل المثال قرار الجمعية العامة ذو الرقم (2444) لعام 1968 والذي اكد فيه على احترام حقوق الانسان في وقت النزاعات المسلحة وكذلك التقرير السنوي للاممين العام للامم المتحدة لعام 1968 وبالنسبة إلى قرارات مجلس الامن فقد تضمنت سلسلة القرارات التي اصدرها هذا المجلس عام 1992 بشأن النزاع في يوغسلافيا الكثير من النصوص بشأن احترام حقوق الانسان في النزاعات المسلحة.

وجانب اخر للعمل الدولي في مجال حقوق الانسان يفيد بالتداخل بين القانونين والاتجاه نحو تعميم القانون الدولي لحقوق الانسان في زمن الحرب والسلام، فنقرأ هذا التوجه في نصوص اتفاقية اوتاوا لسنة 1997 والتي تضم إلى سلسلة اتفاقيات حقوق الانسان والتي اقتصت بحظر استعمال الألغام المضادة للأشخاص وتخزينها ونتاجها ونقلها وتدميرها، واستندت هذه الاتفاقية في مبادئها ونصوصها إلى القواعد العرفية في القانون الدولي الانساني والتي تحرم استخدام الاسلحة التي لا تميز بطبيعتها بين المدنيين والمقاتلين وتسبب معاناة لا مبرر لها، وانتهاكا للحقوق الانسانية في الحياة والسلامة والامان.

♦ خامسا: التدخل الدولي الإنساني

أدى ظهور القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان إلى حصول تغييرات في مبادئ أساسية في القانون الدولي، بعد أن أصبح الفرد محل حماية النظام الدولي، كشخصية قانونية يتمتع بحقوق عامة وخاصة، وهو ما شكل تحدياً لمبدأ سيادة الدولة التقليدي. فلقد أصبحت حقوق الإنسان مسألة تهم الجماعة الدولية والقانون الدولي، ولم تعد شأنًا داخلياً للدولة، فالتسليم بوجود حقوق دولية للإنسان يعني بدهة أن مجاًلاً من المجالات السيادية قد أصبح محلاً لتدخل القانون الدولي بالتنظيم والحماية، ومثل هذا الأمر لم يكن من الممكن تقبله بسهولة لأن من أساسيات القانون الدولي هو مبدأ سيادة الدول، ولهذا يلاحظ أن مبدأ السيادة مازال يعوق اضطلاع

المنظمات الدولية بإعداد نظام أكثر فعالية للدفاع عن حقوق الإنسان، بخاصة أن ميثاق الأمم المتحدة قد نص في الفقرة السابعة من المادة الثانية منه أن: "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما..."، ويسري هذا النص على جميع أنشطة الأمم المتحدة وسائر فروعها وبذلك يقيد من تدخل الهيئة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء حتى لا تصبح هذه الهيئة دولة عالمية أو كياناً رئيسياً مسلطاً على الدول الأعضاء⁽¹⁾.

وتطبيقاً لهذه المادة، صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان قضى بعدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وحماية إستقلالها وسيادتها، وقد نصّت الفقرة الأولى من هذا الإعلان على أنه ليس لأية دولة حق التدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولأي سبب كان في الشؤون الداخلية أو الخارجية لأية دولة⁽²⁾. وأعيد تأكيد هذا المبدأ بموجب إعلان المبادئ المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول الذي تضمن مبدأً خاصاً يوجب عدم التدخل في الشؤون التي تكون من صميم الولاية القومية للدولة⁽³⁾، وكذلك في الإعلان المتعلق بعدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية بجميع أنواعها، وقد تضمن هذا الإعلان تفاصيل مبدأ عدم التدخل، فاعتبر أن على الدول واجباً في الامتناع عن استغلال قضايا حقوق الإنسان كوسيلة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول أو لممارسة الضغط عليها أو لخلق الفوضى داخل الدولة أو فيما بين الدول⁽⁴⁾.

وكل قاعدةٍ تحتمل استثناءً، فإن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول لم يكن مطلقاً، إذ يشكّل التدخل الانساني استثناءً لمبدأ عدم التدخل. وقد نتج عن التسليم

(1) مارسيل مذيول - سوسيولوجيا العلاقات الدولية - دار المستقبل العربي، القاهرة، 1986، ص 66.

(2) الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان رقم 2131 تاريخ 31 كانون الأول 1965.

(3) الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان رقم 2625 تاريخ 24 تشرين الثاني 1970.

(4) الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان رقم (103/36) دورة 15 أيلول - 18 كانون الأول 1981.

بوجود حقوق دولية للإنسان القبول بتدخل القانون الدولي لتنظيم وحماية هذه الحقوق، شأنها في ذلك شأن مسائلتي مكافحة الاستعمار وحماية الأمن والسلام⁽¹⁾.
فحماية حقوق الإنسان بفعل المفاهيم القانونية المعاصرة التي تبنتها الأمم المتحدة، قد جعلت من هذه الحقوق مسألة دولية تستند إلى فكرة المصلحة الدولية، خاصة عندما ترتبط هذه الحقوق بمسألة حق تقرير المصير والقضاء على التمييز العنصري، وهي تمس مصلحة الجماعة الدولية وعيشها بسلام وأمن⁽²⁾، ولذلك عملت الأمم المتحدة على تضيق المجال المحفوظ للدولة، بمقدار ما تكون المسائل المعتبرة داخلياً متعارضة مع أهدافها في حفظ السلام والأمن الدوليين⁽³⁾.

ولذلك تحرص سائر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على دعوة الدول إلى الوفاء بالتزاماتها وعدم مخالفة هذه الاتفاقيات، تاركةً لها في بادئ الأمر فرصة الرقابة الذاتية على تنفيذ الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، ومن أجل ذلك لا تتوجه إلى وسائل الرقابة الدولية السياسية والقضائية إلا بعد استنفاد الوسائل الداخلية التي يمكن عن طريقها حماية حقوق الإنسان المقررة في القانون الدولي، فإذا ثبت عدم فاعلية الوسائل الوطنية ينشأ حق الدول والأفراد في اللجوء إلى الوسائل الدولية المقررة في هذه الاتفاقيات الدولية على المستوى الإقليمي أو الدولي⁽⁴⁾.

ويعرّف التدخل الإنساني بأنه التدخل القسري في الشؤون الداخلية لدولة ما لحماية مواطنيها أو فئة منهم من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكب على نطاق واسع. بهذا

(1) مصطفى سلامة حسين: محاضرات في العلاقات الدولية. القاهرة، دار الإشعاع للطباعة، 1986، ص 44.

(2) إبراهيم على بدوي الشيخ: "الأمم المتحدة وانتهاكات حقوق الإنسان"، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 36 لعام 1980، ص 42.

(3) عدنان نعمة: السيادة في ضوء التنظيم الدولي المعاصر. بيروت: دن، 1978، ص 453.

(4) عبدالعزيز سرحان: "العلاقة بين الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الداخلية- مجلة الحقوق والشرعية، الكويت، العدد 3، آب 1980، ص 113.

المعنى يجب تمييزه عن "المساعدة الإنسانية" التي تقتصر على تحقيق أو تأمين الإغاثة الفورية والسريعة في حالات الكوارث الطبيعية والحروب أو المجاعة،.. وهي غالباً تتم برضى الدولة التي يحصل التدخل على أراضيها. وأما إعادة البناء أو الإعمار فهو ستار لإعادة التنظيم الكلي والتام للنظام السياسي للدولة المتدخل فيها.

ولقد برز التدخل الإنساني مع الدور الذي لعبته المنظمات الإنسانية في النزاعات الدولية، ثم أصبح يشمل التدخل العسكري الجماعي في إطار هيئة الأمم المتحدة في الدول التي تنتهك فيها حقوق الإنسان على غرار التدخل شمال العراق، هايتي، الصومال، تيمور الشرقية، والبوسنة والهرسك، رواندا (وفقاً للمادة 42 من الفصل السابع من الميثاق)، كما حصلت حالات من التدخلات الخارجية - التي حملت شعار حقوق الإنسان - تمت بدون قرار من مجلس الأمن على غرار تدخل حلف الناتو في كوسوفو 1999 و تدخل بريطانيا في السيراليون 2000... الخ. وتعتبر قرارات الأمم المتحدة في تلك الفترة نقطة تحول أساسية بالنسبة إلى مفهوم السيادة وكيفية إدارة الأمن والسلام الدوليين.

والتدخل الإنساني في حال انتهاك حقوق الإنسان، لا تلجأ إليه منظمة الأمم المتحدة إلا بعد استنفاد الجهود الدبلوماسية وعدم فعالية التحذيرات والإنذارات والقيام بضغوط دبلوماسية واقتصادية مناسبة، وإذا لم تنجح هذه الوسائل يكون خيار القوة العسكرية من أجل وقف المجازر والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وبمجرد بلوغ هذا الهدف على الحملات العسكرية أن تتوقف كما يجب عليها مغادرة المنطقة، ثم إحالة مجرمي الحرب على المحكمة الجنائية الدولية لمعاقبتهم.

ويرى الأمين العام للأمم المتحدة أن التدخل الإنساني تفرضه المسؤولية الملقاة على الأمم المتحدة بتوفير الحماية، وفي تقريره الصادر في 2 ديسمبر 2004 "عالم أكثر أمناً"، رأى أن الكوارث الإنسانية المتعاقبة، أدت إلى تركيز الاهتمام، ليس على حصانات الدول ذات السيادة، بل على مسؤولياتها، سواء تجاه مواطنيها أنفسهم أو تجاه

المجتمع الدولي. لذلك، فقد ظهر اعتراف متزايد بأن المسألة ليست هي "حق التدخل" من جانب أي دولة، بل هي "مسؤولية الحماية" التي تقع على عاتق كل دولة عندما يتصل الأمر بمعاناة السكان من كارثة يمكن تفاديها، كالقتل الجماعي، والاعتصاب الجماعي، والتطهير العرقي عن طريق الطرد بالإكراه والترويع، والتجوع المتعمد، والتعريض للأمراض.

وثمة قبول متزايد لفكرة أن المجتمع الدولي يجب أن يتدخل عندما تكون الحكومات ذات السيادة غير قادرة، أو غير راغبة، في حماية مواطنيها من كوارث من هذا النوع، رغم أنها هي التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حمايتهم. في هذه الحالة، يتحمل المجتمع الدولي تلك المسؤولية، مستخدماً في ذلك نطاقاً متصلاً من الوسائل يشمل: المنع، ومواجهة العنف عند اللزوم، وإعادة بناء المجتمعات الممزقة. ويقع على عاتق المجتمع الدولي أيضاً، من خلال الأمم المتحدة، الالتزام باستخدام الملازم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقاً للفصلين السادس والثامن من ميثاق الأمم المتحدة، للمساعدة في حماية السكان من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وفي هذا السياق، ينبغي علي الأمم المتحدة اتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة - عن طريق مجلس الأمن، ووفقاً للميثاق، بما في ذلك الفصل السابع منه، وفي حال قصور الوسائل السلمية، وعجز السلطات الوطنية عن حماية سكانها. كما تلتزم الأمم المتحدة بمساعدة الدول في بناء القدرة على حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنتشب فيها أزمات وصراعات.

ويعمل مجلس حقوق الإنسان، على وضع التقارير حول مدى التزام الدول باحترام الحقوق والحريات الواردة في العهود والمواثيق الدولية، وهو يرسل اللجان الدولية العاملة في مجال حقوق الإنسان، لزيارة الدول ورصد أوضاع حقوق الإنسان، ومنها زيارة

السجون والتعرف على واقع المساجين والتحقيق في الانتهاكات المرتكبة. وما استقبل الدول لهذه اللجان إلا دليل على تنفيذ لالتزاماتها حيال تلك المسائل، كونها أصبحت قواعد قانونية آمرة، تتعلق بالنظام القانوني الدولي. كما يقبل مجلس حقوق الإنسان، بالشكاوى، والتبليغات، التي ترد اليه من الافراد والجماعات ضحايا تلك الانتهاكات، هو السبيل لتحرك تلك الوكالات المتخصصة أو مجالس ولجان حقوق الانسان، لرصد واستطلاع أحوال حقوق الانسان في دولة ما، ودراسة مجلس حقوق الانسان التابع للامم المتحدة للتقارير الواردة اليها وفحصها ومن ثم ابداء النصائح والرأي حول كيفية إنهاء هذه الانتهاكات، وتحويل تلك التقارير الى الجمعية العامة أو مجلس الأمن لاتخاذ ما يراه مناسباً⁽¹⁾.

✧ الفقرة الثالثة: دور القضاء الدولي في حماية حقوق الإنسان

تزداد الانتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته أثناء الصراعات المسلحة سواء بين الدول أو داخل حدود الدولة الواحدة، وما ينجم عنها من كوارث وآلام وضحايا في صفوف المدنيين واستمرار معاناة الإنسان، وذلك بسبب انتهاك قواعد القانون الدولي الإنساني والحقوق الأساسية، فالإنسان هو الخاسر الأكبر نتيجة خرق قواعد القانون الدولي واستخدام القوة والعنف وذلك بسبب غياب السلام وانتشار العدوان والإرهاب. الأمر الذي استدعى صياغة قواعد وآليات دولية خاصة لحماية هذه الحقوق من تلك الصراعات التي تسببها الدول أو الأفراد، ولهذا تمّ التوصل وعلى مراحل متباعدة على إنشاء جهات دولية تعنى بالفصل في القضايا التي تمثل انتهاكاً للحقوق والحریات، ونستعرض نماذج منها على الصعيد الدولي.

(1) موسى سليمان موسى، التدخل الدولي الإنساني، رسالة ماجستير مقدمة إلى الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك كلية القانون والسياسة في العام 2006-2007.

♦ أولاً: محكمة العدل الدولية

أصبحت القواعد المتفق عليها لحماية حقوق الانسان، بعد أن صارت قانوناً عرفياً، تشكل واجبات على الجميع، وملزمة لكل الدول بدون استثناء. فالموافقة الجماعية التي أبدتها دول العالم على محاضر الأمم المتحدة التي تنظم بعض هذه الحقوق، وعلى قرارات الجمعية العامة التي تدعم مبادئها، تعتبر دليلاً على قناعتها بالقانون " Opinion Jurist" وعلى أن حماية حقوق الانسان واجبة بقوة القانون. ذلك ما أكدته محكمة العدل الدولية التي أسهمت في تطوير القانون الدولي من جهة، وفي صياغة تفسير يميل إلى اعتبار حقوق الانسان، أولاً واجبات ملزمة للدولة تحظى بالأولوية تطبق على الجميع، تشبه في ذلك المبادئ العامة للقانون الدولي. ولذلك فهي سارية المفعول بغض النظر عن المشاركة في اتفاق دولي مختص، وثانياً كقواعد قانونية ملزمة (Jus Cogens)⁽¹⁾. يظهر هذا التوجه للمحكمة في قضية "ناميبيا"، حيث تبدو مدى أهمية حقوق الانسان كقواعد وضعت لحماية المصالح الأساسية للمجتمع الدولي، عندما أكدت أن المبادئ العامة للقانون الدولي المشتركة بين الامم المتحدة تضمنت الاساس ما فوق-دستوري (Ultra constitutional) لحقوق الانسان كحقوق فطرية وشخصية للفرد، تنبثق من نظريات فلسفية وحقوقية للقانون الطبيعي، وقد تمت ترجمتها إلى قانون وضعي أولاً في كل نظام دستوري للأمم المتحدة، ثم في النظام الدولي، من خلال ميثاق الأمم المتحدة، ورأت المحكمة أن مبدأ الحماية العالمية لحقوق الانسان ينبع من الجوهر ذاته لكرامة الانسان ككائن بشري، وهو يتصف بالمساواة والعالمية ولا يعرف التفرقة. كما رأت أن وجود حقوق الانسان لا يعتمد على رغبة الدولة، التي يتم التعبير عنها من خلال إصدار قانون، ولا يقوم في المنظور الدولي، على اتفاقية أو على عرف ما، حيث تشكل الموافقة الصريحة أو الضمنية للدولة العنصر الأساس. فالدولة لا تملك سلطة انشاء حقوق الانسان من خلال قانون أو معاهدة، إنما لديها فقط القدرة، من خلال إصدارها قانوناً ما،

(1) كلوديو زانفي: الحماية الدولية لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص 40

على تنظيم وجود هذه الحقوق وضمان حمايتها⁽¹⁾. يعلق (Nigel S. Rodely) على ذلك القرار بالقول بأنه فعال، وأنه، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، هناك إلزام قانوني واضح على الحكومات بان لا ترتكب أي تمييز، وبأنه ليس هناك مجال للشك بأن الميثاق يفرض على أعضاء الأمم المتحدة إلتزامات قانونية وطنية في مجال حقوق الانسان⁽²⁾. من خلال التركيز على الأساس الما فوق-قانوني والما فوق-دستوري أي العالمي لقواعد حقوق الانسان، فان المحكمة بقرارها ذلك أكدت انتماء هذه الحقوق إلى المبادئ العامة للقانون والتي تعترف بها الأمم المتحدة.

أما في قضية "السكك الحديدية" في اتفاقية برشلونة فقد خلصت المحكمة الى التأكيد على إلزامية مبدأ الحماية لكل الافراد. فكل دولة تلتزم بواجب احترام الحقوق تجاه المجتمع الدولي، يكون لهذا الأخير الحق في مطالبتها بتنفيذ احترامه كواجب دولي. يكشف هذا الموقف لمحكمة العدل الدولية خروج حماية حقوق الإنسان، من الإطار المرسوم على مستوى الدولة، ومن علاقة الحماية الدبلوماسية المتبادلة والمحدودة، إلى الإطار الدولي الشامل من حيث المبدأ. فالى جانب تراجع مبدأ سيادة الدول نشأت بالمقابل مسؤولية دولية على الدولة التي تنتهك حقوق الإنسان، أقلها الحقوق الأساسية للكائن البشري⁽³⁾.

إنّ النضال من أجل تطوير هذه الحقوق قد تلقى دعماً إضافياً في قرار حديث لمحكمة العدل الدولية، وذلك بمناسبة الحكم الذي أصدرته في قضية احتجاز الرهائن الأميركيين في طهران.⁽⁴⁾ حيث أوردت المحكمة في حكمها "إن مصادرة حرية

(1) قرار محكمة العدل الدولية الصادر في 1966/7/28، "حالات ناميبيا، لبريا وجنوب افريقيا.

(2) Nigel S. Rodely "Human Rights and Humanitarian Intervention" The case law of the World court; (1980) 38 International and comparative law Quarterly 321, at 324.

(3) كلوديو زانفي: الحماية الدولية لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص 42

(4) Diplomatic and Consular staff in Tehran case, ICJ reports 24/5/1980

الأشخاص دون سبب جوهري وإخضاعهم بالقوة للبقاء في ظروف قاسية، هو عمل يتعارض في حد ذاته مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة، ومع المبادئ الأساسية التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

هكذا أكدت المحكمة الطابع الإلزامي لقواعد حقوق الإنسان في النظام الدولي، كما أكدت الطابع العرفي للمصادر القانونية التي تنظم تلك الحقوق، أعني بها الميثاق والإعلان العالمي، لتثبت بذلك ما كان قد توقعه "Herbert Vere Evatt" رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة، أثناء إصدار الإعلان عام 1948 عندما قال "إن ملايين الرجال والنساء والأطفال في كل أنحاء العالم، وعلى بعد آلاف الأميال من باريس ونيويورك، سيطلبون المساعدة والإرشاد والإلهام من هذا المستند"⁽¹⁾.

وإذا كانت المحكمة في قضية طهران قد أكدت لأول مرة في التاريخ أن الإعلان العالمي يعتبر مصدراً من مصادر القانون الدولي العام، إلى جانب ميثاق الأمم المتحدة، فإنها في قضية "نيكاراغوا" أظهرت أن الطابع الملزم للجميع باحترام حقوق الإنسان، طبقاً لمنطق إتفاقية برشلونة، الذي نصت عليه إتفاقيات عالمية أو شبه عالمية، مثل الميثاق والإعلان، قد صار من خلال الممارسة العامة والرأي القانوني (Opinion Juris)، أساساً من أسس القانون الدولي العام ملزماً حتى للدول التي ليست طرفاً في هذه الإتفاقيات⁽²⁾.

بذلك أصبحت القواعد التي ترعى حقوق الإنسان قوانين عرفية خاصة، تحمي المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدولي، وبفضل دورها المحوري في هذا النظام، فإن هذه القواعد في أولويات القواعد القانونية، وتتصف بصفتين أساسيتين، الطابع الإجباري أو الإلزامي تجاه الجميع، وعدم إمكانية التنصل منها.

(1) United Nations, The universal declaration of human rights: a standard of achievement (New York: United Nation, 1963), 12

(2) قرار محكمة العدل الدولية الصادر في 1986/5/24، الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا (نيكاراغوا - الولايات المتحدة الأميركية)

♦ ثانياً: المحكمة الجنائية الدولية

عانت المنظومة الحقوقية الدولية من معضلة تتمثل في كيفية إلزام الدول باحترام هذه الحقوق، وبعد مخاضٍ طويلٍ، ومناقشات استمرت لسنوات، ابتدأت مع إنشاء محكمة نورمبرغ في 1945/8/8، ومحكمة طوكيو في 1946/1/19 لمحكمة كبار مجرمي الحرب في ألمانيا واليابان فقط، يومها طالب فقهاء قانونيون بتقنين مبادئ هذه المحاكم، وتحققت هذه الاستجابة في العام 1998 عبر إقرار نظام روما الذي أنشئت بموجبه المحكمة الجنائية الدولية.

بتاريخ 1998/7/17، وبحضور ممثلي 160 دولة و17 منظمة دولية حكومية و124 منظمة دولية غير حكومية وموافقة 120 دولة، أقرت الدول المجتمعمة معاهدة روما المتعلقة بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وقد عكس إقرار هذا النظام رغبة المجتمع الدولي في إيجاد آلية تمكن النظام القانوني الدولي من تتبع المسؤولين (رؤساء كانوا أو وزراء أو عسكريين أو غيرهم) عند ارتكابهم الجرائم الأكثر خطورة على الإنسانية ومساءلتهم عنها وتوقيع العقوبة عليهم، وذلك لضمان عدم تكرار وقوع مثل تلك الجرائم⁽¹⁾. وبالرغم من عدم الإجماع الدولي حول المحكمة، بحيث أن دولاً كثيرة رفضت الانضمام إلى اتفاقية إنشاء المحكمة، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل، فإن مجلس الأمن أذعن لمطالب الولايات المتحدة الأمريكية، ومنح الحصانة للجنود والقادة الأمريكيين وأغفاهم من المثل أمام هذه المحكمة وذلك بموجب القرار رقم 1422 تاريخ 2002/7/12⁽²⁾.

تضمن نظام روما ثلاثة عشر باباً، تناولت الأحكام الموضوعية والإجرائية للقانون الدولي الجنائي وحدد تشكيل المحكمة واختصاصها والإجراءات المتبعة أمامها⁽³⁾. فحددت

(1) محمد حسن القاسمي - إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الدائمة - مجلة الحقوق 2003 ص57.

(2) عصام إسماعيل - الولايات المتحدة والقضاء الجنائي الدولي - جريدة الانتقاد تاريخ 2002/8/23.

(3) فتوح الشاذلي - القانون الدولي الجنائي - دار المطبوعات الجامعية - الطبعة الأولى 2002 - ص

المادة الخامسة من نظام روما إختصاص المحكمة الجنائية الدولية وحصرته بأربع جرائم هي: الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب، وجريمة العدوان.

- **جريمة الإبادة الجماعية**، جاءت نسخة مطابقة بحرفيتها لنص المادة الثانية من إتفاقية إبادة الجنس⁽¹⁾، حيث نصت هذه المادة من نظام روما على أن: "لغرض هذا النظام الأساسي، تعني "الإبادة الجماعية" أي فعل من الأفعال التالية يرتكب بقصد إهلاك جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية، بصفتها هذه إهلاكاً كلياً أو جزئياً:
أ- قتل أفراد الجماعة.

ب- إلحاق ضرر جسدي أو عقلي جسيم بأفراد الجماعة.

ج- إخضاع الجماعة عمداً لأحوال معيشية يقصد به إهلاكها الفعلي كلياً أو جزئياً.

د- فرض تدابير تستهدف منع الإنجاب داخل الجماعة.

هـ- نقل أطفال الجماعة عنوة إلى جماعة أخرى".

- **الجرائم ضد الإنسانية**: نصّت عليها المادة السابعة من نظام روما كالتالي⁽²⁾:

"لغرض هذا النظام الأساسي، يُشكل أي فعل من الأفعال الآتية "جريمة ضد الإنسانية" متى ارتُكبت في إطار هجوم واسع النطاق أو منهجي موجه ضد أي مجموعة من السكان المدنيين، وعن علم بالهجوم:

أ- القتل العمد

ب- الإبادة

ج- الإسترقاق

د- إبعاد السكان أو النقل القسري للسكان

هـ- السجن أو الحرمان الشديد، التعذيب، الإغتصاب، الإضطهاد، الإخفاء القسري

للأشخاص، جريمة الفصل العنصري، "والأفعال اللا إنسانية الأخرى ذات

(1) علي حرب- المحكمة الجنائية الدولية- رسالة دبلوم قانون العام جامعة بيروت العربية 2002 ص154.

(2) علي حرب- المحكمة الجنائية الدولية- مرجع سابق ص165.

الطابع المماثل التي تتسبب عمداً في معاناة شديدة أو في أذى خطير يلحق بالجسم أو بالصحة العقلية أو البدنية".

- **جرائم الحرب:** عرّفها المادة الثامنة من نظام روما وحددت الأفعال المكونة لها، ضمن قائمة مطولة من الأفعال التي تطبق سواء تلك التي تقع في النزاعات الدولية المسلحة أو التي تقع في النزاعات الداخلية المسلحة عبر تحديد أفعالها والمقصود بالمنازعات المسلحة الداخلية بأنها: "المنازعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، وهي لا تنطبق على حالات الاضطرابات والتوترات الداخلية، مثل أعمال الشغب أو أعمال العنف المنفردة أو المتقطعة أو غيرها من الأعمال ذات الطبيعة المماثلة. بل تنطبق على المنازعات المسلحة التي تقع في إقليم دولة عندما يوجد صراع مسلح متطول الأجل بين السلطات الحكومية وجماعات مسلحة منظمة أو فيما بين هذه الجماعات"⁽¹⁾. وتعتبر من جرائم الحرب: الانتهاكات الجسيمة لاتفاقيات جنيف المؤرخة في 12/8/1949، والانتهاكات الخطيرة الأخرى للقوانين والأعراف السارية على المنازعات الدولية المسلحة في النطاق الثابت للقانون الدولي"، والتي تهدف إلى حماية السكان المدنيين بشكل رئيسي وممتلكاتهم أثناء العمليات العسكرية أو الاحتلال، والحد من فظاعة الحرب بتهذيبها واقتصارها على الضرورات والأهداف العسكرية، وصنّفت هذه المادة استخدام الأسلحة السامة كالفدائف والتي "تسبب بطبيعتها أضراراً زائدة" على أنها جرائم حرب. كما تعتبر من جرائم الحرب:

- أ- جرائم البيئة: "إحداث ضرر واسع النطاق وطويل الأجل وشديد للبيئة الطبيعية".
- ب- استهداف المباني المخصصة للأغراض الدينية، أو التعليمية أو الفنية أو العلمية أو الخيرية والآثار التاريخية، والمستشفيات وأماكن تجمع المرضى والجرحى، شريطة ألا تكون أهدافاً عسكرية.
- ج- "الاغتصاب أو الاستعباد الجنسي أو الإكراه على البغاء أو الحمل القسري".

(1) علي حرب - المحكمة الجنائية الدولية- مرجع سابق ص167.

د- التعذيب والعنف وأخذ الرهائن، وتجنيب الأطفال، والاعدامات دون محاكمات نزيهة.

- **جريمة العدوان:** لم تُعرّفها اتفاقية روما، بل علّقت الاتفاقية ممارسة إختصاص المحكمة عليها حتى اعتماد تعريفها وتحديد أفعالها لاحقاً من قبل الدول الأطراف، أما سبب امتناع الدول عن تعريفها، فيعود إلى الإقرار بأن العدوان له طابع الجريمة الدولية، يعني فعلياً الوصول إلى مرحلة حظر شن الحروب، وهو حظرٌ منصوصٌ عليه في المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة: "أن مقاصد الأمم المتحدة هي حفظ السلم والأمن الدوليين، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وتتنذر بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم وتسويتها".

والمادة الثانية نصت في فقرتها الرابعة على أن: "يتمتع أعضاء الهيئة في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة".

إلا أن حظر العدوان الوارد في ميثاق الأمم المتحدة، لم يكن كافياً بنظر واضعي اتفاقية روما لاعتباره جريمة دولية تُوجب مساءلة مرتكبيه أمام المحكمة الجنائية الدولية، إذ لا بدّ من تعريفها وتبيان أفعالها، ولم يكفها أيضاً التعريف الذي قدّمته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 3314-د/39 في 14/12/1974: "إستعمال القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد سيادة دولة أخرى أو سلامتها الإقليمية أو إستقلالها السياسي أو بأي صورة أخرى تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة"⁽¹⁾. لهذا وحتى إشعار

(1) علي عبد القادر القهوجي- القانون الدولي الجنائي- منشورات الحلبي الحقوقية- الطبعة الأولى بيروت 2001 ص36.

آخر، فإن شن الحروب لا يعدُّ جريمة معاقباً عليها إلا إذا تضمَّنت هذه الحرب ارتكاب جرائم : إبادة جماعية- جرائم ضد الإنسانية- جرائم الحرب.

استناداً إلى نظام روما (قانون المحكمة) فإن المسؤولية الجنائية الفردية لا تؤثر في مسؤولية الدول بموجب القانون الدولي"، بمعنى أنها تبقى قائمة ويمكن المساءلة الدولية من قبل الجهاز الدولي المسؤول، مجلس الأمن، والتي ليست من اختصاص المحكمة الذي ينحصر في مساءلة الأشخاص الطبيعيين فقط. ثم كرس نظام روما مبدأ "عدم الاعتماد بالصفة الرسمية" كسبب للإعفاء من المسؤولية الجنائية الفردية "سواء كان رئيساً لدولة أو حكومة أو عضواً في حكومة أو برلمان أو ممثلاً منتخباً أو موظفاً حكومياً". مضيئاً أن الحصانة الوطنية أو الدولية الممنوحة للأشخاص لا تحول دون مساءلتهم(المادة 27).

كما أخذ نظام روما بمبدأ مساءلة القادة والرؤساء الآخرين واعتبارهم مسؤولين جنائياً عن أوامرهم وعدم أخذ التدابير اللازمة والمعقولة في حدود سلطتهم لمنع ارتكاب هذه الجرائم أو قمعها، شرط تحقق الإمرة والسيطرة الفعلية لهم، إضافة إلى العلم بنتائج الأوامر التي يصدرونها لمؤسسيهم (المادة 28)(1).

أول قضية تحال أمام المحكمة الجنائية الدولية، هي قضية دارفور، فبعد المجازر التي ارتكبت في إقليم دارفور، أنشئت لجنة تحقيق دولية بموجب قرار صادر عن مجلس الأمن يحمل الرقم رقم 1564 تاريخ 2004/9/18 يجاز بموجبه للأمين العام للأمم المتحدة أن يقوم على وجه السرعة بإنشاء لجنة تحقيق دولية تضطلع فوراً بالتحقيق في التقارير المتعلقة بانتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان التي ترتكبها جميع الأطراف في دارفور، ولتحدد ما إذا كانت وقعت أعمال إبادة جماعية وتحديد هوية مرتكبي تلك الانتهاكات لكفالة محاسبة المسؤولين عنها.

(1) علي حرب - المحكمة الجنائية الدولية- مرجع سابق ص196.

وبعد ثلاثة أشهر من التحقيقات انتهت اللجنة في تقريرها رقم (S/2005/60) الذي وضعه الأمين العام بتصرف مجلس الأمن بتاريخ 2005/1/31 إلى أن حكومة السودان ومليشيا جنجويد مسؤولان عن جرائم تقع تحت طائلة القانون الدولي. وشملت هجمات على القرى، وقتل المدنيين، وسلب ممتلكاتهم والاغتصاب، والتشريد القسري. وأن القوات المتمردة مسؤولة أيضاً عن انتهاكات خطيرة تصل إلى درجة جرائم الحرب، بما في ذلك قتل المدنيين. وانتهى التقرير إلى أن "الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب التي ارتكبت في دارفور لا تقل خطورة وبشاعة عن الإبادة الجماعية". وأوصت في الفقرة 647 من تقريرها بأن يحيل مجلس الأمن على جناح السرعة الوضع في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية، بعد أن أثبت نظام العدالة في السودان عدم قدرته على التحقيق مع مرتكبي هذه الجرائم ومحاكمتهم، وعدم رغبته في ذلك.

وبالفعل أحال مجلس الأمن الدولي الوضع القائم في دارفور منذ 1 تموز 2002 إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية، وتمت هذه الإحالة بموجب القرار رقم 2005/1593 تاريخ 2005/3/31.

وكذلك أحال مجلس الأمن بموجب قراره رقم ١٩٧٠ تاريخ ٢٦ شباط ٢٠١١، قضية ليبيا أمام المحكمة الجنائية الدولية، بسبب الانتهاكات الجسيمة والممنهجة لحقوق الإنسان، بما في ذلك قمع المتظاهرين المسالمين، وقتل المدنيين، والتحرّيش من أعلى مستويات الحكومة الليبية على أعمال العدوان والعنف ضد المدنيين، ومعاناة اللاجئين ونقص الإمدادات الطبية اللازمة لعلاج الجرحى، وامتناع السلطات الليبية عن تحمّل مسؤوليتها في توفير الحماية لسكانها، وكذلك امتناعها عن احترام حريتي التجمع السلمي والتعبير، وحرية وسائل الإعلام. كل ذلك يستوجب محاسبة المسؤولين عن الهجمات الموجهة ضد المدنيين، ويشمل ذلك القوات الخاضعة لسيطرتهم، بخاصة وأن الهجمات الممنهجة الواسعة النطاق التي تُشن حالياً في الجماهيرية العربية الليبية ضد السكان المدنيين قد ترقى إلى مرتبة جرائم ضد الإنسانية.

لهذه الأسباب قرّر مجلس الأمن الدولي إحالة الوضع القائم في الجماهيرية العربية الليبية منذ ١٥ شباط ٢٠١١ إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية؛ وفرض على السلطات الليبية أن تتعاون تعاوناً كاملاً مع المحكمة ومع المدعي العام، وتقدّم لهما ما يلزمهما من مساعدة عملاً بمقتضيات هذا القرار، وحثّ جميع الدول والمنظمات الإقليمية وسائر المنظمات الدولية المهتمة بالأمر على التعاون التام مع المحكمة والمدعي العام.

♦ ثالثاً: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

برزت فكرة إنشاء محكمة دولية أوروبية لحماية حقوق الإنسان في النقاشات المبكرة التي دارت قبيل صدور الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان عام 1950. آنذاك طالب ممثل بريطانيا "ونستون تشرشل" في أول جلسة للجمعية الاستشارية للمجلس الأوروبي في 17 آب 1949 بإنشاء محكمة أوروبية للنظر في انتهاكات حقوق الإنسان⁽¹⁾. وعندما صدرت الاتفاقية المذكورة، جاءت المادة 46 منها لتنص على إنشاء محكمة، تاركَةً خضوع الدول لعدالتها موضوعاً اختيارياً، حيث لم تشكل فعلياً حتى عام 1958. ونادراً ما عملت حتى السبعينات من القرن الماضي، حيث زاد نشاطها بشكل متصاعد في خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، لتصبح محكمة "ستراسبورغ" على صف المساواة مع محكمة العدل الدولية في "لاهاي" ومحكمة العدل الأوروبية في "لوكسمبورغ"؛ أي إحدى المحاكم الثلاث الأولى على صعيد العدالة العالمية، ولتصبح المحكمة الأولى عالمياً على صعيد حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية.

(1) Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley: European Human Rights Law: Text and Materials, Oxford University Press, Second edition, 2000, p: 64

ومثلها مثل أي مؤسسة عامة عالمية فإن المحكمة أنشأت وعُرفت باتفاق عالمي حيث أن اتفاقية 1950 الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية تعمل كدستور للمحكمة.

ولم تكن هذه المحكمة وحدها تهتم بحماية حقوق الإنسان بل كانت تعمل بجانب لجنة حقوق الإنسان التي أنشأتها المادة 19 من الاتفاقية القديمة المذكورة، للتأكد من قيام الدول المصادقة من تطبيق الالتزامات التي فرضت عليها والمتعلقة بحقوق الإنسان. إضافة إلى الآلية المؤسسية للجنة الوزارية، ووفقاً للمادة 46 من الاتفاقية القديمة، كان بإمكان الدول الفرقاء في أي وقت إعلان التزامها بصلاحيات المحكمة في كل ما يتعلق بتفسير وتطبيق اتفاقية 1950.

كما كان هناك حاجة إلى تصديق ثمانية دول على الاتفاقية للتمكن من إنشاء المحكمة، حيث كان هناك شك عام 1950 بإمكانية حصول ذلك، ومع ذلك فإن ثمانية دول قد وافقت على خضوعها لعدالة المحكمة عام 1958، وأصبحت فيما بعد مؤهلة للبت في قضايا حقوق الإنسان اعتباراً من 3 أيلول من العام ذاته.

في السابع من أيلول عام 1994 أعلنت الدول الثلاثون، أعضاء الاتحاد الأوروبي، إلتزامهم بالعدالة الإلزامية التي نصت عليها المادة 46، وعلى إثر ذلك صدر البروتوكول رقم 11، على أن يدخل حيز التنفيذ اعتباراً من 1 تشرين الثاني 1998. ذلك البروتوكول الذي غيّر آلية الحماية الأوروبية، جاعلاً منها آلية واحدة متناسقة.

أبرز ما جاء في تجديد البروتوكول رقم 11 كان في دمج لجنة حقوق الإنسان مع المحكمة التي أصبحت متفرغة لعملها، بعد أن كانت تعمل بدوام جزئي (part time). جاءت المادة 19 الجديدة من الاتفاقية المعدلة لتتص على "التأكد من مراقبة تنفيذ إلتزامات الفرقاء المتعاقدين بالميثاق، أما البروتوكولات فتكون على عاتق المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي يجب أن تعمل على أسس دائمة". وتقرر ربط عدد القضاة مباشرة بعدد الأطراف الأساسية الموقعة على الاتفاقية يتم اختيارهم من قبل البرلمان

الأوروبي بغالبية الأصوات من بين الأسماء التي ترفعها الدول بمعدل 3 مرشحين لكل دولة وذلك لمدة ست سنوات قابلة للتجديد شرط بلوغ التقاعد في سن السبعين.

أما عن صفات المرشحين فقد نصت المادة 21 على أنه "يجب أن يتمتعوا بأعلى قدر من الاعتبار الأخلاقي، وأن تتوافر فيهم الشروط اللازمة لممارسة أسمى المهام القضائية، أو أن يكونوا من رجال القانون المشهود لهم بالكفاءة"، وفي حالة انتفاء الشروط المطلوبة يعفى القاضي من مهمته بقرار من المحكمة بأغلبية ثلثي أعضائها، على عكس الوضع في المحكمة القديمة حيث لم يكن هناك نص على إمكانية إعفاء القاضي من مهمته، أو تحديد أجل معين لتجديد انتخابه⁽¹⁾.

المحكمة الجديدة من النوع الذي ينعقد بكامل أعضائه "plenary court" حيث تقوم بانتخاب رئيس لها، وواحد أو إثنين من نواب الرئيس لمدة 3 سنوات، ومن ثم تقوم بتشكيل الغرف لمدة محدّدة وتنتخب رؤساء الغرف وتُعدّ لائحة المحكمة، وانتخاب مستشار ونائب أو إثنين للمستشار.

تتألف الغرف من غرفة كبيرة تضم 17 قاضياً، وعدة غرف أخرى تتكون منها، وتتألف من سبعة قضاة بالإضافة إلى لجان تتكوّن كل منها من 3 أعضاء. ومهمة اللجنة الثلاثية التي تشكل داخل كل غرفة أساساً، البحث عن مطابقة الشكوى لشروط القبول في حال قبلت الشكوى ولم تنته بجل جدي. وبعد تبيان الوقائع، تقوم المحكمة ببحث الشكوى في إحدى غرفها المشكّلة من سبعة أعضاء وتُبتّ بالقضية في جلسات مفتوحة أمام الجمهور عادة. وإذا رأت الغرفة أن هناك خرقاً للميثاق، تحكم بالتعويض أو بما يلزم، أما عندما يتبين أن القضية تثير أسئلة جدية حول تفسير الميثاق أو أحد بروتوكولاته، أو في حالة كان القرار الذي سيصدر يتناقض مع قرار سابق للمحكمة، عندها تتخلى الغرفة عن القضية لصالح الغرفة الكبرى (م3)⁽²⁾.

(1) Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley: European Human Rights Law: Text and Materials, (op. cit),p:65

(2) Christine Chinkin, Law Department, LSE,Lecture, part 2, p:6.

تتظر المحكمة بنوعين من الشكاوى: شكاوى الدول (مادة 33)، والشكاوى الفردية (مادة 43)، وقد أصبحت هذه الإجراءات إلزامية للدول المصادقة على الميثاق بعدما كانت في السابق إختيارية.

1- شكاوى الدول:

ما قبل العام 1994 كان بإمكان الدول عرض القضايا المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان أمام المحكمة، وذلك عن طريق اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان. وبعد أن تتلقى اللجنة الشكاوى المرفوعة من قبل الدولة، كانت إما أن تعالجها بواسطة لجنة الوزراء الأوروبية، وفقاً للمادة 32 القديمة، وإما أن تُحيلها إلى المحكمة. وكانت اللجنة تعتمد عادة على حكم المحكمة أكثر من لجنة الوزراء عندما يتطلب الأمر حكماً قضائياً ملزماً⁽¹⁾. هذا وتُعتمد الشكاوى من دولة ضد أخرى في حال حصول خرق للميثاق، أو لأحد البروتوكولات الأساسية. وبالرغم من أن هذه الآلية قليلة الاستعمال، فإن هناك قضايا عرضت على المحكمة، مثل قضية إيرلندا ضد بريطانيا، أو قضية الدول الاسكندنافية ضد اليونان خلال فترة الحكم العسكري، وإدارة قبرص اليونانية لجنوب قبرص ضد تركيا.

2- الشكاوى الفردية:

إن إقرار مبدأ رفع شكاوى الأفراد ضد الدول عام 1950 أعطى الأفراد، الحق برفع شكاوى إلى المؤسسات الإقليمية، وذلك أمام اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان حول تعرضهم لانتهاكات حقوقهم التي ضَمَنها الميثاق، هذا إذا ما كانت الدول قد قبلت بالشكاوى الفردية.

(1) Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley: European Human Rights Law: Text and Materials, (op. cit), p: 67

هذا المبدأ الذي أُعلن عام 1950 تطوّر ليصل إلى درجة تسمح بوصول الأفراد مباشرة إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي أصبح بإمكانها تلقي شكاوى من أي فرد، أو مجموعة أفراد يدّعون أنهم ضحايا لخروقات الميثاق من قبل دولة عضو فيه⁽¹⁾.

هذا ولعل أهم تطور طرأ على تطبيق هذا المبدأ كان مع البروتوكول رقم 11 حيث أصبح بإمكان الأفراد، اعتباراً من 1 تشرين الثاني 1998، أن يرفعوا شكاويهم أمام الغرفة الثلاثية للمحكمة، وفقاً للمادة 34 الجديدة، وأصبح الأفراد من الناحية الرسمية والعملية هم المدّعون أو المشتكون الحقيقيون أمام المحكمة⁽²⁾.

3- آلية رفع الشكاوى الفردية أمام المحكمة

يتم تقييم الشكاوى الفردية المرفوعة إلى المحكمة من قبل اللجان القضائية الثلاثية التي تقرّر قبول الشكاوى أمام المحكمة من عدم قبولها. أما أسباب عدم القبول فتتمثل فيما يلي:

- 1- عدم استفاد المعالجات الوطنية.
- 2- إذا كانت الشكاوى مجهولة المصدر أو صادرة من شخص غامض، أو كانت خاضعة لإجراء آخر من التحقيق العالمي أو المعالجة "Settlement"، ولا تحتوي على معلومات جديدة.

(1) Christine Chinkin, Law Department, LSE, Lecture, part 2, p 7.

(2) Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley: European Human Rights Law, ibid, p:68

3- إذا اعتبرت المحكمة أن الطلب لا يتطابق مع الميثاق، أو أحد البروتوكولات الملحقة به، أو أنه لا يقوم على أساس، أو فيه مغالاة، أو إساءة لإستخدام حق الشكوى⁽¹⁾.

وفي حالة قبول الشكوى من قبل اللجنة الثلاثية يتم إحالة الشكوى إلى إحدى غرف المحكمة للبت بها، حيث يسمح للدولة المدعى عليها أن ترسل رأيها خطياً، وأن تشارك في الإجراءات والجلسات عامة. وعندها تقوم الغرفة بإصدار حكم بالقضية، إلا إذا كانت المسألة، موضوع القضية المطروحة عليها، تثير مشكلة تتعلق بتفسير الاتفاقية، أو البروتوكولات الملحقة بها، أو إذا كان الحكم فيها يتناقض مع حكم سابق للمحكمة، فإن الغرفة عندها تحيل المسألة إلى الغرفة الرئيسية، بشرط عدم إعتراض أي من الطرفين⁽²⁾.

أما قرارات المحكمة فهي ملزمة للدول الفراء، وعندما تجد المحكمة أن هناك خرقاً أو انتهاكاً لحق أحد الأفراد، وتجد أن القانون الداخلي للدولة المعنية يمنع التعويض أو الاصلاح اللازم، فعلى المحكمة عندها أن تفرض العدالة المناسبة للضحية، حيث إن الدولة ملزمة - على المستوى الدولي - بأن تعدّل قانونها. وذلك لا يعني أن للمحكمة السلطة لتعديل تلك القوانين المحلية، ولا أن تشرح للدولة كيف ستغير قانونها، بل تترك للجنة الوزارية مهمة تنفيذ حكمها⁽³⁾. وذلك ما أفئتت به المحكمة في قضية "Marckx/1979" حيث قررت : "يعود للدولة المدّعى عليها، وحدها بإتخاذ الإجراءات التي تعتبرها مناسبة لتؤكد أن قانونها الوطني متطابق ومتوافق مع الميثاق"⁽⁴⁾.

(1) Professor Christine Chinkin, Law Department, LSE, Lecture , part 1, ibid, p:6

(2) كلوديو زانفي: الحماية الدولية لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص 176

(3) Professor Christine Chinkin, Law Department, LSE, Lecture, part:2, p:6

(4) Coherent and consistent 13 june 1979 (no 31). 2EHR.R. 380 para:20

لقد تحولت المحكمة الأوروبية، خلال العقود القليلة الماضية، إلى الحامية الأولى للحقوق الفردية على الصعيد العالمي.

ففي الستينات أصدرت 10 قرارات حكمية، وفي السبعينات 26 قراراً، وفي الثمانينات 169، وقبل نهاية التسعينات وصل العدد إلى 818 قراراً. أما عدد الشكاوى التي رفعت إليها فبلغت 39.034 شكوى⁽¹⁾. لكن يظهر أنه منذ 1980 ولتاريخه، إن النمو الثابت لعدد القضايا المرفوعة أمام المحكمة، جعل من الصعب الحفاظ على تنفيذ الإجراءات ضمن حدود معقولة.

خلال السنوات الثلاث التي تلت دخول الميثاق الجديد حيّز التنفيذ، زادت قرارات المحكمة بنسبة غير مسبوقة (ما بين 98 و 2001 بنسبة 130%)، ما خلق حالة من القلق حول قدرة المحكمة على التعامل مع هذا العدد الهائل والمتزايد، ما أدى إلى إطلاق مبادرة لتعديل آلية العمل في تشرين الثاني عام 2002، حيث علّقت لجنة الوزراء، عمل لجنة حقوق الإنسان بوضع مجموعة من الإقتراحات لتغطية الإجراءات التي يمكن توظيفها - دون تأخير - مع التعديلات المقترحة للميثاق⁽²⁾.

وبالفعل صدر البروتوكول رقم 14 في العام 2004 الذي يتضمن حزمة من الإجراءات لتمكين المحكمة من التعامل مع الإستدعاءات الفردية ضمن وقت معقول، من جعلتها آلية تصفية جديدة تعطي الصلاحية لقاضٍ منفرد، بمساعدة مقررين، للبتّ بالإستدعاءات، وتحديد قبولها أو عدم قبولها. كما وضع معيار جديد للقبول يسمح للمحكمة بإعلان عدم قبول الإستدعاءات الفردية، إلا في حالة المعاناة من ضرر بليغ (Significant damage).

(1) Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley: European Human Rights Law: Text and Materials, (op. cit),p:72

(2) [http://www.echr.coe.int/EHR/EN/Header/the court organization of the court](http://www.echr.coe.int/EHR/EN/Header/the%20court%20organization%20of%20the%20court)

على أية حال، فإن مستقبل المحكمة يعتمد بالطبع على التطورات الأوروبية بشكل عام، فإذا بات واضحاً أن إنجازات المحكمة مميّزة بين المؤسسات العالمية، وإجتهاداتها على صعيد حماية حقوق الإنسان، تتجاوز أوروبا إلى العالم كله⁽¹⁾.

✧ خاتمة:

رغم كل الإيجابيات التي تحقق في مجال حقوق الإنسان، إلا أن الطريق لا زال طويلاً، ولا زلنا نشهد آلاف الانتهاكات اليومية لهذه الحقوق في كافة دول العالم حتى في الدول الأوروبية، إلا أن هذه الانتهاكات لا تدفعنا لليأس بل لإكمال المسيرة التي ابتدأت منذ آلاف السنين مع الفلاسفة والمفكرين في زمن انعدام الحقوق ووصلت اليوم إلى مرحلة أصبحت هذه الحقوق محلّ عناية ورعاية عالميتين. ولو قدّر لهؤلاء الفلاسفة النظر إلينا لأعلنوا أن جهودهم لم تذهب سدى، وفي الوقت نفسه يدعوننا لفعل المزيد.

(1) Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley: European Human Rights Law: Text and Materials, ibid, p:73.

التنظيم الدستوري والقانوني للحق في التظاهر السلمي

5

الحرية، كانت ولم تنزل، شاغل المفكرين والباحثين والفلاسفة، وقد تعددت معاني ومفاهيم الحرية باختلاف الزمان والمكان، وربما كان أصدق وصف لهذا المعنى أن: «العالم لم يصل أبداً إلى تعريف طيّب للفظ الحرية...، فنحن وإن كنّا نستعمل اللفظ نفسه، إلا أننا لا نقصد الشيء نفسه...»⁽¹⁾، وقال عنها «مونتيسكيو» أنه لا توجد كلمة لقيت أكثر من معنى مختلف، ممّا لقيته كلمة الحرية⁽²⁾، ويتّسم مفهوم الحرية، في ضوء ما تقدّم، بالنسبية، بمعنى أنّ الحرية ليست مطلقة ثابتة من حيث الزمان و المكان، وكذلك نسبية من زاوية كون حريات الأفراد يقابلها حقّ الدولة، ذلك أنّ الدولة لكي تدوم لا بُدّ لها من النظام. ومن تقابل الحريّات العامة والنظام العام ينتج أنّ الحريات لا يمكن أن تكون مطلقة، كما أنّ النظام بدوره لا يمكن أن يكون مطلقاً، وأن المحافظة على التوازن بين الحريات والنظام يتطلّب إدراكاً ووعياً بأنّ الحريات من الناحية الواقعية لا يمكن أن تكون إلّا نسبية، كما أنّ النظام بدوره يجب ألاّ يتعدى حدوداً معينة وإلّا اتّسم بالديكتاتورية⁽³⁾.

-
- (1) محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والإشتراكي، الطبعة الأولى 1961، ص (ب).
(2) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريّات، دار الشروق للنشر 2000 ص 51.
(3) سعاد الشراوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية 1979 ص 11 وما يليها.

والخلاصة أنّه ومهما كان الاختلاف حول مفهوم الحرية، فإنّ الحرية، والحقّ في التظاهر السلمي صورة لها، ليست حقّاً مطلقاً، وأنّ حدّها الطبيعي حقوق وحريات الآخرين ومصالح المجتمع.

وسنعرض في المبحث الأول للحقّ في التظاهر السلمي بين الحرية وقيود النظام العام، ثمّ في المبحث الثاني موقف المواثيق والإنفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان من هذا الحقّ، وفي المبحث الثالث، لتطوّر هذا الحقّ في التنظيم الدستوري في كلّ من لبنان ومصر وفرنسا.

✧ المبحث الأول: التظاهر السلمي بين الحرية وقيود النظام العام

المظاهرة لغة اسمٌ بمعنى إعلان رأي، أو إظهار عاطفة في صورة جماعية. والمظاهرة تعني التعاون، وظاهر فلاناً أي عاونه، وتظاهر الناس أي اجتمعوا، ليعلنوا رضاهم أو سخطهم لأمر يهمهم. فقهيّاً، المظاهرة العامة تعني: النزول إلى الشوارع والتجمع في الأماكن العامة، وتسيير الحشود البشرية بهدف المطالبة بحق سياسي وفق القوانين والأنظمة المنظمة لها⁽¹⁾، وتعرّف أيضاً بأنها تجمع من المواطنين، غالباً ما تكون منظمة، والمفترض فيها عدم العنف، والهدف منها إعلان الاحتجاج ضد النظام برمته، أو ضدّ سياسة طبقت أو مزعم تطبيقها، أو ضدّ قرار سياسي معيّن، أو ضدّ شخصية رسمية⁽²⁾. كما تُعرّف التظاهرة بأنها عبارة عن خروج المواطنين إلى الشارع العام، من أجل التعبير عن آرائهم، أو من أجل الاحتجاج على موقف معيّن، وذلك عبر شعارات يرفعونها أو نداءات يطلقونها⁽³⁾.

(1) رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية، دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، ص 21 و 22.

(2) راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2010، ص 538.

(3) عصام إسماعيل - التنظيم القانوني لحق التظاهر - جريدة النهار تاريخ 2004/11/30.

تنقسم المظاهرات إلى أنواع كثيرة، منها المظاهرات الصامتة والمظاهرات المصاحبة للصياح والهتافات أو الأناشيد أو الصور أو الأعلام أو الإشارات، أو غيرها، وكذلك المظاهرات الواقعة أو السيارة، والمظاهرات المطالبة بحق سياسي خارجي، أو حق سياسي داخلي، والمظاهرات المأذون لها من جهة الإدارة وغير المأذون لها، والمظاهرات السلمية والمظاهرات المصاحبة للعنف والشغب⁽¹⁾.

وقد اختلفت وتباينت المواقف حول وضع تعريف جامع وشامل للمظاهرات العامة، ويعود ذلك إلى اختلاف وتعدد الأنظمة السياسية في العالم واختلاف هذه الأنظمة في تطبيقها واعتمادها لمفهوم الحريات العامة⁽²⁾. ولقد عني المشرع المصري - لأول مرة - بوضع تعريف محدّد لمفهوم «التظاهرة»، إذ لم يسبق لأيّ تشريع أن عرض صراحةً للمقصود به، فنصّ المشرع في المادة الرابعة من القرار بقانون رقم 107 لسنة 2013 على أنّ: «التظاهرة هي كلّ تجمع لأشخاص يُقام في مكانٍ عام أو يسير في الطرق والميادين العامة يزيد عددهم على عشرة، للتعبير سلمياً عن آرائهم أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية». أمّا المشرع الفرنسي فقد أشار في المادة الأولى من القانون الصادر بمرسوم في 23 تشرين الأول 1935، إلى أنّ المظاهرة عبارة عن اجتماع منعقد لجمع من الناس في الطريق العام للتعبير عن رأيهم من خلال تجمعاتهم أو إشاراتهم أو هتافاتهم.

وحتى غياب التعريف، فإنّ المظاهرة في معظم الدول حقٌّ مشروع لكل الناس لإبداء آرائهم والتعبير عن مطالبهم والإعترض على سياسات السلطات في الدول. وتتميز المظاهرات بأنّها تتم و تحدث في الطريق العام، وهذه سمة جوهرية في ممارسة حرية التظاهر وهي تتسم بالصفة الجماعية التي تعبر عن مجموع إرادات وأفكار جموع من

(1) رفعت عيد السيد، مرجع سابق، ص: 24.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحريات العامة في الفكر الإسلامي والأوروبي، الدار الجامعية، بيروت، دون تاريخ نشر، ص 396.

الناس، والهدف منها التعبير عن الرأي⁽¹⁾ وتعدُّ دليلاً واضحاً على الإحساس بالمسؤولية الوطنية والإجتماعية لدى أفراد المجتمع وشرائحه إذا كانت بواعثها وغاياتها معبرة عن طموحاته وأهدافه، فضلاً عن اقتربانها باقتراحات عملية ببناء، بشرط عدم الإساءة إلى فهم هذه الحريات أو استغلالها لأغراض غير مباحة⁽²⁾.

وهناك من يميّز بين المظاهرات والمسيرات على الرغم من الارتباط الوثيق بينهما على أساس أنّ المظاهرة تسبقها المسيرة في الزمن. فالمظاهرة تجمع ثابت لحدوثها في مكان واحد أو اتجاه محدّد بينما تمتاز المسيرة بالحركة⁽³⁾، فهي تعتمد على انتقال جمع من الأفراد على شكل صفوف مترابطة في اتجاه معيّن مع إمكانية التغيير إلى اتجاهات أخرى، فضلاً عن أنّ المسيرة أكثر تنظيماً من المظاهرات.

إذا كانت هذه الخصائص والسمات تفرض على أي تجمع أن يوصف بأنه مظاهرة عامة يمكن لنا أن نتساءل ماذا لو كان الهدف من التجمع تبادل الآراء فقط أو حدث التجمع في غير الأماكن التي تعدُّ عامة؟ هل تدخل هذه التجمعات في نطاق الحريات العامة وما الضوابط التي تخضع لها؟ هذا ما سنحاول البحث فيه من خلال تمييز المظاهرات العامة عن غيرها من الحريات التي تتشابه معها.

♦ أولاً: تمييز المظاهرات عن غيرها من الحريات المشابهة

يعقد الأفراد العديد من التجمعات التي تتشابه إلى حدٍ كبير مع المظاهرات، ما يستدعي بيان النظام القانوني الذي تخضع له هذه التجمعات.

(1) أمل محمد حمزة عبد المعطي، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 57.

(2) صبحي المحمصاني، أركان حقوق الإنسان، بحث مقارنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الحديثة، دار العلم للملايين، بيروت، 1979، ص 172 وما بعدها.

(3) محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1993، ص 170.

1- تمييز المظاهرات عن الاجتماعات العامة:

يُعدُّ الحق في الاجتماع من الحقوق الأصلية المتفرعة من حرية التعبير وأحد تطبيقاته⁽¹⁾، ويدخل ضمن فئة الحقوق التي كفلتها الإتفاقيات والمواثيق الدولية التي تؤكد صراحةً ضمان ممارستها لكل الأفراد في الدول، فقد ورد ذكرها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 والذي نصّت المادة /20/ منه في فقرتها الأولى، وفي المادة 1/8/ من العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي نصّت على أن: «تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة حق كلّ شخص في تكوين النقابات بالإشتراك مع آخرين، وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الإقتصادية والإجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينصّ عليها القانون وتشكّل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام، أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم».

تنقسم الاجتماعات إلى نوعين: الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة، ويقصد بالاجتماع العام: حق كلّ فرد في الاجتماع مع غيره لفترة من الوقت ليعبّر عن آرائه بالمناقشة أو تبادل الرأي⁽²⁾، ويقصد به أيضاً: حقّ عدد غير محدّد من الأفراد في أن يتمكنوا من عقد الاجتماعات المنظمة في مكان و زمان محدّدين لتبادل الآراء و الأفكار بالطرق المختلفة حول موضوع ما⁽³⁾. أمّا الاجتماعات الخاصة فتعرّف بأنها: الاجتماع الذي يعقد في مكان خاص ويتكوّن من عدد محدود من الأفراد المعروفين، بقصد

(1) حسن محمد هند، النظام القانوني لحرية التعبير، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2005، ص 177.

(2) عمر محمد الشافعي عبد الرؤوف، حرية الرأي والتعبير بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق في جامعة طنطا، 2000، ص: 5.

(3) أفكار عبد الرزاق، حرية الاجتماع، أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق في جامعة القاهرة، 2002، ص 35.

مناقشة موضوع خاص يهّم المجتمعين مباشرة، وبالتالي يخضع للأحكام التي تنظم ممارسة الحرية الفردية إذا عقد في أحد المساكن الخاصة.

ولهذا تعتبر الاجتماعات التي تعقد في أماكن مغلقة في بعض الحالات اجتماعات خاصة، ولكن المكان المغلق لا يُعد بالضرورة مكاناً خاصاً، وعليه يمكن أن يكون الاجتماع عاماً حتى ولو عقد في مكان مغلق، فعمومية المكان هي مجرد قرينة على علانية الاجتماع فقط، لذا يمكن أن يتّصف الاجتماع بالعمومية على الرغم من انعقاده في مكان خاص.

ويقتصر حضور الاجتماع الخاص على أشخاص معينين بالإسم وتوجه إليهم عادة دعوات حضور شخصية تتضمن أسماءهم الشخصية والعائلية، ويقضي لاعتبار الاجتماع اجتماعاً خاصاً أن يكون بمقدور الشخص، منظم الاجتماع، التنبّئ والتدقيق في الهوية الشخصية للمشاركين في الاجتماع، كأن يقتصر الدخول إلى مكان الاجتماع على أعضاء جمعية معينة أو على الأشخاص المدعويين بالإسم فقط⁽¹⁾.

يتبيّن ممّا سبق أنّ حرية الاجتماع سواء أكان عاماً أو خاصاً، تنصرف إلى قدرة الأفراد على عقد الاجتماعات السلمية في المكان والزمان اللذين يختارونهما للتعبير عن آرائهم بأية طريقة مناسبة، كالخطابة أو المناقشة أو إلقاء المحاضرات أو تنظيم الحفلات⁽²⁾. وهذه الحرية، شأنها شأن حرية التظاهر السلمي، تستند في أساسها إلى العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية التي تؤكد ضرورة تنظيمها وحمايتها. ففي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10-12-1948، جاءت المادة 20 لتؤكد هذه الحرية بالنص على أن: « لكل فرد الحق في الاجتماع السلمي »، كما أشارت الإتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة

(1) أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010 ص 25.

(2) إسماعيل البدوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 200.

عام 1966 إلى أنه: «يعترف بالحقّ في الإجتماع السلمي، ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحقّ عدا ما يفرض منها تمثيلاً مع القانون والتي تستوجب في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة والأخلاق، أو حماية الآخرين وحرياتهم».

شهد النظام القانوني للإجتماعات العامة في فرنسا تطورات ملموسة من خلال إصدار العديد من القوانين والمراسيم التي تكفل حرية الإجتماع من جهة، وتكفل حماية السلطة للنظام العام من جهة أخرى. ويعدّ قانون 1881/6/30 أول القوانين المؤكدة لحرية الإجتماع⁽¹⁾، وقد نصّت المادة الأولى منه على أن: «الإجتماعات العامة حرة ويمكن عقدها دون ترخيص سابق للشروط المنصوص عليها في هذا القانون». واعتمد هذا القانون نظام الإخطار السابق بحيث يتولى اثنان من منظمي الإجتماع بتقديم إخطار إلى الجهة الإدارية قبل 24 ساعة من تاريخ موعد عقد الإجتماع فيه، على أن يذكر فيه مكان وزمان عقد الإجتماع، ثمّ صدر قانون 1907/3/28 الذي ألغى شرط الإخطار السابق ونصّت مادته الأولى على أن «الإجتماعات العامة، أيّاً كان غرضها، يمكن أن تتعقد دون إخطار سابق»⁽²⁾، ومنح الإدارة صلاحية فض الإجتماعات العامة إذا طلبت ذلك اللجنة المسؤولة عن تنظيم الإجتماع، أو إذا شهد الإجتماع مصادمات وأعمال عنف. واستمرّت القوانين الفرنسيّة بالتطوّر إلى أن توسّعت في هذا المجال لتشمل إلى جانب الإجتماعات العامة تنظيم الحفلات الصاخبة. فقد عرّف قانون الأمن القومي الصادر في 15 تشرين الثاني 2001 الحفلات الصاخبة بأنّها: «تجمّعات جماهيرية حصراً، وذات طابع موسيقي، ينظّمها أشخاص خاصّون في أمكنة غير معدّة بشكل

(1) سعد عصفور، حرية الإجتماع في انكلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، القاهرة، 1952، ص 253.

(2) ياسر حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، دراسة مقارنة بالشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص: 345.

مسبق لهذه الغاية، وتلبي بعض الخصائص المحددة بمرسوم صادر في مجلس الوزراء، نظراً لأهميتها وأسلوب تنظيمها وكذلك للمخاطر التي يتعرّض لها المشاركون فيها». يتبيّن من التعريف أنّ هناك إجراءات شكلية يتبعها المنظمون للحفلات الصاخبة تتمثّل في الحصول على تصريح مسبق من الإدارة مع بيان التدابير الضرورية المتخذة لحسن سير البرامج ولحسن سياق العروض والأنشطة، وخاصّةً ما يتعلّق منها بضمان الأمن والسلامة والصحة والسكينة العامة⁽¹⁾، بمعنى أنّ للإدارة أن تفرض قيوداً لحماية النظام العام وإذا ما شعرت الإدارة بأنّ هناك اضطرابات خطيرة تؤثر في النظام العام، فلها الحق في منع الحفلات الصاخبة المزمع إقامتها، ولها أيضاً، في حالة عدم الحصول على التصريح المسبق، أن تصدر المواد المستخدمة وفرض الجزاءات.

2- تمييز حرية التظاهر عن حق الإضراب:

أشارت المواثيق والاتفاقيات الدولية إلى حق الإضراب ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد نصّت المادة (8/د) منه على أن: «تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني، لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق». يعرّف حق الإضراب بأنه توقّف بعض أو كلّ موظفي أو عمال أحد المرافق العامة عن العمل كوسيلة للضغط على جهة الإدارة بقصد إظهار الإستياء من أمر معيّن، أو تحسين ظروف العمل أو القيام بنشاط معيّن⁽²⁾، وعرفته محكمة أمن الدولة

(1) رفعت عيد سيّد، مرجع سابق، ص 29.

(2) محمد أنس قاسم جعفر، الموظّف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، 1986، ص 83.

العليا في مصر⁽¹⁾، بأنه: « الإمتناع الجماعي المتفق عليه بين مجموعة من العاملين عن العمل لفترة مؤقتة، لممارسة الضغط للإستجابة لمطالبهم».

من خلال التعاريف الفقهية والإجتهادية نجد أنّ ممارسة حقّ الإضراب تتطلّب أن يكون ناتجاً من اتفاق بين عدّة أشخاص على الإمتناع عن القيام بالأعمال المسندة إليهم. وأياً كانت الأسباب والدوافع التي أدت إليه، وسواء أكانت تلك الأسباب سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية، فإنّه يعدّ إجراءً خطيراً يهدّد سير المرافق العامّة بانتظام، ولذلك نجد اختلافاً بين الدول في شأن تنظيم هذا الحقّ الذي قد يصل إلى التقييد أو المنع أحياناً بحسب اتجاهات الدول السياسية. والإضراب في فرنسا حتى العام 1946 كان يُعدّ عملاً غير مشروع ويشكّل خطأ يسمح للإدارة بفصل الموظف دون حاجة إلى اتباع إجراءات تأديبية. واستند مجلس الدولة في البداية في تبرير قضائه هذا إلى فكرة أنّه بالإضراب ينهي الموظف عقد الوظيفة العامّة⁽²⁾، وبصدور دستور الجمهورية الرابعة في 27 تشرين الأول 1946، أقرّ صراحةً حق الإضراب في مقدمته⁽³⁾، ثمّ صدرت تشريعات مكرّسة لحق الموظف بالإضراب وأبرزها قانون 31 تموز 1963، الذي يتضمّن أهمّ الإجراءات التي تضمن ممارسة حقّ الإضراب وفقاً للدستور⁽⁴⁾، وكذلك فإنّ قانون الوظيفة العامّة الصادر في 13 تموز 1983 قد أكّد في المادة 10 على أن:

(1) حكم محكمة أمن الدولة، طوارئ 1987/4/16، في الدعوى رقم 419، في مجلة المحاماة، العدد الثامن، 1987، ص 14.

(2) عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري و الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص: 315.

(3) Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

(4) la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 *relative à certaines modalités de la grève dans*

les services publics, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L.2512-1 à 4 du code du travail,

«يمارس الموظفون حق الإضراب في إطار الدستور ويتم تنظيمه بقانون»⁽¹⁾، وأقر هذا القانون بالحق النقابي للموظفين العموميين، أي السماح لهم بتكوين نقابات خاصة بهم، واعتبر الاجتهاد أن حق الإضراب هو من الحقوق الأساسية⁽²⁾.

بدوره فإن المشتري المصري أقر بمشروعية الإضراب السلمي بعد توقيع مصر على الإتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في 14/2/1982⁽³⁾، وتبع ذلك إصدار العديد من القوانين والمراسيم، لعل أبرزها قانون العمل الموحد رقم 12 لسنة 2003، ونظم أحكامه بمقتضى المواد من 192 حتى 195. وذلك على اعتبار أن هذا الحق من الحقوق الإنسانية للعمال على المستوى الدولي، على أنه إذا كان المشتري المصري قد أباح للعمال حق الإضراب إلا أنه قد أحاطه بالعديد من القيود التي تحول دون الإضرار بمصالح المجتمع أو الحياة الاقتصادية أو الإخلال بأمن البلاد أو تخريب أموال الدولة والإضرار بها⁽⁴⁾.

وفي لبنان، لا يقر التشريع اللبناني الخاص بموظفي الدولة بأن يمارس حق الإضراب الموظفون العاملون في القطاع العام، حيث أن الإضراب، وإن كان يقع في دائرة ممارسة إحدى الحريات العامة في التعبير عن الرأي المكفول في الدستور، إلا أنه يصطدم بمبدأ استمرارية العمل في المرافق العامة. وعليه فقد رأى المشتري اللبناني أن استمرارية العمل في المرافق العامة هي الأولى بالرعاية، وعلى هذا الأساس نص نظام الموظفين على اعتبار الإضراب عن العمل أو التحريض عليه هو من الأعمال المحظورة على الموظف،

(1) Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent. »

(2) CE, 9 décembre 2003, *Mme Aguilon et autres*, n° 262186.

(3) عبد الباسط عبد المحسن، النظام القانوني للمفاوضة الجماعية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2000، ص 413.

(4) عبد الحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص 307.

تحت طائلة المساءلة التأديبية. بل يترتب على الإضراب - وفق أحكام التشريع اللبناني، بعض المفاعيل والنتائج على الصعيدين الوظيفي والجزائي على السواء.

فعلى الصعيد الوظيفي يعتبر الإضراب جريمة وظيفية تعرض مرتكبها لاعتباره مستقيلاً، فضلاً عما يترتب على ذلك من مفاعيل سيصار إلى تفصيلها لاحقاً. وعلى الصعيد الجزائي فقد نصت المادة 340 من قانون العقوبات على أنه " يستحق التجريد المدني من يربطهم بالدولة عقد عام إذا قدموا متفقين على وقف أعمالهم أو اتفقوا على وقفها أو على تقديم استقالتهم في أحوال يتعرقل معها سير إحدى المصالح العامة"⁽¹⁾.

ولكن الاتفاقيات اللاحقة التي انضم إليها لبنان والتي أقرت الحق بالإضراب، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انضم إليه لبنان بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم 3855 تاريخ 1972/9/1، وكان لبعضها قوة النص الدستوري سنداً إلى الفقرة ج من مقدمة الدستور (المضافة وفقاً للقانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21) التي نصت على أن تلتزم الدولة اللبنانية بهذه المواثيق وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء. ومن هذه المواثيق التي لها قوة الدستور: الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي انضم إليه لبنان بموجب القانون رقم 1 تاريخ 2008/9/5 والذي ألزم في الفقرة 3 من المادة 35 على الدول أن تكفل الحق في الإضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ.

واضح أن النص الخاص الوارد في قانون الموظفين، قد ألغي ضمناً بالنص اللاحق عملاً بمبادئ تنازع القوانين في الزمان وكذلك مبدأ أولوية المعاهدة الدولية في التطبيق على النص الداخلي عند التعارض بينهما، ولهذا لم يصمد النص الذي يحظر الإضراب أمام إرادة الموظفين الجماعية في الإضراب عن العمل، حيث تكررت حالات الإضراب التي مارسها موظفو القطاع العام ولم تتخذ بحق أي منهم أي تدابير، وقد

(1) عبد اللطيف قطيش - نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً - مرجع سابق ص 71.

اكتفى مجلس الخدمة بتقرير حرمان الموظف المضرب من تقاضي اجوره عن ايام اضرابه عن العمل، وكذلك حرمانه من تقاضي تعويض النقل المؤقت (1).

♦ ثانياً: الحق في التظاهر السلمي ومقتضيات حماية النظام العام

الحق في التظاهر من الحريات العامة، والتي تصنف ضمن الحريات السياسية إلى جانب حرية التعبير عن الرأي، والتي تنبثق منها وتتفرع عنها، بحسبانها - أي حرية التظاهر - إحدى وسائل التعبير عن الرأي.

يعدّ الحق في التظاهر السلمي البيئة الأنسب لممارسة حرية التعبير والتي تمثل في ذاتها قيمة عليا لا تتفصل الديمقراطية عنها، وتؤسس الدول الديمقراطية على ضوءها مجتمعاتها، صوناً لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل تطوير بنائها وتعميق حرياتها، كلّ ذلك شريطة سلمية الاجتماع والتظاهرات، وتوافقها وأحكام الدستور ومقتضيات النظام العام.

ولكن الخشية تبقى في بيان حدود هذا النظام العام، حيث اختلف الفقهاء حول ماهيته، ويعود ذلك إلى مرونة هذه الفكرة وعدم ثباتها واستقرارها حيث يختلف مفهومها باختلاف الزمان والمكان (2)، فما يكون الآن من النظام العام، قد لا يكون كذلك بعد فترة، أو ما يكون من النظام العام في دولة معينة، قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، وذلك وفقاً لفلسفة النظام السائد التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية (3). لكن الثابت أن فكرة النظام العام يجب أن تحمل المعنى المادي الملموس الذي يُعدّ بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى، بحيث تتدخل سلطات الضابطة الإدارية إذا ظهر عمل مادي ملموس يهدّد النظام العام، وهذا لا يعني أنّ المظاهر المعنوية لا تهمّ الدولة بل إنّ حماية النظام الاجتماعي من أولى واجبات الدولة، إلا أن هذه الحماية لا تكون واجبة

(1) مجلس الخدمة المدنية، الرأي رقم 966 تاريخ 2000/5/9.

(2) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الشروق، القاهرة، 1967، ص 491.

(3) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985 ص 43.

إلا إذا خرجت الأفكار عن طورها المألوف لتشكّل تهديداً لأمن المجتمع واستقراره⁽¹⁾، وبذلك يمكن القول إنّ النظام العام يرتكز على مجموعة من القواعد الجوهرية التي يُبنى عليها كيان الدولة، سواءً تعلّق الأمر بالجانب السياسي، أم الإقتصادي، أم الاجتماعي أم الثقافي أم الخلقي، وحمايتها ممّا يهدّدها أو يؤدّي إلى الزوال والإنهيار. أو هو منظومة من القواعد والضوابط التي تنظّم استقرار الحياة الإنسانية وتوازنها على جميع الأصعدة الأمنية والاجتماعية والسياسية والإقتصادية. وعندما تفقد هذه التوازنات بسبب اختلاف الأهواء والآراء فإنّ عنصر الخطر سيحيط بالمصالح العامة للدولة والأفراد معاً. ولا ريب أنّ كلّ مجتمع معرّض لوقوع اضطرابات فيه قد تؤدّي إلى المساس بالنظام العام والحريات العامة معاً، فأعمال التخريب وما تمثّله من تهديد للأرواح والأموال والممتلكات أو المساس بالحريات العامة والفردية، و التي تشكّل خطراً على استقرار الدولة وأمنها وإخلاقاً بالنظام العام، وما ينتج عنه من فوضى وتوتّر في مؤسسات الدولة، كلّ ذلك يستوجب من السلطات المختصة استئصال أسبابه والعمل على إعادة الوضع إلى حالته الطبيعية إذا لزم الأمر، وبالقدر الضروري الذي يستوجب التدخل، وذلك تجنّباً لتعسّف الإدارة حفاظاً على المصلحة العامة⁽²⁾.

ولهذا توجب مقتضيات النظام العام في بعض الأحيان على سلطات الضابطة الإدارية للتضييق على ممارسة إحدى الحريات العامة أو حتى القيام بمنعها. ويقرّ الإجتهد الإداري مثل هذا النوع من الممارسات شريطة أن تتمّ في حالة الضرورة القصوى فقط، ومن أجل المحافظة على النظام العام⁽³⁾. وأكّد الإجتهد أنّ أي انحراف عن هذا التوافق مهما كان ضئيلاً يفضي حتماً إلى اعتبار التدبير المتخذ غير قانوني

(1) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1973، ص 643.

(2) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص: 13.

(3) C.E., 19 mai 1933, Benjamin GAJA.

وبالتالي يتوجب إبطاله، وهذا نابع من احترام القانون الإداري للحكمة القائلة: أن الحرية هي القاعدة وتقيدها هو الإستثناء⁽¹⁾، لذا لم يتوان القاضي الإداري عن إبطال بعض تدابير الضابطة الإدارية نظراً لإتصافها بالطابع العام والمطلق⁽²⁾.

✧ المبحث الثاني: الحق في التظاهر السلمي في الدساتير والمواثيق والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان

الدستور ليس مجرد وثيقة لتنظيم السلطات الدستورية والعلاقة فيما بينها بل هو قبل ذلك وفي فلسفة نشأة الدساتير أن يكون الضامن لحقوق المواطنين وحرياتهم، ولهذا أولت الدساتير عناية بحق الاجتماع الذي يعد حق التظاهر أحد أوجهه، كذلك التقت كافة الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الانسانية المدنية والاجتماعية ببيان حق المواطن بالتعبير عن مواقفه بأي وسيلة بما فيها التظاهر.

♦ أولاً: التنظيم الدستوري للحق في التظاهر السلمي:

كان لبنان سباقاً باحترام حرية الرأي وحرية التعبير وحرية الكتابة، وكذلك حرية التجمع، وهي من الحريات الأثمن التي يمارسها اللبنانيون كافة، على اختلاف طوائفهم وطبقاتهم، حتى درجة التطرف أحياناً، في حدود وخارج حدود القوانين المعنية، حيث نصّت المادة 13 من دستور العام 1926 بنصّها الأساسي على أن حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون.

وللمادة 13 المذكورة أهمية نصية خاصة، إذ جمعت حريات الرأي والتعبير والتجمع وتكوين الجمعيات في مادة واحدة وذلك للدلالة على الرابط فيما بينها وعلى الإحياء بأن

(1) فوزت فرحات، القانون الإداري العام - الكتاب الأول - 2012، ص 285.

(2) C.E. sect. 4 Mai 1984, Guez, R. 164, AJ 1984, 393.

حرية إبداء الرأي هي مصونة أيّاً كانت صور التعبير عن هذا الرأي سواء بالكتابة أو الرسوم أو القول أو التجمع أو التظاهر، أو أي صورة أخرى.

بحيث ترتبط حرية الاجتماع بحرية الفكر وحرية إبداء الرأي، وهي من الحقوق السياسية التي نصت عليها المادة 13 بجانب حرية إبداء الرأي. وتختلف حرية الاجتماع عن حرية تأليف الجمعيات كونها محدودة من حيث الزمان والمكان، فالاجتماع هو لقاء منظم له برنامج محدد وتوقيت معين، وله هدف واضح كعرض أفكار وآراء، أو دفاع عن مصالح معينة، أو للتعبير عن موقف معين، وكل ما يدخل تحت عنوان حرية الفكر والتعبير. وحق الاجتماع هو من الحقوق الفردية التي لا تمارس إلا بشكل جماعي، حيث تنظمه شرائح اجتماعية معينة: عمال، طلاب، موظفون، وأحياناً تتخذ شكلاً شعبياً واسعاً، ويكون بمواجهة الحكومة المحلية أو حكومات أجنبية تعبيراً عن اعتراض أو تأييداً لمواقف معينة⁽¹⁾.

وقد أتى هذا النص الدستوري منسجماً مع الموقف الدولي المؤمن بأهمية حرية التجمعات السلمية التي هي الوجه الحقيقي للديمقراطية، لأن هذه التجمعات ذات الألوان المتعددة هي أصدق تعبير عن إيمان المجتمع بالديمقراطية ورفضه لديكتاتورية السلطة وتحكمها. ولم يكتف المشتري اللبناني بالحماية الدستورية للحريات العامة، بل نراه ينضم إلى الاتفاقيات الدولية المعنية بهذه الحقوق، فصدر القانون رقم 44 تاريخ 1971/6/24 والمتعلق باجازه انضمام لبنان إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله⁽²⁾، وتتص هذه الاتفاقية في مادتها الخامسة على: الحق في حرية الاجتماع السلمي وتكوين الجمعيات السلمية والانتماء إليها.

وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أنضم إليه لبنان بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 3855 تاريخ 1972/9/1 فنصت المادة 21 منه

(1) صالح طليس - حقوق الإنسان وحرياته الأساسية- مرجع سابق ص 376.

(2) صدرت هذه الاتفاقية عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 2106 تاريخ 21 كانون الأول

على وجوب الإعراف بحق الاجتماع السلمي. وأنه لا يجوز تقييد استعمال هذا الحق بأية قيود غير التي يقرها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم⁽¹⁾.

ما يسمح لنا بالقول انه من الناحية الدستورية يعتبر حق التجمع السلمي والذي يعدّ التظاهر أحد صوره حقاً مكرساً في الدستور، ويعتبر أحد الحقوق الأساسية. لكن على صعيد القوانين والتطبيق فهو ليس حقاً مطلقاً كونه يصطدم بما يسمى مراعاة الضوابط الناشئ عن حفظ النظام العام والمصلحة العامة، واحترام حقوق الآخرين وحرياتهم⁽²⁾.

وبعد التعديلات الدستورية لعام 1990 نصّت الفقرة ج من مقدّمته المضافة بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21 أن: « لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق و الواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل». ونستدل أيضاً على الحماية الدستورية لحرية التظاهر من مقدّمة الدستور اللبناني، التي نصّت على التزام لبنان... بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي جاء في مادته العشرين أن: «لكلّ شخص حقّ في حرية الإشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية». مع إعادة التذكير بأن هذه الاعلانات والاتفاقيات والمواثيق المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية⁽³⁾. ولهذا كان المجلس الدستوري يراقب مباشرة مدى انطباق القانون

(1) عصام إسماعيل - حول قانونية البلاغ الذي يمنع المسيرات والتظاهرات في محافظة جبل لبنان - جريدة النهار تاريخ 2004/3/14.

(2) عصام إسماعيل، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية- طبعة العام 2013 منشور في: droit.ul.edu.lb

(3) عصام إسماعيل- موقع المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان في الدستور والاجتهاد الدستوري اللبناني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد الرابع 2015/1.

على المواثيق الدولية⁽¹⁾، بل قضى بأن الشَّرْع والمواثيق الدولية تتساوى بقوتها الدستورية عندما يعطف عليها الدستور كما هي الحال في مقدمة الدستور اللبناني بالنسبة الى بعض هذه الشَّرْع والمواثيق⁽²⁾.

فكانت تبعاً لما تقدّم، حرية التجمّعات السلمية الوجه الحقيقي للديمقراطية، لأنّ هذه التجمّعات ذات الألوان المتعدّدة هي أصدق تعبير عن إيمان المجتمع بالديمقراطية ورفضه لديكتاتورية السلطة وتحكّمها. و يُستفاد أيضاً من هذه النصوص ذات القيمة الدستورية أنّه لا يجوز حرمان الشخص من التعبير عن رأيه سواءً في الشارع أو في الساحات العامّة، وبالمقابل ولكي لا تتحوّل ممارسة هذه الحرّية إلى فوضى، وازنت تلك النصوص ذات القيمة الدستورية بين ممارسة هذه الحرّية، وبين القيود التي يعود للمشرّع أن يفرضها استجابة لمقتضيات الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامّة أو النظام العام أو لحماية الصّحة العامّة أو الآداب العامّة أو لحماية حقوق الغير وحرّياتهم (المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنيّة والسياسية).

وفي مصر، بعد نجاح الثورة المصرية ضد حكم حسني مبارك، صدر الإعلان الدستوري في 30 آذار 2011، ونصّ في المادة 16 منه على أنّ: «للمواطنين حق الإجتماع الخاص في هدوء، غير حاملين سلاحاً ودون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، والإجتماعات العامّة والمواكب والتجمّعات مباحة في حدود القانون». لقد أقرّ المشرّع المصري بحقّ التظاهر السلمي

(1) م.د. قرار رقم 2/2001 تاريخ 10/5/2001 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 2/4/2001 المتعلق بتعديل قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان - م.د. قرار رقم 1/2013 تاريخ 13 أيار 2013 الصادر في الطعن بالقانون رقم 245 تاريخ 12/4/2013. م.د. قرار رقم 3/2014 تاريخ 3/6/2014 الصادر في الطعن بالقانون رقم 290 تاريخ 7/5/2014.

(2) م.د. قرار رقم 1/2003 تاريخ 20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم 549 تاريخ 20/10/2003.

بموجب الإعلان الدستوري على غرار الدساتير السابقة، ولم يأتِ بآية إضافية على الأحكام السابقة، ولم يفصل بين الاجتماعات العامة والتظاهرات والتي سبق التطرق إليها في الدساتير الصادرة في الأعوام (1923، 1930، 1953، 1956، 1958، 1964، 1971)⁽¹⁾. وتتص المادة 73 من الدستور المصري لعام 2014 أن للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أى نوع، بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون. وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التتصت عليه.

وقد استقت المحكمة الدستورية العليا من هذه المادة أن "الدستور المصري حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتأه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة، وفي الصادرة منها الحق في الاجتماع والتظاهر السلمي، كي

(1) - نصّ دستور العام 1923 في المادة 14 منه على أن: « حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان الإعراب عن الفكر بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون ». - ونصّ الإعلان الدستوري الصادر سنة 1953 على أن: « الحرية الشخصية وحرية الرأي مكفولتان في حدود القانون، وللملكية ولل منازل حرمة وفق احكام القانون ». - ونصّ دستور العام 1956 على أن: « للمصريين حقّ الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً، ودون حاجة إلى إخطار سابق. ولا يجوز للبوليس أن يحضر اجتماعاتهم ». - ونصّ دستور العام 1958 في المادة /10/ منه على أن: « الحريات العامّة مكفولة في حدود القانون ».

- ونصّ دستور العام 1964 على أن: « للمصريين حقّ الاجتماع في هدوء، غير حاملين سلاحاً، ودون حاجة إلى إخطار سابق، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون ». - ونصّ دستور العام 1971 في المادة /54/ منه على أن: « للمواطنين حقّ الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، و الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون ».

لا تقتحم إحداها المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية، أو تتداخل معها، بما يحول دون ممارستها بطريقة فعّالة، لذا نحا دستور العام 2012، منحى أكثر تقدماً وديمقراطية في صونه حقّ الإجتماع السلمي وما يتقرّع عنه من حقوق، فسلب المشتري الترخيص في اختيار وسيلة ممارسة هذه الحقوق، وأوجب ممارستها بالإخطار دون غيره من الوسائل الأخرى لاستعمال الحقّ وممارسته كالإذن والترخيص، ولما كان الإخطار كوسيلة من وسائل ممارسة الحقّ، هو إنباء أو إعلام جهة الإدارة بعزم المخطر ممارسة الحقّ المخطر به، دون أن يتوقّف هذا على موافقة جهة الإدارة أو عدم ممانعتها، وكلّ ما لها في تلك الحالة أن تستوثق من توافر البيانات المتطلبة قانوناً في الإخطار، وأنّ تقديمه تمّ في الموعد والجهة المحدّدين في القانون، فإذا اكتملت للإخطار متطلباته واستوفى شروطه قانوناً، نشأ للمخطر الحقّ في ممارسة حقّه على النحو الوارد في الإخطار، ولا يسوّغ بعد ذلك للإدارة إعاقة انسياب آثار الإخطار بمنعها المخطر من ممارسة حقّه أو تضيق نطاقه، فإن هي فعلت ومنعت التظاهرة أو ضيّقت من نطاقها، تكون قد أهدرت أصل الحقّ وجوهره، وهوت بذلك إلى درك المخالفة الدستوريّة⁽¹⁾، إن هذه الحيثيات واردة في حكم للمحكمة الدستورية العليا⁽¹⁾ الصادر في الطعن (بموجب دفع بعدم دستورية قرار وزير الداخلية أمام المحكمة الإدارية) بالقانون رقم 107 لسنة 2013 بتنظيم الحقّ في الإجماعات العامّة والمواكب والتظاهرات السلميّة⁽²⁾، وقضت المحكمة بأن المادة التي منحت وزير الداخلية ومدير الأمن المختصّ حقّ إصدار قرار بمنع الإجماع أو التظاهرة المخطر عنها أو إرجائها أو نقلها، فإنّها تكون بذلك قد مسخت الإخطار إذناً،

(1) المحكمة الدستورية العليا في مصر حكم تاريخ 2016/12/3 الدعوى رقم 160 لسنة 36 قضائية "دستوري".

(2) صدر بتاريخ 2013/11/24 في ظلّ العمل بالإعلان الدستوري الصادر في 8 يوليو 2013، ونُشر في الجريدة الرسميّة، العدد 47 مُكرّر، في التاريخ ذاته، وبموجب المادة الخامسة والعشرون منه يُعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره، أي غُمل به في 2013/11/25.

مما يوقعها في حماة مخالفة المواد (1/1، 1/73، 2/92، 94) من الدستور، ومن ثمّ يتعيّن القضاء بعدم دستوريّتها.

بعد حكم المحكمة الدستورية جرى تعديل المادة 10 من قانون التظاهر لعام 2013 وذلك بموجب قانون 10 نيسان 2017 واستبدل نصّ المادة العاشرة، بالنصّ الآتي: «لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختصّ في حالة حصول جهات الأمن، وقبل الميعاد المحدّد لبدء الاجتماع أو الموكب أو التظاهرة، بناءً على معلومات جدية أو دلائل، عن وجود ما يهدّد الأمن والسلم التقدّم بطلب إلى قاضي الأمور الوقفية بالمحكمة الابتدائية المختصة، لإلغاء أو إرجاء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها. يصدر القاضي قراراً مسبباً فور تقديم الطلب إليه، على أن تبلغ الجهة الإدارية مقدّمي الإخطار فور صدوره، ولذوي الشأن التظلم من القرار وفقاً للقواعد المقرّرة بقانون المرافعات المدنية والتجارية».

وبالاتجاه ذاته قضت قرّرت المحكمة الدستورية الكويتية « أنّ حريات وحقوق الإنسان لا يستقلّ أي مشروع بإنشائها، بل إنّها فيما يضعه من قواعد في شأنها لا يعدو أن يكون كاشفاً عن حقوق طبيعية أصلية، ولا ريب في أنّ الناس أحرار بالفطرة، ولهم آراؤهم وأفكارهم، وهم أحرار في الغدو والرواح فرادى ومجتمعين، وفي التفرّق والتجمّع مهما كان عددهم ما دام عملهم لا يضرّ بالآخرين، وقد تطوّرت هذه الحريات فأضحت نظاماً اجتماعياً وحقاً للأفراد ضرورياً للمجتمعات المدنية لا يجوز التفريط فيه أو التضحية به، إلّا فيما تمليه موجبات الضرورة ومقتضيات الصالح المشترك للمجتمع، فالحقوق والحريات في حياة الأمم أداة لإرتقائها وتقدّمها، ومن الدعامات الأساسية التي لا يقوم أي نظام ديمقراطي بدونها، كما تؤسّس الدول على ضوئها مجتمعاتها، دعماً لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل توثيق روابطها، وتطوير بنيانها، وتعميق حرياتها، وأنّ تمكين الفرد من ممارسة بعض الحريات يعتمد على ممارسة حريات أخرى، فحقّ التظاهر السلمي مثلاً يعتمد على حرية إبداء الرأي والتعبير كذلك لا قيمة لهذا الحقّ إذا لم يتقرّر بجانبه حقّ الأمان أو الانتقال، فالحريات العامة إنّما ترتبط بعضها ببعض

برابط وثيق، بحيث إذا تعطلت إحداها تعطلت سائر الحريات فهي تتساند جميعاً وتتظاهر ولا يجوز تجزئتها أو فصلها أو عزلها عن بعضها⁽¹⁾.

♦ ثانياً: حق التظاهر في بعض المواثيق الدولية

لم يترك المجتمع الدولي مسألة حق التظاهر إلى التنظيم الداخلي للدول، بل أولى هذا الحق عناية خاصة، معتبراً أن الحق بالتظاهر كأحد صور حق الاجتماع هو من الحقوق المكفولة والمرعية بالقانون الدولي، وجرى إدراجه ضمن اتفاقيات دولية تعنى بحقوق الإنسان وحياته الأساسية.

1- حق التظاهر في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادتين التاسعة عشرة على أن: «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستسقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية»، وفي المادة 20: «(1) لكل شخص الحق في حرية الإشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية...»، كما نص في المادة (29) منه على أن: «... (2) يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط، لضمان الإعراف بحقوق الغير وحياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي...».

(1) حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الطعن (1) لسنة (2005) أشار إليه، مشاري العيفان وغازي العياش الحدود الدستورية لحق الافراد في الاجتماع دراسة تحليلية لموقف المحكمة الدستورية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد 13 مارس 2016 ص 21.

2- حق التظاهر في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

نصّت المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن: « 1- لكلّ إنسان حقّ في اعتناق آراء دون مضايقة. 2- لكلّ إنسان حقّ في حرية التعبير. ويشمل هذا الحقّ حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. 3- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصّة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محدّدة بنصّ القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم. (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصّحة العامّة أو الآداب العامّة». ونصّت المادة (21) من العهد ذاته على أن: «يكون الحقّ في التجمّع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحقّ إلّا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكّل تدابير ضروريّة، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو حماية الصّحة العامّة أو الآداب العامّة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم».

3- حق التظاهر في الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:

نصّت المادة 10 من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أن: «1- لكلّ شخص الحقّ في حرية التعبير. ويشمل هذا الحقّ حرية الرأي وحرية تلقي أو نقل المعلومات أو الأفكار من دون أن يحصل تدخّل ودونما اعتبار للحدود. لا تحول هذه المادّة دون إخضاع الدول شركات البثّ الإذاعي أو السينما أو التلفزة، لنظام التراخيص. يجوز إخضاع ممارسة هذه الحريات وما تشمله من واجبات ومسؤوليات، لبعض المعاملات أو الشروط أو القيود أو العقوبات المنصوص عليها في القانون، والتي تشكّل تدابير ضرورية في المجتمع الديمقراطي، للأمن الوطني، أو سلامة الأراضي، أو السلامة العامّة أو

حماية النظام ومنع الجريمة، أو لحماية الصحة أو الأخلاق، أو لحماية سمعة الغير أو حقوقه، أو لمنع الكشف عن معلوماتٍ سرّية، أو لضمان سلطة القضاء ونزاهته».

ونصّت المادة /11/ من الإتفاقية ذاتها على أنّ: « 1- لكلّ إنسان الحقّ في حرية الإجتماع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، بما فيه الحقّ في إنشاء نقابات مع غيره والإنتساب إلى نقابات لحماية مصالحه. لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تشكّل تدابير ضرورية في المجتمع الديمقراطي، للأمن العام أو حماية النظام أو الصحة أو الأخلاق العامة، أو لحماية حقوق الغير وحرّياته...».

إنّ حرية التجمّع ترتبط بدقّة بحرية التعبير (المادة /11/)، وتحتلّ «مكانة بارزة» بين الحريات المؤكّدة والمحمية من قبل الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽¹⁾. وقد فرضت المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان على الدولة الفرنسيّة أن تدفع تعويضاً لمحامٍ بسبب توجيه تأنيب له لمشاركته في تظاهرة. معتبرة أنّ حرية التظاهر تستفاد من المادة /11/ من الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ورأت المحكمة أنّه لا يمكن فصل هذه المادّة عن المادّة العاشرة المتعلّقة بحريّة التعبير، بحيث يُستفاد من كلا المادتين بأنّه لا يجوز حرمان الشخص من التعبير عن رأيه سواءً في الشارع أو في الساحات العامّة⁽²⁾.

(1) CEDH, 26 avr. 1991, n°11800/85, Ezelin c / France, § 51, AJDA 1992. 15 chron. J.-F. Flauss; D. 1992. 335, obs. J.-F. Renucci; RFDA 1992. 510, chron. V.Berger, C. Giakoumopoulos, H. Labayle et F. Sudre. V., sur la jurisprudence de la CEDH, F.Sudre § alü, Les grands arrêts de la cour européenne des droits de l'homme, 5^e éd., Paris, PUF, 2009, p.647s.

(2) CEDH arrêt n° 202 du 24 avril 1991 – Jurs. CEDH – Dalloz 8e éd. 2002, p. 555.

4- حق التظاهر في الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

نصّت المادة 28 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان أن: « للمواطنين حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية ولا يجوز أن يفرض من القيود على ممارسة أيّ من هاتين الحريتين إلّا ما تستوجبه دواعي الأمن القومي أو السلامة العامة أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم ». والبيّن من هذا النص، أنّ الحقّ في التجمع والتظاهر السلمي هو حقٌّ أصيل معترف به، كما أنّه ليس حقاً مطلقاً، وأنّ ممارسة هذا الحقّ ينبغي ألا تكون على حساب قيم وحقوق وحيات أخرى.

✧ المبحث الثالث: الإجراءات القانونية التي ترعى تنظيم التظاهرات العامة

تتولى الإدارة تنظيم حرية التظاهر وضبطها من أجل حماية الصالح العام، وذلك باتباع الوسائل التي يجيزها القانون والتي يكاد يتفق عليها الفقهاء في جميع الدول، بالخضوع لنظام الترخيص أو لنظام الإخطار، على أن تتبع الإجراءات القانونية والقواعد المقررة في تنظيم التظاهرات العامة.

♦ أولاً: نظام الترخيص ونظام الإخطار

الترخيص نظام بموجبه تمنح الإدارة السلطة الإستثنائية لكي تعطي الموافقة أو الرفض على ممارسة نشاط معين. وهو إجراء وقائي مقررّ لحماية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ من ممارسة الحريات والحقوق الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه ممّا قد يعيق تقدّمه فيما لو ترك بغير تنظيم. وفي إطار نظام الترخيص المسبق، لا يسمح للأفراد بممارسة حرية معينة إلّا بعد تقديم طلب للإدارة والحصول منها على إجازة بذلك، يقرر نظام الترخيص المسبق بموجب قانون إذ أن المشرّع وحده من يستطيع إخضاع ممارسة الحرية لشروط معينة أو للترخيص المسبق. فإذا كانت

النصوص تترك للإدارة الحرية برفض إعطاء الترخيص لأي سبب كان، فإنّ نظام الترخيص المسبق ينفّذ على سلطة إدارية استتسابية من الصعب مراقبتها، وقد تصل إلى حدّ التعسف⁽¹⁾، وهذا النظام هو مانع نظرياً للحرية لأنّه يخول الإدارة منح الترخيص أو حجبها على هواها بحسب ولاء الأشخاص أو معارضتهم لها.

بخلاف نظام الترخيص، فإن الإخطار هو عبارة عن مجموعة من البيانات تقدم للجهة الإدارية المختصة من جانب من يقوم بممارسة نشاط معين لإعلام وإخطار جهة الإدارة بقيامه بتلك الممارسة، وذلك بغية تمكين الإدارة من مراقبة ذلك النشاط واتخاذ الإجراءات التي تحول دون وقوع ضرر منه، إلا أنه ليس للإدارة أن ترخص أو ترفض الترخيص لممارسة النشاط المعني، إذ يبقى دورها عند حدود أخذ العلم، ولا يسمح لها بأن تبادر إلى منع ممارسة هذا النشاط أو الحدّ منه إلا حين يشكل إخلالاً بالأمن العام أو لحماية النظام العام في الدولة⁽²⁾. الفرق بين نظامي الإخطار والترخيص هو أنّ الإخطار يصدر عن الأفراد على عكس الترخيص الذي يصدر عن الإدارة. والإخطار غير قابل للإلغاء ويكسب الشخص حقاً في ممارسة النشاط المخطر عنه دون تعديل إلا إذا تعدّلت الظروف التي كانت قائمة وقت الإخطار، وفي هذه الحالة يجب تجديده وتقديم إخطار جديد، أمّا الترخيص فهو قابل للإلغاء إدارياً أو بحكم قضائي.

♦ ثانياً: إجراءات تنظيم التظاهرات السلمية في لبنان

لم يقرّ المشرع اللبناني نظاماً قانونياً حول التظاهر والتجمعات السلمية، ولعلّ النص التشريعي الوحيد ذا الصلة بالتجمعات السلمية هو القرار رقم 115/ل.ر. تاريخ 1932/8/12 المتعلّق بقمع المخالفات التي من شأنها الإخلال بالأمن العام، فقد نصّت على أنّه « يُعدّ إخلالاً بالسلام والنظام العام ويقع تحت طائل العقوبات المذكورة في

(1) أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان مرجع سابق، ص 394.

(2) أحمد سليم سعيغان، المصدر نفسه، ص 387.

المادة الأولى: - الإشتراك بجمعٍ أو بحشدٍ أو موكب غير مأذون به... » (ولا يزال هذا القانون نافذاً، ذلك أنّ قانون العفو العام رقم 69/8 تاريخ 1969/12/17 قد أشار إليه في الفقرة الرابعة من المادة 2 « يشمل هذا العفو كامل العقوبة عن الجرائم المتعلقة بالتظاهرات التي حصلت على أثر حرب حزيران 1967 والمرتبكة بين السابع والخامس عشر من شهر حزيران سنة 1967 المنصوص عليها... وفي القرار رقم 115/ل.ر. »).

وعدا هذا النصّ، فقد خلا التشريع اللبناني من قانون يُنظّم التظاهرات أو غيرها من وسائل التجمعات السلمية، كما لم يتبيّن من هذا القانون أو من غيره، كيف يكون للحكومة أن ترفض منح الإذن بالتظاهر، وبسبب هذا النقص التشريعي، كانت الممارسة العملية السابقة، هي أن يكتفي منظمّو التظاهرة بإبلاغ وزارة الداخلية بهذه التظاهرة، والتي يحقّ لها وفقاً لأحكام القرار 32/115 بأن ترفض منح الإذن، على أن يكون قرار الرفض خطياً ومعلّلاً عملاً بالمبادئ العامة للقانون الإداري، بحيث أنّه إذا لم يتبلّغ منظمّو التظاهرة قرار الإدارة المعلّل بعدم السماح لهم بهذه التظاهرة، فإنّه لا يعود للسلطات منعهم من تنفيذها، ولا يكفي معرفة منظمّو التظاهرة بهذا المنع عبر وسائل الإعلام. ومن خلال هذا النصّ نستخلص أنّ المشتري قد وضع قيداً وحيداً على حرية التظاهر، هو إبلاغ السلطة الإدارية المختصة مسبقاً بهذا التظاهر، التي يعود لها أن تجيز التظاهرة أو أن ترفض منح الإذن بها⁽¹⁾.

وفي مرحلة زمنية معينة، قرّر مجلس الوزراء منع جميع التجمعات والتظاهرات في الساحات والأماكن العامة على الأراضي اللبنانية كافة، وكلف الجيش وقوى الأمن الداخلي وسائر الأجهزة الأمنية، اتخاذ كافة التدابير اللازمة للتنفيذ، وجاء هذا المنع الكامل والمطلق للتظاهر بموجب ثلاثة قرارات صادرة عن مجلس الوزراء هي: القرار

(1) عصام إسماعيل - حول قانونية البلاغ الذي يمنع المسيرات والتظاهرات في محافظة جبل لبنان - جريدة النهار تاريخ 2004/3/14.

