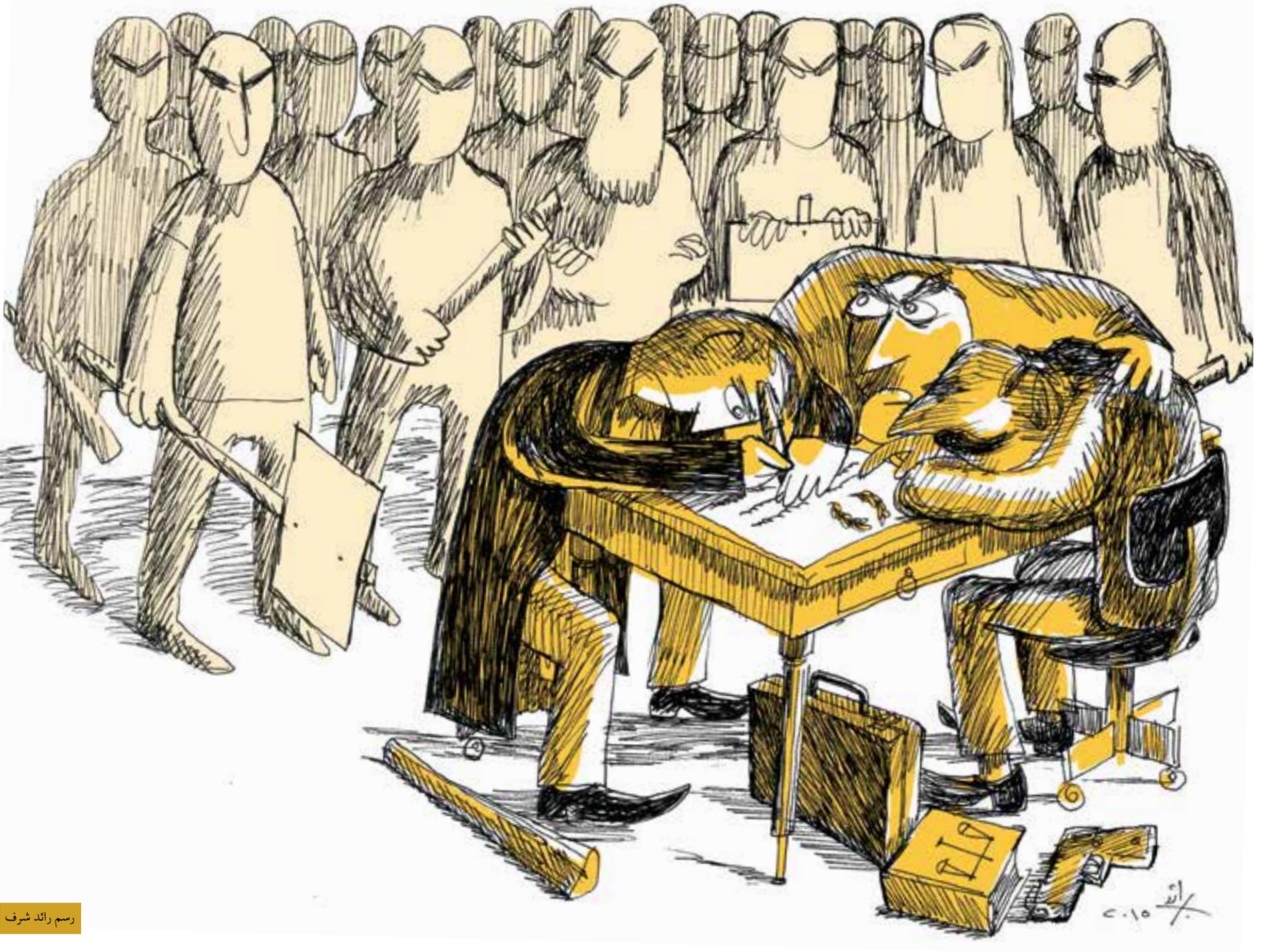


تونس ومصر:

نموذجان مختلفان لتطبيق دساتير ما بعد 2011



رسم راند شرف

المفكرة: قانون حق السكن بدلا من قانون تحرير الایجارات

ملحق عن قضايا النساء في يوم الربيع:

العلاج في قضايا الإدمان على المخدرات لا يزال معطلاً وملاحقة الأشخاص المدمنين مستمرة:

الدواء بين الصفقات الاحتكارية والدعوات إلى تحسين حقوق المواطن:

تعتمد المفكرة القانونية اصدار ملحق خاص حول قضايا النساء في 21-3-2015. ويخصص الملحق موضوعه الأساسي للنساء العاملات في المهن القانونية، وتحديد القاضيات والمحاميات. كما تستعيد في الملحق أبرز المستجدات القانونية والقضائية في قضايا النساء وعددا من قضاياهن العالقة.

«2709» هو عدد الأشخاص الموقوفين خلال عام 2014 بـ«جرم» تعاطي المخدرات، «110» هو العدد التقريبي للأشخاص المدمنين المحالين إلى لجنة مكافحة الإدمان خلال سنتين. يطرح هذا الفارق المذهل بالأرقام علامات استفهام كبرى بشأن ضعف تطبيق مبدأ «العلاج كبديل من الملاحقة والعقاب» المكرس في 1998. وما يزيد هذا التساؤل الحاحا هو قرار محكمة التمييز الجازم بوجود احوالة المدمنين إلى العلاج بدل الاستمرار في محاكمتهم.

بعد تجاذب بين الهيئات المعنية، تم الاتفاق على «الوصفة الطبية الموحدة». ويهدف اعتماد هذه الوصفة إلى ضبط الفوضى العشوائية في وصف الدواء وتخفيض فاتورته الباهظة في لبنان والتي تصل إلى حوالي مليار و300 مليون د.أ سنوياً. المفكرة قابلت عددا من المعنيين، واستعدت تجارب صندوق الضمان الاجتماعي قبل حرب 1975 لتخفيض فاتورة الدواء.

فهرس

مقالات هلف العدد

3-2	خطوات تونس لتطبيق دستورها الجديد
سلسبيل القليبي	
5-4	منهجية تطبيق الدستور في مصر
منة عمر	

مقالات أخرى

7-6	المفكرة: قانون حق السكن بدلا من قانون تحرير الاجازات
9-8	الدواء بين الصفقات الاحتكارية والدعوات إلى تحسين حقوق المواطن
إبراهيم خ. شرارة	
١0	هكذا سعى «الضمان» إلى تخفيض كلفة الدواء قبل حرب 1975
إبراهيم خ. شرارة	
١١	مشروع قانون حماية الحيوانات والرفق بها: مسؤولية الإنسان في حماية بيئته
رانيا حمزة	
12-13	الأملك البحرية: مشاريع قوانين وُلدت ميتة
جويل بطرس	

13	تمثلو الدولة يدافعون عن فساد الحكومة في فترة الحرب، ويطلبون ابقاء الاعتداء على الملك العام
-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------

14-15	العلاج في قضايا الإدمان على المخدرات لا يزال معطلًا وملاحقة الأشخاص المدمنين مستمرة
كريم نمور	

15	تحفيز مالي لتفعيل مجالس العمل التحكيمية
حلا نجار	

16	الهيئات التمثيلية للقضاة: خطوة محدودة الى الامام
-----------	--------------------------------------------------

16	حلّ لأحجية الصندوق الفارغ من خلال حكم قضائي: تحفيز المؤجرين لتقديم دعاوى استرداد
-----------	----------------------------------------------------------------------------------

خطوات تونس لتطبيق دستورها الجديد

سلسبيل القليبي

تمثّل المصادقة على الدستور التونسي في 26 جانفي 2014 حدثا مفصليًا، إذ إنه في الوقت الذي وضع فيه نقطة النهاية لحكم وقتي هشّ ومتقلّب، مثل نقطة بداية لورشة تشريعية ضخمة بقدر ما هي دقيقة بسبب علاقتها الوطيدة بنجاح المشروع الديموقراطي المعلن عنه أو إخفاقه. وبالفعل، أولى آليات إنفاذ الدستور هي الآلة التشريعية، إذ هي التي ستنظّم ممارسة الحقوق والحريات التي ضمنها، وهي التي ستحدث المؤسسات الجديدة وستضبط طرق وإجراءات سيرها.

لكن العمل على هذه الورشة التشريعية يتطلّب تحديد الأولويات التي سيقع على أساسها ضبط روزنامة، لأن مثل هذا العمل سيستغرق وقتًا طويلًا. فإرساء إصلاحات تشريعية وفق المعايير الدستورية الجديدة يتطلب الوقت الكافي للتفكير والمداولة بشأنها، ليس فقط من قبل أهل الاختصاص، لكن كذلك من قبل القوى الاجتماعية، وذلك بناءً على ما ورد في توطئة الدستور لجهة وجوب إرساء ديموقراطية تشاركية. وهذا أمر محمود ومنشود رغم دقة الوضع ووجود أوضاع تتطلب العجلة في بعض القطاعات.

على أن هذه السلطة التأسيسية اتخذت عند وضعها الدستور، وبالتحديد في أحكامه الانتقالية، بعض القرارات بشأن هذه الأولويات والروزنامة التي تترتّب عليها، إذ إنها حدّدت الأجال القصوى لإرساء بعض المؤسسات، وتبعاً لذلك لوضع القوانين ذات الصلة. وعليه، أصبحت القوانين المتعلّقة بهذه المؤسسات استعجالية لأن عدم الإسراع بسنّها سيترتّب عليه خرق للدستور. ولأن الأمر حُسم تقريباً بالنسبة لهذه المسائل، فسنبدأ باستعراضها قبل الخوض في النصوص الأخرى الضرورية لإنزال الدستور حيّز التطبيق مع إيداء بعض الملاحظات بخصوص الممكنات والضرورات، سواء تعلّق الأمر بجداولتها أو بتجهيز إعدادها.

القوانين التي وضع الدستور مهلة لإصدارها

القانون الأساسي للانتخابات والاستفتاء
وقد تمّت المصادقة على هذا القانون في 5-1-2014، وهو مشروع سعت قوى اجتماعية بجديّة إلى الإسهام في إعداده.

وبالفعل، تقدّم عدد من الجمعيات المختصّة في ملاحظة الانتخابات بمشاريع قوانين انتخابية، وهي جمعية «شاهد» و«جمعية شباب بلا حدود» وجمعية «عتيد». وفي 15 فيفري، تبنّى خمسة عشر نائباً مشروع جمعية «شباب بلا حدود». وانطلاقاً من 23 فيفري، شرعت لجنة التشريع العام في دراسة مشروع «عتيد» و«شباب بلا حدود»، وقد امتدّ النقاش حولهما طوال خمس وأربعين جلسة.

كما بادرت ثماني جمعيات⁴ بتقديم وثيقة للمجلس الوطني التأسيسي فيها **75** توصية بخصوص القانون الانتخابي. وقد تمّ ضبط هذه التوصيات انطلاقاً من تقييم هذه الجمعيات لعملية انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في 20١١، خاصة على مستوى تسجيل الناخبين ومراقبة الحملة الانتخابية ومصادر تمويلها والسلطة المخوّلّة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

وأثار هذا المشروع خلافات احتدّت أحياناً، سواء داخل المجلس التأسيسي أو خارجه، رغم أن المجلس قرّر عدم الانطلاق من ورقة بيضاء لتصميمه، بل استأنس بمشاريع نابعة من هذه المنظمات المدنية.

وبعد نقاشات امتدّت حوالي الشهرين والنصف، تمّت المصادقة على مشروع القانون الانتخابي.

وسبب اقتصار هذا القانون على الانتخابات التشريعية والرئاسة والاستفتاء يعود الى أن مجلس نواب الشعب يرغب بسنّ قانون للانتخابات البلدية والجهوية. فالدستور كرّس تصوّراً للحكم المحلّي يختلف جذرياً عمّا

على مشروع تنقيح لمجلة الإجراءات الجزائية. كما تجدر الإشارة الى مشروع قانون مكافحة الإرهاب الذي يعتبر من بين الأولويات المتأكّدة.

النصوص المتعلقة بتنظيم السلط
القانون الأساسي للانتخابات البلدية والجهوية وهو يصدد الأعداد
لقد فتح دستور 2014 أمالاً جديدة حول اللامركزية، وبالتحديد حول الحياة البلدية، خاصة أمام إخفاق المشروع اللامركزي الذي كرّسته دولة الاستقلال نصّاً وممارسة وعلى ضوء الأوضاع التي خلّفها تسيير الشؤون المحلية في السنوات الثلاث المنقضية بنيابات خصوصية فاقدة للاستقرار وللإمكانيات المادية، وخاصة للمشروعية الانتخابية الضرورية لتحقيق مشاريع التنمية والتهيئة وغيرها.

وسبب إدراك كل الأحزاب السياسية لأهمية السلطة المحلية، وتبعاً للرهانات التي تمثّلها الانتخابات المحلية، فإنها عادت لتنهّم بالمسألة مباشرة بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات التشريعية. فالأحزاب التي فازت بنصيب من المقاعد في مجلس نواب الشعب بدأت بالتفكير في دعم توقعها على المستوى المحلّي، أما تلك التي لم تفز أو تحصّلت فقط على عدد محدود من المقاعد فهي بدأت ترى في الانتخابات المحلية فرصة تدارك لها عليها أن تستثمرها.

ومهما يكن من أمر، فإن الحكومة، وبالتحديد مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية، شرعت منذ حكم الترويكا (أي في ظل الحكومة التي ترأستها حركة النهضة) في إعداد مشروع قانون للانتخابات البلدية. وقد قامت لهذا الغرض بمشاورات مع المنظمات المدنية بدعم من وكالة التعاون الدولي للجمعية الهولندية للجماعات المحلية VNG cilg والتي هي بصدد العمل على هذا المشروع من خلال لقاءات مع عدد من الجمعيات بالعاصمة وبالجالت لمحاولة الوصول معهم إلى مجموعة من المقترحات بشأن هذا القانون بناءً على تصوّراتهم وانتظارهم.

وتبني هذه التصورات والانتظارات على ما نستشفّه من نية في التحوّل بتصوّر اللامركزية في تونس، وذلك من خلال بعض العبارات الواردة في الدستور والتي لم نعهدها من قبل. ومن الأمثلة على ذلك، عنوان الباب المخصّص للامركزية وهو «السلطة المحلية» (عوضاً عن «مصالح محلية» كما كان الأمر بمقتضى دستور 1959)، وأيضاً الحديث عن التدبير الحرّ (في الفصل ١32) وكذلك الحديث عن الديموقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة (في الفصل ١39).

كما تبنيي هذه التصورات والانتظارات على ما أفرزته الحياة السياسية في السنوات الأربع المنقضية، وخاصة الانتخابات التي تمّت خلالها من شعور بالخذلان لدى بعض الشرائح الاجتماعية، خاصة منها الشباب والنساء لاعترابهم أنه لم يقع تمثيلهم ولا تشريكهم في المرحلة الانتقالية بالقدر الذي يستحقّونه.

ومن هنا جاءت مطالب المنظمات المدنية والتي تمّت ملاقاتها بوجوب دعم الفئات الهشة. وتجدر الإشارة الى أن المنظمات عرفت الفئات الهشة، ليس بمعناها التقليدي أي فقط من زاوية العوز الاقتصادي، بل على نحو يشمل مجمل الفئات التي ليست لها الحظوظ نفسها في الفوز وغيرها من الفاعلين أو الناشطين في الحقل السياسي. ومن بين أسباب هشاشة أوضاعها، التقسيم التقليدي للأدوار داخل المجتمع كما هي حال النساء، أو أيضاً عدم ثقة القوى السياسية بقدراتهم وخبراتهم وهذا حال الشباب.

لذا جاء التأكيد من طرف الجمعيات المشاركة على ضرورة اعتماد قانون انتخابي يتلاءم مع ما ورد في الفصلين 46 و١33 من الدستور، والذي يخص أولهما التمثيل المتناصف بين الجنسين في كل الهيئات المنتخبة، وثانيهما ضرورة ضمان تمثيلية الشباب في المجالس المحلية. وقد تمّ التأكيد على أن الحياة العامة في الفضاء المحلّي هي أفضل فرصة للمرتمس على المسؤوليات السياسية واكتساب الخبرة فيها. ولئن تمهت أنظار المجتمع المدني إلى القانون الانتخابي للبلديات، إلا أنه ينبغي الوعي بأن هذه الانتخابات لا يمكن أن تتمّ قبل إعادة النظر في قانون البلديات ذاته.

القانون الأساسي للبلديات

وبالفعل، وبحكم التصوّر المجدّد للامركزية المشار اليه أعلاه، وبحكم ما جاء به الفصل ١4 من الدستور الذي أقرّ ضرورة اعتماد اللامركزية بكامل تراب الجمهورية، فإن كل هذا يقتضي إعداد وإصدار قانون جديد للبلديات يأخذ

بعين الاعتبار هذه المعطيات إلى جانب ضرورة الاستئناس بالتجارب المقارنة على غرار فرنسا مثلاً. فإرساء الحكم المحلّي على كامل تراب الجمهورية، بمعنى تحويله بأكمله إلى مناطق بلدية، أمر لا يمكن إنجازه في سنة أو سنتين، بل إنه مشروع يمكن أن يأخذ 5 سنوات على أقلّ تقدير لما يتطلبه من دراسات اقتصادية واجتماعية وبشرية ضرورية للتقسيم الترابي الجديد حتى تكون البلديات المنبثقة عنه مجدية وقادرة على تحمّل مسؤولية الحكم المحلّي. وفي هذا المجال أيضاً، علمنا أن مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية شرعت في إعداد مشروع في هذا المجال بمنأى عن المنظمات المدنية، ولم يتسرّب حتى الآن أيّ معطيات بهذا الشأن.

حزمة القوانين المتعلّقة بالهيئات الدستورية المستقلة

خصّصت الهيئات الدستورية المستقلة في الدستور باب كامل وهو الباب السادس. وتمثّل هذه الهيئات نوعاً جديداً من السلطة المضادّة التي يمكن أن تحدّ من نفوذ السلطة السياسية (الحكومة والبرلمان) بأشكال عدّة بحسب المجال الذي تتدخّل فيه. ومن هذه الهيئات، الهيئة الخاصة بالانتخابات التي تؤمّن العمليات الانتخابية، وهيئة الإعلام السعمي البصري المكلفة بالسهر على ضمان تعدّد الآراء وتنوّعها، لكن كذلك زاعة ومهنية هذا القطاع في حدود ما تقتضيه حرية التعبير والنشر والإعلام المضمونة في الدستور، فضلاً عن هيئات ذات طابع استقصائي وبحيث كما هو الشأن بالنسبة لهيئة حقوق الإنسان وهيئة الحوكمة الرشيّدة ومكافحة الفساد. ويضاف إليها هيئة ذات وظيفة استشارية كهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة.

