

مؤسسة فريدريش ناومان

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

بدعم من الاتحاد الأوروبي

## ورقة السياسات الوطنية

### National Policy Paper

حول قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات

موضوعة "بأمانة"<sup>1</sup> من

المحامي الدكتور بول مرقص

أستاذ في الجامعة الأميركية في بيروت

طبعة 2007/11/20<sup>2</sup>

تتبع ورقة العمل الحاضرة من استطلاعات الرأي المتخصصة واجتماعات العمل المركّزة Focus Groups التي ضمّت ممثلي الجمعيات والأحزاب والنقابات ونواباً ومسؤولين في الوزارات والإدارات العامة والتي عقدت في مقرّ المركز العربي لحكم القانون والنزاهة في بيروت خلال شهر أيلول 2007.

أدار المناقشات في هذه الاجتماعات الخبير المستشار/ الدكتور عصام سليمان، وشاركت السيدة عباب مراد من مؤسسة فريدريش ناومان في جزء من هذه الاجتماعات، وحضرتها وأعدت

<sup>1</sup> أعدت ورقة السياسات الوطنية الحاضرة في ضوء مشاورات واجتماعات مجموعات العمل التي، وإن كنا لا نتفق بالضرورة مع مختلف الآراء الواردة فيها، فقد أردنا في الحد الأدنى ما يتفق منها مع المعايير الدولية وأهملنا ما يخالف هذه المعايير، ولا نتبنى تالياً وبالضرورة كل ما نتج عنها.

<sup>2</sup> بينما أعدت الورقة الحاضرة في وقت سابق التزاماً بالعدد والروزنامة الزمنية وتعديلاتها.

وفيما سبق لكاتب هذه الورقة أن أعدّ محاضرات الاجتماعات المذكورة، تسعى الورقة الحاضرة لرسم السياسة الوطنية المطلوبة بعد الملاءمة بين الخصائص المحلية والمعايير الدولية، وتعتمد التقسيم المنهجي التالي الموضوع من الجهات المنظمة في كل من محاور الجمعيات والأحزاب والنقابات:

- **الوضع القائم.**

- **الإشكاليات التي تمّ تشخيصها، وخصوصاً منها:**

- القيود وأسبابها الموجبة من وجهة نظر السلطة.
  - التعديلات والتغييرات المطلوبة وأسبابها الموجبة من وجهة نظر المجتمع المدني.
  - جردة الأولويات والاستراتيجيات.
- خلاصات مجموعات العمل المركزة والحلول المطروحة، وخصوصاً منها الهواجس المتبادلة بين المجتمع المدني والسلطة وسبل تبديدها:**
- موقف المجتمع المدني من القيود على حرية الجمعيات وهواجسه من السلطة.
  - موقف السلطة من إطلاق حرية الجمعيات وهواجسها من المجتمع المدني.

**وتوصيات موجّهة:**

- للسلطة، وأمثلة عن سبل تبديد الهواجس المتبادلة.
- للمجتمع المدني والتحرك المرتقب منه وسهولة تنفيذها.
- للمجتمع الدولي والموقف الحازم المنتظر من قبلها.

\*\*\*

في ملاحظات تمهيدية، نشير إلى ما يلي:

- سنضطرّ إلى دمج الأحكام المشتركة بين الجمعيات السياسية (الأحزاب) والجمعيات غير السياسية<sup>3</sup>، على اعتبار أنهما يخضعان، في لبنان، للتشريع والأنظمة عينها عموماً ولإشراف السلطات الإدارية عينها وتالياً لتطبيقات وسياسات رسمية واحدة، مع ذكر الأحكام الخاصة بهما عند الاقتضاء.
- حاولنا التوفيق بين توصيات الجهة الراعية للمشروع في عمّان وبين توصيات الخبير/المستشار المشرف على التنفيذ، في سياق تكاملي لإخراج الورقة الحاضرة.
- أعدت ورقة السياسات الوطنية الحاضرة في ضوء مشاورات واجتماعات مجموعات العمل التي، وإن كنا لا نتفق بالضرورة مع مختلف الآراء الواردة فيها، فقد أوردنا في الحدّ الأدنى ما يتفق منها مع المعايير الدولية وأهمّنا ما يخالف هذه المعايير، ولا نتبنّى تالياً وبالضرورة كلّ ما نتج عنها.

---

<sup>3</sup> رغم تحفظنا المبدئي عن صعوبة التفريق بين ما هو سياسي وما هو غير سياسي في العالم اليوم.

# I

## المعايير الدولية وخصائص المجتمع المدني في لبنان

يشمل تعبير المجتمع المدني، بحسب المفهوم المعتمد من الجهة المنظمة، كلاً من الجمعيات غير السياسية والأحزاب والنقابات.

تعتدّ الورقة الحاضرة بالخصائص المحلية بمقدار ما تسعى للالتزام بالمعايير الدولية. فرغم وجود خصائص للمجتمع اللبناني، إلا أن احترام هذه الخصائص لا يُعقل أن ينتقص من ضرورة احترام المعايير والضمانات الحقوقية الدنيا المتعارف عليها عالمياً أو أن يشكل تراجعاً عمّا اكتسبته البشرية جمعاء وما أجمعت عليه من قيم إنسانية واحدة. وذلك يكمن انطلاقاً من القواعد الدستورية والتشريعية والإدارية والاجتهادية الدولية، لاسيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (لاسيما المادة 20) والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (لاسيما المادة 22) وخصوصاً الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وسائر المواثيق الدولية وهي مسائل لا يجوز تخطيها اليوم. وقد حرصت هذه المواثيق على عدم تقييد حق إنشاء الأحزاب وحقّ التجمّع إلا في حدود ضيقة واستثنائية في المقدار اللازم لحماية مصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو الأخلاق العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم، وهي تعابير نجد مقابلها إلى حدّ ما في المادة 3 من قانون الجمعيات اللبناني الصادر عام 1909.

### خصائص المجتمع اللبناني

تختلف أسس تشريع الأحزاب وخلفياتها بين مجتمع وآخر ومعها أشكال الجمعيات والأحزاب (جمعيات الخضر، جمعيات المستهلكين، أحزاب ليبرالية، عمالية...). وبناءً عليه، يقتضي أن يأخذ التشريع الجديد للجمعيات والأحزاب السياسية في لبنان في الاعتبار، على فرض لزومه، وكل تعديل عليه، طبيعة الخصائص السياسية والمجتمعية واتجاهات

وعلى سبيل المثال أيضاً، قد يُشترط في قانون الأحزاب في بلاد غربية عدد معيّن من الأعضاء أو من توافيق المواطنين لمشاركة الحزب في الانتخابات العامة. هذا الشرط غير مبرّر في صورة دائمة وفي بلدان أخرى. وفي حال فرضه، ينبغي أن يكون ذلك في حدود معقولة، كما لو حصل ذلك في بلاد كلبان، لئلاً يستخدم كوسيلة للتحكّم بعدد الأحزاب أو الحدّ من النشاط السياسي.

