



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

استقلالية السلطة القضائية

أولاً: المقدمة

يهدف مبدأ استقلالية السلطة القضائية في أي نظام دستوري إلى تحقيق العدالة في أقصى صورها. كما أن هذا المبدأ أصبح مرتبطاً، إلى درجة كبيرة، بحماية الحقوق والحريات في العالم المعاصر. لذلك أصبحت له أهمية كبيرة تطلبت من المشرع الدستوري التدخل لمحاولة حمايته وتعزيزه بأقصى الضمانات الدستورية والقانونية الممكنة. وانتقل مفهوم استقلالية السلطة القضائية وسيادة القانون إلى محور اهتمام كل الانظمة الدستورية الحديثة، وأصبح بمثابة مبدأ دستوري لا تستغني عنه الانظمة الدستورية في العالم وفي لبنان بالأخص، إلا أنه في بعض الأحيان يأتي الواقع مغايراً للنصوص القانونية المرعية الإجراء.

ثانياً: المواثيق الدولية

١- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المواد من ٧ إلى ١١ على مبادئ المساواة أمام القانون وقرينة البراءة. تنص المادة ١٠ منه على أن "لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه".

٢- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

إنضم لبنان الى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة عام ١٩٧٢. وتنص المادة ١٤ من العهد على أن: "الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال...".

معاهدات متعلقة بحقوق الإنسان، صادق عليها لبنان:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- الإتفاقية الدولية للقضاء على كل أشكال التمييز العنصري.
- إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.
- إتفاقية مناهضة التعذيب.
- البرتوكول الإختياري لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.
- إتفاقية حقوق الطفل.

٣- الميثاق العربي لحقوق الإنسان

إعتمدهت جامعة الدول العربية في العام ٢٠٠٤، يلزم البلدان المصدقة عليه بضمان الحق في التقاضي واللجوء الفعال أمام المحاكم ومساواة الجميع أمام القانون، غير أن لبنان لم يصدق عليها بعد.

٤- المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء

تعزز المبادئ والمواثيق المذكورة إستقلال القضاء إن لجهة تعيين ونقل القضاة أو لجهة المؤهلات وإلى ما هنالك من مواضيع تضمن إستقلال القضاء وبت معترف بها عالمياً.

٥- المبادئ التوجيهية المخصصة لدور قضاة النيابة العامة

انها تضمن وتعزز فعالية النيابة العامة ونزاهتها وعدالتها في الملاحقات الجزئية.

أما أثر المعاهدات المنصوص عنها آنفاً وتطبيقاً لأحكام مقدمة الدستور اللبناني والمادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية، فإنها تعطي الصدارة في مجال التطبيق لأحكام المعاهدات الدولية التي تدخل حيز التنفيذ في القانون فور نشرها في الجريدة الرسمية على أحكام القانون العادي، وبالتالي هي تتقدم على القانون الداخلي.

ثالثاً: النصوص القانونية اللبنانية المتعلقة باستقلال القضاء

١- الدستور اللبناني

تنص الفقرة الثانية من مقدمة الدستور اللبناني على أن لبنان عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة ويلتزم بمواثيقها وبالإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

أما الفقرة الخامسة من المقدمة ذاتها فتتص على مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، حيث لم يحدد الدستور الضمانات اللازمة ولم يقرر نظام حماية للسلطة القضائية، ما فتح المجال للسلطتين بما لهما من صلاحيات التدخل في أعمال السلطة القضائية.

تكرس المادة العشرون من الدستور اللبناني استقلال السلطة القضائية اللازمة لإحقاق الحق. إن مبدأ عدم جواز نقل القاضي معبر عنه صراحة في الصيغة الفرنسية لهذه المادة، لكن نفس المادة في صيغتها العربية لا تتكلم سوى عن قواعد و ضمانات دون أن تحدد محتواها.

يجب التنويه أن للمجلس الدستوري اللبناني دوراً أساسياً في التأكيد على ضمانات استقلال السلطة القضائية، عن طريق فرض ضوابط على السلطة التشريعية.

