مجلة المفكرة القانونية

ملحق العام 2014

ISSUE 25 SUPPLEMENT, FEBRUARY 2015 | ملحق العدد 25، شباط/فبراير 2015

لمن القانون في لبنان؟ أو ماذا بقي من مجالات للقانون في لبنان؟

مراجعة نقدية للأعمال القانونية الحاصلة في 2014

للسنة الثالثة على التوالي، تطرح المفكرة سؤالاً أساسياً: «لمن القانون في لبنان؟» ومن يقرأ هذا العنوان، يعِ أن المقصود طبعاً هو تحديد الجهة التي تتحكم بدرجة أو بأخرى بأدوات إنتاج القوانين في لبنان، أي الجهة التي تخرج الى حد كبير منتصرة من الصراعات المعلنة أو غير المعلنة، المباشرة أو غير المباشرة، في هذا البلد. وبالطبع، هذا التساؤل يحمل دوماً في طياته سؤالاً آخر أكثر عمقاً وتعقيداً، ومفاده: «ماذا بقي من مجالات لحكم القانون في لبنان؟ «وننشر في هذا الملحق، تقييماً أولياً لأعمال المجلس النيابي، تليه جردة لأهم الأحكام القضائية الإيجابية الصادرة في هذه السنة. وتعمل المفكرة على نشر تقرير أوسع يتضمن معلومات أكثر غنى وتشعباً ويشمل الى جانب ما تقدم، الأعمال الحكومية والوزارية، فضلاً عن أهم الأعمال التنظيمية للمؤسسات القضائية.

رسم رائد شرف

التقييم الكمي للأعمال التشريعية في 2014

جنى بكّار

تهدف هذه الدراسة الى تقييم عمل المجلس النيابي من خلال انتاجيته لعدد القوانين التي أُقرّت ولتبيان المجهود الذي يبذله النواب في هذا الشأن. وللوهلة الأولى، يظهر أن عدد قوانين المجلس النيابي قد ارتفع مقارنة مع السنتين الاخيرتين، اذ وصل الى 65 قانونا (تم ابطال جزئي لمواد اثنين منها من قبل المجلس الدستوري)، فيما كان عدد القوانين التي اقرها المجلس في العام 2012، 42 قانوناً ولم يتعدّ هذا العدد الاثنين في العام 2013. الا أننا سرعان ما نلحظ أن العدد الأكبر من القوانين التي تم اقرارها كان موضوعا على جدول أعمال الهيئة العامة للمجلس النيابي منذ 2012 و2013، بمعنى أن ارتفاع عدد القوانين يعكس تفعيلا لسلطة القرار أكثر مما يعكس زيادة في انتاج أو درس مشاريع أو اقتراحات قوانين. كما تقتضي الاشارة الى أن عدد القوانين التي تم اقرارها شكل نسبة 80% من عدد القوانين التي تمت مناقشتها فعليا في الهيئة العامة للمجلس النيابي. ومع مراعاة ما تقدم، ولاجراء التقييم الكمي لهذا الانتاج، وتسهيلا للمقارنة، سنعتمد المعايير نفسها التي كانت المفكرة القانونية اعتمدتها في 2012 وهي: عدد القوانين وحجمها (عدد المواد)، فضلاً عن تصنيفها من حيث نوعها وتأثيرها على صعيد تنظيم الحياة العامة.

الاتفاقيات الدولية: ازدياد في العدد تبعا للتعديل الحكومي

بادئ ذي بدء، يقتضي التمييز بين القوانين الداخلية والقوانين الرامية الى الاجازة للحكومة بالتصديق على اتفاقيات دولية والتي تمثل جزءا كبيرا من العمل التشريعي في العام 2014 بحيث تضم 22 قانوناً من أصل 65. ومن المعلوم أن الجهد التشريعي للنواب لانتاج قوانين من هذه الفئة يبقى ضئيلا نظراً الى أن تلك المعاهدات تأتي عموما مُصاغة جاهزة من الخارج وبالتالي ينحصر مجهود النواب بالاجازة للحكومة بالمصادقة على اقرارها. وفي هذا المضمار، نلحظ ان عدد تلك الاتفاقيات قد ازداد بالنسبة للسنوات الماضية حيث انها بلغت نسبة 33% من القوانين فيما بلغت نسبة 14% في 2012. وتعكس هذه الزيادة طبعا تحسّن العلاقات بين الدولة اللبنانية والخارج في ظل التغير الحكومي، ولا سيما مع عودة فريق 14 آذار الى الحكم. فعدد الاتفاقيات المجاز توقيعها مع دول أو صناديق عربية بلغ 13 ومع دول غير عربية 9، فيما كان عدد هذه الاتفاقيات في 2012 5 فقط (1 عربية و4 غير عربية).

كما تقتضي الاشارة الى أن العدد الأكبر من هذه الاتفاقيات هي اتفاقيات قروض لتمويل مشاريع انمائية داخل لبنان (15). بالمقابل، لا نجد ضمن هذه الاتفاقيات أي اتفاقية ذات أبعاد تنظيمية قيمية أو مؤسساتية.

القوانين الداخلية:

اما بالنسبة للقوانين الداخلية، فبالامكان تقسيمها الى ثلاث فئات من حيث انتاجيتها على صعيد الحياة العامة.

فئة أولى، وهي تتكون من القوانين المجرّدة من أي مفعول على صعيد تنظيم الحياة العامة وهي تشمل القوانين الاجرائية التي تخلو من أيّ مفعول قيمي أو مؤسساتي، وهي تتصل في غالبها في ادارة الشؤون الادارية والمالية للدولة وتأمين احتياجاتها وأيضا في تمديد العمل بقوانين سابقة او ادخال تعديلات شكلية كاجراء تصحيح مادي أو تغيير اسم قرية أو اسم مؤسسة معينة، والقوانين التي يبقى مفعولها رمزيا،

فئة ثانية، وهي تشمل القوانين الآيلة الى الغاء أو تعليق العمل بقانون ما وهي اجمالا ذات مفعول سلبي على الصعيد التشريعي،

فئة ثالثة، وهي تشمل القوانين الآيلة الى وضع قواعد جديدة أو انشاء مؤسسات أو تطوير النصوص الموجودة في هذا الخصوص.

وانطلاقا من ذلك، أمكن تقسيم القوانين وفق الجدول الآتي:

تصنيف قوانين 2014 لحاجات التقويم الكمي

قوانين بالاجازة للحكومة بإقرار معاهدة أو اتفاقية دولية	22
قوانين اجرائية أو رمزية أو مالية مجردة عن أي مفعول على صعيد القواعد أو المؤسسات التنظيمية	16 (ومنها 6 آلت الى ادخال قواعد استثنائية على القوانين المعمول بها في مجال مبدأ المباراة المفتوحة ومبدأ شمولية الموازنة)
قوانين آيلة الى الغاء أو تعليق مفاعيل قوانين سابقة	12 (ويصبح العدد 18 اذا أضفنا اليها القوانين الاجرائية والمالية بتعطيل القوانين المعمول بها)
قوانين تنظيمية بوضع قواعد أو انشاء مؤسسات أو تطويرها	15
المجموع	**65**

القوانين التي تبقى مجردة عن أي مفعول على صعيد تنظيم الحياة العامة تشكل هذه الفئة جزءاً هاماً من العمل التشريعي بحيث بلغ مجموع القوانين الداخلة فيها 16 من أصل 65 وهي تشمل ثلاثة أنواع من القوانين:

القوانين الاجرائية:

وهي تنقسم بدورها الى ثلاث فئات:

فئة أولى تتصل بادارة جهاز الدولة (6)، وهي تضم القوانين الآتية: القوانين الرامية الى ملء مراكز شاغرة في الادارات العامة كقانون تعيين الناجحين في المباراة لوظيفة مراقب ضرائب رئيسي–مراقب تحقق–رئيس محاسبة في ملاك مديرية المالية العامة في وزارة المالية والقانون الرامي الى ملء المراكز الشاغرة

في مؤسسة كهرباء لبنان عن طريق مباراة محصورة بالعمال غب الطلب وجباة الاكراء وقانون الاجازة للجامعة اللبنانية باجراء مباراة محصورة لملء شواغر في ملاكاتها. يضاف اليها، قانون تثبيت كتاب العدل بعد اجراء مباراة محصورة بين المكلفين سابقا بمهام كتاب عدل. كما تشمل هذه القوانين تنظيمات خاصة لأوضاع عاملين في الادارات العامة كالقانون الآيل الى اخضاع الموظفين الدائمين في تعاونية موظفي الدولة لنظام التقاعد والصرف من الخدمة والقانون الآيل الى تعديل الجدول رقم /2/ المتعلق بشروط التعيين الخاصة ببعض وظائف مديرية الضريبة على القيمة المضافة.

وفئة ثانية، تتصل بتمديد العمل بقوانين سابقة كالقانون رقم 515 تاريخ 6-6-1996 الرامي الى تنظيم الموازنة المدرسية ووضع أصول تحديد الأقساط المدرسية في المدارس الخاصة غير المجانية وأحكام متفرقة وتعديل المادة 20 منه.

وفئة ثالثة، تتصل بادخال تعديلات شكلية على عدد من القوانين (3)، وهي: القانون الرامي الى تعديل المادة 99 من القانون رقم 75 تاريخ 1999/4/3 المتعلق بحماية الملكية الادبية والفنية لالزام المؤلف ارسال ست نسخ لوزارة الثقافة، والقانون الآيلان الى تصحيح خطأ مطبعي في القانون رقم 260 الصادر بتاريخ 15 نيسان 2014 وأيضا تصحيح خطأ مادي وتعديل المادة 278 من قانون السير الجديد رقم 243 الصادر بتاريخ 22/10/2012.

القوانين المالية:

في هذا المجال نجد قانونين يقضيان بفتح اعتمادات اضافية في غياب أي قانون للموازنة العامة. وقيمة اعتمادات القانون الاول هي 626 مليار ليرة لبنانية وتهدف الى تغطية العجز في الرواتب والاجور وملحقاتها، فيما قيمة اعتمادات القانون الثاني هي340 مليار ليرة لبنانية، وهي طبعا قوانين غير دستورية طالما أنها تجيز للحكومة التصرف بالمال العام خارج الاطار الذي تحدده القواعد الدستورية لاقرار قوانين الموازنة العامة للدولة بل على نحو يشكل تحايلا والتفافا على هذه القواعد. و نجد ايضاً قوانين الاجازة للحكومة باصدار سندات خزينة بالعملات الاجنبية الذي يفتح هو أيضا باب الاستدانة خارج أي موازنة عامة. وبالطبع، التدقيق في هذه القوانين يظهر أنها تسعى الى تأمين الموارد المالية للدولة خارج أي موازنة عامة أي بطرق تلتف على الدستور وتخالفه، مما يجعل منها قوانين هي أقرب الى القوانين المعلقة للقواعد الواجب تطبيقها منها الى القوانين الاجرائية.

كما نجد ضمن هذه الفئة قانون منح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي، وهو قانون يصدر دوريا وبشكل روتيني، وأيضا القانون الآيل الى تعديل المادة 3 من قانون الطابع المختار الذي يرمي الى الزام كل مختار بالصاق هذا الطابع على جميع المعاملات لصالح ادارة الصندوق.

القوانين الرمزية:

والى جانب القوانين الاجرائية والمالية، نجد فئة من القوانين التي تعطي انطباعا ظاهريا بانها تضيف قواعد جديدة على القانون الوضعي. الا انها تبقى ذات طابع رمزي فلا تضيف شيئا على تنظيم الحياة العامة او تطور القواعد الموجودة. وفي هذا المجال، نشير بشكل خاص الى القانون الرامي الى تعديل البند (1) من المادة 186 من قانون العقوبات الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 340 تاريخ 1943/3/1 الذي أبقى عمليا على الاجازة بضرب الاولاد من قبل الاهل في حالات معينة وان أوحى بالغائها. وهذا ما سنتوسع به في القسم المتصل بالتقييم النوعي لانتاج المجلس النيابي.