### مقتضيات الملاءمة

يتطلّب صوغ القوانين في لبنان معرفة الواقع الاجتماعي والاقتصادي اللبناني وتركيبته الطائفية ومواكبته وأخذه بالاعتبار. كذلك الأمر بالنسبة لتعديل القوانين أو تطويرها. لكن المرجو بالقوانين، في المقابل أيضاً، تطوير المجتمع ودفعه إلى التقدّم على السواء. لذلك تسعى هذه الورقة إلى الملاءمة بين المعايير الدولية والخصائص المحلية بحيث تأتلف بنية قوانين الأحزاب والجمعيات مع البنية السياسية والاجتماعية في الدولة وتؤخذ متطلبات كل منها في الاعتبار.

فعلى سبيل المثال، يعاني المجتمع المدني من أزمة التنظيم الداخلي لمعظم مؤسساته ومن أزمة عدم تجديد القيادة وقصر الانتساب على الأعضاء الموالين للمؤسّسين ولتمتوّلي القيادة. فهل يُعقل إهمال هذه الناحية التنظيمية الديمقراطية بدعوى ترك الحرية للمؤسّسين فنُترك مؤسسات المجتمع المدني تعيش ديموقراطية شكلية وتبقى حكراً على بعض المؤسّسين الذين يحتكرون القيادة ويمسكون بمفاصل الانتساب والقرار؟ أم توضع معايير إلزامية لضمان الديمقراطية الداخلية تلتزم بها هذه المؤسسات؟ وفي حال الإيجاب، هل يتدخّل القانون لمعالجة هذه الناحية التنظيمية أم يترك الأمر للأنظمة الداخلية للجمعية؟ وهل يصحّ توزيع عملية تسجيل الجمعيات في لبنان بين وزارات الداخلية والشباب والرياضة والعمل؟

هذه النقاط وسواها ستكون محلّ إجابات في المحورين التاليين.

### المعايير الحقوقية الدنيا

من الإطّلاع على المواثيق الدولية ومراجعة الفقه والإجتهد الدولي واللبناني نستخلص معايير يمكن البناء عليها لاعتماد خيارات تشريعية وتنظيمية على مستوى حرية الجمعيات. فتندرج هذه الحرية ضمن إطار الحريات الأساسية المستندة إلى المبدأين التاليين<sup>4</sup>:

1. مبدأ الحرية وحصريّة القيود: لا يجوز تقييد الحرية إلا "الضمان الإعراف بحقوق الغير وحرياته ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديموقراطي"<sup>5</sup>. وتالياً، فإن كل تصرف غير محظور صراحةً في النصّ القانوني يكون مباحاً؛ وأما القيود القانونية، أو ما يسمّى أحياناً "بالتنظيم"، فتفسّر حصرياً وفي شكل ضيق. وفي حال غموض النصّ، يفسر القانون دائماً لمصلحة الحرية وليس لمصلحة القيود.

2. مبدأ اعتماد التدابير القمعية لا الاستباقية: بمعنى أن الرقابة اللاحقة على حرية الجمعيات هي وحدها الجائزة دون الرقابة المسبقة المخالفة لمبدأ الحرية<sup>6</sup>. ولذلك يجدر إلغاء الرقابة المسبقة والإكتفاء بالرقابات اللاحقة التي يمكن أن تجريها هيئات إدارية مختلطة والقضاء.

وتمهيداً للدخول في التفاصيل حسب لائحة المعايير المنهجية المطلوبة، نشير إلى أبرز المبادئ والإشكاليات التي ينبغي على لبنان اعتمادها:

#### أ. حرية التأسيس:

توصل الفقه والإجتهد الدولي إلى إقرار مبدأ مجرد "التصريح إلى السلطات" أو ما يعرف بنظام "العلم والخبر" كسبيل إلى تأسيس الجمعيات حيث يُستبعد تدخل الإدارة في تأسيسها من

<sup>4</sup> مخيبر، غسان، "الرقابة على الأفلام في لبنان: بين القانون الممارسة"، 10 ص، غير منشور.

<sup>5</sup> المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

<sup>6</sup> Livet, Pierre, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, LGDJ, 1974

مذكور في مخيبر، غسان، "الرقابة على الأفلام في لبنان: بين القانون الممارسة"، سابق ذكره.

## ب. السلطات المُشرّفة:

ثلاث سلطات مرشحة لمراقبة الجمعيات و عملها وهي:

1. الإدارة، أو،
2. الهيئة المستقلة الناظرة بقضايا الجمعيات، أو،
3. القضاء.

جميع من هذه الخيارات يطرح جدليّة وإشكاليّات متعدّدة قابلة للدرس:

1. ففي الحالة الأولى، حيث تناط مهمة المراقبة بالسلطة الإدارية، كوزارة الداخلية مثلاً كما هي الحالة في لبنان وعدد من الدول العربية، يثور هاجس عدم حياد السلطة والتدخل السياسي السافر بشؤون الجمعيات لإخضاعها بذريعة "تطبيق القانون". الأمر الذي يؤدي فعلياً إلى استبعاد هذا الخيار في الأنظمة الليبرالية. فالإدارة في هذه الدول لا تتدخل بحرية الجمعيات.

2. وفي حالة وجود هيئة مستقلة تنظر بقضايا الجمعيات، يثور هاجس تشكيل هذه الهيئة حتى تكون مستقلة فعلاً. هل تعيّن من أخصائيين أم من مستقّلين أم من الفئتين معاً؟ هل تعيّن من السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية أو من الائتلتين معاً على نحو ما ذهب إليه النظام اللبناني القائم على التعيين بالمناصفة بين السلطتين كما هو الأمر بالنسبة للمجلس الوطني الناظر في قضايا الإعلام المرئي والمسموع والذي يتطلّب إعادة نظر في تشكيله؟ أم هي تُنتخب مباشرة من الشعب؟

3. وفي حالة إيلاء صلاحية الرقابة على الجمعيات للقضاء، يثور التساؤل عن المحكمة الصالحة للنظر بالجرائم والمخالفات التي ترتكبها الجمعيات.

### ج. إلغاء الرقابة المسبقة:

الرقابة المسبقة على الجمعيات تعوق حرية الجمعيات. فهي ليست قائمة في الأنظمة الليبرالية عموماً واستُعيض عنها في حال وجودها بنصوص قانونية واضحة وبقضاء مستقلّ - أو بهيئات مدنية مستقلة تنظر بالمخالفات والجرائم المرتكبة. فالمخالف يتعرّض لعقوبة منصوص عليها في القانون تماماً كسائر العقوبات التي ينزلها القضاء عند توجّبها، حيث لا حاجة للمنع المسبق وإلا تحوّلت الرقابة إلى محاكمة على النيات أو تحوّلت في أحسن الأحوال إلى تدخّل سياسي لترغيب الناشطين المدنيين والسياسيين أو ترهيبهم.

