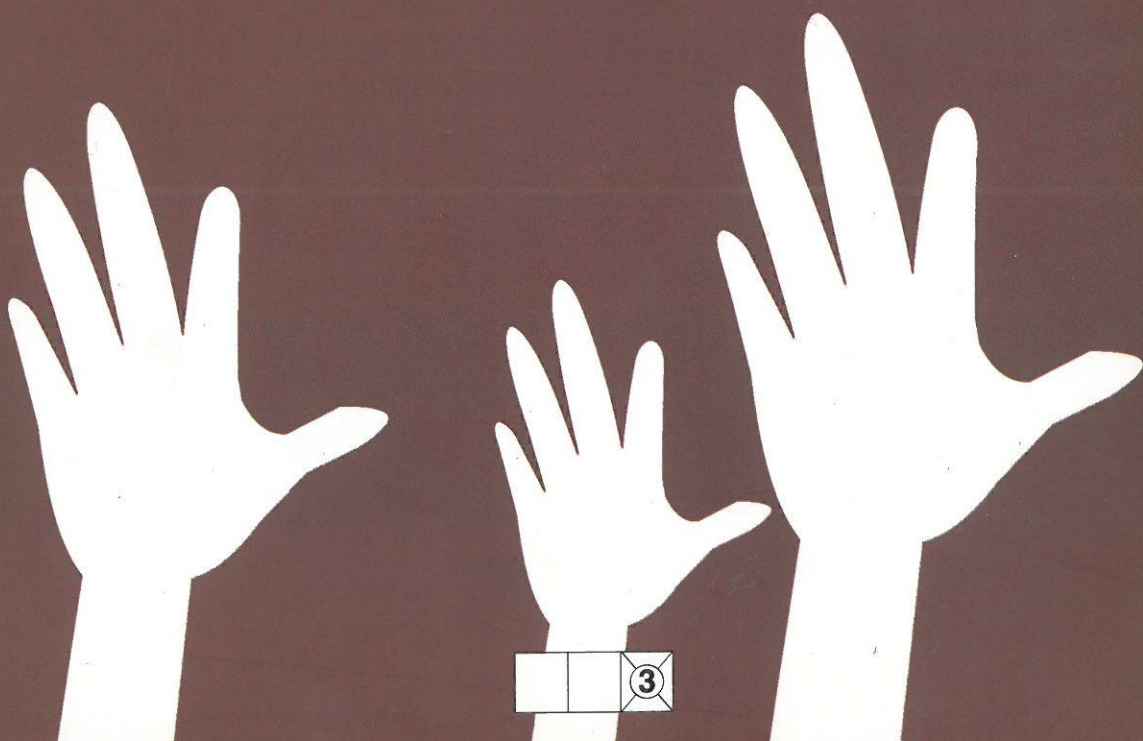




*Fondation Libanaise pour la Paix Civile Permanente
Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace*

Observatoire libanais de législation

Lebanese Legislation Monitor

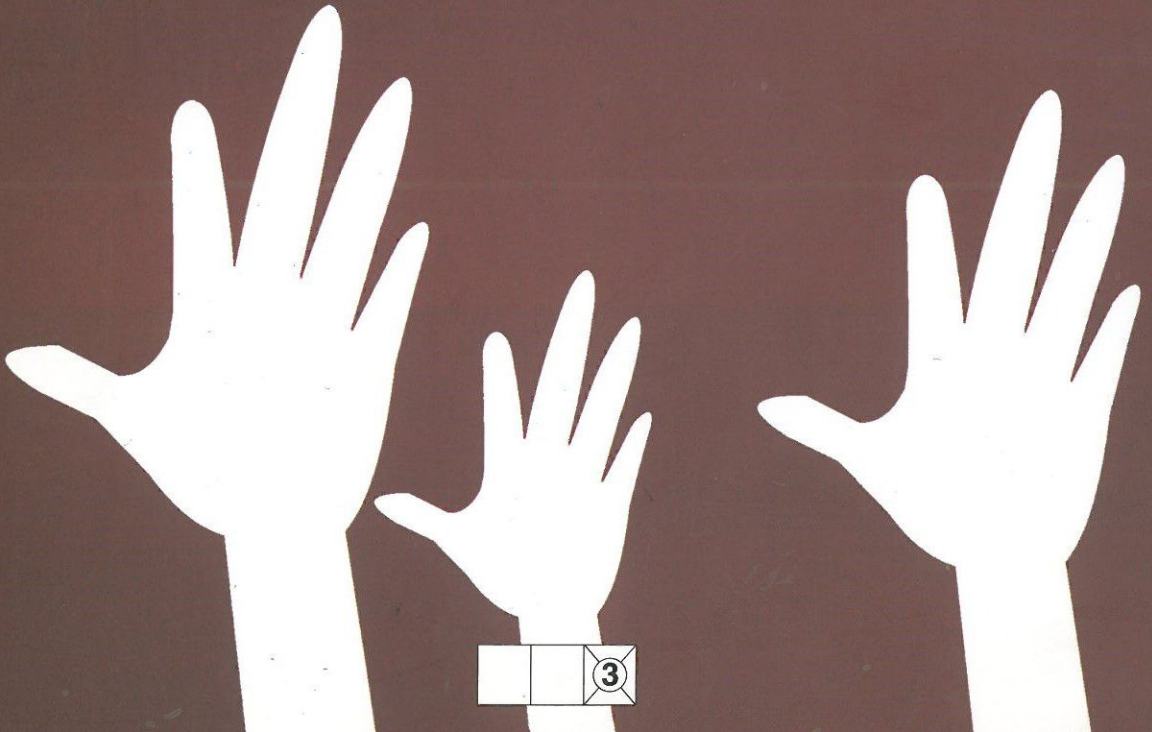




المؤسسة اللبنانية للمسلم الأهلي الدائم

مرصد التشريع في لبنان

التواصل بين التشريع والمجتمع: اشكالية ومنهجية وتطبيق



مرصد التشريع في لبنان

التواصل بين التشريع والمجتمع: اشكالية ومنهجية وتطبيق

وقائع اربع ندوات وورشات عمل
عقدتها المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم
في ٢٨/٣ و ٢٤/٦ و ١٨/١١/٢٠٠٦ و ٥ و ١٢ و ١٧/١/٢٠٠٧

بالتعاون مع
معهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت
معهد الحقوق في جامعة الحكمة
الحركة الثقافية انطلياس
الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية
مركز الدراسات الاستراتيجية في الشرق الاوسط CESMO
نادي الروتاري في زحلة والبقاع
جمعية "نحو المواطنة"
بنك بيروت والبلاد العربية BBAC

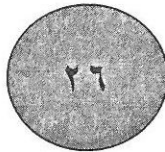
اشراف

انطوان نصري مسرّه

بالتعاون مع طوني عطاالله، بول مرقص، ربيع قيس، محمد المصري، مصطفى أديب

منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم

المكتبة الشرقية



٢٠٠٧

مقدمة

انطوان مسرّة

١. التواصل بين التشريع والمجتمع: اشكالية ومنهجية وتطبيق، ١٧
٢. تشريع لمصلحة الناس، ٤٧
٣. من القانون الاداة الى القاعدة الحقوقية، ٥١

حسن القواس

٤. في حمى الميثاق والدستور، ٥٩

اليزابيت زخريا سيوفي

٥. الثقافة الحقوقية في المؤسسات النقابية: معهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت، ٦٣

الباب الاول

مراقبة التشريع: الاشكالية والاهداف والمنهجية

طوني جورج عطاالله

١. المشاريع والاقتراحات التشريعية: اشكاليات منهجية في رصدها وتوثيقها،

٧١

٢. تشريعات أكثر ارتباطاً بالديمقراطية وحقوق الانسان، ٨١
٣. التطور والاستثناءات في التشريع الانتخابي والمعايير الحقوقية الدولية، ٨٧

بول مرقص

٤. على المسؤول تطبيق القانون دون السجال فيه، ٩٣
٥. حدود السجال السياسي في الاجتهادات الدستورية المستقرة، ٩٩
٦. رسم حدود السرية المصرفية للحد من مساوئها، ١٠٣
٧. التشريعات اللازمة للتجارة الالكترونية والخدمات المصرفية اليوم، ١٠٩
٨. دور القانون والاحكام القضائية في حماية حقوق العمل، ١٢٣

٩. لمزيد من الشفافية واحترام اصول التشريع المالي رغم التحسن الملحوظ، ١٣٣
١٠. ضبط آلية التشريع والمهل ورفع سرية مداولات اللجان والزامية دعوة النقابات اليها، ١٣٧
١١. كيف نحول الحقوق الى منال سهل؟، ١٣٩
١٢. السياسة خارج علاقات النفوذ، ١٤١
١٣. لاقتباس التجربة الاميركية في المكننة القضائية وخصخصة السجون وشفافية المساءلة، ١٤٥

الباب الثاني

التواصل بين النواب والمجتمع في التشريع

الوزير احمد فتفت

١. حسن التطبيق الاداري لقانون الجمعيات، ١٥١

النائب جواد بولس

٢. الخطة الاصلاحية: مكان القوة والضعف، ١٦١

النائب كميل معلوف

٣. المشاريع حول الصحة في المجلس النيابي، ١٧١

النائب جورج قصارجي

٤. المرجعية الدستورية في التشريع، ١٧٥

الوزير الاسبق عادل قرطاس

٥. من اجل رصد افضل للتشريع الزراعي في لبنان، ١٨٣

وثائق

النائب عاطف مجدلاني

- تقرير لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية حول اقتراح القانون الرامي للحد من التدخين وتنظيم منع وتغليف ودعاية منتجات التبغ، ١٩١

الباب الثالث

المعايير الحقوقية في التشريع

وقائع ندوات وورشات عمل عقدت بالتعاون مع

معهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت

معهد الحقوق في جامعة الحكمة

الحركة الثقافية انطلياس

الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية

مركز الدراسات الاستراتيجية في الشرق الاوسط CESMO

نادي الروتاري في زحلة والبقاع

جمعية "نحو المواطنة"

بنك بيروت والبلاد العربية BBAC

ربيع قيس

١. القانون الناظم والعدل، ١٩٩

محمد المصري

٢. جسر عبور، ٢٠١

علي درويش

٣. اطر تفعيل ايجابية، ٢٠٣

خلدون نجا

٤. مشروع قانون الانتخابات، ٢٠٥

طارق زياده

٥. المشاريع قيد الاعداد، ٢١٥

عبد الغني عماد

٦. دور رابطة الاساتذة المتفرغين في التشريع، ٢١٧

غاده ابراهيم

٧. المعايير الحقوقية في التشريعات قيد الاعداد والبحث، ٢٢١

* احمد اللقيس

٨. برنامج لبنان للاصلاح الاقتصادي على المدى المتوسط، ٢٢٥

Omar Baroud

9. Le nouveau projet électoral du Comité Boutros, 231

عبد الاله ميقاتي

١٠. حلقة وصل بين المشرع والمشرع له، ٢٣٥

مصطفى اديب

١١. المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخاب، ٢٣٧

ايلى جميل الشيباني

١٢. قوانين لمصلحة الناس، ٢٣٩

سعيد جدعون

١٣. مشروع تنظيم جمعيات مستخدمي مياه الري، ٢٤١

نبيه غانم

١٤. مشروع قانون المزارعة أو القانون الذي ينظم علاقات مالكي الارض

الزراعية بمستأجريها، ٢٤٣

١٥. انتساب المزارعين والعمال الزراعيين اللبنانيين الى فرع ضمان المرضى

والامومة، ٢٥٧

١٦. مبررات شمل المزارعين بتقديمات الصندوق الوطني للضمان، ٢٦١

جوزف ميماسي

١٧. التسوية التشريعية لاوزاع التجار، ٢٦٧

موسى ابو عجوة

١٨. نموذج في المراقبة التشريعية والمتابعة: حالة قطاع النقل، ٢٧١

الباب الرابع

دور النقابات والهيئات المهنية في السياسات التشريعية

اعمال تطبيقية جامعية وطالبية

Palig Bedrossian

1. L'ordre des pharmaciens au Liban, 279

Nathalie Houjeily et Mira el-Haddad

2. Les syndicats et organisations professionnelles : L'Ordre des pharmaciens, 283

مايا رمضان

٣. الحركة النقابية، ٢٨٧

غسان سمعان

٤. نقابة المعلمين للمدارس الخاصة في لبنان، ٢٩١

ربيع عمر

٥. الحركات النقابية واستراتيجيتها، ٢٩٥

ضحى الاشقر صراف

٦. عمل المجلس النسائي اللبناني في سبيل تغيير القوانين المجحفة بحق المرأة، ٢٩٩

Aline Abi Nakhlé et Maria Abi Khalil

7. Institutions publiques et privées, 303

خاتمة

انطوان مسرّة وطني عطاالله

١. الانتقال من القانون الاداة وعلى قياس افراد الى القاعدة الحقوقية، ٣٠٩

٢. لا فراغ دستوريا بل تفريغ متعمد، ٣٢٥

٣. فاعلية القانون جزء من التشريع، ٣٢٩

1. Observatoire libanais de legislation, 3

2. Programme triennal, 2004-2007, 5

Three-year Program, 2004-2007, 9

3. Achievements in Democratic Legislation: Legalization of Associations and the Electoral Laws, 13

التواصل بين التشريع والمجتمع

اشكالية ومنهجية وتطبيق*

انطوان نصري مسرّه

بالتعاون مع طوني عطالله وبول مرقص ومحمد المصري

من الذي يشرع؟ وما الذي نشرع له؟ هل مجلس النواب والنواب هم الذين يشرعون؟ رسميًا، ولكن عمليًا التشريع عملية صعبة، في تقنية مضمونه وفي تشابك المراجع، الادارية غالبًا، التي تتولى الصياغة، وفي ضخامة حجم التشريع الذي يعرض على النواب في اللجان البرلمانية أولاً ثم في اجتماع الهيئة العامة للمجلس.

المعنيون بالتشريع في حصيلته النهائية هم الناس، كل الناس. وإذا كان التشريع لصالح فئة من المجتمع فيتوجب على هذه الفئة ان تنقل ما يوفر لها التشريع من صلاحيات وضمانات الى المجتمع الاوسع.

لا تقتصر ديمقراطية التشريع على المجلس النيابي والنواب والوزراء الذي يحملون المسؤولية الكبرى في الاطلاع والمبادرة والدراسة والمناقشة والاقرار. يتطلب التشريع منهجية في الاطلاع العام والمتابعة والتواصل بين المشرعين والمجتمع.

الحاجة الى تحقيق التواصل العملي والتطبيقي بين المشرعين والمجتمع حول التشريع وقبل ان يعرض جاهزًا على مائدة الناس بل يكون الناس، معنيين ومشاركين في صنعه وتاليًا في شرعيته وحظوظ تطبيقه باعلى قدر من الفاعلية.

القوانين التي لا تحظى بدرجة عالية من الشرعية، اي قبول الناس، تنحرف في التطبيق، او لا تطبق، او تطبق قسرًا مع كلفة ادارية وقضائية باهظة في سبيل مراقبة

* عرضت الدراسة في اطار ابحاث وبرامج "الشبكة العربية للاصلاح الديمقراطي - اصلاح" في حزيران - تموز ٢٠٠٧ وتصدر في الجزء الثالث: مرصد التشريع في لبنان، في ايلول ٢٠٠٧. واضيفت الى وقائع برنامج: "مرصد التشريع في لبنان".

التطبيق ومعاينة المخالفين. كل عمل في هذا السياق يشكل نقلة نوعية في الدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان، انطلاقاً من مصادر قريبة ومعنية مباشرة باقتراحات ومشاريع القوانين والمراسيم قيد الدرس في مجلس النواب ومجلس الوزراء والإدارات العامة، بهدف مراقبة مدى انطباق هذه التشريعات على القواعد الدستورية ودولة الحق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

التواصل بين التشريع والمجتمع مشروع أساسي للمجتمعات العربية، تتبع أهميته من الأوضاع والظروف السائدة حيث تمر هذه المجتمعات بمرحلة انتقالية صعبة في مسارها الديمقراطي ومسيرتها على صعيد بناء دولة الحق. يتم ذلك من خلال جهد يومي ومستمر في الرصد والمراقبة والتحليل، بالتنسيق مع جهود موازية لبرلمانيين ومشرعين وحقوقيين وعاملين في الشأن العام وجمعيات ومنظمات غير حكومية ووسائل إعلام، من أجل استخراج وتحديد مكامن الانحرافات واقتراح التصحيحات المناسبة والبدائل الديمقراطية. وتستند أعمال الرصد إلى تحقيقات حول المشاريع قيد الدرس، وإلى توثيق ومتابعة من خلال الصحف والناشطين الحقوقيين الذين يشكلون مصادر رئيسية للمعلومات. وتوضع تقارير دورية تنشر في الصحف وتخضع للمناقشة من خلال ندوات متعددة. كما تُنشر مجمل الأعمال والوقائع بهدف تعميم النتائج ودعمها.

يحمل التواصل دعماً للنواب، والذين هم الأشد حرصاً على المسار الديمقراطي وبناء دولة الحق، والذين يعملون بعض الأحيان في حالات معزولة ولا يحظون بقوة دعم من المجتمع. وهذا التواصل هو ذات معنى وفائدة لكل الجهود التي توظف في إطار العمل التشريعي الهادف إلى تحقيق التقدم الديمقراطي ودعم قواعد حقوق الإنسان، وليس انتاج أنماط من الغبن والنفقات وعدم المساواة، أو استغلال نفوذ وتضخم تشريعي، أو استخدام رمزية القانون بغية الإيهام بالتغيير.