رقم 1/ تاريخ 1993/7/28 - القرار رقم 65/ تاريخ 1994/12/1 - القرار رقم 1/ تاريخ 1995/7/17. وقد صدرت هذه القرارات مشوبةً بعيوب موضوعية تمثلت بمخالفة الدستور والمبادئ الدستورية والقانونية العامة التي تحمي الحريات ومن ضمنها حرية التجمّعات السلمية، كما تضمّنت عيوباً شكلية، تمثلت باغتصاب السلطة، لأنّه لا يعود لغير المشتَرع حقّ فرض قيود على ممارسة الحريات، يُضاف إلى ذلك أنّ هذه القرارات قد نُفّذت دون نشرها في الجريدة الرسمية، مع أنّ القاعدة العامة هي أنّ القرارات ذات الصفة التنظيمية، لا تكتسب أيّة مفاعيل تجاه الأفراد إلّا من تاريخ علمهم بها على وجه قانوني، ويتمّ ذلك عبر نشرها في الجريدة الرسمية، فقاعدة النشر هي من القواعد الملزمة، نصّت عليها المادة 56 من الدستور، وكذلك المرسوم الإشتراعي 9 / ET الصادر بتاريخ 1939/11/21 المتعلّق بتعيين الموعد الذي تصبح فيه القوانين والمراسيم نافذة، وأيضاً المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني. لهذه الأسباب، كان أوّل قرار أصدرته الحكومة الأولى (برئاسة الدكتور سليم الحصّ) في عهد الرئيس إميل لحود، وفي أوّل اجتماع تعقده بعد نيلها ثقة مجلس النواب، هي أن أصدرت قراراً ألغت بموجبه جميع القرارات السابقة التي منعت التظاهر. ولمّا صدر تنظيم وزارة الداخلية بموجب المرسوم 4082 تاريخ 2000/10/14، أناط بدائرة الشؤون السياسية والأحزاب والجمعيات، إبداء الرأي في طلبات العلم والخبر بالإجتماعات والتظاهرات⁽¹⁾. وبتاريخ 2004/3/9 صدر عن محافظ جبل لبنان، بلاغ منع بموجبه « كلّ أشكال المسيرات والتظاهرات في الشوارع والساحات العامة »، وبسبب جسامة العيوب التي اعترت هذا البلاغ، عمد وزير الداخلية إلى إلغائه بموجب المادة الخامسة من القرار رقم 343 تاريخ 2004/4/13، وقد تضمّن هذا القرار أحكاماً تنظيمية للتظاهرات، فأشار في مقدّمته إلى أنّ حقّ التظاهر للتعبير عن الرأي في القضايا الإجتماعية والسياسية

(1) عصام إسماعيل - حول قانونية البلاغ الذي يمنع المسيرات والتظاهرات في محافظة جبل لبنان - جريدة النهار تاريخ 2004/3/14.

والثقافية والمهنية والإقتصادية هو من مظاهر الديمقراطية ولا يحدُّ من هذا الحقّ إلّا احترام حقوق الغير وواجباته والتقيّد بالقوانين والأنظمة النافذة.

وسمح هذا القرار بموجب المادة الأولى منه بالتظاهر على أن يسبق التظاهرة إعلام مسبق يُقدّم إلى المحافظ المختصّ قبل موعد إقامة التظاهرة بأسبوع على الأقلّ، على أن يتضمّن هذا الإعلام المسبق سبب الدعوة للتظاهر واسم الجهة الداعية لها وصفتها، وأسماء منظّمي التظاهرة الذين يجب أن يكونوا لبنانيين وألّا يقلّ عددهم عن ثلاثة بالإضافة إلى تحديد مكان إقامتهم، وكذلك الإشارة إلى العدد التقريبي للمشاركين في التظاهرة وساعة انطلاقها وساعة انتهائها، ومكان تجمع المتظاهرين للإنطلاق وخطّ سير التظاهرة المقترح بحيث تذكر الشوارع التي ستسلكها والأماكن التي ستتوقف فيها لإلقاء الكلمات، وأخيراً مكان تفرّق التظاهرة. كما يتقدّم منظّمو التظاهرة بتعهد بأنهم يتحملون المسؤولية الكاملة عن أيّ ضرر قد تسبّبه التظاهرة للأشخاص والممتلكات الخاصة والعامة. مع الإشارة إلى أن هذا القرار غير منشور في الجريدة الرسمية.

وبغياب التنظيم القانوني عمدت وزارة الداخلية والبلديات إلى وضع آلية تقديم الإعلام المسبق بالتظاهرة وذلك بموجب القرار رقم 352 تاريخ 2006/2/20 وتعديلاته، والذي تضمّن القواعد الآتية:

- يسمح بالتظاهر بموجب إعلام مسبق يُقدّم إلى المحافظ المختصّ وفقاً للأسس الآتية: يتقدّم منظّمو التظاهرة بإعلام مسبق إلى المحافظ قبل موعد إقامة التظاهرة بثلاثة أيام على الأقلّ، على أن يتضمّن هذا الإعلام المسبق: سبب الدعوة إلى التظاهر واسم الجهة الداعية إليها وصفتها والشعارات السياسية التي ستطلق، أسماء منظّمي التظاهرة الذين يجب أن يكونوا لبنانيين وألّا يقلّ عددهم عن ثلاثة بالإضافة إلى تحديد أماكن إقامتهم، عدد المشاركين التقريبي في التظاهرة وساعة انطلاقها وساعة انتهائها، مكان أو أماكن تجمع المتظاهرين للإنطلاق، خطّ سير التظاهرة المقترح وذكر الشوارع التي ستسلكها والأماكن التي ستتوقف فيها لإلقاء الكلمات، مكان تفرّق التظاهرة،

تقديم تعهّد بتحمّل المسؤولية الكاملة عن أيّ ضرر قد تتسبّب به التظاهرة للأشخاص والممتلكات الخاصة والعامة موقع من مقدّمي الطلب.

- يمكن للمحافظ لأسباب أمنية أن يُعدّل أو يُغيّر مكان التجمّع والإنطلاق والشوارع التي ستسلكها التظاهرة وزمان إقامتها.
- تتم تسمية لجنة ارتباط بين المتظاهرين والقوة الأمنية الموجودة على الأرض تتألّف من: ثلاثة من المتظاهرين على الأقلّ يسميهم منظمو التظاهرة. تكون مهمّة هذه اللجنة التنسيق لمنع حصول أيّ خلل أمني أثناء مواكبة التظاهرة أو أيّ أعمال شغب.

- يطّلع وزير الداخلية والبلديات قبل التظاهرة بـ 24 ساعة أقلّه على اقتراحات المحافظ الخطيّة والمبنيّة على مقترحات مقدّمة من قوى الأمن الداخلي، ويقرّر عند الإقتضاء دعوة مجلس الأمن المركزي للاجتماع ودرس الوضع. المهمّ في هذا القرار، هو أنّه لم يتضمّن أيّ نصّ يجيز منع التظاهرة أو المسيرة من الإنطلاق، بل اكتفى بمنح المحافظ لأسباب أمنية أن يُعدّل مكان تجميع التظاهرة وانطلاقها والشوارع التي ستسلكها وزمان إقامتها، دون أن يجيز له منعها. ومن مراجعة الأحكام العديدة الصادرة في القضايا المرفوعة على الدولة في موضوع المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي سببتها التظاهرات التي عمّت مختلف المناطق اللبنانية بعد هزيمة العام 1967 وإعلان الرئيس جمال عبد الناصر استقالته، يُستفاد بأنّ مجلس شورى الدولة اللبناني قد أقرّ بمشروعية التظاهر كتعبير عفوي عن رأي المواطنين⁽¹⁾. وتستوقفنا القضية التي عُرضت على مجلس شورى الدولة،⁽²⁾ والتي تتلخص وقائعها بالآتي: «أنّه على أثر اغتيال الرئيس رفيق الحريري وما أحدثه هذا الإغتيال من استنكار شعبي، سياسي ونيابي شديد، دعا عدد من النواب ومن بينهم المستدعيان (النائب

(1) م.ش. قرار رقم 332 تاريخ 1997/3/18، حزقايل طراب/ الدولة، م.ق.إ.، 1998، ص: 351.

(2) م.ش. قرار رقم 608/2006-2007، تاريخ 2007/6/13، رقم المراجعة 2005/12836،

النائب الدكتور فارس سعيد، والنائب المحامي صلاح حنين، غير منشور.

الدكتور فارس سعيد والنائب المحامي صلاح حنين) إلى التجمّع صباح يوم الإثنين الواقع في الثامن والعشرون من شهر شباط أمام ضريح الشهيد الرئيس الحريري في ساحة الشهداء حيث تكون معقودة جلسة نيابية لطرح الثقة بالحكومة. وبتاريخ 2005/2/26 دعت « مؤسسات التجمّع المدني في بيروت » والأحزاب وبعض نواب بيروت ومنهم النائب ناصر قنديل إلى تظاهرة في اليوم ذاته تنطلق من أمام ضريح الرئيس الشهيد إلى ساحة النجمة، أي أنّ التجمّع والتظاهرة المضادة نُظّما ليسلكا الطريق ذاته في المكان ذاته والساعة ذاتها. ومنعاً لتصادم المشاركين في التظاهرتين أصدر وزير الداخلية بتاريخ 2005/2/27 قراراً شفهياً قضى بمنع كلتا التظاهرتين صوتاً للمصلحة الوطنية العليا وحفظاً للأمن.

تقدّم النائبان الدكتور فارس سعيد والمحامي صلاح حنين بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة تتضمن طلب وقف تنفيذ ومن ثمّ إبطال القرار الصادر عن وزير الداخلية القاضي بمنع التظاهر والتجمعات بتاريخ 2005/2/28. فقضى مجلس شورى الدولة برّد طلب وقف التنفيذ بموجب قراره رقم 137/2004-2005 تاريخ 2005/2/28 معتبراً أنّ القرار المطعون فيه يدخل ضمن فئة القرارات المتعلقة بالنظام والأمن والسلامة العامة التي لا يجوز وقف تنفيذها عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة 77 من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة. ثمّ انتهى المجلس فيما بعد إلى ردّ المراجعة لإنقضاء الموضوع، معتبراً أنّه « يتبيّن من الإطلاع على القرار المطعون فيه أنّه تضمن تاريخاً محدداً لتنفيذ مضمونه أي منع التظاهر والتجمعات المنوي حصولها بتاريخ 28 شباط 2005 فقط. وقد تبين من ملف المراجعة أنّ التاريخ المذكور قد انقضى دون أن يتمّ تنفيذ القرار المطعون فيه بدليل حصول التظاهرة بالتاريخ ذاته. وبما أنّ القرار المطعون فيه يكون قد أصبح، نتيجة عدم تنفيذه في التاريخ الوارد فيه، بدون موضوع، وتكون المراجعة الحاضرة الرامية إلى إبطاله بدون موضوع، ويقتضي بالتالي ردّها».

والى جانب النظم المذكورة، فإن قانون العقوبات اللبناني قد تدخل ليجرم أعمال الشغب أو إحداث الإضطرابات في النظام العام التي قد ترافق التظاهرات (المادة

345). واعتبر هذا القانون بمثابة تجمّع للشغب بطبيعته كلّ حشد أو موكب على الطرق العامّة أو في مكانٍ مباح للجمهور إذا تألّف من ثلاثة أشخاص أو أكثر بقصد اقتراف جناية أو جنحة وكان أحدهم على الأقلّ مسلحاً. أو إذا تألّف من سبعة أشخاص على الأقلّ بقصد الإحتجاج على قرار أو تدبير اتخذتهما السلطات العامّة بقصد الضغط عليها. أو إذا أربى عدد الأشخاص على العشرين وظهروا بمظهر من شأنه أن يُعكّر الطمأنينة العامّة (المادة 346). وإذا تجمّع الناس على هذه الصورة أنذرهم بالتفرق أحد ممثلي السلطة الإدارية أو ضابط من الضابطة العدلية يعلن قدومه إذا دعت الأحوال بقرع الطبل أو النفخ في البوق أو الصفّارة أو بأية طريقة مماثلة. يعفى من العقوبة المفروضة آنفاً الذين ينصرفون قبل إنذار السلطة أو يمثلون في الحال لإنذارها دون أن يستعملوا أسلحتهم أو يرتكبوا أي جنحة أخرى (المادة 347). وأما إذا لم يتفرّق المجتمعون بغير القوّة كانت العقوبة الحبس من شهرين إلى سنتين. ومن استعمل السلاح عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات فضلاً عن أي عقوبة أشدّ قد يستحقها (المادة 348). كما نصّ قانون العمل اللبناني على أنّه يُحظر على النقابات الإشتراك في اجتماعات وتظاهرات لها صبغة سياسية (المادة 84).

♦ ثالثاً: إجراءات تنظيم التظاهرات السلمية في مصر

يعتبر حقّ التظاهر السلمي حقاً دستورياً أصيلاً يمارس وفقاً لأحكام القانون، فقد أقرّ المشترع بحقّ التظاهر السلمي في الطريق العام على أن تكون تلك الممارسة مقيّدة بإجراءات تتطلبها حماية النظام العام. ونصّت الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم 14 لسنة 1923 على أنّه: « يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو مظاهرة عامّة، أن يخطر بذلك المحافظة أو المديرية، فإذا كان من يريد عقد الاجتماع أو التظاهرة خارج مقرّ المحافظة أو المديرية عليه إخطار البوليس في المركز. ويكون الإخطار قبل تنظيم التظاهرة أو الاجتماع بثلاثة أيام على الأقلّ».

يتبين من هذا النص أنّ الإخطار إلزامي يسري على كلّ أنواع الإجتماعات والمواعك والتظاهرات التي تقام أو تسير في الطرق أو الميادين العامّة، والتي يكون الغرض منها سياسياً⁽¹⁾، كما توجب المادة الثانية تقديم الإخطار قبل تسير التظاهرة، إلى الجهات الآتية: المحافظة، المديرية، وسلطة البوليس في المركز إذا كان سير التظاهرة خارج المحافظة أو المديرية، على أن يكون الإخطار قبل عقد الإجتماع بثلاثة أيام على الأقلّ، وأن يتضمّن الإخطار حسب المادة الثالثة، البيانات المتعلقة بتحديد الزمان والمكان للتظاهرة والغرض منها ومطالب المتظاهرين، وأوجب القانون أن يوقع على الطلب خمسة أو اثنان من الأشخاص الذين يتمنّعون بحسن السيرة والسمعة والحقوق المدنية والسياسية، مع بيان صفتهم ومكان إقامتهم ومهنتهم. وبالنسبة إلى عمل سلطات الإدارة بشأن تسير التظاهرات والمواعك فقد منحت لهيئات الضبط الإداري، وفقاً لقانون العام 1923، سلطة تحديد خطّ سير التظاهرة ومنع تسيرها، فضلاً عن إمكانية البوليس مرافقة التظاهرات وتفريق كل حشد من شأنه أن يجعل الأمن العام في خطر⁽²⁾.

واضح أن المشتري في تنظيمه للتظاهرات دمج نظاميين قانونيين مهمين في نظام واحد، وجعل أحكام التظاهرات العامّة تسري على الإجتماعات العامّة، ومنح الإدارة سلطة مطلقة من حيث اعتماد نظام الترخيص المسبق الذي أصبح قيّداً على تنظيم التظاهرات لأنّه لا يمكن تسير التظاهرة بدون الترخيص الصادر عن الإدارة، علماً بأنّ الإدارة تملك سلطة رفض التظاهرة متى رأت تأثيرها في النظام العام الأمر الذي يتنافى مع جوهر نظام الإخطار.

وبعد ثورة العام 2011 عمد المشرّع المصري إلى سنّ قانون جديد للتظاهر رقم 107 لسنة 2013 تاريخ 24/11/2013، وألغى بموجبه نظام الترخيص المسبق، وحلّ محله نظام الإخطار الكتابي، وأسوةً بالقوانين السابقة دمج هذا القانون بين

(1) عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 488.

(2) أفكار عبد الرزاق، حرية الإجتماع، مرجع سابق، ص 371.

التظاهرات والإجتماعات العامة وأقرّ ضوابط تنظيم التظاهرات لأغراضٍ سلمية وحدد الإجراءات لتنظيم حدود التظاهرة كي لا يتجاوز المتظاهرون حدود الأماكن والمنشآت العامة والخاصة، ولم يفرد المشتَرع أحكاماً خاصة للتظاهرات التي تنطلق بشكلٍ عفوي تزامناً مع حدث معيّن، وأجاز للقوى الأمنية تفريق وفصّ التظاهرة في حال مخالفة الضوابط المتفق عليها بين الشرطة والمنظمين، وحدد القانون العقوبات المقرّر فرضها عند مخالفة الأنظمة والقوانين ولا سيّما تلك العقوبات المقرّرة في قانون العقوبات عن الجرائم التي تشكّل تهديداً للأمن العام واعتداءً على المصالح العامة والخاصة. وإذا كانت حرية التظاهر هي من الحريات الأساسية، إلّا أنّ ذلك لا يعني أنّها مطلقة من كلّ قيد، حيث وضع المشتَرع المصري لها قيوداً⁽¹⁾:

- 1- يمنع المشتَرع المصري الإساءة إلى الرموز الدينية واستغلالها من أجل تنظيم المسيرات أو الموكب، أو أي تجمع تستغلّ فيه هذه الأماكن، وذلك لإثارة ودفع الأفراد للخروج إلى التظاهر، سواء أكان ذلك من أجل مطالب سياسية أو مدنية، أم لأغراض الدعاية الانتخابية. وتشمل هذه الأماكن دور العبادة من مساجد ومعابد كنائس وكل الأماكن المخصّصة لأداء العبادات والطقوس الدينية وحتى الأماكن التي تحيط بهذه الدور وملحقاتها من القاعات والبوابات والحدائق.
- 2- يحظر أثناء التظاهرات أن تصدر نداءات أو شعارات تتناول الرموز الدينية أو الشخصيات السياسية، ممّا يثير التنافر بين الإتجاهات السياسية أو الأحزاب المناصرة أو المعارضة وما يترتّب على ذلك من فتن داخل المجتمع. ومن أجل ذلك تصدّى المشتَرع لكلّ احتمال يؤدّي إلى اضطراب النظام العام نتيجة الجهر بالغناء أو الصياح وذلك يحتمّ فرض العقوبة على المخالفين للقواعد العامة لتنظيم التظاهرات.

(1) حسن الجندي، في جرائم الإجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر، مرجع سابق، ص 108.

3- يحظر كلّ فعل يصدر عن المتظاهرين ينجم عنه فوضى واضطراب في مكان التظاهرة، فمن الطبيعي أن يتدخّل الأمن ويصدر الأمر بالتفريق عندما يحدث التخريب في واجهات المحلات والسيارات أو قطع أو إتلاف الأشجار المغروسة في الشوارع أو في الميادين العامّة، أو تعطيل وسائل المواصلات أو تعريضها للخطر ولهذا أوجب المشتري عند حدوث مثل هذه الأعمال إحالة الوقائع إلى قانون العقوبات لفرض العقوبة اللازمة على المخالفين.

♦ رابعاً: إجراءات تنظيم التظاهرات السلمية في فرنسا⁽¹⁾

إنّ التظاهر في الشوارع العامّة وإن لم يكن منظماً بقانون خاص، إلا أنه كان يخضع لأحكام المرسوم الإشتراعي الصادر بتاريخ 23 تشرين الأول عام 1935 « تنظيم التدابير المتعلقة بتعزيز المحافظة على النظام العام »، والذي استخدم مصطلح التظاهرة وأخضعها للنظام القانوني للإبلاغ المسبق، وجرى التعامل معها على أنّها أحد أوجه الحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء»، الذي يستمدّ من المادتين 10/ و11/ من إعلان العام 1789.

لماذا إذاً، منذ ذلك الحين، يثار الشكّ حول وجود حقّ أو حرّية التظاهر؟. في العام 1907، تساءل « جورج كليمنصو »، عن وجود هكذا حقّ وأكد أمام البرلمان ما يلي: «لست متأكّداً من وجود الحقّ في التظاهر، لكنني مع ذلك أؤيّد الرأي القائل بأنّه يمكن ويجب أن يوجد تسامح مع التظاهر»⁽²⁾. وحتى عندما تدخّل المشتري عام 1935- في

(1) هذه الفقرة هي تلخيص لمقالة:

Thibault Guilluy, La liberté de manifestation, un droit introuvable ? RFDA 2015 p. 499.

(2) JORF, Débats Parlementaires , Ch.des dép., 22 janv. (Séance du 21 janv. 1907), p.113.

هذه الحالة الحكومة تصرّفت بموجب تفويض تشريعي - لإدخال النظام القانوني للتظاهر في القانون الوضعي، لم ينته الشكّ حول وجود وحقيقة « الحقّ » في التظاهر .

1- الحق في التظاهر السلمي قبل العام 1935:

في ظلّ غياب السند القانوني والصريح لحرية التظاهر، من الضروري العودة إلى حريات أخرى قريبة لتحديد الأحكام التي تطبّق عليها⁽¹⁾، وأقرب حرية للتظاهر هي حرية الاجتماع، لأنّ التظاهر يمكن أن يعرف كشكل خاص للاجتماع، هو الاجتماع على الطريق العام. ولما كانت المادة السادسة من قانون 30 حزيران 1881 التي ترعى حرية الاجتماع قد نصّت بصراحة على أنّ: «الاجتماعات لا يمكن أن تحصل على الطريق العام». يتّضح ممّا تقدّم أنّ التظاهر بات منذ ذلك الحين موضوعاً لمنع عام ومطلق، انطلاقاً من تعريفه كشكل خاص للاجتماع على الطريق العام.

إنّ حكومة Ferry الأولى اعترضت على تعديلات اللّجنة المكلفة بالبحث بمشروع القانون الهادف إلى إخضاع الاجتماعات العامّة لنظام الترخيص المسبق. كما سعت حكومة Ferry الثانية، دون نجاح هذه المرّة، لتشديد العقوبات التي تفرض على المشاركين في اجتماع على الطريق العام. كما أن المادة الأولى من قانون 7 حزيران 1848 قد حدّدت حالات منع التجمّعات غير المسلحة التي يمكن أن تحدث إخلالاً بالأمن العام»، ثمّ أعيد تقنين مضمون هذا النصّ في المادة 97 من قانون البلديات تاريخ 5 نيسان 1884، وفي المادة 2-2212.L من قانون الهيئات الإقليمية⁽²⁾.

(1) R.Berthon, Le régime des cortèges et des manifestations en France, Thèse Paris, M. Lavergne, 1938 .

(2) « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment: (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux publique, les attroupements (...) ».

إنَّ غياب النصِّ الذي يجيز التظاهر بل ووجود نصوص مانعة بصورة غير مباشرة، دفع إلى ظهور نظام الأمر الواقع، الذي تلخّصه مقولة كليمنصو المذكورة أعلاه: «لست متأكداً من وجود الحقّ في التظاهر، لكنني مع ذلك أرى بأنه يمكن ويجب أن يوجد تسامح مع التظاهر»، وفي المداخلة ذاتها أمام المجلس بتاريخ 21 كانون الثاني عام 1907، ردّ رئيس الحكومة، على النائب الاشتراكي ونصير ثورة باريس العاميّة Edouard Vaillant، الذي طالب تحديداً « بالحقّ في التظاهر »، وذلك بعد أن استدرج لتفسير ما يُمكن أن يخفيه في نظره هكذا « تسامح مع التظاهر ». فأعلن بأنه: « (...) نصير للتظاهرات، عندما تكون منظّمة، مُنضبطة، عندما أتواجد في حضور أشخاص مسؤولين: عندما نتمكّن من مناقشة خطّ السير، عندما تتمّ المحافظة على النظام، أنا لست ضدّ التظاهرات ». ويُتابع: « أجزى التظاهرة التي لا تشكّل خطراً وأنّ المنظّمين يتكلمون معي ويقولون لي ما لديهم النية لفعله. ليتخذوا التزامات تجاهي؛ فأثّق بهم. أتخذ الإحتياطات، لا أخفيها عليهم، لكن سأكون معجباً عندما أعترف من أعلى المنصة بأنّ الوعد الذي أعطوني إياه تمّ الوفاء به تماماً؛ النظام لم يتمّ الإخلال به، هذا ما أهنيّ به نفسي »⁽¹⁾.

هذا « التسامح » يفترض حواراً ضرورياً بين منظّمي التظاهرة من جهة والسلطات العامّة من جهةٍ أخرى، يهدف إلى البحث عن تسوية مقبولة بين ضرورتين: ضرورة المحافظة على النظام من جهة ومن جهةٍ أخرى، الإعتراف بأحقّية المتظاهرين بالتعبير علانيةً، وبطريقة جماعية، عن آرائهم.

من وجهة نظر رجال القانون، هذا « التسامح » يُشابه ممارسةً على هامش الشرعية، في دائرة مظلمة حيث يسود « اللاّ-حق »⁽²⁾، ما يبرّر إمكانية وصفه « بنظام الواقع » الناتج عن غموض قانوني أكثر ممّا هو ناتج عن سكوتٍ موثوقٍ به للقانون. هذا

(1) JORF, Débats parlementaires, ch. des dép., 22 janv. 1907 (Séance du 21 janv. 1907), p.113.

(2) L. Tallineau, « Les Tolérances administratives » in AJDA 1978.3.

النظام يمكن أن يوصف بنظام الترخيص اللاشكلي، لأن الإدارة تُعبّر عن ترخيصها عبر امتناعها عن الحظر. هكذا نظام يسمح إذاً للسلطات العامة بأن تتصرّف بأكبر قدر من الحرية في اختيار الموقف الواجب اعتماده بصدد التظاهرات، الممنوعة شكلياً لكن المتسامح معها ضمناً.

وأثناء النقاشات المتعلقة باعتماد المادة /6/ من قانون العام 1881 التي تحظرّ الاجتماعات على الطريق العام، صرّح وزير الداخلية Ernest Constans، في المجلس « أنه لا يجب أن نستنتج من المادة /6/ بأن رؤساء البلديات لا يستطيعون السماح بالاجتماعات على الطريق العام إذا ارتأوا بأنها خالية من الأضرار»⁽¹⁾. إن إرادة الحكومة في عدم الاعتراف بأيّ « حق في التظاهر »، حتّى في إطار نظام الترخيص المسبق، هي إذاً بيّنة. هذا النظام من نتائجه التمسك بالشكليات وهكذا حق، في حين أنّ المقصود تحديداً الإبقاء عليه في إطار غير شكلي، أعني بذلك « التسامح الإداري »، الذي يضمن إذاً للسلطات العامة كامل التقدير في اختيارها التسامح أو عدمه مع التظاهرة.

إنّ نظام التسامح الإداري هذا لا يمكن إذاً أن يوصف « كنظام واقع »، لأنّه محكوم دون شكّ بالقواعد القانونية التي تحكم ممارسة السلطات لمهامها في الضبط الإداري. فبموجب المادة 97 من القانون البلدي، يمكن لرئيس البلدية أو مدير المقاطعة، عند الإقتضاء، اتخاذ أيّ تدبير ضروري للمحافظة على النظام العام، وإنّ مراقبة هكذا تدبير من قبل القاضي الإداري، وتحديد رقابة التناسب التي قام بها مجلس الدولة في قرار Benjamin⁽²⁾، تمتد لتشمل تدابير المنع التي تستهدف التظاهرات، والسؤال الوحيد الذي يطرحه مجلس الدولة عندما يتفحص قرار شرطة يتناول منع تظاهرة مفترضة،

(1) M.-R. Tercinet in « La liberté de manifestation en France », RDP 1979 p1018.

(2) CE, 19 mai 1933, n° 17413, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, Lebon p.541, Concl. Michel.

هو في معرفة ما إذا كانت تلك التظاهرة خطيرة أم لا على النظام العام (...). ولم يبحث أبداً في الحدّ من سلطة رئيس البلدية عبر إلزامه بإقامة الدليل، على سبيل المثال، بأنّ الإضطرابات التي تذرّع بها في قراره لم يكن من الممكن تجنبها بسهولة»⁽¹⁾.

2- الحق في التظاهر السلمي مع صدور المرسوم الإشتراعي تاريخ 23 تشرين الأول 1935:

بتاريخ 20 تشرين الثاني عام 1934 تقدّمت الحكومة الفرنسية من مجلس النواب بمشروع قانون « خاصّ بالتظاهرات على الطريق العام وبالإخطارات الرسميّة في حال التجمّع »، لكنّ سقوط حكومة Flandin تسبّب بالعدول عن هذا المشروع. وبعد تولي حكومة Laval في 7 حزيران عام 1935، استعادت الحكومة النصوص الأساسية التي تضمّنها مشروع القانون واقرّتها بموجب مرسوم إشتراعي صادر في 23 تشرين الأول عام 1935 « يتضمّن تنظيمًا للتدابير المتعلقة بتعزيز الحفاظ على النظام العام»⁽²⁾. وقد نصّت الفقرة الثانية من المادة الأولى من هذا المرسوم الإشتراعي على أن: «تخضع لموجب التصريح المسبق جميع الموكب، العروض وتجمّعات الأشخاص، وبصورة عامّة، جميع التظاهرات على الطريق العام ». ويعدّ هذا التشريع المرّة الأولى التي يُشار فيها إلى التظاهرات على الطريق العام وأخضعها لنظام التصريح المسبق لدى السلطات المختصة، التي يُقصد بها رئيس البلدية، مدير شرطة باريس أو مدير المقاطعة. واستثناءً على ذلك، أعفي من التصريح « الخروج على الطريق العام الموافق للأعراف المحليّة»، أي بشكلٍ أساسي، التظاهرات الثقافية أو التي تتعلّق بالفولكلور

(1) P.-H.Teitgen, La police municipale. Étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91,94 et 97 de la loi du 5 avril 1884, thèse Nancy, imp.Paris, Sirey, 1934, pp. 458-459.

(2) Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public.

المحلّي. ونصّت المادة /3/ من المرسوم الإشتراعي المذكور أعلاه على أنّه: «إذا كانت السلطة التي تتولّى مهام الشرطة تعتبر بأنّ التظاهرة المخطّط لها من شأنها أن تخلّ بالنظام العام، فإنّها تمنعها بقرارٍ تبلغه لموقّعي التصريح في المقام المختار». هذا النصّ لا يشكّل ابتكاراً قانونياً، لأنّه اكتفى باستعادة المادة /97/ من القانون البلدي في إطارٍ دقيق هو النظام القانوني للتظاهرات. وتنفيذاً لهذا القانون أصدر وزير الداخلية Joseph Paganon، تعميماً بتاريخ 27 تشرين الثاني عام 1935 أجاز بموجبه لرؤساء البلديات ولمديري المقاطعات الفرنسية منع كلّ ظاهرة، أيّاً كانت، يمكن أن تسبّب هيجاناً شعبياً من شأنه أن يُعرّض النظام العام للخطر، واتخاذ تدابير منع يمكن أن تُتخذ ضدّ كلّ اجتماع « من شأنه أن يواجه حوادث ويُخشى أن يؤدّي إلى اضطرابات كتلك التي توجب على مرافق الشرطة التدخّل على الطريق العام ». لقد استخدم التعميم المذكور لتعابير عامة ظنيّة الدلالة، « اجتماعات »، « مهما كانت » « قابل لـ »، « من شأنه » وقد أتاحت هذه العبارات الفضفاضة للسلطات المعنية بممارسة المنع لأسباب استثنائية⁽¹⁾.

3- الحق في التظاهر السلمي بعد صدور المرسوم الإشتراعي تاريخ 23 تشرين الأول 1935:

كانت حرية التّظاهر في هذه الفترة هي إحدى أشكال حرية الإجماع، ولم يوضع لها أي نظام خاص منفرد، وهذا ما شهد عليه مفوض الحكومة Detton في معرض مطالعته حول قرار Benjamin الثاني عندما أبدى بأن: « (...) انتهاك حرية عامّة يضمنها وينظّمها القانون، كحرية العبادة أو حرية الإجماع يُشكّل خطأ أكثر جسامة

(1) A. Colliard, Libertés publiques, 7^e éd., Paris, Dalloz 1989, pp. 738-9 et 746.

من انتهاك بعض الحريات التي تخضع للتسامح البسيط، كحرية التظاهر على الطريق العام»⁽¹⁾.

كما أن تدخل المشرع عام 1935 لم يكرس حرية التظاهر كحرية عامة كاملة وتامة، وإن الحكومة المفوضة بالتشريع لم تُظهر عبر هذا النص إرادتها بالإعتراف بحق أصيل في التظاهر، لكن على العكس، أظهرت اهتمامها في المحافظة على النظام العام.

لقد استند القضاء الإداري إلى المبادئ المتصلة بحدود سلطات الضابطة الإدارية في المراجعات المتصلة بحرية التظاهر، فأبطل قراراً بلياً يهدف إلى منع كل موكب على الطريق العام دون تحديد للزمان أو المكان، معتبراً أن المنع العام والمطلق يبقى، خارج الظروف الإستثنائية، محظوراً⁽²⁾، وللسبب ذاته أبطل قرار رئيس البلدية الهادف إلى إخضاع جميع المواكب أو التظاهرات على الطريق العام لترخيص مسبق من جزاء⁽³⁾، بالمقابل قضى المجلس بمشروعية قرار مدير الشرطة بمنع تظاهرة ضد الفاشية معللاً أنه ينتج من التحقيق أنه، في الظروف الراهنة، إن التظاهرة المنظمة من قبل اتحاد النقابات العمالية لمنطقة باريس (CGT) بتاريخ 10 شباط 1952 تشيع تهديداً للنظام العام من شأنه أن يبرر قانوناً منع التظاهرة المذكورة، وأنه لا يتبين من أوراق الملف أن مدير الشرطة عبر إصداره هذا القرار قد تصرف لهدف آخر سوى المحافظة على النظام و السكنية العامة (...)⁽⁴⁾. وما يسترعي انتباهنا في تلك الحقبة هو ضعف الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة، فهو يكتفي في الواقع « بالتحقق من حقيقة

(1) Concl. sur CE, 3 avr. 1936, René Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers, D.1936.32.

(2) C.E., 1er févr. 1939, « La Lyre marseillaise », Lebon p.50.

(3) C.E., Sect., 4 févr. 1938, Abbé Nicolet, Lebon p. 128.

(4) CE, Sect., 19 févr. 1954, Union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT et Sieur Hénaff, Lebon p.113.

التهديد الذي يؤثر على النظام العام»⁽¹⁾ دون التساؤل حول ملائمة التدبير بالنظر لهذا التهديد. فابتعد هنا عن اجتهد Benjamin لأن القاضي لم يتفحص ما إذا كان من الممكن اتخاذ تدبير أقل خنقاً للحرية. يتضح من مجمل ما تقدم، أنّ ممارسة هكذا حرية ليست أولوية بالنسبة إلى السلطات العامة كما بالنسبة إلى القاضي، وأن حرية التظاهر ليست حرية عامة في فرنسا، أي حرية معترف بها ومحمية من قبل السلطة فالقانون الفرنسي من خلال صمته، والقاضي من خلال رقابته المتأخرة القليلة الفعالية، لا يضمن هكذا حرية لمنظم التظاهرة في مواجهة السلطة الإدارية»⁽²⁾.

ولما أخذت حرية التظاهر تحتل مكانتها على أنها من الحريات الأساسية المؤازرة للديمقراطية»⁽³⁾، بدأ مجلس الدولة الفرنسي ينحو منحىً جديداً دافعاً نحو فهم أكثر ليبرالية للنظام القانوني للتظاهر، فأبطل قرار مدير شرطة باريس الذي منع تظاهرة "طائفة التيبب في فرنسا وأصدقائها"، معللاً أنه إذا كان يحق لقائد الشرطة اتخاذ كل التدابير المناسبة، تحديداً بالقرب من السفارة الصينية، لتدارك مخاطر الإضطرابات التي يمكن أن تحصل بفعل التظاهرات المنوي تنظيمها، إلا أنه لا يحق له اتخاذ قرار بالمنع العام لأنه يتجاوز، في ظروف الحالة الراهنة، التدابير التي جرى تبريرها بضرورة الحفاظ على النظام العام بمناسبة تلك الزيارة⁽⁴⁾. لقد راقب مجلس الدولة ملائمة التدبير بالنظر إلى التهديدات التي تؤثر في النظام العام، فلم يقبل بتدفع الشرطة باضطرابات

(1) P. Wachsmann, Libertés publiques, 7e éd., Paris, Dalloz, 2013, p.696.

(2) M.-R.Tercinet, « La liberté de manifestation en France », RD publ. 1979 p.1058.

(3) J. Barthélemy, Précis de droit public (1937), réimp. Paris, Dalloz, 2007, p.116.

(4) C.E., 12 nov. 1997, n° 169295, Ministre de l'intérieur c / Association «Communauté tibétaine en France et ses amis », Lebon p. 417; D. 1997.262.

محتملة على النظام العام، لكن جرى التدقيق في مدى تناسب التدبير مع تلك الإضطرابات.

وكذلك أقرّ المجلس الدستوري بالقيمة الدستورية « للحقّ في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء»، التي يعدّ الحق بالتظاهر أحد مكوناته⁽¹⁾، ولا يمكن إغفال تأثير القانون الأوروبي في هذا التطور، حيث كرّست المادتان 10 و 11 من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حريتي التعبير و الإجتماع السلمي. وقضت محكمة Strasbourg بأن: « (...) بضرورة ضمان الممارسة الحقيقية والفعلية للتجمّع السلمي، إذا كان يتوجّب على الدول المتعاقدة اعتماد تدابير عادلة وملائمة بهدف تأمين السير السلمي للتظاهرات المسموح بها قانوناً⁽²⁾، وللدولة حرية تقدير الطريقة الواجب اعتمادها لحماية وضمان حرية التظاهر، بالنظر إلى الضرورات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، وعليها التصرف بإيجابية كي تسمح بممارسة تلك الحرية، كذلك ضمان حرية المتظاهرين الآخرين في تنظيم تظاهرة مضادة⁽³⁾، وإنّ التدابير التي يمكن أن تتخذها الدولة والتي من شأنها أن تقيد ممارسة هذه الحرية ينبغي أن تكون متناسبة⁽⁴⁾.

فهل أنّ الحقّ في التظاهر بات أصيلاً وثابتاً، دون أن تتوقّف ممارسته على الإدارة الحسنة للسلطات العامة أو تسامحها ؟ وماذا عن النظام القانوني الحالي للتظاهر؟.

(1) Cons. Const., 18 janv. 1995, n° 94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, D. 1997. 121, obs. J. Trémeau.

(2) CEDH, 21 juin 1988, n° 10126/82, Plattform « Ärzte für das leben » c/ Autriche, §32-34.

(3) CEDH, 24 juill. 2012, n° 40721/08, Faber c/ Hongrie.

(4) CEDH, 26 avr. 1991, n° 11800/85, Ezelin c/ France, § 51, AJDA 1992. 15, chron. J.-F. Flauss; D. 1992.335, obs. J.-F. Renucci; RFDA 1992. 510, chron.V.Berger, C.Giakoumopoulos, H. Labayle et F. Sudre.

هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال قرار العجلة الصادر في 26 تموز عام 2014 من قبل مجلس الدولة.

4- الحق في التظاهر وفق قضاء العجلة الإدارية:

نصّت المادة 2-251 L من تقنين القضاء الإداري الفرنسي CJA على ما يلي: «أخذاً بطلب بهذا المعنى تبرّره حالة الإستعجال، يمكن لقاضي العجلة أن يأمر بأي إجراء ضروري لحماية حرية أساسية طالها تعدّ جسيم وغير شرعي بوضوح، من قبل شخصٍ معنوي من أشخاص القانون العام أو مؤسسة من القانون الخاص مكلفة بإدارة مرفق عام، عند ممارسته لإحدى سلطاته. يُعلن قاضي العجلة موقفه خلال مهلة ثمان وأربعين ساعة».

استناداً إلى هذه المادة، فإن أي تعرّض لحرية أساسية وتحقّق شرط العجلة، بإمكان المتقاضي اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة كي يوقف هذا التعدي الحاصل على هذا الحق في أقصر مهلة ممكنة. هذا الإجراء الجديد يمثّل حماية إضافية للحريات الأساسية لأنّه يسمح، بالنظر للمهل القصيرة، بعقوبة فعّالة لإنتهاكها. لا سيّما في إطار التظاهرات لأنّ التصريح المطلوب من المتظاهرين يجب أن يُقدّم، وفقاً للمادة 211-L 2 من قانون الأمن الداخلي، «قبل ثلاثة أيّام على الأقلّ وخمسة عشر يوماً على الأكثر من موعد التظاهرة».

إنّ القرارات المذكورة سابقاً والتي أبطلت فيها تدابير المنع، لم تقم سوى بالتحقّق من عدم شرعيتها في وقتٍ لاحق ومتأخّر، غالباً بعد عدّة أعوام عقب الأحداث، ونراها إذاً مجردة من أية فعالية. هذا الإبطال المتأخّر من قبل القاضي يسمح بالتأكيد بإثارة مسؤولية الإدارة، لكنّه يبدو رمزياً بالنظر إلى الحرية المنتهكة، ولا يسمح بمنع التدبير غير الشرعي من أن يُنتج مفاعيله.

لذا في إطار التظاهرات، إنّ الإجراء المستعجل هو عملياً الإجراء العادي للمنازعة في شرعية تدابير المنع في فرنسا. إنّ شرط الإستعجال مستوفى في الواقع وبسهولة،

بسبب مهل إيداع التصريح بالتظاهر. كما أنّ المنع يُمثّل « تعديّ خطير » بمفهوم المادة L.251-2 من تقنين القضاء الإداري (CJA) لأنه يشكّل التدبير الأكثر تقييداً للحرية الذي يمكن أن تتّخذه سلطة الشرطة. يبقى إذاً أن نحدّد ما إذا كانت حرية التظاهر تشكّل « حرية أساسية ».

لقد أجاب قاضي الأمور المستعجلة جواباً في قراره الصادر عام 2007⁽¹⁾، مؤكّداً المفهوم الجديد و« الأساسي » لحرية التظاهر الذي أثبتته التطورات الحاصلة في التسعينيات، وفي الدرجة الأولى إقرار المجلس الدستوري بالقيمة الدستورية لهذه الحرية. فكان إتجاه قضاء العجلة الجديد، أنّ التعدي الحاصل على حرية التظاهر لا يشترط به أن يكون جسيماً بل يكفي أن يكون من حيث الظاهر تعدياً غير مبرر. تلك الرقابة تسمح للقاضي الإداري في آنٍ معاً، بمراقبة الوصف القانوني للوقائع - التي ترتبط في هذه الحالة بحقيقة وجود تهديد يؤثّر على النظام العام - وملاءمة تدبير الشرطة بالنظر إلى الإضطرابات التي تهدف إلى تداركها - التي تحثّ القاضي للبحث عمّا إذا كان من الممكن اتخاذ تدبير أقلّ تقييداً للحرية. وكان مجلس الدولة دقيقاً في الموازنة بين حفظ حق التظاهر المكسّر للأفراد وقدرة التدابير المتخذة من الإدارة لحماية النظام العام.

ولهذه الاعتبارات أقرّ قاضي العجلة الإدارية بمشروعية قرار قائد شرطة باريس في منع تظاهرتين كانتا مقررّتين في 19 و20 تموز 2014 من منظّمي تظاهرتين ذاتهم حصلتا تاريخ 13 تموز عام 2014 ورافقهما صدامات بين المتظاهرين، وقضت

(1) CE, ord., 5 janv. 2007, n° 300311, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Association « Solidarité des français », Lebon T.P.1013 ; AJDA 2007. 601, note B. Pauvret; D.2007.307. Pour une liste des libertés fondamentales au sens de l'art. L.251-2, V., O. Le Bot, Le guide des référés administratifs, Paris, Dalloz 2013, p.322 s.

المحكمة برد الدعوى لعدم ثبوت التعديّ الجسيم وغير الشرعي على حرية التظاهر⁽¹⁾، وكذلك ردّ قاضي العجلة الإداري الاعتراض على مدير شرطة باريس بمنع تظاهرة ثالثة مقررة بتاريخ 26 تموز 2014 من الجهة المنظمة ذاتها⁽²⁾، فقرّر المستدعون هذه المرّة استئناف هذا القرار أمام مجلس الدولة، الذي أقر بصحة قرار قاضي العجلة في باريس وردّ المراجعة معللاً أنه لم يكن ممكناً للشرطة المحافظة على النظام العام بتدابير أخرى، وإنّ منع التظاهرة المنازع به لم يحمل تعدياً غير شرعيّ بوضوح على حرية التظاهر»⁽³⁾، في هذا القرار أيّد مجلس الدّولة مختلف الأسباب التي تدّرّع بها قائد شرطة باريس في قرار المنع الصادر عنه، وبين أيضاً أنّ التظاهرة السابقة بتاريخ 13 تموز « تسبّبت، رغماً عن انتشار قوات حفظ النظام، بصدماتٍ عنيفة وتعدّياتٍ على الأموال وأماكن العبادة، وكذلك إنّ تظاهرة 19 تموز تسبّبت بمواجهاتٍ عنيفة بالرغم من منعها فإن المنظمين أصرّوا على تنفيذ التظاهرة خلافاً لقرار المنع.

واضحٌ إذا إنّ الفكرة العامّة التي تحكم نظام التظاهرات، لم تبلغ مرحلة أن هذا الحق للمواطن يفرض على الدولة واجباً بضمان ممارستها، فلا زالت تنظر إليه على أنه تساهل من الإدارة يتوجّب دائماً على المنظمين أن يبرهنوا أنهم أهلّ له عبر تحملهم بأنفسهم المسؤولية المتوجبة عادةً على الدولة. وإنّ هذا الفهم لحرية التظاهر في فرنسا يصطدم مع اجتهاد محكمة Strasbourg، كما ذكر أعلاه، وإنّ البحث عن تسوية بات مشروعاً، لأنّه يتعلّق بإيجاد توازن بين طموحين مختلفين لكن غير متناقضين: ضمان الحقوق الأساسية وممارستها من جهة، وضرورة صيانة النظام العام من جهةٍ أخرى،

(1) TA Paris, ord. réf., 18 juill. 2014, n° 1411995/9.

(2) TA Paris, ord. réf., 25 juill. 2014, n° 1412622/9.

(3) Conseil d'État, ord., référé, 26 juillet 2014, n° 383091, RFDA 2015 P 499.

لكن بموجب الإمتيازات التي تتمتع بها السلطات العامة والتي يعود لها وحدها، تحت رقابة القاضي الإداري، الخيار بمنع التظاهرة أو لا.

✧ الخاتمة:

نخلص للقول بأن ثمة تفاوتاً بين الاعتقاد الفلسفي - السياسي بسمو الحقوق الأساسية من جهة، وبين نظامها القانوني الذي يطرح العديد من المشكلات. فعند ممارسة حرية تعتبر في نظر الرأي العام بأنها أساسية نفاجأ بأنها تتناقض مع النصوص القانونية أو على الأقل ثمة نقص في النصوص والأنظمة التي ترعى ممارستها. وإذا كان إبداء الرأي يتطلب وسائل يجب توافرها لإخراج الفكرة إلى حيّز الوجود، فإن الحق في التظاهر السلمي يمثل حقاً دستورياً ومظهراً هاماً من مظاهر الديمقراطية، ووسيلة للتعبير عن الرأي في القضايا الاجتماعية والسياسية والثقافية والمهنية والإقتصادية، تستوجب ممارستها تنظيماً تشريعياً لإطار ممارسة هذه الحرية، لما يترتب عليها، في الأعم الأغلب، من مساس بحقوق وحريات أخرى، مثل حق الأفراد في التنقل، وحقهم في السكنية، وغيرها، ليضحي تحقيق التوازن بين الحقوق والحريات الدستورية وكفالة ممارستها، والتعايش بينها بغير تنافر أو تضاد غاية كل تنظيم يسنّه المشرع في هذا الخصوص. بحيث تتمكن السلطة والأفراد على حد سواء من معرفة حدود تلك الحرية، كما أن هذا التنظيم يمكن القضاء من صون هذه الحرية من أي انتهاك غير مسموح به دستورياً، سواء أكان بتشريع منسوب إلى البرلمان أم كان بسلوك منسوب إلى السلطة التنفيذية.

يبقى القضاء ملاذا نهائياً لحماية الحرية الدينية

6

تطرح خلال بحث قضية الحجاب في فرنسا، جملة من التساؤلات حول الأسباب التي حدت بالحكومة الفرنسية انتهاج هذه السياسة المعادية لشعور المسلمين في فرنسا خصوصاً والعالم الإسلامي عموماً. وهل هناك أيّ خفية تريد أن تزرع الشقاق بين الحكومة الفرنسية ومواطنيها من المسلمين، بل وتريد أن يقوم العداء بين المسلمين وفرنسا، وذلك في الوقت الذي تعتبر فيه فرنسا بمثابة الراض الأول للمشروع الاستعماري الأميركي، وتحاول بذل بعض الجهد في الدفاع عن قضايا المسلمين بل وتتبنى بعض القضايا العربية المصيرية. فلمصلحة من زرع الشقاق بين المسلمين وفرنسا؟ ولمصلحة من إقامة حواجز الشكوك والكراهية بين المسلمين الفرنسيين وبقية أبناء وطنهم؟ وهل هي مصادفة أن تتحول قضية المحجبات إلى مسألة تشغل الرأي العام الفرنسي، وتحتل المكان الأول في التحليلات السياسية والإعلامية وتصبح حديث الشارع في فرنسا، لدرجة أنها طغت على غيرها من المسائل الأكثر أهمية؟

وهل هي من باب المصادفة أنه تمّ طرح هذه القضية في الوقت الذي أصبح المسلمون يشكّلون 12% من الجسم الانتخابي الفرنسي، وعيّن للمسلمين وزيران في حكومة رافاران، وسيرشح الحزب الاشتراكي الفرنسي المسلمة ليلي خيارى لعضوية مجلس الشيوخ، وتمّ تعيين محافظ فرنسي مسلم؟ وهل مصادفة أن يتعرض هذا المحافظ إلى محاولة اغتيال؟

كل هذه التساؤلات لم أجد إجابة عليها، إلا أن هناك فحاً يريد أخذ ما نصبه للمسلمين ويدفعهم للصدام مع الحكومة الفرنسية، وكاد هذا "الأحد" أن ينجح.

لذلك أردت أن أبين لجميع المسلمين أن الفرنسيين سيدافعون حتماً عن حقوقهم وحرّياتهم الدينية، وأنهم يستطيعون بأنفسهم حلّ هذه الإشكالية، بدون حاجة لمساعدة من أحد، بل عليهم التعاون مع أبناء وطنهم من الفرنسيين، ويندمجون حقاً في المجتمع الفرنسي، ويكون لهم التأثير الفاعل الذي ينسجم مع نسبتهم في المجتمع الفرنسي، حيث تعتبر الديانة الإسلامية هي ثاني أكبر الديانات في فرنسا. لذا ينبغي أن تكون هذه الحادثة بمثابة الحافز نحو تجميع المسلمين في كتلة ضاغطة يكون لها كلمتها ليس فقط في القضايا التي تخص المسلمين، ولكن في كل شأن من الشؤون الفرنسية. خاصة وأن المسلمين قدموا دماءهم في سبيل تحرير فرنسا من الاحتلال الألماني وكانت عمادة الجيش الفرنسي في هذه الحروب، الفرقة الأجنبية التي تضم مسلمين من معظم دول شمال أفريقيا، لذلك لا ينبغي للمسلمين أن يشعروا بأنهم الحلقة الأضعف في المجتمع الفرنسي، بل يجب أن يفرضوا احترامهم على الجميع وبالقانون، وأن يعرفوا إخوانهم في المجتمع الفرنسي بأنهم وإياهم سواسية كما تقول القوانين الدستورية الفرنسية، وأن على الجميع احترام حرّيتهم الدينية وطرق ممارستهم لشعائهم. وهذا حق لهم بموجب الدستور وليس منّة من أحد.

لذلك كان الطريق الأمثل لحل مشكلة الحرية الدينية هو الطرق الداخلية وتآزر الفرنسيين بعضهم مع بعض، كما فعلوا سابقاً في الانتخابات الرئاسية الأخيرة عندما صوتوا لجاك شيراك بنسبة 82% خوفاً من وصول اليمين المتطرف الذي يمثله "لو بان" إلى السلطة.

لكل ذلك كتبت دراستي التي تتمحور حول فكرة أن القضاء سيبقى في النهاية هو الطريق الأمثل والأسلم لمعالجة هذه المشكلة، بعيداً عن كل تأثيرات أخرى.

♦♦ الدراسة ♦♦

منذ اللحظة التي أعلنت فيها فرنسا أنها دولة علمانية، وأصدرت قانون 1905/9/9 المتعلق بالفصل بين الكنيسة والدولة، وأقرت مبدأ حياد الشارع، نجد القرارات والأنظمة التي تتخذها السلطات الإدارية من أجل تقييد الحريات الدينية، وفي كل مرة تكون حقوق الأفراد وحرياتهم الدينية محلّ تضيق غير مبرر، لا يجد هؤلاء ملاذاً لهم من هذه الأنظمة والقوانين، إلا الجهات القضائية التي تتخذ الموقف المشرف في الدفاع عن الحقوق والحريات، وتبلّور الأسس الصحيحة للدولة العلمانية التي ينبغي لها رغم علمانيتها أن تحترم حقوق وحريات مواطنيها الدينية.

وبعد أن نجح المشرع الفرنسي في منع الموظفين والعاملين في القطاعات العامة، من ارتداء الألبسة أو الشعارات الدينية، فإنه رغب في منع المظاهر الدينية في المؤسسات التعليمية، دون أن يتنبه إلى ضرورة التمييز بين الشعارات الدينية التي لا تشكّل بطبيعتها موجباً دينياً يمكن التخلي عنه دون أي حرج، وبين الشعارات التي تعتبر ركناً أساسياً في عقيدة الشخص يترتب على التخلي عنها مساسٌ بأصلٍ من أصول ديانته وعقيدته، وعندما نضع هذا الشخص في موقع المفاضلة بين التخلي عن هذا الالتزام الديني وبين دخول المدرسة للتعليم فإنه سيفضّل حتماً التخلي عن الدراسة حفاظاً على التزامه الديني، ما يمسُّ أيضاً بمبدأ حرية التعليم وعدم فرض القيود التي تحدُّ من حرية الشخص في اكتساب العلوم براحة وطمأنينة ودون أي قلق أو اضطراب.

وقاد هذه الحملة ضد المرأة المحجبة رئيس الجمعية الوطنية Jean-Louis Debré الذي ترأس اللجنة التي تحقق في مسألة حمل الشعارات الدينية في المدارس الرسمية. وقد لفت في جلسة الجمعية الوطنية المنعقدة بتاريخ 2003/12/4 إلى أن هذه المشكلة

ليست جديدة وهناك العديد من مشاريع القوانين التي طُرحت من أجل معالجتها⁽¹⁾. وقد أيدَ الرئيس الفرنسي جاك شيراك هذا الاقتراح متمنياً أن يتم إقراره كقانون قابل للتطبيق في شهر أيلول 2004⁽²⁾. وقد أقرَّ مجلس النواب الفرنسي هذا القانون في جلسته المنعقدة بتاريخ 2004/1/10، بأكثرية 494 صوتاً مقابل 36 صوتاً ضد القانون وامتناع 31 عن التصويت. ولن يصبح هذا القانون نافذاً إلا بعد أن يوافق عليه مجلس الشيوخ الذي سينظر فيه الشهر القادم.

ويهمنا أن نشير إلى أنه كان على المشرع الفرنسي، عند دراسة هذا الاقتراح من أجل إصداره بقانون، أن يراعي موقف القضاء الدستوري وقضاء المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وقضاء مجلس الدولة الفرنسي.

✧ أولاً: ضرورة مراعاة موقف القضاء الدستوري

تهدف الرقابة على دستورية القوانين إلى حمل المشرع على احترام وحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وحرية المعتقد هي من أثنى الحريات التي يتمتع بها الفرد لذلك تنص جميع الدساتير والمعاهدات الدولية على احترام هذه الحرية وكفالتها. وكان الهدف من النص على الحقوق والحريات في متن الدستور وهو القانون الأعلى والأسمى الذي تستمد منه سائر القوانين والأنظمة مبادئها وأحكامها، ما يكفل انضباط هذه السلطات الدستورية ويحمي المواطن بحقوقه وحرياته من انتقاص القوانين أو الأنظمة لهذه الحقوق والحريات⁽³⁾.

(1) ينص الاقتراح الذي أعده رئيس الجمعية الوطنية، وأيده مجلس الحكماء على:

« l'interdiction du port visible de tout signe religieux et politique dans l'enceinte des établissements scolaires du service public ». www.assemblee.national.fr

(2) Voir: www.laïc.info

(3) راجع مقالة "المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والقضاء في المنطقة العربية. مدى الاستفادة في الحاضر والمستقبل". م.ق.إ. 2003 ص 9

فإذا ما أتيح لهذا الاقتراح الرامي إلى إلغاء المظاهر الدينية في المؤسسات التعليمية أن يصبح قانوناً نافذاً، فبال تأكيد سيكون هذا القانون محل نظر القانون الدستوري، وسيقرر إستناداً إلى النصوص والمبادئ الدستورية مدى دستورية هذا القانون، وبصورة خاصة، مدى توافقه مع المادة العاشرة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ 1789/8/26 التي تقرُّ مبدأ حرية المعتقد والدين⁽¹⁾. لأنه طالما أن حرية المعتقد واقع لا يمنحه القانون، فلا يمكن لهذا القانون أن يلغيه أو يحد منه⁽²⁾. ولما وضع المجلس الدستوري الفرنسي في قالب الدستورية المبادئ الأساسية التي تقرُّها قوانين الجمهورية⁽³⁾، رأى أن لحرية المعتقد القيمة الدستورية، باعتباره من المبادئ التي تقرُّها قوانين الجمهورية، وعن حرية المعتقد تنشأ الحرية الدينية، أي حرية الفرد في أن يؤمن أو لا يؤمن في القضايا الدينية. ودمج بين مبدأي حرية المعتقد وحرية التعليم، معتبراً أن الواجب المفروض على المعلمين باحترام علمانية المؤسسة التعليمية، هو بالتأكيد واجب عليهم، ولكن لا يجب أن يفُسّر هذا الواجب بشكل يسمح بالمساس بمعتقدات هؤلاء المعلمين. أي بتعبير آخر فإن علمانية المؤسسة التعليمية لا تعني تنازل المعلمين عن آرائهم ومعتقداتهم الدينية⁽⁴⁾. وإذا لم تكن قد عُرضت على المجلس الدستوري سابقاً قضية تتعلق بحرية حمل الشعارات الدينية، إلا أن لهذا المجلس موقفاً واضحاً من حرية

(1) art10: Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

(2) François Luchaire– La protection constitutionnelles des droits et de libertés– Economica Paris 1987p111

(3) Cons. const. 26 janv. 1967, no 67-31 DC § 1: Rec. Cons. const. 19. RJC I-16; JO 19 févr., p. 1793; GDCC 11e éd., no15

(4) C.C.77-78 D.C.du 23 novembre 1977 liberté d'enseignement et de conscience Rec. Cons. const. P42.

المعتقد واعتبرها من المبادئ الأساسية التي تقرها قوانين الجمهورية⁽¹⁾، وقد اعتبر المجلس الدستوري مبدأ حرية التعليم من المبادئ الأساسية التي تقرها قوانين الجمهورية⁽²⁾، لذلك فإنه بالاستناد إلى هذه المبادئ لا نظن بأن المجلس الدستوري سيقبل بأن يصدر قانون يمس بحرية الأفراد بأن يعتقدوا أي ديانة بدون أي قلق أو اضطراب، أو إقرار قانون سيؤدي إلى امتناع العديد من الأفراد عن متابعة تحصيلهم العلمي.

وفي القضاء المقارن، نقرأ حكم المحكمة الدستورية العليا في سويسرا في الدعوى المقامة من أحد المسلمين يطالب فيها بإعفاء ابنته الطالبة المسلمة من دروس السباحة لأسباب دينية تمثل في أن العقيدة الإسلامية تنهى عن الاستحمام المختلط، وقد أجابته المحكمة إلى طلبه مقدرة أنه من خلال موازنة المصلحة العامة التي تفرض الالتزام بالانتظام في الدراسة مع مصالح الطالب في أن يعيش مع أسرته وفقاً لمعتقداته الدينية التي تكفلها المادة 9 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، فإنه لم يثبت أن الإعفاء من درس السباحة سوف يثير مشكلات تنظيمية جسيمة⁽³⁾.

(1) Cons. const. 23 nov. 1977, n° 77-87 DC § 5: préc. note 37; Cons. const. 18 janv. 1985, n° 84-185 DC § 11; RD publ. 1986. 395, note Favoreu; Cons. const. 27 juin 2001, n° 2001-446 DC § 13: Rec. Cons. const. 74.

(2) Cons. const. 23 nov. 1977, n° 77-87 DC § 2 et 3; RD publ. 1978. 830, Favoreu; RD publ. 1979. 65, note Plouvin; Cons. const. 8 juill. 1999, n° 99-414 DC § 6 AJDA 1999. 690, note Schoettl

(3) حكم المحكمة الدستورية السويسرية لعام 1993، أشار إليه الدكتور أحمد فتحي سرور الحماية الدستوري للحقوق والحريات-دار الشروق 1999 ص 95

وكذلك قررت المحكمة الدستورية الإسبانية أنه لا يجوز لأي سلطة عامة أن تنتهك دائرة المعتقد الخاصة أو أن تلزم المواطن بأعمال تخالف معتقداته الشخصية⁽¹⁾.

✧ ثانياً: الحماية التي يوفّرها مجلس الدولة لحرية المعتقد

إن مبدأ العلمانية كما جاء في كتاب الفقيه الفرنسي Chapus، يوجب، كما يتمنى، أن يؤدي إلى منع حمل العلامات الدينية في المدارس العامة، تحت طائلة فرض العقوبات التأديبية، إلا أنه يرى أن ما يشكّل نداءً لمبدأ العلمانية هو مبدأ حرية المعتقد (المادة العاشرة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789، المادة الأولى من الدستور، ومختلف التعهدات الدولية. وأن مجلس الدولة قد رأى أن هذه القيود العامة والمطلقة جعلت مشوبة بعدم المشروعية كل الأنظمة الداخلية للمؤسسات التي رفض المسلمون تطبيقها، وقد رفض مجلس الدولة كل الحجج التي قدّمها هذه المؤسسات لتبرير العقوبات التي فرضتها على المسلمين المخالفين لأنظمتها⁽²⁾. وأيضاً فإن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة يوجب أيضاً احترام الحياد السياسي والديني لهذه المرافق، بل هو النتيجة الطبيعية الملازمة لهذا المبدأ بحسب المجلس الدستوري الفرنسي⁽³⁾. فمن المتفق عليه أن هناك مبدأً مستخلصاً من النصوص الدستورية والتشريعية هو مبدأ علمانية الدولة الفرنسية، ويطبق هذا المبدأ على جميع المرافق العامة⁽⁴⁾. ويتفرّع عن

(1) arret no 19/85 du 13 février 1985 et no 120/90 du 27 juin 1990 – A.I.J.C. Tome XII 1996 – Economica Paris 1996 p598

أشار إليهما – العميد امين صليبا – دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون – منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب 2002 ص 334

(2) Chapus, René – Droit administratif général – Tome I – Montchrestien – 14^é édition 2001 p600 no787

(3) C.C. 18 septembre 1986, Liberté de communication, AJ 1987 p102

(4) CE, avis, 3 mai 2000, Marteaux: Rec. CE 169; AJDA 2000. 602, chron. Guyomar et Collini.

هذا المبدأ، مبدأ آخر هو مبدأ حياد المرفق العام⁽¹⁾. كما يحظر هذا المبدأ على الهيئات المحلية أن تقدّم المساعدة للجماعات الدينية⁽²⁾. ويعتبر مبدأ علمانية التعليم الرسمي كأنه واحد من عناصر علمانية الدولة، ويفرض بأن يكون التعليم متضمناً مراعاة، من جهة حيادية البرامج والعلوم، ومن جهة ثانية احترام حرية التلامذة في المعتقد. وهو يمنع أيضاً كل تمييز في الانتساب إلى المؤسسات التعليمية المرتكز على العقائد الدينية أو معتقدات التلامذة⁽³⁾. وهكذا أثارت مسألة تطبيق مبدأ الحياد في المرفق العام التعليمي بعض المشاكل الشديدة الدقة، وهو ما سنحاول أن نستكشف موقف مجلس الدولة الفرنسي منه.

لم تكن قضية حجاب المرأة المسلمة هو فقط ما يزعج السلطات الإدارية الفرنسية ويحملها على معاقبة كل من ترتدي الحجاب، بل إن الخصام كان مع كل المظاهر الدينية، ويعود تاريخه إلى الفترة الأولى لإعلان فرنسا دولة علمانية، فقد بلغ حظر المظاهر الدينية بحجة تأمين حياد الشارع، إلى درجة منع الجنازة الدينية من المرور في الشارع، حيث كان التقليد السابق أن يرتدي رجال الأكليروس لباسهم الديني ويتقدمون الجنازة سيراً على الأقدام من منزل الفقيد إلى المدفن، ومنتزعة بمبدأ حياد الشارع وعلمانيته كانت هذه المسيرات محظورة، إلى أن تقدّم الأب أوليفيه بطلب إبطال هذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي، الذي لم يتردد من إقرار عدم مشروعية قرار منع الجنازات الدينية من المرور في الشارع معتبراً أنه لا يوجد أي مبرر مستخلص من ضرورة الحفاظ على النظام العام... يسمح للمحافظ بأن يمنع رجال الأكليروس من مصاحبة الجنازات سيراً على الأقدام بملابسهم الدينية⁽⁴⁾. وكذلك قضى مجلس الدولة

(1) CE, avis, 21 sept. 1972: Les grands avis, D. 1997. 105, comm. Costa.

(2) CE, sect., 9 oct. 1992, Cne Saint-Louis: Rec. CE 358

(3) C.E. 6 oct. 2000, Assoc. Promouvoir: Rec. CE 391; AJDA 2000. 1060, concl. Boissard

(4) C.E. 19 février 1909- Abbé Olivier, Rec. Cons. d'Ét. P181

الفرنسي بعدم مشروعية قرار مدير شرطة باريس الذي منع المراسم الدينية التي يقيمها اتباع عبادة كريشنا، لأنه يمس بصورة غي مشروعية بحرية العبادة⁽¹⁾. وفي مجال الوظيفة العامة أبطل مجلس الدولة قرار وزير التعليم العالي الذي رفض بموجبه قبول طلب الأب بوتير للإشتراك في المسابقة التي تستهدف اختيار العاملين في التعليم الثانوي، وكان سبب رفض الوزير لقبوله هو أن صفة الأب بوتير الإكليريكية تتعارض مع قبوله بين العاملين في التعليم العام ذي الطبيعة العلمانية⁽²⁾.

وظهرت أول إشكالية ترتبط بالحجاب في فرنسا سنة 1989، وذلك عندما دخلت الفتيات سميرة وليلى وفاطمة إلى مدرستين collège Gustave havez de Creil (Oise) وهن مرتديات الحجاب، وهذا ما أدى إلى طردهن من المدرسة، إلا أن وزير التربية Lionel Jospin رفض البت في هذه القضية وطلب رأي مجلس الدولة الفرنسي، فأجتمعت الجمعية العامة لمجلس الدولة وأصدرت فتواها الشهيرة⁽³⁾، وقد بيّن

(1) C.E.14 mai1982, Association internationale pour la conscience de Krisna, Rec. Cons. d'Ét. P179

(2) C.E.10 mai1912, Abbé Bouteyre, Rec. Cons. d'Ét. P553

(3) C.E. Assemblée générale (Section de l'intérieur) – n° 346.893 – 27 novembre 1989– Avis sur la question de savoir si le port de signes d'appartenance à une communauté religieuse est ou non compatible avec le principe de laïcité.A.J.1990 p39 ; R.F.D.A.1990 p1

وأهم ما ورد في الفتوى التي نشرتها الحكومة الفرنسية على جميع الإدارات العامة والمؤسسات التعليمية: " qu'il résulte des textes constitutionnels et législatifs et des engagements internationaux de la France que le principe de la laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect d'une part de cette neutralité par les programmes et par les enseignants et d'autre part de la liberté de conscience des élèves (...). La liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et

مجلس الدولة في فتواه أن حمل التلامذة للشعارات التي تظهر انتماءهم لديانة ما، لا يشكل بذاته تعارضاً مع مبدأ العلمانية. ومنذ هذه الفتوى استقر اجتهاد مجلس الدولة على قاعدة أن للتلامذة الحق في إظهار انتمائهم الديني سواء بلبس الحجاب أو حمل الصليب أو رفع القلنسوة.

de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité."

Par conséquent, " dans les établissements scolaires, le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas par lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses, mais cette liberté ne saurait permettre aux élèves d'arborer des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement, ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin, troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public"

ولم يقتصر هذا الحق على الطلاب المسلمين، فكل الطلاب اليهود في المدارس الرسمية، لهم الحق في الحصول على إذن بالغياب لأسباب دينية، شرط أن يكون التغيب عن الدروس ضرورياً لممارسة العبادة، وأن لا يكون متعارضاً مع السير الطبيعي للدروس ولا مع احترام النظام العام في المؤسسة التعليمية⁽¹⁾. وفي بعض الحالات كان مجلس الدولة يوافق المؤسسة التعليمية على قرارها بحظر حمل الشعارات الدينية أو لبس الحجاب⁽²⁾، وذلك في الحالة التي يترافق فيها ارتداء الحجاب مع اضطراب في النظام العام والمساس بمعتقدات وحرّيات الطلاب، أو يحدث اضطراباً في القطاع التعليمي- أو لا يتوافق مع السير الطبيعي للدروس، فعندما رفضت الطالبة المشاركة في درس التربية البدنية بحجة ارتدائها للحجاب، ولما عُرضت القضية على مجلس الدولة الفرنسي، بدأ المجلس بالتذكير بموقفه الراسخ من حرية الأديان والمعتقد المكرسة دستورياً، وأن لبس الحجاب لا يمس بمبدأ علمانية الدولة، ولكنه أشار إلى أنه يجب أن لا يترتب على حمل العلامات الدينية الظاهرة أن تشكل أداة ضغط أو استفزاز أو تمرد أو دعاية تمس بمعتقدات أو حرية التلاميذ أو بقية أعضاء الجسم التربوي، أو تعيق السير الطبيعي للنشاط التعليمي، أو الدور التربوي للتعليم، وأخيراً اضطراب النظام في المؤسسة التعليمية أو السير الطبيعي للمرفق العام. ولذلك فإن التلميذتين فوزية وفاطمة بتمردهما على استاذهما وإثارتها للغط حول قضية الحجاب في المدرسة هو ما سبب رفض مجلس الدولة لطلب إبطال قرار المدرسة بفصلهما منها. وفي قضية ثانية رأى

(1) Ass., 14 avr. 1995, Consistoire central des israélites de France et autres ; 14 avr. 1995, M. Koen- [WWW.conseil d'État.fr](http://WWW.conseil-d-Etat.fr)- Enseignement 1995

(2) CE 10 mars 1995, Aoukili: Rec. CE 122; AJDA 1995. 332, concl. Aguila; JCP 1995. 22431, note Nguyen Van Tuong; D. 1995. 365, note Koubi 20 oct. 1999, Ait Ahmad: AJDA 2000. 165, note De La Morena

مجلس الدولة بأن عقد اجتماع سياسي في ثانوية رسمية من شأنه خرق حياد الشارع ويمس بعلمانية الدولة⁽¹⁾،

وإذا كانت خصوصية بعض الحالات تبرر منع التلامذة من لبس الحجاب أو حمل شعار ديني، وذلك تطبيقاً للفتوى التي قدّمها مجلس الدولة سنة 1989، إلا أن هذا الحظر يكون ممنوعاً وغير مشروع عندما تتخذه مؤسسة تعليمية بصورة عامة ومطلقة. وهذا الحكم اتخذته مجلس الدولة طعناً بقرار تنظيمي داخلي اتخذته إدارة مدرسة Jean Jaurès de Montfermeil، وذلك بإضافتها مادة إلى نظامها الداخلي تحظر بموجبها التزين بأي شعار يدل على الانتماء السياسي أو الديني أو الفلسفي في المؤسسة، واستناداً إلى هذا القرار فقد منعت ثلاث فتيات من الدخول إلى قاعات الدراسة بسبب إصرارهن على رفض نزع الحجاب، وبعدها تم فصلهن من المدرسة، وهذا ما دفع أهالي الفتيات إلى الطعن أمام مجلس الدولة بالقرار التنظيمي وبالقرارات الفردية المتخذة تطبيقاً له والمؤدية إلى طرد بناتهم من المدرسة. وقد أبطل مجلس الدولة هذا القرار التنظيمي في حكم يحمل أهمية خاصة لاستناده إلى المبادئ ذاتها التي ارستها فتوى 1989⁽²⁾. وبالمقابل فإنه يكون مبرراً فصل تلميذ يشارك داخل المدرسة في نشاطات تبشيرية أو تبليغية، هادفة إلى حث التلامذة على الدخول في دين جديد⁽³⁾، أو إذا كان حمل هذه الشعارات الظاهرة، يهدف بصورة أساسية إلى إظهار الطالب لدينه لأغراض تمييزية⁽⁴⁾. وإذا كان بإمكان التلامذة التعبير وإظهار معتقداتهم الدينية داخل المدارس، ولكن يشترط بهم احترام التعددية وحرية الآخرين، وعدم المساس بالنشاطات التعليمية

(1) C.E. 8 novembre 1985, Rudent, AJ 1985 p712

(2) C 2 nov. 1992, Kherouaa: Rec. CE 389; RFD adm. 1993. 112, concl. Kessler- C.E. 14 mars 1994, Yilmaz: Rec. CE 129

(3) CE 27 nov. 1996, Ligue islamique du Nord: JCP 1997. 22808, note Seiller.

(4) CE 27 nov. 1996, Wissaadane: Rec. CE 462.

أو في مضمون هذه البرامج، وأن يراعوا موجب المواظبة على حضور الدروس⁽¹⁾ فمعتقدات التلاميذ لا تكون أبداً غير متلائمة مع حيادية المرفق العام⁽²⁾. وكذلك لا يمكن فصل تلميذ بحجة أنه يتلقى دروساً في العقائد الدينية⁽³⁾، أو لأنه يشارك في أوقات فراغه بأعمال مع جماعات عقائدية⁽⁴⁾.

ومع ذلك نجد في بعض الحالات أن حمل الشعارات الدينية يصطدم بمبدأ العلمانية، وذلك ليس بسبب الحجاب، بل بسبب طبيعة الوظيفة التي تمارسها المرأة التي ترتدي الحجاب، فاعتبر مجلس الدولة أن لبس ناظرة مدرسة داخلية للحجاب الإسلامي يبرر إنهاء وظيفتها⁽⁵⁾، وكذلك فإن حضور السيدة إلى عملها بتاريخ 2001/10/11 وهي ترتدي الحجاب الذي يغطي شعرها كلياً، وهي تعمل كمراقبة عمل، وقد دعاها رئيسها في العمل إلى نزع هذا الحجاب. فرفضت السيدة الاستجابة لأوامر رؤسائها التسلسليين، متذرة بأن ارتداء هذا الحجاب يشكل موجباً دينياً. وهذا ما يشكل خطأ جسيماً يبرر التدابير التأديبية التي تعرضت لها، ومع ذلك فقد أبطلت محكمة استئناف ليون الحكم البدائي الذي رفض إبطال القرار التأديبي بحجة⁽⁶⁾.

(1) Code administrative- Dalloz 27 é edition 2003 p92 no 27

(2) CE 8 déc. 1948, Pasteau: Rec. CE 463.

(3) CE 25 juill. 1939, Beis: Rec. CE 524.

(4) CE 3 mai 1950, Jamet: Rec. CE 247.

(5) CE, avis, 3 mai 2000, Marteaux: Rec. CE 169; AJDA 2000. 602, chron. Guyomar et Collin.

(6) COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON- N° 03LY01392 - du 27 novembre 2003 Inédit au Recueil Lebon - www.conseil-d-etat.fr

وكذلك فإن الآراء أو المعتقدات الدينية أو الفلسفية للطلاب والتلاميذ لا تبرر مطالبتهم بالتغيب المنتظم، إلا إذا كان هذا التغيب من أجل حضور الأعياد الدينية، وطالما أن هذا التغيب بقي متوافقاً مع الدراسة، واحترام النظام داخل المدرسة⁽¹⁾.

وفي قضية الأنسة حكيمة، صادقت محكمة استئناف Douai على حكم محكمة البداية الإدارية في مدينة ليل التي أدانت جامعة Lille II بدفع تعويض للأنسة حكيمة مقداره 15.000 فرنك فرنسي، تعويضاً عن الأضرار المادية والمعنوية التي أصابها نتيجة قرار الجامعة بمنعها من دخول حرم الجامعة وهي ترتدي الحجاب⁽²⁾.

وقد صدر هذا الرأي عن مجلس الدولة بناءً على طلب رئيس المحكمة الإدارية Châlons-en-Champagne، وذلك من أجل الفصل في الطلب Mlle Reims Marteaux الرامي إلى إبطال قرار 1999/2/24 الصادر عن مدير أكاديمية الذي قضى بانتهاء وظيفتها كمراقبة منتدبة لكامل فترة العمل، وذلك بسبب ارتدائها الحجاب، وقد رأى مجلس الدولة في فتواه أن النصوص التشريعية والدستورية المتعلقة بمبدأي علمانية الدولة وحرية المعتقد يجب أن تطبقا على السواء، وبالنسبة إلى العاملين في مرفق التعليم الرسمي فإنهم يستفيدون مثل كل عمال الإدارة الآخرين من حرية المعتقد التي تحظر كل تمييز على أساس الدين عند الدخول إلى الوظيفة، ولكن مبدأ علمانية الدولة يشكل عائقاً أما إظهار هذه الشعارات الدينية في المرافق العامة. ويستنتج من ذلك أن إقدام عمال المرفق العام التعليمي على إظهار أثناء ممارستهم لوظائفهم

(1) CE 27 nov. 1996, Wissaadane: préc. note 27 CE 14 avr. 1995, Koen: Rec. CE 168, concl. Aguila; AJDA 1995. 501, chron. Stahl et Chauvaux; JCP 1995. 22437, note Nguyen Van Tuong; D. 1995. 481, note Koubi.

(2) Cour administrative d'appel de Douai N° 99DA20240 du 20 juin 2002 – Inédit au Recueil Lebon

الشعارات الدينية، وبشكلٍ خاص حمل شعار يدل على انتمائهم إلى أحد الأديان يشكّل إخلالاً بواجباته الوظيفية⁽¹⁾.

واستناداً إلى هذا العرض الموجز لموقف مجلس الدولة الفرنسي من مسألة حمل الشعارات الدينية في المدارس والمؤسسات التعليمية، فإننا نؤكد أن المجلس الدستوري عندما سيعرض عليه قانون منع الشعارات الدينية في المؤسسات التعليمية، في حال إقراره، فإنه بالتأكيد سوف يأخذ بعين الاعتبار ما توصّل إليه اجتهاد مجلس الدولة من إقرار لمبادئ عامة، كما سيدقق في كيفية تطبيق مجلس الدولة للمبادئ المتعلقة بعلمانية الدولة وحرية التعليم وحرية المعتقد، فقد استقر العلم والاجتهاد على القول بأنه لا يمكن أن ينظر بصورة منفصلة إلى القانون الدستوري والقانون الإداري، لأن مبادئ القانونين متلازمة ومتفاعلة مع بعضها البعض⁽²⁾.

✧ ثالثاً: ضرورة مراعاة موقف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

إن للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان دوراً رئيسياً وفاعلاً في الرقابة فوق الوطنية (supranational) على تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وقد منحتها هذه الاتفاقية حق إصدار قرارات لها قوة تنفيذية وإجبارية، في حال مخالفة إحدى الدول الطرف في النزاع الذي تفصل فيه الحقوق المنصوص عنها في هذه الاتفاقية، وتخضع الدولة الفرنسية للإختصاص الإجباري لهذه المحكمة، فكل

(1) C.E. Avis no 217017 du 3 mai 2000. Avis rendus par le Conseil d'Etat sur des questions de droit posées par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel J.O n° 144 du 23 juin 2000 page 9471

(2) G. Vedel- Réflexions sur quelque apports de la jurisprudence du conseil d'État à la jurisprudence du conseil constitutionnel, Mélanges chapus 1992 p647

مواطنيها أو الأجانب الذين يتضررون من تعدي الدولة الفرنسية على حقوق الإنسان المنصوص عنها في هذه الاتفاقية⁽¹⁾.

وتنص المادة التاسعة من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان: "لكل شخص الحق في حرية الوجدان والدين ويشمل هذا الحق حريته في تغيير دينه أو معتقده، وحرية في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم بمفرده أو جماعياً، علناً أو سراً.

لا يجوز أن تخضع حرية إظهار الدين أو المعتقدات لقيود غير تلك التي يلحظها القانون وتعتبر إجراءات ضرورية في مجتمع ديمقراطي للأمن الوطني، لحماية النظام والصحة والأخلاق العامة، أو لحماية حقوق وحرية الآخرين.

وكانت هذه المادة محل دعوى أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وذلك في قضية Kokkinakis⁽²⁾ وقد كُرِّست في هذا الحكم مبدأ حرية المعتقد وحرية الديانة، التي اعتبرته مبدأ ذا خاصية مؤازرة للدولة الديمقراطية.

وفي البرتوكول الإضافي الأول الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية⁽³⁾، تنص المادة الثانية: لا يجوز رفض حق التعليم لأي كان. والدولة في ممارسة الوظائف التي تضطلع بها في مجال التربية والتعليم تحترم حق الأهل في تامين هذه التربية وهذا التعليم طبقاً لقناعاتهم الدينية والفلسفية.

(1) Jean- Pierre Marguénaud- La cour européenne des droits de l'homme- Dalloz 2e édition 2002 p5

تنص المادة 53 من الاتفاقية الأوروبية على أن: "تتعهد الأطراف العليا المتعاقدة الالتزام بقرارات المحكمة في النزاعات التي هي أطراف فيها.

(2) CEDH 25 mai 1993-Kokkinakis/ Grèce-jurisprudence de la cour Européenne des droits de l'homme- Sirey 8e édition 2002 no170 p465

(3) ابرم هذا الاتفاق بتاريخ 1952/3/20 وصادقت عليه الدولة الفرنسية بتاريخ 1974/5/3.

وإذا لم يكن باستطاعة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلغاء القانون أو إبطال القرار الذي تضمن أحكاماً مخالفة لاتفاقية حقوق الإنسان المذكورة، فإن قرار المحكمة يفرض موجباً على عاتق الدولة بأن تعدّل قوانينها وأنظمتها وفقاً للمبادئ التي أقرتها المحكمة في قرارها، واستناداً إلى المادة 46 من الاتفاقية الأوروبية فإن الدول تلتزم بقرارات المحكمة المتعلقة بتفسير أو تطبيق الاتفاقية⁽¹⁾.

وإذا كانت الدولة الفرنسية خلال ستة عشر عاماً وتحديداً من تاريخ 1986/12/18 (arret Bozano) وحتى تاريخ 2002/7/9 (arret Nouhad) قد ارتكبت 150 مخالفة لاتفاقية حقوق الإنسان الأوروبية⁽²⁾، فإنها سترتكب المخالفة رقم 151 إذا أقرت قانون منع الحجاب في المؤسسات التعليمية، لأن الحجاب كما أشرنا هو جزء من المعتقد الإسلامي، وليس مجرد أداة للترزين أو لإظهار الانتماء لطائفة ما. وبالتالي إذا لم تكن قد تهيأت الفرصة حتى الآن لكي تتصدى محكمة لمسألة ارتداء الحجاب في المؤسسات التعليمية، ولكن يبدو أن الفرصة ستسبح لذلك فيما إذا أقدمت الحكومة الفرنسية على إقرار هذا القانون.

(1) jean- pierre Marguénaud- La cour européenne des droits de l'homme- Dalloz 2e édition 2002 p116

تنص المادة 53 من الاتفاقية الأوروبية على أن: "تتعهد الأطراف العليا المتعاقدة الالتزام بقرارات المحكمة في النزاعات التي هي أطراف فيها.

(2) jean- pierre Marguénaud- La cour européenne des droits de l'homme- Dalloz 2e édition 2002 p111

بصرف النظر عن الأعداء والمبررات، فإن من الثابت أن برنامج "بسمات وطن" قد استعمل شخصية سماحة السيد حسن نصرالله وصوّرها بصورة كاريكاتورية تمثيلية ساخرة، قد تكون أضحكت الممثل الآخر في البرنامج، لكنها بالمقابل أغاضت شريحة كبيرة من اللبنانيين. وكادت هذه الحلقة أن تكون سبباً لأزمة مضافة إلى أزمات الشارع اللبناني المتعددة.

فكان هذا الفعل وما صحبه من ردة فعل هما الدافع نحو البحث في مقاصد الحرية الإعلامية وقيودها.

فمما لا شكّ فيه أن الحرية الإعلامية هي من الحريات المكفولة دستورياً ودولياً باعتبارها من المبادئ السامية المرتبطة ليس فقط بالإنسان وضمن حرية الرأي والتعبير، بل هي أيضاً مرتبطة بحرية المجتمع وبأسس الديمقراطية فيه، ذلك أن حرية الإعلام هي التعبير الصادق عن الديمقراطية، لأنها تمكن أفراد المجتمع من الإطلاع على قضايا المجتمع والعالم الذي يعيشون في أرجائه، ويتعرفون من خلالها على الحسن من السيئ من أمور هذا المجتمع.

إلا أن هذه الحرية الإعلامية كأى حرية أخرى تبقى مقيدة بقيود وضوابط لا يعود لها أن تتجاوزها. فحرية الإعلام ليست مطلقة، هذا عدا أنها ليست واحدة في كل دول العالم، حيث تختلف هذه القيود والضوابط بين مجتمع وآخر، وفقاً لما يحكم كل مجتمع من عادات وتقاليده.

فما هو مقبول في دولة لا يكون بالضرورة مقبولاً في دولة أخرى، فالحرية مفهوم متغير يجد له في كل بلد شكلاً ولوناً يتناسبان مع البيئة التي تمارس فيها هذه الحرية.

ففي الغرب مثلاً لا يجد الأب أو الزوج أي مشكلة في رؤية ابنته أو زوجته في حضن رجل آخر، وكذلك لا يجدون أي مشكلة في عرض الأفلام الإباحية في الوسائل الإعلامية، كما أن بإمكان أي وسيلة إعلامية أن تروج للديانات المدنية أو الإلحاد المنتشر بكثرة في الغرب، أو تستطيع هذه الوسيلة أن تتعرض لمقام السيد المسيح أو رجال الكنيسة دون أن يكون تصرفها محلاً لإدانة.

أما في الشرق حيث البيئة المجتمعية والعادات والتقاليد مغايرة كلياً، فإن أحداً مسيحياً كان أو مسلماً لا يرضى بأن يرى زوجته أو ابنته عارية على الشاشات أو في حضن رجل آخر، وكذلك فإن أيّاً من الديانات لن تقبل بانتشار الإلحاد أو الأديان المدنية، حيث نلاحظ أن المسيحية قبل الإسلام، هي التي تتصدى وبشراسة لأي محاولة ترويج للديانات المدنية. كما وأنها كانت الرفض الأول لمشروع قانون الزواج المدني.

فهذا الاختلاف فيما بين البيئتين الشرقية والغربية يجعل للحرية معيارين مختلفين، والمثل الأكثر وضوحاً هو العمليات العسكرية ضد الكيان الإسرائيلي، فهي من وجهة النظر الشرقية أعمال مقاومة وأسمى صور التعبير عن الحرية، بينما هي من وجهة النظر الغربية أعمال إرهاب وتعدّ على حريات اليهود وحقوقهم في الحياة.

وكما هو حال الحرية بمفهومها العام، فإن التوصيف ذاته ينطبق على الحرية الإعلامية، فإذا كانت حرية الإعلام الغربي هي حرية شبه مطلقة، فإنها ليست كذلك بالمفهوم العربي أو الشرقي، وخير دليل على ذلك، عندما تعرضت صحيفة دانماركية لمقام النبي محمد، فبينما لم يجد الغرب في هذا الفعل أي إساءة تستحق حتى الاعتذار، بالمقابل اشتعل الشارع العربي والمسلم غضباً ولم يتقبّل هذا الفعل، لسبب بسيط هو أن ليس في ثقافته أو عاداته ما يسمح أو يجيز هكذا فعلاً.

وفي لبنان الذي هو جزء من الشرق، فإنه يعتمد مفهوم الحرية الإعلامية بصورتها الضيقة، التي تقف عند حدود وضوابط وضعتها القوانين النافذة، تطبيقاً لقاعدتين

أساسيتين، هما قاعدة عدم التعسف في استعمال الحق، وعدم مخالفة القواعد القانونية المرعية.

بل أكثر من ذلك فإن قانون البث التلفزيوني والإذاعي لعام 1994، بعد أن اعتبر في مادته الثالثة أن الإعلام المرئي والمسموع حر، فإنه قضى بأن تمارس حرية الإعلام في إطار أحكام الدستور والقوانين النافذة. وأضاف في المادة 35 أن تطبيق على الجرائم المرتكبة بواسطة المؤسسات التلفزيونية والإذاعية العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات العام وفي قانون المطبوعات وفي قانون البث التلفزيوني والإذاعي وسائر القوانين المرعية الإجراء.

هذه القيود على ممارسة حرية الإعلام وتقييدها بنصوص الدستور وقانون العقوبات وقانون المطبوعات، يجعل من هذه الحرية حرية مقيدة وليست مطلقة.

وإذا كانت بعض وسائل الإعلام تتجاوز في ممارسة حريتها وتتعدى على كرامات السياسيين وأفراد من المجتمع، فإن هذا التجاوز الذي لا يثير حساسية السياسيين ولا يدفعهم دائماً للإدعاء على الوسيلة الإعلامية، فإنه لا يحول تصرف الإعلام إلى تصرف مشروع، فهو دائماً تصرف مجرم طالما أنه جاء مخالفاً لأحكام نافذة في قانون العقوبات، وأما عدم الإدعاء فلا يعطي هذا التصرف المشروعية.

ومن القيود على الحرية الإعلامية القيد الوارد في المادة 9 من الدستور، التي تعتبر حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب....

فإذا عرضنا فعل محطة الـ L.B.C. على هذه المادة، نجد أن هذه المحطة قد تعرضت لشخصية تعتبر مصدراً من مصادر الإلتزامات الدينية وتحديد الواجبات الشرعية، فما يفتي به السيد حسن نصرالله بوصفه ممثلاً لمرجع ديني كبير، يلزم شريحة كبيرة من المواطنين. وبالتالي فإن التعرض لشخص السيد نصرالله، إنما ينظر إليه على أنه مساس بشخصية إسلامية لها حرمتها ومقاميتها المميزة عند المسلمين، وتستمد

حرمته من تعاليم الإسلام التي أؤتمن السيد نصرالله على تبليغها لأتباعه. فكان تعرض برنامج "بسمات وطن" لشخص السيد حسن نصرالله إنما هو تعرض لشخصية دينية، ما يجعل هذا التصرف مخالفاً للمادة 9 من الدستور. وأن الإساءة لم تطل فقط شخص السيد نصرالله، وإنما مسّت مشاعر المسلمين قاطبة، ما يعطي كل منهم الصفة للإدعاء على المحطة بجرم المادتين 385 و 386 عقوبات (الذم والقدح) معطوفة على المادة 317 منه (الجرائم التي تتال من الوحدة الوطنية أو تعكر الصفاء بين عناصر الأمة).

ونرى أيضاً أن القانون قد أجاز للسيد نصرالله أن يلزم محطة الـ L.B.C. بأن تبث الرد الذي يريثيه مناسباً ضمن شروط تقنية موازية لتلك التي تم فيها نشر التعرض موضوع الرد. هذا ما أوجبه المادة 31 من قانون البث التلفزيوني والإذاعي. وهذا ما تقضي به أيضاً مبادئ الأخلاق والعلاقات الإنسانية السليمة، التي تفرض بأن لا يسخر قوم من قوم عسى أن يكونوا خيراً منهم....

دراسات حول شؤون قضائية



- 1- الواقعية في القانون
- 2- الحكم القضائي بين النص التشريعي، التطبيق والتوثيق
- 3- خصوصية مجلس شورى الدولة
- 4- المخالفات في قرار نقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي
- 5- هل يلزم الوزير السابق بالإدلاء بشهادته أمام القضاء؟
- 6- الملاحظات القانونية حول استدعاء الوزير لسماع إفادته أمام النيابة العامة المالية
- 7- في جواز التعويض عن التأخر بإصدار الأحكام القضائية
- 8- قراءة في قرار المجلس الدستوري الصادر في الطعن بقانون تمويل السلسلة
- 9- الأملاك البحرية أمام المجلس الدستوري
- 10- دور القضاء في حماية أمن المجتمع واستقراره
- 11- العدالة المزيّفة

الواقعية مصطلح مقبول في العلاقات السياسية والدولية، حيث استقرت هذه المدرسة على الاعتراف بأن لا مثالية في العلاقات بين الأمم، مركزة على أن الاصل في العلاقات الدولية هو الصراع ، وإن الانسان انانى بالطبع، وأن القوة عامل حاسم في السلوك الانساني، ومن ثم فالانسان دائماً يسعى لامتلاك مزيد من القوة وبالتالي يؤكد توماس هوبز على اهمية القوة في العلاقات الدولية كما أنه يؤكد فكرة السلطة القوية، كما كان هيغل يمثل واحداً من الرواد الاوائل في تناول النظرية الواقعية حيث أكد هيغل فكرة المصلحة كهدف رئيس يحكم العلاقات بين الدول، وقد ساهم إخفاق المدرسة المثالية في فرض ونشر قيمها فضلاً عن عدم قدرتها على التحكم في سير الاحداث والتنبؤ بها نتيجة إغفال المدرسة المثالية لدور القوة والتعويل عليه في تفسير الاحداث جاءت النظرية الواقعية التقليدية لتحل محل المثالية أي كرد فعل عليها وأصبحت هي النموذج المهيمن في حقل العلاقات الدولية واعتمدت على وصف ما هو قائم بالفعل وليس ما يجب ان يكون داخل النظام الدولي.

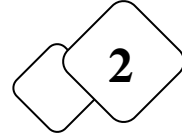
والواقعية مصطلح مقبول في العلاقات الدستورية، حيث بغياب النص القانوني الملزم يملك القاضي الدستوري صلاحية اختيار ما يراه ملائماً للواقع، ذلك أن أحكام الدستور تتطوي على ارادة عليا جامعة، وعلى رؤيا شاملة تجمع بين الماضي والحاضر والمستقبل، ولهذا يقتضي التمييز بين القيم النابعة من تفاهم وطني عام والقيم التي هي موضع خلاف . فعند وجود امكانية لتفسيرين للنص نفسه، لابد من اعتماد التفسير الذي يركز على القيم التي هي موضع تفاهم واستبعاد التفسير المستند الى القيم التي هي موضع خلاف، ولهذا كان لتفسير الدستور أثراً في إستقرار المنظومة

الدستورية من خلال البحث عن الحلول المناسبة لما يعترض الحياة الدستورية من إشكاليات، واستناداً إلى هذا المنطق قضى المجلس الدستوري برد الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب بالرغم من كونه مشوباً بسبع عيوب دستورية، مغلباً مبدأ استمرارية المؤسسات الدستورية على ما عداها، ومقرراً في الوقت ذاته بأن قانون التمديد هو أمر واقع، ويعدّ هذا الحكم من أبرز تجليات المدرسة الواقعية.

وأن ما أخذ به المجلس الدستوري، يتبناه أيضاً مجلس شورى الدولة، الذي يكون قناعته في القضية وفق معطيات الملف دون أن يكون مقيداً باتجاه محددٍ إلا في حال وجود نصٍ قانوني ملزم. ولعل مثاله في ملف النفايات الصلبة، حيث اقترح المستشار المقرر في الغرفة النازرة بهذه القضية رد المراجعة دون النظر في المخالفات التي تشوب قرار إنشاء مكب الكوستا برفا، معتبراً أن قرار مجلس الوزراء إنما صدر بعد إقفال معمل الناعمة وانتشار النفايات في الشارع، ولم يكن أمام مجلس الوزراء أي خيارٍ آخر سوى إجازة طمر النفايات في الكوستا برفا. وفي هذا التقرير غلب القاضي الواقعية على القانون، بعكس القاضي العدلي الذي اتخذ قراراً بإقفال هذا المطمر.

أما في العلاقات بين الأفراد، فهل يمكن أن تعطى الواقعية الغلبة في العلاقات القانونية؟ وهل يمكن إحلال الواقع الموضوعي المادي محلّ المثاليات التي يقتضي أن تحكم العلاقات الإنسانية؟ وهل يصبح القانون مبنياً على أساس الواقع أياً كانت مساوئ هذا الواقع؟ وهل يمكن بحجة الأمر الواقع السماح باستمرار تجاوز القانون ليصبح هذا الواقع هو القانون العملي الذي يحلّ محل القانون النافذ؟ وهل تخرج العناصر الواقعية التي هي أحد عناصر القاعدة القانونية لتصبح هي القاعدة القانونية أو لتصبح هي موضوع وغاية القاعدة القانونية بعد أن كانت مجرد عنصر السبب في النص القانوني؟

الحكم القضائي بين النص التشريعي، التطبيق والتوثيق



القانون، القرار الإداري، والحكم القضائي، هي أدوات السلطات الدستورية في تسيير شؤون المجتمع، وهي جميعها تأتي كتعبير عن سلطان الدولة وامتيازات السلطات التي تسمو على إرادة الأفراد، وهي جميعها تحوز لحظة صدورها للقوة التنفيذية التي تجعل الأفراد خاضعين لها وملزمين بتنفيذها.

وما يميز الحكم القضائي أنه الأداة التي بموجبها يعمل القاضي على الفصل بالنزاع وفق أحكام القانون. وهو بهذه الخاصية يكون مكتسباً قوة الحقيقة القانونية، أي قوة الشيء المحكوم فيه، لصدوره عن هيئة قضائية أناط بها الدستور مهمة تطبيق القانون، وأعطى لأحكامها القوة التنفيذية ذاتها التي يحوزها القانون.

ولولا هذه القوة لأصبح القانون بذاته لغواً، لأن ما فائدة هذا القانون إذا كان بإمكان الأفراد التملص منه والامتناع عن الالتزام بأحكامه، أو رفض تطبيقه؟ وهنا كان دور القضاء في إلزام كافة إدارات عامة وأفراد بالنزول عند حكم القانون.

فالقاضي حين ينطق بالقانون يعني أن ما تضمنه الحكم القضائي من حجية الشيء المقضي به هو عنوان الحقيقة الملزمة ويحوز القوة الإلزامية، وعلى الإدارة موجب تنفيذ الأحكام القضائية فور اقترانها بالقوة التنفيذية وبلوغها قوة القضية المقضي بها. وتنقسم هذه القوة التي يتصف بها الحكم القضائي إلى عنصرين، الحجية الشكلية وبمقتضاها لا يجوز المساس بالحكم القضائي، والحجية المادية عدم جواز المنازعة في ما قرره الحكم القضائي.

وحكمة هذه الحجة التي يتصف بها الحكم القضائي ترجع إلى طبيعة الوظيفة القضائية، التي تهدف إلى وضع حد نهائي للمنازعات التي تعرض على القضاء، فإذا لم يستطع القضاء وضع حد للمنازعة، وحسمها دون العودة إلى إثارة القضية ذاتها مجدداً، فإن ذلك سيؤثر سلباً على الأمن والاستقرار الاجتماعيين.

فينعدم وجود السلطة القضائية تماماً، إذا لم يكن لأحكامها قوة تنفيذية تؤدي إلى إمكان تنفيذها جبراً على الأفراد بحيث تتحقق رسالة القضاء بفض المنازعات الفردية ومنع تأبيد النزاع عن طريق إثارته مرة ثانية.

وبسبب الرباط القوي بين القانون والحكم القضائي، ولكون الثاني هو مجازاً بمثابة المنارة المعتمدة لتطبيق الأول، كان لا بد أن يأتي الحكم متضمناً النص القانوني الذي سعى الحكم القضائي إلى تطبيقه.

وهو ما يعرف باللغة القانونية، بتعليل الحكم، أو بيان الأسباب التي دفعت القضائي إلى إصداره، حيث يتألف الحكم أو القرار القضائي، من فقرة حكمية أي الفقرة التي تأتي في خاتمة الحكم وتبين الحل الذي انتهت إليه المحكمة، ومن حيثيات أو تعليل أو أسباب أي ما يسوقه الحكم من أدلة واقعية وحجج قانونية ومُسَوَّغات بُني عليها القرار. فالتعليل هو الجزء الأول من الحُكْم أو القرار القضائي الذي تُبَيِّن فيه المحكمة الأسباب والعلل الواقعية والقانونية التي حثمت عليها الإنتهاء إلى الحل الذي أعطته للنزاع في الفقرة الحُكمية.

وهنا يظهر الارتباط الوثيق بين الفقرة الحكمية وحيثيات الحكم، بحيث يقتضي أن تكون منسجمة ومتوافقة ومترابطة مع الفقرة الحكمية وموصلة إلى النتيجة التي انتهت إليها هذه الفقرة.

ومن هنا تبرز أهمية الحيثيات، وإذا علمنا أن أهم ما تتضمنه هذه الحيثيات هو النص القانوني الذي يعمل القاضي على بيان أن وقائع القضية تدخل ضمن مندرجات هذا النص.

ولهذا كان ذكر القانون في متن الاجتهاد قوة للاجتهاد، بل وإن غياب النص، قد يؤدي إلى ضعف التعليل وفقدانه لأسسه ودافعاً نحو الطعن به، إذا ما أدى غيابه إلى إثارة الشك حول النص الذي يعتمد القاضي على تطبيقه.

إذ فإن ذكر النص القانوني في متن الحكم ليس ترفاً فكرياً، ولا أمراً ثانوياً، بل هو تدبير حوهرى يؤدي تغييبه إلى الطعن في صحة الحكم.

هي إذاً علاقة وجودية بين القانون والحكم القضائي، فكلاهما يحييان معاً وكلاهما يطبقان معاً، وكلاهما يقتضيان أن يستمر معاً، فلا نفهم النص القانوني بدون الاجتهاد، وكذلك لا نستطيع قراءة الحكم القضائي إلا من خلال النص.

ومن هنا أخلص إلى اقتراح أن يعتمد القِيَمون في مركز المعلوماتية القانونية إلى توثيق الحكم القضائي من خلال ربطه بالنص القانوني محلّ التطبيق، لأن إغفال النص قد يثير الريبة في ذهن القارئ وقد يؤدي مع مرور الزمن إلى إساءة التفسير أو الخطأ في استخلاص النتائج التي توخاها كلّ من المشتري والقضائي على حدٍ سواء.

مجلس شورى الدولة، هو المحكمة العليا التي تتولى القضاء الإداري، تعود نشأته إلى العام 1924، أي سابقً بوجوده للدستور اللبناني، ويستفيد من الضمانات الدستورية المقررة للقضاة والمتقاضين. ويتميز المجلس بأنه يختص بالنظر في المنازعات التي تختص فيها الإدارات العامة، ما يجعله محلّ تماسٍ مباشر مع السلطة السياسية، وبخاصةً عندما ينظر بمراجعات إبطال مراسيم (مثل الطعن بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة، أو مرسوم منح الجنسية، أو قرار مجلس الوزراء بإنشاء مراكز طمر النفايات إلخ...).

القضايا التي ينظر فيها مجلس الشورى، تكون في أغلب الأحيان محل اهتمام الرأي العام (مثل النظر بمراجعة الطعن بقرار الترخيص لشركة باستثمار شبكة الألياف الضوئية، أو قرار تصديق مناقصة المعاينة الميكانيكية، أو قضية الترخيص لمشروع الإيدن باي، أو تخصيص جزء من عقار لإنشاء مستشفى في حرش بيروت). وإذا كانت هذه القضايا متصلة بممارسة السلطة، فإن من صلاحيات مجلس الشورى، النظر في الطعون المتصلة بتكوين السلطة الإدارية، وبخاصة الطعون البلدية والاختيارية، والطعون المتصلة بتعيين موظفين أو وضعهم بالتصرف أو عزلهم. وفي معرض النظر في المراجعات، فإن مجلس شورى الدولة يضع المبادئ الأساسية التي تسهم في سير الإدارات العامة وحفظ مصالح المواطنين، وأبرزها مبدأ الحماية الدستورية للأموال العامة، مبدأ حماية الملكية الفردية، بيان تاريخ سريان استقالة الوزير، ضمان ممارسة الهيئات اللامركزية لصلاحياتها، وتكريس موافقة المجالس البلدية على مشاريع تعديل النطاق الإداري للبلديات.

هذه العينة البسيطة، إضافة إلى الكم الكبير من الأحكام، وبعضها يتضمن لمسات خاصة في بيان كيفية تطبيق القوانين، يستوجب أوسع احتضان لمجلس شورى الدولة، الجهة القضائية العاملة بصمتٍ وحزم، والملتزمة كمؤسسة وكقضاءٍ بمبادئ العمل القضائي، بدليل الحرص على عدم الإخلال بالقواعد الناظمة لعمله وعدم التهاون عند الخروج عن أصول العمل القضائي، وعدم انتظار أي تدخلٍ خارجي من أجل التحرك، ولهذا يقتضي التعامل مع القضايا التي تعني المجلس بكثير من العناية والحكمة والتقدير، وفي الوقت نفسه، يفترض بنا الحفاظ على استقلالية القضاء الإداري المكفولة بنظام مجلس شورى الدولة الذي منع في المادة 29 منه أن يلاحق أعضاء مجلس شورى الدولة بالجنايات والجناح المنبعثة عن الوظيفة إلا بعد استشارة مكتب المجلس وبناء على طلب وزير العدل، وفي المادة 23 من هذا النظام فإن التحقيق مع أي قاضٍ في هذا المجلس معلق على إذنٍ من وزير العدل، لذا فإن النائب العام التمييزي إذا كان يملك صلاحية الملاحقة وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية، فإن هذه الملاحقة لا تلغي الحصانات الخاصة المقررة في الأنظمة الخاصة بحيث يتوجب عليه قبل الشروع بالملاحقة الحصول على إذن وزير العدل وبعد استشارة مكتب مجلس شورى الدولة.

