قانون وسيط الجمهورية

كتابة في سراب

بتاريخ 4 شباط من العام 2005، صدر القانون رقم 664 المعروف بقانون وسيط الجمهورية بمادة وحيدة مصادقاً على مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 13758 تاريخ 11 كانون الأول 2004، وقد تم نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية رقم 6 تاريخ 10\2\2005 مذيلاً بتوقيع رئيس الجمهورية آنذاك الرئيس اميل لحود.
ونلفت النظر الى أنّ القانون المذكور نصّ في المادة الثانية عشرة منه على أنّه ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به فور نشره، وسوف نتوقف عند هذه العبارة الأخيرة، اذ أنه حتى تاريخه؛ أي بعد مرور أكثر من خمسة عشر عاماً على اقرار قانون وسيط الجمهورية، لا يزال هذا القانون غير مفعّل ولم يتم تعيين وسيط جمهورية واحد!

وعليه، وعطفاً على ما ورد أعلاه، تطرح مجموعة تساؤلات، فمن هو وسيط الجمهورية وما هو دوره؟ وما أهمية هذا القانون وأهمية وتفعيله؟ ما هي الأسباب الموجبة التي أدت الى صدور هذا القانون؟ ولماذا هذا الموضوع مهم وفي هذه المرحلة بالذات؟

انّ اولى خطوات الاصلاح في لبنان، وهذا الأمر موضوع اجماع لدى الوسط القانوني والسياسي اللبناني، يبدأ من تعيين وتفعيل قانون وسيط الجمهورية.

ومع ذلك، وبعد مرور خمسة عشر عاماً، لا يزال وسيط الجمهورية منسي ومتروك في أدراج النسيان، وانّ أكبر دليل على أنّ القوى السياسية في لبنان لا تريد اصلاح حقيقي، هو أنها أقرت هذا القانون في مجلس النواب ولكنها أجمعت على عدم تطبيقه وعدم تنفيذه.

وسيط الجمهورية هو مؤسسة قانونية، عبارة عن أفراد معينين، مكلفين لحماية حقوق المواطنين ومصالحهم في ظل سوء استعمال السلطة في الادارة العامة، وقد نصت المادة 664 من القانون الصادر في 4 شباط من العام 2005، على أنّ ***"وسيط الجمهورية شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من اي سلطة، وهو يتدخل ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، لتسهيل التعامل مع الادارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل."***

مع العلم أنّ المادة المذكورة شرحت بأن المقصود بكلمة الادارة اشخاص الحق العام واشخاص الحق الخاص الموكلة اليهم ادارة مرفق عام، مثل شركات الخليوي مثلا ومرفأ بيروت والامتيازات على اختلافها... كما تشمل صلاحيات الوسيط جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والهيئات والصناديق والبلديات واتحادات البلديات والمجالس ومصرف لبنان الخ...

وقد أشارت استشارة هيئة التشريع والاستشارات في الاستشارة رقم 2002\521 المنشور بتاريخ 2002\8\21، الصادر عن الرئيس شكري صادر والقاضي أنطوان بريدي، طالب الرأي أمين عام مجلس الوزراء، الموضوع: ابداء الرأي حول مشروع قانون "وسيط الجمهورية" الى أن مشروع القانون المتعلق بانشاء "وسيط الجمهورية" مستوحى الى حد بعيد من القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 3 كانون الثاني 1973 والمتعلق بانشاء "وسيط" ***"Mediateur".***

وقد ورد في الاستشارة المذكورة على أنه تركز الأسباب الموجبة على أن الغاية من الوسيط هي تحسين العلاقة بين المواطن والادارة، وبالتالي اعتبرت الهيئة أنه انسجاما مع الأسباب الموجبة للمشروع، ومع القانون الفرنسي المستوحى منه أن يكتفي بأن يتلقى الوسيط الطلبات من قبل الأفراد أو الأشخاص الطبيعيين فقط دون

الأشخاص المعنويين (تراجع المادة 6 من القانون الفرنسي)، وهذا ما جاء مخالفا لنص ومضمون قانون وسيط الجمهورية.