إن أحكام الدستور اللبناني تعكس بشكل عام أحكام الصكوك الدولية المتعلقة باستقلال القضاء، لكن في الممارسة فإن عمل النظام القضائي هو ضحية التدخلات المستمرة للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

٢- وثيقة الوفاق الوطني

اكتفت وثيقة الوفاق الوطني (الطائف، ١٩٨٩)، تحت باب "الإصلاحات الأخرى"، بالإشارة إلى أنه تدعيماً لاستقلال القضاء ينتخب عدد من أعضاء مجلس القضاء الأعلى من قبل الجسم القضائي، دون التطرق إلى عدد الأعضاء المنتخبين وكيفية تعيين أو انتخاب بقية الأعضاء. كما أشارت إلى أنه ضماناً لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون، يشكل

المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وينشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين وبت النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

٣- الاجتهاد الدستوري

رأي المجلس الدستوري في أحد قراراته ان استقلال القضاء، فضلا عن النص الدستوري الذي يكرّسه، يعتبر من المبادئ ذات القيمة الدستورية^١.

٤- قانون أصول المحاكمات المدنية^٢

كرست المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات المدنية مبدأ إستقلال السلطة القضائية حيث نصت على أن: "القضاء سلطة مستقلة تجاه السلطات الأخرى في تحقيق الدعاوى والحكم فيها. لا يحد من إستقلالها أي قيد لا ينص عليه الدستور".

٥- قانون القضاء العدلي^٣

إن قانون القضاء العدلي يتميز في تعزيزه لمبدأ إستقلالية السلطة القضائية.

نصت المادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٨٣ على أن مجلس القضاء الأعلى يسهر على حسن سير القضاء وكرامته وإستقلاله. وتنص المادة ٤٤ من القانون نفسه على أن القضاة مستقلون في إجراء وظائفهم.

وفي المقابل هناك أحكام أخرى من نفس القانون تضع مبدأ إستقلال السلطة القضائية موضع شك، وذلك من خلال تعيين قضاة الفئة الأولى من قبل السلطة التنفيذية، كما أن ثمانية من أعضاء مجلس القضاء الأعلى العشرة، والرئيس الأول لمحكمة التمييز، والمدعي العام لدى محكمة التمييز، ورئيس وأعضاء هيئة التفتيش القضائي، يعينوا بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل، فضلاً عن خضوع قضاة النيابة العامة لسلطة وزير العدل.

أما في موضوع تأليف مجلس القضاء الأعلى فإنه عدل ليتماشى مع المبدأ المتفق عليه في إتفاق الطائف لجهة إنتخاب عدد من أعضاء مجلس القضاء الأعلى من القضاة مباشرة. ان

^١ رقم ٥/٢٠٠٠ تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٠، منشور في: المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠

^٢ المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/٩٠، مع تعديلاته

^٣ المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/١٥٠، مع تعديلاته

إتفاق الطائف لم يحدد عدد القضاة المنتخبين، والسبب في ذلك يعود الى السلطة السياسية التي عمدت إلى الحد من الإصلاحات المفروضة لإستقلال السلطة القضائية، وحصرت عدد القضاة المنتخبين بإثنين فقط من أصل عشرة، بالإضافة إلى أن الإنتخاب المقيد هذا فرض أن يكون من بين رؤساء الغرف لدى محكمة التمييز، ويجري إنتخابهم من قبل الرؤساء والمستشارين لدى محكمة التمييز، وبالتالي فان عملية تأليف مجلس قضاء الأعلى وعمله لا يعززان مبادئ ومفهوم الإستقلالية.

من جهة أخرى إن الصلاحية الأكثر أهمية التي يتمتع بها مجلس القضاء الأعلى تتمثل في وضع مشروع المناقلات والإلحاق والإنتدابات القضائية الفردية أو الجماعية وعرضه على وزير العدل للموافقة عليه، حيث لا تصبح التشكيلات نافذة إلا بعد موافقة وزير العدل. وعند حصول إختلاف في وجهات النظر بين وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى، تعقد جلسة مشتركة بينهما للنظر في النقاط المختلف عليها. وإذا إستمر الخلاف ينظر مجلس القضاء الأعلى مجدداً في الأمر للبت فيه ويتخذ قراره بأكثرية سبعة أعضاء، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً ملزماً، ويجب من حيث المبدأ، إصدار هذا القرار بموجب مرسوم بناء على إقتراح وزير العدل.

