

لجنة نيايية لتنفيذ القوانين: فصل للسلطات أم أداة لإعمال منطق السلة؟



رسم رائد شرف

تعليق على التقرير السنوي لمجلس شوري الدولة

**منع ناشط بيئي من ممارسة حرية تأسيس جمعية
ارضاء لزعماء قريته:**

في الآونة الأخيرة، كثر الحديث عن حالات رفضت فيها وزارة الداخلية والبلديات إعطاء علم وخبر بالبيانات التي قدمها مؤسسو جمعيات عدة، وغالباً عملاً بتوصيات الأمن العام الذي يتولى الاستقصاء عن هؤلاء. إحدى هذه الحالات، هي حالة جمعية بيئية تحمل تسمية «الطبيعة الأم». وتهتمها أن وجودها سيؤدي إلى «مشاكل بين أهل القرية».

**التربية على النكران، الإبادة الأرمنية في
الأديبات التركية:**

مع مرور 100 عام على واحدة من أفظع الجرائم في تاريخ الإنسانية، لم يفلح الأرمن، بعد، في الحصول على اعتراف من الدولة التركية المتهمة من قبلهم بتنفيذ إبادة جماعية بحقهم. ولا ينحصر الاختلاف بين الطرفين حول الفهم المتناقض للتاريخ وتفسيراته ومبررات «الجريمة» وحسب، إنما يتشعب ليطل الحاضر والمستقبل وسط تشبث كل طرف بنظرته الخاصة.

**تعليق على حكم مستعجل بشأن التعسف في
استعمال الملك:**

«بناء على فلسفة قانون الموجبات والعقود (...) الذي يقضي بوجود وظيفة اجتماعية للحق بحيث انه لا يجوز ممارسة الحق على اطلاقه وبدون غاية محددة أو غرض مقبول اجتماعياً وانسانياً». هذه العبارة وردت في حكم صادر عن قاضي الأمور المستعجلة في جديدة المتن. حكم أعاد احياء الروح التقدمية لقانون موجبات وعقود.

فهرس

موضوع الخلاف

- 8 لجنة نيابية لمتابعة تنفيذ القوانين: مبدأ فصل السلطات، أم ضمانة جديدة لسياسة السلة؟
نزار صاغية
- 9 جدول بالقوانين التي شملتها جردة اللجنة النيابية
- 9 قانون طابق المرء، اسمه ليس كذلك
- 9 قانون الايجار التملكى
- 9 قانون الايجارات الجديد وسياسة الصندوق الفارغ
- 10 مقابلة مع ياسين جابر: هدفنا ملاحقة عمل الوزراء
ابراهيم شرارة
- 11 أدوات قضائية لمسألة تأخر الادارة الفرنسية في تنفيذ القوانين
جنس بكار

مقالات أخرى

- 2 بمناسبة الذكرى الأربعين للحرب، «من حقنا أن نعرف»
- 3 التمتع بالحق يتم بالتناسب مع وظيفته: تعليق على حكم مستعجل بشأن التعسف في استعمال الملك
يعنى مخلوف
- 4-5 التربية على النكران: «الإبادة الأرمنية» في الأدبيات التركية
جو حقورة
- 5 تناقض قضائي من دون تعليق حول نفاذ قانون الايجارات الجديد
فاطمة خليفة
- 6-7 منع ناشط بيئي من ممارسة حرية تأسيس جمعية: سقف الحرية رضى زعماء القرية عنه
ابراهيم خليل شرارة
- 7 محطّات لحرية الجمعيات
- 12-15 تعليق على التقرير السنوي لمجلس شورى الدولة
نجيب فرحات
- 16 في قراءة نقدية لسياسة مكافحة الاستعباد في موريتانيا

بمناسبة الذكرى الأربعين للحرب: «من حقنا أن نعرف»

ماذا تعني «من حقنا أن نعرف»؟ تعني أننا لا نرى الحرب من خلال أبطالها الذين يطلب منا تمجيدهم والاذعان لهم، انما من خلال ضحاياها الذين يتوجب قبل كل شيء انصافهم وتضميد جراحهم. فلا تكون ذاكرتنا ذاكرة بطولات تسجل هنا وهناك، ذاكرة انتقالية طائفية، فيزيد انقسامنا حدة، انما بالدرجة الأولى ذاكرة وجع، ذاكرة جماعية وطنية،



يعنى مخلوف

«القانون ليس مطلقا كما قد تتصوره» فهو «انساني الى حد يجعله عصياً على القراءات المطلقة بخطوط مستقيمة» المجردة من اي اعتبارات اجتماعية او انسانية، وهو «خط مرن»، يميل ويلتوي، تعثره الصراعات الفكرية والاجتماعية والانسانية.

يندرج القرار الصادر بتاريخ 12-3-2015 عن قاضي الامور المستعجلة في المتن انطوان طعمة في هذا الاطار اذ انه يعيد الاعتبار الى نظرية نسبية الحقوق والتعسف في استعمال الحق، فيجيب الروح التقدمية لقانون الموجبات والعقود اللبناني، بالاستناد الى أعمال العلامة الفرنسي جوسران الذي انطبع القانون ببصماته ورواه.

في الواقع، مستثمر لأرض يقوم بالحفر في عقاره، فيقطع مجرى المياه الباطنية عن العقار المجاور متسببا باتلاف المزروعات الواقعة عليه. مالك العقار المجاور يقيم دعوى ضد جاره أمام قاضي الامور المستعجلة في المتن. وقد أدلى في دعواه بأن أعمال الحفر هذه قد أقدم عليها مستثمر الارض بقصد واضح وهو قطع مجرى النبع عن عقاره. وهذا الأمر يشكل تعديا واضحا يستلزم تدخل قاضي الامور المستعجلة لوضع حد له. فما كان بالمدعى عليه، المستثمر المذكور الا ان تذرع بان مالك العقار اجراء اعمال الحفر والتنقيب في ارضه واستخراج المياه لان له حق الانتفاع بها وذلك سندا للمادة 13 من القرار رقم 3339 التي نصت على انه «تشمل ملكية الأرض ملكية ما فوق سطح الأرض وما تحته، وعليه فإن مالك أرض أن يغرّس فيها ما يشاء من الأغراس وأن يبني ما يشاء من الأبنية، وأن يجري فيها حفرات الى أي عمق شاء وأن يستخرج من هذه الحفرات كل ما يمكن أن تنتجه، ضمن القيود الناتجة عن القوانين والقرارات والأنظمة». وتاليا، طُرحَت امام القاضي مسألة «مدى حق مالك او مستثمر عقار في حفر عقاره والتنقيب عن المياه فيه واستخراجها في حال أدى هذا العمل الى انقطاع او انتقاص المياه التي كان يستعملها مالك عقار مجاور له لحاجاته الشخصية او لحاجات عقاره».

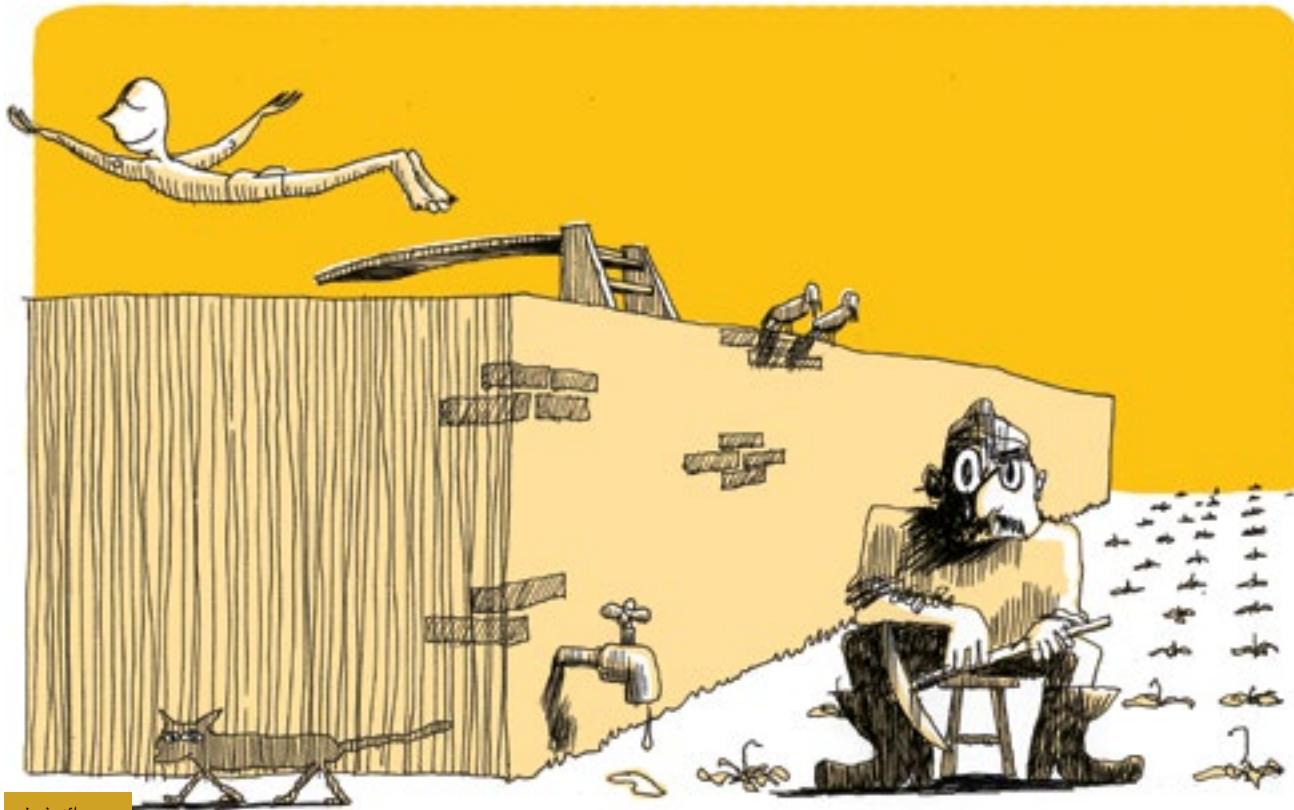
وقد جاء جواب القاضي لافتا. فاستند القاضي على نظرية نسبية الحقوق والمادة 124 من قانون الموجبات والعقود بعد دراسة معمّقة ومفصّلة لكافة النظريات المتناقضة في هذا المجال لتحديد موقفه من الدعوى. فأكد القاضي على دور المشرع والقضاء في صون اتجاهات فلسفية واجتماعية في القانون. فبناء على «فلسفة قانون الموجبات والعقود (...)» الذي يقضي بوجود وظيفة اجتماعية للحق بحيث انه لا يجوز ممارسة الحق على اطلاقه وبدون غاية محددة او غرض مقبول اجتماعيا وانسانيا وفق ما يستفاد من نص المادة 124/ م.ع. التي تنص على انه يلزم ايضا بالتعويض من يضر الغير بتجاوزه، في اثناء استعمال حقه، حدود حسن النية او الغرض الذي من اجله منح هذا الحق»، قرر القاضي تكليف خبير لوضع وتنفيذ آلية من شأنها السماح لكل من الفريقين الاستفادة من المياه النابعة حاليا في عقار المستثمر.

في نسبة الحقوق والتعسف في استعمال الحق

يتبنى القرار موضوع التعليق النظرية الموضوعية للتعسف في استعمال الحق التي دافع عنها العلامة جوسران وكوّسها في المادة 124/ من قانون الموجبات والعقود اللبناني. فللمحقوق اهداف موضوعية ووظائف اجتماعية والتعسف باستعمال الحق لا ينطوي على نية الاساءة للغير فحسب، بل يتضمن ايضا ممارسة الحقوق خارج الاطار الاجتماعي التي قد كوّست

التمتع بالحق يتم بالتناسب مع وظيفته:

تعليق على حكم مستعجل بشأن التعسف في استعمال المياه



رسم رائد شرف

من اجله ان «الحقوق ليست بحقوق مطلقة» بل هي نسبية، تحكمها غاياتها الاجتماعية».

من هنا، يرفض القرار اعتماد النظرية الشخصية للتعسف باستعمال الحق التي تماشى معها محكمة استئناف جبل لبنان برئاسة القاضي خليل جريج بموجب القرارين الصادرين بتاريخ 10/3/1953 و 21/5/1953 معتبرة ان ممارسة الحق «ضمن نطاقه الشرعي» واستعماله «بدون سوء نية او كيد او قصد الاضرار بالغير» لا يشكل تعسفا باستعمال الحق.

ومن شأن هذا التصور للقانون وللحقوق التأكيد على دور القاضي في تنظيم الحياة الاجتماعية من خلال مراقبة ممارسة الحقوق والمحافظة على غايتها الاجتماعية والانسانية، خاصة وان قاضي الامور المستعجلة يؤكّد على أبعادها الاجتماعية والانسانية والاقتصادية في قضية تدور حول حق استعمال المياه. فالياه هي بموجب القانون اللبناني من ملحقات الاملاك العامة بحسب احكام المادة الثالثة من القرار رقم 144/ الصادر عام 1925. وتبرز بشأنها مرة أخرى مميزات القانون اللبناني وبعده التقدمي عند اقراره، اذ ان «حق مالك العقار على المياه التي يستخرجها حو حق استعمال وليس حق ملكية، ذلك ان مالك العقار ليس مالكا للمياه التي يفجرها لان هذه المياه تعتبر من ملحقات الملك العام».

في دور القضاء و«وحدة القانون»

لا بد من الاشارة فضلا عما سبق على المنهجية المعتمدة في التعليق للتوصل الى النتيجة المبينة آنفا من قبل القاضي في هذا القرار. فبعد شرح وقائع القضية واداءات الفريقين، عمد القرار أولا الى الغوص في النظريات والنقاشات التي طرحت في الفقه والاجتهاد قبل التوقف ثانيا على النظرية الموضوعية للتعسف باستعمال الحق واعتمادها بناء من جهة على روحية وفلسفة قانون الموجبات والعقود ومن جهة ثانية على تناسب هذا الرأي «مع اهمية المياه كعنصر حيوي واساسي للحياة البشرية والنباتية والحيوانية، المساهمة في بناء الاقتصاد الوطني، بحيث انه لا يجوز استعمالها بدون ضوابط محددة، خوفا من تبيدها، او اهدار الفائض منها بدون سبب مشروع». فثبتت القاضي مكانته كحكم في النضالات الفقهية

القانونية رابطا «اياها» بالابعاد الانسانية والاقتصادية والاجتماعية. مما من شأنه بالطبع، تسليط الضوء على دور القانون والقاضي في توجيه المجتمع بالتواصل مع المعضلات الفلسفية والاجتماعية والاقتصادية.

وان ربط الحل القانوني المتبنى بالتوجهات الفقهية وقضاة سابقين متسلسلين في المحاكم اللبنانية، على رأسهم القاضي اميل بو خير الذي اكدت عليه الغرفة الثانية لمحكمة التمييز برئاسة القاضي جورج سيوفي ومحكمة الاستئناف في جبل لبنان برئاسة القاضي فريد الدحداح، انما يعيد الى السمع مبدأ «وحدة القانون» الذي كان قد تقدم به الفيلسوف رونالد دوركين كمعيار للحكم في القضايا الصعبة في سبيل استخلاص مبادئ قانونية على ضوء نظرة شمولية للقانون ولتسلسل العمل القضائي، وكأن القضاة هم كتاب لرواية واحدة، متمكنين من بناء تنظيم قضائي متراتب ومتجانس».

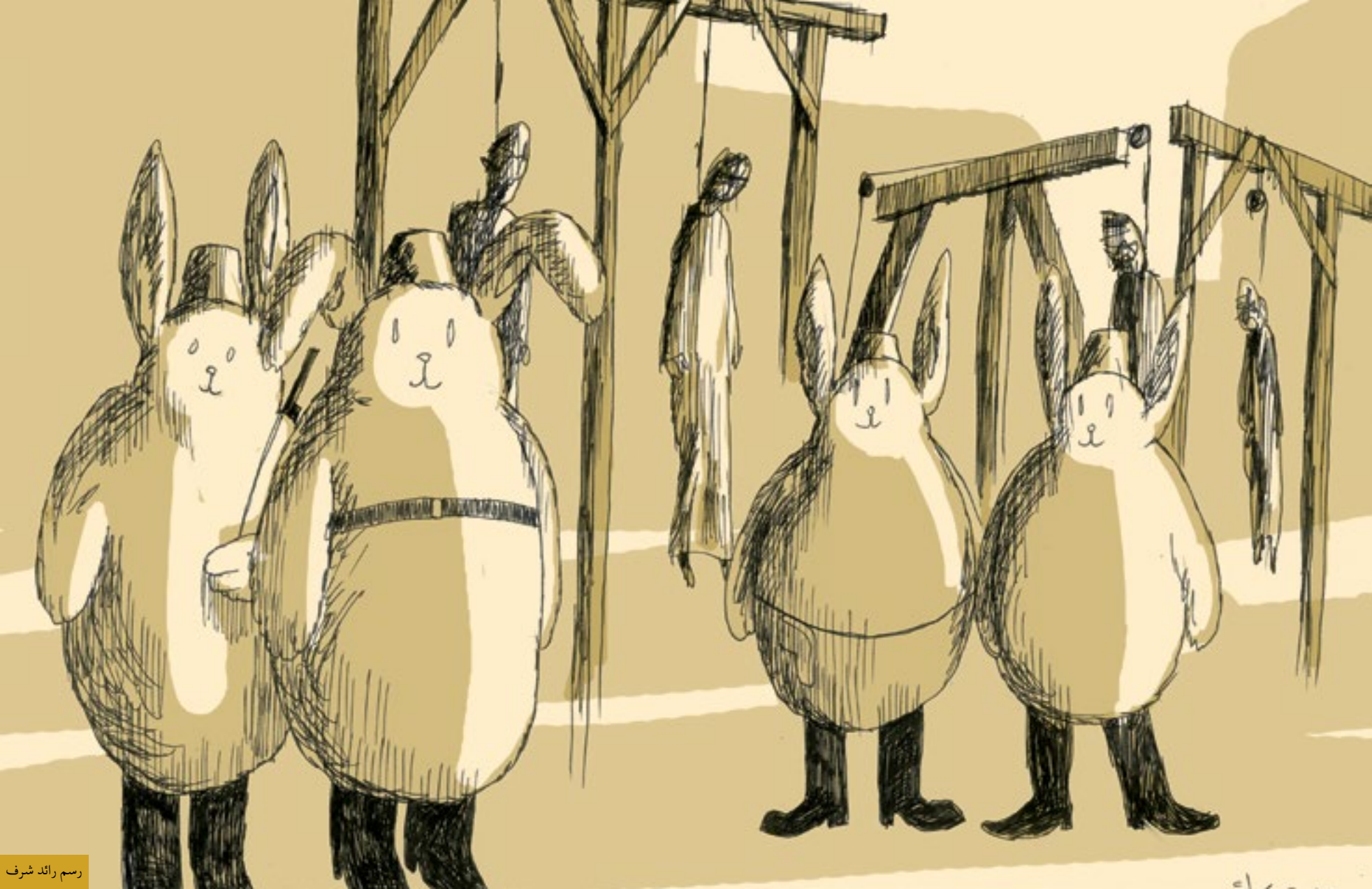
بالطبع، ان استعادة القاضي لدوره في تفسير القانون وربطه بالتحديات الاجتماعية والاقتصادية وابعاده الانسانية انما من شأنه اعادة انعاش البعد الاجتماعي لقانون الموجبات والعقود الذي يتميز بتوجهاته الفقهية المترسّخة في نظرة تعددية للقانون.