فاستقلالية القضاء الإداري عن القضاء العدلي، قد أقرها المجلس الدستوري في قراره رقم 5 تاريخ 2000/6/27 الذي قضى: «بأن مكتب مجلس شورى الدولة يتمتع، فيما عني القضاة الإداريين بالصلاحيات نفسها التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاة العدليين، وهو يعتبر مؤسسة أناط بها القانون مهمة السهر على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله وحسن سير العمل فيه، وتأميناً لقيامه بهذه المهام، فقد أشركه في تعيين القضاة ونقلهم وتأديبهم. وإن إنشاء مجلس قضاء أعلى ومكتب مجلس شورى الدولة لدى كل من القضاة العدلي والإداري يعتبر أحد أبرز الضمانات لحماية استقلال القضاء في مفهوم المادة 20 من الدستور». ثم بين المجلس الدستوري «خصوصية القضاء الإداري التي ترتبط بعناصر متشابكة يعود بعضها إلى مصدر مبادئ القانون الإداري وقواعده وطبيعة المنازعات التي تدخل في صلاحيات

القضاء الإداري وأطرافها والامتيازات التي تتمتع بها السلطة العامة، كما يعود إلى الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه، أي المصلحة العامة».

هي مهمة لها خصوصية يؤديها مجلس شورى الدولة، وقد حثمت عليه التحلي بالشجاعة الأدبية التي هي مواجهة لا هروباً، صلابة تجعل القاضي لا يتعثر قلمه، فيقول نعم، ولو كان الرابع هو الأوضع، ولا، وإن كان الخاسر هو الأرفع، يقيم العدالة واثقاً بنفسه متصدياً لأي محاولة لإضعافه. قد يكون القاضي في موضع حرج، وقد يتعاضم هذا الإحراج بالنظر إلى الخصوصيات السلبية التي تطبع مجتمعنا اللبناني، فمن العلائق الشخصية، إلى سطوة المال، إلى النفوذ السياسي، إلى ما سوى ذلك من ظواهر تواجه القاضي حاملة معها الرغبة في التأثير في قراره. ولكن قاضي مجلس شورى الدولة في أكثر اللحظات حرجاً لن ينسى أن القرار بيده، والقلم بيده، فيكتب ما يمليه عليه الضمير، ويواجه بالشجاعة الأدبية.

المخالفات في قرار نقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي

4

اتخذ مجلس الوزراء في جلسته تاريخ 3 آب 2017 قراراً بنقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي رئيساً لغرفة في محكمة التمييز، هي المرة الثالثة في التاريخ الحديث يتم فيها نقل أو انتهاء خدمات رئيس مجلس شورى الدولة: المرة الأولى في العام 1990 بموجب المرسوم 95 تاريخ 14/3/1990 الذي استردّ مرسوم تعيين يوسف سعدالله الخوري رئيساً لمجلس شورى الدولة، وفي المرة الثانية بموجب المرسوم رقم 957 تاريخ 22/12/2008 وبموجبه تمّ نقل القاضي غالب غانم من رئاسة مجلس شورى الدولة ليعين رئيساً أولاً لمحكمة التمييز.

واضح أن قرار النقل يخالف المادة 20 من الدستور التي توجب توفير الضمانات للقضاة، وإن نقل رئيس مجلس شورى الدولة دون طلبه يشكل إخلالاً بهذه الضمانات ويلحقه تبعات معنوية على بقية قضاة المجلس الذين سيشعرون بفقدان الحماية والحصانة بعد أن طال هذا التدبير رئيسهم. كما يخالف هذا القرار قانون حق الوصول إلى المعلومات الذي يوجب تعليل القرارات الفردية خطأً بأن يتضمن القرار كافة الحثثيات القانونية والواقعية التي تشكل مرتكز القرار (المادة 11)، إلا أن الإدارة تخفي أسباب النقل ما يشكل مخالفة واضحة لهذا القانون الذي رتب بطلان القرار الصادر بدون تعليل.

وإن النقل إلى القضاء العدلي يستوجب موافقة مجلس القضاء الأعلى وأن تراعى الشروط التي تفرضها المادة 96 من قانون تنظيم القضاء العدلي التي توجب عند نقل القاضي في مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي أن يعين في الدرجة التي تتناسب

والراتب الذي يتقاضاه، وبحسب هذه المادة فإن ما يتناسب مع مركز رئيس مجلس شورى الدولة هو رئاسة مجلس القضاء الأعلى وليس رئاسة غرفة.

كما أن هذا القرار يخالف المادة 4 من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على ان قضاة مجلس شورى الدولة مستقلون في اجراء وظائفهم القضائية ولا يجوز نقلهم او فصلهم او اتخاذ اي تدبير من شأنه المساس باوضاعهم المسلكية الا ضمن حدود هذا القانون. ولا يوجد في القانون أي نصٍ يجيز نقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى رئاسة غرفة، بخاصة وأن المادة 21 من هذا النظام تعتبر أن هذا النقل يعتبر بمثابة نقل من ملاك الى آخر، ما يوجب تطبيق أحكام النقل من ملاكٍ إلى آخر المقررة في نظام الموظفين، وكذلك تطبيق المادة 33 من نظام مجلس شورى الدولة التي تحظر أن يتخذ بحق اعضاء مجلس شورى الدولة أي تدبير من شأنه الاضرار بوضعيتهم"، وهل يوجد مساس بأوضاع رئيس المجلس أكثر من إعفائه من مهامه في المجلس ونقله إلى ملاك آخر؟.

لهذا كان قرار مجلس الوزراء الذي نقل القاضي شكري صادر من رئاسة مجلس شورى الدولة إلى رئاسة غرفة في محكمة التمييز هو قرار مخالف للقانون، وأن خطوة رئيس المجلس بطلب إنهاء خدماته سيتيح لمجلس الوزراء إعادة دراسة الطلب واتخاذ قرار جديد بشأنه، سيما وأن هذا الطلب لا يمكن أن يسري بمفعول رجعي لتغطية العيوب التي شابت قرار النقل.

هل يلزم الوزير السابق بالإدلاء بشهادته أمام القضاء؟

5

أثار إدلاء عددٍ من الوزراء السابقين بشهادتهم في ملفات تتصل بوزارة الاتصالات، التساؤل حول جواز إفصاح وزير سابق عن معلوماتٍ تتصل بهذه الوزارة.

إذ من الثابت أن الإدلاء بالشهادة أمام القضاء هو واجب ملقى على عاتق كلٍّ من يملك معلومة حول قضية عالقة أمام القضاء لا سيما الجزائي، وهو ملزم بالحضور أمام القاضي والإدلاء بما لديه في سبيل مؤازرة القضاء وجلاء الحقيقة، ولم يعفَ من إدلاء الشهادة إلا من كان ملزماً بسر المهنة (المادة 92 أ.م.ج.). وهذه العبارة الأخيرة أي سر المهنة تنطبق على العاملين في القطاع العام، بحيث لا يملك الموظف الإدلاء بما لديه من معلومات تتعلق بوظيفته إلا بعد الحصول على إذنٍ من المسؤول الأول في الإدارة، وبالفعل تقيداً بهذا المبدأ ورد نص خاص في نظام الموظفين، يحظر فيه على الموظف أن يبوح بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلا إذا رخصت له وزارته خطياً بذلك (الفقرة 8 من المادة 15).

والسؤال هل ينطبق هذا الحظر على الوزير السابق بحيث يمنع عليه الإدلاء بشهادته قبل الحصول على إذن مسبق؟

جرت العادة على مثل الوزراء السابقين أمام قضاة النيابة العامة أو قضاة التحقيق للإدلاء بما لديهم من معلومات تتعلق بشؤون الوزارة التي كان يتولاها، دون أن يلتفت أيٍّ من هؤلاء الوزراء - الشهود إلى أنه يحظر عليهم الإدلاء بما لديهم من معلومات قبل الاستحصال على إذنٍ، بالرغم من أن طلب الإذن لا يستند فقط إلى مبدأ حظر الإدلاء بالمعلومات بدون إذن مسبق، بل هو أيضاً يستند إلى المادة 263 من قانون

أصول المحاكمات المدنية التي تنصّ على أنه: "يمنع موظفو القطاع العام حتى بعد تركهم الوظيفة من الشهادة على ما علموا به أثناء قيامهم بها من أمور لم تكن معدة لاطلاع الجمهور عليها، إلا إذا أذنت لهم السلطة بالشهادة بناء على طلب المحكمة أو بناء على طلب أحد الخصوم. يعطى إذن السلطة للوزير من مجلس الوزراء وللموظفين من الوزير المختص.

إن هذه المادة (263 أ.م.م.) هي ملزمة للقضاء الجزائي سنداً للمادة السادسة من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على ما يأتي: "تتبع القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا وجد نقص في القوانين والقواعد الإجرائية الأخرى"، ولما كان لا يوجد أي نص خاص في قانون أصول المحاكمات الجزائية حول استدعاء الموظفين والوزراء للإدلاء بشهادتهم، فإن القضاء الجزائي بما فيه قضاة التحقيق ملزمون بالتقيد بالمادة 263 أ.م.م. عندما يطلبون وزيراً للإدلاء بشهادته. ويتقضي تطبيقاً لهذه المادة على القاضي أن يرفع طلب سماع إفادة وزير سابق إلى مجلس الوزراء لأخذ الموافقة المسبقة قبل دعوة الوزير أصولاً للإدلاء بشهادته.

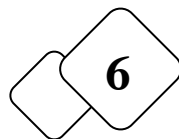
وإذا كان لا يوجد في الاجتهاد السابق تطبيق لهذه المادة، فإن هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل (استشارة رقم 2013/891) قد أدلت برأيها حولها، كالاتي: "إن تشريع الوظيفة العامة يطبق على الكتاب العدل في كل ما لا يتعارض مع نظامهم الخاص، حيث لا يجب على الكاتب العدل المتقاعد الإدلاء بشهادته وإفادته أمام المخافر والمفازر القضائية والنيابات العامة وقضاة التحقيق في الأمور التي علم بها أثناء قيامه بوظيفته وهي غير معدة لاطلاع الجمهور عليها قبل استحصال السلطة المختصة على إذن من وزير العدل.

ولما كانت المادة 263 المذكورة أوجبت أخذ موافقة مجلس الوزراء في الشهادة على كل ما هو غير معدّ لإطلاع الجمهور، فإننا نعود في تحديد ما هو معدّ لإطلاع الجمهور إلى القانون رقم 28 تاريخ 2017/2/10 (الحق في الوصول الى المعلومات)

الذي أسهب في تعيين المستندات القابلة لاطلاع الجمهور والمستندات التي لا يمكن الاطلاع عليها، وبديهي أن كافة الأعمال التحضيرية للمعاملات هي غير معدة لاطلاع الجمهور، وكذلك كيفية تنفيذ القرارات، أو السؤال عن حصول إهمال أو خطأ وظيفي ارتكبه أحد الموظفين، أو غيره من القضايا الوظيفية التي هي أمور غير معدة لاطلاع الجمهور عليها.

وعليه فإنه لا يمكن طلب استماع إلى إفادة وزير سابق للإدلاء بشهادته حولها، ما لم يبرز مع طلب الدعوة موافقة مجلس الوزراء على الإدلاء بشهادته.

الملاحظات القانونية حول استدعاء الوزير لسماع إفادته أمام النيابة العامة المالية



تثير قضية استدعاء الوزير أيوب حميد للإدلاء بشهادته أمام النيابة العامة المالية جملة ملاحظات نوجزها بالآتي:

1 - وجوب احترام الحصانة النيابية التي يتمتع بها الوزير حميد

بالإضافة إلى صفته الوزارية، فإن الوزير أيوب حميد هو نائب في البرلمان اللبناني، وبهذه الصفة فإنه يتمتع بالحصانة النيابية التي تمنع على الجهات القضائية أن تستدعيه إلى القضاء قبل طلب الإذن المسبق من المجلس النيابي.

فالدستور اللبناني أجاز في المادة 28 منه الجمع بين الوزارة والنيابة، ولم يتعرّض لمسألة حصانة النائب الذي يتولى العمل الوزاري، خلافاً لما هو الحال في فرنسا حيث يفقد النائب الذي يعيّن وزيراً لصفته النيابية.

والقاعدة أنه في غياب النص الصريح، لا يمكن تأويل إرادة المشتري بصورة معاكسة مع ما هو وارد في غيره من النصوص، فعندما أجاز المشتري في المادة 28 الجمع بين الوزارة والنيابة، ثم تطرّق إلى الحصانة النيابية في المادتين 39 و 40 من الدستور، ولم يتبين أنه وضع نصاً خاصاً على حرمان النائب من حصانته أثناء ممارسته للوظيفة الوزارية.

وهناك مثل على ضرورة احترام القضاء للحصانة، هي في قضية الوزير السابق شاهيه برصوميان، فهو عندما استدعي للمحاكمة، تمسّك بحصانته المستندة من صفته كمحام وبالفعل لم يبدأ القضاء بالتحقيق معه قبل وصول جواب نقابة المحامين

رقم 99/31 تاريخ 9/3/1999 ويتضمن الإشارة إلى أن الأفعال المنسوبة إلى المدعى عليه شاهي برصوميان حصلت أثناء توليه مهام وزارة النفط ولا علاقة لها إطلاقاً بممارسة مهنة المحاماة.. وهنا يمكننا الاستدلال بأن القضاء يعتبر أن حصانة الوزير التي يستمدّها من منصب آخر يشغله، توجب رفع الحصانة عنه قبل مباشرة أي عمل آخر.

فيكون الوزير أيوب حميد متمتعاً بالحصانة التي تمنع استدعاءه للقضاء قبل الحصول على إذن مسبق من المجلس النيابي.

2 - في مدى قانونية التبليغ عبر رئاسة مجلس الوزراء

بيّن المشتري الأصول الواجب اتباعها في التبليغ في القضايا الجزائية، ورُتّب بطلان إجراءات التبليغ إذا ما شابها أي عيب، معتبراً أن هذه الأصول قد وضعت لصالح الشخص المطلوب إبلاغه وأجاز له التذرع بالبطلان.

وكانت القاعدة الأولى أن الشخص المطلوب إبلاغه يجب أن يبلغ بذاته (راجع المادة 147 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد). ووضع استثناءين هما تبليغ رجال السلك الدبلوماسي والقنصلي أوراق دعوتهم بواسطة وزارة الخارجية. وتبليغ العسكريين أوراق دعوتهم بواسطة قادة قطعهم.

وبالنسبة إلى النواب فإن طلب الاذن بالملاحقة يقدّمه وزير العدل مرفقاً بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز تشتمل على نوع الجرم وزمان ومكان ارتكابه وعلى خلاصة عن الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة (المادة 91 من النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب).

أما بالنسبة إلى الوزراء وبغياص النص الخاص على تحديد كيفية تبليغهم أوراق الدعوة للشهادة أو للمحاكمة، فإن القاعدة هي تبليغهم في أماكن سكنهم أو عملهم، على

أن يتمّ التبليغ بالذات، أو بواسطة أحد أفراد عائلته القاطنين معه في مسكنٍ واحد، أو بواسطة مدير مكتبه والسكرتاريا في الوزارة في حال عدم التمكن من تبليغه شخصياً. هذه هي الأصول القانونية في التبليغ، ولكن ما حصل أن النيابة العامة قد وجهت الدعوة للوزير عبر رئاسة الوزراء، فهل هذا التبليغ، هو تبليغ قانوني؟ إن عدم وجود النص على كيفية تبليغ الوزراء، يجعل من الآلية العادية للتبليغ، أي التبليغ الشخصي، هو القاعدة المطبقة. ونستدل أيضاً على عدم جواز التبليغ بواسطة مجلس الوزراء في أن القضاء وخاصة الجزائي، يتشدد في ضرورة استلام المبلّغ لوثيقة التبليغ وتوقيعه على النسخة الأصلية، وبلغت درجة تشدد القضاء لدرجة اعتبار أن تبليغ قلم دائرة القضايا في وزارة العدل للحكم المعترض عليه، لا يعتبر تبليغاً قانونياً طالما أن المشتري قد أوجب تبليغ رئيس دائرة القضايا (تميز مدنية تاريخ 1970/11/7- النشرة القضائية 1975 ص550).

إذاً يكون تبليغ الوزير في مكان عمله، تبليغاً قانونياً، فهل يعتبر مجلس الوزراء مكان عمل الوزير؟

من المتفق عليه، أن المكان الفعلي لعمل الوزير هو الوزارة، وبالتالي فإن التبليغ الصحيح بالنسبة إلى الوزير أيوب حميد هو الذي يتمّ في وزارة الطاقة، أما بالنسبة إلى مجلس الوزراء، فإن النص القانوني يقول أن مقر مجلس الوزراء مخصص لاجتماعات المجلس الأسبوعية. حيث أن المادة السادسة من مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء تنص على أن مجلس الوزراء ينعقد دورياً في مقره الخاص. والمعروف أن مجلس الوزراء يجتمع كل يوم خميس من أيام الأسبوع، وهكذا فإن التبليغ القانوني للوزير في مجلس الوزراء يكون في اليوم الذي يكون مجلس الوزراء مجتمعاً، وأن يسلم الوزير أوراق التبليغ بشخصه ويوقع على محضر الاستلام. وإذا تعذر تبليغه شخصياً سواء في الوزارة أو في مجلس الوزراء أو في منزله، فيجري تبليغه لصقاً (المادة 147).

وقد رأى اجتهاد قديم أيضاً أن من الجائز تقديم العرائض إلى رئيس الوزراء الذي يمثّل الحكومة وهو يرفعها إلى أحد أعضاء الحكومة ويحيلها إليه. (بداية 1951/8/21-

ذكره زين، حسين- في خلاصة الاجتهاد-مجلد 11- باب: وزير ص727). واستناداً إلى هذا الاجتهاد اليتيم قد يكون التبليغ قانونياً إذا تمَّ عبر رئيس مجلس الوزراء دون سواه.

ونخلص للقول بأن تبليغ وزير الطاقة أيوب حميد عبر مجلس الوزراء هو تبليغ غير قانوني، ولم يراعِ الأصول المقررة قانوناً واجتهاداً، ويستطيع أن يتمسك ببطلانه، وكذلك بإمكانه الامتناع عن الحضور.

3 - في كيفية سماع إفادة الوزير أمام قضاة النيابة العامة

إن طلب سماع إفادة وزير في قضية تتعلق بوزارته، وإن أطلق عليه تسمية شهادة، وإنما هي في الواقع عبارة عن تحقيق مع الوزير، لتتطر النياية فيما بعد، فيما إذا كانت تستطيع أن تستخلص من أقوال الوزير ما يفيد ضلوعه في القضية المتعلقة بوزارته. ولذلك فإن هذه الشهادة هي جزء من التحقيق في القضية، وإن تلطّفت تسميتها بتسمية دعوة لأخذ إفادة أو شهادة.

فالوزير باعتباره جزءاً من السلطة السياسية في الدولة، هو محط أنظار جميع أفراد الشعب وسلطاته، وخاصةً وسائل الإعلام، التي أخذت تحيك حول هذه الدعوة نسيجاً كبيراً من التحليلات والتطيرات.

وإذا كانت العدالة توجب أن يدلي كل شخص بشهادته من أجل جلاء الحقيقة، إلا أن الاعتبارات المتعلقة بشخص الوزير وحركة الرأي العام، وحفاظاً على سمعته، يكون من الأولى أن يتم سماع هذه الشهادة خارج أسوار قصر العدل. وبعيداً عن الأضواء الإعلامية.

وفي حال أصرَّ القضاء على سماع الوزير أيوب حميد، فإنه إذا رأى أن من شأن حضوره إلى النيابة العامة أن يحصل مساس بكرامته وسمعته، فإن بإمكانه الامتناع عن الإدلاء بشهادته، ولا يستطيع القضاء إجباره على الحضور وفقاً للمادة(95) أصول

جزائية)، ذلك أن إجراءات إحضار الشاهد مكرهاً إلى القضاء، إنما هي إجراءات يطبقها قضاة التحقيق وقضاة الحكم، أما قضاة النيابة العامة، الذين يحقُّ لهم سماع الشهود دون تحليفهم اليمين القانونية وفقاً للمادة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، إلا أنهم لا يستطيعون إجبار الشاهد على المثل أمامهم للإدلاء بشهادته خارج نطاق الجريمة المشهودة (راجع أيضاً: د. علي جعفر- مبادئ المحاكمات الجزائية- مجد 1994 ص 226 بند 262)، فالإجراءات الإكراهية للإدلاء بالشهادة وفقاً لصريح مواد القانون قد أنيطت بصورة حصرية بقضاة التحقيق وقضاة الحكم، ولم يجز القانون لقضاة النيابة العامة إكراه الشاهد على الإدلاء بشهادته. لذلك فإذا كانت دعوة الوزير أيوب حميد هي دعوة للشهادة، فإنه يستطيع عدم الاستجابة لهذه الدعوة دون أن تستطيع النيابة العامة إجباره على الحضور.

وأيضاً واستطراداً فإن صفة الوزير النيابة، تمنع على القضاة دعوته للإدلاء بشهادته إلا بعد الحصول على الإذن المسبق من مجلس النواب، لأنه يتمتع بالحصانة النيابية. (راجع كلام الدكتور مارون يزبك إلى جريدة الديار).

4- في خروج التحقيق مع الوزير في هذه القضية عن اختصاص القضاء

العدلي

في حال كانت الدعوة لسماع الإفادة صحيحة، وأراد الوزير أيوب حميد الإدلاء بإفادته فإننا نقول بأن سماع إفادة الوزير في هذه القضية للنظر فيما إذا كان له علاقة بأزمة البنزين، فإن هذه القضية تخرج عن اختصاص القضاء العدلي، لتدخل في اختصاص المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

وهذه القضية شبيهة في أحد أوجهها بقضية الوزير السنيورة في ملف محرقة برج حمود، والتي اعتبرها القضاء من القضايا المرتبطة بمهام الوزير. وفي هذه القضية فإن مسألة عدم تطبيق قرار مجلس الوزراء المتعلق بتخفيض سعر صفيحة البنزين، هو من

الأمر المرتبطة بواجبات الوزير الوظيفية، وبالتالي تخرج عن اختصاص القضاء العادي لتكون من اختصاص المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء. ولا يكون للنسابة العامة التمييزية أو المالية أي دور في التحقيق فيها.

وقد استقرت جميع الاجتهادات القضائية الصادرة في قضايا محاكمة وزراء على اعتبار أنه يخرج عن اختصاص القضاء العادي مسألة النظر في القضايا المتعلقة بإخلال الوزراء بواجباتهم الوظيفية، حيث نقرأ في جميع هذه الأحكام العبارة التالية: إن المادة 70 من الدستور بالصيغة التي وردت فيها ميزت بين المسؤولية المترتبة على الوزير من جراء الإخلال بواجباته كوزير وبين الجرائم العادية التي يقتربها ولو اقتربها في معرض ممارسته مهامه الوزارية أو في مناسبتها، وجعلت صلاحية محاكمته عن النوع الأول من الأفعال معقودة للمجلس الأعلى. وقد عُرِفَ الخطأ الوظيفي الذي يوجب المحاكمة أمام المجلس الأعلى بأنه الخطأ الناجم إما عن أعمال قانونية أو تصرفات مادية وذلك في أثناء القيام بعملٍ إيجابيٍّ أو سلبيٍّ سواءً في ذلك أكان مقصوداً أم غير مقصود، أو عن سوء تنظيم المرفق العام في ذاته.

في جواز التعويض عن التأخر بإصدار الأحكام القضائية

7

صرّح وزير العدل اللبناني خلال جولته التفقدية للمحاكم أن التأخر في إصدار الأحكام وجه من وجوه الظلم، وصورة من صور الإستتلاف عن إحقاق الحق. وقد تزامنت تصريحاته مع خطوة جريئة للقضاء الفرنسي أدان فيها الدولة للتأخر في إصدار الأحكام فكان من المفيد تسليط الضوء على هذا الحكم لما قد يكون له من أثر على سير الدعاوى لدى المحاكم اللبنانية. خاصةً والقضاء اللبناني لم يكن بعيداً عن هذا التوجه عندما أشارت محكمة التمييز المدنية اللبنانية في قرارها رقم 139 الصادر بتاريخ 1966/2/2 في دعوى بلدية بيروت/بطرس ورفاقه إلى أنه: "لا يجوز أن يتحمل المدعي نتائج تأخير الفصل بدعواه".

بتاريخ 2002/6/28 صدر عن الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي حكمٌ فريدٌ من نوعه تجدونه منشوراً في 2002 p599 Aout-juillet، A.J.D.A.، وذلك في الدعوى المقامة من وزير العدل على السيد Magiera طالباً بإبطال قرار محكمة الاستئناف الإدارية الذي حكم للسيد Magiera بالتعويض عن الضرر الناشئ من انتظاره أكثر من سبع سنوات ونصف حتى فصلت المحكمة الإدارية في الاستدعاء الذي تقدم به في شهر أيار من العام 1990.

واستند مجلس الدولة في حكمه إلى المادة السادسة فقرتها الأولى من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تنص على "أن لكل شخص الحق في أن تسمع دعواه هيئة محكمة بصورة عادلة وعلانية وخلال مهلة معقولة،...". والمادة 13 من هذه الاتفاقية التي تنص على أن: "لكل شخص تنتهك حقوقه

وحرياته التي تكفلها هذه الاتفاقية، الحق في مراجعة مجددة أمام محكمة وطنية، حتى ولو كان هذا الانتهاك قد حصل عبر هيئة أثناء ممارستها وظائفها الرسمية".

واستناداً إلى هاتين المادتين فإن للمتقاضين الحق في أن يفصل القضاء بمراجعتهم خلال مهلة معقولة. وحتى لو لم ينتج عن تجاهل هذا الموجب أي أثر على صحة هذا الحكم القضائي الذي صدر بصورة متأخرة بعد اختتام إجراءات المحاكمة، فإن للمتقاضين أيضاً الحق في طلب احترام المحكمة لهذا الموجب، وإذا نجم عن مخالفة حق إصدار الحكم في مهلة معقولة أضرار، فإنه يجب أن يحصل هؤلاء المتقاضون على التعويض عن الأضرار التي سببها السير الخاطئ للمرفق العام القضائي.

ورأى المجلس أن تقدير الفترة المعقولة لإصدار الحكم يكون خاضعاً لجملة معطيات تجعل هذه الفترة مختلفة بين مراجعة قضائية وأخرى، حيث تؤخذ في احتساب الفترة المعقولة سواء استعمال الفرقاء لوسائل الطعن، وتصرفاتهم خلال سير المحاكمة، أو مدى اشتغال المراجعة على نقاط قانونية تحتاج إلى دراسة خاصة، كما يجب مراعاة ظروف كل دعوى ومدى احتوائها على تعقيدات ويؤخذ بعين الاعتبار في تقدير المهلة المعقولة درجة صعوبة النزاع وما إذا كان بالإمكان الفصل فيه بالسرعة اللازمة.

واستناداً إلى هذه المعايير تكون محكمة الاستئناف قد أصابت باعتبار أن الفترة الفاصلة بين تقديم الدعوى وإصدار الحكم في هذه المراجعة، والتي بلغت سبع سنوات وستة أشهر من أجل حل نزاع لا يوجد فيه أي صعوبات خاصة، هي فترة طويلة جداً. وهذا ما استوجب إصلاح مجموع الأضرار المادية والمعنوية، المباشرة والأكيدة، والتي إصلاحها لا يتحقق بإصدار الحكم الذي يفصل في النزاع الأساسي. بل يتوجب أيضاً إصلاح الضرر الناجم عن مجرد تأخر القضاء في الاعتراف بحق المستدعي. وقدّرت محكمة استئناف باريس، أن السيد Magiera قد أصيب نتيجة لطول إجراءات المحاكمة بقلق واضطراب في ممارسة حياته الطبيعية، والذي على أساسه حكمت له بمبلغ 30.000 فرنك كتعويض عن هذا الضرر.

أقر مجلس الدولة التعويض الذي فرضته المحكمة على وزارة العدل، معتبراً أنه خلافاً لما قاله وزير العدل، لم ترتكب المحكمة أي خطأ في القانون. واستناداً إلى ذلك فإن طلب وزير العدل بأبطال حكم محكمة الاستئناف يكون مردوداً.

كان على مجلس الدولة في هذه القضية إقناع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنه يوجد في القانون الفرنسي مراجعة فاعلة بالمعنى الذي أوجبه المادة 13 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وذلك في الحالة التي يتجاهل القاضي الإداري حق المتقاضي بأن تفصل المحكمة بدعواه خلال مهلة معقولة. كما أراد أن يثبت لمحكمة ستراسبورغ أنه يتقيد بالمبدأ الذي استخلصته هذه المحكمة من خلال عطف الفقرة الأولى من المادة السادسة على المادة 13 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وقد بدأت هذه المحكمة منذ فترة قصيرة بتطبيق مبدأ وجوب توفر المراجعة الفاعلة لكل متقاضٍ تضرر من تأخر محكمة وطنية في إصدار الحكم. وأول حكم صدر عن هذه المحكمة تطبيقاً لهذا المبدأ كان في دعوى Kudla ضد الدولة البولونية بتاريخ 2000/10/26 حيث أصدرت حكماً أقرت فيه أن المتقاضي يجب أن يملك القدرة على الاستفادة من مراجعة فاعلة أمام محكمة وطنية تسمح له بالشكوى من التأخر في إصدار الحكم.

أما الدعوى الثانية التي فصلت فيها محكمة ستراسبورغ فهي دعوى Lutz ضد الدولة الفرنسية بتاريخ 2002/3/26 حيث أدانت المحكمة الدولة الفرنسية لمخالفتها أحكام الفقرة الأولى من المادة السادسة والمادة 13 من الاتفاقية الأوروبية. وقد رفضت محكمة ستراسبورغ لحقوق الإنسان تذرع الدولة الفرنسية بأن محاكمها تسير على خطى اجتهاد Darmont الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1978/12/29 لأنه كان يشترط ارتكاب المحكمة خطأ جسيماً أثناء قيامها بوظيفتها من أجل ترتب مسؤولياتها. واشترط الخطأ الجسيم يجعل من هذه المراجعة من الناحية العملية غير مجدية. وقد لاحظت المحكمة أيضاً أن محكمة الاستئناف الإدارية في باريس عندما أدانت الدولة بالمسؤولية عن التأخر في إصدار الحكم في دعوى Magiera فإنها بحثت أيضاً عن

الخطأ الجسيم الذي ارتكبته المحكمة الإدارية. وهو خلاف ما تنادي به محكمة ستراسبورغ التي لا تشترط خطأً جسيماً وإنما مجرد التأخر عن إصدار الحكم ضمن المهلة المعقولة حتى بدون خطأ.

وقد حاولت الهيئة العامة لمحكمة التمييز الفرنسية مجارة المحكمة الأوروبية وذلك في قضية Cts Bolle-Laroche c/ Agent judiciaire du trésor بتاريخ 2001/2/23 عندما أخذت بالتفسير الواسع للخطأ الجسيم بالمعنى الذي يقصده نص المادة 781 من قانون التنظيم القضائي الفرنسي التي تشترط الخطأ الجسيم لترتيب مسؤولية الدولة عن أعمال القضاة. فأقرت المحكمة أنها تجد من الصعوبة إجراء تمييز بين الخطأ الجسيم والخطأ البسيط. وأن المسؤولية تترتب عند توفر الخطأ دون الاعتداد بجسامته أو بساطته.

وعندما نظرت الجمعية العامة لمجلس الدولة في قضية Magiera وضعت جميع هذه الاعتبارات أمامها، وأرادت تكريس المبدأ الذي وضعته المحكمة الأوروبية، وذلك من أجل تجنب الدولة الفرنسية المقاضاة أمام هذه المحكمة، لذلك فإن مجلس الدولة لم يكتفِ بتثبيت الحكم الذي توصلت إليه محكمة استئناف باريس، بل عمد إلى تغيير الأساس القانوني الذي استندت إليه، أي استبعد فكرة الخطأ الجسيم، واكتفى بشرط تأخر القاضي عن إصدار الحكم في المهلة المعقولة ليربط بهذا التأخر مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية. وقد أضاف هذا الحكم حجراً جديداً في بناء المسؤولية بدون خطأ الذي ما فتئ القضاء في تطويرها وتوسيع مجالات تطبيقها.

أما في لبنان فقد تلقف المتضررون من طول الانتظار على أبواب المحاكم اللبنانية، حكم Magiera بلهفة وأسرعوا في ربط النزاع مع وزارة العدل، مطالبين بالتعويض عن تأخر القضاء في البت بالملفات العالقة.

كما كان التأخير في بت دعاوى مصدر شكاوى رجال القانون لانعكاساتها السلبية على أوضاعهم، وعلى المواطنين الذين يجدون صعوبة في استيفاء حقوقهم، وفي هذا المجال علّق الدكتور فوزت فرحات على الحكم الصادر بتاريخ 1998/2/19 عن

مجلس القضايا في الدعوى المقامة من محمد ناجي ضد مصلحة استثمار مرفأ طرابلس، وسينشر هذا التعليق في مجلة الحياة النيابية، وقد انتقد الدكتور فرحات التأخر غير المبرر لمجلس القضايا في إصدار الحكم، حيث تقدم المستدعي بتاريخ 1970/4/10 طالباً بإبطال قرار رئيس مجلس إدارة مصلحة استثمار مرفأ طرابلس الذي فرض عليه عقوبة حسم خمسة أيام من راتبه، فانتظر المستدعي أكثر من 27 سنة وتسعة أشهر، لصدور الحكم الذي رد الدعوى لعدم الاختصاص، أي أن هيئة القضايا المؤلفة من ستة من كبار القضاة إضافة إلى رئيس مجلس شورى الدولة قد اجتمعوا لا من أجل إبطال العقوبة وإنصاف المستدعي، بل طلبوا إليه تحمل مشقة رفع الدعوى مجدداً أمام القضاء العدلي، وهو ما لن يفعله بالتأكيد.

وقد تنبه المشتري إلى مسألة التأخر في إصدار الحكم، فنصت المادة الرابعة من قانون أصول المحاكمات المدنية على أنه لا يجوز للقاضي تحت طائلة اعتباره مستكفراً عن إحقاق الحق: 2...- أن يتأخر بغير سبب عن إصدار الحكم. كما نصت المادة السابعة من قانون تنظيم القضاء الشرعي على أنه لا يجوز للقاضي أن يتمتع عن الحكم بحجة غموض القانون أو نقصانه وإلا عد متخلفاً عن إحقاق الحق ويمكن أن يعد أيضاً تخلفاً عن إحقاق الحق التأخر غير المشروع عن إصدار الحكم.

وإذا كان هذا النص قد ألزم القاضي بإصدار الحكم دون تأخير (ما لم يكن هناك سبب) تحت طائلة اعتباره مستكفراً عن إحقاق الحق. إلا أن المشتري، كما يقول الأستاذ سليمان تقي الدين في مقالته صورة القضاء في لبنان، قد عطل هذا النص بإعطاء القاضي سلطة واسعة لتوجيه المحاكمة وإجراءاتها، والمهل غير المعقولة للنقاضي، أو دعوة الخصوم إلى إثبات وقائع ثابتة في الملف، أو اللجوء إلى الاستجواب في حالات لا تبرر مثل هذا الإجراء، أو فتح المحاكمة بعد اختتامها من أجل التلمص من إصدار الأحكام بعد انتقال القاضي من منطقة إلى أخرى في التشكيلات القضائية، أو اتخاذ بعض القضاة سلطتهم التقديرية بصورة غير مبررة لإطالة أمد المحاكمة أو التأخير في موعد إصدار الأحكام. كما أن تأخير الدعوى يؤدي في كثير من الحالات إلى تعطيل

حقوق دستورية كفلها الدستور صراحة، كما هي الحال مثلاً في موضوع الملكية حيث ينص الدستور في المادة 15 من الدستور على أن الملكية في حمي القانون، ويفقد حق الملكية فاعليته وقيمتة في المنازعات القضائية التي تمتد على مدى عشرات السنين. وهذا ما دفع وزير العدل إلى القول بأن تأخير بت الدعاوى يؤدي إلى ما يشبه عدم إحقاق الحق. ومع ذلك لا يوجد أمام المتضرر من التأخير دون سبب في إصدار الحكم إلا وسيلة استثنائية واحدة للمراجعة هي مداعة الدولة بسبب مسؤولياتها عن أعمال القضاة، والمنصوص عنها في المادة 741 من قانون أصول المحاكمات المدنية. إلا أن الضوابط الإجرائية التي نص عليها القانون لقبول الدعوى (عدم قابلية الحكم المشكو منه لطرق المراجعة العادية - تقديم الدعوى خلال مهلة شهرين - توجيه إنذارين متتالين إلى القاضي المستتكف عن إصدار الحكم) كما أن الضوابط التي أوجدتها الهيئة العامة لمحكمة التمييز لجهة ثبوت قصد القاضي الامتناع عن إصدار الحكم واشتراط الخطأ الجسيم جعلت هذه المراجعة عديمة الجدوى.

ولا يسعنا في نهاية هذا العرض إلا التمسك بما توصل إليه الاجتهاد الفرنسي والأوروبي بإقرار موجب البت في الدعاوى والنزاعات خلال فترة معقولة، ومنح المتضررين من تأخير الفصل في منازعاتهم التعويض المناسب عما لحق بهم من أضرار مادية ومعنوية، خاصة وأن لنا في بلاد المشرق معنى متميزاً لسرعة البت في النزاعات، وهو معنى العدل، وذلك تصديقاً لقول الله تعالى: "لا ظلم اليوم إن الله سريع الحساب" سورة غافر آية 17 أي أن تأخير الحساب وجه من وجوه الظلم، وأن سرعة الحساب وجه من وجوه العدل. ولا نخفي الأثر الطيب الذي يحدثه البت السريع في الدعاوى على المجتمع من اشاعة الطمأنينة بين أفراده، إلى تعزيز الثقة بالقضاء وتجنيب المواطنين اللجوء إلى هيئات التحكيم أو مجالس العدل الخاص.

قراءة في قرار المجلس الدستوري الصادر في الطعن بقانون تمويل السلسلة

8

ينصّ قرار المجلس الدستوري رقم 5 تاريخ 2017/9/22 الذي قضى بإبطال القانون رقم 45 تاريخ 2017/8/21 (تعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور..)، إلى القرارات الجريئة التي اتخذها هذا المجلس وكانت مثار جدلٍ ومحركة للرأي العام بين مؤيِّدٍ ومعارض⁽¹⁾ إن ميّزة القرار محل التعليق هي الجراءة الإضافية لكون المجلس الدستوري قد وضع نفسه بمواجهة مع مجلس النواب وتدخل في مسائل هي محلّ مساومة بين الكتل النيابية (الموازنة وقطع حسابها)، كما تدخل في علاقة النواب بالناخبين (سلسلة الرتب والرواتب التي كانت محل تجاذب وأخذ وردّ لسنوات عديدة حتى أبصرت النور). بل يمكن أن نقول أنه وضع المجلس الدستوري في أزمة أمام الشارع في حال لم تتمكن الإدارة من تأمين الاعتمادات اللازمة لتسديد الرواتب وفق الجداول الجديدة المقررة في القانون 2017/46.

هو إذاً قرار غير شعبي وأعاد إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية ملف زيادة الرواتب والأجور للعاملين بالقطاع العام، كانت تظنّ أنها انتهت منه وتخلّصت من تبعاته. لقد تحرّك موظفو ومستخدمو الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات في إضراب لعلّه خطوة أولى في الدفاع عن مكتسبات حققتها الحركة النقابية والاحتجاجية والصبر والنضال الذي استمرّ لسنوات، وبالنسبة إلى هؤلاء لا يعينهم قرار المجلس الدستوري

(1) القرار رقم 2014/5 تاريخ 2014/6/13 الصادر في الطعن بقانون الإجراءات تاريخ 2014/5/8، والقرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28 بشأن الطعن بالقانون المعجل النافذ حكماً الرقم 16 تاريخ 11 تشرين الثاني 2014 المتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب.

ولا كيفية تمويل رواتبهم الجديدة، فهو أمرٌ يدخل في مسؤولية السلطة التنفيذية التي يتوجب عليها تنفيذ القانون 2017/46 النافذ بذاته والذي لم يصر إلى إبطاله بل ولم يكن محل طعن.

هي إذاً مواجهة لا ندري حدودها وآثارها، ما يدفعنا إلى البحث عن المبررات التي وجدها المجلس الدستوري مبررة إلى اتخاذ هذا القرار بالرغم من علمه المسبق بما قد يشكّله هكذا حكمٌ غير شعبي على علاقته بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي قد تفكّر جدياً في تعيين أعضاء جدد لهذا المجلس بدلاً من الأعضاء الحاليين المنتهية ولايتهم.

✧ أولاً: مخالفة مجلس النواب أصول التصويت المقررة في الدستور

استند المجلس إلى تفسير ضيق للمادة 36 من الدستور التي نصت صراحة على كيفية التصويت في مجلس النواب، وجاء فيها ما يلي: "أما فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عالٍ".

معتبراً أن الغاية من نص المادة 36 هي التصويت على القوانين بشفافية تامة ليكون الشعب مطلعاً على ما يقوم به نوابه، وبخاصة أن القوانين التي يقرّها مجلس النواب، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمالية العامة، لها تأثيرات مباشرة عليه، وأن هذه القاعدة هي جوهرية وليست شكلية ولا تقبل الاستثناء لورود تعبير "دائماً" في النص الدستوري الواردة فيه،

تبيّن من هذه الحثثيات أن المجلس الدستوري قد رتبّ البطلان على مخالفة أصول التصويت، بالرغم أن النص الدستوري لم يربّط هذا البطلان، ومن يقرأ مواد الدستور ير أن المادة 31 رتبّ البطلان على كل اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية، وكذلك فإن المادة 34 رتبّ عدم قانونية أي اجتماع لمجلس النواب ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه.

أما علنية الجلسات المقررة في المادة 35 وآلية التصويت المقررة في المادة 36 فلم يرتّب الدستور جزاءً على مخالفتها، ولهذا يكون لهذا الواجب الدستوري الطابع الملزم ولكن دون أن تصل درجة الإلزام إلى إبطال العمل الذي لا يراعي هذه الأصول. لكن يبدو أن للمجلس الدستوري غاية وجيهة من تقرير البطلان على مخالفة الإجراءات المقررة في الدستور، فهو يلفت انتباه مجلس النواب إلى أن كل الأصول المقررة في الدستور هي أصول ملزمة وواجبة الاحترام والتطبيق، ولهذا لم يعد من الجائز أن يتذرع النائب بأي عذرٍ للامتناع عن القيام بالواجبات الدستورية، وبعد هذا الحكم، فإن كل عمل تأتية السلطة المشترعة مجتمعة أو نواب بالانفراد ويخالف مفردة من مفردات الدستور هو عمل غير دستوري ومستوجب الإبطال.

✧ ثانياً: إن مجلس النواب خالف الأصول الدستورية في إقرار الموازنة

أقرّ المجلس الدستوري في هذا الحكم مبادئ متصلة بالمالية العامة، فقضى أولاً بأن انتظام المالية العامة وضبطها لا يتمان إلا من خلال موازنة سنوية تقدر فيها الواردات والنفقات لسنة قادمة، ولهذا رفض رفضاً قاطعاً أن يتم إقرار شبه موازنة بموجب قانون تحت مسمى ضرائبي أو تمويلي، فلقد تنبه المجلس الدستوري إلى أن القانون المطعون فيه ليس قانوناً ضريبياً بحتاً لكي يصار إلى تمريره، بل هو في مضمونه قانون يرمي إلى الموازنة بين إيرادات ونفقات ناجمة عن إقرار السلسلة، ورأى أن هذه المورابة مخالفة للدستور الذي حدد الشكل الذي يصدر فيه هذا النوع من التشريع، عندما نصّ في المادة 83 من الدستور نصت على ما يلي: "كل سنة في بدء عقد تشريع الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً"، واستناداً إلى هذا النص فإن الموازنة الشاملة بين النفقات والواردات لا تكون بقانون كالقانون المطعون فيه.

ولم يكتفِ المجلس الدستوري بهذا السبب لإعلان بطلان القانون المطعون فيه، بل تعمّد تذكير مجلس النواب بموجب آخر وهو موجب إنجاز قطع حساب الموازنة وربطه

أيضاً بانتظام مالية الدولة العامة، معتبراً أن خضوع السلطة الاجرائية لرقابة السلطة الاشتراعية في مجال الحماية والانفاق، يقتضي معرفة حقيقية للواردات والنفقات من طريق قطع الحساب، بخاصة أن الدستور نص في المادة 87 منه على "ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة..."

ورفض المجلس اعتبار ما تم إقراره من واردات في القانون المطعون فيه هو قانون ضريبي بحت، بل اعتبر أن ما تم إقراره من واردات وعلى النحو المذكور جاء خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة المستمر منذ سنوات عديدة، وكان ينبغي أن تصدر الموازنة في مطلع كل سنة، وأن تشمل على جميع نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، عملاً بأحكام المادة 83 من الدستور المشار اليها سابقاً، وبالفعل فإن القانون المطعون فيه ليس قانوناً ضريبياً مختصاً بضريبة معينة بل هو قانون واردات يشمل رسوماً وغرامات وضرائب عديدة لا يمكن وصفها إلا إنها موازنة في مضمونها، ولا يجوز تبعاً لذلك أن تقرّ إلا بواسطة تشريع يأخذ اسم وشكل "الموازنة" وفق المادتين 83 و 87 من الدستور .

وختم المجلس للمبادئ المستحدثة بمبدأ أنه لا يجوز فرض ضرائب ظرفياً انما في اطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وانمائياً واقتصادياً واجتماعياً، بحيث تأتي الضرائب والرسوم وفق متطلبات الخطة الموضوعة.

إن ما أتى به المجلس الدستوري يشكّل صرخةً بوجه المجلس النيابي أن قطع حساب الموازنة مسألة محسومة، فلا موازنة بغير قطع حساب موازنة السنة السابقة، وأي فتاوى للالتفاف على قطع حساب الموازنة مرفوض وغير دستوري، وأن إقرار الموازنة واجب دستوري تمتع السلطات بغير سببٍ عن الالتزام به، ولهذا كان المجلس صارماً في إطلاق مبدأ أن تشريع ضريبي بغياب موازنة مبيناً أن الضريبة لم تعد وسيلة جبرية إكراهية فقط، بل إن الضرائب إنما تقرّ وفق برنامج إصلاحي وانمائي واقتصادي واجتماعي.

✧ ثالثاً: البحث عن أسباب إبطال جديدة

لقد أبطل المجلس الدستوري كامل قانون تمويل السلسلة لسببين وليس لسبب واحد، وكان في السبب الأول للإبطال يضع قاعدة حول أصول التصويت على القوانين مؤكداً ما سبق وأقره على أن رقابته لا تمتد فقط إلى موضوع التشريع محل الطعن وإنما يراقب أيضاً أداء مجلس النواب أو ما يعرف بأصول التشريع⁽¹⁾، ثم في السبب الثاني للإبطال يؤكد أولوية الموازنة على كافة القوانين المالية بحيث لا يمكن اقرار تشريعي ضريبي بغياب الموازنة بخاصة عندما يكون للقانون الجديد مضمون الموازنة لناعية شموليته إيرادات مختلفة لتغطية نفقات مستحدثة.

وبعد أن حسم المجلس الدستوري بطلان قانون تمويل السلسلة، كان بإمكانه الاكتفاء بهذين السببين الوجهين للإبطال، لكنه قرر استكمال تفحص مواد القانون المطعون فيه ليقرر أن مادتين فيه مستوجبتا الإبطال تخصيصاً، وهما المادة 17 التي أبطلها المجلس الدستوري لمخالفتها مبدأ المساواة أمام الأعباء الضريبية ومبدأ عدم جواز فرض الضريبة مرتين على مطرح واحد. ودون التدخل في بحث هذه النقطة التي تخرج عن اختصاصي الأكاديمي، فإن ما يهمنا من الناحية الدستورية أن المجلس قد أرسى مبدأً دستورياً جديداً هو مبدأ المساواة أمام الأعباء الضريبية بحيث لا يجوز تحميل فئة اجتماعية معينة الأعباء الضريبية كاملة بل يقتضي بالسياسة الضريبية أن تنشئ قاعدة ضريبية تؤدي إلى توزيع العبء الضريبي بصورة عادلة، ولا شك في أن فرض الضريبة مرتين على مطرح واحد والذي يطال فئة معينة هو حتماً أحد صور مخالفة مبدأ المساواة أمام الأعباء الضريبية.

وكذلك عمد المجلس الدستوري إلى إعلان مخالفة المادة 11 من القانون المطعون فيه للدستور، وقد علل المجلس سبب المخالفة بأن المادة 11 مخالفة للدستور بسبب

(1) م.د. قرار رقم 3/2001 تاريخ 29/9/2001 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 4/2/2001 المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ 18/8/2001.

إفتقارها للوضوح وذلك لكونها مؤلفة من ست صفحات وتضمنت ثماني عشرة فقرة، وكل فقرة تضمنت عدة أقسام، ما يتعارض مع الأصول المعتمدة في نص القوانين. حول هذه المسألة نرى أنه كان من الأجدى للمجلس أن يربط المخالفة ليس بوضوح النص إذ لم يشير المجلس إلى مكان الغموض فيه، بل كان عليه الاستئناس باجتهاده السابق الذي قضى فيه أن القانون الشامل بمفهوم المادة 81 من الدستور اللبناني لا يعني ان يلحظ المشرع فيه جميع التفاصيل سيما المعقدة منها او الكثيرة التشعب او ذات المنحى التقني او التطبيقي لمضمون القانون، لأن النهج الذي يعتمد المشرع عموماً عند سنّه القوانين قائم على تفادي إثقال عمله بأمر تفصيلية، بل فقط تأطير التفاصيل تمهيداً لتناولها بمعرض الأعمال الإجرائية والنصوص التطبيقية، وهو ما يندرج في إطار تعاون السلطات وتوازنها المتممين لمبدأ فصل السلطات⁽¹⁾.

لهذا عندما احتجّ المجلس الدستوري على شكل المادة 11 المؤلفة من 6 صفحات متضمنة 18 فقرة، إلا أن المجلس لم يستأنس باجتهاده السابق الذي قضى بأن: "الاجتهاد الدستوري الأكثر حداثة ان عدم وضوح القانون المالي او عدم فقهه لا يؤديان الى ابطاله الا عند تجاوزه حداً مفرطاً مبدداً معناه"⁽²⁾، أو لاجتهاد آخر أبطل بموجبه قانون تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمال له لعل أنه غير واضح وغير قابل للفقه⁽³⁾، ولهذا فإن حجة المجلس بعدم وضوح القانون غير مقنعة بل كان عليه الاستناد إلى مبدأ الإفراط في صياغة النص وليس عدم وضوحه.

(1) م.د. قرار رقم 2002/1 تاريخ 2002/1/31 الصادر في الطعن بالقانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 (الضريبة على القيمة المضافة).

(2) م.د. قرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15 الصادر في الطعن بالقانون رقم 430 تاريخ 2002/6/6 والمتعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسديد.

(3) م.د. قرار رقم 2005/1 تاريخ: 2005/8/6 الصادر في الطعن بالقانون رقم 679 تاريخ 19 تموز 2005 المتعلق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري - مجلة الحياة النيابية عدد 56 تشرين الأول 2005.

وحول المادة 11 كنا نأمل وفي خضمّ الجراءة التي مارسها المجلس في إرساء مبادئ جديدة تسهم في تعزيز دولة القانون، أن يعمل على تأمين الحماية للأموال العامة ورفع هذه الحماية إلى المرتبة الدستورية سنداً إلى المادة 15 من الدستور التي تنص على أن الملكية في حمي القانون، ومستكملاً بذلك ما سبق وبدأه هذا المجلس في العام 2000 عندما قضى بأن حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية، بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية، أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها، وضمن الحدود ذاتها، المقررة لحق الملكية الفردية⁽¹⁾. ولكن كان الحكم من هذه النقطة أقلّ مما هو معقود عليه من آمال. بكل الأحوال هو حكمٌ مميز مقتضب غني بالمراجع والأهم أنه خالٍ من المصادر والمراجع الفقهيّة، ما يدلّ على أنه خيط بأيدي لبنانية خالصة.

(1) م.د. قرار رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22 الصادر في الطعن بالقانون رقم 228 تاريخ 2000/5/31

أسهم الطعن بالقانون رقم 45 تاريخ 2017/8/21 الذي تقدّم به نواب أمام المجلس الدستوري، إلى تقديم خدمة جليّة للأملاك العامة بشكل عام والبحرية بشكل خاص، حيث تضمّن القانون المطعون فيه نصاً مطوّلاً حول معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك العامة البحرية.

وإذا كان الطاعنون قد أغفلوا الطعن بالمادة 11 المتعلقة بهذه الأملاك، فإن المجلس الدستوري سينظر حتماً في دستورية هذه المادة لأن صلاحيته في الرقابة على دستورية القوانين تأخذ مداها الكامل، وتطلق يده في اجراء هذه الرقابة على القانون برمته بمجرد تقديم المراجعة، وفقاً للأصول وتسجيلها في قلم المجلس، دون أن يكون مقيداً بمطالب مستدعي الطعن. فلا يسع المجلس اثناء نظره في مدى مطابقة قانون ما على الدستور، أن يتجاهل نصاً مخالفاً للدستور، ولو لم يكن محل طعن من قبل المستدعي (المجلس الدستوري قرار رقم 1999/2 تاريخ 1999/11/24 الصادر في الطعن بالقانون رقم 140 تاريخ 1999/10/27).

وهكذا تحقق المطلوب وأصبحت أمام المجلس الدستوري الفرصة لإكمال اجتهاد مجلس شورى الدولة (القرار رقم 2014/242-2015 تاريخ 2014/12/18، سلطنة فرنجية ورفاقها/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات) الذي قضى "بأن حماية الملك العام هو المبدأ الأساسي الذي يسود جميع الأحكام القانونية المتعلقة بالملك العام وإشغاله، وأن موجب حماية الملك العام إلزامي وله طابع دستوري". وهذا يعني الإرتقاء بمبدأ حماية الملك العام إلى المرتبة الدستورية، وبعد نيل هذا المبدأ للمرتبة الدستورية فإن

المشترع لا يستطيع حتى بقانون أن يتيح للمعتدين تملك هذه الأملاك أو الاستمرار بإشغالها بصورة غير مشروعة تحت أي حجة.

إلا أن القانون المطعون فيه أمام المجلس الدستوري قرر الإجازة لوزارة الأشغال العامة والنقل تسوية هذه المخالفات والسماح للمخالفين بالاستمرار في تعديهم على الملك العام البحري.

وهو بذلك يرجع خطوأت إلى الوراثة ويشترع ما سبق للمشترع السابق أن رفضه. ونذكر هنا المادة 30 من القانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 التي نصت على أن: "تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على أية جهة رسمية ترتيب أي أثر قانوني عليها، جميع الأعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافاً للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً وبصورة خاصة ما يلي:

أ- إشغال الأملاك العامة البحرية الحاصلة دون استصدار مراسيم تجيزها ولا يترتب للشاغل الفعلي بصورة غير قانونية أي حق مكتسب مهما كانت مدة إشغاله،

ب- الإشغال المؤقت للأملاك العامة أو البلدية واستثمارها خلافاً للأصول وكان حاصلاً بمقتضى ترخيص من المرجع المختص.

لقد أمنت هذه المادة حماية خاصة للأملاك العامة، نازعة أي إمكانية لتسوية أوضاع هذه المخالفات والتعدييات أو تبرير استمراريتها أي كانت الهيئة التي أقرت بهذه المخالفات وغطت النظر عنها.

إن هذه المادة وبالرغم من مرور ربع قرن على إقرارها في قانون موازنة عامة، فإنها لا زالت محل تطبيق الاجتهاد، فقضى مجلس شورى الدولة بإبطال القرار الذي يجيز إشغال واستثمار أملاك عامة بحرية، معللاً حكمه بـ: "الدلالة الصريحة والقاطعة للنص القانوني (المادة 30 المذكورة) ومشمولاً بأحكامه ومفاعيله التي تطال جميع الأعمال السابقة لصدوره فترتب بطلانها المطلق حال ثبوت حصولها خلافاً للقواعد والأصول

المقتضاة قانوناً (م.ش. قرار رقم 98/409-99 تاريخ 1999/3/24، د.جورج معريس ورفاقه/الدولة والشركة العقارية للإنشاءات السياحية.).

كما أن المادة 23 من القرار رقم S/144 الصادر في 1925/6/10، تحديد الاملاك العمومية، والمعدلة بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 15403 تاريخ 1964/2/13، قد أوجبت هدم الاشغال المقامة بصورة غير مشروعة على الاملاك العامة، عفوا ودون حاجة لأي معاملة.

لهذا فإن القانون المطعون فيه أمام المجلس الدستوري تضمن نوعاً من الدلال والتمييز لصالح محتلي الأملاك العامة البحرية، فأقرّ لهم بإشغالهم للملك العام البحري مقابل تغريمهم عن فترات الإشغال غير الدستورية. وهذا الأمر يتنافى مع قواعد القانون الجزائي، التي تفرض العقوبة على الجرم ولا يوجد ما يسمى تشريع المخالفات.

وحيث أن القضية في يد المجلس الدستوري، فإنه حتماً سيضع المبدأ الدستوري الذي يؤمّن الحماية الدستورية للأملاك العامة وذلك بإكمال اجتهاده السابق في قراره رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22 الذي جاء فيه: "إن حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية، بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية، أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها، وضمن الحدود ذاتها، المقررة لحق الملكية الفردية".

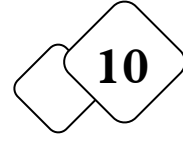
فالأملاك العامة كانت ولا زالت محصنة ومحمية دستورياً. ولعلّ تخصيص هذه الأموال لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية، هو الذي منح هذه الأموال حماية القانون الإداري والدستوري.

وهكذا، فإن خضوع الأملاك العامة للحماية الدستورية، لا تعني فقط منع التعديات التي يرتكبها الأفراد وإنما منع المشترع من إقرار تشريعات تغطي التعديات على الأملاك العامة البحرية. وفي الوقت ذاته، نأمل أن يتضمن اجتهاد المجلس الذي سيصدر في القضية حيثيات حول ضوابط الترخيص بإشغال الأملاك العامة حيث تتساهل الإدارات

في إعطاء التراخيص التي أصبحت بالممارسة السيئة أبديةً وحقاً مكتسباً نهائياً لأصحابها يتوارثه الأبناء عن الآباء.

كما نأمل أن يشير المجلس إلى الاتفاقية التي انضم إليها لبنان بموجب المرسوم رقم 639 تاريخ 2014/9/18 والمتعلقة بالإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية في المتوسط المنبثق عن التعديلات التي طرأت على اتفاقية حماية البيئة البحرية والمناطق الساحلية في المتوسط التي أقرت في برشلونة بتاريخ 1995/6/10 والمصادق عليها بموجب القانون رقم 34 تاريخ 2008/10/16، وهي معطيات في حال أخذها المجلس الدستوري بعين الاعتبار فإنه سيبطل أحكاماً عدة من المادة 11.

دور القضاء في حماية أمن المجتمع واستقراره



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

أما الدول التي توسّلت القضاء وسيلة للإنقضاخ على الحريات الفردية والعامّة، فقد تعرضت لارتجاجات سياسية واقتصادية عنيفة بل انبثت ثورات وانقلابات وتفتت فيها الجرائم. ولهذا كانت العدالة في تطبيق القوانين هي الوجه المكمل للعدالة في ممارسة الحرية⁽¹⁾، وكان للقضاء دور في بناء الدول والحكم الصالح والصورة الحقيقية للدولة النزيهة والعادلة⁽²⁾. وإذا أردنا رسم هيكلية تنظيمية للدولة، نلاحظ أن القضاء هو الغلاف الخارجي الذي يحيط بكافة الأنشطة العامة والخاصة ويخضعها لرقابته.

يُعرّف القضاء بأنه الجهة التي تتولى تبيان حكم القانون في حالة خاصة محددة، بقصد إنهاء نزاع أو الفصل بين طرفين متنازعين⁽³⁾. وأن الحكم القضائي هو ما يحسم على أساس القاعدة القانونية، خصومة قضائية تقوم بين خصمين، ولا ينشئ القرار

(1) رفيق الحريري- الحكم والمسؤولية- الطبعة الأولى 1999 منشور على الأنترنت.

(2) من كلام رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان أمام وفد قدامى القضاة بتاريخ 19 آذار 2010.

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

مركزاً قانونياً جديداً، وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأي من الخصمين أو عدم وجوده⁽¹⁾. وأن السلطة القضائية لا تُعرف بالنص، وإنما تُعرف بالمهمة أو الوظيفة التي تؤديها، فكلما كنا أمام هيئة مهمتها الكشف عن الحق وتعيين آثاره، أو الفصل بنزاعٍ وفق أحكام القانون، فإن هذه الهيئة هي هيئة قضائية⁽²⁾.

وعندما يفصل القاضي في الخصومة، فإنه يوقّر على المجتمع مغبة العودة إلى شريعة الغاب واقتصاص كل شخصٍ لحقه بنفسه، كما يحمي المجتمع من الفساد والفاستدين عندما يُخضعهم لحكم القانون. لأن عدم احترام القانون، ومحاولات التقلت من ضوابطه وقيدوه، أو عندما لا يحتكم اليه في الصراع السياسي وفي علاقة الدولة بمواطنيها وفي علاقات المواطنين بعضهم بالبعض الآخر، عندها تحلّ 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⁽³⁾.

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

(1) عصام إسماعيل - الطبعة القانونية للقرار الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية 2009 ص 513.
(2) عصام إسماعيل - حول تعطيل المجلس الدستوري - منشورات الحلبي الحقوقية 2006 ص 63.
(3) خالد قباني - الإصلاح القانوني والنظام القضائي - مجلة أبحاث في القانون العام - العدد 2004/1 ص 25.

البلاد، كما يشكل القضاء حماية حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم⁽¹⁾. فالقضاء ليس مقصوداً لذاته، بل هو شرط لضمان تحقق العدالة، ويعُدُّ مرتكزاً أساسياً من مرتكزات دولة القانون والمؤسسات، وحجر الزاوية في استقامة الحياة السياسية والاجتماعية، بل الضمانة التي لا غنى عنها للديمقراطية الحامية للحقوق الدستورية والحريات العامة⁽²⁾، ولقد جاء في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 على أنه: "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 وحياديته 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 هيئة القضاء وقوته من هيئة الدولة وقوتها فإذا ضعف القضاء ضعفت الدولة لأنها ستقوم عندها على الباطل والظلم.

وفي لبنان ينص الدستور اللبناني في المادة 20 منه على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص 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 كرّس الدستور اللبناني القضاء كسلطة مستقلة، لذلك ينبغي على القاضي أن يكرّس هذه الحقيقة وأن يعتبر نفسه مستقلاً عن الجميع وغير مدين لأحد، فهو ينفذ القانون باسم الشعب اللبناني وليس باسم أي سلطة أخرى، يحكم بين الناس ويطبق القانون عليهم وباسمهم، فلا يجوز أن ينظر إلى نفسه كموظف رفيع في جهاز الدولة، بل أن يبقى في ممارسته مهامه متيقظاً

(1) خالد قباني - الإصلاح القانوني والنظام القضائي - مرجع سابق - ص 30

(2) م.د. قرار رقم 1999/2 تاريخ 1999/11/24 الصادر في الطعن بالقانون رقم 140 تاريخ

1999/10/27 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص 410.

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⁽¹⁾.

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

ويضمُّ القسم الثاني لجهات القضاء العدلي وتشمل جهات القضاء التي تبين حكم القانون وتفصل بمنازعات بين أفراد وهيئات القانون الخاص، ومن أمثلتها: القضاء المدني بفروعه - القضاء الجزائي بفروعه، قضاء الأحوال الشخصية، والهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية التابعة للقضاء العدلي، كمجلس الضمان التحكيمي واللجان الجمركية⁽²⁾. وسنحاول أن نبين 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 كاستجابة للإصلاحات الدستورية التي أقرتها وثيقة الوفاق الوطني، وكان الهدف من إنشائه هو لضمان "خضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون"، ففضى بإنشاء المجلس

(1) شكيب قرطباوي - دعوة للتفكير في حاضر القضاء اللبناني ومستقبله - جريدة النهار تاريخ 1997/4/25.

(2) عصام إسماعيل - الطبيعة القانونية للقرار الإداري - مرجع سابق ص 572.

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 ايضاً معبراً عن ارادة الشعب بصورة سليمة.

وتتفيداً لهذه الإصلاحات، أنشئ المجلس الدستوري بموجب المادة 19 من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم 10 تاريخ 1990/9/21 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 المشرع الدستوري من الباب الثاني من الدستور تحت عنوان "السلطات"، السلطة التشريعة (م16)- السلطة الاجرائية (م17)- المجلس الدستوري (م19)- السلطة القضائية (م20).. 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⁽¹⁾.

(1) م.د. قرار رقم 2005/1 تاريخ: 2005/8/6 الصادر في الطعن بالقانون رقم 679 تاريخ 19 تموز 2005 المتعلق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري- مجلة الحياة النيابية عدد56 تشرين الأول 2005.

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 2005 على تعطيل مهامه⁽¹⁾. وبقي معطلاً زهاء أربع سنوات ليعود إلى العمل في العام 2009، بعد إجراء تعديل على قانون إنشائه بموجب القانون رقم 43 تاريخ 3 تشرين الثاني 2008. وهكذا تبدو العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان دقيقة ومعرضة للتوتر، فالحساسية لدى البرلمانين تجاه القضاء الدستوري موروثه، وقد ازدادت نتيجة التحول في المفاهيم، حيث أن القانون لم يعد ليعبر عن الإرادة العامة إلا إذا كان متطابقاً مع الدستور، ما استدعى تقيد البرلمان في عمله التشريعي بما نص عليه الدستور، وهذا ما يتطلب مرجعية دستورية، بالإمكان العودة إليها للفصل في دستورية القوانين والبت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان الممثل للشعب، وهي مرجعية أنشأها الدستور نفسه ومناطق بها مهمة صون السلطة التأسيسية المتمثلة بالدستور، ولقد استمد هذا القضاء شرعيته من الدور المناط به في صون الدستور، الذي هو التعبير الأسمى عن إرادة الشعب وسيادته، وركيزة لشرعية كل السلطات⁽²⁾.

إن احترام الدستور يفترض احترام المبادئ التي نص عليها، ويأتي في طبيعتها، في الدول الديمقراطية، مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات. ويبدو أن الآليات التقليدية لم تعد كفيلة بضمان تحقيقه على الصعيد العملي، وذلك بفعل التطور على مستوى توزيع القوى السياسية داخل البرلمان بين أكثرية برلمانية، تتبثق منها الحكومة، في الأنظمة البرلمانية، وتستطيع التحكم بالقرار على مستوى السلطتين التشريعية والاجرائية، وأقلية برلمانية معارضة، غير قادرة على تحقيق الفصل والتوازن الفعلي بين السلطتين

(1) عصام إسماعيل - حول تعطيل المجلس الدستوري - منشورات الحلبي الحقوقية 2006.

(2) عصام سليمان - العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان - جريدة النهار تاريخ 16-11-2009.

الاشتراكية 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 ان شرعية القضاء الدستوري تنبع من المهمات التي اناطها به الدستور، شرعية تترسخ بقدر ما يقوم القضاء الدستوري بمهامه ودوره بفاعلية وحيادية وتجرد، بينما تضعف شرعيته وتتلاشى بقدر ما يتقاعس وينحاز ويتنكر لرسالته السامية. والذي يعزز شرعية القضاء الدستوري حمايته للحقوق والحريات الاساسية التي تضمنتها دساتير الأنظمة الديمقراطية⁽¹⁾. 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 بشأن مدى مطابقة هذا القانون للدستور. ومن خلال الرقابة على دستورية القوانين يمكن ضمان سير السلطات العامة وتقسيم الاختصاصات فيما بينها، ولا تغفل 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⁽²⁾.

(1) د. عصام سليمان - العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان - جريدة النهار تاريخ 16-11-2009.

(2) أسامة عجروش - الرقابة على دستورية القوانين - منشورات زين الحقوقية - تحت الطبع.

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 2002 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 بان 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 الاسمي لتسود على ما عداها من اعتبارات لا تقوم بغيابها، وبما أن المجلس يرى في ضوء الاعتبارات أعلاه استبعاد فرض إعادة الانتخاب على المقعد الذي خلا بنتيجة ابطال المطعون بنيابته طالما أن له في مجال ممارسته لخياره أن يعلن فوز مرشح آخر غير المطعون بنيابته خاصة عند وجود مخالفات هامة ثبت أن المستفيد منها هو المرشح المطعون بنيابته⁽¹⁾.

✧ ثانياً: دور مجلس شورى الدولة في حماية أمن واستقرار المجتمع

بتاريخ 6 أيلول 1924 تم إنشاء مجلس الشورى في دولة لبنان الكبير بموجب القرار رقم 2668، 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 بتاريخ 1928/3/24 صدر القانون الذي ألغى مجلس الشورى، وأناط بمحكمة التمييز النظر في الدعاوى التي كانت تدخل في صلاحية مجلس الشورى الملغى. وتنقلت خلال 20 عاماً قضايا التنازع

(1) م.د. قرار رقم 5/2002 تاريخ 4/11/2002 الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده كبريال المر.

الإداري ما بين محاكم التمييز والاستئناف والبدائية. إلى أن أعيد إحياء مجلس شورى الدولة وتكليفه الفصل في النزاعات الإدارية وذلك بموجب القرار رقم 89/ل.ر. تاريخ 23 نيسان 1941.

مرة جديدة أعيد إلغاء مجلس شورى الدولة بموجب قانون التنظيم القضائي تاريخ 1950/5/10، الذي أعاد العمل بنظام القضاء الموحد. وقسم هذا القانون اختصاصات مجلس الشورى بين الحاكم المنفرد ومحكمة التمييز. ولم يدم الأمر طويلاً على اعتماد نظام القضاء الموحد، فبعد أقل من ثلاث سنوات على إلغاء مجلس الشورى، أعاد المشرع اللبناني إنشاءه، ذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 14 تاريخ 1953/1/9، 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 10434 تاريخ 1975/6/14، وتعديلاته لاسيما التعديل الصادر بموجب القانون رقم 227 تاريخ 2000/5/31 والمتعلق بتعديل بعض مواد مجلس شورى الدولة⁽¹⁾. وبموجب التعديل الأخير، يتألف القضاء الإداري من مجلس شورى الدولة ومن محاكم إدارية، يتولى مجلس شورى الدولة بالإضافة إلى مهامه مراقبة النصوص التنظيمية على الوجه المبين في قانون إنشائه. ويؤلف القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية.

تبرز أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، على أساس أنها انتصار حقيقته العدالة في صراعها عبر التاريخ لتقليص هيمنة السلطة التنفيذية على ما عداها، في محاولة تأكيد 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⁽²⁾.

(1) عصام نعمة إسماعيل - تاريخ القضاء الإداري في فرنسا ولبنان - الحياة النيابية عدد 63 حزيران 2007.

(2) عصام النعمان - القضاء اللبناني من وظيفة إلى سلطة جريدة نهار تاريخ 1995/10/7.

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 وسلطة تنفيذها⁽¹⁾. وبهذه الصورة شكَّلت القرارات الإدارية بطبيعتها أيّاً 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⁽²⁾. وهذا الاحتكار بممارسة امتيازات السلطة العامة هو حق حصري للإدارة لا يشاركها به أيٌّ من الأفراد، ذلك أن السلطة الإدارية وهي تصدر هذا التصرف، إنما تمارس دائماً سلطة الأمر والجبر⁽³⁾. فالقرار الإداري هو الأداة الفضلى لممارسة امتيازات السلطة العامة، الذي يترجم بالأثر الإجمالي والإكراهي المفروض بصورة منفردة⁽⁴⁾.

ولما كان وجود الإدارة طرفاً في العلاقة القانونية 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

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

(2) د. محمد كامل ليلة – نظرية التنفيذ المباشر – دار الفكر العربي – القاهرة بدون ذكر سنة النشر. ص 220.

(3) عادل فهم – القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر – القاهرة بدون ذكر سنة النشر هامش ص 114-115.

(4) عصام إسماعيل – الطبيعة القانونية للقرار الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية 2009 ص 165.

القواعد القانونية التي سنّها المشرع حفاظاً على مصلحة الأفراد، أو تتعسف باستعمال سلطاتها أو تتجاوز حدود 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 جملة تعبر عن هذا الموقف ما قاله الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري في هذا المعنى: " أن من كان مظلوماً وكان خصمه قوياً كالإدارة، فلا بد 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 وحرّياتهم من عسف الإدارة إذا ما اعتدت على هذه الحقوق⁽¹⁾.

فالإدارة اليوم تتدخل في مختلف مجالات الحياة، والواجبات الملقاة على عاتقها كثيرة جداً جداً، ولم تعد منحصرة بموجب حفظ الأمن، وأن أي خلل في تقديم أي خدمة سيرتد سلباً على المجتمع لا على شخص 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، 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 أساءت 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

(1) مازن ليلو راضي دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان - بدون ذكر سنة نشر - الجامعة العربية المفتوحة في الدانمارك ص 1.

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 المشتري أن يعفي قرارات إدارية أو قضائية من الخضوع لمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة⁽¹⁾.

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

محاكمة الوزراء، كانت بذاتها ولا زالت مثار جدلٍ، فهناك من يجد في طرُقها استحالةً وضرباً من الجنون، لأن الرابط بين الزعامة والوزارة تجعل من الخطر المساس بوزيرٍ هو إما زعيم أو محميٍّ من زعيم يجد نفسه فوق كل قانون وبعيداً وأتباعه عن كلِّ محاسبة. وهناك طرف آخر يرى أن حماية المال العام ورعاية مصالح المجتمع هي من المقدسات التي تسمو وتتقدّم 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 احتفاء بقية المجرمين بهؤلاء المتحصنين المحميين وينعمون في كنف حمايتهم بنهب المال العام والخاص وإشاعة الفساد في المجتمع.

(1) م.د. قرار رقم 5/2000 تاريخ 27/6/2000 - مراجعة طعن بالقانون رقم 227/2000 - مجموعة قرارات المجلس الدستوري ص 453- وأيضاً: م.ش. -قرار رقم 71/2001-2002 تاريخ 7/10/2001 غصن/ الدولة- مجلة الدراسات القانونية 2002 ص 525- م.ش. قرار رقم 47/2002 . 2003 تاريخ 24 تشرين الأول 2002، المفتش الممتاز في الأمن العام جوزف معوض/ الدولة المذكور سابقاً.

منذ إعلان الدستور اللبناني في 1926/5/23 تضمن نصاً متعلقاً بإنشاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء⁽¹⁾، وأناط بمجلس النواب بأكثرية الثلثين، التصويت على اتهام الرئيس أو الوزير⁽²⁾، وتعاقبت الحكومات 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 90/13 تاريخ 1990/8/18، وبعد هذا التاريخ كان من المتعذر 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؟

(1) المادة 80: 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 الأقدمية 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.

(2) المادة 60: 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 تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها.

المادة 70: 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.

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 ومحامين دستورياً وعرفاً في ظل الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وضعفت سلطات الملك، واستقل القضاء بحيث لم يعد تابعاً للسلطة الملكية، هذه التغيرات تحتم 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 أي مخالفة أو ارتكاب. كما أن عدم ممارسة مجلس النواب لوظيفته الاتهامية، يحتم إلغاء هذه الوظيفة، لأنه لا يعقل منطقاً ودستوراً، أن نبقى صلاحيةً مناطةً بجهةٍ عجزت عن ممارستها. بخاصة 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 إنعكاسات ضارة على المجتمع تتجاوز بحجمها أي ضرر 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 يستمدّها 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 بأكمله 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 المتعذر مساءلته⁽¹⁾.

✧ رابعا: 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 لتحل في المجتمع، لذا كان من واجب الدولة أن تقتص من الجاني، لأن المجتمع يهيمه كثيراً أن لا تبقى جريمة بدون عقاب⁽²⁾، وأن يوقع 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 يفرضه العقوبات القمعية، إنما يمارس فعليا دوراً حمائياً رادعاً، بحيث يدرك المجرم أن العدالة الجزائية ستقتص منه وتحمله وزر أفعاله الضارة بأمن المجتمع واستقراره. فالمحاكم الجزائية تحمي المصالح الاقتصادية (عندما تعاقب على السرقة والاحتيال وإساءة الأمانة والإفلاس)، والمصالح الأدبية (عندما تعاقب على القبح والذم والتحقير والإساءة للشعور الديني)، والمصالح الشخصية والعائلية (عندما تعاقب على الإيذاء والقتل، والزنا والسرقة..)، والمصالح المجتمعية (عندما يعاقب على جرائم ماسة بالمجتمع كالاغتداء على الأملاك العامة والتعامل مع العدو وتزوير العملة...).

(1) عصام إسماعيل - محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي - منشورات الحلبي الحقوقية 2006.

(2) عاطف النقيب - أصول المحاكمات الجزائية - دار المنشورات الحقوقية الطبعة الجديدة 1993 ص3.

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

يقسم القضاء الجزائي إلى قسمين: المحاكم الجزائية العادية وهي ذات الاختصاص 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 قضاءً خاصاً أو بسبب الظروف التي تبرر إنشاء هذا النوع من القضاء الإستثنائي، وهي أنواع عديدة منها المحكمة العسكرية، محاكم الأحداث، محكمة المطبوعات، والمجلس العدلي.

1- المجلس العدلي

يدخل المجلس العدلي في فئة المحاكم الإستثنائية، وارتبط ظهوره في لبنان للمرة الأولى بالفتن الطائفية، إذ تعود نشأته إلى عام 1923 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 1905 تاريخ 1923/5/12 الذي أصدره حاكم لبنان الكبير ترابو. وبتاريخ 1923/5/24 صدر القرار رقم 1915 الذي عاقب كل شريك لمرتكب الجرائم المحالة أمام المجلس العدلي بالعقوبات ذاتها التي يعاقب بها الفاعل الأصلي. ثم صدر القرار رقم 2400 تاريخ 1924/3/28 الذي نص على أن إحالة الجرائم إلى المجلس العدلي تتم بموجب قرار صادر عن حاكم لبنان الكبير.

ولما صدر قانون اصول المحاكمات الجزائية بتاريخ 1948/9/18، خصص الباب الحادي عشر منه للجرائم الواقعة على امن الدولة، وسمى المحكمة النازرة بهذه الجرائم بالمجلس العدلي، وحدد اختصاص هذه المحكمة بالنظر في الجرائم المنصوص عليها في المواد 270 وحتى المادة 336 من قانون العقوبات على أن تحال الدعوى عليه

بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . ثم صدر القانون رقم 10 بتاريخ 1972/9/20 الذي خوّل المجلس العدلي حق النظر بالجرائم الناتجة عن صفقات الأسلحة والأعتدة وجميع الجرائم المرتبطة بها او المتفرعة عنها. وقد بلغ عدد الجرائم المحالة إلى المجلس العدلي منذ صدور قانون 1948 ولغاية انتهاء الحرب الأهلية أواخر عام 1989 ما يقارب 90 قضية.

وبسبب خطورة الجرائم التي ينظر فيها المجلس العدلي استثنيت هذه الجرائم من العفو العام الذي منحه القانون رقم 84 تاريخ 1991/8/26 للجرائم المرتكبة قبل تاريخ 28 آذار 1991. أراد المشرع 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 ذات 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 استثناءً أمر النظر فيها بعد تعدادها تعريفاً وحسراً، ولا محل للقول أن 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 328 تاريخ 2001 /8/2 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 ان 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 الإستثنائية تقدير مدى الحاجة لعرض هذه الجرائم على المجلس العدلي.

2- المحاكم العسكرية:

يعتبر القضاء العسكري قضاءً استثنائياً يرتبط بوزير الدفاع الوطني الذي يمارس على القضاء العسكري الصلاحيات ذاتها التي يمارسها وزير العدل تجاه القضاء العدلي (المادة الأولى من قانون القضاء العسكري رقم 24 تاريخ 1968/4/13).

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 مؤقتة في زمن الحرب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الدفاع وأخذ رأي السلطة العسكرية العليا.

تختص المحاكم العسكرية بالفصل 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 والصلوات 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. إلا 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 لتنظيم اختصاص النظر في جرائم معينة من اختصاص المحكمة العسكرية، ونذكر منها:

- قانون 1958/1/11 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 إسرائيل الصادر بتاريخ 1955/06/23 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 87 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 223 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ 1951/1/16. نصت المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي 83/82 تاريخ 1983/9/16 على أن ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، وهو من الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية ويرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ولا يعتبر جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية، ولا يتمتع باستقلالية السلطة القضائية المنصوص عنها في المادة 20 من الدستور لتبعيته لرئاسة مجلس الوزراء، أي السلطة التنفيذية.

يشغل ديوان المحاسبة ضمن هيكليّة 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 الاستعمال 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 الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها، ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

وجاءت المادة 30 من القانون ذاته لتتيط 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 براقبته 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 المادة 40 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، إلا إذا 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، إلا إذا وافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء، أما إذا جاء رأي الديوان مخالفاً للمشروع المعروض كان للإدارة المختصة أن تعرض الخلاف على مجلس الوزراء الذي يبت بالمعاملات التي تعرض عليه بقراراتٍ معللة ويقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات، وفي كلتا الحالتين يشار في المعاملة إلى 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⁽¹⁾.

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 (المادة 111 من قانون المحاسبة العمومية). وأما إذا عقد الوزير النفقة بما 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، وتصفياتها، وصرفها، أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفاؤهم من المسؤولية (المادة 112 من قانون المحاسبة العمومية).

على ضوء التقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة والتي من المفترض أن تتسم بالموضوعية والحيادية، تصحح السلطة التنفيذية مسارها العام، ويحرك مجلس النواب دوره في المحاسبة، فيحجب الثقة عن الحكومة أو 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 يحرك الرأي العام الذي يمارس دوره في المحاسبة وخصوصاً في المحطات الانتخابية⁽²⁾.

(1) راجع: دراستنا حول أي واقع للهيئات الرقابية والاستشارية-جريدة النهار تاريخ 2002/8/5.

(2) عصام إسماعيل - محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي - مرجع سابق ص 411.

✧ 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 في المجتمع 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 حلتَّ الفوضى في علاقات الأفراد، وطمغى بعضهم على بعض، وانعدمت الأخلاق، وسادت الرذيلة محل الفضيلة، والسبب أن طباع البشر مجبولة على التظالم ومنع الحق، وقلٌّ من ينصف من نفسه⁽¹⁾، 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 - والقضاء العقاري - والغرفة النازرة بالقضايا المالية والقاضي أو الغرفة النازرة بدعاوى المسؤولية والتعويضات، والقاضي المنفرد الناظر في قضايا الأحوال الشخصية والغرفة النازرة بقضايا الجنسية، والقاضي الناظر بدعاوى الإيجارات، وقاضي الأمور المستعجلة، وقضاء التنفيذ...

(1) محسن الموسوي - القضاء والنظام القضائي عند الإمام علي - منشورات دار الغدير 1999 ص 68.

ولا ريب في دور هذه الجهات القضائية في حفظ أمن واستقرار المجتمع، فمثلاً لولا قاضي الإيجار لما ترك المستأجر المنزل الذي استأجره ولا تمتنع عن دفع الأجرة، ونحن نرى بأَمِّ العين كيف يتمسك المستأجر بقانون تمديد عقود الإيجار القديمة ويمتنع تحت ستار القانون من إعادة المأجور إلى صاحبه. ولولا القضاء العقاري، لكانت للنزاعات 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.

والى جانب القضاء المدني بفروعه المذكورة، شاء المشتري، ولخصوصية أنواع معينة من القضايا أن يخصص لها جهات 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.

1- 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 60 تاريخ 1936/3/13 حيث أوجبت المادة الرابعة منه على كل طائفة من الطوائف لكي تحصل على اعتراف الدولة بها، ان تعرض للفحص على السلطة الحكومية نظاماً مستخلصاً 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.. وصلاحيات كل هيئة منها. إضافة إلى الصلاحيات

المختصة بالمحاكم الدينية واصل المحاكم فيها. والتشريع المختص بالاحوال الشخصية في جميع ما يتعلق بشرائع الطائفة الدينية، وطريقة ادارة ممتلكات الطائفة. استناداً إلى هذا القانون تقدّمت الطوائف الكاثوليكية والأرثوذكسية بمشاريع قوانين تتعلق بأحوالها الشخصية وبأصول المحاكمات التابعة 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 1962/7/16، وصدر تنظيم المحاكم المذهبية الدرزية بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 3473 تاريخ 1960/3/2، وأنشئت المحاكم الشرعية العلوية بموجب القانون رقم 450 تاريخ 24 آب 1995.

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 في اختصاص المحاكم المدنية⁽¹⁾.

يساهم القضاء الشرعي والمذهبي في تحقيق الأمن والاستقرار العائلي، إذ يفصل في قضايا ذات حساسية بخاصة الإرث وما قد يخلفه 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

(1) ناصيف قانصو - السلطة القضائية وضماناتها في الدستور اللبناني - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية ص 49.

النفقة، والوصاية على القاصر بحيث تراقب المحكمة كيفية إدارة أموال القاصر فتحميته من مغبة الوقوع بين يدي وصي يسلبه أمواله أو يسيء إدارة أموال القاصر

2- مجالس العمل التحكيمية

استوجبت خصوصية قضايا العمل، أن يخضها المشتري بهيئة قضائية خاصة تتولى البت في نزاعات العمل الفردية الناشئة عن علاقات العمل، وذلك تأكيداً للحماية التي خص بها المشتري الأجراء وأخذاً بيدهم لما فيه اقتضاء حقوقهم ببسر وسرعة. أوجب القانون أن ينشأ مجلس عمل تحكيمي في كل محافظة برئاسة قاضي 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 25 تاريخ 4 أيار/ مايو 1943) 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 والتميز. وإلى جانب مجلس العمل التحكيمي، أوجد القانون لجنة تحكيمية تتألف من أعضاء حكميين (قاضي من الدرجة العاشرة، ومدير عام وزارة العدل ومدير عام الوزارة ذات العلاقة المباشرة بالنشاط المهني للطرفين المتنازعين) وأعضاء معينون لمدة 3 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⁽¹⁾.

(1) عصام القيسي - قانون العمل اللبناني - منشورات عشتار 1980 ص 372 و 400.

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

✧ خاتمة

أصبح معلوماً أهمية دور القضاء في حفظ أمن واستقرار المجتمع، وقد بينّا 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 يشكل جرمًا بنظر 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⁽¹⁾، وهو أمر ممكن تحقيقه عبر إلزام القاضي على القيام بجهد ذاتي لتطوير وزيادة معارفه القانونية، والتفرغ التام للعمل القضائي، ثم اعتماد معيار تقييم الأداء من أجل ترفيع القاضي أو توليته مناصب قضائية حساسة.

ثم إن حيادية القاضي لها دور بارز في تحقيق العدل⁽²⁾، 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، تأثراً 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 ينغزل 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 أيّاً كانت العواقب أو ردة الفعل، فالمطلوب هو قاضي لا تأخذه في الحق لومة لائم مهما كانت قرابة أو مقامية هذا اللائم.

ثم 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⁽³⁾، بل إن البطء في التقاضي هو 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

(1) شكيب قرطباوي إصلاح القضاء بعيداً عن السذاجة- جريدة النهار تاريخ 12 و 13 آذار 2010.

(2) سليم جريصاتي البحث عن استقلالية القضاء جريدة النهار تاريخ 19 آذار 2010.

(3) بهيج طباره مهمة صعبة... لكن غير مستحيلة جريدة النهار تاريخ 3 آذار 2010.

لبنان أن العدالة مكلفة، حيث يتوجب على المتقاضي أن يسدد رسوماً للدعوى ورسوماً لصندوق تعاضد القضاة. فهؤلاء المتقاضون، وأكثرهم من المظلومين يلجأون للقضاء لرفع ظلامه عنهم، إذا بهم مضطرون لدفع رسم مرتفع نسبياً يُضاف إلى رسوم الدعوى. ويدخل هذا الرسم في حسابات صندوق التعاضد المكفل 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.

العدل أساس الملك، عبارة تزّين المحاكم المسماة بقصور العدل، وهي بلا أدنى ريب لها دلالة هامة، فالملك المرادف اليوم للسلطة، لا يستقيم إلا في مجتمع تحكمه العدالة، التي بها تصان القيم، وتستقر المبادئ، ويتضاعف شعور المواطن بالانتماء إلى وطنه، وتلك غاية الغايات، وقمة الأهداف لأي مجتمع ينشد حاضراً أكثر أمناً واستقراراً، ويستهدف مستقبلاً أكثر رفعة وازدهاراً. فالقضاء هو الضامن لحقوق المواطن وحرياته، والمساهم في تحقيق العدل، واستتباب السلم الاجتماعي، وتثبيت دعائم الاستقرار. فلا يستقيم أي نظام سياسي ما لم يحميه قضاء عادل يحكم وفق موازين الشرعية والقانون. فإذا غيَّب القضاء انعدم بغيابه ركنٌ أساسي من أركان السلطة ما قد يعرّض النظام برمته للانحيار.

والقضاء بما هو سلطة أساسية دستورية، هو قضاء وطني بحت، لا يجوز تفويضه أو تخصيصه، أو إناطته بجهة لا تنتمي إلى المؤسسات الرسمية اللبنانية. ويجد هذا الموقف سنداً في حكم للمجلس الدستوري اللبناني رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22 جاء فيه: "إن القبول بخصخصة المشاريع العامة أو المرافق العامة يتوقف على طبيعة النشاطات العامة المراد خصصتها، وهذا يقتضي التمييز بين المرافق العامة القابلة للخصخصة، والمرافق العامة غير القابلة لها. وبما أن المرافق العامة غير القابلة للخصخصة هي المرافق العامة الدستورية أي المرافق العامة الوطنية التي يتطلب الدستور وجودها وتلك التي يجب أن تبقى حقلاً محفوظاً للقطاع العام، أي حكراً على الدولة ومؤسساتها...". وتأسيساً على هذه الحيثية، فإن القضاء بما هو سلطة يتطلب الدستور وجودها لا تقبل التفويض ولا التخصيص، وبهذا المنطق تكون المحكمة الخاصة بلبنان متعديّة على أحكام الدستور ومخالفة له وللمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية. خاصةً وأنها جاءت بغير موافقة السلطات الدستورية اللبنانية المختصة.

وفي فرنسا يقرُّ كلا القضاءين الإداري والدستوري بوجود تقيّد المعاهدات الدولية بالمبادئ الدستورية العامة (راجع: رثيف خوري: دور القضاء الإداري في الرقابة على دستورية القوانين-أطروحة دكتوراه- كلية الحقوق الجامعة اللبنانية- 2007 ص94)، وفي حكمٍ للمجلس الدستوري الفرنسي، يحمل الرقم (98-408DC) تاريخ 1999/1/22 صدر بمناسبة الفصل في دستورية اتفاقية روما المتعلقة بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، انتهى فيه إلى أن المادة 27 من نظام روما هي مخالفة للأنظمة الخاصة للمسؤولية المنصوص عنها في المواد 68 و68-1 و26 من الدستور الفرنسي. وقرر المجلس الدستوري، أن إجازة التصديق على الاتفاقية المتعلقة بنظام المحكمة الجنائية الدولية يستوجب تعديلاً لأحكام الدستور.

وتقيّداً بما فرضه المجلس الدستوري في حكمه، عملت السلطات الرسمية في فرنسا على تعديل الدستور، من أجل أن تصادق على اتفاقية روما، فصدر القانون الدستوري رقم 99/568 تاريخ 1999/7/8 والمنشور في الجريدة الرسمية تاريخ 1999/7/9 ص10175 والمتعلق بإدراج المادة 53-2 في الباب السادس من الدستور متعلقة بالمحكمة الجنائية الدولية، وقد نصّت هذه المادة على أن: "الجمهورية تعترف بقضاء المحكمة الجنائية الدولية وفقاً للشروط المنصوص عنها في اتفاقية روما الموقعة بتاريخ 1998/7/18.

وبعد إزالة العائق الدستوري، صدر القانون رقم 2000/282 تاريخ 2000/3/30 الذي أجاز للحكومة الفرنسية التصديق على معاهدة روما المتضمنة نظام المحكمة الجنائية الدولية.

أما في لبنان، فإن المحكمة الدولية الخاصة بلبنان لها نظامها الخاص وقواعدها الإجرائية التي لا صلة للمؤسسات الدستورية اللبنانية في إقرارها، ما يوحي بأن السلطتين التشريعية والقضائية قد تنازلتا عن اختصاصهما لصالح جهةٍ دولية. وهذا أمرٌ محظورٌ في الميدان الدستوري، ولهذا فإنه وعلى فرض أن نظام المحكمة الدولية الخاصة بلبنان قد صدر بموجب قانون عن المجلس النيابي، فإن مصير هذا القانون هو الإبطال إذا ما خضع هذا القانون لرقابة المجلس الدستوري.

من هنا نفهم لماذا عُطِّلَ المجلس الدستوري في أول جلسة عمل للمجلس النيابي المنتخب بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري، فتاريخ 2005/7/19 أصدر مجلس النواب القانون رقم 679 أجَّلَ بموجبه فصل المجلس الدستوري بالمراجعات الواردة إليه. لكن ما لم يكن بالحسبان هو إقدام نواب تكتل التغيير والإصلاح بالطعن في هذا القانون الذي أبطله المجلس الدستوري بقراره الشهير رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6، معلناً بوضوح أن القضاء أو أي جهة دستورية لا تُوقَف ولا تُلغى بقانون، وكأننا نتلمس من ثانياً هذا الحكم أيضاً أن موقف المجلس الدستوري حاسمٌ لناحية أن القضاء اللبناني لا يستبدل أيضاً بغيره.

ولهذا السبب كان إقرار نظام المحكمة الخاصة بلبنان بموجب قانون سيجعله عرضةً للإبطال من قبل المجلس الدستوري، وبعد معرفتنا لهذه الحقيقة، نفهم مبررات الأزمة التي أثّرت حول مشروع قانون إقرار نظام هذه المحكمة، وكيف استغلَّت هذه الأزمة لحجب أيّ دور للمجلس النيابي، ثم تهريب المشروع إلى الخارج التفافاً على عدة مواد من الدستور لا سيما المواد 16 و19 و52.

وبعد انسداد الأفق الدستوري أمام المحكمة الخاصة بلبنان، أُحيل ملفها إلى مجلس الأمن الدولي، وأطلقت حملة دعائية غير مسبقة حول عدالة مجلس الأمن والقوة الإلزامية لقراراته، رغم أن ميثاق الأمم المتحدة، واضحٌ في تحديد صلاحيات مجلس الأمن، التي تحصرها في المحافظة على السلام والأمن الدوليين وفقاً لمبادئ الأمم المتحدة ومقاصدها؛ والتحقيق في أي نزاع أو حالة قد تقضي إلى خلاف دولي؛ وتقديم توصيات بشأن تسوية تلك المنازعات أو بشروط التسوية؛ ووضع خطط للتصدي لأي خطر يهدد السلام أو أي عمل عدواني، وتقديم توصيات بالإجراءات التي ينبغي اتخاذها؛ ودعوة جميع الأعضاء إلى تطبيق الجزاءات الاقتصادية وغيرها من التدابير التي لا تستتبع استخدام القوة للحيلولة دون العدوان أو وقفه؛ واتخاذ إجراءات عسكرية ضد المعتدي؛ ...

ورغم هذا التحديد للصلاحيات والسلطات عمد المجلس في حالات كثيرة إلى تجاوز حدود اختصاصه، سواء بصورة سلبية عبر عدم تدخله في مواضيع يتوجب عليه التدخل

فيها، أو بصورة إيجابية عبر تدخله في مجالات تخرج عن اختصاصه. فتحوّلت قرارات مجلس الأمن من كونها مجرد قرارات تنفيذية، لتصبح في المرتبة الأولى وتتقدم على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بل وحتى الدساتير الوطنية، بل وتلغي المعاهدات وتعطل الدساتير في بعض الأحيان، وهذا ما لا يمكن القبول به أبداً لا في القانون الدولي العام ولا حتى في القانون الداخلي. وإن استمرارية مجلس الأمن على هذا المنوال سيحوّله مع الوقت إلى تحالفٍ استبداديٍّ، سيؤدي يوماً إلى انهيار منظومة الأمم المتحدة.

فلقد دأب مجلس الأمن على التوسع في تفسير مفهوم وظائفه وسلطاته الممنوحة له بموجب الميثاق الأممي، ويمدها لتشمل أموراً لم يشر إليها الميثاق. ويكاد أن يكون هناك إجماع على القول بأن مجلس الأمن لو قام بتطبيق مواد الميثاق الأممي التي حصرت به مسؤولية حفظ السلم والأمن الدوليين بموضوعية لوفّر على البشرية ملايين الضحايا والمآسي (علي حرب- المحكمة الجنائية الدولية- رسالة دبلوم قانون العام جامعة بيروت العربية 2002 ص33) .

فالقوة الإلزامية لقرارات مجلس الأمن لا تتحقق ما لم تصدر وفقاً لأحكام الميثاق، فإذا ما تجاوز مجلس الأمن حدود اختصاصاته وأصدر قراراته بما يتجاوز ميثاق الأمم المتحدة، فإن الدول لا تكون ملزمة بهذه القرارات. وهذا القول له سند في المادة 25 التي تنص على أن "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وفق هذا الميثاق"، فهذه المادة بذاتها أجازت للدول أن تمتنع عن قبول أي قرارٍ لمجلس الأمن يتجاوز فيه صلاحياته الميثاقية.

ولو قلنا بغير ذلك، لكان على لبنان أن يلتزم بقرار مجلس الأمن رقم 69 تاريخ 1949/3/4 المتعلق بقبول إسرائيل عضواً في الأمم المتحدة، حيث جاء في هذا القرار: "بأن إسرائيل دولة محبة للسلم، وعازمة على تنفيذ الالتزامات التي ينص عليها الميثاق". إلا أن لبنان لم يلتزم بهذا القرار بل أصدر بتاريخ 23 حزيران 1955 لقانون مقاطعة إسرائيل.

والأمر ذاته بالنسبة إلى المحكمة الدولية الخاصة بلبنان، فهي كما بيّنا، تخالف الدستور اللبناني، وتشكّل تعدياً من مجلس الأمن وتدخلاً منه في شأنٍ داخليٍّ لبنانيٍّ

محض بصورة متافية مع ما هو وارد في الفقرة 7 من المادة 2 التي لا تجيز للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما" ولقد أظهرنا بأن القضاء والشؤون القضائية هي من صميم سلطان الدولة الداخلي التي لا يجوز المساس بها. كذلك فإن إنشاء المحاكم الدولية لا يدخل ضمن أي من صلاحيات مجلس الأمن كما هي واردة في الميثاق.

بل لقد أجمع ممثلو غالبية الدول المشاركة في المؤتمرات الدولية التحضيرية المعقودة لغاية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية منذ عام 1991 لغاية 1996 على معارضة فكرة إنشاء المحكمة عبر مجلس الأمن متصرفاً بموجب الفصل السابع من الميثاق الأممي، وتوجز أبرز اعتراضاتهم كالاتي (تقارير أعمال لجنة القانون الدولي التالية: A/46/10- A/47/10- A/49/10 ذكرها: علي حرب في المرجع السابق):

- التخوف من انعكاس السياسة الإنتقائية والموجهة -التي يمارسها مجلس الأمن عامة- على عمل المحكمة مستقبلاً.
- عدم الربط بين مجلس الأمن الجهاز السياسي ذي السلطة التقديرية والمحكمة ذات السلطات المقيدة.
- إنشاء المحكمة كفرع قضائي تابع لمجلس الأمن سينتج عدم المساواة بين الدول، وبالتالي فقدان المحكمة لموضوعيتها وحيادها.
- وقوع المحكمة مستقبلاً أسيرة المصالح والنزاعات للدول دائمة العضوية.
- إستعمال المحكمة وسلطاتها القضائية مستقبلاً للنيل من رؤساء الدول النامية وقادتها ومسؤوليها.
- إستغلال الصلاحيات القضائية للمحكمة من قبل مجلس الأمن للتدخل في الشؤون الداخلية للدول النامية بحجة إختلاف التفسير القانوني للأحداث، أو بحجة عدم إستقلالية القضاء الجنائي الوطني، أو بحجة عدم فعالية الأحكام وصورية المحاكمات الوطنية.

وبحسب لجنة القانون الدولي، فإن مجلس الأمن ليس المرجع الصالح لإنشاء محكمة خاصة بلبنان لا وفقاً للقواعد الدولية ولا حتى الدستورية الداخلية، وعلى فرض إن له

الصلاحية، فإن هذه المحكمة بعد إنشائها تصطدم بعقبة أولوية الاختصاص الوطني على الاختصاص الدولي.

فلقد أقرّ القانون الجنائي الدولي قاعدة أن المحاكم الجنائية الدولية هي مكملّة للولايات القضائية الجنائية الوطنية"، وهي إذا شئنا التعبير، محكمة إحتياطية تعمل عند تعذرّ عمل المحاكم الوطنية، أي أن الإختصاص الأصيل هو للمحاكم الجنائية الوطنية بالمقام الأول وينعقد الإختصاص للمحكمة الدولية بالمقام الثاني، إذا تخلى الأصيل عن السير بالدعوى لأي سببٍ كان". وبما أن مجلس الوزراء قد أحال قضية اغتيال الشهيد رفيق الحريري ورفاقه على المجلس العدلي، في اليوم نفسه الذي اغتيل فيه دولة الرئيس، فإن القضاء الوطني قد بدأ بممارسة اختصاصه، وبالتالي، لا محلّ مرة ثانية لممارسة المحكمة الجنائية اختصاصها.

فينبغي تبعاً لذلك أن نعطي الفرصة للقضاء اللبناني وأن لا نهين هذه المؤسسة الدستورية اللبنانية، بفرض رقابة دولية على أعمالها. وهو أمر سبق للبنان أن رفضه عندما طلب ممثل الأمين العام للأمم المتحدة تيري رود لارسن من رئيس الحكومة اللبنانية أن تقبل الدولة بمراقبين دوليين وممثلين لحقوق الإنسان لحضور المحاكمات التي ستتم للعملاء اللبنانيين بعد إتمام الإنسحاب الإسرائيلي من لبنان، وقد رفضت الحكومة بالملّك هذا الطلب لأنّه يمس بمبدأ السيادة ويخالف الدستور والقوانين اللبنانية ويتعارض مع إستقلالية القضاء اللبناني ونزاهته" (يراجع جريدة السفير تاريخ 2000/5/12).

وإلى جانب هذه الحجج المتصلة بمشروعية الأعمال الممهدة والمنشئة للمحكمة الخاصة بلبنان، برزت إشكاليتان تتصلان بالمتهم الافتراضي الجديد أمام هذه المحكمة، فحسب المعطيات المسرّبة فإن حزب الله هو الطرف الذي سيطاله القرار الاتهامي الصادر عن المدعي العام دانيال بلمار. وبمجرد توجّه بلمار نحو اتهام حزب الله كان عليه التحي تلقائياً عن هذه القضية وذلك لانتمائه إلى هيئة قضائية سبق أن وصفت حزب الله بالإرهاب. فبتاريخ 10 أيلول 2002 صدر عن وكيل عام كندا القرار رقم 2002/2155 الذي وضع حزب الله على لائحة الإرهاب، وفق هذا القرار فإن كافة

أجنحة حزب الله المدنية والعسكرية بما فيهم أمينه العام هم أربابيون، وفي هذا التاريخ كان السيد بلمار يمارس وظيفة مساعد النائب العام (شغل هذا المنصب من العام 1993 وحتى العام 2006)، وهذا يعني أن بلمار يؤيد بصفته الرسمية وصف حزب الله بالمنظمة الارهابية، وهو اليوم يرغب بإدانة حزب الله فلا بد أنه يتأثر بموقفه السابق من الحزب ما ينفي عنه الحياد ويوجب عليه التنحي تلقائياً وفق مبادئ ومعايير العدالة الجنائية. يُضاف إلى هذه الحجة حجة أخرى مستقاة من جهل الكنديين بواقع المقاومة في لبنان وعدم قدرتهم على تمييز حزب الله عن طالبان والقاعدة، فعندما وضعوا حزب الله على لائحة الارهاب استندوا بذلك إلى قرار مجلس الأمن رقم 1999/1267 المتعلق بافغانستان وأسامة بن لادن، والقرار 2000/1333 المتعلق بطالبان والقضية الأفغانية (تراجع الصحف اللبنانية تاريخ 2 حزيران 2003). وقد يكون هذا الخط مبرراً لجهل الكنديين بواقع منطقتنا، وأن هذا الجهل بذاك الوقت كانت مفاعيله محدودة الأثر، أما اليوم فعلى السيد بلمار قبل إصدار أي قرار - وهذا أيضاً وفق معايير العدالة الجنائية- أن يحيط علماً بعادات وتقاليد وعقيدة وتفكير وسياسة وضوابط المتهم، لأن هذه العوامل هي مفتاح الوصول إلى العدالة، وبغيرها سيجانب أي قرار للعدالة وسيكون أقرب إلى التجني والافتراء. وسيكون التجني أكثر وضوحاً إذا تصرف السيد بلمار من منطلقاته السابقة بوصف حزب الله بالمنظمة الإرهابية، إذ في علم الجراء فإن أول المتهمين الذين تحوم حولهم الشكوك هم الارهابيون الضالعون في جرائم القتل.