القوانين ذات المفاعيل السلبية

القوانين ذات المفعول السلبي هي القوانين التي تؤدي الى الغاء قوانين موجودة أو الى تعليق العمل بها كليا أو جزئيا كما يحصل في حال ادخال استثناءات على تطبيق هذه القوانين. وقد بلغ عددها 12 قانونا. واذا اضفنا اليها القوانين الاجرائية أو المالية ذات المفعول السلبي، وهي تباعا القوانين الآيلة الى اعتماد طرق تعيين استثنائية في الوظائف العامة من شأنها تعليق العمل بمبدأ المباراة المفتوحة كادخال آلية المباراة المحصورة أو تثبيت أشخاص في هذه الوظائف من دون أي مباراة (وعددها 3) أو اقرار تعديلات تشريعية من شأنها تعليق العمل بقواعد الموازنة العامة وآليات اقرارها (وعددها أيضا 3)، فان عدد هذه القوانين يصبح 18، أي ما يعادل 27% من مجموعها.

وتنقسم قوانين هذه الفئة على النحو الآتي:

- قوانين ترمي الى اعفاء فئة معينة من الناس من الضرائب و الغرامات أو تخفيضها (وعددها 6) وهي على التوالي: (1) اعفاء أرباح الصادرات الصناعية اللبنانية المنشأ من 50% من الضريبة المتوجبة عليها و(2) الاعفاء من زيادات التأخير والمخالفات واجازة تقسيط الديون المتوجبة لصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و(3) الاعفاء من الغرامات على المكلفين برسوم السير و أوامر التحصيل الصادرة عن الادارات و المؤسسات العامة بنسبة 90% و(4) تخفيض الغرامات المتوجبة على متأخرات تسويات مخالفة البناء و(5) تخفيض الغرامات المتوجبة على متأخرات الرسوم البلدية و(6) اعفاء تركات شهداء الجيش اللبناني وسائر شهداء القوى الامنية المسلحة من رسم الانتقال على جميع الحقوق والاموال المنقولة وغير المنقولة اذا لم يكن قد تم تسديدها قبل 22/3/2014.
- القوانين التي تنص على اصول أو قواعد استثنائية أو تمدد العمل بقوانين استثنائية (وعددها 6) وهي على التوالي: (1) القانون المتعلق باستثناء الفنادق من بعض احكام قانون البناء رقم 646 تاريخ 2005/12/11 و المرسوم التطبيقي العائد له و(2) القانون الرامي الى إضافة فقرة الى نص المادة 16 من المرسوم الاشتراعي رقم 144 تاريخ 1959/6/11 مضمونها نقل العجز الحاصل خلال الأعوام 2003 و2004 وبصورة استثنائية لمدة سنة إضافية لكل سنة من هاتين السنتين وكذلك نقل العجز الحاصل خلال الأعوام 2008،2007،2006،2005، و(3) القانون الذي يضيف فقرة إضافية الى المادة 7 من القانون 462 تاريخ 2002/9/2 المتعلق بتنظيم قطاع الكهرباء التي تنص على جواز منح أذونات وتراخيص الانتاج للقطاع الخاص، بصورة مؤقتة ولمدة سنتين لحين تعيين اعضاء هيئة تنظيم قطاع الكهرباء واضطلاعها بمهامها وذلك بقرار من مجلس الوزراء، و(4) القانون الذي يخضع إعادة اعمار بناء الأبنية المتهدمة بفعل العدوان الإسرائيلي على لبنان عام 2006 لأحكام استثنائية، و(5) أيضاً القانون الرامي الى اعطاء حوافز مالية للبلديات المحيطة بمطمر عبيه-عين درافيل واعفائها من بعض الاقتطاعات والمتوجبات المستحقة عليها. أما بالنسبة للقانون المتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب والذي ردّ طلب الطعن المقدم ضدّه امام المجلس الدستوري، فهو يهدف الى الغاء قانون الانتخابات والتمديد استثنائياً وللمرة الثانية على التوالي للمجلس منتهكاً بذلك حق المواطنين بالتصويت وانتخاب ممثلين جدد عنهم.

وتجدر الإشارة الى ارتفاع عدد القوانين التي تدخل ضمن هذه الفئة، مما يؤشر الى تراجع فكرة الطابع العام والملزم للقوانين مقابل توسع دائرة الاعفاء والاستثناء. وهذا ما سنعود اليه لاحقا.

القوانين ذات المفعول الإيجابي

بخلاف القوانين المجردة عن أي تأثير او ذات التأثير السلبي على صعيد انتاج القواعد القانونية، نجد فئة من القوانين ذات مفاعيل إيجابية بالمعنى الكمي للكلمة في هذا الشأن. ويبلغ عدد هذه القوانين 15 أي ما يوازي 23% من مجموع القوانين الصادرة هذا العام فقط. وتنقسم هذه الفئة الى فئتين: القوانين الآيلة الى انشاء مؤسسات جديدة أو تطوير مؤسسات قائمة والقوانين الرامية الى انتاج قواعد جديدة أو تطوير قواعد قائمة. وما نقصد من هذا التقسيم هو الهدف المباشر للقانون المعني، اذ ان عددا هاما من هذه القوانين تؤول الى وضع أو ادخال تعديلات على الصعيدين المؤسساتي والقيمي في الوقت نفسه.

القوانين الآيلة الى انشاء مؤسسات جديدة أو تطوير مؤسسات قائمة بالدرجة الأولى:

وتنقسم هذه القوانين الى فئات عدة، منها ما آل الى انشاء مؤسسات جديدة وهو حال قانون انشاء نقابة للقابلات القانونيات وقانون انشاء مجلس لكتاب العدل. أو تطوير مؤسسات قائمة كالقانون الرامي الى تعديل قانون انشاء نقابة للممرضات والممرضين بهدف انشاء صندوق تقاعد ومساعدات اجتماعية لأعضائها وتمكين مجلسها من انشاء صندوق تعاضد لهم ولعائلاتهم لاغراض واهداف محددة. ويلحظ أن هذه القوانين قد اتصلت بانشاء أو تطوير مؤسسات مهنية. بالمقابل، تنحصر القوانين المتصلة بانشاء او تطوير مؤسسات أو ادارات عامة، في قانونين فقط: الأول، تعديل المرسوم الاشتراعي رقم 67/50 تاريخ 1967/8/5 المتعلق بنظام وتنظيم الدفاع المدني، والثاني القانون الآيل الى تخصيص محام عامّ في كل محافظة في شؤون البيئة.

القوانين الآيلة الى انتاج أو تطوير قواعد تنظيمية بالدرجة الأولى:

بلغ عدد هذه القوانين 10. ومن ابرز هذه القوانين، القانون المتعلق بالأحكام العامة للتعليم العالي وتنظيم التعليم العالي الخاص (76 مادة) وقانون حماية النساء وسائر افراد الاسرة من العنف الاسري (22 مادة) وقانون الإيجارات (57 مادة). وهي كلها قوانين جديدة. واذ أنشأت هذه القوانين مؤسسات جديدة أو طورت مؤسسات قائمة، فان هدفها الأساسي تمثل في ادخال قواعد تنظيمية جديدة في المنظومة القانونية اللبنانية. ويضاف الى هذه القوانين التأسيسية الثلاثة، قانون احداث محمية ارز حاج الطبيعية والذي شكل مناسبة لارساء قواعد جديدة في تنظيم المحميات، وهي قواعد مستمدة من مشروع قانون المحميات الجديد الذي لم يتم اقراره بعد. وقد آل هذا القانون الى تقسيم المحمية الى منطقة أو مناطق حماية مطلقة أو تنمية مستدامة وانشاء لجنة متابعة وتخصيص اعتمادات للمحمية في موازنة وزارة البيئة وكذلك نص على تشديد العقوبات من غرامات وحبس بحق المخالفين.

كما يضاف الى ذلك قوانين تعديلية لقوانين سابقة، منها القانونين الآيلين الى تمديد فترة اجازة الامومة من سبعة الى عشرة اسابيع في القطاعين الخاص والعام، والقانون الرامي الى تعديل قانون إنشاء نقابتين للأطباء في لبنان لجهة شروط ممارسة مهنة الطب على الاراضي اللبنانية والقانون الرامي الى تعديل بعض احكام قانون حماية المستهلك بحيث تم تحديد اجراءات الوقاية والحماية الواجب اتباعها من قبل مديرية حماية المستهلك في حال وجود خطر على السلامة العامة، فضلا عن اعادة النظر في العقوبات واخيراً القانون الرامي الى تعديل بعض أحكام القانون رقم 243 الصادر بتاريخ 2012/10/22 (قانون السير الجديد) الذي يشمل ما له علاقة بالسير واستعمال الطرق وامتحانات السوق العملي وشروط المتانة في المركبات والتشدد في العقوبات بحق المخالفين. ويلحظ أن هذا القانون نصّ أيضا على ارجاء تطبيق نظام النقط واستيفاء الغرامات المنصوص عليها في المادتين 374 و 377 مدة سنة، وأنتج من هذه الزاوية مفاعيل سلبية على الصعيد الكمي وفق التصنيفات التي تقدّم بيانها.

كما نجد قانون تعديل بعض أحكام القانون المتعلق بمزاولة مهنة الصيدلة رقم 367 تاريخ 1994/8/1 والرامي الى الزام اللجنة الفنية في وزارة الصحة ان تبت بكل طلب يقدم اليها خلال ثلاثة اشهر مع وجوب التعليل في حال الرفض، اما التعديل الثاني فيعطي الحق للمستشفيات المصنفة مستشفيات جامعية طلب استيراد الادوية التي تحتاجها للابحاث والتعليم غير الموجودة في الاسواق المحلية.

وكخلاصة، نلحظ امرين:

- ان عدد المواد التنظيمية المنتجة التي أنجزها مجلس النواب، بمعزل عن أهميتها أو جودتها أو دستوريتها، قد بلغت 279 مادة. وتالياً يكون معدل انتاج كل نائب لهذه السنة على الصعيد التنظيمي هو 2.1 مادة.
- ان عدد القوانين الآيلة الى تعطيل القوانين المعمول بها كليا أو جزئيا، قد بلغ 18 قانونا أي ما يزيد عن القوانين الآيلة الى تطوير المنظومة القيمية والمؤسساتية في لبنان وعددها 15. ويؤدي هذا الأمر طبعا الى الغاء الجزء الأكبر من المفاعيل الايجابية. فكأنّنا التشريع في لبنان هو خطوة الى الأمام، خطوة ونصف الى الوراء.

***طالبة حقوق، من فريق عمل المفكرة القانونية**

التقييم النوعي للأعمال التشريعية في 2014

عند دراسة القوانين الـ65 والمناقشات النيابية الدائرة حولها، يتبين لنا كما في كل سنة غلبة اعتبارات النظام على اعتبارات الدولة. والمقصود باعتبارات النظام، الاعتبارات التي يقوم عليها النظام من محاصصة بين زعماء الطوائف وزبائنية داخل الإدارات العامة، فيما المقصود باعتبارات الدولة هو تغليب المصالح العامة ضمن مبادئ المساواة والمواطنة. فمثلاً، تقود اعتبارات النظام المشرّع الى إيلاء الاهتمام لآليات تعزيز فرص المحاصصة بين الزعماء وإضعاف أجهزة الرقابة وتعزيز الاستنسابية، فيما تقوده اعتبارات الدولة على العكس من ذلك تماماً الى التفكير بتنمية شاملة وتقوية القضاء وأجهزة الرقابة وإرساء تنظيمات أكثر ملاءمة للحياة اليومية والتعامل بين الناس وإعطاء المواطنين حقوقاً مكتسبة بهدف تمكينهم من المشاركة في الحياة العامة على قدم المساواة.

وبالطبع، ليس مستبعداً أن تكون خلفية بعض القوانين هي اعتبارات الدولة وأن تدعمها قوى سياسية معينة لسبب أو لآخر، فتتدخل قوى سياسية أخرى لتصحيح هذه القوانين على نحو يحول دون تعارضها مع مصالح النظام. وهذا ما سنحاول تبيانه من خلال تفصيل القوانين المنجزة.