وكما اعتبرت الهيئة أنه "احتراما لمبدأ فصل السلطات،
ترى الهيئة ان ترتفع يد الوسيط بمجرد اقامة الخلاف بين الفرد والادارة امام القضاء."

– كما ينص البند (3) على انه «في حال عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم، يستطيع الوسيط دعوة الادارة المعنية الى الانصياع للحكم في مهلة يحددها ...»
ترى الهيئة في ضوء المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على ان احكام مجلس شورى الدولة ملزمة للادارة وعلى السلطات الادارية ان تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام، وعلى الشخص المعنوي من القانون العام ان ينفذ في مهلة معقولة الاحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية . ...
ترى الهيئة اذا في ضوء المادة 93 آنفة الذكر، ان اقصى ما يمكن قبوله هو النص على ان يتولى الوسيط دعوة الادارة المعنية او حثها على الانصياع للقرار القضائي المبرم في مهلة معقولة، يترك للادارة تحديدها في كل حالة على حدة، لا في مهلة يحددها لها الوسيط نفسه."

(لطفا مراجعة استشارة هيئة التشريع والاستشارات الصادرة في بيروت بتاريخ 21 آب من العام 2002 والمنشورة في صادر، هيئة التشريع والاستشارات، البوابة الالكترونية صادر)

اذاً، يتبين أنه قبل صدور قانون وسيط الجمهورية، تم أخذ استشارة هيئة التشريع والاستشارات التي وضعت مجموعة من الملاحظات التي يتبين أنه تم تبني معظمها،

مع بعض المخالفات التي أشرنا اليها أعلاه والتي سنعود اليها عند بحث دقائق قانون وسيط الجمهورية فيما بعد. مع الاشارة الى أنّ الملاحظات الأساسية تشير الى ما يلي:

1. أن قانون وسيط الجمهورية مستوحى من القانون الفرنسي.
2. دور وسيط الجمهورية تحسين العلاقة بين الادارة والمواطن واللجوء الى وسيط الجمهورية لحل المشاكل التي تطرأ قبل أن تصل الى القضاء.
3. في حال وصل النزاع الى القضاء ترتفع يد وسيط الجمهورية احتراما لمبدأ فصل السلطات.
4. في حال صدور حكم مبرم، يكون من صلاحيات وسيط الجمهورية دعوة الادارة للانصياع الى القرار القضائي وتنفيذه خلال مهلة معقولة.

وهكذا يكون وسيط الجمهورية جهاز غير ملزم، رقابي، وسيط الى جانب تطبيق القوانين ويشكل بطريقة أو بأخرى وسيلة ضاغطة لحماية حقوق المواطنين والحث على تطبيقها.

ويتبين من مراجعة الفقه " إلى ان اكثر من مئة وعشرين دولة في العالم الحديث سبقت لبنان في ايجاد وسيط للجمهورية لديها امثال السويد والدنمارك واستراليا وكندا والمانيا وكذلك الاتحاد الاوروبي والولايات المتحدة الامريكية ودول افريقية وعربية. وكانت السويد السباقة في انشائه عام 1809 واشتهر في العالم بالتسمية السويدية *ombudsman* وعرف في اسبانيا تحت اسم *Defensor del pueblo* أي المدافع عن الشعب وجرت ترجمته إلى الفرنسية بكلمة *Mediateur* وإلى العربية بكلمة "الموفّق" في تونس و"الوسيط" في لبنان."

(لطفا مراجعة كتاب الادارة العامة والتنظيم الاداري للمؤلف فوزي حبيش، المنشورات الحقوقية صادر، الطبعة الرابعة 2007 (من ص 359 الى 368).

ونشير الى أن دور وسيط الجمهورية كمؤسسة مكلفة حماية حقوق المواطنين ومصالحهم في ظل سوء استعمال السلطة في الادارة العامة دفعته الى القيام بدور محوري واستثنائي في عدد كبير من الدول التي سمحت بانشاء هذا النوع من المؤسسات.