والأمر ذاته بالنسبة إلى مجلس الأمن الذي أصدر القرار 1559 الذي يشمل في أبرز بنوده نزع سلاح حزب الله ووصفه بالميليشيا غير الشرعية، ولقد عيّن مجلس الأمن ناظراً لضمان تطبيق هذا القرار. ومجرد توجه محكمة منشأة بقرار مجلس الأمن نحو اتهام حزب الله، فهذا سيحيل هذه المحكمة تلقائياً لتكون أحد أدوات تنفيذ القرار 1559 ولتصبح هذه المحكمة مدانة بالتبعية لمجلس الأمن ويفقدها كل استقلالية، وأي دعاية حول حياديتها في ظل هذه الصورة ستبقى دعاية ناقصة وغير موفقة.

وهناك سبب آخر حول فقدان المحكمة لمعايير العدالة الجنائية، يتمثل بلا عدالة المحكمة الاستثنائية لقضية واحدة، فالقضاء بالمفهوم الفلسفي هو عنوان الحقيقة،

والقاضي كبشرٍ قد يخطئ في حكمه، ورغم خطئه يبقى حكمه عنواناً للحقيقة، وبسبب تعدد الدعاوى التي ينظر بها، فهو يجانب العدالة بـمكانٍ وينصف بـمكانٍ آخر، وهو لن يتأثر كثيراً عندما يخطئ في أحد أحكامه. لكن الأمر يختلف عندما ننشئ محكمة استثنائية للفصل في قضية محددة، فهذا التكليف سيؤدي حكماً إلى ارتفاع نسبة الخطأ لدى القضاة والمحققين، لأن تسليط الأضواء عليهم وتحميلهم عبء الوصول إلى الحقيقة، سيجعلهم يرتكبون الهفوات إن عن غير قصد أو عن قصد، وقد وصل الأمر لدى بعض المحققين إلى حدٍ تركيب الأدلة كما حصل مع المحقق ميليس. وأجد مبرر ذلك، ليس في خطأ الشخص بقدر ما هو بعدم جدوى المحكمة الاستثنائية للفصل في قضية واحدة. ودليلنا الآخر على مقدار العبء الملقى على عاتق المحكمة الدولية الخاصة بلبنان، نتلمسه من كثرة التسريبات عن هذه المحكمة واعتقد أن قصد المسربين هو اعطاء صورة للمجتمع الدولي واللبناني أن المحكمة تعمل، وفي كل تسريبٍ توهم أنها اكتشفت أدلة جديدة. وأخشى الخشية أن تتغلب روح التوتر وحب الذات على عمل المحكمة فتتقدم أي متهم وبأي دليل ليس في سبيل العدالة بل بقصد تحقيق الارتضاء النفسي للعاملين في المحكمة والقول للجميع أننا حققنا مهمتنا وانتصرنا.

واستناداً إلى هذه المعطيات فإن العدالة القادمة من هذه المحكمة هي عدالة زائفة، وفساد مقدمات المحكمة سيؤدي حكماً إلى بطلان كل ما يصدر عن هذه المحكمة واعتباره كأنه لم يكن.

دراسات حول الإدارة



- 1- حول كتاب رؤيتي
- 2- أفكار حول حماية المال العام
- 3- الفساد وسبل مواجهته في الإدارة اللبنانية
- 4- مكافحة الفساد مدخل الى الاصلاح الاقتصادي
- 5- المؤسسات العامة: للخدمة العامة ام لاستنزاف المال العام؟
- 6- تجاوز الإدارة في إسناد الأعمال لمستشاري الوزير
- 7- الوزير - الباشا
- 8- وزير الدفاع ليس الرئيس التسلسلي لقائد الجيش
- 9- لمن الإمرة في الجمارك؟
- 10- مناقصة الميكانيك تخضع حتماً لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة
- 11- وضع النقاط على الحروف في ملف مناقصة المعاينة الميكانيكية
- 12- من أجل استقلالية التفتيش المركزي
- 13- إدارة المناقصات صورة مشرفة للإدارة اللبنانية
- 14- وسيط الجمهورية، بين تعدد التسميات ووحدانية المهمة
- 15- ما هو المطلوب من المجالس البلدية المنتخبة
- 16- الإدارة العامة في عهد الإمام علي (ع)

حول كتاب "رؤيتي"

1

للكاتب الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم

إذا أردنا تعريف كتاب رؤيتي بكلمتين، نقول أنه المرجع في فن القيادة والحكم، وهو الإستراتيجية في بناء الأوطان وصناعة الرجال، وهو دستور يرسم نهج الإدارة والحكم وتسيير شؤون المجتمع والتطلع لمستقبل أفضل، وأن عماد هذا الكتاب هو الثقة بالله بالشعب وبالنفس، المعرفة والتجربة.

أهمية هذا الكتاب أنه جمع إلى العقل التجربة، فامتزجت الفكرة بالدليل والبرهان، لم يعتمد على مبادئ التنظير الكلامي، ولم يأت بالنظرية ويحاول إستثبات جدواها في التطبيق. فما وجدناه هو ثمرات التجارب التي تولدت منها النظريات. وهنا كان فارق الإبداع والتميز.

كان صدور هذا الكتاب بحدّ ذاته تحدياً كبيراً، حيث نادراً ما يعتمد قائد إلى وضع برامج وإستراتيجيته في الحكم في كتاب سيكون حجةً عليه إن لناحية مضمونه أو لناحية النجاح في تحقيق الالتزامات الواردة فيه. أما الخطوط العريضة أو العناوين الكبرى والأهداف التي تضمّنها هذا الكتاب، فيمكن أن نصنفها ضمن المحاور الآتية:

1 - المخاطب هو الأمة العربية،

وجّه الكتاب خطابه نحو الأمة العربية، محفّزاً إياها على النهوض وهي القادرة إن شاءت على تحقيق ذلك، ووضع علامة استفهام حول مسألة انعدام الثقة بالنفس، ذلك

أن كل الأمم تقتخر بنفسها إلا الأمة العربية، إذ لا يوجد أمة يجلدُها أبنائها بالقسوة التي يجلد بها العرب أمّتهم.

وأزمة الأمة العربية ليست أزمة مال أو رجال أو أخلاق أو أرض أو موارد، لكنها أزمة إدارة جيدة. وتفضيل الحكام لمصالحهم الشخصية على صالح شعوبهم. فلا شيء أفضل من المصارحة والاعتراف بالخطأ لأننا عانينا من أهل المعصومية ما يكفي.

فالأمة العربية تملك كل مقومات التحول إلى دولة عظمى لكننا بحاجة إلى القوالب التتموية التي تسهم في تحقيق هذا الهدف الواقعي والمطلوب، الذي هو من حق شعوبنا. واليوم، هناك فرصة تاريخية لكي يفيق الحلم العربي من غفوته ويصبح رؤية وحقيقة، لأن قدر هذه الأمة هو أن تصبح أمة عظيمة مرة أخرى... ومن يدقق في كل سنوات تخلفنا الماضية فلن يجدها سوى غمضة واحدة من عين التاريخ. فالعرب في العالم الأوسط، هم عالم أصغر يتميز بتوافر كل العناصر الضرورية لصنع عصر ذهبي جديد.

2 - القائد والقيادة؛

إن نجاح الدولة أي دولة، والأمة أي أمة، يتطلب في الدرجة الأولى وجود قيادة، وهذه القيادة ليست مواقف وممارسة يومية وليست كتباً ونظريات. إنها مفهوم إنساني واجتماعي خارج نطاق التنظير. إنها العزم والثوق بالنفس وبعد النظر وصواب الرأي. والقائد هو من يغتنم الفرصة الكبيرة عندما يراها وإن لم تكن هذه الفرصة قائمة فيصنعها، والقائد هو من يصنع حظّه بيده، فالفرص تصنع ولا توجد، ويكون قادراً على القيادة من المقدمة وليس من الخلف ويأخذ بزمام الأمور، ويُعلي مصالح الشعب ويلبّر تطلعاته ويستجيب لحاجاته، ويتحمّل المسؤولية ولا يتهرب منها، ويلقي الأزمات في الطريق ويعترض بصدرة الصعاب. ويشاور ويحاور ويتصف بالثقة بالنفس والمعرفة

وسداد الرأي والقدرة على إيصال الفكرة بدون لبس. ويكون التفاؤل جزءاً أساسياً من رؤيته.

والقائد، قوي الحجة والقدرة على الإقناع، وهو قدوة حسنة، بعيد عن الغرور والتكبر والتعالي، لأنه متى شعر القائد أنه من المعصومين ووصل إلى القمة ولا حاجة له بنصح أو مشورة أحد، فهذا مؤشر على أنه في طريق التراجع. فهو وإن كان هو القدوة وصاحب الرؤية والقرار، لكنه ليس العقل الوحيد الموجود في الساحة، وليس مطلوباً منه أن يولد كل الأفكار، بل عليه أن يقبل مساهمة القادرين في تقديم الأفكار وبلورتها. والقائد هو من يسعى إلى رفع جودة المعلومات التي يستند إليها في اتخاذ قراره، حتى ترتفع مثلها فرص اتخاذ القرار الجيد. فلكل قرار أهداف وشروط ومعايير يجب أن يعرف القائد ما الذي يريده من القرار وما هي الفوائد والمساوئ المحتملة لكل جانبٍ منه. وأين يمكن أن يكمن الخطأ وما هي احتمالاته وما هي البدائل. وأن يكون مستعداً في أي لحظة لأخذ أصعب القرارات لتحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية قصيرة أو أحياناً بلا أي تأخير.

والقائد هو من يترجم استراتيجيته أو رؤيته خلال وقتٍ مناسب، أما القائد الذي يقعد ويتمنى أن يحدث التغيير فهو قائد فاشل، فالتغيير هو سنة الحياة، بل هو أكثر حقائق الحياة تأكيداً، وهو بعكس الاستقرار الذي يعني الإنكماش وعدم التنافس. والتغيير هو التأقلم مع المحيط ومن لا يتأقلم مع محيطه لا يستطيع البقاء فيه. وإذا اقتنعنا بضرورة التغيير فإننا نستطيع إلى حدٍ ما أن نرسم وتيرة التحرك في اتجاهه. وإذا لم نختر السرعة التي تناسبنا فإن العالم سيفرض علينا السرعة التي تناسبه. وإذا لم نكن في المقدمة فسنكون حتماً في الخلف. لأن التأخير والتأجيل هما عدو النجاح، ويمكن لقائد أن يخسر معركة حاسمة بسبب تأجيل اتخاذ القرار. ف وراء كل فشل كبير فاشل كبير، و وراء كل قرار فاشل حكومة فاشلة أخطأت في حق شعبها ولم تؤدِ واجبها على الوجه الأكمل لأنها أضعفت قرارها بتأجيله أو اتخذت قرارات خاطئة اعتقدتها صائبة.

3- الخطوط الكبرى لإستراتيجية الحكومة في التنمية؛

يتضمن الكتاب جملة مبادئ لها علاقة بالسياسة الكلية للدولة في مجال التنمية، تصل في خواتيمها إلى الامتياز الذي هو مفهوم حضاري متكامل وعملية بناء راسية وأفقية للمجتمع المعني بها، وهو مرحلة متقدمة في التطور، يتطلب قدرة إبداعية ومشاركة كل المجتمع وهذا ما يفرض على الشباب تحدياً شخصياً من أجل تنمية القدرات والطاقات الكامنة في داخل كل فرد. فنعمل اليوم من أجل الغد وعلى الشباب أن يعملوا في المستقبل من أجل مستقبلهم.

وما الإبداع الإنساني وحب الوطن ومصالح المواطن وحماية المنجزات وتعزيز الانتماء الوطني والقومي إلا عناصر أساسية لبناء الدولة الحديثة القادرة على المنافسة. فكان أساس الرؤية الصحيحة هو مصلحة الناس وخيرهم. ومن كانت هذه رؤيته فلا يخشى الشعب لأنه منه، وعندما يأخذ القرارات فإن مصلحة الناس تكون في مقدمة الاعتبار. أما القائد الذي لا يرى سوى حاشيته ولا يعرف إلا قصره ولا علاقة له بالناس ولا بمشاكلهم وتطلعاتهم فإن رؤيته وأفكاره وقراراته ستكون في مكان والناس في مكان مختلف.

من هنا وجب أن تواكب عملية بناء التنمية بناء المؤسسات الحكومية، لأن امتياز الحضارة هو بامتياز مؤسساتها. والتنمية عملية إنتاج تراكمي وتكاملي في الوقت نفسه. وكلما حسنت مكونات التنمية نحصل على مستوى تنموي أعلى يساهم في أخذ الخطوة المتقدمة إلى مرحلة الامتياز. أما توفير التمويل فلا يعني بالضرورة توافر التنمية، لأن القيمة الحقيقية للمال هي بكفاءة استخدامه لا بحجمه.

وأساس التنمية العقل، فهو مصنع الأحلام والأفكار، فإذا ارتفع مستوى جودة ما تصبُّه فيه ستحصل على إنتاج ذي جودة عالية. لأن الجهد وحده لا يكفي لتحقيق النجاح في هذا العصر، فالجهد والعمل والتخطيط والإعداد، هي وسائل لتنفيذ الفكرة وتحقيق أهدافها. والفكرة هي الأساس، وأساس الفكرة الكبيرة الإبداع الكبير. والتحديات

تشحذ العزيمة وتجدد الهمة وتبقي العقل يقظاً، وأكبر مخاطرة هي ألا يأخذ الإنسان أي مخاطرة. إذ لا توجد فرصة كبيرة إلا إذا كانت وراءها مخاطرة كبيرة.

وهذه المخاطرة أو الخطوة يمكن أن تكون فكرة التجربة لا التجربة نفسها، وإذا كانت هناك صعوبات في تطبيق التجربة فلنعمم فكرة التجربة على الأقل. فلعلّ نقل التجربة يصبح أقل جهداً وأسرع تنفيذاً وقبولاً وتعميماً.

وإذا كان العقل هو مصنع الأحلام، فإن الحياة ذاتها حلم كبير والإنسان يحلم ويتعلم في كل يوم من أيام عمره، حلم الأمس هو حقيقة اليوم والأفكار الكبيرة تأتي من الأحلام الكبيرة لكن تحقيقها واستغلالها يتطلب أعمق أنواع الواقعية. وعندما يبتسم الإنسان لنفسه فمن السهل أن يبتسم للآخرين، والإنجاز على قدر صاحبه، وأحسن ميزات النجاح أنه طريق أكيد إلى تحقيق نجاح آخر. والجمال والقبح فعلاً في الناظر لا في المنظور، والفرق بين الفكرة السيئة والفكرة الممتازة هو الفرق بين عقل يستطيع أن يقدم الامتياز وآخر يعجز عنه. فالكسل لا ينافس النشاط، والإبداع لا ينافس الرتابة، والتحفيز لا ينافس الإحباط، هذه أضداد لا تقبل التنافس بل لا تقبل المصالحة والتعايش.

4 - الثقة بالشعب:

إن نجاح الأمم بنجاح شبابها، وتحقيق النجاح مسؤولية الجميع لا الحكومات فقط. لذا ينبغي تنمية روح الابتكار والإبداع والثقة بالنفس والتصميم على الإنجاز وصقل القدرات القيادية لدى أبناء الشعب. فالمستقبل هو شباب الوطن إنهم رافعو رايته وبناءة اقتصاده وعماد مقوماته وهم الذين سيواجهون تلك التحديات على أرض الواقع وسيضمنون استمرار عملية التنمية والبناء والاستقرار. فكانت جودة المجموعة في جودة أفرادها، وقوة المجتمع من قوة بناته وأبنائه وعندما نطلق قدرات الفرد فإننا نطلق قدرات المجتمع، وعندما نمكّن الفرد من الإبداع فإن المجتمع سيصبح مبدعاً.

إلا أن الإبداع والحماسة ليسا سلعة يمكن شراؤهما من الأسواق بل على القائد أن يعثر على أصحابهما ويطورهم. فثروة القائد في الناس، ومع ذلك ليس المهم إيجاد المتميزين بل الأهم أن يعينوا في الأماكن المناسبة. والقيادة الحكيمة هي التي تطلق عقال الحرية والتميز والإبداع والتطوير لدى أبناء شعبها. ومن واجب القائد أن ينمي القدرات القيادية لدى من يعرف منهم الكفاءة والإبداع والاستعداد ليتمكن هؤلاء في الوقت المناسب من تنمية القدرات القيادية لدى العاملين معهم. وهذا ينطبق على القطاعات العامة والخاصة على حدٍ سواء. فعمل الحكومات هو إحياء الإبداع لكن الإذلال والاستعباء والزجر الدائم يقتل الإبداع. ولا نستطيع أن نقتل الحلم في الشباب ثم نطلب منهم الإبداع والتميز. لأنك إذا قتلت الحلم تقتل الأمل فماذا يبقى في الناس من حياة؟

5- الديمقراطية:

هي بالمفهوم المبسط، تعني حرية الاختيار، فإذا جاءت الديمقراطية بمرسوم ستذهب بمرسوم، وإذا قسرنا المجتمع على الديمقراطية قبل إتاحة التحاور في شأنه، فنحن ندفع المجتمع إلى قفزة مفاجئة في الفراغ. وإذا أردنا فرض الديمقراطية على الناس فإننا ننفي أهم قواعد الديمقراطية. فلا يوجد في الديمقراطية ما يخيف المجتمع الشرقي لأنه يمارس الديمقراطية التي تتاسبه وتلائم بيئته منذ زمن طويل، وما يخافه هو المضاعفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الحادة التي يكتشف شعب ما فجأة أنه وقع فيها نتيجة اختيار القيادة للقفز فوق المشاكل الحقيقية التي تواجهها وتبني نظاماً مثل الديمقراطية الغربية قبل أن تعد الناس لها إعداداً جيداً.

إن وجود الأمة العربية يعود لآلاف السنين وستبقى لآلاف السنين، نحن نحمل في عقولنا وضمائرنا وطبيعتنا وفي الوعي واللاوعي تراكمات حضارات وتراثاً وعادات كل تلك الألفيات، فإذا غيّر الإنسان كل هذا لكي يكون العربي ديمقراطياً غربياً فسيكون في حاجة إلى من يدلّه على نفسه لأنه لن يكون الشخص الشرقي ذاته.

"نحن وإن كنا جزءاً من العالم الكبير بتطلعاتنا وأهدافنا وتعاوننا ولكن لنا تفردنا وأوضاعنا الخاصة مثلما لجميع الشعوب والأمم الأخرى تفردنا وأوضاعها الخاصة. الديمقراطية ليست معطفاً يجب أن يناسب من يرتديه. ما يلائم الغرب في مرحلة معينة من تطوره السياسي والاجتماعي وربما لم يكن مناسباً للشرق في مرحلة تطور أخرى. وما يناسب قاطن الجبال لا يناسب ابن الصحراء.

فالديمقراطية الغربية ليست وصفة سحرية لكل المشاكل وليست دواء كل علة اجتماعية واقتصادية وسياسية. وهي لا تولد الوظائف ولا تحمي من الكساد ولا تضمن انتخاب الأصالح ولا تعيق شن الحروب المدمرة واستفراد الزعامات بالسلطة. بعض الأنظمة يتصرف كأن الديمقراطية مجرد إدلاء الناخبين بأصواتهم والبعض باسم الديمقراطية يخرق القوانين بالجملة ويدمن ارتكاب فظائع لا نعرفها في أبخس الديكتاتوريات والبعض لا يصلح أحواله إلا في سنة الانتخابات العامة.

6 - الاقتصاد:

هو مصدر قوة الأمم وعصب الحياة وهو الخبز والكتاب والاستقرار والرخاء والسياسة وجوهر العلاقات والمصالح بين الشعوب. فالأمم تتقدم على الأمم الأخرى بتقدم اقتصادها وتراجع بتراجع اقتصادها. وأما المراوحة في المكان فهي أقصر الطرق إلى استمرار التأخر والتخلف.

وفي الاقتصاد لا يكفي أن نواكب التطور، لأن المواكبة لا تعني السبق، إنما تعني السير مع الآخرين، أين التقدم إذا كان كل ما تصبو إليه هو الوصول إلى مستوى الآخرين، فإنك لن تتقدمهم أبداً بل يجب أن نأخذ بزمام الأمور لأننا إن لم نفعل هذا فإننا تابعون متخلفون.

فالتخلف في الاقتصاد يعني التخلف وما يتبعه من جهل وفقر ومرض وبطالة ويترافق معه الأزمات وانهيار الأمن، وتتقوض الأساسات التي ترتفع فوقها الأمم ويهيمن عليها

التسلط والظلم وتخسر خلال سنوات قليلة من الركود معظم النمو الذي كسبته على مدى عقود كثيرة من العدو في مضمار التنمية.

وتتمية الدول وتطويرها لا يحدثان صدفة بل من خلال الجهد المتواصل، وهي مهمة كبيرة تتطلب من الحكومة وجميع الناشطين في القطاعين الخاص والعام النهوض بها ووضعها نصب أعينهم وبذل المزيد من العمل والوقت والجهد لتطوير الأداء وزيادة الكفاءة وتوسيع الأسواق وتحسين الخدمات المقدمة لتعزيز قدرات الدولة التنافسية في ظل المتغيرات السريعة التي نعيشها في هذا العالم.

فسر عظمة الأمم ليس في جبروتها العسكري ففي العالم أمثلة عدة على دول تتمتع بقوة عسكرية جبارة ولكنها بلا حول لأن قوتها الاقتصادية ضعيفة، وفيه أمثلة على دول لا تملك جيوشاً كبيرة لكنها من القوى الاقتصادية العظمى.

والاقتصاد الجديد هو الفكرة التي تنفَّذ في وقتها، يمكن أن نستعجل الأمور أحياناً وأن نترث أحياناً لكن يجب أن نبدأ من نقطة ما وبسرعة وبدون أخطاء. فالأسرع يأكل الأكبر. لأن وضع الخطط الكاملة لا يعني شيئاً على الإطلاق ما لم توضع هذه الخطط موضع التنفيذ وفق جدول زمني صارم. كما أن اختيار الفريق من المتميزين والناجحين والمبدعين والمتحليين بروح المبادرة لتنفيذ رؤية معينة هو أقصر الطرق إلى النجاح.

ولتحقيق النجاح لا شيء يعلو على التخصص في زمن التخصص، والمهنية في زمن المهنية، والتقنية في زمن التقنية، زمننا باختصار هو زمن الأفكار العظيمة القادرة على صناعة المشاريع العظيمة وليس زمن حشو العقول بالمعلومات.

وتعاون الجميع شرط أساسي لتحقيق المحصول الجيد أما الفردية فتعني الخسارة وربما الهلاك لذا فإن الفريق قوة أساسية لكل عمل كبير، وفهم كل عضو من أعضاء الفريق لدوره جيداً يزيد شعوره بالمسؤولية المشتركة ويجعله أكثر إصراراً والتزاماً بتحقيق أفضل النتائج.

وينبغي أن تكون الخطة الاقتصادية متلائمة مع الوضع الطبيعي للدولة، فيكون عمادها التجارة والخدمات وتنويع البنية الاقتصادية ووضع أسس راسخة للازدهار

والتميز والصدارة التي تعني النهضة الشاملة... وفي مجال التنمية فإن الأفكار الشائعة استخدمتها الدول على مرّ السنين وامتص الجميع رحيقها ولم يعد فيها من الفائدة شيء. لذا في الاقتصاد من غير المناسب أن نأخذ بفكرة من سبقنا ونتبعها، بل علينا أن نستقرز الهمة والقدرات الإبداعية والطاقات العقلية ونكوّن فكرة جديدة وعملاً جديداً.

وأما الأهداف الاستثمارية الصحيحة فلا تتحقق عندما تتجح الدولة في جذب الاستثمارات، فتدفع الاستثمارات الخارجية يتطلب قطاعاً حكومياً نظيفاً من الفساد والرشوة وما لم تقتلع الحكومة هذه الآفات فلن يأتيها الاستثمار الأجنبي.

والسمعة الممتازة ثروة يجب صونها والمحافظة عليها، ومن يحافظ على سمعته فإن الناس سيقصدونه دائماً ويتقون بما يقدمه ويقبلون عليه، فالدعاية هي الأمانة في البيع والتعامل، والنظرة الأولى تترك انطباعاً في عقول الناس، والعارف يستطيع بسهولة أن يكتشف الخداع الإعلامي. لذا يجب دائماً التأكد من جودة الخدمات والمنتجات التي نقدمها واستبعاد ما يخف الإقبال عليه أو تطويره ولنتذكر دائماً أن تقديم الجودة لا يكلف أكثر مما دونها مرتبة. ومن يقدم الامتياز يجد الزبائن وسيكبر عمله وينتفش. والمدخل الأساس لذلك هو الالتزام بقواعد الأخلاق في التعامل.

7- الإدارة؛

هي القدرة على انتقاء السياسات والقرارات المناسبة بين البدائل المتاحة وتحويلها إلى أهداف مرحلية يمكن تقييم نتائجها بدقة قياساً على الأهداف المحددة سلفاً. فكل الجهد الإداري يجب أن يكون مكرساً لتحقيق تلك الأهداف. وللإدارة خدمة محددة هي خدمة الشعب بإخلاص، وإعلاء مصلحته على كل المصالح الأخرى، ولا مكان في الإدارة لمن يسبق المصالح الخاصة على المصالح العامة، ولا مكان للمحسوبيات، ولا عمل للإداريين خارج الهدف الوطني، وعليهم أن يعلموا أنهم إن لم يطوروا القطاع العام بسرعة، فإن هذا القطاع سينتهي إلى الانقراض على يد التخصيص. إذا استثنينا الشؤون

القيادية والأمنية فلا يوجد في اختصاصات القطاع العام ما لا يستطيع القطاع الخاص القيام به. القطاع العام ليس محل منافسة مع القطاع الخاص لكن الطريقة الوحيدة لاستمراره هي أن ينخرط في السباق التنافسي ويرفع الفاعلية والإنتاجية إلى مستويات عالية. وما لم يحدث ذلك فإن الإدارة لن تدير نفسها وستتحول إلى روتين وهدر وتضييع الفرص والوقت والطاقات والموارد.

والروتين يجعل الرابطة الوحيدة التي تربط الموظف بالعمل هي المكتب الذي يجلس عليه والراتب الذي يتقاضاه. يذهب إلى مكتبه إذا طلع الصباح ويعود إذا حلّ الليل. يوماً بعد يوم وشهراً بعد شهراً بالطريقة نفسها، ووصف عديم الفائدة يمكن أن يرقى إلى مصاف الإطراء في مثل هؤلاء. ويتحمل القائد مسؤولية عدم السماح لهؤلاء بالبقاء في مصيدة الضجر والروتين والبيروقراطية.

والروتين عدو الريادة، والنشاط يشد النشاط والكسل يشد الكسل، والعمل طريق النجاح، والضغط والعمل الشاق والتحديات الكبيرة هي التي تصنع الرجال. وإذا غفت العزيمة لأي سبب كان، فإن إيقاظها ثانية أمر صعب.

وإذا كانت مهمة القائد العثور على المديرين والإداريين لتحقيق رؤيته وأهدافه لكن المهمة لا تكتمل ما لم يبحث أيضاً في صفوف إدارته عن المحبطين والضجرين والمولولين والمتعبين ويحاول إذكاء نارهم الخاملة وإنقاذهم من أنفسهم أو تغيير الأوضاع والشروط التي أدت إلى هبوط المعنويات والتشاؤم والكسل.

من هنا كان الفرق بين حكومة ناجحة وأخرى فاشلة هو عدد العراقيين التي تزيلها من طريق مواطنيها أو تضعها أمامهم. فالحكومة الفاشلة هي تلك التي لا تفك الاختناقات في الدوائر وإنجاز المعاملات ولا تزيل العراقيين أمام المبدع والمستثمر والتاجر، ولا تطلق الأعمال والمواهب والطاقات. وتغلق كل باب مفتوح وتسدل الستارة على كل طاقة تنفذ منها شمس الفاعلية التي تقتل الروتين.

والتنمية البشرية مقياس لتحديد مدى تقدم الدولة، فمن دون موارد بشرية لن تستطيع أي جهة تحقيق النجاح، فلكي تأخذ يجب أن تعطي، ولكي تحصل على الموهبة يجب

أن تتميها، ولكي تحصل على المدرب الجيد يجب أن تدربه أولاً. ولكي تحصل على القياديين عليك أولاً أن تأخذ بيد أصحاب المواهب الواعدة وتخضعهم للتجارب القاسية والامتحانات العملية الصعبة وتعلمهم فنون اقتناص الفرص الجيدة وتقادي الوقوع في فكي الفشل. فالإنسان أغلى ما تملكه الأمم والشعوب، وهو أهم عناصر التقدم لأي أمة أو دولة.

ثمّ ليس المهم إيجاد المتميزين بل الأهم أن يعينوا في الأماكن المناسبة. والمعايير الصحيحة للتوظيف تقتضي مقارنة الكفاءة بالكفاءة والتحصيل العلمي بالتحصيل العلمي والخبرة بالخبرة والطاقات بالطاقات والقدرة على التطوير بالقدرة على التطوير. والتحفيز وقود البشر والقوة التي تحرك الفعل وتطور المبادرة وتصنع الولاء وتولد الإبداع. وكان القائد الأكثر نجاحاً هو الأقدر على تحفيز مرؤوسيه وتشجيعهم على العطاء والإبداع والأداء المتميز. ومستوى الرواتب يرتبط بمستوى الانتاجية، ومستوى الانتاج هو الذي يحدد مستوى التشجيع المادي والترقيات، ومتابعة نشاط الموظف وتقدير عمله ولو بالكلمة أو الرسالة هو كفيل بتحفيظه وتنمية شعور المسؤولية لديه.

فالكلمة الطيبة هي جسر القلوب ورفع المعنويات وإزالة سوء الفهم، وهي قادرة على تفجير طاقات الشباب وتزويدهم عطاءً وتدفعهم في طريق النجاح. وأما إذا خاف المرؤوس من القائد خشي سطوته وابتعد عن طريقه وعاش في الزوايا المظلمة لئلا ينتبه إلى وجوده، وسار على قاعدة إعمل تخطئ تعاقب. لا تعمل لا تخطئ لا تعاقب. وإذا صار المجتمع هكذا فعلى المجتمع السلام. فهو لن يعمل ولن ينتج ولن يسابق ولن يبدع.

لذا فإن الاهتمام لا يكون بتعداد ذنوب المرؤوسين، بل بتعداد الإنجازات، فالخطأ المسموح به هو الخطأ الطبيعي الذي يحصل نتيجة تجربة معينة أو خطأ في التقدير. كلنا نتعلم من أخطائنا، ولكن هناك أخطاء تستلزم المساءلة أولها الإهمال والتقاعد. أما المسامحة في الأخطاء الطبيعية الملازمة للعمل فتسمح برفع الأداء والتوصل إلى

علاقة توازن بين الرئيس والمرؤوس قوامها رغبة المرؤوس في النجاح لكي لا يخيب ظن القائد به.

8 - خاتمة؛

هذا بإيجاز أهم المبادئ التي وردت في كتاب رؤيتي، وتصلح مقدمة ضرورية لنجاح أي دولة، فهي مبادئ في قيادة الدولة وفي الإدارة والاقتصاد والتنمية، والديمقراطية ورعاية شؤون المواطنين.

وإذا أردنا تلخيص عنوان هذه المبادئ، نجدها تقوم على الثقة المتبادلة بين الحكومة والشعب. فعلى المواطن أن يؤازر حكومته ويدعمها لأنها له، وصالحها صلاحه وفسادها هو فساد، وعلى الحكومة أن تخدم الشعب وتطور كفاءاته وقدراته ليكون قادراً على تحقيق الريادة والتقدم. فهذه الريادة هي صنع الشعب برعاية الحكومة ودعمها. فإذا ساءت العلاقة بين الإثنين أو طغت الحكومة ويأس الشعب من صلاحها وخيرها، فلن يكون بمقدور الشعب تحقيق الريادة التي يقع تحققها على عاتقه. وبالعكس إذا لم يكن لدى الشعب الطاقات القادرة على تحقيق الريادة، فإن الحكومة لن تستطيع بمفردها إحراز أي تقدم، ويكون من واجبها إرشاد الشعب نحو ميادين التقدم وتسهيل سبل العبور أمامه.

إن هذه العلاقة المطردة والقائمة على الثقة المتبادلة بين حكومة وشعب هي أساس بناء الدولة، وهي معيار تقدمها وتميزها. وهي بوابة استقرارها ونجاحها، وهي محفز نهضتها ورفقيها. إلا أن هذه الثقة بمفردها لا تكفي إذا لم تكن مدعمة بالمبادئ التي وردت في كتاب رؤيتي، وتصلح منهاجاً في الإدارة والحكم والتنمية.

كان التعريف القديم للدولة يقوم على ثلاثية الأرض والشعب والسلطة الحاكمة، اعتمد هذا التعريف عندما كانت الأرض هي الثروة الوحيدة وهي مصدر استقطاب الشعوب، اما اليوم فإن الأرض لم تعد وحدها كافية لتعريف الدولة، حيث برز مصطلح المال العام ليكون عنصراً أساسياً في تكوين الدولة، وأن انتفاص السيادة لم يعد مقتصراً على خروج أرض من سيطرة الدولة، بل يمكن اعتبار أن التعدي على المال العام يؤدي إلى انتفاص السيادة، ولهذا القول أساس دستوري، حيث ورد في الدستور أن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة، فهذا الشعب الذي يملك السيادة ثم يأتي من يعتدي على الأموال العامة التي هي ضمن سيادة الشعب ألا يشكل ذلك تعدياً على السيادة؟ إن حماية المال العام هو حماية للسيادة الوطنية وإن التعدي على المال العام لا يقتصر أثره على خسارة الدولة لجزء من مالها، بل إن آثاره ستطال المجتمع، وستصبح الدولة إما عرضةً للاحتلال من دول أخرى أو خاضعة لإملاءات وشروط خارجية أو ستفقد الأجهزة القدرة على الحكم واتخاذ القرارات.

ولهذا يقتضي أن لا نهادن أو نتهاون في أقل مخالفة لها طابع مالي أو تتضمن هدرًا لثروة وطنية أو اعتداء عليها أيًا كان الفاعل وموقعه الرسمي أو الخاص، وبهذه الحماية نؤمن الاستقرار المالي والاجتماعي والاقتصادي. وإن تحقيق هذه الحماية يتطلب تشريعات صارمة وقضاء فاعلاً وأجهزة رقابة إدارية قادرة على التدخل السريع لكي تمنع التمادي في العدوان على المال العام.

وحماية المال العام لا تقتصر على وضع الضوابط لمنع اختلاس الكتلة النقدية التي يتصرف بها الإداريون، ولا بمواجهة استغلال الوظيفة للحصول على مكاسب من

المواطنين، بل تمتدّ هذه الحماية إلى الأملاك العامة سواء أكانت هواء أم ماء أم يابسة. وبعبالةٍ سنتعرف إلى أنواع الحماية المطلوبة للأموال العامة بصورها الأربعة:

✧ أولاً: حماية الثروة الهوائية

يعدّ الهواء من أهم الثروات الوطنية بما يحويه من حيّزات ترددية تستخدم في أعمال الإذاعة والتلفزيون وخطوط الطيران والمنارات البحرية والأنترنت ونقل المعلومات والاتصالات اللاسلكية والخلوية، والقضايا الأمنية والعسكرية وغيره...

وتعدّ الوظائف المذكورة للهواء من أساسيات الحياة الحديثة، بحيث ظهر واضحاً تفوق الخدمات التي يؤديها في تأمين الرفاهية وتحقيق سرعة التواصل وتسهيل سبل المعرفة. ومن خلال استخدام الهواء بدأ الحديث عن العالم الافتراضي الذي موطنه الهواء.

إن الهواء بما يحويه من إمكانات كان مصدر إيرادات وطنية وازنة، لكن وبالرغم من كل هذه الأهمية إلا أن حماية الهواء ليست فاعلة، حيث يكثر استخدام الحيّزات الترددية بصورة غير مشروعة أو تتساهل الإدارات المعنية في جباية الرسوم المناسبة من المؤسسات الإعلامية وشركات الاتصالات، أو عبر فضائح استجرار الانترنت بصورة غير شرعية.

وإن بعض الأمثلة مفيد في بيان حجم خسارة الدولة من المال العام المسمى "الهواء":

- إن تشغيل قطاع الاتصالات الخلوية عبر شركات خاصة يؤدي إلى إهدار مبالغ مالية طائلة تذهب أرباحاً للشركتين المشغلتين، وإن هاتين الشركتين اللتين انتهى عقدي تشغيلهما في العام 2012 فإنهما مستمرتان بسبب عدم توصل مجلس الوزراء إلى حلٍ بديلٍ إن عبر إقرار مناقصة أو عبر الإدارة المباشرة، وأن الشركتين المذكورتين هما من تمارسا كل ضغط ممكن لتستمرّا في الإدارة وللأسف فإن الشركتين تعملان بدون رقابة فاعلة جادة إذ أن جهاز الرقابة وهو هيئة المالكين الذي يرأسه وزير الاتصالات يتقاضى تعويضاته

من الشركتين، ولهذا كانت العقود التي تبرمها الشركتان مع الشركات لشراء التجهيزات أو عقود استئجار اسطح المباني أو عقود المحامين والاستشاريين أو رواتب بعض الموظفين كانت خيالية.. .

- فيما يتعلق بخدمة نقل المعلومات وخدمة نقل الانترنت، فإن سياسة وزارة الاتصالات هي نحو السماح للشركات الخاصة بالعمل في قطاع الاتصالات، وكانت نية الوزارة أن التنافس بين الشركات سيؤدي إلى خفض الفاتورة على المواطن، ولكن فعلياً لم يلمس المواطن أي تخفيض للكلفة بل على العكس استقرت اسعار الخدمة وحقت الشركات أرباحاً طائلة على حساب المال العام، بحيث أن الرسوم التي تستوفيها الوزارة لا تتلاءم مع الأرباح التي تحققها الشركات.

- يضاف إلى ذلك أن استجرار الأنترنت والتخاير الدولي بصورة غير شرعية يؤدي إلى حرمان الدولة من عائدات كبيرة، وأعرض حالة تظهر كيفية تعاطي الشركات الخاصة مع قطاع الأنترنت على أنه من ملكها الخاص، في العام 2011 أطلق وزير الاتصالات خدمة الـ 3G فعمد صاحب خدمة الـ Mobi إلى التقدم بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة لإبطال هذا القرار معتبراً أن الـ 3G ينافسه ويلحق به خسارة مادية.

- البث الفضائي، لقد صدر في العام 1995 قانون البث الفضائي والذي أجاز الترخيص للمحطات التلفزيونية والإذاعية البث من لبنان وتكون مقراتها في الأراضي اللبنانية لقاء رسوم تستوفيها الخزينة اللبنانية، ولكن هذا القانون لا زال غير موضوع موضع التطبيق ما يدفع أصحاب المحطات التي تبث عبر الأقمار الاصطناعية إلى الاستحصال على تراخيص من خارج لبنان. والأمر ذاته في بقية الخدمات الهوائية التي لو ضبطت لحقت للموازنة العامة إيرادات كبيرة.

إن مسببات عدم الاستثمار الجيد للهواء مردّه إلى أن القوانين والأنظمة الراعية للهواء غير مناسبة، وكذلك لعدم وجود قضاء متخصص قادر على كشف جرائم التعدي على الثروة الهوائية، ولأن أجهزة الرقابة لا تملك القدرة التقنية على مراقبة التعديات على هذا القطاع، وبوماً أقرّ قانون الاتصالات رقم 431 لعام 2002 إنشاء هيئة تتولى الرقابة على قطاع الاتصالات وهي الهيئة المنظمة للاتصالات، وقد ابتدأت الهيئة بالعمل في العام 2007 وتوقفت في العام 2011 ولا زالت معطلة حتى تاريخه.

✧ ثانياً: حماية الثروة المائية

من المبادئ المستقاة من القانون الطبيعي أن الماء والكلأ والنار أشياء مباحة، وينجم عن إباحة المياه حق كل إنسان بالشرب والري، وجاء تكريس هذا الحق في المادة الأولى من القرار 144/س تاريخ 10 حزيران 1925 التي نصت على أن تشتمل الأملاك العمومية في دولة لبنان الكبير جميع الأشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية واعتبر الاجتهاد أن صفة الملك العام تكون قائمة بحكم القانون على العناصر المعينة له بموجب المادتين الأولى والثانية من القرار 144 وهي غير مقيدة بأي إجراء يتعلق بتحديد⁽¹⁾، وجاء في المادة الثانية من القرار 144/س تاريخ 10 حزيران 1925، تعداداً للمياه الداخلة في الملك العام، سواءً أكانت في باطن الأرض أم على سطحها، وسواءً أكانت داخلة في الأراضي العامة أم الخاصة، وأيضاً اعتبر من الملك العام كامل ضفاف مجاري المياه أي القطعة من الأرض الكائنة على طول مجاريها والتي تمكن من السهر عليها وتنظيفها والمحافظة عليها. وكان هذا التعداد على سبيل المثال لا الحصر. لأن القاعدة أن كل المياه في لبنان تعتبر من ملحقات الملك العام، ويعبر هذا النص خير تعبير عن إرادة المشرع الذي شاء أن

(1) م.ش. ، قرار رقم 1180 تاريخ 1963\7\25، الخرياطي على الدولة، م.إ. 1964، ص 70-
تميز مدنية تاريخ 1963\1\18 - ن.ق. 1963، ص 480.

يضم إلى الملك العام ليس المياه فقط، بل كامل أرضية المجاري، ويستخلص من قراءة هذا النص أنه باستثناء مياه الأمطار، فإنه وفقاً للقانون اللبناني بمجرد توفر كمية معينة من المياه، فإن هذه الكمية لا يمكن انتزاعها من الملك العام إلا لأسباب قانونية⁽¹⁾.

تعتبر المياه العنصر الأساسي في الحياة، فحيث لا يوجد ماء لا توجد حياة، وبالنظر إلى الطلب المتزايد على الماء، كان من واجب السلطة العامة أن تسعى لتأمينها وضمان سلامتها، سواءً أكانت مياه الشفة أو مياه الري أو للحاجات الصناعية. وترتبط بمسألة تأمين المياه، قضية معالجة تلوثها بالمياه المبتذلة أو النفايات التي تصريفها المصانع أو المنازل إلى الأنهر أو لباطن الأرض.

إن المياه في لبنان غزيرة حيث يضم 40 مجرى مائياً يصنف 14 منها في فئة الأنهار الدائمة، بالإضافة إل نحو 2000 نبع مائي، والمياه الجوفية التي تستنزف بواسطة الآبار الارتوازية.

ورغم تعدد مصادر المياه في لبنان، إلا أن الواقع العملي يظهر وجود أزمة متعددة الجوانب، حيث يغلب الشح والتقنين طوال السنة، بالإضافة إلى الهدر والتلوث والسرقات الداخلية.

إن حق المواطن بالحصول على المياه، هو من حقوق الإنسان الطبيعية التي تسمو على حقوق الأفراد الخاصة، أياً كانت طبيعة هذه الحقوق. بخاصة إذا كانت القرى محرومة من المياه وعطشى مع أنها غنية بالينابيع التي يستأثر بها بعض أصحاب العقارات بصورة غير قانونية. لهذا ومع تغير الظروف القانونية والواقعية المتصلة بالواقع المائي لم يعد من الجائز منح أفراد حقوقاً مكتسبة على ينابيع عامة، وعلى الدولة في حال قررت استمرار استفاة أشخاص من مياه ينابيع أن تقرض عليهم رسوماً متناسبة مع حجم استغلال هذه الينابيع.

(1) فايز مطر - نظام المياه الخاصة في لبنان - منشورات صادر 1992 ص 98

والأمر ذاته بالنسبة إلى حفر الآبار الارتوازية، فإن المياه الجوفية التي تستخرج من البئر هي مياه عامة وأن من المفضل حظر استخراجها إلا إذا كان استخراجها مصوناً بضوابط لناحية وضع عدادات تسمح بفرض رسم على حجم الكمية المستخرجة حيث أن مبدأ المساواة بين المواطنين وأخلاقيات التعامل تمنع علينا القبول بأن ينعم سكان مبنى بالمياه الوفيرة الناتجة عن بئر ارتوازية وبدون تسديد أي رسم يتناسب مع الكمية المائية المستخرجة بينما جاره محروم من المياه لأنه مشترك بخدمة المياه من المؤسسة العامة.

وإذا كان التشريع السابق للمياه، في ظلّ القرار 144 قائم على مبدأ مجانية المياه، فإن الوضع القانوني الحالي قد تغير، ذلك أن الاتفاقيات الدولية التي أبرمها لبنان في القطاع المائي، قد تضمنت بمعظمها التزاماً على عاتق الحكومة بأن تعتمد نظام عداد المياه، ووضع هيكلية لتعرفة المياه، وجباية المتأخرات. وبذلك فإن الحكومة اللبنانية عندما ترغب في وضع نظام تعرفة للمياه، يتوجب عليها أن تلتزم بهذه الاتفاقيات الدولية وما تضمنتها من بنود. فلم يعد الوضع القانوني السابق المنصوص عنه في المادة 17 من القرار 144/س والذي يعتبر أن المياه شبه مجانية هو القاعدة، بل أصبح من واجب الدولة اللبنانية أن تجبي رسوماً على مياه الشفة والري تتناسب وحجم كلفتها الحقيقية.

وإذا كانت الآبار الارتوازية هي بمعظمها للاستعمال غير التجاري فإن ما يؤسف أنه وبالرغم من أن المياه ملك عام، إلا أن ينابيع المياه منحت إلى شركات خاصة دون أن تستوفي الدولة رسوماً مناسبة على منح هذه الشركات حق بيع المياه واللافت أن تراخيص هذه الشركات هي شبه دائمة، وأبرزها: صحة نستله نعص صنين الريم عاليه تتورين وغيرها ومئات الشركات التي تتاجر بالملك المائي العام وهي تجارة مربحة، ولم تفكر الدولة بالاستفادة من جباية عائدات من هذه الشركات لتسهم في حل أزمة انقطاع المياه عن عامة الناس لا بل لاحظنا ترويجاً حول تلوث المياه الرسمية بحيث يضطر المواطن حتى الفقير إلى شراء المياه.

قبل العام 1983 لم يكن هناك تشريع خاص للمياه المعبأة في أوعية، وكان الترخيص لشركات تعبئة المياه يتم بموجب قرار صادر عن وزير الصحة العامة، ولقد حصلت العديد من الشركات على تراخيص باستثمار الثروة المائية، وهي لا زالت مستمرة بهذا الاستثمار منذ سنوات طويلة، في العام 1983 صدر التشريع الأول للمياه المعبأة في أوعية بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 108 الصادر في 1983/9/16 ولم يلتفت إلى حصر مدة الترخيص أو رفع نسبة الرسوم المجبأة، بحيث تبلغ حصة الدولة من 1000 متر مكعب من المياه نحو 600 ليرة لبنانية.

وهكذا بدت تجارة المياه مربحة كتجارة الهواء وكلا النوعين من التجارة بالمال العام لم تتخذ الدولة أي إجراءات لحفظ المال العام أو على الأقل فرض رسوم مناسبة على شركات تجني عائدات الأموال العامة بدون أي عناء يذكر.

والأنهر مثالها نهر الليطاني الذي تحوّل إلى مستنقع ومكب للملوثات بالرغم من وجود مؤسسة عامة بجهازها الإداري وماليته المستقلة، وهي لم تستطع حفظ هذا النهر ولا منع التعديات التي تطاله ما يطرح التساؤل حول جدوى الإستمرار بهذه الإدارة.

وما ينطبق على المياه العذبة ينطبق أيضاً على مياه البحر حيث انتشرت على طول الشاطئ المنتجعات والمشاريع الخاصة سواءً بموجب تراخيص برسم إشغال رمزي لا يتناسب مع العائدات التي تجبها الشركات المستثمرة، أو بطريقة الإشغال غير الشرعي.

والشاطئ هو بطبيعته من الأملاك العامة التي تعدّ حمايته واجباً دستورياً كما جاء في اجتهاد مجلس شورى الدولة (القرار رقم 2014/242-2015 تاريخ 2014/12/18، سلطنة فرنجية ورفاقها/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات). والتزم بهذه الحماية الدستورية للأملاك العامة البحرية أوجبت المادة 23 من القرار رقم S/144 الصادر في 1925/6/10 هدم الاشغال المقامة بصورة غير مشروعة على الاملاك العامة أو مناطق الارتفاقات، عفوا ودون حاجة لاي معاملة. كما أن المادة 30 من قانون موازنة عام 1990 القانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 قد نصّت على

أنه: "تعتبر باطله بطلاناً مطلقاً ويحظر على اية جهة رسمية ترتيب اي اثر قانوني عليها، اشغال الاملاك العامة البحرية الحاصلة دون استصدار مراسيم تجيزها. وأوجب اجتهاد مجلس شورى الدولة على الادارة ان تحمي املاكها العامة وتحافظ عليها لا ان تشرع الاعمال الجارية عليها دون اي وجه حق او دون اي مسوغ شرعي⁽¹⁾. وأن البناء المشيد على الملك العام لا يقبل أي شكل من اشكال التسوية وإنما يقتضي هدمه وإزالته⁽²⁾.

كما أن القانون رقم 444 تاريخ 2002/7/29 (حماية البيئة)، قد نصّ في المادة 29 منه على أن : "حماية شواطئ الجمهورية اللبنانية ومواردها الطبيعية ومرافئها من مخاطر التلوث بجميع صوره وأشكاله، ومنع في المادة 31 منه تنفيذ الأشغال على الأملاك العمومية البحرية أو النهرية التي تعرقل الولوج الحر إلى السواحل والشواطئ الرملية أو تؤدي إلى تآكل الموقع أو تدهوره أو تسبب تهديداً للمصالح الطبيعية. وأخيراً أوجب بروتوكول الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية في المتوسط المصادق عليه بموجب المرسوم رقم 639 - تاريخ 2014/9/18 الحفاظ على المناطق الساحلية للبحر المتوسط هي تراث طبيعي وثقافي مشترك لشعوب المتوسط واستخدامها بحكمة لصالح الأجيال الحالية والمقبلة.

لكن يثبت الواقع أن لا القانون الذي اعتبر الشاطئ ملكاً عاماً لا يباع ولا تكتسب ملكيته بمرور الزمن وكذلك لا الاتفاقية المذكورة التي أوجبت حماية الشاطئ لأنه مخصص للأجيال الحالية والمقبلة، قد أسهما في حماية الشاطئ، إذ نلاحظ أن الشاطئ من شماله إلى جنوبه أصبح بأجزاء واسعة منه محلّ إشغال من الشركات والأفراد سواء أكان هذا الإشغال بموجب ترخيص أو بغير ترخيص، وما تستوفيه الإدارة من رسم لقاء هذا الإشغال لا يتناسب البتة مع حجم الأرباح التي يجنيها مستثمرو الشاطئ. والغريب

(1) م.ش. القرار رقم 151-2002-2003 تاريخ 2002/12/23، ديبية محمد عثمان/ بلدية ابلح ممثلة بمحافضة البقاع.

(2) م.ش. قرار رقم 596 تاريخ 1996/5/13، روحانا خليفه/ بلدية عمشيت

أن الدولة تمنح رخصة إشغال لشركة بمبلغ زهيد ثم قد تستأجر من الشركة ذاتها أو في المنطقة ذاتها بناء أو أجزاء من بناء بمبالغ خيالية (كحالة سوليدير).
إن الاستثمارات السياحية والصناعية إذا كانت واجبة، فإنه بالمقابل لا يجوز بحجة دعم الاستثمار أن تتخلى الدولة عن حفظ المال العام سيما الملك العام البحري، ولهذا على الدولة أن تسعى للحصول على رسوم ملائمة مع حجم الأرباح التي يحققها مستثمر المشروع، أما أن يُهدى الشاطئ لبعض الأشخاص بحجة المشاريع السياحية فهو أمر يظهر الانحراف في استعمال السلطة.
وتعد أزمة إشغال الشاطئ من الأزمات التي ترحل سنة إلى سنة دون محاولة جادة للبحث عن الحلول.

✧ ثالثاً: حماية الأراضي والأمالك العامة البرية

إن اليابسة أو أراضي الدولة التي تخصص لاستعمال العموم أو لاستعمال مصلحة عامة تتمتع بالحماية ذاتها التي تتمتع بها الأمالك العامة البحرية، وهي لا تباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن، كما لا يجوز حجزها، ولا يمكن ترتيب أي حق عيني عقاري عليها، إن رضاء أو قضاء، لأن ذلك من نوع التصرف فيها وما لا يجوز القيام به رضاء لا يجوز قضاء، بإعتبار أن الأمالك العامة لا يمكن أن تكون إلا موضوع إشغال بإجازة من السلطة⁽¹⁾.

إن هذه الأراضي التي تدخل في الملكية العامة يمكن إذا أحسنت الدولة استثمارها أن تشكل أحد الموارد التي تسهم في تغذية الموازنة العامة.
وما نلاحظه أن قسماً من الأراضي أدخلت ضمن مشاعات القرى ووضعت تحت تصرف البلديات كما قيدت أراضي أخرى باسم الطوائف أو بطريقة مجهولة جرى نقل

(1) القاضي المنفرد المدني في كسروان - الدعاوى العقارية - رقم الحكم: - تاريخ: 2011/28/2

ملكيتها إلى أفراد ولعل أبرز مثال حولها هو عقارات شاطئ الرملة البيضاء التي هي ملك عام بحري بطبيعتها ولكنها مسجلة في القيود العقارية على أنها ملك خاص لأفراد. وبسبب ضعف حماية الملكية العامة العقارية جرى استباحة مساحات واسعة من الأراضي البرية وأقيم عليها أبنية عشوائية لا تراعي السلامة العامة ومتطلبات السكن اللائق من حيث وجود البنية التحتية اللائقة وزيادة الكثافة السكانية، أو جرى الترخيص بإشغالها ببدايات رمزية جداً لا تتلاءم مع قيمتها أو منح إجازة طويلة على العقارات المشاعية المسجلة باسم البلديات.

✧ رابعا: مقترحات حول حماية الكتلة النقدية

إن حماية المال العام لا تكتمل إلا إذا رافقتها إجراءات تمنع هدر الأموال النقدية التي تتحصل من الأملاك والمرافق العامة، إذ أن الفساد في لبنان لا يأخذ صورة اختلاس المال العام وإنما يتمثل بالهدر الفاضح للمال العام.

ولهذا يمكن اتخاذ بعض التدابير التي تسهم في منع الهدر، ومنها:

1- وقف الدراسات والاستشارات: حيث يقدم معظم الوزراء والمؤسسات العامة على تكليف شركات بإعداد دراسات حول تنفيذ مشروع معين، وتكلف هذه الدراسات مبالغ كبيرة جداً. وغالباً لا تنفذ هذه الدراسات وإنما تهمل بحيث يأتي كل وزير ويكلف شركة بإعداد دراسة ويهمل دراسة سلفه. ولعل أكثر القطاعات التي أنفقت مبالغ كبيرة على الدراسات المتعلقة بها هي: قطاع الكهرباء، قطاع النفايات الصلبة....

2- الرقابة على الصفقات العمومية: بحيث يقتضي منح إدارة المناقصات صلاحية التدقيق في كافة المناقصات والمزايدات لناحية معقولية الأسعار المطروحة، حيث أصبح من الثابت أن المناقصات واستدراج العروض هي وسيلة لإرساء الصفقة على أفضل العروض المقدمة وهي دائماً تكون عروضاً مرتفعة القيمة وغير مناسبة مالياً وهنا يقتضي أن تخضع للرقابة على صحة الأسعار كافة الصفقات العمومية سواء أجرتها

إدارات أو مؤسسات عامة أو بلديات أو أشخاص من القانون الخاص مكلفة بإدارة مرفق عام إذا كانت كلفة الصفة ستتحملها الخزينة العامة.

3- التوقف عن منح ترخيص باستثمار الأملاك العامة بطريقة المناقصة أو المزايدة لأنها تلزم الإدارة بأحد العارضين المشاركين بالرغم من قناعة الإدارة بعدم جدية العروض المقدمة بحيث تجد أنها مضطرة لقبول العرض الأفضل بين عروض هي جميعاً غير ملائمة للمصلحة العامة، لذا يكون من الأفضل عدم اللجوء الى المزايدة من اجل اختيار شخص للمساهمة في تسيير مصلحة عامة، لانه عن طريق المزايدة تقيد الادارة نفسها سلفا باختيار من يعرض زيادة في الاسعار ولو ضئيلة جدا وان لم تتوفر فيه سائر الضمانات التي تكفل حسن سير المصلحة العامة التي سيوكل اليه امر المساهمة بها⁽¹⁾.

4- وقف الإشراف الخاص على تنفيذ المشاريع: حيث تعتمد الإدارات والمؤسسات العامة على تكليف شركة استشارية للإشراف على تنفيذ شركة خاصة لمشروع. وتتقاضى شركات الإشراف مبالغ كبيرة لقاء أدائها لمهمتها، وتلجأ الإدارات العامة للاستعانة بالاستشاري بحجة أنه ليس لديها القدرة على مراقبة تنفيذ المشاريع. ولقد أثبتت التجارب أن شركات الإشراف لا تؤدي دوراً فاعلاً في تحسين أداء شركات التنفيذ وخير دليل تقارير النقثيش المركزي عن سوء الإشراف على تنفيذ مشاريع في قطاع الاتصالات.

5- وقف التعاقد مع شركات الخدمات: بحجة وقف التوظيف في الإدارات والمؤسسات العامة تقدم هذه الإدارات على التعاقد مع شركات خاصة لتوفير هذه الخدمات التي يؤديها عادة الأجراء، بحيث تسد الإدارة أجر هذا العامل مضافاً إليها مصاريف وأرباح الشركة. بالرغم من أن توظيف أفراد كاجراء لتأدية خدمات لن يكلف الدولة أعباء طباة ونهاية خدمة لأن هذا الأجير سواء أكان في الدولة أو في الشركة

(1) هيئة التشريع والاستشارات الرأي رقم 17/ر/1960 تاريخ 1960/2/8

الخاصة فإنه مسجل في الضمان الاجتماعي وسيتحمل الضمان أعباء طبابته وتعويض نهاية خدمته. ولهذا فإن توظيف الأجراء سينتهي التعاقد مع مئات شركات الخدمات.

6- الاستغناء عن استئجار الأبنية: إن الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات تستأجر آلاف المباني بأجور مرتفعة بالرغم من ملكيتها للعقارات القابلة للبناء أو تستطيع شراء مباني بقروض مصرفية ميسرة أسوةً بالأفراد.

7- إلغاء مؤسسات عامة: يوجد في لبنان أكثر من مئة مؤسسة عامة، منها عدد كبير غير منتج، ومنها ما لا يؤدي دوره بفعالية، بحيث يكون من المناسب إلغاء المؤسسات التي لا جدوى منها وتغيير مجالس إدارة مؤسسات بسبب الفشل في تأدية مهامها.

8- إلغاء البلديات: يضم لبنان أكثر من ألف بلدية ومعظمها بلديات صغيرة، وقد تبين فشل البلديات في تحقيق التنمية المطلوبة ما يدفع للسؤال حول جدوى وجود بلديات تستوفي رسوماً وضرائب وعائدات مالية كبيرة ولا تسهم في تحقيق التنمية ولا تشارك في خفض كلفة الدين العام.

9- خفض النفقات غير المنتجة: تفرض المديونية على الإدارات العامة أن تقلص الانفاق غير المجدي سواء على التجهيزات غير الداخلة في تحقيق الغاية الأساسية للإدارة، أو الانفاق على المهرجانات والجمعيات الخيرية والرياضية والتعليم شبه المجاني.

10- إلغاء الصناديق الخاصة والمخصصات: توجد في بعض الوزارات صناديق تودع فيها أموال تكون بتصرف الوزير ولا تدخل في الموازنة العامة، كما توجد لبعض الوزارات والإدارات العامة مخصصات مرتفعة. لهذا يقضي إلغاء هذه الصناديق وتحويل عائداتها إلى الخزينة العامة، وكذلك تخفيض المخصصات أو إلغاؤها.

11- إخضاع مرفأ بيروت وكازينو لبنان وشركة إدارة واستثمار منشآت النفط للإدارة المباشرة للدولة اللبنانية بواسطة الوزارات المختصة.

12- تخفيض حجم المشاركة في المؤتمرات الخارجية وحصرها بالمؤتمرات ذات الأهمية، وإلغاء تكليف موظفي الخارجية من السلكين الدبلوماسي والإداري عبر أوامر مهمة خارجية والتي يتقاضى عنها الموظف تعويضات يومية.

وأخيراً إن ما طرحته في هذه الورقة هي أفكار هي بمعظمها ناتجة عن تجربة شخصية في معرض التعاطي بملفات متصلة بهذه العناوين، وهي إلى جانب ما أدلي به من آراء في هذه الندوة قد تسهم في بيان مكامن التعدي على المال العام ليصار بعدها إلى البحث عن الحلول.

الفساد بما هو استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل مصالح شخصية، من تداعياته حرمان الدولة من المداخل أو يزيد من النفقات وهو ما يتسبب في تقويض الوضع الاقتصادي ويحصل ذلك عندما لا تصل الضرائب والرسوم الجمركية إلى خزائن الدولة أو عندما تزيد نفقات المشاريع العامة عن طريق التلاعب بالمناقصات أو إرسالها على المحاسيب أو عندما تنفق الأموال العامة من دون رقابة مالية مستقلة ومسؤولة. ومن الثابت أن الفساد ينمو حيث تكون مؤسسات الدولة ضعيفة ويتقلص حكم القانون ويصبح السجال السياسي عن اختلاسات وصفقات وسمسرات وفساد وإفساد، ولا يتحرك القضاء استيضاحاً أو استفساراً، بل يعتبر هذا الإقرار جزءاً من لغة السياسة السائدة.

وكان الفساد، هماً لكل من أراد القيام بما يمليه عليه واجبه تجاه الوطن المؤتمن على مؤسساته، وأن عليهم، بحكم هذه المسؤولية ان يرسموا خطة لمكافحة هذا الفساد، بل و"استئصاله". وقد أدرك الجميع أن الإصلاح السياسي يشكّل شرطاً أساسياً من شروط تصويب علاقة الطبقة السياسية بالإدارة العامة. فالطبقة هذه، وبخاصة رموز الطوائف فيها، تتعامل مع الادارة العامة ومؤسساتها كأنها ملكٌ لها، تستخدمها أداة لتوطيد نفوذها، عبر تحقيق مصالحها الشخصية والفئوية، في محاولة منها لتجديد سيطرتها وتأييد هذه السيطرة ضمن التركيبة السائدة. من هنا كان الركن الأساس في عملية الإصلاح، أو نقطة البداية على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولهذا فإن أي خطة لمواجهة الفساد تتطلب بالضرورة البدء في استئصال أسبابه وليس في استكشاف بعض نتائجه باعتبار أن القضاء على الأسباب يؤدي إلى القضاء

على النتائج. أما الامساك بالنتائج كلياً أو جزئياً فلا يعني إلا الافساح في المجال لتفريخ الفساد من جديد.

فالسلاح الأول والأفعل لمحاربة الفساد السياسي لا يكون فقط من خلال تحريك القضاء لمعاقبة الفاسدين والمفسدين، بل من خلال النظام الديمقراطي البرلماني الحر. فالمحاسبة السياسية لأي رجل سياسي يجب أن تبدأ خلال الإرادة الشعبية، التي يجب أن تبقى سلطة المحاسبة الأولى، وعلى أن تبقى المحاسبة القضائية هي الاستثناء. فمن الانتخابات الديمقراطية الصحيحة تبدأ محاسبة الشعب للنواب والمرشحين، فالنواب المنتخبون بصورة ديمقراطية حقيقية يفترض فيهم القيام بواجبهم في محاسبة الحكومة والرؤساء وتكون حريتهم في التحرك أكبر وأكثر فعالية. أما دور القضاء فيجب أن يكون استثنائياً في هذه العملية، فيلاحق ويعاقب أي فاسد تمكّن من اختراق حاجز المصفاة الشعبية، بدلاً من أن تصبح المحاسبة القضائية هي القاعدة والمحاسبة الشعبية هي الاستثناء. ولنجاح المساءلة الشعبية ينبغي إجراء انتخابات حرة ونزيهة انتخابات تمثيلية بكل معنى الكلمة تؤدي إلى إعادة النظام اللبناني إلى ديمقراطية حقيقية.

وأما محاولة تحقيق الإصلاح في الإدارة أو عملية تقويم الانحراف داخل الإدارة العامة بهدف تحسين أدائها وجعلها إدارة فاعلة وفعالة وقريبة من المواطنين تؤمن لهم أفضل الخدمات في أسرع وقت وأقل كلفة ممكنة، فهي تحتاج إلى قرار سياسي صريح وحازم بتحقيق الإصلاح على أساس خطة واضحة وشاملة ومتكاملة، لأن الإصلاح لا يتم بتدابير مجتزأة لا تتناول الوضع الإداري برمته. بل يجب أن يتناول هذا الإصلاح أركان الإدارة الأربعة أي العنصر البشري، القوانين التي تحكم الإدارة العامة، طرق وأساليب العمل، بنية وهيكلية الإدارة. وأن تضمن استمرارية عملية الإصلاح أجهزة الرقابة المستقلة، التي يقتضي تفعيلها ومنحها الاختصاص والسلطات اللازمة للعمل. لقد رافقت عقدة الإصلاح الإداري تاريخ لبنان منذ عهد الانتداب الفرنسي، ثم تحوّلت إلى تحدٍ حقيقي حاول كل عهد كسبه على طريقته الخاصة، إلا أن جميع محاولات الإصلاح باءت بالفشل لأسباب عديدة.

فعندما عزم إميل أده في العام 1928 وكان رئيساً لمجلس الوزراء، على إصلاح الإدارة منطلقاً من وزارة المعارف التي كانت تشكو من تعيين عشوائي لعدد كبير من المعلمين غير الكفوئين. وعندما قرر صرف غير مستحقي التعيين، تعرّض لمهاجمة الطوائف التي ينتمي إليها الموظفون المصروفون، ما حمله تحت هذا الضغط الكبير إلى وقف عملية الإصلاح وتقديم استقالة وزارته.

وفي عهد شارل دباس، نفّذ في العام 1932 عملية اصلاحية واسعة انتهت بوضع مدرء عامين وكبار الموظفين ورجال سياسة في السجن، وكانت النتيجة اصطدامه بقوى طائفية وسياسية التي دفعت سلطة الانتداب الفرنسي للضغط على دباس ما اضطره إلى إصدار عفو عام عن جميع المتهمين ووقف عملية الإصلاح. وأفشلت ثورة العام 1958 الإصلاحات التي بدأها كميل شمعون التي أنهت ليس فقط إصلاحاته بل وعهده أيضاً.

أما أهم تجربة اصلاحية فكانت في عهد الرئيس فؤاد شهاب الذي وضع نظام الإدارات العامة، ونظام الموظفين، ونظام التقاعد والصرف من الخدمة- وأنشأ مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

وفي عهد شارل الحلو درج تعبير التطهير الإداري وأنشئ المجلس التأديبي العام، ولكن إصلاحاته فشلت أيضاً بسبب إهماله الواقع الطائفي وعدم اعتماده في عملية الإصلاح على الدراسات الدقيقة، وأما محاولات سليمان فرنجية الإصلاحية فكانت في العام 1971 عندما عمد إلى تعيين الأساتذة الجامعيين في شواغر الفئة الأولى في الإدارة، ولكن الحرب الأهلية عطّلت محاولته الإصلاحية.

وفي عهد الرئيس الياس الهراوي، أطلقت عملية التطهير الإداري في العام 1993، إلا أن التسرع وإخضاع الإصلاح لحسابات سياسية ضيقة أفشل العملية الإصلاحية أيضاً.

وفي عهد الرئيس اميل لحود، رُفِع شعار محاربة الفساد وتحقيق الإصلاح الإداري والسياسي، وشهد لبنان لأول مرة محاكمة سياسيين كبار، حيث حوكم ثلاثة وزراء،

وجرى وضع 19 مديراً عاماً في التصرف، وأُقرّت العديد من القوانين الإصلاحية وفُعّلت أجهزة الرقابة ومنح القضاء هامشاً واسعاً في الملاحقة والتحقيق. ولكن انتهت هذه الحملة بعد اغتيال رئيس الحكومة السابق الشهيد رفيق الحريري بحيث انشغل اللبنانيون بصراعٍ سياسيٍ بين فريقَي 8 و14 آذار وبالعدوان الإسرائيلي صيف 2006 وبالمحكمة الخاصة بلبنان والاعتقالات، وكانت هذه الفترة هي فترة انتعاش الفساد لتحرره من أي رقابة ولاتشغال الجميع بقضايا أخرى.

أما في عهد الرئيس ميشال سليمان فلقد استكمل عهده للخصومة السياسية السابقة والحادة بين السياسيين ثم انشغل الجميع بالحرب السورية وتداعياتها واستمر الفساد في لبنان بوتيرة أعلى حتى أصبح عادة يتباهى به مرتكبه.

وحتى لا نعمم الفكرة ويظنّ القارئ أو المستمع أن الإدارة اللبنانية هي إدارة فاسدة، نستدرك للقول أن عنوان المداخلة هي حول الفساد، ولهذا كنت مضطراً إلى استعراض حالات الفساد دون أن يعني ذلك كافة الإدارات العامة ملوثة بالفساد، إذ نجد الكثير من التجارب عن إدارات لم يمسّها فساد ولم تثر حولها شبهة.

وبعد أن بيّنا مكامن وجود الفساد نعرض بعض نماذج، لنختّم بعرض أسباب فشل المحاولات الإصلاحية.

1 - نماذج من ملفات الفساد

دون الرجوع كثيراً إلى الوراء، فإن من المناسب الوقوف على نماذج فساد حديثة محمية بجدرانٍ صلبة تمنع المساس بمرتكبيها ونجم عنها خدمة سيئة يحصل عليها المواطن وبأكلاف مرتفعة نجم عنها مديونية عامة اقتربت من 80 مليار دولار.

ابتدأت سبحة الأعمال التي أسهمت في تشجيع الهدر والخروج عن الرقابة من خلال اللجوء إلى الاتفاقات بالتراضي لتنفيذ الصفقات والتلزيّات العمومية، مع ما تعنيه هذه

الوسيلة من استبعاد المنافسة والشفافية لصالح الشركات المحسوبة أو المقرّبة من سياسيين أو نافذين.

وكانت الخطوة الثانية من خلال استبعاد رقابة ديوان المحاسبة المسبقة من خلال الاعتماد في تنفيذ المشاريع على مؤسسات عامة غير خاضعة لهذه الرقابة. ثم أنشئت العشرات من المؤسسات العامة غير المنتجة والتي لا يهدف من ورائها سوى تأمين فرص عمل لمحسوبين على جهات نافذة.

وكانت التوظيفات بخاصّة في الفئة الأولى وفي المؤسسات العامة خاضعة لمعيار المحسوبة وليس الكفاءة.

وحلّت الوساطة كأداة لتسيير شؤون الإدارات العامة، بل وتغلّغت الوساطة إلى القضاء، بحيث أن خدمة الناس وتلبية طلباتهم المتوافقة مع القانون لم تعدّ تمرّ بدون وساطة، علماً أن ثقافة الوساطة أصبحت شائعة بين الناس بحيث لا يُقبل مواطن على طلب الخدمة إلا ومشفوعة مسبقاً بالوساطة.

بل وامتدت الوساطة إلى قطاع التعليم وإن كانت غير ذات أثر إلا أنها موجودة، بحيث أن مباراة الدخول إلى الجامعة يرافقها كم هائل من الاتصالات تفوق عدد الطلاب المتقدمين إذ قد يلجأ بعض الطلبة إلى أكثر من وساطة لزيادة حظوظه. والأمر ذاته في مباريات الدخول إلى السلك العسكري أو المدني.

وانتشرت الرشوة وشاعت (بخاصّة في المؤسسات الخدمانية ووزارة العدل) حتى أصبحت عادة واستبدلت تسميتها بالإكرامية أو الهدية، بل لم يعد الراشي يجد حرجاً في التباهي بمشروعية فعلته حتى أمام القضاء، ونذكر حيثيات من حكم حديثٍ أقرّ بموجبه الراشي أنه يقوم بما يقوم به رفاقه:

حيث لا يسع.. أن يدلي، أي المدعى عليه، تبريراً لفعلته أنه فعل ما دأب على فعله غيره من المباشرين الملحقين بأقلام المحاكم والهيئات القضائية الأخرى من قبض المبالغ المالية لقاء أدائهم لمهامهم الوظيفية، إذ لا ينفي نهج الغير في ارتكاب الجرائم المماثلة

الصفة الجرمية عن فعل المدعى عليه مهما عظم مقدار هذا النهج (محكمة استئناف الجنج في النفطية قرار رقم 2016/220 تاريخ 2016/10/13).

لقد أدين هذا الموظف المرتشي وأطلق الحكم بوجوب مجابهة هذا النهج المتعاضم في العدلية، وكذلك عديدة هي حالات الإدانة الفردية لموظفين استغلوا وظائفهم أو تلقوا رشوة أو هدية أو اختلسوا الأموال المنقولة المودعة في عهدهم (كمثل إدانة مستخدم في هيئة أوجيرو بالسجن عام لاستيلائه على الكابلات النحاسية القديمة التي يتم استبدالها عند تركيب كابلات جديدة).

هي ملاحظات لصغار معاملات الفساد بناءً على شكوى أو باكتشافها مرتكبها، لكن السؤال هل يكفي ملاحقة صغار الفاسدين لصحة العملية الإصلاحية؟
لقد ثبت أن الملفات الكبرى لم تتم أي ملاحقة جادة لتوقيف مرتكبيها، وإليك أمثلة عن ملفات لم نعلم خواتيمها:

- ملف الشركة العقارية لإعمار وسط بيروت "سوليدير"، حيث تقدم النائب السابق نجاح واكيم بإخبار عن تلقي نواب رشاوى لتمرير قانون شركة سوليدير التي تملك وسط مدينة بيروت بدلات رمزية وأحياناً بأموال الخزينة العامة التي سددت بواسطة صندوق المهجرين بدلات إخلاء.
- إخبار من النائب السابق نجاح واكيم حول استئثار المسؤولين والزعماء بتراخيص محطات إذاعية وتلفزيونية.
- ملف الهدر واختلاس أموال عامة في ملف المشتقات النفطية لعام 1999 حيث أقفل الملف دون استرداد الخزينة الأموال المنهوبة مع العلم أن سبب الهدر والتشجيع على الاختلاس أن المشتقات النفطية تدار من قبل شركة لا تخضع للرقابة وترتبط مباشرة بالوزير.
- ملف الطوابع المزورة والمسروقة حتى العام 1996 حيث وبالصدف ونتيجة اصطدام سيارة تنقل هذه الطوابع بسيارة تابعة للأمن العام أوقفت السيارة التي وُجد في داخلها كمية كبيرة من الطوابع وقد قتل موظفون في وزارة المال وأقفل

- الملف عندهما ولم نعلم مقدار الطوابع المختلطة والمزورة لا لصالح من يتم التزوير والاستيلاء على المال العام ولا المبالغ التقديرية للأموال المنهوبة.
- أموال الصندوق المستقل للبلديات حيث بين تقرير ديوان المحاسبة لعام 1999 أن هناك 1130 مليار ليرة لبنانية قد أنفقت من أموال الصندوق دون وجه حق.
 - ملف مافيا الدواء وكلفة الاستشفاء التي تتحملها المؤسسات الضامنة الرسمية حيث تثار دائماً ملفات الهدر والاختلاس والاحتكار غير المشروع، ولكن تفتح هذه الملفات ثم تقفل بدون الوصول إلى حقائق دامغة. إلى أن قام مؤخراً الوزير وائل بو فاعور بخطوات جدية في وقف الهدر وتقليص نفوذ مافيا الدواء ولكن دون الرجوع إلى الوراء لاسترداد الأموال المدفوعة بغير وجه حق.
 - ملف مرفأ بيروت الذي يدار من قبل لجنة معينة من قبل مجلس الوزراء، وهي تتولى الانفاق خارج اطر قانون المحاسبة العمومية (وآخر الملفات التي أثّرت بوجه هذه اللجنة:تلزيم ردم الحوض الرابع في مرفأ بيروت بموجب اتفاق بالتراضي لصفقة قيمتها 129.9 مليون دولار، وهي مخالفة لقانون المحاسبة العمومية ولأصول التلزيّيمات). ولهذه اللجنة صلاحية البت بطلبات التوظيف وتحديد الرواتب المغايرة كلياً لما يتقاضاه بقية موظفي القطاع العام، فهي لا تخضع للانظمة العامة (تجاوز عدد موظفي المرفأ 1500 موظف).
 - ملف الأملاك العامة البحرية حيث بلغت التعديت على الملك العام البحري حداً لا يوصف وظاهراً للعيان ومع ذلك تجري محاولات لفتح الملف ولكن دون جدوى، حتى يُقال بأن تسوية هذه التعديت تحقق للخرينة العامة عائدات بمليارات الدولارات، إلا أن أحداً لم يجرؤ على تكريس هذه التسوية.
 - ملف وزارة الاتصالات حيث فتح مرتين وأقل دون معرفة النتيجة، بالرغم من أن حساب مهمة المحتسب المركزي للاتصالات من العام 2006 إلى العام

2011 وهو الآن محل تحقيق ديوان المحاسبة. وأن جريدة الأخبار قد نشرت أكثر من تحقيق حول الفساد المالي في الوزارة.

- ملف هيئة أوجيرو التي لم تخضع للتدقيق المالي الخارجي والداخلي منذ العام 2006، وكان تقرير التفتيش المركزي قد أثبت أن هناك شوائب في أعمال الصيانة التي تؤديها الهيئة وقد أحييت عشرات الملفات حول مخالفات مالية لدى الهيئة ولكن تم استرداد الشكاوى قبل استكمال التحقيقات.

- ملف التخابر غير الشرعي وفضيحة استجرار الأنترنت من قبرص، أقفل الملف على الإدعاء على شركة خاصة دون سؤال أحد لماذا لا تستخدم الأجهزة التي تملكها الوزارة والقادرة على كشف حالات التخابر غير الشرعي، ولماذا جرى تعطيل الهيئة النازمة للاتصالات التي أناط بها القانون ملاحقة المعتدين على قطاع الاتصالات.

- ملف الفساد في قطاع الكهرباء الذي لا يحتاج إلى دليل حيث كلف هذا القطاع الخزينة أرقاماً خيالية مع خدمة أكثر من رديئة. فالنتائج الكارثية واضحة ولكن لم تتم مساءلة أي فرد ولا زال العاملون في هذا القطاع على رأس عملهم وكأن شيئاً لم يحصل.

- ملف تلوث نهر الليطاني حيث يعدّ من أكثر ملفات الفساد قذارة ووقاحة، حيث غصّ النظر عن رمي البلديات والشركات والمعامل المرخصة وغير المرخصة لنفاياتها وفضلاتها الملوثة في مجرى النهر بتغطية وحماية خاصة.

- ملف انفاق 11 مليار دولار خارج الأصول القانونية، وقد أثارت الملف لجنة المال والموازنة في مجلس النواب في العام 2012 وحتى تاريخه لم يبت بهذا الملف.

- ملف النفايات، والذي يعدّ من الملفات الوقحة أيضاً حيث أدى سوء إدارة هذا القطاع إلى انتشار النفايات في الشوارع لأشهر. مع العلم أن ديوان المحاسبة في تقريره لعام 1999 قد أوصى باعتبار العقود مع شركة سوكلين باطلة ومع

ذلك تجددت العقود معها بحيث يخيّر اللبناني بين سوكلين أو النفايات في الشارع. ولهذا نؤيد البيان الذي جاء فيه: أن يجد شعب لبنان نفسه بين أكوام النفايات، تحيط مساكنه ومرافق حياته مطامر القاذورات، وأن يستنشق أهله سموم الغازات المنبعثة منها، هي حالة فريدة من نوعها لا تستوجب التوقف عندها فحسب بل يجب أن تكون نقطة بداية حاسمة لمساءلة ومحاسبة كل من تسبب بها وبالفساد الذي كان السبيل إليها. ان الأمور لا تستقيم بمعالجة الحدث الآني إنما بمحاسبة من مارس هذا الفساد المخيم ليس في ظواهر الأمور إنما في نفوس من شارك في تقشيره وانتشاره.

- ملف الخليوي الذي سمي في كتاب أكبر فضائح العصر، ويسعى البعض لاعتبار أن الخليوي مال خاص يدار وفق إدارة الشركات وعليه لا تخضع شركتا الخليوي لقانون المحاسبة العمومية والتوظيف فيهما خارج الرقابة والرواتب والتعويضات خيالية والعقود مع الشركات بالتراضي. ولم تفلح الدولة باسترداد هذا القطاع الذي يدرّ عائدات هائلة للشركات المشغلة.
- ملف مناقصة المعاينة الميكانيكية حيث جرى استبعاد كافة الشركة لترسو المناقصة على الشركة التي قدمت العرض الأعلى من كافة العروض المستبعدة حيث بلغ الفارق 220 مليون دولار. وكان الاستبعاد لأسباب غير جدية وأن المنافسة كانت محصورة بين الشركة الفائزة والشركة المشرفة على أعمال في هيئة إدارة السير كان قانوناً يجب استبعاده.

.... -

هي نماذج عن فساد يستوجب استئصاله، فساد أرهق الخزينة والمواطن، ونسأل لم لا تفتح جدياً هذه الملفات؟ ولم لا يكون هناك حرص على تطبيق القانون على الجميع دون أي تمييز ومواجهة موجة الفساد والاهدار التي أصبحت علنية وتحصل بدون خجل، والتي لا تتوقف عند ملف واحد ولا عند شخص معين؟

2 - نتائج

يتفق جميع اللبنانيين من حكام ومواطنين على حد سواء، أن مالأ عاماً لبنانياً قد سلب أو أهدر، وأن الفساد بما هو من فعلٍ قصدي هو السبب، وقد أثبتنا ودون الدخول

في التسميات أن حامي الفساد هو الطائفية، وهما، أي الطائفية والفساد وجهان لعملة واحدة. فلطالما كانت الطائفية درعاً للفساد، ومحاسبة زعماء الطوائف تبقى شبه مستحيلة

في ظل واقع يستطيع ان يصوّر الزعيم للمأ ان إدانته هي بمثابة الإدانة لجماعته.

وهكذا بقي الفاسد في حصن حصين، وبقي الفساد ظاهرة متعششة في حياتنا

الوطنية، لا بل هكذا تبقى الطائفية والفساد من سمات ثقافتنا الوطنية المعتلة. فالمحاسبة

مطلوبة ليس لمحاكمة الماضي فحسب، ولا هي مطلوبة لتبييض صفحة المجتمع بتبرئة

الكثرة فيه من رزايا القلة فحسب، وبالتالي تطهير ثقافتنا الوطنية من أدران الماضي،

بل هي مطلوبة كذلك لفتح صفحة جديدة من البناء، لا قيامة للبنان الوطن والدولة

والمجتمع من دونها. وأما عن الجهة التي ستتولى المحاسبة، فيقول الرئيس سليم الحص،

من المفترض أن المحاسبة السياسية من اختصاص مجلس النواب، والمحاسبة الإدارية

والمالية من اختصاص الحكومة، والمحاسبة القانونية من اختصاص القضاء. فإذا كانت

الطبقة السياسية، ومنها الطبقة الحاكمة متهمة، فمن الذي يحاسبها؟ هل تحاكم الطبقة

السياسية نفسها؟ وماذا تستطيع الطبقة الحاكمة وهي منبثقة مباشرة من الطبقة السياسية؟

وهل يستطيع القضاء شيئاً من ذلك ما دام خاضعاً للسلطة الاجرائية، أي للسلطة

الحاكمة، تنظيماً وتعييناً وتمويلاً؟

في ديموقراطيات العالم الأكثر تقدماً، المحاسبة منوطة في نهاية المطاف بالشعب

عبر الانتخابات النيابية في الأنظمة البرلمانية، وعبر الانتخابات الرئاسية في الأنظمة

الرئاسية وكذلك في الانتخابات النيابية. في تلك المجتمعات تسود الحياة الحزبية.

فالحزب الحاكم يتعرض للسقوط في الانتخابات إذا ما أضحى هدفاً لشبهات او مآخذ،

والحزب الحاكم يبقى طوال وجوده في الحكم تحت مجهر التدقيق والمراقبة والملاحقة

في أدائه من جانب الحزب المعارض على شتى المستويات وفي شتى المجالات، وهو كفيل بتسليط أضواء الرأي العام على هذا الأداء. فيغدو الحكم خاضعاً للمحاسبة المباشرة من جانب الشعب عبر الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية. لا بل أيضاً تخضع الطبقة السياسية، ومعها الطبقة الحاكمة، لشيء من التبدّل أو التجدد في نسيجها بحيث يبقى باب المحاسبة مفتوحاً أمام السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية، فلا ينجو عهد من ملاحقة عهد يليه.

هذه الآلية الديموقراطية للمحاسبة غير متوافرة في بلدنا لبنان، بسبب عدم وجود أحزاب فاعلة على امتداد الوطن، والانتخابات لا تخاض على أسس حزبية بل تتمحور على زعامات وتحالفات فئوية تقليدية، وهذه الزعامات قادرة دوماً على التحكم في مسار الانتخابات بحيث تكفل الطبقة السياسية، ومعها الطبقة الحاكمة، التجديد لنفسها، لا بل تأييد سيطرتها، في الدورة الانتخابية تلو الدورة.

ومن هنا ينتهي الرئيس سليم الحص (مقالة بعنوان المحاسبة مدخل الإصلاح- جريدة السفير تاريخ 2005/5/20)، إلى أن لا نجاه للبنان إلا بثورة ديموقراطية. ولن يكون ذلك إلا باعتماد نظام انتخابي جديد يضمن تجديد الطبقة السياسية مع كل دورة انتخابية، واستكمال مقومات الفصل بين السلطة الاشتراعية والسلطة الاجرائية بحظر الجمع بين النيابة والوزارة، وكذلك تنمية الحياة الحزبية على قواعد لا فئوية بحيث تتناوب الأحزاب على الحكم. وتنمية الحياة الحزبية تتلازم بالضرورة وتنمية الثقافة الديموقراطية لدى الفرد، وهذا في منتهى الأهمية في أي مشروع لتنمية الحياة الديموقراطية. ومن الملح اقامة السلطة القضائية المستقلة، بحيث يُحصّن القضاء في وجه أي تدخل في شؤونه من جانب السلطة الاجرائية، وأخيراً تحميل رئيس الجمهورية تبعة ممارساته في حال صرف النفوذ على وجه غير مشروع إضافة الى حالتي مخالفة الدستور والخيانة العظمى اللتين ينص عليهما الدستور.

فالمطلوب بعبارة موجزة محاكمة الطبقة السياسية في لبنان، لأنه إن لم يحاسب المسؤولين عن واقع زري آلت اليه حال البلاد والعباد، فلا اصلاح يُرتجى على اي صعيد.

يعود السبب بتحميل الطبقة السياسية لهذه المسؤولية، هو أن الدستور قد أناط السلطة الاجرائية تحديداً بمجلس الوزراء. وقد تعاقب على السلطة حكومات لها رؤساؤها ووزرائها. هؤلاء هم المسؤولون دستورياً، ولو كان لهم شركاء متواطئون، فالحكومات تبقى أساساً مسؤولة دستورياً عن أداء الحكم سواء بسياساتها وممارساتها مباشرة أو بسكوتها أو إغفالها أو استسلامها او عدم تصديها.

وأيضاً مجلس النواب شريك كامل للحكومة في مسؤولياتها. فهي تتبثق منه وتعيش ولا يوجد أي مبرر يعفي البرلمانات من مسؤولياتها، لأن مجلس النواب غير مضطر الى الرضوخ او القبول بواقع غير صحيح في أي حال من الاحوال.

فالمحاسبة المطلوبة يجب ان تأتي بإجابات حاسمة عن اسئلة محددة تراود كل مواطن: من المسؤول عن الدين العام المتفاقم، ومن المسؤول عن الفساد والافساد، ومن المسؤول عن استثناء المذهبية والطائفية؟ ومن باع نفسه لجهات خارجية فكان سببا لكوارث في بلده؟

كيف تراكم الدين العام الى حدود ثمانين مليار دولار، فأوقع مالية الدولة في حلقة مفرغة بين عجز مستحکم ودين متعاظم، علماً بان الدين العام مرشح للتصاعد المستمر سنة بعد سنة باستمرار عجز الخزينة. الدين العام كان يبلغ اقل من مليار دولار عام 1990. فكيف قفز الى هذا الرقم من دون ان تعترضه محاولات جدية لوقف التدهور؟ يقال ان هناك من افتعل عقبات عند محطات معينة، ولكن ماذا فعلت الحكومات لتذليل تلك العقبات، ولماذا سلّمت بالهزيمة واستمرت؟ ومن المسؤول عن تعطيل هيئات المساءلة والمحاسبة والرقابة في الادارة، لا بل من المسؤول عن افسادها؟ ويرى الرئيس سليم الحص أنه آن الاوان ان تفتح هذه الملفات على اوسع نطاق. وأن تجري محاسبة شاملة ودقيقة وفاعلة. ولكن السؤال يبقى من الذي سيجري هذه المحاسبة؟

وبخلاصة القول:

المطلوب أولاً إصلاح قانون الانتخاب لتصحيح التمثيل الشعبي بحيث يصبح مجلس النواب بأكثريته يمثل الشعب. عندها يصبح المجلس مديناً للشعب ويتفاعل معه، ويحاسب السلطة التنفيذية دفاعاً عن حقوق الناس.

والخطوة الثانية تتمثل بتفعيل الرقابة على السلطة التنفيذية، وتعزيز هيئات الرقابة وتحسينها والاعتماد على العنصر البشري الذي ملك الخبرة والكفاءة والنزاهة (حيث أن تضاف إلى اختبارات التعيين في هذه الهيئات اختبار مبني على تاريخ المرشح ونظافة كفه وسيرته).

أما الخطوة الثالثة فتتمثل بإعادة النظر في قانون الاثراء غير المشروع الذي جرى تشويبه وإفراغه من مضمونه.

وتتعلق الخطوة الرابعة بالسلطة القضائية، لتصبح قادرة على وضع يدها تلقائياً ليس فقط على ملفات الفساد الصغيرة بل أيضاً على الملفات الكبرى وأن تكون ضمانتها ليس فقط في العهد الذي قرر محاسبة الفساد وأن الضمانة أن لا تتعرض للانتقام من أزلام العهد اللاحق كما حصل للقضاة السابقين الذين تجرأوا على فتح ملفات الفساد. وفيما خصّ الإصلاح الإداري، فيجب أن يرافقه ارتقاء في ممارسة المسؤولية لأن الإدارة تتشكل في أكثريتها الساحقة إن لم تكن كلها من المحسوبين على أطراف الحكم ولو بنسب متفاوتة. والعقدة هنا هي نزع ولاء الإداري هو للمرجعية التي كانت وراء تعيينه.

ولا يسعنا في الخاتمة إلا أن نقول بأن نعلّق آمالاً كبيرة على فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال عون، بأن يؤدي وجوده في الحكم بما يمثله من نظافة كف وإيمان بלבنا وإصرار على محاربة الفساد أن تشكّل قوة شخصه رادعاً للفاستدين قبل أن يحين موعد الحساب، حيث من المعروف أنه إذا كان رأس الإدارة نظيف الكف فإن العدوى ستنقل إلى كل التابعين له حتى الموظف الفاسد سيخجل من نفسه ويتشبه بالآخرين، وبالعكس فإن الوزير الفاسد يدخل الفساد إلى كل دوائر وزارته ويفسد حتى من بقي نظيفاً فيها،

ويوماً قَدَّم اميل خوري مثالاً على هذا الطرح (الفساد موجود في غير لبنان - جريدة النهار تاريخ 15/10/1996)، عندما تولى المغفور له كمال جنبلاط وزارة البريد والهاتف، وكان المواطنون يشكون من دفع الرشاوى لتكريب خط هاتف، ولمجرد ما سمع الموظفون أن السيد كمال جنبلاط صار وزيراً، تراجعت الرشوة بنسبة 90%، ولما اكتشف الوزير جنبلاط أن موظفاً في ديوان الوزارة ارتشى مقدماً شخصاً على آخر في الحصول على خط هاتف، كان العقاب الفوري لهذا الموظف وقفه من عمله ما جعل الخوف يدبُّ بين كل الموظفين فانتظم العمل وانتهت الرشاوى.

"...لذا فإن التحدي الذي على فخامة الرئيس مواجهته هو بعد رده للفساد اللاحق، أن يضع الخطط لكيفية استرداد الخزينة الأموال التي نهبت، إذ لا يكفي أن نقرر وقف الفساد من اليوم بل لا بد من مساءلة من سبب هذا الخراب للبلاد ومن نهب المال العام، إذ من المعروف أن التوبة جائزة وأن الله يقبل التوبة ولكن دائماً يكون قبول التوبة معلقاً على شرط رد الحقوق المغصوبة.

الفساد هو استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل مصالح شخصية، ويؤدي الفساد إلى حرمان الدولة من المداخل أو يزيد من النفقات وهو ما يتسبب في تقويض الوضع الاقتصادي ويحصل ذلك عندما لا تصل الضرائب والرسوم الجمركية إلى خزائن الدولة أو عندما تزيد نفقات المشاريع العامة عن طريق التلاعب بالمناقصات أو إرسالها على المحاسيب أو عندما تنفق الأموال العامة من دون رقابة مالية مستقلة ومسؤولة.

فالفساد ينمو حيث تكون مؤسسات الإدارة العامة ضعيفة ويتقلص حكم القانون، ويصبح السجال السياسي عن اختلاسات وصفقات وسمسرات وفساد وإفساد، ولا يتحرك القضاء استيضاحاً أو استفساراً، بل يعتبر هذا الإقرار جزءاً من لغة السياسة السائدة. وكان الفساد، هماً لكل من أراد القيام بما يمليه عليه واجبه تجاه الوطن المؤتمن على مؤسساته، وأن عليهم، بحكم هذه المسؤولية ان يرسموا خطة لمكافحة هذا الفساد، بل و"استئصاله". وقد أدرك الجميع بأن الإصلاح السياسي يشكّل شرطاً أساسياً من شروط تصويب علاقة الطبقة السياسية بالإدارة العامة. فالطبقة هذه، وبخاصة رموز الطوائف فيها، تتعامل مع الادارة العامة ومؤسساتها كأنها ملكٌ لها، تستخدمها أداة لتوطيد نفوذها، عبر تحقيق مصالحها الشخصية والفئوية، في محاولة منها لتجديد سيطرتها وتأييد هذه السيطرة ضمن التركيبة السائدة. من هنا كان الركن الأساس في عملية الإصلاح، أو نقطة البداية على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية.

✧ طرق محاربة الفساد:

إن أي خطة لمواجهة الفساد تتطلب بالضرورة البدء في استئصال أسبابه وليس في استكشاف بعض نتائجه باعتبار أن القضاء على الأسباب يؤدي إلى القضاء على النتائج. أما الامساك بالنتائج كلياً أو جزئياً فلا يعني إلا الافساح في المجال لتفريخ الفساد من جديد.

فالسلاح الأول والأفعل لمحاربة الفساد السياسي لا يكون فقط من خلال تحريك القضاء لمعاقبة الفاسدين والمفسدين، بل من خلال النظام الديمقراطي البرلماني الحر. فالمحاسبة السياسية لأي رجل سياسي يجب أن تبدأ من خلال الإرادة الشعبية، التي يجب أن تبقى سلطة المحاسبة الأولى، وعلى أن تبقى المحاسبة القضائية هي الاستثناء. فمن الانتخابات الديمقراطية الصحيحة تبدأ محاسبة الشعب للنواب والمرشحين. فالنواب المنتخبون في صورة ديمقراطية حقيقية يفترض فيهم القيام بواجبهم في محاسبة الحكومة والرؤساء وتكون حريتهم في التحرك أكبر وأكثر فعالية. أما دور القضاء فيجب أن يكون استثنائياً في هذه العملية، فيلاحق ويعاقب أي فاسد تمكّن من اختراق حاجز المصفاة الشعبية، بدلاً من أن تصبح المحاسبة القضائية هي القاعدة والمحاسبة الشعبية هي الاستثناء. ولنجاح المساءلة الشعبية ينبغي إجراء انتخابات حرة ونزيهة، انتخابات تمثيلية بكل معنى الكلمة تؤدي إلى إعادة النظام اللبناني إلى ديمقراطية حقيقية.

وأما محاولة تحقيق الإصلاح في الإدارة أو عملية تقويم الإنحراف داخل الإدارة العامة بهدف تحسين أدائها وجعلها إدارة فاعلة وفعالة وقريبة من المواطنين تؤمن لهم أفضل الخدمات في أسرع وقت وأقل كلفة ممكنة، فهي تحتاج إلى قرار سياسي صريح وحازم بتحقيق الإصلاح على أساس خطة واضحة وشاملة ومتكاملة، لأن الإصلاح لا يتم بتدابير مجتزأة لا تتناول الوضع الإداري برمته. بل يجب أن يتناول هذا الإصلاح أركان الإدارة الأربعة: أي العنصر البشري، القوانين التي تحكم الإدارة العامة، طرق

وأساليب العمل، بنية وهيكلية الإدارة. وأن تضمن استمرارية عملية الإصلاح أجهزة الرقابة المستقلة، التي يقتضي تفعيلها ومنحها الاختصاص والسلطات اللازمة للعمل. لأنه إذا وُجدت هذه الأجهزة الرقابية، وُجد في ظلّها إداريٌّ ما يخالف القانون أو يجعل الدائرة التي يعمل فيها مزرعة تابعة لأملاكه، فهذا يعني بصورة مباشرة ان الرقابة على هذا الإداري، بمن في ذلك الوزير، غير موجودة أو مقصرة. وبالتالي فإن عملية الإصلاح يجب ان تبدأ من هنا، أي من مساءلة المعنيين بالسهر على الرقابة وليس من الذين ارتكبوا الفعل. فلو كان الموظفون مجموعة من اللصوص وكانت هناك هيئات رقابية من أصحاب المناقبية ويتمتعون بالعدد والعدة الكافية لقيامهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم وبالحصانة اللازمة والمطلقة لما استطاع هؤلاء ارتكاب أي مخالفة.

فالتواجبات الملقاة على عاتق أجهزة الرقابة، بدءاً من هيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والهيئة العليا للتأديب، لجهة مكافحة الفساد الإداري، لا يحتاج القيام بها إلى أوامر سلطوية عليا بقدر ما يستلزم مساءلة القيمين عليها حول الأسباب التي تحول دون تمتعهم بالفاعلية لإنجاز ما تنيطه بهم القوانين المرعية الاجراء. فإذا كانت الحماية السياسية متوافرة للوزراء في الإدارات فمن يحول دون ملاحقة المدراء العامين وبقية الموظفين، ومن يتحمل مسؤولية التنقل الحر للسماسرة في بعض الإدارات طالما ان وجودهم محرّم.

واستناداً إلى هذه القاعدة، فإذا كان الموظف يرتشي وهذا جرم يعاقب عليه جزائياً، ولم يردعه وجود القضاء الجزائي الذي يدخله السجن، وإذا تلاكأ الموظف عن تنفيذ معاملة مواطن ولم يبال بوجود رئيسه في العمل، وهو الوزير المختص، ولم يأبه لهيئة التفتيش المركزي ولم يلتفت إلى وجود ديوان المحاسبة والنيابة العامة المالية. فإذا حصل ذلك، نقول بكل ثقة، أن التقصير هو عند الهيئات الرقابية بالدرجة الأولى. ذلك أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا تقتصر على الدور الذي مارسه القضاء الجزائي، بل هناك دور فاعل لهيئات أخرى كديوان المحاسبة وهيئة التفتيش المركزي. فالقضاء

العدلي لا يستطيع أن يحاكم، ما لم ترده ملفات من الأجهزة الرقابية، جاهزة بالأدلة والبراهين لتسمح له بممارسة دوره في مكافحة الفساد في الإدارة.

وبعد صدور قانون الإثراء غير المشروع، بموجب القانون رقم 154 تاريخ 1999/11/27، فإنه أجاز ملاحقة القائمين بالخدمة العامة فهو بسبب الإثراء الناجم عن الرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكول إليهم (المواد 351 إلى 366 من قانون العقوبات)، أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وإن لم تشكل جرمًا جزائيًا، أو عن طريق الاستملاك أو نيل رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الأخرى على اختلاف أنواعها، إذا حصل خلافاً للقانون. أو نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلباً للمنفعة إذا حصلت خلافاً للقانون.

وقد أوجبت المادة الرابعة من هذا القانون على كل موظف أو قائم بخدمة عامة.. بما فيهم الرؤساء والوزراء تقديم التصريح عن الثروة الذي يعتبر شرطاً من شروط تولي الخدمة العامة.

ولا شكّ يلعب القضاء دوراً مؤازراً في الحد من الفساد وفي مراقبة مظاهره. وهو يشكل قوة ضرورية ورائدة لتعزيز القانون وفعاليته في مواجهة الفساد ، لذلك يقتضي حمايته وصونه . لأنه إذا لحق الفساد بالنظام القضائي نفسه ، يكون هذا دليلاً قاطعاً على تسربه الى جميع قطاعات الدولة ودافعاً للانتشار في جميع مرافقها الحيوية . فالفساد الذي يلحق بالقضاء يسبب إنهياراً في بنية العدالة وتحطيماً لقيمها . فأى نقاش يتناول دور القضاء في محاربة الفساد يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الاحتياطات اللازمة للوقاية من هذا الفساد داخل النظام القضائي. ولا يستوي إصلاح النظام القضائي من أجل وضع استراتجية لمكافحة الفساد الا بتأمين إستقلال القضاء وإستقلال القاضي وتوفير حماية المجتمع للقضاء .

فإستقلال القضاء هو شرط أساسي لأي إصلاح مهما كان نوعه، لأن القضاء 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 تقيّد السلطة التنفيذية وأجهزتها بأحكام القانون واحترام مبادئه ، 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 وحرّياتهم . وعندما ينعم القضاء بالاستقلالية ، إذ ذاك يكون قادراً على اتخاذ قرارات عادلة وفعالة.

وتكليف القضاء بوضع يده على الفضائح نظراً إلى ما يتمتع به من استقلالية وإمكانات هو إجراء صحيح وإن قام به حكمٌ يعاني تدنياً في رصيده السياسي وانتقادات لمسلكيته الخلقية. وإذا كان اللجوء إلى القضاء يستسيغه الرأي العام المتعطش إلى دولة القانون والعدالة، إلا أن القضاء بمفرده لا يستطيع منفرداً أن يحلّ هذه المعضلة الاجتماعية-السياسية. لذلك وصوناً للعدالة وحفظاً لهيبة القضاء ومصادقيته، من الواجب أن تعتمد الدولة بموازاة الملاحقات الجزائية، إلى اتخاذ إجراءات في الحقلين السياسي والوطني، تحول دون تحوّل الدولة إلى مؤسسة لتنمية الرذيلة أو لمحاربة القيم الأخلاقية.

ولكي تتجح هذه المسألة ويستطيع القضاء تطبيق القانون بتجرد وأمانة، فيبرئوا الذي تثبت براءته ويحموه من التجني والافتراء ويعاقبوا الذي تثبت إدانته، يتطلب أن يتمتع هؤلاء القضاة باستقلالية حقيقية وفاعلة تجاه السلطة التنفيذية والتشريعية؛ فلا يكون تحريك ملفات المحاسبة متوقفاً على إجازة ضمنية أو صريحة من السلطة التنفيذية، إذ من غير المقبول أن تنتظر السلطة القضائية تصريحاً من رئيس الجمهورية، مثلاً، بمحاكمة الفاسدين لكي يتحرك القضاء ويبدأ بفتح الملفات الموجودة بين يديه. ولكن المطلوب هو أن يتحرك القضاء تلقائياً فور وصول إخبارٍ إليه بارتكاب جرم أو وقوع ما يوجب الملاحقة، لا أن ينتظر الإذن من سلطةٍ أخرى في الدولة.