اعتبارات النظام حين تهيمن على العمل التشريعي

يشكل التقييم الكمي للقوانين وتصنيفها بحد ذاته دليلاً على هذا الأمر: فالتشريع، لا سيما التشريع في مسائل تنظيمية، يبقى محدوداً ويقل عدد القوانين الصادرة في هذا الإطار(15) عن عدد القوانين التي تؤول الى تعطيل قوانين سابقة أو الى تعليق العمل بها أو الى إدخال استثناءات على تطبيقها(18). والواقع أن كثرة هذه القوانين التي تصبح إحدى سمات التشريع اللبناني يؤشر الى تعميم الشعور بأن القوانين ليست ملزمة ولا عامة، وأنه من الممكن (وأحياناً من المؤكّد) أن تشهد تعطيلاً أو تعليقاً للعمل بها بعد حين، ما يخالف طبعاً منطق الدولة. والأخطر من ذلك هو أن عدداً من هذه القوانين، وهي القوانين الآيلة الى الإعفاء من غرامات التأخير في تسديد الضرائب أو الى تخفيضها، تؤول عملياً الى التمييز ضد الذين يلتزمون بتنفيذ القوانين. وهذا ما عبّر عنه رئيس المجلس النيابي نبيه بري ببلاغة متناهية في إطار مناقشة اقتراح القانون بالإعفاء من الغرامات على المكلفين بالرسوم في 10-4-2014 بقوله: «اذا كل مرة هيك ساعتها اللي بيدفع ضرائب من الأول بكون حمار. هذه الأمور يجب أن تتوقف». ولم يحل هذا الاستهجان طبعاً دون الانتهاء الى إقرار عدد من هذه القوانين، «وفق ما جرت عليه العادة» (وردت هذه العبارة ضمن الأسباب الموجبة لهذه القوانين).

والى جانب هذا الاستنتاج الأوّلي الذي يؤشّر الى فهم للقانون مناقض لمنطق الدولة والمواطنة، سنتناول هنا تباعاً قوانين رشحت عن اعتبارات أكثر تعبيراً عن منطق النظام السائد، ومنها الاعتبارات المتصلة بتقاسم السلطة والمحاصصة أو بتغليب المصالح المالية والطبقية والطائفية على الحقوق الأساسية، مع سعي دائم الى الحد من الرقابة القضائية.

اعتبارات متصلة بتقاسم السلطة والمحاصصة

شهدت سنة 2014 عودة حكومة مكوّنة من التيارات السياسية الأساسية، الأمر الذي سمح بإعادة تفعيل آليات اقتسام السلطة وفي مقدمتها تمديد ولاية المجلس النيابي وسياسة المحاصصة بين القيمين على الحكم، وخصوصاً في اقتسام الموارد العامة والتوظيف.

ففي هذه السنة، أقدم المجلس مجدداً على تمديد ولاية أعضائه لسنتين وسبعة أشهر بداعي وجود ظروف استثنائية تحول دون إجراء الانتخابات النيابية. وتبعاً لذلك، باتت السلطة الحاكمة بمثابة سلطة الأمر الواقع. وما يفاقم من هذا الواقع هو استباحة هذه السلطة للموارد العامة، بفعل استمرار تعطيل الآليات الدستورية لوضع موازنات عامة للسنة العاشرة على التوالي أي منذ 2005. وعليه، تتولى سلطة سياسية الحكم في لبنان بمعزل عن صناديق الانتخاب، وهي تستخدم المال العام بتفلت من الضوابط التي نص عليها الدستور. وقد تجلى ذلك في إقرار قانونين بفتح اعتمادات مكملة بـ966 مليار ليرة لبنانية (أي بما يعادل 644 مليون دولار أميركي) ليتسنى للحكومة الإنفاق بما يزيد عما يسمح به إعمال القاعدة الاثني عشرية (أي موازنة 2005) التي يستمر العمل بها من سنة الى سنة. فبذلك، تتمكّن الحكومة من الاستمرار في تمويل التزاماتها من دون الاضطرار للعودة الى الانتظام العام المتمثل في إقرار قانون موازنة عامة سنوية وفي وضع قطع حساب وفق أحكام الدستور، مع ما يتيحه ذلك من مجالات واسعة لتقاسم موارد الدولة وفق قواعد المحاصصة. وهذا ما أشارت اليه بوضوح كلّي المراجعة التي تقدّم بها بعض الشخصيات طالبين من مجلس شورى الدولة تعيين لجنة قضائية لتشريع الجباية والإنفاق بانتظار إنجاز قانون موازنة عامة!. وفي هذا الإطار، بيّن مقدمو المراجعة أن ما يحصل ينمّ عن إرادة بتعطيل الأسس الدستورية والقانونية لإدارة المال العام في اتجاه «تقويض الانتظام العام واستباحة الأموال العامة» (العبارات بين قوسين مأخوذة حرفياً من المراجعة). فـ«تعطيل الموازنة لعقد من الزمن يشكل إحدى الآليات الأساسية التي يقوم عليها النظام الحالي وإحدى النتائج التي يؤول اليها». فـ«هذه الآلية تفترض حكماً عدم وجود أي قيد مسبق وأية رقابة لاحقة على استخدام المال العام. الموازنة، بوصفها قيداً مسبقاً، والحسابات المدققة للمالية العامة، بوصفها أداة الرقابة اللاحقة، هما بالتحديد ما يجري إلغاؤه». أما على صعيد المحاصصة في الوظائف العامة، فقد صدرت كما في كل سنة قوانين تُجيز التعيين في وظائف ممثلة من دون المرور بمباراة مفتوحة لجميع المواطنين على قدم المساواة. وفي هذا المجال، يسجل خاصة ملء شواغر في ملاك الجامعة اللبنانية من خلال إجراء مباراة محصورة والقانون المعجل المكرر الرامي الى ملء المراكز الشاغرة في مؤسسة كهرباء لبنان عن طريق مباراة محصورة بالعمال غب الطلب وجباة الإكراء. كما ظهر هذا التوجه الغنائمي خاصة في القانون الآيل الى تمكين كل من كلف ككاتب عدل من قبل وزراء العدل المتعاقبين لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات بالتحول الى كاتب عدل أصيل، وذلك من خلال إجراء مباراة محصورة في ما بينهم (هي أشبه بالتثبيت) علماً أن عدداً من هؤلاء كان قد رسب في امتحانات المباراة المفتوحة سابقاً. وتبعاً للطعن بهذا القانون، انتهى المجلس الدستوري الى إبطاله لانتهاكه مبدأ المساواة". ومن أسوأ ما جاء في الأسباب الموجبة لقانون تثبيت كتّاب العدل بإجراء مباراة محصورة أنها تؤمن وفراً للخزينة على صعيد المصاريف التي تتكبدها في حال إجراء مباراة مفتوحة، الأمر الذي يعكس موقفاً شبه مبدئي ضد مبدأ المباراة المفتوحة، وعلى نحو يناقض تماماً منطق الدولة.

تغليب مصالح الرساميل على حقوق دستورية

تجلّى انحياز المجلس النيابي في هذا المضمار من خلال عدد من القوانين، أبرزها إصدار قانون الإيجارات والقانون المتعلق باستثناء الفنادق من بعض أحكام قانون البناء لمدة تسع عشرة سنة. وكان المجلس قد فشل في إقرار القوانين المتصلة بسلسلة الرتب والرواتب وكيفية تمويلها، رغم جلسات عدة لدرسها. ويؤشر هذا الفشل طبعاً الى ارادة سياسية بالامتناع عن إقرار أي إضافات هامة على هذه الرواتب.

قانون الإيجارات

أول القوانين المنجزة في هذا الصدد هو إذاً قانون الإيجارات، وهو يعني مئات آلاف الأشخاص في أحد حقوقهم الأساسية (حق السكن). وهو يستحقّ من زاوية الدولة اهتماماً من المشرّع لا يقل أهميّة عن وضع قانون سلسلة الرتب والرواتب. ومن هذه الجهة، بدا تباين التعامل التشريعي مع كلا القانونين جدّ معبّر: ففيما أُرجئ البحث في قانون سلسلة الرتب والرواتب مرات عدة بداعي استكمال درسه تحسباً لانعكاساته المالية كما سبق بيانه، فإن النواب أقرّوا برفع الأيدي قانون الإيجارات بمادة واحدة وفي غضون دقائق خلافاً لأحكام نظامه الداخلي، من دون إيلاء أي اهتمام لانعكاساته الاجتماعيّة وحتى الوطنيّة.

وفيما بعض أهداف هذا القانون ترمي الى تخفيف أعباء مالكي الأماكن السكنية المؤجرة قبل 1992 (القديمة) على نحو يعكس اهتماماً حقوقياً بمصالح شريحة من المواطنين، فإن المشرّع بدا وكأنه يتجاهل أو أنه على الأقل يولي حق السكن مرتبة دنيا. وقد تبدّى ذلك من خلال اجتزاء التشريع في هذا المضمار، وتحديداً من خلال إقرار قانون الإيجارات على حدة بمعزل عن سلة التشريعات التي كانت لجنة الإدارة والعدل تعمل عليها لإرساء سياسة إسكانية في لبنان. وعليه، تمّ تحرير الإيجارات القديمة وألغيت تبعاً لذلك ضمانة حق السكن لمئات آلاف المواطنين، من دون تقديم ضمانات توازيها، وهو أمر يتعارض مع اجتهاد دستوري راسخ بعدم جواز إلغاء ضمانة لحقّ دستوريّ من دون تقديم ضمانات موازية.

والأهم من ذلك أن المشرّع انتقل مع هذا القانون من تطرف الى آخر، فحرر مالكي الشقق بشأن ضمانات السكن من أي التزام تبعاً لتحرير الإيجارات بعدما كان حمّلهم العبء، كاملاً في ما قبل. كما أغفل القانون التمييز بين الذين تملكوا الشقق منذ ما قبل 1992 الذين هم تحملوا عبئاً كبيراً في ضمان حق السكن لمستأجريها والذين تملكوا الشقق بعد هذا التاريخ (المتعهدون أصحاب الرساميل) بأثمان تقلّ عن ثمنها الحقيقي تبعاً لحسم التعويض الواجب تسديده للمستأجرين القدامى منها إذا رغبوا بإخراجهم منها (الخلو). وعليه، وفيما يصح أن ثمّة ضرورة لإنصاف الفئة الأولى من المالكين، فإن الفئة الثانية منهم لم تتكبّد أي عبء، ما دام كسبها للملك قد حصل بشروط تأخذ استمرارية الإيجارة القديمة بعين الاعتبار. لا بل إن إفادة هؤلاء من تحرير الإيجارات إنما تؤدي الى منحهم منّة غير منتظرة تبعاً لتحريرهم من دفع تعويضات للمستأجرين، وذلك على حساب المالكين القدامى الذين باعوهم شققهم. وبذلك، بدا هذا القانون وكأنه يفيد فئة المتعهدين تحت غطاء إنصاف المالكين القدامى وحق السكن على حد سواء. وما يزيد الأمر خطورة هو خلو القانون من أي تمييز وفق السن أو الحالة الاجتماعية للقاطنين في الشقق السكنية.

استثناء الفنادق

تحت الضخب الإعلامي بشأن قوانين العنف ضد المرأة والإيجارات، أقر المجلس النيابي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2-4-2014 اقتراح قانون قدمه نواب يمثلون معظم الكتل ويرمي الى تمديد العمل بالقانون رقم 402 تاريخ 1995/1/12 المتعلق باستثناء الفنادق من بعض أحكام قانون البناء. ويمثل هذا القانون الذي يسمح لمالكي العقارات الراغبين ببناء منتجعات سياحية الاستفادة من شروط استثنائية، أهمها مضاعفة عامل الاستثمار، وهو يشكل تالياً حاجة أساسية لتأمين غطاء شرعي لبناء المنتجعات المزمع إنشاؤها في مناطق عدة وخصوصاً على شاطئ البحر (الدالية، الروشة البيضاء)، وتالياً على حساب جمالية المدينة وأحياناً البيئة وحق المواطنين بالتمتع بها. وكان القانون الموضوع في 1995 قد نص على هذا الاستثناء لمدة مؤقتة طولها خمس سنوات. وعاد المشرّع ومدد العمل به لمدة 5 سنوات في العام 2001 (انتهت في العام 2006) ليعود ويمدد العمل به مجدداً في جلسة 1-4-2014 في الهيئة العامة، مع تمديد مدة الاستثناء حتى 19 سنة (أي ما يقارب أربعة أضعاف مدة الاستثناء في القوانين السابقة). ولم يستغرق إقرار هذا القانون (الغنم) إلا دقيقتين، تخللتهما مداخلة يتيمة من النائب فؤاد السنيورة جاء فيها حرفياً: «خليها 19 سنة» (بدل 10 سنوات وهي المدة الواردة في اقتراح القانون)، وهي مداخلة سرعان ما تلقفها رئيس المجلس نبيه بري وطرحها على التصويت، ليقر القانون من دون أي مناقشة لبنوده أو أبعاده. وعليه، كان كافياً أن يقر قانون بهذه الخطورة في غضون دقيقتين بما يعكس تراجعاً كبيراً على مستوى التشريع بالنسبة الى 1995

حيث دارت نقاشات طويلة لإقرار قانون 402، دُونت في محضر يتألف من 44 صفحة تقريباً. وما يزيد الأمر فداحة هو أن ينجح نائب واحد بأحرف لا تتجاوز عدد أصابع اليدين في مضاعفة مدة الاستثناء لتقارب عقدين من الزمن (هل هذا استثناء مؤقت؟) من دون أن يطرح أي كان تساؤلاً حول حقيقة خلفياته وأهدافه.