على المسؤول تطبيق القانون دون السجل فيه بول مرقص

قلّما يحظى التشريع في لبنان بالاهتمام الجاد من المواطنين وجمعيات المجتمع المدني ومراكز البحوث، وحتى من النواب، تحجبه خلافات سياسية ضيقة لا بل أنه كثيراً ما يخضع للتجاذب من السياسيين. بينما هو يحتلّ، في بلاد أخرى متطورة، سلّم الأولويات الوطنية لتأثيره المباشر على حياة الناس. هذا على مستوى الآلية والصياغة التشريعية. كذلك، فعلى صعيد التفسير، يخضع التشريع، وخصوصاً التشريع الدستوري، للتجاذب رغم وجود حدود للاجتهاد في القواعد الدستورية المستقرة.

١

ما هي حدود السجل السياسي في القواعد الدستورية ؟

لا تقبل النصوص القانونية عموماً استثناءً سائياً في التفسير والتطبيق. أكثر ما ينطبق هذا المبدأ على النصوص الجزائية وعلى النصوص الدستورية التي ينبغي أن تُصاغ بأكبر مقدار من الوضوح والإلزام على متولّي السلطة حتى لا تترك مجالاً للاجتهاد والتقدير. لذلك سمّي الدستور "القانون الأساسي" *Loi fondamentale* الذي ينظم العلاقات بين السلطات في الدولة. ذلك أن اللجوء إلى القضاء لتفسير النصوص الدستورية في كلّ مرة يثور خلاف حول تطبيق الصلاحيات الدستورية أو حول تشابكها يبقى أمراً عسيراً وغير عملي.

فضلاً عن أن ترك باب الاستثناء في الموضوعات الدستورية من شأنه تشريع باب آخر للاجتهاد السياسي السهل في موضوعات دستورية: صلاحيات رئيس الجمهورية، التثام مجلس النواب، استمرارية الحكومة وشرعيتها...

١. التشريع ليس أداة تنفيذية في يد أغلبية نيابية. أصبح التشريع علماً قائماً بذاته Légalisme وخاضعاً لأصول وقواعد ثابتة وعمومية، هي أكثر صرامة من القواعد التي تخضع لها الأنظمة والتدابير التنفيذية (مقررات الحكومة مثلاً). وبمعزل عن صوابية أو عدم صوابية مضمون التشريعات التي صوتت عليها الأغلبية النيابية، يجدر التوقف عند "الحدود القصوى لاستخدام التشريع" التي يجب على الأغلبية النيابية - أي أغلبية نيابية - احترامها لعدم تحويل التشريع "أداة تنفيذية" طيعة يتم تسخيرها في خدمة التحرك السياسي Manipulation législative.

يقتضي عدم اللجوء إلى التشريع مثلاً لفرض التغيير في رئاسة أو عضوية المؤسسات الدستورية، كما انسداد الأفق السياسي لإقامة توافق في هذا الشأن مع الأقلية النيابية وحلفائها. من الأمثلة الحديثة على ذلك: تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري، قانون تنظيم شؤون طائفة الموحدين الدروز، اقتراح قانون إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى. حتى يثور التساؤل: أليس ثمة معايير دنيا وضوابط مقيدة في التشريع - ولو تجاه أغلبية نيابية مرجحة للخيارات التشريعية - بصرف النظر عن مضمون التشريع؟

ولا يُردّ بأن الخشية من توقف أو استمرار تعطيل المرافق العامة والمؤسسات الدستورية كالمجلس الدستوري ومجلس القضاء الأعلى والمجلس المذهبي للأوقاف الدرزية، تبرّر المساس بأصول التشريع وتالياً تحويله أداة لفكّ التآزم السياسي. واستطراداً، لا يمكن الاستناد إلى نظرية استمرارية المرافق العامة والمؤسسات الدستورية لتعديل قوانين إنشاء هذه المؤسسات من أجل تلبية متطلبات آنية مرتبطة بال لحظة السياسية، أي كانت هذه التعديلات مهمة وعاجلة.

٢. اضطلاع مجلس النواب بأدواره الثلاثة بالتوازي في ما بينها. ننوّه بالجهود التشريعية الملحوظة للمجالس النيابية الأخيرة. لكننا نلاحظ أن الحركة التشريعية خافتة منذ مطلع ٢٠٠٦ إن لم نقل منذ العام ٢٠٠٥، لأن "السياسة" - بالمعنى الضيق المتعارف عليه في لبنان والمقصود به اليوم علاقات النفوذ والخلافات السياسية في إطار الحوار القائم - تعطل حركة التشريع والاقتصاد.

يقتضي أن تكون الحركة التشريعية مؤسساتية وممأسسة فلا تتأثر إلى هذا الحد بالظروف السياسية. حتى بتنا نتساءل اليوم: هل أن مجلس النواب هو فقط مكان حاضن للحوار - على أهمية الحوار ومع الأمل في جدواه - بعدما كنا بالأمس نشكو خلاف ذلك

كل اختلاف بين السياسيين في معرض النص الدستوري لتصويره على أنه غير واضح أو قابل للتأويل هو تسييس وتلوّث وليس فقهاً دستورياً. من شأن هذا النمط من الاجتهاد السياسي السائب في النصوص الدستورية، ترك فراغ وتخبّط خطير ينعكس سلباً في المؤسسات وفي المرافق العامة. خلافاً للشائع في لبنان، قلّما أمكن الاختلاف في الفقه الدستوري المقارن على تفسير النص.

تفسير النص القانوني من السياسيين هو انعكاس لأهواء سياسية ليس إلّا. فما هو غير دستوري اليوم بنظر البعض قد يفسّر على أنه دستوري لو شاعت مصالحهم السياسية ذلك مستقبلاً. فضلاً عما ينطوي عليه ذلك من استهتار بالمخيلة الدستورية التي أنتجت دستور الجمهورية اللبنانية وتعديلاته الناتجة عن حروب ونزاعات جاء الدستور ليضع حداً لها.

يجدر اقتباس مبادئ الصلاحية المقيدة Compétence liée في تطبيق النصوص الدستورية ومراجعة المعايير والقواعد الدستورية الدولية في أعمال السلطة حيث لا يرتبط تفسير الصلاحيات الدستورية بالمسؤول السياسي في ما خصّ المركز الدستوري الذي يشغله، سواء أكان رئيساً للجمهورية أم لمجلس النواب أم لمجلس الوزراء أم وزيراً... كذلك يجدر إيلاء صلاحية تفسير الدستور إلى المجلس الدستوري، وهي الصلاحية التي كانت حرصت عليها وثيقة الوفاق الوطني لكن لم يؤخذ بها عند إقرار قانون المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ سنة ١٩٩٣.

لم توضع النصوص الدستورية المتصلة بوظيفته كي ينظر، هو، في أمر تطبيقها أو في ملاءمتها Convenance أو عدم ملاءمتها. وجبّ عليه أن يطبقها فحسب.

٢

كيف نُشرّع اليوم ؟

تخضع عملية التشريع اليوم لخلافات حادة بين الأغلبية والأقلية النيابية. لذا يجدر التأكيد على الثوابت الدستورية التالية في التشريع وفي مهام المجلس النيابي:

ونتساءل: هل مجلس النواب فقط منتج للقوانين؟ فلماذا تحجب حركة الحوار حركة التشريع والرقابة على الحكومة أو العكس؟ لماذا لا يقوم مجلس النواب بأدواره الثلاثة بالتوازي في ما بينها دون تغليب أي منها على الآخر. وهذه الأدوار هي:

- الحوار الدائم حول السياسات العامة باعتبار أنه يفترض بمجلس النواب أن يكون "منبر الحوار الدائم" بحسب تعبير متجدد وخلقاً لعضو اللجنة الوطنية للحوار القاضي عباس الحلبي، وليس أي هيئة سواء. يقول رئيس مجلس النواب السابق حسين الحسيني في هذا الصدد: "ليس لي أي تعليق على نتائج الحوار. السؤال هو: هل قرّر اللبنانيون مواصلة الفصل بين الحكم والمؤسسات الدستورية؟" (النهار، ١٧/٣/٢٠٠٦، ص ٣).

- الموازنة العامة والرقابة على الحكومة وخصوصاً لجهة مدى تقيدها بتنفيذ القوانين التي أقرها البرلمان. هذه الرقابة التنفيذية شبه معدومة وغير مألوفة في لبنان. ولذلك من الملح اقتراح تطوير وظائف مجلس النواب من حيث إدخال مفهوم مراقبة تنفيذ القوانين ورفع تقارير دورية بذلك إلى مجلس النواب على غرار الديموقراطيات البرلمانية المتطورة. ففي اليونان مثلاً، ترفع "السلطة المستقلة لحماية المعلومات ذات الطابع الشخصي" *Autorité Indépendante de Protection des données à caractère personnel* تقريراً سنوياً بالخروقات التي تنال من "التشريع" المتعلق بحماية المعلومات الشخصية إلى "رئيس مجلس النواب اليوناني" وليس إلى السلطة التنفيذية.

- التشريع المحفّز للسياسات العامة وليس فقط التشريع الناظم لها: يغرق المشتري في عقلية التشريع "الضروري" تنظيمياً لأمر واقع أو ردعاً عن مخالفة النظام. بينما يجدر التفكير في الخروج من هذا النهج في التشريع الناظم أو التشريع العقابي إلى التشريع المحفّز المؤثر في الواقع الاقتصادي والاجتماعي بالتعاون الدائم مع الهيئات المختصة وفي مقدمها نقابة المحامين (مثلاً: اقتراح قانون لتحفيز الشركات على توظيف الشباب من طريق منحها خفضاً وتحفيزات ضريبية، تشريع لإعطاء الجمعيات الصفة اللازمة للإدعاء في مختلف قضايا الشأن العام..).

المطلوب الخروج من عقلية التشريع الضروري من أجل صوغ القوانين، إلى التشريع من أجل التغيير.

بالمقابل، نسجل مبادرات تشريعية قيمة ولو لم تفض لغاية تاريخه، منها أخيراً:

١. طلب إعادة النظر في النظام الداخلي لمجلس النواب بغية تفعيل آلية التشريع ورقابة المجلس على الحكومة وخصوصاً إعادة النظر بآلية جلسات الأسئلة والاستجواب وفقاً لاقتراحات تقدّم بها كل من النائبين غسان مخيبر وبطرس حرب. تجدر إعادة النظر في جدوى "سرية" مداولات اللجان النيابية ورفع سرية المداولات توخياً للشفافية في التشريع. وكذلك إعادة النظر بآلية وصول مشروع القانون للدراسة في اللجان النيابية وضبط مواعيد ومهل مناقشته توخياً لضمان وصول مشاريع واقتراحات القوانين إلى خواتيمها وعدم خنقها في اللجان والأدراج النيابية.

من المناسب تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بغية جعل دعوة نقابة المحامين وسائر النقابات المهنية المعنية والجمعيات المختصة بمشاريع القوانين التي تكون مطروحة للنقاش، دعوة إلزامية، وعدم ترك هذه الدعوة وفقاً على استئساب وتقدير اللجان النيابية.

جاء في الصحف أن هذه الورشة سوف تنطلق بقوة، "لاسيما أن هناك تمللاً نيابياً، وتحديداً من النواب الجدد، من طريقة التشريع لجهة المدة الزمنية لتوزيع جدول الأعمال قبل ٤٨ ساعة، وتالياً قدرة النواب على قراءة المشاريع واقتراحات القوانين الواردة والإحاطة بتفاصيلها والتوصل تالياً إلى التصويت" (النهار، ٢/٦/٢٠٠٦، ص ٦).

٢. مبادرات أخرى: مناقشة مشروع استعادة الجنسية اللبنانية ومشروع قانون تشجيع الاستثمارات في لجنة الإدارة والعدل، قانون إعطاء قروض سكنية للمعوقين، إقرار الحكومة مشروع قانون إلغاء تخصيص النواب بكميات من البنزين ورسوم المخابرات الهاتفية، إقرار الحكومة مشروع قانون إلغاء مخصصات النواب السابقين، ... لكن ذلك لا يخفي الارتباك والتخبط في التشريع، سواء على مستوى القوانين أو المراسيم. من الأمثلة الحديثة: محاولة الحكومة إعادة النظر بالأعياد الرسمية التي لم يمسّ على إعادة تحديدها أشهر قليلة، عشرات التعديلات في الأشهر والسنوات القليلة الماضية على قانون الضمان الاجتماعي آخرها مشروع تعديل أقرته لجنة المال والموازنة في شباط ٢٠٠٦، عدم إقرار قانون التوقيع الإلكتروني، قيد الدرس في مجلس النواب منذ ما يزيد عن خمس سنوات، ...

فهل نضع خطة استراتيجية في التشريع وفق جدول أولويات ومراحل، وتبعاً لسياسات عامة واضحة، يلتزم بها المجلس النيابي والحكومات المتعاقبة، فلا تتبدّل جذرياً مع تبدّل هذه الحكومات؟

حدود السجال السياسي في الاجتهادات الدستورية المستقرة

بول مرقص

تخضع عملية التشريع في الأشهر القليلة الأخيرة لخلافات حادة بين الفرقاء السياسيين. وبعيداً عن صوابية أو عدم صوابية مضمون التشريعات المعتمدة، تُطرح إشكاليات دستورية مستجدة للبحث والتفكير:

١. معايير وحدود تحويل التشريع أداة للتحرك السياسي. يقتضي التفكير في الضوابط التي يمكن الأكثرية النيابية اللجوء من خلالها إلى التشريع كأداة للتحرك السياسي وفرض التغيير والتعيينات الإدارية والقضائية، عند انسداد الأفق السياسي بمعنى الوصول إلى طريق سياسي مسدود؟ وما هي المعايير والضوابط بصرف النظر عن صوابية أو عدم صوابية هذه التعديلات؟ من الأمثلة على ذلك: تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري، قانون تنظيم شؤون طائفة الموحدين الدروز، اقتراح قانون إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى.

فهل يمكن القول بأن الخشية من تعطيل المؤسسات الدستورية كالمجلس الدستوري ومجلس القضاء الأعلى والمجلس المذهبي للأوقاف الدرزية، يبرّر اللجوء إلى تعديل القوانين للحؤول دون توقف المرافق العامة؟ وتالياً الاستناد إلى نظرية استمرارية المرافق العامة لتعديل قوانين إنشاء المرافق العامة والمؤسسات الدستورية؟

٢. قيام مجلس النواب بأدواره الثلاثة معاً. نلاحظ أن الحركة التشريعية ضعيفة في الآونة الأخيرة، وهنا بتنا نتساءل اليوم: هل أن مجلس النواب هو فقط مكان حاضن للحوار - على أهمية الحوار ومع الأمل في جدواه - بعدما كنا نعاني ونسأل بالأمس: هل مجلس النواب فقط منتج للقوانين؟ ولماذا حركة الحوار اليوم تحجب حركة التشريع

والرقابة على الحكومة؟ لماذا لا يقوم مجلس النواب بأدواره الثلاثة معاً ودفعة واحدة دون تغليب أي منها على الآخر وهي:

* الحوار الدائم حول السياسات العامة (باعتبار أن مجلس النواب هو "منبر الحوار الدائم" وليس أي هيئة سواه)،

* الموازنة العامة والرقابة على الحكومة وخصوصاً على مدى تقيدها بتنفيذ القوانين التي أقرها البرلمان (وهذه الرقابة شبه معدومة وغير مألوفة في لبنان)،

* التشريع المحفز لهذه السياسات وليس فقط التشريع الناظم لها. يغرق المشتري في عقلية التشريع "الضروري" تنظيمياً لأمر واقع أو ردعاً عن مخالفة النظام. بينما يجدر التفكير في الخروج من هذا النهج في التشريع الناظم أو التشريع العقابي إلى التشريع المحفز المؤثر في الواقع الاقتصادي والاجتماعي بالتعاون الدائم مع الهيئات المختصة وفي مقدمها نقابة المحامين (مثلاً: اقتراح قانون لتحفيز الشركات على توظيف الشباب من طريق منحها خفوضاً وتحفيزات ضريبية، تشريع لإعطاء الجمعيات الصفة اللازمة للإدعاء في مختلف قضايا الشأن العام..).

فالمطلوب الخروج من عقلية التشريع الضروري من أجل صوغ القوانين، إلى التشريع من أجل التغيير.

بالمقابل، سجل مرصد التشريع مبادرات تشريعية قيّمة، ولو لم تفض لغاية تاريخه، منها:

١. طلب إعادة النظر في النظام الداخلي لمجلس النواب لتفعيل آلية التشريع ورقابة المجلس على الحكومة وخصوصاً إعادة النظر بآلية جلسات الأسئلة والاستجواب وفقاً لاقتراحات تقدّم بها كل من النائبين غسان مخيبر وبطرس حرب، وقد جاء في الصحف أن هذه الورشة سوف تنطلق بقوة، "لاسيما أن هناك تمللاً نيابياً، وتحديداً من النواب الجدد، من طريقة التشريع لجهة المدة الزمنية لتوزيع جدول الأعمال قبل ٤٨ ساعة، وتالياً قدرة النواب على قراءة المشاريع واقتراحات القوانين الواردة والإحاطة بتفاصيلها والتوصل تالياً إلى التصويت" (النهار، ٢٠٠٦/٦/٢، ص ٦).

٢. مناقشة مشروع استعادة الجنسية اللبنانية ومشروع قانون تشجيع الاستثمارات في لجنة الإدارة والعدل،

٣. إعداد الحكومة مشروع قانون لإعطاء قروض سكنية للمعوقين،

٤. إقرار الحكومة مشروع قانون لإلغاء تخصيص النواب بكميات من البنزين ورسوم المخابرات الهاتفية،

٥. إقرار الحكومة مشروع قانون لإلغاء مخصصات النواب السابقين، ...