إلا أنه في الناحية العملية صعب التطبيق، إذ من الصعب تأمين أكثرية من سبعة أعضاء معارضة لوزير العدل، بما أن السلطة التنفيذية تعين ثمانية أعضاء من أصل عشرة من أعضاء مجلس القضاء الأعلى. وسرعان ما أثبتت الممارسة لاحقاً وجود عقبات أمام هذه الصلاحية المعطاة لمجلس القضاء الأعلى في إصدار التشكيلات القضائية.

كما أن مبدأ عدم جواز نقل القضاة المنصوص عليه في الدستور، لا يوفر الحماية الكاملة للقضاة تجاه القرارات التي تصدر بحقهم لاسيما في الحالتين التاليتين:

- يعود لوزير العدل بموجب المادة ٢٠ من قانون القضاء العدلي "أن يقرر ما تقتضيه الضرورة من الإنتدابات بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى". فوفقاً لهذا النص بإمكان السلطة التنفيذية، بالإتفاق مع مجلس القضاء الأعلى، أن تلجأ إلى نقل بعض القضاة الذين لا ينحازون إلى جهة معينة بهدف إضعافهم أو معاقبتهم.
- كما نصت المادة ٩٥ من القانون ذاته على أنه لا تقبل قرارات مجلس القضاء الأعلى المتخذة بصدد أهلية القاضي الأصيل أي طريق من طرق المراجعة بما فيه طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة. فبإمكان مجلس القضاء الأعلى، عملاً

بالصلاحية التي يعطيه إياها هذا النص، أن يقرر في كل حين نقل قاض من مركزه لا بل صرفه من الخدمة بحجة عدم أهليته، وذلك خارج إطار أي ملاحقة تأديبية، وقراره هذا لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

وتجدر الإشارة الى أن التشكيلات القضائية في الواقع لا تتم بالإستناد إلى مراجعة الملف الشخصي لكل قاضٍ، بل بالإستناد إلى رأي الرئيس الأول الذي يتبع له القاضي المعني. لا بل يبدو أن الملفات الشخصية للقضاة لا يتم تنظيمها وفقاً لمعايير محددة. فغياب الشفافية والمعايير الواضحة والموضوعية المتبعة في إجراءات تعيين القضاة أو نقلهم أو ترقيتهم يحيد الجسم القضائي عن مبدأ الإستقلالية، حتى قد ذهب بعض القضاة إلى حدّ مطالبة المجلس مباشرة بتعديل ممارساته لضمان احترام استقلاليتهم ونزاهتهم.

واستطراداً، اختيار القضاة عن طريق الانتخاب من المواطنين، وهو نظام سائد في معظم الولايات الأمريكية وفيه تحقيق لاستقلال القضاء عن السلطة التنفيذية، إلا ان ما يعيبه أن الناخبين غير قادرين على تمييز كفاءة القاضي وعلمه وخبرته القانونية وصلاحيته وأخلاقه، وقد يكون الانتخاب أساسه الميول السياسية للقاضي، كما قد يجبر القاضي على أرضاء ناخبيه لإعادة انتخابه مما يؤثر في استقلاله.

وهناك امكانية الانتخاب عن طريق الجهاز القضائي، وأهم ما يعيب هذه الطريقة هو انحصار الانتخاب بالأصدقاء والأقارب.

ويمكن أيضاً التعيين بواسطة السلطة التنفيذية، وهي من الطرق الأكثر انتشاراً، غير أن أهم ما يعيبها هو إهدارها لمبدأ الفصل بين السلطات، لذلك تسعى الدول إلى التخفيف من هذا التأثير بطرائق شتى أهمها أن تحدد شروط معينة لتعيين القضاة، بحيث لا يترك للسلطة التنفيذية أية سلطة تقديرية أو أن يعد الجهاز القضائية نفسه قوائم بالقضاة المراد تعيينهم ثم يصدر رئيس السلطة التنفيذية أمراً بتعيينهم بموجب تلك القوائم.

