مسار تقدّم الإصلاحات في لبنان

استقلالية القضاء في لبنان: فعّالية الدعم التقني الدولي تعتمد على الإرادة السياسية

يندرج هذا التقرير ضمن سلسلة تقارير تقوم بها مؤسسة مهارات بهدف رصد وتقييم التطوّر الحاصل في الإصلاحات المنصوص عليها في إطار برنامج الإصلاح و التعافي وإعادة الإعمار(3RF) الذي يشكّل جزء من الاستجابة الدولية التي أطلقها الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، بعد انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020.

1- مقدّمة حول استقلالية القضاء في لبنان

تنصّ النقطة الخامسة من مقدّمة الدستور اللبناني على أن النظام اللبناني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. ويعود ويؤكّد في المادة 20 على أنّ القضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني.

وعلى عكس ما ينصّ عليه الدستور، يرتبط الجسم القضائي في لبنان بالسلطة السياسية بشكل مباشر ما أدّى إلى شلل الجسم القضائي وارتهانه. ولعلّ ملف انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020 أكبر مثال على وضع القضاء في لبنان وكل ما تخلل التحقيقات من تدخلات وضغوطات سياسية على قرارات الجسم القضائي، الأمر الذي أدّى إلى عدم معرفة ومحاسبة المسؤولين عن انفجار مرفأ بيروت حتى يومنا هذا أي بعد قرابة الـ4 سنوات من تاريخ الحادثة.

2- نظرة عامّة عن الحماية الاجتماعية في لبنان

تتقاذف السلطات السياسية إلى اليوم قانون استقلالية القضاء العدلي دون إقراره، رغم المساعدات التقنية التي يقدّمها المجتمع الدولي(بما في ذلك المراجعة العملية للنظام القضائي في لبنان التي أصدرها برنامج (3RF)، ورغم كون قطاع القضاء هو إحدى الإصلاحات المهمّة في مسار الخروج من الأزمة التي يعاني منها البلد على جميع المستويات.

وكجزء من دعم المجتمع الدولي لإصلاح القضاء في لبنان، تمّ تشكيل مجموعة عمل ضمن برنامج 3RF مخصّصة لقطاع القضاء، وكانت قد نشرت مؤسسة مهارات تقريرا مفصّلا عنها.

وفي نفس السياق، أطلق وزير العدل بتاريخ 29 شباط 2024، بالإشتراك مع رئيس لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب ورئيسي مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة منتدى العدالة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) والاتحاد الأوروبي (EU) بهدف تعزيز النظام القضائي في لبنان.

وفي ظل التحديات الغير مسبوقة التي يواجهها البلد والتي أثّرت بشكل كبير على المؤسسات القضائية، تشكّل هذه المبادرة منعطفا حاسما، إذ يشكّل هذا المنتدى اعترافا بالحاجة الملحّة لإجراء إصلاح شامل للقضاء في لبنان.

ويهدف المنتدى إلى "جمع أصحاب المصلحة من جميع أنحاء قطاع العدالة، بما في ذلك الهيئات التنفيذية والقضائية والتشريعية ونقابات المحامين والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني - لتطوير خارطة طريق وطنية تسعى إلى معالجة عدد لا يحصى من التحديات التي تواجه مؤسسات العدالة وتحسين تقديم خدمات العدالة. ومن بين هذه التحديات الحاجة إلى تعزيز استقلالية مؤسسات العدالة وفعاليتها".

وفي الهيكلية وبشكل مختصر، يتألف المنتدى من:

- هيئة عامّة: المتمثّلة بالسلطة القضائية بكافة أجنحتها والتي من شأنها أن تكفل التوجّه الاستراتيجي للمنتدى. وهي مدعومة من قبل رؤساء مجموعة العمل الخاصة بقطاع العدالة ضمن إطار الإصلاح والتّعافي وإعادة الإعمار (3RF) المتمثلين ببرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، والإتّحاد الأوروبي.

- مجموعات العمل المواضيعية: التي ستعقد فيها المناقشات التقنيّة حول المحاور الرئيسية لخارطة الطريق نحو استقلالية القضاء في لبنان، وستغطّي وتناقش هذه المجموعات مسائل محدّدة منها:
  1. استقلالية السلطة القضائية، تكوينها، اختصاصها، صلاحياتها، وتفعيل مبدأ المساءلة
  2. كفاءة نظام العدالة وشفافيته ورقمنته
  3. العدالة الجنائية وحقوق الإنسان
  4. قضاء الأحداث وحماية الطفل
  5. القضاء الإداري

ويتألف كل فريق عمل مواضيعي من أصحاب المصلحة المعنيين، بالإضافة إلى ذلك ستشكّل الخبرات الدوليّة إضافة لدعم النقاشات التقنية وتسليط الضوء على أفضل الممارسات.