لكن ذلك لا يخفي الارتباك والتخبط في التشريع - على مستوى القوانين والمراسيم - مثلاً:

١. محاولة الحكومة إعادة النظر بالأعياد الرسمية التي لم يمض على إعادة تحديدها أشهر قليلة.

٢. عشرات التعديلات في الأشهر والسنوات القليلة الماضية على قانون الضمان الاجتماعي آخرها مشروع تعديل أقرته لجنة المال والموازنة في شباط ٢٠٠٦.

٣. عدم إقرار قانون التوقيع الإلكتروني، قيد الدرس في مجلس النواب منذ ما يزيد عن خمس سنوات، ...

رسم حدود السرية المصرفية للحدّ من مساوئها

بول مرقص

يشكّل نظام السرية المصرفية حماية لعميل المصرف تحول دون إطلاع الغير على حساباته وعملياته المصرفية بغير وجه حق. أمّا في لبنان، فتقوم السرية المصرفية على نحو شبه مطلق منذ عام ١٩٥٦ حيال كل «سلطة عامة إدارية أو عسكرية أو قضائية»^١ ما عدا استثناءات قليلة وبديهية. ومن هذه الاستثناءات مكافحة تبييض الأموال، وهو الاستثناء المستحدث تحت وطأة الضغوط الدولية عام ٢٠٠١، ودعاوى الإثراء غير المشروع عديمة الوجود فعلياً، وقيام نزاع بين المصرف وعميله كما لو رغب المصرف في تحصيل دينه تجاه العميل، أو عند إفلاس العميل فيغدو لوكيل التفليسة حق الإطلاع على الحساب.

١

النظام اللبناني الأكثر تشدّداً

اقتبست السرية المصرفية في لبنان أحكامها من النظام السويسري. لكن هذا النظام أضحى أقلّ تشدّداً في خلال الأعوام الخمسين المنصرمة ممّا كان عليه عند نشوئه عام ١٩٣٤. وبذلك تُعتبر السرية المصرفية في لبنان اليوم أكثر تشدّداً ممّا هي عليه في بلدان عدة لطالما عُرفت بها كسويسرا ولوكسمبور، خصوصاً لجهة قيام السرية المصرفية

^١ المادة ٢ من قانون سرية المصارف تاريخ ١٩٥٦/٩/٣.

^٢ الحلبي، عباس ومرقص، بول، "السرية المصرفية في لبنان. مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب"،

منشورات بنك بيروت والبلاد العربية، ٢٠٠٣، جزء ١ و ٢.

في لبنان في وجه السلطات القضائية والضريبية وأفراد عائلة العميل^٣. فالسرية المصرفية في هذه البلاد، بخلاف لبنان، لا تقوم عموماً تجاه السلطات القضائية والضريبية ولا - في حالات معينة - تجاه زوج العميل المطلق.

جلب نظام السرية المصرفية إلى لبنان منافع اقتصادية واجتماعية وسياسية جمّة. فضلاً عن حماية خصوصيات الحياة الخاصة، لعبت السرية المصرفية دوراً حاسماً في حماية القطاع المصرفي وتالياً الإقتصاد الوطني من الإنهيار خلال حروب ١٩٧٥-١٩٩٠ التي ارتفع خلالها حجم الودائع المصرفية ٣٩٢ مرة، في وقت كانت تتعثر فيه سائر القطاعات. وساهمت السرية المصرفية في حماية الاستقلال من حيث أنها جذّبت مودعين أجانب - خليجيين على وجه الخصوص - أصبحت لديهم مصلحة مباشرة في منع الانهيار الإقتصادي في لبنان حيث يودعون أموالهم في منأى عن رقابة حكوماتهم.

٢

المساوئ في مواجهة الفوائد

لكن السرية المصرفية أنتجت، في آن واحد، عدداً من المساوئ وشكّلت غطاءً لبعض التجاوزات والجرائم كفساد السياسيين والموظفين الكبار، وجرائم السرقة والاختلاس وإساءة الائتمان، وتبييض الأموال، وحرمان أصحاب الحقوق - كالدائنين - من إثباتاتها... فضلاً عن أن السرية المصرفية لم تشكّل قطّ عاملاً حاسماً لازدهار البيئة الإستثمارية، التي يعوزها إنشاء دولة الحق، وتطبيق القوانين وفاعلية القضاء وسائر عناصر الثقة العامة أيضاً.

لم تكن المستجدات المتعلقة بالسرية المصرفية، مصرفية وحسب. ولا كانت محلية. فقد استجدت خلال الأعوام الخمسين المنصرمة موضوعات عالمية مرتبطة بمكافحة الفساد وتبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وهرب رؤوس الأموال من الولايات المتحدة غداة ١١ أيلول ٢٠٠١، وفرض الاتحاد الأوروبي ضريبة مرتفعة ومتدرجة على

^٣ مرقص، بول، أطروحة دكتوراه دولة فرنسية عن "السرية المصرفية في لبنان: مقارنة مع السرية المصرفية والمهنية في فرنسا، سويسرا، لوكسمبورغ والشرق الأوسط"، جامعة نانسي II، ٢٠٠٦، ٤٣٣ ص، ١٠٠٠ هامش وأكثر من ٣٠٠ مرجع وجدول اقتصادي وإحصائي مقارن.

الفوائد المصرفية في عدد من الدول الأوروبية لقاء تمسكها بنظام السرية المصرفية، واتجاه دول عربية في الآونة الأخيرة إلى اعتماد أنظمة للسرية المصرفية، الخ. فيما بقي نظام السرية المصرفية في لبنان دون تطوير لولا التعديل المتعلق بمكافحة تبييض الأموال. ووفقاً لتقارير لجنة التحقيق الدولية في اغتيال رئيس الوزراء الأسبق الشهيد رفيق الحريري غداة صدور قانون مكافحة تبييض الأموال في لبنان، فإنه يُشتبه باضطلاع بنك المدينة بدور في هذه العملية الإرهابية من طريق عمليات تبييض الأموال والتنسيق مع أجهزة الاستخبارات.

ظلّ نظام السرية المصرفية شبه المطلقة في لبنان محلّ انتقادات دولية، تارةً بدواعٍ سياسية وطوراً بدواعٍ إقتصادية. إلّا أن إعادة بحث السرية المصرفية، موضوعياً، ظلّت من باب "المحظورات" Tabous لبنانياً محاذرة المساس بفوائدها الإقتصادية بخلاف سويسرا مثلاً، حيث النقاش مستمر بين مؤيد لنظام السرية المصرفية ومعارض له. ليس من يجرؤ في لبنان على إعادة البحث في السرية المصرفية المتجذّرة في التقاليد المصرفية وفي الوجدان الشعبي: حتى الميليشيات لم تجبر المصرفيين على إفشاء السرية المصرفية زمن الحرب.

٣

اقتراحات

نقترح سلّة تعديلات على قانون سرية المصارف ومن ثمّ على قانون مكافحة تبييض الأموال، لمصلحة السرية المصرفية عينها ولضمان استمراريتها، حتى لا تكون غطاءً لجرائم ومخالفات من العملاء العابرين في المصرف، والمدينين المتخلفين عن الدفع أو المعلن إفلاسهم. وكذلك نقترح آليات لفاعلية المساءلة والشفافية للموظفين العموميين والمتنفذين السياسيين كالتالي:

١. إعادة تحديد من هو "عميل المصرف": وتالياً عدم إفادة العملاء عابري السبيل Clients de passage الذين ليس لديهم حساب في المصرف وتعامل مصرفي مستمر، من الحماية المطلقة أو شبه المطلقة التي توفرها لهم السرية المصرفية.

٢. عدم قيام السرية المصرفية في وجه السلطات القضائية: في ظل قانون سرية المصارف في لبنان، يُحتجّ بالسرية المصرفية حيال القاضي ما خلا حالات حصرية كتبييض الأموال. نقترح إطلاع القاضي - الجزائي بنوع خاص- على المعلومات المصرفية التي يقتضيها سير التحقيق في سوى ذلك من الجرائم والقضايا التي يتوقف فيها إحقاق الحقّ على معلومات مصرفية معينة.

٣. الشفافية المالية للحياة السياسية ومكافحة الفساد: إنشاء لجنة للشفافية المالية للحياة السياسية، كما في القانون الفرنسي، تراقب صحة التصاريح المالية للمسؤولين السياسيين والموظفين الكبار وتطور ثرواتهم المصرفية دون إمكان الاحتجاج بالسرية المصرفية تجاهها. ربّما كان من شأن هذه اللجنة، لو وجدت، تعقيد العملية الإرهابية لإغتيال رئيس الوزراء الحريري والحؤول دون نشوء "الصندوق الأسود" الذي غذى عملية الإغتيال كما جاء في تقرير لجنة التحقيق الدولية.

٤. قابلية الودائع المصرفية للحجز: تخويل الدائن الذي يكون دينه ثابتاً وأكيداً ومستحق الأداء، حجز حساب مدينه المتخلف عن الدفع على غرار القانون الفرنسي، وتالياً إعفاء المصرفي من موجب الإعتداد بالسرية المصرفية حيال الدائن.

٥. إستعادة أموال المفلس إلى طابق التفليسة: إعطاء وكيل التفليسة إمكان كشف هوية المستفيدين من التحويلات والسحوبات التي يكون المفلس قد قام بها خلال فترة الريية، دون مواجهته بالسرية المصرفية. يمكن إذاك لوكيل التفليسة المطالبة بإعادة الأموال التي يكون المفلس قد أخفاها.

٦. تزويد الساحب بظهر الشك المقبوض: إذ غالباً ما يُحرم العميل صاحب الشيك من إستخراج صورة ظهر الشيك الذي يكون حرّره لأحد دائنيه، وذلك بذريعة تمتّع هذا الأخير - بوصفه مستفيداً من الشيك - بالسرية المصرفية. وهذا من شأنه حرمان الساحب من إبراء ذمته تجاه دائئه سيء النية.

٧. أصحاب الحساب المشترك المشتبه بهم بالتبييض: في ظلّ سكوت النص، يقتضي توضيح الموجب الملقى على عاتق المصرف بإطلاع هيئة التحقيق الخاصة على هوية أصحاب الحساب المشترك، عندما يكون أحدهم مشتبه به في تببيض الأموال فقط، لطالما أن متابعة التحقيق تقتضي كشف هوية سائر أصحاب الحساب.

إضافةً إلى اقتراحات أخرى لتنزيه نظام السرية المصرفية من المساوئ العالقة به. أما التهرب الضريبي في لبنان، فعلاجه يكمن في إرساء "حكمية ضريبية صالحة". بمعنى تفعيل الإدارة الضريبية ومكافحة الفساد الذي يرهق المالية العامة وتالياً مساواة المكلفين أمام الضريبة وإعادة الثقة إليهم، أكثر من ارتباطه بالسرية المصرفية. مع الأمل في أن تفسح اقتراحاتنا المجال لنقاش قانوني علمي، لم يقم في لبنان لحينه.

التشريعات اللازمة للتجارة الالكترونية والخدمات المصرفية اليوم

بول مرقص

تسارعت وتيرة الانترنت بصورة كبيرة سبقت التشريعات حتى في أكثر الدول تقدماً على صعيد البنية التقنية والتشريعية. فهذه الخدمة استقطبت في مرحلة انطلاقتها فقط، زهاء ٨ أضعاف ما استقطبه الراديو في فترة انطلاقه و ٣ أضعاف ما استقطبه التلفزيون. كذلك، فإن أعداد مستخدمي وسائل الدفع الالكترونية تزداد بنسبة ٢٥ في المئة سنوياً^١.

هذا على الصعيد الدولي. أما على الصعيد العربي، فالإحصاءات تشير إلى أقل من ذلك بكثير، وتقل النسبة في ما يتعلق بالخدمات المصرفية الالكترونية تحديداً، حتى لا يتعدى المستفيدون من هذه الخدمات لدى المصارف العربية ١٠ في المئة من المستفيدين منها لدى المصارف الغربية (مع التحسب للفارق في أعداد العملاء).

ولم تعرف القوانين العربية عموماً، ومنها القوانين اللبنانية، تنظيم المعاملات الالكترونية والخدمات المصرفية الالكترونية في ما خلا تجارب قليلة. ومرد ذلك إلى أن هذه المعاملات والخدمات لم تكن متداولة أو شائعة عند صدور هذه القوانين. كما أن التشريع في الدول العربية بقي قاصراً عن استلحاق هذه المعاملات. وكان جل تركيز هذه القوانين على الوسائل التقليدية في الإثبات (البينات والتوقيعات الخطية، الشهود...).

أما التكنولوجيا والمعلوماتية الحديثة فمجردة عن أي مرتكز ورقي أو توقيع يدوي، ويعوزها تبادل النسخ بين المتعاقدين، وحضورهم أصالةً أو وكالةً... وهي أمور تشترطها القوانين العربية التقليدية للأخذ في صحة الإثبات. كما أن العقود والمعاملات الالكترونية تختزن في آلة، وفي موقع أو حاوية إلكترونية، وليس في صورة مادية لدى

^١ الشع، كمال، "الواقع القانوني الحالي والمحاولات الدولية والمحلية لتنظيم العمل المصرفي الالكتروني"،

ندوة "القوانين والتشريعات في العمل المصرفي الالكتروني" لاتحاد المصارف العربية، لبنان، ١٨-

٢٠٠١/١/٢٠.

المتعاقدين أو لدى مأمور رسمي معترف به في القانون^٢. وهذه المستجدات التقنية مخالفة في المبدأ والمضمون لمفهوم التعاقد التقليدي القائم على الكتابة والتوقيع وحفظ أصل المستند الورقي.

لكن المعلوماتية أضحت اليوم علماً بذاته، بعدما أصبحت عالماً فرض قواعده في ذاته. وهو عالم يعني الجميع. لكنه يضغط بنوع خاص وكل يوم على رجال القانون، أكثر من سواهم، إلى جانب القانون الكلاسيكي والدراسات التقليدية. ودعوني أصارحكم بالأسباب، وأنا نفسي كقانوني عرفت هذا الضغط المستمر:

أولاً: ليس كل القانونيين-العرب منهم على وجه الخصوص- عارفين بالتكنولوجيا. وليسوا بالعموم على وفاق معها في حياتهم اليومية. وأكاد أقول أن كيمياء القانون ليست دوماً كيمياء التكنولوجيا. ومرّد ذلك ربّما إلى أن للتكنولوجيا قواعدها الذاتية وتنظيمها غير المتوقّف على القانون. فهي أكبر من مهنة عادية وهي ليست صناعة عادية. ولذلك لم تستجد تنظيماً قانونياً لكي تنطلق. ولا هي تنتظر تنظيماً قانونياً يراعي تطورها. المطلوب إذاً أن تجاري القوانين التكنولوجيا، وليس العكس.

ثانياً: تخلّفت المدارس وسائر مؤسسات التعليم في البلاد العربية حتى الآونة الأخيرة عن تعليم المعلوماتية. وكذلك دأبت جُلّ كليات الحقوق، على الاكتفاء بتدريس الحقوق أو بالأحرى "القانون" السائد دون الإضاءة على "الحاجات التشريعية" المستجدة ومنها خصوصاً قوانين المعلوماتية والتوقيع والإثبات الإلكتروني وسائر المعاملات الالكترونية. وركّزت هذه الكليات على تدريس "علوم القانون" وليس على القوانين العلمية. أما حديثاً، فقامت متأخرة في تدريس المعلوماتية القانونية وقوانين المعلوماتية كمواضيع ثانوية أو إختيارية أو مواد الدراسات العليا، غالباً من اختصاصيين جيّدين لا يجيدون أصول التعليم، أو من قانونيين غير ضالعين بالمعلوماتية. الأمر الذي أدّى طوال السنين الأخيرة لازدهار التكنولوجيا المصرفية والخدمات المصرفية الالكترونية إلى تخريج أجيال من القانونيين لا يجيدون المعرفة المطلوبة بالتكنولوجيا وينظمها.

ثالثاً: لم تول الحكومات العربية، ومنها الحكومة اللبنانية، المعلوماتية الشأن الذي تستحقّه، من الموارد المالية والخبرة الأجنبية والسياسة الاستراتيجية الهادفة والتنقيفية

^٢ لمزيد من التفصيل راجع: عيسى، طوني، "التنظيم القانوني لشبكة الإنترنت-دراسة مقارنة في ضوء القوانين الوضعية والاتفاقيات الدولية"، منشورات صادر، ط ١، ٢٠٠١، ص ٥٧٦.

والتحفيزية، باستثناء تجارب نادرة وغالباً غير مكتملة كمشروع الحكومة الالكترونية في دبي أو التشريعات البحريني أو الأردني على سبيل المثال.

لهذه الأسباب، وسواها ممّا لا يتسع ذكره هنا، ظلّت التشريعات العربية واللبنانية قاصرة، ومعها المحاكم، عن مجاراة بل تتبّع التكنولوجيا عموماً والخدمات الالكترونية، المصرفية منها وغير المصرفية. ولم تستطع الحكومات، وبدرجة أقلّ البرلمانات العربية، فهم هذا التطور في مضمونه وفي الحاجة الحيوية إليه. ولذلك قلّما نجد تشريعات عربية حديثة ومكاملة على غرار ما هي الحال عليه في البلاد الأوروبية كفرنسا وبلجيكا وفي أستراليا وفي الولايات المتحدة على وجه الخصوص.

