



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

استقلالية القضاء: السلطة والوظيفة

أولاً: الملخص

تزايد الحديث في الآونة الأخيرة عن ضرورة تعزيز استقلالية القضاء وتحديد آليات لتقييم أداء القضاة في ظل النظام القضائي اللبناني الذي لا يوفر ضمانات جدية للقضاة أو يحوي ضمانات غير كافية للمتقاضين. فالمعايير والأصول المستخدمة في إدارة المرفق القضائي لا تحمي القضاة من تدخل السلطة التنفيذية بالوظيفة المنوطة بالسلطة القضائية سيما في التشكيلات والمناقلات وبالتالي الترقيات ولا تعطي القضاة الشروط اللازمة لحصانتهم. وقد تفاقمت ظاهرة تأثير الطائفية على عمل القضاة، حيث باتت قيداً خطيراً على العدالة. فقد أصبحت النيابة العامة وقضاة التحقيق ورئاسات المحاكم والهيئات القضائية الأخرى توزع حصصاً طائفية محفوظة. واستفحل دور السياسة في عمل القضاة بوجه خاص من باب النيابة العامة وقضاة التحقيق^١. وبات من المُحتم التفكير في تحصين القضاء من الطائفية والضغوط والتدخلات السياسية، عبر إعادة النظر في الثغرات التي تتيح ممارسة هذه الضغوط من جهة، أو السعي الجدي الى تعزيز ضمانات استقلالية القضاء من جهة أخرى.

ثانياً: الخلفية

كرس الدستور اللبناني في المادة ٢٠ منه استقلالية القضاء: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاء والمتقاضين الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون

^١ "الخطة الوطنية لحقوق الانسان، استقلال القضاء"، مجلس النواب، لجنة حقوق الانسان النيابية، سلسلة الدراسات الخلفية، ٢٠٠٨.

والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والاحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني." وكانت الفقرة هـ منه قد نصت على أن "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

وأشارت وثيقة الوفاق الوطني بدورها الى مسألة انتخاب أعضاء المجلس الأعلى تدعيما لاستقلال القضاء.

كما أن الاستقلالية مكرسة قانوناً^٢ واجتهاداً^٣.

وعن الوثائق الدولية التي ساهمت في تكريس هذا المبدأ، نجد أولاً المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٨٥، وثانياً "الإجراءات الرامية الى التنفيذ الفعال للمبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية"، التي عادت وأقرتها الجمعية عام ١٩٨٩.

على الرغم من تكريس مبدأ الاستقلال ووجوب ترسيخ ثقافة استقلالية القضاء، فإن ثمة نصوصاً قانونية داخلية وممارسات تنقضه. في هذا الإطار تطرح جملة من الأسئلة نفسها: ما المقصود بالاستقلالية؟ وما هي ضماناتها؟ وما أبرز المظاهر القانونية التي تمس باستقلالية الوظيفة القضائية؟

ثالثاً: الوقائع

لا نجد تعريفاً جامعاً لمفهوم استقلالية القضاء، وتعني الاستقلالية بصورة عامة حماية القضاء والقضاة من أي تدخل أو تبعية لسلطة أخرى وبصورة خاصة الولاية الحصرية للسلطة القضائية على كافة المسائل ذات الطبيعة القضائية، الأمر الذي نستنتج من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة لعام ١٩٨٥.

من هنا يبدو فصل السلطات من حيث المبدأ بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واضحاً ومكرساً في الفقرة هـ من الدستور. فلجهة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة

^٢ المادة ٣ من قانون القضاء العدلي: "... أقسم بالله بأن أقوم بمهامي... حسن سير القضاء وكرامته واستقلاله"، وبذات المعنى المادة ١٩ من نظام مجلس شورى الدولة، والمادة ١ من قانون أصول المحاكمات المدنية "القضاء سلطة مستقلة تجاه السلطات الأخرى في تحقيق الدعاوى والحكم فيها، لا يحد من استقلالها أي قيد لا ينص عليه الدستور".