وإذا كان مبدأ العدول عن الرقابة المسبقة قد أصبح محسوماً على الصعيد العالمي ونقترح تالياً اعتماده في النظام اللبناني وكفّ يد دوائر وزارة الداخلية والأمن العام عن مراقبة الجمعيات، إلا أن الخيار الاستراتيجي حول اعتماد القضاء أو هيئة مدنية مستقلة للنظر بمخالفات وجرائم حرية الاجتماع، يبقى قابلاً للدرس.

## II

### الجمعيات والأحزاب

نستعرض في ما يلي الوضع القائم للجمعيات والأحزاب، معاً، على اعتبار أن تشريع الأحزاب والجمعيات غير السياسية في لبنان يرتكزان معاً، وفي صورة أساسية، على قانون الجمعيات العثماني الصادر بتاريخ 3 أيلول 1909 والذي ينظّم تأسيس الجمعيات ونشاطها، إضافةً إلى بعض النصوص الخاصة ببعض أنواع الجمعيات الشبابية والرياضية والكشافية<sup>7</sup>، وإلى إشراف وزارة الداخلية.

#### أولاً: الوضع القائم

اقتبس القانون اللبناني لعام 1909 أحكامه من القانون الفرنسي الصادر عام 1901. لكن هذا الأخير خضع لتعديلات عدّة مواكبةً لتطوّر المجتمع المدني والحياة الحزبية في فرنسا فيما بقي التشريع اللبناني على حاله تقريباً بحيث أضحت تجربة المجتمع المدني تستدعيان عملية تقويم بعد نحو مئة عام.

يعتبر القانون اللبناني ليبرالياً رغم صدوره زمن العثمانيين، لأنه يتوافق إلى حدّ كبير مع مبدأ حرية الجمعيات، رغم اقتضابه وعمومية التعابير الواردة فيه وعدم ملاءمتها مع المفاهيم الحديثة للجمعيات والأحزاب. فتأسيس الجمعيات - بما فيها الجمعيات السياسية أو الأحزاب - لا يحتاج بموجب هذا القانون إلى ترخيص مسبق بل إلى مجرد إعلام من المؤسسين إلى وزارة الداخلية (المواد 2 و6 و12 من القانون).

هو قانون صدر زمن العثمانيين - صحيح - ولكنه ليبراليّ إلى حدود. فضلاً عن أنه استبق ما توصل إليه الفقه والاجتهاد الدولي لجهة إجازة الرقابة اللاحقة - وليس المسبقة - على حرية التجمّع والتعبير.

<sup>7</sup> القانون 72/16 تاريخ 1972/12/15.

عانى المجتمع المدني في لبنان طوال الأعوام الماضية من سوء تطبيق هذا القانون "العثماني-المتقدم". إذ كانت وزارة الداخلية تحوّل هذا التصريح بالعلم والخبر إلى إذن مسبق مخالفً بذلك القانون والمعايير الدولية مما عرض عملها هذا للإبطال "صوناً لحرية الجمعيات ومنع تجاوز السلطة" على ما جاء في قرار رائد لمجلس شوري الدولة<sup>8</sup>. وقبلها انتقض مؤسسو إحدى الجمعيات لحرية الجمعيات بأن عمدوا إلى "تبليغ" وزارة الداخلية بقيام جمعيتهم بعد أن امتنعت عن تسلّم تصريحهم بالعلم والخبر باليد<sup>9</sup>. إلى أن أصدرت الوزارة بتاريخ 2006/5/19 التعميم رقم 10/إم/2006 الذي أكد ضرورة احترام القانون لجهة تسهيل تأسيس الجمعيات وعملها في لبنان. وهو أمر طال انتظاره من المجتمع المدني في لبنان، بحيث يمكن إيجاز التطوّرات في ميدان حرية الجمعيات في لبنان للسنوات القليلة الماضية بالمحطّتين التاليتين:

- قرار مجلس الشوري بإبطال بلاغ لوزارة الداخلية صوناً لحرية الجمعيات ومنع تجاوز السلطة بناءً على مراجعة جمعية "عدل" (الغرفة الأولى، رقم 135/2003-2004 تاريخ 2003/11/18).

- التعميم رقم 10/إم/2006 تاريخ 2006/5/19 المتعلّق بـ "تحديد آلية جديدة في أخذ وزارة الداخلية والبلديات العلم والخبر بتأسيس الجمعيات في لبنان وتسهيل هذا الأمر تطبيقاً لأحكام قانون الجمعيات الصادر عام 1909 وتعديلاته".

وبذلك، مع الأخذ بعين الاعتبار مضامين قانون 1909 وتطبيقاته الليبرالية، يكاد يكون لبنان الدولة الوحيدة في عداد دول المنطقة التي تتمتع بحرية تأسيس الجمعيات ونشاطها بفضل القانون الصادر عام 1909.

\*\*\*

## ثانياً: الإشكاليات والمبادئ الواجب اعتمادها

يُطرح موضوع حرية الجمعيات ونظام العلم والخبر، باستمرار، محاذير وإشكاليات وأسئلة عديدة. فعلى سبيل، يُثار بالتزامن مع كتابة هذه الورقة موضوع تأسيس منظمات إرهابية

<sup>8</sup> الشوري، الغرفة الأولى، رقم 135/2003-2004 تاريخ 2003/11/18.

<sup>9</sup> الجمعية اللبنانية لديموقراطية الانتخابات.

في مطلق الأحوال، لا يجوز المسّ بنظام العلم والخبر. ذلك أن فلسفة الترخيص المسبّق المبني على الاستقصاءات وتقدير السلطات، كشرط لتأسيس الجمعية أو الحزب ولقيامه في نشاطه، تحت أي ذريعة كانت، يخالف المبادئ الليبرالية للعمل الحزبي ولنشاط المجتمع المدني ويعتبر تدخلاً من السلطات في الحريات العامة. بل يعتبر ذلك، أقله بالنسبة للحزب، تدخلاً بين السلطات الدستورية على اعتبار أنه يعتبر هو الآخر "مؤسسة دستورية" لا تقلّ قيمةً عن سائر السلطات الدستورية في الدولة الديموقراطية وإن كان لا يتمتع بالسلطات التقريرية وبالقوة العامّة التي تتمتع بها السلطات الدستورية التقليدية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) دون أن يعني ذلك أن يكون الحزب بمثابة حزب للسلطة Parti d'Etat. ودلالةً على ذلك، يرفع الدستور الألماني الصادر بتاريخ 1949/5/23 الأحزاب السياسية إلى مصاف المؤسسات الدستورية. ولذلك نلاحظ أيضاً أن تبادل الزيارات بين المسؤولين في الدول المتقدّمة لا تقتصر على الحزب الحاكم بل تشمل رؤساء الأحزاب المعارضة أيضاً.