علماً أن إعطاء المدى الحقيقي لسلطة قضائية مستقلة فعلاً، هو عبر إقرار تشريع عصري يقضي بإلغاء السلطة القضائية ممثلة بمؤسساتها الذاتية صلاحية تقرير أمورها من كافة جوانبها بصورة منفردة. فإذا كنا نريد في لبنان دولة قانون حقة فعلاً، يحاكم في ظلها كل فاسدٍ ومرتشٍ ومسيءٍ لمسيرة الدولة وحقوق الشعب، فلا بد من استقلال السلطة القضائية وعنوان ذلك ان يتمّ تكوين مجلس القضاء الاعلى بصورة لا تجعل للسلطة التنفيذية اليد العليا فيه، وهذا لا يتم الا ضمن التطور الديمقراطي.

إذ يلاحظ أنه في المجتمعات الديمقراطية الحقيقية، يقلُّ الكلام عن دور القضاء وأهميته في تنظيم المجتمع، إذ يمارس القضاء دوره في شكلٍ طبيعي، ومن دون ضجيج لأنه يدخل في مسلمات الحياة اليومية، وبقدر ما تقل الممارسة الديمقراطية يكثر الكلام عن دور القضاء وأهميته حيث يخف دوره الفعلي في حماية المجتمع. وهذا الاستقلال، وفقاً للمعنى الذي نطرحه، لا يمكن حصوله الا بتغيير أساسي يحققه التطور الديمقراطي العام. وبات واضحاً في المجتمعات السياسية المتطورة ان استقلال القضاء هو علامة من علامات انتماء المجتمع الى الديمقراطية والى دولة القانون التي تخضع لها جميع السلطات، لأنه لا يمكن بحالٍ من الأحوال فصل مسألة استقلال القضاء عن مسألة التطور الديمقراطي في بلد من البلدان.

إن مسألة مكافحة الفساد والمفسدين وفتح الملفات على مداها، ومحاكمتها أمام الرأي العام بعد إعطاء الحصانة لأجهزة الرقابة واستقلالية القضاء هي الوسيلة الأنجع لاستئصال هذه الآفة وان ملاحقة الجناة الذين نهبوا المال العام والحجز على أموالهم المنقولة وغير المنقولة واحالتهم على المحاكمة لمعاقبتهم والتنفيذ على أموالهم تحصيلاً لمال الشعب. فالمطلوب بعبارة موجزة محاكمة الطبقة السياسية في لبنان، لأنه إن لم يحاسب المسؤولون عن الواقع المزري الذي آلت اليه حال البلاد والعباد، فلا اصلاح يُرتجى على اي صعيد.

والمحاسبة المطلوبة يجب ان تأتي بإجابات حاسمة عن اسئلة محددة تراود كل مواطن: من المسؤول عن الدين العام المتفاقم، ومن المسؤول عن الفساد والافساد، ومن المسؤول عن استئراء المذهبية والطائفية؟

كيف تراكم الدين العام الى حدود 80 مليار دولار، فأوقع مالية الدولة في حلقة مفرغة بين عجز مستحكم ودين متعاظم، علماً بأن الدين العام مرشح للتصاعد المستمر سنة بعد سنة باستمرار عجز الخزينة. الدين العام كان يبلغ اقل من مليار دولار عام 1990. فكيف قفز الى حدود 80 ملياراً بعد خمسة عشرين عاماً من دون ان تعترضه محاولات جدية لوقف التدهور؟ ومن المسؤول عن تعطيل هيئات المساءلة والمحاسبة والرقابة في الادارة، لا بل من المسؤول عن افسادها؟

إن الفساد اضحى مستشرياً في مجتمعنا على وجه مثير للقلق الشديد، وأدهى ما في هذا الواقع الاليم ان الفساد اضحى جزءاً من حياتنا، او كاد، بل غدا جزءاً من ثقافتنا فأسمى أشبه بالمسلمات. منتهى الفساد أن يكون سمة ثقافة المجتمع، حيث بتنا نسمع بما يسمى "ثقافة الفساد"، التي من مظاهرها المألوفة الرشوة والاثراء غير المشروع وتضارب المصالح والواسطة وسوء التصرف بأموال الغير. وسميت في لبنان المال السياسي، الذي جعل في حالات كثيرة للصوت في الانتخابات النيابية ثمناً وللمقعد النيابي أو الحكومي ثمناً، كما جعل في بعض الحالات للرأي والقلم وحتى الخبر ثمناً وجعل للولاءات والذمم سوقاً، وكذلك للتراخيص والاجازات وشتى المعاملات.

وتتقبل مجتمعاتنا هذه الممارسات والتجاوزات كأنها شأن عادي او طبيعي، فلا نسمع أصواتاً تعترض عليها او تدينها. فأضحى الفساد أشبه بنمط حياة في مجتمعاتنا، وترى الضالعين فيه يحتلون أعلى المقامات والمناصب والمراكز، ومكانتهم في المجتمع محفوظة لا بل مميزة. ومع أنه صدر في لبنان قانون للاثراء غير المشروع وسمي قانون "من أين لك هذا؟" ولكنه لم ينل فرصته من التطبيق.

في لبنان، الناخب، اي المواطن، لا يحاسب النائب الذي يفترض ان يمثل في الندوة النيابية. لو تسأل المواطنين في لبنان عن نوابهم لسمعتهم ينددون بتقاعسهم وعدم

فاعليتهم وربما فسادهم، وعندما يحين موعد الانتخابات النيابية ترى الناس يهرعون الى اعادة انتخاب معظم الاشخاص اياهم.

وأيضاً النائب لا يحاسب الحكومة. ففي جلسات المناقشة العامة للحكومة في مجلس النواب، يهاجم النواب الحكومة بأقذع العبارات حتى حدود الشتائم، وعندما يحين اوان التصويت على الثقة في الحكومة يحصل احد امرين: اما تمنح الحكومة الثقة بأكثرية موصوفة وإما يضيع نصاب الجلسة فلا تطرح الثقة.

وكذلك فإن الحكومة لا تحاسب الادارة، فليس في لبنان من لا يشكو عقم الادارة وتسببها وفسادها. مع ذلك فالحكومة لا تقوم بأي جهد للتصحيح او اصلاح الوضع. فالدرس الذي نستخلصه واضح: اذا كان المواطن لا يحاسب فالمجتمع لا يحاسب، واذا كان المجتمع لا يحاسب فعبثاً تتشد المساءلة والمحاسبة الفاعلة على اي صعيد في مؤسسات الدولة.

- ونخلص من هذا العرض الموجز إلى أن مكافحة الفساد تتطلب أموراً أربعة:
- إصلاح قانون الانتخاب لتصحيح التمثيل الشعبي بحيث يصبح مجلس النواب بأكثريته يمثل الشعب. عندها يصبح المجلس مديناً للشعب ويتفاعل معه، ويحاسب السلطة التنفيذية دفاعاً عن حقوق الناس.
 - تفعيل الرقابة على السلطة التنفيذية، وتعزيز هيئات الرقابة وتحسينها والاعتماد على العنصر البشري الكفؤ.
 - بإعادة النظر في قانون الاثراء غير المشروع الذي جرى تشويهه وافراغه من مضمونه، والسعي إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقانون محاسبة ناهبي المال العام.
 - إصلاح السلطة القضائية، لتصبح قادرة على وضع يدها تلقائياً ومن دون توجيهات وارشادات وتنبهات ومحابة، ويتم ذلك عبر تحديد مفهوم السلطة القضائية وعدم اقتصار هذه السلطة على القضاة، بل يجب أن نعطي لهذه السلطة حجمها الحقيقي لتشمل القضاة العدليين والإداريين والماليين

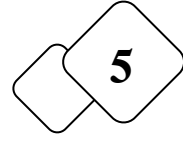
والدستوريين ونقابتا المحامين، وكبار فقهاء وأساتذة القانون، فيكون جميع هؤلاء أركاناً في السلطة القضائية، يمثلهم جميعاً المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

- الإصلاح الإداري والارتقاء في ممارسة المسؤولية لأن الإدارة تتشكل في أكثريتها الساحقة إن لم تكن كلها من المحسوبين على أطراف الحكم ولو بنسب متفاوتة. والعقدة هنا ليست في ولاء الإداري على أي مستوى كان للحكم فالولاء هو للمرجعية التي كانت وراء تعيين هذا أو ذاك. المشكلة في الإدارة هي في أولوية الولاء للجهة التي كانت وراء التعيين وليس للدولة لأن الصحيح أن لا يكون الإصلاح على مقياس الولاء. فهل يقارب الإصلاح الإداري الجديد ميزان العدالة؟

✧ خاتمة:

اليوم نحن أمام فرصة جديّة لمكافحة الفساد، هي فرصة تلمسناها في خطاب القسم الذي ألقاه فخامة العماد ميشال عون، ونقتبس منه وختامه مسك المقطع الآتي الذي يعد خارطة طرق لمكافحة الفساد: "إن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية والانمائية والصحية والبيئية والتربوية تمر بأزمات متلاحقة، لا بل متواصلة، لأسباب عدة خارجية وداخلية. وإذا كانت الأسباب الخارجية عاصيةً علينا ولا نستطيع سوى الحدّ من أثارها، فإن الداخلية منها تفرض علينا نهجاً تغييرياً لمعالجتها، يبدأ بإصلاح اقتصادي يقوم على التخطيط والتنسيق بين الوزارات، والتأهيل في مختلف ادارات الدولة. إذ لا يمكن أن نستمر من دون خطة اقتصادية شاملة مبنية على خطط قطاعية؛ فالدولة من دون تخطيط لا يستقيم بناؤها، والدولة من دون مجتمع مدني لا يمكن بناؤها. وإن هذا الإصلاح الاجتماعي - الاقتصادي، لا يمكن له أن ينجح إلا بإرساء نظام الشفافية عبر إقرار منظومة القوانين التي تساعد على الوقاية من الفساد وتعيين هيئة لمكافحة، وتفعيل أجهزة الرقابة وتمكينها من القيام بكامل أدوارها".

المؤسسات العامة: للخدمة العامة ام لاستنزاف المال العام؟



يقول أرسطو: "ان كل مؤسسة توجد في سبيل تأمين خير معين". والمؤسسة العامة
انما تنشأ بسبب الحاجة اليها للقيام بنشاط محدد وتستمر ما دامت الحاجة اليها قائمة،
وتتخذ لها كياناً خاصاً مستقلاً عن الجهة التي انشأتها، وهي تخضع للتشريع الذي ينظم
عملها ويحدد بالتالي كيفية ادارتها وتمويلها واصول عملها. وعليه، فالمؤسسة العامة
تعرف كونها مرفقاً عاماً لا مركزياً منحها القانون شخصية معنوية واعطاها استقلالاً
ادارياً ومالياً. إذن فإن أية مؤسسة عامة، حتى تكون كذلك، يجب ان تتمتع بالخصائص
التالية:

1- ادارة مرفق عام

2- الشخصية المعنوية

3- الاستقلال

4- التخصص

وعلى سبيل المثال، يقال في القانون الاداري ان التعليم الرسمي والجمرك هما مرفقان
عامان يؤديان خدمات عامة في نطاق او مجال تخصصهما. اما الجامعة اللبنانية،
والمرکز التربوي للبحوث والانماء، وصندوق الضمان الاجتماعي، فهي مؤسسات عامة
مستقلة تدير مرافق عامة، لأن القانون منحها الشخصية المعنوية بالاضافة الى
الاستقلال الاداري والمالي، ووضع كلاً منها تحت وصاية الوزير المختص. كما ميّز
القانون الاداري بين المؤسسة العامة والمؤسسة ذات الطابع التجاري والصناعي، بحيث
تخضع الاولى للقانون العام ولقانون انشائها بينما تخضع الثانية للقانون العام وللقانون
الخاص معاً (قانون العمل).

ولزيادة فهمنا لماهية المؤسسة العامة، ميّز القاضي الدكتور يوسف سعدالله الخوري بين طريقة الادارة المباشرة حيث يكون المرفق العام غير متمتع بالشخصية المعنوية، وطريقة المؤسسة العامة حيث يكون المرفق العام ذا شخصية معنوية مستقلة. لكن هذا التمييز ليس بالأمر السهل الى ان اعتبر مجلس شورى الدولة ان المؤسسة العامة هي ادارة عامة، ثم فصلها عن ادارات ومصالح الدولة المركزية، لها ميزانية مستقلة خاصة بها، وممتلكات خاصة بها، وحق التقاضي لدى المحاكم. ومن هذا المنطلق تم اعتبار ادارة الاوقاف الاسلامية مؤسسة عامة. (الخوري، 1999، ص 21- 22) كما حدد مجلس شورى الدولة المؤسسة العامة بأنها مصلحة تنتمي اصلاً الى مصالح الدولة، ولكنها فصلت او تفرعت عنها لتحقيق اهدافها في ظل انظمة خاصة بها مستقلة عن انظمة الدولة، كالصندوق المستقل للأبنية المدرسية والملاعب الرياضية التي تخضع لرقابة عقد النفقات الخاصة به وليس لرقابة عقد النفقات في وزارة المالية.

اخيراً، انه لمن السهولة التمييز بين المؤسسات العامة والهيئة الخاصة التي لا تدير مرفقاً عاماً. لكن هناك فئة من المؤسسات الخاصة ذات المنفعة العامة التي لا تدير مرفقاً عاماً، بل تقوم بنشاطات ذات طابع خاص، ولكنها، على الصعيد الاجتماعي تقدّم خدمات للجمهور الذي يلجأ اليها للإنتفاع منها، الأمر الذي فرض الاعتراف لها بخصائص المنفعة العامة دون ان يؤدي ذلك الى المسّ بجوهر الفرق القانوني بينها وبين المؤسسة العامة. "فالمؤسسة ذات المنفعة العامة"، يقول الخوري، "تخضع لقواعد واحكام القانون الخاص، وبالتالي فإن قراراتها لا تعتبر اطلاقاً اعمالاً ادارية، ولا تخضع لرقابة القضاء الاداري بمعنى انها لا تقبل الطعن امام هذا الاخير لعله تجاوز حد السلطة". (الخوري، 1999، ص 56) وفي كل الاحوال، يوجد في لبنان 62 مؤسسة عامة، منها 26 ادارية و36 استثمارية. وهذه الاخيرة، اي المؤسسة العامة الاستثمارية، هي ذات طابع تجاري وصناعي وتسمى المصالح المستقلة ذات الطابع الاستثماري، تركز على هدف وغاية استثماريين (اي تغطية الاعباء المالية). من هذه المؤسسات نذكر مصلحة كهرباء لبنان، مصلحة الليطاني، مصلحة مياه بيروت، اوجيرو، اليسار ... الخ.

أما المال العام الموجود في عهدة المؤسسات العامة فيعرّف عنه كونه المال المختص بالدولة، وهو يشمل الاموال النقدية والاملاك العينية التي تعود إلى مختلف المؤسسات العامة والهيئات التي غايتها النفع العام. لذلك، فإن أي تعد على المال العام هو تعد على مصالح المواطنين والخدمات العامة المتوجبة لصالحهم. فالدولة والبلديات والمؤسسات العامة بحاجة الى المال العام من أجل:

- 1- تغطية النفقات العامة الادارية: رواتب وأجور، مفروشات، لوازم....الخ.
- 2- الانفاق على المرافق العامة والخدمات العامة الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والصحية...الخ.

إن الحاجات العامة هي التي تحدد نطاق الإيرادات والنفقات، والموازنة... تلك الادارة التي تستعملها السلطة لتحقيق اهدافها... تعكس اولويات المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية من خلال ترجمة السياسات والالتزامات الى نفقات عامة. (شرعة المواطن: المال العام 2001).

من هنا نلاحظ خضوع المؤسسة العامة لرقابة الجهة العامة التي انشأتها، أي الدولة. ولعل أهم مبررات وجود هذه الرقابة "هو ضرورة وجود توازن بين استقلال شخصية المؤسسات العامة عن شخصية الدولة وما يعنيه ذلك من حرية وانفراد في التصرف واتخاذ القرارات والتمويل والتنفيذ، وبين السياسة العامة، اقتصادياً واجتماعياً وتربوياً...". (الخوري، 1999، ص 107) وقد تتعدد صور الرقابة تبعاً لاختلاف الاسلوب الذي يقرره المشرع لتحقيق اشرافه على المؤسسة العامة... فهناك الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، والرقابة الداخلية والرقابة الخارجية، الرقابة المؤقتة والرقابة الدائمة، الرقابة على الاعمال والرقابة على الاشخاص، الرقابة الايجابية والرقابة السلبية. (المغربي، 1994، ص 138-148) بالاضافة الى كل ذلك، فالرقابة الادارية في لبنان يمارسها كل من: ديوان المحاسبة، لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة، مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، المحافظ والقائمقام. وهناك، اخيراً، الرقابة القضائية التي يتولاها كل من ديوان المحاسبة ومجلس شورى الدولة.

وفي المطلق، فإن الرقابة هي عمل استباقي، وقد تكون المعيار الدال على نجاح أو فشل المؤسسة، لأن أي اختلال أو اضطراب أو تعدد قد يؤدي في حال تفاقمه إلى القضاء على وحدة المؤسسات الدستورية من الناحيتين السياسية والقانونية. (الخوري، 1999، ص 107) وتبدو خطورة استتراء ظاهرة الفساد في بلد كدولة لبنان في ان الرئيس سليم الحص اعتبر ان الفساد المستفحل في الادارة والمجتمع احد الاسباب الرئيسية وراء ما اسماه بالانهيار الوشيك. (الحص، 2008، ص 193) فالتقرير الاخير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية وضع لبنان من حيث نقشي الفساد فيه في المنزل 130 دولياً وفي المنزل 12 في العالم العربي. (الحص، 2010، ص 115) ولا بد من التذكير ايضاً بأن الفساد هو ظاهرة عالمية اذ ليس من مجتمع يخلو من هذا الوباء ولو بدرجات متفاوتة. لكن، وبمعكس لبنان، فإن البلدان المتطورة تتمتع بآليات فاعلة لمكافحة الفساد. فما من مرتكب الا ويحاسب او يلاحق اما ادارياً او قضائياً.

وبالعودة الى موضوع البحث، نقول أن المؤسسات العامة وجدت في سبيل تقديم الخدمات العامة، غير انها اضحت قنوات لاستنزاف المال العام، الأمر الذي فرض مسافة او هوة سحيقة بين المواطن ودولته. فلم تعد الدولة بسبب انكفاء دورها عن تقديم الخدمات اولوية في حياة مواطنيها الذين وجودوا ضالّتهم في شرقة المذاهب المستعدة للدفاع عن ابنائها المرتكبين بتعدياتهم على المال العام. من هنا يأتي اتهامنا للنظام السياسي الطائفي المتخلف كمساهم اول في تنبيب ثقافة الفساد واستتراءها على كل المستويات الادارية والسياسية والاجتماعية.

✧ الفساد ودلالاته:

يعني الفساد الخروج عن القواعد الاخلاقية الصحيحة وغياب او تغييب الضوابط التي يجب ان تحكم السلوك، ومخالفة الشروط الموضوعية للعمل، وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك. انه سوء استعمال السلطة لتحقيق منافع خاصة او فردية.

هناك دلالات عديدة على الفساد يمكننا من خلالها تحديد من المستفيد ومن المسؤول عن استئراء ظاهرة الفساد. من هذه الدلالات نذكر:

1- من قبل السلطة:

- استغلال النفوذ السياسي لتمرير مشاريع ذات منفعة خاصة. ويتم ذلك عبر قيام من هم في السلطة بتوزيع المنافع على بعض الافراد والمؤسسات معتمدين في ذلك على بعض المعايير "القانونية" دون ضمانات تجبر المكلف على دفع ما يتوجب عليه من رسوم وضرائب.
- بواسطة المشاريع التي تقوم بها (دون خطة او دراسة لجدواها الاقتصادية) والتي قد تكلف كثيراً بحجة انها ضرورية ثم يتبين بأنه لا حاجة اليها، او ان هذه الحاجة لم تعد من الاولويات.
- بفعل تقاعس السلطة واهمالها وتغاضيها عن استعمال سلطتها لاجل تحصيل المال العام او المحافظة عليه او استعمال مشوه وغير متساو لهذه السلطة.
- لجوء بعض المسؤولين الى القضاء لتقليص الكلفة المفروضة عليهم أكانت على شكل ضرائب او تعرفه جمركية وغير ذلك من الرسوم.

2- من قبل الاداريين:

- بعض المسؤولين الاداريين لا يقومون بواجباتهم بحجة رواتبهم المتواضعة، وهذا يؤثر على سير العمل، وشيوع الرشوة.

3- من قبل المواطنين:

- بفعل احجامهم عن دفع ما يترتب عليهم من ضرائب، او استعمالهم وسائل غش واحتيال للتخلص من الواجبات.
- وبناء على ما تقدّم، يمكننا تجزئة مشكلة الفساد او مسألة الاستنزاف في المال العام الى مستويين اثنين:

- 1- بنية الدولة ونظامها السياسي واستئراء الفساد بين المسؤولين وبالتالي في طريقة المعالجة.

2- فساد الادارة وسوء التعاطي مع المواطنين وحماية المرتشين وعدم التمييز بين الرشوة والخدمة والهدية.

من جهته، يعزو الدكتور حسن صالح اسباب النزف في المال العام الى كون المؤسسات العامة:

- 1- جاهلة بالعلم الاداري الحديث
- 2- عاجزة: بحيث تتكدّس المعاملات وتسير ببطء
- 3- فاسدة: لا تتجز المعاملة الا اذا حملها سمسار
- 4- مفسدة: بحيث يتم افساد المواطنين بطلب المنفعة المادية والمعنوية
- 5- متاخرة: فقدان الكفاءة بكافة انواعها.
- 6- مسببة: بحيث يتدخّل السياسيون بالتوظيف لمصلحة اقاربهم او انصارهم.
- 7- ادارة مطيقة ومتهذبة (د. صالح، 2011، مرتكزات الاصلاح الاداري والمالي).

أما الدكتور محمد وهبة فيعتبر أن الفساد اضحى في لبنان واقعاً اجتماعياً عادياً يمكننا ايجاز مسبباته على النحو التالي:

- 1- عدم وجود آليات ووسائل وإجراءات خاصة للحدّ من الرشوة.
- 2- عدم وجود اجراءات لتطوير نظام اختيار وتعيين وترقية العاملين من دون أي تدخّل وتبعاً لتقييم موضوعي وبإشراف لجان متخصصة.
- 3- عدم وجود فصل في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والحزبية والأمنية.
- 4- عدم تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة
- 5- الحماية المتوفرة للموظف من قبل طائفته او عائلته او حزبه.
- 6- عدم وجود شفافية في نشر سياسات وبرامج الحكومات بحيث لا يمكن للمواطنين مراقبتها.
- 7- تدخّل السياسة في القضاء

- 8- عدم تطبيق مبدأ من أين لك هذا؟.
 - 9- الرواتب والمداخل في المؤسسات العامة لا توفّر متطلبات عيش كريم.
 - 10- عدم وجود قوانين صارمة لمكافحة الفساد والحدّ من الرشوة.
 - 11- عدم وجود جهاز رقابة داخلي يراقب أعمال المؤسسات العامة، ويعمل على استبدال مدققي الحسابات بشكل دوري لمنع أية عمليات تقارب مع الرؤساء او اعضاء مجالس الادارة. (محمد وهبة، 2009، المحاسب المجاز)
- على المستوى النظري، ان النتائج السلبية لاستشراء ظاهرة الفساد يمكننا ملاحظتها على النحو التالي:

- 1- تآكل سيادة القانون وانعدام ثقة المواطنين بدولتهم.
 - 2- احداث تشوهات في الاقتصاد الوطني قد ينتج عنها حالات عجز ضخمة
 - 3- تراجع ثقة المستثمرين
 - 4- يمثل حصول صاحب المنصب على رشوة خطراً على استقرار المجتمع وهكذا، فمن جهة اولى، وبنتيجة الفساد يتراجع اداء المؤسسات العامة ما يؤدي الى انقاص في حقوق المواطن، ومن جهة ثانية، ينعكس على تصرفات الشعب من ناحية موجبات الضريبة وخدمة المجتمع. علاوة على ذلك، يولد الفساد تشوهات اقتصادية في القطاع العام عن طريق تحويل استثمار المال العام الى مشروعات رأسمالية تكثر فيها الرشى، ويلجأ المسؤولون الى حيلة زيادة التعقيدات الفنية بمشاريع القطاع العام لإخفاء او لتمييد الطريق لهذه التعاملات غير المشروعة، ما يؤدي بالنتيجة الى زيادة تشويه استثمار المال العام. ويؤدي كذلك الى خفض معدلات الالتزام بضوابط البناء والمحافظة على البيئة والى تردي نوعية الخدمات الحكومية وزيادة الضغوط على ميزانية الدولة.
- رغم ان البعض يدعي بأن الفساد يقلل من النفقات الادارية عن طريق تجاوز الروتين الاداري، إلا أن وجود الرشوة يمكن كذلك أن يدفع المسؤولين لاستحداث طرائق تأخير جديدة في انجاز المعاملات. ومع اسهامه في زيادة تضخم النفقات التجارية فإن الفساد

يشوه التبادلات التجارية إذ يحمي الشركات ذات المعارف في الحكومة من المنافسة، ما يعني بالنتيجة وجود شركات غير كفوءة. (محمد وهبة، 2009، المحاسب المجاز). عملياً، وعلى سبيل المثال لا الحصر، نشر التفتيش المركزي تقريراً عام 1994 عن أوضاع الإدارات العامة كجهة اهدار الاموال وتفتشي الرشوة. وتكررت الملاحظات في التقرير السنوي للهيئة العامة للتفتيش المركزي سنة 1995. وقد أكدت تقارير التفتيش المركزي وديوان المحاسبة انه بين عامي 1995 و 1997 أجرت ادارة المناقصات تلزيمات لأعمال قيمتها 142 مليون دولار من اصل ستة مليارات دولار وقعتها، فيما جرت العقود الباقية بالتراضي. وقد أوردت جريدة النهار في 23 كانون الثاني 2001 التقرير التقويمي للمؤسسة الدولية للمعلومات عن الفساد في لبنان بتكليف من مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة الدولية حيث وصلت قيمة الهدر الى 15,31 مليار دولار تشمل التلزيمات، والتعيينات، الاموال العامة، الخلوي، الكهرباء، وغيرها، مما انعكس على الدين العام الذي قارب في العام 2011 ما يعادل 50 مليار دولار.

وبحسب البنك الدولي، يشكّل الهدر بين خمسة وستة بالمئة من الناتج المحلي سنوياً، وهو رقم مرتفع جداً (حوالي 15 مليار دولار)، أي ما يوازي ثلاثين في المئة من الدين العام. اما عناصر الهدر داخل الموازنة العامة والخزينة فتظهر بوضوح في النفقات الاستثمارية، لجهة التعهدات والالتزامات التي تتم بالتراضي، او عبر زيادة حجم النفقات الاستثمارية، على غرار ما حصل في مشروع موازنة 2001، حيث بدت النفقات الاستثمارية فضفاضة وانفلاشية متجاوزة الملياري دولاراً، مع العلم أن لا قدرة للوزارات على استيعاب هذا الحجم الكبير من الاموال. كما يظهر الهدر في المشتريات العامة حيث يتحكم "كارتل" خاص بأسعار النفط، كما تغيب المنافسة في قطاع الادوية، ويستشري الهدر كذلك في المجالس والهيئات والصناديق التي أسستها الدولة ومنها الهيئة العليا للإغاثة التي حصلت منذ حرب تموز على أكثر من الف مليار ليرة، لم يخضع جزء كبير منها لهيئات الرقابة البرلمانية والقضائية، اضافة الى العقود غير الواضحة. كما يمكننا ملاحظة الهدر على صعيد النفقات العامة من خارج الموازنة العامة والخزينة. ويظهر ذلك من خلال الهبات والقروض التي حصل عليها لبنان في حرب

تموز و"باريس3" والتي تقدر بمليارات الدولارات، من دون الافصاح بوضوح وشفافية عن وجهة استخدامها.

وللدلالة أكثر على الاستنزاف في المال العام، نورد الامثلة التالية:

1- يخسر لبنان حوالي مليار ومئتي مليون دولار لعدم اقرار ضريبة على التحسين العقاري.

2- بين 2007 و 2010 قدرت خسائر الدولة بأكثر من مئتي مليون دولار بفعل مبيعات عقارية تجاوزت قيمتها 30 مليار دولار، ومصرحة بأقل من قيمتها الفعلية بنسبة 20 في المئة.

3- امام النيابة العامة المالية ملفات تؤكد هدر أكثر من 250 مليون دولار في دائرة المراقبة الضريبية والاستردادات التي تتبع لمديرية الضريبة على القيمة المضافة في وزارة المال.

4- ان تردي قطاع الكهرباء يستنزف الدولة بأكثر من 1,5 مليار دولار سنوياً ما يساوي 4,2% من الناتج القومي، او 18% من واردات الدولة، وينعكس سلباً على قطاع الصناعة ما يسبب خسائر للقطاع قدرها البنك الدولي ب 400 مليون دولار.

✧ خاتمة:

لا شك في ان المؤسسات العامة انما وجدت لخدمة الناس، غير ان مؤسسة "مزاريب" الهدر في المال العام قد أثّر سلباً على مسيرة الانتظام العام في الدولة والمجتمع. ولقد أشار الى ذلك الشيخ موريس الجميل منذ أكثر من نصف قرن عندما اعلن امام المجلس النيابي: "السبب الرئيسي لعجز لبنان عن التقدّم ناتج عن عدم التنظيم في أوضاعه المالية". (الشيخ موريس الجميل، 2011، ص 148).

إن أية عملية اصلاح لعمل المؤسسات العامة تبدأ عبر وضع تلك المؤسسات تحت المجهر ودراسة وتقييم كيف تمددت ميزانيتها وبعضها صار عنواناً لتضخم وظيفي

وترهل اداري يبدد المال العام. لقد اوضحت تلك المؤسسات بموازنتاتها وتشريعاتها بمثابة دولة داخل الدولة، تقشّى فيها أسوأ عيوب الادارة العامة، حتى بدت وزارات الدولة التقليدية زاهدة مقارنة بالموارد التي باتت تحت تصرّف تلك المؤسسات بأقل قدر من المساءلة. فغياب مساءلة الدولة لتلك المؤسسات قائم من فلتان الانفاق وزاد من عبء المديونية التي تعاني منه اليوم، بخاصة مع عجز الدولة عن انتشالها في ظرف التراجع في الايرادات بعد سنوات من النمو.

لقد ساهمت الامتيازات التي حظيت بها الكثير من المؤسسات العامة بفعل الصلاحيات التشريعية المخولة لها من الدولة في ضعف لجم انفاقها حتى صارت ديونها عبئاً على كاهل دولة تزداد مديوناتها بشكل مطرد يوماً بعد يوم من دون ارادة فعلية لوضع حد لتفاقم يقوض مكتسبات التنمية وفرص النمو.

وصارت هذه المؤسسات عنواناً للتعيين بالواسطة، وخلقت هياكل جديدة من البيروقراطية الرسمية، وباتت بتشكيلاتها والصراعات المجتمعية التي سببتها عكس ما كانت ترمي اليه الاصلاحات التي اوجدتها، وكان مرادها ان تعيد تلك المؤسسات الحيوية التي فقدها القطاع العام نحو تحديث مجتمعي اقتصادي يواكب كل المتغيرات الهائلة التي مررنا بها خلال العقد الاخير وسعت الى تغيير هيكلية الاقتصاد نحو المنافسة لا الاعالة.

وفي ظروف تفاقم فيها ازمة مديونية الدولة أكثر من أي وقت مضى في خضم تداعيات الأزمة، فإن فتح المؤسسات العامة برمتها كخطوة لإعادة هيكليتها ودمجها بات مطلباً وطنياً حتى نعيد شيئاً من الاعتبار للمال العام ويعاد توجيه بعض من الموارد المبددة نحو اقتصاد أكثر حيوية، بدل ان تبقى مجبرة نحو تعميق كل ظواهر الترهل التي نسعى للقضاء عليها في بيروقراطية الدولة.

تجاوز الإدارة في إسناد الأعمال إلى مستشاري الوزير

6

ان ما أناطته المادة 66 من الدستور بالوزراء هو إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به. وقد أضيفت هذه الفقرة إلى الدستور في العام 1990، تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، التي أوجبت أن تعزز صلاحيات الوزير بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة.

واضح من النص والغاية أن تعزيز الصلاحيات جاء انسجاماً مع التعديلات الدستورية التي حوّلت الوزير من معاونٍ لرئيس الجمهورية إلى وزير يمارس صلاحياته بصفته عضواً في مجلس الوزراء. وعند هذه الحدود تقف قوة الوزير، فهو ليس ملكاً في وزارته بل هو رأس الإدارة العامة، التي لا تستطيع العمل بغير الجسد، كما لا تستطيع العمل بإدارة بديلة (مستشاري الوزير). وإذا كان للوزير الحق باختيار فريق استشاري، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 16 تاريخ 1999/8/11 (تعاقد مع مستشارين خاصين تنتهي مهمتهم بنهاية ولايته)، فإن هذا الفريق الاستشاري هو محدود العدد. ويجب أن يتمّ التعاقد معهم وفق الأصول وبحدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية؛ ولكن ما لاحظناه أن بعض الوزراء لا يلتزمون بقرار مجلس الوزراء بل يعمدون إلى اختيار عدد كبير من المستشارين بدون عقود قانونية، ثم يجعلونهم بمثابة إدارة بديلة تحل محل الإدارة الرسمية. وهذا ما يخلق أزمة إدارة بعد رفض المدراء العامين وبحقّ التعاون معهم.

إن بعض الوزراء لا يكتفون باختيار مستشارين بدون عقود قانونية، بل يعمدون إلى اسناد مهام تنفيذية لهم، هي في طبيعتها من مهام المدير العام في الوزارة.

وبسبب مخاطر إحلال فريق استشاري، بمعظمه ينقصه الخبرة والمعرفة بشؤون الإدارة، فقد أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً يحظر فيه على الوزراء اسناد أي مهام تنفيذية للمستشارين، مرجعاً سبب هذا الحظر بموجب التزام الوزير بتطبيق القوانين

والأنظمة وليس مخالفتها، وبأن المستشارين لا يتحملون أي مسؤولية. فإذا وقع خطأ أو مخالفات إدارية فإنه يكون من الصعب تحديد المسؤوليات، عندما يكون مرتكب المخالفة هو الجهاز البديل (تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 31 تاريخ 2005/11/12). إن هذا التعميم هو ملزم للوزراء، لأن رئيس الحكومة قد اتخذته سنداً للمادة 64 من الدستور التي منحت صلاحية التنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل. ويعدّ حظر إسناد مهام تنفيذية للمستشارين من أفضل التوجيهات التي تسهم في حسن سير العمل ونجاح الإدارة. ولقد تنبه مجلس الخدمة المدنية إلى ذلك، (في معرض النظر في ملف برز فيه نزاع بين وزير ومدير عام)، عندما رأى بأنه يقتضي أن تسود روح التعاون البناء بين الرئيس والمرؤوس والحرص على إشاعة أجواء الثقة وقيم الحوار والتواصل والمسؤولية داخل الجسم الإداري. وأن يتم الالتزام بالمسؤولية بحدود الصلاحية كما رسمتها القوانين والأنظمة، دون تجاوز أو إهمال. وأن يستوحي الموظف في عمله المصلحة العامة دون سواها. وبحسب هذا الرأي فإن للوزير ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام، التي تشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق إلغاء أو تعديل أي قرار أو مذكرة إدارية صادرة عن المدير العام، إذا ما كانت مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة" (مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 455 تاريخ 28 شباط 2012)، ولكن ليس للوزير استبعاد المدير العام ومصادرة صلاحياته المقررة في القوانين والأنظمة، أو حرمانه من ممارستها، طالما هي نافذة ولم يتم تعديلها أو إلغاؤها، وحتى تاريخه لم يتم الاعتراف قانونياً بـ"مكتب وزير" ولا بـ "مستشاري وزير" كجهاز رسمي له صلاحيات في تسيير شؤون الوزارة والإدارة. لا بل إن كافة القوانين والمراسيم النافذة للعمل الإداري لا زالت تمنح المدير العام الدور الأساسي في الوزارة، فمثلاً:

إن المشرع ربط سلطة التأديب التي يملكها الوزير باقتراح إيجابي خطي ومسبق للعقوبة يكون صادراً عن المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي (م. ش. قرار رقم 353 تاريخ 1-3-2016، ايفون سليمان - الدولة). وقد سبق لمجلس شورى الدولة أن أبطل ترخيصاً صادراً عن الوزير دون اخذ اقتراح المدير العام (م. ش. قرار رقم

259 تاريخ 2002/1/8 عمر الحلبي/ الدولة). وبموجب القرار رقم 2 تاريخ 1989/12/27، طلب مجلس الوزراء إلى السادة الوزراء عدم التأكيد والإصرار على تنفيذ الأوامر والتعليمات، التي يلغتهم رؤوسهم خطأً إلى أنها مخالفة بصورة صريحة وواضحة للقوانين والأنظمة النافذة، إلا بعد عرض الموضوع على مجلس الوزراء (آراء مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 1170 تاريخ 2002/5/4، والرأي رقم 138 تاريخ 2002/1/31)، وإن المدير العام ملزم بتأمين الرقابة والاشراف على أعمال رؤوسيه، واستعمال التجهيزات وأي أمر يؤدي الى هدر المال العام أو إساءة إدارة الاموال العمومية. (م. ش. قرار رقم 489 تاريخ 2003/5/8 وليد عمار/ الدولة - هيئة التفتيش المركزي). أما في الشأن المالي، وبحسب قانون المحاسبة العمومية، فإنه، في كافة مراحل عقد النفقة سواءً لجهة تأشير مراقب عقد النفقات (المادة 61)، حجز الاعتماد (المادة 62)، تصفية النفقة (المادة 73)، صرف النفقة (المادة 78)، تأشير المحتسب المركزي (المادة 89)...، تعيين لجان الاستلام و (المادة 139)، للمدير العام أن يطلب من الدائرة أو الوحدة المعنية وقف تنفيذ المعاملة لعدم انطباقها على القانون، ما يؤخر أو يمنع تنفيذ الصفقة. وقد حصل هذا فعلاً في إحدى الوزارات (مراجعة الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم 2013/47 تاريخ 2013/11/13).

وبما أن المدير العام هو المسؤول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل الموظفين التابعين له، وعن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته (المادة 7 من المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12). وبالتالي، فإن أي عقد تبرمه الوزارة يكون المدير العام هو المسؤول عن تنفيذه، وليس المستشارون. وعملاً بقاعدة المسؤولية، وتماشياً معها، فقد نصّت الفقرة الثالثة من المادة 7 من المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12، على ان يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير، أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها وترتبط المطالعة الخطية بالمعاملة وتحال معها الى المراجع المختصة. وهذا ما أكدته أيضاً تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 94/32 تاريخ 1994/12/10 الذي أوجب التقيد بالأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بسير

المعاملات، وخصوصاً ما يتعلق بإبداء المطالعة الخطية الصريحة الواضحة في كل معاملة قبل عرضها على الرئيس التسلسلي، وكذلك جاء في تعميم صادر عن مجلس الخدمة المدنية رقم 10 تاريخ 1999/8/2 إن عدم اقتران المعاملات بتأشير المدير العام أو بمطالعه الخطية يجعلها مشوبة بعيب يجعلها عرضة للإبطال.

وفي موضوع الصفقات العمومية تحديداً انتقدت هيئة التفتيش المركزي أن يتولى مهمة التحضير والتنسيق في هذه الصفقات فريق من المستشارين، وطلبت الهيئة من رئيس مجلس الوزراء إصدار توصية تتضمن أنه عندما يكلف مجلس الوزراء إحدى الوزارات إجراء عقد لصالح مؤسسة عامة خاضعة لوصايتها ضرورة إشراك هذه المؤسسة العامة في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود (توصية هيئة التفتيش المركزي بقرارها رقم 87/ 2013 تاريخ 2013 / 9 / 7). وقد استجاب رئيس مجلس الوزراء لهذه التوصية وأصدر تعميماً فرض بموجبه عدم إسناد مهام تنفيذية إلى المستشارين، لا سيما عند إجراء عقود لصالح مؤسسة عامة خاضعة لوصاية أي وزارة، وأوجب إشراك المؤسسة المعنية في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود (تعميم رقم 21/ 2013 تاريخ 2013 / 7 / 29).

استناداً إلى ما تقدّم، فإنه عندما يكلف مجلس الوزراء أحد الوزراء باتخاذ الاجراءات اللازمة واستدراج العروض وإعداد المناقصات اللازمة وعرض كافة مراحلها تباعاً على مجلس الوزراء، وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء (مجلس الوزراء القرار رقم 1 تاريخ 2017/3/28)، فإن هذا التكليف يعني الوزارة بكافة أجهزتها، وكذلك يعني إدارة المناقصات لدى التفتيش المركزي، التي تمثل المرجع المختص في هذا المجال، ولا يمكن تأويل هذا التكليف بأن الوزير يتولى تنفيذ المهمة المذكورة في مكتبه عبر فريقه الاستشاري.

لأول مرة في تاريخ الإدارة اللبنانية، يوجّه وزير عقوبة تأديبية لمدير عام بموجب وثيقة إحالة بعنوان عريض "كتاب تأنيب" ويصف في هذا الكتاب المدير العام بأنه يجترّ الكلام، ويجهل القوانين، ويحتاج إلى إعادة تأهيل، وفي خاتمة الكتاب يؤكّد الوزير على أنه يؤنب المدير العام تأنيباً لاحقاً لتأنيب وتنبه.

كل هذا الكم من التجريح سببه حسبما ورد في موضوع الإحالة هو للرد على كتابي المدير العام الذي أبدى فيهما المدير العام ملاحظاته حول مشروع عقدي اتفاق بالتراضي لتقديم خدمات استشارية لصالح مؤسسة كهرباء لبنان.

ومن عنوان المشروع ودون الدخول في التفاصيل يبدو واضحاً أن المشروعين اللذين أبدى المدير العام ملاحظاته حولهما واستوجب لذلك العقوبة التأديبية لم يكن بسبب سعي المدير العام إلى عرقلة عمل مؤسسة كهرباء لبنان ولا كان بسبب إفشاله خطة إصلاح قطاع الكهرباء، بل استوجب المدير العام هذه العقوبة بسبب احتجاجه على تكليف فريق استشاري لتقديم خدمة استشارية للمؤسسة، ما يجعلنا نستذكر ما سبق وكتبته حول حماية المال العام، ولنعيد طرح السؤال متى يتوقف هذا النوع من العقود التي تكلف الخزينة مبالغ هائلة من دون أي جدوى، متى يتوقف الوزراء والمؤسسات العامة عن تكليف مكاتب استشارية لإعداد دراسات لإصلاح قطاع معين، وهي دراسات للأسف لم تستخدم يوماً، وللعلم فإن حجم الانفاق على الدراسات في قطاعي الكهرباء والنفائات يفوق الخيال، ومع ذلك لا نرى بهذين القطاعين أي تحسّن أو جودة خدمة، بل على العكس فإن قطاع الكهرباء الذي تتولى الهيئة ذاتها إدارته منذ نحو 17 عاماً هو من سيئ إلى أسوأ ولم تفكر الإدارة بتغيير الطاقم الحاكم على هذه المؤسسة، بل تعتمد إلى إبقاء هذا الفريق وتطعيمه بخدمات شركات استشارية تزيد الهدر والانفاق غير المجدي.

هذا هو سبب اعتراض المدير العام المؤنّب، لقد أطلق صرخة أوقفوا هدر المال العام على خدمات استشارية لا تؤدي أي دورٍ إصلاحي، وهو لم يرتكب جريمة عندما طلب استشارة مجلس الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة لبيان الرأي حول صحة وقانونية التعاقد على خدمات استشارية غير منتجة وغير مجدية برأيه.

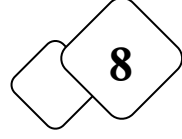
لم يحتمل الوزير هذا الاعتراض، ووجه إلى مديرٍ عامٍ قادمٍ من عالم القانون والإدارة أبشع التأنيب والإساءة، ولم يتنبه معالي الوزير إلى أن موظفي الفئة الأولى القادمين من مجلس شورى الدولة أو ديوان المحاسبة، هم المثال الذي يحتذى للإدارة اللبنانية السليمة ويفترض أن يكونوا مرجعاً استشارياً أول للوزراء الذين يرغبون فعلاً في تطبيق القانون والدستور .

ولكن يبدو أن الوزراء يعتقدون أنهم سلاطين في إداراتهم وأن عليهم الأمر وعلى الجميع الطاعة، لكن للأسف هذا الأمر غير متاح لهم في القانون اللبناني، لأن المدير العام في قانون تنظيم الإدارات العامة هو ركن أساسي في الإدارة اللبنانية وله صلاحيات خاصة يمارسها بصفة تقريرية وصلاحيات أخرى يمارسها بصفة تحضيرية لمقررات الوزير، وفي الحالتين لا يمكن إلغاء موقعيته أو فرض أمرٍ عليه يعتقد أنه مخالف للقوانين، ولقد سبق لأحد المدراء العامين أن أوضح هذه العلاقة في جملة شهيرة مفادها: أن علينا تطبيق القرارات وفق أحكام القانون والدستور، لا أن نطوّع القانون وفق مضمون القرار .

لذا إذا كان للوزير أن يقرر، فإن للمدير العام أن يمارس صلاحياته فله أن يرفض ويلفت نظر الوزير إلى المخالفة أو يوافق، وإذا أصرّ الوزير على موقفه فإن للمدير العام صلاحية إحالة الملف إلى التفتيش المركزي وديوان المحاسبة.

وحيث أنه في ظلّ القوانين النافذة ووجود مدراء عامين أمثال السيد غسان بيضون يرفضون الخضوع والمسايرة على حساب القانون، فإنني ومنعاً لكتب تأنيبٍ مشابهة تمس بسمعة القيادة الإدارية اللبنانية، اقترح تعديل القوانين المرعية الإجراء وإلغاء مواقع القيادات الإدارية ووضع نظام الوزير الباشا، الذي يأمر وعلى الجميع الخضوع والطاعة.

وزير الدفاع ليس الرئيس التسلسلي لقائد الجيش



إذا كان الوزير في الإدارات العامة هو الرئيس التسلسلي لجميع الموظفين في أي فئة كانوا، وتمنحه هذه السلطة الرئاسية صلاحية إصدار الأوامر وفرض العقوبات، وبالمقابل تلزم كافة الموظفين بالطاعة والخضوع، فإن مصدر هذه السلطة هو الدستور وتحديداً المادة 66 منه التي تنص على أن يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خص به. واستناداً إلى هذا النص، فإن هذه السلطة ليست مطلقة بل هي سلطة تطبيقية للقانون، ومقيّدة به، وفي الإدارات العامة المدنية هي سلطة مقيدة بنظام الموظفين وبقوانين الوزارة، فمثلاً لا يستطيع الوزير أن يفرض أي عقوبة على المدير العام ما لم يقترح هذه العقوبة المدير العام بذاته أو رئيس هيئة التفتيش المركزي (الفقرة 4 من المادة 56 من نظام الموظفين).

وفيما خص وزارة الدفاع، فإن سلطة الوزير تجاه مؤسسة الجيش وقائد الجيش تحديداً هي سلطة محددة أصولها في قانون الدفاع الوطني.

وأول ما يلفت في هذا القانون أن الجيش موضوع - ليس بتصرف وزير الدفاع- إنما بتصرف رئيس الجمهورية الذي يمارس عليه صلاحياته وفقاً للاحكام المنصوص عنها في الدستور والقوانين النافذة، ولا سيما المادتين 6 و7 من قانون الدفاع الوطني (المادة 5).

أما سلطة وزير الدفاع فهي سلطة على المؤسسات التابعة للوزارة، حيث ورد في المادة 15 من قانون الدفاع الوطني: "تخضع وزارة الدفاع الوطني بجميع مؤسساتها لسلطة وزير الدفاع الوطني وهو مسؤول عن تنفيذ جميع مهامها". وهذا النص هو نص

عام جاء تطبيقاً للمادة 66 من الدستور، وهدفه تبيان الوزارة التي ترتبط بها الإدارات. ولا يمكن أن نستوحي منه السلطة الرئاسية لوزير الدفاع على العسكريين - لا سيما القادة - المنتمين إلى مؤسسة الجيش اللبناني، والدليل على ذلك نستخلصه قياساً من طبيعة العلاقة بين وزير العدل والسلطة القضائية، فإذا راجعنا قوانين تنظيم السلطة القضائية نقرأ بصريح العبارة خضوع قضاة النيابة العامة لسلطة وزير العدل (المادة 45 من قانون تنظيم السلطة القضائية)، وكذلك فإن مجلس شورى الدولة هو جزء من تنظيمات وزارة العدل القضائية، فهل هذه السلطة التي يملكها وزير العدل على القضاء والقضاة، تدفع للقول بأن وزير العدل هو الرئيس التسلسلي للقضاة؟.

الجواب بالنفي حتماً، ودليلنا الإضافي في المادة 19 من قانون الدفاع الوطني التي تنص بصراحة قاطعة لأي شك على أن قائد الجيش يرتبط مباشرة بوزير الدفاع الوطني. وفي علم القانون فإن الارتباط هو غير التبعية، ويستخدم مصطلح "يرتبط" للدلالة على العلاقة بين الوزير والمؤسسات العامة والبلديات وهي غالباً رابطة وصائية وليست رابطة تسلسلية أمرية (نقرأ في المادة 3 من المرسوم 72/4517: "يتضمن نص انشاء المؤسسة العامة ... ربطها حسب طبيعة اعمالها باحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الادارية عليها). ونجد استخدام هذا المصطلح أيضاً في العلاقة بين الوزارة والجهات القضائية، فمثلاً ترتبط المحاكم العسكرية بوزير الدفاع الوطني (المادة الأولى من قانون القضاء العسكري رقم 1968/24)، ديوان المحاسبة محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، يرتبط ادارياً برئيس مجلس الوزراء (المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 82/1983..).

وعندما يستخدم المشرع عبارة "يرتبط"، فإنه حكماً لا يقصد الخضوع التسلسلي، وفي قانون تنظيم قوى الأمن الداخلي خير دليل على ذلك، لأن المشرع استخدم المصطلحين ليبين أن لكلٍ منهما مدلولاً قانونياً يختلف عن الآخر، فجاء في المادة 9 من هذا القانون: يتولى المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي مدير عام يرتبط مباشرة

بوزير الداخلية"، ثم في المادة العاشرة : يخضع المدير العام لقوى الأمن الداخلي لسلطة وزير الداخلية".

إذاً فالعلاقة بين وزير الداخلية ومدير عام قوى الأمن الداخلي، هي علاقة تسلسلية، بينما العلاقة بين قائد الجيش ووزير الدفاع، هي علاقة من نوع خاص، لا تجعل من قائد الجيش مرئوساً لوزير الدفاع، ولا تعطي وزير الدفاع أي سلطة رئاسية مباشرة على قائد الجيش، إنها علاقة محكومة بالقانون والمنطق وخصوصية المؤسسة العسكرية المرتبطة بالمجلس الأعلى للدفاع ورئيس الجمهورية، كل ذلك يفرض أن لا تكون هذه المؤسسة خاضعة بصفة أمرية للسلطة السياسية ما قد يعيق عمل هذه المؤسسة ويجعلها عرضةً للتجاوزات والاختلافات. وتبعاً لذلك لا يملك الوزير صلاحية توجيه أوامر لقائد الجيش ولا حتى فرض عقوبة عليه، لأن مثل هذا الوضع يحتاج إلى نص خاص وصريح، وهذا النص منتفٍ من قانون الدفاع الوطني.

تعاني إدارة الجمارك من الفاقة التي تصيب معظم الإدارات العامة لناحية العلاقة التسلسلية بين الموظفين القياديين، ولمن الإمرة. بحيث يؤدي وهم المركز والقراءة الخاطئة للنص القانوني إلى تمسك المعني بتفسيره للنصوص بما يجعله في موقع المعطل لعمل إدارة وهذا ما يؤثر على انتاجيتها ويعيق المرافق العامة ويتيح لذوي المصالح المشبوهة الاستفادة من هذا الخلاف لتحقيق أهداف غير قانونية.

وقد سبق لهيئة مجلس الخدمة المدنية أن بينت العلاقة بين رجال الإدارة حيث رأت أنه يقتضي أن تسود روح التعاون البناء بين الرئيس والمرؤوس والحرص على إشاعة أجواء الثقة وقيم الحوار والتواصل والمسؤولية داخل الجسم الإداري. وأن يتم الالتزام بالمسؤولية بحدود الصلاحية كما رسمتها القوانين والأنظمة، دون تجاوز أو إهمال. وأن يستوحي الموظف في عمله المصلحة العامة دون سواها. وبحسب هذا الرأي فإن للوزير ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام، التي تشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق إلغاء أو تعديل أي قرار أو مذكرة إدارية صادرة عن المدير العام، إذا ما كانت مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة" (مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 455 تاريخ 28 شباط 2012)، ولكن ليس للوزير استبعاد المدير العام ومصادرة صلاحياته المقررة في القوانين والأنظمة، أو حرمانه من ممارستها، طالما هي نافذة ولم يتم تعديلها أو إلغاؤها، وحتى تاريخه لم يتم الاعتراف قانونياً بـ"مكتب وزير" ولا بـ"مستشاري وزير" كجهاز رسمي له صلاحيات في تسيير شؤون الوزارة والإدارة. لا بل إن كافة القوانين والمراسيم النافذة للعمل الإداري لا زالت تمنح المدير العام الدور الأساسي في الوزارة.

وانطلاقاً من هذا الرأي نبحت عن العلاقة بين السلطات العليا في إدارة الجمارك وتسلسلية العلاقة فيما بينها.

لقد خصص المرسوم الإشتراعي رقم 123 تاريخ 12/6/1959 (تحديد الأحكام الخاصة بوزارة المالية) الباب الثاني منه لإدارة الجمارك، ويقسم هذا الباب إلى ستة فصول وفي هذا دلالة على أن إدارة الجمارك تشمل الأحكام الواردة في هذه الفصول الستة. وجاءت المادة التاسعة لتمنح المجلس الأعلى للجمارك سلطة الإشراف والرقابة على إدارة الجمارك، وذلك تطبيقاً لقانون الجمارك والنصوص التشريعية ذات الصلة، وكانت أبرز الصلاحيات المتصلة بإدارة الوظيفية هي تلك الواردة في المادة 11 التي منحت هذا المجلس صلاحية إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بإدارة الجمارك وموظفيها، وأجازت له ممارسة صلاحيات الوزير فيما يتعلق بقانون الموظفين وقانون المحاسبة العمومية. ويكون المجلس الأعلى مسؤولاً عن أعماله أمام وزير المالية.

أما بخصوص مديرية الجمارك العامة، فلقد خصص لها القانون مادة وحيدة هي المادة 16 نصّت على أن يعيّن مدير الجمارك العام من ملاك موظفي الجمارك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على انتهاء المجلس الأعلى للجمارك واقتراح وزير المالية. ولما صدر مرسوم تنظيم وزارة المالية رقم 2868 تاريخ 16/12/1959 فإنه نصّ في المادة 60 على أن يمارس المجلس الأعلى للجمارك الصلاحيات والمهام المنصوص عنها في الأحكام الخاصة به. وبموجب المادة 61 ألحق بالمجلس الأعلى للجمارك ديوان ومصلحة مراقبة ومصلحة دراسات جمركية. وقد أنيط بمصلحة المراقبة تفتيش مصالح ودوائر ومفارز الجمارك.

إن هذه الوحدات المرتبطة بالمجلس الأعلى هي دليل على الدور التنفيذي والرقابي الذي يمارسه المجلس الأعلى على كافة وحدات إدارة الجمارك، بخاصة الدور الرقابي الذي يشمل أشخاص وأعمال جميع الموظفين في إدارة الجمارك، وإن السلطة التي تملك حق الرقابة يستتبعها حكماً سلطة تأديبية إذ لا معنى للرقابة بدون حق اتخاذ التدابير الرادعة، وإذا ربطنا هذه الفقرة بالمادة 11 من المرسوم الإشتراعي رقم 123/59 التي

منحت المجلس الأعلى صلاحيات الوزير، فهذا يعني أن هذا المجلس هو الرئيس الأعلى لجميع العاملين في إدارة الجمارك، وله حق التوجيه والتأديب ومراقبة القرارات المتخذة، ما يعني أن له الإمرة والمسؤولية الأولى في هذه الإدارة وخصوصاً وأن المادة 11 المذكورة جعلت المجلس الأعلى مسؤولاً أمام وزير المالية.

وأما مديرية الجمارك العامة، فهي لا شك مديرية عامة، وليست مديرية، أنيطت بالمدير العام إضافة إلى الدور التنفيذي وفقاً للأنظمة العامة، فإن له صلاحية الإشراف الإداري على اللجنة الجمركية وصلاحية نقل رتباء المفارز الجمركية وأفرادها، كما أن المادة 393 من قانون الجمارك قد اسمته المدير العام بنصّه على أن: "تدعى إدارة الجمارك ويدعى عليها أمام سائر المحاكم ودوائر التنفيذ، بشخص المدير العام أو من يمثله.

وما يثبت كذلك أنها مديرية عامة، أن المادة 66 تنصّ على أن يتولى ديوان المديرية العامة...، وفي المادة 67 : يتألف ديوان المديرية العامة من....

وإذا كان المشتري قد أحسن عندما أنشأ مديرية عامة لإدارة الجمارك، لمؤازرة المجلس الأعلى للجمارك بسبب تشعب الصلاحيات والمهام المنوطة بهذه الإدارة، إلا أن الواضح أن إرادة المشتري كانت جعل المديرية العامة المذكورة جهازاً إدارياً مرتبطاً بالمجلس الأعلى وليس سلطة مستقلة أو موازية له، وما يؤكد ذلك أن مهمة هذه المديرية الأساسية هي تحضير الملفات لكي يتخذ المجلس الأعلى القرارات المناسبة، حيث لم يشأ المشتري حصر صلاحيات المجلس الأعلى بالقضايا التنظيمية أو الرقابية بل هو سلطة التقرير حتى في القضايا الفردية.

وهذا الأمر واضح في قانون الجمارك الصادر بموجب المرسوم رقم 4461 تاريخ 2000/12/15، الذي ورّع الصلاحيات بصورة دقيقة وبين موقعية كلّ منهما:

- استخدم هذا القانون 75 مرة عبارة يصدر القرار عن المجلس الاعلى للجمارك بعد استطلاع رأي مدير الجمارك العام.

- تضمّن هذا القانون أربع حالات تصدر فيها القرارات عن المجلس الأعلى للجمارك بناء على اقتراح مدير الجمارك العام
- منح هذا القانون 25 مرة لمدير الجمارك العامة حق إصدار مذكرات ترمي إلى تطبيق مواد في قانون الجمارك
- منح هذا القانون مدير الجمارك 39 مرة حق اتخاذ القرارات الفردية التنفيذية
- رخص هذا القانون 34 مرة لمدير الجمارك العام تقرير الإجراء المناسب واضحٌ مما تقدّم أن قانون الجمارك خصّ المجلس الأعلى بصلاحيات تنفيذية وخصّ مدير الجمارك العام بصلاحيات خاصة، ولهذا لا يصحّ القول أن المدير العام هو وحده السلطة التنفيذية في إطار إدارة الجمارك، بل إن المجلس الأعلى مخول بالتقرير التنفيذي أيضاً والحالات عديدة نذكر منها: تقرير المصالحة حيث توزعت الصلاحية بين رؤساء الأقاليم ومدير الجمارك العام والمجلس الأعلى للجمارك (المادة 387). إلا أنه وفق مبادئ التنظيم الإداري، وما بيّناه أعلاه من صلاحيات المجلس الأعلى، فإن لهذا المجلس الرقابة على ممارسة مدير الجمارك العام ورؤساء الأقاليم لصلاحياتهم الخاصة، وهذه الرقابة تقتصر على التوجيه والتأديب دون إمكانية الحلول لأن الرئيس لا يستطيع الحلول محل المرؤوس في المواضيع التي جعلها المشترع من اختصاص السلطة الدنيا حصراً (م.ش. قرار رقم 84 تاريخ 1998/11/4 الدكتور زكريا نجيب فواز / الدولة - وزارة الاقتصاد والتجارة).

وفي إطار العلاقة الوظيفية، ومعرفة من يملك سلطة رئاسية وحق الإمرة، فإن ذلك يمكن معرفته من خلال النظام الوظيفي في إدارة الجمارك.

إن هذه الإدارة تضمّ جهازين وظيفيين، الجهاز المدني وهم الموظفون المدنيون ويخضعون لنظام موظفي الدولة الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي 112 تاريخ 1959/6/12، والضابطة الجمركية وهي جهاز شبه عسكري يخضع المنتسبون إليه لأحكام مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 1802 تاريخ 1979/2/27 تنظيم الضابطة الجمركية.

بالنسبة إلى لموظفين المدنيين، فإن مرسوم تنظيم وزارة المالية قد رتّب فئاتهم وفق ترتيب الوظائف العامة، واعتبرهم جزءاً من هيكلية وزارة المالية، ما يجعلهم حكماً خاضعين لقانون الوظيفة العامة، ولا حاجة تبعاً لذلك من وضع نظام خاص لموظفي إدارة الجمارك، الذين تصدر مراسيم تعيينهم بناء على المرسوم الاشتراعي رقم 59/112، ولعل المثل المشابه هو الجامعة اللبنانية التي جاء في قانون إنشائها رقم 67/75 تاريخ 1967/12/26 أن أفراد الهيئة التعليمية وموظفيها الفنيين والإداريين هم من موظفي الدولة وتطبق عليهم أحكام نظام الموظفين، وعليه وحيث أن المادة 11 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/123 قد منحت المجلس الأعلى للجمارك صلاحيات الوزير في إدارة الجمارك، وأن المادة 16 منه أوجبت تعيين مدير الجمارك العام من بين موظفي ملاك إدارة الجمارك، ما يعني تلقائياً وبلا تردد أن المجلس الأعلى للجمارك هو الرئيس التسلسلي لمدير الجمارك العام، وتنتظم العلاقة بينهما وفق القواعد التي ترعى العلاقة بين الوزير والمدير العام في أي إدارة عامة.

وفي إطار الضابطة الجمركية، فلقد حدد مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 1802 تاريخ 1979/2/27 (تنظيم الضابطة الجمركية) أجهزة القيادة في الضابطة الجمركية وهي: المجلس الأعلى للجمارك، مدير الجمارك العام، رؤساء الأقاليم الجمركية. إن هذا التسلسل في ذكر الأجهزة القيادية له دلالة على بيان التراتبية في العلاقة بينهم، والقول بغير ذلك يعني أن رؤساء الأقاليم هم بمرتبة المجلس الأعلى ومدير الجمارك العام ذاتهما، وهذا قول مردود.

ولقد حدد هذا القانون صلاحيات خاصة لكل جهازٍ قيادي. ما يعيننا بهذه الدراسة بيان الصلة بين الأجهزة القيادية، نبدأ بسلطة الرقابة التي تبين أن ملاك الضابطة الجمركية يحدد بناء على استطلاع رأي المجلس الأعلى للجمارك، وأما إنشاء المفازر والشعب فيتم بقرار من المجلس الأعلى للجمارك (المادة 9)، كما يضع هذا المجلس نظام عمل عناصر الضابطة الجمركية (المادة 11)، ونظام تقديراتهم وعلاماتهم (المادة 12)، وفي الحالات الثالثة بناء على اقتراح أو استطلاع رأي مدير الجمارك العام.

وبخصوص تعيين الخبراء يصدر قرار التعيين من المجلس الأعلى للجمارك على أن يوقع عقود تطويعهم مدير الجمارك العام (المادة 16)، وتعتمد الآلية ذاتها لتعيين عناصر الجهاز الإداري (المادة 26) وتجديد التطويع (المادة 32) أو فسخ العقد (المادة 34) يضع المجلس نظام المباراة (المادة 19) بينما يضع مدير الجمارك العامة نظام الدورات (المادة 21)، وهو من يرفع الرتبة والأفراد (المادة 28) بناء على نظام ترفيع يضعه المجلس (المادة 31).

وفيما خص تعيين الضباط من بين الرتبة، فإن المجلس الأعلى للجمارك يبت بالتشريحات، ويقرر اختيار المقبولين بناء على اقتراح المدير العام (المادة 43)، أما ترفيع الضباط فيتم بناءً على إنهاء المجلس (المادة 44) الذي يصدر نظام الترفيع بناء على اقتراح المدير العام (المادة 45)، وبخصوص أوضاع الضباط فلقد ناطت المادة 48 بالمجلس الأعلى للجمارك الصلاحيات الممنوحة لقائد الجيش.

وفي مسار العمل الوظيفي، فإن المأذونيات يمنحها أحد المراجع القيادية الثلاثة، أما خارج الأراضي اللبنانية فهي حصراً من صلاحية المجلس بناء على اقتراح المدير العام (المادة 65)، والمكافآت يمنحها المجلس بناء على اقتراح المدير العام (المادة 66)، ويملك صلاحية فرض العقوبات كلّ من المجلس والمدير العام (المادة 74)، أما الإحالة إلى المجلس التأديبي فتتم بالنسبة إلى الضباط بناء على إنهاء المجلس الأعلى للجمارك، وبالنسبة إلى الرتبة والأفراد بقرار من المجلس بناء على إقتراح المدير العام (المادة 80).

واضح من نظام الضابطة الجمركية أن سلطة التقرير الأساسية هي للمجلس الأعلى للجمارك الذي منحتة إحدى المواد صلاحيات قائد الجيش، أما مدير الجمارك العام فله الصلاحيات التقريرية وإنما الدور الأغلب له هو اقتراح مشاريع القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى للجمارك. ما يعطي دلالة واضحة على أن المشتري أراد التعاون بين المجلس والمدير العام مع إعطاء السلطة العليا للمجلس الأعلى للجمارك الذي يملك سلطة رئاسية واضحة على المدير العام.

إن قوة وموقعية المجلس الأعلى للجمارك على رأس مديرية الجمارك، والتي يستمدّها من القانون دفعت مجلس الخدمة المدنية إلى رفض إعطاء الوزير صلاحية التقرير في مسألة أدخلها المشتري ضمن صلاحية هذا المجلس، حيث رأت هيئة مجلس الخدمة المدنية: أن المرسوم الاشتراعي رقم 59/123 وبموجب المادة 11/ منه قد خص المجلس الأعلى للجمارك بنقل موظفي الفئتين الثانية والثالثة وحصر به هذه الصلاحية بقرار يصدر عنه، وهي مغايرة لما نص عليه قانون الموظفين لجهة نقل موظفي الفئة الثانية، ولا يمكن لوزارة المالية بالتالي أن يمارس هذه الصلاحية محل المجلس الأعلى للجمارك، لأن هذه الصلاحية تخرج عن مفهوم وممارسة السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير ضمن الإدارة العامة التابعة له مباشرة. هذا فضلاً عن أن القانون قد اناط بالمجلس الأعلى للجمارك صلاحيات الوزير فيما يتعلق بقانون الموظفين وقانون المحاسبة العمومية (الرأي رقم 3354 تاريخ 2011/10/13 الموجه الى وزارة المالية).

ثمّ في رأي ثانٍ، رأت هيئة مجلس الخدمة المدنية (الرأي رقم 1632 تاريخ 2017/7/27): أن ما أناطه المشتري بالمجلس الأعلى للجمارك من إشراف ورقابة على إدارة الجمارك التي ينضوي تحتها المجلس الأعلى للجمارك ومديرية الجمارك العامة وهي صلة إشراف ورقابة على جميع الموظفين في الإدارة من صلاحيات عائدة للوزير وردت في أحكام نظام الموظفين وفي قانون المحاسبة العمومية واعتبار المجلس المذكور مسؤولاً أمام الوزير بهذا الشأن، وما رتب عليه من وجوب تقديم تقرير سنوي شامل للوزير عن حالة إدارة الجمارك والدور الذي حفظه له في اختيار المدير العام للجمارك حيث علّق هذا الاختيار على إنهاء يصدر عن المجلس. الأمر الذي يجعل من المجلس الأعلى للجمارك المرجع التسلسلي الأعلى في إدارة الجمارك بعد الوزير. وعلى ما تقدّم، هو القانون المؤيد بالمنطق وبالرأي الاستشاري الحاسم، أن السلطة الرئاسية العليا في إدارة الجمارك هي للمجلس الأعلى للجمارك، الذي له بالقانون صلاحيات قائد الجيس، فيستعير قسم القائد: "الأمر لي".

مناقصة الميكانيك تخضع حتما لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة

10

بتاريخ 2014/10/9 قرر مجلس الوزراء إطلاق مناقصة مفتوحة لتحديث وتطوير وتشغيل المحطات الموجودة للمعاينة والكشف الميكانيكي للمركبات الآلية في لبنان وأعمال تصميم وبناء وتجهيز وتشغيل محطات جديدة وانتقالها الى ملكية الدولة اللبنانية"، وكلف هيئة إدارة السير والمركبات الآلية وضع دفتر الشروط الخاصة، كما كلف إدارة المناقصات إطلاق المناقصة بعد إقرار دفتر الشروط في مجلس الوزراء . وفي جلسة 2015/4/8 صدر عن مجلس الوزراء قرار الموافقة على دفتر الشروط، وهي موافقة معلقة على شرط التقيّد بملاحظات الوزراء في الجلسة.

إذ وبحسب هذين القرارين فإن الدولة اللبنانية هي المالكة للمشروع بدليل أن ملكية الإنشاءات والتجهيزات ستعود إلى الدولة وليس إلى هيئة إدارة السير والمركبات الآلية، وكذلك فإن مجلس الوزراء هو من صادق على دفتر الشروط فيكون هو المرجع لتوقيع العقد سنداً إلى المادة 125 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على ما يأتي: «يوضع لكل صفقة.. دفتر شروط خاص تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح للبت في الصفقة»، وإن اعتبار مجلس الوزراء هو المرجع لتصديق الصفقة منصوص عنه صراحة في دفتر الشروط الخاص (المادة 28): "عند انتهاء جلسة التلزم يرفع رئيس لجنة التلزم محضر التلزم إلى إدارة المناقصات التي ترفعها بدورها إلى مجلس الوزراء وتبلغ هذه النتيجة إلى هيئة إدارة السير والآليات والمركبات لإجراء المقتضى القانوني".

مع التذكير بأن دور هيئة إدارة السير والمركبات الآلية كان محدداً بإعداد دفتر الشروط، وهذا الإعداد لدفتر الشروط لا يوليها صلاحية توقيع العقد بدلاً من وزير

الداخلية الذي يعتبر المرجع الصالح بحسب موضوع العقد لتوقيعه بعد موافقة مجلس الوزراء.

وهذا العقد لا يمكن أن يوقع قبل عرضه على ديوان المحاسبة في إطار الرقابة المسبقة لكون الدولة تخضع إجبارياً لهذه الرقابة وغير معفاة منها، لأنه لا يمكن إعفاء الإدارات الرسمية من الرقابة المسبقة إلا بنص قانوني غير متوفر في حالتنا الراهنة (فمثلاً تمّ إعفاء المشاريع الممولة بقروض دولية من الرقابة المسبقة بموجب المادة 60/ من قانون الموازنة العامة للعام 1999 التي نصّت على الآتي: "تطبق في انفاق اتفاقيات القروض والهبات الخارجية الجارية مع مختلف الادارات والمؤسسات العامة والبلديات الاحكام النظامية المعتمدة لدى الجهة المقرضة سواء أكان هذا الانفاق من الجزء المحلي ام من الجزء الاجنبي على ان تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة".

وعلى فرض- كما يُقال دون أن نتبنى- أن هيئة إدارة السير والمركبات الآلية هي التي ستبرم الصفقة وهي المرجع لتصديق المناقصة وتوقيع العقد، فإنه حتى بهذه الحالة يجب عرض المناقصة على ديوان المحاسبة في إطار رقابته المسبقة، ولا صحة لما يثار من مغالطات أن هذه الهيئة كغيرها من المؤسسات العامة غير خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة ويستدلّ المغالطون على ذلك من تفسير المادة 26 من النظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13) التي تنص على أن: "...تخضع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة". ويستنتجون بالحيلة والخطأ من هذا النص أن المؤسسات العامة لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، إلا أن هذا الموقف الخاطئ تدحضه الحجج الآتية:

1- إن إخضاع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة مقرر بنصٍ تشريعي، وإن إلغاء هذه الرقابة إنما يجب أن يتم صراحة لا أن يؤخذ بالاستنتاج. بل إن ديوان المحاسبة كان حاسماً لجهة طلب استصدار قانون لحجب رقابته المسبقة عن أعمال المؤسسات العامة، حيث أبدى بموجب رأيه الاستشاري رقم 90/14 تاريخ 1990/9/20 أن: "...الاكتفاء برقابة ديوان

المحاسبة المؤخرة في النطاق المبحوث فيه بما يحجب... الرقابة الادارية المسبقة، فان مثل هذا الامر يتطلب اعتماد نص تشريعي يقضي به خلافا لاحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة او استثناء منها، باعتبار ان شؤون الرقابة الموكلة الى ديوان المحاسبة تدخل في عداد الامور التشريعية، وان أي اجراء مغاير لها يقتضي اعتماده من قبل السلطة التشريعية، ما لا مجال معه للاخذ به من قبل السلطة التنفيذية بموجب مرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء....".

2- إن القانون الصادر بعد أيام من صدور نظام المؤسسات العامة وهو قانون هيئة أوجيرو رقم 21 تاريخ 1972/12/27 عندما أراد إخراج أوجيرو من الرقابة المسبقة نصّ صراحة على ذلك باستخدام عبارة تدلّ على ذلك حيث ورد في المادة الثانية منه: لا تخضع الهيئة في اعمالها الا لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة...". فالقانون هو من حصر رقابة ديوان المحاسبة على هيئة أوجيرو بالرقابة المؤخرة، بل جاء النص حاسماً لناعية تحديد الرقابة التي تخضع لها هيئة أوجيرو، ولم يصر إلى الاستعانة بالنظام العام للمؤسسات العامة.

3- إن التطبيقات السابقة لا تسعف أصحاب نظرية استبعاد الرقابة، فمثلاً إن المرسوم رقم 16878 تاريخ 1964/7/10 إنشاء مصلحة كهرباء لبنان قد نصّ في مادته 14 على أن تخضع محاسبة مصلحة كهرباء لبنان للمراقبة المؤخرة من قبل ديوان المحاسبة، ولكن هذا النصّ لم يكن كافياً لاستبعاد رقابة الديوان المسبقة، لذا جاءت المادة 19 حاسمةً بالنصّ على أن: "لا يخضع نشاط مصلحة كهرباء لبنان الى مراقبة ديوان المحاسبة المسبقة" فلو كان صحيحاً الزعم أن النص على الرقابة المؤخرة يؤدي تلقائياً إلى استبعاد الرقابة المسبقة لما كانت هناك حاجة لوجود المادة 19.

4- لاحقاً عند إنشاء مؤسسة عامة هي "المجلس اللبناني للاعتماد" بموجب القانون رقم 572 تاريخ 2003/2/11، فلقد أخضعها هذا القانون للنظام العام

للمؤسسات العامة، ومع ذلك نصّ في مادته الثالثة على أنها لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة. فلو كان هذا النظام يتضمّن ما يفيد خروج المؤسسات العامة من الرقابة المسبقة لما كانت هناك حاجة لإعادة ذكرها في القانون.

5- إن المرسوم رقم 15604 تاريخ 19/2/1964 الذي لا يزال مرعي الإجراء ينظّم أصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة، ويتضمّن هذا النظام نوعي الرقابة المسبقة والمؤخّرة.

استناداً إلى ما تقدّم تخضع مناقصة الميكانيك إلى رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، بمعزلٍ عن تعيين المرجع المختص لإبرام الصفقة. وإن هذه الرقابة هي من الأصول الجوهرية بحيث أن المادة 33 من المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983 قد رتبت عدم نفاذ المعاملة التي لا تجري عليها هذه الرقابة وحظرت على أي موظف وضعها موضع التطبيق تحت طائلة التعرض للعقوبات المقررة في المادتين 60 و 61 من المرسوم الاشتراعي المذكور.

كما أن بإمكان أي متضرر مراجعة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة لملاحقة من أبرم أو نفّذ هذه المناقصة قبل موافقة ديوان المحاسبة المسبقة، وبالإمكان أيضاً التقدم بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة لإبطال هذه الصفقة لعلّة مخالفة الأصول الجوهرية المقررة في القانون.

وضع النقاط على الحروف في ملف مناقصة المعاينة الميكانيكية

11

لم يحز موضوعُ إداريٍّ اهتمام الرأي العام ما حازه ملف مناقصة المعاينة الميكانيكية، إذ لم يسبق أن تظاهرت واعتصمت هيئات من المجتمع المدني لمنع إنجاز صفقة. ولم يسبق أيضاً أن انتفض مدير عام بشدّة ضد مناقصة ويكتب ويشرح حول المخالفات القانونية التي شابتها. إذ وقبل الشروع بهذه المناقصة وجّه مدير عام المناقصات كتاباً إلى وزير الداخلية والبلديات عارضاً فيه المخالفات والشوائب في دفتر الشروط الفنية وفي قرار مجلس الوزراء الذي أجاز إجراءها، لكن الجواب كان حاسماً من الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتنفيذ المناقصة ورفع النتيجة إلى مجلس الوزراء. ولم يسبق أيضاً أن تدخّل قضاء العجلة الإداري لتصحيح بعض المخالفات في المرحلة السابقة على التعاقد أي بخلال مرحلة إجراء المناقصة.

ولم يسبق أن أحيّلت نتيجة مناقصة باشمئزاز إلى الإدارة المعنية، إذ هي المرّة الأولى التي تضمّن فيها إدارة المناقصات نتيجة الإرساء المؤقت عرضاً للشوائب المرتكبة وتعلن أن النتيجة هي على مسؤولية لجنة الخبراء وليس على مسؤولية لجنة التلزم المخولة قانوناً هذه الصلاحية.

ولم يسبق في تاريخ عمل اللجان الفنية وبخاصة في ملفٍ يتعلّق بتلزم قطاع حيويّ منتشرٍ على كافة الأراضي اللبنانية، أن عمدت اللجنة الفنية إلى استبعاد كافة العروض لأسباب يمكن في حال صحتها إجراء التعديلات عليها وهي بمعظمها أسباب رفض تتعلق بأمور قابلة للتصحيح وليست مرتبطة بقدرة الشركات المتنافسة ولا بجودة الخدمة التي تقدّمها وقد أدى هذا الاستبعاد إلى حصر المنافسة بين شركتين صاحبتا العرض

الأكثر كلفة على المواطن، والغريب أن الشركة التي لم تستبعد (تجمع شركات Vivauto) هي الشركة الوحيدة التي كان يجب استبعادها لأن قرار مجلس الوزراء الذي أجاز إجراء هذه المناقصة (القرار رقم 20 تاريخ 2014/10/9) قد مدّد العقد معها للقيام بالإشراف على أعمال تصميم بناء تجهيز وتشغيل محطات المعاينة الميكانيكية. فكيف تغاضت اللجنة الفنية ولجنة فض العروض عن كون هذه الشركة هي المشرفة على المشروع.

ومن غرائب هذه المناقصة أن اللجنة الفنية التي يفترض أن يكون جميع أعضائها من أصحاب الاختصاص في المسائل الميكانيكية والمعلوماتية والهندسة إذا بها تضم بين أعضائها من هم من غير أهل الاختصاص.

هي البداية غير السليمة لإجراءات مناقصة المعاينة الميكانيكية، كانت الدافع الذي استند إليه ديوان المحاسبة ليقدر التريث في تنفيذ المناقصة ومجلس شورى الدولة ليقدر وبالتوازي وقف تنفيذها.

وبالإضافة إلى هذه السوابق غير المألوفة، كانت المناقصة مشوبة بكم مساوٍ من المخالفات هي:

- محاولة إبرام هذه الصفقة دون إخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة بالرغم من أن نظام ديوان المحاسبة لا يعفي بصورة واضحة وصريحة المؤسسات العامة من الخضوع لرقابة الديوان المسبقة، وأن الإعفاء من هذه الرقابة يحتاج إلى نص قانوني خاص.

- أقدمت هيئة إدارة السير والمركبات والآليات على إبرام هذه الصفقة بالرغم من أن المرسوم رقم 7577 تاريخ 2002/3/8 قد عيّن صراحة المرجع المختص وهذا المرجع هو وزارة الداخلية والبلديات وليس هيئة إدارة السير والمركبات والآليات، وأن الهيئة تدرك تماماً أنها ليست المرجع المختص لأنها أدرجت هذا المرسوم كأحد ملاحق دفتر الشروط وكذلك فعل مجلس الوزراء بقراريه

محل الصفقة، ورغم ذلك عمدت الهيئة إلى توقيع العقد وهي تصرّ على أنها المرجع المختص لإبرامه دون دليل أو بينة.

- إن إطلاق هذه المناقصة بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء يخالف المادة 89 من الدستور التي تنصّ على أنه: "لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدد". وأن مدير عام المناقصات سبق له أن لفت النظر إلى هذه المخالفة طالباً استصدار قانون بشأنها.
- إن دفتر الشروط الخاص بالصفقة قد أجاز للشركة تحديد الأسعار وهي فعلياً الرسوم المفروضة على المواطنين جراء المعاينة الميكانيكية، وهذا ما يخالف المادة 81 من الدستور اللبناني التي تنص على أن: "تقرض الضرائب العمومية ولا يجوز أحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء.
- تضمّن دفتر الشروط الخاص نصوصاً تنظيمية كان يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة بشأنها ولعلّ أبرزها واجبات الإدارة وتنظيم أعمال المعاينة الميكانيكية الإلزامية وفيها تعهد بأن تتولى قوى الأمن الداخلي قمع مخالفات السير والميكانيك لإلزام المواطنين جبراً بإجراء المعاينة الميكانيكية. ويعني هذا الموجب أنه في حال كانت سياسة الحكومة غرض الطرف عن المخالفات الميكانيكية بحجة الأزمة الاقتصادية وعدم ارهاق المواطنين، فإن الدولة ستتحمل مسؤولية عدم تنفيذ موجب تعاقد.

هي مخالفات فاضحة وواضحة في هذا الملف استنفرت من أجله هيئات المجتمع المدني لمؤازرة جهات الرقابة والقضاء في مواجهته للانحرافات في هذا الملف الإداري. هو الآن ملفٌ عالٍ أمام مجلس القضايا الذي سيبت بطلب هيئة إدارة السير بالرجوع عن وقف تنفيذ، وحتماً فإن مجلس القضايا ملزم - وبخلاف العادة - بتعليل قراره، لأن طلب الرجوع جرى تقديمه في اليوم التالي لصدور الحكم ولم يكن قد استجّد أي واقعة

جديدة تبرر الرجوع ولم تذكر هيئة إدارة السير أي كلمة مضافة إلى ما سبق وأدلت به أمام مجلس شورى بموجب لائحته الأولى. ولهذا فإن التعليل واجب على المجلس ليعرف الرأي المتابع كيف حمى مجلس القضايا المصلحة العامة وكيف طبق القانون والدستور في هذا الملف.

وكنا نأمل بدلاً من أن تصرف هيئة إدارة السير الجهد في سبيل استكمال السير بمناقصة أصبح واضحاً حجم المخالفات التي تعثر بها، فلتعتمد إلى الجهة المشغلة لمرافق المعاينة الميكانيكية، وتجري تصحيحاً في النسبة المالية التي تتقاضها هذه الشركة بحيث لم يعد من الجائز أن تبقى كلفة الإنشاءات والتجهيزات وتحتسب كأعباء لصالح الشركة المشغلة بالرغم من استرداد الشركة كلفتها منذ سنوات.

أخيراً يدفع الأخذ والرد في هذا الملف الباب إلى التساؤل عن جدوى تولي قضاة لمهام استشارية في الوزارات وما يشكّله هذا الأمر من تأثير على هيئات القضاء، ولهذا نأمل أن يستخدم رئيس مجلس شورى الدولة سلطته الاستثنائية بعدم الموافقة على تولي أي قاضٍ لمهمة استشارية في الإدارات والمؤسسات العامة ليصار إلى التفرغ الكلي لقضايا الناس والمصلحة العامة ومصلحة القانون والقضاء.

أنشئ التفتيش المركزي في عهد الرئيس فؤاد شهاب ليؤدي دور العين الساهرة على حُسن أداء الإدارة العامة للوظائف المطلوبة منها، وتشعبت فروعه لتطال جميع الأنشطة والمرافق العامة، باستثناء ما استبعدت من رقابة التفتيش بنص صريح، ولا يقتصر أثر هذه الرقابة على ضبط الأداء، وإنما له دور فاعل في تصويب الإنفاق العام بصورة مباشرة من خلال التفتيش المالي وإدارة المناقصات أو بصورة غير مباشرة من خلال رقابة بقية وحدات التفتيش.

عند إنشائه، كان التفتيش المركزي يتألف من ثلاث وحدات متوازية، التفتيش المركزي - إدارة المناقصات - إدارة الأبحاث والتوجيه التي ألحقت في ما بعد بمجلس الخدمة المدنية من منطلق أنها تعنى بتحديد حاجات الإدارات العامة من الموظفين، وبقيت إدارة المناقصات إدارة موازية لإدارة التفتيش المركزي ضمن مؤسسة التفتيش المركزي المرتبطة إدارياً، لا وظيفياً، برئاسة مجلس الوزراء.

وهذا الارتباط الإداري برئاسة مجلس الوزراء، لا يعني الخضوع والتبعية ولا تلقي الأوامر والتعليمات، وإنما هو ارتباط أوجبه ضرورات الحفاظ على وحدة الدولة وبيان طرق التواصل بين هذه الهيئات والجهاز المركزي، بحيث لا يصح إيجاد إدارة لامركزية أو لاحصرية أو مستقلة استقلالاً تاماً عن الإدارة المركزية، بحيث نلاحظ أن كل البلديات والمؤسسات العامة والأجهزة الرقابية مرتبطة إدارياً بإحدى الوزارات أو الإدارات العامة المركزية، وحتى القضاء، باستثناء المجلس الدستوري، فإنه مرتبط بوزارة العدل (القضاء الإداري والعدلي) أو بوزير الدفاع (المحكمة العسكرية) أو برئاسة مجلس

الوزراء (القضاء الشرعي والمذهبي). فهل ارتباط القضاء الشرعي والمذهبي برئاسة الحكومة هو ارتباط تبعية وأوامر، أم ارتباط إداري محدد نطاقه في القانون؟ من هذا المنطلق، فإن أي وحدة إدارية لا يمكن أن تكون مستقلة في هيكلتها بشكل تام، بحيث تنفصل عن الهيكل الإداري العام، لهذا كان ارتباط التفتيش المركزي إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ولا يكون مرجع نقض لقراراتها أو أمراً لها بالتصرف بنحو معين، لأن المنطق العلمي والعملية، كما المعايير العالمية ترتبط جودة عمل مؤسسات الرقابة بدرجة استقلاليتها عن السلطة التنفيذية.

ولهذا يطرح التساؤل حول فعالية استمرار ارتباط التفتيش المركزي برئاسة مجلس الوزراء، إن الإجابة عن هذا السؤال نجدها في منطق الرئيس فؤاد شهاب الذي أنشأ هذا الجهاز، فلقد رفض يومها رئيس الجمهورية ربط هذا الجهاز وكذلك بقية أجهزة الرقابة برئيس الجمهورية لأنه يومها كانت تناط به السلطة التنفيذية، وكان يدرك أن ارتباط جهاز الرقابة بالسلطة التي تمارس السلطة التنفيذية سيؤدي إلى إضعافه أو محاولة هذه السلطة التأثير على قراراته وهو مكلف بمراقبتها، لهذا تقرر أن يرتبط التفتيش المركزي وكل أجهزة الرقابة الأخرى برئيس مجلس الوزراء الذي كان بمثابة وزير أول يسهر على حسن سير العمل في جميع الوزارات، ويسهر على انتظام عمل الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات.

لكن بعد التعديلات الدستورية الجوهرية التي حصلت في عام 1990، بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، تحولت السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء وأصبح رئيس الجمهورية، رئيس ورمز وحدة الوطن المناط به دستوراً السهر على احترام الدستور وحسن تطبيق القوانين. وكان من الطبيعي والمنطقي أن تلحق مؤسسة التفتيش المركزي إدارياً برئيس الجمهورية، وهذا الارتباط سيجنبها التفسير الخاطئ لمعنى الارتباط الإداري الذي يقتصر بحسب قانون التفتيش على الموازنة والموارد المالية والبشرية والإشراف والتوجيه، وسيكون بمثابة حافز نحو منع تدهور

العلاقة بينهما إلى درجة التبعية الوظيفية الكاملة التي تجعل من رئاسة مجلس الوزراء رئيساً تسلسلياً تعطي الأوامر والتعليمات الملزمة وتراقب أداء إدارة التفتيش وتتابع الملفات التي تنظر بها.

وإلى حين إجراء التعديلات المقترحة، فإنه يجب المحافظة على مؤسسة التفتيش المركزي كمؤسسة مستقلة وظيفياً ومرتبطة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ويجب المحافظة على استقلاليتها، وهذا الارتباط الإداري هو بشخص رئيس مجلس الوزراء الذي لا يملك أن يفوض هذه الصلاحية إلى وزير أو إلى الأمين العام لمجلس الوزراء أو غيرهما، لأن من غير الجائز منح جهة خاضعة لرقابة التفتيش صلاحية مخاطبة التفتيش بصفة مشرفٍ أو موجه. وعليه، فإن مخاطبة التفتيش المركزي إنما تتم بموجب مراسلات يوقعها رئيس مجلس الوزراء وليس أي شخصٍ آخر. وإذا كان قد تكرر عرف خاطئ حول المرجع الذي يخاطب، فإن من المناسب تصويب هذا الأداء وحصر مراسلة التفتيش المركزي برئيس مجلس الوزراء مباشرة.

إدارة المناقصات صورة مشرفة لإدارة اللبنانية

13

منذ تولي د. جان عليه مهامه مديراً عاماً لإدارة المناقصات أصبح لهذه الإدارة موقعية في الحياة العامة، فلم تعد ممراً لتجاوز القانون والبصم على صفقات معدة شروطها ومحدد مسبقاً من ترسو عليه.

لقد أطلق د. جان عليه مقولة صارمة أنه يطبق القرارات وفق أحكام القانون، لا يطوع القانون لتتوافق مع القرارات وأهواء واضعيها، هي خارطة طريقه التي اتقن استخدامها فلم يساير ولم يهادن على حساب القانون، ولعلّ ملف مناقصة المعينة الميكانيكية خير شاهد على اعتراضه على مناقصة شاعت الإدارة أن يكون شاهداً عليها ولكنه أبى ورفع الصوت عالياً مبيناً المخالفات التي تعثر بها، ولما أحييت على إدارة المناقصات صفقة استمداد معامل توليد كهرباء عائمة، لم يكتفِ بإعداد تقرير يفند المخالفات، بل قرر أن يردّ الملف إلى مصدره معلناً أنه ليس شاهداً على فتح الظروف لقراءة أرقام العروض المالية بل عمد إلى دراسة ملف الصفقة من الناحيتين الإدارية والفنية، ولما تبين له أنها غير منطبقة على قانون المحاسبة العمومية ولا على دفتر شروطها، أعلن أنه يتعذر عليه فض العروض المالية.

ينسجم موقف مدير عام المناقصات مع وثيقة بعثها التي أوجبت تعزيز ودعم المؤسسات الرقابية لتؤدي دورها بشفافية ومهنية وبعيداً عن أي ضغوط، وأن تعمد الوزارات المعنية الحريصة على القانون إلى التجاوب مع ملاحظات إدارة المناقصات وأن تعمد إلى تصويب الصفقة بما يتوافق مع هذه الملاحظات. وما يؤسف أن نرى الوزارة المعنية تعمد إلى نقد قرار إدارة المناقصات علانية وكأنها خصم يجب غلبته في حلبة الصراع، مع أن الفريقين يفترض بهما أنهما متعاونان لخدمة المصلحة العامة، وهذا النقد العلني يؤدي إلى إضعاف الثقة بدور هذه الإدارة ويشكك بمصداقيتها وحرفيتها ما ينعكس سلباً

على أداء دورها في حفظ المال العام وتصويب مسار الصفقات العمومية لتكون متوافقة مع القانون. ومن باب إنصاف إدارة المناقصات، نرى أن ما أثير حول تقرير استمداد معامل توليد كهرباء عائمة، هو مجافٍ للواقع وغير صحيح وذلك للأسباب الآتية:

- لا يحقّ للوزارة أن تطوّع القانون ودفتر الشروط الخاصة بالصفقة بموجب تقرير تعده شركة استشارية تقاضت مبالغ مالية لقاء عملها.
- إن إدارة المناقصات غير ملزمة باعتماد خبراء من الإدارة المعنية، لأن رأي الخبراء غير ملزم لإدارة المناقصات، وتتم الاستعانة بهم على سبيل الاستئناس فقط، من أجل معرفة تفاصيل حول إعداد الصفقة في هذه الإدارة.
- لا يمكن لإدارة المناقصات أن تسير بصفقة وقّع خبراء الإدارة على أنها تنطبق على الشروط التي أعدها الاستشاري وليس مع دفتر الشروط الخاص بالصفقة. فاللجنة التي استعانت بها إدارة المناقصات، أصرت على استعمال عبارة «مطابق مع ما طلبه الاستشاري»، ولما كانت إدارة المناقصات معنية ببيان انطباق الصفقة مع القانون ودفتر الشروط، فإنها لا تستطيع مسايرة الخبراء واعتبار أن الصفقة قانونية إذا توافقت فقط مع ما يطلبه الاستشاري.
- إن إدارة المناقصات لا تستطيع مسايرة الوزارة ولا خبراءها لناعية قبول عرض غير مستوفٍ الشروط الإدارية والفنية وقد جرى الاستعانة باستشاري لتعديل دفتر الشروط من أجل قبول عرضه فقط. ذلك أن تجمع الشركات العارضة التي زعم خبراء الإدارة أن عرضها مقبول، لا تملك الباخرة ولا التجهيزات، حيث اكتفت بتقديم مذكرة تفاهم بأن شركة Tersan تتعهد بتقديم باخرة خلال تسعة أشهر وشركة Siemens التي تعهدت للشركة العارضة بتقديم التجهيزات، مع العلم أن كلا الشركتين ليستا طرفاً في تجمع الشركات المشتركة في المنافسة. فهل يجوز قبول عارض بالاستناد إلى ورقة بينه وبين طرفٍ ثالث وهل نعيد تجربة صفقة النفايات الصلبة عندما قبل مجلس الإنماء والإعمار ملف عارض بالاستناد إلى وثائق تبين لاحقاً أنها حبر على ورق؟ إن هذه المخالفة لا يمكن تجاوزها، ولا يمكن تخفيف الوطأة والقول إن العرض

كان يحتاج إلى ورقة ليصبح مقبولاً، فالمسألة ليست أوراقاً وإنما كفاءة وقدرة المتعاقد مع الإدارة على تنفيذ واجباته فعلياً.

علماً أنها ليست المخالفة الوحيدة التي تشوب هذا العرض، بل ينقص من ملف العارض الذي رفضته إدارة المناقصات وثائق أساسية كالسجل التجاري لأحد الشركاء، وخلو المحضر الذي أعده الاستشاري من توقيع جميع الشركاء، ومخالفة دفتر الشروط لناحية الطاقة المطلوب توليدها، حيث فرض دفتر الشروط إنتاج 425 ميغاواط (+- 10%) بينما يقدّم العرض المرفوض إنتاج 320 ميغاواط، وكذلك فإن هذا العرض المرفوض هو لتشغيل معمل الزهراني فقط في حين أن الصفقة هي لمعملي الزهراني ودير عمار...

- بعد وضع دفتر الشروط الفنية للصفقة، عمدت الوزارة بناء على تقرير الاستشاري وخلافاً لقانون المحاسبة العمومية إلى تقديم تسهيلات لم تعلن عنها لفتح المنافسة أمام شركات أخرى رغبة في الاشتراك وفق الشروط الجديدة، وأبرز هذه التسهيلات هي تمديد مهلة التسليم من 3 و 6 أشهر إلى 9 و 12 شهراً، ثم إلى ما لا نهاية، وكذلك تبديل مادة التشغيل من HFO إلى Diesel، واستبدال الخبرة من طاقة عائمة إلى طاقة على اليابسة، والسماح باستخدام خبرة عضو من خارج التحالف، كما أن دفتر الشروط الخاص بهذه الصفقة مجتزأ وغير مكتمل ولا يضمن حقوق الخزينة وجرى تعديله خلال عملية التقييم وهذا أمر مرفوض يخالف كل الأحكام والقوانين والمبادئ والشرع الأخلاقية في المناقصات العمومية.

واضحة قوة حجج إدارة المناقصات التي لا تدحض، وعلى فرض قبول إدارة المناقصات للعرض الثاني، فهذا العرض هو لمعمل دير الزهراني، بربكم من يرشدنا إلى العارض الثاني لمعمل دير عمار؟

لقد أحسنت إدارة المناقصات تطبيق القانون عندما رفضت فض العروض المالية، وإن تقريرها بهذا الشأن هو نهائي لا يخضع للمراجعة والنقد أمام مجلس الوزراء الذي لا يمارس سلطة أمرية رئاسية على تقارير هذه الإدارة، ومن يعترض على هذا التقرير عليه اللجوء إلى القضاء.

وسيط الجمهورية، بين تعدد التسميات ووحداية المهمة

14

يتمحور الهدف الأساسي للدولة الحديثة في رعاية المواطن وتأمين حقوقه ومستلزماته، وتحقيق رفاهيته وأمنه، وأصبح همُّ الإدارة الأول تعزيز ثقة المواطن بالأجهزة الحكومية والإدارية، وتصدّرت مبادئ الشفافية والثقة المتبادلة وراحة المواطن قائمة الأولويات التي تسعى الإدارة لاعتمادها في علاقاتها بمواطنيها، فكان السعي لإعطاء مفهوم آخر للسلطة، قائماً على جعل السلطة في خدمة المواطن، وتحقيق التنمية والخضوع لسيادة القانون والالتزام بتحقيق العدالة.

وفي سبيل دعم ثقة وطمأنينة المواطن، كان لابد من وجود أداة فعّالة لتطوير هذا التواصل بينه وبين الإدارة ووسيلة مرنة وتوفيقية ومبسطة للنظر "في شكايات وتظلمات المواطنين وملاذٍ آمنٍ للذين يعتبرون أنفسهم ضحايا أيِّ عملٍ أو قرارٍ مخالفٍ للقانون أو مجحفٍ صادرٍ عن أيِّ إدارةٍ أو هيئةٍ حكوميةٍ بما في ذلك الوزارات وأجهزة الأمن". وقد أوجد المشتزع وسائل عدة لحل أي نزاعٍ قد ينشأ بين الطرفين، وتأتي في مقدمتها وسيلة الحوار وإن كانت هذه الوسيلة في الغالب غير مثمرة، ثم تلتها المراجعات الاختيارية التي يمكن أن يتقدم بها المتضرر من القرار إلى مصدّره (مراجعة استرحامية)، أو إلى رئيسه (مراجعة تسلسلية)، بيد أن هذه المراجعات لا تقضي في الغالب سوى إلى حوار الطرشان، على الرغم من تشجيع المشرع اللبناني للتصالح على حساب التقاضي، حيث يأخذ في بعض الأحيان بالمثل القائل بأن التصالح خير من التقاضي، ثم وُجد التحكيم أي إمكانية حل النزاع بواسطة حكم يختاره الفرقاء باتفاق مشترك، وقد أجاز القانون اللبناني مؤخراً للإدارة باللجوء إلى التحكيم، وعند فشل هذه

الوسائل أو انعدام رغبة المواطن في اعتمادها كان مجلس شورى الدولة هو المرجع القضائي المخول بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة أحد أطرافها. وانتهى المطاف بضرورة إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية، وهو من الوسائل التي تتيح للمتضرر الوصول إلى حل منصف لقضيته بعيداً عن أية معالجة قانونية، وقد لاقى الوسيط نجاحاً مهماً في البلاد التي أخذت به كفرنسا مثلاً حيث أطلق عليه وصف "السلطة المستقلة". ويسمى في المغرب (ديوان المظالم). وفي الأردن يقوم بوظيفة الوسيط المركز الوطني لحقوق الانسان وهو مؤسسة وطنية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وفي السويد يسمى الأمبودسمان Ombudsman، وفي بريطانيا سُمّي بالمفوض البرلماني لدى الإدارة Le Commissaire parlementaire pour l'administration، وكان وجوده سنة 1967، أما في فرنسا فأنشئ سنة 1973 وسُمّي بوسيط الجمهورية Le Médiateur de la republique، وفي اسبانيا يسمى بالمدافع عن الشعب Defenseur du peuple، وفي البرتغال يسمى المدعي العدلي Procureur de justice، وفي كيبك يسمى حامي المواطن Le Protecteur du citoyen، أما في الدول الأفريقية الفرنكوفونية فيسمى الوسيط Le Médiateur.

ووسيط الجمهورية لم يعد مقتصرًا على الدول، بل تجاوزها ليصبح منصباً دولياً اعتمدته المنظمات الدولية كالاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة، وأول وسيط في الأمم المتحدة هو السيدة باتريشيا دورانت سفيرة جامايكا وتسمى بأمانة المظالم، وقد تمّ هذا التعيين بتاريخ 26 نيسان 2002، هذه الوظيفة فقد أنشأتها الجمعية العامة في أواخر عام 2001. وأما في الاتحاد الأوروبي، فإن مؤسسة وسيط الجمهورية قد أوجدتها المادتان 8D و 138E من معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي الموقعة في ماستريخ بتاريخ 1992/2/1، وأول وسيط له هو الأمبودسمان الفنلندي Jacob Sderman، الذي انتخبه البرلمان الأوروبي بتاريخ 12 تموز 1995، وأعيد انتخابه بتاريخ 1999/10/27 ليقضي ولاية ثانية مدتها خمس سنوات.

بل أكثر من ذلك فوسيط الجمهورية مهمة قديمة في التاريخ وعرفتھا العصور الإسلامية الأولى، وعند العلامة ابن خلدون فإن النظر في المظالم، هي وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة، ونصفه القضاء، وتحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدين وكأنه يمضي ما عجز القضاة أو غيرهم عن إمضائه. وهو من توابع القضاء الغرض منه الاستماع إلى ظلمات الناس من القضاة أو غيرهم. وأول من نظر في المظالم كان الإمام علي (ع) الذي كان إذا جاءه متظلم أنصفه، وكان يسمع ظلمات الناس من الولاة أو من العمال أو من جباة الأموال أو من أحد أبناء الخلفاء أو الأمراء أو نحوهم من أهل الوجاهة ممن يغتصبون الأموال أو الضياع.

✧ أولاً: أنواع الوسطاء

يجري حالياً التمييز بين نوعين من الوسطاء، الأمبودسمان البرلماني Ombudsman parlementaire، الذي ظهر في بداية القرن التاسع عشر، والوسيط الإداري Médiateur administratif، الذي تأخر بروزه حتى أواخر القرن العشرين، وتحديدًا في السبعينات.

وتعتمد جميع الدول أحد النموذجين البريطاني أو الفرنسي، وفي هاتين الدولتين يمارس البرلمان رقابة سياسية فاعلة على الحكومة، وكذلك فإن القضاء يراقب نشاط الإدارة، ويمارس وظيفته في الدفاع عن الحريات، وحماية الحقوق الأساسية.

أما بالنسبة إلى الوسيط أو الأمبودسمان، فإنه يعمل على تحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد، وكذلك يسعى لمساعدة من يجد صعوبة في تعامله مع الإدارة وقد نصَّ القانون في فرنسا وبريطانيا على إنشاء هذا المركز القانون الجديد، ولكنهما اختلفا على تحديد الجهة المخوَّلة بتعيين الوسيط، ففي فرنسا فوض القانون للسلطة التنفيذية تسمية الوسيط بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، أمَّا في بريطانيا فيجري تسميته بموجب أمر ملكي بناءً على اقتراح الحكومة. وخلافاً للسويد فإن الوسيط الفرنسي والمفوض البرلماني

البريطاني لا يتلقين شكاوى المواطنين بصورة مباشرة، بل تحال إليه الشكاوى بصورة غير مباشرة عبر نائب في البرلمان. وقد انتشر مركز الوسيط في أكثر من مئة دولة بينها 37 دولة أوروبية.

1 - الأمبودسمان البرلماني

ينتخب برلمان الدولة أو المنظمة الدولية هذا الوسيط، وتكون ميزانيته ومخصصاته من ضمن ميزانية البرلمان ويتمتع بالحصانات التي يتمتع بها عضو المجلس النيابي، وأول دولة كرّست الأمبودسمان وطبقت نظامه، هي السويد وذلك سنة 1809، في ظل نظام سياسي لم يكن حقيقةً نظاماً برلمانياً قائماً على أساس مجلسٍ تمثيليٍّ يجتمع بصورة قانونية، ويمارس رقابةً حقيقيةً على أعمال الحكومة.