مهامية، تعدد رسالة جامعية

وأستاذة في كلية الحقوق في جامعة اليسوعية

1. Jean Carbonnier, Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur, LGDJ, 10e éd., 2001, p. 487
2. idem, p. 8
3. idem.
4. Loïc Cadet et Philippe Le Tourneau, « L'abus de droit », Encyclopédie de droit civil, Dalloz, n. 24 et s.
5. Ronald Dworkin, « La chaîne du droit » dans « Droit et Société », 1985, n.1, p. 51 et s.

التربية على النكران: «الإبادة الأرمنية» في الأدبيات التركية



رسم رائد شرف

يخصّ القضية الأرمنية. وتعتمد هذه الاستراتيجية على عناصر عدة، منها

السياسي ومنها الإعلامي، حيث عملت السلطات التركية على التخفيف من تأثيرات الدعاية الأرمنية، وذلك من خلال انتهاج سياسة تصالحية وانفتاحية مع أرمينيا من ناحية؟، كما سياسة إعلامية لحجب أنظار العالم عن أحداث العام 19١5 من ناحية أخرى. وهدف تركيا النهائي هو الحؤول دون استخدام القضية الأرمنية لتشويه صورتها في العالم، خصوصاً أن الأرمن يجهدون للقيام بكل ما يستطيعون للضغط سياسياً ومعنوياً على تركيا خلال الذكرى المئوية الأولى للإبادة وبعدها.

تحدي التأريخ بقارع التاريخ الأرمني

شهدت تركيا خلال السنوات القليلة الماضية تبدلاً تكتيكياً في طريقة تعاملها مع المطالب التي تدعوها إلى الاعتراف بالإبادة الأرمنية. فلم تعدّ تنتهج نية تنفيذ الإبادة لدى أجدادهم، ويحولون مآسي الأرمن في تلك السنة المشؤومة من الحرب العالمية الأولى إلى ظروف الحرب والسياسة. وتطالب أرمينيا، كما أرمن الشتات، باعتبار تركي بتنفيذ إبادة بحق الأرمن، وإلحاق الاعتراض باعتذار عن قتل مليون ونصف مليون أرمني، إضافة إلى ردّ أراضي غرب أرمينيا (شرق تركيا حالياً) إليها وتقديم التعويض المادي لأبناء الضحايا وأحفادهم. كما يناضل أرمن الشتات من أجل الاستحصال على اعترافات من دول العالم بالإبادة الأرمنية وتجرم من ينكرها قانوناً، وقد نجحوا في الاستحصال على اعتراف 2١ دولة بها حتى الآن^١. وإذ لا تزال تركيا،

الدولة المعنية الأولى، بعيدة جداً عن الإقرار بالنظرة الأرمنية حول مجريات العام ١9١5، فإنها اعتمدت منذ سنوات قليلة فقط استراتيجية خاصة في ما

رد الرئيس الأرمني سيرج سركيسيان على نظيره التركي باعتباره أن «إنكار الإبادة يوازي حصولها من جديد، بينما الاعتراف والإدانة هما الحلان الوحيدان لمنع تكرارها في المستقبل»، يعتبر أرمن الشتات أن «هدف تركيا من هذه الدعوات الكاذبة هو خداعنا وخداع العالم، فيما المطلوب منها هو الاعتذار والتعويض لا المواساة»^٢.

وبالإضافة إلى المواساة النظرية، يقدم الأتراك حلاً عملياً كردّ على مطالبتهم بالاعتراف بالإبادة الأرمنية، وهو حل يتلخص في طرح إعادة دراسة المؤرخين لأحداث العام ١9١5 بالاستناد الى الوثائق التاريخية العائدة للسلطنة العثمانية والموجودة في جعبة الدولة التركية وفي دول أخرى. وهذا اقتراح كان قد عرضه أردوغان رسمياً لأول مرة على الرئيس الأرمني في العام 2005، طارحاً إنشاء لجنة من المؤرخين الأرمن والأتراك والمستقلين لدراسة الوثائق التاريخية لكشف النقاب عن أحداث الماضي والمساهمة في بناء المستقبل^٣. إلا أن هذه الدعوة التي يكررها المسؤولون الأتراك على مسامع العالم بكثافة هذه الأيام، لا تلقى أي قبول من أرمينيا. فمجرد البحث في حصول أو عدم حصول الإبادة هو تشكيك فيها وبداية نكران على أنها حقيقة تاريخية، حسب هذه الدولة. كذلك، يخشى الأرمن من الدخول في مشروع مماثل خوфهم من قيام تركيا بالأفراج عن الوثائق التي تعزز بعض جوانب روايتها لأحداث العام ١9١5، والابقاء على الوثائق الأخرى طي الكتمان والسرية.

ومع احتفاظ كلا الطرفين التركي والأرمني بتفسيره الخاص للتاريخ طوال قرن من الزمن، تمتلك تركيا اليوم ورقة سياسية وإعلامية إضافية تتيج لها المناورة في وجه الاتهامات الموجهة إليها. وهي الورقة المؤلفة من الأرشيف العثماني وطرح دراسته وتأريخه بطريقة ذكية أمام العالم، فيما يلقي هذا

الطرح بعض الصدى الإيجابي عند بعض المنظمات الدولية كما بعض الدول باعتباره حلاً منصفاً بين الدولتين المعنيتين به. في المقابل، تستمر أرمينيا في رفض كل الاقتراحات التركية وأي تشكيك بالإبادة الأرمنية والنية التركية في تنفيذها، فيما «يربي» كل طرف مواطنيه في الزمن الحاضر على اجترار نظرتَه الخاصة لأحداث التاريخ.

المدارس التركية تعلّم «المسألة» التركية

لا ينحصر الرأي من الإبادة الأرمنية في تركيا على مواقف تنتكّر لها من قبل السلطات الرسمية فقط، بل يلتقي موقف النكران مع الحكام والأحزاب السياسية التركية المختلفة ويتحول إلى رأي عام عند أغلبية الشعب التركي. ففي دراسة أجراها «مركز الدراسات الاقتصادية والسياسة الخارجية (EDAM) التركي حول آراء الأتراك في كيفية تعامل حكومتهم مع المسألة الأرمنية، اعتبر 9.١% فقط من الأتراك أن على حكومتهم الاعتراف بها كإبادة والاعتذار عنها. في المقابل، توزعت بقية الآراء حول ضرورة الاعتذار من دون الاعتراف، فيما كان رأي الأغلبية أن على تركيا عدم تحريك ساكن في ما يخص الموضوع والتركيز على أن وبيلات الحرب العالمية الأولى قد أصابت الأتراك كما أصابت الأرمن^٤. ومرد آراء الأتراك هذه يعود في قسم أساسي منه إلى التربية التي يتلقونها في المدارس التركية، والتي تعمل على نقض النظرة الأرمنية للتاريخ و«محصين» الطلاب بأدبيات خاصة في ما يتعلق بالنظرة إلى القضية الأرمنية وإلى ما جرى في العام ١9١5. ففي الكتب التي تعلّم مادة التاريخ في تركيا، يُشار إلى الأرمن بهؤلاء القوم «الذين تمّ تحريضهم من قبل الأجانب، ويهدفون إلى تقسيم تركيا، وقد قتلوا الأتراك والمسلمين». أما تعبير «الإبادة» فلا ذكر له في الكتب التعليمية التركية بل يُعتمد تعبير «المسألة» الأرمنية للإشارة إلى المسألة الأرمنية⁷. هذا مع العلم أنه لا إمكانية في تركيا لاستخدام أي كتاب في مادة التاريخ في أي من مدارسها ما لم يكن موضوعاً من قبل وزارة التعليم الوطني، أو موافقاً عليه من قبل مجلس التربية والتعليم التابع للوزارة. ولا تشكّل المدارس الأرمنية المعدودة في تركيا أي استثناء لهذه القاعدة ويُفرض عليها تعليم طلابها الأرمن ما يرد في هذه الكتب.

بالإضافة إلى ذلك، تقدّم الكتب التعليمية التركية أدبيات خاصة في ما يتعلق بالمأساة الأرمنية. ففي الصف الثامن الابتدائي مثلاً، يعلّم كتاب التاريخ التركي، في فصل كامل، «المسألة الأرمنية» خلال الحرب العالمية الأولى وبعدها، حيث يقدمها بأنها «موضوع يتعلق بالتهديدات الداخلية والخارجية التي تتعرض لها تركيا»، والتي تهدف «إلى تهديم الدولة». ثم يُطلب من الطلاب الإجابة ومناقشة السؤال التالي: «كيف تقدم ونعزز مبررات بلدنا للرد على المزماع الأرمنية»^٨.أما كتب تعليم التاريخ في المدارس المتوسطة، فيتم التركيز فيها على أن أحداث العام ١9١5 المتعلقة بالأرمن جاءت كردة فعل على تعاونهم مع الجيش الروسي تمهيداً لاحتلال السلطنة العثمانية. فيما تقدّم هذه الكتب الأحزاب الأرمنية (الطاشناق، الهانشاك وغيرها) على أنها المسؤولة عن القتل الذي جرى بحق الأرمن الذين رفضوا التعامل مع روسيا، كما الهجوم على القرى التركية وقتل من فيها من النساء والأطفال، فيما رجالها كانوا على الجبهات وفي المعارك^٩.

بالإضافة إلى ذلك، وبحسب هذه الكتب دائماً، فإن السلطة العثمانية قامت بترحيل الأرمن من القرى التي شهدت معارك مع الجيش الروسي حفاظاً على أرواحهم، مع التأكيد على أن السلطنة العثمانية أخذت كل ما استطاعت من احتياطات وتدابير من أجل ضمان سلامة المرحّلين. ولا تختلف هذه الأدبيات المستعملة في المدارس لتعليم الأتراك وتربيتهم على النكران مع تلك النظرة التي اعتمدها السلطات التركية المتعاقبة خلال قرن كامل من الزمن. فالمبررات والأدبيات التي وضعتها تركيا في المجال السياسي والإعلامي لمواجهة القضية الأرمنية هي ذاتها التي يتم تعليمها في مدارسها وتلقين طلابها أساليب وأدبيات ومبررات النكران.

ومن ناحية أخرى، يستمر الأرمن من جهتهم في تقديم نظرة أخرى للتاريخ وتعليمها لأبنائهم في أرمينيا وبقية العالم، والإشارة إلى تركيا على أنها مجرمة وإلى أنفسهم على أنهم ضحايا، فيما الاختلاف بين شعبين متجاورين لا يزال على حاله ويشهد، كما طوال القرن الماضي، عدائية وكراهية متبادلة.

الدعاية التركية في وجه الأرمن والعالم

أدى تعميم تعليم التاريخ في مدارس تركيا منذ عشرات السنين إلى اليوم إلى بروز حالات استثنائية بين الأرمن القاطنين في تركيا. فبعض هؤلاء المتأثرين بالأدبيات التركية، سواء في المدارس والجامعات أو في المجتمع والفضاء السياسي، يتم «استخدامهم» غالباً من قبل السلطات التركية استخداماً مضاداً لمواجهة الدعاية الأرمنية. ويشكّل كل من مستشار رئيس الحكومة التركية «إيتيان محجوبيان»، والكاتب الصحافي في جريدتي «يني شفق» و«صباح» المواليتين للحزب التركي الحاكم «مركز إسايان» مثالين جيين من أمثلة كثيرة عن مواطنين أتراك من أصول أرمنية يعمدون إلى بث الدعاية التركية الرسمية وتعزيز أدبياتها في مواجهة الاتهامات الأرمنية. في المقابل، لا تنفك السلطات التركية عن الإغداق عليهم بالترقيات وفتح أمامهم الفرص الوظيفية والإعلامية في استغلال واضح منها لهويتهم القومية لتقديم دعاية على أنها دولة تعددية ومتسامحة تجاه الأرمن، فيما اتهامات «الخيانة»^{١٠} هي أقل ما ينلفظ به الأرمن الآخرون للدلالة على هؤلاء.

كما تعمل تركيا على بث دعائيتها كدولة متسامحة وساعية للتصالح مع الأرمن في مختلف المجالات، ويتم استخدام الفن إلى جانب الإعلام بوصفه أداة يمكنها اختراق الحواجز بين الثقافات المتعددة. فمسرحة عن الصداقة التركية – الأرمنية في إسطنبول، وتمثيل لفنان تركي من أصل أرمني لتركيا في أحد المعارض في مدينة إيطاليا^{١١}، أو عروض لمتحف أرمني في تركيا^{١٢} وغيرها من النشاطات الفنية تلقى منذ بداية العام 20١5 إلى اليوم رواجاً ودعمًا إعلامياً كبيراً في تركيا. أما الحدث الأبرز الذي عملت عليه تركيا لمواجهة الدعاية الأرمنية، فهو إقامة احتفال ضخم في الذكرى المئوية الأولى لمعركة «غاليبولي»^{١٣} التي دارت رحاها بين السلطنة العثمانية وقوات الحلفاء في العام ١9١5. وعلى الرغم من أن الحرب العالمية الأولى انتهت بهزيمة السلطنة، إلا أن تركيا عمدت طوال القرن الماضي على الاحتفال في معركة «غاليبولي» خلال الثامن عشر من شهر آذار/مارس من كل سنة، فيما تم نقل الاحتفال في العام 20١5 إلى يوم الرابع والعشرين من شهر نيسان/أبريل ليتناسب زمنياً مع اليوم العالمي الذي يحتفل به الأرمن بذكرى الإبادة. ولم تكنف تركيا بتعكير مزاج الأرمن عبر نقل زمن الاحتفال إلى التاريخ ذاته الذي سيشهد ذروة الضغط الأرمني على تركيا، بل تعدّت الدعاية التركية حدود المتوقع، وأرسلت دعوات رسمية لأكثر من مئة رئيس دولة، ومنها الرئيس الأرمني لحضور الاحتفال التركي في تركيا. في المقابل، رفض الرئيس الأرمني هذه الدعوة وأطلق العنان لهجوم لفظي على الرئيس التركي رجب طيب أردوغان معتبراً أن بلاده «تواصل سياسة الإنكار وتوسعى إلى تشويه التاريخ»^{١٤}.

ومن الجلي أن تركيا تهدف من خلال نقلها الاحتفال بمعركة «غاليبولي» إلى الرابع والعشرين من نيسان/أبريل إلى سرقة الأضواء من أمام الدعاية الأرمنية التي سببت من قبل أرمينيا وأرمن الشتات لتشويه صورة تركيا من ناحية، وإعلاء شأن القضية الأرمنية من ناحية أخرى. في المقابل، وأمام التحركات التقليدية التي سينفذها الأرمن كما في كل سنة، تبدو الحيوية التركية في التعامل مع تحدي القضية الأرمنية ذات تأثير أكبر في تركيا وفي العالم، خصوصاً أنها تمتلك إمكانيات إعلامية وسياسية ودبلوماسية ومادية أقوى من تلك الأرمنية بأشواط كثيرة. وأمام واقع طرح كل طرف للتاريخ من منظاره الخاص، كما تقديم أدبياته الخاصة في الزمن الحاضر للتعامل مع القضية الأرمنية وتاريخ الإبادة والحرب، يستمر العداء بين الطرفين، فيما سيشهد الرابع والعشرون من شهر نيسان/أبريل ذروة الدعاية المقدمة إلى العالم من قبلهما. وفي هذا اليوم بالذات، حين يسير مئات الآلاف في أرمينيا لتكريم من قُتل في العام ١9١5 ويضيقون «الشعلة الأبدية» حول نصبهم التذكاري في العاصمة يريفان كما كل سنة، ستكون تركيا على موعد مع رئيس جمهوريتها ليذكر الأتراك بأجماد سلطنتهم الغابرة، ويذيع بيان نكران الإبادة الأرمنية أمام مسامع العالم

***باحث في الشؤون التركية**

مجدون المقالة في نسختها الكاملة مع المراجع على الموقع الإلكتروني للمفكرة

تناقض قضائي من دون تحليل حول نفاذ قانون الایجاتر الجديد

فاطمة خليفة

بتاريخ 4-3-20١5، أصدرت القاضية المنفردة المدنية الناطرة في دعاوى الایجاتر في بيروت ندين مشموشي حكماً بقضية استرداد مأجور للهدم وإعادة البناء. واللافت في هذا الحكم هو أنه انتهى إلى تطبيق القانون القديم على دعوى الاسترداد مانحاً بذلك للمستأجر تعويض 50% من قيمة المأجور، وقد جاء هذا الحكم مناقضاً للحكم الصادر في 29-١-20١5 عن القاضية لارا عبد الصمد العاملة في نفس المحكمة والذي آل الى تطبيق معايير التعويض المحددة في قانون الایجاتر الجديد في قضية استرداد، وذلك 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. وقد انتهى الحكم المذكور الى منح تعويض للمستأجر حدده ب30% من قيمة المأجور^١.