### \* الهواجس المتبادلة:

ثمة ريبية وهواجس لدى السلطة من المجتمع المدني، وبالمقابل ثمة مخاوف لدى المجتمع المدني من الحكومة. مردّ ذلك إلى: إخضاع ملف الجمعيات لتحقيقات أمنية مسبقة واشتداد الحسّ الأمني لدى السلطة إزاء تأسيس الجمعية، ومراقبة أنشطة الجمعيات والتدخل في انتخاباتها، وفرض نماذج أنظمة ومحاضر انتخاب الهيئات التمثيلية للجمعيات. وبالمقابل تقوم السلطة بإغراق المجتمع المدني عن طريق التشجيع على تسجيل عدد كبير من الجمعيات -

<sup>10</sup> تصريح مسؤول العلاقات السياسية في "التيار الوطني الحر" السيد جبران باسيل، صفح 2007/7/24 الذي أدى إلى حملة ردود في الصحف اللبنانية في الأيام التالية.

راجع:

- ردّ الوزير أحمد فتفت وتوضيح النائب غسان مخيبر، صفح 2007/7/25.
- توضيح بول مرقص، صفح 2007/7/26.

\* **الديموقراطية الداخلية**. لا يعلن أي حزب سياسي أو جمعية أنه غير ديموقراطي. فقد أصبحت الديموقراطية فكرة قوية ومهيمنة لدرجة أصبح الدكتاتوريون أنفسهم متحمسين لإعلان تمسكهم بها حتى أن الأحزاب الأكثر تقييداً تستعير هذه العبارة في تسميتها. ولكن الديموقراطية لا تزدهر في الجمعية والحزب بمجرد المناداة بها وإنما تتطلب معايير وإجراءات داخلية فعلية، لضمان التغيير في المناصب القيادية دورياً وكلما أراد ذلك أعضاء الحزب، وتفعيل مشاركة الأعضاء والسماح لهم بالتعبير عن آرائهم بحرية والتسامح مع الأفكار المختلفة وتشجيع عضوية النساء ومساءلة القادة الحزبيين<sup>12</sup>...

تطرح أزمة الديموقراطية داخل الجمعية والحزب في لبنان الإشكاليات التالية:

- تجديد القيادة دورياً (احتكار العضوية لجهة قصرها على المناصرين والموالين للمؤسسين أو القياديين Noyau dur، اللوائح المقفلة في الانتخابات، الرئيس المؤسس-المرشح الدائم الفائز بالتزكية...).
- إيداء الرأي وفاعلية وسائل التعبير داخل الجمعية ومدى انبثاق الرأي عن الهيئات الجماعية وليس عن شخص يحتكر القرار (فاعلية دور الهيئة الإدارية، اللجان الإدارية، الهيئة العامة...).
- اقتصار النشاط الداخلي على عدد قليل من الأعضاء الفاعلين بمقابل العضوية الشكلية لـ "أعضاء" آخرين.

---

<sup>11</sup> كشف رئيس مؤسسة عامل د. كامل مهنا في أحد اجتماعات العمل عن صدور قرار إداري عام 1982 بسحب العلم والخبر من الجمعية بينما كانت تُسعف جرحى الغزو الإسرائيلي وترسلهم للمعالجة في الخارج!

<sup>12</sup> راجع على وجه الخصوص دليل "الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديموقراطية"، المعهد الديموقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، 2004، ص 14.

وبالمقابل، فإن من معوقات تداول السلطة في لبنان: معالجة الصعوبات التي يخلفها ترك الرئيس المؤسس مهامه في الجمعية وخصوصاً الخشية من فرط عقد الجمعية بعد تركه لها، النظام الطائفي الذي لا يكافئه ولا يفسح له مجالاً آخر للخدمة العامة...

من الحلول ووسائل المعالجة المطروحة: التمكين الديمقراطي وتأهيل قيادات جديدة من قبل القيادات القديمة، استحداث مناصب فخرية تُحفظ للمؤسسين لتسهيل عملية تداول السلطة والإفادة من خبراتهم وتحقيق التواصل مع القيادة الجديدة، ضرورة التشديد على نوعيّة المنتسبين إلى الجمعية وتوعيتهم المستمرة على الديمقراطية الداخلية والتنويه بأن تداول السلطة لا يقتصر على رئيس الجمعية بل يشمل الهيئة الإدارية أيضاً.

تكمن الحاجة إلى ضرورة تفعيل الجهود الذاتية لتطوير بنية الجمعيات في لبنان باتجاه الديمقراطية الداخلية وتفعيل الأداء الديمقراطي. ومن ذلك ضمان حصول انتخابات فعلية لتجديد قيادة الجمعية وتحقيق إدارة ديمقراطية. مع التنويه بأن الممارسة الديمقراطية الداخلية ترتبط بسلوك الأعضاء الديمقراطي حيث أن الديمقراطية لا تكمن في تداول السلطة فحسب بل في المشاركة في اتخاذ القرار أيضاً.

- **صلاحية الأنظمة الداخلية لاستيعاب التطوير الديمقراطي:** ترك تنظيم الآليات الديمقراطية للأنظمة الداخلية، دون قانون الجمعيات، لاسيما في ما خصّ التنظيم الداخلي للجمعية وانتخابات الهيئة الإدارية والتفاصيل والإجراءات والاستحقاقات الآيلة إلى ضمان دورية الانتخابات الداخلية.

- **التمكين للأعضاء:** حفظ حقوق الأعضاء في الجمعية وإشراك الأعضاء في اتخاذ القرارات في الهيئة العامة وضمن شفافية العمل داخل الجمعية والتركيز على تربية الأبطال على العمل المدني الجماعي منذ صغرهم كي يصبحوا أعضاء فاعلين في الجمعيات.

\* **مالية الجمعية:** تعاني معظم الجمعيات والأحزاب في لبنان أزمات مالية بسبب ضعف الموارد أو سوء الإدارة المالية. ولذلك يقنضي:

- تفعيل عملية التمويل الذاتي Autofinancement (تأسيس مشاريع إنتاجية يعود ريعها لنشاط الجمعية، إنشاء وقفية، الفوائد على رؤوس الأموال، الأرباح المحققة نتيجة بعض المشاريع والنشاطات التي تنظمها الجمعية، اشتراكات الأعضاء...)13.