إضعاف الرقابة القضائية، القضاء تحت سلطة السياسة

أدت الجلسات التشريعية في نيسان وأيار 2014 الى إخراج هشاشة أوضاع القضاة الى العلن وإبرازها في وجوههم، بما يعكس النقص الكبير في ضمانات استقلالية القضاء. وقد تم ذلك من خلال عدد من الخطوات التشريعية المعلن عنها والتصريحات المرافقة لها، غالبها يتمحور حول النقص في إنتاجية القضاة رغم زيادة رواتبهم في 2011. وفي هذا الإطار، تم التقدم باقتراحين متصلين بالقضاء: الأول آل الى تخفيض مدة العطلة القضائية من شهرين الى شهر واحد، والثاني، الى إفراغ صندوق تعاضد القضاة (الذي يشكل مصدر دخل هاماً للقضاة) من موارده وتبعاً لذلك تجريده من تقدماته. وقد استخدم هذا الخطاب لمواجهة مطالبات موظفي الدولة بزيادة رواتبهم بهدف تجريدها من المشروعية. فبدل أن تُزاد رواتب الموظفين على غرار القضاة، من الأجدر التساؤل حول مدى استحقاق القضاة لهذه الزيادة والعمل على تقليصها ما داموا قد فشلوا في زيادة إنتاجيتهم.

وهذا ما عبّر عنه النائب فؤاد السنيورة الذي اعتبر في جلسة 15-4-2014 أن زيادة رواتب القضاة في 2011 من قبل الحكومة الماضية كانت متسرعة وغير مدروسة، وذهب الى حد المطالبة بإعادة النظر في هذه السلسلة. وهذا ما عبّر عنه عدد من النواب (أبرزهم أحمد فتفت وسيرج طورسركسيان) الذين اتفقوا على القول بأن القضاة الذين زادت رواتبهم في 2011 بنسبة قد تصل الى 120% لم يفعلوا شيئاً. ومن هنا، سجل هؤلاء النواب ضرورة في إعادة النظر في مكاسبهم والتشديد في شروط عملهم (تقصير مدة العطلة، تخفيض مداخيلهم والخدمات الاجتماعية الممنوحة لهم). وذهب السنيورة الى حد وصف تقدمات صندوق التعاضد القضائي بالهدر والمزاريب والى تخيير القضاة بين زيادة الإنتاجية والاستقالة. فـ«ما تمشي بإصلاح أو تمشي عليبيت» (مناقشات 14 أيار). واللافت أن هذه الخطوات المقترحة لم تستند الى أي معطى موضوعي في قياس إنتاجية القضاة ومدى تأثير تقصير القضاة فيها[3] أو دراسة بشأن مداخيل القضاة المتناسبة مع الوظيفة الاجتماعية التي يضطلعون بها، ولا الى أي رؤية إصلاحية متكاملة، إنما بدت، على ضوء مبرراتها، أشبه بعقاب جماعي يفرض على القضاة على أساس اتهام عمومي لهم بضعف إنتاجيتهم، وكل ذلك طبعاً من قبل مجلس نيابي هو في عمقه غير منتج.

وبالطبع، لا تهدف هذه الأسئلة بشكل من الأشكال الى مجاملة القضاة أو رفع المسؤولية عنهم، ولا الى إنكار الحاجة الى إصلاحات جذرية في مجال تنظيم القضاء برمّته، بما فيها إصلاحات في مجال العطلة القضائية وصندوق التعاضد القضائي، لكنها تهدف الى كشف مدى استباحة النواب للقضاء بعنوان أو آخر مع تعرية حجج السلطة السياسية وباطنيتها والتي غالباً ما تستغل عدم رضى المواطنين عن أداء القضاء للتوغل فيه ولتحقيق مزيد من الاستباحة، بمنأى عن أي رؤية إصلاحية له.

وما يدحض أي ادعاء بوجود توجه إصلاحي هو أن مجمل التدابير المقترحة من قبل السلطات اتصلت بإنتاجية القضاة – وبفهم الكمية – من دون أي اقتراح لتعزيز ضمانات الاستقلالية التي لا حديث عن إصلاح من دونها أو لتطوير إمكانياتهم وكفاءتهم والتي هي أصلا حسب تصريحاتهم بيت القصيد. وما زاد صورة الهشاشة وضوحاً، هو أن النواب لم يجدوا حرجاً في وضع الاقتراحات ومناقشتها بل التصويت عليها من دون أي تشاور مع القضاة أو الهيئات الممثلة لهم، رغم قيام وزير العدل أشرف ريفي بتذكيرهم خلال الجلسة نفسها بالمادة 5 من قانون تنظيم القضاء العدلي التي توجب عليهم ذلك (مناقشات 14 أيار). وعليه، بدا الافتئات من حقوق القضاة ممكناً من دون أن يصد النواب عن ذلك أي اعتبارات قانونية أو رمزية، من قبيل استقلال القضاء أو مبدأ فصل السلطات.. الخ. لا بل إن رئيس المجلس نبيه بري، ذهب الى حد الدعوة الى تسوية بشأن العطلة القضائية بحيث يتم تحديدها بـ45 يوماً، على أن يُحرم القاضي الذي لا يحقق إنتاجية معينة من إجازته، على نحو يعكس استلشاقاً هائلاً في ضمانات استقلالية القضاة من دون تعرض أو تدخل (مناقشات 14 أيار).

وبالطبع، من شأن هذا الاستلشاق أن يؤثر تأثيراً كبيراً على مشاعر الاستقلال لدى القضاة وأن يأسرهم في موقع الذين لا حول لهم ولا قوة، وليس لهم إلا أن يأملوا أن تنصفهم السلطة من دون أن يكون لديهم أي أدوات للمشاركة في قراراتها أو لجبهها، وذلك بمعزل عما إذا كان التدبير المقترح مبرراً اجتماعياً أم لا.

فضلاً عن ذلك، بدا استلشاق النواب بمبادئ استقلال القضاء واضحاً من خلال إقرار ثلاثة قوانين:

الأول، القانون الرامي الى إعطاء حوافز مالية للبلديات المحيطة بمطمر عبيه – عين درافيل وإعفائها من بعض الاقتطاعات والمتوجبات المستحقة عليها، وقد أدى هذا القانون عملياً الى حسم القضية العالقة أمام مجلس شورى الدولة، بما يشكل تدخلا تشريعيا في الوظيفة القضائية،

والثاني، إنشاء لجنة ذات صفة قضائية في قانون الايجارات للنظر في النزاعات الناجمة عن تنفيذه، من دون أن تتوفر فيها مواصفات الاستقلالية وفق ما تثبت منه المجلس الدستوري. ففيها خلا عضو اللجنة الذي هو قاض عامل أو قاض متقاعد، تبدو ضمانات استقلالية سائر الأعضاء موضع شك: فهنالك عضوان منتدبان من وزارتي المالية والشؤون الاجتماعية من دون أي ضمانة لناحية استقلاليتهما. أما ممثلا المالكين والمستأجرين المشار اليهما، فلا يحدد القانون كيفية تعيينهما أو انتخابهما كما لا يضمن بأي شكل استقلاليتهما. وقد خلص المجلس الدستوري انطلاقا من ذلك الى القول بأنها لجنة غير محصنة، وغير دستورية[4].

والثالث، إقرار قوانين أثبت المجلس الدستوري عدم دستوريتها في قرارات سابقة له من دون أي اعتراض، كما هي حال قانون تعيين الناجحين في المباراة لوظيفة مراقب ضرائب رئيسي – مراقب تحقق – رئيس محاسبة في ملاك مديرية المالية العامة في وزارة المالية. وكان المجلس الدستوري قد أبطل قانوناً آل الى تعيين ناجحين في مباراة لولوج وظيفة عامة، بحجة أن هذه

الصورة منقولة عن موقع www.lebaneseexaminer.com

المهمة تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية عملا بمبدأ فصل السلطات[5].

مراعاة الاعتبارات الطائفية

برزت إرادة المشرع في مراعاة الاعتبارات الطائفية من خلال النظر في ثلاثة مقترحات تشريعية، تم إقرار اثنين منها.

قانون حماية المرأة وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري

القانون الأول هو بالطبع قانون حماية المرأة وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري. وقد انعكست اعتبارات النظام الديني في هذا الصدد بالدرجة الأولى من خلال تضييق تعريف العنف الذي تشمله الحماية القانونية. فبينما عرّفه المشروع الحكومي بأنه «أي فعل أو أذى أو معاناة»، تمّ حصره بموجب القانون الذي تم إقراره بالعنف الذي يشكل إحدى الجرائم المنصوص عليها صراحة في هذا القانون. وبذلك، استبدل المشرع تعريفاً قابلاً للاجتهاد والتأويل حسب كل حالة بتعريف محصور يحول دون أي توسع في الاجتهاد في تحديد حالات العنف التي يشملها القانون. وفي هذا الصدد، رفض المشرع تجريم الاغتصاب الزوجي معتبراً أن الاغتصاب بمفهومه هو أخذ الشيء ظلماً ودون وجه حق في حين أن المعاشرة الزوجية هي حق مشروع ومكرّس في التشريعات الدينية بحسب رأيها. وبالمقابل، أدخل المشرع ضمن تعداد جرائم العنف جريمة الزنى.

والواقع أن هذا الاختلاف لا يؤدي فقط الى التضييق من مدى القانون إنما أيضاً الى نقض أساس فلسفته وسبب وجوده. فبينما استندت الهيئات المبادرة الى وضع مشروع قانون حمائي للمرأة الى وجوب التصدي للاعتداءات التقليدية عليها كامرأة (الاغتصاب الزوجي، إرغام الابنة على الزواج، منع المرأة من الدخول أو الخروج، الإهانات والعنف المعنوي الخ..)، أخرج المشرع من دائرة القانون هذه الاعتداءات ليتناول بالمقابل أفعالا تخرج من خلالها المرأة عن سلوكياتها التقليدية كامرأة وعلى رأسها موجب الحشمة ويشكل تجريمها في عمقه وأبعاده أحد أسس التنظيمات القمعية ضدها (الزنى)[6]. وبذلك، وبدل أن يشكل القانون الجديد ضابطاً لقساوة التقاليد التي تبرر الاعتداءات العنيفة على المرأة، تحول الى عنوان جديد لفرض هذه التقاليد عليها، تحت طائلة اعتبارها عنيفة وإعطاء الرجل مبرراً للمطالبة بتدابير حمائية ضدها.

إلغاء تبرير عنف الأهل والأساتذة ضد الأطفال؟

أما القانون الثاني فقد اتصل بالبند الأول من المادة 186 من قانون العقوبات المتعلق بتبرير ضرب الأطفال من قبل آبائهم وأساتذتهم، إذا حصل ضمن ما تجيزه الأعراف. ففي جلسة 9-4-2014، عمد المجلس الى إلغاء هذا البند. إلا أن اعتبارات النظام الطائفي أيقظت النواب سريعاً ودفعتهم في اليوم التالي الى الانقسام بين رافض للإلغاء وموافق عليه، فكانت مبرراً لإعادة البحث في إلغاء البند بحجة «حساسية الموضوع وتعلقه بالأحوال الشخصية» بحسب رئيس المجلس نبيه بري. وقد بدا واضحاً تأثير الانتماء االطائفي على النواب الذين عارضوا إلغاء تلك المادة من خلال المبررات النابعة من الفكر الطائفي المحض. ومن أبرز المبررات الرافضة للإلغاء خطر الامتثال بالعالم الغربي الذي وصل الى تشريع زواج المثليين أو خطر فتح المجال للجمعيات الأهلية للمطالبة بالمزيد من الحقوق الإنسانية[7]. الى جانب ذلك، صرح النائب علي عمار بأن إلغاء هذه المادة يشكل مخالفة للدستور الذي يجبر المشرع على التقيد بالمواد الدستورية التي ترعى خصوصية الطوائف اللبنانية. وتبعاً لذلك، دار نقاش طويل حول الصيغة الجديدة المراعية للمؤسسات الدينية بحيث تبقى سلطة الآباء محفوظة. فحصدت جولة التصويت 34 صوتاً مع إلغاء البند الاول من المادة 186 مقابل 36 صوتاً مؤيداً للاكتفاء بتعديل المادة على النحو التالي: «ضروب التأديب غير العنفي التي يمارسها الآباء والأمهات على الأولاد على أن لا تؤدي الى أي أثر نفسي أو جسدي». وبالطبع، النتيجة التي توصلت اليها الهيئة العامة تعيدنا الى نقطة الانطلاق طالما أنها آلت الى استبدال العنف الذي تجيزه الأعراف بالعنف الذي لا يؤدي الى أي أثر نفسي أو جسدي، ما يؤدي عملياً الى المفعول نفسه ويجعل القانون في صيغته الأخيرة رمزياً محضاً.