والتناقض بين هذين الحكمين يستدعي الملاحظات الآتية:

– أن القضاة الناظرين في قضايا الایجاتر يدون من خلاله منقسمين الى فئتين وذلك داخل المحكمة نفسها: ففة تعد القانون الجديد غير نافذ، وفتة تعد على خلاف ذلك أنه نافذ. وبالطبع، هذا التباين ليس نظرياً محض، بل هو يؤدي الى اختلاف كبير في حقوق وموجبات طرفي التعاقد. والدليل على ذلك هو أن القاضية مشموشي منحت المستأجر تعويضاً قدره 50% من قيمة الشقة، فيما أن التعويض الذي منحته القاضية عبد الصمد هو فقط 30% من قيمتها. وهذا التناقض سيؤدي لبعاً الى تعزيز حالة الضياع ومعها أسباب النزاع بين المستأجرين والمالكين.

– على الرغم من هذا التناقض، تشابه الحكمان لجهة عدم مراعاة الوجهية والنقص في التعليل، بما حرم المتقاضى من ابداء رأيه أو فهم الأسباب التي دفعت القضاء في هذا الاتجاه أو ذاك. فالقاضيتان عمدتا الى تطبيق القانون الذي اختارته من تلقاء نفسيهما، ومن دون دعوة الفرقاء الى مناقشة القانون الواجب التطبيق. كما امتنعت القاضيتان عن تبيان الأسباب التي دفعتهما في هذا الاتجاه أو ذاك، فجاء حكماهما بمثابة اعلان موقف من دون أي تعليل. وقد أعرضتا بذلك عن تقديم أي حجج قانونية من شأنها أن تسهم في تطوير تفكير قانوني في هذا الموضوع.

***حقوقية، من فريق عمل المفكرة القانونية**

^[1] حل لأحجية الصندوق الفارغ من خلال حكم قضائي: تحفيز المؤجرين لتقديم دعاوى استرداد، المفكرة القانونية- لبنان، العدد 26، آذار 2015.

منع ناشط بيئي من ممارسة حرية تأسيس جمعية: سقف الحرية رضى زعماء القرية عنه

إبراهيم خليل شرارة

في الآونة الأخيرة، كثُر الحديث عن حالات رفضت فيها وزارة الداخلية والبلديات إعطاء علم وخبر بالبيانات التي قدّمها مؤسسو جمعيات عدة، وغالباً عملاً بتوصيات الأمن العام الذي يتولى الاستقصاء عن هؤلاء. وبناءً على ذلك، قررت جمعية «المفكرة القانونية» إطلاق مبادرة عبر صفحتها على موقع «فيسبوك»، حيث دعت من واجه مثل هذه العرقلة إلى إعلامها، بغية توثيق هذه الممارسة غير القانونية، صوتاً لحرية إنشاء الجمعيات. مثلت أبدأوا إعجابهم like بالمبادرة، البعض علّق مؤكداً أن المعلومات صحيحة مئة في المئة، محامون أسروا بمعلومات طلبوا عدم نشرها درءاً لأي متاعب قد يتعرض لها وكلاؤهم. الحالة الوحيدة التي أعلن مؤسسوها رغبتهم في تحويلها إلى قضية عامة، هي حالة جمعية بيئية تحمل تسمية «الطبيعة الأم»، وهي جمعية بادر إلى تأسيسها الناشط أجود العياش في منطقة عاليه. وقد رفضت وزارة الداخلية إعطاء العلم والخبر تبعاً لاستقصاء أجراه الأمن العام، على أساس أن إنشاء هذه الجمعية سيؤدي إلى «مشاكل بين أهل القرية». وهي خطوة تنسف مبدأ حرية تأسيس الجمعيات في لبنان، الذي يستند إلى قانون الجمعيات الصادر في العام 1909 والذي كفلته «المادة 13» من الدستور اللبناني .

وفي حديث مع «المفكرة القانونية»، يؤكد العياش أنه قدّم بيان العلم والخبر إلى مديرية السياسة واللاجئين والجمعيات في وزارة الداخلية في 05-11-2013، بعدما أسس الجمعية المذكورة مع المواطنين نضال العياش ورامي العياش. ويشير إلى أن وزارة الداخلية طلبت منه إجراء بعض التصحيحات على العاملة لمرتين متتاليتين. وتبعاً لهذين التصحيحين، «أعلموني أن العاملة اكتملت وأصبحت جاهزة، وأعطوني إيصالاً باستلام العاملة، بانتظار تسليمي رقم العلم والخبر». لكن، بلفت العياش الانتباه إلى أنه بعد مراجعة الوزارة للمرة الثالثة، أعلن بأن بيان العلم والخبر رُفض بعد عرضها على الأمن العام لأن عمل الجمعية سيؤدي إلى «افتعال مشاكل بين أهل القرية». ويشير العياش إلى أنه حاول الاتصال بوزير الداخلية نهاد المشنوق حوالي ثلاث مرات من دون جدوى، مضيفاً أن المسؤولين عن مكتب الوزير أكدوا له أنه إذا لم يتّفق أي جواب من المشنوق، فإن ذلك يعني أنه لا يريد الالتقاء به. ويعتبر العياش أن عرقلة تأسيس هذه الجمعية التي ستعنى بموضوع النفايات ومطر الناعمة، هي «عملية محض سياسية وتعتسف وطمع» للحد من نشاطه وعمله البيئي، متسائلاً «كيف يمكن التفكير بأن جمعية بيئية ستؤدي إلى افتعال مشاكل بين أهل القرية؟». ويقول إن «رؤساء البلديات المجاورة لمطر الناعمة وضعوا أنفسهم في خانة العداة لي وحولوا إبعاد الناس عنني»، مشيراً إلى أن الأمن العام استجوب رؤساء بلديات مجاورة لهم محسوبيات سياسية خاصّة، وقالوا إنني سأقتعل مشاكل بين أهل القرية. والجدير بالذكر هو أن أجود العياش كان قد بادر في 2013 إلى إطلاق حملة لإقتال مطر الناعمة.

وقد بلغت هذه الحملة أوجها مع الاعتصام أمام المطر في 17-11-2013، حيث افترش المعتصمون الطريق المؤدي من أوتوستراد الساحل الجنوبي إليه لمنع شاحنات «سوكلين» من الدخول إليه، ونصبوا خيماً ورفعوا لافتات منددة بالمطر ونتائجته المدمرة للبيئة. واستمر الحراك أسبوعاً كاملاً، حتى قامت القوى الأمنية في 24-11-2014 بتكسيير الخيم ووقف الاعتصام بالقوة واعتقال أجود عياش بتهمة «تحريض المعتصمين» من دون أي مذكرة توقيف. وقد أفرج عنه بعد ساعات من احتجاجه في مخفر الدامور. وقد طالب العياش مراراً بعد ذلك كلاً من وزير البيئة محمد المشنوق ورؤساء بلديات قرى الناعمة بالاستقالة لدورهم في التدمير البيئي الذي ينتج من مطر الناعمة. وهنا، يتضح أن هذا المشهد أصبح مألوفاً في لبنان، حيث تبرعت الطبقة السياسية في تحوير سلطاتها لحماية مصالحها: فتارة تعتقل ناشطاً بيئياً اعتقالاً

تعتسفاً لتفكيك اعتصام وشردمته، وطوراً تمنعه من تأسيس جمعية تسمح له بمأسسة وسائل نضاله في الدفاع عن البيئة. وتحصل كل هذه الممارسات من دون أي مسوّح قانوني.

ويذكر وزير الداخلية الأسبق زياد بارود، في حديث مع «المفكرة»، بأنه «الفترة طويلة من الزمن، أخضعت الجمعيات قسراً لنظام الترخيص المسبق في مخالفة صارخة لقانون 1909، إلى أن قرر مجلس الوزراء في آب 2005 الالتزام بالقانون مجدداً، حيث كان لوزير العدل حينها خالد قباني دورٌ أساسي في الدفع في هذا الاتجاه». وعند سؤاله عن التعميم الذي أصدره في العام 2008، والذي بُتّ فيه دور الأمن العام في إجراء استقصاء عن الجمعيات ومؤسساتها قبل تسليمها العلم والخبر بتأسيسها، نفى بارود إصداره أي تعميم يعطي دوراً للأمن العام قبل التأسيس، موضحاً أن وزير الداخلية والبلديات بالوكالة أحمد فنتف أصدر تعميماً في العام 2006 يفرض على دوائر وزارة الداخلية التزام الآلية التي نص عليها قانون 1909، ثم عدت في العام 2008 وأكدت مضمون هذا التعميم بتعميم آخر».

ويشدد بارود على أنه «ليس لأي جهاز أمنيّ أي دور في القانون لجهة التدقيق مسبقاً في تكوين الجمعيات، بحيث لا يعتبر، مثلاً، استطلاع رأي الأمن العام لا إلزامياً ولا ملزماً، موضحاً في الوقت ذاته أنه «قد يعود لوزارة الداخلية أن تبلغ الأمن العام بالعلم والخبر، ولكن بعد صدوره، وإنما قطعاً ليس قبل ذلك. أما إذا فعلت، فلا يمكن أن يقبّد الرأي المذكور الإدارة في إصدار العلم والخبر، لأن صلاحيتها أصلاً هي صلاحية مقبّدة لجهة قبول بيان التأسيس». ولتأكيد ذلك، بحسب بارود، من الواضح أن القانون يفرض، إذا رغبت الإدارة (وزارة الداخلية) بحل الجمعية لمخالفتها النظام العام أو القانون، أن ترفع الأمر إلى مجلس الوزراء لإصدار مرسوم الحل، ويبقى هذا المرسوم خاضعاً للرقابة القضائية.

ويشرح بارود أنه «في الخلاصة، إن تأسيس الجمعية هو بمثابة ولادة الجنين: لا أحد يستطيع أن يمنع الولادة. أما إذا تحوّل الجنين إلى مجرم عندما يكبر، فتمت محاكمته»، موضحاً أنه «هكذا بالنسبة إلى الجمعية: تنشأ بالتقاء مشيئة مؤسسها ويتم إيداع بيان التأسيس لدى وزارة الداخلية التي تقبله دون أي سلطة استئنائية برفضه. ثم، إذا رأت أن أهداف الجمعية أو أنشطتها مخالفة للقانون، تستطيع حلّها لكن بمرسوم في مجلس الوزراء وفي حالات محددة حصراً، بحيث لا استنساب في الحل». وبالتالي، بحسب بارود، ليس من شأن رأي الإدارة أو الجهاز الأمني المسبق أن يحول دون «ولادة» الجمعية. ثم إن الرأي المذكور لا يمكن أن يؤدي حتى إلى حل الجمعية بمرسوم إلا إذا كان ثمة ما يثبت أنها (مثلاً) تخالف القوانين والأداب العمومية أو تقصد «الإخلال براحة المملكة وبكامل ملكية الدولة» أو أيضاً «تغيير شكل الحكومة الحاضرة». ويعتبر أن «المؤسف هو أن تعود في كل مرة إلى تأكيد حرية تأسيس الجمعيات من دون تدخل من السلطة إلا من خلال الرقابة اللاحقة التي تقتصر هي الأخرى على حالات محددة جداً في المواد 3 و4 و5 من قانون الجمعيات».

وفي ما يخص قضية جمعية «الطبيعة الأم»، يؤكد بارود أنه بمجرد أن المؤسسين قدّموا إلى وزارة الداخلية بيان التأسيس كاملاً وحصلوا على إيصال باستلام العاملة، يقتصر على الإدارة تسليمهم رقم العلم والخبر، ولا يحق لها طلب استقصاء الأمن العام قبل إعطاء العلم والخبر، حيث إن القانون يسمح للقوى الأمنية بإجراء الاستقصاءات اللازمة بعد إعطاء بيان العلم والخبر، أي بعد التأسيس.

وفي سياق متصل، صرح مصدر مطلع في وزارة الداخلية طلب عدم الكشف عن اسمه، للمفكرة بأنه «في ظل هذه الأوضاع المزرية، من الطبيعي أن تقوم القوى الأمنية بإجراء الاستقصاءات اللازمة لمعرفة خلفيات هذه الجمعيات ومؤسساتها، لأن الرقابة ضرورية في ظل هذه الأوضاع الأمنية الصعبة»، مشيراً



رسم رائد شرف

محطات لحرية الجمعيات

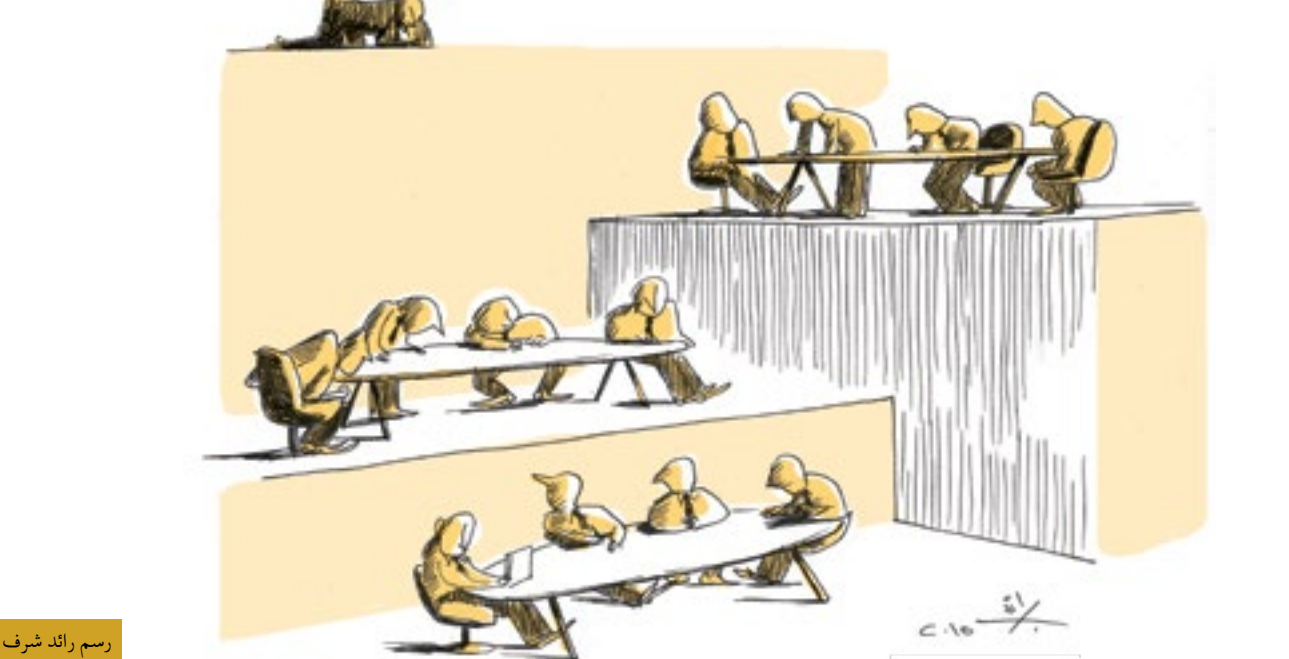
بحسب قانون الجمعيات العثماني الصادر في العام 1909، فإن الجمعيات لا تخضع للترخيص المسبق، بل لنظام العلم والخبر، حيث تنشأ الجمعية بمجرد التقاء مشيئة مؤسسها وتصبح قائمة تجاه الدولة بإيداع أوراقها (أي بيان تأسيسها: النظام الأساسي والنظام الداخلي وهويات المؤسسين وسجلاتهم العدلية، وأهداف الجمعية وعنوان مركزها) لدى وزارة الداخلية. ف«المادة 2» من قانون الجمعيات تنص على ما حرفيته: «إن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها». كما تنص «المادة 6» على أنه «يجب حالاً عند تأسيس الجمعية أن يعطي مؤسسوها إلى نظارة الداخلية بياناً موقعاً ومختوماً منهم يحتوي على نسختين من النظام الرسمي وعنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز إدارتها وأسماء المكلّفين بأمر الإدارة وصفتهم، على أن يُعطى لهم مقابل ذلك علم وخبر». وبالتالي، فإن الجمعية تنشأ بمجرد التقاء مشيئة مؤسسها ويتوقيعهم على أنظمتها، من دون الحاجة إلى أي ترخيص من السلطات الإدارية، حيث يكون كل ما يتوجب على الجمعية القيام به بعد التأسيس، إعلام الإدارة (أي وزارة الداخلية) بذلك. وتالياً، إن القانون واضح وصريح من هذه الناحية، وبمجرد استلام مؤسس الجمعية إيصال المعاملة من وزارة الداخلية بعد تقديمه بيان العلم والخبر الذي يلحق تأسيس الجمعية، يبقى على الإدارة إعطاؤه العلم والخبر بهذا البيان.