وفي الاجتماع الأخير لمجموعة العمل المخصّصة لقطاع القضاء والعدالة ضمن برنامج إطار الإصلاح والتعافي (3RF) بتاريخ 18 كانون الأول 2023، تمّ إعطاء آخر التحديثات حول مشروعيّ قانون استقلالية القضاء، إذ لاحظت لجنة الإدارة والعدل أن مجلس النواب يكاد لا يعمل في ظل غياب رئيس للجمهورية، فقد قرر رئيس مجلس النواب نبيه بري في جلسة 15 كانون الأول 2023 تأجيل البت في مشروع قانون استقلال المحاكم القضائية وذلك للتركيز على تمديد ولاية قائد الجيش.

ويتمّ اليوم مناقشة اقتراحين لاستقلال المحاكم الإدارية تم تقديمهما من النائب أسامة سعد والنائب جورج عدوان في اللجنة الفرعية المنبثقة من لجنة الإدارة والعدل والتي عقدت آخر جلسة لها في 5 آذار 2024.

وقد أصدر برنامج الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار (3RF) ملفا يتضمّن كل التفاصيل التي تمّ مناقشتها في الاجتماع الأخير لمجموعة العمل المخصّصة للقضاء.

من ناحية أخرى باشرت لجنة البندقية في 1 شباط 2024 مهمّتها الاستشارية_بشأن اقتراح قانون استقلالية القضاء الإداري وذلك بناء على طلب وزير العدل في حكومة تصريف الأعمال هنري الخوري. لتتولّى بذلك مهمتها الثانية في لبنان بعدما كانت أبدت مشورتها في حزيران 2022 بشأن اقتراح قانون استقلالية القضاء العدلي في صيغته التي أقرتها لجنة الإدارة والعدل في 21 كانون الأول 2021.

يذكر أنّ لجنة البندقية هي "التسمية المختصرة للجنة الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون وهي جهاز استشاري تابع لمجلس أوروبا وقد عملت بشكل خاصّ على مواكبة العمل التشريعي في دول عدة كانت في صدد الانتقال إلى الديمقراطية، ومنها تونس ودول أوروبا الشرقية. وكان تمّ اللجوء إليها بداية بطلب من وزيرة العدل السابقة ماري كلود نجم، بناءً على الطلب المقدم من ائتلاف استقلال القضاء، في مسعى منه للتأكيد على عدم مراعاة الصيغة المذكورة لمعايير استقلالية القضاء".

تشكّل الخطوات والمبادرات المدعومة من المجتمع الدولي منها منتدى العدالة مفصلا مهما، إذ يعاني الجسم القضائي شللا يتفاقم يوما بعد يوم متأثرا بالأزمة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الحاصلة في البلد، وعلى سبيل المقارنة بهدف فهم مدى خطورة المشهدية، سجّل لبنان أداءا ضعيفا في ما يتعلّق باستقلالية القضاء، فوفقا لتقرير التنافسية العالمي للعام 2019، يسجّل لبنان معدّل 34.6 ويحتل المرتبة 98 من أصل 141 بلد.

3- التحديات بوجه استقلالية القضاء في لبنان:

- الأزمة الاقتصادية تتفاقم: أدت الأزمة الاقتصادية المتفاقمة في لبنان إلى قيود لوجستية وانخفاض قيمة رواتب القضاة، مما عطّل العمليات القضائية بشكل كبير.

- غياب الاستقرار السياسي: إن عدم انتظام الحياة المؤسساتية في البلد وتحديدا الفراغ الرئاسي في لبنان وكل ما يتبعه من فراغ على صعيد بعض المراكز في الدولة وفراغ تنفيذي يتمثّل بعدم وجود حكومة فعليّة تتمتّع بالصلاحيات، يؤثّر بشكل كبير على التشريعات المتعلّقة بالجسم القضائي، وعلى سبيل المثال ما عبّرت عنه لجنة الإدارة والعدل بأن مجلس النواب شبه مشلول في ظل الفراغ الرئاسي إضافة إلى عدم إعطاء أولوية كافية لملف القضاء في لبنان.