وفي خلاف محاولات حديثة كما في دولة الإمارات العربية المتحدة والبحرين والأردن واليمن مثلاً، أستذكر بمرارة شديدة تجربة لبنان التشريعية في هذا الصدد، وسواه العديد من الدول العربية، حيث لم يفلح المجلس النيابي اللبناني طوال سنين من الدراسة في استصدار قانون للمعاملات الالكترونية رغم أن الحكومة كانت قد أقرت عام ٢٠٠٠ مشروع قانون في هذا الخصوص هو الأول من نوعه بين الدول العربية وأرسلته إلى المجلس النيابي. لكن القطاع المصرفي نجح بشكل ملفت في التعويض عن هذا النقص التشريعي، على مستويين:

المستوى الأول المتمثل بقيام المصارف بوضع الأنظمة الداخلية المناسبة إضافة إلى العقود النموذجية مع العملاء، والتي عرضتها في الجلسة الأولى.

المستوى الثاني المتمثل بقيام المصرف المركزي في لبنان بوضع أنظمة عامّة بعد تفويضه بهذه الصلاحية من المجلس النيابي.

ولذلك سوف أتناول في ما يلي هذا المستوى التنظيمي الأخير في صورة مختصرة (البند "أولاً"). وبالنظر إلى اعتماد القضاء اللبناني على اجتهادات المحاكم الفرنسية المتقدمة في هذا المجال المستندة في دورها إلى القانون الفرنسي، سوف أعرض موقف القضاء اللبناني أيضاً (وهذا هو المستوى الثالث: البند "ثانياً")، تمهيداً لاستخراج الحاجات التشريعية اللازمة للخدمات المصرفية الالكترونية ومستلزماتها (البند "ثالثاً")

وفي هذا الصدد، يقول القاضي سامي منصور في دراسة بعنوان "الإثبات الإلكتروني في القانون اللبناني: معاناة قاضٍ": "إن اللغة التي يكتب بها رجال القانون اليوم- والمقصود بهم رجال القانون الضالعين بعلوم المعلوماتية- ليست اللغة التي يستخدمها رجال القضاء اليوم. فبعض الكتابات تظهر وكأنها نوع من الرومانسية القانونية" وبينما يبحث الفقهاء القانونيون في التحكيم الإلكتروني، لا يزال القضاء يبطل القرار التحكيمي لعلّة عدم تنظيم محضر بما رفعه الفريقان إلى المحكم أو عدم توقيع المحاضر أو عدم إصدار القرار في جلسة علنية!^٤

فهل تصمد المدونات والطرائق التقليدية، ومعها العمليات اليدوية للعملاء في المصارف، طويلاً أمام الثورة المعلوماتية والإلكترونية؟

أدلت محكمة الدرجة الأولى في بيروت، في غياب النصوص، في حيثيات حكمها الصادر في نزاع قائم مع البنك اللبناني البرازيلي، "بأن التعامل التجاري في عصرنا الحاضر استحدث العديد من الصيغ والوسائل التي تتمّ بها أكبر العقود والصفقات، نظراً إلى السرعة المفروضة، ولموجب الثقة، في هذا النوع من أنواع التعامل... فلا يمكن إبقاؤها (أي هذه الصيغ والوسائل الحديثة) مجردة من القيمة الثبوتية، وهذا أمر يحتمّه الاستقرار في التعامل التجاري".^٥

يلزم القضاء بتطبيق النص عند وجوده تحت طائلة "عدم إحقاق الحق". ولكن ماذا بوسع القضاء أن يفعل عندما يفتقر إلى النص؟ وماذا يفعل بعدما أضحي الحاسب والخدمات الإلكترونية ضرورة للمصارف والشركات الكبرى؟ في اختصار، ما هي الحلول المتوافرة إلى حين سنّ التشريعات اللازمة؟

من المتعارف عليه في القوانين أن الإثبات مقيد في المواد المدنية عموماً، بينما هو حرّ في القضايا التجارية.^٦

١ أنظمة المصرف المركزي في لبنان

بالنظر لسكوت قانون النقد والتسليف في لبنان الصادر عام ١٩٦٣، جاء التعديل بموجب القانون رقم ١٣٣ تاريخ ٢٦ تشرين الأول ١٩٩٩ على هذا القانون لينيط بمصرف لبنان "تطوير وتنظيم وسائل وأنظمة الدفع وبصورة خاصة العمليات المجراة عن طريق الصراف الآلي وبطاقات الإيفاء أو الدفع أو الائتمان" و"عمليات التحويل النقدية بما فيها التحويلات الإلكترونية" و"عمليات المقاصة والتسوية العائدة لمختلف وسائل الدفع والأدوات المالية بما فيها الأسهم والسندات ولغيرها من السندات القابلة للتداول". وبناءً على هذا التعديل، أصدر مصرف لبنان القرار الأساسي رقم ٧٥٤٨ تاريخ ٣٠ آذار ٢٠٠٠ المتعلق بالعمليات المالية والمصرفية بالوسائل الإلكترونية.

٢ موقف القضاء اللبناني

لم يعتد القضاء في الدول العربية، بما فيها لبنان، على معالجة قضايا المعاملات الإلكترونية، القائمة على وسائل والمنقولة والمنفذة في أشكال مرئية وتقنية غير ورقية، في خلاف المعاملات التقليدية القائمة على سندات مكتوبة وتوقيع يدوي وحضور شخصي. فانتشار الحاسب الآلي أدى إلى حلول حامل المعلومات محل الحامل الورقي، والميكروفيلم والأشرطة الممغنطة والأسطوانات والرسائل الإلكترونية محلّ الرسائل البريدية والملفات الورقية في عمليات المصارف. فعالم الانترنت هو "عالم بلا حدود"، "عالم خالٍ من الجغرافيا" و"قضاء لا يقوم على الورق...".^٣

نشير بدءاً إلى أن مفهوم الإثبات الإلكتروني في التعامل المصرفي لا يختلف عن الإثبات الإلكتروني في شكل عام.

^٤ منصور، سامي، المرجع السابق الذكر، ص ١٥١ و ١٥٤.

^٥ محكمة الدرجة الأولى في بيروت، الغرفة الرابعة، قرار رقم ٨٦/١٤٦/١٩٠ مذكور مع تعليق الرئيس سامي منصور، المرجع السابق، ص ١٥٠-١٥١.

^٦ المادة ٢٥٧ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني، المادة ٥٤٧ بند "١" من قانون البيانات السوري، المادة ٢٨ بند "١" من قانون البيانات الأردني، المادة ٦٠ بند "أ" من قانون الإثبات المصري...

^٣ عرب، يوسف، منازعات التجارة الإلكترونية، دراسة إلى الاسكوا، مؤتمر بيروت بين ٨ و ١٠ أيار ٢٠٠٠ بعنوان "البحث في الجوانب القانونية والتشريعية للتجارة الإلكترونية، مذكور من القاضي سامي منصور، "الإثبات الإلكتروني في القانون اللبناني: معاناة قاضٍ"، "العدل"، الإصدار الأخير ٢٠٠١، ص ١٥١.

عليه القانون^{١٠} لكن هذا لا يعني تكريس قاعدة قانونية مطلقة بالنظر إلى وجود تضارب في الاجتهاد.

مع الإشارة إلى أن التشريع البريطاني الصادر عام ١٩٧٩ والمتعلق بتنظيم أعمال المصارف يجيز لها مسك دفاتر المصرف المشتملة على حسابات العملاء في ميكروفيلم أو شرائط ممغنطة أو أي أشكال إلكترونية أخرى مما سهل بلا شك أعمال المصارف عبر الانترنت. وقد وضعت بريطانيا في ٢٥ أيار ٢٠٠٠ قانوناً حول الاتصالات الإلكترونية يشمل التوقيع الإلكتروني والتخزين الإلكتروني للمعلومات، ويقرّ بالقوة الثبوتية للتوقيع الإلكتروني والسند الإلكتروني ويعطي تالياً قوة ثبوتية كاملة للمستندات المصرفية المذكورة.

يتبين إذاً بأن القضاء اللبناني يتعامل مع ما استجد من وسائل تقنية ولكن عبر النصوص القانونية المجردة، ومن ضمن قاعدة أساسية هي الالتزام الكلي بمضمون هذه النصوص دون تجاوز. فهذه الوسائل الجديدة على عالم القانون لم تعتمد بذاتها، وفي شكل منفصل عن طبيعة المعاملة التي طرحت من أجلها، وكوسائل إثبات كاملة وكافية بذاتها لإثبات الواقعة المدلى بها. فالقضاء لم يأخذ بها إلا ضمن قاعدة حرية الإثبات والاقتناع القضائي في المواد التجارية وكوسيلة من بين وسائل عدة تتكامل جميعها لحمل قضاة الأساس على تكوين قناعاتهم، أو ضمن واقعة عدم إنكار الخصم لما أدلى به من وثائق، وهو ما يشكل اعترافاً بها من المحكمة باعتماد تلك الوثائق كحجة على الكافة... مع بقاء القاعدة الأساسية في الإثبات هي الإثبات الخطي، والتوقيع هو التوقيع اليدوي، فلا يؤخذ بغير ذلك من وسائل إلا في الحدود التي ذكرتها النصوص القانونية ودون تجاوز^{١١}. وهذا الواقع ينطبق بنوع خاص على الدول العربية التي تعتمد النظام اللاتيني القائم على اعتماد النص القانوني بحيث ينحصر دور القاضي في تطبيق القانون والتفسير عند الضرورة فحسب إضافة إلى اعتماد المبادئ القانونية العامة التي هي نادرة في موضوع التجارة الإلكترونية "Tout par texte, rien sans texte"، بخلاف النظام الأنغلوساكسوني

القرار الأول الذي عالج فيه القضاء اللبناني مسألة الإثبات الإلكتروني هو القرار الصادر عن محكمة التمييز في صدد إحدى التفليسات، وبحث في صحة تدوين الديون وحفظها على أقراص مدمجة C.D. Compact Disk واعتبرت فيه أن الوسائط الحديثة القائمة على البرمجة الإلكترونية لا يمكن اعتبارها وسيلة إثبات كاملة، رغم إقرارها في حيثيات الحكم أن استعمال الكمبيوتر "بات عرفاً اقتصادياً دولياً يعتمد في سائر القطاعات الاقتصادية بحيث بات هامش كبير من التجارة المحلية والدولية يتم بالوسائل الإلكترونية... وذلك يعود إلى قلة النصوص التشريعية وعجزها عن ملاحقة حاجيات التجارة لما في تطور الأسواق التجارية من سرعة يصعب على النصوص القانونية أن تواكبها، ومن هنا فإن العرف التجاري المستمر يصبح قاعدة تجارية يعمل بها، فوجود عرف تجاري معناه وجود قاعدة قانونية تجارية يعمل بها. وإنه من المتعارف عليه أن سائر الشركات المالية الكبرى ومنها المصارف تعتمد عرفاً في تدوين حركاتها المالية على الأقراص المدمجة C.D. والبيانات الإلكترونية على الكمبيوتر بالتكامل مع البيانات الخطية وإن الإدارات المالية والمصرفية العليا تعتمد هذه البيانات المبرمجة إلكترونياً في تدقيقها لحركة الشركات المصرفية...^٧

وفي السياق عينه، اعتبرت محكمة التمييز في لبنان أنه وعملاً بمبدأ حرية الإثبات في المواد التجارية، يعود إلى القضاة أن يقدروا بسلطانهم المطلق القوة الثبوتية للتلکسات وأن عدم إنكار المدعى عليه صدور التلكس عن الجهة المدّعية يعطيه قوة ثبوتية ملزمة لمن صدر عنه^٨ و اعتبرت محكمة التمييز في فرنسا أن السند الخطي الذي يعتد به القانون يمكن أن ينشأ ويحفظ على أي ركيزة ومن ضمنها الفاكس طالما أنه تم إثبات صحته ونسبته إلى مصدره أو لم يتم النزاع على هذا الأمر^٩ وكذلك الأمر بالنسبة إلى التسجيل المغناطيسي الذي اعتبرته بدء بينة مع أنه سجل دون علم من الخصم كما ينص

^٧ محكمة التمييز اللبنانية، قرار رقم ٢٠٠١/٤ أساس ٢٠٠١/١٩٥ تاريخ ٢٠٠١/٢/٦، قضية نفليسة الغزوي، مع تعليق القاضي سامي منصور، المرجع السابق، ص ١٥٥ وما يليها.

^٨ تمييز مدني، الغرفة الرابعة، قرار رقم ١٦ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢٤، القاضي سامي منصور، المرجع السابق، ص ١٥٨.

^٩ تمييز فرنسي، ١٩٩٧/١٢/٢.

^{١٠} تمييز مدني، الغرفة الأولى، قرار رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٨/٢/٢٦، القاضي سامي منصور، المرجع السابق، ص ١٥٩.

^{١١} منصور، سامي، المرجع السابق، ص ١٥٩ و ١٦١.

من المفيد بالنسبة إلى المشرعين العرب الاستئناس بتجارب البلاد الأوروبية كفرنسا وبلجيكا (حيث نمت تشريعات عامة ترقى الإثبات الإلكتروني) وفي الولايات المتحدة على وجه الخصوص (حيث النصوص متخصصة في كل حال على حدة كما هي الحال في الدول التي تعتمد النظام الأنغلوساكسوني)¹².

لكن تشريع الخدمات الإلكترونية المرجو في الدول العربية، أيًا كان متقدماً، لن يكون كاملاً. ذلك أن التشريعات الدولية المتقدمة على هذا الصعيد، كالقانون النموذجي ("Loi Type") الصادر عن لجنة التجارة الدولية لدى الأمم المتحدة United Nations Commission for International Trade Law-UNCITRAL التشريعات الأميركية والأوروبية، عرضة للتحديث والتطوير الدائم لمجارات التقدم التكنولوجي. لا بل أن التشريعات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي والتشريعات الفرنسية، رغم أنها تسبقنا بأشواط كبيرة، لا تزال موضع انتقاد دائم من رجال القانون والمصارف والأعمال، لما ظهر فيها من ثغر نتيجة التجربة. وإنه يقتضي تالياً محاذاة الاستناد إلى تشريع غربي واحد لصوغ تشريعاتنا العربية. كذلك لا يكفي استنساخ هذه التشريعات وإنما يقتضي مراجعة الانتقادات الدائرة حولها أيضاً، لتفادي هذه الثغر.

من مراجعة التشريعات الأجنبية، نلاحظ أن التشريع الفرنسي والتشريعات اللاتينية عموماً تضع نصوصاً عمومية لعمليات التجارة الإلكترونية وهي تولي القاضي سلطة تقدير واسعة في حل المنازعات الناتجة عن التجارة الإلكترونية وفي المفاضلة بين المستندات الورقية والمستندات الإلكترونية، بينما التشريع الأميركي والتشريعات الأنغلوساكسونية عموماً تضع نصوصاً خصوصية بكل عملية ترتقب كل تطور في هذا النوع من العمليات.

وإن كان القانون الفرنسي لا يبعث كثيراً من الطمأنينة في نفوس المستثمرين والمتعاملين بالخدمات الإلكترونية لعدم معرفتهم بموقف القضاء مسبقاً وفي صورة شفافة في صدد نزاع محتمل نظراً لتمتعه بالسلطة التقديرية، ويفسح المجال في كل مرة لتعديل

القائم على مجموع الاجتهادات القانونية السابقة "Common Law" والسلطة التقديرية الواسعة للقاضي التي تمنحه مرونة تساعد على استيعاب الواقع التكنولوجي الجديد. فلا حل ناجعاً إذا إلا بتدخل المشرع.

٣

الحاجات التشريعية اللازمة للخدمات المصرفية الإلكترونية ومستلزماتها الأخرى

الخدمات المصرفية الإلكترونية ستكون فاعلة بمبادرة المصارف وحاجات التطور العالمي دون انتظار التشريعات "لتفعيلها" خصوصاً أن هذه التشريعات سوف تكون موضع تطوير دائم مع تطور هذه الخدمات.

من المحتوم، والمؤكد، والمتعارف عليه، أن المعاملات الإلكترونية بحاجة للإقرار بها في القانون الوضعي، والاعتراف بصحتها وفق شروط معينة، وتنظيمها، كي تكون محفوظة بالوجه السليم والأمن من الوجهة القانونية والمادية.

من شأن مساواة السند الإلكتروني بالسند الورقي في التشريع أن يمنح عملاء مصارف الانترنت مزيداً من الاطمئنان عند اللجوء إلى الخدمات المصرفية الإلكترونية. ويكتسب التوقيع أيًا كان نوعه، أهميته انطلاقاً من كونه يؤدي إلى التعريف بهوية صاحبه، والتعبير عن إرادته. ولذلك فإن الاعتراف التشريعي بالتوقيع الإلكتروني - وهو تحديداً أمر بالغ الأهمية - وبدور سلطات المصادقة على صحة التوقيع الإلكتروني Prestataires (PSC) de Services de Certification، ضروري للخدمات المصرفية الإلكترونية.

ومهما كان من أمر، فإن التشريع ليس كافياً بذاته، فهو يبقى خطوة منشودة على الطريق، ذلك أن التوقيع الإلكتروني لن يكون مقبولاً إلا حين تستخدم وسائل أو إجراءات تقنية موثوق بها من شأنها التعريف بصاحب التوقيع وتأكيد الصلة بين التوقيع وبين السند الذي يقترن به وإيقائه تحت سلطة صاحبه الحصرية وضمان عدم التلاعب بالمضمون الذي مهر به التوقيع. ومن شأن هذه الوسائل أن تعطي موثوقية مفترضة حتى إثبات العكس.

كما أنه يعود للقضاء في مطلق الأحوال سلطة تقدير واسعة لاستثبات صحة السند الإلكتروني وحفظ حقه بالمفاضلة عند الاقتضاء بين هذا السند والسند العادي.