ولعلّ هذا التنوّع في مستويات تدخّل هذه الهيئات هو الذي يفسّر إقرار الدستور بأنها تعمل على دعم الديموقراطية. وإذا أقرّ الدستور أنه يتمّ انتخاب أعضاء هذه الهيئات بأغلبية معزّزة من قبل مجلس نواب الشعب، إلا أنه أحال للقانون بيان تركيبتها وتمثيل فيها وطرق انتخابها (الفصل ١25 من الدستور). وفي هذا المجال ينبغي الاتعاظ بما حدث عند إصدار القانون القاضي بإحداث هيئة الانتخابات، وخاصة الجدل الذي أثاره والذي أدّى إلى حدّ الطعن في تركيبتها أمام المحكمة الإدارية. فأليات الانتخاب التي كرّسها هذا القانون فتحت المجال أمام المحاصصة الحزبية؛ في حين أنه يفترض في هذه الهيئات استقلاليتها حتى تتمكن من الانتصاب كرقيب على الفاعلين السياسيين.

وقد تمّ إلى حدّ الآن إعداد مشروع قانون بالنسبة لهيئة حقوق الإنسان عُرض على المجلس الوزاري في ١9 نوفمبر 20١4 احتوى على 45 فصلاً حدّد بالتفصيل اختصاصات الهيئة وتركيبتها التي تقوم على مكتب ومجلس استشاري ولجان قارة متخصصة وميكل تنفيذي.

كما أعدّ مشروع قانون لهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة، وذلك بإشراف أستاذين جامعيين بمشاركة منظمات مدنية وبالتحديد الرابطة التونسية للبيئة والتنمية. وقد أعدّ هذا المشروع إثر استشارتين جمعتا مسؤولين عن المؤسسات العمومية المتدخلة في مجال البيئة والتنمية والجمعيات ذات النظر، تمّت الأولى في 24-١2-20١4 والثانية في 21-2-20١5.

وبقيت هيئة تعديل الإعلام السعمي البصري، وهي هيئة بالغة الأهمية في فترة يشهد فيها القطاع مظاهر انفلات متعددة، بحاجة إلى تعديل وإلى وضع ضوابط تمنع عودة الرقابة والتوظيف السياسي. كما بقيت هيئة الحوكمة الرشيّدة ومكافحة الفساد التي يمثّل إرسالها إحدى الآليات الضرورية لإصلاح المنظومة الاقتصادية وامتعاش هذا القطاع.

القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان

القانون المنقّح لمجلة الإجراءات الجزائية

أقرّ الدستور جملة من المبادئ أبرزها ما ورد في الفصل 23 وتوابعه. ومن أهم هذه المبادئ ضمان الكرامة البشرية والحرمة الجسدية ومنع التعذيب الذي أصبح جريمة لا تسقط بالتقادم، إضافة إلى قرينة البراءة (الفصل 27) ومنع الإيقاف والسجن التعسّيفين (الفصل 29) وحقّ السجنين في معاملة إنسانية (الفصل 30) وحقّ التقاضي وحقوق الدفاع (الفصل ١08).

لكن التزامات الدولة التونسية لا تنتج فقط من أحكام الدستور بل من المعاهدات الدولية التي صادقت عليها والتي يعدها الدستور أعلى قيمة من

القوانين. وقد صادقت تونس على أهم المعاهدات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، بما يوجب اليوم إعادة النظر الجذرية في مجلة الإجراءات الجزائية حتى تصبح مطابقة لهذه الضمانات الدستورية. وأكثر تفصيلاً، ينبغي أن تراجع هذه الإجراءات في ما يخصّ مدّة الاحتفاظ والإيقاف التحفظي. كما ينبغي أن تراجع الأحكام المتعلّقة بالحق في محام في كلّ أطوار البحث والتنّيع والمحاكمة، وخاصة في مرحلة الاحتفاظ لدى الضابطة العدلية. وما عدا ذلك، من الضروري إقرار ضمانات بشأن حق كل محتفظ به أو موقوف في فحص طبي يطلب منه أو من أحد أفراد عائلته لمكافحة ظاهرة التعذيب.

وفي هذا الصدد علمنا بوجود مشروع تنقيح لمجلة الإجراءات الجزائية تعدّه وزارة العدل، لكن لم يقع تشريك المنظمات المدنية حتى الآن.

القانون الشامل حول مكافحة العنف ضدّ المرأة

يفرض هذا القانون نفسه بناءً على ما جاء في الفصل 46 من الدستور حول اتخاذ الدولة التدابير الكفيلة بالقضاء على العنف ضدّ المرأة، وبناءً على ما في مثل هذا العنف من تجسيد للتمييز ضدّ المرأة (يكفل الفصل 2١ من الدستور المساواة بين المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات من دون تمييز) ومن وقوف أمام تكافؤ الفرص بينها وبين الرّجل في تحمّل المسؤوليات (التكافؤ المكتول في الفصل 46 من الدستور) ومن مساس بالكرامة البشرية ومن اعتداء على الحرمة الجسدية (الفصل 23 من الدستور).

لكن خاصة يفرض هذا القانون نفسه بسبب تفشي ظاهرة العنف ضدّ النساء والفتيات وما يخلفه كل يوم من أضرار جسدية ونفسية وصحية واجتماعية. وفي هذا الإطار، اعترمت كتابة الدولة للمرأة والطفولة والأسرة إعداد مشروع قانون شامل متعلّق بالقضاء على كل أشكال العنف ضدّ المرأة والفتيات. وتمّ ذلك بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD وبمشاركة خبراء متنوعي الاختصاصات وبالتحديد في مجال القانون وعلم الاجتماع. وتمّ بالفعل إعداد المشروع الذي اهتمّ بتعريف العنف ضدّ المرأة تعريفاً واسعاً شمل ليس فقط العنف الجسدي بل كذلك العنف النفسي والرّمزي والاقتصادي بما هو كل فعل مبني على عصبية الجنس ويترتّب عنه أذى أو معاناة نفسية أو جسدية أو اقتصادية، ويعدّ عنفاً التهديد يمثل هذه الأفعال.

وبحكم شمولية هذا القانون أيّ طموحه إلى مكافحة كلّ أشكال العنف مهما كان الفضاء الذي يمارس فيه، فإنه قضى بتتقيحات عدّة، منها ما يشمل المجلة الجزائية ومجلة الإجراءات الجزائية، ومنها ما يشمل مجلة الشغل، ومنها ما يشمل مجلة الأحوال الشخصية.

إلا أنه بعد تقديمه إلى كتابة الدولة لشؤون المرأة والطفولة والأسرة وقع تجميده، وأعربت الوزارة على عدم نيتها عرضه على مجلس الوزراء للمداولة.

وعلى ضوء ما تقدّم، يمكن أن نلاحظ أن مهمة مجلس نواب الشعب صعبة لأنها تتطلّب وضع أولويات بما يتطلّب القيام بخيارات ينبغي أن تكون مدروسة وليست اعتباطية أو مبنية على حسابات سياسية ضيقة أو ظرفية، خيارات ينبغي أن تتمّ بسرعة دون ترسّع.

كما على المجلس أن يدرك أن الديموقراطية التشاركية المنصوص عليها بتوطئة الدستور ليست شعاراً ولا وشاحاً ننمّץ به نص الدستور بل هي ممارسة ومسار ينبغي أن يقبل بها. فكُلما اتبعت استشارات وطنية، وكلّما تمّت استشارة أهل الخبرة في إعداد مشاريع القوانين، كلّما زادت حظوظ تبنيها بل استيطانها من قبل المجتمع وبالتالي احترامها والدفاع عنها.

*كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس

1 .	تقدّمت جمعية شاهد بمشروع قانونها الانتخابي للمجلس الوطني التأسيسي في ١8 فيفري 20١4 .
2 .	تقدّمت جمعة شباب بلا حدود بمشروع قانونها الانتخابي في ١4 فيفري 20١4 .
3 .	تقدّمت جمعة عتيد بمشروع قانونها حول تسجيل الناخبين في ١0 أكتوبر 20١3 .
4 .	صنّقت هذه المجموعة الجمعية التونسية للقانون الدستوري، أنا يقظ، مراهون، عتيد، شباب بلا حدود، رابطة النابحات التونسيات، مرشد شاهد، شبكة أوفياء.
5 .	أحد وزير العدل الجديد السيد محمّد الصالح بن عيسى في أول لقاء له بممثلين عن جمعية وقلعة القضاة بتاريخ ١2 فيفري 20١5 تمّت ورشة العدل بالانترام بالأجال المقرّرة في الدستور لإرساء المجلس الأعلى للقضاء.

منهجية تطبيق الدستور في مصر

منة عمر

- بحث ودراسة الموضوعات التي يرى رئيس اللجنة العليا عرضها عليها بحكم اتصالها بشؤون التشريع وتقديم التوصيات اللازمة في شأنها.

ونلاحظ ما سبق ان اللجنة هي التي تولت مهمة إعداد مشاريع القوانين التي يجب إصدارها أو تعديلها لتنفيذ مواد الدستور الصادر في 2014، بالإضافة الى مراجعة التشريعات المصرية، الى جانب أي موضوع آخر يطرحه رئيس مجلس الوزراء. وقد أشار البعض^٢ الى أن عمل هذه اللجنة يتداخل مع عمل بعض اللجان الموجودة حالياً مثل لجنة التشريع بمجلس الدولة، وإدارة التشريع بوزارة العدل.

آليات عمل اللجنة

الفترة الزمنية

نصت المادة السابعة من القرار الصادر بتشكيل اللجنة بأن تنتهي اللجنة من التشريعات العاجلة في صورتها النهائية وتقوم بعرضها على رئيس الجمهورية خلال شهرين من تاريخ العمل بهذا القرار. ولكن اللجنة ما تزال منعقدة حتى اللحظة وتقوم بأداء عملها، وقد فسر البعض أن المدة الزمنية المنصوص عليها في القرار الجمهوري بتشكيلها ما هي إلا مدة تنظيمية وليست تنفيذية. وسواء كان الأجل المنصوص عليه تنظيمياً أو تنفيذياً، فإنه يعكس السرعة المرجوة من اللجنة لمراجعة التشريعات ومناقشتها، وهو الأمر الذي قد لا يكون مفهوماً خاصة مع غياب مجلس النواب في مصر حتى اللحظة واستمرار تأجيل الانتخابات.

فهل أن ثمة أيّهما بأن يصدر رئيس الجمهورية كل التشريعات التي تقوم اللجنة بمناقشتها قبل انتخاب مجلس النواب؟ وهو الأمر الذي يشير د. فتحي فكري، أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة، الى عدم دستوريته، نظراً لأن سلطة التشريع التي يتمتع بها رئيس الجمهورية يطلق عليها «الوانع الضرورة»، وهي لا تصدر إلا إذا كان هناك ضرورة لا تحتمل انتظار البرلمان. وهذا الأمر يعني أن كلّ ما يصدر بقرارات بقوانين من رئيس الجمهورية دون أن يكون هناك ضرورة لإصدارها، معرضة للطعن عليها بعدم الدستورية³. أم أن الاتّجاه هو أن تكون كل مقترحات مشاريع وتعديلات القوانين جاهزة حتى يتم وضعها على أجندة المجلس القادم فور انعقاده؟ وهو أمر غير منطقي نظرا لعدد التشريعات التي يقضي بحثها، ما يحتاج الى مناقشات قد يتجاوز طولها مدة ولاية البرلمان (خمس سنوات).

وفي سبيل تحقيق تلك السرعة، نص القرار على ضرورة اجتماع اللجنة العليا للإصلاح التشريعي مرة واحدة على الأقل كل أسبوعين بناءً على دعوة رئيسها، وهو رئيس مجلس الوزراء.

اللجان المساعدة للجنة العليا

الى جانب ذلك، نص القرار على تشكيل لجنة فنية يكون من واجباتها إعداد مشروع جدول أعمال اجتماعات اللجنة العليا، وتحضير المواضيع التي تطرح في جلستها، الى جانب مباشرة الإجراءات اللازمة لتنفيذ قرارات وتوصيات اللجنة ومتابعتها، بالإضافة الى إعداد الدراسات والبحوث اللازمة لأعمال اللجنة العليا.

كما نص قرار التشكيل على استحداث 6 لجان فرعية هي:

- لجنة التشريعات الاقتصادية،
- لجنة التشريعات الاجتماعية،
- لجنة التشريعات الادارية،
- لجنة تشريعات الأمن القومي،
- لجنة تشريعات التقاضي والعدالة،
- لجنة تشريعات التعليم.

وبذلك، يكون القرار قد قسم التشريعات الى ستة أقسام، تهتم كل

لجنة بأحدها. ويعد هذا الأمر جيداً، خاصة أن عدد التشريعات المخول الى اللجنة مراجعتها ومناقشتها مرتفع. وبذلك، يساهم هذا التقسيم في تسريع وتيرة عمل اللجنة ومناقشة القوانين بصورة أعمق وإعطاء كل قانون وقته وحقه، بالإضافة الى التواصل مع الجهات المعنية بالقانون محل المناقشة. كما نص القرار على أنه بإمكان اللجنة أن تتشكّل لجناً أخرى لدراسة مشروع أو موضوع بذاته. كما أنه أجاز للجنة الاستعانة بن مختارهم من الخبراء والمختصين في مجال التشريع.

الأولويات التشريعية للجنة

أولويات تشريعية فرضها الدستور

نص الدستور في بعض مواده على ضرورة إصدار بعض القوانين في دور الانعقاد الأول للبرلمان، ومنها قوانين العدالة الانتقالية، وقانون تنظيم بناء وترميم الكنائس. وبالإضافة الى ذلك، نص الدستور على أن يصدر مجلس النواب «قانوناً بتنظيم قواعد نذب القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية، بما يضمن إلغاء النذب الكلي والجزئي لغير الجهات القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي أو إدارة شؤون العدالة أو الإشراف على الانتخابات، وذلك خلال مدة زمنية لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور».

كذلك نص الدستور في المادة 24٥ منه على ضرورة «توفير الإمكانيات المادية والبشرية المتعلقة باستئناف الأحكام الصادرة في الجنايات وذلك خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وينظم القانون ذلك»، وهو ما يعني إجراء تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية.

الأولويات التشريعية الفعلية للجنة

ولكن أولويات اللجنة التي تمّ الإعلان عنها ليست تلك التي نص عليها الدستور. فقد تمّ الإعلان من خلال الصحف المختلفة أن رئيس الجمهورية طلب منها الإسراع في إنجاز تشريعات الاستثمار وفي مقدمتها قانون الاستثمار الموحد وما يرتبط به من قوانين العمل والشركات والإفلاس وحماية المستهلك، بالإضافة الى قوانين الأحوال الشخصية

والنقابات والإدارة المحلية^٤ وقوانين مكافحة الإرهاب.

وتتضح هذه الأولويات أكثر بالنظر الى مشاريع القوانين التي وضعتها كل لجنة فرعية على قائمتها لمناقشتها:

فقد أعلنت لجنة التشريعات الاجتماعية عن قائمة تتضمن 25 قانوناً تحتاج الى الإصدار أو الى المراجعة انسجاماً مع مواد الدستور الجديد. ومن أمثلة القوانين الموضوعة على أجندة لجنة التشريعات الاجتماعية: قانون الرعاية الصحية، قانون التضامن والتكافل الاجتماعي، قانون الجنسية، قانون العمل، قانون التأمينات الاجتماعية، قانون تنظيم وترميم الكنائس، قانون المؤسسات الصحافية، قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، القوانين الخاصة بالنقابات، سواء العامة أو المهنية، وغيرها من القوانين. والجدير بالذكر أن العديد من هذه القوانين تمّ إعداد مشروعات قوانين خاصة بها من قبل بعض الوزارات أو مؤسسات المجتمع المدني، ويتم التباحث والنقاش بخصوصها منذ فترة. وهو الأمر الذي يعكس ان لجنة التشريعات الاجتماعية قد استجابت الى متطلبات المجتمع عند وضعها الاجندة الخاصة بها.

أما لجنة التشريعات الاقتصادية، فقد أعلن رئيسها^٥ ان قانون حماية المستهلك سيكون على رأس أولويات القوانين التي ستطلبها من الجهات المعنية، بالإضافة الى الاتّجاه الى تعديل قانون التجارة وتنظيم الإفلاس.

أما لجنة تشريعات الأمن القومي فقد حددت أولوياتها^٦ بقوانين تعلق بالهجرة غير الشرعية، الارهاب بجوانبه الإجرائية والموضوعية بما يتضمنه

ذلك من تشريع لإدراج الكيانات والجماعات الارهابية، بالإضافة الى

مراجعة منظومة الإضراب في التشريعات المصرية.

وما سبق، نلاحظ أن اهتمام الدولة اتجه نحو القوانين الاقتصادية في محل المناقشة. كما نص القرار على أنه بإمكان اللجنة أن تتشكّل لجناً أخرى لدراسة مشروع أو موضوع بذاته. كما أنه أجاز للجنة الاستعانة بن مختارهم من الخبراء والمختصين في مجال التشريع.

الأولويات التشريعية للجنة

أولويات تشريعية فرضها الدستور

نص الدستور في بعض مواده على ضرورة إصدار بعض القوانين في دور الانعقاد الأول للبرلمان، ومنها قوانين العدالة الانتقالية، وقانون تنظيم بناء وترميم الكنائس. وبالإضافة الى ذلك، نص الدستور على أن يصدر مجلس النواب «قانوناً بتنظيم قواعد نذب القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية، بما يضمن إلغاء النذب الكلي والجزئي لغير الجهات القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي أو إدارة شؤون العدالة أو الإشراف على الانتخابات، وذلك خلال مدة زمنية لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور».

كذلك نص الدستور في المادة 24٥ منه على ضرورة «توفير الإمكانيات المادية والبشرية المتعلقة باستئناف الأحكام الصادرة في الجنايات وذلك خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وينظم القانون ذلك»، وهو ما يعني إجراء تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية. وكان من الأجر الاهتمام بتطبيق قانون العقوبات الذي يحتوي العديد من المواد الخاصة بمكافحة الإرهاب، بدلاً من إصدار تشريعات جديدة.

إعداد المشاريع ومناقشتها

لم ينص القرار الجمهوري على آلية واضحة للجنة لإعداد المشاريع. فهل الأمر منصور في مبادرات اللجنة، أم اقتراحات الوزارات المعنية، أم يمكن للمنظمات المدنية أو المؤسسات المعنية التقدم باقتراحات ومشاريع لتعديل أو لإصدار قوانين. هذا الأمر يبقى غير واضح.