وقد ارتبط ظهوره ب بروز الأفكار التحررية المنازعة للنظام القديم، والهادفة إلى تقليص النفوذ الملكي وضمان حقوق الأفراد، وبدا كأنه صاحب التفويض الدائم من البرلمان بمراقبة الإدارة عند قيامها بمهامها، والنظر في ما إذا كانت تلتزم في أعمالها حدود القانون. وقد تمّ النص على الأمبودسمان السويدي في متن الدستور، وينتخبه البرلمان، ويحوز مشروعيته من هذه العملية الانتخابية، ويستطيع كل مواطن سويدي أن يتقدم بشكاوى أمامه مباشرة، أما صلاحياته واختصاصاته فتتعلق بصورة أساسية بحماية الحريات والحقوق العامة. وتطبق العديد من الدول هذا النموذج وفي مقدّمها بريطانيا والاتحاد الأوروبي.

2 - الوسيط الإداري

وهو النموذج الفرنسي، ويسمّى وسيط الجمهورية، أنشئ بموجب القانون رقم 73/6 تاريخ 1973/1/3، وأدخلت على هذا القانون تعديلات عديدة ليتماشى مع تطور العلاقة بين الإدارة والمواطنين، آخرها التعديل الحاصل بموجب القانون رقم 2000/321 تاريخ

2000/4/12 والمتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين، وهو الهيئة التي ستكون مسؤولة عن تطوير التواصل بين المواطنين والمؤسسات الحكومية والنظر في مطالبهم. وقد أعطى المشرع الفرنسي الوسيط أربعة أدوار، اثنان منها هامشيان والآخران رئيسيان. ويتمثل الدوران الهامشيان بالسلطة التي يتمتعان بها لجهة قيامهما بملاحظات تأديبية ضد موظف مذنّب مع إمكانية ملاحقته أمام القضاء الجزائري، كما يعود إليهما إمكانية إلزام الإدارة التي ترفض تنفيذ حكم نهائي بالرضوخ خلال مهلة يحددها بمطلق حريتهما. أما الدوران الرئيسيان فيتعلقان بوظيفته كوسيط وكمخاطب للرأي العام.

أ- صفته كوسيط تمنحه مهمة الاضطلاع والمساهمة بحل الخلافات بطريقة ودية خصوصاً تلك التي يمكن أن تنشأ بين الإدارة أو حتى أي جهاز مسؤول عن مرفق عام وبين الأفراد، سواء كانوا مجرد أفراد عاديين أم أشخاص معنويين، وبغية الحؤول دون تراكم المراجعات فقد أوجب القانون تقديمها بواسطة نائب أو عضو في مجلس الشيوخ. هذا ويعاون الوسيط بعض المندوبين المنتشرين في المحافظات، ونظراً للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها يستطيع "وسيط الجمهورية" التثبت من حقيقة الشكاوى المقدمة ضد الإدارة، وهذا ما يدفعه في حالة وجوده إزاء سوء إدارة معين من توجيه توصيات إلى المرفق المعني يحثه فيه على احترام النصوص بشكل سليم. وبالفعل، فإن الإدارة غالباً ما تأخذ توصياته بعين الاعتبار ما سمح بحل العديد من النزاعات بشكل ودي.

ب- كمخاطب الرأي العام يتيح له تقديم تقرير سنوي عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية والبرلمان يحدد فيه المصاعب التي اعترضته في عمله وسبل الخروج من بعض الحالات الشاذة التي تعتمدها بعض المرافق، ويلقي العديد من هذه المقترحات طريقه إلى التطبيق.

وعلى الرغم من عدم تمتعه عملياً بأية سلطة تقريرية، إلا أن الوسيط يشكل في فرنسا سلطة إدارية مستقلة ومتميزة، كمنت قوتها الوحيدة في قدرتها على الإقناع وعلى دعم الرأي العام ما أتاح له وضع حد نهائي للكثير من المنازعات بطريقة حبية. كما

أدى الوسيط الفرنسي دوراً بالحماية الدولية لحقوق الإنسان، وتقوية وتعزيز الحريات العامة، حيث يشارك في أعمال اللجنة الوطنية الإستشارية لحقوق الإنسان (CNCDDH). وقريباً من مهام الوسيط، وُجِدَت مهام المدافع عن الأطفال Défenseur des enfants بموجب القانون رقم 2000/196 تاريخ 2000/3/6، كما أنشئت اللجنة الوطنية لدنولوجيا الأمن أي "علم الواجبات الأمنية" Commission national de déontologie de la sécurité، والتي تتمحور مهمتها الأساسية حول مراقبة احترام الأشخاص المكلفين بالنشاطات الأمنية في الأراضي الفرنسية لواجباتهم.

✧ ثانياً: المبادئ المشتركة بين جميع الوسطاء

رغم تنوع ظروف نشأة مؤسسة الوسيط بين دولة وأخرى، واختلاف أساليب تعيين الوسطاء، وتمايز مهامهم وصلاحياتهم، فإنه بإمكاننا أن نحصي الخصائص التالية المشتركة لكل الوسطاء في جميع دول العالم، وهي ما يتعارف على تسميته المبادئ النازمة لعمل الوسيط، وهي مبادئ مرتبطة بعلاقته بالسلطات العامة، وبطبيعة المهام الموكلة إليه:

1 - المبادئ المرتبطة بعلاقته بالسلطات العامة

أ- التمتع بالاستقلالية التامة:

يتمتع الوسيط بالاستقلالية الكاملة عن السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، بل يساهم في إرساء نظام يقوم على التعاون بين هذه السلطات، فهو ليس خصماً للإدارة ولا نقيض السلطة القضائية، خاصة وأنه غالباً ما يصدر توصياته بالاستناد إلى قواعد العدالة والإنصاف، وهو إذاً خارج القنوات المعتادة للعلاقة بين هذه

السلطات الثلاث ووظيفته الأساسية هي التعرف عن قرب على مشاكل المواطنين في علاقاتهم مع الأجهزة الإدارية، وكافة السلطات العامة، حيث يقترح التعديلات ويوصي بالحلول ولكّنه لا يملك سلطة التقرير أو الإبطال، وينشر تقاريره وتوصياته على العموم. لذلك فهو يشغل منصباً أساسياً في الحياة السياسية للبلاد التي تعتمد عليه وسيطاً بين الإدارة والجمهور .

وتجد هذه الاستقلالية تبريرها في طبيعة المهمة الموكلة إليه، والتي لا يمكنه أن يتقنها على أكمل وجه، إذا لم يكن متمتعاً باستقلالية تامة من غير ارتباط بأي سلطة من السلطات الثلاث، وتأميناً لهذه الاستقلالية جاءت في روح و متن التشريعات المتعلقة به ما يفيد هذه الاستقلالية، وحرره المشتزع من أن قيد في عمله سواءً لجهة تقيده بنصٍ معين، أو لجهة تقييده بأسلوبٍ ما في العمل، وهذا التحرر الكامل في التعاطي مع الإدارة بدون أي رسميات أو شكليات ما، سبقه تحرره من السلطة المكلفة بتعيينه، التي هي مختلفة عن السلطة التي تملك حق إقالته، كما أن موازنته المالية مستقلة عن موازنة الإدارات الأخرى.

ب- علاقته بالسلطة التشريعية:

الأصل أن السلطة التشريعية هي التي تمارس وظيفة الرقابة السياسية على النشاط الإداري، لذلك كان الوسيط بمثابة عين السلطة التشريعية التي تبصر من خلالها العيوب والأخطاء التي تشوب العمل الإداري، فتعمل على معالجتها بالوسائل الدستورية، ومع ذلك فالوسيط ليس بديلاً عن النائب، بل تقوم بين الإثنين علاقة مطردة، فللنائب الحق في تقديم الشكاوى إلى الوسيط نيابةً عن أحد المواطنين، كما أن تقارير الوسيط تُحال بنهاية الأمر إلى النواب لاتخاذ المقتضى. وأيضاً إذا كان يحق للوسيط كما للنائب أن يقترح التعديل القانوني، إلا أنه لا يحق للوسيط أن يصوّت على هذا التعديل، فهذا حق محصور بالنواب فقط. وإذا كان الوسيط يراقب نشاط الإدارة، ولكن لا تصل رقابته إلى حدود الرقابة السياسية، فلا يمكنه طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة ولا يمكن توجيهه

الأسئلة النيابة أو استجواب الحكومة، فهي من المهام المحصورة بأعضاء السلطة التشريعية.

ج- علاقته بالسلطة التنفيذية:

السلطة التنفيذية هي المجال الحصري لعمل الوسيط، فهو لا يراقب نشاط أشخاص القانون الخاص، ولا يمكن لمواطن أن يتقدم إليه بشكوى ضد مواطن آخر، بل هو يراقب نشاط الإدارات العام والأجهزة القائمة بهذا النشاط. ورغم هذا الدور الشامل لكل فروع هذا القطاع الكبير إلا أن فعالية هذه الرقابة محدودة، فمن جهة رقابته على الأعمال الإدارية فهو لا يملك سلطة إصدار القرارات أو تعديل القرارات المتخذة أو إبطالها، بل جل ما يملكه هو إصدار توصيات غير ملزمة، ونشر المخالفات في الجريدة الرسمية لتكون محلّ اطلاع الجميع. وأما من جهة رقابته على الجهاز الإداري أي العاملين في الإدارة، فالوسيط وإن كان رقيباً على جميع العاملين في الإدارات والمؤسسات العامة، إلا أنه ليس رئيساً تسلسلياً لهم، فهو لا يوجّه إليهم أوامره ونواهيه، ولا يفرض عليهم عقوبات أو تدابير، وجلّ ما يفعله هو مراجعة الإدارة المختصة ولفت انتباهها إلى المخالفة الحاصلة، فإن لم تصحح موقفها تلقائياً، وأصرّت على رأيها كان له نشر هذا الموقف المتعنّت في تقريره الخاص أو السنوي، كما له إحالة الموظف المخالف إلى الجهات المختصة.

د - علاقته بالسلطة القضائية:

يسعى الوسيط إلى حلّ النزاعات القائمة بين الإدارة والأفراد، بناءً على شكوى ترده بهذا الشأن، ومن المعلوم أن هذه المهمة هي مهمة القضاء وصلب عمله، حيث يُعرّف العمل القضائي بأنه فصل النزاعات القائمة وفقاً لأحكام القانون، وإذا كان التشابه بين العمل القضائي، وعمل الوسيط قد يبدو قائماً لجهة دور كلّ منهما في حلّ النزاع بناءً

على شكوى المتضرر، فإن خلافات كثيرة بينهما تزيل أي إمكانية لاعتبار عمل الوسيط عملاً قضائياً:

- فالوسيط لا يصدر أحكام أو قرارات تتمتع بحجية القضية المحكوم بها كما هو شأن القضاء، بل يقترح الحلول الودية التي يبقى تنفيذها معلقاً على موافقة الإدارة المعنية عليها.
- يستند الوسيط في إصدار توصياته إلى روح العدالة ومبادئ حسن النية، دون أن يكون متقيداً بحرفية النص القانوني، وذلك بعكس القضاء الذي يستطيع الخروج على الأحكام القانونية أو المبادئ العامة.
- لا ينتقد الوسيط أثناء عمله على حل النزاع القائم مع الإدارة بأي أصول شكلية أو قواعد رسمية، وذلك بعكس القاضي الذي لا يستطيع تجاهل أو إغفال قواعد وأصول المحاكمات أو المبادئ التي ترعى العمل القضائي.
- لا تخضع التوصيات التي يصدرها الوسيط لأي طريق من طرق المراجعة، والسبب في ذلك أن قوتها الإلزامية تنشأ من القرار الذي تتخذه الإدارة بشأنها، فهذا القرار الذي يتضمن هذه التوصيات هو القرار النافذ الذي يقبل طعن الإبطال لتجاوز حد السلطة، وهذا ما يميزها أيضاً عن الأحكام القضائية التي تكون خاضعة لمبدأ التقاضي على درجتين، ويمكن أن يُستعمل ضدها كل الطعون التي أجازها القانون.

2- المبادئ التي ترعى مهام الوسيط

(حماية حقوق وحرّيات الأفراد)

يلعب الوسطاء، لأي نظام قانوني انتموا، دوراً في حماية حقوق وحرّيات المواطنين، ويساهمون في الدفاع عن هذه الحقوق والحرّيات إذا اعتدت الإدارة على أحد الأفراد أو احد مستعملي المرافق العامة، أو إذا اعتدت الدولة على أحد مواطنيها. Défendre

l'usager face à l'administration, Défendre les droits du citoyen face à l'État. وأيضاً فإن للوسيط دوراً مميزاً في الدول التي بدأت محاولة التقارب وتمتين العلاقة بين الإدارة ومواطنيها، وجعلها قائمةً على أساسٍ من الثقة المتبادلة والشفافية، وترغب في جعل العلاقة بين الإدارة والمواطنين مباشرة وخالية من التعقيدات، مثل فرنسا وبريطانيا.

أ- الوسيط مطلب دولي، لكل دولة تدّعي الديمقراطية

إن مهمة الوسيط أو الأمبودسمان هي من الأسس الرئيسية للدولة الديمقراطية، وذلك لانسجام وجوده ومبادئ الديمقراطية التي من دعائمها الأولى، احترام ورعاية حقوق وحريات الإنسان، فكان الوسيط مكملاً لأجهزة الدولة الأخرى في بلدٍ يدّعي الديمقراطية، أو يرغب في اعتناقها مذهباً للحكم، مثل أسبانيا سنة 1976، ودول أوروبا الشرقية بعد عام 1991، وبعض الدول العربية مثل الأردن سنة 2001، والمغرب سنة 2002، ولبنان الذي يطرح على طاولة البحث قضية إنشاء الوسيط.

وهذه الأهمية الخاصة للوسيط، كملاذ للمواطنين ضد أي ظلامة تُلجّئها به الإدارة أو أحد عمّالها، جعلت الجمعيات والمنظمات المعنية بحقوق الإنسان تضغط على الدول من أجل اعتماد خيار وسيط الجمهورية كمرجعٍ لكل مواطن إذا انتهكت الإدارة حقوقه، وأصبح للوسيط منظمة دولية هي المنظمة الدولية للأمبودسمان L'Institut international de l'ombudsman، وتتعاون هذه المنظمة مع الدول وتسعى لعقد مؤتمرات ولقاءات دولية من أجل تعريف الدول والهيئات على أهمية دور الوسيط في المجتمعات الحديثة. بل ونجد أن بعض المنظمات الدولية، كالاتحاد الأوروبي تفرض على الدولة التي ترغب بتلقي المساعدات، أن تعتمد نظام الوسيط أو الأمبودسمان، وأن تراعي حقوق وحريات المواطن قبل أن تحصل على المساعدات التي تطلبها.

وهكذا بعد أن أصبح الإنسان وحقوقه وحرياته العنوان الأول للحضارة المعاصرة، وأصبحت الدول تتنافس على تأمين راحة ورفاهية مواطنيها، وتتباهى أيها أكثر رعاية

لحقوق وحرّيات الإنسان. ففي خضمّ هذا التحوّل الجيّد في خطاب الدول، كان الوسيط هو عين الدولة التي تسهر على عدم تعرّض أيّ مواطنٍ لأيّ ظلامة من موظفٍ أو شخصٍ يتولّى الخدمة العامة.

ب- الاتصال المباشر بالوسيط

إن أهم المميّزات التي يتصف بها عمل الوسيط، هي سهولة وسرعة ومجانية التواصل معه، فيستطيع المواطن صاحب الشكوى أو الظلامة أن يتقدم بشكواه شفهيّاً عبر الحضور إلى مكتب الوسيط مباشرةً وطرح المشكلة أمامه، أو بريديّاً أو عبر البريد الإلكتروني، هذا التيسير هدفه حث المواطن على تقديم شكواه، دون أن يتكبّد في سبيل ذلك أي نفقة أو رسم، فهي شكوى مجانية بالكامل ولا تحتاج إلى الاستعانة بمحامٍ إلا إذا ارتأى صاحب الشكوى ذلك، بل يستطيع الشاكي أن يستعين بأحد أعضاء المجلس النيابي الذين يتولون مهمة الشكاية أمام الوسيط نيابةً عنه، ويقوم الوسيط بالتحقيق في الشكوى بسرعة ويعلم الشاكي بنتيجة تحقيقاته فور انتهائه منها. والشاكي لا يخاف من ردود فعل الجهة المشكو منها حيث يُمنح الشاكي حمايةً من أي تعسفٍ أو ملاحقةٍ قد يتعرّض لها، وهذه الحماية يؤمّنّها الوسيط وفقاً لأحكام القانون.

ج- نشر التقرير السنوي والتوصيات الخاصة

ينشأ مصدر الإلزام المعنوي لعمل الوسيط، من خلال نشر التقارير والتوصيات في الجريدة الرسمية وفي الصحف المحلية، ولهذا النشر مفعولان:

الأول هو إطلاع الهيئات الرسمية والشعبية والرأي العام، على المخالفات المرتكبة مع ذكر أسماء الأشخاص الذين ارتكبوا هذه المخالفات، وكيف تعاملوا مع التوصيات التي اتخذها، وهل أحال أحد المخالفين لإحدى الجهات الإدارية أو القضائية. وتكون هذه الهيئات وفي طليعتها الرأي العام بمثابة الحكم الفعلي والرقيب غير المباشر على نشاط الإدارة العاملة.

الثاني، الصفة الرادعة المتمثلة بإحجام المخالفين عن الإصرار على مخالفتهم خوفاً من نشر فضائهم على الملأ وفي ذلك وصمة لا يمحوها أي تصرف آخر قد يلجأون إليه.

✧ خاتمة:

من خلال هذا العرض الموجز جداً لمعنى ومدول المصطلح المسمى "وسيط الجمهورية" أو "الأمبودسمان" أو غيره من التسميات، فإن حقيقة مؤكدة تفرض نفسها، وهي أن هذا المنصب الجديد هو من الضروريات الملحة لأي مجتمع يرغب في تعزيز ثقة المواطن بدولته، أو بناء دولة القانون والمؤسسات، ومهما قيل عن وجود مؤسسات بديلة تستطيع القيام بجزء كبير من مهام الوسيط، فإن هذا الكلام مردود، بسبب البطء في المعالجة، والأصول الخاصة التي تفترضها مراجعة هذه الهيئات، والإجراءات التي تتبعها، والتكلفة المادية، ما يؤدي إلى إحجام المواطن عن اللجوء إليها. لذلك كان الوسيط حاجة للمواطن وحاجة للمصلحة العامة، وحاجة لكل من يرغب في بناء مجتمع سليم.

ما هو المطلوب من المجالس البلدية المنتخبة

15

بعد أن أظهرت نتائج الاستطلاع الذي أجراه مركز بيروت للأبحاث والمعلومات في شهر نيسان الماضي أن (52.66%) من المستطلعين لا يعرفون ماذا يفعل المجلس البلدي في بيروت، بينما رأى (47.34%) أن مهمة بلدية بيروت تقتصر على أعمال صيانة الطرق والمجاري والحدائق العامة. إزاء هذا الواقع، وضع مركز بيروت دراسة موجزة حول الأعمال المطلوب من المجالس البلدية إنجازها.

نشير أولاً إلى أن نتيجة الاستطلاع لا تعكس جهل المواطن بشؤون بلديته، وإنما هي تعبير صادق عما شاهده من أنشطة بلدية منفّذة، أو تقاعسٍ بلدي عن القيام بأي دورٍ إنمائي، فقد تَقَرَّمت أنشطة البلديات لتتّحصر في شؤونٍ محدودة، أوهمت المواطن أن بلديته هي مجرد إدارة بروتوكولية مجرّدة من الصلاحيات، ولعلّ ذلك ما أدى إلى تدني نسبة المشاركة في عملية انتخاب أعضاء المجالس البلدية.

فالغيب إذاً ليس من المواطن، ولكن في المجلس البلدي الذي لا يمارس صلاحياته، أو لا يعلم ما هي المهمة الأساسية التي عليه القيام بها. وقد اقتضت هذه الإشكالية المثارة ضرورة وضع الإجابة على سؤال، ما هو المطلوب من المجالس البلدية المنتخبة؟ وإذا عدنا إلى قانون البلديات، الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30، نجد أنه قد ميّز بين الأعمال التي هي من اختصاص المجلس البلدي وبين الأعمال التي هي من اختصاص رئيس البلدية:

✧ أولاً: فيما خصّ المجلس البلدي

بعد أن أناط القانون السلطة التقريرية بالمجلس البلدي، منح القانون هذه السلطة صلاحيات واسعة، عندما اعتبر أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي (المادة 47)، وهذا الواجب المفروض على المجلس البلدي في تحقيق المنفعة العامة في النطاق البلدي هو مبرر، وإلا فلما تنازلت الدولة عن بعض صلاحياتها إلى البلديات وأجازت لها جباية الضرائب والرسوم، ومنحتها جزءاً من سلطتها العامة وفوضتها سلطات الضابطة الإدارية في نطاقها الإقليمي، وأسمتها الإدارة الرسمية اللامركزية التي هي جزء من الإدارة العامة بمفهومها الحقوقي، كل ذلك لم يكن عبثاً، كما لم يكن فقط من أجل القيام ببعض الأشغال العامة، وإلا لكلفت المؤسسات العامة المتخصصة بالقيام بذلك، فمثلاً فإن مجلس الإنماء والإعمار قادر على القيام بمشاريع الطرق والصرف الصحي.. في كل مناطق لبنان. وتقود هذه الاعتبارات إلى القول أن على كل مجلس بلدي القيام بكل الأعمال والمشروعات التي تهتم الأهالي المقيمين في النطاق البلدي، وقد توجد بعض المشروعات التي تفوق حدود إمكانيات البلدية ومواردها المالية فلا تتولاها كلها بنفسها، وإنما تعاونها في وضعها موضع التنفيذ أجهزة الحكومة المركزية بوزاراتها وخبراتها وإمكانياتها. وهكذا كان إنشاء البلدية لهدف سام هو القيام بكل عمل ذي طابع عام ويحقق المصلحة العامة في النطاق البلدي، ومن أجل ذلك جاء نص المادة 47 مطلقاً لا يحده قيد أو يقلص من مجاله أي عائق. فلماذا تنحصر إذاً المهام البلدية بشؤون البنية التحتية، وتهمل المشاريع الحيوية والإنمائية التي يحتاجها فعلاً أبناء البلديات، وهي مشاريع لا عد لها ولا حصر، وتختلف من بلدية إلى أخرى تبعاً لواقع البلدية الجغرافي والاقتصادي ووفقاً للحاجات الحقيقية لأبناء القرى الواقعة في النطاق البلدي.

وقد وُفِّر القانون للبلدية وسيلة هامة لتحقيق هذه المشاريع، وهي سلطة إصدار الأنظمة العامة، أي سلطة وضع قواعد عامة إلزامية تطبَّق في النطاق البلدي وتستطيع البلدية إجبار المواطنين على احترامها، وتعتبر هذه الأنظمة جزءاً أساسياً في مبدأ المشروعية وقاعدة التسلسل القانوني، فلا يمكن للأفراد وحتى للسلطات العامة أن تخالفها، طالما هي حيز التطبيق ولم يتم إلغاؤها أو تعديلها بالوسائل القانونية المناسبة. وقد نصّت على إلزامية هذه الأنظمة المادة 48 من قانون البلديات بقولها: "تكون الأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي".

أما سبب منح البلدية سلطة وضع الأنظمة التي لها صفة قانون بمعناه العام، فبالأكيد لم يكن ذلك من أجل أعمال البنى التحتية التي لا تحتاج إلى إصدار أنظمة خاصة للقيام بها، بل نجد أن حق إصدار الأنظمة (قوانين النطاق البلدي) له غاية أخرى هدفها تسهيل تنفيذ المشاريع الإنمائية وتسيير الشؤون البلدية بصورة منتظمة ومتوافقة والأحكام العامة، ولا تنحصر هذه الأنظمة بقضايا السير أو النفايات أو غيره من قضايا الضبط الإداري التي تتعارف البلدية على تنظيمها، بل تمتد لتشمل مختلف القضايا الاجتماعية والاقتصادية والصحية والتربوية والبيئية والسياحية والأمنية.. وغيرها من المواضيع الإنمائية التي يحتاجها القاطنون في النطاق البلدي.

وإضافة إلى هذه الإجازة العامة بالقيام بكل ما هو لازم في النطاق البلدي، فقد ارتأى القانون تعداد بعض المواضيع التي يستطيع المجلس البلدي تنفيذها، وكان هذا التعداد بمثابة عيّنة لتعريف هذا المجلس على شمولية مهامه، وقد حرّضه القانون أيضاً على تنفيذ مشاريع غير منصوص عنها في هذه المواد. وأما هذا التعداد فجاء في المادتين 49 و50 من قانون البلديات.

1 - الاختصاصات التي يتولاها المجلس البلدي، وفقاً للمادة 49

نصّت المادة 49 من قانون البلديات على أن المجلس البلدي يستطيع أن يقوم على سبيل المثال لا الحصر بالمشاريع الإنمائية الآتية:

1. مشاريع البنى التحتية وتشمل: أعمال تجميل النطاق البلدي، والمحافظة على النظافة وتنفيذ مشاريع الصرف الصحي ومشاريع الإنارة وتأمين مياه الري والشفه.
2. إنشاء الحدائق العامة والمنتزهات وتوسيع الطرق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني.
3. إنشاء الأسواق والمنتزهات و أماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والملاجئ والمكتبات والمساكن الشعبية والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات وأمثالها.
4. المساهمة في نفقات المدارس الرسمية، ومتابعة القطاع التعليمي في المدارس الخاصة والرسمية والمهنية، ومراقبة أساليب التعليم من أجل ضمان حسن تأدية هذا القطاع لوظيفته التعليمية، وإعداد تقارير بأي خللٍ أو تقصير سواءً أكان من الهيئة التعليمية أو في البرامج المقررة .
5. تنظيم قطاع النقل داخل النطاق البلدي وتأمين وسائل تنقل المواطنين وتحديد تعرفه النقل بأنواعه. (ويدخل في إطار تنظيم قطاع النقل، حل أزمة السير التي تعاني منها مختلف البلديات، وخصوصاً مدينة بيروت، وتعود هذه الأزمة في جزءٍ أساسي منها إلى سماح البلدية في إنشاء الأبنية بدون مواقف سيارات، وتسوية المخالفات الناشئة عن تحويل المواقف الموجودة إلى مستودعات، وهذا ما أدى إلى تلاشي الأرصفة المعدة للمارة في الشوارع الداخلية، وتحولها إلى مواقف للسيارات).

6. تقديم المساعدات الإجتماعية والطبية للمعوزين والمعاقين، ومساعدة النوادي والجمعيات والمساهمة في كافة النشاطات الصحية والاجتماعية والرياضية والثقافية... (ويبدو أن المجالس البلدية قد تنازلت عن مهمة تقديم المساعدات الإجتماعية لصالح الجمعيات الخيرية، ولا نعلم أيضاً ما إذا كانت البلديات تقدّم مساعدات إلى هذه الجمعيات)

7. إنشاء وتنظيم المرافق العامة البلدية، خصوصاً إذا ما كان هناك تقاعس أو إخفاق للمبادرة الفردية عن القيام بالعمل المطلوب مما لا يعود معه المجال لاثارة موضوع المزاخمة غير المشروعة. فالمرفق العام هو كل مشروع يتولى إدارته شخص عام ويحقق المنفعة العامة، فإذا كانت البلدية مثلاً خالية من معصرة زيتون وكانت نسبة كبيرة من سكان البلدة يعملون في مهنة زراعة الزيتون، فإن من واجب البلدية إنشاء معصرة وإدارتها. وإضافة إلى إنشاء المرافق العامة، يراقب المجلس البلدي سير المرافق العامة التابعة للإدارات العامة الأخرى، ويعد التقارير عن سير العمل فيها إلى الإدارات المعنية، فمثلاً يراقب المجلس البلدي مرفق الكهرباء ويطلع مؤسسة كهرباء لبنان على أي تقصير يحصل، أو يراقب قطاع النقل العام، ويطلع وزير الأشغال على أي مشاكل في هذا القطاع.

8. المساهمة في نفقات المشاريع ذات النفع العام، ويعيدنا هذا النص إلى حالة اللاحصر الذي انتهجته هذه المادة، فقد جاءت إجازة الإنفاق على المشاريع العامة دون تحديد طبيعتها، واشترطت أن تهدف هذه المشاريع إلى تحقيق النفع العام. ونشير إلى أن هذه الفقرة مبررة، لأن حاجات البلديات ليست واحدة، فما تحتاجه بلدة هو بالتأكيد مغاير لما تحتاجه بلدة أخرى، فمثلاً إن البلديات التي يغلب فيها النشاط الزراعي تحتاج إلى اهتمام خاص بالقطاع الزراعي، وتنفيذ مشاريع تساهم في تطوير هذا القطاع وإنعاشه. بينما في البلديات التي

يغلب فيها النشاط التجاري تحتاج إلى مشاريع ونشاطات تساهم في دفع العجلة الاقتصادية لهذا النشاط.

2- الاختصاصات التي يتولاها المجلس البلدي، وفقاً للمادة 50

لم يكتفِ المشرع بالإجازة العامة في تنفيذ المشاريع ذات المنفعة العامة، ولا بالتعداد الوارد في المادة 49، بل زاد في التأكيد على ضرورة إشراك البلديات في تأمين كافة الخدمات التي يحتاجها المواطنون، فحُضِّت البلديات على العمل في سبيل الصالح العام عندما عدّد في المادة 50 صوراً من المشاريع التي يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقتها أن يُنشئ أو يُدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذها. فلم تقتصر هذه الإجازة التشريعية على الإدارة المباشرة للمشاريع، وإنما سمح أيضاً للبلدية بأن تساهم في تحقيق هذه المشاريع أو أن تكلف أشخاصاً من القانون الخاص بإدارتها، ومن هذه المشاريع:

1. إنشاء المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية. (إن الاهتمام بالقضايا التعليمية يجب أن تكون في أولى اهتمام البلديات، وعليها أن تتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية التي تقدّم كل سنة آلاف المنح الدراسية والمهنية للطلاب المحتاجين، وتغطي مساعداتها جميع المناطق اللبنانية).
2. بناء المساكن الشعبية (ورغم إيلاء الإدارة المركزية مسألة الإسكان أهمية خاصة، وإبرام اتفاقيات بين المصارف والمؤسسة العامة للإسكان، ومع الحاجة الماسة إلى تنفيذ مشاريع المساكن الشعبية، لم نجد أي تعاون للبلديات في هذا المجال لا مع المؤسسة العامة للإسكان ولا مع الوزارات المختصة)
3. إنشاء الحمامات والمغاسل العمومية والمساح.
4. بناء المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية. (إضافةً إلى ما تقدّمه وزارة الصحة والضمان الاجتماعي

- من خدمات طبية، إلا أننا لم نجد أي مستشفى قد بنته البلدية، وكذلك لم تقدم أي بلدية على تغطية تكاليف علاج مواطنيها على نفقتها الخاصة. وهنا نقترح أن تتقاضى البلدية رسماً إضافياً يسمى رسم الإستشفاء، وتتفق مردود هذا الرسم البلدي الجديد في تغطية تكاليف استشفاء مواطني النطاق البلدي).
5. بناء المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب وغيرها من المحال العمومية والرياضية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والفنية.
6. تأمين وسائل النقل المحلية.
7. إنشاء الأسواق العامة لبيع المأكولات وبردات حفظها وبيادر الغلال.

✧ ثانياً: اختصاصات رئيس البلدية

إضافة إلى مسؤولية رئيس البلدية (السلطة التنفيذية) في تنفيذ قرارات المجلس البلدي، وممارسة الشؤون الإدارية في البلدية من منح التراخيص وغيره...، فقد منحه المادة 74 من قانون البلديات الاختصاصات الآتية في الحقل العام، وهي على سبيل المثال لا الحصر:

1. المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة، ويتّم ذلك عبر **منع** كل ما من شأنه أن يمس الراحة والسلامة والصحة العامة، و**فرض كل** ما يلزم من تدابير للمحافظة على الراحة والصحة والسلامة العامة.
2. تأمين شؤون السير وتسهيل التجول في الشوارع والساحات والطرق العمومية وكل ما يتعلق بالتنظيف والإنارة ورفع الأنقاض والأقذار.
3. نقل الموتى وتنظيم سير الجنازات وتنظيم الدفن والمحافظة على النظام في المدافن وعلى حرمتها.

4. اتخاذ كافة التدابير اللازمة لحماية صحة الأفراد والصحة العامة كالمراقبة الصحية على أماكن الاجتماعات والفنادق والبنسيونات ومنازل البغاء والمقاهي والمطاعم والأفران وحوانيت الحمامين والسمانين والحلاقين، وبشكل عام على جميع الأماكن التي يتعاطى فيها تجارة أو صناعة المأكولات أو المشروبات والرقابة الصحية على الأشخاص المرتبطين بأية صفة كانت بهذه المحلات . وكذلك الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين نقاوة وسلامة مواد الأكل المعدة للتجار .

5. تأمين مصلحة المطافئ، والاهتمام باتخاذ وسائل الوقاية من الحريق، ومراقبة الأماكن التي تخزن فيها المواد الملتهبة والمحروقات (كمحطات الوقود) و الأمر باتخاذ وسائل الوقاية الواجبة عليها، والتصدي لمخاطر ارتفاع منسوب مياه الشتاء أو الأنهار .

6. اتخاذ كافة التدابير الآيلة للمحافظة على الآداب والحشمة العمومية.

7. الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين صحة الوزن والكيل والقياس .

8. اتخاذ كافة التدابير المتعلقة بحماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الأشجار والأماكن المشجرة، ومنع التلوث.

9. المحافظة على شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية، التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية، ويستطيع بصفته رئيساً للشرطة البلدية أن يباشر التحقيقات اللازمة في حال وقوع جريمة أو حادثة خطيرة بانتظار وصول الأجهزة القضائية المختصة.

ومن أجل حسن قيام رئيس البلدية بمهامه، فقد منحته المادة 76 من قانون البلديات حق إصدار أنظمة بلدية في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه ويكون لهذه الأنظمة ضمن النطاق البلدي صفة الإلزام التي هي لشرائع الدولة وأنظمتها. يبقى الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية في مدينة بيروت هي بيد المحافظ، الذي يكون ملتزماً بتنفيذ مقررات المجلس البلدي لمدينة بيروت.

وبعد هذا التعداد الموجز لمهام المجلس البلدي الذي هو عبارة عن سلطة تشريعية مصغرة، وعن مهام رئيس البلدية الذي هو سلطة تنفيذية كاملة الصلاحيات والسلطات في نطاقها الإقليمي، نطرح سؤالاً برسم الإجابة، أي بلدية في لبنان تقوم بالخدمات العامة المنصوص عنها في القانون بصورة كاملة؟

مهما تكن الإجابة، فإن الناخبين قد منحوا المجالس البلدية الجديدة كامل ثقتهم، من أجل قضايا إنمائية واجتماعية واقتصادية ومن أجل حاجات ضرورية يتطلعون إلى تحقيقها، فنرجو من هذه المجالس الجديدة أن لا تبخل على ناخبها بما هي قادرة على إنجازه، فبال تعاون والصدق نستطيع تحقيق الشيء الكثير. وهنا لا يُقبل من البلديات الأعذار، فهي عندما تحسُّ العمل، فإنها عدا عن وارداتها المحددة قانوناً، فإن المشتري قد أجاز للبلديات أن تتلقى التبرعات والهبات، فإذا ما عازمت البلدية على تحقيق المشاريع الاجتماعية والتنمية وإذا ما أرادت فعلاً مساعدة أبناء البلدية المحتاجين، فإنها ستجد حتماً من يمدّها بالتبرعات اللازمة لتغطية نفقات هذه المشاريع.

يمكن بسهولة الاستدلال على معالم النظام الإداري في عهد الإمام علي (ع)، من خلال كتبه التي وجهها إلى عمّاله (أي ولاية وحكام الأقاليم) وبخاصة عهده إلى مالك الاشر واليه على مصر⁽¹⁾، في ذلك الزمن لم تكن تستخدم كلمة إدارة وإنما استخدمت عبارتا التنظيم والتدبير⁽²⁾، وفي إطار هذا البحث سنستخدم مجازاً كلمة إدارة توحيداً للمصطلحات.

أعار أمير المؤمنين (عليه السلام) إهتماماً كبيراً لتدبير الأمور وتنظيم الشؤون حتى أنه لم ينس أن يوصي في آخر كلماته ووصاياه بالالتفات إلى التنظيم ومنحه مكان الصدارة بقوله (ع): "أوصيكما وجميع ولدي وأهلي ومن بلغه كتابي بتقوى الله، ونظم أمركم"⁽³⁾. وفي خطبة ثانية له يُبين فيها فضل القرآن الكريم، فيقول (ع): "ألا إنّ فيه ... دواء دائكم ونظم ما بينكم"⁽⁴⁾.

وبعد الكلام عن عمومية النظام يدخل الإمام علي (ع) إلى المعنى الخاص للنظام لكونه أداة العلاقة بين الحاكم والرعية فيقول (ع): "...حقّ الوالي على الرعية، وحقّ

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - منشورات مؤسسة الأعلمي للمطبوعات 1995 المجلد الخامس - ص 16.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 223.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 6.

(4) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الثالث ص 95.

الرعية على الوالي، فريضة فرضها الله سبحانه لِكُلِّ على كُلِّ، فجعلها نظاماً لألفتهم⁽¹⁾. وهنا نقف عند مبدأ مهم يضعه الإمام(ع) بين أيدي الأجيال، وهو أنَّ الحقوق المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس هي الأساس في تكوين النظام الإداري. فمثلاً يكون للرئيس حقٌّ، فعليه واجبٌ أيضاً إزاء المرؤوسين، وكما أنَّ للمرؤوسين واجباً، فلهم حقوقٌ على الرئيس، وعلى أساس هذه الحقوق المتبادلة تنشأ العلاقات الاجتماعية في المجتمع وينشأ من شبكة هذه العلاقات ما نطلق عليه (النظام الإداري).

حدد الإمام علي(ع)، وظيفة الإدارة العامة بتحقيق الصالح العام للمجتمع، وحصرها بأربع وظائف: جباية خراجها (الضرائب..)، جهاد عدوها (الدفاع والأمن)، استصلاح أهلها (ضمان اجتماعي وصحي، وتربية وثقافة..)، وعمارة بلادها (التممية بمختلف أوجهها).

وبعد معرفة المهام، أو الهدف الأساسي للإدارة، وضع الإمام(ع) الهيكلية الإدارية القادرة على تنفيذ هذه المهمة، ورَكَّز الإمام على قواعد الإدارة العامة، وعلى القيادة الإدارية التي افترض بها أن تكون مؤهلة وذات جدارة وخبرة لتولي هذه المهام.

✧ أولاً: القواعد الأساسية للإدارة العامة

اعتمد الإمام علي النظام المركزي في الإدارة العامة، مع تلطيف هذا النظام بمنح حكام الولايات والمناطق بعض الصلاحيات وفق القواعد المسماة اليوم بالنظام اللاحصري، بحيث تعد هذه الأجهزة بمثابة الأدوات التنفيذية للسياسة العامة تحت رقابة وإشراف مباشر من السلطة المركزية، وأضاف الإمام(ع) إلى وظيفة الهيئات اللاحصرية، وظيفة القضاء وتعيين القضاة، وذلك لتلبية حاجة الناس إلى وجود القضاة في الأقاليم، بسبب استحالة الاعتماد على القضاء المركزي لبعد المسافة بين الولايات والإدارة المركزية.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي(ع) - المصدر نفسه - المجلد الثالث ص 298.

وضع الإمام (ع) القواعد والأسس التي يسير عليها الجهاز الإداري للدولة سواء لدى الإدارة المركزية في مركز الخلافة، أو في الأقاليم والولايات، يمكن جمعها وتلخيصها كالآتي:

1. **شرعية السلطة:** رغم أن الجهاز الإداري المركزي واللاحصري هو جهاز معين وليس منتخباً، إلا أن ذلك لم يحل دون ربط الإمام(ع) استمرار شرعيته الوظيفية باستمرار رضى الجمهور عنه، بحيث أصبح على القيادة الإدارية أن تحوز رضى الإمام (الإدارة المركزية التي عيّنتها) ورضى الجمهور أيضاً، وهذا أحد مبادئ الديمقراطية الحديثة، التي بمقتضاها يبقى الرئيس أو الحزب في الحكم ما دام متمتعاً برضى الغالبية الشعبية، وبمجرد انقلاب الرأي العام وعدم رضاه على احد عناصر الجهاز الإداري، فهذا سبب لعدم تجديد ولايته، ولا ينفعه خاصته، أي فئة المقربين منه وليس لتقرير هذه الفئة أو تركيتها للموظف أو العامل سبب لبقائه في السلطة، طالما أن عامة الشعب غير راضية عن أدائه. وفي هذا يقول الإمام (ع): "إِنَّ سُخْطَ الْعَامَّةِ يُجْجِفُ بِرِضَى الْخَاصَّةِ، وَإِنَّ سُخْطَ الْخَاصَّةِ يُغْتَفَرُ مَعَ رِضَى الْعَامَّةِ"⁽¹⁾.

2. **المداولة في الوظائف الإدارية:** يرى الإمام (ع) أن الإدارة السليمة تسوجب أن لا يستمر الموظف أو العامل في المنصب ذاته مدى الحياة، بل لا بد من اعتماد قاعدة التداول وتغيير المهام، حتى ولو كان هذا الموظف ناجحاً في مهامه، لم يرتكب أي خطأ أو ذنب، ونستدل على هذه القاعدة بقول الإمام (ع): "اعْلَمْ يَا مَالِكُ أَنِّي قَدْ وَجَّهْتُكَ إِلَى بِلَادٍ قَدْ جَرَتْ عَلَيْهَا دُولٌ قَبْلَكَ مِنْ عَدَلٍ وَجَوْرِ"⁽²⁾. أو من خلال كلمته حين قرر تعيين والٍ جديد على البحرين مكان الوالي القديم دون أن يكون الأخير قد قصّر في مهامه، فيقول (ع): "فَإِنِّي قَدْ وَلَّيْتُ النُّعْمَانَ بْنَ عَجَلَانَ الزُّرَقِيَّ عَلَى الْبَحْرَيْنِ

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 18.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 16.

وَنَزَعْتُ يَدَكَ بِلَا دَمٍ لَكَ وَلَا تَتْرِبُ عَلَيْكَ فَلَقَدْ أَحْسَنْتَ الْوِلَايَةَ وَأَدَيْتَ الْأَمَانَةَ فَأَقْبَلُ غَيْرَ ظَنِينٍ وَلَا مَلُومٍ وَلَا مُتَّهِمٍ وَلَا مَأْثُومٍ... (1).

3. **تطبيق القانون:** وهو ما يُعرف اليوم بمبدأ المشروعية، فالموظف ملزم بتنفيذ القانون ليس فقط على جمهور العامة وإنما قبل ذلك على نفسه وأهل الخاصة، وهو ملزم بالنقيض بأحكام القانون، وهذا الالتزام له خصوصية في عهد الإمام (ع)، لأن القانون في الإسلام إنما هو قانون إلهي، والعقاب على مخالفته مزدوج، دنيوي وأخروي، ولهذا كانت أوامر الإمام (ع) واضحة بوجوب التزام القانون، لأن من يخالف القانون فإن جزاءه سيكون شديداً فأمر (ع): "بِتَقْوَى اللَّهِ وَإِثَارِ طَاعَتِهِ وَاتِّبَاعِ مَا أَمَرَ بِهِ فِي كِتَابِهِ مِنْ فَرَائِضِهِ وَسُنَنِهِ"، وحثَّ (ع) الجهاز الإداري على أن: "لا تَتَّصِبَنَّ لِحَرْبِ اللَّهِ [عبر مخالفة القانون]، فَإِنَّهُ لَا يَدِي لَكَ بِنِقْمَتِهِ، وَلَا غِنَى بِكَ عَنْ عَفْوِهِ وَرَحْمَتِهِ" (2). وبسبب الطابع الخاص للقانون في الإسلام، كان التشريع من اختصاص أمير المؤمنين الذي يتولاه بصفته وصي رسول الله (ص)، ولهذا لم نعرثر ضمن اختصاصات حاكم المنطقة على أي دور تشريعي. ولعل من أسباب حجب الإمام للصلاحيات التشريعية عن الجهاز الإداري أو من يعاونهم من الفقهاء، هو يقينه من كمال الشريعة أولاً، ومن عدم قدرة أي من الإداريين على التشريع ثانياً، والخشية من الاختلاف وحصول التناقض في التشريع ثالثاً: "حيث يقول (ع): "أَفَأَمَرَهُمُ اللَّهُ سُبْحَانَهُ بِالْاِخْتِلَافِ فَأَطَاعُوهُ أَمْ نَهَاَهُمْ عَنْهُ فَعَصَوْهُ. أَمْ أَنْزَلَ اللَّهُ سُبْحَانَهُ دِيناً نَاقِصاً فَاسْتَعَانَ بِهِمْ عَلَى إِتْمَامِهِ أَمْ كَانُوا شُرَكَاءَ لَهُ فَلَهُمْ أَنْ يَقُولُوا وَعَلَيْهِ أَنْ يَرْضَى أَمْ أَنْزَلَ اللَّهُ سُبْحَانَهُ دِيناً تَاماً فَقَصَرَ الرَّسُولُ (ص) عَنْ تَبْلِيغِهِ وَأَدَائِهِ وَاللَّهُ سُبْحَانَهُ يَقُولُ مَا فَرَطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ وَفِيهِ تَبْيَانٌ لِكُلِّ شَيْءٍ.. (3)".

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص 456.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 16.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الأول ص 134.

4. التسلسل الإداري: يعدُّ عهد الإمام (ع) إلى مالك الأشر بمثابة تفويض للسلطة، إنما لم يكن تفويضاً مطلقاً بل مقيداً بجملة شروط تضمن له القيام بوظيفته الرعائية، لأن الجهاز الإداري ليس مطلق الصلاحيات، وحتى في الإدارات اللاحصرية التي انيطت بالولاية، فإنهم خاضعون كما أسلفنا القول، للسلطة المركزية، وعلى الجهاز الإداري التقيد بالأوامر التي توجهها الإدارة المركزية المتمثلة بولي الأمر. وتتعدد الدلائل على قاعدة المركزية والتسلسل الإداري، وكون الوالي مأموراً لسلطة الخليفة، بحيث تنتقي مع قاعدة التسلسل أي إمكانية للقول بوجود نظام لامركزية إدارية بالمفهوم المعاصر، وإنما هو نظام اللاحصرية، الذي نستدلُّ عليه من جملة أقوال للإمام (ع)، نذكر بعضها: "إِنَّكَ [أي الموظف الإداري] فَوْقَهُمْ وَوَالِي الْأَمْرِ عَلَيْكَ فَوْقَكَ وَاللَّهُ فَوْقَ مَنْ وَلَاكَ ..."⁽¹⁾، أو يقول (ع) في كتاب له إلى قثم بن العباس وهو عامله على مكة: "فَأَقِمَّ عَلَى مَا فِي يَدَيْكَ قِيَامَ .. التَّابِعِ لِسُلْطَانِهِ الْمُطِيعِ لِإِمَامِهِ"⁽²⁾، وفرض على الجهاز الإداري أن يقدم تقريراً وحساباً عن إدارته إلى الحكومة وفي هذا يقول (ع): "فَارْفَعْ إِلَيَّ حِسَابَكَ..⁽³⁾، وفي كلام واضح للإمام (ع) على حذر مخالفة أوامره، يقول: "بَلَّغْنِي عَنْكَ أَمْرٌ إِنْ كُنْتَ فَعَلْتَهُ فَقَدْ أَسْخَطْتَ إِلَهَكَ وَعَصَيْتَ إِمَامَكَ"⁽⁴⁾، وإذا كانت أوامر الخليفة لا تعجب الموظف أو العامل، فعليه الخيار بين الطاعة والإلتزام أو الاستقالة، حيث يقول (ع) في كتاب له إلى أبي موسى الأشعري وهو عامله على الكوفة: "أَمَّا

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 17.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 138.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص 453.

(4) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص 457.

بَعْدُ فَقَدْ بَلَغَنِي عَنْكَ قَوْلٌ هُوَ لَكَ وَعَلَيْكَ فَإِذَا قَدِمَ رَسُولِي عَلَيْكَ فَارْفَعْ ذَلِكَ وَاشْدُدْ مِنْزَرَكَ
وَاخْرُجْ مِنْ جُحْرِكَ وَانْدُبْ مَنْ مَعَكَ فَإِنْ حَقَّقْتَ فَأَنْفُذْ وَإِنْ تَفَشَّلْتَ فَأَنْبِذْ⁽¹⁾."

5. اتخاذ القرار في الوقت المناسب: إن القائد - في الإدارة الحديثة - هو من
يترجم استراتيجيته أو رؤيته بخلاف وقت مناسب، فلا يتسرع ولا يؤجل، لأن التأخير
والتأجيل هما عدو النجاح، ويمكن لقائد أن يخسر معركة حاسمة بسبب تأجيل اتخاذ
القرار. وجاءت نصائح الإمام علي (ع)، في آلية اتخاذ القرار مبنية على قواعد تمنع
الخطأ في القيادة، وحدد (ع) آلية اتخاذ القرارات قائلاً: "إِيَّاكَ وَالْعَجَلَةَ بِالْأُمُورِ قَبْلَ
أَوَانِهَا، أَوْ التَّسَاقُطَ [أي التهاون والاستهتار] فِيهَا عِنْدَ امْكِانِهَا، أَوْ اللَّجَاجَةَ فِيهَا إِذَا
تَتَكَرَّرَتْ، أَوْ الْوَهْنَ عَنْهَا إِذَا اسْتَوْضَحَتْ، فَضَعْ كُلَّ أَمْرٍ مَوْضِعَهُ⁽²⁾، وَأَوْقِعْ كُلَّ عَمَلٍ
مَوْقِعَهُ، وَلْيَكُنْ أَحَبَّ الْأُمُورِ إِلَيْكَ أَوْسَطُهَا فِي الْحَقِّ"⁽³⁾. ولقد أكد على هذه المعاني في
خطبة أخرى ذكر فيها أن من مميزات الإداري أنه: "مِمَّنْ لَا يَخَافُ ... بُطُوهُ عَمَّا
الْإِسْرَاعُ إِلَيْهِ أَحْزَمُ وَلَا إِسْرَاعُهُ إِلَى مَا الْبُطُءُ عَنْهُ أَمْتَلُ"⁽⁴⁾.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس
ص 110.

(2) فسر الإمام (ع) معنى كلمة وضع الأمور موضعها عندما سُئِلَ (ع) أَيُّهُمَا أَفْضَلُ الْعَدْلُ أَوْ الْجُودُ
فَقَالَ (ع) الْعَدْلُ يَضَعُ الْأُمُورَ مَوَاضِعَهَا وَالْجُودُ يُخْرِجُهَا مِنْ جِهَتِهَا وَالْعَدْلُ سَائِسٌ عَامٌّ وَالْجُودُ عَارِضٌ
خَاصٌّ فَالْعَدْلُ أَشْرَفُهُمَا وَأَفْضَلُهُمَا."

ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص
456.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس
ص 54.

(4) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع
ص 298.

✧ ثانياً: أساليب ممارسة الإدارة العامة

يختصر الإمام وظيفة الإدارة العامة برعاية مصالح الناس، فالإداري هو الحارس المؤمن على حقوق الناس ومسؤول أمامهم، وهو راعٍ لهم، ولهذا المصطلح مفهوم إنساني جميل في الإسلام، نجدها في كلمات الرسول الأعظم (ص): (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته ، فالإمام راع وهو مسؤول، والمرأة راعية على بيت زوجها وهي مسؤولة، والعبد راع على مال سيده وهو مسؤول). ونقرأ في كلمات الإمام علي (ع) تصويراً لهذه العلاقة: "أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّ لِي عَلَيْكُمْ حَقًّا وَلَكُمْ عَلَيَّ حَقٌّ فَأَمَّا حَقُّكُمْ عَلَيَّ فَالنَّصِيحَةُ لَكُمْ وَتَوْفِيرُ فَيِّكُمْ عَلَيَّكُمْ وَتَعْلِيمُكُمْ كَيْلًا تَجْهَلُوا وَتَأْدِيبُكُمْ كَيْمًا تَعْلَمُوا وَأَمَّا حَقِّي عَلَيْكُمْ فَالْوَفَاءُ بِالْبَيْعَةِ وَالنَّصِيحَةُ فِي الْمَشْهَدِ وَالْمَغِيبِ وَالْإِجَابَةُ حِينَ أَدْعُوكُمْ وَالطَّاعَةُ حِينَ أَمُرُكُمْ"⁽¹⁾. ومن كتاب له (ع) إلى أشعث بن قيس عامل أذربيجان: "إِنَّ عَمَلَكَ لَيْسَ لَكَ بِطُعْمَةٍ وَلَكِنَّهُ فِي عُنُقِكَ أَمَانَةٌ وَأَنْتَ مُسْتَرْعَى لِمَنْ فَوْقَكَ"⁽²⁾.

ولهذا وضع الإمام (ع) في عهده لمالك الأشر أربع معايير للتعامل مع العامة، الرحمة والمحبة - المساواة - العفو وستر العيوب - المحافظة على رضى العامة، وتعكس هذه الأساليب معنى الإدارة في فكر الإمام علي، التي ترمي إلى خدمة العامة (جمهور المواطنين) وتحقيق الصالح العام، حيث أن الإدارة العامة هي تكليف وليست تشريعاً، وعن الرسول (ص): "إنها أمانة وإنها يوم القيامة حسرة وندامة"، وعن الإمام (ع) يقول: "وَقَدْ اسْتَكْفَاكَ أَمْرُهُمْ وَابْتَلَاكَ بِهِمْ"⁽³⁾، أي أن الله كلفك بإدارة شؤون البلاد وهذا بلاء لك، لما تترتب عنه من مسؤولية.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الأول ص 243.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص 154.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 17.

1. الإحسان إلى العامة وتخفيف الأعباء المفروضة عليهم: تعدُّ خدمة الناس، محل الاهتمام الدائم للإمام (ع)، وكان يحرص دائماً على تذكير الجهاز الإداري من عمال وأمرأٍ وجندٍ وولاةٍ بضرورة مراعاة أحوال العامة والإحسان إليهم، وفي عهده الخاص إلى واليه على مصر، يرشده قائلاً (ع): "اعْلَمْ أَنَّهُ لَيْسَ شَيْءٌ بِأَدْعَى إِلَى حُسْنِ ظَنِّ وَالِ بِرَعِيَّتِهِ مِنْ إِحْسَانِهِ إِلَيْهِمْ، وَتَخْفِيفِهِ الْمُؤَنَاتِ عَلَيْهِمْ". وأكد على هذه المعاملة في عهده إلى واليه على مصر محمد بن أبي بكر، الذي قال فيه: "فَأَخْفِضْ لَهُمْ جَنَاحَكَ وَأَلِنْ لَهُمْ جَانِبَكَ وَابْسُطْ لَهُمْ وَجْهَكَ وَآسِ بَيْنَهُمْ فِي اللَّحْظَةِ وَالنَّظَرَةِ حَتَّى لَا يَطْمَعَ الْعُظَمَاءُ فِي حَيْفِكَ لَهُمْ وَلَا يَبْئَسَ الضُّعَفَاءُ مِنْ عَذْلِكَ"⁽¹⁾. وكرّر ذات الأمر في عهده إلى مالك الأشر بقله (ع): "وَأَشْعِرْ قَلْبَكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَّةِ وَالْمَحَبَّةَ لَهُمْ وَاللُّطْفَ بِهِمْ وَلَا تَكُونَنَّ عَلَيْهِمْ سَبْعاً ضَارِياً"⁽²⁾.

2. الالتزام بمبدأ المساواة: بين جميع العامة لا فرق بين مسلم وغير مسلم ولا غني ولا فقير، ويدلُّ الإمام (ع) على وجوب المساواة، بقوله: "لأنهم صِنْفَانِ (أي الناس): "إِمَّا أَحَ لَكَ فِي الدِّينِ، وَإِمَّا نَظِيرٌ لَكَ فِي الْخَلْقِ"، ويتفرّع عن مبدأ المساواة وكقاعدة ملازمة لها، أن لا يحابي الخاصة على حساب العامة، بقوله (ع): "وَأَنْصِفِ النَّاسَ مِنْ نَفْسِكَ، وَمِنْ خَاصَّةِ أَهْلِكَ، وَمَنْ لَكَ فِيهِ هَوًى مِنْ رَعِيَّتِكَ، فَإِنَّكَ إِلاَّ تَعْمَلِ تَظْلِمًا"⁽³⁾. وفي كلام آخر له (ع): "وَإِنَّمِ اللَّهُ لَأَنْصِفَنَّ الْمَظْلُومَ مِنْ ظَالِمِهِ وَلَأَقْوَدَنَّ الظَّالِمَ بِخِزَامَتِهِ حَتَّى أُوْرِدَهُ مِنْهَلِ الْحَقِّ وَإِنْ كَانَ كَارِهاً"⁽⁴⁾.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص 326.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 17.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 17.

(4) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الثالث ص 17.

3. **العفو والصفح ما أمكن:** فإذا استطاع الرئيس الإداري أن يستعيض عن عقوبة - ضمن حدود القانون - بالعفو، فإن ذلك مفتاحٌ للقلوب وسبيلٌ لنجاح الإدارة، ولذلك حرص الإمام (ع)، على التأكيد على وجوب العفو، فلا يندم عن عفو، ولا يتبجح في عقوبة، ولا يبادر إلى عقوبة بقولٍ أو فعلٍ يجد أن بالإمكان الاستعاضة عنها بغيرها، وفي هذا يقول (ع): "وَلَا تَتَدَمَّنْ عَلَى عَفْوٍ وَلَا تَبْجَحَنَّ بِعُقُوبَةٍ وَلَا تُسْرِعَنَّ إِلَى بَادِرَةٍ وَجَدْتَ مِنْهَا مَنُذُوحَةً"⁽¹⁾. ويدخل في باب العفو والصفح ستر العيوب ودفع المخطئ للإقلاع عن أخطائه، إذ يعد التهكم أو الخوض في عيوب الناس من الكبائر التي يقتضي أن لا يقع فيه الإداري، إذ مَنْ مِنَ النَّاسِ هُوَ خَالٍ مِنَ الْعُيُوبِ، وَأَفْضَلُ الْمُنَاقِبِ هُوَ سِتْرُ عُيُوبِ النَّاسِ وَعَدَمُ الْخَوْضِ فِيهَا، وَالسَّعْيُ نَحْوَ تَطْهِيرِ الْمَخْطِئِ مِنْ أَخْطَائِهِ، وَفِي هَذَا يَقُولُ الْإِمَامُ (ع): "فَإِنَّ فِي النَّاسِ عُيُوبًا، الْوَالِي أَحَقُّ مَنْ سَتَرَهَا، فَإِنَّمَا عَلَيْكَ تَطْهِيرُ مَا ظَهَرَ لَكَ، فَاسْتُرِ الْعَوْرَةَ مَا اسْتَطَعْتَ يَسْتُرِ اللَّهُ مِنْكَ مَا تُحِبُّ سِتْرَهُ مِنْ رَعِيَّتِكَ"⁽²⁾.

4. **التواصل الدائم مع الرعية ومتابعة قضاياهم مباشرة:** لأن المجتمع قد يُبتلى بقضايا لا يقدر عليها الجهاز الإداري، ولا بد من تدخل الحاكم أو القيادة الإدارية العليا مباشرة، ولهذا يأمر الإمام (ع) بالتدخل المباشر، ويقول: "ثُمَّ أُمُورٌ مِنْ أُمُورِكَ لَا بُدَّ لَكَ مِنْ مُبَاشَرَتِهَا: مِنْهَا إِجَابَةُ عَمَّا لَكَ بِمَا يَغْنَى عَنْهُ كُتَابُكَ، وَمِنْهَا إِصْدَارُ حَاجَاتِ النَّاسِ عِنْدَ زُرُودِهَا عَلَيْكَ مِمَّا تَحَرَّجُ بِهِ صُدُورُ أَعْوَانِكَ". ويستوجب هذا التدخل المباشر أن لا يطيل الاحتجاب عن الرعية، فيقول (ع): "وَلَا تُطَوِّلَنَّ اخْتِجَابَكَ عَنْ رَعِيَّتِكَ، فَإِنَّ اخْتِجَابَ الْوَلَاةِ عَنِ الرَّعِيَّةِ شُعْبَةٌ مِنَ الصِّيقِ، وَقَلَّةٌ عِلْمٌ بِالْأُمُورِ، وَالْاِخْتِجَابُ مِنْهُمْ يَقْطَعُ عَنْهُمْ عِلْمَ مَا اخْتَجَبُوا دُونَهُ فَيَصْغُرُ عَنْدهُمْ الْكَبِيرُ، وَيَعْظُمُ الصَّغِيرُ، وَيَقْبَحُ الْحَسَنُ،

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 17.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 19.

وَيَخْسُنُ الْقَبِيحُ، وَيُشَابُ الْحَقُّ بِالْبَاطِلِ⁽¹⁾. وهذه الجلسات ليست جلسات انتخابية ولا صورية أو كلامية فقط، وإنما هي مجالس قضاء الحاجات، حيث يقول الإمام (ع): "وَاجْعَلْ لِدَوِي الْحَاجَاتِ مِنْكَ قِسْماً تُفَرِّغُ لَهُمْ فِيهِ شَخْصَكَ وَتَجْلِسُ لَهُمْ مَجْلِساً عَامّاً فَتَتَوَاصَعُ فِيهِ لِلَّهِ الَّذِي خَلَقَكَ وَتَقْعُدُ عَنْهُمْ جُنْدَكَ وَأَعْوَانَكَ مِنْ أَحْرَاسِكَ وَشُرْطِكَ حَتَّى يُكَلِّمَكَ مُتَكَلِّمُهُمْ غَيْرَ مُتَنَعِّعٍ"⁽²⁾.

5. **الابتعاد عن البطانة الخاصة:** أو المتزلفين على أبواب الحاكم، إذ نهى الإمام (ع) من التعويل عليهم أو مدهم بالعطاء، فهم أول من يهرب عند الشدائد، وأول من يهاجم الرئيس عندما يقطع عنهم عطاياه وهم قليلو المروءة والنخوة، وقال (ع) عنهم: "بَطَانَةٌ، فِيهِمْ اسْتِثْنَاءٌ وَتَطَاوُلٌ، وَقَلَّةٌ إِنْصَافٍ [فِي مُعَامَلَةٍ، إِفَاحْصِمَ مَادَّةَ أَوْلَيْكَ بِقَطْعِ أَسْبَابِ تِلْكَ الْأَحْوَالِ، وَلَا تَقْطِعَنَّ لِأَحَدٍ مِنْ حَاشِيَتِكَ قَطِيعَةً". إذ: "لَيْسَ أَحَدٌ مِنَ الرَّعِيَّةِ، أَثْقَلَ عَلَى الْوَالِي مَوْوَنَةً فِي الرَّخَاءِ، وَأَقَلَّ مَعُونَةً لَهُ فِي الْبَلَاءِ، وَأَقَلَّ شُكْراً عِنْدَ الْأَعْطَاءِ، وَأَبْطَأَ عُدْراً عِنْدَ الْمَنْعِ، وَأَضْعَفَ صَبْراً عِنْدَ مِلْمَاتِ الدَّهْرِ مِنْ أَهْلِ الْخَاصَّةِ، وَإِنَّمَا عَمُودُ الدِّينِ، وَجَمَاعُ الْمُسْلِمِينَ، وَالْعُدَّةُ لِلْأَعْدَاءِ، الْعَامَّةُ مِنَ الْأُمَّةِ، فَلْيَكُنْ صِغُوكَ (أَي مِيلَكَ) لَهُمْ، وَمِثْلَكَ مَعَهُمْ"⁽³⁾.

✧ ثالثاً: الجهاز الإداري

وضع الإمام في عهده إلى مالك الأشر (والي مصر) جملة شروط عامة لا بد أن تتوفر في الجهاز الإداري، وحدد أصول اختيار الموظفين والعاملين في الإدارة، ووضع شروطاً خاصة لكلٍ مسمى وظيفي من مسميات هذا الجهاز.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 43.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 42.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 18.

1- **الشروط العامة:** وهي شروط ترتبط بشخص المتقدم للوظيفة ومناقبيته وأخلاقه، ومنها ما له علاقة بآلية اختياره وتعيينه.

أ- **الصفات الشخصية:** وهي من الضرورات وأول الواجبات، لأن من لا تقوى له لا أمان له، ومن لا تقوى له يقدّم إثثار اللئام على طاعة الكرام، لهذا اشترط الإمام (ع) أن يتزَيَّن أعضاء الجهاز الإداري ولا سيما القيادة الإدارية بالتقوى وإثثار طاعة الله ونصرته باليد والقلب واللسان، وأن يملكو القدرة على مجاهدة النفس عند كل شهوة، سواء أكانت شهوة السلطة أو الملك أو المال أو غيره... كما فرض الإمام (ع) على هذه الفئة أن تكثر من العمل الصالح، وأن تبتعد عن كل ما هو محرّم، وهي عبارة عامة تشمل كل ما هو محظور القيام به في إطار الوظيفة من إساءة استعمال السلطة أو استغلال النفوذ أو الرشوة أو غير ذلك.. ويدخل في باب الصفات الخلقية، البعد عن الغرور، بحيث لا يتصرف القائد الإداري على أنه حاكم مطاع، لأنه بذلك يكون قد دخل في الاستبداد، ولهذا نبهه الإمام (ع) إلى وجوب الانتباه في التفكير (وَلَا تَقُولَنَّ: إِنِّي مُؤَمَّرٌ، أَمْرٌ فَأُطَاعُ، فَإِنَّ ذَلِكَ إِدْغَالٌ) (إفساد) فِي الْقَلْبِ، وَمَنْهَكَةٌ (إضعاف) لِلدِّينِ، وَتَقَرُّبٌ مِنَ الْغَيْرِ (أي زوال وتبدل الملك). لهذا حذّر الإمام (ع) أن يتمّ اختيار أي شخص في الجهاز الإداري وبخاصة في القيادة، إذا كان مغروراً أو متكبراً، فيقول (ع): "إِيَّاكَ وَمُسَامَاةَ (المباراة في السمو) اللَّهُ فِي عَظَمَتِهِ، وَالنَّشْبَةَ بِهِ فِي جَبَرُوتِهِ، فَإِنَّ اللَّهَ يُذِلُّ كُلَّ جَبَّارٍ، وَيُهَيِّئُ كُلَّ مُخْتَالٍ" (1).

ب- **الاختبار قبل التعيين:** فرض الإمام (ع) أن لا يعيّن أي موظف إلا بعد إخضاعه للاختبار، وحذّر أن يتمّ اختياره بدون اختبار أو على قاعدة المحسوبية أو المنفعة الخاصة أو كمأثرة (تنفيعة) خاصة للمعيّن بدون أن تحتاجه الإدارة، وإذا جرى ذلك، فيكون كمن يزرع في الإدارة أشخاصاً ستكون صفاتهم فيما بعد الجور والظلم بل

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس

والخيانة أيضاً، حيث يقول (ع): "ثُمَّ انْظُرْ فِي أُمُورِ عُمَالِكَ، فَاسْتَغْمِلْهُمْ اخْتِبَاراً، وَلَا تُؤَلِّهِمْ مُحَابَاةً وَأَثَرَةً فَإِنَّهُمَا جِمَاعٌ مِنْ شُعَبِ الْجَوْرِ وَالْخِيَانَةِ"⁽¹⁾.

ج- **المفاضلة بين أصحاب الخبرة:** فرض الإمام (ع) أن تتم عملية الاختبار بين أشخاص تتوافر فيهم شروط الخبرة السابقة والعوامل الإيمانية والأخلاقية، وهنا نتذكر واقع الإدارة الحديثة، وكيف يعيش فيها الفساد من تاريخ تركيزها على الشهادات العلمية والمحسوبة وابتعادها عن المناقب الشخصية في عملية الاختيار. وكان الإمام (ع) يقول: "وَتَوَخَّ مِنْهُمْ أَهْلَ التَّجَرِبَةِ وَالْحَيَاءِ، مِنْ أَهْلِ الْبُيُوتَاتِ الصَّالِحَةِ، وَالْقَدَمِ فِي الْأَسْلَامِ الْمُتَقَدِّمَةِ"⁽²⁾، .. وَاخْتَبِرْهُمْ بِمَا وَلُوا لِلصَّالِحِينَ قَبْلَكَ، فَأَعْمِدْ لِاحْسَنِهِمْ كَانَ فِي الْعَامَةِ أَثَرًا، وَأَعْرِفِهِمْ بِالْأَمَانَةِ وَجْهًا..⁽³⁾.

د- **عدم الاتكال على المقابلة الشفهية:** رفض الإمام (ع) أن يتم تعيين أو اختيار الموظف على أساس المقابلة الشفهية المباشرة فقط، أو على أساس الثقة أو المعرفة الشخصية، بل على أساس سيرته الذاتية، ومدى امانته وإخلاصه في عمله السابق ورضى العامة عنه، إذ غالباً ما يعتمد طالبو هذه الوظيفة إلى التزلف والتصنع وإظهار مناقبيتهم وحسن خدمتهم أمام الولاة، لهذا أمر الإمام (ع) أن: "لَا يَكُنْ اخْتِبَارُكَ إِثَابُهُمْ عَلَى فِرَاسَتِكَ (أي الثقة) وَحُسْنِ الظَّنِّ مِنْكَ، فَإِنَّ الرِّجَالَ يَتَعَرَّفُونَ لِفِرَاسَاتِ الْوُلاَةِ (أي

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 33.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 33.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 37.

يتوسلون إليها لتعرفهم) بِتَصْنُعِهِمْ (بتكلفتهم إجادة الصنعة) وَحُسْنِ خِدْمَتِهِمْ، لَيْسَ وَرَاءَ ذَلِكَ مِنَ النَّصِيحَةِ وَالْأَمَانَةِ شَيْءٌ⁽¹⁾.

2- **الشروط الخاصة:** بالإضافة إلى الشروط العامة في التعيين، وضع الإمام (ع) شروطاً خاصة لتعيين بعض الفئات من الإداريين أو الموظفين، ندرجها كالآتي:

أ- **الشروط الخاصة لتعيين المستشارين:**

أدرك الإمام (ع) أهمية المستشارين، الذين لا بد من وجودهم بجانب الرئيس (الحاكم)، فأوصى (ع) بأن يكونوا من العلماء بقوله: "وَأَكْثَرُ مَدَارِسَةِ الْعُلَمَاءِ، وَمُنَافَقَتُهُ (أي مجالسة) الْحُكَمَاءِ، فِي تَثْبِيَتِ مَا صَلَحَ عَلَيْهِ أَمْرٌ بِلَادِكَ، وَإِقَامَةِ مَا اسْتَقَامَ بِهِ النَّاسُ قَبْلَكَ"⁽²⁾.

ثم وضع (ع) محرمات أو محظوات حول اختيار فئات من الرعية ليكونوا من المستشارين، فأمر (ع) بالابتعاد عن⁽³⁾:

- أهل النميمة والغيبة (لَيْكُنْ أَبْعَدَ رَعِيَّتِكَ مِنْكَ، وَأَشْنَأْهُمْ (أبغضهم) عِنْدَكَ، أَطْلُبْهُمْ لِمَعَانِبِ النَّاسِ.
- البخيل: لَأَنَّهُ يَعْذِلُ بِكَ عَنِ الْفَضْلِ (الاحسان بالبدل)، وَيَعْدُكَ الْفَقْرَ،
- الجبان: لَأَنَّهُ يُضَعِّفُكَ عَنِ الْأُمُورِ،
- الحريص: لَأَنَّهُ يُزَيِّنُ لَكَ الشَّرَّ (شدة الحرص) بِالْجَوْرِ.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 37.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 23.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 19.

وفي خطبة ثانية له، أعاد تعميم هذه القاعدة، بعد أن مدَّ هذا المحذور من فئة المستشارين ليطال فئة القيادة الأولى (سواء أكانوا وزراء أو نواباً أو موظفي الفئة الأولى) إذ حذّر من تولي هذه المناصب البخيل أو الجاهل أو المتعصب أو المرتشي، أو المجاهر بمخالفة القانون، بقوله (ع): "وَقَدْ عَلِمْتُمْ أَنَّهُ لَا يَنْبَغِي أَنْ يَكُونَ الْوَالِي عَلَى الْفُرُوجِ وَالِدِمَاءٍ وَالْمَعَانِمِ وَالْأَحْكَامِ وَإِمَامَةِ الْمُسْلِمِينَ الْبَخِيلُ فَتَكُونَ فِي أَمْوَالِهِمْ نَهْمَتُهُ وَلَا الْجَاهِلُ فَيُضِلُّهُمْ بِجَهْلِهِ وَلَا الْجَافِي فَيَقْطَعُهُمْ بِجَفَائِهِ وَلَا الْحَائِفُ لِلدُّوَلِ فَيَتَّخِذَ قَوْمًا دُونَ قَوْمٍ وَلَا الْمُرْتَشِي فِي الْحُكْمِ فَيَذْهَبَ بِالْحُقُوقِ وَيَقِفَ بِهَا دُونَ الْمَقَاطِعِ وَلَا الْمُعْطَلُ لِلِسُنَّةِ فَيُهْلِكَ الْأُمَّةَ"⁽¹⁾.

ب - الشروط الخاصة لتعيين موظفي الديوان (الكتاب):

الكتاب هم الجهاز التنفيذي المتصل بالحاكم مباشرة، يتولون شؤون المراسلات بين الحاكم والإدارات المختلفة، ويقومون بأمر تدبير شؤون الديوان، وبسبب أهمية الموقع الذي يشغله عاملو الديوان، اشترط الإمام (ع)، أن تتاط إدارة هذا المكتب (الديوان) بخير الكتاب، والصالح منهم الذين بالإمكان انتمائهم على الأسرار، ومحل التواضع فلا تغرهم مراكزهم فيتجروا على مخالفة الحاكم جهاراً أمام الناس، وأصحاب الهمة والعزم الذين لا يتعبون ولا يهنون عن إتمام أعمالهم والإجابة على كل الرسائل التي تصل إلى الحاكم، ويجيبون عنها صواباً. وبهذا يقول (ع): "ثُمَّ انْظُرْ فِي خَالِ كُتَّابِكَ، قَوْلَ عَلَى أُمُورِكَ خَيْرَهُمْ، وَاخْصُصْ رَسَائِلَكَ الَّتِي تُدْخِلُ فِيهَا مَكَائِدَكَ وَأَسْرَارَكَ مِمَّنْ لَا تُبْطِرُهُ (أي لا تطغيه) الْكَرَامَةُ، فَيَجْتَرِءَ بِهَا عَلَيْكَ فِي خِلَافٍ لَكَ بِحَضْرَةِ مَلَأَ، وَلَا تَقْصِرُ بِهِ الْعَقْلَةُ عَنْ إِيْرَادِ مَكَاتِبَاتٍ عُمَّالِكَ عَلَيْكَ، وَإِصْدَارِ جَوَابَاتِهَا عَلَى الصَّوَابِ عَنْكَ"⁽²⁾.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الثاني ص 548.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 37.

أما عن عدد العاملين في الديوان، فهو بعدد اختصاصات وشؤون الدولة، إذ فرض الإمام أن يتعدد الكتاب بحسب تعدد المهام، وبهذا التقسيم للعمل بين عدة كتّاب يتقن كل منهم عمله وينهيهِ بالوقت المناسب. ويعُدُّ عاملو الديوان بمثابة رؤساء الإدارات العامة الرئيسية بالمصطلح الحديث (بمَثابة الوزراء)، حيث يملك كلُّ منهم اختصاصاً، ولقد اعتمد الإمام (ع) مبدأ وحدة الإمرة والقيادة والاختصاص، بحيث يكون لكل كاتب صلاحية التقرير في الشأن المختص به تحت رقابة الإمام، وبهذا يقول (ع): "وَأَجْعَلْ لِرَأْسِ كُلِّ أَمْرٍ مِنْ أُمُورِكَ رَأْساً مِنْهُمْ، لَا يَقْهَرُهُ كَبِيرُهَا، وَلَا يَتَسَشَّتْ عَلَيْهِ كَثِيرُهَا.." (1).

ج- الشروط الخاصة لتعيين الوزراء:

نبّه الإمام (ع) إلى الابتعاد عن الاختيار لمنصب الوزارة من كان وزيراً لحاكمٍ ظالم لأن الظلم قد أصبح ملكة ثابتة في نفسه، قد يكرر الظلم كلما أُتيح له ذلك، ولهذا أسماهم الإمام (ع) بشرِ الوزراء بقوله: "شَرُّ وُزَرَائِكَ مَنْ كَانَ لِإِشْرَارِ قَبْلِكَ وَزِيَرًا، وَمَنْ شَرِكُهُمْ فِي الْأَثَامِ، فَلَا يَكُونَنَّ لَكَ بِطَانَةً، فَإِنَّهُمْ أَعْوَانُ الْأَثَمَةِ، وَإِخْوَانُ الظَّلْمَةِ" (2)، ولقد جاء في القرآن الكريم: "وما كنت متخذ المضلين عضداً" لهذا حثَّ الإمام (ع) على اختيار الوزراء الجدد، أو القدامى الذين لم يرتكبوا ظلماً أو إساءة لأن الوالي سيتحمَّل أعباء هؤلاء الوزراء، وهذا أمرٌ منطقي، فطالما أن هناك أهل الخير والصلاح فلم يختار الوالي أصحاب الإساءة؟ فيقول الإمام (ع): "وَأَنْتَ وَاجِدٌ مِنْهُمْ [أي تجد وزراء خيرٍ من هؤلاء الظالمين] خَيْرَ الْخَلْفِ مِمَّنْ لَهُ مِثْلُ آرَائِهِمْ وَنَقَائِدِهِمْ، وَلَيْسَ عَلَيْهِ مِثْلُ آصَارِهِمْ وَأَوْزَارِهِمْ وَآثَامِهِمْ، مِمَّنْ لَمْ يُعَاوَنْ ظَالِمًا عَلَى ظُلْمِهِ، وَلَا آثِمًا عَلَى إِثْمِهِ، أُولَئِكَ أَخَفُّ عَلَيْكَ مَوْؤَنَةً، وَأَحْسَنُ لَكَ مَعُونَةً، وَأَخْنَى عَلَيْكَ عَطْفًا، وَأَقْلَلُ لِعَيْرِكَ إِلْفًا" (3).

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 37.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 21.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 21.

ولم يكن هؤلاء الوزراء متمتعين بأي حصانة، وهم ليسوا بعيدين عن المحاسبة والمساءلة، حيث فرض الإمام (ع) أن لا يُعامل المحسن والمسيء منهم بالمعاملة نفسها، وإلا قلّت عزيمة الوزير الصالح عن العمل، وتمادى المسيء في إساءته، وفي هذا يقول (ع): "وَلَا يَكُونَنَّ الْمُحْسِنُ وَالْمُسِيءُ عِنْدَكَ بِمَنْزِلَةِ سَوَاءٍ، فَإِنَّ فِي ذَلِكَ تَرْهِيْدًا لِأَهْلِ الْأَخْسَانِ فِي الْأَخْسَانِ، تَنْدِيْبًا لِأَهْلِ الْأَسَاءَةِ عَلَى الْأَسَاءَةِ، وَالزَّمَّ كُلًّا مِنْهُمْ مَا أَلَزَمَ نَفْسَهُ"⁽¹⁾.

د- الشروط الخاصة لتعيين القضاة:

إن أهم ما يصبو إليه الحاكم هو استقامة العدل في البلاد، [وإنَّ أَفْضَلَ قُرَّةٍ عَيْنٍ الْوَلَاةَ اسْتِقَامَةُ الْعَدْلِ فِي الْبِلَادِ] ولهذا احتاط الإمام (ع) في اختيار القضاة، بعد أن أناط هذه المهمة بوالي المنطقة، ولم يجعل تعيين القضاة حكراً على السلطة المركزية في العاصمة، ثم وضع شروطاً شديدة الخصوصية في اختيار القضاة، فقال (ع): "ثُمَّ اخْتَرِ لِلْحُكْمِ بَيْنَ النَّاسِ أَفْضَلَ رَعِيَّتِكَ فِي نَفْسِكَ، مِمَّنْ لَا تَضِيقُ بِهِ الْأُمُورُ، وَلَا تُمَحِّكُهُ الْخُصُومُ (أي أن كثرة كلام أحد الخصوم أو لجوجه لا تؤثر عليه ليحيد عن الحق)، وَلَا يَتِمَادَى فِي الزَّلَّةِ (السقوط في الخطأ)، وَلَا يَخْصُرُ (لا يعيا في المنطق) مِنَ الْفِيءِ إِلَى الْحَقِّ إِذَا عَرَفَهُ، وَلَا تُشْرِفُ نَفْسُهُ عَلَى طَمَعٍ، وَلَا يَكْتَفِي بِأَدْنَى فَهْمٍ دُونَ أَقْصَاهُ ، أَوْفَقَهُمْ فِي الشُّبُهَاتِ (ما لا يتضح الحكم فيه بالنص)، وَأَخَذَهُمْ بِالْحُجَجِ، وَأَقْلَهُمْ تَبَرُّمًا بِمُرَاجَعَةِ الْخَصْمِ، وَأَصْبَرَهُمْ عَلَى تَكْشُفِ الْأُمُورِ، وَأَصْرَمَهُمْ عِنْدَ اتِّضَاحِ الْحُكْمِ، مِمَّنْ لَا يَزْدَدُ بِهِ إِطْرَاءً ، وَلَا يَسْتَمِيلُهُ إِغْرَاءً"⁽²⁾.

ثم أوجب الإمام (ع) تأمين كفاية هذا القاضي حتى لا يحتاج إلى الناس، وفرض على الحاكم أن يقرّبه منه وبذلك يضمن أن لا تطمع نفسه بالتقرب من أي سياسي بعد

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 22.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 28.

أن أصبح من المقربين من السلطة القيادية العليا، فلا يجرؤ عندها أي سياسي على الضغط عليه لأنه من خاصة الحاكم، وفي هذا يقول (ع): "وَأَفْسَحَ لَهُ فِي الْبَذْلِ مَا يُزِيلُ عِلَّتَهُ، وَتَقَلَّ مَعَهُ حَاجَتُهُ إِلَى النَّاسِ، وَأَعْطَاهِ مِنَ الْمَنْزِلَةِ لَدَيْكَ مَا لَا يَطْمَعُ فِيهِ غَيْرُهُ مِنْ خَاصَّتِكَ"⁽¹⁾.

هـ- الشروط الخاصة لتعيين قائد الجند:

وضع الإمام (ع) شروطاً خاصة في تعيين قادة الجيش، أولها الإيمان، ثانيها الولاية أي طاعة ولي الأمر (أمير المؤمنين)، فالقائد الميداني، إذا لم يكن مطيعاً لولي الأمر قد يتردد أو يتمرد في تنفيذ الأوامر، وثالثها تمتعه بجملة خصال شخصية منها، العفة والأمانة وطهارة الجيب، وأن لا يغضب بسرعة، ويقبل الأعذار من جنوده ويرأف بالضعفاء ويبتعد عن الزعامات وأهل الكبر، ولا يكون عنيفاً وقاسياً على المأمورين التابعين له، ولا عاجزاً أمامهم، وفي هذا يقول الإمام (ع): "فَأَوَّلَ مِنْ جُنُودِكَ أَنْصَحَهُمْ فِي نَفْسِكَ لِلَّهِ وَلِرَسُولِهِ وَلِأَمَامِكَ، وَأَنْقَاهُمْ جَبِيئاً، وَأَفْضَلَهُمْ حِلْماً مِمَّنْ يُطِئُ عَنِ الْغَضَبِ، وَيَسْتَرِيحُ إِلَى الْعُذْرِ، وَيَرَأْفُ بِالضُّعْفَاءِ، وَيَنْبُو عَلَى الْأَقْوِيَاءِ، وَمِمَّنْ لَا يُثِيرُهُ الْغُفْ، وَلَا يَقْعُدُ بِهِ الضَّعْفُ"⁽²⁾.

أما مساعدو قائد الجيش، فيتم اختيارهم من ذوي: "الْمُرُوءَاتِ وَالْأَحْسَابِ، وَأَهْلِ الْبُيُوتَاتِ الصَّالِحَةِ، وَالسَّوَابِقِ الْحَسَنَةِ، ثُمَّ أَهْلِ النَّجْدَةِ وَالشَّجَاعَةِ، وَالسَّخَاءِ وَالسَّمَاخَةِ"⁽³⁾.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 29.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 26.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 25.

✧ رابعا: النظام الوظيفي

بعد تعيين الموظف، وفقاً للشروط المبينة في البند السابق، فإنه يخضع للنظام الوظيفي الذي يركز على ثلاثية الثواب والرقابة والعقاب.

1- الرواتب والتحفيز: لما كان الإمام (ع) يحظر تعيين أي شخص لا تحتاجه الإدارة، فإن من يعينهم فقط من تحتاجهم الإدارة فعلياً فلا فائض ولا هياكل إدارية فضفاضة، ولا مسميات وظيفية بدون عمل أو مهمة، بل إن التعيين يكون فقط على أساس الحاجة الفعلية، ولهذا كان على الإدارة أن تنصف هؤلاء الموظفين وتمنحهم الرواتب التي تكفي لسد حاجاتهم، ويحصنهم من اللجوء إلى الوسائل غير المشروعة لتغطية نفقاتهم، وفي هذا يقول الإمام (ع): "ثُمَّ أَسْبَغْ عَلَيْهِمُ الْأَرْزَاقَ، فَإِنَّ ذَلِكَ قُوَّةٌ لَهُمْ عَلَى اسْتِصْلَاحِ أَنْفُسِهِمْ، وَغِنَى لَهُمْ عَنْ تَنَاوُلِ مَا تَحْتَ أَيْدِيهِمْ، وَحُجَّةٌ عَلَيْهِمْ إِنْ خَالَفُوا أَمْرَكَ أَوْ تَلَمَّوْا أَمَانَتَكَ (أي خانوا الأمانة) (1)".

2- الرقابة والتفتيش: هي أحد عناصر الإدارة الحديثة وبدونها تفقد الإدارة أحد حلقاتها الأساسية ما يؤدي إلى فشل النظام الإداري برمته. ولهذا فرض الإمام (ع)، أن يخضع الموظفون لرقابة جهاز خاص مرتبط بالرئيس أو القيادة الإدارية، بقوله: "ثُمَّ تَقَعَّدْ أَعْمَالَهُمْ، وَابْعَثِ الْغُيُونَ مِنْ أَهْلِ الصِّدْقِ وَالْوَفَاءِ عَلَيْهِمْ، فَإِنَّ تَعَاهُكَ فِي السِّرِّ لِأُمُورِهِمْ حُدُودٌ لَهُمْ عَلَى اسْتِعْمَالِ الْأَمَانَةِ، وَالرِّفْقِ بِالرَّعِيَّةِ" (2).

3- معاقبة الموظف: إن الرقابة لا تقتصر على تسجيل المخالفات، وإلا لكانت بدون جدوى، بل لا بد أن ترفع تقارير الرقابة إلى الحاكم الذي يتوجب عليه في هذه الحالة أن ينزل العقوبة الملائمة بالموظف المخطئ، وفي هذا يقول (ع): "فَإِنْ أَحَدٌ

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 34.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 33.

مِنْهُمْ بَسَطَ يَدُهُ إِلَى خِيَانَةِ اجْتَمَعَتْ بِهَا عَلَيْهِ عِنْدَكَ أَخْبَارُ عُيُونِكَ، اِكْتَفَيْتَ بِذَلِكَ شَاهِدًا، فَبَسَطْتَ عَلَيْهِ الْعُقُوبَةَ فِي بَدَنِهِ، وَأَخَذْتَهُ بِمَا أَصَابَ مِنْ عَمَلِهِ، ثُمَّ نَصَبْتَهُ بِمَقَامِ الْمَذَلَّةِ، وَوَسَمْتَهُ بِالْخِيَانَةِ، وَقَلَّدْتَهُ عَارَ التُّهْمَةِ⁽¹⁾. وبالفعل لقد نفذ الإمام (ع) عدة عقوبات بحق عماله (ومنهم من كان برتبة والي منطقة أي من فئة القيادة الإدارية العليا)، ومن أمثلتها: كتاب له (ع) إلى مصقلة بن هبيرة الشيباني جاء فيه: "بَلَّغْنِي عَنْكَ أَمْرٌ إِنْ كُنْتَ فَعَلْتَهُ فَقَدْ أَسْخَطْتَ إِلَهَكَ وَعَصَيْتَ إِمَامَكَ أَنَّكَ تَقْسِمُ فِيَّ الْمُسْلِمِينَ.. فِيمَنْ اعْتَمَاكَ مِنْ أَغْرَابِ قَوْمِكَ.. لَيْتَ كَانَ ذَلِكَ حَقًّا لَتَجِدَنَّ لَكَ عَلِيٍّ هَوَانًا وَلَتَخِفْنَ عِنْدِي مِيزَانًا"⁽²⁾. ومن كتاب له (عليه السلام) إلى زياد ابن أبيه وهو خليفة عامله على البصرة وعلى كور الأهواز وفارس وكرمان وغيرها، جاء فيه: "وَإِنِّي أَقْسِمُ بِاللَّهِ قَسَمًا صَادِقًا لَيْتَ بَلَّغْنِي أَنَّكَ خُنْتَ مِنْ فِيٍّ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا لِأَشُدَّنَّ عَلَيْكَ شِدَّةً تَدْعُكَ قَلِيلَ الْوَفْرِ ثَقِيلَ الظَّهْرِ ضَيْلُ الْأَمْرِ وَالسَّلَامِ"⁽³⁾. كما عزل الإمام (ع) أحد الولاة عندما بلغه أنه أساء الأمانة، وبعث له كتاب العزل متضمنًا: "...وَلَيْتَ كَانَ مَا بَلَّغْنِي عَنْكَ حَقًّا لَجَمَلُ أَهْلِكَ وَشِسْعُ نَعْلِكَ خَيْرٌ مِنْكَ وَمَنْ كَانَ بِصِفَتِكَ فَلَيْسَ بِأَهْلٍ أَنْ يُسَدَّ بِهِ ثَغْرٌ أَوْ يُنْفَذَ بِهِ أَمْرٌ أَوْ يُعْلَى لَهُ قَدْرٌ أَوْ يُشْرَكَ فِي أَمَانَةٍ أَوْ يُؤْمَنَ عَلَى جَبَايَةٍ فَأَقْبِلْ إِلَيَّ حِينَ يَصِلُ إِلَيْكَ كِتَابِي هَذَا.." ⁽⁴⁾.

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 33.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص 457.

(3) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص 316.

(4) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 149.

✧ خامسا: تعامل الإدارات العامة مع بعض فئات المجتمع

قَسَمَ الإمام (ع) المجتمع إلى عدة فئات، وهو لم يقصد من هذا التقسيم اعتماد الفئوية، وإنما أراد من خلال هذا التقسيم أن يبين أهمية وجود الطبقات من أجل صلاح المجتمع واستمراريته، إذ لما كانت حاجات المجتمع متنوعة، كان لا بدَّ من تنوع الفئات التي تلبي كل حاجة من هذه الحاجات، وإلا فإن المجتمع سيصاب بالخلل والاضطراب في مسيرته، فهل يمكن تصور دولة بدون فئة الجنود، أو بدون فئة التجار أو بدون فئة المزارعين أو بدون فئة الصناعيين؟.. وفي هذا يقول الإمام (ع): "وَاعْلَمْ أَنَّ الرِّعِيَّةَ طَبَقَاتٌ لَا يَصْلُحُ بَعْضُهَا إِلَّا بِبَعْضٍ، وَلَا غِنَى بِبَعْضِهَا عَنْ بَعْضٍ: هذه الفئات هي: (جنود الله - كُتَّابُ الْعَامَّةِ وَالْخَاصَّةِ - قُضَاةُ الْعَدْلِ - الْعُمَّالُ - أَهْلُ الذِّمَّةِ - التُّجَّارُ وَأَهْلُ الصِّنَاعَاتِ - الطَّبَقَةُ السُّفْلَى) .

وانعكس هذا التقسيم للمجتمع على كيفية التعامل مع كلِّ فئةٍ منهم، وإذ عرضنا فيما سبق لخصائص فئات الجند والقضاة وعمَّال الإدارة، فسنشير إلى الضوابط التي وضعها الإمام (ع) في التعامل مع بقية فئات المجتمع.

1- الضريبة أداة تنمية:

يدرك الإمام أهمية الضرائب (الخراج) في تسيير شؤون الدولة، وهو يؤكد سياسة أن الإدارة العامة إنما وجدت لتحقيق مصالح الأفراد والمجتمع، فيقول: "النَّاسُ كُلُّهُمْ عِيَالٌ عَلَى الْخَرَاجِ وَأَهْلُهُ"، ولهذا لا يقبل (ع) باستيفاء الضرائب إذا كانت تضرُّ بمصالح الأشخاص الذين ستجبي منهم، وكان (ع) يهتم بتنمية المجتمع أكثر من اهتمامه بجباية الخراج، ويقول (ع): "وَلْيَكُنْ نَظْرُكَ فِي عِمَارَةِ الْأَرْضِ أَوْلَى مِنْ نَظْرِكَ فِي اسْتِجْلَابِ الْخَرَاجِ، لِأَنَّ ذَلِكَ لَا يُذَرِّكَ إِلَّا بِالْعِمَارَةِ، وَمَنْ طَلَبَ الْخَرَاجَ بِغَيْرِ عِمَارَةٍ أَخْرَبَ الْبِلَادَ، وَأَهْلَكَ الْعِبَادَ، وَلَمْ يَسْتَقِمَّ أَمْرُهُ إِلَّا قَلِيلًا.. فَإِنْ شَكُوا ثِقَلًا أَوْ عِلَّةً، أَوْ انْقِطَاعَ شَرِبٍ أَوْ بَالَةٍ، أَوْ إِحَالَةَ أَرْضٍ اعْتَمَرَهَا غَرَقٌ، أَوْ أَحْجَفَ بِهَا عَطَشٌ، خَفَّفْتَ عَنْهُمْ بِمَا تَرْجُو أَنْ يَصْلُحَ بِهِ أَمْرُهُمْ، وَلَا يَتَقَلَّنَ عَلَيْكَ شَيْءٌ خَفَّفْتَ بِهِ الْمُؤُونَةَ عَنْهُمْ، فَإِنَّهُ دُخْرٌ يَعُودُونَ بِهِ

عَلَيْكَ فِي عِمَارَةِ بِلَادِكَ... فَإِنَّ الْعُمْرَانَ مُحْتَمِلٌ مَا حَمَلْتَهُ، وَإِنَّمَا يُؤْتَى خَرَابُ الْأَرْضِ مِنْ
إِعْوَاذِ أَهْلِهَا، إِنَّمَا يُعَوِّزُ أَهْلُهَا لِإِشْرَافِ أَنْفُسِ الْوَلَاةِ عَلَى الْجَمْعِ، وَسُوءِ ظَنِّهِمْ بِالْبَقَاءِ، وَقِلَّةِ
انْتِفَاعِهِمْ بِالْعِبَرِ" (1).

2- الاهتمام بالتجارة والصناعة، ومنع الاحتكار:

أوصى الإمام (ع)، بإيلاء رعاية خاصة للتجار والصناع، وترك لهم حرية تحديد
الأسعار بشرط عدم وضع الأرباح الفاحشة أو الاحتكار، يقول (ع): "ثُمَّ اسْتَوْصِ
بِالتَّجَارِ وَدَوِيِّ الصِّنَاعَاتِ، وَأَوْصِ بِهِمْ خَيْرًا، وَتَقَعْدُ أُمُورُهُمْ بِحَضْرَتِكَ وَفِي حَوَاشِي بِلَادِكَ،
وَلْيَكُنِ الْبَيْعُ بَيْنَهُمَا سَمَحًا: بِمَوَازِينِ عَدْلٍ، وَأَسْعَارٍ لَا تُجْهِفُ بِالْفَرِيقَيْنِ مِنَ الْبَائِعِ وَالْمُبْتَاعِ،
فَمَنْ قَارَفَ حُكْرَةً بَعْدَ تَهْيِئَةِ إِيَّاهُ فَتَكِلْ وَعَاقِبْ فِي غَيْرِ إِسْرَافٍ" (2).

3- الرعاية الاجتماعية

وضع الإمام نظاماً للرعاية الاجتماعية، لا زال صالحاً حتى يومنا هذا ويشمل الفقراء
والعاطلين عن العمل واليتامى والطاعنين في السن، فأوجب تأدية حقوقهم من الموازنة
العامة، وفرض على الحاكم أو الرئيس الإداري (وزيراً أو محافظاً أو والياً...) أن
يخصص لهم إدارة مستقلة يتولاها أحد أكثر الوزراء أو المستشارين ثقةً لديه، وأن
يخصص لهم وقتاً يقابلهم فيه بدون حرس أو رجال أمن فيترك لهم حرية الكلام بدون
خوف، فيقول (ع): "ثُمَّ اللَّهُ اللَّهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ وَالْمَسَاكِينِ
وَالْمُحْتَاجِينَ، وَاحْفَظْ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْ، وَاجْعَلْ لَهُمْ قِسْماً مِنْ بَيْتِ مَالِكَ،
...، فَإِنَّ لِلْأَقْصَى مِنْهُمْ مِثْلَ الَّذِي لِلْأَدْنَى، وَكُلُّ قَدٍ اسْتُرْعِيَتْ حَقُّهُ، فَلَا يَشْغَلَنَّكَ عَنْهُمْ

(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس
ص 34.

(2) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس
ص 40.

بَطَرٌ، وَلَا تُشْخِصْ هَمَّكَ عَنْهُمْ، وَلَا تُصَغِّرْ خَذَّكَ لَهُمْ، وَتَقَفِّدْ أُمُورَ مَنْ لَا يَصِلُ إِلَيْكَ مِنْهُمْ مِمَّنْ تَقْنَحِمُهُ الْعُيُونُ، وَتَحْقِرُهُ الرِّجَالُ، فَفَرِّغْ لِأَوْلِيكَ تِقَنَّتَكَ مِنْ أَهْلِ الْخَشْيَةِ وَالتَّوَاضُعِ، فَلْيَرْفَعْ إِلَيْكَ أُمُورَهُمْ، ثُمَّ اْعْمَلْ فِيهِمْ بِالْأَعْدَارِ إِلَى اللَّهِ تَعَالَى يَوْمَ تَلْقَاهُ، فَإِنَّ هَؤُلَاءِ مِنْ بَيْنِ الرِّعْيَةِ أَخْوَجُ إِلَى الْأَنْصَافِ مِنْ غَيْرِهِمْ، وَكُلُّ فَاغْذِرْ إِلَى اللَّهِ تَعَالَى فِي تَأْذِيَةِ حَقِّهِ إِلَيْهِ. وَتَعَهَّدْ أَهْلَ الْإِيْمِ وَذَوِي الرِّقَّةِ فِي السِّنِّ (المتقدمون فيه) مِمَّنْ لَا حِيَلَةَ لَهُ، وَاجْعَلْ لِذَوِي الْحَاجَاتِ مِنْكَ قِسْماً تُفَرِّغْ لَهُمْ فِيهِ شَخْصَكَ، وَتَجْلِسُ لَهُمْ مَجْلِساً عَامّاً، فَتَتَوَاضَعُ فِيهِ لِلَّهِ الَّذِي خَلَقَكَ، وَتُقْعَدُ عَنْهُمْ جُنْدُكَ وَأَعْوَانُكَ مِنْ أَحْرَاسِكَ وَشُرَطِكَ، حَتَّى يُكَلِّمَكَ مُتَكَلِّمُهُمْ غَيْرَ مُتَعَتِّعٍ (غير خائف)، .." (1).

✧ خاتمة:

هذه باختصار شديد ملامح الإدارة في فكر الإمام علي (ع) وتدبيره الذي علمه إياه رسول الله (ص)، وهي بعنوانها وتفاصيلها لا زالت تصلح للإدارة العامة في مجتمعاتنا المعاصرة، وقد أردنا من خلال هذه الدراسة أن نلقت ولو قليلاً إلى تراثنا الغني بال نماذج والحكم والأفكار التي تتسجم مع بيئتنا ومجتمعاتنا وتصلح كنظام حكم وإدارة أكثر من الأنظمة الغربية التي نستوردها، والتي - حتى اليوم - لم تثبت نجاحها في تسيير الشؤون الإدارية في مجتمعاتنا العربية.

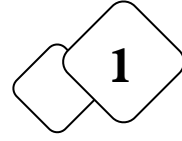
(1) ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص 41-42.

دراسات حول الجامعة اللبنانية



- 1- كلية الحقوق مستشار فاعل للإدارات والمؤسسات العامة
- 2- مبادرة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية للتعاون مع الجامعات الإيرانية في مواجهة العدو المشترك
- 3- صلاحية رئيس الجامعة بفرض عقوبات تأديبية على أفراد الهيئة التعليمية
- 4- استمرارية أعضاء مجلس الجامعة المعينين بمرسوم من الشخصيات المشهود لها بكفاءتها العلمية في حال انتهاء ولايتهم دون تعيين بديل
- 5- حول تعميم التجربة اللبنانية كنموذج للحوكمة في الدول العربية
- 6- توجيه المحكمة الخاصة بلبنان الاتهام لوسيلتين إعلاميتين
- 7- تشويه الجامعة اللبنانية... عودة إلى سياسة الانتداب

كلية الحقوق مستشار فاعل للإدارات والمؤسسات العامة



إن العمل الاستشاري كان ولا زال محافظاً على موقعيته في إطار العمل المؤسساتي، حيث يلعب الفريق الاستشاري دوراً في بيان صحة العمل وصوابيته، ومشاورة الرجال تعني المشاركة في عقولهم ومانعاً للإستبداد الذي يهلك صاحبه، كما أن من قرن رأيه برأي غيره نجا، وليس في المشورة عيب أو نقصان كما أنه ليس لها صفة الإلزام، ولا تعني بأي وجه سلطة الأمر والقرار، إذ يعود لطالب المشورة أن يأخذ بها أو يهملها وذلك تصديقاً لقوله تعالى "فشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله" وهذا العزم لا يرتبط بالمشورة إذ من الجائز أن يأتي على خلافها. وأهل المشورة هم من حيث المبدأ اهل الفكر الذين يقع على عاتقهم موجب مخالطة أهل الحكم، لأن أفكارهم تظل حبيسة في عقولهم إلى أن تتطرق إلى قناعات الرجال الأقوياء الذين يستطيعون تحويل الدراسات إلى سياسات والتصورات إلى قرارات.

والجامعة اللبنانية كانت ولم تزال الخزان الذي يرفد المؤسسات الرسمية بالكادر البشري المحترف الذي تحتاجه في كافة الميادين، وقد حفظ المشرع بموجب قانون رقم 70/6 تاريخ 1970/2/23 لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية الحق في الانتماء الى مجالس استشارية ذات مصلحة عامة تفترض اختصاصا جامعيًا، والحق في تقديم الاستشارات العلمية او القانونية او الادبية او الفنية وغيرها.د.

بالاستناد إلى هذه الإجازة التشريعية، كان لكلية الحقوق الدور البارز في تقديم الاستشارات في القضايا والتحديات التي تواجهها المؤسسات التشريعية والتنفيذية في الدولة، وقد تنوع هذا الدور الاستشاري إلى عدة أنواع هي:

- استشارات فردية يؤديها أفراد الهيئة التعليمية بصورة شخصية من خلال التعيين كمستشارين لوزراء أو لرؤساء مؤسسات عامة، أو تقديم استشارات مباشرة وغير مستمرة لمن يطلبها من نواب أو وزراء أو مدراء عامين بصورة مباشرة وشخصية.
- المشاركة في هيئات رسمية ذات طابع استشاري، كالتعيين في عضوية الهيئة الاستشارية العليا؟
- المشاركة في لجان مكلفة بدراسة ملفات معينة، حيث تعتمد الحكومة إلى تشكيل لجان لدراسة موضوعات محددة وتطلب من عمادة كلية الحقوق تكليف من تراه مناسباً للمشاركة في هذه اللجان.
- المبادرات الخاصة سواء بناءً على طلب عمادة الكلية أو بصورة طوعية، حيث يتولى أفراد الهيئة التعليمية كتابة مطالعات قانونية ونشرها حول قضايا تشريعية أو تنفيذية يرون من الواجب الكتابة عنها: والأمثلة حول هذه الصورة الاستشارية أكثر من أن تحصى وغالباً ما تتبنى الهيئات المعنية مضمون هذه الدراسات الحقوقية.
- إنشاء لجنة خاصة في كلية الحقوق والعلوم السياسية لتقديم الاستشارات لأشخاص القانون العام، وهي تجربة جديدة ابتدأتها الكلية في العام 2014 من خلال تعيين لجنة دائمة مهمتها رفد القطاع العام بما يحتاجه من دراسات وآراء استشارية، إن هذه التجربة - المبادرة، من خلال إعلان الكلية عن وجودها وجاهزيتها في دعم العمل القانوني في لبنان.
- إن ما سبق الإشارة إليه من دور استشاري لكلية الحقوق لم يصل إلى المستوى المطلوب، إذ أن حجم استفادة السلطتين التشريعية والتنفيذية من الطاقة القانونية التي تملكها الكلية ليس بالمستوى المطلوب، ولا بد من خطوات لتفعيل هذا الدور ورفع الكلية إلى مستوى المستشار القانوني للمؤسسات الرسمية.