تعتبر اشتراكات الأعضاء بحسب Duverger "عاملاً نفسياً" للعضوية والمشاركة و"مؤشراً وفاء ومصدر وفاء في الوقت عينه" A la fois un signe de fidélité et une source de fidélité. وتضاف إلى ذلك اشتراكات المناصرين وحملات جمع التبرعات Fundraising Campaigns والمساعدات المقدمة من الدولة وفق شروط محددة كالقوز بعدد معين من الأصوات في الانتخابات واسترجاع تكاليف الحملة الانتخابية (كما في ألمانيا). يقضي هذا المعيار بوضع سقف للهيئات من الأشخاص الطبيعيين، وتقييد الهيئات من الأشخاص المعنويين ومنعها من الشركات والقوى الأجنبية، ومراقبة تمويل الحملات الانتخابية... إضافة إلى تحديد الأموال التي يعود إلى الحزب تملكها وأصول صرف الأموال وتصفياتها عند حلّه (المادة 14 من القانون اللبناني).

وتطرح في هذا السياق قضية مساءلة قادة الحزب Accountability في حال سوء الإدارة المالية في الحزب وسواها. ومن المستحسن تجنب سوء الإدارة في وضع أنظمة داخلية حول أصول الصرف والتمويل وسائر وجوه الإدارة المالية لضمان الشفافية المالية.

- تسهيل طلبات التمويل والتبرعات الخارجية وتمكين الجمعيات والأحزاب من صوغ هذه الطلبات وإكسابها إمكانات النجاح.

**وفي صورة خاصة،** يقتضي ضبط مالية الجمعية، خصوصاً في ظلّ عدم نصّ القانون الحالي على ذلك، عن طريق إلزام الجمعيات بعرض ميزانيتها على مفوضي المراقبة، وتفعيل مصادر التمويل الداخلي تجنباً لفرض الممول الخارجي مشاريع لا تلائم حاجات الداخل<sup>14</sup>، ورفع السرية المصرفية عن حسابات الجمعيات والأحزاب توحياً لشفافية العمل السياسي والاجتماعي. ومن وجوه ذلك أيضاً، إلزام الدولة بتقديم مساعدات مالية وعينية للجمعيات عملاً بالنصوص السارية المفعول، وذلك وفق تقويم موضوعي مبني على حجم النشاط وفاعليته واستمراره ومشاركة الأعضاء... إضافة إلى وسائل أخرى للتحفيز منها منح الشخص المتبرّع لصالح

<sup>13</sup> للمزيد: مرقص، بول وآخرون، "ملاحظات عن تمويل الأحزاب وتنظيمها"، منتدى المستشارين القانونيين، النهار، 2005/8/13، ص 7.

<sup>14</sup> هنا ضرب أ. نعمه جمعه مثلاً، حينما حضر إحدى الندوات التي تتمحور حول دور المرأة في إعداد الموازنة العامة في الوقت الذي مضى على عدم إقرار الموازنة سنوات عديدة في لبنان.

\* **الأعباء الإدارية:** ينبغي العمل على تخفيف الأعباء الإدارية عن كاهل الجمعيات، لجهة التأكيد على:

- تسهيل عملية تسجيل النظامين التأسيسي والداخلي في وزارة الداخلية ومن بعدهما محاضر الانتخابات والمستندات المالية،
- عدم اشتراط أي نموذج أو شروط أو معاملة خاصة للتأسيس أو لمحاضر الانتخابات تتجاوز ما هو مطلوب في النصوص القانونية،
- عدم اشتراط حضور مندوب وزارة الداخلية العملية الانتخابية،
- عدم إخضاع مؤسسي الجمعية لأي تحقيق من الأجهزة الأمنية في خلال معاملة تسجيل الجمعية.

\* **معوقات أخرى:** طغيان المظاهر الاجتماعية والاحتفالية على عمل الجمعيات (عشاء سنوي، بيانات صحافية، تقليد وسام، محاضرة جانبية...)، استغلال الجمعيات لأغراض سياسية وانتخابية...

**في ضوء ما تقدّم،**

**تُطرح مسألة ما إذا كان يجدر استحداث قانون جديد للجمعيات والأحزاب في لبنان، والإجابة عن ذلك تتطلّب شيئاً من الاستفاضة.**

فلا ريب أن من شأن تفعيل العمل الحزبي في لبنان إغناء الحياة السياسية في مجالات

متعدّدة منها:

1. التخفيف من توظيف "الطائفية" من حيث أن الأحزاب قد تشكّل بديلاً عن التجمّعات الطائفية (ولسنا نقصد هنا "المجموعات الدينية" التي تُغني المجتمع المتنوّع).
2. قيام نظام انتخابي عصري. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يُستبعد نظام التمثيل الانتخابي النسبي - رغم توافر شبه إجماع عليه - لعلّة غياب أحزاب منظمّة وفق أسس عصرية.

ولا ريب أن عيوباً عدة تشوب التجربة الحزبية في لبنان: التمويل المشبوه، طائفية الأحزاب، قصور الممارسة الديمقراطية الداخلية...<sup>15</sup>.

لكن لا حاجة في الظروف الحالية، لسنّ قانون جديد للجمعيات وآخر خاص بالأحزاب السياسية على اعتبار أن هذا الشأن منظم في قانون الجمعيات لعام 1909 والذي يعتبر ليبرالياً إلى حدّ بعيد خصوصاً لو أدخلت عليه وعلى سواه من القوانين ذات الصلة تعديلات محدّدة ومحصورة.

فيمكن سدّ هذه العيوب تدريجياً وفي صورة غير مباشرة، من خلال تعديلات متفرّقة على قانون الجمعيات واستحداث قوانين أخرى في ميادين متعدّدة: توزيع الدوائر الانتخابية في صورة عادلة وتكافؤ الفرص بين المرشحين، تنظيم تمويل الأحزاب والنفقات والدعاية الانتخابية، تخصيص حيز زمني متكافئ لبرامج الأحزاب في وسائل الإعلام... وذلك بموجب إضافات على قانون الجمعيات وقانون الانتخابات النيابية وقانون الإعلام مقتبسة من الأنظمة القانونية المتقدّمة مثل التشريعات الألمانية والفرنسية والأميركية بعد ملاءمتها للواقع السياسي في لبنان.

كذلك فلا حاجة في لبنان إلى قانون جديد للجمعيات يستبدل بموجبه قانون 1909 بمقدار ما تكمن الحاجة في إدخال تعديلات متفرّقة عليه تفي بالغرض، إلى جانب مسألة تنظيم مساعدة الدولة للجمعيات بناءً على معايير واضحة<sup>16</sup>.

#### \* من التعديلات المقترحة على القانون الحالي:

- حصر عملية تسجيل الجمعيات وحلّها بهيئة مستقلة مختلطة، قضائية-إدارية يتمثّل فيها المجتمع المدني، وتسجيلها في سجل خاص بالجمعيات في وزارة العدل عملاً بنص المادة 19 غير المطبّقة من قانون الجمعيات ونزعها من عهدة وزارة الداخلية، وذلك على غرار سجل الشركات المدنية الذي يمكّن لدى المحكمة الابتدائية.