أما عن مناقشة القوانين، فقد نص القرار على تولي اللجان الفرعية إجراء حوار مجتمعي حول مشاريع القوانين والقرارات التي تقوم بمناقشتها، ولكن من دون النص على آليات هذا الحوار. ويكون بذلك ترك للجان الفرعية أن تقرر ما تراه مناسباً بهذا الشأن. أما نتائج هذا الحوار المجتمعي، فقد نص القرار على أن تقوم اللجنة الفرعية بإعداد مشروع ثان يتضمن نتائج هذا الحوار، وأن تقدمه فيما بعد الى اللجنة العليا للإصلاح التشريعي. ولا يعرف هنا إذا كان يلزم الاستجابة للنتائج التي



الصورة منقولة عن موقع www.tahrirnews.com

توصل اليها الحوار المجتمعي أم إذا كان للجنة العليا أن تتخذ القرار الذي تراه مناسباً. الاحتمال الأول يعكس اختيار الأسلوب التشاركي والتوافقي، أما الاحتمال الثاني، فيجعل من الحوار المجتمعي مجرد «مقشلية» لإيهام المجتمع ان هناك حواراً وانه يتم إشراكهم في صياغة القوانين، خلافاً لواقع الحال.

بالإضافة الى ذلك، نصت المادة الرابعة من القرار على دعوة الوزير المختص او من ينوب عنه لحضور اجتماع اللجنة العليا عند مناقشة مشروع قانون مقدم من وزارته أو «التي يدخل في اختصاصها أو يتصل بها»، مع إعطائه حق التصويت.

الخلاصة

المنهجية التي أقرتها الدولة لتطبيق الدستور الصادر في 2014، هي في ظاهرها جيدة وإن كان عيبها الأكبر يكمن في استبعاد القوى الاجتماعية عن تشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي. والنص على ضرورة تنظيم اللجان الفرعية لحوارات مجتمعية حول المشاريع والتعديلات القانونية التي تعدّها، هو أمر من شأنه إشراك القوى الاجتماعية في العملية التشريعية، ولكن يجب ضمان أن تكون هذه الحوارات حقيقة وتفاعلية، وان تستحيب اللجان الى النتائج والمتطلبات الناتجة من الحوارات التي تجريها، وان تبين اسبابها في حال رفضها. وهي الأمور التي تحتاج الى مراقبة أعمال اللجان الفرعية للتحقق منها.

يبقى ان الاولويات التي اختارتها اللجنة تبقى موضع تساؤل، خصوصا مع إغفال بعض القوانين التي تمّ الاعتراض عليها مثل قانون النظار، والتعديلات الأخيرة على قانون الاستثمار^٧، وهي القوانين التي تمّ الطعن عليها بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا.

*حائزة على ماجستير في القانون الدولي النسائي وتطبيقات حقوق النسان

^[1] راجع فتح الشاذلي، «القضاء المصري في فترة ما بعد الثورة (2011–2014)» (4)؛

^[2] نفاذ أحكام القضاء المصري مع المطالب الثورية، نشر على الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 4-4-2014.

^[3] راجع تصريح أفضي فكري، استاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة، خلال استضافته في برنامج «آخر كلام» مع الاعلامي بسري فودة على قناة «أون تي في»، بتاريخ 20-4-2014.

^[4] راجع حلقة برنامج «آخر كلام» بتاريخ 20-8-2014 مع الاعلامي بسري فودة، على قناة «اون تي في».

^[5] راجع «السياسي يطالب الاصلاح التشريعي بسرعة تعديل قوانين الاستثمار»، نشر في

حق المرأة في تولي المناصب القضائية في مصر؟

أعلن مجلس القضاء الأعلى على الموافقة على تعيين قاضيات في رئاسة الدوائر القضائية والمحاكم. وقد صرح رئيس مجلس القضاء الأعلى ان اختيار القاضيات سيكون من الجهات القضائية المختلفة بعد اختبارات شفوية وتجريبية دون أن يوضح نوع هذه الاختبارات.^١ وتجدر الإشارة الى أن المرأة في مصر لم تتولّ المناصب القضائية الا عن طريق التعيين، ففي عام 2007 تمّ اختيار 31 عضواً من أعضاء هيئة النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة لتعيين كقاضيات في المحاكم الابتدائية^٢. ولكن، لا يمكن لهن التقدم لشغل وظائف النيابة العامة والترقي لاحقاً لشغل المناصب في المحاكم؛ كذلك لا يمكن لهن التقدم لشغل الوظائف في مجلس الدولة.

وقد نص الدستور المصري الحالي في المادة ١١ منه على حق المرأة في التعيين في الجهات والهيئات القضائية. ولكن مجلس الدولة ظل متمسكاً بقراره الصادر في عام 20١0 لرفض تعيين المرأة في وظائفه³، كذلك الأمر بالنسبة لنيابة العامة.

وبناء على ذلك، ورغم الإعلان الأخير لمجلس القضاء الأعلى، يبقى تعيين المرأة في القضاء المصري مقرونا بقرار من السلطات المختصة، وكأنه «هبة» منها، ولا يتم التعامل معه على انه حق دستوري وتكريس لحق المساواة وتكافؤ الفرص.

١- راجع التقرير العربي الأسبوعي رقم 126، نشر على الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 25-2-20١5.

2- راجع منة عمر، «المرأة في القضاء المصري: خطوات محدودة لا تصنع ربيعا»، نشر في العدد العاشر للمفكرة القانونية بتاريخ 3-7-2013.

3- راجع منة عمر، «رغم إقرار الدستور المصري حق المرأة في تولي القضاء، مجلس الدولة يشطب ويرفض»، نشر على الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 22-1-20١4.

٤- راجع «رئيس التعديلات الاقتصادية: تعديل قانون شركات قطاع الأعمال والتجارة على أجندة اللجنة»، نشر على الموقع الالكتروني لجريدة الشروق بتاريخ 17-9-20١4.

5- راجع «الأمن القومي بالاصلاح التشريعي تحدد الارهاب والأضراب أولويات عمل»، نشر على الموقع الالكتروني لجريدة اليوم السابع بتاريخ 28-9-20١4.

6- راجع «منع المواطنين من الطعن على عقود الاستثمار: للمستثمر الأولوية في حسابات الحكومة المصرية ولا حاية لمن يعترض»، نشر على الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 17-4-20١4.

٧- راجع «رئيس التعديلات الاقتصادية: تعديل قانون شركات قطاع الأعمال والتجارة القانونية بتاريخ 4-4-20١4.

«المفكرة»: قانون حق السكن بدلا من قانون تحرير الايجارات

منذ اقرار قانون الايجارات، سعت المفكرة الى الاحاطة بالاشكاليات الناشئة عنه، خصوصا على صعيد التوازن المناسب بين حقَي السكن والملكية. واذ هي تنوي مع شركاء آخرين انشاء فريق متعدّد الاختصاصات لبيد العمل على مسودة مشروع قانون حول حقّ السكن، يهّمها أن توضح المطلقات التي توجّهها في هذا الصدد مخصّعة اياها للنقاش العام. وبالامكان اختزال موقفها في هذا المكان بنقاط خمس:

حق السكن لا يعني المستأجرين القادمي ودهمهم..

أن أهم ما أسفر عنه النقاش العام الحاصل تبعا لقانون الايجارات وخصوصا قرار المجلس الدستوري الصادر في 6-8-2014 هو تكريس حق السكن، أي حق التمتع بمسكن لائق، كحق دستوري'. وقد تم ربط هذا الحق بمجموعة من الأهداف الوطنية «ذات القيمة الدستورية» (تحقيق العدالة الاجتماعية والانعاء والتوازن) والحقوق (الحق بإنشاء أسرة، الحق بالعيش بكرامة.. ألخ) دلالة على أهميته. وبالطبع، لا ينحصر حق السكن بمعناه الدستوري بفتة المستأجرين القادمي، انما يقتضي أن تكفله الدولة لجميع المواطنين، بقدر حاجاتهم ومواردهم. وعليه، فأن يقتصر الحديث عن حق السكن وكفالة الدولة له على المستأجرين القادمي دون سواهم، انما يشكل خروجا عن مبدأ المساواة أمام القانون ويقتضي اصلاحه.

أي ضمانات لحقّ السكن؟ وهل يشكل حق تمديد الاجارة ضمانة ممكنة؟

في هذا المجال، أكّد المجلس الدستوري أنه يقع على السلطات العامة مسؤولية توفير المسكن للمواطن. وقد أشار في بعض حيثياته الى المقصود من هذه الضمانات، ومنها ما يدخل ضمن مسؤولياتها العامة كوضع السياسات الاقتصادية والتنمية المتوازنة وتأمين وسائل النقل من منطقة الى أخرى، ومنها ما يتصل بوضع سياسات اسكانية بمعناها الضيق والمباشر. واذ أجمع المجلس الدستوري عن تفصيل هذه الضمانات، فانه من المتفق عليه أنها تشمل ليس فقط تسهيل القروض أو منح مساعدات مالية أو عينية لذوي الدخل المحدود أو انشاء مساكن شعبية (وهي عموما تدابير تستهدف الفئات من ذوي الدخل المحدود)، انما أيضا التدخل في سوق الايجارات كأن يتم اعتماد سياسات ضريبية من شأنها تحفيز عرض الشقق الشاغرة للايجار. والمسألة التي قدّم المجلس الدستوري بشأنها حلا ضبابيّا تكمن في مدى امكانية تدخّل الدولة في العلاقات التعاقدية بين المؤجرين والمستأجرين. فبعدما صرّح أن حق الملكية ليس حقا مطلقا وأنه من الجائز تقييده تحقيقا لمصلحة عامة أو تجنّبا للتسوّف في استعمال الحق، عاد ليؤكّد في حيثيّة أخرى وعلى نحو لا يخلو من التناقض، على عدم جواز المسّ بالحرية التعاقدية بين المالك والمستأجر. وقد أغفل المجلس في هذا الاطار الملاحظات الأمية على حقّ السكن المشار اليه في المادة 11 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي تميز صراحة للدول التدخّل لفرض حدّ أقصى للدلات في مناطق معينة².

ويمكن وفق المنطق نفسه أن تكون آلية التمديد القانوني لعقود الاجارة، أحد أشكال تدخّل المشرع، فلا يتم النظر اليها بالضرورة على أنها استثناءً يقتضي وضع حدّ له انما ينظر اليها كاحدى الأدوات الممكنة وربما الضرورية في ظروف معينة، لضمان الحقّ الدستوري بالسكن. وبالطبع، لا يبرر حقّ التدخّل عن طريق التمديد استباحة حقّ الملكية، انما يكون على السلطات العامة أن تعتمد في هذه الحالة أعلى معايير

وفي مقدمتها نقابة المالكين، ابرازها هي أن قوانين الاجارات القديمة قد أدت الى ظلم المالكين القدامى طوال سبعين سنة، وأنه ثمة ضرورة ملحة لانصافهم من دون أي تأخير. وتبعاً لذلك، يقدّم المالكون أنفسهم عن حق أو باطل (وهذا ما ناقشه أدناه) على أنهم «ضحايا» معتدى عليهم ويعانون من ظلم مديد وكبير. وبالطبع، لاعتماد خطاب مماثل (خطاب الضحية) مفعول ثلاثي: فهو من جهة أولى، يظهر قضية هؤلاء ليس على أنها قضية مقاومة أو مضاربة أو استثمار مالي مع ما يستتبع ذلك من تساؤلات ومحاذير، بل على أنها قضية انسانية بكل ما للكلمة من معنى، قضية دستورية، قضية حقوق انسان من غير المنصف التنكر لها أو حتى التشكيك فيها أو التردد بشأنها. وهو من جهة ثانية، يبدّد التأثيرات التي قد تنجم عن الاعتبارات الانسانية التي يتذرع بها المستأجرون. فيفعله، يصبح المالكون هم الضحايا الذين يفترض بالرأي العام أن يتعاطف معهم، ويصبح المستأجرون هم المعتدين (المحتلين وفق أدبيات نقابة المالكين) الذين يواصلون اعتداءهم بدل الاعتراف بجميل هؤلاء ولا يجدر تاليا ايلاء مطالبهم أي اعتبار. فدومع المستأجرين لا تعدو كونها دموع تلمسح، وأي خطاب مدافع عنهم هو بالضرورة خطاب ظالم وديماغوجي ما لم يكن محفوقا بالمصالح المادية الخاصة. ويبدو أن كبارالمتعدين (والذين لهم مصلحة أكيدة في تحرير الاجارات القديمة) شاركوا في المحاج هذا الخطاب من خلال النأي بأنفسهم عن أي تدخل مباشر بأي شكل من الأشكال، طالما أن أي ظهور لهم قد يطرح علامات استفهام حول مدى مصداقيته. وقد بدوا من خلال ذلك وكأنما يخفون مصالحهم المالية المرتبطة بنفاذ هذا القانون، وراء وجوه بعض المالكين القدامى الذين يجسدون على غير منبر مشهدية الضحية. أما المفعول الثالث لهذا الخطاب، فهو أنه يمنع أي رجوع الى الوراء في اتجاه اعادة اعتماد آلية التمديد القانوني للايجارات، طالما أنها بحد ذاتها آلية ظالمة تتم دوما على حساب المالك ولا تتماشى اطلاقا مع مبادئ القانون.

وقد حقق هذا الخطاب بالفعل نجاحات كبيرة، أبرزها ما قرّره في احدى حيثيات المجلس الدستوري، لجهة تأكيد أن المالكين القدامى قد عانوا فعليا من ظلم لسبعين سنة، وقد شكلت هذه الحيثية أحد أسناده لرفض آلية التمديد القانوني وعلان رضاه على الموازنة التي أجزاها القانون بين مصالح الفئتين المتنازعتين. والواقع أن هذا الخطاب ينتفض الى الدقة، بل هو الى حد كبير غير صحيح. وهذا ما تبينته لدى التدقيق في معطين اثنين:

– الأول، ومن شأنه أن يصحح الخطاب، أن آلية التمديد القانوني لا تؤدي بحد ذاتها الى غبن المالكين، لكننها تصبح كذلك فقط في حال لم يتم وفق شروط الموازنة المشار اليها أعلاه. ومن هنا، وجب تصحيح الخطاب لجهة أن الظلم الذي لحق ببعض المالكين (وليس كلهم) قد نشأ في فترة لاحقة لبدء الحرب وليس قبلها، وتحديدا بعد انهيار الليرة اللبنانية في أواسط الثمانينات، وأنه قد نتج ليس عن آلية التمديد القانوني بحد ذاتها، بل عن اغفال المشرع عن ضمان بدل عادل للمالك كما سبق بيانه.

– الثاني، ومن شأنه أن يقوض مشروعية خطاب المالكين بشكل كبير، فهو يتصل باختزال المالكين بفتة واحدة منهم هي فئة المالكين القدامى. والمرجّح هو أن كثيرا من مالكي المأجير الخاضعة للاجارة القديمة قد تملكوا شققهم في فترات متأخرة نسبيا، لقاء أثمان تم تحديدها بعد حسم نسبة تتراوح بين 40 و50%، وهي النسبة التي كانت تسدّد اجمالا للمستأجرين القدامى لاسترداد المأجير منهم. وبالطبع، وضع هؤلاء يختلف كليّا عن وضع المالكين القدامى حقيقة. ومن الخداع وسوء النية أن يلعب هؤلاء دور الضحية: فهم لم يعانوا من أي ظلم، لا في الفترة التي سبقت شراء المساكن، ولا بعد ذلك طالما أن استثمارهم تمّ وهم على بينة تامة بالأعباء المترتبة عليها بنتيجة قوانين الاجارة القديمة وبالعهائد المنتظر منها. ولا نخضع اذا قلنا أن هؤلاء قد اشتروا المساكن تلك وهي مثقلة بحق انتفاع للمستأجرين ضمانا لحاجتهم بالسكن. ومن هذا المنطلق،

يشكل تحرير الاجارات بالنسبة الى هؤلاء ليس انصافا لظلم لم يحصل فقط، انما بالدرجة الأولى اثرء غير مشروع. فبعدما تملك هؤلاء العقارات بنسبة 50 أو 60% من ثمنها بحجة خضوعها للايجارة القديمة، ها هم يحرزون ربحا هائلا (40 الى 50% من ثمنها) بفعل قانون الاجارات الجديد. وهنا، تجدر الاشارة الى أن هذا الربح يتم ليس فقط على حساب المستأجرين الذي فقدوا حق التمديد، انما قبل كل شيء على حساب المالكين القدامى الذين تفرّغوا لهؤلاء عن عقاراتهم لقاء أثمان متدنّية بسبب انقائها بأعباء الاجارة القديمة.

ومن هذه الزاوية، يظهر مالكو الشقق الخاضعة للاجارة القديمة ليس فقط على أنهم فئات ذات أوضاع متباينة، بل أيضا على أنهم فئات ذات مصالح متناقضة طالما أن بعضهم قد حقق ربحا على حساب بعضهم الآخر. واللافت أنه رغم هذا الفارق الهائل من حيث الوضعية، فلا المشرع ولا المجلس الدستوري تكلفا عناء تمديد نسبة هؤلاء ولا حتى عناء التمييز بين الفئات المختلفة للمالكين، فتم وصفهم جميعا على أنهم ضحايا. والواقع أن هذين المرجعين اقرارفا بذلك خطأ كبيرا انعكس طبعاً على النتائج التي توصلنا اليها. فبعدما انطلقا من الرغبة برفع الغبن عن المالكين القدامى، انتهيا الى فتح باب للاثراء غير المشروع أمام عدد كبير من المالكين الحاليين. وبالطبع، تزداد هذه النتيجة قابلة للتفد بقدر ما ترتفع نسبة المالكين الجدد من مجموع المالكين القدامى.

وهذه الاعتبارات انما تفرض البحث عن نسبة المالكين الجدد من بين مجموع مالكي الشقق الخاضعة للاجارة القديمة (وهي نسبة ما برحت مجهولة بل مغيبية)، على أن يتم التمييز بين هاتين الفئتين في أي معالجة للوضع القائم.

في عدم جواز الغاء ضمانات لحق دستوري من دون ايجاد ضمانات موازية:

في هذا المجال، نجد خطأ آخر للمشرع وللمجلس الدستوري الناظر في قانون تحرير الاجارات على حد سواء. ومفاده أنه لا يجوز الغاء ضمانات لحق دستوري من دون ايجاد ضمانات بديلة عملا بجتهاد راسخ للمجلس نفسه. والمقصود طبعاً بالضمانات الملغاة هو حق تمديد الاجارة بالنسبة لذوي الدخل المتوسط والمحدود أو العدم. فالأول (أي ذوو الدخل المتوسط) يحتاجون الى كفالة الدولة لحقهم بالتمتع بمسكن لائق ببدل عادل (يقل بكثير عن بدل المثل تبعا لعوامل المضاربات والسوق)، فيما يرجّح أن يعجز الآخرون عن تسديد البديل العادل حتى، ويحتاجون تاليا الى ضمانات اضافية (مالية أو مساكن شعبية) في هذا السياق. بالمقابل، لا يشمل هذا المبدأ المستأجرين ذوي الدخل المرتفع والذين ليس بإمكانهم التذرع بأي حاجة مشروعة في هذا المجال.