^٣ رأي المجلس الدستوري لعام ٢٠٠٠ "ان استقلال القضاء فضلا عن النص الدستوري الذي يكرسه، يعتبر من المبادئ ذات القيمة الدستورية".

^٤ المبدأ ٣ "تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي كما تنفرد بسلطة البت فيما إذا كانت أية مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون".

القضائية فإن المشرع يضع قوانين مجردة عامة، والقاضي يفصل في النزاعات على ضوء هذه القوانين. فماذا عن العلاقة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية؟

في هذا القسم لن نتطرق الى تفاصيل هذه العلاقة وطبيعتها، بل سنركز على أكثر المواضيع إثارة للجدل وهي تدخل السلطة التنفيذية في تنظيم القضاء وسير عمله.

١- المجلس العدلي

تعطي المادة ٣٥٥ من قانون أصول المحاكمات الجزائية لمجلس الوزراء صلاحية إحالة القضايا المتعلقة بالجرائم المنصوص عنها في المادة ٢٧٠ الى المادة ٣٣٦ من قانون العقوبات الى المجلس العدلي. وفي هذا نقض لمبدأ السلطات. بل وتكتسي هذه الإحالة أهمية خاصة سيما وأن قرارات المجلس لا تخضع لأي طريق من طرق المراجعة وأن أصولاً خاصة يتبعها المجلس لدى نظره في قضية ما، فضلاً عن مداخلات السلطة السياسية الفاضحة في فتح الملفات أو إغلاقها أو إحالتها له^٥. وإذا كان صحيحاً أن صلاحية الإحالة استثنائية، إلا أن المشكلة الأكبر تكمن في عدم القدرة على مراقبة قرارات مجلس الوزراء.

فمجلس شوري الدولة "غير صالح لمراقبة الأعمال الصادرة عن الإدارة بغية تسيير مصلحة عامة قضائية وبالتالي غير صالح لمراقبة المرسوم الآيل الى إحالة أية قضية على المجلس العدلي والمجلس العدلي بدوره غير مخول للنظر في صحة القرار الصادر عن مجلس الوزراء".^٦ وبذلك يخرج قرار الإحالة عن دائرة الرقابة القضائية ما يتيح للحكومة تسطير إحالات تمييزية تنتهك مبدأ المساواة. فلها بهذه الحالة أن تحيل أشخاص الى محاكم استثنائية – المجلس العدلي- في حين يخضع أشخاص آخرون للمحاكم العادية.

٢- مجلس القضاء الأعلى

عند الحديث عن استقلالية القضاء لا بد وأن يتم التطرق الى مجلس القضاء الأعلى على اعتبار أنه واحدة من أهم ضمانات استقلالية القضاء. غير أنه في لبنان فإن آلية تشكيل هذا المجلس وصلاحياته المحدودة أصدق تعبير على المخالفة الصارخة لمفهوم و ضمانات مبدأ الاستقلالية.

^٥ "الخطة الوطنية لحقوق الإنسان"، مرجع سابق.

^٦ نزار صاغية، "القضاء أو الحق بعدالة أفضل: القضاء اللبناني، بناء السلطة وتطوير المؤسسات"، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٩.

فغالبية أعضائه تعينهم السلطة التنفيذية ويحصر حق الترشيح برؤساء غرف محكمة التمييز^٧ وحق الانتخاب بأعضاء محكمة التمييز، وفي ذلك إخلال بمبدأ المساواة بين القضاة. بالإضافة الى أنه لا يضم أية شخصيات من خارج القضاء^٨. ولا شك أن إشراك مثل هذه الشخصيات من شأنه أن يثبت العلاقة بين الرأي العام والملاك القضائي.

وبحسب المادة ٤ من قانون القضاء العدلي يسهر هذا المجلس على حسن سير القضاء وكرامته واستقلالته وحسن سير العمل في المحاكم ويتخذ في ذلك القرارات اللازمة. وأنطت المادة ٥ من القانون نفسه به الصلاحيات المرتبطة بتعيين القضاة والمناقلات والتشكيلات والترقية وتأديب القضاة.