وفي فترة ما بعد الحرب، أوجدت وزارة الداخلية عارسة غير قانونية مفادها استلام الأوراق من دون إعطاء أي إيصال بها. وقد عمدت في هذه الفترة الى تعزيز دور الأمن العام في إجراء الاستقصاءات. فلم يمنح العلم والخبر إلا لجمعيات موالية تحظى برضى النظام السائد آنذاك. وقد تولى النائب غسان مخيبر وجمعية «عدل» الدفاع عن حرية الجمعيات، وذلك من خلال وسائل عدة: الأولى، التوعية والمشورة القانونية بحيث جوبهت الممارسة الإدارية بعدم استلام الأوراق بممارسة مفادها إبلاغ الوزارة الأوراق بواسطة موظف رسمي يثبت من ذلك (مباشر) وقد أسهمت هذه المشورة في تأسيس جمعيات كان لها دور أساسي آنذاك كالجمعية اللبنانية لمراقبة ديموقراطية الانتخابات، والثانية، اللجوء الى القضاء لوقف هذه الممارسة. وقد نجح هذا المسعى حين أقر مجلس شورى الدولة في قراره الصادر في 18-11-2003 أن «الجمعية تتمتع بأهلية التقاضي بمجرد تسليمها بيان تأسيسها المذكور في المادة السادسة المذكورة من قانون الجمعيات وبحكم القانون إلى وزارة الداخلية، الملزمة في المقابل تسليم العلم والخبر من دون إبطاء، ولا تتمتع في ذلك بأي سلطة استئنائية، ذلك أن الجمعية تؤسس بإرادة مؤسسها (...) وإن دور الإدارة يقتصر ما دامت الجمعية مجرد اتفاق، على قبول البيان الذي يقترحه القانون وإعطاء أصحاب الشأن علماً وخبراً وإيصالاً يثبت المعاملات المقررة بالقانون».

وبعد التغيير الحاصل في 2005، انتهجت الحكومة توجهاً مختلفاً، بدأت هذه الممارسة بالتغيير. وقد تككّل هذا التغيير بالتعميم الذي أصدره في 2006 وزير الداخلية بالوكالة آنذاك أحمد فتفت بإعلان التزام الوزارة بحرية تأسيس الجمعيات. وتراجع إذ ذلك دور الأجهزة الأمنية. وفي 2008، صدر تعميم آخر عن وزير الداخلية آنذاك زياد بارود أكد توقيع العلم والخبر من الوزير فور استلام بيان المؤسسين، على أن يرسل الملف الى الأمن العام قبل تسليمه لهؤلاء.

^[1] شباط 2014

لجنة نيابية لمتابعة تنفيذ القوانين: مبدأ فصل السلطات، أم ضمانة جديدة لسياسة السلة؟



رسم رائد شرف

فان صحَّ أن الحكومة تنال الثقة من البرلمان، فالصحيح أيضا أن التصويت على الثقة غالبا ما يكون شكليا ويأتي نتيجة توافق حاصل بين القيادات السياسية والتي هي على اتصال مع القوى الاقليمية، وكل ذلك خارج اطار المؤسسات العامة.وغالبا ما تأخذ طابع المحاصصة وتقاسم السلطة.ومن هذا المنظار، تبدو السلطات والمؤسسات العامة في لبنان خاضعة للقوى السياسية نفسها، على نحو يشوِّش على نظام فصل السلطات ويجرِّده من كثير من مضامينه. وهذا أصلا ما يؤكد تصريح رئيس اللجنة النائب ياسين جابر للمفكرة القانونية ومفاده إنه بصراحة ليس للجنة «أي وسائل ولا يمكننا معاقبتهم (الوزراء) في حال التضيير في الوضع الحالي».فالأسلحة الديموقراطية المتاحة للنواب كطرح الثقة أو استجواب أي وزير يتخلف عن تطبيق القوانين، غير قابلة للاستعمال لأن «الوضع العام لا يساعدنا على ذلك». وتاليا، وعلى ضوء هذا التصريح، تبدو مهمة اللجنة مهمة تقنية هدفها تذكير الوزراء المعنيين بوجباتهم و«حثهم على تطبيق القوانين» من دون ممارسة أي نوع من أنواع الضغط أو «السلطة». وبذلك، نكون ليس أمام تجسيد لمبدأ فصل السلطات، اما بأحسن الأحوال أمام تعاون تقني بين السلطات لتحسين الأداء التنظيمي للدولة. وهي مهمة بامكان أي جمعية غير حكومية مختصة أن تقوم بها من خلال توجيه كتب الى الوزراء لحثهم على تنفيذ المهام المناطة بهم، وربما بدرجة أعلى من المثابرة والشمولية. ولكن، يبقى هذا التفسير غير وافٍ. فتصوير الوزراء المتفاسحين أو غير الراغبين بتنفيذ القوانين في مواجهة مع النواب الخريصين على ذلك يعكس واقعا غير صحيح، بدليل اعراض المؤسستين عن القيام بوجباتهما المتصلة بإبرام قوانين الموازنة، من دون أن ينتقد أي منهما الآخر. وهنا، ربما يقتضي التمييز بين فئتين من القوانين:

– قوانين من شأنها أن تؤدي الى منافع فئوية أو مالية لأحد أطراف الطبقة السياسية أو لجمعيةها، والأرجح أن يكون تعطيلها ناتجا عن اختلاف بين الكتل السياسية على اقتسام الحصص بشكل مرض لها جميعها أو عن اختلاف على تنفيذه بانتظار اتمام مقايضة ما. وفي هذه الحالة، لا يمكن أن نستبعد تماما أن تتحول لجنة ماثلة (مكونة من نواب يمثلون جميع الكتل) الى ضابط لتوقيت تنفيذ القوانين على نحو يضمن احترام شروط المحاصصة بين الجميع وفق «منطق السلة». فينفذ قانون يهم كتلة معينة بالترزام من قانون يهتم بكتلة ثانية، كأن يتم تنفيذ قانون المنطقة الاقتصادية في طرابلس في موازاة تنفيذ قانون يؤدي الى منافع معينة للفريق السياسي المهيمين في مناطق أخرى، فلا يشعر أي منهما بالغبخ. وبهذا المعنى، يصبح عمل اللجنة مناسبة لتقاسم الغنائم التي قد تنجم عن تنفيذ القوانين بشكل عادل كشرط لمباشرة تنفيذها.

– واما قوانين تم اقرارها من باب مجاملة فئات من المواطنين من دون أي ارادة بتنفيذها أو تخصيص أي امكانات مالية لاتمام ذلك كما قد يكون عليه حال الأشخاص المعوقين. وفي هذه الحالة، يخشى أن يوضع

بعض هذه القوانين ضمن سلة الاصلاحات، من باب رفع العتب أو تمريرا لاقتسام الغنائم تحت رجع من التأييد الشعبي.

والى ذلك، أمكن طبعا اضافة فرضية ثانية مفادها أن يكون مرذ انشاء هذه اللجنة الرغبة في تحسين موقع رئيس المجلس النيابي ووسائل تحركه، في لعبة المحاصصة التي غالبا ما تشمل مؤسسات الدولة.

حق المواطن بمطالبة القضاء بالزام الحكومة بتنفيذالقوانين؟

ثم، أي دور للمواطن في تنفيذ هذه القوانين، وخصوصا بالنسبة الى القوانين التي تركز حقوقا اجتماعية أو اقتصادية له أو تعنيه مباشرة؟ ومرذ طرح السؤال هو أن تنفيذ القوانين ليس مصلحة نيابية أو لكتل نيابية معينة، اما هو في حالات عدة يلتي مصالح المواطنين. وما يزيد هذا السؤال الحاحا هو خشية أن يقتصر عمل اللجنة على قوانين تهم الطبقة السياسية أو جزءا منها كقوانين المخصصة في قطاعات الكهرباء أو الاتصالات أو المنطقة الاقتصادية في طرابلس، فيما يبقى اهتمامها بالقوانين الأخرى هامشيا ومن باب رفع العتب أو من باب الزينة من دون اي ارادة سياسية حقيقية في تنفيذها كما سبق بيانه. وفي هذا المجال، يهمنا لفت النظر الى الخيارات التي انتهى اليها المشرع الفرنسي عند تطور «ظاهرة التأخير في تنفيذ القوانين». فجبها لهذه الظاهرة، لم يكتف المشرع بتعزيز وسائله لمراقبة تنفيذ القوانين، اما لجهه في 1995 قبل كل شيء الى تمكين المواطنين من الزام الحكومة على تنفيذ القوانين من خلال القضاء الاداري. فباتت المحاكم الادارية مخوِّلة الزام المراجع الزارية أو الحكومية اتخاذ الاجراءات الضرورية لتنفيذ القوانين تحت طائلة تغريم الدولة عن كل يوم تأخير، وذلك بخلاف مجلس شورى الدولة اللبناني الذي يتمتع وفق اجتهاده الحالي عن الزام الحكومة بالقيام بعمل معين. وبالطبع، لتوجِّه مماثل منافع عدة: فهو يسهم في دحض المخاوف المبينة اعلاه، وهو يعيد لمبدأ فصل السلطات رونقه، ليس فقط في علاقة البرلمان بالحكومة ولكن أيضا في علاقة السياسة بالقضاء، وهو ثالثا، يؤدي الى تعزيز الطابع المؤسساتي لهذه المبادرة من خلال تحريمه من تجاذبات اللعبة السياسية.

أي منهجية؟

وأخيرا، ما هي المنهجية التي تستند اليها اللجنة، سواء لتحديد القوانين المتأخر تنفيذها أو لتحديد الأولويات؟ الملاحظة الأولى في هذا المجال تتصل في انتقائية اللائحة التي لم تتضمن عددا كبيرا من القوانين التي لم تصدر مراسيمها التطبيقية أو تنشأ الآليات الضرورية لضمان تنفيذها. ومن أهم هذه القوانين في هذا المجال، قانونا التعليم اللازمي والمجاني الصادران في 1998 و2011. وكان القانون الأول قد نص على الزامية التعليم ومجانيته في المرحلة الابتدائية معلقا نفاذه على صدور مرسوم تنفيذي. وقد جاء قانون 2011 ليجعل التعليم الزاميا ومجانيا حتى نهاية المرحلة الاعدادية مع اعادة تعليق نفاذه على صدور مرسوم تنفيذي لم يصدر حتى اللحظة. وفي هذا السياق، لم يكلف أي من النواب نفسه عبء التساؤل عن أسباب عدم تنفيذ قانون 1998 قبل رفع طموحاته التشريعية بموجب قانون 2011. ومن هذه القوانين أيضا، قانون تعديل نظام شورى الدولة والذي يتعين بوجبه انشاء محاكم ادارية في المناطق ضمنا لمبدأ التقاضي على درجتين وقرب القضاء من المواطن. وما الى ذلك من قوانين عديدة بالغة الأهمية لا مجال لتعدادها في هذا الاطار. ولعلنا يتعين على اللجنة أن تضع منهجية أكثر قدرة على رصد القوانين المتأخر تنفيذها، كأن تعين فريقا تقنيا يتولى دراسة عدد القوانين غير المنفذة في كل سنة، ويستوضح أسباب عدم تنفيذها. أما أن يبقى عملها انتقائيا على هذا الوجه، فذلك أمر يدعو الى القلق أكثر مما يدعو الى التفاؤل. وما يعزز مشاعر القلق هذه هو تصريح النائب جابر بأن اللجنة قد اختارت بدء العمل على خمسة قوانين شملت بمحض الصدفة المخصصة في مرافق حيوية.

***محام، مدير تحرير المفكرة القانونية**

١. نزار صاغية، دعوى لاعادة تأسيس النظام العام: الجمهورية أمام القضاء، المفكرة القانونية-لبنان، العدد 22، تشرين الأول 2014.
--

قوانين غير منفذة لم تلحظها اللجنة

قانون طابق المرّ، اسمه ليس كذلك

هو القانون الصادر في 17-5-1980، والذي أجاز لأصحاب العقارات زيادة طابق ضمن شروط محددة. عُرف شعبيا بتسمية «طابق المر»، لكن تسميته الحقيقية ليست كذلك، ومجرد التذكير بها يؤشر الى أن بنودا أساسية لهذا القانون لن تنفذ رغم انقضاء 35 سنة على اقراره. فتسميته كما وردت عند اقراره وفي الجريدة الرسمية (العدد 22 الصادر في 29-5-1980) هي «تحويل وانشاء عشرين ألف وحدة سكنية في كافة المناطق اللبنانية». فقد نص هذا القانون على انشاء «الصندوق المستقل للاسكان» وغايته تحويل وانشاء عشرين ألف وحدة سكنية على الأقل في جميع المناطق اللبنانية. ويتم تحويل الصندوق بنسبة كبيرة من 75% من المبالغ التي يتعين على مالكي العقارات تسديدها للاستفادة من زيادة عامل الاستثمار (طابق المر). كما يسدد 25% من هذه المبالغ للبلديات لمساعدتها على تحسين أوضاعها الداخلية لانشاء حدائق وفسحات وساحات ومواقف عامة وطرق... الخ. ومع مرور السنوات، ندرك أن الجانب الاستثماري لهذا القانون طَبِّق، فاستفاد من استفاد من زيادة عامل الاستثمار. لكن، ثمة عشرين ألف وحدة سكنية (14000 منها مخصصة لذوي الدخل المحدود و4000 لذوي الدخل المتوسط) لم تبصر النور.

قانون اليجار التملكي.

صدر قانون اليجار التملكي في ... وقد أشار عدد من النواب في لجنة الادارة والعدل الى أهمية تنفيذ هذا القانون في سياق اعتماد سياسة اسكانية. فتضمنت تقارير اللجنة مرات عدة توصية بالاسراع باستصدار مرسومه التنفيذي. ورغم أن المرسوم لم يصدر حتى الآن، فان لجنة تنفيذ القوانين لم تنتبِّه الى ضرورة ادراج هذا القانون ضمن قائمتها.

قانون اليجارات الجديد وسياسة الصندوق الفارغ

عند اصدار قانون الایجات الجديد الذي نصَّ على إنشاء صندوق لمساعدة المستأجرين من ذوي الدخل المحدود، سارعت المفكرة القانونية في عددها 16 الى التحذير إزاء سياسة الصندوق الفارغة. فكثيرة هي القوانين التي تضمنت إنشاء صناديق لدعم حقوق اجتماعية معينة (الصندوق المنشأ في قانون حقوق المعوقين، الصندوق المنشأ في قانون حماية المرأة وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري والصندوق المنشأ في قانون حماية البيثة... الخ)، وقد بقيت معظم هذه الصناديق حبرا على ورق. وهذه السياسة تنبني بالواقع على كثير من الديوجية والباطنية، بحيث يتم التلويح بوجود تقدمات اجتماعية من دون أي نيّة أو إرادة بمنحها. وعشية الذكرى السنوية لوضع قانون الایجات الجديد، نقلت جريدة السفير (31-3-2015) أن وزير المالية على حسن خليل سأل النواب في جلسة للجنة الادارة والعدل عن كيفية تمويل الصندوق. فعجز هؤلاء عن اعطاء أي إجابة، وانتهت الجلسة بتعيين لجنة لدراسة الموضوع. وهذه الحادثة انما تشكل دليلا قاطعا على سياسة الباطنية تلك.