ورغم هذا الاجتهاد الثابت والراسخ، فان المشرع لم يجد حرجا في أن يضع جانبا مجمل القوانين التي كان يعدها بهدف وضع سياسة اسكانية، صوّرت على أنها ضرورية لتأمين حقّ السكن تبعا لتحرير عقود الاجارة.

فتم الغاء الضمانة من دون استبدالها بضمانات موازية لها.

ولا يرد على ذلك بأن المشرع منح المستأجر مدة سماح قبل تحرير الاجارة تمكينا له من ايجاد بدائل وأنه وضع آلية لمساعدة ذوي الدخل المحدود، ذلك اما لأن هذه الضمانات غير كافية أو لأنها وهمية.

فالبديل المعتمد كمعيار من قبل المشرّع في فترة التمديد السابقة للتحرير ليس البديل العادل المشار اليه أعلاه، بل ولا حتى بدل المثل الرائج في السوق، بل هو بدل يزيد على بدل المثل (5% من قيمة المأجور). وتاليا، فان الضمانة الممثلة في فرض نسب معينة من بدل المثل تدريجيا في السنوات السّت للتمديد (وليس كله دفعة واحدة) تكاد تمحّي بفعل ارتفاع البديل المعتمد كمعيار للحساب. وبذلك، بدا المشرع وكأنه يلغي بفعل البديل الباهظ الذي فرضه الضمانة الممثلة بمنح فترة سماح.

كما أن المشرع لم يول الأشخاص المتقاعدين وكبار السن أو ذوي الحاجات الخاصة أي خصوصية من أي نوع كان، علما أنه يستبعد أن يتمكن هؤلاء من زيادة مداخيلهم خلال فترة السماح، أو من ايجاد بدائل للسكن



رسم رائد شرف

انصاف من تمّ تحميله لسنوات طوال مسؤولية اسكان المستأجر في ملكه، يؤدي تحرير الاجارات بالنسبة الى الآخرين (بعد 1992)

ليس الى انصافهم، انما الى تحقيق اثرء غير متوقع وغير مشروع، على حساب المالك القديم الذي تفرغ له عن ملكه بنصف ثمنه لخضوعه لنظام الاجارة القديمة. فاذا به يحقق ربحا هائلا يقارب المائة بالمائة من خلال تحريمه من هذا النظام. ومن هنا، لا بد لأي قانون اجارة جديد أن يميز بين المأجير المملوكة من هاتين الفئتين، – أنه لا يجوز الغاء ضمانة لحق دستوري من دون ايجاد ضمانات موازية عملا بجتهاد دستوري راسخ. وهذا ما تمّ بفعل قانون تحرير الاجارات بحيث بقيت الضمانات الممنوحة غير كافية وأحيانا وهمية. وهذه القاعدة تستوجب التسليم بوجود ارتباط وثيق بين معالجة الاجارات القديمة ووضغ سياسات اسكانية فعلية، وذلك لسببين اثنين:

– اما أن تحتم هذه السياسات الابقاء على تمديد الاجارة القديمة ضمن شروط مغايرة أكثر عدالة للمالكين وصرامة ازاء المستأجرين من ذوي المداخيل المرتفعة، واما أن توفر هذه السياسات ما يمكن السلطات العامة من منح المستأجرين القادمي من ذوي الحاجات المشروعة ضمانات مساوية للضمانة التي يوفرها لهم حاليا حق التمديد، الأمر الذي يسمح اذ ذاك، وفقط اذ ذاك في تجاوزه والغائه،

– أن أي ضمانة من أي نوع كان تعطى لمستأجر قديم (كأن تقدم له مساعدة مالية) تفترض منح الضمانة نفسها للمواطنين الذين هم في الوضعية نفسها، لجهة الاحتياج الى كفالة الدولة بتأمين مسكن لائق، وذلك عملا بمبدأ المساواة أمام القانون.

– انطلاقا من كل ما تقدم، ثمة ضرورة للعمل على وضع مسودة مشروع قانون جديد ناظم لحق السكن وللسياسات الاسكانية العامة. فمن شأن هذا المشروع أن يعيد ترتيب الأولويات، فيعاد حق السكن الى مقدمة النقاش العام، والأهم، أن يضمن شمولية في معالجة المسألة من دون تمييز أو اجتزاء. فلنبدا العمل.

^[1] «الحق في سكن لائق هو من الحقوق الدستورية الأساسية استنادا الى الشرعات الدولية

^[2] واجتهادات دستورية مستقرة».

^[3] tenants should be protected by appropriate means against unreasonable rent levels or rent increases

^[4] يقتضي حماية المستأجرين بتدابير ملائمة ضد بلوغ الدلات أو زيادتها بشكل غير منطقي.

الدواء بين الصفقات الاحتكارية والدعوات إلى تحسين حقوق المواطن أطباء لبنان: الحل في إنشاء مختبر مركزي أولاً

إبراهيم خ. شرارة

بعد عملية شدّ الحبال وتقاذف المسؤوليات بين وزارة الصحة العامة، نقابة الأطباء والجهات الضامنة، تصاعد الدخان الأبيض بالاتفاق على أن تبصر «الوصفة الطبية الموحدّة» النور بوضعها موضع التنفيذ خلال شهر آذار الحالي، وهي كناية عن وصفة موحّدة لكل الجسم الطبي في لبنان، مؤلفة من ثلاث أوراق يعود كل منها إلى الطبيب والصيدلي والجهة الضامنة. وتهدف هذه العملية إلى ضبط الفوضى العشوائية في الوصف، منع التزوير وإمكانية استبدال الدواء الأساسي (patented / brand) بأخر جنيسي(geric) يُفترض أن تكون له الفعالية ذاتها بسعر أرخص، ما يسمح بتخفيض فاتورة الدواء الباهظة في لبنان والتي تصل إلى حوالي مليار و300 مليون دولار أميركي سنوياً. وفي ظل معارضة منبّية على تأثير مجموعات الضغط التابعة لشركات تجارية تحتكر سوق الدواء، أصدر وزير الصحّة العامّة وائل أبو فاعور، في أوائل شباط الماضي، قراراً بتجميد فصل أسعار الأطباء من المستشفيات، مهدداً باتخاذ المزيد من الإجراءات «التأديبية» للضغط على نقابة الأطباء من أجل اعتماد الوصفة الموحّدة. وكانت النقابة قد علّقت موافقتها بانتظار موافقة «صندوق الضمان الاجتماعي» وباقي الجهات الضامنة على اعتمادها جدياً.

وتعليقاً على سوء التفاهم بين وزارة الصحة ونقابة الأطباء، شدد نقيب أطباء بيروت البروفيسور أنطوان البستاني، في حديث مع «المفكرة القانونية»، على أنه «من غير المنطقي أن تكون العلاقة سيئة بين نقابة الأطباء ووزارة الصحة، في أي بلد كان، لأنها قد ترتد سلباً على السياسة الصحيّة والمواطنين»، معتبراً أن أي سوء تفاهم أو اختلاف في الآراء بين الفريقين يجب أن يُناقش من دون تسلّط أو تهديد. ويشير النقيب إلى أن هناك العديد من الأمور المحقّقة في طرح أبو فاعور، مؤكداً أن النقابة تؤيّد معاقبة أي طبيب مخالف أو مزوّر أو مُرتشّ، من دون معاقبة كل الجسم الطبي على أخطأه البعض. ويوضح النقيب أن للوصفة الطبية الموحدة الكثير من الإيجابيات، حيث تهدف مبدئياً إلى الحد من بيع الأدوية من دون وصفة طبية في الصيدليات، وهذا ما يحصل منذ مدة طويلة رغم مراقبة نقابة الصيادلة، وإمكانية المراقبة الآنية لعملية صرف الدواء في الصيدليات وذلك بواسطة الـ«Barcode» وجهاز تقني متطور يمكن للنقابة تشغيله بعد انتهاء العمل بالكننة الشاملة والمتطورة خلال ستة أشهر. كما ستؤمن هذه الوصفة، من خلال الطوايع الملتصقة على الأوراق، مدخولاً مالياً جيداً لصندوق التقاعد وإعانات الأطباء، ما سيسمح للنقابة بزيادة راتب تقاعد الطبيب.

ويؤكد البستاني أن النقابة اتخذت قرار الموافقة على السير بالوصفة الموحدة ولا يمكنها مخالفة القانون، وهو صادر بتاريخ 6 آذار 2010 (قانون رقم 91 – مجلس النواب) وقد وافق عليه مجلس النقابة السابق. وبلفت الانتباه إلى أن النقابة أجرت المناقشات مع المطاع وتم اختيار المطبعة التي ستتعامل معها من أجل طباعة أوراق الوصفة، موضحاً أنه تمت إعادة دراسة الملف بعدما تبينّ أن المادة 42 من قانون الضمان الاجتماعي تمنع الصيدلي من تعديل أو تبديل أي دواء يصفه الطبيب وتؤكد عدم دفع بدل ثمن أي دواء غير الذي يصفه الطبيب المتعاقد مع الصندوق. ويضيف أن نقابة أطباء الشمال كانت قد آتمت طباعة أوراق الوصفة وبدأت باستخدامها على سبيل التجربة. لكن الضمان رفض السير فيها بسبب المادة 42،

على الرغم من أن الوزير أبو فاعور طلب من الصندوق الموافقة على اعتماد الوصفة الموحدة، لكنه أيضاً لم يحصل على أي رد. ويشير النقيب إلى أن الطباعة ستكلّف حوالي مليون ونصف مليون دولار أميركي، ولذلك لا يمكن للنقابة أن تدفع كل هذا المبلغ قبل تصحيح مسار الآلية لتطبيق هذا القانون، لأنه إذا لم يتم تعديل المادة 42 لن يعود بمقدور المريض أن يحصلّ حقوقه من صندوق الضمان.

ويقول البستاني إنه عندما وافق المدير العام لصندوق الضمان محمد كركي شفهاً على اعتماد الوصفة الموحدة، رفضت النقابة السير بالعملية إلا بعد إثباتات بشأن تعديل المادة 42، مضيفاً «عندما اجتمعنا مع لجنة الصحة النيابية رفض الضمان مجدداً تعديل المادة 42، ورفضنا بدورنا السير باعتماد الوصفة الموحّدة قبل تعديلها، فأصدر أبو فاعور مرسوماً بتجميد فصل أسعار الأطباء وإهدار حقوقنا، ثم أحالتنا على النيابة العامّة بحجّة ضعف تحقيق النقابة بشأن بعض المخالفات وتغطيتها على بعضها الآخر». وهنا، يتساءل النقيب: «هل يُطلب منا أن نحمل كل الأطباء مسؤولية في كل شكوى مُقدّمة؟» ويشير إلى أن نسبة الإجراءات العقابية التي تؤخذ بحق الأطباء في كل أرجاء العالم هي حوالي 3 إلى 5 في المئة من المخالفات، مقارنة بلبنان الذي تصل فيه هذه النسبة إلى 17 في المئة. وبلفت الانتباه إلى أن أبو فاعور رفض حضور أي جلسة من الجلسات التأديبية لأطباء والتي تجرّيها النقابة كل خميس، رغم دعوته للقيام بذلك.

وبشأن تسجيل عمليات وهمية للاستفادة من بدلات وزارة الصحة، يشدد النقيب على أنه إذا قام أي طبيب بهذه المخالفة، يجب معاقبته والتشهير به من دون تجميد فصل أسعار كل الأطباء ودون تنفيذ العقاب جماعياً بحق كل الجسم الطبي. ويوضح أن تنفيذ الإجراءات المسلكية بحق أطباء مخالفين وتوقيفهم فعلياً عن العمل لا يحصل بالكامل «لأنه ليس لدى نقابة الأطباء قوى أمنية أو ميليشيا تمنعهم من السفر أو حتى من متابعة عملهم»، مشيراً إلى أن هناك بعض الأطباء الذين أُلغيت عقودهم نهائياً لكنهم يتابعون عملهم عادياً في عياداتهم ولا يمكننا إيقافهم».

وفي موضوع شركات الأدوية وعلاقتها مع الأطباء، يشرح البستاني أن النقابة لا تقدر على توقيف الصفقات التي تحصل بين تلك الشركات وبعض الأطباء، موضحاً أنه إذا كان الطبيب يتقاضى مبلغاً مادياً للترويج لدواء ما ووصفه دائماً، فلا يمكننا إيقافه حتى لو أردنا ذلك من خلال الوصفة الطبية الموحدة، لأنه يحق للطبيب أن يضع إشارة (NS) إلى جانب الدواء الذي يصفه، وهي تعني أنه يرفض تغييره أو استبداله بدواء آخر جنيسي من قبل الصيدلي، وهكذا يبقى محافظاً على صفقته مع الشركة. ويضيف : «كتابة، لا يمكننا الحد من هذه الصفقات لأنها قد تحصل تحت الطاولة، وهذه الأمور تعود إلى أخلاقيات الأطباء وضمائرهم».

وفي ما يخص الدواء الجنيسي، يشدد نقيب الأطباء على ضرورة تحليل الدواء، أياً كان، بعد استيراده في مختبر مركزي مرخّص ومجهز تجهيزاً كاملاً، علماً أن هذا المختبر غير موجود في لبنان، ولذلك يجب اتخاذ آليات ضرورية قبل تطبيق القانون، للتأكد من فعالية أي دواء يتم تداوله في السوق، لأن المريض يحمّل الطبيب المسؤولية الكاملة إذا لم يكن هناك أي مفعول شفائي للدواء الذي يتناوله. ويذكر البستاني بفضيحة الدواء الجنيسي المزور، التي حصلت العام الماضي، في أحد المختبرات اللبنانية (وفي لبنان ثلاثة مختبرات في الجامعة العربية، الجامعة اليسوعية والجامعة الأميركية في بيروت).

ويختم البستاني حديثه مشدداً على ضرورة أن تكون الوصفة الموحدة

لمصلحة الطبيب والمريض معاً. ويقول: «قبل أن يتهم الوزير الأطباء بالفساد...»، ثم يأخذ نفساً عميقاً ويتابع: «لن أكمل جملتي». من جهته، يؤكد النائب السابق د. إسماعيل سكرية، في مقابلة مع «المفكرة القانونية»، أن لا سياسة دواء وطنية تُطبّق في لبنان، وهناك فوضى وفلتان من حيث التسعير والنوعية، مشيراً إلى أنه «عبر عقود من الزمن، استطاع تحالف كبار التجار مع الطبقة السياسية الحاكمة – المافيا – إسقاط جميع المحاولات الإصلاحية في سوق الدواء، وهذا ما يلخص نفوذ شركات الأدوية في لبنان». ويذكر سكرية بقول وزير الصحة السابق علي حسن خليل (صحيفة «السفير» – 16 شباط 2013) إن «شركات الدواء في لبنان أقوى من وزارة الصحة، وأعمال الفساد والسمسرة ازدادت في القطاع الصحي، ويجب إعادة هيكلة الوزارة»، موضحاً أن هذه الشركات تحتكر سوق الدواء لأنها تعتبره مادة تحقق أرباحاً طائلة. ويؤكد سكرية أن الصفقات بين شركات الأدوية والأطباء تُعتبر رشوة. ويعتبر أن «الفضيحة الكبرى» هي في عدم إنشاء مختبر مركزي لفحص الأدوية، لافتاً الانتباه إلى أن لبنان هو الدولة الوحيدة في العالم من دون مختبر مركزي للدواء، والمختبرات الثلاثة في لبنان غير مرخصة لفحص كل أنواع الأدوية، ما أدى إلى تسجيل أدوية بكميات ضخمة؛ «حوالي 7000 دواء نصفها من دون أي جدوى يتم تسجيلها بسرعة هائلة من دون رقابة».

ومن ناحية الأسعار، يقول سكرية إن الدواء في لبنان هو الأعلى سعراً في المنطقة، معللاً ذلك بعدم وجود تسعيرة وطنية للدواء، وتواطؤ الطبقة الحاكمة في نفس شهادة سعر بعد الملنشأ، التي يجب أن تُضاف عليها تسعيرات شرعية كالجمارك وتخليص المعاملة والتخزين والنقل. ويوضح أنه أصبح هناك إضافات تنتج أرباحاً هائلة غير شرعية، تحصل عبر صفقات بين التاجر والمصنّع وبعض جهات السلطة، لافتاً الانتباه إلى أن الفرد في لبنان يدفع مبلغ 180 دولاراً سنوياً ثمن استهلاك الأدوية، مقارنة بـ 60 دولاراً في الأردن و23 دولاراً في سوريا. ويعطي سكرية مثلاً عن بعض التجار الذين يذهبون إلى إيطاليا لشراء أدوية اقترب انتهاء مدة صلاحيتها بأسعار زهيدة، لبيعها بأسعار تنتج أرباحاً خيالية في لبنان، معتبراً أن التاجر اللبناني يبحث عن أي فرصة تزيد من أرباحه، حتى من خلال تزوير مكوثات الدواء أو تخفيض نسبها. ويرى أن الدولة لا تقوم بأي إجراء لدعم الدواء وتخفيض سعره، لأن السلطة السياسية متواطئة في زيادة فوضى سوق الدواء، مشيراً إلى أن «مثل نقابة الأطباء وغيره من أعضاء اللجنة الفنية يرخصون أدوية يُشكّ في تركيباتها، مقابل بدلات ماديّة». ويشرح أن عملية الترخيص تحصل في وتيرة سريعة جداً، حيث يتم ترخيص حوالي 40 دواءً في كل اجتماع. ثم يتساءل: «كيف تقدر اللجنة على قراءة أكثر من 40 ملفاً في اجتماع واحد؟». ويضيف: «عندما كنا نتحدث عن هذا الموضوع في مجلس النواب، كان يُنكر ويواجهه!»، مذكراً في الوقت ذاته بقول رئيس مجلس النواب نبيه بري إن «مافيا الدواء استطاعت أن تعرقل أعمال مجلس النواب في هذا الشأن على مدى عقود من الزمن».