فالوسيط الأوروبي تلقّى بعد خمسة أعوام على إنشائه ضمن معاهدة «ماستريخت» 1577 شكوى، تتعلق بالحقوق المحلية والتشريعات الاتحادية، ومعظمها تناول سوء الإدارة في الهيئات والمؤسسات الأوروبية، وتمكن من فتح 700 تحقيق، وعالج 45 في المئة من القضايا التي وضعت عليها اليد، وأحال قسماً على الوسطاء المحليين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وفي فرنسا تلقى الوسيط 1753 شكوى وقضية عام 1972 تاريخ إنشائه، علماً بأن 85 في المئة من الحالات وجدت طريقها إلى الحل ضمن متوسط مهلة قارب 4 أشهر.
(مراجعة المقال المنشور في جريدة الأخبار تاريخ 14 تشرين الثاني من العام 2008)

كيف يعيّن وسيط الجمهورية؟
بحسب المادة الثانية من القانون، يعين وسيط الجمهورية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد، أما الشروط التي ينبغي توافرها في وسيط الجمهورية فقد حددت دقائقها أيضاً المادة المذكورة لا سيما أن يكون لبنانياً منذ أكثر من عشر سنوات، أتمّ 45 عاماً من عمره، يتمتع بكافة حقوقه المدنية وغير محكوم عليه الى جانب شروط أخرى خاصة.

أما عن وظائفه العامة، فيتين أن المادة الخامسة حددت أن دور وسيط الجمهورية هو ما يلي:

1-تلقي الطلبات من شخص طبيعي او معنوي، بخلاف استشارة هيئة التشريع والاستشارات التي اقترحت أن يكون مقدم الطلب شخص طبيعي وليس معنوي، وأنه يقتضي أن يكون مقدم الطلب شخص معلوم الهوية. مع شرط أن يكون صاحب العلاقة قد باشر بالمراجعات الادارية اللازمة ولم يحصل على النتيجة المتوخاة بعد مرور ثلاثة أشهر.

2-التدخل عفوا أو بناء لطلب أحد النواب في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة.

ومن التمعن بأحكام المادة السابعة من قانون وسيط الجمهورية، يتبين أن دوره غير ملزم، يبذل الجهد دون أن يضمن أو يفرض عليه التوصل الى نتيجة معينة، العمل على معالجة الطلبات من خلال محاولة تقريب وجهات النظر وعقد اللقاءات، وتقديم التوصيات.

وكما انّه بمعزل عن الطلبات التي تقدم اليه، يمكن لوسيط الجمهورية تقديم توصيات الى الادارة لتحسين أداء العمل وسيره وتطويره مع حق تقديم التوصيات بتعديل القوانين.

ويتبين من خلال المادة الثامنة من القانون المذكور أن القانون قد سهل مهمة الوسيط عبر الايعاز الى الموظفين والادارات بتقديم كل التسهيلات والايضاحات والمعلومات لوسيط الجمهورية، وكما حظر التذرع بوجهه بسرية المعلومات باستثناء بعض الاستثناءات المنصوص عنها في القانون أو التي تتعلق بالامن القومي والدفاع الوطني. وكما ألزمت الادارة بالاجابة على توصيات الوسيط خلال مهلة شهرين من تاريخ تقديم التوصيات، الأمر الذي من شأنه أن يضع الادارة في خانة المسؤولية، على الأقل المعنوية.

ومن المهم الاشارة الى أنّ وسيط الجمهورية يعالج الملفات الموكلة اليه، الا أن هذه الملفات تدخل في حال سكوت الادارة أو عدم تقديمها جواب مقنع خلال مهلة معقولة ضمن التقرير الذي على الوسيط أن ينظمه سنويا والذي سيرفع الى الرؤساء الدستوريين الثلاثة وتنشر كذلك في الجريدة الرسيمة.

وعليه، يتبين أن عمل الوسيط يتمحور حول أربعة أدوار:

1- التوسط ومحاولة التوفيق مع الادارة المعنية وحثها على تلبية مطلب المواطن وفي حال رفضها حثها على تقديم المبررات القانونية والعملية التي استندت اليها لتقديم رفضها. ومن ضمن دوره عقد اللقاءات وطرح الحلول والتوصيات في حدود القانون او وفقا لقواعد العدل والانصاف.