توسيع دائرة إعفاء الطوائف من الضرائب

في نيسان 2014، طرح على النقاش مشروع القانون الآيل الى تعديل المادة الأولى من القانون رقم 210 تاريخ 2000/5/26 (إعفاء كل طائفة معترف بها في لبنان والأشخاص المعنويين التابعين لها من الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم التي تعفى منها المؤسسات العامة). وقد هدف التعديل الى المساواة في الإعفاء بين الأشخاص المعنويين المنتمين للطوائف حكماً قبل صدور قانون 2000 والأشخاص المنتمين لها من بعده والذين لم يكونوا يستفيدون من الإعفاء. وقد تم تبرير ذلك بإرادة تحقيق المساواة بين مختلف الطوائف، بحيث إن أوقاف وإدارة ممتلكات الطوائف الإسلامية تدخل ضمن المؤسسات العامة التي تستفيد من الرسوم والضرائب فور انشائها وذلك بخلاف ممتلكات وأوقاف الطوائف المسيحية التي كانت تستفيد من الإعفاء فقط إذا كانت منشأة قبل قانون 2000. وهكذا، تم التحجج بمسألة تقنية مفادها أن الأوقاف الإسلامية معفاة لكونها مؤسسات عامة، لتعميم الإعفاء وتاليا الامتياز على جميع الطوائف. وإذ أثار هذا الأمر وزير التربية الياس بو صعب بقوله: «أن الكنائس تدفع والمسلمون لا يدفعون»، سارع بري الى المطالبة بـ«إعادة صياغة المشروع مشدداً على ضرورة «أن يطبق على المسيحيين ما يطبق على المسلمين». وهذا ما يحتمل إعادة مناقشته قريبا. وقد ذهب كل من النائبين سيرج تورسركسيان وابراهيم كنعان الى المطالبة بـ«إعفاء الأنشطة التي تقوم بها الطوائف من TVA»، وسط تحذيرات وزير المالية علي حسن خليل من حصول تهرب من الضرائب.

اعتبارات الدولة: أي قوانين لتعزيز التنظيمات الاجتماعية وحقوق المواطن؟

في هذا المجال، سنتناول القوانين التي عززت مفاهيم المواطنة وأسهمت في تعزيز الحقوق أو في بناء المؤسسات أو أيضاً في تعزيز دور الدولة في حماية الأطراف الأضعف اجتماعياً.

على صعيد الحقوق المدنية

في هذا المجال، ورغم عيوبه المشار اليها أعلاه، أحرز إقرار قانون حماية المرأة وأفراد الأسرة من العنف الأسري، على وقع الحراك النسوي، تقدماً لافتاً على صعيد انتزاع اعتراف الدولة بواجبها في التدخل الفعلي لحماية مواطنيها إزاء العنف الأسري، وتالياً في تعزيز مكانة النظام العام إزاء السّلطتين الأبوية والطائفية في مجال الأسرة. وقد سعى قضاة الأمور المستعجلة الى الاستفادة من هذه الإمكانية بعد أسابيع من صدور القانون، فصدرت قرارات عدة بتوسيع مفهوم العنف ليشمل العنف المعنوي خلافاً لنصه الحرفي[8]. فضلا عن ذلك، نجد القانونين الآيلين الى تمديد فترة إجازة الأمومة من سبعة الى عشرة أسابيع في القطاعين الخاص والعام، علما أن هذه المدة تبقى دون المعايير الدولية والتي يقتضي أن لا تقل وفقها الإجازة عن 12 أسبوعا.

على صعيد الحقوق الاجتماعية

في هذا المجال، نجد خاصة قانون الأحكام العامة للتعليم العالي وتنظيم التعليم العالي الخاص. وفي مقابلة مع المفكرة القانونية بعيد إقرار القانون[9]، فنّد د. عدنان الأمين البنود الايجابية التي كرسها هذا القانون. ومن هذه البنود، تخصيص نسبة 5% في موازنات مؤسسات التعليم الخاصة للبحث العلمي، ووضع حد للاستنسابية في تعامل الجامعات مع أفراد الهيئة التعليمية وإلزامها بوضع نظام خاصّ بأفراد الهيئة التعليميّة يبيّن فيه: شروط التعاقد بالسّاعة والتفرّغ والدخول إلى الملاك الدائم في حال وجوده على أن يحدّد الوزير التقديمات الاجتماعيّة للأساتذة المتفرّغين أو الداخلين في الملاك والحقوق والواجبات الأساسيّة من حرّيّات أكاديميّة وملكيّة فكريّة وآليّات تظلم. كما أشار الأمين الى المادة 60 التي تتعلق أساساً بضمان حرّيّة الطلاب بالتعبير في إطار النظام العام، وإنشاء الهيئات التمثيلية والنوادي الثقافيّة والاجتماعيّة والرياضيّة والبيئيّة وأمثالها، والحصول على خدمات اجتماعيّة وثقافيّة ورياضيّة وصحّيّة. وفي إطار آخر، يلقي الأمين الضوء على المادة 59 التي تنص على تنوع موارد الجامعات وعدم حصرها بالأقساط التي تتقاضاها المؤسّسة من الطلبة المنتسبين إليها، لتطال ريع أموالها المنقولة وغير المنقولة، وبدلات أنشطتها الاستشاريّة والمساهمات والهبات والتبرّعات والمساعدات. وتترجم أهمية هذا النص، وفق الأمين، على صعيد تعزيز استقلالية الجامعة ماليا عوضا أن تكون مرهونة بالأقساط، ما يضطرها الى رفعها لتأمين مداخيلها. ومن ايجابيات هذا القانون أيضا، نصه على الفصل بين ملكية الجامعة من جهة وإدارتها من جهة أخرى، حيث يخدم هذا الإجراء تغليب المعايير الأكاديمية على مصالح الملكية.

وبالمقابل، أشار الأمين بقلق الى تعزيز صلاحيات وزير التربية الوطنية التي تشكل، وفق المعمول به حاليا، مدخلا للتدخلات السياسية والزبائنية على صعيد قضية جوهرية متمثلة بالترخيص لمؤسسات التعليم العالي الخاصة. كما انتقد غياب أي اشارة الى التماسك الاجتماعي والاختلاط ضمن أهداف الجامعة مما يبقي جامعات عدة متقوقعة في كنتوناتها الطائفية.

وعلى صعيد آخر، نلحظ القوانين التي اتصلت بإنشاء أو تطوير مؤسسات مهنية كقانون إنشاء نقابة للقابلات القانونيات (وهي النقابة الوحيدة التي تضمن قانون إنشائها تمييزا وفق الجنس) وقانون إنشاء مجلس لكتاب العدل (وهو يشبه النقابة وقد نشأ تبعاً لتحرك كتاب العدل تفاديا لتعيين المكلفين ككاتب عدل وفق ما سبق بيانه)، وأيضا القانون الرامي الى تعديل قانون انشاء نقابة للممرضات والممرضين والذي تضمّن إنشاء صندوق تقاعد ومساعدات اجتماعية لأعضائها مع تمكين مجلسها من انشاء صندوق تعاضد لهم ولعائلاتهم لأغراض واهداف محددة.

وظيفة الدولة كحام للطرف الأضعف

في هذا المجال، نسجل القانون الرامي الى تعديل بعض احكام قانون حماية المستهلك، بناء على الاقتراح الذي تقدم به النائب حسن فضل الله منذ حوالي سنتين على اثر أزمة اللحوم الفاسدة (قضية الناطور). وقد هدف التعديل الى تشديد العقوبات التي تضمنها قانون حماية المستهلك لتكون رادعة وملزمة أحيانا وبحدود معينة للقاضي. كما سمح التعديل للموظفين المكلفين بتطبيق قانون حماية المستهلك بإقفال الأمكنة المخالفة بالشمع الاحمر وإحالة الملف الى القضاء. كما يُذكر انه تم تعديل المادة 122 المتعلقة بنشر الاحكام فجعلتها وجوبية في الصحف وأبقتها جوازية على أبواب الاماكن المخالفة، إلا في حال التكرار.

على صعيد حماية البيئة

أبرز القوانين في هذا المجال، قانون النيابة العامة البيئية. وهو يرمي الى تفعيل النصوص المتصلة بحماية البيئة قضائيا. ولهذه الغاية، نص القانون على تخصيص محام عام بيئيّ متفرغ في كل محافظة، وذلك على غرار ما تضمنه قانون حماية المرأة وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري. كما تميز القانون بتضمينه مواد توجب تأهيل القضاة المتدرجين على صعيد الثقافة البيئية، وبإنشاء ضابطة عدلية بيئية. ومن جهة أخرى، لحظ القانون نشر الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا البيئية في صحيفتين محليتين بما فيها القرار بحفظ الدعوى. وهذه الخطوة أساسية على صعيد تفعيل مبدأ الشفافية وتكريس حق الرأي العام في الاطلاع على الأعمال القضائية والوصول اليها، ما يسهم في تعزيز النقاش العام حولها.

1. نزار صاغية، دعوى لاعادة تأسيس النظام العام: الجمهورية أمام القضاء، المفكرة القانونية، العدد 22، تشرين الأول 2014.
2. علاء مروة، كتّاب العدل ينتصرون على «الاستثناء»: 2-0، المفكرة القانونية، العدد 18، حزيران 2014.
3. رضوان مرتضى، ليس بخفض العطلة يصلح القضاء، الأخبار 16 نيسان 2014.
4. ملاحظات المفكرة القانونية حول قرار الدستوري بشأن الإيجارات القديمة (1): خلاف داخل المجلس الدستوري حول دستورية مبادئ المحاكمة العادلة، المفكرة القانونية، العدد 20، آب 2014.
5. جو رومانوس، صونا لفصل السلطات وللمساواة أمام الوظيفة العامة: قرار واحد للمجلس الدستوري يعري سلطات الدولة بالكامل، المفكرة القانونية، العدد 8، آذار 2013.
6. نزار صاغية، مشروع قانون لحماية الأسرة بعيد تعريف العنف: فرض التقاليد عنوة ليس عنفاً، العنف في الخروج عنها، المفكرة القانونية، العدد 11، أيلول 2013.
7. يراجع محضر جلسة 10-4-2014، منشور على الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية.
8. يراجع، أهم أحكام 2014، المفكرة القانونية، العدد 25، شباط 2015.
9. عدنان الأمين يعلّق على قانون التعليم العالي في لبنان: اللاتشارك، اللاتحالف، اللانفاعل واستنسابية في منح التراخيص، المفكرة القانونية، العدد 16، نيسان 2014.

أبرز الأحكام القضائية في 2014: حق المعرفة في مواجهة ذاكرة الأبطال

كما في كل سنة، تستعيد «المفكرة» أهم الأحكام القضائية التي تم رصدها، والتي آلت الى تحقيق مكسب حقوقي هام. وقد تميزت هذه السنة بمجموعة من الأحكام التي بدا فيها القضاء في حال تفاعل حقيقي مع مطالب وحراكات اجتماعية بارزة، ولا سيما في قضايا ذوي المفقودين وحماية المرأة من العنف الأسري أو أيضاً حرية التعبير. كما تميزت هذه السنة بمجموعة من الأحكام الهامة في قضايا الفئات المهمشة قانوناً.