وتتقاطع هذه الصلاحيات فتبرز بصورة أو بأخرى آليات عاجزة عن صون استقلالية القضاء.

- آليات التعيين

يعين القضاة الأصليين في لبنان بحسب القانون من خريجي معهد الدروس القضائية او من خارج المعهد. وتمارس السلطة التنفيذية في كلا الحالتين الدور الأكبر. ففي الأولى يتم تعيين القضاة الأصليين بموجب مرسوم من بين القضاة الذين أنهوا تدرجهم في المعهد، لا بل يبقى الحصول على صفة قاض متدرج بدوره معلقا على صدور مرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

بالإضافة الى أن المادة ٧١ من المرسوم الاشتراعي ١٥٠ نصت على أن القضاة المعينون أصليين يلحقون حكما بوزارة العدل ريثما يتم إلحاقهم بحسب الأصول بالمراكز الخاصة بالقضاة العدليين، "وهذا قد يشكل خطرا على استقلاليتهم فيما لو طال أمد الإلحاق بوزارة العدل"^٩.

وفي الثانية يتم التعيين من بين المحامين والمساعدين القضائيين والموظفين في الإدارات أو المؤسسات العامة التي تتطلب وظائفهم إجازة في الحقوق، ويكونوا قد مارسوا ست سنوات، وفي حال نجاحهم في المباراة المنظمة من قبل مجلس القضاء يعينون بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

^٧ المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته.

^٨ "دليل حول معايير استقلالية القضاء"، المفكرة القانونية، ٢٠١٦.

^٩ نزار صاغية، مرجع سابق.

- المناقشات والتشكيلات والترقية

يضع مشروع المناقشات والإلحاقات والانتدابات القضائية الفردية أو الجماعية مجلس القضاء الأعلى او وزير العدل، ولا تصبح التشكيلات نافذة إلا بعد موافقة وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى. وعند حصول خلاف بينهما يعرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يبتته في حال استمر الخلاف، بالتالي تجيز هذه المواد نقل القاضي خلافا لإرادته. وقد ارتقى هذا المبدأ الى قيمة المبادئ الدستورية في عدد من الدساتير (مثلا المادة ١٠٨ من الدستور المغربي و١٠٧ من الدستور التونسي). وهكذا نرى أولا مخالفة هذا النص للتوجهات العالمية الحديثة من جهة، ومن ثم التأثير الواسع للسلطة التنفيذية على شؤون القضاء من جهة أخرى.

وفيما يتعلق بالترقية فإن لبنان يعتمد الترقية الآلية، فيكتسب القاضي ايا كانت مؤهلاته او كفاءته درجة واحدة كل عامين وفق المادة ٣٢ من نظام الموظفين.

ولا بد هنا عند الحديث عن الترقية من الالتفات الى مسألة تقييم القاضي لارتباطها المباشر باستقلاليتها. فالتقييم الموضوعي بحسب اعلان SINGHVI اساس الترقية ومبني على نزاهة القاضي واستقلاليتها، كما وقدراته المهنية وخبرته وإنسانيته وسهره على احترام القانون، كما وتشير مبادئ الامم المتحدة الاساسية بشأن استقلال القضاء الى أنه "ينبغي أن يستند نظام ترقية القضاة، حيثما وجد مثل هذا النظام، إلى العوامل الموضوعية ولا سيما الكفاءة والنزاهة والخبرة".

وفي لبنان ينحصر التقييم بعدد الأحكام التي يسطرها القاضي بغض النظر عن أية معايير أخرى، فتتأثر بذلك جودة الأحكام، ومن الطبيعي حينئذ أن يصبح الإسراع في إنجاز الأحكام وسيلة القاضي المتبعة.