ويرى أن الخطوة الجديدة في وزارة الصحة محسوبة الأداء سياسياً ومادياً، معتبراً أنه لا يمكن القول إن الوصفة الطبية الموحدة قد تمنع الصفقات بين الشركات والأطباء، لأن الصيدلي يُعتبر خياراً بديلاً للشركات التجارية في إتمام تلك الصفقات. «وليس هناك أسهل من الالتفاف على القانون». ويُضيف أنه من المؤكد أن نقابة الصيادلة ستوافق على اعتماد الوصفة الموحدة «لأن الكرة ستصحب في ملعب الصيادلة، من قبيل الربح المادي

الذي توفره شركات الأدوية». ويشدد سكرية على أن من سلبيات هذه الوصفة الأساسية أنها تشجع الترويج للدواء الجنيسي، متسائلاً: «من يعرف مضمون ومحتوى مكونات الدواء الجنيسي في ظل غياب المختبر المركزي؟» وهو يذكر بفضيحة دواء «بلافيكس» الجنيسي المزور، والذي كان يمكن أن يقتل العديد من يتناولونه. ويقول إن «الوصفة الموحدة هي كلمة حق يراد بها باطل وتفقّد الكثير من الآليات القانونية». وإذ يشير إلى أن هناك مشكلة كبيرة بشأن عدم تعديل المادة 42 من قانون الضمان الاجتماعي، لفت الانتباه، في الوقت ذاته، إلى أن أكثر من 60 في المئة من الأدوية تُصرف في الصيدليات من دون وصفة طبيب. ويضيف أن هناك فوضى عشوائية في الوصف، نابعة من محدودية علمية بالوصفة وعدم تشخيص المريض بدقة، أو من خلال صفقات مع شركات الأدوية.

ويشدد سكرية على ضرورة تهئية آليات ضامنة لتطبيق القانون، وإنشاء مختبر لتقدير دواء آمن للمواطنين، لافتاً الانتباه إلى أن «سوق الدواء بشقيّه الأصيل والجنيسي ليس أمنأ، بشهادة وزير الصحة وائل أبو فاعور». ويضيف: «لا يمكن الحديث عن شكل هذا القانون من دون تصحيح مضمونه؛ ولا يمكن الحديث عن تحسين الديكور في ظل غض النظر عن المبنى الذي يتأكل من كثرة الهريان». كما يشدد على وجوب صدور قرار وطني يحترم صحة الناس ويوفّر الدواء الجيّد والفعال بسعر مقبول، ويحمي سوق الدواء من التدخلات والمحسوبيات السياسية والطائفية، ويظهر هذه السوق من الأدوية المزوّرة، من خلال تشديد الرقابة والمحاسبة. ويوضح أنه على الرغم من إيجابية الوصفة الطبية الموحدة «من حيث المبدأ»، فإنه يرفض إقرارها من دون إنشاء المختبر المركزي، لأنها ستكون من «الإصلاحات المحتسبة على أساس المحسوبيات والتنفيعات».

في السياق ذاته، نظّمت نقابة الأطباء في بيروت ندوة حوارية بعنوان «الدواء والإصلاح المفتح» أدارها سكرية، يوم 24 شباط الماضي، عرض فيها المشاكل التي يواجهها القطاع الصحي، إذ يحتل لبنان المرتبة الثانية عالمياً في نسبة الصرف على الصحة، والأعلى عالمياً في فاتورة الصحي. فقد قاربت فاتورة العام 2014 الصحية 3.2 مليارات دولار. كما أن 20 في المئة من أدوية السوق اللبناني، بحسب سكرية، هي الأعلى سعراً في العالم، وهي تشكل نسبة 80 في المئة من الاستهلاك. وذكّر سكرية بقول الوزير أبو فاعور، في 18-2014 عشية تخفيض أسعار بعض الأدوية، إن «أرباح تجار الدواء في لبنان كبيرة جداً وما حُفّض طال فائض الأرباح» وشكك سكرية في جودة المختبرات ودقة الفحوص الطبية، وتواطؤ البعض مع الأطباء، متسائلاً «كيف يتم تسجيل دواء من دون فحص مخبري كامل؟» وعاد وذكّر بفضيحة إحدى الجامعات



الصورة منقولة عن موقع halachipedia.com

تعريفات

الوصفة الطبية الموحدة:

كناية عن وصفة موحدة لكل الجسم الطبي في لبنان، مؤلفة من ثلاث أوراق يعود كل منها إلى الطبيب والصيدلي والجهة الضامنة. تهدف هذه الوصفة إلى ضبط الفوضى العشوائية، منع التزوير وإمكانية استبدال الدواء الأصيل بأخر جنيسي، يُفترض أن يكون لها الفعالية ذاتها بسعر أرخص.

دواء «البراند» – الدواء الأصيل (Patented):

هو الدواء الأساسي الذي يحمل اسماً تجارياً وعلامة تجارية مشهورة بعلاجها لمرض ما، تكون كلفته المادية عالية عادةً بسبب الحقوق الصناعية للشركة المنتجة والتي تمتد عموماً من 15 إلى 20 عاماً.

دواء «الجنيريك» – الدواء الجنيسي (Generic):

هو الدواء الذي يتم تصنيعه من ذات التركيبة الكيميائية الفعّالة للدواء الأصيل، بعد انتهاء مدة حق الملكية للشركة المنتجة للدواء الأصيل (15 – 20 عاماً). ويتم تصنيعه بكلفة أقل لطرحة في الأسواق بأسعار منخفضة.

فصل أسعار الأطباء:

مبلغ مادي يستوفيه الطبيب من وزارة الصحة كبذل أسعار عند إجرائه لعملية ما في أحد المستشفيات، ويكون هذا المبلغ منفصلاً عن مستحقات المستشفيات المُقدّمة من وزارة الصحة.

حواد قانونية

المادة 82 من قانون مزاولة مهنة الصيدلة تفرض ضرورة إجراء تحاليل وفحص التركيبات الكيميائية لكل الأدوية المستوردة في مختبر مركزي قبل توزيعها.

المادة 22 من قانون الضمان الصحي تسمح لصندوق الضمان باستيراد الأدوية مباشرة من الشركات المصنعة لتوزيعها على الصيدليات بسعر الكلفة.

المادة 42 من قانون الضمان الصحي تمنع الصيدلي من تعديل أو تبديل أي دواء يصفه الطبيب وتؤكد عدم دفع ثمن أي دواء غير الذي يصفه الطبيب المتعاقد مع الصندوق – تعديلاتها تسمح للصيدلي باستبدال الدواء الأصيل بأخر جنيسي، على أن يكون الدواء المستبدل مدرجاً على لائحة الضمان الاجتماعي، وأن يكون الطبيب موافقاً على استبداله.

«صحافي، من فريق عمل المفكرة القانونية

هكذا سعى «الضمان» الى تخفيض كلفة الدواء في السبعينيات



الصورة منقولة عن موقع famhealthcarefargo.files.wordpress.com

إبراهيم خ. شرارة

أدى نشوء مؤسسات الضمان الاجتماعي في دول كثيرة إلى صراع مع كبار تجار الدواء، ففيما يسعى هؤلاء إلى زيادة أرباحهم، تسعى المؤسسات الضامنة إلى تخفيض الفاتورة الصحية. وفي موازاة الخطاب

الحاصل بشأن سعي وزارة الصحة العامة إلى تخفيض كلفة الدواء في لبنان، رغبت «المفكرة» في الإضاءة على تجارب سابقة للحرب، أي على بدايات تجربة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. فهاورت لهذه الغاية مدير الضمان الصحي السابق في الصندوق جميل ملك. فكانت هذه المحصلة (الحرر).

في حديثه إلى المفكرة، وقبل أن يتناول تجربة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في مجال الدواء، أصرّ مدير الضمان الصحي السابق في «الصندوق» جميل ملّك، على التذكير بأزمات الدواء في لبنان. فبحسبه، سبقت «أزمة الدواء في لبنان إنشاء صندوق الضمان في العام 1963، نظراً لعدم تحمّل الدولة مسؤولياتها من قبيل دعم الدواء والعمل على تخفيض فاتورته. وتُرك المجال للشركات المحتركة بإجراء صفقات مع بعض الأطباء والترويج لأدويتها بأسعار باهظة». ويردف ملك أنه منذ منتصف القرن الماضي، كان العديد من أصحاب الدخل المحدود يعمدون إلى شراء أدويتهم من سوريا، حيث كان الدواء المدعوم هناك أرخص بكثير من الموجود في السوق اللبنانية. كما ذكّر ملك بمحاولات إصلاحية عدة لملف الدواء أجراها بعض وزراء الصحّة، كان أبرزها عندما أراد وزير الصحة الأسبق نسيب البربري (مؤسس مستشفى البربري ومستشفى دار الصحة للأسر ذات الدخل المحدود) الاستجابة لمطالب الشعب وترخيص فاتورة الدواء 10 قروش في العام 1966، فتأمّر عليه أصحاب شركات الدواء وشكلوا مجموعة ضغط متحالفة

استيراد الأدوية من أجل الحفاظ على الأسعار التي تضعها الشركات المحتركة، وعادت عملية سيطرة هذه القوى على سوق الدواء وفرضت على المواطنين شراء الأدوية من جديد بأسعار باهظة».

وفي ما يخص دور وزارة الصحة في عملية التسعير عند استيراد الدواء، يؤكد ملك أن المحسوبيات تلعب دوراً أساسياً في التسعيرات التي تعتمدھا الوزارة، فعلى سبيل المثال إذا كان دواء ما يستحق أن يُسجل بـ50 ألف ليرة لبنانية، تعمل المحسوبيات والصفقات والرشى على تسجيله بـ100 ألف ليرة. ويتذكر ملك عندما كان مديراً للضمان الصحي، سجلت إحدى شركات استيراد الأدوية دواءً في وزارة الصحة وسعّرته بـ120 ألف ليرة، وكانت هذه الشركة مهتمة بتسجيله في الصندوق، وخلال أسبوع من المفاوضات عرضت خلالها الشركة على موظفين عديدين صفقات وورشى لتسجيله بالسعر ذاته، وافقت على تسجيله بـ60 ألف ليرة فقط. ويرأي، الوزارة تقوم بدورها الرئيسي، بقدر ما تعمل على تنظيم حركة استيراد الأدوية وتسعيرھا. ويرى ملك في السياق نفسه أن تغليب المصالح التجارية على سياسة التسعير يبقى طاعياً، على الرغم من وجود نص «لدىل إجراءات المعاملات الإدارية في دائرة استيراد وتصدير الأدوية » في وزارة الصحة، والذي يهدف إلى تجديد المستندات اللازمة والشروط المفروضة والمراحل التي تمر فيها المعاملات الإدارية في دائرة استيراد وتصدير الأدوية «بغية تسهيل مهمة أصحاب العلاقة والموظفين على حدٍ سواء»، بناءً على قرار وزير الصحّة السابق علي حسن خليل رقم 1635/1 الصادر في 9 تشرين الأول 2013.

من هنا تأتي ضرورة إعادة إحياء المختبر المركزي لفحص فعالية كل أنواع الأدوية التي تدخل إلى السوق اللبنانية، وبناء سياسة تسعير عادلة بعيدة عن المصالح الاحتكارية. ويذكر ملك هنا أن المختبر المركزي قد دمرّ خلال الحرب الأهلية ولم يعدّ بناؤه حتى اليوم. وعليه، لا يمكن تسجيل أي دواء جنسيي في أي دولة من دون إخضاعه إلى فحص في مختبر مركزي، وهذا ما نفتقده في لبنان. فإن المادة 47 من قانون تنظيم مهنة الصيدلة تسمح للصيدلي باستبدال الدواء الأصيل بأخر جنسيي. وقد أضيف على هذه المادة، تماشياً مع متطلبات الوصفة الطبية الموحدة، «شرط أن يكون الطبيب المعالج موافقاً على الدواء قبل الاستبدال». وهذه العبارة تعني أن للطبيب صلاحية عدم الموافقة على استبدال الدواء من قبيل الصيدلي بمجرد كتابته لعبارة (N.S.) إلى جانب الدواء الموجود على الوصفة الطبية، وهذا ما يشير إلى أن السلطة السياسية غير جادة في حجة السماح لتداول الدواء الجنسيي من أجل تخفيض فاتورة الدواء، لأن الأطباء هكذا أصبحوا قادرين على الالتفاف على القانون والحفاظ على صفقاتهم مع شركات الأدوية.

وفي سياق متصل، يذكّر ملك أيضاً بقانون إنشاء «المكتب الوطني للدواء»، الصادر في 13 أيار 1972. ويعيد الحرب الأهلية، تم تشكيل مجلس إدارة للمكتب الوطني للدواء في منتصف التسعينيات من أجل استيراد الأدوية للجهات الضامنة (الضمان الاجتماعي، تعاونية موظفي الدولة واللواء الطبي في الجيش والأمن الداخلي والأمن العام)، وعيّن الدكتور قاسم حماده مديراً للمكتب، ورصد له 5 مليارات ليرة لبنانية. صُرفت الأموال وطار المكتب ولم يستورد أي شيء، علماً أن الدراسات كانت تؤكد أن المكتب الوطني يمكن أن يوفر نسبة 30 إلى 50 في المئة من فاتورة الدواء، وهذا ما ينعكس توفيراً على المضمونين والجهات الضامنة.

ويشدد ملّك على أن الحل لأزمة الدواء، إذا أرادوا تخفيض فاتورة الأدوية والمحافظة على جودتها، هو في العودة إلى استيراد الأدوية من قبل صندوق الضمان وإنشاء مختبر مركزي، لأن صندوق الضمان كمرقف عام لا يبغي الربح يمكنه أن يغطي كل متطلبات الرعاية الصحية. كلمة أخيرة ختم بها ملك المقابلة وكأنه يصدر حكمه على نظام ما بعد الحرب. فقد ذكر أنه حتى خلال الحرب الأهلية، كانت معاملات استرجاع المستهلكين لبدل تكلفة الدواء تتم في حوالي ربع ساعة، مقارنة باليوم، حيث أصبحت تمتد لأشهر. كان طموح إدارة الصندوق أن يقيض المضمون ثمن الدواء، في وقت أقصر من الوقت الذي يحتاج اليه ليقبض قيمة شيك من المصرف.

مشروع قانون حماية الحيوانات والرفق بها: مسؤوليّة الإنسان في حماية بيئته

رانيا حمزة

بتاريخ 2015/2/5 صدر عن مجلس الوزراء اللبناني قرار بالموافقة على مشروع قانون يرمي إلى حماية الحيوانات والرفق بها ويحائلته إلى مجلس النواب. في الواقع أن وجود قانون يتعلق بالرفق بالحيوانات ليس بالأمر الجديد على لبنان. فهذا الموضوع قد حظّلت له قوانين منذ العام 1933 في القرار رقم 297 تاريخ 6/6/1933 الذي يتعلق باقتناء وتربية الحيوانات المعدة للذبح، والقرار رقم 239 تاريخ 10/7/1940 حول تنظيم زرائب الحيوانات والمرسوم الاشتراعي رقم 340 تاريخ 3/1/1940 وتعديلاته الذي يتناول العقوبات، ولكن مرور الزمن على هذه القوانين جعلها بالية ولا تتماشى مع تطور نمط الحياة والتغيرات الحاصلة. وقد أتت موافقة الحكومة اللبنانية على مشروع القانون في ظل الحديث عن سلامة الغذاء وبعد القرارات المتتالية بإقفال عدد من المسالخ في لبنان لأنها «غير مطابقة للمواصفات» وتعيش بها الحيوانات في أوضاع صحية مزرية. وبالتالي، فإن إصابتها بأي مرض سينعكس تلقائياً على صحة المواطن اللبناني. وخلفية مشروع القانون مفادها أن على الإنسان أن يتحمل مسؤوليته في ماهية البيئة التي يعيش فيها. فيقاؤه من بقائها.

مراحل تطور مشروع القانون

يعود وضع صياغة مشروع القانون إلى أيلول 2009. عندئذ، أطلقت جمعية «Animals Lebanon» حملة للعمل على صياغة مسودة لمشروع قانون يتعلق بالحيوان في لبنان ثم تحت إشراف وزارة الزراعة اللبنانية. وبالعمل مع مجموعة من المحامين تمكنت الجمعية من الحصول على إجماع وزاري حول مشروع قانون «حماية الحيوانات والرفق بها». وفي هذا السياق يتحدث المدير التنفيذي للجمعية Jason Mier قائلاً: «أطلقت الحملة في وقت تم فيه استخدام حيوانات من مصر من خلال السيرك. وعندما أصبنا بالقلق من فكرة كيميية التعاطي مع هذه الحيوانات. قمنا بالأبحاث ووضعنا مسودات قانون ثم بدأنا بالتواصل مع وزارة الزراعة التي توصلنا بالتعاون معها إلى صياغة مشروع القانون». ويتحدث Mier عن الصعوبات التي راقت عمل الجمعية قائلاً: «يعاني لبنان من انعدام الاستقرار الأمني والانقسام السياسي والحزبي، فضلاً عن شكوى الناس من غياب الماء والكهرباء الخ..وهذه الأمور تجعل من قانون الحيوان لدى البعض مسألة هامشية. ولكن موضوع الحيوان مهم أيضاً ولا يمكن إهماله بانتظار حل باقي المشاكل، لأن الحلول تأتي في سلة متكاملة، كما أن لكل مشكلة أو قضية وزارة معنية بها».

تابع: «في البداية كان الناس يضحكون على هذا الأمر. ولكن مع انتشار حملة وزارة الصحة حول سلامة الغذاء وإقفالها العديد من المطاعم والمسالخ غير المطابقة، اختلفت النظرة، فنحن مسؤولون عن الحيوان ليس في تقنية الذبح وحسب بل بدءاً من تربيته ومختلف مراحل حياته، ومن المهم العمل على المحافظة على الثروة الحيوانية في لبنان. فعلى سبيل المثال، يصل اليوم العديد من الحيوانات من أبقار وخراف عن طريق سوريا ونحن لا نعلم ما الذي تحمله من أمراض وأوبئة. ذات مرة، تم إدخال حصان مريض إلى سباق الخيل، فنقل العدوى إلى بقية الأحصنة، الأمر الذي دفع بالدولة إلى قتل جميع الأحصنة الموجودة بالسباق. ومن بعدها تم إجراء فحوصات لكل الأحصنة الموجودة في لبنان».