ستكون هذه الموضوعات محور كلمتنا في الندوة، بحيث سنقسم الكلمة إلى قسمين: الأول مخصص للدور الاستشاري الفردي وفي إطار اللجان المؤقتة والدراسات التطوعية، وفي القسم الثاني سنبحث تجربة الهيئة الاستشارية القانونية في كلية الحقوق، وبيان مدى نجاح هذه التجربة وفعاليتها وأبرز الآراء التي أصدرتها. لنخلص في النهاية إلى بيان آفاق ومستقبل دور كلية الحقوق تقديم الفتاوى والاستشارات الفقهية في القضايا والتحديات التي تواجهها المؤسسات التشريعية والتنفيذية في الدولة.

✧ القسم الأول: الدور الاستشاري الفردي وفي إطار لجان مؤقتة

أجاز المشتري لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية المشاركة في أعمال الهيئات العامة وتقديم الخبرات التي يملكونها خدمة للصالح العام، ونستعرض هذه القوانين، ثم نعرض حالات عملية عن هذه المشاركات.

♦ المبحث الأول: القوانين التي تجيز تأدية مهمات استشارية

تتعدد القوانين التي تجيز لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية تأدية مهمات استشارية، وأبرزها ثلاثة قوانين، نستعرضها في ثلاث فقرات.

• الفقرة الأولى: الإجازة الواردة في قانون تنظيم عمل الهيئة التعليمية

أقر قانون تنظيم عمل الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية⁽¹⁾ مبدأ تفرغ أفراد الهيئة التعليمية وعنى به أن ينصرف رئيس وأفراد الهيئة التعليمية المنتمون الى الملاك الدائم انصرافاً تاماً الى العمل في الجامعة مخصصين لها دوامهم الكامل، ممتنعين عن أي عمل مأجور سواءً أكان هذا العمل براتب أو بتعويض أو بمكافأة.

(1) القانون رقم 70/6 تاريخ 1970/2/23

ولكن استثناءً من مبدأ التفرغ المشار إليه أجازت المادة الثانية من هذا القانون لرئيس وافراد الهيئة التعليمية المنتمين الى الملاك الدائم في الجامعة ان يقوموا بالاضافة الى عملهم الاساسي في الجامعة بالاعمال التالية:

- 1- الانتماء الى مجالس استشارية ذات مصلحة عامة تقتض اختصاصا جامعيًا وذلك بعد توصية مجلس الكلية او المعهد وموافقة مجلس الجامعة.
- 2- الاستشارات العلمية او القانونية او الادبية او الفنية وغيرها على ان لا يكون لها طابع الاستمرار وبعد اعلام ادارة الكلية او المعهد.
- 3- القيام بالمهام ذات الطابع العام التي تكلفها الدولة او احدى مؤسساتها الى الجامعة.

لقد جاءت هذه المادة بمثابة الرخصة لأفراد الهيئة التعليمية بتأدية مهمات خارج الجامعة اللبنانية إلى جانب واجباتهم الأكاديمية في الجامعة، وكانت هذه الرخصة عامة غير محصورة في ميدانٍ محدد، إذ يحق لأفراد الهيئة التعليمية المشاركة في مجالس استشارية، ومن أمثلتها مشاركة د. (X) في الهيئة الاستشارية العليا التابعة لوزارة العدل والتي تحددت مهمتها بالنظر في طلبات إعادة النظر بقرارات الهيئة الاستشارية بناءً على طلب المدير العام في وزارة العدل. وكذلك المشاركة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وإلى جانب المشاركة في لجان استشارية، أجاز أيضاً لأفراد الهيئة التعليمية أن يؤديوا مهمات استشارية بصورة فردية، بحيث يمكن للإدارات الرسمية الاستعانة بأفراد الهيئة التعليمية بصفة استشارية، وصورتها الأبرز تأدية مهام استشارية لوزراء حيث غالباً ما يكون مستشارو الوزراء من أساتذة الجامعة اللبنانية.

وأخيراً يؤدي أفراد الهيئة التعليمية دوراً في تنفيذ مهمات تكلف الجامعة اللبنانية رسمياً بها.

• الفقرة الثانية: الإجازة الواردة في قانون الموازنة

استكمالاً لما قرره القانون 70/6 المشار إليه أعلاه، أراد المشتري السماح للجامعة اللبنانية بإبرام اتفاقيات مع أشخاص القانون العام تتقاضى الجامعة تعويضات جراء تنفيذها ثم يخصص للأساتذة المشاركين في تنفيذ هذه الاتفاقيات نسبة من التعويضات. أجاز للجامعة اللبنانية للمرة الأولى بعقد اتفاقات مع أشخاص الحق العام أو الخاص بموجب قانون الموازنة العامة لعام 1996 الذي سمح للجامعة بأن تقدم خدمات أو أعداد دراسات أو استشارات أو تقديمات في مختلف الحقول لقاء بدلات تخصص نسبة منها كأتعاب لأفراد الهيئة التعليمية وللعاملين الذين يساهمون فيها ونسبة أخرى لتمويل البحث العلمي ومستلزماته وتجهيزاته، وفقاً لاقتراح مجلس الجامعة وموافقة وزير الثقافة والتعليم العالي ووزير المالية، على أن يعود الرصيد الباقي للخزينة⁽¹⁾، ثم تكرر ورود هذا النص سنوياً في كافة قوانين إقرار الموازنة حتى آخر قانون موازنة أقره مجلس النواب لأعمال العام 2005، مع فارق أن الرصيد المتبقي يعود للجامعة اللبنانية⁽²⁾.

وتنفيذاً لأحكام هذه القوانين صدر عن القرار رقم 1273 تاريخ 2005/7/18 (النظام الخاص بالأصول والإجراءات الواجب اتباعها في تنفيذ عقود الاتفاقات التي

(1) المادة 22 من القانون رقم 490 تاريخ 1996/2/15 الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام 1996

(2) المادة 18 من القانون رقم 622 تاريخ 1997/3/7

المادة 16 من القانون رقم 671 تاريخ 1998/2/5

المادة 15 من القانون رقم 107 تاريخ 1999/7/23

المادة 18 من القانون رقم 173 تاريخ 2000/2/14

المادة 15 من القانون رقم 326 تاريخ 2001/6/28

المادة 14 من القانون رقم 392 تاريخ 2002/2/8

المادة 14 من القانون رقم 497 تاريخ 2003/1/30

المادة 14 من القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23

تجربتها الجامعة مع غير أشخاص الحق العام والخاص، والمعدل بموجب القرار رقم
1045 تاريخ 2016/4/5

وبمقتضاه فإنه يوضع لكل عقد اتفاق، موازنة بالنفقات مساوية لبدلات العقد، تلاحظ
فيها النفقات المقدّرة لكل وجهة اتفاق يقتضيها التنفيذ، توزع كالآتي:

- 30% من قيمة العقد بعد تنزيل قيمة النفقات اللازمة للتنفيذ، توزّع مناصفة:
- 15% لتمويل البحث العلمي
- 15% إيراداً للجامعة اللبنانية.
- 70% الباقية من قيمة العقد بعد تنزيل قيمة النفقات اللازمة للتنفيذ، كبدلات
للاساتذة والعاملين في المركز الذين شاركوا في تنفيذ المشروع.

ومن أبرز الاتفاقيات ذات الطابع الحقوقي، هي الاتفاقية المبرمة بين الجامعة
اللبنانية- مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية وبين مجلس النواب،
وبموجب هذا الاتفاق أنجزت الجامعة اللبنانية مشروع برمجة محاضر مجلس النواب
منذ العام 1922 وحتى العام 2015، بحيث يتيح هذا البرنامج الإلكتروني للمتصفح
حق البحث في المحاضر أو تصفحها وفق تواريخ عقدها، وهو برنامج متاح للعامة
مجانياً لكونه مدرجاً في موقع الجامعة الإلكتروني.

• الفقرة الثالثة: الترشح لعضوية ورئاسة المجالس البلدية

إن الجمع بين عضوية المجالس البلدية والوظيفة هو من المحظورات في القانون
اللبناني، ويطال هذا المحذور أفراد الهيئة التعليمية لكونهم يعتبرون وفق قانون الجامعة
اللبنانية من موظفي الدولة.

ولكن ولما كان اشتراك أفراد الهيئة التعليمية في عضوية هذه المجالس يشكّل قيمة
مضافة لناحية رفد هذه المجالس بخبرات وطاقت علمية تسهم في تطور المجالس
المحلية وتساعد في حسن أدائها لمهامها.

لذلك صدر القانون رقم 130 تاريخ 2010/8/24 الذي أجاز لأفراد الهيئة التعليمية في ملاك الجامعة اللبنانية أو المتفرغين لديها أو المتعاقدين معها، أن يترشحوا لعضوية أو رئاسة المجالس البلدية شرط أن لا يتقاضوا أية مخصصات من الصندوق البلدي.

♦ المبحث الثاني: حالة عملية عن مشاركة أفراد الهيئة التعليمية في أعمال استشارية

إن صور مشاركة أفراد الهيئة التعليمية في أعمال استشارية هي متعددة، كما تبين معنا، وسنختار منها صورة واحدة هي المشاركة في أعمال لجنة استشارية، وهي الهيئة الوطنية لحماية الدستور التي يرأسها حالياً وزير العدل د. سليم جريصاتي. ونعرض تكوين الهيئة وملخص لأبرز الآراء الصادرة عنها.

• الفقرة الأولى: تكوين الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون

انطلقت فكرة إنشاء الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون" على أثر النداء الذي أطلقه رئيس تكتل التغيير والإصلاح العماد ميشال عون(وهو حالياً رئيس الجمهورية) في وقت سابق لإنشاء " هيئة تصدّ للاستباحة المتكررة والممنهجة للمبادئ والقواعد والاحكام الدستورية او تلك الواردة في القوانين العادية، حيث تداعت شخصيات أكاديمية من أصحاب الاختصاص في العلم الدستوري والاداري والمالي والقانوني من قدامى القضاة واساتذة الجامعات ومدراء مراكز الابحاث وأصحاب الخبرة في تعاطي الشأن العام، الى عقد لقاء في دارة فخامة الرئيس العماد ميشال عون في الرابعة اليوم الاثنين الواقع فيه 2013/9/16 للوقوف على أوجه الانتهاكات الدستورية والقانونية واقتراح الحلول الناجعة لنقاديها ومعالجة آثارها السلبية على النظام السياسي الذي ارتضاه لبنان، والحفاظ على دولة القانون و المؤسسات.

كان اللقاء من حيث نشأته وتكوينه ووظيفته قائماً على الحياد السياسي التام، كي لا يقع فريسة التجاذبات السياسية الحادة التي تلتهم الوطن ودستور الامة وقوانينها،

وهو لقاء أكاديمي علمي مستقل يرصد المخالفات والاشكاليات ويعطي الاضائة اللازمة لولوج المسالك الدستورية والقانونية الصحيحة بهدف اعادة لبنان الى محراب الدستور والقانون.

تألّفت الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون من:

سليم جريصاتي	وزير العدل
يعقوب الصراف	وزير الدفاع الوطني
شكيب قرطباوي	وزير سابق ومحام
عصام نعمان	وزير سابق ومحام
جورج قرم	وزير سابق
ليبيب زوين	قاضي متقاعد
سليم سليمان	قاضي سابق
عبدالله بو حبيب	مستشار رئيس الجمهورية لشؤون العلاقات الخارجية
جوي تابّت	سفير سابق
حيّان حيدر	مهندس وسياسي
خليل حماده	محام
زياد حمادة	محام
كميل حبيب	الجامعة اللبنانية
عقل عقل	الجامعة اللبنانية
عصام اسماعيل	الجامعة اللبنانية
وليد عبد الرحيم	الجامعة اللبنانية
خالد الخير	الجامعة اللبنانية
عادل يمين	الجامعة اللبنانية

يبدو واضحاً أن ثلث أعضاء الهيئة هم من الجامعة اللبنانية- كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، وهذا دليل على مكانة الجامعة وقدرتها على رفد هيئات المجتمع بالخبز والكواذر.

صدر بيان العلم والخبر بتأسيس الهيئة تحت رقم 1114 تاريخ 10 / 6 / 2016، وجاء في البيان أن أهداف الهيئة هي:

- 1- الإسهام في إبداء الرأي في المسائل الدستورية والقانونية، ولا سيما تلك التي تعني المصلحة العامة أو المجتمع، إما عفواً وإما بناء على الطلب.
- 2- الإسهام في الدفاع عن مفهوم الدستور والقانون والتصدي للانتهاكات التي قد يتعرضان لها، وذلك من خلال الرأي والموقف والوسائل القانونية المشروعة.
- 3- الإسهام في تنمية الثقافة الدستورية واحترام موجبات الدستور لدى متولي السلطات العامة والعاملين في الشأن العام وسائر المواطنين.
- 4- الإسهام في تنمية ثقافة القانون على جميع المستويات.
- 5- الإسهام في تطوير البحوث الدستورية وجمع الدراسات في حقل القانون الدستوري ونشرها.

6- الإسهام في تقديم الاقتراحات الإصلاحية في الحقول الدستورية والقانونية. في سبيل تحقيق أهدافها، تقوم الهيئة، على سبيل المثال لا الحصر، بإعلان المواقف والآراء ونشرها في مختلف وسائل الإعلام وإجراء الأبحاث وتقديم التقارير والدراسات ونشرها وتنظيم المؤتمرات وطاولات النقاش وورش العمل وإعداد الكتب والمطبوعات وتوزيعها ونشرها، وللهيئة أن تقوم بجميع النشاطات والأعمال التي تتعلق بموضوعها.

• الفقرة الثانية: نماذج من آراء الهيئة

أبدت الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون رأيها في مسائل قانونية ودستورية، نستعرض أبرز الحثيات الواردة في هذه الآراء.

■ أولاً: الرأي من مسألة ممارسة الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة او بعد استقالتها او اعتبارها مستقلة، الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال⁽¹⁾

ان تصريف الاعمال هو بحد ذاته تضيق لولاية السلطة الاجرائية، لكنه لا يعني انكفاء تاماً لهذه السلطة عن ممارسة الصلاحيات المنوطة بها دستوراً، بدليل ما ورد حرفياً في المادة 64 فقرة 2 من الدستور من ان الحكومة "تمارس...صلاحياتها" بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال، ذلك ان المقصود المزوجة بين مبدئين: مبدأ استمرارية الحياة الوطنية و ما يعرف اكثر تداولاً بمبدأ استمرارية السلطات الدستورية او المرافق العامة، ومبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة عن سياستها العامة، والوزراء افراديا عن افعالهم الشخصية (م 66 دستور)، الامر غير المتاح بالنسبة إلى الحكومة المستقلة او المعتبرة مستقلة او التي لم تنل ثقة مجلس النواب بعد، او اعضائها (دون ان يعني ذلك انكار اختصاص مجلس النواب باتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء في حكومة تصريف الاعمال عند ارتكابهم الخيانة العظمى او إخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، عملاً بالمادة 70 من الدستور).

وأن حالة تصريف الاعمال لا تنسحب على مجلس النواب الذي ناط به الدستور السلطة التشريعية، سواء في العقود العادية (م 32 دستور) او في دورة الانعقاد الاستثنائية الحكيمة التي يصبح مجلس النواب في دائرتها عند استقالة الحكومة او اعتبارها مستقلة حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة (م 69 دستور)، والقول بغير ذلك فيه كل التطاول على سلطة التشريع لأن مبدأ فصل السلطات وتعاونها وتوازنها يفترض حتما ان تكون السلطات عاملة، اي ممارسة لاختصاصاتها كاملة، فيستقيم عندها فصلها وتعاونها وتوازنها. ولا يمكن شلّ سلطة دستورية عن العمل بحجة ان سلطة دستورية اخرى لا تعمل بولاية كاملة وفقاً لأحكام الدستور.

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي رقم 2013/1 تاريخ: 2013/11/19.

وأن انكار سلطة التشريع على مجلس النواب الذي ناطها به الدستور حصراً، لا يستقيم بغياب نص دستوري صريح.

▪ **ثانياً: الرأي حول نصاب حضور جلسات انتخاب رئيس الجمهورية واكثرية التصويت المطلوبة للانتخاب⁽¹⁾**

إنّ النصاب الدستوري المتوجب لجلسة مجلس النواب المخصصة لانتخاب رئيس الجمهورية هو ثلثا عدد أعضاء مجلس النواب في ما خصّ الدورة الأولى من الاقتراع، أما النصاب الدستوري للدورة الثانية وسائر الدورات اللاحقة من الاقتراع فهو الغالبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب، الا انه لا يجوز الانتقال إلى الدورة الثانية من الاقتراع إلا بعد أن تكون قد انعقدت الدورة الأولى بنصابها الدستوري، وهو ثلثا أعضاء مجلس النواب، وأخفق أي من المرشحين في نيل تأييد ثلثي أعضاء المجلس، وذلك للاعتبارات التالية:

- إنّ اشتراط المادّة 49 من الدستور غالبية الثلثين من مجلس النواب لانتخاب رئيس الجمهورية في دورة الاقتراع الأولى يعني أنها اشترطت ضمناً أن تكون مثل هذه الغالبية متوافرة في الجلسة التي ستُجرى خلالها هذه الدورة.
- إنّ جعل المادّة 75 من الدستور المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية يوجب استبعاد نصاب الأكثرية المطلقة المحدّد في المادّة 34 من الدستور في مجال تطبيق المادّة 49 لأنّ المادّة 34 مرتبطة بقيام المجلس بوظيفته التشريعية في حين أنّ المادّة 49 تحدّد وسائل قيام المجلس بممارسة اختصاصه الإضافي بانتخاب رئيس الجمهورية وهو اختصاص مستقل تماماً على الصعيد الدستوري عن وظيفة التشريع.

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي رقم 2014/1 تاريخ 2014/1/20.

– جعلت الفقرة الأولى من المادّة 49 من الدستور رئيس الجمهورية رئيساً للدولة ورمزاً لوحدة الوطن وناطت به السهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه الأمر الذي يحتمّ بديهياً أن يوجب الدستور نصاباً موصوفاً ومميّزاً لانتخابه بالنظر إلى تميّز موقعه ومقامه ورمزيته ودوره الوطني الجامع وقسمه.

▪ ثالثاً: الرأي حول مسألة واجب الحكومة ملء الشواغر الأمنيّة والعسكريّة⁽¹⁾.

بعد صدور قرار تأجيل تسريح المدير العام لقوى الامن الداخلي اللواء ابراهيم بصبوص لمدة سنتين، كان للهيئة رأي من هذه المسألة القانونية.

انطلقت الهيئة من المادتين 88 و89 من قانون تنظيم قوى الأمن الداخلي اللتين حددتا كلاً من السن القانونية ومدة الخدمة الفعلية التي يتم تسريح ضباط قوى الأمن الداخلي من الخدمة لدى بلوغهما وذلك بصورة حكمية وكل بحسب رتبته العسكرية، في حين تولت المادة 56 من قانون الدفاع الوطني هذا التحديد في ما خص ضباط الجيش اللبناني،

ولا يجوز تعديل أو تعليق العمل بهذه المواد إلا بموجب قانون جديد يصدر عن مجلس النواب وينشر أصولاً،

ولقد أجازت المادة 55 من قانون الدفاع الوطني، تأجيل التسريح بموجب قرار وزير الدفاع الوطني، المبني على اقتراح قائد الجيش" حاصرة ذلك "في حالات الحرب أو إعلان حالة الطوارئ أو أثناء تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن"، وهذه الأحكام تطبّق على ضباط قوى الأمن الداخلي سنداً إلى المادة 161 من قانونه التي تنصّ على "تطبق على ضباط قوى الأمن الداخلي، فيما يتعلق بالأوضاع التي يكونون فيها، الأحكام السارية نفسها على ضباط الجيش"،

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي رقم 2015/1 تاريخ 22 حزيران 2015.

وحيث أن أيا من الحالات المشترطة لتأجيل التسريح المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الدفاع الوطني غير متوافر راهنا على الإطلاق، كوننا لسنا في حالة حرب أو حالة طوارئ، أو في أثناء تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن علما أن كل هذه الحالات يقررها مجلس الوزراء وليس وزير الداخلية ولا وزير الدفاع الوطني، ولهذا لا يمكن تفسير المادة 55 عيناها الا حصرا لأن المبدأ هو التسريح الحكمي عند بلوغ السن القانونية سيما أنه لا يوجد في الجيش (ولا قوى الأمن الداخلي)، بين أوضاع المتطوعين من الضباط، فئة أو وضع يسمى "الضباط المؤجل تسريحهم"، بل إن الاوضاع القانونية للضباط محددة في المادة 51 من قانون الدفاع الوطني وسواها، بالخدمة الفعلية أو الانقطاع المؤقت أو النهائي عن الخدمة لسبب تأديبي أو الاعتلال المؤقت أو النهائي أو الاستقالة أو التقاعد أو الاحتياط.

وحيث ان القرار رقم 191/ود تاريخ 2015/2/13 الذي اجل بموجبه وزير الدفاع الوطني السابق تسريح اللواء الركن محمد خير الامين العام للمجلس الاعلى للدفاع لمدة ستة اشهر، لم يجد ما يتذرع به سوى حالة تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن في إحدى مناطق البقاع بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 1 تاريخ 1991/11/28، وهو تذرع في غير محله لأن هذا التكليف جاء محصورا بمنطقة محددة من جهة ولأنه في أعقابها تم إجراء عشرات التعيينات والتشكيلات العسكرية والأمنية في مواقع قيادية. يضاف إلى ذلك وحيث أن سلطة تعيين وإقالة موظفي الفئة الأولى بمن فيهم القادة الأمميون والعسكريون باتت محصورة بعد تعديلات 1990، وبموجب المادة 65 من الدستور، بمجلس الوزراء بأكثرية الثلثين، في حين أن تأجيل تسريح مدير عام قوى الأمن الداخلي لمدة سنتين أو أي تأجيل قد يقدم عليه وزير الدفاع في ما خص قائد الجيش، يشكل تعديا على سلطة مجلس الوزراء وانتهاكا للمادة 65 من الدستور وتجاوزا لقاعدة موازنة الصيغ وضربا لهيبة الموقعين وحصانتهما المستمدتين من الصيغة الدستورية المتوجبة للتعيين فيهما،

لذلك، وبناء على ما تقدم، تعتبر الجبهة أن قرار وزير الداخلية بتأجيل تسريح مدير عام قوى الأمن الداخلي لمدة سنتين عشية بلوغه السن القانونية جاء مخالفاً للأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة، وتدعو إلى تعيين مدير عام جديد لقوى الأمن الداخلي وقائد جديد للجيش وملء سائر الشواغر الأمنية والعسكرية في مختلف المراكز القيادية".

▪ رابعاً: الرأي من مسألة من يسمي الوزراء في لبنان⁽¹⁾

تنص المادة 53 من الدستور أن رئيس الجمهورية هو الذي يصدر مرسوم تأليف الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة المكلف. فكيف يتم هذا التأليف؟ هل استنسابة بالمطلق ام اخذا بمعطيات ميثاقية ودستورية معينة؟

ان التعديلات التي تناولت الدستور اللبناني بموجب القانون الرقم 18/1990، قد أعادت تمركز الصلاحيات الدستورية في لبنان، فناطت المادتان 17 و 65 المعدلتان من الدستور السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، منعا لأي استئثار طائفي في الحكم، ما حتمّ تغيير عمليّة تكليف رئيس مجلس الوزراء وكذلك التأليف، إذ أنّ مجرد إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء جعل منه مجتمعاً مؤسّسة سياسية بامتياز، مستقلة بقراراتها النافذة بحد ذاتها، حتى على الوزراء انفسهم، ولها مقرها الخاص عملاً بالمادة 65 (ف 5) من الدستور، ولم يعد من الجائز اعتبار الوزراء مجرد اعاون لرئيس الجمهورية او لرئيس الحكومة.

وأبقت المادة 95 من الدستور على شرطها بأن "تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة"، وحرصت الفقرة "ي" من مقدّمة الدستور على نزع الشرعية عن أي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، ما يعني ان مكونات الوطن هي مكونات طوائفية بامتياز وأن النظام اللبناني في المرحلة الانتقالية التي أشارت اليها المادة 95 من الدستور بالتسمية، انما هو "كونفدرالية طوائف". يتأتى عن ذلك وجوب أن يكون تمثيل

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي: 2/2013 تاريخ 17/12/2013.

المكون الطائفي في مجلس الوزراء تمثيلاً صحيحاً يتجاوز العدد الى فعالية التمثيل وصحته، ولا يكون ذلك الا بالأخذ بأحجام الكتل النيابية الممثلة في الحكومة للطوائف، سواء كان الوزراء من النواب او غير النواب. ان ذلك يعني ان الوزير انما هو ممثل فعلي لطائفته في التشكيلة الحكومية بمجرد انه يشارك فيها، مهما ادعى العلمانية او الحيادية السياسية او صفة التكنوقراط وما شابه من توصيفات لا تنزع عنه الصفة الاساس التي مكنته من المشاركة في السلطة الاجرائية، أي الانتماء الى طائفة. ان هذا الواقع، المعزز بالميثاق والدستور، يؤدي حتما الى ان منح الثقة للحكومة من أي كتلة نيابية يفترض ان تجد الكتلة المعنية في الحكومة وزراء ممثلين لها ولتوجهاتها وتوجهات المكون الطائفي الذي تنتمي اليه هذه الكتلة (او عدة مكونات عند الكتل المختلطة).

ان المرجعية الدستورية المؤتمنة على توافق مرسوم تأليف الحكومة والمبادئ والاحكام الميثاقية والدستورية اعلاه، انما هي رئيس الجمهورية، عملاً بنص المادتين 49 و 50 من الدستور، ما يعني انه يتوجب على رئيس الجمهورية الامتناع عن اصدار مرسوم تأليف أي حكومة تناقض احكام الميثاق والدستور، أي المشاركة الفعلية للمكونات الطائفية للوطن الواحد في صناعة القرار الوطني على صعيد السلطة الاجرائية، وعدالة تمثيل الطوائف بالمفهوم الميثاقي والدستوري والسياسي الذي شرحنا. يبقى أخيراً ان المادة 64 من الدستور جعلت من الثقة البرلمانية شرطاً لقيام حكومة مكتملة الولاية لممارسة السلطة الاجرائية بصورة جماعية وبهيئة مجلس الوزراء، ما يفترض معه ان تكون غاية كل من رئيس الجمهورية والرئيس المكلف التوصل الى مثل هذه الحكومة من خلال مرسوم التأليف، من ضمن المبادئ والاحكام اعلاه.

■ خامساً: الرأي حول جلسة انتخاب الرئيس وشغور سدة الرئاسة في ضوء الميثاق والدستور⁽¹⁾

إن مشاركة النواب في انتخاب رئيس الجمهورية هي واجب وطني، لا سيما حال خلو سدة الرئاسة، الا انه يبقى للنائب، وبمعرض ترجمة اقتناعاته الوطنية بمواقف يتخذها من جلسة الانتخاب او من التصويت فيها، الحق السياسي المحصن دستوراً بنصاب ضمني وموصوف، هو جزئي بطبيعته، بالتغيب عن جلسة انتخاب الرئيس، او المشاركة فيها، كما التصويت بورقة بيضاء طالما ان الغالبية المفروضة لانتخاب رئيس الجمهورية هي الغالبية المطلقة من عدد اعضاء مجلس النواب. وبما ان ما يعزز الحق السياسي بالتغيب هو مفهوم النصاب وهو عدد الاعضاء المطلوب حضورهم كي تتمكن هيئة ما من الانعقاد صحيحا، ما يعني ان النص الدستوري عن نصاب ضروري، يتنافى حكما والزامية الحضور والمشاركة في جلسات انتخاب الرئيس.

بل إن المنافسة الانتخابية قد تستحيل معركة نصاب اذا رأى النائب باستنسابه او شعر ان ثمة حلولاً فوقية او توجهات او تسويات من شأنها مناهضة الميثاق الوطني عن طريق الاتيان برئيس للجمهورية لا تتوافر فيه مواصفات المادة 49 من الدستور، ما يخل بالمشاركة الفعلية بين مكونات الوطن في صناعة القرار الوطني على جميع المستويات، فليجأ النائب الى الآليات والوسائل التي يتضمنها الدستور ذاته للتصدي لهذه المحاولات والسياسات، ومنها النصاب. ان حضور جميع النواب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية لا يكفي بذاته لانتخاب الرئيس، ليس فقط من منطلق توافر او عدم توافر اكثرية التصويت التي يفرضها الدستور، اي الغالبية المطلقة من عدد اعضاء مجلس النواب بل من منطلق الميثاق، ما يعني انه في حال كان البعد الميثاقي في انتخاب الرئيس منتفيا، بل يصبح مجلس النواب مقيدا بالفقرة "ي" من مقدمة الدستور التي تنص على ان لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي رقم 2014/2 تاريخ 2014/5/27.

وأن قيام المشرع الدستوري بالتصدي لخلو سدة الرئاسة في مادتين من الدستور، اي المادة 62، التي تنص على انه: "في حال خلو سدة الرئاسة لأية علة كانت تناط بصلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء"، والمادة 74 التي تنص على انه: "إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس او استقالته او سبب آخر (كانتهاء الولاية مثلاً) فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون..."، اي بقوة الدستور، لا يكفي لانتظام عمل السلطات والمؤسسات في ظل هذا الشغور في الموقع الاول في الدولة، ذلك ان هذا الشغور يمس الصيغة والميثاق معاً.

فالميثاق الذي توافق عليه اللبنانيون عند قيام وطنهم المستقل ومن ضمنه ان توزع رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب ورئاسة الحكومة، على المذاهب الكبرى الثلاثة، الموارنة والشيعية والسنة. ان ما يعزز هذا التوزيع ويكرسه ويجعل منه اتفاقاً كيانياً، ان اتفاق الطائف الذي ارسى نظام حكم جديد لم يمس به ولم يلامسه، بل اتت تعديلاته جميعها تحت سقفه.

كما يتبين أن وثيقة الوفاق الوطني قد حرصت على تحصين الوطن اللبناني وتوفير مناعة ذاتية له ضد المخاطر التي قد تتهدده (تجزئة- تقسيم- توطين- مناهضة الميثاق- طغيان سلطة على اخرى- زعزعة النظام والاستقرار الامني - عدم توازن الانماء...)، وذلك تحت عنوان الشراكة الفعلية في حياتنا العامة، ومن منطلق وحدة الارض والشعب والدولة المركزية القوية وموقع رئيس الجمهورية ورمزيته ومواصفاته، وهو الرئيس الذي يحلف، دون سواه من رؤساء السلطات، اليمين الدستورية بالاخلاص لدستور الامة اللبنانية وقوانينها والحفاظ على استقلال الوطن اللبناني وسلامة اراضيه (المادة 50 من الدستور)،

تسأل "الجبهة" بحق كيف نبليغ هذا المبلغ من قوة الوطن اللبناني ووحدته ومنعته وديموقراطيته الميثاقية في حال شغرت رئاسة الجمهورية بانتهاء الولاية ولم يتبوأ رئيس ماروني هذا الموقع، وتتفهم كلياً الحرص الشديد الذي أبدي لتقادي الشغور في سدة

الرئاسة واستمرار هذا الحرص مزحماً وقد حصل هذا الشغور، وذلك من المنطلقات كلها هذه.

ولهذا رأت الهيئة ان الشغور في سدة الرئاسة بانتهاء الولاية الرئاسية وعدم انتخاب خلف لرئيس الجمهورية، يوجب تطبيق المادة 62 من الدستور لجهة ايلاء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء. إلا أن من الواجب والحق التساؤل عن مدى هذه الوكالة ومضمونها، من منطلق ان هذا التفويض الدستوري هو استثناء صريح لمبدأ عدم جواز تفويض الصلاحيات الدستورية، علماً أن الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية في معظمها، صلاحيات لصيقة بشخص الرئيس ومركزها موقع الرئيس ورمزيته واليمين الدستورية التي يقسم عند قبضه على مقاليد الحكم، على ما ورد في المادتين 49 و50 من الدستور، وفي بعضها الآخر صلاحيات عادية بالتعاون.

لذلك فإن مجلس الوزراء الذي يمارس وكالة صلاحيات رئيس الجمهورية حال خلو سدة الرئاسة، انما يمارسها بصورة انتقالية ومؤقتة وبحدود الصلاحيات التي تمكن مجلس الوزراء، الذي ناط به الدستور السلطة الاجرائية، من ممارسة صلاحياته الاجرائية تلك تسييراً لشؤون البلاد والعباد دون ملاسة الصلاحيات للصيقة بشخص الرئيس وفقاً لما سبق، لا سيما ان النص الدستوري لم يحدد، بصورة عامة او خاصة، صلاحيات الرئيس التي يمكن لمجلس الوزراء ممارستها وكالة عند خلو سدة الرئاسة،

ومن الطبيعي والمنطقي والميثاقي في أن ان تخرج عن صلاحيات الوكيل الاعمال التي من شأنها ان تحوّل الوكالة، من طبيعتها المؤقتة والاستثنائية، الى حالة مستدامة وعادية، ما يجعل من شغور الرئاسة امراً عابراً وغير ذي شأن أو أثر، ما يتنافى كلياً ومقتضيات الصيغة والميثاق التي استقضنا في شرحها اعلاه.

لهذا لا يسع مجلس الوزراء، الذي يمارس وكالة صلاحيات رئيس الجمهورية في حال خلو سدة الرئاسة، ان يتقدم بمراجعة لدى المجلس الدستوري طعناً بدستورية قانون صادر عن مجلس النواب (ما يفترض ان يكون القانون قد اقر قبل خلو سدة الرئاسة على ما سنبين)، او ان يصدر مرسوماً بقبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة، او

يجري مشاورات نيابية لتسمية رئيس الحكومة المكلف، او يصدر مرسوما بتسميته، او يصدر بالاتفاق مع رئيس الحكومة مرسوما بتشكيل الحكومة، او بقبول استقالة وزير وتعيين بديل منه، او يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية، او اعتماد السفراء او قبول اعتمادهم، او منح الاوسمة، او توجيه رسائل الى مجلس النواب عند الضرورة، او طلب حل مجلس النواب واصدار مرسوم الحل، او طلب اعادة النظر في المراسيم والقوانين، او تأجيل انعقاد مجلس النواب، او اقتراح تعديل الدستور...

أما الآلية الوحيدة التي يجب اعتمادها لممارسة الصلاحيات المتاحة، فهي وجوب توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء جميعاً عن رئيس الجمهورية، على القرارات والمراسيم الداخلة ضمن هذه الصلاحيات، ذلك ان الاصيل واحد لا يتجزأ والوكالة انما هي معطاة من المشرع الدستوري الى هيئة، هي مجلس الوزراء، وانه لا يصح اعتماد اي من الاكثريتين العادية او الموصوفة المنصوص عنهما في المادة 65 من الدستور لإتخاذ القرارات في المواضيع العادية او المواضيع الاساسية المحددة حصراً في المادة المذكورة، ذلك ان حالة الشغور الرئاسي وممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية لم تلحظهما المادة المذكورة، وان المبدأ يبقى اتخاذ القرارات توافقياً، اي بالاجماع، هذا المبدأ الذي يصبح واجباً مفروضاً على رئيس مجلس الوزراء والوزراء جميعاً عند ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة، بشرط ممارسة هذه الصلاحيات في اجتماعات لمجلس الوزراء متوافراً فيها النصاب الدستوري لإنعقادها صحيحاً، كما هو محدد في المادة 65 من الدستور.

■ سادساً: الرأي حول النظام الانتخابي⁽¹⁾

من الواجب أن يتَّسم قانونُ الانتخابات النيابية بمجموعةٍ شروطٍ لازمة وحتمية ليكون متلائماً مع مندرجات الدستور، أولها قدرته على تحقيق المناصفة الفعلية بين المسيحيين والمسلمين في توزيع المقاعد النيابية إعمالاً لنص المادة 24 من الدستور، وذلك ليس

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي رقم 2015/2 تاريخ 30 تشرين الأول 2015.

فقط من حيث عدد المقاعد بل أيضاً من حيث كميّة إنتاجها، وثانيها كفاءته في تأمين قاعدة المساواة المنصوص عليها في مقدّمة الدستور والمادة 7 منه وهي توجب ألا يكون ثمة تفاوت ملحوظ في القيمة الاقتراعية بين أصوات الناخبين، كأن يستطيع مثلاً ناخبون في دائرة معيّنة التصويت لعشرة نواب فيما لا يستطيع الناخبون في دائرة أخرى التصويت لأكثر من نائبين، وكذلك ألا يكون ثمة تفاوت جاد في القوة التمثيلية بين نائب وآخر كأن يفوز مثلاً أحد النواب بثلاثة آلاف صوت ويفوز آخر بمائة ألف صوت، وثالثها أن يضمن القانون مستلزمات المادة 27 من الدستور التي تقضي بأن النائب يُمثّل الأمة جمعاء، ورابعها قدره القانون على تأمين التمثيل الصحيح والعاقل للشعب اللبناني بكل أطرافه وأن يعكس الأحجام الحقيقية لمختلف القوى السياسيّة تنفيذاً لمقدّمة الدستور من جهة أنّ الشعب هو مصدر السلطات ولمنדרجات وثيقة الوفاق الوطني التي أوصت بأن يكفل قانون الانتخابات النيابية العيش المشترك بين اللبنانيين ويؤمّن صحة التمثيل السياسي لفئات الشعب وأجياله شتى وفعالية ذلك التمثيل وعدالته.

▪ سابعاً: الرأي حول خريطة الطريق لإعادة تكوين السلطة بصورة دستورية⁽¹⁾

من المسلّم به أنّه يتعيّن على أيّ قانون انتخابات نيابية أن يراعي أحكام المادة 24 من الدستور التي تنص على انه "إلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، تُوزّع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين (و) نسبياً بين طوائف كلّ من الفئتين (و) نسبياً بين المناطق".

من الواجب التسليم بأنّ قاعدة توزيع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين طوائف كلّ من الفئتين المنصوص عنها في المادة 24 من الدستور توجب أن يحفظ أيّ نظام انتخابي هاتين المساواة والعدالة في التوزيع بين

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي رقم رقم 2014/3 تاريخ 2014/10/1.

الطوائف بصورة فعلية، وليس من حيث الشكل فقط، حتى لا تفقد هذه القاعدة معناها ومضمونها الحقيقيين.

ويقتضي أن يؤمّن أيّ قانون انتخابات نيابية صحّة التمثيل من حيث عدالته وفعاليّته ومنعه الاستثناء والاحتكار وإقصاء الأقليّات الطائفية أو الأقليات السياسية أو تهميشها، كي يأتي البرلمان معبراً عن مختلف الجماعات والشرائح والاتجاهات.

إنّ نظام الاقتراع يؤلّف الركن الأساس في أيّ قانون انتخابي، ومن المسلّم به أنّ نظام الاقتراع الأكثرّي مع الصوت المتعدّد المعتمد في لبنان منذ ما قبل الاستقلال لغاية القانون النافذ رقم 2008/25 يشكّل انتهاكاً فاضحاً لعدالة التمثيل وفعاليّته ولموجب المناصفة بين المسيحيين والمسلمين وأداةً لتكريس مختلف أنواع الهيمنة الإقطاعية والطائفية والحزبية والمالية والإستثناء بالتمثيل واختزاله وإقصاء المرشحين المنافسين إقصاءً كاملاً مهما بلغ حجم تمثيلهم وتقليص فرص التغيير الديمقراطي وتعطيل قاعدة تداول السلطة.

■ ثامناً: الرأي حول قرار المجلس الدستوري برّد الطعن بقانون التمديد⁽¹⁾

أبدت الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون" رأيها في قرار المجلس الدستوري رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب وأبدت الملاحظات التالية:

- 1- تمنّع المجلس الدستوري في قراره المذكور عن القيام بواجبه الاساس في حماية الدستور والمبادئ الدستورية والنظام الديمقراطي.
- 2- إنّ منسوب السياسة في قرار المجلس الدستوري جاء أعلى بكثير من منسوب القانون وهو أمرٌ مرفوض.

(1) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون الرأي رقم 2014/4 تاريخ 2014/12/10.

3- إنَّ المجلس الدستوريَّ وَقَعَ في تناقض صارخ بين حيثيَّات قراره وفقرته الحكمية، حيث أورد في الأولى كلَّ الأسانيد القانونية التي تُقضي إلى إبطال قانون التمديد ومن بينها أنَّ دورية الانتخابات قاعدة دستورية مطلقة لا يجوز المس بها، إلاَّ أنه انتهى في الثانية إلى التسليم بقانون التمديد وبخروج مجلس النواب عن تلك القاعدة.

4- إنَّ المجلس الدستوريَّ سلَّم بمخالفة مجلس النواب الدستور من خلال تمديد ولايته بذريعة ضيق الوقت الذي ألغى الخيارات أمام المجلس الدستوري الآلية إلى إبطال القانون ومن ثمَّ إقرار مجلس النواب تمديداً محدود المدة، في حين كان بإمكان المجلس الدستوريَّ عينه اللجوء إلى التفسير البناء للقانون موضوع المراجعة وتقرير اعتماد تمديد ولاية مجلس النواب بحدود الحاجة التي يترتّبها أو الظروف الاستثنائية التي قد يستتبُّها، فيجعل مدة التمديد عند الاقتضاء مقصورة على أشهر محدودة طالما أنَّه أقرَّ بعدم جواز التمديد لمدة تفوق فترة الظروف الاستثنائية.

5- كان بإمكان المجلس الدستوريَّ، تداركاً لضيق الوقت الذي شكّا منه في قراره، تعليق العمل بقانون التمديد فور ورود مراجعة الطعن إليه، وهو ما كان من شأنه أن يضع مجلس النواب قبل انتهاء ولايته الممدّدة في 20-11-2014 أمام موجب استدراك الوضع وسن التشريع اللازم تحوطاً لاحتمال إبطال قانون التمديد.

6- إنَّ المجلس الدستوريَّ قد تذرّع بالفراغ في سدة الرئاسة للتسليم بالتمديد لمجلس النواب، في حين أنَّ المادة 62 من الدستور تنص صراحة على انه في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط بصلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء، وإن المادة 74 من الدستور تقضي بأنَّه إذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلّاً تُدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء، وإن وزير الداخلية والحكومة يصبحان، والحالة هذه، ملزمين، تحت طائلة خرق

الدستور، باتخاذ القرارات اللازمة لاجراء الانتخابات النيابية وفقا لمنطوق قانون الانتخاب الساري المفعول.

في ضوء ما تقدّم، تعتبر الجبهة أنّ قرار المجلس الدستوري جاء في غير محله الواقعي والقانوني ويفتقر للأساس القانوني وأقلّ ما يُقال فيه بأنّه خاطئ وهزيل.

✧ القسم الثاني: دور لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

إن كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية التي كان لها الدور الأبرز في تخريج النخب التي تولت القضاء والمحاماة والعمل الإداري والسياسي، رأت أن دورها لا يجوز أن ينحصر في مرحلة إعداد القادة والكوادر بل لابد من مواكبة عملهم في الإدارات العامة ورفدهم بما يحتاجون إليه من رأي قانوني أو مشورة إدارية. وحيث أن القوانين لا تمنع أن تتولى كلية الحقوق هذا الدور، كما أن لا شيء في أنظمة الإدارات العامة يمنع على هذه الإدارات طلب رأي هو بطبيعته غير ملزم وإنما يكون على سبيل الاستئناس، لذلك تقرر تشكيل لجنة خاصة تتولى القيام بهذا الدور.

♦ المبحث الأول: نشأة الهيئة ومهامها

لم يكن خيار إنشاء لجنة خاصة في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية تعنى بتقديم استشارات للقطاع العام بالخيار السهل، بل كان دونها عقبات، منها داخلية حيث كانت خشية دوائر في الجامعة من أن تأخذ هذه اللجنة دور إدارات معينة، ومنها خارجي بحيث كانت تسعى جهات لحجب هذه الصلاحية عن الجامعة لئلا يتعزز دورها في مواجهة القطاع التعليمي الخاص والمستشارين الخاصين للوزراء والإدارات العامة. وكذلك فإن أحد الأسئلة هي التي تستطيع الكلية أن تؤدي هذا الدور وأن تكون بمستوى الدور الذي تؤيده الهيئات الاستشارية الرسمية: ديوان المحاسبة، هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، مجلس الخدمة المدنية.

وبالرغم من كل هذه العقوبات، تم اتخاذ القرار بإنشاء الهيئة ونشر في الجريدة الرسمية وأصبحت واقعاً قانونياً تسعى لإثبات موقعها في العالم القانوني.

• الفقرة الأولى: تشكيل الهيئة

أنشئت لجنة الاستشارات القانونية والإدارية بموجب قرار رئيس الجامعة اللبنانية رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014 وعنوانه: "تقديم استشارات قانونية وإدارية لمؤسسات القطاع العام"، وقد نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية العدد 49 تاريخ 13/11/2014 ص 4452.

بعد صدور هذا القرار تم تعيين أعضاء اللجنة بموجب قرار صادر عن رئيس الجامعة اللبنانية بناءً على اقتراح عميد الكلية، يحمل القرار رقم 3156 تاريخ 17/11/2014 ويرمي إلى تشكيل لجنة الاستشارات القانونية والإدارية التي ضمت:

د. كميل حبيب	عميد الكلية	رئيس اللجنة
د. أوجيني تتوري	مدير الفرع الثاني في الكلية	عضواً
د. عقل عقل	مدير الفرع الخامس في الكلية	عضواً
د. عصام إسماعيل	أستاذ القانون الدستوري والإداري	عضواً
د. برهان الدين الخطيب	أستاذ الإدارة العامة	عضواً

• الفقرة الثانية: مهام الهيئة وآلية عملها

تتولى اللجنة مهمة تقديم استشارات اختيارية غير ملزمة لإدارات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات⁽¹⁾، بحيث ينحصر دور اللجنة بمنح الاستشارات لأشخاص القانون العام، وأما الأفراد أو أشخاص القانون الخاص المحلي أو الدولي فلا تقبل طلباتهم الرامية إلى تفسير نص قانوني أو قرار أو عقد أو أي مسألة أخرى.

(1) المادة 2 من القرار رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014.

حدد النظام آلية توجيه الطلبات، بحيث فرض أن توجّه الاستشارة مباشرةً وخطياً إلى أمانة سر عمادة الكلية، التي تحيله إلى اللجنة فور ورودها⁽¹⁾، علماً أنه في حالة الاستعجال جرى قبول طلب الرأي عبر البريد الإلكتروني بحيث عمد رئيس اللجنة إلى تسجيله في اليوم التالي لدى أمانة سر الكلية.

فور تبليغ اللجنة طلب الرأي، يتولى العميد تعيين مقرر لدراسة الطلب، ويمنحه مهلة لإنجاز مهمته بقدرها العميد حسب موضوع الطلب وأهميته، ولمقرر أن يطلب تمديد المهلة إذا ما تبين له أن الملف يحتاج إلى دراسة أوسع، أو طلب معلومات إضافية من الإدارة المختصة، ففي هذه الحالة يحقّ للمقرر أن يتصل مباشرة بالإدارة المعنية أو بالموظف الذي تكون الإدارة قد عينته في طلب بيان الرأي⁽²⁾.

بعد إنجاز المقرر لدراسة الملف، يرفع تقرير مع كامل الملف إلى رئيس اللجنة الذي يعمد إلى تبليغه إلى الأعضاء بواسطة البريد الإلكتروني، ويدعوهم إلى جلسة لمناقشة مشروع الرأي وإقراره.

تتخصر مهمة اللجنة ببيان الموقف القانوني السليم من مسائل قانونية مثارة، ولا يمكن تكليفها بدراسة ملفات أو إعداد مشاريع عقود أو قرارات⁽³⁾، يتمّ التصويت على القرار بأغلبية أعضاء اللجنة، وترفع الاستشارة المطلوبة بعد توقيعها إلى عميد الكلية الذي يبلغها إلى طالب الاستشارة⁽⁴⁾.

إن الاستشارات التي تقدّمها اللجنة هي مجانية مقررة لخدمة الصالح العام⁽⁵⁾، وهي علنية غير سرية بحيث تنشر في مواقع الأنترنت العائدة للكلية، وفي المجلة الصادرة عن الكلية⁽⁶⁾.

(1) المادة 2 من القرار رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014.

(2) المادة 6 من القرار رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014.

(3) المادة 5 من القرار رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014.

(4) المادة 4 من القرار رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014.

(5) المادة 7 من القرار رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014.

(6) المادة 8 من القرار رقم 2910 تاريخ 30 تشرين الأول 2014.

♦ المبحث الثاني: نماذج من آراء اللجنة

أبدت لجنة الاستشارات القانونية والإدارية آراءها في مسائل قانونية وإدارية عديدة، نستعرض أبرز الحثيات الواردة في بعض هذه الآراء، على أن نقسمها إلى قسمين: قسم خاص بالآراء الصادرة بناء على طلب وحدات الجامعة اللبنانية، وقسم خاص بطلبات رأي من خارج الجامعة.



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

الراي رقم : ---/---/---
تاريخ : ---/---/---

طالب الرأي:
الموضوع:

إن لجنة الاستشارات القانونية والإدارية،
وبعد الاطلاع على كتاب _____ المتضمن إبداء الرأي في موضوع _____.

وبعد الاطلاع على تقرير العضو المقرر،

وبعد المداولة، تبدي ما يأتي:

لذلك

أولاً: ترى لجنة الاستشارات القانونية والإدارية، الإجابة وفقاً لما تقدّم

ثانياً: إبلاغ هذا الرأي إلى _____

رأياً صدر بالاجماع بتاريخ _____

توقيع أعضاء اللجنة

تبثّغ نسخة عن هذا الرأي إلى:

العميد د. كميل حبيب

• الفقرة الأولى: الآراء ذات الصلة بأوضاع الجامعة اللبنانية

نعرض في هذه الفقرة خلاصة بعض الآراء التي أصدرتها اللجنة في معرض الإجابة على أسئلة وردت من وحدات أكاديمية في الجامعة اللبنانية.

■ أولاً: إبداء الرأي في إمكانية إبرام عقود استشارية بتعويض شهري مع متقاعدين أو أصحاب خبرة واختصاص للقيام بأعمال استشارية خارج مهام الوظائف العامة في الجامعة اللبنانية⁽¹⁾

تعتبر الاعمال الاستشارية من المهام المتخصصة التي تزود الوحدات التنفيذية في الجامعة اللبنانية بالاستشارات والآراء والمعلومات والدراسات التي لا تستطيع الوحدات الرئيسية القيام بها نظراً لتعدد المواضيع وضخامة الاعمال الإدارية، ولأنها تتطلب وقتاً ودراسة معمقة ومتخصصة. ويقتصر دور الوحدات الاستشارية أو المستشارين على إبداء المشورة دون اتخاذ القرارات.

من الواضح وفق القوانين.. أن رئيس الجامعة اللبنانية يتمتع بجميع الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير ما عدا الصلاحيات الدستورية والسياسية، ولما كان الوزير في إدارته يستطيع تعيين المستشارين دون أن يكون ملزماً باختيارهم من بين الموظفين العاملين في وزارته فإنه يعود لرئيس الجامعة اللبنانية أن يستعين بأصحاب خبرة أو كفاءة بمعزلٍ عن انتسابهم إلى الجامعة اللبنانية أم كانوا من خارجها، أو من ملاك الجامعة أو متقاعدين أو متقاعدين أو سواهم، ومن ثمّ تكليفهم بمهام خاصة أو لوضع دراسات أو لإعطاء استشارات.

وإن هذا التعاقد ذا الطابع الاستشاري البحت، لا يعتبر منافياً أو متعارضاً مع الفقرة 5 من المادة 68 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 ذلك أن تكليف متقاعدين أو متخصصين بأعمال استشارية للاستفادة من خبراتهم وتمرسهم في العمل

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2015/1/24 تاريخ 2015/1/24.

الجامعي، إنما يتمّ دون تقاضيهم رواتب وتعويضات شهرية بل إن ما يتقاضاه هؤلاء الاختصاصيون أو المتقاعدون المستشارون، إنما له طابع البذل المقابل للخدمة التي يؤديها للجامعة.

وكذلك فإن خصوصية الجامعة اللبنانية، وحاجتها إلى الكادر المتخصص في هذه المؤسسة التربوية، قد يوجب على مجلس الجامعة أو رئيسها أن يستعينوا باختصاصيين أو بأعضاء من الهيئة التعليمية المحالين على التقاعد، لأداء مهمات خاصة، وهي ليست استخداماً أو توظيفاً أو تعاقداً على وظيفة ملحوظة في الملاك الدائم للإدارة المعنية أو تعاقداً على دوام ومهام ثابتة ودائمة مقابل راتب أو تعويض أو أجر شهري أو دوري. بل هي تفاهم واتفاق مع أشخاص محددين لتقديم خدمات معينة، لا سيما وأن موازنة الجامعة تتضمن بند القيام بدراسات وأعمال استشارية.

وأما للاحية تسديد التعويضات الشهرية للمتعاقد معهم، فهذا أمر مسلم به تنفيذاً لمضمون العقد المصادق عليه وفق الأصول، لذا يتوجب على الجامعة اللبنانية تنفيذ موجباتها المالية كما هي محددة في متن العقد، مع التأكيد على ضرورة التقيد بقاعدة أن مدة عقد الخدمات الاستشارية ينتهي مع انتهاء ولاية الجهة التي أبرمت هذا العقد.

▪ ثانياً: إبداء الرأي حول تصنيف شهادات الدكتوراه وتقييم الأبحاث⁽¹⁾

لم يتضمن قانون تنظيم الجامعة اللبنانية رقم 75 الصادر في 1967/12/26 لأي نص يحدد كيفية تصنيف أطاريح الدكتوراه وتقييم الأبحاث، حيث اكتفت المادة 36: بالنص على أن يحدد عدد الاساتذة والاساتذة المساعدين والمعيرين وسائر موظفي الملاك الفني سنة فسنة في موازنة الجامعة. اما افراد الهيئة التعليمية المتعاقدين، فيحدد مجلس الجامعة رتبة كل منهم.

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2015/2 تاريخ 2015/2/23.

وأحالت المادة 38 من هذا القانون إلى الانظمة الخاصة بكل كلية ومعهد صلاحية وضع شروط تعيين الاساتذة والاساتذة المساعدين والمعيدين وسائر موظفي الملاك الفني، كما وتحديد شروط التعاقد. على أن يراعى بذلك أحكام المادة 39 التي تنص أنه: "لا يجوز تكليف الاستاذ، والاستاذ المساعد، والمعيد، ان يدرسوا في مادة ليست من اختصاصهم. ويستند في تحديد الاختصاص الى الشهادات التي يحملها صاحب العلاقة او الى موضوعات دراساته او تأليفه او تدريسه السابق".

وهذا ما عادت وأكدته المادة 16 من القانون رقم 70/6 الصادر في 1970/2/23 "تنظيم عمل الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية"، بأنه لا يجوز أن يعين افراد الهيئة التعليمية إلا وفقا للشروط المنصوص عليها في نظام الكلية او المعهد، وأنه يجب أن يستوفي المرشح للترقية في الوحدة الشروط المقررة للتعين في هذه الوحدة.

نستخلص من الأنظمة العامة المذكورة ما يأتي:

- إن كل وحدة جامعية تضع الشروط الخاصة للتعين أو التعاقد.
- إن التعيين أو الترقية يخضع لشروط هذه الوحدة.
- إن المتعاقدين بالتفرغ يخضعون لموجبات أفراد الهيئة التعليمية ذاتها في الملاك، ما يوجب استيفاءهم شروط الوحدة.
- إن مجلس الوحدة هو من يقترح اسماء المرشحين للتعين في ملاك الجامعة التعليمي وعقود التفرغ أو بالتعاقد بالساعة.

ولما صدر المرسوم الرامي إلى تحديد الاصول والقواعد الواجب اعتمادها للتعاقد للتدريس بالساعة في وحدات الجامعة اللبنانية (المرسوم رقم 9084 تاريخ 13/11/2002)، لم يتضمن أي أحكام خاصة حول الإجراءات الواجب اتباعها لتصنيف أطروحات الدكتوراه العائدة لأفراد من الهيئة التعليمية متعاقدين بالساعة، ولا لتقييم أبحاثهم.

ولكن اللافت أن هذا المرسوم أصبح له قوة النص القانوني عندما أدمج في المادة 32 من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية بموجب القانون رقم 66 تاريخ 2009/3/4،

فارضاً تطبيقه أيضاً على عقود التفرغ بالرغم من عدم الاتيان على ذكر التعاقد بالتفرغ في هذا المرسوم.

وفي العام 2013 صدر القرار رقم 2386 تاريخ 2013/8/22 (الشروط الواجب توفرها في أفراد الهيئة التعليمية المتعاقدين بالساعة لتصنيف الأطاريح وتقييم الأبحاث العائدة لهم. فاعتبر أن:

- من حق كل مرشح للتعاقد بالساعة تصنيف أطروحة شهادة الدكتوراه (المادة الأولى).

- تقييم أبحاث المتعاقدين بالساعة، معلق على شرطين:

- أن يكون الأستاذ قد مارس التدريس في إحدى وحدات الجامعة لمدة سنة جامعية كاملة بنصاب لا يقل عن 125 ساعة.
- أن يكون مرشحاً لتجديد التعاقد معه للسنة التالية.

علماً أن المتعاقد سواء أكان متعاقداً بالتفرغ أم بالساعة، فإنه لا يرفع من رتبة إلى رتبة، لأن الترفيع محصور بأعضاء الهيئة التعليمية الداخلين في الملاك. أما المتعاقدون بالتفرغ أو بالساعة، فيتم تعديل صفتهم التعاقدية، بحيث ترفع ترشيحات تجديد العقود عبر مجالس الوحدات، فإذا كان مستوفياً لشروط تعديل صفة التعاقد وفق شروط الوحدة التي ينتمي إليها، يصار إلى إصدار إفادة استيفاء شروط الرتبة ويعدل عقده على هذا الأساس.

وبالعودة إلى الأنظمة الخاصة بالكليات تبين أن المشتركات بين كافة هذه الأنظمة، ما يأتي:

- إن تصنيف الأطاريح وتقييم الأبحاث هو من صلاحية مجلس الجامعة، وإن مجلس الجامعة يتخذ قراره بأكثرية الثلثين فيما خصّ الطلبات الواردة من كليات: العلوم، الآداب، الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، معهد العلوم الاجتماعية، وبالأكثرية العادية فيما خصّ الكليات الأخرى.

- إن دراسة ملف تصنيف الأطروحة أو تقييم الأبحاث، تتولاها لجنة اختصاصيين يشكلها رئيس الجامعة اللبنانية، على أن يكون أعضاؤها من المختصين في موضوع الأطروحة محل التصنيف أو البحث محل التقييم، مع مراعاة الشروط الخاصة الواردة في أنظمة الوحدات.
- إن اختيار أعضاء اللجنة يكون بناء على اقتراح عميد الوحدة المختصة.
- تطبق على المتعاقد بالتفرغ الشروط المفروضة على المنتمين إلى الملاك.
- أما القواعد الخاصة ببعض الكليات فهي:
- إن قرار مجلس الجامعة مبني على اقتراح مجلس الوحدة، في كليات: العلوم، الآداب، الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، معهد العلوم الاجتماعية.
- فيما خصّ المتعاقدين بالساعة، فإن أنظمة كليات: الصحة العامة، ومعهد الفنون الجميلة، وكلية العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال، وكلية السياحة وإدارة الفنادق، قد ميّزت ما بين:
- المتعاقدين بالساعة الذين يدرّسون مقررات من وحدات جامعية أخرى: تطبق عليهم الشروط المعمول بها في هذه الوحدات.
- المتعاقدين بالساعة الذين يدرّسون المواد الخاصة بالكلية، تطبق عليهم شروط الكلية.
- إن نظام كلية الزراعة قد حدد الشهادات المطلوبة للتعين أو التعاقد بالتفرغ أو بالساعة.
- استناداً إلى ما تقدّم، ولما كان من الواجب وضع معايير موحدة في سير معاملة تصنيف أطاريح الدكتوراه وتقييم الأبحاث، نخلص إلى ما يأتي:
- فيما خصّ أفراد الهيئة التعليمية المنتمين إلى ملاك الوحدة أو المتعاقدين بالتفرغ فيها:**
- فإنهم يخضعون في تصنيف أطاريحهم أو تقييم أبحاثهم للشروط المقررة في هذه الوحدة، وبعد دراسة الملف من قبل لجنة اختصاصيين. مع التأكيد على وجوب أن لا

يتمّ التعيين أو التعاقد بالتفرغ إلا مع من كان مستوفياً شروط التعيين أو التعاقد المقررة في أنظمة هذه الوحدة.

في مسار الملف:

- إن إعداد الملف ورفعهُ إلى رئيس الجامعة إنما يتمّان في الوحدة التي يدرّس فيها صاحب الطلب. ولا يحقّ لهذه الوحدة أن تحيل الملف إلى وحدة أخرى، وإنما تملك إبداء موقفها من الطلب في وثيقة الإحالة.
- يجب أن يعرض ملف تصنيف الأطروحة أو تقييم الأبحاث على مجلس الوحدة، في كليات: العلوم، الآداب، الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، معهد العلوم الاجتماعية. أما بقية الوحدات الجامعية، فإنها لا تخضع لهذا الشرط لعدم وجود نص صريح بذلك.
- في حال رأت الوحدة أنها غير مختصة، فإن رئيس الجامعة هو صاحب الصلاحية في تحديد الوحدة المختصة التي تصنّف الأطروحة أو تقيّم الأبحاث وفق شروطها.
- إن رئيس الجامعة هو صاحب الصلاحية في تشكيل لجنة الاختصاصيين التي تتولى دراسة الملف، مع مراعاة الشروط الخاصة المقررة في أنظمة بعض الكليات.
- إن قرار الموافقة على تصنيف الأطروحة أو تقييم الأبحاث يصدر عن رئيس الجامعة بعد موافقة مجلسها.

فيما خصّ المتعاقدين بالساعة:

- يحق لكل مرشح للتعاقد بالساعة أن يطلب من الوحدة الجامعية التي سيتعاقد معها، تصنيف أطروحة الدكتوراه، أيّ كان عدد ساعات تدريسه في هذه الوحدة.

- يحق لكل متعاقد بالساعة في وحدة جامعية بنصاب لا يقل عن 125 ساعة في هذه الوحدة ومرشح للتعاقد لسنة أخرى، أن يطلب تقييم أبحاثه. أما من كان نصابه التعليمي موزعاً في أكثر من وحدة وليس له 125 ساعة في كلية واحدة، فلا يمكن قبول طلب تقييم أبحاثه.
- إذا كان المتعاقدون بالساعة بالنصاب المطلوب في الوحدة، يدرّسون المواد الخاصة بهذه الوحدة (أي مواد الاختصاص أو الملازمة للاختصاص)، فيتمّ تصنيف الأطروحة أو تقييم الأبحاث وفق شروط هذه الوحدة.
- أما إذا كان المتعاقدون بالساعة بالنصاب المطلوب في الوحدة، يدرّسون مقررات من اختصاص وحدة جامعية أخرى، فيتمّ تصنيف أطاريحهم أو تقييم أبحاثهم وفق الشروط المعمول بها في الوحدة ذات الاختصاص.
- تعتمد لإحالة الملف الأصول المقررة في البند ثانياً أعلاه.

▪ **ثالثاً: إبداء الرأي حول نتائج انتخابات ممثل الأساتذة ورؤساء الأقسام ومجالس الأقسام في كلية العلوم الفرع الخامس⁽¹⁾**

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من قانون تنظيم المجالس الأكاديمية رقم 66 تاريخ 2009/3/4 على أن: "تجري انتخابات مجلس الوحدة ومجالس الفروع بدعوى من العميد وبإشرافه. تبلغ نسخة عن النتائج الى رئاسة الجامعة".

لم يتضمن هذا القانون أي نصّ حول إعلان النتيجة، وكذلك الأمر لم يصدر أي تعميم عن رئاسة الجامعة حول انتخابات مجالس الفروع والأقسام الأكاديمية، كما أن التعميم رقم 34 تاريخ 2011/11/16 (إجراء انتخابات مجالس الوحدات والفروع والاقسام) لم يلحظ كيفية إعلان نتيجة الانتخابات.

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2015/3 تاريخ 2015/11/6.

وبالعودة إلى نص القانون، نجد أنه منح العميد صلاحية الإشراف على العملية الانتخابية، فهل تعني هذه الصلاحية أنها سلطة إصدار النتيجة، في الواقع نجد أن الفرع الخامس هو الذي أعدّ كامل إجراءات العملية الانتخابية إن لناحية إعداد لوائح الشطب، أو التدقيق بملفات المرشحين وقبولها، أو لإجراء الانتخابات أو لقبول الطعون، وفق ما تقدّم كان دور عمادة كلية العلوم مقتصرًا على الإشراف، وبالفعل لا يمكن أن نستخلص من تعريف الإشراف أي سلطة تنفيذية في العملية الانتخابية، إذ أن الإشراف بتعريفه هو "الاطلاع من فوق"، وهذا يعني أن العميد يتابع دقائق العملية الانتخابية ويتبلّغ نتائجها.

وهذا ما حصل واقعاً، حيث تبّلع عميد كلية العلوم نتائج الانتخابات بتاريخ 2015/10/26 ولم يصدر عنه أي تدبير بشأنها ما يعني أن العميد يعتبر أن ليس من صلاحياته إصدار النتيجة وأن النتيجة تعتبر صادرة بموجب المحضر المعدّ في الفرع، وأن إعلانه ورفعته إلى العميد هو إعلان للنتيجة.

وينسجم هذا الموقف مع المفهوم الاجتهادي لنتيجة الانتخابات، بأنها تلك التي يتضمّنّها المحضر الذي تنظمه لجنة القيد العليا وتعلنه أمام المرشحين وترفع نسخة منه للمحافظ الذي يرفعه إلى وزارة الداخلية التي تتولى إعلان النتائج النهائية (م.ش. قرار رقم 856 تاريخ 2004/8/26، طوني مطر/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات). علماً أن القانون هو الذي أناط بوزارة الداخلية إعلان نتيجة الانتخابات البلدية، بخلاف قانون تنظيم المجالس الأكاديمية الذي أغفل تعيين مرجع إعلان النتيجة، ولهذا فإن إعلان محضر نتيجة الانتخابات هو بذاته الإعلان للنتيجة ولا مبرر لأي تدبير لاحقٍ آخر.

▪ ثالثاً: إبداء الرأي حول إمكانية تقييم ممارسة مهنة الهندسة قبل حيازة شهادة الدكتوراه (1)

تنص المادة 16 من القانون رقم 70/6 الصادر في 1970/2/23 على أن: "يُعيّن افراد الهيئة التعليمية وفقاً للشروط المنصوص عليها في نظام الكلية أو المعهد". وقد أتت هذه المادة متطابقة مع المادة 38 من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية التي أحالت إلى الانظمة الخاصة بكل كلية ومعهد صلاحية وضع شروط تعيين الاساتذة والاساتذة المساعدين والمعيدين وسائر موظفي الملاك الفني، كما وتحديد شروط التعاقد.

ولهذا فإن المتفرغ في وحدة جامعية يخضع لأنظمة هذه الوحدة ولا يمكنه طلب الاستفادة من أنظمة مرعية الإجراء في وحدة جامعية أخرى، وإن حيازة شهادة مهندس معلوماتية لا توليه الحق بالمطالبة بتطبيق المادة 10 من المرسوم رقم 4577 تاريخ 1988/2/3 (تحديد شروط التعيين والترفيغ والتعاقد في كلية الهندسة - الجامعة اللبنانية) وذلك تطبيقاً للمادة 16 من القانون رقم 70/6 والمادة 38 من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية المشار إليهما أعلاه، وللتين أكد مضمونهما مجلس الجامعة في جلسته السابعة عشرة للعام 2015 تاريخ 2015/7/29 حيث اوجب أن يتم تفرغ افراد الهيئة التعليمية في كليات الاختصاص وأن تصنف أطاريحهم وتقيم أبحاثهم وفق شروط هذه الكليات.

إلا أن اللجنة بما لها من صلاحية تصويب المطالب لربطها بالنص القانوني الواجب التطبيق، ترى أن تعذر إفادة د.... من أحكام المادة العاشرة المذكورة لا يعني أنه لا يستفيد من أحكام أخرى مرعية الإجراء في الجامعة اللبنانية، لا سيما المادة الخامسة من القانون رقم 1981/12 تاريخ 1981/5/13 التي تنص على ما يأتي: "تحسب عند تعيين أو ترفيع افراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية ممارسة التعليم العالي في هذه الجامعة والخبرات الفنية والابحاث والمؤلفات الحاصلة قبل حيازة شهادة الدكتوراه أو

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2016/1 تاريخ 2016/3/20.

بعدها، ويكون تقييم امر هذه الابحاث والمؤلفات وفقا للاصول المعمول بها.....،
يقتضي ان لا يتعدى عدد الدرجات التي يمكن الاستفادة منها وفقا لاحكام هذه المادة
الثلاث.

حيث أكد اجتهاد مجلس شورى الدولة على أن تطبيق المادة الخامسة المذكورة
لناحية احتساب سنوات الخبرة والأبحاث والمؤلفات قبل حيازة الدكتوراه لا يتناقض مع
التنظيمات المتعلقة بالجامعة (م.ش. قرار رقم 94/784-95 تاريخ 1995/6/7 محمد
يوسف غندور/ الجامعة اللبنانية)، على أن يقتصر حق المعني بالاستفادة من ثلاث
درجات كحد أقصى (الهيئة الاستشارية القانونية الرأي رقم 2012/179-2013 تاريخ
2013/1/16).

• الفقرة الثانية: الآراء ذات الصلة بإدارات عامة وبلديات

نعرض في هذه الفقرة خلاصة بعض الآراء التي أصدرتها اللجنة في معرض الإجابة
على أسئلة وردت من إدارات عامة وبلديات

■ أولاً: إبداء الرأي حول تأثير استقالة خمسة من اعضاء اتحاد بلديات الشفت على
مجلس الاتحاد⁽¹⁾

لم يتضمن قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي 118 تاريخ
1977/6/30 أي نص خاص مباشر حول استقالة أعضاء مجلس الاتحاد ومن ثم
بيان أثر هذه الاستقالة على تكوين هذا المجلس ومدى إمكانية اعتباره منحلّاً وبمن
تتاط صلاحياته في هذه الحالة، ما يطرح التساؤل حول إمكانية تطبيق نصّ المادة 23
المطبقة على المجالس البلدية التي تنصّ على ما يأتي: يعتبر المجلس البلدي منحلّاً
حكماً إذا فقد نصف أعضائه على الأقل أو حكم بإبطال انتخابه على وزير الداخلية ان

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2016/4 تاريخ 2016/6/29.

يعلن الحل بقرار يصدر عنه خلال مدة أسبوع على الأكثر من تاريخ تبليغ وزارة الداخلية ذلك، وإلا اعتبر سكوته بمثابة قرار إعلان ضمني بالحل.

وإن المادة 129 من قانون البلديات تنص على أن يعتمد مجلس اتحاد البلديات الأصول والقواعد نفسها المعتمدة لسير العمل في المجالس البلدية والمنصوص عليها في هذا القانون.

ولما كانت هذه المادة تبين آلية عمل مجلس الاتحاد ولا تتصل بآلية تكوينه فإنه يقتضي استبعاد تطبيقها على تكوين مجالس الاتحاد، ولاستبعاد تطبيق هذا النص مبررات مستقاة من خصوصية تأليف الاتحاد وطبيعته الخاصة، حيث تنص المادة 119 على أن يتألف مجلس الاتحاد من رؤساء البلديات التي يضمها الاتحاد ويمكن للمجلس البلدي بناء لاقتراح الرئيس ان يتمثل بأحد أعضائه طيلة مدة ولاية الاتحاد.

فالعضوية في مجلس الاتحاد هي عضوية تمثيلية بحكم القانون ولا تتعلق بإرادة هذا العضو، فإذا كان لرئيس البلدية أو أحد أعضائها أن يقرر الاستقالة من المجلس البلدي إعمالاً لرغبة أو قناعة شخصية وإرادة حرة، فإن الأمر يختلف فيما يتعلق بالاتحاد البلدي، لأن ممثل البلدية في الاتحاد إنما يؤدي دوراً وجوبياً متأتياً من كونه رئيساً أو عضواً في مجلس بلدي، ولهذا لا يمكن لإرادته أن تتغلب على إرادة البلدية التي يمثلها. وبالفعل كان المشتزع حريصاً على عدم تعطيل مجلس الاتحاد لأي سبب كان، حيث قضت الفقرة الثانية من المادة 119 أنه في حال شغور مركز عضو الاتحاد بسبب دائم كالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة من عضوية المجلس البلدي يحل محله العضو الذي ينتدبه المجلس البلدي التابع له. وكذلك قضت أيضاً المادة 132 من هذا القانون: "يقوم نائب الرئيس بصلاحيات الرئيس في حال غيابه أو إيقافه عن العمل أو في حال شغور مركز الرئاسة لأي سبب كان وفي حال غياب الرئيس ونائب الرئيس أو شغور مركز منهما يقوم مقام الرئيس بصورة مؤقتة أكبر الأعضاء سناً في مجلس الاتحاد".

ولهذا فإنّ المشتَرع أمّن استمرارية عمل اتحاد البلديات، إذ في حال عدم وجود رئيس ونائب رئيس يتولّى أكبر أعضاء مجلس الاتحاد البلدي سنّاً مهام رئيس الاتحاد بصورة مؤقتة.

وفيما خصّ إناطة صلاحيات مجلس اتحاد البلديات بالمحافظ أو القائمقام، نرى أنّه لا يستقّى من أيّ مادة في قانون البلديات ما يجيز إناطة صلاحيات مجلس الاتحاد بالمحافظ أو القائمقام لأيّ سببٍ كان، بل إنّ المادة 120 من قانون البلديات هي في اتجاه واضح لناحية عدم تولية المحافظ أو القائمقام حتى لحق التصويت في مجلس اتحاد البلديات، حيث تنصّ هذه المادة على أن: "يلتزم مجلس الاتحاد خلال مهلة أسبوعين من تكوينه بناء على دعوة القائمقام أو المحافظ وذلك لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس ولا يشترك القائمقام أو المحافظ في هذه الانتخابات ان كان متولياً أعمال البلديات".

فحدود صلاحية المحافظ والقائمقام هي في القيام بأعمال المجالس البلدية ولا يستطيع الحلول محلّ مجلس اتحاد البلديات. كما أنّ المادة 128 من هذا القانون منحت صلاحية الحلول محل البلدية الممتنعة عن تنفيذ قرار مجلس الاتحاد ولم تشر إلى أيّ صلاحية له فيما خصّ مجلس اتحاد البلديات.

حيث تنصّ هذه المادة على ما يأتي: "إن جميع القرارات التي يتخذها مجلس الاتحاد ضمن نطاق صلاحياته لها صفة الإلزام القانوني للبلديات الأعضاء. إذا تمتعت إحدى البلديات الأعضاء عن تنفيذ قرارات مجلس الاتحاد فعلى القائمقام أو المحافظ أما عفواً أو بناء على طلب رئيس مجلس الاتحاد ان يوجه الى البلدية المختصة أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة عشرة أيام وإلا حل محل المجلس البلدي أو رئيس البلدية في القرار الذي يضمن حسن تنفيذ قرار مجلس الاتحاد. يسجل قرار القائمقام أو المحافظ في سجل القرارات الخاص في البلدية المعنية.

وفق ما تقدّم، نرى أن لا تعطيل لمجلس لاتحاد ولا حلّ له إلا وفق آلية حلّ الاتحاد بكامله، وهي الآلية التي حددتها المادة 115 من قانون البلديات التي تنص على ما يأتي: "يُحلّ اتحاد البلديات بالأصول المعتمدة نفسها لإنشائه". أي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، وذلك إما بمبادرة منه وإما بناء على طلب البلديات. على أنه ليس بالضرورة حل الاتحاد في ما إذا قررت بعض البلديات الانسحاب، إذ يمكن للاتحاد أن يستمرّ بالبلديات المتبقية.

استناداً إلى ما تقدّم، فإن مجلس اتحاد بلديات الشفت يستمر بعمله وعلى المجالس البلدية التي ينتمي إليها الأعضاء المستقلين تعيين من يمثلها في هذا المجلس. وفي حال امتنعت عن تعيين البديل يستمر مجلس الاتحاد بممارسة أعماله بالأعضاء الحاضرين مع مراعاة نصاب الجلسات والأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات وهي الآلية المحددة في المادة 34 من قانون البلديات، علماً أن استقالة خمسة من أعضائه لا تؤثر على نصاب انعقاد جلساته.

■ ثانياً: إبداء الرأي حول إلزام البلدية بتطبيق مرسوم تخفيض الحد الأدنى للأجر اليومي للمياومين⁽¹⁾

إن تعيين الحد الأدنى الرسمي للرواتب والأجور هو من صلاحية المشرع لكونها تتصل بحقوق الإنسان والكرامة الإنسانية، وعندما يعيّن الحد الأدنى للأجر فإنه يصبح محصناً من أي إلغاء أو تخفيض وذلك سنداً للمادة الثانية من الاتفاقية رقم 131 بشأن: "تحديد الحد الأدنى للأجور مع إشارة خاصة إلى البلدان النامية" والتي أبرمتها الحكومة اللبنانية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 70 تاريخ 1977/6/25 حيث نصّت هذه المادة على أن يكون للأجور الدنيا قوة القانون ولا يجوز تخفيضها، ويترتب على

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2016/5 تاريخ 2016/7/25.

عدم تطبيقها تعرض الشخص أو الأشخاص المعنيين للعقوبات الجنائية أو غير الجنائية المناسبة.

ولهذا فإن ما يقرّ من حدٍّ أدنى للأجر يكون له قوة القانون ولا يمكن إنقاص قيمته أياً كانت المبررات والدوافع لذلك. يُضاف إلى ذلك أن المشتري عندما فوّض الحكومة تعديل الحد الأدنى للأجور، فإن هذا التفويض هو واضح لناحية رفع الحد الأدنى الرسمي وليس تخفيضه، وهذا بيّن في المادة السادسة من القانون رقم 36 تاريخ 1967/5/16 التي تنصّ على ما يأتي: للحكومة ان تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، عند الاقتضاء وكلما دعت الحاجة الحد الأدنى الرسمي للأجور ونسبة غلاء المعيشة وكيفية تطبيقها..". أي أن موضوع التفويض هو لناحية غلاء المعيشة فقط. وعليه يكون المرسوم رقم 3791 متجاوزاً حدود التفويض، ومخالفاً لاتفاقية دولية تمنع المساس بالحد الأدنى المقرر للأجور.

وإن عدم المشروعية التي تصيب هذا المرسوم تجعله عملاً منعدم الوجود يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة سيما وأن بلدية الصرفند المعنية بتطبيقه معرضة جزاء هذا التطبيق للعقوبات الجزائية وغير الجزائية المقررة في الاتفاقية الدولية المذكورة أعلاه.

مع الإشارة إلى أن المرسوم رقم 3791 المذكور قد حدد الحد الأدنى للأجر اليومي الذي لا يمكن إعطاء المياوم ما هو أقلّ منه، ولكن لا يوجد ما يمنع من إعطاء المياوم ما يزيد عن الحد الأدنى المذكور، بحيث يترك للمجلس البلدي تقرير الزيادة، بحيث إن الإبقاء على أجر يومي يوازي 30 ألف ليرة أو أكثر لا يعدّ مخالفة للقانون.

بل إن من واجب البلدية، بدلاً من إنقاص بدل الأجر اليومي للمياوم أن تعتمد إلى منحه تعويض بدل النقل المؤقت وذلك تطبيقاً للقانون رقم 266 تاريخ 1993/10/23 الرامي إلى إعطاء تعويض نقل شهري مؤقت للعاملين في الإدارات العامة وافراد الهيئة التعليمية على اختلاف انواع التعليم ومراحله"، ونستند في وجوب منح المياوم تعويض بدل النقل المؤقت إلى رأي لمجلس الخدمة المدنية رقم 3958 تاريخ 2005/12/24

الذي جاء فيه: "إن تعويض النقل المؤقت يعطى لقاء حضور صاحب العلاقة إلى مركز عمله الذي تحدده له الإدارة المعنية وبالتالي لا علاقة لهذا التعويض بكيفية إلحاق الموظف أو المستخدم، باعتبار أن الإدارة هي التي تتحمل مسؤولية شرعية أو عدم شرعية هذا الإلحاق، ذلك أن تعويض النقل المؤقت يشكل بدلاً عن نفقة تكبدها الموظف أو المستخدم لقاء حضوره إلى مركز العمل المحدد له.

أما بخصوص تسجيل المياومين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن هذا الأمر هو ملزم للبلدية وليس خياراً لها، ويجد هذا الإلزام مصدره في المادة 22 من قانون موازنة العام 1981 رقم 14 تاريخ 15 / 7 / 1981، والمعدلة بموجب القانون رقم 692 تاريخ 24 / 08 / 2005 والتي تنصّ على ما يأتي: " يخضع لأحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم 13955 تاريخ 26 أيلول 1963 وتعديلاته (أي قانون الضمان الاجتماعي)، المتعاقدون الذين يعملون لحساب الدولة أو البلديات أو أية إدارة أو مؤسسة عامة أو مصلحة مستقلة أيا كانت مدة أو نوع أو طبيعة أو شكل أو صفة تعيينهم أو التعاقد معهم بمن فيهم المتعاملون مع وزارة الاعلام، حتى وإن لم تنص عقودهم على ذلك صراحة".

مع التذكير أن هذا النص لم يكن ليقوّه المشرع إلا من باب الإصرار على تطبيق قانون الضمان الاجتماعي الذي تضمن نصاً بالمعنى ذاته (البند د من الفقرة الأولى للمادة التاسعة) التي كانت توجب أن يخضع لأحكام هذا القانون منذ المرحلة الأولى شرط ممارسة العمل ضمن الأراضي اللبنانية: "الأشخاص اللبنانيون الذين يعملون لحساب الدولة أو البلديات أو أية إدارة أو مؤسسة عامة أو مصلحة مستقلة أيا كانت مدة أو نوع أو طبيعة أو شكل أو صحة تعيينهم أو التعاقد معهم بما فيهم المتعاملون مع وزارة الإعلام".

وعملاً بهذا الإلزام القانوني، فإن من حق المياومين والمتعاقدين أو أيّ عاملٍ تحت أي تسمية.. أن يكون مستفيداً من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

▪ ثالثاً: إبداء الرأي حول آلية توقيع محاضر لجان الشراء ولجان مراقبة تنفيذ الأشغال العامة⁽¹⁾

من المسلم به أن قانون البلديات وتعديلاته وقانون الرسوم والعلاوات البلدية وتعديلاته، قد أجازا إنشاء لجان بلدية، وبيّن طريقة تأليف هذه اللجان البلدية إما بالانتخابات أو التعيين (ومن هذه اللجان: لجان المناقصات، لجان الاستلام، ولجان الشراء، لجان تخمين القيمة التأجيرية ولجان تخمين المتر البيعي، الخ...) وقد جاء في المادة 53 من قانون البلديات أن للمجلس البلدي أن ينتخب أيضاً لجاناً من أعضائه لدراسة القضايا المناطة به ويمكن ان يستعين بلجان يعينها من غير أعضائه. أو يعتمد إلى تشكيل اللجان المقررة في القوانين والأنظمة النافذة، مثل لجان الاستلام، لجان الشراء لجان فنية...، بحيث تقوم كل لجنة بالأعمال التي حُدّدت لها من قبل المجلس البلدي أو المحددة بموجب النصوص القانونية التي نصّت على إنشاء اللجنة.

وعمد قانون المحاسبة العمومية وكذلك المرسوم الرامي إلى تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات: المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 إلى إيلاء عناية خاصة بلجنة الاستلام لأهميتها الخاصة كونها التي تتولى التحقق من انطباق الصفقة على القوانين والأنظمة. أما لجنة الشراء فقد ذُكرت في الفقرة الأخيرة من المادة 72 من المرسوم 5595 المشار إليه أعلاه: "يؤمن الشراء والاستلام لجنتان مختلفتان يعينهما المجلس البلدي لهذا الغرض. ونصّت المادة 63 من المرسوم عينه على ما يلي: «تستلم اللوازم والاشغال والخدمات لجنة خاصة يعينها المجلس البلدي قوامها: عضو من المجلس البلدي رئيساً، مهندس البلدية... عضو موظف من الجهاز المختص في البلدية عضوا ومقرراً».

ولأهمية عمل هذه اللجان استقرت آراء ديوان المحاسبة على أنه عملاً بالمادة 139 من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على تشكيل لجنة الاستلام دون ان تحدد

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2016/6 تاريخ 2016/10/17.

النصاب اللازم لتكون اجتماعاتها قانونية فإنه يقتضي ان تجتمع اللجنة بالشكل المقرر لها في الامر الصادر بتشكيلها وإلا كان اجتماعها باطلاً (ديوان المحاسبة الرأي رقم 2005/15 تاريخ 24 / 1 / 2005)، وأن التوقيع على محاضر الاستلام من قبل رئيس اللجنة وعضو واحد فقط ليس كافياً لاعطاء محاضر الاستلام اثرها القانوني كمستندات ثبوتية لتسديد السلفة (ديوان المحاسبة الرأي رقم 40 تاريخ 22 / 10 / 1997، والرأي رقم 2005/54 تاريخ 17 / 5 / 2005)، واعمالها غير قانونية وقراراتها لا تشكل مستنداً رسمياً (ديوان المحاسبة الرأي رقم 2006/42 تاريخ 7 / 6 / 2006).

والسبب في ذلك هو الطابع الجماعي للجان الاستلام الذي يؤمن الحيادية والرقابة المتبادلة وصحة التدقيق في انطباف الأعمال المنفذة على بنود دفتر الشروط الخاص للصفقة، وكانت المبادئ المطبقة على لجان الاستلام منطبقة بدورها على لجان الإشراف، لأنها كلجان الاستلام تصنف ضمن فئة *organes collegiaux* التي تحكمها اصول في عقد جلساتها وضرورة حضور جميع اعضائها لوضع تقاريرها وذلك عملاً بمبدأ *collegiabilité* الذي يضمن شرعية وحيادية الاستلام كما هو الحال بالنسبة إلى لجان التلزم (ديوان المحاسبة الرأي رقم 2014/54 تاريخ 15 / 1 / 2014)، وهذا ما ينطبق بدوره على لجان الشراء التي تتولى التحقق من الثمن بعد التحري في السوق عن البضائع المطلوبة وتسعى للتقيد بالسعر الادنى المعروض، وعند انتهاء مهمتها تحرر ما يسمى باجازة الشراء .

استناداً إلى ما تقدّم فإن اجتماع لجان الشراء ولجان مراقبة الأشغال العامة إنما يجب أن يكون بكامل أعضاء اللجنة وأن يوقع جميع الأعضاء على المحضر. ولما كان غياب أحد أعضاء اللجنة من شأنه تعطيل عملها، لذا ومن باب الحرص على مصالح الإدارة ومصالح المتعاملين معها ولحسن سير المرفق العام، يمكن الاستئناس بالمادة 53 من قانون البلديات التي أجازت تعيين عضو رديف، حيث جاء فيها: ينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه في بداية كل عام عضوين أصيلين وعضوين رديفين....

وعليه يمكن للبلدية تعيين عضو رديف لكل لجنة يقوم مكان العضو المتخلف عن الحضور لضمان حقوق الادارة والمتعاقدين معها (رأي ديوان المحاسبة رقم 2006/42 تاريخ 7/ 6/2006- والرأي رقم 2005/15 تاريخ 24/1/2005)، على أن العضو الرديف لا يحق له الإشتراك في اللجنة والتوقيع على محضر الإستلام إلا في حال الغياب القانوني للعضو الأصلي.

▪ رابعاً: إبداء الرأي حول اعفاء مدير صندوق تعاضد أفراد الهيئة التعليمية من نصابه التدريسي⁽¹⁾

تنص المادة الخامسة من المرسوم رقم 8229 تاريخ 2/4/1996 "النظام الاساسي لصندوق تعاضد افراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية، على ما يأتي: "يعين مدير الصندوق بقرار من وزير الثقافة والتعليم العالي وذلك بالانتداب من بين افراد الهيئة التعليمية الداخلين في الملاك لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط، بناء على اقتراح مجلس الجامعة".

المدير هو رئيس السلطة التنفيذية للصندوق ويتولى الصلاحيات التي للمدير في المؤسسات العامة وهو الرئيس التسلسلي لجميع العاملين في الصندوق. لم يحدد هذا المرسوم ما إذا كان هذا الانتداب يوجب إعفاء المدير من نصابه التدريسي في الجامعة اللبنانية. وبسبب غياب النص الخاص، تطبق القواعد العامة الواردة في نظام الموظفين، وذلك إعمالاً للمادة السابعة من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية التي تنص على ما يأتي:

"افراد الهيئة التعليمية وموظفو الجامعة، فنيين واداريين، هم من موظفي الدولة، ويخضعون لجميع القوانين والانظمة المتعلقة بسائر الموظفين.....".

(1) لجنة الاستشارات القانونية والإدارية الرأي رقم: 2016/2 تاريخ 21/4/2016.

وبالعودة إلى نظام الموظفين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 نجد أنه وضع أحكاماً للانتداب وفق الآتي:

- المادة 46: الموظف المنتدب هو من اعفي مؤقتاً من مهام وظيفته الأصلية وأسندت إليه مهمة أخرى مع احتفاظه بحق تقاضي راتبه وبحقه في التدرج والترقية والترفيه والتقاعد في ادارته الأصلية".
- « المادة 47:

2-... تقرر الانتداب السلطة التي لها حق التعيين.

- المادة 48: وضع الموظف المنتدب:

- 1 - يخضع الموظف المنتدب من الوجهة المسلكية للإدارة التي انتدب إليها.
- 2 - تبقى وظيفة الموظف المنتدب شاغرة في ملك إدارته الأصلية، ويعود إليها فور انتهاء مدة الانتداب».

استناداً إلى هذه الأحكام، فإن انتداب أحد أفراد الهيئة التعليمية مديراً للصندوق يؤدي إلى انقطاع علاقته بوظيفته الأساسية باستثناء تقاضي راتبه وتعويضاته وتدرجه وترفيهه وتقاعده. لهذا فهو من حيث المبدأ معفى من أداء واجباته الأكاديمية تجاه الجامعة لكي يتفرغ لأداء أعماله في إدارة الصندوق التي تستغرق منه كل وقته بخاصة وأنه يتولى عملاً إدارياً يتطلب حضوراً يومياً وتأمين دوام عمل لمتابعة كافة الشؤون التنفيذية في إدارة الصندوق، بحيث يخضع في هذه الإدارة لأنظمة المؤسسة المنتدب إليها.

✧ خاتمة

أظهرت هذه الدراسة أن الدور الاستشاري الفردي لأفراد الهيئة التعليمية في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية هو دور رائد وقديم، ولكنه غير مؤرشف ولا يستند إلى موقفٍ للكلية وإنما على علاقة شخصية تربط الأستاذ المعني بالإدارة التي استفادت

من خدماته. وكانت الجامعة تغض الطرف ولا تعرقل هذا الدور لأنها ترغب في بقاء الكلية حاضرة في الجهات الرسمية كافة، وهي تسعى لتطوير هذه العلاقة بحيث يكون اعتماد الإدارات الرسمية على أفراد الهيئة التعليمية في الكلية أكثر فعالية وأوسع انتشاراً، كما ستعمل الكلية على طلب تقريرٍ عن العمل الاستشاري الذي أداه الأستاذ الجامعي ليصار إلى الاستفادة منه في تجارب لاحقة.

أما بخصوص المشاركة في لجان استشارية فهي تجربة حديثة عمرها سنتان فقط، وقد أثبتت حتى تاريخه فعاليتها، وإن كانت الانطلاقة خجولة حيث تطمح الكلية إلى أن تؤدي سنوياً مئات الآراء الاستشارية وهي جاهزة لتأمين الكادر المناسب الذي يملك القدرة على تحقيق هذه المهمة.

هي تجربة مهمة في بيان كيفية التطبيق السليم للقانون، ومع الوقت ستصبح المشورة - خاصة وأنها مجانية - عادةً تقدم عليها الإدارات التي ترغب فعلاً في انطباق أعمالها على القانون. ومن خلال هذا المنبر فإن كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية لا ترى أي عائق لمشاركتكم التجربة ورفدكم إما بآراء حول مسائل قانونية أو المساهمة في تفعيل دور كلية القانون في دولة الكويت الكريمة في تأدية هذا الدور.

مبادرة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

في الجامعة اللبنانية للتعاون مع الجامعات

الإيرانية في مواجهة العدو المشترك

2

تتشابه الدولتان اللبنانية والإيرانية لناحية التاريخ الراسخ والقديم المبني على حضارة عريقة، فلبنان دولة تملك إرثاً حضارياً يعود إلى الحقبة الفينيقية، وإيران دولة تفتخر بانتمائها إلى حضارة فارس.

هو تاريخ ثقافي يجعل العلاقة بين الدولتين مبنية على أسس فلسفية ونفسية مرضية، وقائمة على احترام التاريخ الحضاري لكلا الدولتين. ولهذا كانت العلاقة بين لبنان وإيران دائماً مبنية على الثقة والاحترام والتعاون إلى أقصى درجة ممكنة.

وفي الأزمات لم توفّر إيران جهداً إلا بذلته لصالح الشعب والدولة اللبنانية، وكذلك لبنان فلقد بادل جمهورية إيران الإسلامية بالمثل ولم يكن يوماً إلا إلى جانبها باستثناء بعض المحطات العابرة وغير المؤثرة في التاريخ المشترك الودي الطويل.

وحيث أنني قادم من عالم الحقوق والسياسة، عميداً لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، فإني سأحاول تصويب كلمتي نحو تبيان الدور المشترك للجامعة اللبنانية والجامعة الإيرانية في مواجهة العدو المشترك.

اليوم، لبنان وإيران يواجهان خطراً واحداً هو العدو الصهيوني والإرهاب التكفيري. فالعدو الصهيوني يهدد يوماً باستهداف البرامج العلمية في إيران سيما البرنامج النووي، وعدوانه على لبنان قائم لم ينتهِ يوماً. وكذلك فإن الإرهاب التكفيري الذي وصل الحدود اللبنانية وضرب داخل أراضي لبنان، هو أيضاً متمركز على الحدود الإيرانية وقام باعتداءات داخل الأراضي الإيرانية ويجاهر هذا العدو التكفيري بالعداء للبنان وإيران على حدٍ سواء.

إن الخطر المتمثل بإسرائيل والارهاب، يستتبع توحيد الجهود ووضع الخطط المشتركة للمواجهة، مع العلم أن هذا الخطر يهدد جميع الدول العربية بلا استثناء، إذ إن خطر إسرائيل الوجودي واضح في زعزعة الاستقرار في الدول العربية لا سيما في دول المشرق العربي. وكذلك فإن الارهاب التكفيري لم يترك دولة عربية إلا ووصلت إليه العتبة الإرهابية. حيث خرب هذا الارهاب سوريا والعراق وضرب في مصر والأردن. وبعيداً عن سبل المواجهة العسكرية التي لا تكفي وحدها لمواجهة هذه المخاطر الوجودية، بل إن المواجهة في حقل العلم والمعرفة هي الأقوى من المواجهة العسكرية ونتائجها مضمونة أكثر؛ مع الإقرار بأن استراتيجية مواجهة العدو الإسرائيلي تختلف عن استراتيجية مواجهة الارهاب وإن كانت تجمع بينهما قواسم مشتركة.

✧ أولاً: الخطوات التي نفذتها كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية

انسجماً مع الموقف الذي أبدته لناحية الدور الهام لكلية الحقوق والعلوم السياسية في مجابهة الأزمات، فلقد أنشئ في الكلية عام 2015 ماستر للدراسات الاستراتيجية بالتعاون مع مركز البحوث والدراسات في الجيش اللبناني، وقد ضمّ هذا الماستر مقررات تصب في خانة مجابهة العدوين الإسرائيلي والإرهابي، والسعي للتقارب بين الحضارات لا سيما الحضارتين العربية والفارسية، وكانت أبرز المقررات التي يضمها هذا الماستر:

1- مقرر بعنوان: التفاعل بين الحضارات والثقافات المتعددة، ولعلّ هذا المقرر بعنوانه ومضمونه يستجيب للرغبة في الحوار بين إيران والعرب، ذلك أن التفاعل بين الحضارات قد يكون بوجهين إيجابي وسلبي، ولكن الكلية اختارت التفاعل الإيجابي والاستفادة من الخبرات المتبادلة في سبيل النهضة المشتركة للدول بما يحقق الخير المشترك للجميع.

2- مقرر بعنوان: الاستراتيجية الاسرائيلية (إعرف عدوك): وكانت الغاية الأساسية من هذا المقرر أن العدو الأساسي للبنان هو إسرائيل، وأن لبنان لن يغيّر في عقيدته الوطنية بحيث لن تكون يوماً إسرائيل حليفاً أو صديقاً أو جاراً للبنان، بل ستبقى العدو الحقيقي والفعلي والمباشر.

3- مقرر بعنوان: "استراتيجيات القوى الإقليمية"، ومن خلاله سيصار إلى تسليط الضوء على الاستراتيجية الإيرانية، وذلك من خلال وصفها بالحليف القوي للبنان والدول العربية وفلسطين، القضية المركزية. وفي هذا المقرر نسعى لإثبات أن الاستراتيجية الإيرانية تقوم على مبدأ علاقات الأخوة وحسن الجوار مع الدول العربية وأن إيران لن تدخل في حربٍ مع أية دولة عربية طالما أن العدو الاساسي لإيران هو اسرائيل.

4- مقرر بعنوان: "استراتيجيات الارهاب وطرق مكافحتها"، إن اختيار عنوان استراتيجيات الارهاب ليس عبثياً وإنما له دلالة، ذلك أن الارهاب ليس حالات فردية وإنما فكر مترابط يجمع بين مؤيديه ويسعى لتحقيق أهدافٍ معينة وواضحة، ولذلك كان علينا تعريف الطالب ومن ورائه القوى المعنية بمخططات الارهاب ثم البحث عن السبل لمواجهتها، علماً أن اتساع دائرة انتشار القوى الارهابية واتحادها، يوجب وبالمناطق أن تتسع دائرة المواجهة وتتحد الدول المواجهة له لأن المواجهات المنفردة لا تجدي نفعاً، ومن هنا أهمية التلاقي العربي الإيراني حول المواجهة لأن كلاهما محلّ خطرٍ محددٍ مصدره هذا الفكر الارهابي المتطرف.

✧ ثانياً: رؤية الجامعة اللبنانية لمخاطر العدوين الإسرائيلي والتكفيري

دون أن نغوص في أسباب الخطر الصهيوني والتكفيري، ولكن بنظرة إلى واقع اليوم، نرى أن تكاملاً في الأدوار بين الطرفين بصرف النظر عما إذا كان هذا التكامل مقصوداً أم أن كل طرفٍ يستفيد من الحிثيات التي أوجدها الطرف الآخر، ولكن

المسلمة أن التكامل بين اسرائيل والإرهاب واضح ومخاطره مؤكدة ومحققة على إيران وكافة الدول العربية. ولهذا ترى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية أن بالإمكان رسم معالم مواجهة علمية تتولاها الكلية بالتعاون مع جامعات إيرانية وعربية ومراكز دراسات.

- لقد تبين أن وجود الارهاب قد يمنح العدو الاسرائيلي الفرصة لتلميع صورته من خلال إظهار المقارنة بين حكم الارهاب وحكم الصهاينة ما يحو من الذهن العربي همجية وعدوانية هذا الكيان بالمقارنة مع الفضائع التي يرتكبها التكفيريون.

إن مواجهة هذه الفكرة تستتبع إيجاد حركة ثقافية مشتركة للتمييز بين الارهاب والاسلام، ولإبقاء صورة الارهاب الاسرائيلي ومجازره على مرّ التاريخ ماثلة لا تنسى.

- إن هناك محاولات جادة لاعتبار أن إيران هي العدو وليس اسرائيل، وقد جندت لهذه الفكرة وسائل إعلام وكتاباً وباحثين وبدت تلقى هذه الفكرة الرواج والانتشار في منطقتنا.

إن مواجهة هذه الفكرة تستلزم جهداً خاصاً لا سيما في الجامعات حيث ستسعى كلية الحقوق على إدراج مقرر إلزامي يدرس لطلبة الكلية يعيد إحياء أن اسرائيل هي عدو العرب الأول وأن إيران هي دولة إقليمية وازنة وظهير للعرب في مواجهة اسرائيل.

- إن هناك حملة مركزة حول قوة الجيش الاسرائيلي وقدرته على ضرب وتدمير القدرة النووية الإيرانية، وإن وسائل الإعلام عن غير قصد تروج كل يوم عن قرب هذه الضربة وحتميتها، حتى أصبح المتلقي ينتظر توجيه هذه الضربة، وأصبح ضمناً ومن خلال لا وعيه يعتقد أن هذه الضربة إن حصلت مشروعة لكثرة الحديث عنها والترويج لها.

إن مواجهة قضية ترويض الشعوب العربية على القبول بضرب إيران هو أمر واجب، وذلك من خلال تجاهل كلّي للأحاديث والإشاعات التي تبث عن قرب توجيه الضربة، ومن خلال الاستمرار في إبراز قوة الجمهورية الايرانية على الرد السريع، إذ أن عرض

القوة في هذه الحالة ليس مطلوباً فقط من أجل التحقق من الجهوزية القتالية بل مطلوب أكثر من أجل كسر فكرة القبول الضمني بضرب إيران.

- إن هناك محاولات كثيرة للتطبيع مع العدو الإسرائيلي، بعد التطبيع الأول الذي انتهجته مصر والأردن والسلطة الفلسطينية، بحيث سارت بعض الدول العربية في هذا المسار حديثاً بشكلٍ علني دون خجلٍ أو مواربة. وقد تبين أن الجماعات المقاتلة في سوريا تتواصل مع الاسرائيليين ولم يعد الكيان الصهيوني عدواً لهم. ما اخشاه ايضاً هو ان يقوم البعض من الدول العربية بتحويل جامعة الدول العربية الى جامعة شرق اوسطية افساحاً في المجال للكيان الصهيوني ان يصبح عضواً فيها.

إن هذا المنهج التطبيعي في حال استمراره على هذا المنوال سيؤيد فكرة الدولة الاسرائيلية ويحولها من دولة عدوة إلى دولة صديقة أو حليفة. وهذا الأمر لا بد من مجابهته لأن أضراره بالأمن العربي هي أكثر من ضرره بالأمن الإيراني أو اللبناني.

ولهذا من الواجب إعادة إحياء لجان مناهضة التطبيع وتفعيل دورها، بما في ذلك تفعيل قرار مقاطعة اسرائيل لكي لا يقتصر على البيانات المنددة بل المواقف الحازمة والرادعة، وهذا يتطلب إزالة حالة الاستسلام من الشارع العربي وإعادة لزعيم خمسينيات القرن الماضي حيث كان يقف بوجه الحكومات ومنعها من ولوج التطبيع مع هذا العدو.

أما بالنسبة إلى مواجهة الإرهاب التكفيري، فمن المسلم به أن القوة العسكرية لا تجدي منفردة في مواجهة هذه الجماعات، وذلك تأسيساً بقول النبي محمد (ص) إذا أقبلت الفتنة ف "على العالم أن يظهر علمه"، ولم يقل على المحارب أن يشهر سيفه والسبب في ذلك أن الفتنة بما تعنيه التباس التمييز بين الخير والشر، بحيث أن متلقي الخبر لا يستطيع أن يدرك صحة ما تلقاه من خطئه، إذ أن الفتنة مشتقة من افتتان أي "يفتن الشخص بفكرة أو رأي أو قولٍ أو فعلٍ ويعتقد بصحته توهماً". وأن القوة لن تلغي الفكرة التي فتنت الناس، وإنما العلم والمنطق هما وحدهما القادران على إثبات خطأ الفكرة التي اعتنقها أو أيدها كثيرون.

ولهذا مع الارهاب التكفيري لا تنفع القوة بدون أن تكون معززة بقدرات علمية تواكب وتدحض المنهج الفكري لهذه الجماعات. وعليه، فإن مواجهة هذا الفكر التكفيري هي مسؤولية الجامعات ومراكز الدراسات والمؤسسات التعليمية المختلفة والإعلام الذي عليه أن يخصص قسماً مهماً لدحض الفكر التكفيري لا شتمه وتشويهه فقط لأن الشتم ونشر القصص حول أعماله الوحشية لا تنفع في إقناع الناس بعدم صحة هذا الفكر بل على العكس قد تؤدي إلى ردة فعل مؤيدة وترويجية لهذه التنظيمات.