العدد 27، نيسان/أبريل 2015
مقالةالمفكرة القانونية

جدول تصنيفي للقوانين الداخلة ضمن جردة اللجنة النيابية

قوانين و حقوق اجتماعية	قوانين اقتصادية واستثمارات	قوانين تنظيمية	قوانين سياسية
قانون رقم 220 تاريخ 2000/5/29 يتعلق بحقوق الاشخاص المعوقين 2000/5/29 يتعلق بحقوق الاشخاص المعوقين	قانون رقم 248 تاريخ 2000/7/22 الاتصالات	قانون رقم 663 تاريخ 2005/2/4 سلامة الطيران المدني	قانون رقم 664 تاريخ 2005/2/4 وسيط الجمهورية
قانون رقم 248 تاريخ 2000/8/9 وضع نظام ضمان صحي اختياري للمسنين اللبنانيين	قانون رقم 462 تاريخ 2002/9/2 تنظيم قطاع الكهرباء	قانون رقم 37 تاريخ 2008/10/16 الممتلكات الثقافية	قانون رقم 194 تاريخ 2011/11/18 معالجة اوضاع المواطنين اللبنانيين الذين لجؤوا الى اسرائيل
قانون رقم 444 تاريخ 2000/7/29 حماية البيئة	قانون رقم 481 تاريخ 2002/12/12 ادارة قطاع الطيران المدني	قانون رقم 36 تاريخ 2008/10/16 المؤسسات العامة المرتبطة بوزارة الثقافة	
قانون رقم 625 تاريخ 2004/11/20 الفحوصات الجينية البشرية	قانون رقم 525 تاريخ 2003/7/16 تملك عقارات المصلحة الوطنية للتعمير المغااص	-قانون رقم 38 تاريخ 2008/10/16 تحديد عدد محامي الجمارك و نظام عملهم و اصول و شروط تعيينهم و بدل تعابهم	
قانون رقم 659 تاريخ 2005/2/4 حماية المستهلك	قانون رقم 549 تاريخ 2003/10/20 تصميم و تحويل و تطوير و اعادة اعمار مصفاتي طرابلس و الزهراني و تشغيلها و بناء محطة نهائية لتصدير واستيراد الغاز الطبيعي المسال و بناء تجهيزات لتخزين الغاز الطبيعي و انشاء شبكات لبيعه و توزيعه	قانون رقم 208 تاريخ 2012/3/30 مهنة العلاج الانتشغالي في لبنان	
قانون رقم 174 تاريخ 2011/8/29 الحد من التدخين و تنظيم صنع و تغليف و دعاية منتجات التبغ	قانون رقم 18 تاريخ 2008/9/5 انشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة في طرابلس	قانون رقم 210 تاريخ 2012/3/30 معالجة و تكرير و تعبئة و بيع مياه الشرب	
قانون رقم 164 تاريخ 2011/8/24 معاقبة جريمة الاتجار بالاشخاص	قانون رقم 132 تاريخ 2010/8/24 البترولية في المياه البحرية	قانون رقم 224 تاريخ 2012/10/22 القواعد الفنية و اجراءات تقييم المطابقة الخاصة بها	
قانون رقم 47 تاريخ 2008/12/11 تنظيم تسويق منتجات تغذية الرضيع و الوليد ووسائلها (وادواتها)	قانون رقم 241 تاريخ 2012/4/15 اغفاء ارباح الصادرات الصناعية اللبنانية المنشأ الادارات و المؤسسات العامة و البلديات	قانون رقم 241 تاريخ 2012/10/22 اعتماد رقم تعريف موحد لكل مواطن امام الادارات و المؤسسات العامة و البلديات	
قانون رقم 293 تاريخ 2014/5/7 حماية النساء و سائر افراد الاسرة من العنف الاسري	-قانون رقم 288 تاريخ 2014/4/30 إضافة فقرة إلى المادة السابعة من القانون رقم 462 تاريخ 2002/9/2 (تنظيم قطاع الكهرباء)	قانون رقم 243 تاريخ 2012/10/22 قانون السير	
		قانون رقم 250 تاريخ 2014/4/15 تعديل القانون رقم 479 تاريخ 2002/12/12 (انشاء نقابة الزامية للمرضات و المعرضين في لبنان)	
		قانون رقم 251 تاريخ 2014/4/15 تخصيص محامين عامين متفرغين و قضاة تحقيق لشؤون البيثة	
		قانون رقم 289 تاريخ 2014/4/30 تعديل بعض مواد المرسوم الاشتراعي رقم 67/50 تاريخ 1967/8/5 (نظام و تنظيم الدفاع المدني)	
		قانون رقم 150 تاريخ 2011/8/17 المادة 49 من المرسوم الاشتراعي رقم 134 تاريخ 1959/6/16 (شروط التعيين في وزارة التربية و التعليم العالي)	
		قانون رقم 158 تاريخ 2011/8/17 نظام القياس في لبنان	

9	9	14	2
----------	----------	-----------	----------

ياسين جابر: هدفنا ملاحقة عمل الوزراء اللجنة ضرورية في ظل الأوضاع الراهنة



صورة اجتماع لجنة متابعة القوانين في مجلس النواب (صورة رقم 2) – عن الوكالة الوطنية للإعلام في 10 كانون الأول 2014 (nna-leb.gov.lb)

إبراهيم خليل شحارة

في أواخر السنة الماضية، أُسِّتت «اللجنة النيابية لمتابعة تنفيذ القوانين»، وأنيطت بها مهمة متابعة عمل الوزراء وملاحقة أي تقصير في تطبيق القوانين المذكورة. وقد باشرت اللجنة عملها على أساس لائحة من 30 قانوناً (رفع عددها في ما بعد إلى 33) لم تُتَّخذ الخطوات التنظيمية أو الإجرائية اللازمة لتنفيذها. ولذلك، كان هناك مقابلة مع رئيس هذه اللجنة النائب ياسين جابر، للوقوف على فكرة هذه اللجنة وأهدافها وعملها. وننشر هنا حصيلة اللقاء:

س: كيف أنشِئت هذه اللجنة؟ وما هي الأسباب المباشرة لإنشائها؟ وكيف تم اختيار الأعضاء؟

ج: بدأت الفكرة عندما تبيّن بشكل فاضح عدم تنفيذ بعض القوانين، كقانون تنظيم قطاع الكهرباء وقانون إدارة الطيران المدني وقانون سلامة الطيران المدني وقانون المعوقين، وهي قوانين كانت قد أُقرّت منذ عشر سنوات أو أكثر. وقد وضعت في البداية لائحة من خمسة قوانين لملاحقة الموضوع، بالتعاون مع النائب محمد قباني، وتواصلنا مع رئيس مجلس النواب نبيه بري مقترحين عليه تشكيل لجنة خاصة. وتبعاً لذلك، وافق بري على الاقتراح معلناً حماسته له، معلماً أنه لا يمكننا القيام بأي خطوة من دون دعمه. ثمّ اختير الأعضاء وأصدر بري قراراً بتشكيل اللجنة. وفي أول اجتماع لنا، كلّفنا بعض الموظفين بإعداد دراسة عن القوانين غير المنفّذة، فتفاجأت بأن العدد أكبر بكثير مما كان متوقّماً، وهو حوالي 33 قانوناً. على سبيل المثال، تتعجب كيف أن قطاع الكهرباء نراه بنهار أمام أعيننا ولا ننفذ قانونه الإصلاححي الذي حضرنا حوالي 45 جلسة لجان فرعية لدراسته وإقراره. والمطارد مهذّب ولا ننفذ قانون إنشاء الهيئة العامة للطيران المدني، ولا مراسيم تطبيقية لقانون حماية المستهلك، الذي صدر منذ العام 2005، رغم هذه الفضائح التي نواجهها في ملف الغذاء. وأيضاً، هناك قانون الاتصالات الذي لم يُنفذ من ناحية السماح للقطاع الخاص بأن يقوم بدوره كاملاً فيه وبحرية، فضلاً عن وجوب إنشاء الشركة الثالثة.

س: ما هي أبرز أهداف هذه اللجنة؟ ما هي مدة عملها؟ وما هي الوسائل المطّعة لإنجاز مهماتها؟

ج: إن الهدف الأساسي لهذه اللجنة هو السعي إلى ملاحقة الوزراء ومتابعة عملهم وحثهم على تطبيق القوانين. لكن، بصراحة ليس لدينا

أي وسائل ولا يمكننا معاقبتهم في حال التقصير في الوضع الحالي. فهناك

وسائل ديموقراطية من خلال مجلس النواب كطرح الثقة أو استجواب أي وزير يتخلف عن تطبيق القوانين، لكن هذا السلاح غير قابل للاستعمال في الظروف الراهنة. بصراحة، لا يمكننا ممارسة دورنا كنواب اليوم لأن الوضع العام لا يساعدنا على ذلك، لكن لن نقف مكتوفي الأيدي أمام أي تقصير، ولذلك كان القرار بتشكيل هذه اللجنة.

بالنسبة لمدة عملنا، إن مدة هذه اللجنة مفتوحة لكنها ليست من الجانب الدائمة، وهي من اللجان التي تُشكل بقرار يصدره رئيس المجلس لمتابعة أمر ما، وتنتهي مع انتهاء عهد المجلس، ويمكن أن تبقى إذا كانت هذه الحالة لا تزال قائمة.

س: كيف تم اختيار هذه القوانين؟ وماهي المعايير والأليات التي اعتمدت؟

ج: لم يتم اختيار هذه القوانين عشوائياً. إن القوانين التي وُضعت ضمن هذه اللائحة هي إما قوانين مراسيمها التطبيقية غير صادرة بعد، أو أنها صدرت ولم يتم تعيين أعضاء الهيئات المنشأة بوجوبها بعد، كالهيئة العامة للطيران المدني. فهذه القوانين لم تُنفذ بعد لأن مراسيمها التطبيقية لم تصدر، أو بمعنى آخر يعرفها أو يعطل تنفيذها الوزراء.

س: كثير من القوانين غير الموجودة في هذه اللائحة لم تُنفذ بعد، لماذا لم تشملها هذه اللائحة؟

ج: إن المعيار في اختيار القوانين هنا هو عدم صدور المراسيم التطبيقية أو عدم تشكيل مجالس إدارتها والهيئات الناطمة لها. وعلى الرغم من وجود بعض القوانين التي لا نجد أي جدية في تطبيقها، لكنها لا تحتاج إلى مراسيم تطبيقية. ومن جهة أخرى، بعد إصدار المراسيم التطبيقية، يصبح القانون نافذاً. فإذا لم يُطبّق القانون يصبح عدم التنفيذ عمداً من قِبل الوزير المعني.

س: يبدو أنّ للجنة اهتماماً خاصاً بالقوانين التي تقود إلى الخصخصة؟

ج: لا يمكننا القول إنها تتجه نحو الخصخصة، لكنها مقاربة مختلفة وطريقة جديدة للإدارة في مؤسسات الدولة. الدولة لن تتخلّى عن الملكية، ولكن يجب أن تكون مؤسسات عامّة تُدار على طريقة القطاع الخاص، لأنها تكلف الدولة كثيراً من الناحية المادية. وهل هناك أسوأ من نوع الخصخصة في مولدات الكهرباء ومن يحتركوها اليوم، وما يترتب على المواطنين من خسارة بسببها؟ على سبيل المثال، إن قانون الكهرباء يهدف إلى تحويل مؤسسة كهرباء لبنان إلى نظام شركة مساهمة لبنانية، تملك الدولة 100 في المئة من أسهمها، لكن نديرها بطريقة حديثة متحررة من قيود القطاع العام

لتحسين وتطوير الوضع العام والنظام وإنتاجية العمل.

س: هل يمكن لأي مواطن لاحظ عدم تنفيذ قانون ما لم يرد في اللائحة أن يبلغ اللجنة بذلك؟ وما هي الآلية للقيام بذلك؟

ج: نحن منفتحون ونرحب بأي تعاون مع مواطنين أو جمعيات غير حكومية، لأن هذه اللائحة أُصدرناها بمساعدة باحثين لدراسة هذه القوانين وعدم تطبيقها، وقد نحتاج إلى مساعدة إضافية وتعاون ما.

س: ما هي المنهجية التي تعمل بها اللجنة، وما هي الإجراءات والتدابير العملية التي قامت بها لتنفيذ مهمتها؟

ج: منهجيتنا وإجراء اتنا هي في ملاحقة الوزراء والاتصال بهم أو الاجتماع معهم. هناك بعض الأمور التي يمكننا تسريعها، وهناك من جهة أخرى

بعض الأمور المستعصبة كقانون تنظيم قطاع الكهرباء، ومعظم الوزراء يتعاونون معنا حتى الآن.

س: كم جلسة عقدت اللجنة حتى الآن؟ وهل ثمة وتيرة معينة للاجتماعات؟

ج: عقدنا حتى الآن حوالي ست جلسات. وسنكمل اجتماعاتنا بعد فرصة الأعياد، حيث سيكون أول اجتماع مع وزارة الصحة لمتابعة قانون تنظيم مياه الشرب ومعالجتها وتكويرها وتعبئتها وبيعها.

س: هل استدعت أو استمعت اللجنة إلى وزراء بعينهم؟ وما مدى تجاهبهم سواء في حضور الجلسات أو تنفيذ القوانين المطروحة؟

ج: سجّلنا تجاوباً مريحاً ولاقئاً من قِبل الوزراء حتى الآن. على سبيل المثال، تجاوبت وزارة الأشغال معنا ونشرت إعلانات لتقديم طلبات الترشيح من أجل تشكيل مجلس إدارة الطيران المدني. كما تجاوبت وزارة الاقتصاد وتحركت من أجل إنشاء المنطقة الاقتصادية الحرة في طرابلس، وأعدّت كل المراسيم التطبيقية وأرسلتها إلى مجلس شورى الدولة، وسيتم تعيين مجلس الإدارة. أما في ما يخص وزارة الكهرباء، فإن الأمور مستعصبة بسبب الخلاف حول أولوية تنفيذ القانون أو تعديله.

ويختم النائب ياسين جابر هذه المقابلة واصفاً للجنة بأنها «حالة شاذة»، موضحاً أنه «بحسب المنطق والقانون، لكل نائب الحق في استجواب الوزراء ومراقبة عملهم من دون تشكيل لجنة كهذه، وعلى كل لجنة دائمة متابعة تنفيذ القوانين التي تتعلق باختصاصها». ويضيف أنه في هذه الحالة، هناك فضيحة، لأن المجلس النيابي يشرّع والوزير يتنعم عن التنفيذ عمداً أو عرضاً، مشدداً على أنها «كفرح جرس من أجل التذكير والحث على تنفيذ القوانين التي يجب تنفيذها».

جنى بكار

«خلال الأشهر الأخيرة، أعرب برلمانيون عن تأثرهم ازاء تأخر الادارة

في اتخاذ الاجراءات الضرورية لتنفيذ القوانين التي أقرها البرلمان. وُجه اذ ذاك عدد من الأسئلة الخطية والشفوية للحكومة، قُدم عدد من الاقتراحات الاصلاحية بهدف تقصير آمام التأخير أو وضع حد كلي له. وهذا التحرك الهام لفضح الظاهرة أو الاحتجاج عليها، لم يتوان

عن الوصول الى الرأي العام، بعدما عكسته الصحافة مرات عديدة». هذه العبارة وردت في مستهل مقالة علمية نشرت في مجلة القانون العام REVUE DE DROIT PUBLIC في فرنسا في 1974. وقد عمد المقال المذكور الى تحليل ما أسماه «ظاهرة عدم تنفيذ القوانين» phénomène في الفترة الممتدة من ١968 حتى ١971. وقد سعى من خلال مقاله الى قياس حجم هذه الظاهرة، وفهم أسبابها وأبعادها الدستورية والقانونية. وقد أدت دينامية النقاش في هذا المجال الى ارساء

عدد من الحلول، آخرها ما نص عليه القانون الصادر في 8-2-1995 والذي آل الى تمكين القاضي الاداري بالزام الحكومة باصدار المراسيم في مهلة زمنية معقولة. وبذلك، أدخل المشرع تعديلا أساسيا على مبدأ فصل السلطات وتحديد العلاقات بين القضاء والحكومة، بحيث بات للقضاء حق توجيه أوامر لهذه الأخيرة. وسيتناول هذا المقال الجدل الفقهي الذي دار بهذا الشأن بموازاة تطور اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، وصولا الى تدخل القانون في ١995 للحدّ من هذه الظاهرة المناقضة للنظام الدستوري، ويوجه خاص لمبدأ فصل السلطات.

مسؤولية سياسية أم مسؤولية قانونية؟

من النقاشات الفقهيّة التي أثارتها هذه الظاهرة تحديد طبيعة مسؤولية السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين. فهل هي مجرد صلاحية معطاة للادارة تخضع كيفية عمارستها وتوقيتها لسلطانها التقديرية وفق ما تراه مناسبا من الناحية السياسية، أم أنها مسؤولية دستورية قانونية تكون ملزمة بوجوبها باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين ضمن مهل معقولة عملا بمبدأ فصل السلطات؟ وبالطبع، في هذه الحالة (وهي الحالة التي استقرت عليها غالبية الفقهاء الفرنسيين)، يستدعي الأمر التفكير بأدوات قضائية لفرض تنفيذ هذه الالتزامات، فيما تكون المساءلة الممكنة في الحالة الأولى، هي

سياسية محض يمارسها البرلمان بما له من صلاحيات، تصل الى حد طرح الثقة بالحكومة. وقد يكون السبب الرئيسي في تكوين قناعة بوجود مسؤولية الحكومة يبقى غير مجد في نظام تستند فيه سلطة الحكومة على أكثرية برلمانية مستقرّة، مما يجعل محاسبة الحكومة من خلال التلويح بسحب الثقة أو باسقاطها فعليا أمرا لا يعوّل عليه. فضلا عن ذلك، فإن حصر المسألة بالعلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية يؤدي الى تصوير الظاهرة على أنها مشكلة بين مؤسسات سياسية، مع ما يستتبعه لجهة تجريد المواطنين المتضررين من اللجوء الى اية وسيلة قانونية لمحاسبة تقاعس الحكومة في هذا المجال وتاليا لتحصيل حقوقهم التي تم اقرارها قانونا. وعليه، بدت جميع الاقتراحات الأيلة الى تفعيل نشاط البرلمان في متابعة تنفيذ قوانينه، وقوامها انشاء هيئات نيابية مكلفة بمراقبة اصدار المراسيم التطبيقية في مهل زمنية معقولة أو بدرس العوائق التي تعترض اصدار المراسيم، غير كافية وغير مرضية².

وتبعاً لذلك، أُنْجِه البحث عن حلول تسمح للحاق مسؤولية الدولة قانوناً. وقد انتقل الجدل اذ ذاك الى تعريف «التأخير» retard. وعمليا المدة المعقولة لاتخاذ الاجراءات الضرورية لتنفيذ القوانين، على أن يتم الفصل بين التأخير المبرر والتأخير التعسفي الخاطئ³.

كيف تصدى القضاء لهذه الظاهرة؟

في هذا السياق، كان للقضاء الاداري الفرنسي محاولات عدّة حلّ هذه المسألة من خلال اصدار سلسلة من القرارات أقرّ فيها بواجب الحكومة باصدار المراسيم في مهلة زمنية معقولة والاعتراف بالضرر الذي يسبّبه التأخّر في اصدار تلك المراسيم بحق المواطنين، محملاً الحكومة المسؤولية.