تناط بهذه الهيئة صلاحية رقابية وتلحق بها أجهزة فاعلة للرقابة المدنية غير البوليسية ولها - عند الاقتضاء وعلى سبيل الرقابة اللاحقة- حقّ الاستعانة بالدوائر الأمنية التي ترفع إليها تقاريرها حول الاشتباه بإخلال الجمعية بالأمن، مع حفظ القرار للهيئة - وليس للأجهزة الأمنية - في اتخاذ الإجراء المناسب بحقّ الجمعية وحصر حلّها عند الاقتضاء بالقضاء.

<sup>15</sup> مرقص، بول، "كيف تضمن القوانين المتقدّمة حرية العمل السياسي"، دراسة مطوّلة، النهار، 2005/9/7، ص 8.

<sup>16</sup> يُعتمد في فرنسا مبدأ "القبول الوزاري" Agrément ministériel لمنح مساعدات من الدولة تحت رقابة مجلس شورى الدولة وهو مشروط بوجود إدارة صحيحة للجمعية وعدم قيامها على التمييز، والمساواة في الحقوق لأعضائها.

- إعطاء الجمعية حقّ الإدعاء في قضايا الشأن العام على أن يُعطى هذا الحق لجميع الجمعيات على اعتبار أنها تتمتع بالشخصية المعنوية وعدم قصره على جمعيات دون أخرى (على غرار جمعية المستهلك التي أعطاهها القانون، في صورة ملفتة، حق الادعاء).
- خفض سن الانتساب من 20 إلى 18 سنة،
- إدخال مبدأ "القبول الوزاري" Agrément ministériel لمنح مساعدات من الدولة تحت رقابة مجلس شورى الدولة على أن يكون مشروطاً بوجود إدارة صحيحة للجمعية وعدم قيامها على التمييز، والمساواة في الحقوق بين أعضائها... ومعايير لتجنب المحاباة بين الأحزاب Favoritisme، حيث يخضع معيار تمويل الأحزاب في فرنسا مثلاً- التي يقتبس منها القانون اللبناني أحكامه- لتنظيم دقيق بدءاً من عام 1988 تاريخ وضع قانون خاص لشفافية الحياة السياسية وتمويل الأحزاب والنفقات الانتخابية<sup>17</sup>.
- تعديل المبالغ النقدية الواردة في القانون،

بالمقابل، يجدر إلغاء القانون رقم 72/16 تاريخ 1972/12/15 المتعلق بالجمعيات الشبابية والرياضية والكشفية والذي يفرض ترخيصاً من وزارة الشباب والرياضة لإنشاء الجمعيات الشبابية والرياضية والكشفية ويضع هذه الجمعيات تحت رقابة مشددة وغير مبررة من الوزارة لجهة إدارتها وممارسة نشاطها واختيار أعضائها وانتخاب لجانها الإدارية.

\* **رصد الانتهاكات:** اقتراح انشاء هيئة-مرصد من المجتمع المدني لمراقبة تطبيق نصوص الجمعيات ورصد المخالفات والانتهاكات على حرية الجمعيات.

\* **إعادة التصنيف:** ضرورة إعادة تصنيف الجمعيات وحصر الأهداف التي تقوم من أجلها وعدم إغراق المجتمع المدني بجمعيات طائفية وعائلية وشكلية (مع التنويه بأن "المجتمع المدني" حيث تصحّ التنشئة على الممارسة الديمقراطية يختلف عن "المجتمع الأهلي" حيث تسود الوراثة العائلية) وجمعيات أخرى لاستغلال النفوذ من قبل المسؤولين السياسيين وأفراد عائلاتهم. مع

<sup>17</sup> ومن المعايير التي يعتمدها قانون الأحزاب الألماني الساري المفعول منذ 1967، تسديد جزء من نفقات الحملة الانتخابية للأحزاب التي تتقدّم بلوائح مرشحين لانتخابات مجلس النواب الألماني Bundestag شرط حصولها على نسبة معيّنة من الأصوات.

مع ضرورة إعادة النظر في الامتياز المعطى للجمعيات القائمة من نوع المؤسسات ذات المنفعة العامة وإعادة التصنيف دون استثنائية.

\* **الحد من استغلال النفوذ السياسي في العمل المدني:** اقتراح إلزام متولّي الوظائف السياسية الرسمية تعليق أعمالهم في مؤسسات المجتمع المدني ومنعهم من تأسيس الجمعيات سواء بأنفسهم أو عن طريق أقاربهم حتى درجة معينة أو بأسماء مستعارة، للحوّل دون استغلال نفوذهم.

\* **التشبيك:** بناء شبكات واتحادات جمعيات تجنّباً للتنافس المسيء إلى المجتمع المدني على غرار تجربة المجلس الأعلى للطفولة الذي ضمّ تحت لوائه جمعيات معنية بالطفل، وكذلك المجلس النسائي اللبناني بالنسبة لحقوق المرأة (حيث لا جدوى، مثلاً، من قيام مئات الجمعيات التي ترمي جميعها إلى تحقيق الهدف عينه).

\* **التخصّصية:** ضرورة تخصّص الجمعيات (حيث لا جدوى، مثلاً، من تكاثر جمعيات للطفولة غير متخصصة بينما قضايا الأطفال أصبحت متشعبة من العنف ضد الأطفال إلى التربية...). وبالنسبة لجمعيات الأطفال، حفظ حق الناشئة في تأسيس جمعيات بمن فيهم الأطفال دون سنّ الرشد تطبيقاً للمادتين 12 و 17 من اتفاقية حقوق الطفل أقلّه داخل المدرسة وإلا فالحاق هذه الجمعيات بمنظمات مرموقة على غرار جمعيات الأطفال الملحقة باليونيسكو ضماناً لعدم تسييسها واصطفاف الأطفال سياسياً متى كانت الجمعية خارج صرح أكاديمي أو علمي.

\* **برامج الجمعية:** عدم اعتماد ظرفية التحرك ومتابعة الخطط التي تضعها الجمعية، تقديم اقتراحات عملية من الجمعيات والتربية على الديمقراطية، قرب البرامج ومشاريع الجمعية من قضايا الناس ومعاناتهم.

\* **إعادة الثقة بالأحزاب** بعدما أصابها من وهن بسبب تماهي التجربة الحزبية مع الحرب اللبنانية، والخروج تالياً من "تربية العداة للأحزاب" السائدة عقب الحرب. ويستتبع ذلك ضرورة



## ملاحق

1. قانون الجمعيات لعام 1909.
2. القانون 72/16 تاريخ 1972/12/15 (الجمعيات الشبابية والرياضية والكشافية).
3. قرار مجلس الشورى بإبطال بلاغ لوزارة الداخلية صوتاً لحرية الجمعيات ومنع تجاوز السلطة بناءً على مراجعة جمعية "عدل" (الغرفة الأولى، رقم 135/2003-2004 تاريخ 2003/11/18).
4. التعميم رقم 10/إم/2006 المتعلق بـ"تحديد آلية جديدة في أخذ وزارة الداخلية والبلديات العلم والخبر بتأسيس الجمعيات في لبنان وتسهيل هذا الأمر تطبيقاً لأحكام قانون الجمعيات الصادر عام 1909 وتعديلاته" (ج.ر. عدد 26، 2006/5/25، ص 2962).