ورداً على سؤال عما إذا كان يعتقد أن الناس ستلتزم بالقانون في حال إقراره، أجاب: «أظن أنه عندما يعلم الناس بوجود قانون لحماية الحيوانات، سينتبه كثيرون منهم تلقائياً، بعض النظر عن مسألة العقاب والملاحقات القضائية. ما نريده نحن هو أن يصل الناس إلى مرحلة يلتزمون بها بالقانون ليس خوفاً من



رسم رائد شرف

أنه ليس بإمكان المجلس التشريعي أن يسن غيره من القوانين. كما أن هذا القانون لا يرتب أعباءً مالية كبيرة بل يفرض رقابة أكثر. وهو لا يتحدث عن حقوق للحيوانات، بل بالدرجة الأولى عن تكامل في النظام البيئي Eco-systeme الذي ما عاد بالإمكان الخروج منه. حتى أن قانون سلامة الغذاء الذي أقرّته اللجان المشتركة في تعريفه للخطر يتحدث عن أي خطر يتناول الإنسان والحيوان والبيئة». تابعت: «اليوم نجد الناس فرحين بحملة وزارة الصحة حول سلامة الغذاء. ولكن إن لم تؤمن النظافة في المسالخ والمزارع فكيف سنضمن عدم وجود الأوبئة؟ نحن نخرجنا من مسألة حماية الحيوان إلى قضية أهم. فالكائنات الحية تعيش بعضها مع بعض ضمن منظومة واحدة. وهذا ما جعل القانون يمر في مجلس الوزراء على أمل أن يمر في مجلس النواب لما فيه من منفعة للناس، لا سيما في موضوع سلامة الغذاء».

لمحة عن فصول القانون

يتضمن مشروع قانون حماية الحيوانات والرفق بها ثلاثين مادة موزعة على أحد عشر فصلاً. يتضمن الفصل الأول أحكاماً عامة ويشرح أهدافه التي هي حماية الحيوانات الحية والرفق بها وتنظيم المنشآت التي تتعامل معها وتستخدمها. ويهتم الفصل الثاني بأماكن بيع الحيوانات ومراكز التكاثر. فيلحظ وجوب أن تحصل كل منشأة لبيع الحيوانات أو للتكاثر على ترخيص مسبق أو تقديم تصريح لدى السلطات المختصة وفقاً للقوانين المرعية الإجراء، وذلك بعد استطلاع رأي وزارة الزراعة وبعد التثبت من توافر شروط محددة. ويتناول الفصل الثالث موضوع حراسة الحيوانات. أما الفصل الرابع فيدخل في التفاصيل المتعلقة بتربية الحيوانات الزراعية واستخدامها في العمل، فيشدد على ضرورة الاستحصال على ترخيص، وإيداع التقارير الطبية الدورية، وموضوع بيع الحيوانات واستخدامها في العمل.

يعرض الفصل الخامس لمسألة استخدام الحيوانات في التجارب العلمية التي يشدد القانون في المادة 17 منه على ضرورة الحصول على تصريح مسبق من قبل وزارة الزراعة للقيام بها. أما الفصل السادس فهو حول استخدام الحيوانات في مجالات الترفيه والذي يتطلب أيضاً موافقة مسبقة من وزارة الزراعة.

وينفرد الفصل السابع من القانون في تنظيم حدائق الحيوان حيث يفرض في المادة 20 منه إلى جانب الحصول على رخصة أن تتضمن أهداف الحديقة المحافظة على الثروة الحيوانية والتنوع البيولوجي وتأمين البيئة الملائمة للحيوان، وأن يتم تحديد الحد الأقصى للحيوانات التي يجوز وضعها في الحديقة وتحديد أنواعها، وأن تكون تحت إشراف طبيب بيطري، وأن تقدم دراسة تفصيلية حول كيفية تربيته وتأمين الموارد البشرية اللازمة لتأمين حاجتها. ويحدد الفصل الثامن من القانون الجهات التي يحق لها إنشاء مراكز إنقاذ للحيوانات، أما الفصل التاسع فيشمل آلية ضبط المخالفات والحجز على الحيوانات وإقفال المنشأة في حال مخالفة صاحبها لأي من أحكام القانون. ويشرح الفصل العاشر العقوبات التي يحصل عليها المخالف حسب نوع الجرم الذي يرتكبه. وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن لبنان صادق في 2-7-2012 على الاتفاقية الدولية لتجارة أنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض «سايتس».

صحافية و ناشطة إجتماعية، من فريق عمل المفكرة القانونية

الأملاك البحرية: مشاريع قوانين وُلدت هيتة

جويل بطرس

يعود الحديث مجدداً عن الأملاك العمومية البحرية في ظلّ تفاقم مديونية الدولة اللبنانية وعجزها التام عن إيجاد حلول لمشاكل لبنان الاقتصادية. ففي مقابل انكفاء الطبقة السياسية عن طرح مشاريع جدية، تلعو الأصوات المطالبة بإقرار مشروع قانون ينظم التعديبات على الأملاك البحرية ويعاقب المخالفين، لا سيما أنّ من شأن قانون كهذا أن يدرّ أموالاً على خزينة الدولة الفارغة. ومشاكل الشاطئ اللبناني ليست وليدة اليوم بل هي نتيجة عمارسات غير قانونية بدأت ما قبل الحرب اللبنانية وتضاعفت أثناءها بفعل غياب الرقابة على الشاطئ. ولم تتحرك الدولة جدياً بعد انتهاء الحرب لتسوية هذا الملف الذي انتقل بين أدرج الحكومات والمجالس النيابية المتعاقبة مراراً وتكراراً حتى بات يشكّل إحدى «الغزاعات» التي تتهرب منها الطبقة السياسية نظراً لتداعياتها التي قد تظال معظم أفراد أهل الحكم. نعود في مقالتنا هذه الى أبرز المراحل التي تمّت خلالها مناقشة مشاريع قوانين متعلقة بمعالجة التعديبات على الأملاك البحرية. ونركز خاصة على الفترة الممتدة من أوائل التسعينيات حتى أول الألفية الثانية والتي شهدت نقاشاً حاداً حول هذه المسألة.

تنظيم الأملاك البحرية قبل الحرب

صدر القانون الوحيد المتعلق بتنظيم الأملاك العمومية البحرية خلال فترة الانتداب الفرنسي للبنان. ففي ١0 حزيران ١925 حمل القرار الرقم 144/س/س تحديداً للأملاك العمومية وفي مادته الأولى من الفصل الأول النص الآتي: «تشمل الأملاك العمومية في دولة لبنان الكبير ودولة العلويين جميع الأشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية. وهي لا تبيع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن». واستكمل المفوض السامي هنري دي جوفنيل السعي الفرنسي فأصدر في 16/١/١926 قراراً جاء في مادته الأولى في الباب الأول تحت عنوان «نظام مياه الأملاك العمومية والمحافظة عليها: محظور دون خصصة تمنحها الإدارة ضمن الشروط المحددة في القرار 144/س/س التعدي بأي نوع كان على حدود الأراضي التابعة لضفاف مجاري الماء المؤقتة أو الدائمة أو المستنقعات والبحيرات والغدران والينابيع، وكذلك حدود مبرات فناطر المياه وقساطلها وترعى الملاحة والري والتجفيف والتصريف، المصحّح أنها أنشئت للمنفعة العمومية». وينص القرار على سلسلة منوعات تتناول حتى «نزع العشب والشجر والتراب عن ضفاف كل المجاري المائية مهما تنوعت». منذ ١926 حتى ١999، تحولت الأملاك العمومية البحرية أملاكا خاصة في معظمها، وحُرّم على اللبنانيين الإفاذة من شواطئهم التي صارت منتجعات خاصة ثمة شروط تعجيزية للولوج إليها. ويشار الى أن القوانين التي سنّت خلال الانتداب، سمحت بإقامة منشآت بموجب رخص وامتيازات، لكنها طوّقت أي رخصة بتدابير قانونية تميز سحب الرخصة أو إعادة النظر في الرسم المالي، وتحظر التنازل عن الرخصة للغير كلياً أو جزئياً «إلا بعد موافقة رئيس الدولة المصادق عليها من المفوض السامي»، كما جاء في المادة ١4 من الأحكام المتعلقة بالرخص والامتيازات المختصة بمياه الأملاك العمومية.

وينص نظام «إشغال الأملاك البحرية، الصادر في المرسوم 48١0 عام ١966 والمعدل عام ١978 في مادته الأولى على أن «الأملاك العامة البحرية تبقى باستعمال العموم ولا يكتسب عليها منفعة أحد أي حق يتحوّل إقفالها لمصلحة خاصة». ونصت المادة ذاتها أيضاً على أن «السماح بتخصيص جزء من الشاطئ لاستعمال فرد أو مجموعات وحصر هذا الانتفاع بهم دون سواهم يكون عملاً استثنائياً». وقيدت حالات الاستثناء بإقامة مشاريع لمهربرات سياحية أو صناعية، وفق إفاذات المجلس الأعلى للتنظيم المدني، و«عدم علو البنايا فوق مستوى الأملاك العامة البحرية أكثر من ستة أمتار».

التعديبات على الأملاك البحرية خلال الحرب

ومع اندلاع الحرب اللبنانية عام ١975، شهدت الأملاك التابعة للدولة أكبر عملية سطو منهج، فطالت الأملاك البحرية خاصة. وصدرت خلال تلك المرحلة، وتحديداً في الثمانينيات، قرارات وتراخيص عشوائية سمحت بإشغال هذه الأملاك، ما زاد من عدد المنشآت وحجم التعديبات على طول الشاطئ اللبناني. وقد خالفت هذه التراخيص القرار الرقم 25/144، لا سيما المادة ١6 منه التي تنص على وجوب إعطاء إجازات الإشغال بقرار من رئيس الدولة.

ونتيجة لهذه الفوضى، انحسرت مساحة الشاطئ مع انتهاء الحرب من نحو مئتين وعشرين كلم الى ما لا يزيد 40 كلم. وكانت مديرية الشؤون العقارية في وزارة المال قد أجرت مسحاً لواقع الشاطئ قبل الحوادث وبعدها أظهر أن هناك 7 ملايين و567 ألفاً و335 متراً مربعاً من الأملاك العامة المشغولة، ومنها إشغالات من الدولة. أما المساحات المشغولة من دون تراخيص قانونية، فبلغت زهاء مليونين و803 آلاف متر مربع. كما أحصت ١465 مخالفة بحرية حصلت خلال الحرب، منها مشاريع تحوّلت الى أبرز دعائم المنظومة الاقتصادية في فترة ما بعد الحرب.

ما بعد الحرب: مشاريع قوانين ومراسيم لم تبصر النور

عاد ملف الاملاك البحرية الى الواجهة مع حكومة الرئيس سليم الحص، بعد انتهاء الحرب. فقد كلف الحص لجنة لوضع دراسة شاملة حول وضع هذه الأملاك والتعديبات عليها. وبالفعل، صدر في 20 آب ١990 القانون الرقم ١4 الذي أبطل جميع التراخيص المخالفة للقانون الصادرة عن وزراء الأشغال السابقين. وفي المادة 30 منه الآتي: «تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على أي جهة رسمية ترتيب أي أثر قانوني عليها، جميع الأعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافاً للقواعد والأصول المنتزعة قانوناً وفي صورة خاصة الآتي: أ – عقود البيع أو الوعد به والإيجار المبرمة خلافاً للأحكام والأصول المحددة لها. ب – إشغال الأملاك العامة البحرية الحاصلة دون استصدار مراسيم تميزها ولا يتربط للشاغل الفعلي في صورة غير قانونية الى حق مكتسب مهما كانت مدة إشغاله. ج – الإشغال المؤقت للأملاك العامة أو البلدية واستثمارها خلافاً للأصول وكان حاصلًا بمقتضى ترخيص من المرجح المخصص.» كما قررت الحكومة إعادة تفعيل سرية المتواطى الموجبة بحماية الأملاك العمومية البحرية وضبط المخالفات وملاحقة المخالفين إنفاذاً للقرار الرقم ١/7 تاريخ ١974/١/١١. لم تكفّ البرلمانات المتعاقبة منذ ذلك الحين عن طرح مشاريع قوانين لتنظيم ومعاينة التعديبات على الأملاك البحرية. ففي 1992/7/15، صدر المرسوم 2522 الذي حدد الرسوم السنوية المترتبة على الترخيص لأصحاب المنتجعات. وفي العام ١993، امتنعت وزارة النقل عن إعطاء أي ترخيص جديد. وفي نهاية العام، الحق بالموازنة الجدول الرقم 9 الذي رفع الغرامة عن كل مخالفة جديدة الى خمسة أضعاف الرسم المخصص له.

لكن مع وصول السيد رفيق الحريري الى رئاسة مجلس الوزراء، اختلفت توجهات الطبقة السياسية الحاكمة وبدأ الحديث عن مشاريع لخصخصة الأملاك العامة، فضلاً عن الكلام الدائم عن الاستدانة وفرض الضرائب والرسوم الجديدة للحد من عجز الخزينة. فأمام تفاقم أزمة الدين العام وحاجة الحكومة لتلبية مطالب العمال، خاصة في ما يتعلق بتمويل سلسلة الرتب والرواتب (١995–١998)، شكّل موضوع البت برسوم مهمة ومنسية تساهم في تعزيز واردات الخزينة أحد أبرز مطالب المعارضة آنذاك. وتركزت خاصة حول الأملاك العمومية البحرية المشغولة من الغير بلا رسوم منذ ما قبل الحرب. إلا أن الحكومة وقفت بوجه هؤلاء، ولعلّ أبرز ما قيل في هذا الموضوع جاء على لسان الحريري نفسه في حديث لجريدة

النهار في 7 تموز ١995. فقد أكّد رئيس الحكومة أن: «هناك طريقتان لمعالجة الأملاك البحرية. المطروح لدى الجميع هو الإيجار. نحن كحكومة وكوزارة مال لدينا الرغبة بأن نبيع، وإذا احتاجت يوماً الدولة الى هذه الأراضي لأي سبب من الأسباب تستطيع أن تستملكها.»

وفي هذه الأثناء، تشكلت لجنة وزارية برئاسة وزير الداخلية ميشال المر لإعداد مرسوم تسوية مخالفات التجاوز على الأملاك البحرية. إلا أن اللجنة قدمت اقتراح قانون ينص على تعديل مواد من قانون عام ١925 وأحالت من ثمّ مشروع قانون معجل على مجلس النواب بموجب المرسوم الرقم 79١9 بتاريخ 2 شباط ١996. لم يبصر المشروع النور بالطبع كما هي حال معظم المشاريع التي تمّال الى مجلس النواب.

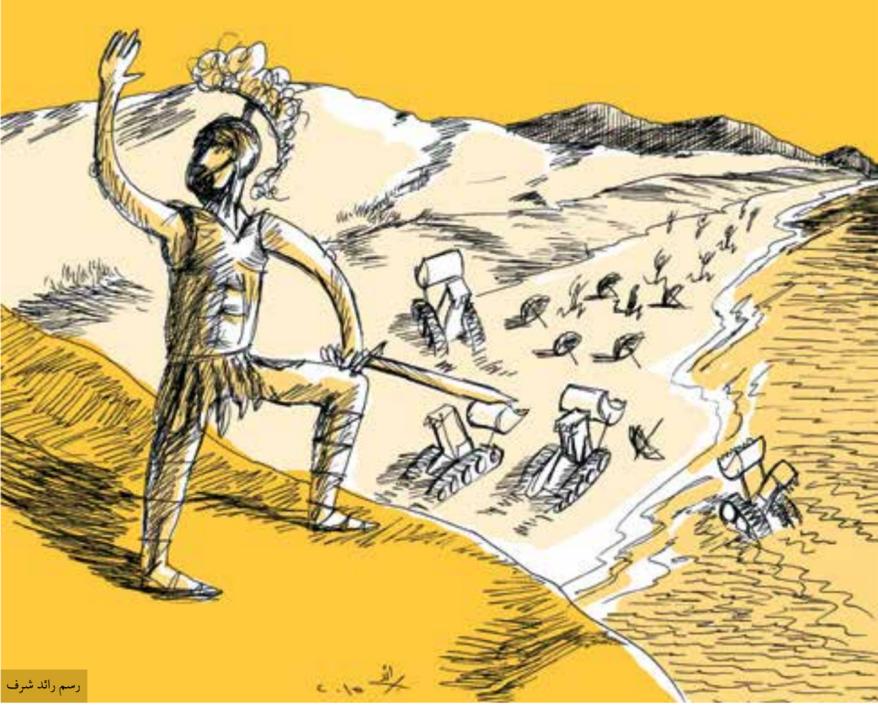
المحاولة الجدية الثانية للبت بهذا الملف جاءت من قبل وزير النقل عمر مسقاوي في نيسان ١996. فقد رأى هذا الأخير أن الرسوم المحددة على المنتجعات السياحية من جبيل الى بيروت زهيدة وغير منصفة مقارنة مع تلك التي في الشمال من جهة، كما أنها لا تخدم مصلحة الخزينة من جهة أخرى. لذا، طلب مسقاوي مجلس الوزراء بالعودة الى أحكام المرسوم الملغى الرقم ١284١ بتاريخ 25 ايار ١963 الذي ينص على مادتين أساسيتين:

الأولى تعيّن الرسوم بالاستناد الى ثمن الأرض المجاورة للأملاك البحرية على أساس تقرير لجنة مشتركة بين وزارة النقل ووزارة العدل وأمين السجل العقاري. والثانية تحدد قيمة التخمين بعد أخذ المساحة المشغولة من الأملاك البحرية وأهمية المشاريع القائمة بعين الاعتبار.

كما نصّ مشروع مسقاوي على إعادة النظر بالبدلات كل خمس سنوات، وكذلك إعادة تنظيم الأملاك العامة البحرية غير المستثمرة. لم تتبنّ الحكومة مشروع مسقاوي مع إقرارها بصوابية ملاحظاته، فيما عزا رئيس الجمهورية الياس الهوراي رفضه الى خوفه من «أن يقدم أصحاب المنتجعات على رشوة اللجنة التي ستقوم بالتخمين». وعوضاً عن ذلك، دمجت الحكومة مشروع قانون تقدمت به مع اقتراح قانون كان قد تقدم به النائب أوغست باخوس لتنظيم إشغال الأملاك البحرية العائدة الى الدولة والبلديات. اعتبر يومها التنظيم المدني أنه يجب هدم هذه التعديبات انطلاقاً من واقع «أن البحر ملك المواطنين لا لأصحاب الطرابيش» وليس تسويتها.

وتجدر الإشارة هنا الى أنه خلال إحدى جلسات المناقشات في اللجان النيابية، قدمت وزارة المال تقريراً تنشر فيه البعد المالي للمشروع، ولكن الوزير السنيورة لم يوزعه على أعضاء اللجنة واكتفى بتوضيح المطيبات التي لديه في جلسة لاحقة. برر السنيورة قراره قائلًا: «إن المهم في الموضوع كله جمالية الشاطئ اللبناني وهمّ عدم تشويهه، مع أخذ الإيرادات التي يمكن أن تؤمنها تسويات تلك المخالفات لخزينة الدولة في الاعتبار». ثم قدمت وزارة النقل من خلال المدير العام للفنل البري والبحري عماد النوام تقريراً تناول طبيعة المخالفات وكيفية إشغال الشاطئ البرحي خلافاً للأصول، إضافة الى المبالغ التي يمكن أن تحصّلها الخزينة العامة إذا سُوّيت هذه المخالفات. كما قدم قتيب المهندسين عاصم سلام اقتراحات تقاتي المهندسين في بيروت والشمال فطالب باستعمال كلمة تعديبات وشدد على ضرورة «عدم تحجيم الشاطئ وعدم تشويهه من الناحية البيئية، مشاريع عشوائية، والمحافظة عليه كثروة سياحية.» اجتمعت اللجان من ايار حتى حزيران ١997 ودُفن بعدها المشروع كما غيره.