- بطء تشريعي: في الإجتماع الأخير لمجموعة العمل المخصصة للقضاء ضمن برنامج إطار الإصلاح و التعافي وإعادة الإعمار 3RF، قالت المفكرة القانونية إنّ هناك بطء في مناقشة قانون استقلالية المحاكم الإدارية في لجنة الإدارة والعدل، وقد بررت اللجنة التأخير بالنقص بالموارد البشرية بالإضافة إلى استغراق الكثير من الوقت في مناقشة مادة واحدة من القانون.

- تداخل السلطة السياسية والقضائية: على عكس ما ينصّ الدستور بمبدأ فصل السلطات، يخضع معظم الجسم القضائي في لبنان لضغوطات سياسية كحال باقي المؤسسات والإدارات، الأمر الذي يعرقل عملية الإصلاح وتحقيق الاستقلالية التامّة للقضاء.

- تجاهل توصيات لجنة البندقية: عندما أصدرت اللجنة رأيها الاستشاري حول قانون استقلالية القضاء العدلي في حزيران 2022، تم تجاهله من قبل لجنة الإدارة والعدل على الرغم من أن الرأي الاستشاري كان بطلب من الدولة اللبنانية، الأمر الذي يشكّل تحديا كبيرا أمام أي إصلاح في قطاع القضاء.

- إقصاء المجتمع المدني: يتمّ التشكيك حتى اليوم بأحقية القضاة تأسيس جمعية مهنيّة لهم، ويتمّ محاولة إقصائهم، على سبيل المثال الشكوى التي قدّمها وزير العدل إلى هيئة التفتيش القضائي ضدّ أعضاء الهيئة الإدارية "لنادي القضاة" كافة في أيلول 2023 بعدما أرفق بها مجمل البيانات الصادرة عنه منذ تولّيه الوزارة، معتبرا إياها خروجا عن موجب التحفظ. من جانبه، اتخذ رئيس مجلس شورى الدولة قرارا بمنع القضاة الإداريين (من أعضاء نادي القضاة) من المشاركة في أعمال اللجنة الفرعية لدراسة اقتراح قانون استقلالية القضاء الإداريّ. بالإضافة إلى محاولة إقصاء المفكرة القانونية في العديد من المرات على حد تعبيرها.

4- التوصيات

- تأمين الانتظام في الحياة السياسية عبر انتخاب رئيس للجمهورية وانتخاب حكومة لتسريع آلية التشريعات المخصّصة لقطاع القضاء.

- تفعيل دور المجتمع المدني: من الضروري جدا اليوم ومع التداخل الكبير بين السلطة السياسية والقضائية وما يشكّله من خطورة على مبدأ القضاء وفصل السلطات، ضمان إشراك المجتمع المدني بشكل فعّال وإعطاء الضمانات اللازمة لمراقبة عمل اللجان والهيئات المختصة بقطاع القضاء، لمعرفة أوجه التقصير وإعلام الرأي العام وممارسة الضغط على المعنيين.

- الأخذ بتوصيات لجنة البندقية: ذكرت المفكرة القانونية في تقرير لها كيف تم تجاهل رأي لجنة البندقية في ما يخص مشروع قانون استقلالية القضاء العدلي، لذا من المهم اليوم ومن ضمن التوصيات أن يتمّ الأخذ برأي اللجنة الاستشاري في ما يخص مشروع قانون استقلالية القضاء الإداري والقضاء العدلي.

- التجاوب الجدّي مع المساعدات الدوليّة: في الاجتماع الأخير لمجموعة العمل المخصصة لقطاع القضاء،أوضح رئيس التعاون في الاتحاد الأوروبي أن المجتمع الدولي يدعم الإصلاحات في قطاع القضاء، وكدليل على ذلك، إنشاء مجموعة عمل مخصصة لقطاع القضاء وتقديم المساعدات التقنيّة، ولكن دور المجتمع الدولي ينتهي هنا، وعلى السلطات اللبنانية أن تنفّذ الإصلاحات.

- خلق منتدى حواري مع الجامعات اللبنانية: تستطيع الجامعات اللبنانية تنظيم ندوات وحلقات عمل متخصّصة حول مواضيع محدّدة يشارك فيها القضاة، ومن شأن هذه المشاركة وتبادل الخبرات بين الطلاب والأكاديميين والمنظمات غير الحكومية أن يعزز العمل نحو إصلاحات قضائية.