وقد اتخذ هذا الأمر شكلين أساسيين:

الزام الدولة بتسديد تعويضات للمتضرر تبعا للتأخر في تنفيذ القوانين
أول الغيث حصل في ١934، حين أقرّ مجلس الدولة بعدم قانونية قرار وزاري بتمديد المهلة القانونية لوضع مرسوم تنفيذي لأحد القوانين، معتبراً ان الوزير الذي أصدر هذا المرسوم قد خالف التزامه في تطبيق القانون ضمن المهلة المحددة له⁴. وقد انتهى مجلس الدولة في هذه القضية الى منح المواطن المتضرر تعويضا عن الضرر الناجم عن التأخير المتعمد في تنفيذ القانون. وقد كرس مجلس الدولة مبدأ المسؤولية في هذا المجال في

أدوات قضائية لمساءلة تأخر الادارة الفرنسية في تنفيذ القوانين

حالات التأخّر في تنفيذ القوانين، حتى ولو لم تتم قصدا، كأن يحصل نتيجة تقاعس أو خلل في المرقف العام⁵.

ابطال قرارات رفض اتخاذ الاجراءات الضرورية لتنفيذ القانون

وفي 195١، عدّل مجلس الدولة موقفه ليكرس في حيثيات واضحة واجب الادارة في اتخاذ القرارات الضرورية لتطبيق مرسوم وضمنا واجبها في اصدار المراسيم الضرورية لتنفيذ القوانين ضمن مهل معقولة⁶. ومن النتائج العملية التي ترتبت على هذا التحوّل تمكين المواطن أن يتقدم الى الادارة بطلب اتخاذ المرسوم الصروري لتنفيذ قانون معين، فاذا رفضت هذه الادارة الطلب صراحة أو ضمنا⁷، جاز له الطعن بقرار الرفض وابطاله لتجاوز حد السلطة في حال ثبوت أن التأخر غير مبرر أو تعسفي. وكان هذا التوجه موضع اعتراض من فقهاء سابقين عدة، على اعتبار أن ابطال رفض الادارة بالقيام بعمل معين يعني عمليا الزامها بالقيام به، الأمر الذي يشكل تجاوزا لمبدأ عدم جواز اتخاذ الادارة بالقيام بأمال معينة⁸ injonction. وقد تأيد هذا التوجه بقرارات لاحقة، أبرزها القرار «kevers pascalis» الصادر في ١962.

الا ان هذه الحلول ليست كافية، فهي اقتصرت على محاسبة الحكومة المتقاعسة عن اصدار المراسيم. الا أنها بقيت عاجزة عن الزامها باصدار تلك المراسيم. مما استدعى تدخل المشرع لتقديم الحل المنتظر، وهو منح القاضي الوسيلة لالزام الادارات العامة باتخاذ المراسيم التطبيقية.

تدخّل المشرع لحل المسألة

في 8/2/1995، وفي خطوة ثورية لجهة دور القضاء في ضمان تنفيذ القوانين، أقرّ المشرع الفرنسي تعديلا قانونيا أساسيا يهدف الى منح القاضي الاداري الصلاحية لالزام الادارة باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ أحكامه (ومعها القانون المتأخر تنفيذه) ضمن مهلة معينة (مادتان 9١١-١ و١١-9 و22-١ من قانون القضاء الاداري الفرنسي). ويكون للقاضي في هذه الحالات أن يرفق قراره بالزام الادارة بتنفيذ الحكم بغرامة مالية في حال تخلف الادارة عن التنفيذ ضمن المهلة المحددة. وبذلك، فتح القانون الباب أمام كل مواطن متضرر من تأخر الحكومة في اصدار المراسيم التطبيقية، ان يلجأ للقاضي الاداري ليأمر رئيس الحكومة باصدار المراسيم اللازمة ضمن مهلة زمنية معينة تحت طائلة دفع غرامة مالية عن كل يوم تأخير.

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

 ١. M.Guibal, "Le retard des textes d'application des Lois", RDP, ١٩74, p. ١٥39.
 ٢. M.Guibal, "Le retard des textes d'application des Lois", RDP, ١974, p. ١٥39.
 3. R. Harnicotte, "Le juge face au retard des textes d'application", RDP, ١986, p. ١667.
 ٤. Arrêt Soc.Van Outryve, 6 juillet ١934.
 5. Arrêt Demoiselle Ruben, 9 juin ١967.
 6. Arrêt Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés a la SNCF, ١3 juillet ١95١.
 7. يحصل الرفض الضمني في حال أفضرت الادارة عن تقديم اي جواب على طلب معين رغم انقضاء شهرين من تقديمه.
 8. R. Harnicotte, op.cit, p. ١688.



ملصق استخدمه اتحاد المقدنين اللبنانيين في سياق اطلاق مرصد لحقوق المعوقين، في ظل التأخر عن تنفيذ قانون حقوق المعوقين الصادر في سنة 2000

تعليق على التقرير السنوي لشورى الدولة

يشكّل التقرير السنوي لرئيس مجلس شورى الدولة في لبنان وثيقة دورية هامةٌ نُظّلنا عن كتب على أعمال المجلس المذكور ووضعية القضاء الإداري في لبنان عامة. ففوق نظام مجلس شورى الدولة، تجتمع الهيئة العامة لهذا المجلس المؤلّفة من جميع أعضائه مرّة كل سنة وذلك في شهر تشرين الأول بناءً على دعوة رئيسه الذي يعرض على البحث تقريراً يتضمن أعمال مجلس شورى الدولة خلال السنة السابقة والإشارة إلى الإصلاحات التشريعية والنظامية والإدارية التي يراها موافقة للمصلحة العامة. ثم تُرفع مقررات الهيئة العامة بواسطة رئيس المجلس إلى وزير العدل. وإصدار تقرير مائل لا يقتصر على جهة القضاء الإداري في لبنان. فالمادة 29 من قانون القضاء العدلي اللبناني، تفرض الأمر نفسه على الرئيس.

١. في الإنتاجية

نجيب فرحات

في هذا القسم، سنتعرض لإنتاجية مجلس شورى الدولة، سواء في ما يتصل بدوره الاستشاري أو بدوره القضائي الذي يمارسه من خلال هيئات مختلفة.

الدور الاستشاري لمجلس شورى الدولة

تُتيح الغرفة الإدارية لدى مجلس شورى الدولة لهذا المجلس ممارسة وظيفته الاستشارية، التي يستمد منها اسمه. فمن العلوم أن مجلس شورى الدولة هو من الهيئات الاستشارية المعاونة للسلسلة المركزية، فلا تنحصر صلاحياته بالميدان القضائي البحث. وعليه، يساهم المجلس في إعداد مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية والتنظيمية، فيبدي رأيه فيها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ ويصوغ النصوص التي يُطلَب منه وضعها، وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة. كما يجوز استشارته في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه. وفي هذا المضمار يتحدث التقرير السنوي عن أن الغرفة الإدارية قد أصدرت خلال السنة القضائية 2013-2014 ما مجموعه 395 رايًا مسجلاً تناقصاً في ورود طلبات إبداء الرأي عن السنوات القضائية السابقة. ويردّ التقرير النقص في عدد الملفات المنجزة في الغرفة الإدارية إلى التأخر في تشكيل الحكومة لأشهر عدّة، ما أبطأ العمل لدى الإدارات العامة، وأن الغرفة الإدارية فصلت في العام موضوع التقرير الملفات المحالة إليها كافة. ومن اللافت أن التقرير أشار الى أنه تم إصدار الآراء أحياناً في اليوم نفسه الذي يرد فيه الطلب بإيدائها أو في اليوم التالي.

ويضيف التقرير أن عدداً من الإدارات تنهّت إلى ما ورد في التقارير السابقة من وجوب عرض مختلف النصوص التنظيمية على مجلس شورى الدولة لاستطلاع رأيه بشأنها، وأنّه لا يزال يُلاحظ أن هناك عدداً قليلاً من القرارات التنظيمية لا تزال تصدر عن المراجع المختصة دون أن تقتربن برأي مجلس شورى الدولة، وأن هذا ما يقتضي استدراكه من قبل المعنّين باعتبارهم من الأصول الجوهرية الواجب احترامها تحت طائلة إبطال المراسيم والقرارات التنظيمية التي لم تعرض لإبداء الرأي، وأن المجلس لم يتوانَ بالفعّل عن إيظالها متى قدّمت أمامه مراجعات بشأنها.

والأول لمحكمة التمييز الذي عليه في مطلع كل سنة قضائية أن يضع تقريراً سنويًا عن أوضاع المحاكم العدلية في السنة المنصرمة وأعمالها، ويعرضه على مجلس القضاء الأعلى لمناقشته وإقراره ثم يرفعه إلى وزير العدل. الا أنه، ما عدا ما نص عليه مرسوم تنظيم أمانة سر مجلس القضاء الأعلى (20١4) الذي أولاها صلاحية تنظيم مشروع التقرير السنوي المشار إليه، يُعيّب أي حديث عن تقرير مائل. وإذا كان من الواضح أن النصوص المتعلّقة بديوان المحاسبة هي وحدها التي فرضت نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية، يسجّل بالمقابل لمجلس شورى الدولة التزامه بإصدار تقريره السنوي في الموعد المحدد قانوناً وإن بقي غير معلن.

ويشير التقرير إلى أن هناك 3045 دعوى لا تزال قيد النظر ومن هذه الدعاوى ما هو جاهز للحكم لدى رؤساء الغرف، ومنها ما هو لدى مفوضية الحكومة، ومنها ما هو لدى المستشارين المقررين، ومنها ما لا يزال قيد التبادل لدى قلم المجلس.

ويشير التقرير إلى صدور حوالي ألف وثلاثمئة قرار عن المجلس خلال السنة القضائية 2013-20١4 بين قرارات نهائية وإعادية ووقف تنفيذ، وفي ذلك بالغ الدلالة على عدم تأخر البتّ في الملفات بعد صيرورتها جاهزة للحكم، كما على متابعة إجراءات التحقيق في الملفات المحالة إلى المستشارين المقررين، وعلى البت في طلبات وقف التنفيذ أصولاً. إنّا تبقى المعضلة في إجراءات ومهل التبادل التي تستغرق الوقت الأكبر بحكم النص القانوني.

وقد لوحظ في التقرير إشارته إلى التأكيد على المستشارين والمستشارين المعاونين بضرورة وضع جدول بالمراجعات المحالة إليهم، كل ستة أشهر، وجدول بالمراجعات التي نظمت فيها التقارير النهائية كل شهرين كي تتم مراقبة العمل بدقة. ومن شأن هذا التوجّه أن يؤدي إلى زيادة إنتاجية المجلس وتسريع الفصل بالدعاوى العالقة لديه، هذا مع الإشارة إلى أن التقرير قد نوه بالإنتاجية اللافنة في مفوضية الحكومة*.

وأشار التقرير إلى وضعية الدعاوى التي احتقرت ملفاتها أو قُدمت أثناء الأحداث، والتي لا تزال قيد التكوين، فهي لا تزال على حالها تقريباً من حيث عدم قيام الفرقاء بالسعي إلى إعادة تكوينها. ويبدو أنهم صرفوا النظر عن إعادة تكوينها لتقديرهم أن لا فائدة جدية ترجى من وراء هذه العملية. وقد أعاد التقرير اقتراحاً سبقَت الإشارة إليه ومفاده استصدار قانون خاص بشأن هذه الدعاوى. ويلحظ هنا تكزّر هذه المطالبة في جميع التقارير السنوية لمجلس شورى الدولة. ونشير هنا إلى إمكانية إعادة العمل بالمرسوم الاشتراعي رقم 40 تاريخ 1977/5/20 (تجديد الدعاوى والمعاملات القضائية التي فقدت أثناء الحوادث) بشأن هذه الدعاوى مع إدخال التعديلات اللازمة عليه.

إنتاجية ضئيلة لمجلس القضايا

يعدّ مجلس القضايا إحدى وحدات مجلس شورى الدولة. وهو يتألّف من رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً ومن رؤساء الغرف وثلاثة مستشارين يختارهم رئيس المجلس في بداية كل سنة قضائية أعضاء. ويُستأنس بالمبادئ التي تنطوي عليها قرارات هذا المجلس لتوحيد

اجتهاد غرف مجلس شورى الدولة.

ويمكن إحالة أيّة دعوى عالقة أمام مجلس شورى الدولة إلى مجلس القضايا إما بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة أو بقرار من مكتب مجلس شورى الدولة بناءً لاقتراح أحد رؤساء الغرف أو مفوض الحكومة، وعند إحالة الدعوى على مجلس القضايا ترفع يد الغرفة عنها بمجرد صدور قرار إحالتها. وتدخل دعاوى القضاء والدعاوى المقدّمة نفعاً للقانون؟ ضمن صلاحية مجلس القضايا حكماً.

ويلاحظ من التقرير أن مجلس القضايا كان مؤلفاً من رئيس المجلس ورئيسي غرفتين وثلاثة مستشارين معيّنين، أي بغياب عضوين من أعضائه بحكم شغور مركز رئيسي غرفتين.

وقد أورد التقرير أن مجلس القضايا أصدر ستة قرارات نهائية خلال السنة القضائية 20١3-20١4 بالإضافة إلى قرارين إعداديين وقرار وقف تنفيذ، فيما ورد إلى مجلس القضايا ١2 دعوى جديدة، وأحيلت إليه ست مراجعات، ولا يزال لديه ١١١ دعوى قيد النظر، وأن بعض هذه المراجعات لا يزال غير جاهز للحكم لأسباب مختلفة يتعلّق بعضها بعدم استكمال إجراءات التبليغ.

وعليه نسجّل أن إنتاجية مجلس القضايا تعدّ ضئيلة جداً نسبة إلى عدد المراجعات الواردة إليه والعالقة أمامه، ما يطرح أسئلة حول أسباب ذلك. وقد يكون أحد هذه الأسباب نقص عدد رؤساء الغرف، الأعضاء في هذا المجلس. لكن، يسجل أن التقرير لزم الصمت بشأن هذه الأسباب. وقد نشر التقرير السنوي قراراً وحيداً صادراً عن مجلس القضايا بشأن دعوى مقدّمة من أحد القضاة وكنا نأمل نشر أكثر من قرار لهذا المجلس نظراً للأهمية التي تنطوي عليها مثل هذه القرارات عادة.

محكمة حل الخلافات، محكمة معطلّة؟

تتألّف محكمة الخلافات، وهي محكمة مختلطة، من قضاة عدليين وإداريين في الوقت عينه، ويرأسها دورياً رئيس مجلس شورى الدولة أو الرئيس الأول لمحكمة التمييز. ومن أبرز اختصاصاتها النظر في خلافات الصلاحية السلبية أي الخلافات الناتجة من قرارين صادرين بالدرجة الأخيرة بعدم الصلاحية في قضية واحدة، الأول عن محكمة إدارية والثاني عن محكمة عدلية.

ومن العودة إلى التقرير السنوي موضوع تقييمنا يتبدى أن رئاسة محكمة حل الخلافات كانت منوطه في العام القضائي 20١3-20١٤ بالرئيس الأول لمحكمة التمييز ولم يكن أمامها سوى ثلاث مراجعات لا تزال عالقة، أي أن محكمة حل الخلافات لم تصدر أي قرار خلال السنة القضائية المنوه عنها. ويُظهر الاطلاع على تقارير سنوية سابقة وجود هذه المراجعات قيد النظر منذ سنوات عدّة أمام المحكمة. ولا يقدّم التقرير أي تفسير لهذا الواقع. كما لا يقدّم أي توضيح حول طبيعة المراجعات العالقة أمام تلك المحكمة وما هي الصلاحيات التي تستند إليها.

قضاء العجلة، قضاء ذو صلاحيات محدودة

يعدّ قضاء العجلة الإداري حديث النشأة نسبياً في لبنان. وقد فرضته التطورات المستجدة بما يتلاءم مع متغيرات العصر. وعلى هذا الأساس فقد أوجده التعديل القانوني الصادر في 1993/١0/6* لنظام مجلس شورى الدولة كما تم تعديل صلاحيته بمقتضى القانون الرقم 227 تاريخ 2000/5/3١ الذي أنشأ المحاكم الإدارية في لبنان. ومن أبرز الصلاحيات المناطة بقضاء العجلة الإداري، تعيين خبير بناءً لطلب

صاحب العلاقة لمعاينة واقعة معينة من شأنها أن تسبب مراجعة لدى القضاء الإداري، واتخاذ جميع التدابير الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الأضرار في حالات معينة والإزام الخصم بأن يدفع لصاحب العلاقة الذي قدّم دعوى في الأساس عن قيمة المبلغ المطالب به عندما تكون مراجعته مرتكزة على أسباب جدية وهامة، وأخيراً النظر في المراجعات المتعلّقة بالإحلال بموجبات الإعلان وتوفير المنافسة التي تخضع لها الصفقات العمومية والاتفاقات المتعلّقة بإدارة المرفق العام. وتتنحصر هذه الصلاحية برئيس المحكمة الإدارية أو من ينتدبه من دون رئيس مجلس شورى الدولة، علماً أن المحاكم الإدارية الابتدائية لم تنشأ واقعياً بعد. وبالعودة إلى التقرير موضوع تقييمنا نجد أنه يتحدث في ميدان قضاء العجلة عن صدور ١7 قراراً بتعيين خبير وسبعة قرارات قضاء عجلة.

وتسجّل ملاحظات عدّة لهذه الناحية:

أولّها غياب أي مراجعة مسندة إلى صلاحية قاضي العجلة الإداري كقاضي سلفة *référé provision*. وإننا نردّ ذلك إلى الشروط المعقّدة التي فرضها النص لهذه الناحية. فيشترط النصّ تقديم كفالة مصرفية للحصول على هذه السلفة، بخلاف المادة 579 من قانون أصول المحاكمات المدنية التي اكتفت باشتراط أن يكون الدين غير قابل لنزاع جدّي من دون حاجة لأي كفالة. وثانيها غياب أية مراجعة مسندة إلى صلاحية قاضي العجلة كحام لقواعد وموجبات الإعلان والمنافسة في الصفقات العامة. وذلك عائد بالطبع إلى إناطة هذه الصلاحية برؤساء المحاكم الإدارية أو من ينتدبونه، ما أدى إلى تعطيل هذا النص رغم أهميته نظراً لعدم إنشاء المحاكم الإدارية حتى تاريخه. ويشكل هذا الأمر سبباً إضافياً لتعجيل إنشاء المحاكم الإدارية.