٦- قانون التنظيم القضائي

تنص المادة ١٤٣ من القانون المذكور على أن أعضاء مجلس العدلي يعينون بمرسوم يتخذ بناء على إقتراح وزير العدل بعد إستشارة مجلس القضاء الأعلى. وهنا تشكّل تدخلات السلطات السياسية والدينية أحياناً تحدياً إضافياً لاستقلال القضاء، إذ يمكن لهذه التدخلات مثلاً عرقلة إجراءات التعيين والنقل إلى جانب إعاقة سير العمل في المؤسسات القانونية.

٧- نظام مجلس شورى الدولة (مشروع قانون صادر بالمرسوم رقم ٧٥/١٠٤٣٤، مع تعديلاته)

نصت الفقرة ٣ من المادة ٤ من نظام مجلس شورى الدولة على "أن القضاة الإداريين مستقلون في إجراء وظائفهم القضائية...".

٨- قانون العقوبات^٤

تنص المادة ٤١٩ من قانون العقوبات على ما يلي: "من إستعطف قاضياً كتابة كان أو مشافهة لمصلحة أحد المتداعين أو ضده عوقب بالغرامة...".

يمكن أن نستنتج من ما سبق أنه على الرغم من بعض الأحكام التي تؤكد على إستقلال السلطة القضائية، إلا أن أحكاماً أخرى مازالت تربطها بالسلطة التنفيذية ما يمنع إستقلالها تماماً.

رابعاً: المحاكم الإستثنائية تنتهك مبدأ إستقلالية السلطة القضائية

إن المحاكم الاستثنائية، بما في ذلك الدينية وخاصة العسكرية، يمكن أن تشكل انتهاكات خطيرة للحريات وحقوق الإنسان ولضمان إستقلالية السلطة القضائية.

على الصعيد العملي، إنّ عمل المحاكم الدينية يمكن أن يكون سيئاً بالنسبة إلى المتقاضين، خاصة بسبب تناقض القوانين وعدم حسن تكييفها مع متطلبات الحياة اليومية، وقسوتها واستحالة تطورها للاستجابة للحاجات الجديدة للمتقاضين. لذا أتت المطالبات الأخيرة بوضع المحاكم الدينية تحت رقابة مجلس القضاء الأعلى وإشرافه وتكريس مبدأ المراجعة الاختيارية لهذا النوع من القضاء.

إنّ المحاكم الاستثنائية يمكن أن ترتكب الانتهاكات بحق الحريات العامة وحقوق الإنسان. وغالباً ما يُعتبر المجلس العدلي محكمة سياسية نظراً إلى عدم إمكانية تكليفه بأي قضية إلا من قبل السلطات السياسية، وهو يمثل انتهاكاً صارخاً لأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، نظراً إلى غياب أي طريقة لمراجعة الأحكام الصادرة عنه. أمّا المحاكم العسكرية، فانتساع نطاق الصلاحية الممنوحة إليها وتعزيز دورها يثيران القلق في هذا التقرير. بالتالي، فطريقة تأليف المحاكم الاستثنائية وتنظيمها وطريقة عملها تشكل جميعها انتهاكاً للمبادئ التي تصون الحق بمحاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة. فالقوانين التي تنظم هذه المحاكم هي إلى حدّ ما مخالفة للدستور ولاسيما لمبدأي الإستقلالية والحيادية في إصدارها للأحكام واحترام حقوق الدفاع.

^٤ مرسوم اشتراعي رقم ٣٤٠ صادر في ١٩٤٣/٣/١

خامساً: الخاتمة

إقتراحات عديدة هي قيد التداول لتعزيز إستقلال السلطة القضائية، خاصة لناحية التشكيلات القضائية، إلا أنها جاءت في إطار تعزز مبدأ المساومة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وخلافاً للمعايير الدولية، ونقل التجاذبات السياسية في مسألة نقل القضاة إلى داخل مجلس الأعلى.

تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية ربما يكون من أحد أهم عوائق إستقلال السلطة القضائية، إضافة الى عوائق أخرى كالإستقلال المالي للقضاة، فضلاً عن تدخل الإعلام عن طريق التعرض لهم من خلال القذح والذم، ونشر لمجريات التحقيق على الوسائل الإعلامية قبل صدور الأحكام، ما يشكل ضغوطاً عليهم.

إعداد: ساندي طانيوس