وفي موازاة المناقشات، أعدت مديرية الشؤون الجغرافية في وزارة الأشغال «مشروع التعديبات البحرية»، وأوردت أسماء المخالفين وأنواع التعديبات وأوجه استعمالها. وتبيّن من خلال هذه اللائحة أن الجميع كان متورطاً في ملف التعديبات من مواطنين وسياسيين ودبلوماسيين ووزارات ومساجد وكنائس ومراكز حزبية وحتى «مجهولين عددهم ستة». وبرزت أسماء العديد من الوزراء والنواب الحاليين والسابقين، بالإضافة الى مشاريع سياحية كبيرة كانت قد شيّدت أثناء الحرب الأهلية. لم ينف أحد من المعنيين المعلومات الواردة في هذه اللائحة التي سرّبت لاحقاً الى الإعلام الذي تداول بها كل مرة أثير فيها موضوع الأملاك البحرية. كما أثارَت هذه اللائحة فضول بعض النواب الذين أخذوا يظالبون بنشرها وإطلاع الرأي العام عليها. وفي هذا السياق، طلب النائب فيصل الداود من وزير الدولة للشؤون المالية فؤاد السنيورة أن يزوّد مجلس النواب بالقائمة، ولا سيما أن «الرأي العام يعتبر أن هناك صفقات



رسم رائد شرف

سياسية في موضوع الأملاك البحرية ويجب أن يطلع النواب على المستأجر والمستثمر فيها». حاول السنيورة التنصل من الموضوع معتبراً أن لا أهمية للأسماء «لأن الأساس معرفة طبيعة التعديبات على الأملاك البحرية.» وكان النائب وديع عقل قد تقدم في السنة عينها باقتراح قانون يفرض رسوماً على التعديبات على الأملاك البحرية. وقد قدّر مجمل مداخيل هذه الغرامات بما يقارب 33١ مليار ليرة سنوياً، ما يتحوّل تمويل صندوق المهجرين من ناحية ويساهم في تسديد الدين العام من ناحية أخرى. أوضح عقل أن مشروع القانون لا يرمي الى تشريع المخالفات ولا الى تسويتها. وقد أكّد عقل أن «ثمة مبدأ مطبقاً عالمياً يقضي بعدم جواز احتلال الأملاك العمومية، فهي تختلف تماماً عن أملاك الدولة الخاصة، ولا يجب حتى للدولة أن تتخلى عنها إلا بموجب نص قانوني استثنائي. نام المشروع في أدرج مجلس النواب وبقي عقل ينادي وحيداً بضرورة تعريم التعديبات على الشاطئ اللبناني حتى اضطر الى اللجوء الى القضاء اللبناني لمعاينة المخالفين. لكن هذا الأخير لم يتحرك أيضاً في وجه النافذين في السلطة وخارجها.

وعام ١998، قدمت الحكومة مشروع قانون الموازنة ومن ضمنه مادة تميز تأجير الشاطئ للمتوسّمين مدة 50 سنة. ثار سخط المجتمع المدني ونظمت هيئات بيئية وأهلية اعصاماً كبيراً رفضاً لهذا الإجراء. وبالفعل، ألغى المجلس المادة 39 من المشروع وشدد على ضرورة الحفاظ على الشاطئ كملك للجميع. لم يتغير الوضع بعد انتخاب اميل لحود رئيساً للجمهورية وتشكيل الحكومة الاولى برئاسة الحص على الرغم من الوعدو بحمارة الفساد وتحسين الوضع الاقتصادي التي قطعها كلاهما. تقدمت حكومة الحص بمشروع قانون قبيل انتهاء عام ١999. وكان المشروع عبارة عن دمج بين مشاريع وزارات العدل والنقل والمال. حدد المشروع الواقع على أنه مخالفة وليس تعدياً، كما أنه لم يعيّن مدة الإشغال واعتمد البديل السنوي بدلاً من الرسم أو الغرامة. لم يحظ القانون بالتأييد اللازم، وتبعاً لذلك لم يبتّ فيه في مجلس النواب. عاد الحريري الى الحكم في تشرين الاول 2000 وأدرجت حكومته الثالثة في مشروع قانون الموازنة لعام 200١ المادة 67 التي نصت على «المعالجة المؤقتة لمخالفات حاصلة على الأملاك البحرية». لكن المادة أُلغيت عندما وصل المشروع الى لجنة المال النيابية حين اعتبر عدد من النواب أن المادة تساهم في شرعنة المخالفات في انتظار صدور قانون شامل. وفي شهر آب 200١، قدّم مشروع قانون جديد لاقى اعتراضاً شديداً من بعض الوزراء والنواب من ناحية والجمعيات المدنية من ناحية أخرى. تضمن المشروع بنداً يلزم الدولة بتعويض صاحب الاستثمار في حال تعرّضه للخسارة. ولعلّ أبرز تعليق على

مهثلو الدولة يدافعون عن فساد الحكومة في فترة الحرب،

ويطلبون ابقاء اللاعتداء على الملك العام

بمناسبة تسبيح منطقة الدالية، اكتشف ناشطو الحملة الوطنية لحمايتها وجود مرسوم صادر في ١989 يؤول الى التخلي عن أملاك عامة بلدية لأفراد من دون أي مبرور في تجاهل تام للأصول القانونية. وخلفية القضية أنه كان يعين على ملكي العقارات في المنطقه العاشره من بيروت أن يتخلوا عن 20% من مساحة عقاراتهم لتكون ملكاعاما للبلدية.في حال ارادوا الحصول على ترخيص لاقامة انشاءات معينة فيها (منتجع). وهذا ما قام به أحد المالكين هنالك خلال الثمانينات، فحصل على ترخيص للبناء بعدما تخلى عن جزء من مساحة عقاره للبلدية. وفي خضم الحروب الدائرة وتنازع حكومتي الرئيسين سليم الحص وميشال عون الشرعية، كان مالكو العقارات في هذه المنطقه يسعون جاهدين الى ثلاثة أمور: تمكين مستثمري المنطقه العاشره من الحصول على حق حصري باستعمال الملك العام على الشاطئ، الغاء القاعدة التي تلزمهم بالتخلي عن جزء من مساحة عقاراتهم، وأخيراً، وهذا هو الأخطر، استعادة ما كان بعضهم تخلى عنه من مساحات بموجب القاعدة المذكورة. وبسحر ساحر، كان للمستثمرين ما أرادوا وذلك بموجب مرسوم موقع من وزراء في حكومة الحص، ومن بينهم وزيرين كانا يتأسان آنذاك لتنظيمات عسكرية، وفي انتهاك صريح لسلسلة من الشروط الشكلية (عدم جواز اتخاذ قرارات مماثلة في فترة تصريف الأعمال على اعتبار أن الحكومة كانت في أسحن الأحوال في عداد المستقبلة، صلاحية حكومة موافقة البلدية، اعادة تصنيف الملك العام على أنه ملك خاص من الممكن بيعه، استشارة مجلس شورى الدولة، فضلا عن استشارة المجلس الأعلى للتنظيم المدني)، ولحسن الحظ، تبيّن لناشطين أن هذا المرسوم بقي سرا ولم ينشر، فلم تسر بعد مهلة الطعن فيه.وعليه، تقدموا بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة لإبطال المرسوم وعمليا لاستعادة المساحة المستباحة والتي تقدر قيمتها حاليا بملايين الدولارات.وقد قدم الدعوى جمعيتان من الحملة «الحظ الأخضر» و«نحن».

واذ انتظر مقدمو اللائحة أن يشكر موقع لائحة الدولة في هذه الدعوى (أمين عام رئاسة مجلس الوزراء سهيل البوجي) مقدمي هذا الاستدعاء لأنهما يسعيان الى استرداد املاك عامة تمّ التخلي عنها برسوم من دون بدل أو مبرر في ظروف مشبوهة، عمد هذا الأخير ليس فقط الى تبرير الاعتداء الحاصل على الأملاك العامة، بل أيضا الى تبرير تجاوز كل الشروط القانونية لانحياز التخلي عن الأملاك العامة، منها تجاوز صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، عملا بنظرية الاستثناء. ومحل الضرورة بالنسبة اليه هو حماية الماكية الخاصة والتي تقتضي رد الملك الى صاحبه الذي كان تخلى عنه. ولا نبالغ اذا قلنا (مهما بدا ذلك غريبا) أن مثل الدولة في هذه الدعوى بدا من خلال جوابه وكأنه يعلن أن الاعتداء على الملك العام يشكل ضرورة ومصلحة عامة من شأنها اباحة كل المحظورات. وبالطبع، أن يصدر كلام مماثل عند وضع المرسوم أمر منتظر بالنظر الى قيم الحرب السائدة آنذاك، لكن أن يعلن مسؤولون عامونَ قيما مماثلة بعد ربع قرن من انتهائهما، ذلك أمر يوحي بأن ثمة تردّ هائل في منظومة الحكم في هذه الدولة.

وتبعا لذلك، تظهر هذه القضية أمرا غريبا: فخصم الدولة فيها والذي هو ناشطو الدالية، يتولى عمليا مهمة الدفاع عن مبادئها ومصالحها ويعمل على استرداد الملك العام، فيما يجذّ الذين يتولون رسميا الدفاع عنها للانقضاض على هذه المبادئ والمصالح وعلى كل ما هو عامّ.

تجدون المقالة في نسختها الكاملة مع المراجع على الموقع الإلكتروني للمفكرة

العلاج في قضايا الإدمان على المخدرات لا يزال معطّلاً وملاحقة الأشخاص المدمنين مستمرة

وأيضاً في قصر عدل بعيدا (حيث النيابة العامة المختصة ببت الادعاء ضده). وكان مكتب مكافحة المخدرات قد اكتفى بإرسال محقق للقيام بالتحقيقات اللازمة مع المشتبه فيه الموقوف في مخفر أنطلياس دون أن يؤدي ذلك الى إخلاء سبيله، الأمر الذي لم يتحقق فعليا إلا بعد عناء طويل وطلبات تلو الأخرى مقدمة أمام قاضي التحقيق في بعيدا.

والى ذلك، تبين الدراسة نفسها أن متوسط مدة التوقيف الاحتياطي للمدعى عليهم بجنحة تعاطي المخدرات قد بلغ 50 يوماً تقريباً. وهنا أيضاً وصلت نسبة الموقوفين الى حوالي 90% من الحالات، ما يشير الى تفشي ظاهرة التوقيف في نوعيه الإداري والاحتياطي في قضايا الإدمان على المخدرات.

وفي الواقع، يؤثر هذا الأمر سلباً على رغبة الشخص المدمن الملاحق بالخضوع للعلاج. فما الذي قد يُحثه على الخضوع للعلاج في حين تم توقيفه، غالباً خارج المدة الزمنية المسموح بها قانوناً، لأيام عدة في النظارة في شروط تتنافى تماماً مع الكرامة الإنسانية؟ وما يزيد هذا التساؤل حدة هو أن الدراسة نفسها بيّنت أن القضاة اكتفوا عند تحديد عقوبة الشخص المدمن في 65% من الحالات، بمدة التوقيف صراحة أو ضمناً (أي تحديد العقوبة على نحو يساوي مدة التوقيف) مع أو من دون إلزام الشخص المدمن بتسديد غرامة، هذا مع العلم أنه في 70.6% من الحالات التي حُكم فيها بمدة حبس أطول من مدة التوقيف، كان الحكم غائبياً. ففي ظل إحصاءات مماثلة، يتبين أن الشخص المدمن الذي تم توقيفه لفترة طويلة يدرك أنه عملياً نفذ قبل صدور الحكم عقوبته الأساسية وأن جل ما قد يخسره في حال استمرار المحاكمة هو الحكم عليه بغرامة تتراوح بين مليونين وخمسة ملايين ليرة لبنانية. وتالياً، ما الذي يحفز الشخص المدمن الى اختيار العلاج تجنباً للعقوبة إذا كان قد نفذ عملياً عقوبته أحياناً قبل أن يُعرض على القاضي؟ ففي هذه الحالة، يتبدى أن العقوبة تصبح نافذة بحقه بمزول مع استعداده للاقطاع عن استخدام المادة أو العلاج للتخلص من إدمانه. وتبعاً لذلك، تصبح عصا الملاحقة والتوقيف عصا إدانة وردع تستخدم فعلياً، وتفقد بالمقابل طابعها الذي أراده المشرّع أي أن تكون عصا ضغط وتحفيز مع التمني أن لا تُستخدم أبداً.

ولعل المنفعة الوحيدة المرجوة من العلاج في هذه الحالة هو المحافظة على نظافة سجله العدلي. ولكن، هذه المنفعة غير متوفرة في حالات عدة: أولاً، لأن العديد من الأشخاص المدمنين مكرون، وثانياً، لأن ثمة عادة تنتشر في أقلام المحاكم مآلها الامتناع عن إرسال خلاصات الأحكام الى السجل العدلي لسبب أو لآخر، فضلاً عن أنه بإمكان الشخص المدمن بعد ثلاث سنوات «تظيف» سجله العدلي.

وعموماً، تبقى هذه الصورة منتشرة انتشاراً واسعاً حتى ولو نُقصت نسبة الأشخاص الموقوفين على خلفية الإدمان ابتداءً من 20١4 تبعاً للتعميم الذي أصدره النائب العام التمييزي الى جميع قضاة النيابة العامة بعدم توقيف الأشخاص المشتبه فيهم بتعاطي المخدرات^٥. وقد صدر هذا التعميم تبعاً لمقترحات تقدمت بها قوى الأمن الداخلي لتخفيف الانكشاف في النظارات. كما جاء في نفس روحية التعميم الذي كانت النائبة العامة الاستئنافية في بيروت بالوكالة رنده بظقان قد أصدرته في شهر آب 20١3 والذي آل الى إعطاء فرصة للموقوفين بتعاطي المخدرات للمرة الأولى والذين ليس بحقهم أسبقيات من خلال تركهم رهن التحقيق على أن يُعاد لهم الفحص المخبري (أي فحص البول) بعد انقضاء مدة شهر على تركهم. وفي الواقع، بقي تعميم النائب العام الاستثنائي في بيروت هو المعمول به، بحيث طبق فقط على الأشخاص الذين ليس بحقهم أسبقيات فقط. وهنا تهم الإشارة الى أن كلمة «أسبقيات» غالباً ما تعني تلك المدوِّنة لدى مكتب مكافحة المخدرات والتي تشمل أي إخبار أو تحقيق جرى مع الشخص المعني بمزول عن النتيجة القضائية التي آل إليها، وبمزول عن زمن حصوله. والواقع، أن استخدام الأسبقيات في هذا المجال من دون أي إطار قانوني، يؤدي الى إعطاء مكتب مكافحة المخدرات صلاحيات جد واسعة في إيقاف أو ترك شخص يلاحق بتعاطي المخدرات. هذا فضلاً عن أن المكتب غالباً ما برر تجاوز التعميم بحاجة التحقيق مع «المتعاطي» للتعرف على هوية الذين زوّدهو بالمادة المخدرة.

من هنا يتضح جلياً أن تعميم مبدأ «العلاج كبديل من الملاحقة والعقاب» إنما يفترض، ليس فقط العمل على إقناع قضاة الحكم بإعماله، بل أيضاً العمل على الإجراءات المتخذة في مرحلتي التحقيق الأولي والتحقيق الابتدائي، وأهمها طبعاً التوقيف. ولهذا الغاية، يُؤمل أن يخيّر الأشخاص المدمنون بين العلاج والملاحقة، منذ بدء التحقيق معهم، فإذا اختاروا العلاج أن تتم إحالتهم فور الاستماع الى إفادتهم الى لجنة مكافحة الإدمان من دون تعريفهم للتوقيف.

أي مصلحة للشخص المدمن في اختيار العلاج؟

كما تقدم، غالباً ما يتبين الأشخاص المدمنون أنهم قد نفذوا عملياً العقوبة قبل بدء محاكمتهم حتى. وهكذا، يكون أمامهم أمر من أمرين: إما أن يحضروا لجلسة واحدة أو جلستين أمام القاضي ويدعنوا للدعوى المقامة ضدهم من دون أي تعهد بالعلاج، فيصدر حكم بحقهم وتنتهي المسألة مع ضرر غالباً ما يكون مجرد غرامة ذات قيمة متدنية نسبياً. وإما أن يتعهدوا بالعلاج ويطلبوا إحالتهم الى اللجنة، وفي هذه الحالة، يتعين عليهم حضور جلسات إضافية أمام اللجنة والانتقال للمعانة وربما الرضوخ لإجراءات تحريرهم من التسمم الجسدي أو النفسي مع ما يستتبعه ذلك من تخلُّ عن الحرية ونفقات. وطبعاً، يتعين عليهم في هذه الحالة، الانقطاع التام عن استعمال المخدر خلال فترة العلاج وربما الخضوع لإجراءات علاج داخلي لفترة أشهر. وعليه، يصبح الخيار المنوح لهم واقعياً ليس خياراً بين العلاج والملاحقة، بل الى حد كبير، مجرد خيار بين اللاعلاج مع ما قد يستتبعه من غرامة والعلاج مع ما قد يستتبعه من أكلاف بالوقت والمال تتجاوز بكثير كلفة الغرامة التي قد يحكم بها، فيما تبقى المعاقبة حاصلة في جميع الحالات. هذا فضلاً عن أن التخلي عن لذة التعاطي يدخل طبعاً في قياس الاختيار الملائم في ذهن المدمن، وهي عموماً ترجح لديه كفة اللاعلاج. وهذا ما يفسر أن عدداً كبيراً من الأشخاص المدمنين يمتنعون عن التدرج بالمبدأ، بعد أن يجدوا أن عواقبه السلبية عليهم تتجاوز ما قد ينتج منه من إيجابيات.