وثالثها قلّة عدد المراجعات المتعلّقة بقضاء العجلة *référé Administratif* والمتعلّقة بحفظ الحقوق ومنع الأضرار. وذلك يعود برأينا إلى عدم معرفة أو عدم إلمام ذوي الشأن بصلاحيات هذا القضاء وحتى بوجوده من ناحية، وبالأخص إلى منع القاضي الإداري من اتخاذ أي تدبير أو إجراء من شأنه وقف تنفيذ عمل إداري أو بعضه من ناحية أخرى، رغم أن هذا مثل هذه الإجراءات أو التدابير قد تكون التدابير الوحيدة التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الأضرار. وإننا نستغرب فرض مثل هذا القيد على قاضي العجلة رغم أن قرارات وقف التنفيذ لا تتعرض بطبيعتها لأصل الحق. ورابعها أن قرارات تعيين الخبراء ولئن كانت أكثر من قرارات قضاء العجلة في ميدان حفظ الحقوق ومنع الإضرار، إلا أن المراجعات المتعلّقة بها والتي بلغ عددها ١7 في سنة كاملة تعدّ قليلة وبعيدة عما هو منظر في هذا المجال إذا أخذنا بالاعتبار شمول صلاحية مجلس شورى الدولة جميع المناطق البنانية حالياً.

إنتاجية الغرف القضائية

تعدّ الغرف القضائية في مجلس شورى الدولة وعددها خمس من عداد وحدات المجلس المذكور. وهي تعدّ لبّ هذا المجلس ونواته الأساسية وذراعه التي يعمل من خلالها، ويتألّف كل من هذه الغرف من رئيس وعدد من المستشارين لا يقل عددهم عن اثنين ويلحق بها عدد من المستشارين المعاونين لمساعدتها في أعمالها. ويمكن للمستشار أن يكون عضواً في غرفتين قضائيتين على الأكثر. وتنتظر في كل دعوى معروضة على أي من غرف المجلس هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهم المقرر. وقد أصدرت الغرف القضائية لدى مجلس الشورى خلال العام القضائي 2013-20١4 عدداً معتبراً من القرارات ما بين نهائي

^[1] ٤. الصفحة 243 من التقرير

^[2] 5. والمراجعات نفعاً للقانون هي تلك المنصوص عنها في المادة 122 من نظام مجلس شورى

^[3] ١999/6/1،موريس ميشال الرحباني/ بلدية البرترون جمعية شركات الضمان في لبنان

^[4] 2. مجلس شورى الدولة، قرار رقم 520/20١3-20١4، تاريخ 20١4/4/9، نجيب ناجي

^[5] فرحات/الدولة الجامعة اللبنانية، ونفس المعنى: قرار رقم ١39/20١4-20١5،تاريخ ١١/١١/20١4، نجيب ناجي فرحات/الدولة الجامعة اللبنانية

^[6] 3. يراجع: مجلس شورى الدولة، التقرير السنوي، السنة القضائية 20١١-20١2،ص:١7-29

وإعدادي ووقف تنفيذ بلغت نحو ألف وثلاثمئة قرار كما تمّت الإشارة إليه سابقاً، وهو ما قدّنه التقرير السنوي. ويسجّل من الاطلاع على تأليف غرف المجلس أنه جرت مراعاة أحكام الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 37 من نظام المجلس التي توجب على رئيس المجلس أن يتّراس إحدى الغرف القضائية فيه، وذلك بخلاف ما هو عليه الحال في القضاء العدلي حيث بات الرئيس الأول لمحكمة التمييز لا يرأس أية غرفة في المحكمة المذكورة خلافاً لما تنص عليه المادة 27 من قانون القضاء العدلي لهذه الناحية.

وقد برز بالاطلاع على تأليف الغرف أن رئيسي الغرفتين الثانية والرابعة هما رئيسان بالإناية وليسا أصليين. ويتبدّى أيضاً من خلال قرار تأليف غرف المجلس أنه جرى توزيع المستشارين والمستشارين المعاوتين بالتساوي على سائر الغرف تقريباً، وقد تمت مراعاة القواعد القانونية اللازمة في هذا الصدد. ويقتضي التنويه بأن التقرير قد تضمّن مختارات من أهم الاجتهادات الصادرة عن الغرف القضائية في المجلس للسنة القضائية 2013-20١4، أسوة بما جرت عليه العادة في التقارير السابقة وما نأمل الاستمرار عليه في السنوات اللاحقة، رغم أن المادة 47 من نظام المجلس لم تنصّ صراحة على وجوب تضمين التقرير السنوي أهم القرارات الصادرة عن المجلس. وستعرض القرارات المنشورة في بحث على حدة.

*محام متدرّج وباحث في القانون

قرار بارز لم يتضمن التقرير السنوي أي ذكر له

بتاريخ ١-4-20١4، أصدر مجلس شورى الدولة قرارا' يقبول الدعوى التي قدمها المحامي أديب زخور ضد الدولة عن أعمال وزارة الداخلية والبلديات، وتحديدًا المديرية العامة للأمن العام. وكان هذا الأخير قد طالب بإبطال قرار صادر عن الأمن العام بمنعه من حضور جلسات تحقيق موكله في المديرية وبإلزام الدولة بتسديده تعويض عن الضرر الذي أصابه بعدما فسخت موكلته (وهي منظمة انسانية خيرية) الاتفاق معه تبعا لهذا المنع. واذ خلا القرار من أي اشارة الى مبادئ المحاكمة العادلة، فانه استند الى تقرير المستشار المقرر والذي تكررت فيه الاشارة الى النصوص الدولية والداخلية المكرسة لهذه المبادئ، ومن بينها المادة 20 من الدستور التي تكرس الضمانة القضائية للمتقاضين التي تتجسد من خلال حق الدفاع، والفقرة ب من مقدمة الدستور التي تنص على التزام لبنان الإعلان العالمي لحقوق الانسان ومواثيق الأمم المتحدة بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتحديدًا المادة ١4 منه التي تكرس الحق في المحاكمة العادلة. ورغم تميّز هذا القرار بما قدّمه على صعيد استقلالية المحامي، وحقّ المتقاضين الذي يعانون من حال تهमيش قانوني، وفي مقدمهم عاملات المنازل، بالدفاع والمحاكمة العادلة، فان التقرير السنوي لمجلس شورى الدولة خلا من أي ذكر له.

^[1] سارة ونسا، شورى الدولة في لبنان يدعو الأجهزة الأمنية الى احترام استقلالية المحامي:

^[2] المحاكمة العادلة خط أحمر، حسابه الأمن العام ليست كذلك، المفكرة القانونية، العدد ١7،

^[3] أيار 20١4.

2. في تقييم الأوضاع الإدارية في مجلس شورى الدولة

مكتب مجلس شورى الدولة

إن مكتب مجلس شورى الدولة بحسب المادة ١9 من نظام المجلس هو الساهر على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله وحسن سير العمل لديه ويمارس في كل ما لا يتعارض مع نظام المجلس الصلاحيات ذاتها التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاء العدلي، ويتألف المكتب المذكور من رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً ومفوض الحكومة لدى المجلس نائباً للرئيس ورئيس هيئة التفتيش القضائي ورؤساء الغرف لدى المجلس وثلاثة رؤساء محاكم إدارية الأعلى درجة أعضاء.
وحيث إن المحاكم الإدارية لم تنشأ ولم تباشر أعمالها حتى تاريخه، فإن الأعضاء الثلاثة من رؤساء محاكمها لا يزالون غائبين عن تشكيل المكتب، وهو ما لم يشر إليه التقرير.

قضاة مجلس شورى الدولة

بحسب الجداول الملحقة بنظام مجلس شورى الدولة بعد تعديلها بالقانون رقم 2000/227، يبلغ عدد قضاة ملاك القضاء الإداري في لبنان 99 قاضياً موزعين بين 73 قاضياً لمجلس شورى الدولة و26 قاضياً للمحاكم الإدارية التي لم تنشأ ولم تباشر عملها حتى تاريخه.
يورد التقرير أن العدد الفعلي لقضاة المجلس هو حالياً 47 قاضياً، ما يعني أن ملاك المجلس لا يزال ينقصه 26 قاضياً، فضلاً عن شعور ملاك المحاكم الإدارية بأكملها وبالبلغ 26 قاضياً، ما يجعل حجم الشعور في ملاك القضاء الإداري ككل بالغاً 52 قاضياً. وما يزيد من هذا الشعور حدة هو انتداب عدد من القضاة للعمل في الإدارات العامة. فقد ذُكر التقرير بانتداب المستشار الدكتور سهيل بوجي كمدير عام لرئاسة الحكومة – أمين عام لمجلس الوزراء، فيما لا يشير إطلاقاً إلى تجاوز انتداب القاضي المذكور لمدة السنوات المحددة بمقتضى المادة ١6 من نظام المجلس والسند القانوني لهذا التجاوز. وهذا وأشار التقرير إلى انتداب المستشارة فاطمة الصايغ للقيام بهام وظيفة رئيس مجلس الخدمة المدنية وانتداب المستشار الياس شبيب للقيام بوظيفة محافظ بيروت وانتداب ثلاثة قضاة من المجلس للقيام بأعمال قانونية في هيئة التقضايا لدى وزارة العدل. كما أشار التقرير إلى تكليف عدد من القضاة للقيام بمؤازرة بعض الإدارات العامة والوزارات بأعمال ودراسات قانونية وفق أحكام المادة ١5 من نظام المجلس، من دون أن يذكر أي معايير لهذه التعيينات على نحو يتنع المحسوبية ويضمن المساواة بين القضاة ولا يؤثر في إنتاجية المجلس المنقوص الملاك أصلاً.

وينوه التقرير إلى عدم مباشرة المحاكم الإدارية لعملها (رغم انقضاء ١5 سنة منذ صدور القانون)، من دون أن يتحدث التقرير عن أية إجراءات في سبيل مباشرة المحاكم الإدارية لعملها. إنمّا يتحدث فقط عن وجود دورة تضم ستّة قضاة متدرجين لدى معهد الدروس القضائية، مشيراً إلى المنهجية التي اعتمدها مكتب المجلس والألية إلى تفعيل دور معهد الدروس القضائية –قسم القانون العام – في إمداد المجلس بالقضاة. ويلحظ أن المجلس أطلق مؤخراً مباراة لإلحاق عشرة قضاة متدرجين جدد.

ورغم وجود ضرورة ماسة لاعتماد خطّة عاجلة لسد النقص في ملاك المجلس لا بل في ملاك القضاء الإداري ككل، وهو شرط لتمكين المحاكم الإدارية من القيام بعملها، لا نجد في التقرير أي خطة أو مجرد استعجال في هذا الخصوص.

بالمقابل، تعجب أمام هذا النقص في الملاك وما يستتبعه من عجز في إنشاء المحاكم الإدارية، إزاء استعجال المجلس إقرار مشروع قانون بزيادة عدد غرف المجلس والذي أشار إليه التقرير في باب الاقتراحات'.

القرار الصادر في جمعية 20١4/7/2، جمعية «طرقات الحياة ورفاقها»/الدولة

(بشأن وقف تنفيذ قانون السير بقرار حكومي)

تلاحظ من المقارنة بين التقرير السنوي موضوع تقييمنا والتقرير السنوي للسنة التي سبقته أي 20١2–20١3، انخفاض نسبة الشغور في ملاك موظفي المجلس من 48% إلى 37%، ما يدل على رقد موظفي المجلس بالموظفين ويوجب الاستمرار بهذا النهج.

ومن ناحية أخرى، تغيب عن التقرير أي إشارة إلى موظفي ملاك المحاكم الإدارية المحدد بالجدول الرقم 4 الملحق بنظام المجلس. وثمة ضرورة للعمل على ملء هذا الملاك، خاصة بعدما تم إجراء الدورة الأخيرة لتعيين مساعدين قضائين لدى وزارة العدل والتي نجح فيها عدد كبير من المرشحين الذين يتم إلحاقهم تبعاً بالمحاكم ودوائر وزارة العدل.
وسائل العمل لدى مجلس شورى الدولة

إن هذه الوسائل بحسب التقرير أربع وهي مجلة القضاء الإداري في لبنان ومكتبة مجلس شورى الدولة وتجهيزات المجلس وأعمال المكنتة لديه.
فبالنسبة للمجلة أكد التقرير متابعة الاهتمام بهذه المجلة من العام القضائي 2000–200١ وتخصيص موازنة لها، مكرراً دعوته إلى القضاة لمزيد من المشاركة في كتابة الدراسات والمقالات القانونية لنشرها في الباب المخصص لهذه الغاية في المجلة لتكون منبراً فقهياً علمياً مميّزاً في القانون الإداري.
وإننا إذ نشدد على ما تضمنته التقرير لهذه الناحية، نأمل لو تتاح الفرصة لغير القضاة من أساتذة جامعيين ومحامين وغيرهم... للكتابة في هذه المجلة ونشر مقالاتهم ودراساتهم فيها لما في ذلك من غنى على الصعيد العلمي. كما يقتضي التنويه بالسعي الذي أشار إليه التقرير لتحقيق التقارب الزمني بين سنة إصدار العدد والسنة القضائية التي صدرت فيها القرارات. وبالنسبة للمكتبة، لا يسعنا إلا تأييد خطوات المجلس في التحديث الدائم لهذه المكتبة وتوسيعها، مع تمنينا أن تصبح تلك المكتبة متاحة إلكترونياً وأن يتاح في مطلق الأحوال للطلاب وللمهتمين بالشأن القانوني الوصول إليها.

أما بالنسبة لتجهيزات المجلس وأعمال المكنتة لديه، فإننا نرى فائدة من تكرار تجربة «الدليل إلى مجلس شورى الدولة» من خلال أدلة أخرى في الموضوعات ذات الأهمية في القانون الإداري، علماً أن التقرير قد أشار إلى أن هذا الدليل يلقي رواجاً على صعيد المواطنين وفي الأوساط الطلابية والجامعية حيث يوزع مجاناً على الراغبين. هذا فضلاً عن تمنينا بإجراء دورات وتدوات من قبل قضاة المجلس للمهتمين والراغبين بغية التعريف بالقانون الإداري وموضوعاته ومهام القضاء الإداري ودوره وأهميته، ونشر التقرير السنوي للمجلس وتأمين وصوله إلى كل راغب بالأطلاع عليه. أمف إلى وجوب تحديث البوابة الإلكترونية للمجلس وفق ما أوردته التقرير.

يبقى أخيراً أن نشير إلى أن التقرير لم يتناول ولم يشر إطلاقاً إلى الإجراءات التأديبية أو إلى المجلس التأديبي لدى المجلس المنصوص عنه في المادة 24 من نظامه.

3. اقتراحات تشريعية وتنظيمية



بداية، نلاحظ غياب أي اقتراح بمباشرة المحاكم الإدارية لعملها. وبشكل وبتينّ أنّ التقرير لم ينشر جانباً هاماً منه، إذ أن الجهة المستدعى ضدها كانت قد طلبت تطبيق أحكام قانون السير الجديد رقم 234 تاريخ ١0–22-20١2 معتبرة أن وقف تنفيذ هذا القانون أو الإستتخار في تطبيقه أو أي تعديل لأي من مادة منه سواء في حال الخطأ المادي أو غيره يجب أن يصدر عن السلطة الصالحة أي مجلس النواب دون سواه، وهو ما وجدت فيه الجهة المستدعية إقراراً قضائياً من المستدعى ضدها بأن قرارها المطعون فيه مشوب بالخللغات موضوع الطعن الذي بات مقترناً أيضاً بروضوها، ما يوجب ترتيب النتائج القانونية تبعاً لذلك.

بيد أن مجلس شورى الدولة، وتبعاً لموقفه الراسخ في هذا المجال، وجد أن أقوال الجهة المستدعية لا تقع في موقعها الصحيح على اعتبار أن العلم والإجتهد مستقران على رفض الإعتداد بالروضوخ في دعاوى الإبطال لتجاوز حد السلطة التي تعتبر من الإنظام العام، والتي لا يعتد بالروضوخ لإسقاط الحق بالتقاضي فيها.

وإننا نرى في ما خطّه المجلس لهذه الناحية تكريساً لمبدأ هام في التنازع الإداري مفاده عدم الإعتداد باسقاط حق التقاضي في دعاوى الإبطال لتجاوز حد السلطة، وأنه ولئن كان هذا المبدأ قد جرى تطبيقه حالياً على المستدعى ضدها بيد أنه ليس ما يمنع من تطبيقه على المستدعي الذي يتراجع عن طلبه بإبطال احد القرارات الإدارية المطعون فيها امام المجلس. فحينئذٍ وفقاً لاجتهاد المجلس المذكور أعماله يتوجب على الأخير متابعة النظر في المراجعة وكأن الإسقاط أو التراجع لم يحصل وهو ما نأمل التماسه في قرارات لاحقة صادرة عن مجلس شورى الدولة.