¹² القانون البلجيكي الصادر في ٢٠٠١/٦/١٤، القانون الفرنسي رقم ٢٣٠/٢٠٠٠ تاريخ ٢٠٠٠/٣/١٣ وتعديلاته حول "تكيف قانون الإثبات مع تكنولوجيات المعلومات وحول التوقيع الإلكتروني، منشور مع المرسوم التطبيقي العائد إليه على موقع <http://www.justice.gouv.fr> والقانون الأميركي الفدرالي على موقع <http://www.Legifrance.gouv.fr> و <http://www.mytimes.com.library>

القوانين، فإننا نوصي بالاستئناس به، رغم ما قد يثيره من محال في الدول العربية التي تعتمد النظام الأنغلوساكسوني. ذلك أن التجربة الإلكترونية والمعاملات المصرفية الإلكترونية في الدول العربية لا تزال طرية العود وأقل شيوعاً مما هي في الدول الغربية، الأمر الذي يجدر معه ترك هامش واسع للقاضي لتكييف النص مع كل حالة على حدة مع وضع معايير - ضوابط لإلزام القضاة بتعليل أحكامهم بصورة كافية عند تغليب السند العادي على السند الإلكتروني.

كما يقتضي التحسب، إضافة إلى سنّ قوانين خاصة بالتجارة الإلكترونية، لضرورة تعديل سائر القوانين الوضعية القائمة تجنباً للنقص أو الإبهام أو التنازع بين القوانين. ولذلك يقتضي وضع رؤية استراتيجية لمجمل التشريع المحلي، وتالياً استحداث و/أو تعديل القوانين التالية:

١. القانون المدني (لاسيما من أجل تطوير نظرية العقد، ومسائل الإيجاب والقبول، وتحديد زمان ومكان توقيع العقد وشكلياته حينما يكون إلكترونياً).
٢. قوانين النقد والمصارف (لاسيما من أجل تنظيم النقود ووسائل الدفع والتحويلات الإلكترونية وسائر الخدمات).
٣. قوانين التجارة والإثبات وأصول المحاكمات المدنية والتحكيم (لاسيما لتنظيم التحكيم الإلكتروني).
٤. قوانين الملكية الفكرية (لاسيما لحماية الملكية الفكرية في مجال التجارة الإلكترونية ومنها العلامات والأسماء التجارية والمواقع الإلكترونية).
٥. قوانين حماية المستهلك (لاسيما لاستحداث مفهوم "المستهلك" المستفيد من الخدمات الإلكترونية وحماية خصوصياته وأسراره Privacy Legislation، وحمايته من الناحية الجزائية Consumer protection في قضايا التقليد والغش والسرقه والاحتيال والتزوير...).
٦. قوانين الضرائب والجمارك (لاسيما لمعالجة مسألة عدم إمكان استيفاء الرسم على العقد والمستند الإلكتروني وتنظيم مسائل التسليم المادي للمنتجات المباعة على الخط Online).
٧. قوانين الاتصالات (لاسيما لإدخال وتنظيم مفهوم ودقائق المواصلات الإلكترونية).

٨. القوانين الجزائية (لاسيما لتعريف جرائم المعلوماتية وعناصرها وأركانها وأصول الملاحقة والعقاب بالنسبة إلى مرتكبيها كقراصنة الكمبيوتر والانترنت وجوايس المعلوماتية الذين يقومون بتزوير وسرقه البيانات المعلوماتية وسائر الممتلكات غير المادية والتلاعب بها... وهذا يتطلب أيضاً اتفاقيات للتعاون الدولي).

على أن تترافق الورشة التشريعية مع تأهيل القضاة وأهل القانون والخبراء في المحاكم على التقنيات الضرورية لفهم ماهية وعمل وإشكاليات التجارة الإلكترونية.

كما يجدر التفكير جدياً، وإن كانت الوحدة السياسية أو حتى الاقتصادية والنقدية أمراً مستعصياً بين الدول العربية اليوم، في كيفية توحيد الجهود لإمكان استصدار تشريع للمعاملات الإلكترونية موحد بين الدول العربية مع ترك دقائق تطبيقه لكل دولة بموجب أنظمة تطبيقية تأخذ خصائصها القانونية والمصرفية الداخلية بعين الاعتبار. وأوصي بتشكيل هيئة لصوغ تشريع للعمليات الإلكترونية تضم رجال قانون ومصارف وأعمال وخبراء في المعلوماتية، تتبثق عن اتحاد المصارف العربية، المؤسسة صاحب الصفة والمصلحة في مثل هذا التشريع، لصوغ مشروع قانون نموذجي لهذا الغرض، مع الاستعانة بالخبرة الأوروبية وملاحظاتها على التجربة في هذا الإطار.

ومع الفارق المبدئي والشاسع في المجال السياسي والتقني بين الاتحاد الأوروبي والدول العربية، نشير على سبيل الاستئناس إلى أن الاتحاد قد أصدر بدءاً من أواسط العقد الماضي العديد من التشريعات والأنظمة والإلزامات Directives في ميدان التجارة الإلكترونية E-Commerce شملت مختلف النواحي القانونية لهذه التجارة كالتوقيع الإلكتروني والعقود والمعاملات بواسطة الانترنت Online Contracts & services والنقود الإلكترونية E-money وسلطات المصادقة على صحة التوقيع الإلكتروني Certification Authorities.

يدخل عميل المصرف وفق المفهوم الأوروبي في ما يسمى "المستهلك Consumer" وتصير حمايته انطلاقاً من حقوقه كمستهلك يفيد من التجارة الإلكترونية^{١٢}.

وتنظم التشريعات الأوروبية الموحدة المعايير الدنيا للعلاقة بين مصدر وسائل الدفع الإلكتروني والمالك Relation Emetteur/titulaire في مجال مسؤولية كل منهما وسواه من المجالات وتشريعات خاصة بالمؤسسات التي تصدر البطاقات المصرفية

^{١٣}. على سبيل المثال المجرّد لا الحصر الإلزام الرقم ٧/٩٧ تاريخ ٢٠ أيار ١٩٩٧ لحماية المستهلكين في عقود المسافات المستكمل بالإلزام الرقم ٦٥/٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٢٣.

Institutions de monnaie électronique (هذه التشريعات منشورة على صفحة الانترنت: europa.eu.int).

وإن كان من الضروري أن نشدّ على يد المشرعين لإقرار التشريعات المتعلقة بالتجارة الإلكترونية بجرأة، فإنه يُطلب منهم أيضاً عدم إفراغ النصوص التشريعية من محتواها لجهة مواكبة الثورة التكنولوجية. ومن التوصيات التي نخرج بها والتي يجدر أن تتضمنها التشريعات المرجوة:

- عدم إعاقة الأعمال المصرفية وضمان سهولة واستمرارية تنفيذها بمرونة وسريتها، لأنها من فئة التعامل التجاري الإلكتروني الأكثر تطوراً والتي لا بدّ أن يتأثر أكثر من سواه بصدور هذه التشريعات.
- تخويل المصارف الإفادة من قرينة إثبات لصالحها في ما خصّ قيودها دون الخشية من المنازعة في حجية هذه القيود أمام المحاكم.
- إلزام القضاة بتعليل أحكامهم في صورة كافية عند تغليب السند العادي على السند الإلكتروني كما أسلفنا.

- صوغ النصوص المطلوبة بدقة ولكن دون تقييدها، بمعنى التشجيع على اعتماد التجارة الإلكترونية عن طريق إعطاء القوة الثبوتية والتنفيذية الكاملة للسند الإلكتروني عندما يكون صحيحاً، لئلا يُصار في التعامل إلى استبعاد هذا السند والاستمرار في اعتماد السند الورقي.

- إعطاء التوقيع الإلكتروني تعريفاً واسعاً إنطلاقاً من التركيز على وظيفته وليس على أشكاله، لئلا يُصار إلى تعديل القانون في كل مرة تتطور هذه الأشكال مع تطور التكنولوجيا. فالتوقيع الإلكتروني اللازم كي يكتمل العمل القانوني، هو الذي يعرف بهوية الموقع ويعبر عن قبوله بالموجبات الناتجة عن هذا العمل (على غرار المادة ٤ - ١٣١٦ من القانون المدني الفرنسي التي أضيفت لهذا الغرض).

إن مسألة التشريع الإلكتروني والمعلوماتي الشامل والضامن للسلامة العامة ليست مسألة داخلية سيادية فحسب، بل ترتبط بسلامة التجارة والمعاملات الإلكترونية الدولية، فهل نبادر إلى إنجاز واستكمال تشريعاتنا العربية في مهلة معقولة، أم ننتظر الضغوط الدولية على غرار الإلزامات الدولية التي واجهتنا في ميدان مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، فرزح عدد من الدول العربية ومنها مصر ولبنان تحت هاجس العقوبات

الاقتصادية و"اللائحة السوداء" (لائحة الدول غير المتعاونة في مجال مكافحة تبييض الأموال الصادرة عن مجموعة العمل الدولية لمكافحة تبييض رؤوس الأموال "غافي") إلى أن سنّ التشريع المناسب ووضعت آلياته التطبيقية موضع التنفيذ الفعلي؟! لكن اقتراحاتنا بالنسبة إلى التشريع العربي والتشريع اللبناني لا تعفي الجهات الدولية هي الأخرى ولا سيما أجهزة الأمم المتحدة المتخصصة وغرفة التجارة الدولية أيضاً من سنّ قواعد قانونية موحدة وشاملة للخدمات المصرفية الإلكترونية كما هي القواعد والأعراف الدولية الموحدة بالنسبة للاعتمادات المستندية، تكون لها صفة القانون الدولي ومن شأنها تنظيم الحدود الدنيا للتعامل والتبادل الإلكتروني. ولا تعفي المصارف بدورها من إعادة النظر ببيكلياتها الإدارية ونظمها واجراءاتها الداخلية لزيادة تسويق وتحسين هذه الخدمة.

دور القانون والأحكام القضائية في حماية حقوق العمل

بول مرقص

المحامي الدكتور بول مرقص، هو أستاذ محاضر في القانون وفي مادة حقوق الإنسان في الجامعة الأميركية في بيروت AUB وفي جامعة الحكمة، ومنسق في "مرصد التشريع في لبنان" وهو برنامج لرصد التشريعات قيد الصدور عن المجلس النيابي وقيد الدرس في الدوائر الحكومية واللجان النيابية لاسيما في قضايا العمل وحقوق الانسان عامة، ويهدف البرنامج إلى النظر في مدى ملاءمتها للمعايير الدولية لحقوق الانسان وأصول التشريع.

عن ماهية "الصرف التعسفي" يجيب الدكتور مرقص: المبدأ هو "سلطان الإرادة" أي حق المتعاقدين في ابرام العقود وفسخها دون قيود. إلا أن هذا المبدأ لا يمكن تركه على غاربه خصوصاً في علاقات العمل حيث العامل هو بالعموم الطرف الأضعف في العلاقة التعاقدية، الأمر الذي برّر وضع قيد أساسي على مبدأ حرية التعاقد وعلى مبدأ فسخ التعاقد تجنباً للإساءة في استعمال الحق Abus de droit، ألا وهو منع الصرف التعسفي تحت طائلة فرض أعباء على عاتق الطرف الفاسخ ومن أهمها التعويض، وهو ما يسمى "تعويض الصرف التعسفي".

وعن مقدار تعويض الصرف التعسفي يقول الدكتور مرقص: بمقتضى أحكام المادة ٥٠ من قانون العمل، يقدّر التعويض، إذا كان صادراً من صاحب العمل، على أساس نوع العمل وسنّه ومدة خدمته ووضعه العائلي والصحي ومقدار الضرر اللاحق به ومدى إساءة صاحب العمل في استعمال حق الفسخ، على أن لا ينقص التعويض الذي يحكم به مجلس العمل التحكيمي عن بدل اجرة شهرين وأن لا يزيد عن بدل اجرة ١٢ شهراً. وذلك إضافة إلى ما يستحقه العامل من تعويضات قانونية أخرى كبديل الاجازات

السنوات غير المستعملة، كتعويض الإنذار الذي قد لا يكون التزم به صاحب العمل وهو يساوي بدل الإنذار.

وبالمقابل، إذا كان الفسخ صادراً عن العامل لسبب غير مشروع، وهنا يشترط أن يلحق الفسخ ضرراً أو إخراجاً لصاحب العمل، يقدر تعويض العطل والضرر بما يعادل أجره شهر حتى ٤ أشهر إضافة إلى تعويض الإنذار الذي يكون العامل قد أغفل توجيهه إلى صاحب العمل حسب الأصول.

وعن الجهة القضائية التي يلجأ إليها العامل والوسائل القانونية المتاحة يشير الدكتور مرقص إلى أن مجلس العمل التحكيمي هو بمثابة محكمة العمل التي يقتضي إقامة دعوى الصرف التعسفي أمامها خلال مهلة شهر من تاريخ إبلاغ المتضرر - سواء كان هنا العامل أم صاحب العمل - الفسخ التعسفي، بمقتضى أحكام الفقرة "ب" من المادة ٥٠ الشهيرة. وهنا يمكن للمتضرر أن يلجأ إلى إثبات الصرف التعسفي بجميع وسائل الإثبات ودون أن يكون ملزماً بتوكيل محام سواء لتقديم الدعوى أو للمثول أمام المجلس - ولو كان توكيل المحامي هنا مستحسناً ومحبذاً عملياً على اعتبار أن المحامي يعرف كيف يتم اللجوء إلى المجلس التحكيمي وطرق المطالبة وأدوات الإثبات ويحسن تقديم الإدعاء وملاحقته بمهنية - كما أن الدعوى أمام مجلس العمل التحكيمي معفاة من الرسوم القضائية ومن رسم الطابع. كما تبقى النفقات على عاتق الفريق الخاسر. وللمجلس التحكيمي أن يحيل إلى وزارة العمل دعاوى لإجراء التحقيق فيها كما له أن يجري التحقيق خارج الدوام الرسمي بواسطة رئيسه. وإذا رفض المحكوم عليه أو أرجأ دون سبب مشروع تنفيذ الحكم الصادر بحقه بعد عشرة أيام من تاريخ تبليغه إنذاراً من دائرة الإجراء يتعرض لغرامة إكراهية تسري حكماً بحقه قدرها واحد بالمئة من مجموع المبالغ المحكوم بها.

وعن مقدار بدل الإنذار يشير الدكتور مرقص: لفسخ العقد العمل وفق الأصول - وهنا أود التوضيح أن العقد لا يكون بالضرورة خطأً خلافاً للإعتقاد العام الشائع إذ يمكن أن يكون شفوياً والعبرة هنا لتوافر وسائل الإثبات التي تكون أصعب في ظل عدم وجود عقد مكتوب - يجب على من يرغب بفسخ عقد العمل سواء كان صاحب العمل والعامل أن يعلم الآخر برغبته بالفسخ بمقتضى أحكام الفقرة "ج" من المادة ٥٠ المذكورة. ويكون هذا الإعلام خطأً ويبلغ إلى صاحب العلاقة الذي يعود إليه طلب تعليل سبب

الفسخ. ويوجه الإنذار قبل شهر واحد إذا كان قد مضى على تنفيذ عقد العمل الخطي أو الشفوي ٣ سنوات وما دون، وقبل شهرين إذا كان قد مضى أكثر من ٣ سنوات و٦ سنوات، وقبل ٣ أشهر إذا كان قد مضى أكثر من ٦ سنوات وأقل من ١٢ سنة، وقبل ٤ أشهر إذا كان مضى ١٢ سنة فأكثر. وفي حال عدم الالتزام بهذه المهلة، يتعرض الفريق المخالف لدفع تعويض يعادل بدل أجره مدة الإنذار التي لم تحترم، بصرف النظر ما إذا كان الفسخ تعسفياً أم لا، بمعنى أن تعويض الإنذار يضاف إلى تعويض الصرف التعسفي.

وعن الحالات التي يعتبر فيها الفسخ تعسفياً يقول الدكتور مرقص: بمقتضى أحكام الفقرة "د" من المادة ٥٠ من قانون العمل، يعتبر الصرف تعسفياً إذا كان غير مبني على سبب مقبول أي إذا كان السبب لا يبرر الصرف، كأن يكون سلوك وتبدير العامل كفوفاً ولا يستدعي الصرف. وهنا يمكن اللجوء إلى وسائل الإثبات المختلفة: تحقيق أرباح للمؤسسة، زيادة الزبائن بجهود العامل... وكذلك يكون الصرف تعسفياً في حال كان الصرف بسبب ممارسة العامل حقوقه النقابية أو السياسية المشروعة أو بسبب تقديمه شكوى قانونية بحسن نية بوجه صاحب العمل إلى وزارة العمل أو صندوق الضمان الاجتماعي... غير أنه، بالمقابل، وبمقتضى أحكام الفقرة "و" من المادة المذكورة، يحق لصاحب العمل فسخ عقد العمل في حال توقف مؤسسته نهائياً عن العمل أو إذا وقعت قوة قاهرة تبرر الفسخ ولم يكن بوسع صاحب العمل ارتقابها أو تفاديها أو بسبب ظروف إقتصادية أو فنية حتمت هذا الفسخ كتقليص حجم المؤسسة أو استبدال نظام إنتاج بأخر لم يعد يتطلب جهد العامل. وهنا للتكنولوجيا الحديثة دور في الاستغناء عن العمل اليدوي للعمال الأمر الذي يسهم في تقليص أعدادهم، وهو ما يبرز الشق السلبي للتكنولوجيا على المستوى الإنساني إذا صح القول.