- تأديب القاضي

يكون لمجلس القضاء الأعلى تأليف المجلس التأديبي للقضاة ودراسة ملف أي قاض، والطلب الى هيئة التفتيش القضائي اجراء التحقيقات اللازمة واتخاذ التدابير والقرارات المناسبة. وتجزئ المادة ٩٠ من قانون القضاء العدلي لوزير العدل أن يوقف عن العمل، بناء على اقتراح مجلس هيئة التفتيش القضائي، القاضي المحال على المجلس التأديبي، ويتقاضى حينذاك القاضي الموقوف عن العمل نصف رواتبه وتعويضاته، ويترتب على ذلك إشكالية تغييب مجلس القضاء الأعلى لهذه الجهة، بالإضافة الى حسم الراتب قبل صدور الحكم^{١٠}.

^{١٠} نزار صاغية، مرجع سابق.

رابعاً: الخاتمة

لا ينحصر الحديث عن استقلالية القضاء في الضمانة إزاء التدخلات، فهناك ضمانات أخرى لا تقل أهمية ومنها المساواة بين القضاة ومبادئ المساءلة والمحاسبة. وبات واضحاً مما سبق بيانه عيوب النظام اللبناني بشأن استقلالية القضاء.

من هنا بات من الضروري تعزيز استقلالية القضاء عبر جملة من التدابير ومنها وضع معايير واضحة لتقييم القضاة وإناطة التشكيلات بمجلس القضاء الأعلى وتكريس مبدأ عدم جواز نقل القاضي دون رضاه.

وقد شهد لبنان فورة مشاريع إصلاحية للقضاء عام ١٩٩٦ و ١٩٩٧، ومن جملة الاقتراحات المقدمة في هذا الإطار نجد اقتراح قانون السلطة القضائية الذي شارك فيه كل من النائب بطرس حرب والرئيس حسين الحسيني. وعلى الرغم من الثغرات التي تعترى هذه المشاريع إلا أنها تشكل خارطة طريق جديدة نحو الإصلاح.

ولعل تكريس حرية التعبير والتجمع لقضاة لبنان قد يشكل إحدى العناصر الهامة لتعزيز استقلالية القضاء، وهو ما عبرت عنه بوضوح المبادئ الأساسية للأمم المتحدة: "وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع، ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاة دائماً، لدى ممارسة حقوقهم، مسلكاً يحفظ هيبته مناصبهم ونزاهة واستقلال القضاء. تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي، وفي الانضمام إليها".

اعداد: فاطمة خليفة

مصادر:

- العربية

- ١- الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، "استقلال القضاء"، مجلس النواب، لجنة حقوق الإنسان النيابية، سلسلة الدراسات الخلفية، ٢٠٠٨.
- ٢- "دليل حول معايير استقلالية القضاء"، المفكرة القانونية، ٢٠١٦.
- ٣- مبادئ الامم المتحدة الاساسية بشأن استقلال السلطة القضائية.
- ٤- "القضاء اللبناني، بناء السلطة وتطوير المؤسسات"، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٩.

- ٥- كتيب استقلال الوظيفة القضائية.
- ٦- غالب غانم، "أثر المتغيرات الجديدة على استقلال القضاء".
- ٧- نزار صاغية، "القضاء أو الحق بعدالة أفضل: القضاء اللبناني، بناء السلطة وتطوير المؤسسات"، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٩.
- ٨- قانون أصول المحاكمات الجزائية.
- ٩- قانون أصول المحاكمات المدنية.
- ١٠- نظام الموظفين.
- ١١- نظام مجلس شورى الدولة.
- ١٢- المرسوم الاشتراعي ١٥٠ / ١٩٨٣ وتعديلاته.
- ١٣- قانون العقوبات.

- الأجنبية

1. Linda Camp Keith, "Judicial Independence and Human Rights Protection around the World", 2002.
2. "Independence and Integrity of the Judiciary", Istanbul, June 2012.
3. International Principles of the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors, International Commission of Jurists.
4. "Manual of Independence, Impartiality and Integrity of Justice", Ceeli Institute, Prague, June 2015.
5. The Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2002.