أولاً، الحكم المتصل بالأشخاص المفقودين:

في 4-3-2014، فاجأ مجلس شورى الدولة ذوي المفقودين والرأي العام بإصدار قرار تاريخي تضمن تكريساً واضحاً لحقهم بمعرفة مصائر هؤلاء كحق طبيعي لا يقبل أي استثناء أو تقييد. وقد أبطل المجلس قرار رئاسة مجلس الوزراء الضمني برفض تسليم ملف التحقيقات التي قامت بها لجنة التحقيق الرسمية للاستقصاء عن مصير جميع المخطوفين والمفقودين لذويهم، ليخلص الى إعلان حقهم بالاستحصال على نسخة عن الملف الكامل عملاً بحق المعرفة. وكانت لجنة أهالي المخطوفين والمفقودين في لبنان وجمعية دعم المعتقلين والمنفيين اللبنانيين (سوليد) قد تقدمتا في 2009/12/24، بدعوى الى مجلس شورى الدولة بهذا الخصوص.

ولهذا القرار أهمية مزدوجة:

أهمية قانونية فائقة، فهو شكل إحدى الحالات النادرة التي أدت الى استيلاد حق جديد هو حق المعرفة لذوي المفقودين. وقد توصل المجلس الى ذلك من خلال الاستناد الى عدد من الحقوق هي حقوق الإنسان بالحياة وبالحياة الكريمة وبعدم لاتق، وحق العائلة باحترام الأسس العائلية وجمع شملها، وحق الطفل بالرعاية الأسرية والعاطفية والحياة المستقرة، وهي حقوق كرّستها المواثيق والشرائع الدولية التي انضم اليها لبنان. الى ذلك، ذهب المجلس الى إعلان حق المعرفة حقاً طبيعياً لا يقبل أي تقييد أو انتقاص أو استثناء إلا بموجب نص قانوني صريح، وهو أمر غير متوافر في القضية الحاضرة.

أهمية سياسية واجتماعية: فعدا أن الحكم جاء بمثابة تتويج لنضالات ذوي المفقودين، فهو يقدم بذرة ذات طابع انقلابي على النظام السائد منذ انتهاء حرب 1975-1990. ففيما بُني هذا النظام على تمجيد أبطال الحرب ونكران ضحاياها بالكامل وطمس الذاكرة منعاً لأي اضطراب ضميري، وجد نفسه مع هذا القرار أمام نقيضه تماماً: حق ضحايا الحرب (ذوي المفقودين) بالمعرفة والعدالة مع ما يستتبع ذلك من تذكر واضطراب ضميري. فلا تكون الذاكرة مجموع ذاكرات بطولات تسجل هنا وهنالك، ذاكرة انتقائية طائفية، فيزيد الانقسام والاستقطاب الاجتماعيان حدة، إنما بالدرجة الأولى ذاكرة وجع، ذاكرة جماعية وطنية.

وبالنظر الى أهمية هذا الحكم، قدّم ذوو المفقودين طلباً رسمياً الى وزارة العدل بإنشاء نصب حيّ تخليداً لحيثية القرار المتصلة بإعلان حق المعرفة وتذكيراً بوجوب تنفيذها. وقد قدّموا بذلك فكرة النصب الحي، أي النصب الذي يرافق ويهد لعمل العدالة ويذكّر به، على فكرة النصب التذكاري الذي غالباً ما عُرض عليهم بمثابة بديل من عمل العدالة. إلا أن الوزارة لزمت الصمت بهذا الشأن.

ثانياً: الأحكام المتصلة بالحريات العامة والحقوق الأساسية:

هنا، برز عدد من الأحكام، أبرزها الآتية:

1- جواز تغيير الاسم في حال ارتباطه بانتماء طائفي عملاً بحرية المعتقد:

هنا، نسجل الحكم القاضي بالسماح بقبول طلب سيدة لبنانية (27 سنة) بتغيير اسمها الذي يؤشر الى انتمائها الى طائفة معينة باسم آخر، وذلك عملاً بحرية المعتقد. وقد صدر هذا الحكم بتاريخ 24-3-2014، عن القاضي المنفرد الجزائي في جويا القاضي بلال بدر. ويفهم من نص الحكم أنها كانت قد طلبت منذ سنوات من محيطها مناداتها بالاسم الثاني، بعدما شطبت قيدها الطائفي من قيود السجلات الشخصية. كما يفرد القرار بعض مقاطعه لعرض دوافعها في هذا المجال: فهي اقتنعت «من خلال معايشتها للواقع اللبناني ورؤيتها لصراع الطوائف فيه، الذي وصل إلى حد الاقتتال ... بعدم جدوى الانتماء إلى دين معين، وعموماً الى أي طائفة» وهي «تعتبر نفسها فتاة علمانية لا ترغب بالانتماء إلى أية طائفة لا من حيث الاسم ولا العقيدة» وهي «غير مقتنعة بالواقع الفعلي للطوائف والأديان في لبنان» وإن كانت «تؤمن بوجود الله». وتالياً، جاء استدعاؤها استكمالاً لنضالاتها السابقة التي هدفت الى تغليب الهوية التي تريدها على هويتها الطائفية الموروثة.

وأهمية القرار تكمن هنا في أمور عدة:

- الأول، أنه أكد مجدداً الطابع المطلق لحرية المعتقد، وذلك تيمناً بعدد من القرارات الصادرة سابقاً عن عدد من المحاكم العدلية[1]. وبذلك، وبخلاف ما جاء في قرارات قضائية صدرت مؤخراً[2]، تشمل حرية المعتقد إمكانية اعتناق معتقد معين أو عدم اعتناقه من دون أن تكون ممارستها محصورة بالأديان المعترف بها رسمياً.
- والثاني، أنه أول قرار قضائي يؤكد أن حرية المعتقد تشمل أيضاً حرية التصريح أو عدم التصريح عنه، وهي الحرية التي استند اليها الأشخاص الذين طلبوا شطب قيودهم الطائفية. لا بل إن القرار ذهب الى حد القول بأن عدم إظهار الانتماء الديني، هو حق يضمنه الدستور اللبناني، مستمداً ذلك من حرية إقامة الشعائر الدينية المكرسة في المادة 9 من الدستور.
- وبالطبع، يطرح هذا الموقف القضائي أسئلة مشروعة حول إمكانية تطوره مستقبلاً، في اتجاه الاعتراف بهامش أوسع للمواطنين اللبنانيين بتغيير أسمائهم وتالياً بفرض الهوية التي يريدونها لأنفسهم على الهوية المفروضة عليهم بالولادة. وربما تؤدي حيطة القاضي في اشتراط قبول الطلب بنجاح الطالب بانتزاع اعتراف محيطه به، الى تحولات غير منتظرة في سياق هذه المعركة: فيتحول الناشط من مطالب لإعمال الحق الملازم لشخصه بمعزل عما يريده الآخرون، الى فاعل اجتماعي يسعى الى إقناع محيطه المباشر، أقله في عدد من القضايا، لاكتساب مشروعية المطالبة بما يرغب به.
- بقي أن نشير الى أن القاضي نفسه كان قد أصدر قراراً آخر في 11-2-2014 بتصحيح اسم عائلة من عبد علي الى عبد العلي وذلك على أساس أن شهرته التي تصوره كعبد لإنسان لا كعبد لله، مخالفة لما يعتنقه ويؤمن به من مبادئ شرعية وفقهية. وعند مقاربة الحكمين، يظهر أن اجتهاد المحكمة والتزامها في هذا المجال هو سعي الى احترام حرية الفرد برسم هويته وإعلانها وفق المعتقد الذي يراه مناسباً، في موقف حقوقي لا غلبة فيه لمعتقد على آخر.

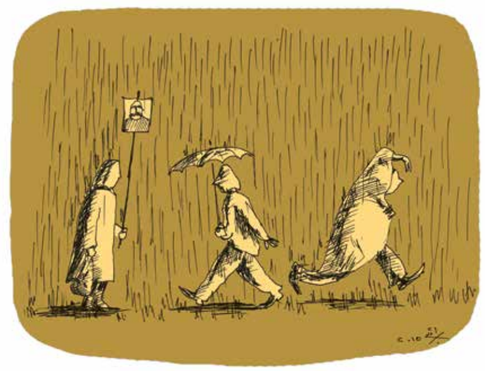
2- جواز نشر مراسلات خاصة عند توافر مصلحة ذات شأن، عملاً بحرية التعبير[3]:

بدأت فصول هذه القضية حين طلبت الجامعة الأميركية في بيروت من قاضي الأمور المستعجلة في بيروت منع جريدة الأخبار من نشر أي مراسلات خاصة بين القيمين على هذه الجامعة والعاملين فيها. وفيما أسندت الجامعة طلبها على مواد جزائية تعاقب الذم بالأشخاص العاديين (الذين ليس لهم وظيفة عامة) أو نشر مراسلات خاصة، أدلت الجريدة بحقها بل بواجبها بنشر وثائق من هذا النوع، على خلفية أنها تتضمن اعترافاً صريحاً بارتكاب عمليات فساد. وقد شكلت هذه القضية مناسبة أولى من نوعها لمناقشة المسألة المثارة عالمياً بفعل انتشار ظاهرة «الليكس». وقد انتهى القاضي زوين بعد بعض التردد[4] الى تكريس سابقة تتفق مع مبادئ حرية التعبير في فضح الفساد، وذلك في قراره الصادر في 8-12-2014. وقد آل هذا القرار الى منع نشر أية مراسلة خاصة بالجامعة الأميركية غير ضرورية ومهمة لمصلحة عامة ذات شأن، وعملياً، ومن باب التأويل المعاكس، الى السماح بنشر أي مراسلة تكون ضرورية ومهمة لمصلحة عامة مماثلة. وللوصول الى هذه النتيجة، أكّد الحكم على مبدأي سموّ المصلحة العامة على المصلحة الشخصية وحق الرأي العام في الاطلاع والمعرفة، ما يبرر التضحية بسمعة شخص ما أو بخصوصيته بهدف حماية المصلحة العامة.

ومن أهم نتائج الحكم، أن من شأنه أن يفتح الباب واسعاً أمام صون حرية التعبير في لبنان، ولا سيما في كل ما يتصل بفضح فساد الأشخاص الذين لا يتولون أي خدمة عامة، وتالياً أن يهد لتغيّر الاجتهاد في محكمة المطبوعات في هذا المضمار. كما أنه يشكّل سابقة هامة في استبعاد تطبيق النص الجزائي (النص الذي يمنع نشر مراسلات خاصة) على حالات معينة عملاً بعلوية المبادئ العامة للقانون والتي تحتم تأويل النصوص في وجهة تتوافق معها.

3- الحكم المتصل باستقلالية المحامي وحق المتقاضي بالمحاكمة العادلة:

بتاريخ 1-4-2014، أصدر مجلس شورى الدولة قرارا[5] بقبول الدعوى التي قدمها المحامي أديب زخور ضد الدولة عن أعمال وزارة الداخلية والبلديات، وتحديداً المديرية العامة للأمن العام. وكان هذا الأخير قد طالب بإبطال قرار صادر عن الأمن العام بمنعه من حضور جلسات تحقيق موكليه في المديرية



رسم رائد شرف

وبإلزام الدولة بتسديده تعويضاً عن الضرر الذي أصابه بعدما فسخت موكلته (وهي منظمة إنسانية خيرية) الاتفاق معه تبعاً لهذا المنع.

وإذ خلا القرار من أية إشارة الى مبادئ المحاكمة العادلة، فإنه استند الى تقرير المستشار المقرر والذي تكررت فيه الإشارة الى النصوص الدولية والداخلية المكرّسة لهذه المبادئ، ومن بينها المادة 20 من الدستور التي تكرس الضمانة القضائية للمتقاضين التي تتجسد من خلال حق الدفاع، والفقرة ب من مقدمة الدستور التي تنص على التزام لبنان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومواثيق الأمم المتحدة بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتحديداً المادة 14 منه التي تكرس الحق في المحاكمة العادلة.

وكانت هذه القضية قد بدأت فصولاً حين تمنّى الأمن العام على المنظمة الخيرية التي عيّنت المحامي زخور للدفاع عن عدد من عاملات المنازل الأجانب، استبداله بمحام آخر، على خلفية قيامه بأعمال وصفها الأمن العام بأنها استفزازية ومضرة بسير التحقيقات. فقامت المنظمة المذكورة بفسخ التعاقد معه.