ولكن، عن مدى حماية النصوص القانونية لحقوق العامل يضيف الدكتور مرقص: من المؤسف أن المبادئ القانونية التي أشرت إليها، وإن كانت تؤمن حماية أولية للعامل، إلا أنها تبقى قاصرة عن تأمين حماية متقدمة في ظل الصعوبات المعيشية التي تضغط على العامل وتجعله ليس الطرف الأضعف فحسب، وإنما في أحيان كثيرة الطرف الذي ليس بيده حيلة في حال تعسف صاحب العمل الذي يمكن له - دون أن يلجأ إلى صرف تعسفياً - أن يحد من تطور راتبه وتعويضاته ورتبته في ظل جمود الحد الأدنى

في حالات الصرف التعسفي، يجب على العامل الامتناع عن توقيع أي تسويات أو إبراء ذمة صاحب العمل قبل مراجعة محامٍ لئلا يؤثر ذلك على المطالبة بحقوقه الكاملة. لكن المؤسف أن الثقافة الحقوقية ضعيفة لدى العمال والأجراء في ميدان حقوقهم في العمل، وهنا فإن معرفة الحقوق في العمل من قبل العامل والأجير من شأنه أن يدفع أصحاب العمل إلى احترامها بينما يسهم جهل هذه الحقوق من العامل في التماذي في خرقها من صاحب العمل. أفاًجاً مثلاً وأتألم عندما يتّضح لي أن أحد العاملين من الطلاب الجامعيين في مادة حقوق الإنسان التي أدرسها، يجهل أن فترة التجربة في العمل لا يمكن أن تتعدى في أي حال من الأحوال ٣ أشهر ولا يمكن أن يبلغ ما يسمى "التثبيت" سنة كاملة. ومن جهة أخرى، لا يجوز قانوناً بعد اليوم - عملاً باتفاقية العمل العربية التي أبرمها لبنان - اعتبار عقد العمل "محدد المدة" إذا تم تجديده أكثر من مرة ولو كانت هناك مدة ترك فاصلة تسبق التجديد، وإنما يعتبر قد أصبح حكماً عقد غير محدد المدة مع كل ما يستتبع ذلك من حقوق إضافية وأكثر استقراراً... وسواها من الأمثلة التي يجهلها الأجراء في لبنان وربما أصحاب العمل الذين يلجأون إلى تجديد عقود العمل محددة المدة مع اعتماد فترة فاصلة مفترضين خطأ أنهم يتفادون تبعات العقد غير المحدد المدة!

وعن مدى وجود حماية قضائية تحمي الحقوق في العمل وحقوق الإنسان عموماً يجب الدكتور مرقص: لطالما ارتبط مفهوم الحقوق في لبنان والعالم العربي بقيام سلطة قضائية مستقلة، ليس ما يشير إلى قيامها بعد في لبنان وبدرجة أكبر في الدول العربية. لكن هذا التوصيف لا ينفي وجود قضاة على درجة متقدمة من الإقدام والاستقلالية، يصدرون أحكاماً جريئة في موضوعات حقوق الإنسان ومنها حقوقه في العمل، غالباً ما تظل غير منشورة أو معمة أو هي تبقى يتيمة في غمرة الأحكام القضائية الكثيرة والتعليقات التقنية عليها. ولذلك في مرصد القضاء نؤمن بأن "القضاة هم الحل" اليوم للعديد من مشكلات لبنان، حيث وجوه الفساد كثيرة وهي تتكاثر باستمرار: زبائنية Clientélisme، رشوة، إثراء غير مشروع، تبييض أموال، استغلال نفوذ، تعسف الإدارة، توقيف اعتباطي... وصولاً إلى التفجيرات الإرهابية، مروراً بجرائم اجتماعية واقتصادية أصبحت تعتبر اعتيادية ولكنها ليست أقل خطورة ودلالة على عمق الفساد: تلاعب في توزيع التيار الكهربائي، تعذُّ على شبكة الخدمات العامة، غش في المواد الغذائية، تلويث مياه الشرب والطبيعة، جرائم ضد البيئة... جميعها، دون استثناء، تقع

للأجور منذ ما يقارب ١٠ سنوات مقابل ارتفاع أكلاف المعيشة. ويمكن لصاحب العمل أن يحول يوميات الأجير في العمل إلى مأساة فعلية تدفع بالعامل هو نفسه إلى تقديم استقالته عملاً بقاعدة أنه لا يمكن الاستمرار في العمل بين فريقين غير متوافقين ولا يمكن للعامل أن يعمل لدى صاحب العمل دون رضاه هذا الأخير! وإلا فلا بدّ للعامل إلا الخضوع للأسف لشروط صاحب العمل. وبهذا المعنى فإن عقد العمل هو عقد إذعان سواء عند مباشرة العمل (حيث يقبل العامل بالشروط المعروضة ولو لم تكن ملائمة لمؤهلاته وشهاداته العلمية وخبرته) أو في خلال تنفيذ العقد (الجهة عدم تطور العطاءات والتقديمات). وفي هذه الحالة الأخيرة، نتساءل ماذا بوسع العامل أن يفعل إذا كان مكرهاً إلى البقاء خارج أوقات الدول دون بدلات إضافية؟ هل يشكو صاحب العمل إلى وزارة العمل أو مجلس العمل التحكيمي فيصطلح الأمر مؤقتاً ليصبح أسوأ بعد حين ويؤدي تالياً إلى تنفير العامل من العمل! ولذا نلاحظ أن الحماية القانونية تطبق خصوصاً في حالات الصرف التعسفي وليس في سائر التفاصيل اليومية التي تعوق تطور العامل. وهذا الواقع المرير نجده يخالف مضمون الاتفاقيات الدولية في مجال العمل لا سيما العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية واتفاقيات العمل الدولية والعربية وكذلك أحكام قانون العمل، التي تنص على حق العامل في الراحة وفي أجر مساوٍ للعمل الذي يؤديه. وهنا ألقت النظر إلى أن المعايير الواردة في هذه النصوص الدولية والوطنية هي معايير دنيا لا يجوز الانتقاص منها وإنما يجوز إعطاء تقديمات وعطاءات أفضل وأكثر منها وهذا ما يحصل خصوصاً بموجب عقود العمل الجماعية ولا سيما عقد العمل الجماعي بين المصارف ومستخدميها والذي يمكن اعتباره نموذجياً في هذا الإطار وينطوي على مساهمة وتحسُّاً حضاريين من إدارات المصارف لأوضاع مستخدميها قياساً على سائر القطاعات (رغم أن العطاءات الواردة فيه لم تعد قصوى كما كان عليه الحال زماناً يوم كانت الأحوال تسمح بذلك). ومن الأمثلة على ذلك، أنه يمكن إعطاء العامل إجازة زائدة عن مدة ١٥ يوماً المنصوص عليها في قانون العمل بينما لا يمكن إعطاؤه أيام إجازة أقل. كما ألقت النظر إلى أن المعاهدات الدولية التي يكون قد وقعها لبنان - ومنها اتفاقيات العمل العربية - تتقدّم على قانون العمل اللبناني وتعكله حكماً وضمناً بمعنى أن المعاهدة الدولية هي التي تطبق في كل ما زاد عن قانون العمل من عطاءات وتقديمات وليس قانون العمل، بمقتضى أحكام المادة ٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية. في مطلق الأحوال،

تحت سلطة القضاء وفي صلب عمل القضاء على غرار تجربة القضاء الإيطالي (حملة "الأيادي النظيفة").

أن تبدو الأحكام القضائية النوعية والجريئة قليلة، لا ينفي مطلقاً أنها موجودة، بل يزيد القناعة بضرورة تحفيزها وتكثيفها خصوصاً مع وجود فئتين من القضاء اليوم: - جيل من القضاء المخضرمين قد تكون حالت الحرب وممارسات سائدة دون إصدارهم الأحكام القصوى في ميدان الدفاع عن الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان. هؤلاء يشرفون على التقاعد ولم يعد أمامهم سوى ترك عدد نوعي من الأحكام القضائية تنسب إليهم ويُعرفون بها.

- جيل متنام من القضاء الشباب والشابات الذين سئموا مشاهدات الحرب والذين يتوقون لتقديم تجربة قضائية جريئة وجديدة.

أما وجود عدد قليل من القضاء الذين قد لا يلاقون هذه الطموحات ممن سوف ينظر مجلس القضاء الأعلى في مصائرهم بحسب تصريح وزير العدل، فلا يعوقون المسار القضائي العام.

كثيرون من الجيل المخضرم والجيل الجديد من القضاء يتطلعون الى تطبيق مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، لا يهتمهم طموح شخصي ضيق ثمنه البقاء في دولة متخلفة، فلا يرتدعون عن إصدار أحكام جريئة خصوصاً إذا هم لاقوا انتباهاً ومتابعة من الرأي العام واحتضاناً مجتمعياً. وتالياً، فإن الحاجة ماسة إلى دعم المجتمع لتحفيز الأحكام القضائية الجريئة والنوعية، وهذا ما يسعى إليه "مرصد القضاء في لبنان".

ولدى سؤاله: كيف للقضاء اللبناني أن يتحرك وهو يعاني تدخل السياسيين، ولا يمتلك الأدوات اللازمة للتحقيق والقيام بالردع اللازم؟ يجيب الدكتور مرقص:

هذه تساؤلات تطرح، قد تكون مشروعة ولكنها ليست صائبة، لأن استقلال القضاء ومناعته من داخل القضاء وليس من خارجه. فلا يعول على السلطة السياسية لمساندة القضاء، سواء السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، لأسباب دستورية مبدئية (فصل السلطات) وعملية (أفراد من السلطة السياسية متورطون). لذا فإن مصلحة السلطة السياسية، أجهزة وأفراداً، لا تتفق حتماً مع استقلالية القضاء. ومن جهة ثانية، فإن فاعلية القضاء تقوم على أكتاف قضاة أفراد. فالمؤسسة القضائية كشخص معنوي تمثل الواجهة

التي يعمل في كنفها قضاة أفراد يمثلون فيها الرافعة. وإن كان لا يمكن تجزئة "وحدة الحال" بين هذه المؤسسة وأعضائها، إلا أنه لا يمكن إنكار أن تحقيق العدالة، بمعنى الاحتكام إلى "الضمير" وكتابة الأحكام و"لفظها" والاضطلاع بمسؤولياتها، يكون على يد القضاة كأفراد، وليس المؤسسة كجهاز. وهنا يكمن دور مرصد القضاء في لبنان، ألا وهو تقريب القضاء من الناس وبناء التواصل، حيث أن مفهوم القضاء عند الناس يرتبط عادةً بالعقوبات وفرض الغرامات والسجن...، بدل أن يبدو واحة حقوق وعدالة. ربّما يكون ثمة اعتقاد لدى العامة أن القضاء ليس إلا سلطة قامعة من بين السلطات وأداة بيد هذه السلطات، أو على الأقل مجرد نظام "آلي" قد لا ينظر نظرة إنسانية إلى حقوق الناس، ويتناسون أنه مؤلف من قضاة هم قبل كل شيء "مواطنون". لذلك يهدف مرصد القضاء الى تقريب القضاة من الناس من طريق إقامة التواصل الفعلي بينهما، ويوفر تحفيزاً ودعمًا محسوساً للقضاة الذين يتوخون تحقيق عدالة حقيقية وإقامة دولة الحق، والذين يتوقون الى رصد المجتمع لأحكامهم الجريئة والتعليق عليها ومناقشتها من المجتمع المدني.

نشر الأحكام والقرارات القضائية، الجريئة والمتقدمة على صعيد حقوق الإنسان والديموقراطية وليس من الناحية التقنية أو النصية (أي ليس في مدى انطباق الحكم على النص أو مراعاته للمهل والشكليات...)، بهدف تحفيز المسار القضائي في إصدار أحكام نوعية، وحثّ المواطنين على تقديم الشكوى والمساءلة عند ملاحظة المخالفة، وتالياً تطوير ذهنية المحاسبة عند المواطنين والردع عند المسؤولين، هو ما يصبو إليه "مرصد القضاء في لبنان: دعم المجتمع المدني للأحكام القضائية الرائدة" (٢٠٠٥-٢٠٠٦) الذي أطلقته المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع مبادرة الشراكة الأميركية الشرق أوسطية. من هذه الأحكام على سبيل المثال لا الحصر:

- الأحكام الجريئة والسبّاقة التي تخرج عن التفسير الشكلي والنصي للقانون أو المخالفة لاجتهادات سابقة في سبيل تغليب روحية وهدفية القاعدة الحقوقية لناحية الإنصاف وتحقيق العدالة وإحقاق الحق.

- الأحكام الصادرة في مسائل حقوقية جوهرية مثل: الدفاع عن الحريات والحقوق الأساسية مثل الحريات الدينية، حرية الصحافة، إبطال التعقبات الجارية خلافاً

للقانون، وقف تضيق السلطات على الجمعيات غير الحكومية، إبطال اعترافات المتهمين تحت الاكراه...

يقوم برنامج "مرصد القضاء في لبنان" على الرصد اليومي لهذا النوع من الأحكام عن طريق الاستعانة بالأحكام المنشورة في وسائل الإعلام وفي النشرات القضائية المتخصصة وبالمراجعة المباشرة لأقلام المحاكم، بواسطة محامين وحقوقيين. تُدرّس هذه الأحكام من زاوية حقوق الانسان كمواضيع تدريبية لطلاب الحقوق وسواهم، وتناقش في ندوات. وتصدر عن المرصد تقارير عن المسار القضائي تنشر في وسائل الاعلام. تنشر هذه الأعمال في كتاب في ختام كل سنة توثيقاً للأحكام القضائية النموذجية والتعليقات عليها والندوات الدائرة حولها (وقد صدر كتاب توثيقي أول بالأحكام القضائية الجريئة، توزيع المكتبة الشرقية). وتوضع لائحة بنحو ١٥٠ مؤشراً حول الديمقراطية وحقوق الإنسان.

تجدد في حركة الاندماجات بين المصارف والتفرّغات في الأسهم
مرقص: مآل الديون وودائع الزبائن ومصير الموظفين

ترتكز عمليات دمج المصارف في لبنان إلى أحكام القانون الرقم ١٩٢ تاريخ ٤ كانون الثاني ١٩٩٣ وتعديلاته الصادر في عهد الرئيس الياس الهراوي وأولى حكومات الشهيد الرئيس الحريري، ويرمي إلى منح شروط تحفيزية ومميزات من شأنها تشجيع وتسهيل عمليات اندماج المصارف. وكان من المفترض أن يستمر العمل بهذا القانون فقط سحابة خمس سنوات. ولكن، بالنظر إلى توالي عمليات الاندماج منذ ذلك الحين، جرى تمديد العمل بأحكام القانون المذكور.

ما هي شروط وحوافز الدمج؟

ان كل عملية دمج تكون معلقة على موافقة مصرف لبنان الذي قد يشترط معاييراً وضمانات ومهلاً معينة خاصة بكل عملية دمج قبل إعطاء قراره النهائي. لكن توجد حوافز عامة للدمج تكمن في إعطاء المصرف الدمج مهلاً لتسوية أوضاعه في ما إذا أصبح، بفعل الدمج، في وضع غير متوافق مع بعض المعايير القانونية (تجاوز مجموع

عناصر موجودات المصرف مجموع الأموال الخاصة، تملك عقارات استيفاء لديون مشكوك بتحصيلها...) بالإضافة إلى منحه قروضاً ميسرة من قبل مصرف لبنان يكتتب بها المصرف الدامج بسندات الخزينة الحكومية وإعفاءات مالية وضريبية مختلفة.

ومبرر إعطاء هذه الحوافز هو الحاجة إلى مصارف برأسمال أكبر تكون قادرة على تمويل حاجات التمويل في القطاعين الخاص والعام. ولذلك فقد قاربت عمليات الدمج والتملك المصرفي منذ بدايات التسعينات ولغاية اليوم أكثر من ٢٥ عملية متركزة في معظمها في الفترة الفاصلة بين العام ١٩٩٨ و ٢٠٠٢ فقط ممّا أدى إلى تقلص عدد المصارف ذات الإدارة والمساهمة اللبنانية إلى حوالي ٣٦ مصرفاً وإلى استقرار نسبي في عديد العمالة المصرفية. وقد واكبت حركة الدمج خطوة تشريعية مهمة تمثلت في صدور القانون رقم ٢٠٠١/٣٠٨ وصدر نظامه التطبيقي عن مصرف لبنان ويتعلقان بتوحيد فئات أسهم المصارف وبالتالي إلغاء التفاوت في أسعارها وتسهيل تداولها دون عوائق مع احتفاظ مصرف لبنان بحق "النقض" تجاه أي تغيير في السيطرة الفعلية على المصرف وعلى حقوق التصويت فيه. هذا بالإضافة إلى إمكانية إنشاء أسهم تفضيلية التي لا تخول صاحبها حق المشاركة الإدارة وهذا يستقطب المستثمرين - الأجانب منهم خصوصاً - الذين يهتمهم مردود استثماراتهم.

ماذا يحلّ بدين أحد الزبائن أو ودائعه في المصرف المدموج؟

بمجرد صدور قرار مصرف لبنان، يحل المصرف الدامج فوراً محل المصرف المدمج في جميع موجوداته والتزاماته وحقوقه لا سيما بالنسبة للودائع والديون والضمانات وعقود العمل والإيجار والدعاوى. ولذلك مثلاً لم نلاحظ خلال عمليات الدمج أن مودعاً خسر أمواله أو أن مصرفاً مراسلاً تكبد خسائر من جرّائها. ولكي يصبح الدمج أمراً عملياً وممكن التحقيق جاء القانون ليعفي المصرف الدامج من الاستحصال على موافقة أصحاب الحقوق والموجبات أو حتى إبلاغهم. وهذا استثناء على القواعد العامة.