### III

## النقابات

يُتسم العمل النقابي في لبنان بخصوصية عن عمل سائر الجمعيات فضلاً عن استناده إلى تشريعات مختلفة. ولذلك نخصّصه بباب مستقلّ في ورقة العمل الحاضرة.

### أولاً: الوضع القائم

أفردَ القانون اللبناني نصوصاً خاصةً بالنقابات مستقلةً عن القانون العام للجمعيات الصادر بتاريخ 3 أيلول 1909، الأمر الذي استبعد عملياً تطبيق هذا القانون الليبرالي بما فيه من حرية تأسيس الجمعيات ونشاطها. أبرز هذه النصوص الخاصة، المادة 4 وما يليها من قانون العمل الصادر في 23 أيلول 1946 والتي عرّفت النقابة بما يجعل منها ثلاث فئات: نقابات أرباب العمل، نقابات الأجراء، ونقابات الحرفيين.

#### 1. مبدأ الحرية النقابية

يشكّل تشريع النقابات في لبنان الصادر أواسط القرن الماضي تراجعاً عن مبدأ حرية الجمعيات الذي كان لبنان قد اكتسبه منذ أوائل القرن الماضي وأقرّه قانون 1909، إذ ينظر التشريع النقابي بكثير من الحذر والتوجّس إلى النقابات ويضع قيوداً عدّة على تأسيسها وعلى نشاطها أكثر مما هي الحال بالنسبة إلى سواها من الجمعيات الخاضعة لقانون 1909. ومردّ ذلك التوجّس، الذي استمر حتى الآن، إلى الخشية من تنامي الفكر الشيوعي والماركسي والاشتراكي في تلك الآونة التي عرفت قيام الاتحاد السوفياتي وشهدت حظر الحزب الشيوعي في لبنان والتضييق على أعضائه وما أعقبها من اضطرابات مع هذه القوى تُوجت باندلاع ما اصطلح على تسميته "ثورة 1958".

ورغم ما تقدّم، من المتعارف عليه أن لبنان يقرّ بمبدأ الحرية النقابية مع عدد ملحوظ من القيود. وقد صادق بوصفه عضواً مؤسساً في الأمم المتحدة على العديد من اتفاقيات العمل والحريات النقابية الصادرة عن المنظمات الدولية وفي طليعتها منظمة العمل الدولية. ومن هذه المعاهدات الدولية، إعلان فيلادلفيا الصادر بتاريخ 10 أيار 1944 والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 والإعلان الخاص بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل الصادر بتاريخ 19 حزيران 1998 وسواه من العهود والإعلانات الدولية. إضافةً إلى مصادفته على الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل العربية.

وإن كانت التشريعات النقابية وتشريعات العمل اللبنانية القديمة العهد تتناقض للوهلة الأولى مع المعايير الدولية الحديثة حول حرية تشكيل النقابات، إلا أن المعاهدات الدولية التي يكون أبرمها لبنان أصولاً تتقدّم في المبدأ على أحكام القانون الداخلي بمقتضى نص المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

## 2. القيود

غير أن لبنان رفض المصادقة على المعاهدة رقم 87 لعام 1948 المتعلّقة بالحرية النقابية وحماية الحق النقابي على اعتبار أنها تطلق حرية تأسيس النقابات، خصوصاً وأن مادتها الثانية تنصّ على حق العمال وأرباب العمل، دون أي تمييز، ودون حاجة لترخيص مسبق، بتأسيس النقابات والانتساب إليها.

فيُخضع قانون العمل اللبناني إنشاء النقابات إلى ترخيص مسبق من وزير العمل، بمقتضى المادتين 86 و87 منه. مع ما يرافق ذلك من استتساب في توزيع التراخيص وغالباً ما يُعتمد الترخيص المفرط لإغراق الحركة النقابية بنقابات وهمية أو موالية للسلطة وإفساد النتائج الانتخابية للاتحاد العمالي العام. وهذا كله يخالف الاتفاقيات الدولية التي أبرمها لبنان وللقانون العادي الذي ينظّم الجمعيات بشكل عام (1909) والذي يكتفي بالعلم والخبر المقدّم من المؤسّسين.

وفضلاً عن ذلك، لا يدخل نظام النقابة حيّز النفاذ إلا إذا حاز موافقة وزير العمل بمقتضى المادة 89 من قانون العمل. الأمر الذي يضع معوّقات إضافية على انطلاقة النقابة في نشاطها. مع ما يرافق ذلك من ضغوط واستتسابية. وكذلك الأمر بالنسبة لإشراف وزارة العمل على التفاصيل

وإضافةً إلى ذلك، ورغم ما تقدّم من عهود دولية أبرمها لبنان، لا يزال لبنان يقيد الحرية النقابية للأفراد في إنشاء النقابات. فيقصر إنشاء النقابات على مهن معينة تحددها وزارة العمل بمقتضى أحكام المادة 85 من قانون العمل.

ومن ناحية أخرى، لا يشمل قانون العمل إلا النقابات التي ينشئها أرباب العمل أو المستخدمون بمقتضى أحكام المادة 86 من قانون العمل دون سائر المهن غير الخاضعة لهذا القانون.

كذلك يستبعد قانون العمل الخدم في البيوت والنقابات الزراعية من أحكامه، بمقتضى المادتين 6 و7 منه، رغم أن النقابات هذه تخضع لأحكامه في الواقع. وتستثنى منه نقابات المعلمين التي تخضع لتشريع خاص.

وخلافاً لاتفاقيات العمل الدولية التي أبرمها لبنان، يحظر نظام الموظفين على هؤلاء إنشاء النقابات، باستثناء موظفي المصالح الخاصة الذين يمارسون حقوقهم النقابية ويستفيدون، حظوةً على زملائهم في القطاع العام، من الاتفاقيات الجماعية والوساطة والتحكيم بموجب المرسوم 17386 تاريخ 2 أيلول 1964، بما يخالف مبدأ الحرية النقابية والمساواة أمام القانون بالنسبة لأبناء الفئة الواحدة.

قوّمت منظمة العمل الدولية الوضع في لبنان عام 2000، وقبلها نظرت في مراسلات وشكاوى عديدة وردت إليها نتيجة التدخل الحكومي في العمل النقابي حتى يمكن القول أن لبنان يلتزم، إلى حدود معينة، وليس بالكامل، بالمعايير الدولية للتنظيم النقابي. وردت الحكومة اللبنانية بأنها تزمع تطوير التشريع إلا أنها لم تبد تجاوباً مع مطلب إلغاء الرخصة المسبقة.