أي مصلحة للمحامين في التدرج بالمبدأ؟

لا يبدو الأمر أفضل حالاً بالنسبة الى المحامين. فعدا أنهم ملزمون بإرادة موكلهم الذين ربما يؤثرون اللاعلاج، فإن أتعاب المحامين التي تتناولها الاتفاقيات المعقودة معهم غالباً ما تكون مقطوعة. وتالياً، تكون مصلحتهم عموماً في تسريع إجراءات الملاحقة من دون أي إطالة أو تعقيد. وفي هذا الإطار، سجل «المُرصد» مؤخراً حادثة حصلت أمام محكمة الجنايات في بيروت، في ملف ضم عشرات من الأشخاص المدمنين، حيث تقدم محامي أحدهم بطلب فصل دعوى موكله عن باقي الأظناء ووقف الملاحقة بحقه بهدف أن تتم إحالته أمام لجنة مكافحة الإدمان. وبدل أن يقدم المحامون الحاضرون في الدعوى نفسها طلبات مماثلة عن مدمنين آخرين، كان من اللافت أنهم اعترضوا على هذا الطلب أمام هيئة المحكمة ميررين ذلك بما قد يستغرقه هذا الأمر من وقت وإطالة. واللافت في الموضوع أن معظمهم لم يكن على علم بتفعيل اللجنة أو حتى بالألية المنصوص عليها في قانون

المخدرات ومبدأ «العلاج كبديل من الملاحقة والعقاب». وأن هذا الأمر قد يعود الى الممارسة الموروثة من العقود الماضية حين كانت اللجنة معطلة وكان منطِق العقاب مهيمناً، فالإنجاز الوحيد حينها كان يتمثل في تفادي الحبس والحكم بغرامة غير مرتفعة.

إجراءات العلاج المكلفة

فور مثول الشخص المدمن أمام قلم لجنة مكافحة الإدمان، يُحالُ تلقائياً الى مستشفى صهر الباشق حيث يكشف عليه أحد الأطباء النفسيين المعتمدين. وفي عدد سابق لها، أشارت المفكرة القانونية الى الصعوبات الناجمة عن هذه الكشوفات، وخصوصاً بلجهة تقاضي الأطباء بدلات معانة من الأشخاص المُحالين، فيما يُفترض قانوناً أن تكون المعانة مجانية⁷. كما أنه يتعين على الشخص المدمن تسديد بدلات معانة قد تكون باهظة في حال إلزامه بارتداد عيادة نفسية لفترة معينة. وقد تم توثيق حالات تم فيها إلزام المدمن بارتداد عيادة أحد الأطباء العاملين في مستشفى صهر الباشق مع ما استتبع ذلك من تضارب مصالح.

فضلاً عن ذلك، من البديهي القول بأنه يكون للطبيب المعاین أو المركز المعالج هامش واسع في تقرير مصير الملاحقة، ما دام يرتكز قرار اللجنة أساساً على تقييمه والإفادة الصادرة عنه. وهذا الأمر يتطلب إذاً وضع آليات شفافة لاختيار الطبيب أو المركز وفق معايير مهنية وإعطاء الشخص المدمن حق مراجعة اللجنة إذا بدر من هؤلاء أي تعسف. ولتفعيل هذا الحق، يقتضي طبعاً أن تبقى العلاقة بين اللجنة والطبيب علاقة تعاون، من دون أن يكون للطبيب أن يحضر جلسات الاستماع الى الأشخاص المدمنين أو الى شكاويهم.

وفي حالات عدة، يُسجل تقاعس أشخاص مدمنين، ربخوا أحكاماً قضائية آلت الى إحالتهم أمام اللجنة، من المثول أمام هذه الأخيرة نظراً لتعميم شاعات الأتعاب المدفوعة الى بعض الأطباء المعانين وعدم امتلاك القدرة المالية لتغطية هذه التكلفة، فضلاً عن خشيتهم من إحالتهم الى مراكز علاج مختلفة عن المراكز التي يتابعون علاجهم فيها منذ آمد معين.

لجنة مكافحة الإدمان: لا تفرغ ولا تعويضات وواحدة لكل لبنان

من ناحية أخرى، يُسجل أن لجنة مكافحة الإدمان تتألف من خمسة أعضاء، كلهم غير متفرغين للعمل فيها ولا يتقاضون أي أتعاب إضافية من جراء ذلك. وهي فضلاً عن ذلك تعمل على صعيد لبنان كله. وبحسب تحقيقات المرصد، لا تجتمع اللجنة حالياً أكثر من مرة واحدة في الشهر لمعالجة الملفات المطروحة أمامها.

ونظراً لأنه منذ تفعيلها حتى اليوم لم تعالج ما يتعدى 2.2% من العدد الإجمالي للملفات الإدمان^٨، فكيف تكون الحال إذا تم تعميم الإحالة؟ وألا يتطلب تالياً تفعيل المبدأ التفكير جدياً بإنشاء لجان على صعيد المحافظات أو أقله واحدة لكل محافظتين؟ وألا يتطلب التفكير بتفريع أعضائها وتخصيص تعويضات ملائمة لهم على أقل تقدير؟

*محام متدرج، عضو في المفكرة القانونية

تزار صافية بالتعاون مع جمعية «سكون» سنة 20١٠ – منشورة على موقع المفكرة القانونية الالكتروني.	١. تراجع الإحصاءات الرسمية لمكتب مكافحة المخدرات المركزي بشأن تعاطي المخدرات من عام 20١0 ولغاية العام 20١4 المنشورة رفقاً بهذه المقالة في نسختها الالكترونية والمنشورة على موقع المفكرة القانونية الالكتروني.
6. يُراجع كتاب النائب العام التمييزي بالإنابة، القاضي سمير حمود، الى المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي بتاريخ 20١4/02/١7 حيث جاء حرفياً ما يلي: «فيقدم أننا ظننا من جميع قضاة النيابة العامة عدم توقيف الأشخاص المشتبه فيهم بجرم تعاطي المخدرات والاسراع بتحرير غسان فواز وتاعده خداج» رقم 26/20١3، والمنشور على الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية.	2. عن تعريف هذا المرصد، تراجع الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية.
٣. تراجع قرار محكمة التمييز (الفرقة الثالثة الجزائية المؤلفة من القضاة سهير الحركة والمستشارين غسان فواز وتاعده خداج) رقم 26/20١3، والمنشور على الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية.	3. تراجع قرار محكمة التمييز (الفرقة الثالثة الجزائية المؤلفة من القضاة سهير الحركة والمستشارين غسان فواز وتاعده خداج) رقم 26/20١3، والمنشور على الموقع الالكتروني.
٧. تراجع «شهادة شاب منقطع عن أول تجارب لجنة الإدمان»، المنشورة في العدد العاشر من مجلة المفكرة القانونية وعلى موقعها الالكتروني.	4. تراجع كريم جبور، مفعل الدومينو في قضايا الإدمان على المخدرات: مبدأ «العلاج كبديل من الملاحقة» يقدم في المحاكم بعد قرار محكمة التمييز التاريخي»، المنشور في العدد الثامن عشر من مجلة المفكرة القانونية وعلى موقعها الالكتروني.
8. حوالي ١20 ملفاً محالا الى اللجنة منذ أوائل 20١٣ حتى اليوم مقابل 53٨١ شخصا ملاحقا في تعاطي المخدرات فقط ما بين 20١3 و20١4.	5. تراجع: «الشرطي والقاضي والأشخاص الذين يتعاطون المخدرات»، دراسة أعدها أ.

تحفيز مالي لتفعيل مجالس العمل التحكيمية

حلا نجار

في 4 شباط 20١5، صدر المرسوم رقم ١5١4 برفع تعويض رؤساء وأعضاء مجالس العمل التحكيمية ومفوضي الحكومة لديها من ثمانين ألف الى مئة ألف ليرة لبنانية عن كل جلسة علنيّة، على أن لا يزيد عدد الجلسات المدفوعة عن خمس جلسات شهريا. وقد هدف هذا المرسوم الى تعديل المرسوم السابق رقم 9038 الصادر بتاريخ 29 اب ١996 والذي كان حدد التعويض عن كل جلسة بشمانين ألف ليرة لبنانية على أن لا يتجاوز التعويض الشهري 320 ألف ليرة. ويفهم من المرسوم الجديد أنه هدف الى تحفيز المجالس الى عقد جلسة اضافية شهريا بحيث يصل عددها الى خمسة، فيما كان المرسوم السابق يمنع تعويض أكثر من أربع جلسات. وكان بعض القضاة لفتوا مؤخرًا الى أن بعض أعضاء هذه المجالس كانوا يمتنعون عن حضور أكثر من أربع جلسات شهريا بفعل الحد الأقصى للتعويض المعمول به قبل صدور المرسوم رقم ١5١4. وعدا عن أن ذلك كان يؤدي الى تخفيض انتاجية المجالس، فإنه كان يؤدي الى خلل في عمل المجالس في بعض الأشهر. وهذا ما يحصل مثلا في حال كانت جلسات المجلس تنتقد في يوم محدد من كل أسبوع (الثلاثاء مثلا) فيمتنع بعض الأعضاء عن حضور احدى جلسات هذا الشهر اذا وقع فيه نهار الثلاثاء خمس مرات.

ويأتي هذا المرسوم في سياق جهد لتفعيل مجالس العمل التحكيمية وتسريع وتيرة المحاكمات فيها. وكان هذا الجهد أدى الى اصدار مرسوم رقم 729 الصادر في 2-١0-20١4، والقاضي باستحداث غرف في مجالس العمل التحكيمية وتحديد عدد بعضها، علما أن آيا من هذه الغرف لم يرَ النور بعد. ولكن كل هذه النصوص والجهود تبقى غير كافية: فزيادة عدد جلسات المجلس يبقى أمرا ثانويا بالمقارنة مع الحاجة الملحة الى تفعيل مشاركة مستشاري المجالس (يمثلي الأجراء واصحاب العمل) في صوغ الأحكام ومناقشتها. فما الفائدة من زيادة حضور هؤلاء اذا بقيت مشاركتهم في المجالس شكلية ومجردة عن أي دور فعلي بسبب نقص في الارادة أو الكفاءة؟ فأهم من زيادة حضور هؤلاء، ثمة حاجة ماسة الى اعادة النظر في المواصفات المطلوبة لتعيينهم وآليات هذا التعيين فضلا عن كيفية تأهيلهم وتدريبهم للقيام بالمهام القضائية المناطة بهم، فيتحملون مسؤولياتهم ويشكلون عونا للقاضي (رئيس المجلس) بدل أن يكونوا عبءا عليه وعلى الدولة في آن.

في ظل كل ذلك، يبقى أجرا عدة أمام مجالس العمل التحكيمية بانتظار أحكام تصفهم منذ سنوات عدة.

مجازة في القانون والعلوم السياسية، من فريق عمل المفكرة القانونية

حل لأحجية قانون الإيجارات من خلال حكم قضائي: تحفيز المؤجرين لتقديم دعاوى استرداد

الهيئات التمثيلية للقضاة: خطوة محدودة الى الأمام

لمضاعفة الدعاوى لاسترداد المأجير وتحرير مأجيرهم ضمن أقصر المهل. أمام نتيجة كهذه، بالإمكان المغامرة في اقتراح حلول لأحجية إنشاء صندوق لمساعدة المستأجرين من دون وضع أي آليات لضمان موارده. فربما وجد هذا الصندوق فقط كي يهدئ خواطر المستأجرين، من دون أن يكون هناك أي نية في ملئه أو تفعيله. فبقدر ما يبقى معطلاً، بقدر ما تزيد محفزات المالك للمطالبة باسترداد المأجور، على نحو يؤدي الى تحرير الإيجارات قبل أوانها.

بتاريخ 29-1-2015، أصدرت القاضية المنفردة المدنية النازرة في قضايا الإيجارات في بيروت لارا عبد الصمد حكماً بقضية استرداد مأجور. والمميز في هذا الحكم أنه كان سابقاً في تطبيق القانون الجديد في دائرة قضاة الإيجارات في بيروت، بحيث قدر القاضي قيمة تعويض الاسترداد على أساس المادة 32 فقرة د من القانون الجديد والتي تنص على وجوب تطبيق أحكامه على دعاوى الاسترداد التي لم يصدر بها قرار مبرم قبل تاريخ نفاذه. وهذا الحكم يستدعي عدداً من الملاحظات: أن القاضية أثارت تطبيق القانون الجديد من تلقاء نفسها حسب ما نفهم من حيثيات الحكم، من دون أن تعرض على الفرقاء مناقشة مسألة القانون الواجب التطبيق.

أن القاضية لم تتعرض لمسألة مدى نفاذ القانون الجديد تبعاً لصدور القرار الدستوري بإبطال اللجنة المكلفة بتحديد بدل المثل في حال الاختلاف، فضلاً عن تحديد مدى استحقاق المستأجر لمساعدة مالية من الصندوق. فانطلقت من فرضية أن القانون الجديد نافذ من دون تبيان الأسباب التي تدفعها الى ذلك.

أن القاضية حددت من تلقاء نفسها قيمة بدل المثل بـ5% من القيمة المخمئة للمأجور، لتحديد من ثم التعويض المتوجب بستة أضعاف هذا البدل. وهي بذلك لم تحل محل اللجنة التي تم إبطال النصوص المنشئة لها وحسب، بل أيضاً لم تطبق الأصول التي حددها قانون الإيجارات الجديد لغاية احتساب بدل المثل، ومنها أن يسعى الطرفان الى الاتفاق عليه خلال ثلاثة أشهر من نفاذ القانون (أي في 28-3-2015)، فإذا لم يحصل ذلك، يتم تبادل تقارير خبراء بين الفريقين على أن تحسم اللجنة المبطل إنشاؤها النزاع في حال استمراره.

وبالمحصلة، شكل الحكم نموذجاً لافتاً في تجاوز عوائق تطبيق قانون الإيجارات، في قضايا الاسترداد، وذلك بالمقارنة مع الصعوبة التي يتوقعها المؤجر كما المستأجر في الدعاوى الأيالة الى إلزام المستأجر بتسديد البدلات الجديدة. والفارق بين الأمرين ناجم عن أن قانون الإيجارات نص صراحة على أن مهلة تسديد بدل الإجارة تبقى معلقة حتى بت اللجنة المبطل إنشاؤها بطلب المستأجر بالحصول على مساعدة مالية من الصندوق. وتجاوز هذا العائق يبدو اليوم مستعصياً، ليس فقط بسبب إبطال اللجنة (التي لها وحدها باتفاق المالكين والمستأجرين) البت في الطلب المذكور، بل أيضاً بسبب غياب أي ضمانات لتمويل الصندوق الذي ما يزال حتى اللحظة فارغاً. وأكثر ما نخشاه أمام قرار مماثل هو أن يؤدي قانون الإيجار الجديد الى نتائج مخالفة تماماً لخريطة الطريق التي نص عليها. فبدل أن يمنح المستأجر حق البقاء في المأجور لمدة معينة ببدل مخفض (تتحمل الدولة جزءاً منه حسب مدخول المستأجر) على أن يحرر المأجور تماماً بعد انتهائها، يلجأ المالك الى الاستفادة من القانون الجديد لتحرير المأجور ضمن أقصر المهل. وتبعاً لذلك، تصبح المجابهة المنتظرة بين المالكين والمستأجرين حول تحديد بدل المثل مسألة غير منتجة، ليتحول القانون الى أداة تمييزية للمالكين

في كانون الأول 2014، دعا رؤساء المحاكم في المحافظات الست القضاة المنفردين لاختيار ممثلين عنهم في ما يسمى «الهيئات الاستشارية» أي الهيئات التي يستشيرها الرؤساء الأول في ادارة محاكمهم. وكانت هذه الهيئات قد استحدثت في 2013 بمبادرة من مجلس القضاء الأعلى، وكانت تضم آنذاك خمسة ممثلين عن فئات مختلفة من القضاة العاملين في كل محافظة. والجديد في 2014 هو استحداث تمثيلية خاصة للقضاة المنفردين، بعدما كانوا دُعِوا لأن ينتخبوا في 2013 ممثلين عنهم وعن رؤساء المحاكم الابتدائية في آن. ولكن الأهم هو أنه بخلاف الحال في 2013، حيث دعي القضاة الى انتخاب ثلاثة قضاة عن كل فئة، على أن يعين مجلس القضاء الأعلى واحدا منهم في الهيئة، دُعي القضاة المنفردون هذه المرة الى انتخاب ممثل عنهم من دون تدخل. وكانت المفكرة قد انتقدت طريقة التعيين السابقة، على خلفية أن من شأنها إعادة انتاج الهرمية داخل القضاء. وبذلك، وفي حال تعميم طريقة التعيين الجديدة، بات بالإمكان إعادة تسمية الهيئة بحيث تصبح الهيئة التمثيلية بدلا عن الهيئة الاستشارية. كما بالإمكان في هذه الحالة أن تسهم هذه المبادرة في انضاج تجربة الانتخاب داخل القضاء وتاليا في تكريس المبدأ الذي نص عليه اتفاق الطائف ومفاده اختيار أعضاء مجلس القضاء من القضاة أنفسهم. ومن المعلوم أن من شأن اعتماد هذا المبدأ أن يحصن القضاء ازاء التعيينات السياسية وما يستتبعها من تأثيرات سلبية أكيدة في المسارات المهنية للقضاة.

واذ ترحب المفكرة بهذا التعديل، تجدر الإشارة في الوقت نفسه الى أن تفعيل هذه الهيئات وجعلها جزءاً فاعلاً وحاضراً في المشهد العام، يتطلب اتخاذ خطوات اضافية كثيرة وأساسية، أهمها اعطاء أعضائها صلاحيات معينة ومنها حق المبادرة في تقديم الاقتراحات والمطالب. فدورهم حتى الآن يبقى مرتبطاً بارادة رؤساء المحاكم الذين لهم أن يدعوهم أو لا يدعوهم، أن يستشيرهم أو لا يستشيرهم، من دون أن يكون لهم أي قدرة ذاتية على التحرك. وبشكل أعم، يقتضي تفعيل التواصل الجمعي على صعيد المحاكم أو في جمعيات مهنية. فلا يجتمع القضاة في مناسبة واحدة ولانتخاب ممثلهم وحسب، وإنما تزداد مناسبات التقاتل وتواصلهم، ومعها امكانات انتقالهم من حال الاستفراد بما فيه من ضعف وتطيف الى حال التضامن بما قد يكون فيه من قوة ومنعة.

صاحب المطبوعة: جمعية المفكرة القانونية

المدير المسؤول: نزار صاغية

شارك في التحرير: نزار صاغية وسامر غمرور

المدقق اللغوي: أسعد شراره

info@legal-agenda.com

www.legal-agenda.com

المفكرة القانونية: Facebook

Twitter: @Legal_Agenda



تم إنتاج هذه المطبوعة بدعم مالي من سفارة تملكة النرويج في لبنان ومؤسسة هينرش بل - مكتب الشرق الأوسط. 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: بوليبيدوش.م.ل

تصميم: ستوديو سفر ش.م.ل