غالباً ما يقع موظفو المصرف الدامج ضحية الدمج، فما هو مصيرهم والحماية القانونية المعطاة لهم؟

إنهاء بعض عقود العمل لمستخدمي المصرف المندمج أمر جائز قانوناً ولكنه أمر منظم في نفس الوقت بحيث يشترط أن يحصل في وقت واحد وخلال الستة أشهر التي تلي موافقة مصرف لبنان النهائية على الدمج. على أن يستفيد هؤلاء، بالإضافة إلى الحقوق والمنافع المنصوص عليها في قانون العمل وعقد العمل الجماعي، من تعويض إضافي استثنائي معفى من ضريبة الدخل ويكون معادلاً لما يستحق لكل منهم كتعويض نهاية خدمة شرط ألا يقل عن راتب ستة أشهر وألا يزيد عن مجموع رواتب المستخدم المنهاة خدماته للسنوات الثلاث السابقة لحصول الدمج.

لمزيد من الشفافية واحترام أصول التشريع المالي رغم التحسن الملحوظ
بول مرقص

بعد تأخير طويل رافق تشكيل الحكومات الثلاث المتعاقبة، أقرّ مجلس النواب موازنة عام ٢٠٠٥ لإقراره بعدما تمّ اللجوء إلى القاعدة الإثني عشرية في السنة الماضية بناءً على موازنة ٢٠٠٤، بما في ذلك كانون ٢٠٠٦. وكان تعذر إقرار مشروع الموازنة السنة الفائتة نظراً إلى عدم إحالة المشروع المرسل من رئيس الوزراء فؤاد السنيورة يوم كان وزيراً للمالية، رغم ما ورد فيه من إيجابيات ورؤى إصلاحية وضبط للإففاق، بسبب التغيير الحكومي يومذاك والأوضاع السياسية. القاعدة المقترحة لموازنة ٢٠٠٦ حسب أوساط وزارة المالية تقضي بعدم الإنفاق حيث لا مداخل، بحيث تتلزم عمليات الإنفاق وتتوقف على ورود مداخل لسدادها تجنباً لمزيد من العجز في الموازنة. وقد أقرّ مجلس نواب قانون الموازنة لعام ٢٠٠٥ في صورة متأخرة عن الموعد الدستوري بعدما عقدت لجنة المال والموازنة حوله جلسات متتالية ومكثفة. وفي هذه الإطار سئل المستشار في قانون الأعمال الأستاذ الجامعي بول مرقص حول تقييمه لقانون الموازنة الناحية القانونية على اعتبار أن التقييم المالي للقانون ليس ذي جدوى كبيرة على اعتبار أن الشق المالي من موازنة ٢٠٠٥ قيد الدرس حالياً لن يكون له انعكاس مستقبلي على اعتبار أنه يتعلق بتكريس واردات ونفقات صرفت عام ٢٠٠٥ وفقاً للقاعدة الإثني عشرية بينما الشق القانوني منه يتعلق بتعديلات على نصوص قانونية يسري بعضها للمستقبل كالأعفاءات من الغرامات على رسوم السير وعلى الرسوم البلدية، فكانت هذه الإجابات:

"يأتي قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٥ بعد فترة شغور قانوني نتيجة تعذر إقرار قانون جديد للموازنة ما اقتضى في هذه الحالة اعتماد القاعدة الإثني عشرية بموجب المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية، والتي تقوم على تحديد أرقام الاعتمادات الملحوظة للإنفاق على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من أرقام موازنة ٢٠٠٤ مع ما

من هنا برأينا يُدعى كثير من "الخبراء في قانون الموازنة"، ليس لأنهم حرصاء بالضرورة على تطبيق الموازنة بل لأنهم يدركون خفايا القانون وثغره. وطالب مرقص توخياً للشفافية في التشريع المالي، بنشر الأسباب الموجبة لكل مادة في الموازنة وجداول المقارنة بين التعديلات على النصوص القانونية، في الجريدة الرسمية وعدم الاكتفاء بنشر مواد الموازنة فقط. وأضاف: ليس ما يشير إلى أن التعديلات المالية والضريبية تصبح فعلاً في متناول المواطنين للإفادة منها في علانية وبلوغية وبالمساواة في ما بينهم رغم نشرها في الجريدة الرسمية، على اعتبار أن العديد من أحكام الموازنة يترك للإدارات العامة والبلديات هامشاً كبيراً للاستتساب في طريقة تطبيق النص القانوني بموجب مذكرات إدارية قد لا تكون متطابقة دوماً مع نية المشرع المالي. ونتساءل في هذه الحالة: كيف يمكن تطبيق قاعدة "ليس في وسع أحد جهل القانون" *Nul n'est censé ignorer la loi* إذا لم يكن القانون - أي الحقوق والواجبات - في متناول المواطنين على نحوٍ مقروء ومفهوم؟! وطالب مرقص الحكومة بتوزيع فذلّة الموازنة مسبقاً على النواب مع مشروع الموازنة وليس بالتزامن مع إقرار الموازنة من أجل مناقشة مفيدة وسليمة، وبإشراك الخبراء والمعنيين في كل قطاع في مناقشات الموازنة إلى جانب النواب لأن القوانين المالية التي لا تحظى بدرجة عالية من الشرعية أي قبول الناس بها تحرف في التطبيق أو لا تطبق، أو تطبق قسراً مع تكلفة إدارية باهظة في سبيل مراقبة التطبيق أو معاقبة المخالفين حسبما خلصت إليه أبحاث مرصد التشريع في لبنان.

سأل: هل كنا لنشهد مثلاً هذا المقدار من مساوئ الضريبة على القيمة المضافة والتعديلات التشريعية المتكررة عليها لو أشرك هؤلاء كفايةً في مناقشة القانون الخاص بهذه الضريبة وكذلك بالنسبة لضمان الشيوخوخة؟ وأشاد مرقص بالمناقشات المستفيضة التي تجري حالياً حول مشروع تقسيط ديون الضمان الاجتماعي على الدولة والمؤسسات التي تتوجب عليها الاشتراك، داعياً إلى أخذ المشورة الملزمة، في حدود معينة، لنقابة المحامين في ما خص التشريع المالي وسواه آخذاً على مشروع قانون الموازنة المقترح أنه يجتزئ نصوص القوانين القائمة عن طريق إدخال تعديلات عليها تعديلها في صورة جزئية (مثلاً: تعديل قانون ضريبة الأملاك المبنية رغم أنه مفيد من ناحية أنه يخفف أعباء إدارية على المواطن). وكان يمكن تفادي هذا "الاجتزاء" لو وجدت في لبنان قوانين موحدة Codes للضرائب والصحة والمستهلك، تستجمع النصوص الكثيرة العائدة إلى موضوع

أضيف عليها وما سقط منها من اعتمادات وذلك من أجل تغطية النفقات الدائمة التي تقتضيها المصلحة العامة. وهذا الإجراء الاستثنائي لم نعد نعتد اللجوء إليه منذ زمن الحرب. وهذا يدل على أن الخلافات السياسية تشلّ المالية العامة والاقتصاد بمقدار ما تفعله الحرب نفسها. ورغم أن القاعدة الاثني عشرية المتبعة تؤدي ظاهراً إلى توفير النفقات على اعتبار أنها تقاس على نفقات سابقة، إلا أنها في المقابل لا تحفز النمو الاقتصادي السليم الذي يتطلب تكييفاً في الاتفاق سنة فسنة تبعاً لمتطلبات النمو وتماشياً مع متطلبات "الصفة التقديرية للموازنة". وبعدما أوضح أنه لم يتسنّ لنا درس القانون في صورة معمقة بالنظر إلى ورود المشروع في صورة متأخرة إلى دوائر مجلس النواب وتعذر الحصول عليها قبل إقرارها في مجلس الوزراء، أشاد مرقص الذي يشغل مركز المنسق في مرصد التشريع في لبنان للمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بجانب الدكتور أنطوان مسرة، أشاد بالصياغة القانونية لموازنة ٢٠٠٥ التي تضمنت أحكاماً خاصة بالمالية العامة دون سواها حتى في الفصل الأخير منها بعنوان "مواد متفرقة"، تماشياً مع أصول التشريع في علم الموازنة العامة التي كان لفت إليها المرصد. وذلك خلافاً للأعوام السابقة حين كانت الموازنة تعدل قوانين لا علاقة لها بالموازنة أو بالمالية العامة كالقوانين العقارية والإدارية ودون تعليل مقنع أو نشر للأسباب الموجبة علانية إلى الرأي العام والمعنيين. ولفت مرقص أن أصول التشريع المالي لا تقتصر على شكلية معينة. لكن الشكليات فيه مهمة. ولذلك مثلاً تنص المادة ٨٣ من الدستور على التصويت على الموازنة "بنداً بندا" وليس على قانون الموازنة برمته. هذه شكليات لكنها مهمة بغية ضمان اطلاع المشرع بجدّ وعمق على تفاصيل الأرقام والاعتمادات المرصدة في الموازنة. وتنص المادة ١١٩ من النظام الداخلي للمجلس النيابي أنه لا يجوز له إلغاء وظيفة أو إدارة قائمة بموجب قانون الموازنة وإنما بموجب قانون خاص تجنباً "للخلط" في التشريع. وقياساً على ذلك، فالإخلال بأصول التشريع المالي، كإدخال نص قانوني في متن نص آخر لا علاقة له به أو بالمالية العامة، أمر خطير في بلد تتحكم فيه الإدارة بهامش واسع في تكييف وتطبيق القانون لأنه بنتيجة ذلك يقع المواطن الذي لا يفترض به الإلمام بتقنيات القانون وتفاصيل الموازنة ضحية التضليل. يقول بريبان Braibant في صدد أمثلة أخرى شبيهة أنها لا تقع بالضرورة عن عبث في كل مرة *Le choix de mettre un texte dans un code ou l'autre n'est pas neutre*.

واحد في قانون واحد ("التقنين"). أما قانون الموازنة على هذا النحو فسيؤذي - في غياب "التقنين" - إلى مزيد من تبعثر النصوص والإخلال بمبدأ الاستقرار التشريعي.

هذه الملاحظات تستدعي التساؤل التالي: أي سياسات اجتماعية ومالية في لبنان اليوم من خلال مشاريع واقتراحات القوانين، مشيراً إلى مسؤولية الحكومات المتعاقبة في ذلك؟! وخلص مرقص إلى أنه ومع إقرارنا بالجهود التشريعية الملحوظة للمجالس النيابية الأخيرة ولجنة الإدارة والعدل ولجنة المال والموازنة في ضبط التشريع، المطلوب في لبنان سياسة مالية واجتماعية استراتيجية في السكن والإدارة والضرائب... ترافقها ورشة تشريعية عارمة لم تقم بعد رغم من انتهاء الحرب، من شأنها أن تأخذ في الاعتبار المعايير الضرورية في التشريع وتقريب الحقوق من الناس.

ضبط آلية التشريع والمهل ورفع سرية مداولات اللجان وإلزامية دعوة النقابات إليها بول مرقص

ننوه بالجهود التشريعية للمجالس النيابية الأخيرة بعد الحرب، لكننا نلاحظ أن الحركة التشريعية ضعيفة منذ مطلع العام الحالي إن لم نقل منذ العام الفائت، لأن المشكلة الأساسية في لبنان تكمن في أن السياسة - بالمعنى الضيق المتعارف عليه في لبنان - تعطل حركة التشريع والاقتصاد بينما يقتضي أن تكون الحركة التشريعية مؤسساتية وممأسسة فلا تتأثر إلى هذا الحد بالظروف السياسية.

ومن جانب آخر، نطالب بإعادة النظر في جدوى "سرية" مداولات اللجان النيابية ونطالب برفع سرية المداولات توخياً للشفافية في التشريع، وكذلك إعادة النظر بآلية وصول مشروع القانون للدراسة في اللجان النيابية وضبط مواعيد ومهل مناقشته توخياً لضمان وصول مشاريع واقتراحات القوانين إلى خواتيمها وعدم خنقها في اللجان والأدراج النيابية. كذلك نقترح تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بغية جعل دعوة نقابة المحامين وسائر النقابات المهنية المعنية والجمعيات المختصة بمشاريع القوانين التي تكون مطروحة للنقاش، دعوة إلزامية، وعدم ترك هذه الدعوة وفقاً على استئساب وتقدير اللجان النيابية.

نلاحظ أن الحركة التشريعية ضعيفة في الآونة الأخيرة، وهنا بتنا نساءل اليوم: هل أن مجلس النواب هو فقط مكان حاضن للحوار - على أهمية الحوار ومع الأمل في جدواه - بعدما كنا نعاني ونتساءل بالأمس: هل مجلس النواب فقط منتج للقوانين؟ وهل أن حركة الحوار اليوم تتعارض مع حركة التشريع والرقابة على الحكومة؟ لماذا لا يقوم مجلس النواب بأدواره معاً ودفعاً واحدة. فالمطلوب أن يقوم مجلس النواب في لبنان بأدوار ثلاثة معاً دون تغليب أي منها على الآخر نظراً لخصوصية الواقع اللبناني، وهذه

الأدوار هي: الحوار الدائم حول السياسات العامة (باعتبار أن مجلس النواب هو "منبر الحوار الدائم" وليس أي هيئة سواه)، الرقابة على الحكومة وخصوصاً على مدى تقيدها بتنفيذ القوانين التي أقرها البرلمان (وهذه الرقابة شبه معدومة وغير مألوفة في لبنان)، التشريع المحفز لهذه السياسات وليس فقط التشريع الناظم لها. فلهذه الجهة الأخيرة، يفرق المشترع في عقلية التشريع "الضروري" تنظيمياً لأمر واقع أو ردعاً عن مخالفة النظام. بينما يجدر التفكير في الخروج من هذا النهج في التشريع الناظم أو التشريع العقابي إلى التشريع المحفز المؤثر في الواقع الاقتصادي والاجتماعي بالتعاون الدائم مع الهيئات المختصة وفي مقدمها نقابة المحامين (مثلاً: اقتراح قانون لتحفيز الشركات على توظيف الشباب من طريق منحها خفوضاً وتحفيزات ضريبية، تشريع لإعطاء الجمعيات الصفة اللازمة للإدعاء في مختلف قضايا الشأن العام..).

المطلوب الخروج من عقلية التشريع الضروري من أجل صوغ القوانين، إلى التشريع من أجل التغيير.

كيف نحول الحقوق الى منال سهل؟

بول مرقص

هل لدينا نوعية كافية من القوانين تراعي أصول التشريع ومعايير حقوق الانسان والديموقراطية، أم أن لدينا مجرد تضخم تشريعي Inflation législative؟ يعاني التشريع اللبناني من ثغر عديدة منذ ما قبل الاستقلال نتيجة عدم مراعاة قواعد صياغة النصوص القانونية في حين أن كثيراً من التشريعات اللبنانية على جانب كبير من الأهمية لأنها تنظم الاختلاف في مجتمع غني ومتنوع ولذلك فسوء صياغتها قد يوقع في أخطار جمة، خصوصاً في قضايا الحريات والانتخابات والتعليم والعمل الحزبي... ولكن بالمقارنة مع سائر الدول العربية، ما زال لبنان يتميز بثقافة حقوقية ومواطنة وبأسس تشريعية يتقدم بها على سائر الدول العربية رغم حاجته الدائمة إلى تطوير تشريعاته. كما أن قرارات المحاكم اللبنانية استأنست وما تزال بقرارات المحاكم الفرنسية المتقدمة على صعيد الديموقراطية وحقوق الانسان. الأمر الذي يؤدي الى تفعيل ورشة التحديث القانوني لو وجد القرار السياسي الاستراتيجي.

١ ثغر التشريع اللبناني

نصوص مترجمة عن قوانين فرنسية قديمة ومستمدة من العثمانيين على الرغم من الانتاج التشريعي الملحوظ للمجالس النيابية الأخيرة. القوانين عامة مبعثة وغير موحدة، غير متجانسة الى حدود التضارب، فيها إحالات من قانون الى آخر أو إلغاء لقانون بآخر بصورة ضمنية، غير ميوّبة بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو هي معنونة بشكل لا يعكس مضمونها كاملاً، لغة وتعابير قانونية غير مدروسة، قوانين منشورة بصورة بدائية.

الأسباب

عدم كفاية السياسة التشريعية وآلية تحديث وتوحيد القوانين وضرورة القيام بورشة تشريعية عارمة إثر الحرب، عدم استعانة النواب عموماً بمستشارين قانونيين متفرّغين، تراجع عدد رجال القانون من النواب لصالح رجال الأعمال، تشابك صلاحيات بين الوزارات والادارات مما ينعكس تشابكاً وتنازاعاً بين القوانين.

معايير تحديث وملاءمة التشريع لمعايير حقوق الانسان والديموقراطية

يقتضي "ديمقراطية" الحق Démocratisation du droit وتدعيم "دولة الحق" بفضل تحويل هذا الحق الى منال سهل عن طريق صياغة القوانين ونشرها بصورة سهلة وخالية من الالتباس: يكتسب هذا الاعتبار أهميته خصوصاً في لبنان حيث تتمتع الادارة بسلطة واسعة في تفسير وتطبيق النصوص القانونية وحيث تطول اجراءات التقاضي. مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن معرفة القراءة لدى المواطنين لا تعني بالضرورة قدرة على "القراءة القانونية" ووجود شرائح مجتمعية ومناطقية ذات قدرة ضعيفة على فهم النص القانوني. كما يقتضي استكمال القاعدة القانونية: كثيراً ما يعتقد المواطنون بأن القانون يحيط دوماً بالحلول القانونية في مسألة معينة ويضمن جميع حقوقهم والموجبات، ثم يفاجأون بنقص أو ابهام يشوب هذا القانون مما يتطلب العودة الى قرارات المحاكم في الموضوع. من هنا يقتضي على المشتري مراجعة قرارات المحاكم دورياً لإدخال ما تتوصل اليه من اجتهادات مستقرة في متن التشريع.