2- القيام بدور الحكم بين الادارة والمواطن. وبنتيجة التحكيم المذكور سيصدر استنتاج من اثنين:

1. أن الادارة على حق، فيكون دور الوسيط ابلاغ المواطن بذلك وينتهي دور الوسيط. والمواطن اذا لم يقتنع يمكنه ولوج باب القضاء.
2. أو اذا كانت الادارة على خطأ بسبب مخالفة القانون أو تقصير او تقاعس، يصدر الوسيط توصيات الى الادارة، وعلى الادارة أن تنفذ طلب المواطن وأن تبلغ الوسيط خلال مهلة شهرين على التوصية أو على الادارة تقديم توضيح خطي خلال مهلة شهرين. وفي حال كان تبريرها غير مقنع، يمكن ادخال موجز عن الحالة بالتقرير السنوي الذي سيرفع الى الرئاسات الثلاثة.

3- القيام بدور استشاري للدولة وفي سبيل ذلك للوسيط ان يتقدم من الادارة المعنية بتوصيات من شأنها تحسين سير العمل فيها وتطويره، كما يمكنه ان يوصي باعادة النظر بالاعراف والسوابق أو بتعديل النصوص القانونية

والتنظيمية في حال رأى ان تطبيق بعض احكامها من شأنه ان يؤدي إلى حالات غير عادلة وغير منصفة.

4- القيام بدور المراقب على اعمال الادارة والعاملين فيها: ذلك انه يعود للوسيط في معرض قيامه بمهامه، ان يعلم الهيئات الرقابية المختصة، كالتفتيش المركزي أو ادارة الابحاث والتوجيه، عن كل ما يراه خطا أو تقصيراً أو تقاعساً من الموظفين والعاملين أو من الادارة المعنية، وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقدمه.

وعليه، وبناء لما تقدم، يتبين أنّ نية المشترع اللبناني من إنشاء وسيط الجمهورية تهدف الى تعزيز مبدأ الشفافية وحق المواطن بالمسائلة.

وهنا لا بد من الاشارة وبمعرض الحديث عن مبدأ الشفافية القائم على حق المواطن بالحصول على كل المعلومات المتعلقة بالشأن العام، نشير الى أنّه صدر قانون حق الوصول الى المعلومات منذ بضعة سنوات الا أنه وخلافا للقانون أفتت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بعدم جواز تطبيق قانون حق الوصول الى المعلومات في القرار الصادر عنها رقم 869\ص متذرعين بعدم صور المرسوم التطبيقي له.

أن قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء المذكور هو مخالف لمبدأ الشفافية على اعتبار أن الشفافية أيضا هي حق المواطن في معرفة الأسباب الموجبة التي دفعت الادارة الى اتخاذ قرار ما سواء موافقة او رفضاً لطلب ما وأن هذا القرار يجب أن يكون واضح ومعلل وبمتناول جميع الناس.

انّ هذه الشفافية المطلوبة، والتي تدفن في مهدها من خلال تعطيل تطبيق قانون وسيط الجمهورية أو قانون حق الوصول الى المعلومات تعطل امكانية الرقابة على الادارة، وتقف حاجزا أمام مبدأ المسؤولية أمام المواطن، وتضرب في الصميم مداميك الثقة بين المواطن والدولة.

وبالتالي فانّ حق الاطلاع على المعلومات التي كرسته المواثيق الدولية والاعلانات العالمية هي السبيل الى الشفافية والمساءلة والرقابة على أعمال الدولة، والتي يعطلها النظام اللبناني من خلال تعطيل تطبيق القانونين كما أشرنا أعلاه.

في الختام، واذا أردنا بناء دولة في لبنان، فان السبيل الى ذلك لا يكون الا عبر النية المجتمعية العامة في تفعيل حق المواطن بالرقابة وتوفير السبل والقنوات الى ذلك، وتعزيز مبدأ الشفافية والرقابة، وحيث أنّ في لبنان فانّ القنوات لتنفيذ هذه المبادىء موجودة ومتاحة ولكنها وللأسف معطلة وتظهر اليوم قبل أي يوم آخر الحاجة لتفعيل هذه القوانين نصرة لحقوق المواطن المهدورة عن يد سلطة جائرة وفاسدة.

المحامي رفيق اورى غريزي