لذلك فإن الخطط الناجعة في مواجهة الإرهاب التكفيري تكمن باتباع الخطوات الآتية:

- إنشاء مرصد مشترك لتتبع الكتب والمنابر التي تبث الفكر التكفيري، وتأمين جهاز فكري لوضع الخطط لدحض هذه الأفكار.
- إنشاء جهاز تتبع الكتروني للمواقع الالكترونية لهذه الجماعات وحجبها ومواجهتها الكترونياً من خلال قرصنة هذه المواقع.
- محاولة تضيق المساحة الإعلامية والمنبرية لهذه الجماعات وتجاهل نقل أخبارها ومجازرها.
- وضع مقررات جامعية وإنشاء ماستر متخصص في فكر هذه الجماعات وكيفية مواجهتها.
- تكاتف هيئات المجتمع الثقافي والاجتماعي والفني في مواجهة أفكار هذه الجماعات.
- وجوب اختيار النخبة التي تواجه أفكار هذه الجماعات من غير البيئة المعادية لها، لأن من السهولة لهذه الجماعات تكذيب أفكار واردة من بيئة معادية وبالمقابل ستجد صعوبة في إنكار الحجج المعاكسة لها والآتية من بيئتها ذاتها.

✧ ثالثاً: الخطوات التي تنوي كلية الحقوق والعلوم السياسية تنفيذها

إيماناً بالدور الذي يمكن أن تلعبه الجامعة في تحقيق الانفتاح العربي الإيراني، وحيث أن سرعة اتخاذ القرار وتنفيذه هي سمة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، وانطلاقاً من نتائج أعمال المؤتمر المنعقد في بيروت، فإن كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في صدد وضع أسس ماستر في العلاقات العربية - الإيرانية، يتناول هذا الماستر دراسة تاريخ العلاقات الإيرانية العربية، الخلافات العربية - الإيرانية، المشتركات بين إيران والعرب، التعاون العربي الإيراني - ضرورة، أمن المنطقة، التنمية المتبادلة. وأن أبرز المقررات التي سيتناولها هذا الماستر هي:

1- مقرر دراسي: إيران بعد الثورة: الخروج من التحالفات المعادية للعرب الى تحقيق التوازن الردعي مع اسرائيل.

2- مقرر دراسي: التعاون الثقافي والاقتصادي بين إيران والعرب وتبادل الخبرات، بحيث يسلط الضوء على الواقع الجغرافي والامتداد الحضاري الذي يربط إيران بالعرب وتدرس المنطقة جغرافياً لبيان وجوب أن تكون العلاقات الإيرانية العربية علاقة صداقة وتعاون.

3- مقرر دراسي: هواجس العلاقات العربية الإيرانية وآفاق التعاون: يستعرض في هذا القسم المشاكل بين الدول العربية وإيران وسبل التغلب على هذه الهواجس. كما يدرس التاريخ والحضارة المشتركة بين إيران والعرب وبيان أن المشتركات أكثر من أن تحصى. وإن الانتماء المشترك إلى الاسلام ديناً وتاريخاً وحضارة وثقافة، هو أساس متين لأي مقارنة لهذه العلاقات.

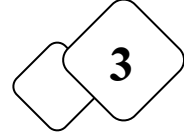
4- مقرر دراسي: مقرر دراسي: المنظمات الإقليمية، وفيه نسعى لبيان أدوار المنظمات الإقليمية التي انضمت إليها إيران والعرب، وبيان إمكانية انضمام إيران إلى كافة المنظمات العربية، وبالمقابل انضمام دول عربية أو جامعة الدول العربية إلى منظمات اقليمية منضمة إليها إيران.

5- مقرر دراسي: لغة فارسية

✧ الخاتمة:

إن الواقع الذي تعيشه المنطقة يدفع قبل البحث عن الترف الفكري في إطار إغناء الحوار العربي الإيراني، إلى أن نوجّه الاهتمام إلى كيفية معالجة الأزمات بحيث يكون البحث عن حلولٍ أولى لمواجهة الأزمة وله الأولوية على ما عداه من خيارات. وإن اختياري لموضوع دور الجامعة في مواجهة تحديات داهمة، مرده إلى أن هذا الباب سيفتح حتماً باب التواصل بين العالم العربي وإيران لأن الخطر الوجودي الذي يواجهه الطرفان هو جدّي ومائل أماناً. وإننا كجامعات ومراكز للبحث علينا أن نساهم في إيجاد الحلول لهذه الأزمة. وإذا كانت الوحدة العربية الإيرانية من المستحيلات في الوقت الراهن وأن البحث فيها سيعيق أي فكرة للحوار حول موضوعات أخرى، فإن المطلوب البحث في النقاط المشتركة القائمة على المصالح المتبادلة. وإن التعاون بين كلية الحقوق وجامعات إيرانية قد يسهم في وضع مداميك علاقة مميزة قائمة بداية على المصلحة المشتركة في توفير الأمن والسلام للمنطقة. وذلك على القاعدة التالية: "النبي العربي يوحدنا، وفلسطين تجمعنا".

صلاحية رئيس الجامعة بفرض عقوبات تأديبية على أفراد الهيئة التعليمية



إن سلطة التأديب ليست سلطة قمعية أو تمنح لهدف انتقامي وإنما هي صورة من صور التنظيم الداخلي للسلطة، ويمكن تأسيسها على أنشطة الهيئات التي تهدف في مضمونها لتأمين مصلحة عامة وضمان استمرارية هذه المرافق مع المحافظة على تنظيم متجانس للعلاقات الاجتماعية داخل الجهاز الوظيفي، أي أن التأديب يهدف في النهاية إلى تحقيق الصالح العام، ليس هذا فحسب بل إن هذه السلطة تعتبر من مقومات السلطة الرئاسية.

✧ أولاً: سلطة التأديب من مقومات السلطة الرئاسية

تنص المادة 34: من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية أن: "رئيس الجامعة هو رئيس الهيئة التعليمية في الجامعة. وعميد الكلية او مدير المعهد هو رئيس الهيئة التعليمية في الكلية او المعهد".

ولكونهم رؤساء للهيئة التعليمية، فإنهم يتمتعون بسلطة رئاسية على مرؤوسيه، التي: "تعتبر من طبيعة النظام المركزي وتشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب،...."⁽¹⁾، كذلك فهي تتضمن إنزال العقوبة.

Le pouvoir hiérarchique s'exerce également sur les personnes.
A ce titre, il revient en effet à l'autorité hiérarchique de nommer,

(1) مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 455 تاريخ 28 شباط 2012.

d'affecter, voire même de sanctionner les agents publics appartenant à son service⁽¹⁾.

وجاء في اجتهاد مجلس شورى الدولة أنه: "ينبغي في سبيل حسن تسيير المرافق العامة، إلى جانب اعتبار الرئيس المباشر مسؤولاً عن اعمال مرؤوسيه اعطاؤه بصورة موازية سلطة تأديبية عليهم.."⁽²⁾.

كما جاء في الاجتهاد إن السلطة التأديبية هي الناتج الاساسي للسلطة التسلسلية، وهي تعود بصورة طبيعية وحكماً للرئيس التسلسلي

Le pouvoir disciplinaire est le corollaire principale du pouvoir hiérarchique

"Le pouvoir disciplinaire appartient normalement et de plein droit à l'autorité hiérarchique"⁽³⁾.

وتتلخص الرابطة الرئاسية بأمرين هما: سلطة الرقابة وسلطة إصدار التعليمات، بحيث يطلق على الرقابة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس اسم الرقابة الرئاسية أو التسلسلية وهي تشمل سلطة الرئيس على مرؤوسيه وتوجيههم وإعطاءهم الأوامر والتعليمات ومكافأتهم ومعاقبتهم...

«Parmi les manifestations du pouvoir hiérarchique figure le pouvoir disciplinaire , dont est investi l'autorité administrative sur ses subordonnés: Un pouvoir de commandement ne se conçoit pas sans pouvoir de sanction».

(A.Plantey Tr. De fonction publique ,2001 , n° 856).

(1) N.P.G. Leclerc – Le pouvoir hiérarchique– RFDA 2007 p508.

(2) مجلس القضايا قرار رقم 36 تاريخ 1973/1/24، مراجعة نفعا للقانون، م.إ. 1973 ص 41.

(3) C.E. 24.5.1912 Come , rec. 620– C.E. 26.7.1985 Mlle Joly ,rec. 244.

م.ش. قرار رقم تاريخ: 50 تاريخ 2005/10/13 جوزيف سليم طريه/ الدولة – وزارة الزراعة.

وهكذا يتبين أن السلطة التأديبية إنما هي جزء من السلطة الرئاسية، بمعنى أن الرئيس التسلسلي يملك وحده سلطة تحديد الأفعال التي تشكل إخلالاً بالواجبات الوظيفية واختيار ما يلائمها من عقوبات - دون الرجوع إلى أي هيئة أخرى - مهما بلغت جسامتها.. وذلك على أساس أن الرئيس الإداري التسلسلي يملك سلطة التوجيه والمراقبة⁽¹⁾.

وأن من واجب الرؤساء التسلسليين بدورهم اتخاذ الإجراءات اللازمة بحق كل من يعيق تطبيق أحكام القانون بأي شكل من الأشكال، وبالتالي اتخاذ التدابير المسلكية بحقه عند الاقتضاء، وإيقاع ما يستحقه من عقوبة...⁽²⁾.

ولما كان رئيس الجامعة وعميد الكلية ومدير المعهد هم رؤساء الهيئة التعليمية كل في النطاق المخصص له (المادة 34 من قانون الجامعة)، لكن ذلك لا يعني - بحسب أنظمة الجامعة - أنهم يتمتعون جميعاً بالسلطة التأديبية، بل إن هذه السلطة التأديبية لا يمكن حصرها إلا برئيس الجامعة للأسباب الآتية:

1- إن الجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة مستقلة مالياً وإدارياً، ولها نظامها الوظيفي الخاص بها، بسبب اختلاف التصنيف الوظيفي المعتمد في هذه المؤسسات، عن ذلك المعتمد في الملاك الإداري العام⁽³⁾.

فالرتب الوظيفية لأساتذة الجامعة تختلف - على سبيل المثال - عن تلك المعتمدة في ملاكات الوظائف الدائمة في الإدارات العامة.

وبالتالي فإنه وعند تحديد المرجع الذي يحق له فرض العقوبة فإنه لا يمكن القياس واعتبار المدير في مؤسسة عامة كالجامعة اللبنانية مثلاً رئيس مصلحة والعميد بمثابة مديرعام. إضافة إلى ذلك فإن خصوصية المؤسسة العامة ومنها الجامعة اللبنانية تفرض

(1) د. يوسف سعد الله الخوري - الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد - طبعة العام 2004 بلا ناشر ص 284.

(2) مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 4130 تاريخ 20 أيلول 2012.

(3) م.ش. قرار رقم 452 تاريخ 2000/8/24، الدكتور قاسم الصمد / الدولة - وزارة الداخلية.

أن لا نطبّق النص العام بحرفيته خصوصاً إذا ما أدى هذا التطبيق إلى المساس بخصوصية هذه المؤسسة العامة.

إن العلاقة الرئيسية في إطار مؤسسة عامة كالجامعة اللبنانية تختلف عن علاقة الخضوع التي يتبناها نظام الموظفين العموميين في المادة 14 منه. ولهذا فعندما ينقرر اعطاء جهةٍ رئاسية ما في مؤسسة عامة سلطةً تأديبية معيّنة، فإنه يجب أن تسند هذه السلطة بنصٍ صريحٍ ولأشخاصٍ محدّدين.

إن القانون والاجتهاد والفقه مجمعة على القول أن السلطة الإدارية غير مخوّلة بابتداع عقوبة ولو عن طريق القياس إلى جانب عقوبات حددها القانون على سبيل الحصر لا المثال. وهذا عائد بالطبع إلى أن العقوبة تخضع لمبدأ الشرعية بمفهومه لا عقوبة إلا بنص.

ولهذا فإنّ المشرع قد أدرج العقوبات التي يتعرّض لها الموظف المدان بموجب قوائم حصرها في درجاتٍ معيّنة لا يسوّغ للسلطة الإدارية المختصة اقتراح أو توقيع عقوبة ما من غير نصٍ قانوني صريح بشأنها⁽¹⁾.

إن الملفت للنظر هنا هو أن النص لم يخصّ لا العميد ولا المدير (في إطار مؤسسة الجامعة اللبنانية) لا بصورة مباشرة أو غير مباشرة بأي سلطة تأديبية مستقلة.

ولهذا، وعند تحديد المرجع الذي يحقّ له فرض العقوبة، فإنه لا يمكن القياس واعتبار المدير بمثابة رئيس مصلحة والعميد بمثابة مدير عام مثلاً، وبسبب هذه الاستحالة ومنع القياس، فإن عميد الكلية ومدير المعهد (مرؤوسان لرئيس الجامعة) لا يتمتعان بصلاحيّة فرض أية عقوبة تأديبية.

إن مثل هذا الأمر نجده في أنظمة بعض المؤسسات العامة التي تحرم كوادِر هذه المؤسسة من ممارسة السلطة التأديبية بقصد حصرها برئيس هذه المؤسسة دون غيره،

(1) م.ش. قرار رقم 2002/43-2003 تاريخ 2002/10/22 انطوان الياس المتتي/ الدولة - وزارة الاقتصاد والتجارة.

فإذا أخذنا مؤسسة مجلس الإنماء والإعمار مثلاً، نجدها قد حصرت السلطة التأديبية برئيس هذا المجلس: "إذا أخل المستخدم بالواجبات المنصوص عنها في القوانين النافذة، تقرر عليه، بقرار من رئيس المجلس، عقوبات: التأنيب، أو تأخير التدرج لمدة ثلاثة أشهر على الأكثر أو حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، وبقرار من الهيئة العليا للتأديب، عقوبات⁽¹⁾."

وكذلك الأمر في مجلس الجنوب حيث حصرت سلطة فرض العقوبة بالمدير العام يخضع الموظف للمسؤولية المسلكية والتأديب والمسؤوليتين الجزائية والمدنية وفقاً لأحكام المواد 54 و55 و56 و58 و60 و61 و62 من "نظام الموظفين العام" على أن: 1- يتولى "مجلس الإدارة" الصلاحية المقررة للمدير العام في المادة 56 منها، ويحق "لمدير العام" بالنسبة إلى موظفي الوحدات المرتبطة به، فرض عقوبة التأنيب بناء على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظف⁽²⁾.

لذلك فإن حصر السلطة التأديبية في يد الرئيس المسؤول عن هذه المؤسسة العامة ليس بالأمر المستغرب خاصة وأنه المسؤول الأول والوحيد عن عمل هذه المؤسسة. ومن طبيعة الأمور أن لا يتخذ هذا الرئيس أية عقوبة بحق موظفي هذه المؤسسة إلا بالاستناد إلى اقتراح الرؤساء المباشرين لهؤلاء الموظفين.

وفي إطار الجامعة اللبنانية فإن بسط السلطة التأديبية لرئيس هذه الجامعة لا يمكن أن تتم إلا بناءً على اقتراح عميد الكلية أو مدير المعهد اللذين هما رئيسا الهيئة التعليمية في الكلية أو المعهد (المادة 34 من نظام الجامعة)، كما أنهما صلة الوصل بين أفراد الهيئة التعليمية ورئيس الجامعة ما يعني حتماً حقهم في اقتراح العقوبة الملائمة ورفع هذا الاقتراح إلى رئيس هذه المؤسسة التعليمية.

(1) المادة 36 من المرسوم رقم 10942 تاريخ 2003/9/13.

(2) المادة 32 من المرسوم رقم 5596 تاريخ 1982/9/22.

- 2- أما بالنسبة إلى رئيس الجامعة، فالموضوع مختلف تماماً، وذلك لوجود نصّين يعطيان لرئيس الجامعة صلاحيات الوزير الإدارية والمالية، وهذان النصّان هما:
- المادة 3 من المرسوم الاشتراعي رقم 122 تاريخ 1977/6/30: "لرئيس الجامعة اللبنانية تفويض دائم لكي يمارس ضمن الجامعة الصلاحيات المالية والإدارية (شاملةً التأديبية كما تبين معنا أعلاه) التي تنبئها القوانين والانظمة بالوزير باستثناء الصلاحيات الدستورية".
 - المادة 12 من القانون رقم 67/75 تاريخ 1967/12/26: "يؤمن رئيس الجامعة ادارة شؤون الجامعة العامة. وله تفويض دائم من وزير الثقافة والتعليم العالي بممارسة الصلاحيات الادارية (شاملةً التأديبية كما تبين معنا أعلاه) والمالية التي يتمتع بها الوزير وذلك في ما يتعلق بشؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية، وضمن احكام هذا القانون".
- ويدخل في مهامه:

...

- سائر الصلاحيات التي تنص عليها القوانين والانظمة او التي يفوضها مجلس الجامعة اليه.

وبالعودة إلى المادة 66 من الدستور التي نصّت على أن يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلّق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خصّ به، الأمر الذي يستتبع تمكين الوزير من الاطلاع على أعمال الإدارة كافة ومنها... بحيث يتبيّن مما تقدّم أن رأس السلطة التسلسلية في الوزارة هو الوزير وقد أنيط به دستورياً تطبيق الأنظمة والقوانين بما يتعلّق بالأمر العائدة لوزارته وهو يمارس سلطة رئاسية مباشرة تخوّله عفواً وبدون نص، ممارسة السلطة الرئاسية....." (1).

(1) مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 455 تاريخ 28 شباط 2012.

وجاء في اجتهاد مجلس شورى الدولة أنه: "يعود للرؤساء التسلسليين ولا سيما للوزير الذي هو الرئيس الأعلى للإدارة، سلطة تقدير أعمال المرؤوسين واتخاذ التدابير المناسبة بحقهم لتأمين حسن سير العمل الإداري"⁽¹⁾.

وبالعودة إلى المادة 56 من قانون الموظفين التي تجيز للوزير فرض كافة عقوبات الدرجة الأولى، فإن لرئيس الجامعة صلاحية فرض هذه العقوبات وذلك بناءً على اقتراح عميد الكلية أو مدير المعهد اللذين هما على صلة يومية بأعضاء الهيئة التعليمية، وبعد إتاحة المجال للأستاذ المعني بممارسة حق الدفاع.

وبما أنه يعود لرئيس الجامعة وحده حق فرض العقوبات، فإن السؤال الذي يطرح هو حول مدى اعتبار أفراد الهيئة التعليمية من فئة الموظفين، وما هي العقوبات التي يمكن أن توقع عليهم؟.

✧ ثانياً: العقوبات التأديبية التي توقع على أفراد الهيئة التعليمية

يفرض مبدأ شرعية العقوبة، أن تكون العقوبات التي يمكن للرئيس التسلسلي أن يوقعها على أفراد الهيئة التعليمية محددة بالنص، ولكن بالعودة إلى قانون الجامعة اللبنانية، لا نجد نصاً بهذه العقوبات، إلا أن هذا القانون، والاجتهاد المستقر لمجلس شورى الدولة قد أخضع أفراد الهيئة التعليمية لقانون الموظفين.

فأقر مجلس شورى الدولة هذا المبدأ منذ العام 1974، حيث جاء في أحد اجتهاداته: أنه استناداً إلى المادة 7 من القانون رقم 67/75 تاريخ 1967/12/26، المتعلق بتنظيم الجامعة اللبنانية يعتبر أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية من موظفي الدولة ويخضعون لجميع القوانين والأنظمة المتعلقة بسائر الموظفين إلا في الأحكام الخاصة المنصوص عليها في القانون المذكور وفي الأنظمة المتعلقة بالجامعة"⁽²⁾.

(1) م.ش. قرار رقم 2004/129-2005 تاريخ 2004/11/18 المهندس سليم النكت/الدولة.

(2) م.ش. قرار رقم 1339 تاريخ 9 تموز 1974 احمد مكي/ الجامعة اللبنانية -الدولة، م.إ. 1974 ص 205.

ثم تأكد في اجتهادات لاحقة، التي استنقت من القوانين والأنظمة الراعية للجامعة اللبنانية، بأن أفراد الهيئة التعليمية في الملاك والمتعاقدين المتفرغين، هم من الموظفين ويخضعون لنظام الوظيفة العامة:
فنقرأ مثلاً:

"إن الفقه والاجتهاد مستقران على اعتبار أن مفهوم الوظيفة العامة لا ينحصر تحديده من خلال تسمية الموظف أو نظام واحد يعتمد للموظفين الدائمين أو من خلال كيفية تعويضه عن عمله، بل يتعداه إلى أبعد من هذا المعيار الشكلي ليتصل بطبيعة الوظيفة التي يقوم بها العامل العمومي (Agent public) أو الجهاز الإداري (Personnel Administratif) والموظف العمومي (Fonctionnaire public) في هذا المعنى، ليس فقط الذي ينتمي بالضرورة إلى ملاك دائم، بل كل من يساهم بصورة دائمة في تحقيق مرفق عام اداري تديره السلطة العامة بوسائل القانون العام عن طريق شغله لعمل دائم⁽¹⁾.

وبما أنه بالنسبة إلى المتعاقدين الذين يجب أن يتم توظيفهم بصورة استثنائية، فإن وضعهم القانوني يبدو مبدئياً وضعاً هجيناً (Hybride) وذلك لارتباطهم مع الإدارة بعقود إلا أنهم يبقون خاضعين للمتطلبات العليا للمرفق العام....، ويتوجه الاجتهاد بشأنهم نحو القانون العام ويعتبر أنهم ليسوا متعاقدين إلا في ما يتعلق بالمواد المحكومة بالعقد.

وبما أنه، إذا كان وضع المتعاقد برمته هو وضع نظامي، فإن هذا الوضع لن يكون أبداً بكامله تعاقدية خاصة وأنه لا يمكنهم الاعتراض على تعديل وضعيتهم لمصلحة ولحساب المرفق.

وبما أن الاجتهاد أنشأ تدريجياً نوعاً من القانون العام لوضعية المتعاقدين مستمداً من القواعد التنظيمية، ويستبعد غالباً القانون الخاص الذي لا يتألف مع النفع العام.

(1) م.ش. قرار رقم 452 تاريخ 2000/8/24، الدكتور قاسم الصمد / الدولة - وزارة الداخلية.

وبما أنه، إذا كانت المسألة مدة التعاقد ونهايتها هي المسألة الوحيدة المحكومة بالعقد، فإن بقية وضعية المتعاقد محددة بإرادة الإدارة المنفردة التي تملك السلطة التنظيمية، ونظراً للخصائص التي تميز وضعيتهم، فإن هؤلاء الأشخاص من الجهاز الإداري يعتبرون بمثابة موظفين حقيقيين خاضعين للسلطة التنظيمية في تعيينهم وواجباتهم والمنافع التي تقدم لهم.

وبما أنه، وبالنسبة إلى وضعية المتعاقد بالتفرغ للتدريس في الجامعة اللبنانية، فإن المادة 35 من القانون رقم 67/75 تاريخ 1967/12/26 المتعلق بتنظيم الجامعة اللبنانية، تنص على ما يلي:

"المادة 35: - تتألف الهيئة التعليمية في الجامعة من:

- أ- الأساتذة والاساتذة المساعدين والمعيدين، وهم من موظفي الدولة الدائمين الخاضعين لنظام الموظفين العام وللأحكام الخاصة الواردة في هذا القانون.
- ب- الاساتذة المتعاقدين، وهم الذين تتعاقد معهم الجامعة لاعطاء ساعات في مختلف مواد التدريس".

وبما أن المادة 6 المعدلة من القانون رقم 70/6 تاريخ 1970/2/23 المتعلق بتنظيم عمل الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية، تنص على ما يلي:

... يخضع هؤلاء المتعاقدون لجميع واجبات افراد الهيئة التعليمية المنتمين إلى الملاك الدائم ويستفيدون من أحكام المادة 11 من هذا القانون، كما تؤمن لهم الجامعة جميع المنح والمساعدات والخدمات التي تؤمنها تعاونية موظفي الدولة لأفراد الهيئة التعليمية الداخلين في الملاك...

وبما أن المادة 4 من القانون رقم 70/6 أكدت ما يلي:

"المادة 4: - كل عمل مأجور يقوم به أحد أفراد الهيئة التعليمية المتفرغين غير مصرح به يعرض صاحبه للعقوبات المنصوص عنها في الأنظمة النافذة، وفي حالة التكرار يتعرض للصرف من الخدمة".

وبما أن ما ورد في المادة الرابعة من القانون رقم 70/6 لجهة التفريغ الكامل، لا يختلف في مضمونه عما ورد في المادة الأولى من القانون ذاته لجهة التفريغ بالدوام الكامل وبدون الحق بأي عمل مأجور آخر، بالنسبة إلى أفراد الهيئة الداخلية في الملاك. وهذا المنع لم يفرض على المتعاقدين بالساعة.

وبما أنه، فضلاً عما تقدم، فإن القانون رقم 321 تاريخ 1994/3/24 الذي أنشأ صندوق تعاضد أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية، نص في مادته الأولى على أنه منشأ لأجل أفراد الهيئة التعليمية الداخليين في الملاك والمتعاقدين المتفرغين والمتعاقدين، في حين لم يشمل هذا القانون المتعاقدين بالساعة. كما أن المرسوم رقم 8229 تاريخ 1996/4/2 المتعلق بالنظام الأساسي لهذا الصندوق نص في مادته الأولى على الانتساب الإلزامي للمتفرغين إلى الصندوق.

وبما أنه يستفاد من الأحكام القانونية المار ذكرها، والتي ترعى أوضاع المتعاقدين المتفرغين في الجامعة اللبنانية، أن هذا الأخير من أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية وأنه متفرغ بدوام كامل للعمل لديها ولا يحق له القيام بأي عمل مأجور آخر، وأنه - باستثناء إمكانية الحق بمعاش تقاعدي لحين الدخول في الملاك - فإنه يستفيد من الرواتب ذاتها والملحقات والتعويضات والتقديمات التي يستفيد منها أفراد الهيئة التعليمية الداخليين في الملاك، وأن تعاقدته قابل للتجديد بصورة مستمرة مع إمكانية دائمة في إدخاله الملاك.

وبما أن المتعاقدين المتفرغين يخضع بحكم النصوص المذكورة أعلاه، للواجبات ذاتها التي يخضع لها أفراد الهيئة التعليمية الداخليين في الملاك...

وبما أن وضعية التعاقد بالتفريغ في الجامعة اللبنانية تعتبر وضعية وظيفة عامة..⁽¹⁾.

(1) م.م.ش. قرار رقم 98-97/854 تاريخ 1998/9/14 جان نجيب العقيلي/ الدولة - وزارة الداخلية وبلدية كفرزيبان.

أي يمكن الاستنتاج بأن أفراد الهيئة التعليمية الداخلين في الملاك والمتعاقدين بالتفرغ، يخضعون لسلطة التأديب الرئاسية.

وهكذا حسمت مسألة اعتبار وضعية أفراد الهيئة التعليمية من منتمين إلى الملاك أو المتعاقدين بالتفرغ أنها وضعية وظيفة عامة، وحسمت مسألة امتلاك رئيس الجامعة للسلطة التأديبية، بحيث يطبق على أفراد الهيئة التعليمية (المنتمين إلى الملاك والمتعاقدين بالتفرغ) عقوبات الدرجة الأولى الواردة في المادة 55 من نظام الموظفين، وهي الآتية:.

1- التأنيب

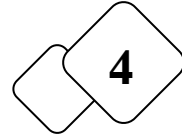
2- حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر.

3- تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

استناداً إلى ما تقدّم، نستخلص ما يأتي:

إن لرئيس الجامعة بصفته رئيس أفراد الهيئة التعليمية المنتمين إلى الملاك أو المتعاقدين بالتفرغ، أن يفرض على أي منهم، أية عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى المحددة في المادة 55 من نظام الموظفين، وذلك بناءً على اقتراح عميد الوحدة أو مدير المعهد.

استمرارية أعضاء مجلس الجامعة المعينين بمرسوم من الشخصيات المشهود لها بكفاءتها العلمية في حال انتهاء ولايتهم دون تعيين بديل



إن مجلس الجامعة اللبنانية بحسب المادة 4 من المرسوم الاشتراعي رقم 122 تاريخ 1977/6/30 يتألف من: "رئيسها ومن ممثلين عن الوحدات الجامعية ومن عدد من الشخصيات المشهود لها بكفاءتها العلمية ومن ممثلين عن الهيئة التعليمية وعن الطلاب، يحدد عددهم وشروط اشتراكهم في اعمال المجلس بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التربية الوطنية والفنون الجميلة.

يرأس المجلس رئيس الجامعة وينوب عنه عند غيابه اكبر العمداء سناً".
وتتفيذاً لهذا النص، صدر المرسوم رقم 1658 تاريخ 1991/9/5 (تنظيم مجلس الجامعة اللبنانية) الذي نصّ في مادته الأولى على يتألف مجلس الجامعة من رئيس الجامعة اللبنانية رئيساً ومن الاعضاء:

- عمداء الوحدات الجامعية
 - ممثل عن افراد الهيئة التعليمية من كل وحدة جامعية.
 - أربعة طلاب من الجامعة اللبنانية.
 - شخصيتين مشهود لهما بالكفاءة العلمية.
- وحددت المادة 5 من هذا المرسوم اصول تمثيل الشخصيات العلمية: حيث نصّت على أن: "يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة سنتين، شخصيتان لبنانيتان كعضوين في مجلس الجامعة، وذلك بناء على اقتراح وزير التربية الوطنية و الفنون الجميلة، على ان تتوفر فيهما الشروط التالية:
- ان يكونا قد مارسا التعليم الجامعي لمدة لا تقل عن عشر سنوات.

- ان تكون لهما منشورات علمية معروفة.

واستناداً إلى هذه المواد صدر المرسوم رقم 469 تاريخ: 2014/09/04 تعيين عمداء لكليات ومعاهد في الجامعة اللبنانية وتعيين عضوين في مجلس الجامعة اللبنانية، حيث جرى تعيين الدكتور جان داوود ود. جاسم عجاقة عضوين في مجلس الجامعة لولاية مدتها سنتان.

وقد انتهت ولاية العضوين المذكورين دون أن يعمد مجلس الوزراء إلى تعيين بديل. ما يطرح السؤال حول انطباق المادة 14 من قانون تنظيم المجالس الأكاديمية عليهما بحيث يستمران في ممارسة أعمالهم حتى تعيين بديل، وهي من الأعمال التي يؤديها من يستمر في تسيير أعماله.

تنص المادة 14 من قانون تنظيم المجالس الأكاديمية رقم 66 تاريخ 2009/3/4 على أنه: "عند انتهاء ولاية أي من أعضاء المجالس الأكاديمية المنصوص عنها في هذا القانون يستمران في ممارسة أعمالهم الى حين تعيين او انتخاب بدلاء عنهم". إن قانون تنظيم المجالس الأكاديمية هو قانون يهدف إلى إعادة تنظيم مجالس منشأة سابقاً ولم يأت هذا القانون بإنشاء مجالس جديدة، ولهذا كان هذا القانون بمضمونه بل وفي عناوين مواد مجرّد قانون تعديلي للقانون رقم 67/75 تاريخ 1967/12/26 تنظيم الجامعة اللبنانية، بحيث ألغى موادّ واحلّ مكانها موادّ أخرى، وأدخل مواد جديدة لم تكن واردة في ذلك القانون، كما وألغى مادة من المرسوم الاشتراعي رقم 122 تاريخ 1977/6/30، ولهذا فقد توسّع في التفاصيل أو قلّ منها بحسب حجم التعديلات المراد إدخالها ليس أكثر.

وتأكيداً على كون هذا القانون هو قانون تعديلي وليس إنشائياً، أنه ألغى (بموجب المادة 15) من القانون 67/75 فقط المواد المخالفة للقانون الجديد أو غير المؤلفة مع مضمونه.

فإذا كانت المجالس الأكاديمية التي عمد القانون الجديد إلى إعادة تنظيمها هي: مجلس الوحدة ومجلس الفرع والأقسام الأكاديمية، فإن هذا لا يعني أن مجلس الجامعة

ليس مجلساً أكاديمياً، ولا معنياً بهذا القانون ولا تنطبق عليه تبعاً لذلك المادة 14 المذكورة، إن هذا التفسير الخاطئ تدحضه مواد القانون 2009/66 الذي هو فعلياً قانون يرمي إلى تعزيز صلاحيات مجلس الجامعة، حيث بيّن هذا القانون صلاحيات هذا المجلس في أكثر من مادة، لدرجة أن ذكر مجلس الجامعة في هذا القانون قد تكرر 19 مرة، وأبرزها في المادة الثامنة التي أوجبت أن تطبق على اجتماعات مجلس الوحدة الاحكام المطبقة على اجتماعات مجلس الجامعة، وأنطقت المادة التاسعة بمجلس الجامعة إبطال القرارات التي يتخذها عميد الوحدة أو أحد مديري الفروع والمراكز ورؤساء الاقسام والتي تتنافى مع الانظمة والقوانين المعتمدة، ومنحته المادة الحادية عشرة صلاحية إنشاء الأقسام الأكاديمية....

وفيما خصّ تكوين مجلس الجامعة، فلقد اكتفى القانون الجديد بتعديل آلية تعيين رئيس الجامعة وبيان حالات غياب الرئيس وشغور مركز الرئاسة، وكذلك آلية تعيين العمداء الذين هم أعضاء حكميون في مجلس الجامعة، ولم يعمد إلى تعديل المواد النازمة لانتخاب ممثلي أفراد الهيئة التعليمية في مجلس الجامعة الذين استمروا بالخضوع للنصوص القديمة (المواد 14 وحتى 17 من القانون 67/75 وتعديلاته والمراسيم التنفيذية).

لهذا لا جدال على أن القانون رقم 2009 /66 ينطبق بكافة مواده على مجلس الجامعة ولا سيما المادة 14 منه التي تتحدث عن الاستمرار في المهام حتى تعيين البديل.

وهذه الاستمرارية في ممارسة الصلاحيات ليست مقتصرة على الجامعة اللبنانية، بل هي مبدأ عام كرسه المرسوم 4517 تاريخ 1972/12/13، حيث نجد ان الفقرة 3 من المادة التاسعة تنص على أنه في حال غياب الرئيس او شغور مركزه يقوم مقامه نائب الرئيس في حال وجوده، والا فأكبر الاعضاء سنا . ويمارس جميع صلاحياته. وفي الفقرة الثانية من المادة السادسة: “يستمر مجلس الادارة القائم، بمتابعة اعمال حتى

تعيين المجلس الجديد". وهناك عشرات المؤسسات العامة التي يستمر أعضاء مجالس إدارتها حتى تعيين البديل ونذكر منهم على سبيل المثال فقط:

- مجلس الجنوب: انتهت ولاية مجلس الإدارة في العام 2000 ولا زال رئيس وأعضاء المجلس مستمرين حتى تعيين البدلاء.
 - هيئة اوجيرو: انتهت ولاية مجلس الإدارة في العام 2007 ولا زال رئيس وأعضاء المجلس مستمرين حتى تعيين البدلاء.
 - مجلس الإنماء والإعمار: انتهت ولاية أعضاء مجلس الإدارة في العام 2007 ولا زالوا مستمرين حتى تعيين البدلاء.
 - مؤسسة كهرباء لبنان: انتهت ولاية أعضاء مجلس الإدارة في العام 2006 ولا زالوا مستمرين حتى تعيين البدلاء.
 - المعهد الوطني للإدارة: انتهت ولاية أعضائه ورئيسه واستمر الرئيس منفرداً بدون نص بالاستناد إلى رأي صادر عن مجلس الخدمة المدنية.
 - المجلس الدستوري: انتهت ولاية أعضائه في العام 2014 وهو مستمر حتى تعيين بديل ويصدر الأحكام ويمارس كافة الصلاحيات المنوطة به.
- إن استمرارية أعضاء الهيئات الجماعية المنتهية ولايتهم بممارسة صلاحياتهم حتى تعيين البدلاء إنما يجد مصدره في مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يعدّ هو من المبادئ العامة الجوهرية في القانون الإداري والدستوري.
- وهذا المبدأ ينطبق على الجامعة اللبنانية بقوة القانون الذي ميّز بين حالة انتهاء الولاية عن بقية حالات الشغور، كما أنه لم يجر تطبيق أحكام الغياب في حالة الشغور، وللأمر حكمة تتجلى بعدم العودة إلى رؤية هذه المجالس معطّلة مرّة ثانية، ولذلك فإنه خصص المادة 14 المذكورة التي وضعت مبدأ استمرارية العضو المعيّن أو المنتخب حتى تعيين أو انتخاب البديل. وبحسب قوانين الجامعة اللبنانية، فإن الأعضاء المعيّنين في مجلس الجامعة هم: رئيس الجامعة- العمداء- شخصيتان مشهود لهما، وأما

المنتخبون فهم: ممثلو افراد الهيئة التعليمية في الوحدة لدى مجلس الجامعة- وممثلو الطلاب.

وفقاً للمنطق، لا يُعقل بل يكون مستهجناً أن يجاز لممثل الطلاب وممثل أفراد الهيئة التعليمية للوحدة والعمداء، بأن يستمروا بمهامهم في مجلس الجامعة تطبيقاً لمبدأ استمرارية المرافق العامة، ونحجب هذا الأمر عن الشخصية ذات الكفاءة المعينة بمرسوم. يُضاف إلى هذه الحجة، حجة أخرى لناحية ورود هذه المادة في آخر القانون (المادة قبل الأخيرة)، وهذا ما يعزز فرضية انطباقها على كل المخاطبين والمعنيين بهذا القانون، فلا يكون منطقياً أن يقتصر نطاق تطبيق المادة 14 على مجلس الوحدة ومجلس الفرع ومجلس القسم دون مجلس الجامعة بخاصة وأن مجلس الجامعة هو محور هذا القانون، وبالتالي فإن المادة 14 تطل كل ما ينطوي عليه عنوان هذا القانون بما فيهم رئيس الجامعة ومجلسها.

وعليه فإن عضو مجلس الجامعة المعين بمرسوم من بين الشخصيات المشهود لها بكفاءتها العلمية، فإنه يستمر في ممارسة كافة صلاحياته في مجلس الجامعة بما فيها المناقشة والتصويت والانتخاب حتى تعيين بديل.

تعميم التجربة اللبنانية كنموذج للحكومة في الدول العربية

5

نتيجة تفاقم أزمات الحكم في بعض الدول العربية بعد العام 2011، وتعدّر الوصول إلى نموذج أمثل للإدارة السياسية في هذه الدول، وفي إطار سعي كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية كموقع أكاديمي للمساهمة في إيجاد الأطر السياسية والقانونية الملائمة لحلول ملائمة (الحلول القانونية الملائمة) للأزمات السياسية، اطلعت الكلية على وقائع المؤتمر الذي نظّمه مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية في الجيش اللبناني وهو المؤتمر الإقليمي الثاني حول الشرق الأوسط ما بعد العام 2011 بعنوان: "التحوّلات الجيوسياسية والاقتصادية والأمنية" الذي عُقد في بيروت بتاريخ 28-31 آذار 2012. وكان لافتاً تطرّق هذا المؤتمر لمسألة تعميم النموذج اللبناني في الحكم التي عاد وتناولها عدد من الباحثين الغربيين كان آخرهم الكاتب المعروف روبرت فريدمان. تلقت كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية خلاصة مناقشات وتوصيات هذا المؤتمر، لما تضمنته من مقاربات علمية متنوعة قدّمها أكثر من عشرين باحثاً من أكثر من دولة عربية وأوروبية. وهي اذ تلفت الى أهمية ما ورد في هذا المؤتمر فانها تعتبر المناقشات والتوصيات الصادرة عنه بمثابة منطلق لنقاش جدي يعيد قراءة التجربة اللبنانية بواقعية بعيداً عن المواقف المسبقة، وبما يسمح بارساء حال من الاستقرار للانطلاق بالعملية السياسية. وفيما يلي نعرض لما نتبناه مما ورد في مداولات وتوصيات مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية: (وأعلنت عن قبولها وتبنيها وذلك للأسباب الموجبة الآتية:)

لقد أثبتت الفلسفة السياسية أن المجتمعات ذات التعددية الدينية والإثنية، تميل إلى التعايش، وليس إلى التلاحم. وأن العامل المؤثر في قيام علاقات تعايش راسخة، هو

تحقيق العدالة وسيادة الديمقراطية والمساواة وعدم تسلط مجموعة على أخرى، والاعتراف بالآخر. على عكس ذلك، يؤدي التمييز والتهميش إلى ظهور نزعة التوقع لدى الأقليات في بلد ما، ما يقوي من مشاعر الخصوصية لديها.

من هنا ندخل إلى الإشكالية المتمثلة في كيفية إنتاج دولة متطابقة مع مجتمعها إذ أن إقامة التكامل والتوازن بين الدولة والمجتمع هو التحدي الذي تواجهه هذه المجتمعات⁽¹⁾. لقد كشفت الإنتفاضات العربية على كم هائل من التعدد في الوطن العربي في كل دولة، إختلفت التسميات من الطائفية إلى القبلية إلى الإثنية إلى المذهبية وغيرها، ولكن الوطن العربي بكل دوله هو مجتمع متعدد سواءً سميانهم: إسلاميين، علمانيين، قبلين، شمالاً، جنوباً، شرقاً.. فالتعدد الطائفي ليس شأنًا لبنانياً، لأنّ الطائفية مشكلة عربية، بحيث أنّ جميع الدول العربية تعاني مشاكل مع الأقليات، والمطلوب أن تعود المنطقة إلى أصلاتها في إدارة التنوع، لأن الإسلام أصلاً يقبل بتعدد الأنظمة الحقوقية في المجتمع في بعض القضايا، على عكس الفكر الغربي الذي أصرّ على منظومة حقوقية واحدة. وإلا فإن المنطقة ذاهبة باتجاه "الصهيينة"، أي وجود مجموعات منغلقة على مساحات جغرافية محدّدة، فإذا بقي المسلمون وحدهم في المنطقة مقابل إسرائيل فهذه "صهيينة". إذ هناك إسلام متصهين يضرب تنوع النسيج الاجتماعي العربي⁽²⁾.

تكمّن أهمية التجربة اللبنانية في أنها جربت إدارة التعدد والتنوع، ويكون من المناسب تعميم هذه التجربة في الدول العربية بعد أن أصبحت أنظمة الحكم الواحد أو التيار الواحد أو الحزب الواحد قضية منتهية⁽³⁾. وعلى المجتمعات العربية أن تنتقل

(1) د.سعود المولى، كتاب المؤتمر الإقليمي الثاني حول الشرق الأوسط ما بعد 2011 التحولات الجيوسياسية والاقتصادية والأمنية المنعقد في بيروت 28-31 آذار 2012، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية في الجيش اللبناني، ص 175.

(2) د. انطوان مسرة، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 200.

(3) أ. عبد الملك عيسى، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 250.

من الحكم الفردي إلى الحكم التعددي، لأنه إذا انتقلنا مباشرةً من الحكم الأحادي إلى حكم الأقليات والأكثريات، سيحدث إلغاء لجميع الأقليات والطوائف والتعدد المذهبي، وإلا فإنّ استخدام الصراع المذهبي في الصراع السياسي ربما يعزّز من انقسامات المجتمع العربي، فالحلّ يكمن في اعتماد نظام برلماني حقيقي تتمثّل فيه الجماعات بتوازن سياسي حقيقي كما هو حاصل في التجربة اللبنانية⁽¹⁾.

وعندما نتكلم على "النظام السياسي اللبناني"، نقصد ما يسمى بـ "الديمقراطية التوافقية"، هذه الديمقراطية تجمع في إطارها مكونات ذات فوارق ثقافية عميقة لها تعبيرات سياسية. نظرياً، إنّ نظام سياسي يركّز على التوافق لا على التعارض، وهو نظام يجمع ولا يقصي... يتيح مشاركة جميع المكونات في مؤسسات الدولة.

جرى انتقاد هذا النظام باعتباره "صفقة بين نخب" أو "نظام يقتصر على تمثيل المجموعات" (الطوائف) بدلاً من الأفراد، لكن وبالرغم من هذه الانتقادات كان النظام اللبناني قائماً على علاقة تعاقدية بين الطوائف كافة يشرعنها التعايش بينها، وإذا لم يكن التعايش كافياً لشرعنة علاقة تعاقدية فإنه يبقى شرطاً ضرورياً لوجودها. وهذه العلاقة التعاقدية ليست معطى جامداً، فهي تتعمّق عندما تكون مؤسسات الدولة إطاراً معبراً عن طموحات الكلّ، وتتراجع مع انفجار الحرب أو مع تحجّر العقول والقلوب⁽²⁾.

ساهمت التوافقية في منع إنشاء نظام استبدادي في لبنان⁽³⁾، وإن كان هناك من يحبّذ تسمية هذا النظام بالنظام التعددي وليس التوافقي، والتعددية في قضية سويسرا قادت إلى التوافقية، أمّا في قضية أميركا، فما من توافقية، بل لديهم تعددية تنتهي بحكم الأكثرية⁽⁴⁾. وما أنتجه النظام اللبناني هو اتفاق اللبنانيين، مسلمين ومسيحيين،

(1) د. عبد الملك محمد عبدالله عيسى، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 183.

(2) د. أجينس فافيه، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 175.

(3) السيد فوزي بو ذياب، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 187.

(4) السفير عبد الله بو حبيب، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 190.

على أن يعيشوا معاً، وبالتالي عقدوا هذا الميثاق الوطني⁽¹⁾ فالمجتمع اللبناني هو مجتمع تعددي ثقافي بامتياز، فالتعايش هو أساس لبنان، فلا تستطيع أي طائفة أن تعيش وحدها⁽²⁾، كما لا يتوجب على الطوائف أو الإнтماءات الدينية أن تتنافس بل أن تتكامل⁽³⁾، إلا أن الظروف السياسية لم تسمح بعملية انصهار فعلي أو قيام سلطة جامعة، لأن تراكم خصوصيات الطوائف جعلها تقاوم ذوبانها السياسي في العملية السياسية⁽⁴⁾.

إن التجربة اللبنانية في الحكم، وكأي نظام سياسي، لا يمكن فصله عن العوامل المجتمعية المؤثرة بشكل مباشر أو غير مباشر على مسار التجربة. وتبين من التجربة اللبنانية أنها تخضع لجملة مؤثرات تتعكس سلباً أو إيجاباً في نجاح هذه التجربة، نوجزها بالآتي:

- **المؤثر الخارجي:** إن مهندس العلاقة التعاقدية بين الطوائف أو فارضها هو دائماً طرفٌ خارجي، فعند كل تعطيل للحوار الداخلي تتوجّه الأنظار المحلية إلى الخارج وإلى عزّابين في الخارج، ما يزيد من إنكشاف البلد وإنجراره وراء الخلافات الإقليمية. وكلما إزداد الإستقطاب الإقليمي يتخلخل إستقرار العلاقة التعاقدية الداخلية⁽⁵⁾. وإن مسألة الإرتهان إلى الخارج ليست بجديدة، بل قديمة كل القدم⁽⁶⁾، بحيث لم يخجل أطراف الداخل من المجاهرة عن استعدادهم للجوء إلى الخارج لينقذهم من منافسة الداخل⁽⁷⁾. وعندما تعتقد طائفة ما بأن قوتها قد اكتملت إقتصادياً

(1) د.سعود المولى، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 192.

(2) د. ميشال ابو نجم، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 202.

(3) د. ليفاننت باستروك، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 213.

(4) العميد دريد زهر الدين، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 185.

(5) د.أجنيس فافيه، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 175.

(6) د. فارس إشتي، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 186.

(7) السفير عبد الله بو حبيب، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 203.

وسياسياً، تحاول أن تحكم بمفردها وأن تستبعد سائر الطوائف، وأن تستقوي بدولة أجنبية، فما من طائفة في لبنان لم تستقو بدولة أجنبية (1).

- **حصص الطوائف:** وفق هذا النظام، ما من فئة مهمشة في تاريخ لبنان، فهو البلد الوحيد في المنطقة الذي استطاعت فيه جميع الفئات أن تشارك في السلطة. صحيح أن كل فئة حاولت أن تسيطر على سائرهما، لكنها لم تتمكن من ذلك، وقد تعلم الجميع أنه لا يمكن لفئة أن تسيطر على الجميع (2). كما واجهت التجربة اللبنانية مشكلة تحديد الحصص الثابتة للطوائف، التي أدت إلى إنتاج لعبة مقفلة تنتظم فيها الطوائف في مواقع معادية، إذ لا تستطيع الواحدة أن تزيد من حصتها إلا إذا تقلصت حصة طائفة أخرى. وإذا إشتراط المقرر أن يربح الجميع، فهم لا يربحون إلا على حساب المصلحة العامة. وهذا بخلاف العلاقة التعاقدية التي تولد مشروعاً مشتركاً، تتخطى المشاريع الطائفية كل طائفة لتوظف من حسابها من أجل بناء البيت العام (3). كانت الغاية من هذا النظام التعدي تأمين الحماية لكيانات ولوجود طوائف وأقليات كانت تعيش في خوف زوال كيانها، وعند زوال الخوف، يصبح بإمكان المعارضة أن تمارس دورها بشكل حضاري (4).

فالمشكلة في لبنان هي في بناء الدولة على أساس توزيع السلطة بين الطوائف، ما دفع بالدولة اللبنانية لتكون ساحة مفتوحة للصراعات على مستويين: الأول داخل كل طائفة من أجل حسم من يمثلها في الدولة، والثاني بين الطوائف من أجل تحديد حصة كل طائفة في الدولة. كيف نبني دولة تحافظ على حقوق الجماعات والأفراد في وقت واحد؟ (5).

(1) د. سعود المولى، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 175.

(2) د. كريستين عساف، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 190.

(3) د. أجينس فافيه، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 175.

(4) د. كريستين عساف، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 197.

(5) د. ميشال ابو نجم، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 202.

إن المشاركة في القرار أو تسيير الحكم عبر ما يسمى بحكومات "الوحدة الوطنية" أو الحكومات بالتوافق، أدى إلى صعوبة التصدي بجدية لمشاكل البلد السياسية أو الاقتصادية أو الإجتماعية ، إذ لم تستطع أي حكومة أن تحكم، لا تلك التي ألفتها أكثرية سياسية مع أو بدون المعارضة البرلمانية، ولا حتى عندما أصبحت تلك المعارضة أكثرية⁽¹⁾، وهذه سمة الأنظمة التوافقية، التي يغلب عليها سمة غياب المعارضة في البرلمان، بحيث من الممكن أن يتحول عدد كبير من العناصر الرئيسية في النظام التوافقي إلى أدوات تعطيل⁽²⁾. وكذلك فإن هيمنة "ثقافة التسوية"، أي ثقافة "لا غالب ولا مغلوب"، أو ثقافة القبول بالآخر واعتماد الحل الوسط، وهي ثقافة غائبة في الوطن العربي، لصالح عقليات إقصائية⁽³⁾.

- **الولاء للطائفة سابق على الولاء للدولة**⁽⁴⁾ يهيمن على جميع البلدان العربية فكرة أن الدولة عدو المواطن، فالدولة عدوتي، أبحث عن كيفية الاستفادة منها، وهذا ما يضعف الدولة لصالح أحزاب طائفية ومجموعات تأخذ مكانها، أو تأخذ دور الوسيط بين الشعب والدولة، للمحافظة على الفرد في الدولة⁽⁵⁾. فكانت قوة الطوائف مهيمنة على قوة الدولة، والحق في ذلك ليس على الطوائف بقدر ما هو على التسويات التي كانت تحصل والتي من شأنها تغييب دور الدولة لصالح الجماعات. وبالتالي، فقد أفقدت الفرد انتماءه للوطن وأصبح المواطن ملزماً بولائه للطائفة لأن الطائفة تزوده بما يحتاجه نتيجة غياب هذه السلطة المركزية التي يفترض عليها تأمين حقوق الإنسان والعدالة والمساواة والتربية والعلم وكل ما يحتاج إليه المواطن ليكون مواطناً⁽⁶⁾.

(1) د. أجينس فافيه، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 175.

(2) د. حيدر سعيد مرز، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 207.

(3) د. عبد الملك محمد عبد الله عيسى ، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 198.

(4) د. فارس إشتي ، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 186.

(5) السفير عبد الله بو حبيب ، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 191.

(6) د. فارس أشتي ، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 208.

- **القانون:** إن مدخل بناء الدولة هو من خلال وجود قانون يحتكم إليه جميع الناس بالتساوي⁽¹⁾، فتطبيق القانون هو معيارٌ أساسيٌّ للولاء للدولة وليس للولاء للطائفة، واستبعاد القانون يدفع نحو الامتناع عن المساءلة والمحاسبة والمراقبة. فكانت التسويات تحصل على أساس عفى الله عما مضى، من دون محاسبة ولا العودة إلى البحث في أسباب هذه الخلافات أو في كيفية الانتقال منها إلى مرحلة أفضل، وكأنّ التسوية هي هدنة مؤقتة لحربٍ قد تأتي مع تغييرات خارجية وإقليمية⁽²⁾.

- **الحرية:** إن واقع التنوع الثقافي والتعدد الطائفي قد نجح في تدعيم الحريات، فالحرية التي تجذرت في الفكر اللبناني بل في فكر المواطن اللبناني، سمحت له أن يكون أكثر معرفةً وأكثر علماً وقدرَةً على ابتداع ما هو غير ممكنٍ في مناطق أخرى⁽³⁾. فلقد استطاع النظام السياسي اللبناني، منذ ما يزيد على السبعين عاماً، أن يؤسس لدولة قائمة على الحريات وحقوق الإنسان والمؤسسات الدستورية والعدالة والديمقراطية التوافقية والتبادل السلمي للسلطة، وهذا ما يجسد، في حال اعتماده، الحاضن الأول لفكرة التغيير الديمقراطي في العالم العربي⁽⁴⁾.

- **الحوار:** يرتكز النموذج اللبناني على الإعراف بالتنوع وبوجود الآخر بالإضافة إلى التمثيل والحوار بين الأفرقاء⁽⁵⁾، وأسهم هذا الحوار في عدم عزل الأقليات حتّى ولو لم تكن ممثلة في الحكومة، مثل العلويين والسريان⁽⁶⁾. إن اعتماد الحوار البناء

(1) د. فارس إشتي ، كتاب المؤتمر ، مرجع سابق ص 186.

(2) الدكتور فارس أشتي ، كتاب المؤتمر ، مرجع سابق ص 208.

(3) السيد فوزي بو ذياب ، كتاب المؤتمر ، مرجع سابق ص 187.

(4) رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي- كتاب المؤتمر الإقليمي الثاني حول الشرق الأوسط ما بعد 2011 التحولات الجيوسياسية والاقتصادية والأمنية المنعقد في بيروت 28-31 آذار 2012، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية في الجيش اللبناني، ص 35.

(5) الدكتور ليفاننت باستروك، كتاب المؤتمر ، مرجع سابق ص 201.

(6) الدكتور عبد الملك محمد عبد الله عيسى ، كتاب المؤتمر ، مرجع سابق ص 198.

والمتكافئ بين جميع الأفرقاء هو السبيل الأفضل والأضمن من أيّ حلولٍ مفروضةٍ لا تراعي المصلحة الوطنية، والتجربة اللبنانية في الحوار والإتفاق تشكّل نموذجاً يُحتذى به، ذلك أنّ العنف مهما إشتدّ وتنوّع، لن يقَدّم حلاً مستدامة، بل يؤسّس لمزيد من التباعد والتقاتل وتدمير الذات، ويفسح المجال أمام تنامي ظواهر لا تأتلف مع توق الشعوب إلى الحرية وحماية التعددية والتنوّع⁽¹⁾. وإلى جانب الحوار السياسي، فإن حوار الأديان، يعطي الدور الإيجابي للدين في العلاقة الإجتماعية بين الناس، فالحوار الذي يحصل بين العائلات الروحية اللبنانية هو الذي يشكّل نموذجاً يُحتذى به ومن المهمّ اعتماده ونقلهذه التجربة الحوارية إلى بلدانٍ أخرى⁽²⁾.

بناءً على ما تقدّم من خلاصة المناقشات التي دارت في المؤتمر، اطلقت جملة توصيات تتبناها الجامعة اللبنانية، وهي التوصيات الآتية:

- إنّ لبنان يحتضن تنوعاً مجتمعياً مثل غالبية الدول العربية، وهو يعكس تجربة من التعايش بين المجموعات المختلفة التي كان خيارها أن تعيش معاً من ضمن الوحدة، وهذه التجربة التي انعكست من خلال مشاركة المجموعات في السلطة تستحق الإستفادة منها من قبل الدول العربية.
- إنّ تجربة التنوع والتعدد واحترام الاختلاف والحق في الاختلاف، ينبغي أن ترتقي إلى مستوى المشاركة السياسية المتوازنة في نظام تعددي وخصوصاً لجهة تأمين صحة التمثيل السياسي وديمقراطية تداول السلطة في نظام برلماني، وهذه التجربة تتطلب إقامة دولة فعالة وكفوءة.
- إن المسألة لا تتعلق بتطبيق التجربة اللبنانية في الدول العربية وإنما بالإعتراف بأن التنوع هو غنى وبأن الاعتراف به هو الطريق إلى الوحدة إذا ما أحسنت

(1) رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي - كتاب المؤتمر، مرجع سابق، ص 35.

(2) السيد فوزي بو ذياب، كتاب المؤتمر، مرجع سابق ص 195.

إدارته من خلال المشاركة في النظام السياسي، وعكس ذلك هو ديمقراطية الأكثرية أو الأقلية.

- أمّنت التجربة اللبنانية حريّات واسعة كانت مفقودة في الأنظمة العربية على مدى عقود وهذه الحرّية لم يستفد منها اللبنانيون ولا العرب أيضاً.
- السعي لتأصيل خبرات مجتمعاتنا التاريخية على مدى قرون في مختلف أشكال إدارة التعددية الدينية والثقافية والعمل على تحديث هذه الخبرات استناداً إلى القواعد الحقوقية الضامنة للحريات والمساواة وذلك حفاظاً على التعددية التاريخية للنسيج الاجتماعي في المنطقة والذي هو مناقض أساساً لأي ترادف بين مساحة جغرافية وهوية دينية محددة.
- إنّ النظام التعددي يقوم على توازن بين ثلاثة عناصر: تمثيل المجموعات وحقوقها ووجودها ودورها واحترام خصوصياتها، وحقوق الأفراد، وتوسيع المساحة المشتركة العابرة للانتماءات الأولية من خلال تنمية المنظمات والمؤسسات العابرة للطوائف والمجموعات، والتي تمثل مصالح جامعة لكل المواطنين، كالتقانات ومنظمات المجتمع المدني...
- العمل على تعزيز مفهوم الدولة الديمقراطية، من خلال العمل على التحول الثقافي في مفهوم الدولة الديمقراطية التي تستمد قوتها ليس من ذاتها، بل من شرعيتها بالمعنى الاجتماعي، أي قبول الناس بها وليس إذعانهم وذلك انسجاماً مع التحولات في إدراك الشعوب.
- اعتماد اللامركزية الموسعة في لبنان والدول العربية لما في ذلك من فائدة في التخفيف من هواجس الجماعات وتحقيق التنمية.
- تدعيم بنیان المجتمع والقوى الاجتماعية الأكثر ارتباطاً بقضايا الناس الحياتية واليومية من خلال تحرير تأسيس الجمعيات حسب نظام العلم والخبر، بخاصة في الحالات حيث المجتمعات غير منتظمة بسبب العجز الديمقراطي.

- إن الفشل في إدارة شؤون الدولة التعددية يفتح الباب أمام الإستقواء بالخارج على أنواعه، وهذا يجب أن يتم الحد منه بأن يكون الولاء الأساس للوطن، وذلك من خلال دعم بناء الدولة العادلة وتطبيق القانون الذي يشكل ضمانة للجميع.
- هناك مسؤولية على النخبة السياسية في إنجاح تجربة النظام التعددي أو فشلها، من هنا يجب البحث في سبل تجديد إنتاج هذه النخب من خلال قوانين انتخابية توصل إلى هذا الهدف.
- إن المنطقة العربية تشهد انتفاضات وأحداثاً كبيرة، يُخشى أن تؤدي إلى الإقتتال الداخلي وانتشار التشدد وإقصاء الآخر، من هنا أهمية إحداث صدمة ثقافية حقيقية والتشديد على الحوار والمصالحة الحقيقية لبناء المجتمع والدولة، وإقرار دساتير حديثة وإعادة تحديد دور الجيش والقوى الأمنية تحت سقف القانون وحماية المواطن الفرد والمجتمع.
- إن كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، إذ تستشعر المخاطر التي يمرّ بها لبنان والمنطقة، فإنها تأمل في تفعيل لغة الحوار وروحية التعايش في لبنان، وتتمنى وضع هذه التوصيات موضع التطبيق في الدول التي تتشابه تركيبها في واقعها المجتمعي مع الواقع اللبناني.

موقف كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية من توجيه المحكمة الخاصة بلبنان الاتهام لوسيلتين إعلاميتين بجرم التحقير وعرقلة سير العدالة

6

العدالة والحرية فضيلتان تسعى الدولة بكافة سلطاتها إلى تحقيقهما، وكلاهما لا يمكن تقييدهما إلا بالقانون، فالمحاكم لا تعمل إلا وفق ما يقتضيه القانون، والحرية لا تقيد إلا بقانون.

أما لناحية المفاضلة بين العدالة والحرية، فهما في مرتبةٍ سواء، ولقد جاء في البند/ج/ من مقدمة الدستور أن:

"لبنان جمهورية ديمقراطية تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي".
كما تنص المادة 13 منه على أن:

"حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون".

وقضى مجلس شورى الدولة بأن هذين النصين قد حددا المبدأ العام الذي يرتكز عليه نظام الدولة وهو حرية الرأي وأحال أمر تنظيمهما إلى السلطة التشريعية. وأن حرية الإعلام تدخل ضمن حرية إبداء الرأي وبالتالي ضمن الحريات الأساسية المكفولة بموجب القانون، الذي يعدّ المرجع الوحيد والصالح لتنظيمها بوضع القواعد والأصول لتحديد نطاق ممارستها وحدود الرقابة عليها، بحيث أن كل تقييد لممارسة هذه الحرية لا يمكن أن يتم إلا بنص تشريعي يجيزه".

للمزيد مراجعة: مجلس شورى الدولة قرار رقم 438 تاريخ 19 نيسان 2001/
المؤسسة اللبنانية للإرسال إنترناسيونال ش.م.ل./الدولة - وزارة الإعلام

1 - إن الجهة القضائية لا تنشأ إلا بقانون؛

نصّت المادة 20 من الدستور:

"أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة".
وبحسب هذا النص، حتى نقرّ لهيئة ما بالصفة القضائية لا بدّ أن تنشأ بقانون، أمّا إذا لم يصدر هذا القانون المنشئ لهذه الجهة القضائية، فلا يكون لها أية صفة قضائية ولا تملك صلاحية إصدار قرارات مقيّدة للحرية أو مانعة لها.

من هذا المنطلق، حتى تستطيع المحكمة الخاصة بלבنا ممارسة وظيفتها القضائية، يقتضي أن يوافق مجلس النواب على نظامها الأساسي ويقرّ إنشاءها، طالما أنها لم تصدر تنفيذاً لاتفاقية دولية عامة، أو وفقاً لأحكام القانون الدولي الذي ينظم حصرياً اختصاصات المحاكم الدولية والتي ليس من ضمنها اختصاص ملاحقة إعلاميين، لأعمال متصلة بعملهم الإعلامي.

وما نلاحظه أنه حتى تاريخه، لم يصدر قانون إنشاء هذه المحكمة، لأن هذا الإنشاء لا يمكن أن يتمّ إلا وفق الصيغ المقررة في الدستور، وذلك بموجب اتفاقية يوافق عليها مجلس النواب عملاً بالمادة 52 من الدستور التي تنصّ على ما يأتي:
"أما المعاهدات التي تتطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

2 - تمويل المحكمة مخالف للأصول الدستورية

إن تمويل الدولة اللبنانية للمحكمة الخاصة بלבنا، لا زال يتمّ خلافاً للأصول الدستورية، فمجلس النواب هو صاحب الصلاحية بالتمويل، عملاً بالمادة 88 من الدستور التي تنص:

" لا يجوز عقد .. ولا تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزنة إلا بموجب قانون".

إلا أنه ومنذ إنشاء المحكمة الخاصة بلبنان ولغاية تاريخه لم يعمد المجلس النيابي إلى إقرار أي قانون لتمويل هذه المحكمة، كما لم تصدر أية موازنة متضمنة بنداً خاصاً بهذا التمويل.

لذا وبغياب القانون المنشئ للمحكمة الخاصة بلبنان، يكون من حقّ الإعلاميين اللذين جرى استدعاؤهما للمثول أمام هذه المحكمة، أن يمتنعا عن المثول أمامها، لأن الحرية المصونة بالدستور والقانون، أقوى من هيئة تتخذ صفة هيئة قضائية لم تنشأ وفق ما يقتضيه الدستور.

على مجلس النواب الإسراع بإقرار قانون المحكمة الخاصة بلبنان، وبيان اختصاصها بشكل واضح ودقيق، لكي يتم معرفة حدود سلطاتها في إطار السلطة القضائية وبيان علاقتها بغيرها من المحاكم اللبنانية، وكذلك علاقتها ببقية السلطات اللبنانية بصورة تؤمن احترام مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

3 - إن المحكمة تقاضي إعلاميين بالاستناد إلى قواعد تنظيمية لم تصدر بقانون

إن المحكمة الخاصة بلبنان تقاضي إعلاميين بالاستناد إلى قواعد تنظيمية هي من وضعها، وهذا يخالف قواعد القانون الجنائي الوطني والدولي، إذ لا يجوز لهذه المحكمة أن تصدر القواعد التنظيمية التي هي من اختصاص القانون حصراً عملاً بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المنصوص عنه في المادة 8 من الدستور:

"الحرية الشخصية مصونة وفي حمي القانون ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف إلا وفاقاً لأحكام القانون ولا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون".

فهذه المادة خالفتها وتجاوزتها المحكمة الخاصة بلبنان عندما وضعت قواعد الإجراءات والإثبات، وحددت الجرائم وفرضت العقوبات على مخالفتها، لا سيما في

المادة 60 مكرر، أي المادة التي على أساسها وُجِّهَت التهم إلى كرمي الخياط من تلفزيون الجديد وشركة تلفزيون الجديد ش.م.ل، وإبراهيم الأمين من صحيفة الأخبار، وكذلك شركة أخبار بيروت ش.م.ل، لارتكابهم، بحسب ادعاء المحكمة، جريمة التحقير وعرقلة سير العدالة.

إن المحكمة بهذه المادة، تكون قد تعدّت للمرّة الثانية على صلاحية المشتري اللبناني عندما جرّمت فعلاً وفرضت عقوبة عند ارتكابه. وأن هذه المادة تضمّنت تعدياً ثالثاً، يتمثّل بعدم التناسب بين الفعل المدان بموجبها والعقوبة المقررة، بل أقدمت المحكمة أيضاً على طلب محاكمة شركة مالكة للوسيلة الإعلامية، بالرغم من أن هذه الملاحقة تحتاج إلى نصّ خاص لجواز الملاحقة.

4- إن قرارات مجلس الأمن ملزمة للدول وليس للأفراد إلا وفق الصيغ القانونية

إن قرارات مجلس الأمن الدولي، وتحديدًا القرار رقم 1757 تاريخ 30 آذار 2007 هي قرارات ملزمة للدولة اللبنانية، إلا أن هذا الالتزام لا ينتقل إلى الأفراد، إلا وفق الصيغ المقررة في الدستور، أي بموجب اتفاقية يوافق عليها مجلس النواب عملاً بالمادة 52 من الدستور المذكورة، ثم بعد ذلك يجب نشر هذه الاتفاقية مع قانون إجازة إبرامها في الجريدة الرسمية، عملاً بالمادة 56 من الدستور، والمرسوم الاشتراعي رقم 9/ET تاريخ 1939/11/21، ولا يقصد بالنشر مجرد إعلام الأفراد بها للالتزام بأحكامها، وإنما هو إجراء لازم لكي تكتسب المعاهدة قوة القانون، حيث جاء في الاجتهاد اللبناني: "حيث أنه لكي يعمل بالمعاهدة، يجب أن تنشر بنصوصها كافة في الجريدة الرسمية بحيث لا يكفي نشر المرسوم الذي أجاز إبرامها وإنما يجب نشر الاتفاقية بعد تصديقها لتصبح نافذة.

"حيث أنه وإن كانت الدولة اللبنانية قد طبقت بعضاً من بنود الاتفاقية إلا أن ذلك لا يجعل من تلك الاتفاقية قاعدة داخلية يلتزم بها مواطنو تلك الدولة إذا لم يتم نشرها طبقاً للنظام القانوني الداخلي للدولة،

"وحيث أنّ ما أثارته الجهة المدعى عليها حول نظرية العلم المكتسب التي من شأنها اصلاح عدم النشر يكون مستوجباً الرد؛ ذلك أن المعاهدات الدولية التي لم تنشر داخلياً لا تسري في مواجهة الافراد لانها تخالف بالنسبة إليها شرطاً ضرورياً لكي تكون لها قوة القانون اضافة الى عدم علمهم بها بالوسيلة التي بيّنها الدستور لهذا العلم في المادة 56 منه وهي النشر، ولهذا يعدّ الدفع بعدم نشر المعاهدة الدولية من الدفوع الجوهرية التي تتعلق بالنظام العام التي يجوز ابدائها في اية مرحلة من مراحل الدعوى.

"وحيث بالتالي، وتكراراً، فإن المعاهدات الدولية عندما تكتمل لها قوة القانون في المجال الداخلي ولا تلزم الافراد إلا من وقت علمهم بها بالوسيلة التي بيّنها الدستور لهذا العلم وهي النشر، وبالتالي يتمتع على المحاكم الوطنية تطبيق تلك المعاهدات التي لم تنشر داخلياً لانها تخالف بالنسبة إليها شرطاً ضرورياً لكي تكون لها قوة القانون.

قاضي منفرد مدني: القرار رقم 1233 تاريخ 2004/10/28، حنا أبو شقرا وهدى عواد/ المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة.

وقبل نشر نظام المحكمة وقواعد الإجراءات والاثبات بعد إقرارهما من السلطات اللبنانية المختصة، لا يمكن مساءلة أي لبناني عن خرق هذه الأنظمة والقوانين لأنه لم يُصرّ إلى إعلامه بصدور هذه الأنظمة بوسيلة النشر في الجريدة الرسمية.

5- إن المحكمة الخاصة بلبنان هي محكمة استثنائية محصورة الصلاحية

إن مجلس النواب مدعواً إلى إقرار القانون الذي يلزم المحكمة الخاصة بلبنان بأن لا تتجاوز حدود اختصاصها، فهي محكمة استثنائية، أنشئت لغاية محددة حصراً، حيث جاء في المادة الأولى من النظام الأساسي لهذه المحكمة:

" يكون للمحكمة الخاصة اختصاص على الأشخاص المسؤولين عن الهجوم الذي وقع في ١٤ شباط ٢٠٠٥ و أدى إلى مقتل رئيس الوزراء اللبناني الأسبق رفيق الحريري و إلى مقتل أو إصابة أشخاص آخرين . وإذا رأت المحكمة أن هجمات أخرى وقعت في لبنان في الفترة بين ١ تشرين الأول ٢٠٠٤ و ١٢ كانون الأول ٢٠٠٥، أو في أي تاريخ لاحق آخر يقرره الطرفان ويوافق عليه مجلس الأمن، هي هجمات متلازمة وفقاً لمبادئ العدالة الجنائية وأن طبيعتها وخطورتها مماثلتان لطبيعة وخطورة الهجوم الذي وقع في 14 شباط ٢٠٠٥، فإن المحكمة يكون لها اختصاص على الأشخاص المسؤولين عن تلك الهجمات.....".

ومن المعروف في علم القانون أن المحكمة الاستثنائية تكون صلاحياتها محددة حصراً في نطاق الاستثناء، وأن السماح لهذه المحكمة وبقرارٍ منها توسيع نطاق صلاحياتها لتشمل قضايا لم يؤت على تحديدها في نظامها الأساسي، إنما تكون قد خالفت مبدأ تفسير الاستثناء بصورة حصرية، بحيث لا يحقُّ لها إلا رؤية قضايا معينة عدتها التشريعات الخاصة على وجه الحصر، فصلاحياتها هي الاستثناء أي أنها لا تنظر إلا بفئة محددة من الجرائم ووفقاً لأصولٍ خاصة.

عاطف النقيب، أصول المحاكمات الجزائية، دار المنشورات الحقوقية الطبعة الجديدة 1993 ص 277.

فالمحاكم الاستثنائية تتولى اختصاصاً حصرياً غير شامل لا يجوز التوسع في تفسيره.

محكمة استئناف بيروت القرار رقم 744 تاريخ 12/7/1995، الدولة اللبنانية/ورثة ابراهيم غرارة .

ولهذا فإن ما أقدمت عليه المحكمة الخاصة بلبنان، بتوسيع نطاق اختصاصها، لتستدعي وتتهم كلاً من كرمي خياط و ابراهيم الأمين وشركة الجديد وشركة أخبار بيروت، لمحاكمتهم بجرم تحقير المحكمة وعرقلة العدالة، وهو جرم غير منصوص عليه في المادة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة، فإنها تكون قد خالفت مبدأ عدم جواز

توسيع اختصاص المحاكم الاستثنائية الخاصة، واعتدت على صلاحية مقررة لمحكمة المطبوعات، ومن الممكن إذا تغاضينا عن هذه التوسعة، أن توسّع صلاحياتها مجدداً لتحل محل المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة والمحاكم العسكرية.

6 - أولوية التطبيق للقانون اللبناني على أنظمة المحكمة

إن موقف كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، من الدفاع عن (خياط والأمين والشركتين الإعلاميتين)، إنما هو دفاع عن وجود القضاء اللبناني برمته، من خلال المطالبة باحترام اختصاص محكمة المطبوعات المقرر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 104 تاريخ 1977/6/30، (والمعطوف عليه بالمادة 35 من القانون رقم 382 تاريخ 1994/11/4) الذي حصر جميع الدعاوى المتعلقة بالمطبوعات بمحكمة خاصة هي محكمة الاستئناف التي تنتظر في قضايا المطبوعات مهما كان نوعها.

وكذلك من خلال إعطاء الأولوية في التطبيق للقوانين اللبنانية على مشروع اتفاقية دولية غير مبرمة وفق الأصول المحددة في المواد 52 و56 و88 من الدستور، بحيث يجب أن يطبق حصراً نص القانون اللبناني، إلى حين تصحيح هذا الواقع غير الدستوري وإقرار وإنفاذ الاتفاقية المذكورة وفق الأصول.

وحتى ذلك الحين، لا يجوز إخضاع الإعلاميين كرمي خياط وإبراهيم الأمين والشركتين الإعلاميتين)، لعقوبات مقررة في المادة 60 مكرر الفقرة ياء من قواعد الإجراءات والاثبات التي تقضي بأن تكون:

"العقوبة القصوى التي يجوز فرضها على شخص ثبت تحقيره للمحكمة السجن لفترة لا تتجاوز سبع السنوات، أو دفع غرامة لا تتجاوز 100.000 يورو، أو كليهما".

والسبب هو التعارض الكلي لهذه المادة مع أحكام المادة 12 من المرسوم الاشتراعي رقم 1977/104 وتعديلاتها، وكذلك لتعارضها أيضاً مع المادة 383 من قانون العقوبات اللبناني، بالإضافة إلى ما ذكرناه سابقاً من عدم نفاذ هذه النصوص في الاقليم اللبناني.

وحجّتنا في ذلك مستقاة من الاجتهاد الدستوري الفرنسي، الذي قرّر أنه يقتضي لإجازة التصديق على نظام المحكمة الجنائية الدولية مستوجباً أن يسبقه تعديل لأحكام الدستور.

فعندما أُقرّت اتفاقية روما المتعلقة بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية، كان لابد من أجل دخولها حيز التنفيذ في فرنسا، أن تتم المصادقة عليها وفقاً للأصول الدستورية، وأثناء عملية إعداد قانون المصادقة على هذه الاتفاقية، عُرضت على المجلس الدستوري لبيان مدى توافقها وأحكام الدستور، وذلك سنداً للمادة 54 من الدستور. وأبرز ما جاء في هذا الحكم القضائي ما يأتي:

En ce qui concerne l'exécution des peines prononcées par la Cour pénale internationale:

39. Considérant qu'en application des dispositions de l'article 103 du statut, l'État qui se déclare disposé à recevoir des personnes condamnées par la Cour pénale internationale peut assortir son acceptation de conditions qui doivent être agréées par la Cour ; que ces dernières peuvent être "de nature à modifier sensiblement les conditions ou la durée de la détention";

40. Considérant qu'il résulte de ces stipulations que la France, en se déclarant disposée à recevoir des condamnés, pourra subordonner son accord à des conditions portant notamment sur l'application de la législation nationale relative à l'exécution des

peines privatives de liberté ; qu'elle pourra en outre faire état de la possibilité d'accorder aux personnes condamnées une dispense de l'exécution des peines, totale ou partielle, découlant de l'exercice du droit de grâce ; que, dès lors, les stipulations du chapitre X du statut, relatives à l'exécution des peines, ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, non plus qu'à l'article 17 de la Constitution ;

..

42. Considérant que, pour les motifs énoncés ci-dessus, l'autorisation de ratifier le traité portant statut de la Cour pénale internationale exige une révision de la Constitution ;

C.C. Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999

وبعد إزالة العائق الدستوري، صدر القانون رقم 2000/282 تاريخ 2000/3/30 الذي أجاز للحكومة الفرنسية التصديق على معاهدة روما المتضمنة نظام المحكمة الجنائية الدولية.

ولأن اختصاص هذه المحكمة هو اختصاص جنائي، فقد أكملت فرنسا التحضيرات اللازمة لقبول اختصاص هذه المحكمة، وذلك عبر تعديل قانون الأصول الجزائية، بموجب القانون رقم 2002/268 تاريخ 2002/2/26 المتضمن المواد القانونية التي تتيح التعاون القضائي مع المحكمة الجنائية الدولية، وقد نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية الفرنسية رقم 49 تاريخ 2003/2/27 ص 3684.

فهكذا تعاملت فرنسا مع هيئة قضاء دولي، وهكذا احترمت أحكام دستورها وقوانينها الجزائية، وهو ما نأمل من مجلس النواب اللبناني أن يمارسه حفاظاً على الدستور والقانون والقضاء اللبناني.

7- إن التهم الموجهة للإعلاميين تناقض الحرية الإعلامية

إن التهم الموجهة ضد الإعلاميين كرمى خياط وإبراهيم الأمين ووسيلتين إعلاميتين هما جريدة الأخبار وقناة الجديد، يناقض الحرية الإعلامية المكفولة بالمواثيق الدولية التي تعتبر ذات قيمة دستورية وفقاً للفقرة ب من مقدمة الدستور التي تنص:

"لبنان ... عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".

إن هذه الاعلانات والاتفاقيات والمواثيق المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية.

المجلس الدستوري: قرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10 الصادر في الطعن بالقانون رقم 296 تاريخ 2001/4/2 المتعلق بتعديل قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان.

ونذكر من هذه الاتفاقيات، ما يأتي:

• المادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

"يضمن هذا الميثاق الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير، وكذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة، ودونما اعتبار للحدود الجغرافية".

• المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان :

"لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود".

• المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

1- يكون لكل إنسان حق في اعتناق الآراء دون أن يناله أي تعرض بسببها.

2- يكون لكل إنسان حق في حرية التعبير يوليه حرية في طلب جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها، دون أي اعتبار للحدود بالقول أو الكتابة أو الطباعة أو الفن أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

عدة مواد في الإعلان بشأن المبادئ الأساسية الخاصة بإسهام وسائل الإعلام في دعم السلام والتفاهم الدوليين، وتعزيز حقوق الإنسان، تاريخ 28 تشرين الثاني 1978:

• المادة 2:

1. إن ممارسة حرية الرأي وحرية التعبير وحرية الإعلام، المعترف بها كجزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان وحياته الأساسية، هي عامل جوهري في دعم السلام والتفاهم الدوليين.

2. فيجب ضمان حصول الجمهور على المعلومات عن طريق تنوع مصادر ووسائل الإعلام المهيأة له، ما يتيح لكل فرد التأكد من صحة الوقائع وتكوين رأيه بصورة موضوعية في الأحداث. ولهذا الغرض يجب أن يتمتع الصحفيون بحرية الإعلام وأن تتوافر لديهم أكبر التسهيلات الممكنة للحصول على المعلومات. وكذلك ينبغي أن تستجيب وسائل الإعلام لاهتمامات الشعوب والأفراد، مهينة بذلك مشاركة الجمهور في تشكيل الإعلام.

3. ولكي تتمكن وسائل الإعلام من تعزيز مبادئ هذا الإعلان في ممارسة أنشطتها، لا بد أن يتمتع الصحفيون وغيرهم من العاملين في وسائل الإعلام الذين يمارسون أنشطتهم في بلادهم أو في خارجها بحماية تكفل لهم أفضل الظروف لممارسة مهنتهم.

• المادة 9:

يقع على عاتق المجتمع الدولي، وفقا لروح هذا الإعلان، الإسهام في تهيئة الظروف التي تكفل تداول المعلومات تداولا حرا ونشرها على نطاق أوسع وبصورة أكثر توازنا، وتهيئة الظروف التي تكفل حماية الصحفيين وغيرهم من العاملين في الإعلام أثناء تأدية مهامهم. ..

يعتبر الاجتهاد، أن مواد الاتفاقيات الدولية الضامنة للحرية الإعلامية، تسمو على نصوص قوانين العقوبات التي تجرم عملاً إعلامياً غير محظور بموجب هذه الاتفاقيات، وهذا الموقف أخذت به محكمة النقض الفرنسية في حكم لها جاء فيه:

"حيث أن المادة 2 من قانون 2 تموز (يوليو) 1931 بالمنع العام والمطلق الذي تفرضه، تفرض قيداً على حرية التعبير والتي ليست ضرورية لحماية المصالح الشرعية المنصوص عليها في المادة 10-2 من المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات العامة، والتي لا تتناسب مع نصوص المعاهدات، فلا تكون قابلة للاستناد إليها من أجل الحكم جزائياً على فعل ما".

Mais attendu que l'article 2 de la loi du 2 juillet 1931, par l'interdiction générale et absolue qu'il édicte, instaure une restriction à la liberté d'expression qui n'est pas nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2 de la Convention susvisée ; qu'étant incompatible avec ces dispositions conventionnelles, il ne saurait servir de fondement à une condamnation pénale ;

Cour de Cassation Chambre criminelle, 16 janvier 2001, n° de pourvoi : 00-83608.

واستثناساً بهذا الاجتهاد، نقول أن الحرية الإعلامية، وضماناتها الدستورية والدولية، تجعل من غير المناسب إخضاع إعلاميين للمقاضاة أمام جهة قضائية غير مختصة بالنظر بجرائم المطبوعات، كما أنه من غير الدستوري إلزام إعلاميين بقبود غير مقررة بالاتفاقيات الدولية والقوانين والأنظمة اللبنانية المرعية الإجراء.

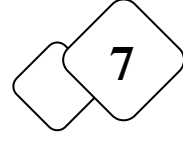
8 - النتائج

إن كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، ومن باب حرصها على توأمة العدالة والحرية، تطالب مجلس النواب اللبناني، بالعمل فوراً على إقرار القوانين الناضجة لعمل

المحكمة الخاصة بلبنان، وتحديد اختصاصها، والتشديد على صون الحرية الإعلامية ضمن إطار القوانين، والتأكيد على تسمية الجهة القضائية التي يحق لها مساءلة الإعلاميين عند مخالفتهم القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

كما تطالب المحكمة الخاصة بلبنان، بردّ الدعوى المرفوعة ضدّ كل من كرمي خياط وإبراهيم الأمين وشركة الجديد وشركة أخبار بيروت، للأسباب المبينة في هذه الدراسة، ولا سيما: لعلّة عدم اختصاص المحكمة الخاصة بلبنان بملاحقة إعلاميين لبنانيين (أولاً)، وضمناً لتفوق النصوص الراعية للحرية الإعلامية على قواعد الإجراءات والاثبات (ثانياً)، ولعدم التناسب بين الفعل محلّ الاتهام والعقوبة المقررة في قواعد الإجراءات والاثبات لهذا الفعل (ثالثاً).

تشويه الجامعة اللبنانية... عودة إلى سياسة الانتداب



كانت سياسة الانتداب متجهة نحو تشجيع القطاع التعليمي الخاص وإهمال التعليم الرسمي، فنجحت جامعة القديس يوسف بفضل الدعم الذي كانت تتلقاه من قبل حكومة الانتداب، كذلك توسّعت الجامعة الأميركية بفضل المساعدات التي كانت تتلقاها من الجمعيات البروتستانتية الأميركية والبريطانية (أميل شاهين - الجامعة اللبنانية ثمرة نضال الطلاب والأساتذة - ص 30)، في بداية عهد الاستقلال، أكمل الاستقلاليون سياسة الانتداب في إهمال قطاع التعليم الرسمي، لا بل في محاربته، وأوكلوا إلى الآباء اليسوعيين مهمة الإشراف على تنظيم وزارة المعارف والفنون الجميلة، فأتى تنظيمها في العام 1953 ليضمن تفوّق المدرسة الخاصة الطائفية وليبقى التعليم الرسمي ضعيفاً ومهملاً. وفي العام 1944 أنشئت كليتين تابعتين لجامعة ليون هما المدرسة العليا للآداب ومركز الدراسات والأبحاث في الرياضيات والفيزياء، وذلك بهدف إنهاء فكرة إنشاء جامعة وطنية لبنانية (أميل شاهين، ص 35)، تحرك الطلاب للمطالبة بالجامعة الوطنية والتعليم المجاني، وبدأت التحركات على شكل فردي وروابط صغيرة، إلى أن تشكّل في العام 1948 اتحاد الطلاب العام الذي انتخب رئيسه الأول فرج الله حنين، يومها لم تعترف الدولة اللبنانية بالاتحاد، بل على العكس وقفت بالمرصاد لكل تحركاته المطالبة، وعمدت إلى ملاحقة أعضائه واعتقالهم وداهمت منازلهم قبل كل تحرّك وبعده، وعمل اتحاد الطلاب العام على فضح تقصير السلطة وانحيازها إلى المدارس الطائفية والخاصة والإرساليات والجامعات الأجنبية، وذلك من خلال الندوات الثقافية والمؤتمرات والمظاهرات والإضرابات. فكان أول المستجيبين لمطالبهم هي لجنة التربية الوطنية في مجلس النواب التي أوصت في جلسة 1950/1/16 بضرورة إنشاء جامعة وطنية

ورصد الاعتمادات اللازمة لذلك في الموازنة العامة. لكن مجلس النواب لم يكن متحمساً لهذه الفكرة، فأقرّ موازنة العام 1950 وجاءت خالية من تخصيص أي مبلغ للجامعة اللبنانية (أميل شاهين ص 48). نفّذ اتحاد الطلاب العام مسيرة ضخمة أمام جامعة القديس يوسف رافعين شعار إنشاء المدارس الرسمية الثانوية والجامعة اللبنانية. فعمدت الحكومة إلى قمع المظاهرة بالقوة والعنف، حيث سقط عشرات الجرحى، بينهم رئيس الاتحاد العام للطلاب فرج الله حنين الذي استشهد متأثراً بجروحه. هنا تحرّك الرأي العام اللبناني مؤيداً لمطالب الطلاب بإنشاء جامعة وطنية ومستكراً أسلوب القمع الذي مارسته القوى الأمنية بحقهم. وتليت في جلسة مجلس النواب تاريخ 1951/2/6 البرقيات الداعمة لموقف الطلبة، وتلي سؤال من النائب كمال جنبلاط حول انشاء جامعة وطنية على غرار البلدان العربية. فردّ رئيس الحكومة بأن مجلس الوزراء قرّر في جلسته تاريخ 1951/2/5 انشاء جامعة للطلاب على أن تباشر عملها في بدء السنة الدراسية القادمة (محاضر مجلس النواب- محضر جلسة 6 شباط 1951). ثم عقد مجلس النواب جلسة تشريعية، بتاريخ 1951/2/13، ناقش المجلس خلالها مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 4181 تاريخ 1951/2/12 والمتعلق بفتح اعتماد اضافي في موازنة التربية الوطنية، خصّص منه مبلغ 300 ألف ليرة لبنانية لإنشاء الجامعة اللبنانية. حيث تمّ إقراره بالأكثرية. في هذه الجلسة، اعترض النائب ندرة عيسى الخوري على مشروع الجامعة اللبنانية، وأبرز ما جاء في كلمته: "...أن بالامكان التقاهم مع جامعة الطب الفرنسية فتصبح جامعة لبنانية فرنسية وكذلك الجامعة الأميركية. وطلب من الحكومة أن تهتم لتعميم الدراسة الابتدائية والثانوية قبل الجامعة وان تعدل عن هذا المشروع الذي يصعب كثيراً تحقيقه". فردّ عليه رئيس الحكومة رياض الصلح الذي قال: "ليست الجامعة مدرسة للتعليم بل بيئة وطنية تجمع بين أبناء البلاد جميعاً كما سيجمع الجيش تحت لوائه أبناء البلاد جميعهم.. ونحن نريد جامعة وطنية فقط وإنني أرجوكم أن تلبوا رغبة هؤلاء الطلاب الذين يستمعون إليكم لكي تنشأ لهم جامعة وطنية تصهرهم في بوتقتها وتكون لهم بيئة صالحة (محاضر مجلس النواب- محضر جلسة 13 شباط 1951).

بتاريخ 6 شباط 1953 صدر المرسوم الاشتراعي رقم 25 تنظيم وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة، وتضمن في الباب الثاني منه أول نصٍ يجيز إنشاء كليات ومعاهد للجامعة اللبنانية، حيث ورد في المادة 11 منه: تنشأ باسم "الجامعة اللبنانية" مؤسسة للتعليم العالي تشتمل على كليات ومعاهد تنشأ وتنظم كل منها بقانون". وأناط بالجامعة اللبنانية القيام بمهام التعليم العالي الرسمي في مختلف فروع ودرجاته.

إن صدور المرسوم الاشتراعي رقم 25 المذكور، لم يكن بداية الطريق السهلة لنشأة الجامعة اللبنانية، فلقد استمرت الإضرابات والاحتجاجات الطلابية، مقابل استمرار الحكومة في سياسة التأخر والمماطلة في التنفيذ، في العام 1955 تجاهلت الحكومة اللبنانية، وجود الجامعة اللبنانية، وكذلك تجاهلت المرسوم الاشتراعي رقم 25/1953 الذي أنشأ هذه الجامعة، وعمدت إلى الاتفاق مع جامعة القديس يوسف على تدريس الحقوق اللبنانية، فأصدرت المرسوم رقم 9801 تاريخ 7/7/1955 الرامي إلى إنشاء فرع لتدريس الحقوق اللبنانية في كلية الحقوق في بيروت، ثم صدر المرسوم رقم 18655 تاريخ 12/2/1958 الرامي إلى اعتبار كلية الحقوق في بيروت جزءاً من الجامعة اللبنانية ومرتبطة بوزارة التربية -الوطنية بكل ما له علاقة بتدريس الحقوق اللبنانية، بحيث تمنح هذه الكلية رسمياً شهادة الليسانس في الحقوق اللبنانية. لقد أدى إنشاء فرع الحقوق اللبنانية في جامعة القديس يوسف، إلى أزمة عاصفة، لم تتجل إلا بإنشاء كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية بموجب المرسوم رقم 476 تاريخ 24 كانون الثاني 1959.

بعد تولي الرئيس الراحل فؤاد شهاب رئاسة الجمهورية أعطى الجامعة اللبنانية القدر الكبير من الاهتمام، فأصدر المرسوم رقم 2883 تاريخ 16/12/1959 الرامي إلى تنظيم الجامعة اللبنانية، وكان هذا المرسوم هو أول نصٍ تنظيمي للجامعة اللبنانية، معلناً رسمياً انطلاقة الجامعة وتكريسها مؤسسة عاملة من بين مؤسسات الدولة. واستمر العمل بهذا المرسوم إلى حين صدور قانون الجامعة اللبنانية رقم 67/75 تاريخ 26/12/1967 وهو القانون المرعي الإجراء حتى تاريخه.

وإذا كان الفضل بإنشاء الجامعة اللبنانية يعود للحركة الطلابية، فإن الشجاعة بمواجهة الفئة المتأمرة كانت للرئيس الراحل فؤاد شهاب الذي أقرّ تنظيم الجامعة اللبنانية بموجب مرسوم تنظيمي دون الرجوع إلى مجلس النواب وأنشأ فروعاً لهذه الجامعة. ثم كان الفضل الثاني للرئيس الراحل شارل الحلو الذي أصدر قانون إعادة تنظيم الجامعة اللبنانية 67/75 الذي أقره مجلس النواب في جلسته رقم 6 تاريخ 1967/4/25 دون مناقشة استجابة لاقتراح موقع من ثمانية نواب يرمي إلى التصديق على مشروع قانون تنظيم الجامعة اللبنانية بمادة وحيدة.

إن إقرار هذا القانون بمادة وحيدة دليل على أن الجامعة اللبنانية قد أخذت موقعيتها المتميزة ونالت اعترافاً رسمياً من كافة المراجع الدستورية على أنها المؤسسة ذا الخصوصية التي لا تشبه أي من المؤسسات أو الإدارات العامة. حيث ورد في الأسباب الموجبة لهذا القانون أن الغاية منه: إحاطة الجامعة بهالة من الحصانة والحرمة يقتضيها جو الجامعة ورسالتها، اعطاء الجامعة الامكانيات لاستجابة حاجات البلاد الوظيفية، وإيجاد النصوص اللازمة ليأتي تطور الجامعة المستمر في إطار قانوني متناسق.

أدخل على قانون تنظيم الجامعة اللبنانية بعد التعديلات أبرزها بموجب قانون تنظيم المجالس الأكاديمية رقم 66 تاريخ 2009/3/4 الذي أعدت مسودته الأولى رابطة أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية واستمر النقاش به سنوات طويلة في عدة لجان نيابية إلى أن أبصر النور في العام 2009. وفي جلسة مناقشة هذا القانون اقترح النائب بطرس حرب التصويت على القانون بمادة وحيدة على شرط ان تنشر الأعمال التحضيرية والمناقشات التي جرت في اللجان كمواد لتتوير رجال القانون فيما بعد. وقد تمت الموافقة على هذا الاقتراح وصدّق القانون بمادة وحيدة دون مناقشته في الهيئة العامة (محضر الجلسة 2 تاريخ 2009/2/19). ويعدّ هذا القانون بمثابة قانون الإدارة الذاتية الجماعية للجامعة اللبنانية، أي خلافاً لكلّ إدارات الدولة فإن الجامعة هي التي تتولى انتخاب أو تعيين جهازها الإداري (باستثناء العمداء ورئيس الجامعة).

واضح من هذا العرض التاريخي أن الحكومة اللبنانية ودعماً منها للقطاع الخاص أو مجاملة له، كانت ترفض إنشاء الجامعة اللبنانية، واستمر هذا الواقع حتى عهد

الرئيس فؤاد شهاب ثم أكمل الرئيس شارل الحلو ما بدأه الأول فوضعا نظاما خاصاً للجامعة الوطنية، الذي شاء أن تكون مؤسسة من نوع خاص،.. "حيث أفصحت الهيئة الاستشارية القانونية بموجب الرأي رقم 189/2017-2018 تاريخ 2018/5/29 عن طبيعة الجامعة:" إن مرفق التعليم العالي المدار بواسطة مؤسسة عامة جامعية على غرار الجامعة اللبنانية هو المثال النموذجي للمؤسسة العامة الإدارية التي لا تتوخى الربح بطبيعتها كونها تهدف إلى تحقيق مهمة الدولة في تأدية التعليم العالي وترسيخ القيم الإنسانية في نفوس المواطنين وأن الخصوصية التي يتميز بها نظامها عن سائر المؤسسات العامة الإدارية لجهة اعتبار أفراد الهيئة التعليمية لديها وموظفيها من موظفي الدولة وخاضعين للأنظمة العائدة لهم".

وما يميّز الجامعة أيضاً أن المشرع منح مجلس الجامعة سلطة التقرير، ومنح الوحدات والفروع والأقسام الجامعية سلطة الاقتراح والتحضير، وحتى بالنسبة لتعيين رئيس الجامعة وعمداء الوحدات فإن المشرع قيّد مجلس الوزراء بالاختيار من بين الأسماء المرفوعة من مجلس الوحدة ومجلس الجامعة. وإن هذه المجالس تتحقق من توافر الشروط العلمية في المرشح لا سيما حيازته رتبة أستاذ ينالها المرشح بعد دراسة ملفه من لجنة اختصاصيين ثم موافقة مجلس الوحدة وأخيراً يصدر القرار عن مجلس الجامعة. وأن التشكيك بحيازة مرشح للشهادة العملية هو فعلياً تشكيك بعمل لجان الاختصاص ومجلس الوحدة ومجلس الجامعة.

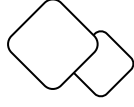
كما تتميز الجامعة اللبنانية أنها تؤدي التعليم العالي الرسمي وأنها بحسب القانون 285 تاريخ 2014/4/30 فإنها لا تخضع لموجب الاعتماد، لقد خصص هذا القانون الفصل الثامن منه لتقييم واعتماد المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وبرامجها حيث أوجبت المادة 36 من هذا الفصل على كلّ مؤسسة خاصة للتعليم العالي أن تخضع نفسها وبرامجها على نفقتها للتقييم الذاتي وللتقييم الخارجي، بغية الحصول على اعتماد مؤسسي أو اعتماد لبرامجها، وفي المادة 37 أوجب إنشاء هيئة وطنية لضمان الجودة بموجب قانون خاص يوضع لهذه الغاية، وتحدد هذه الهيئة المعايير الوطنية التي يجب توافرها لضمان الجودة في التعليم العالي.

وبالرغم من عدم خضوع الجامعة اللبنانية لموجب الاعتماد إلا أنها قررت القيام بذلك طواعية إثبات لجودة التعليم لديها وتطابقه مع مناهج التعليم المعتمدة.

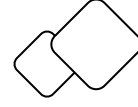
هذه الجامعة التي أدت على مرّ السنين الدور المميز في خدمة الطالب اللبناني، تتعرّض منذ العام 2014 لحملة ممنهجة ومسيئة لها وللأسف فإن رسميين كانوا شركاء في الحملة حيث بدا واضحاً محاولة إحياء النهج القديم بإعادة المجد للتعليم العالي الخاص وتشويه صورة الجامعة اللبنانية، وقد يكون المقصود من تحركهم هو إنهاء هذه الجامعة لا أدري. وقد اشترك كثر عن قصد أو غير قصد في هذه الحملة، خالطين بين حرية إبداء الرأي وبين الفرية، أي الكذب والاختلاق للوقائع غير الصحيحة بهدف الصاق تهمة خاطئة بالجامعة أو العاملين فيها. وهذه الفرية لا تدخل ضمن الحرية لكونها نقيضها لما تشكّله من مساس بالكرامة والسمعة والمقام.

فإذا كان من المسلم به أن للجميع الحق بإبداء الرأي الذي يدخل ضمن الحقوق المكفولة دستورياً، فإن هذه الحرية كأى حرية أخرى تبقى مقيدة بقيود وضوابط لا يعود لأحد أن يتجاوزها، تطبيقاً لقاعدتين أساسيتين، هما قاعدة عدم التعسف في استعمال الحق، وعدم مخالفة القواعد القانونية المرعية. ومن خرج من نطاق الحرية ودخل في الفرية واختلاق الوقائع فإنه أخرج نفسه وبفعله من دائرة الحماية الدستورية، ولا يمكن للجامعة ولا لطلابها ولا للقضاء أن يسمح بالإساءة والتعرض للكرامات وتشويه السمع وضرب المعنويات، بحجة حرية الرأي، فهذه ليست حرية.

إن الجامعة التي أنشأها نضال الطلاب لن يدافع عنها إلا طلابها، فهم أصحاب المصلحة باستمرار هذه الجامعة، ومن هنا أوجه الدعوة إلى طلاب الجامعة اللبنانية من أجل الضغط لانتخاب الاتحاد الوطني لطلاب الجامعة اللبنانية الذي سيتولى الدفاع عن الجامعة بوجه كل من يحاول الإساءة لها.



فهرس المحتويات



■ خامساً: دراسات حول الديمقراطية والتوافقية 605

1. مقارنة بين التوافقية والفدرالية 606
2. العلاقة بين الديمقراطية والعدالة 612
3. ضوابط الديمقراطية اللبنانية 619
4. المساواة في الديمقراطية 630
5. الحراك والمجتمع المدني بين الضبابية والديمقراطية 633
6. الربيع العربي، والتوجه الديمقراطي 640

■ سادساً: دراسات انتخابية 655

1. قوانين الانتخاب في لبنان 656
2. المواطنة ركيزة أساس في قانون الانتخاب 668
3. الدستور والوثيقة ونظام الاقتراع النسبي 674
4. ماذا نريد من قانون الانتخاب؟ 679
5. الانتخاب وسيلة اختيار سلطة وليس اختيار مرشح 682
6. النسبية سهلة التطبيق وعادلة 684
7. النسبية المشروطة 687
8. لا انتخابات فرعية في ظل مجلس نواب غير منتخب 692

9. تعديلات غير مفهومة على مؤهلات الترشح للنيابة في لبنان: التمييز بين المجنسة بالزواج وسائر المجنسين وإلغاء شرط التعليم 694
10. قانون الانتخاب لم يجز للحكومة اصدار البطاقة الممغنطة 696
11. إشكاليات الطعون الانتخابية 698
12. الأوراق البيضاء لا تحتسب عند توزيع المقاعد 700
13. حول البرامج الانتخابية 702
14. خفض سن الاقتراع في الانتخابات البلدية لا يحتاج إلى تعديل دستوري 709

■ سابعاً: دراسات في الحقوق والحريات 711

1. التجارب الدولية في مجال العدالة الدستورية 712
2. موقع المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان 743
3. هل يحمي القانون والقضاء اللبناني الحقوق والحريات؟ 781
4. دور القانون والقضاء الدولي في حماية الحقوق والحريات 794
5. التنظيم الدستوري والقانوني للحق في التظاهر السلمي 848
6. يبقى القضاء ملاذاً نهائياً لحماية الحرية الدينية 894
7. ضوابط وقيود ممارسة الحرية الإعلامية 911

■ ثامناً: دراسات حول شؤون قضائية 915

1. الواقعية في القانون 916
2. الحكم القضائي بين النص التشريعي، التطبيق والتوثيق 918
3. خصوصية مجلس شورى الدولة 921
4. المخالفات في قرار نقل رئيس مجلس شورى الدولة إلى القضاء العدلي 924

5. هل يلزم الوزير السابق بالإدلاء بشهادته أمام القضاء؟ 926
6. الملاحظات القانونية حول استدعاء الوزير لسماع إفادته أمام النيابة العامة المالية 929
7. في جواز التعويض عن التأخر بإصدار الأحكام القضائية 935
8. قراءة في قرار المجلس الدستوري الصادر في الطعن بقانون تمويل السلسلة 941
9. الأملاك البحرية أمام المجلس الدستوري 948
10. دور القضاء في حماية أمن المجتمع واستقراره 952
11. العدالة المزيّنة 981

■ تاسعاً: دراسات حول الإدارة 989

1. حول كتاب "رؤيتي" 990
2. أفكار حول حماية المال العام 1002
3. الفساد وسبل مواجهته في الإدارة اللبنانية 1015
4. مكافحة الفساد مدخل للإصلاح الاقتصادي 1029
5. المؤسسات العامة: للخدمة العامة ام لاستنزاف المال العام؟ 1038
6. تجاوز الإدارة في إسناد الأعمال إلى مستشاري الوزير 1048
7. الوزير - الباشا 1052
8. وزير الدفاع ليس الرئيس التسلسلي لقائد الجيش 1054
9. لمن الإمرة في الجمارك؟ 1057
10. مناقصة الميكانيك تخضع حتما لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة 1064
11. وضع النقاط على الحروف في ملف مناقصة المعاينة الميكانيكة 1068
12. من أجل استقلالية التفتيش المركزي 1072
13. إدارة المناقصات صورة مشرّفة للإدارة اللبنانية 1075

14. وسيط الجمهورية، بين تعدد التسميات ووحداية المهمة 1078
15. ما هو المطلوب من المجالس البلدية المنتخبة 1090
16. الإدارة العامة في عهد الإمام علي (ع) 1099

■ عاشرًا: دراسات حول الجامعة اللبنانية..... 1121

1. كلية الحقوق مستشار فاعل للإدارات والمؤسسات العامة 1122
2. مبادرة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية للتعاون مع الجامعات الإيرانية في مواجهة العدو المشترك 1168
3. صلاحية رئيس الجامعة بفرض عقوبات تأديبية على أفراد الهيئة التعليمية 1176
4. استمرارية أعضاء مجلس الجامعة المعيّنين بمرسوم من الشخصيات المشهود لها بكفاءتها العلمية في حال انتهاء ولايتهم دون تعيين بديل 1187
5. تعميم التجربة اللبنانية كنموذج للحكومة في الدول العربية 1192
6. موقف كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية من توجيه المحكمة الخاصة بلبنان الاتهام لوسيلتين إعلاميتين بجرم التحقير وعرقلة سير العدالة... 1202
7. تشويه الجامعة اللبنانية... عودة إلى سياسة الانتداب 1215

■ فهرس محتويات الجزء الثاني 1221