السياسة خارج علاقات النفوذ

بول مرقص

يتصارع الطلاب في الجامعات لأهداف سياسية (بالمعنى اللبناني السلبى لعبارة "السياسة" وليس بمعنى إدارة الشأن العام). فتغيب المطالب الطلابية - وما أوجها في جامعات لبنان اليوم لتنظيم العلاقة مع الإدارة ولتوضيح حقوق الطلاب - وتحل محلها شعارات سياسية وحزبية تبعاً للاصطفافات السياسية التي تكون سائدة في البلاد. ليس المقصود بتحقيق الاستقلال للبنان، استقلال عن الخارج، فحسب، وإنما خصوصاً استقلال شبابه وشبابه عن السياسيين التقليديين الذين يفترضون من الطلاب الاصطفاف معهم تلقائياً ودون مراجعة نقدية لمواقفهم وتحالفاتهم المتقلبة أو غير المعللة، لمجرد انتماء طائفي أو مصلحي أو لمجرد المبايعة الغرائزية، أو لأن هؤلاء السياسيين ينجحون في تسييس الانتماءات الدينية لهؤلاء الطلاب وتصويرها على أنها تباينات نزاعية بينما هي غنى لا مجال لإنكاره اليوم في ظل العولمة القائمة على التنوع وأنظمة المشاركة في الحكم.

لا يمكن التكرار لمفصلية انتفاضة الارز في ١٤ آذار ٢٠٠٥ في الحياة السياسية اللبنانية، من حيث التغيير الذي حدث. لكننا لم نستفد، نحن الشباب والشابات منا على وجه الخصوص، من هذه الفرصة التي اتاحت لنا. فبمقدار ما كان هذا الحدث مفصلياً في التاريخ اللبناني المعاصر، جرى استثمار الطاقات الشعبية وتوظيفها من السياسيين التقليديين الذين سخرّوا الشباب لتبرير تبديل مواقفهم السياسية، والانتقال من موقع سياسي إلى موقع مختلف تبعاً لتغير الظروف السياسية الدولية، فخطبوا في هؤلاء الشباب والشابات الذين استمعوا إليهم وصفقوا. فاذا كانت مشكلة السياسيين هي الانتهازية وتبديل المواقف، تجلت مسؤولية الشباب في عدم اقتحام معترك الشأن العام بعدما أحجموا طويلاً عن دخوله. ذلك لا ينفي بروز عدد قليل جداً من القيادات الشبابية في خضم هذا التلاقي

الشعبي، إلا أنهم بقوا في معظمهم مأسورين أو مدفوعين من قياداتهم السياسية التقليدية، ولم يشكلوا حركة شبابية مستقلة عن الاصطفافات الحزبية التقليدية، في وقت كانت الفرصة مواتية - وهي لا تتكرر الا في محطات تاريخية قليلة- ثبت أن اللبنانيين لم يحسنوا اقتناصها للتغلب من زعاماتهم التقليدية. والأمر عينه ينسحب على الانتخابات البلدية الأخيرة التي حفلت بفرص التغيير دون الاستفادة منها.

لماذا لم ينبر هؤلاء الشباب لاعتلاء المنابر - ولم لا - ويخطبوا في زملائهم، لا ان يفسحوا المجال تكراراً لقبضة السياسيين التقليديين عليهم؟ يتعافى لبنان عندما يشكّل شبابه حركة سياسية مستقلة، غير طائفية، وغير اصطفافية، ومبادرة، وخلقة، ولا تستعمل المفردات التقليدية والنزاعية عينا التي يرددها الجيل السابق على طريقة "الاسطوانة المعطلة"، وكأنهم يرثون ولا ينتجون، يرددون ولا يبتكرون، لكنهم عاجزون عن فرز قيادات شابة تخرج من صفوفهم دون انسياق أو تبعية أو نمطية. وذلك يكون بأن يطلعوا على تجارب أجنبية متقدمة بفضل ثقافتهم المتنوعة لاقتباس أفكار وخطط جديدة في التنمية لبلدان خرجت بنجاح من محن وحروب داخلية، ملتفتين إلى أدوات المعالجة المالية والاقتصادية الصائبة كأن يقترحوا مثلاً دخولهم في أسواق العمل لقاء تحفيزات استثمارية وخفوض ضريبية للشركات الخاصة التي تستخدمهم، في صيغة مشروع قانون يضغطون على السلطات التشريعية والتنفيذية لإقراره ووضع موضع التنفيذ.

١

كيف "يُعَقِّلِن" الاقتصاد السياسي؟

يعاني لبنان من ظاهرة سياسية مقلقة على المستوى الاقتصادي وإن كانت تنفتح الحياة السياسية بحيوية ديموقراطية لا تعرفها سائر الدول العربية: فـ"السياسة" في لبنان - في المعنى الضيق لهذا التعبير - تتقدم على ما سواها من الضرورات والحاجات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية. ذلك أن عناوين من مثل "الاستقلال" و"السيادة" و"الحرية" على أهميتها وأخرى أقل أهمية كالخلافات الشخصية بين مسؤولين، تحجب مضامين تتعلق بمعيشة الناس اليومية، كزيادة الضرائب والرسوم وارتفاع الأسعار وحقوق المستهلك...

ومن المؤسف أن محاسبة المواطن للنواب واختياره المرشحين في الانتخابات لا يأخذان بعين الاعتبار برامج هؤلاء لطريقة معالجة الوضع الاقتصادي، رغم أن هذا الوضع يؤثر مباشرة على تفاصيل المعيشة اليومية والفعلية للمواطن، ولكن يركز معيار الانتخاب على مجرد انتماءات المرشح السياسية والمناطقية والطائفية وشعاراته العريضة مضافة إلى خدماته الشخصية. لماذا لا يُسأل المرشح إلى الانتخابات عن موقفه في خلال السنوات الأربع المقبلة لنيابته من اماكن زيادة الضرائب والرسوم، أو زيادة الأجور، أو طرح الاستدانة مجدداً بمقدار ما يُسأل عن رأيه من قرار مجلس الأمن ١٩٥٩ أو القرار ١٧٠١؟

حسناً فعَلَ المُشرع اللبناني عندما رَبَطَ في مقدمة الدستور بين العدالة الاجتماعية وحرية الرأي في سياق واحد (الفقرة "ج" من مقدمة الدستور). فعلى سبيل المثال، لا نخال أحداً يدلي برأيه بحرية في الوقت الذي يتهدده الجوع والمرض وهو كهل لا يقوى على العمل أما وقد طرد من عمله تعسفاً مما دفع به إلى التسول! وإذا كان مؤيدو اتفاق الطائف ومعارضوه - الذي اقتُبست منه أحكام الدستور اللبناني عام ١٩٩٠ - يختلفون على إطاره ونصوصه وآليات التطبيق، إلا أنهم لا يختلفون على هذه المقدمة الدستورية.

فما معنى أن ينعم الإنسان، في دولة ما، بالسلم أو بالحريات السياسية إن كان يرزح تحت وطأة الديون والهواجس المعيشية من مأكل ومسكن وملبس وطبابة لائقة، وكيف له أن يحسن ممارسة حقوقه السياسية والحريات العامة وهو يعاني نقصاً في تأمين حقوق أكثر بداهة ألا وهي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية؟

ويقتضي التساؤل على وجه الخصوص: متى "يُعَقِّلِن" الاقتصاد السياسة في لبنان، بمعنى متى ندرك أن الاقتصاد مهم بمقدار ما هي "السياسة" وربما هو يكون، في ظروف اقتصادية صعبة كالتي نجتازها، أكثر أهمية من "السياسة"؟

٢

خطأ الفصل بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحريات العامة

غالباً ما نقرأ خطأً واضحة لمرشحين معارضين فازوا بالحكم في بلاد متطورة، لزيادة فرص العمل بمهلة سنوات محددة. وتبعاً لذلك يصحّ التساؤل في بلدنا:

لاقتباس التجربة الأميركية في المكننة القضائية

وخصخصة السجون وشفافية المساءلة

بول مرقص

اختارت وزارة الخارجية الأميركية مجموعة من ١٤ قاضٍ وخبيراً قانونياً عربياً لدراسة النظام السياسي والقضائي الأميركي ونظمت لهم زيارات خاصة إلى المحاكم والدوائر الرسمية في الولايات المتحدة دامت ٢١ يوماً تحت عنوان "تعزيز حكم القانون والإصلاح القضائي" في إطار برنامج الزوار الدوليين. وقد زار الوفد الذي ضم من لبنان المحامي الدكتور بول مرقص، المحاكم والأجهزة القضائية ودوائر الإدعاء ومراكز التحكيم والوساطة وحلّ النزاعات بغير واسطة القضاء ADR وكلّيات الحقوق ومعاهد تدريب القضاة والسجون وجمعيات حقوق الإنسان ومراكز الأمن في كل من واشنطن العاصمة وأوسطن ورينو وفيلادلفيا ونيويورك.

١

استنتاجات

عن الاستنتاجات التي خرج بها الوفد عن النظام القانوني الأميركي يعدّ الدكتور مرقص، المنسّق في "مرصد القضاء في لبنان" للمؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم، نقاطاً متنوّعة "للنهار" منها: "عدم إشراف وزير العدل على الشؤون القضائية في الولايات المتحدة بل ثمة مجرد قضاء مستقلّ دون أي تدخل من السلطة التنفيذية خصوصاً أنه غالباً ما يصدر القضاة أحكاماً ضدّ هذه السلطة (مثلاً: الحكم في قضايا التنصّت غير القانوني والحكم لصالح إخضاع سجناء معتقلي أبو غريب وغوانتانامو لاتفاقيات جنيف وإطلاق سراح عدد كبير منهم أخيراً) كما أن قسماً كبيراً منهم منتخب شعبياً أو معيّن مدى الحياة

لماذا تغيب المعالجات الاقتصادية الفعلية عن جدول أعمال معظم تشكيلات المعارضة؟ ولماذا هي لا تطرح برامج وحلولاً واضحة وتنفيذية؟ فهل تصلح حقاً الأوضاع الاقتصادية ومعيشة الناس إن هي تسلّمت السلطة؟

كيف تنظر المعارضة إلى دور الدولة المستقبلي بالنسبة لمواطنيها بعد أن "انتهى" دورها الإعماري؟ وإلى دور الدولة مستقبلاً في المنطقة العربية بعدما كان لبنان عُرف بدوره السياحي والمصرفي، وهو ما أضحت تُنقِضُهُ اليوم بلدان عربية أخرى؟ وماذا عن دور لبنان في نظم المعلوماتية وشبكات المواصلات الدولية

إن كثيراً من الأجوبة على الأسئلة المطروحة أعلاه يتوقّف على تغيير أنماط التفكير السياسي و"تقريبه" من مشكلات الناس الحياتية وهذا ما أسميناه "عَقْلَنَة" السياسة في لبنان. فهل ندرك مثلاً أن لبنان لا يزال حتى اليوم يفتقد إلى تشريع يتعلّق بتنظيم المعاملات الالكترونية، رغم مشاريع واقتراحات القوانين العديدة في هذا الخصوص في لبنان، بينما سبقتنا إلى إقرار مثل هذا التشريع دول عربية أخرى حتّى أنها شرعت في منظومات الحكومة الالكترونية؟!

لكنه ردّ نجاح النظام الأميركي عموماً إلى "حماية المصلحة العامة من جانب المواطنين لاعتقادهم الراسخ بأنها لا تتناقض مع مصالحهم الخاصة بل تتكامل بخلاف الذهنية السائدة لدى المواطن العربي ولوجود معايير دنيا محترمة في ممارسة السياسيين الشأن العام وللايمان الراسخ لدى الجميع بأهمية القطاع الخاص في تطوير حياة الناس"، مشيراً إلى "استمرار احتدام النقاش الشعبي حول النظام السياسي للدولة الفدرالية والانتقادات الشعبية الحادة الموجهة للإدارة الأميركية ومنها مثلاً بسبب تدخلها في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، وهي أمور قلما نشهد مثيلها في الدول العربية..."

٢

تدريس القانون كالمطب

القضاة في الولايات المتحدة بمصاف الأبطال. صور كبار القضاة تعلق في قاعات المحاكم تخليداً لذكراهم. قضاة يعملون في المحاكم لغاية الساعة الخامسة مساءً بمساعدة جهاز سكرتاريا وإداريين فاعلين. لكن مراقبة سلوك القضاة فعالة جداً بالمقابل في العديد من الولايات الأميركية لاسيما بفضل نظام التصريح المفصل عن موجوداتهم ونفقات أسفارهم والذي يمكن للعمامة الإطلاع عليه وحتى السجناء. كذلك فبعض الولايات، كنييفادا مثلاً، يعتمد على تحريرين خاصين للإفادة عن سلوكيات القضاة. أما تدريب القضاة فيكون من قانونيين سبق أن خضعوا هم أنفسهم لدورات "تدريب الراشدين" وهو يحصل في قاعات تدريب مسطحة مخصصة لتدريب الراشدين. وعن سبل تدريس المواد القانونية في الجامعات الأميركية، يعطي الدكتور مرقص، الأستاذ المحاضر في القانون في جامعات بيروت، أمثلة جديرة بالاعتناء منها "تدريس القانون في كليات الحقوق في صورة تطبيقية وتوزيع الطلاب على مجموعات عمل على غرار مكاتب المحاماة وفي إطار هيئات اتهام وهيئات دفاع بإشراف محامين أخصائيين، تدريس مواد حيّة وبحوث تطبيقية في القانون قلماً تعتمد على الجامعات العربية (مادة جمع الأدلة، بحث انطباق أو عدم انطباق معاهدات فيينا على سجناء غوانتانامو راهناً)، تدريس الطلاب مواد غير قانونية (اقتصاد واجتماع وبيئة...) ومشاركة زملائهم في اختصاصات أخرى في حل مسائل شائكة بغية تطعيم ثقافتهم الحقوقية بمساعدة أساتذة وعاملين في القطاع الخاص متنوعي الاختصاصات (مثلاً: مدير شركتين خضعتا للدمج أو أصحاب صفقات تجارية كبرى)،

ومن الصعب تنجيتهم، اعتماد تجربة خصخصة بناء السجون وتجهيزها وإدارتها من شركات متخصصة منذ أكثر من ٢٠ سنة مع إبقاء حق الإشراف المباشر والمتابعة اليومية المتواصلة للدولة وفرض بنود جزائية وغرامات إكراهية في حال إخلال الشركات بحسن التنفيذ، اعتماد وسائل التصوير الفوتوغرافي لأوشام السجناء والموقوفين وسائر علاماتهم البدنية الفارقة قبل إطلاق سراحهم وحفظها وتصنيفها إلكترونياً مما يؤدي فعلياً إلى ضبط العديد من الجرائم عند مراجعتها لاحقاً بمساعدة شهود عيان، إشراف المدعي العام على التحقيق الأولي بواسطة الفيديو Video Conference ما يؤمن مراقبة قضائية فعالة على آثار التعذيب على جسد الموقوف في حال حصوله ويوفر النفقات والوقت الذي يتطلبه جلب المتهم إلا إذا رغب هو بالمثل، اعتماد نظام معلوماتي ممكن في عمل المحاكم ونظام لتسجيل وقائع المحاكمة وتصويرها يمكن الإفادة منه بدلاً من المحاضر المكتوبة بحيث توضع أشرطة التسجيل بتصرف المحامين لتمكينهم من الاستئناف وسلوك طرق المراجعة، تبادل الاستدعاءات واللوائح بين المحامين وإيلاغ المحكمة بها إلكترونياً دون حاجة لحضور المحامي في كل مرة جلسة خاصة بالمحكمة لتقديم اللائحة وتمكين المتقاضين من الإطلاع عليها مباشرة، شيوع الحلول الرضائية بين المتخاصمين توفيراً للوقت وللنفقات القضائية عوضاً عن المحاكمات القضائية كعامل محفز لجذب الاستثمارات الأجنبية، اعتماد محكمة خاصة بالعنف الأسري تعمل ٢٤/٢٤ ساعة طوال أيام الأسبوع وكذلك الأمر بالنسبة لصناديق دفع كفالات إخلاء السبيل، تخويل جمعيات حقوق الإنسان حق الإدعاء في حالات تعذيب السجناء وسواها من الانتهاكات وإفادتها من أتعاب المحاماة التي تلقى على عاتق الخصم، تنامي عدد النساء بين القضاة في الولايات المتحدة، أهمية دور نقابة المحامين الأميركية في عملية التشريع وفي تأديب القضاة وتعيينهم، أهمية دور المساعدين القضائيين في الإشراف على الشؤون الإدارية والمعلوماتية للمحكمة، إنشاء مكتب قضائي لمراقبة الشفافية العامة Public Integrity Unit على غرار ما هو قائم في تكساس وعدد من الولايات الأخرى لتقصي تهرب الشخصيات العامة واللوبيات من الضريبة وتمويل الحياة السياسية ومكافحة الفساد الإداري مع برنامج لحماية الشاكي وإبقاء هويته طي الكتمان، تراجع عقوبة الإعدام..."

وعن أنظمة الولايات لاحظ الدكتور مرقص اختلافاً كبيراً بينها في موضوعات عديدة كالإجهاض والإعدام وإجازة حمل السلاح والانتخابات النيابية وانتخاب القضاة،

توفير مكتب خدمات قانونية استشارية مجانية داخل الجامعة بمثابة مختبر قانوني للطلاب...".

يخلص الدكتور مرقص، الذي تكلم باسم الوفد الزائر في جلسة التقييم الختامية مع ممثلي وزارة الخارجية الأميركية، إلى أن "التعليم بالتجربة معتمد منذ صفوف الدراسة الأولى في الولايات المتحدة. أعجبنا - يقول الدكتور مرقص- أثناء الزيارة المنظمة لنا إلى النصب التذكارية في واشنطن، بتلامذة المدارس يتعلمون التاريخ عبر زيارات ميدانية إلى هذه النصب وليس بتلقينهم كتب التاريخ البائدة".