وبالفعل، يقتضي تعديل نظام مجلس شورى الدولة في مواضع عدة منه تسهياً لإجراءات التقاضي وزيادةً لإنتاجية المجلس وتوضيحاً للنصوص الغامضة. بيد أن ما غاب عن التقرير هو الإشارة إلى وجوب تعديل بعض النصوص المتعلّقة بالوضعية الإدارية للمجلس في سبيل تحصيل استقلال

العدد 27، نيسان/أبريل 20١5 **مقالة**المفكرة القانونية ١5

قرار يكرس حق ذوي المفقودين بالمعرفة

من أهم القرارات التي أوردها مجلس شورى الدولة في تقريره 20١3–20١4، قراره الصادر في ١4–3–20١5 بشأن حق ذوي المفقودين بالمعرفة. وقد أبطل مجلس شورى الدولة قرار مجلس الوزراء برفض تسليمهم ملفّ التحقيقات، على أساس مخالفته لمبدأ قانوني جديد هو حق المعرفة، في الوقت الذي لا يزال المشرّع يتخبطّ في إقرار هذا الحق. وفي ذلك ما يدل على إعمال القاضي الإداري اللبناني لدوره التاريخي في استنباط المبادئ القانونية من ضمير الجماعة العام ومن إرادة المشرع المفترضة، وانطلاقاً من قاعدة مرونة القانون الإداري التي تتيح له إمكانية التفاعل بصورة سريعة مع متطلبات المجتمع وقاعدة قضائية القانون الإداري التي تسمح للقاضي باجتراح الحلول المناسبة للخللات الناشئة بين الإدارة والأفراد.

وقد أورد التقرير بعض حيثيات هذا القرار، بقوله: «وما إن حق ذوي المفقودين بمعرفة مصيرهم هو حق طبيعي متفرّع عن حق الإنسان بالحياة وبالحياة الكريمة وبمدفن لائق وعن حق العائلة باحترام الأسس العائلية وجمع شملها وعن حق الطفل بالرعاية الأسرية والعاطفية والحياة المستقرّة، وهي حقوق كرّستها المواثيق والشرائع الدولية التي انضم إليها لبنان، ما يستتبع إعلان حق ذوي المفقودين بالإطلاع على كافة التحقيق لكشف مصيرهم وأن هذا الحق لا يقبل أي تقييد أو انتقاص أو استثناء إلا بموجب نص صريح، الأمر غير المتوافر في القضية الحاضرة».

إدارات الدولة في المتصلص من تنفيذ الأحكام القضائية لا بل بإجهاض كل محاولة لتأمين تنفيذ هذه الأحكام بالشكل المطلوب. فاقترح تعديل المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة الذي درسته معظوا لجنة الإدارة والعدل لم يقر في الهيئة العامة لمجلس النواب'.
يشير المجلس في تقريره إلى أن مجلس الوزراء قد قرر بتاريخ 18/9/20١4 إحالة طلب وزارة العدل بإنشاء مبنى مستقل للمجلس إلى اللجنة المكلفة بذلك من مجلس الوزراء وتكليف وزير العدل بالتنسيق مع مكتب مجلس شورى الدولة إيجاد مبنى مؤقت لانتقال مجلس شورى الدولة إليه إلى حين إنجاز أعمال التأهيل والترميم في قصر العدل أو تأمين المبنى المستقل للمجلس ورفع الاقتراح إلى مجلس الوزراء. وفي هذا السياق، نأمل أن لا يرهق انتقال المجلس إلى خارج قصر العدل المحامين والمتقاضين حيث ينبغي أن يضم المبنى الجديد مقراً لقناة المحامين لتأمين تسجيل الوكالات أصولاً لدى النقابة المذكورة. كما يقتضي أن يضم المقر الجديد صندوقاً لوزارة المالية تأميناً لدفع رسوم الدعاوى دون مشقة أو عناء.

يشير المجلس في نهاية تقريره إلى مشروع القانون المعجّل الرامي إلى زيادة الغرف القضائية لدى المجلس من خمس الى سبع على أن تنشأ غرف قضائية إضافية عند الاقتضاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل المبني على إنهاء مكتب المجلس. وفي هذا المجال، نكتفي بالإحالة الى تعليقتنا السابق بهذا الشأن'.
مع التذكير بأن الحل يكمن في إنشاء المحاكم الإدارية في أسرع وقت ومباشرتها لأعمالها بدل زيادة عدد غرف المجلس.

- ↑ الصفحة ١١4–١١5 من التقرير.
- ↑ يراجع: محاضر مجلس النواب، الدور التشريعي الثاني والعشرون، المقعد الاستثنائي الأول، محضر الجلسة الثالثة المنعقدة في الساعة العاشرة والنصف من قبل يوم الخميس الواقع فيه 22/9/20١١، ص:74 وما يليها.
- ↑ نجيب فرحات،مشروعقانونمجلسشورىالدولة: حدثينالإنتاجيةوسهوعنمبدأالقاضي على درجتين،مقال منشور في مجلة المفكرة القانونية،العدد 2١،أيلول 20١4،ص: 8

^[1] الصفحة 244 من التقرير

في قراءة نقدية لسياسة مكافحة الاستعباد في موريتانيا

محرارة العبودية، أنشئت محكمة جنائية خاصة بجرائم الاسترقاق يعهد إليها بمتابعة ومحاكمة هذا النوع من الجرائم وذلك بموجب قرار المجلس الأعلى للقضاء في دورته المنعقدة بتاريخ: 29-12-2013.

فماذا ستضيف هاتان الهيئتان:

وكالة التضامن

ورغم أن هذه الوكالة تسمى بـ«التضامن»، إلا أن مرسوم إنشائها حدّد مهمتها بمحاربة مخلفات الرق. وفي هذا تشبّه بإنكار هذه الظاهرة والذي لا تزال الحكومات المتعاقبة متشبّثة به حتى الآن، وتنكر وجود العبودية كمناسبة واقعية وتمييع للمهام الموكلة لهذه الوكالة كما هو واضح.

المحكمة الجنائية الخاصة بجرائم الاسترقاق

يعتبر إنشاء هذه المحكمة من الترف القضائي فقط. فعادة، يكون أفراد تشكيلات قضائية خاصة للمحاكمة على بعض الجرائم إذا كانت تلك الجرائم يتعامل معها المشرّع بخصوصية كبيرة كالإرهاب مثلاً، الذي كانت تنشأ له محاكم جنائية خاصة. وهذا لا ينطبق على هذه الجريمة، لأن الإجراءات نفسها التي يتم اتباعها في جميع الجرائم التقليدية الأخرى في المتابعة والتحقيق والمحاكمة تطبق على هذه الجريمة. كما أن هذه المحكمة لا حاجة إليها لأنها بُنيت على أساس تصور مجحف وهو تشخيص الخلل ووضع على كاهل القضاة فقط، إلا أن الخلل الأعمق هو عدم جدية الجهاز التنفيذي وملحقاته التي تتحكم في وصول القضايا وطرحها أمام قضاة الحكم.

كما أن عدم إعطاء المنظمات الحقوقية صفة المتدخل بصفها طرفاً مديناً والاكتمال بمجرد مؤازرتها فقط يفرغ هذه المحكمة من أي معنى لأنه يحصر دورها في المحاكمة فقط. وبالتالي ستكون السلطة الإدارية متحكمة في ما يأتيها من قضايا في ظل عدم استقلالية النيابة العامة عن وزارة العدل.

كما أن وجود هذه المحكمة في العاصمة معيق لحركية القضاء وتسهيل التقاضي على المواطنين، وبالتالي لا فائدة من الإتيان بأطراف قضية استعبادية من أقصى منطقة من موريتانيا 1200 كلم إلى نواكشوط.

صاحب المطبوعة: جمعية المفكرة القانونية

المدير المسؤول: نزار صاغية

شارك في التحرير: نزار صاغية وسامر عمرون

info@legal-agenda.com

www.legal-agenda.com

المفكرة القانونية: Facebook

Twitter: @Legal_Agenda



تم إنتاج هذه المطبوعة بدعم مالي من سفارة ملكة 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: بوليبود ش.م.ل.

تصميم: ستوديو سفر ش.م.ل.



والتي تهيمن من خلال ذراعها الطويلة (النيابة العامة) على تحريك الدعوى في الجرائم الاستعبادية.

- انعدام الشعور بالمسؤولية وعدم الاكتراث بهذا النوع من الجرائم بل وعدم التعامل الجدي مع الوقائع التي تصل للنيابة العامة وإلى القضاء. فمن المعروف أن من اكتوى بالنار ليس كمن رآها، وخصوصاً أن القضاء الجنائي يعتمد في الأساس على القناعة وتقدير الظروف.

- انعدام ثقافة حقوق الإنسان لدى القضاة وضباط الشرطة القضائية وتبعيتهم لمجتمعهم التقليدي، ما يؤدي إلى التستر والتحايل والتأمر على أي واقعة يتم تبليغها والتعامل معها بكثير من الاحتياك والاستسهال. ولنا أن نقارن بين جريمة النشل التي غالباً ما يُحاكم فيها أفراد من الفئات المهمشة والتي يتعامل معها القضاة بحزم فلا يستفيد مرتكبها أثناء التحقيق من الحرية المؤقتة، وبين جريمة الاستعباد التي يتم التعامل معها بتساهل ويتم التدخل فيها من كل الجهات حتى يستفيد مرتكبها من حرية مؤقتة أثناء التحقيق غالباً ما تمت خلالها القضية. لذا تؤدي الصرامة في الإجراءات وفي المتابعة إلى اكتظاظ السجون في الحالة الأولى، بينما يؤدي في الثانية إلى الإفلات من العقوبة نتيجة تساهل وتهاون الضابطة القضائية والنيابة العامة والتحقيق والمحاكم.

- عدم تطبيق النصوص المعاقبة بحزم على مرتكب الجريمة والاكتمال بالغرامات التي تعتبر زهيدة جداً مقارنة مع العقوبات الأخرى في القانون الجنائي، وعدم اعتبار هذا النوع من الجرائم من الجرائم التي يصح فيها التبليغ والتفتيش التلقائي من قبل الضبطية القضائية كغيرها من الجرائم التي تفتش عنها الضبطية القضائية والإدارية.

المعالجة الإدارية

لقد حاولت الحكومات المتعاقبة إيجاد مقاربة لحلحلة موضوع العبودية، وتختلف هذه المقاربة من نظام إلى آخر. إلا أنها تتفق كلها في الالتفاف على معالجة هذه الظاهرة معالجة موضوعية. ويمكن تصنيف مراحل هذه المعالجة وفقاً للآتي:

- مرحلة أولى (1960-1978): اكتفت السلطة الإدارية خلالها بالتعامل بمحاكاة مع السلطات التقليدية في المجتمع رغم التنصيص على الحرية والمساواة في دساتير تلك المرحلة. وانحصرت المجابهة في مجرد التعميمات إلى السلطات الإدارية فقط.

- مرحلة ثانية (1978-2006): اكتفت السلطة الإدارية فيها بالتكتم وإنكار ظاهرة العبودية والتستر عليها، خصوصاً في ظل انفراد شريحة واحدة من المجتمع وهيمنتها على الإدارة الإقليمية وعلى أغلبية الحقايب الوزارية وعلى أغلبية النقاط الإدارية الأمنية في البلد.

- مرحلة ثالثة (2006 حتى الآن)، وقد شهدت هذه المرحلة محاولات عدة: محاولة التفكير والتماشي مع نداءات الحقوقيين المتكررة والمتصاعدة للتنديد بهذه الظاهرة. وقد أدى هذا الأمر إلى التفكير في إيجاد مخرج من هذه الظاهرة يرضي المنتظم الدولي ويحايي المجموعات التقليدية التي تشبّث بالاستعباد كموروث ديني ولا تعتبره موجوداً ومارساً بل تعتبره مخلفات أسهم فيها التردّي الاقتصادي فقط. لذا، أنشئت لجنة وزارية مكلفة بإعداد استراتيجية وطنية لمحاربة مخلفات الرق وذلك بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 12-10-2006. ولم يرَ عمل تلك اللجنة النور ولا التطبيق إلى الآن. بل تم التلاعب في نتائجها بواسطة التشريع الخجول المعبر عنه بالقانون المتعلق بمكافحة العبودية والمشار إليه أعلاه (2007).

- محاولة إصلاح العدالة باعتبارها الجهاز الذي تسند إليه تطبيق التشريعات المتعلقة بالاستعباد. وهو ما تم إيان الفترة الانتقالية من خلال إنشاء لجنة وزارية مكلفة بإصلاح العدالة بموجب المرسوم الصادر في 26-8-2005 لتتوالى الحوارات إلى أن كان الحوار الذي دار في الفترة ما بين 17-9-19-10-2012 بقصر المؤتمرات بين الأغلبية الرئاسية من جهة والمعارضة المحاوره، وقد تمخض عنه إنشاء مؤسسة عمومية تدعى الوكالة الوطنية «التضامن» لمحاربة مخلفات الرق والدمج ومكافحة الفقر بموجب المرسوم الصادر في 28-3-2013، بالإضافة إلى التعديلات الدستورية الأتفة الذكر.

- وكمسعى لإيجاد حل لمشكل القضاء من أجل التعامل الجدي مع

تتفق الأنظمة الموريتانية المتعاقبة منذ الاستقلال عموماً على كيفية تعاملها مع ظاهرة العبودية. ويستند هذا التعامل إلى إنكار هذه الظاهرة والتعتيم عليها، والادعاء أن الموجود منها لا يعدو كونه من آثار ومخلفات التنظيمات التقليدية. وسنحاول هنا الإضاءة على ثلاث معالجات رسمية لهذه الظاهرة والعمل من ثم على تحليلها.

المعالجة التشريعية للعبودية

من أبرز النصوص التي وُضعت والتي تدرجت من حيث قوتها في القضاء على العبودية، النصوص الآتية:

- نصوص تلغي العبودية كمنظومة اجتماعية ظلت قائمة في المجتمع التقليدي الموريتاني مع ضمان التعويض لملاك العبيد. وهذا ما نقرؤه في الأمر القانوني الصادر في 9-11-1981 المتضمن إلغاء الرق.

- نصوص هامشية انتهائية ترتبط بظاهرة أخرى تشبه الظاهرة التاريخية العبودية وتحاول التجريم باستحياء. وقد أقرت هذه النصوص نتيجة ضغط المنظمات الحقوقية. فلجأت موريتانيا إلى المصادقة على المعاهدة الدولية ضد الإتجار بالأشخاص دون تجريم استعبادهم. وهذا ما نقرؤه في القانون الصادر في 17-3-2003 المتضمن معاقبة المتاجرة بالأشخاص.

- نصوص تجرم العبودية صراحة. وقد حصل ذلك بموجب القانون الصادر في 3-9-2007 المتعلق بتجريم العبودية والذي يعاقب الممارسات الاستعبادية، والذي سُنَّ خلال المرحلة الانتقالية التي رأى فيها البعض محاولة للتخلص من الأنظمة العسكرية المتعاقبة. واللافت أن العقوبة التي نص عليها هذا القانون لا يتجاوز أقصاها 10 سنوات، ما يضعف إضعافاً لافتاً مستوى التجريم. فبذلك، يكون المشرّع قد تعامل مع هذه الجريمة تعاملاً معتدلاً، فأخضعها لإجراءات التحقيق والمحاكمة والتقدم المعمول بها في الجرائم العادية، وخصوصاً لجهة عدم إلزامية التحقيق. فالتحقيق يكون واجباً في الجرائم المنصوص عليها في المادة 71 من قانون المسطرة الجنائية، فقط في الجنائيات المعاقب عليها بالإعدام أو السجن المؤبد؛ أو تلك التي تصل العقوبة فيها السجن لثلاثين (30) سنة؛ أو الجنائيات المرتكبة ضد الأحداث.

- نصوص تُدسّر التجريم وترفع من مستوى الجريمة التشريعي، وذلك بتجريم الاسترقاق والتعذيب واعتبارهما من الممارسات البائدة ضد الإنسانية غير القابلة للتقدم. وهذا ما نصت عليه المادة 13 الجديدة من القانون الدستوري الصادر بتاريخ 20 مارس 2012 والمعدل والتنصيص على ذلك في القانون الصادر في 23/1/2013 القاضي بمعاقبة جرائم الاسترقاق والتعذيب بوصفها جرائم ضد الإنسانية.

وبقراءة بسيطة، نلاحظ أن المشرّع الموريتاني يتعامل تشريعياً مع هذه الظاهرة بمحاكاة كبيرة. فمرة يحاول رفع مستوى العقوبة ويضعف مستوى التجريم كما هي الحال مع القانون الصادر في 3-9-2007. ومرة أخرى يحاول رفع مستوى التجريم بجعل جريمة الاستعباد جريمة ضد الإنسانية لا تقبل التقدم وبالتنصيص على ذلك في الدستور الموريتاني، وفي الوقت نفسه يحتفظ لها بعقوبة بسيطة وغير رادعة لا تتماشى مع وصفها الجنائي.

المعالجة القضائية للعبودية

رغم أن الدستور الموريتاني ينص على استقلالية السلطة القضائية، والفصل بين السلطات، إلا أنه لا جدال في أن القضاء في موريتانيا لا يمكن أن يطلق عليه سلطة ولا قضاءً مستقلاً، خصوصاً في تعامله مع الجرائم الاستعبادية وذلك للأسباب التالية:

- أن القضاء يعيّن بناءً على قرار من المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الدولة وباقتراح من وزير العدل الذي هو جزء من السلطة التنفيذية. ويتضح من ذلك مدى تحكمه في القضاء من حيث التحويل والعزل والتأديب.

- أن القضاء الموريتاني يتبنى ازدواجية القضاء، حيث ينقسم إلى قضاء الحكم وهم القضاة الجالسون، وقضاء النيابة العامة وهم القضاة الواقفون الذين يأتمرون بأوامر وزير العدل مباشرة. لذا، فإن قضاء الحكم لا يصل إليهم من الجرائم إلا ما يتماشى مع إرادة السلطة التنفيذية السياسية

والتحليل والتأديب.