وفيما خلا التقرير من تحديد ما يعده الأمن العام «استفزازاً»، يفهم من السياق الذي وردت فيه هذه العبارة، أنها تشير الى تمسك المحامي بممارسة حق الدفاع عن موكليه الأجانب ضد أصحاب أعمالهم السابقين وبضرورة معاملتهم معاملة ندية متساوية معهم بعيداً عن منطق الاستعلاء أو المساومة أو التسوية الذي غالباً ما يسود في حالات مماثلة. وكانت المفكرة القانونية قد حذرت في 2013 من توجه لدى الأمن العام في تشجيع التسويات في منازعات مماثلة، على قاعدة تنازل العامل أو العاملة عن الادعاء ضد صاحب العمل مهما كان اعتداؤه خطيراً (ضرب، اغتصاب، تعذيب، عدم تسديد بدلات..) مقابل تنازل صاحب العمل عن كفالته لشخص آخر على نحو يسمح للأجنبي بالاتفاق مع كفيل آخر والبقاء في لبنان[6].

ومن هذا المنطلق، تميّز هذا الحكم بما قدّمه على صعيد استقلالية المحامي، وحق المتقاضين الذي يعانون من حال تهميش قانوني، وفي مقدمهم عاملات المنازل، بالدفاع والمحاكمة العادلة.

4- السلامة الشخصية تعلو كل اعتبار:

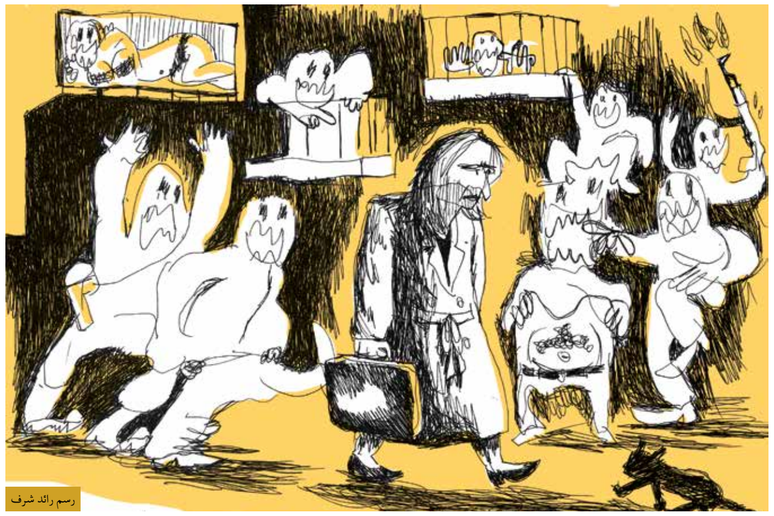
بعد عدد من القرارات الصادرة في 2013 بإعلان مبدأ «سلامة الإنسان تعلو كل اعتبار» وأهمها القرار الصادر عن محكمة التمييز في 29-11-2013، عاد قاضي الأمور المستعجلة في المتن أنطوان طعمة ليقر المبدأ نفسه في نزاع مدني بين مستشفى وشركة متعاقدة معه لتشغيل مركز غسيل الكلى، فقد ألزم هذه الأخيرة بإخلاء المركز من دون انتظار إتمام إجراءات فسخ العقد قضائياً أمام قاضي الأساس، بعدما ثبت له أنها تعرّض من خلال أخطائها في صيانة الآلات حياة مرضى للخطر[7].

وقد آل هذا الحكم الى إعلاء الحق بالسلامة الشخصية على حق الملكية وحرية التعاقد على حد سواء.

5- حق العمل ومبدأ التناسب في تقييم صحة بنود المنافسة:

أهم الأحكام في هذا المجال صدر أيضاً عن قاضي الأمور المستعجلة في المتن أنطوان طعمة، وذلك بموجب حكم مؤرخ في 23-10-2014. ففي قضية رفعتها شركة ضد أجير سابق ترك العمل لديها للعمل في شركة منافسة لها سنداً لبند منع منافسة، رأى القاضي طعمة أنّ البند يشوبه نزاع جديّ حول صحته، ليس فقط لأنه لا يتضمن أي تحديد جغرافي داخل لبنان للمنع من المنافسة أو لأنه لم ينص على مدة معقولة (وهذه مواقف باتت مستقرة لدى القضاء اللبناني)، بل أيضاً لأنه لم يقابله أي بدل مالي. واللافت أيضاً تضمين الحكم حيثية مفادها تحميل أصحاب العمل مخاطر صياغة بنود غير مطابقة للشروط. فلا يمكن لهؤلاء «توقيع اتفاقيات عدم منافسة غير محدودة في الزمان أو المكان وأن يستنظروا في مقابل ذلك قيام المحكمة بتفسير أو إعادة صياغة بند عدم المنافسة بما يشكل منعاً معقولاً أو مقبولاً في المنطق لجهة مكان أو زمان المنع، الأمر الذي يعدل من المخاطر التي وقف عليها الطرفان الموقعان على الاتفاقية وقبلا بها، ويزيد مخاطر قبول المستخدم ببنود غير مقبولة مطلقاً».

وأهم من مضمون الحكم بحد ذاته، هو أنه شكّل حلقة تواصل مع حكم كان قد صدر قبل حوالي 34 شهراً عن قاضي الأمور المستعجلة في بيروت جاد معلوف في 20-1-2012 بالمضمون نفسه[8]، على نحو يؤشر الى احتمال تكوين توجهات أو تيارات اجتهادية يؤمل منها أن تصنع واقعاً مختلفاً.



رسم رائد شرف

ثالثاً: الأحكام المتصلة بحماية المرأة من العنف الأسري:

تميزت سنة 2014 بعدد من الأحكام المتصلة بحماية المرأة من العنف الأسري، وقد صدرت في موازاة الحراك النسوي الحاصل في هذا المجال والذي بلغ أوجه في تظاهرة 8 آذار 2014 الحاصلة في بيروت بمناسبة عيد المرأة وفي 1 نيسان 2014 يوم إقرار قانون العنف الأسري. وفيما أثبتت الأحكام الصادرة قبل هذا التاريخ أن بإمكان القضاء أن يتصدى لظاهرة العنف الأسري حتى ولو تقاعس المشرّع عن إقرار القانون، فإن الأحكام الصادرة من بعده إنما تثبت أن بإمكان القضاء أن يصحح الشوائب التي قد يتضمنها النص القانوني.

ولعل القرار الأكثر دلالة على تفاعل القضاة مع الحراك قبل إقرار القانون هو القرار الصادر في 18-3-2014 (أي قبل أسبوعين من هذا التاريخ) عن قاضي الأمور المستعجلة في جديدة المتن رالف كركبي[9]. وقد آل القرار الى قبول طلب امرأة بمنع زوجها من نشر صور زوجته تحت طائلة تسديد غرامة تكديرية قدرها 20 ألف دولار أميركي عن كل صورة تُنشر لها أو تُسرب لأي جهة كانت وبأي وسيلة كانت. وقد تضمن هذا القرار حيثيات بالغة الأهمية: فهو أقر للمرة الأولى بحق المرأة بالحماية إزاء العنف المعنوي، الى جانب حقها بالحماية إزاء العنف الجسدي. فـ«من شأن العنف المعنوي أن يلحق بالمرأة أضراراً أخطر من العنف الجسدي، لا سيما عندما يشوّه صورتها ويهدد مستقبلها»... فنشر صور منافية للحشمة «يشكل عنفاً نفسياً لها (للمرأة) يهدد كرامتها ومكانتها الاجتماعية والعائلية». ومن هذه الجهة، جاء القرار، من خلال الحالة العملية التي تناولها، بمثابة انتقاد جدّ بليغ لمشروع قانون الحماية من العنف الذي كانت اللجان المشتركة قد أحالته الى الهيئة العامة للمجلس النيابي في تموز 2013. فقد كان المشروع المذكور قد نص صراحة في أسبابه الموجبة على وجوب استبعاد العنف المعنوي من تعريف العنف المشمول فيه[10]، بحجة أن تعريف العنف بالمعاناة النفسية هو تعريف فضفاض جداً وقد يؤدي الى نتائج عبثية كادعاء الزوج بمعاناة نفسية من جراء امتناع زوجته عن مجامعته.

أما الميزة الثانية للقرار، وهي لا تقل أهمية عن الأولى، فقد تمثلت في تخصيص حيثية كاملة لإعلان دور القضاء والاجتهاد في ظل غياب النصوص القانونية الحمائية. فبعدما ذكّر القرار بـ«أن المشرّع اللبناني لم يتوصل لغاية تاريخه الى سن قانون خاص بحماية المرأة ضد العنف»، أعلن أنه «هنا يأتي دور الاجتهاد – وهو مصدر من مصادر القانون – ليسد الفراغ التشريعي في أي موضوع كان، وتحديداً في موضوع العنف ضد المرأة فيخلق لها الحماية المعنوية والجسدية المناسبة الى حين صدور قانون بهذا الشأن».

أما بخصوص القرارات القضائية الصادرة بعد إقرار القانون، فنلفت الانتباه خاصة الى القرار" الصادر عن قاضي الأمور المستعجلة في بيروت جاد معلوف بتاريخ 31-5-2014. فسرعان ما نتبيّن عند قراءة القرار أن القاضي معلوف لم يكتف بتطبيق أحكام القانون، بل مارس فضلاً عن ذلك دوراً ريادياً أدى الى استكمالها والى تصحيح أبرز الشوائب الواردة فيها، وفي مقدمها تعريف العنف. فهذا العنف لا يقتصر على حالات العنف التي خصها القانون بالذكر، بل يشمل حسبما جاء في القرار، حالات أخرى لم يذكر القانون أياً منها أهمها حالات العنف المعنوي، كإكالة الشتائم والتحقير والاستيلاء على الأوراق الثبوتية والهاتف الخلوي ومنع الخروج من المنزل..الخ. ومن هذه الزاوية، جاء القرار القضائي ليقلب تعريف العنف رأساً على عقب، وتالياً بمثابة رسالة تطمين الى الهيئات النسائية والنساء والرأي العام بشأن قدرة القضاء على الإجابة عن عدد كبير من التحفظات أو المخاوف إزاء مدى فعالية هذا القانون في تأمين الحماية إزاء العنف الأسري. وهي رسالة تلتقي في عمقها مع الرسائل التي كان القاضي كركبي قد وجهها قبل إقرار القانون كما سبق بيانه.

وفي هذا السياق، نص القرار على أن العنف المعنوي يشكل تعرضاً لأبسط حقوق المرأة، وهو يدخل دون أي شك في تفسير العنف الأسري المنصوص عليه في القانون «ذلك أن العنف المقصود هو ذلك الذي يسبب الإيذاء النفسي أيضاً، ولا يمكن إلا الإقرار بجدية وخطورة الأذى النفسي الذي ينتج من قمع حرية تنقل الزوجة دون أي مبرر وعن تعنيفها كلامياً». ومن خلال تحليل هذه الحيثية، تبدّت نية القاضي واضحة في التوسع في تفسير مفهوم العنف الأسري: فهو لا يقتصر على الأفعال التي شملها النص القانوني صراحة، بل يتعداها ليشمل عملاً بقواعد التفسير قياساً جميع الأفعال التي توازيها من حيث الخطورة.

وعلى ضوء هذا الحكم والكثير من الأحكام الصادرة عن قضاة آخرين، يظهر العمل القضائي مجدداً أنه يتفاعل تفاعلاً كبيراً مع التخاطب العام ومع تطور الوعي العام. وهذا الأمر إنما يضيء على أهمية نجاح المنظمات النسوية (وفي طليعتها منظمة كفى) في فرض قضية العنف ضد النساء كقضية عامة. فمن شأن هذا النجاح بالطبع أن يحفّز القضاة على تطوير اجتهاداتهم وسط قبول اجتماعي واسع، وهي نتيجة قد تعوّض عند توافر ظروف مؤاتية معينة، كثيراً عن النقص الحاصل في التشريع.

رابعاً: الأحكام المتصلة بالأشخاص الذين يعانون من تهميش قانوني:

هنا أيضاً تميزت سنة 2014 بعدد من الأحكام:

1- حكم 2009 بتبرئة المثليين لم يعد معزولاً

بتاريخ 28-1-2014، أصدر القاضي المنفرد الجزائي في جديدة المتن ناجي الدحداح حكماً بإبطال التعقبات ضد متحوّلة جنسياً[11]، بعدما تم الادعاء

عليها على أساس أنها تقيم علاقات مع ذكور. وقد شكل هذا الحكم التفاتة إيجابية ليس فقط تجاه متحولي الجنس، بل أيضاً تجاه المثليين تبعاً للتفسير الذي تضمنه للمادة 534 من قانون العقوبات التي غالباً ما استُخدمت لمعاقبة العلاقات المثلية.

ولعل أهم ما جاء في الحكم هو الآتي:

- أن القاضي استعاد في تفسير المادة 534 ما كان قد ورد في الحكم الصادر عن القاضي المنفرد الجزائي في البترون منير سليمان في 3-12-2009 ومفاده «أن المشترع لم يحدد مفهوماً واضحاً للمجامعة على خلاف الطبيعة» وأنه في غياب هذا التعريف، يستعيد القاضي سلطة تقديرية لتفسير النص. وانطلاقاً من هذا التفسير، بات بإمكان القاضي الدحداح كما حصل مع القاضي سليمان التحرر من مسلّمة قضائية وفقهية مفادها أن المثلية تقع تحت طائلة المجامعة خلافاً للطبيعة والاستعانة بآخر ما توصلت اليه العلوم على اختلافها لإعادة تعريف هذا المفهوم. وفي معرض ممارسة هذا التفويض، اعتمد الحكم تعريفاً حصرياً لمفهوم «الخلاف للطبيعة» بحيث أكّد أن «الأشخاص المصابين بحالة الاضطراب في الهوية الجنسية (...) وإن شذوا عن القاعدة وخرجوا عن المألوف، فهم يبقون من ولادة الطبيعة التي لم يخرجوا إلا منها». وهو بذلك، فتح الباب واسعاً أمام الاعتراف بأصحاب الميول الجنسية الأقلوية، بمن فيهم المثليون والمثليات.
- أن القاضي لم يستند فقط الى تفسير المادة 534 بل ذهب أيضاً الى الإيحاء بإمكانية استبعاد أحكام هذه المادة على خلفية احتمال تعارضها مع مواد تعلوها، وخصوصاً مع تطور القانون الدولي والفهم المعتمد للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وعليه، أشار الحكم في إحدى حيثياته الى «ما كرّسه الدستور اللبناني وشرعة حقوق الإنسان لجهة وجوب ضمان المساواة بين الأفراد في المجتمع وصون حريتهم الشخصية، خصوصاً عندما لا تؤدي هذه الحريات الى الإضرار بالغير». كما أشار الحكم الى «قرار مجلس حقوق الإنسان الصادر بتاريخ 17 حزيران 2011 الذي لحظ بوضوح، لأول مرة، إجراءات لمواجهة الانتهاكات والتمييز تجاه الأشخاص بسبب ميلهم الجنسي وهويتهم الجنسية، وإن كان غير ملزم للبنان».
- ويشكل هذا الحكم الذي جاء بعد خمس سنوات من الحكم الصادر في 2009 بداية تضامن قضائي في إعادة تفسير المادة 534 يؤمل منه إسقاطها.

2- الأحكام الصادرة بشأن الأشخاص المدمنين إقراراً لحق العلاج كبديل من الملاحقة (العدد 18):

خلال هذه السنة، وعلى أساس القرار الصادر في 3-10-2014 عن محكمة التمييز، صدرت ثلاثة قرارات عن محكمة استئناف الجنح في بيروت وغرفتين لمحكمة جنايات جبل لبنان (بعبدا)، أكدت جميعها وجوب تكريس مبدأ العلاج كبديل من المعاقبة[13]. وأكثر هذه الأحكام تمايزاً هو الحكم الصادر في 2-6-2014 عن محكمة جنايات بعبدا والذي آل الى فصل الدعوى العامة ضد المدمن عن الدعوى المقامة ضد الأشخاص المتهمين في الدعوى نفسها بتزويده بالمادة المخدرة. وهذا الفصل يشكل بالواقع شرطاً لتطبيق القانون، بحيث إنه يؤدي الى وقف سير الدعوى الأولى ضد المدمن وتمكينه من متابعة العلاج الضروري مهما طال أمده بإشراف لجنة الإدمان، من دون أن يؤثر ذلك على إتمام المحاكمة في جنايات الإتجار بالمخدرات والترويج لها، وهي الدعاوى الأخطر. إلا أنه رغم ذلك، ما تزال محاكم أخرى تتمنع عن تنفيذ القانون وأبرزها محكمة جنايات صيدا التي ردت في حالات عدة طلبات إحالة المدمنين الى اللجنة واستمرت في متابعة دعاويهم، وكأنها غير معنية بالنص القانوني أو بقرار محكمة التمييز[14]. وثمة حاجة على ضوء ذلك من اطلاق ورشة تفكير عن أسباب استمرار ممانعة قضائية مماثلة عن الالتزام بالقانون.

3- الحكم بردّ جواز السفر للعاملة التزاماً بحرية التنقل:

صدر هذا القرار عن قاضي الأمور المستعجلة في بيروت جاد معلوف في 23-6-2014. وقد آل الى قبول طلب عاملة منزل إثيوبية بإلزام صاحبة العمل برد جواز سفرها اليها[15]. ومن خلال هذا الحكم، تصدى القضاء للمرة الأولى لظاهرة اجتماعية بالغة الخطورة، تتمثل في احتجاز أصحاب العمل لجوازات سفر عاملات المنازل لديهم.

ومن البيّن أن التعليل الذي استند اليه القاضي للوصول الى هذه النتيجة حمل أهمية كبرى من زوايا عدة:

- أنه بيّن المرتكزات القانونية التي تتناقض معها هذه الممارسة، وصولاً الى وصمها بالممارسة العنصرية. وفي هذا السياق، أكد الحكم أن احتجاز جواز السفر يشكل تعرضاً لحرية أساسية هي حرية التنقل، وهي حرية لا يمكن تقييد ممارستها إلا استثنائياً، وبموجب قانون، ومن دون تمييز.
- أنه لم يكتف بحل المسألة على الصعيد القانوني، بل عمل أيضاً على دحض الحجج الاجتماعية، لتبرير هذه الممارسة. وقد تعرّض خاصة للحجة القائلة بأن صاحب العمل يتكبد أعباءً مالية من أجل استقدام العامل الأجنبي الى لبنان، ما يبرر حجز جواز السفر كضمانة ضد ترك العمل. فخلص الى القول بأنه لا يمكن بحال من الأحوال حجز حرية الآخرين لضمان حقوق مالية، لسمو الحقوق الأساسية والحريات العامة على هذه الحقوق.
- أنه مهد لإمكانية استخدام حيثيات هذا الحكم لنقض ممارسات تتجاوز حدود القضية المعروضة عليه. ومن هذه الممارسات، ما يتصل بأوضاع عاملات المنازل، وفي مقدمها نظام الكفالة: فقد شدّد في متن حكمه على حرية العاملات بترك العمل وعلى عدم جواز انتهاج ممارسة تمييزية في التعامل بين عامل أجنبي وعامل وطني، على أن تصبح هذه الممارسة التمييزية ممارسة عنصرية في حال تعميمها ضد جنسيات معينة. وفضلاً عن ذلك، من شأن حيثيات الحكم الإسهام في نقض ممارسات تعسفية تطال فئات اجتماعية أخرى، كما هي حال ممارسة الأمن العام في تأخير تسليم جوازات السفر كما حصل في 2014 مع عدد من المواطنين على خلفية إصدار مذكرات إخضاع (غير قانونية) بحقهم[16]، أو أيضاً الممارسات التي ينتهجها عدد من البلديات في لبنان لحظر تجول الأجانب أو فئات منهم (لاجئين سوريين، عمال سوريين، الأجانب..).

4- اللاجئ:

منذ انضمام لبنان الى معاهدة منع التعذيب، صدر عدد كبير من الأحكام القضائية المانعة لترحيل لاجئين على أساس المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب التي تمنع على الدول المنضمة اليها ترحيل شخص الى بلد قد تتعرض فيه حياته أو حريته لخطر كبير. كما صدرت في فترة لاحقة (2009-2010) أحكام عدة بإدانة ممارسات الأمن العام التعسفية في توقيف لاجئين لفترات طويلة وصلت أحياناً الى أربع سنوات من دون أي سند قضائي. وكان الأمن العام قد دأب على تبرير توقيف هؤلاء برغبته بتنفيذ القرارات الصادرة عنه أو عن القضاء بترحيلهم.

ولعل الجديد لهذه السنة صدر عن قاضي الأمور المستعجلة في بيروت جاد معلوف بتاريخ 20-6-2014 والذي تميز بحيثياته الغنية لجهة الموازنة بين تذرع الإدارة بتطبيق النصوص التي تتيح لها اللجوء الى التوقيف الإداري ومبدأ الحرية الشخصية وحقوق اللجوء وفق مبدأ التناسب.

1. نزار صاغية، القاضية الخطيب وحزب التحرير والمادة 9 من الدستور: لمن اراد ان يؤمن بالخلافة او أن لا يؤمن»، المفكرة القانونية، عدد 4، نيسان 2012.
2. غيدة فرنجية، شورى الدولة يضحي بحريات أساسية على مذبح النظام، المفكرة القانونية، عدد 9، أيار 2013.
3. نزار صاغية، حرية التعبير في لبنان فضحاً للفساد في قرارات قضائية حديثة: أو حين غلّب القضاء المصلحة العامة على اعتبارات الكرامة الشخصية، المفكرة القانونية، العدد 24، كانون الثاني 2015.
4. عن مزيد من التفصيل، يراجع الهامش أعلاه.
5. سارة ونسا، شورى الدولة في لبنان يدعو الأجهزة الأمنية الى احترام استقلالية المحامي: المحاكمة العادلة خط أحمر، حساسية الأمن العام ليست كذلك، المفكرة القانونية، العدد 17، أيار 2014.
6. سارة ونسا، حكم جزائي يرفض تهميش دور القاضي في حماية حقوق عاملات المنازل، ويبطل مقايضة تنازل «كفيل» عن عاملة منزلية بتنازلها عن حقوقها»، العدد الثاني عشر من المفكرة القانونية، كانون الأول 2013
7. يمنى مخلوف، قضاء الأمور المستعجلة يثابر: مبدأ سلامة الإنسان على رأس هرم المنظومة القانونية اللبنانية، المفكرة القانونية، عدد 14، شباط 2014.
8. يمنى مخلوف، «في موازاة الخطاب العام عن الأجور وتعطيل مجلس العمل التحكيمي، قاضي الأمور المستعجلة يتدخل لحماية حرية العمل»، المفكرة القانونية-لبنان، عدد 4، كانون الثاني 2012.
9. نزار صاغية، للمرة الأولى، قرار قضائي لحماية المرأة ضد العنف المعنوي في لبنان، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 20-3-2014.
10. نزار صاغية، مشروع قانون لحماية الأسرة يعيد تعريف العنف: فرض التقاليد عنوة ليس عنفاً، العنف في الخروج عنها، المفكرة القانونية، العدد 11، أيلول 2013.
11. نزار صاغية، أول تطبيق لقانون حماية المرأة من العنف الأسري في لبنان: أو حين اجتهد القاضي تصحيحا لقانون مبتور، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 9-6-2014.
12. يمنى مخلوف، «أندروجين» أمام القضاء الجزائي اللبناني: حكم ثان لإعادة تعريف المجامعة خلافاً للطبيعة، المفكرة القانونية، العدد 14، شباط 2014.
13. كريم نمور، مفعول الدومينو في قضايا الإدمان على المخدرات: مبدأ «العلاج كبديل من الملاحقة» يتقدم في المحاكم بعد قرار محكمة التمييز التاريخي، المفكرة القانونية، العدد 18، حزيران 2014
14. القرار الصادر في .....2014.
15. سارة ونسا، ضربة قضائية في صميم نظام الكفالة: قاضي الأمور المستعجلة يلزم صاحبة العمل بإعادة جواز سفر العاملة، المفكرة القانونية، العدد 19، تموز 2014.
16. سارة ونسا، ثلاثة قطاعات مهنيّة تحت وصاية «مذكرة الاخضاع» في لبنان، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 30-5-2014.

صاحب المطبوعة: جمعية المفكرة القانونية
المدير المسؤول: نزار صاغية
المدقق اللغوي: أسعد شراره

info@legal-agenda.com
www.legal-agenda.com
Facebook: المفكرة القانونية
Twitter: @Legal_Agenda

تم إنتاج هذا الملحق بدعم مالي من مؤسسة المجتمع المفتوح، المكتب الإقليمي العربي. الآراء الواردة هنا تعبر عن آراء المؤلفين وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة نظر المؤسسة.

يوزع هذا العدد مع جريدة السفير بموجب إتفاقية تعاون بهذا الشأن.

تصميم الأعداد 1-4: بوليبود ش.م.ل

تصميم: ستوديو سفر ش.م.ل