\*\*\*

---

<sup>18</sup> المرسوم 8275 تاريخ 19/4/1996 والمرسوم 18071 تاريخ 12/12/1957.

## ثانياً: الإشكاليات والمبادئ الواجب اعتمادها

### \* الإصلاح التشريعي

- ضرورة احترام لبنان الأحكام الدولية في موضوع حرية تأسيس النقابات والعمل النقابي واستكمال توقيع المعاهدات الدولية وخصوصاً المعاهدة رقم 87 لعام 1948 المتعلقة بالحرية النقابية دون تحفظات على اعتبار لبنان عضواً في منظمة العمل الدولية وملتزم موثيق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مقدمة دستوره.
- ضرورة تنزيه التشريع اللبناني من النصوص المخالفة للاتفاقيتين رقم 87 ورقم 151.
- إلغاء القيود على الحرية النقابية وإخضاع النقابات للترخيص المسبق ونشاطها للرقابة الحكومية المسبقة والمباشرة: تطبيق نظام التصريح أو "العلم والخبر" على تأسيس النقابات وليس الترخيص المسبق.
- تطبيق القانون العادي (قانون 1909) الذي يحرر تشكيل الجمعيات من القيود المسبقة، على النقابات، مع تشريع أصول خاصة بالنسبة لكل نوع من النقابات، على اعتبار أن النقابة نوع من أنواع الجمعيات تستفيد مما تستفيد منه الجمعيات من حرية تأسيس ونشاط وتالياً لا يصح التمييز بين "الجمعية" (حسب تطبيق القانون 1909) و"النقابة" (الخاضعة لتشريعات العمل) على صعيد حرية التأسيس والعمل.
- إلغاء التمييز في المعاملة النقابية والرجوع عن حرمان بعض الفئات كالموظفين في القطاع العام والعمال الزراعيين من حقهم في تكوين النقابات والانتساب إليها.
- مراجعة قانون العمل لاعادة النظر بمفهوم وصاية الإدارية المسبقة لوزارة العمل وسواها من التعديلات<sup>19</sup> وتعديل الباب الرابع منه<sup>20</sup>.
- إلغاء المرسوم 7993 تاريخ 3 نيسان 1952 أو تعديله لرفع القيود عن الحياة النقابية وإلغاء الرقابة المسبقة وإعادة النظر بمفهوم الوصاية الإدارية لوزارة العمل<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> المواد 94 و96 و103 و105 من قانون العمل المخالفة للمادة 2 من الاتفاقية رقم 98.

<sup>20</sup> المواد 480 وما يليها والمادة 84 التي تحظر على العمال تعاطي السياسة.

<sup>21</sup> مثلاً: تعيين وزير العمل موعد الانتخاب في تحلف النقابيين عن ذلك، صلاحيات مندوب وزارة العمل المسبقة على مجريات الاقتراع (م 5)، عدم نفاذ النتائج إلا بعد مصادقة وزارة العمل رغم الرقابة الأتفة الذكر (م 6)، إيلاء الوزارة صلاحية بديلة عن القضاء في فض النزاعات... ومثل ذلك المادتين 12 و13 من المرسوم اللتين تنصان على إمكان حل النقابات وإنشاء "نقابة جديدة"!

- قوننة القطاع النقابي Codification باعتماد تشريع نقابي موحد وعصري بالنسبة لجميع القطاعات المهنية<sup>22</sup>.

- شمول الضمانات والامتيازات والحقوق المنصوص عليها في قانون العمل جميع أنواع النقابات وضمن الشيوخة والطبابة للنقائيين والعمال والمهنيين.

- ضرورة صون حقوق العمال والمهنيين الأجانب في الانتساب إلى النقابات في ضوء حاجات سوق العمل وتنظيم إجازات العمل.

**\* تبديد الهواجس المتبادلة** ودور وزارة العمل المهيم بالنسبة لإنشاء النقابات ونشاطها وأنظمتها وماليّتها وانتخاباتها والمفاوضات والعقود الجماعية...: الملاحظ أن ثمة ريبية وهواجس لدى السلطة من النقابات بعد الحرب، وبالمقابل ثمة مخاوف لدى هذه الأخيرة من الحكومة ومردّ ذلك إلى إخضاع النقابة لسلطة وزارة العمل في العديد من مفاصل العمل النقابي، وبالمقابل إغراق السلطة للحركة النقابية عن طريق خلق عدد كبير من النقابات والهيكل النقابية الوهمية للتأثير في الحركة المطليبة - خصوصاً في السنوات القليلة الأخيرة دون أن يعكس ذلك تطوراً في هذه الحركة النقابية. كذلك تعتمد السلطة عموماً إلى سياسة إفقار المؤسسات العامة الخدماتية تمهيداً لخصصتها. يتطلّب ذلك إعادة الثقة إلى العلاقة بين الحركة النقابية والسلطة وإعادة درس الهيكلية النقابية.

**\* اعتماد نظام التصريح وإنشاء هيئة رقابية مختلطة:** اقتراح حصر عملية تسجيل النقابات وحلّها بهيئة مستقلة مختلطة ذات طابع قضائي، قضائية-إدارية-نقابية، على غرار الجمعيات.

تتاط بهذه الهيئة صلاحية رقابية وإشرافية وتلحق بها أجهزة فاعلة للرقابة، مع حفظ القرار للهيئة - وليس للسلطة الإدارية - في اتخاذ الإجراء المناسب بحق النقابة. ويُناط حلّ النقابة بالجمعية العمومية وليس بالسلطة الإدارية<sup>23</sup> وإلا فعبر الهيئة المختلطة أو القضاء.

<sup>22</sup> للمزيد راجع: مرقص، بول:

- "هل يصل اللبنانيون إلى حقوقهم في التشريع؟"، النهار، 2006/2/15، ص 17.

- "كيف تُصاغ القوانين؟...خطورة الإخلال بأصول التشريع"، النهار، 2004/6/7، ص 9.

<sup>23</sup> المادة 105 من قانون العمل (الحلّ الإداري).

\* **تنظيم الهيكلية النقابية وتجديد القطاعات وتصنيف المهن**<sup>24</sup> وقطع الطريق على تدخل السلطة عبر حصر الاتحادات بـ 18-19 اتحاد فقط (يزيد العدد مع تطور التقنيات التي تستدعي تأسيس اتحادات جديدة) مع تحرير العدد بالنسبة للنقابات<sup>25</sup>. إضافة إلى ضرورة اعتماد بطاقة مهنية ممأسسة (تحديد من هو النقابي، نقادي الازدواجية).

\* **ضرورة الكف عن استنسابية السلطة في التعامل مع الحركة النقابية تبعاً لمصالحها السياسية.**

\* **انشاء جهاز متفرغ في الحركة النقابية للسهر على حقوق العمال وفضح الانتهاكات مع رصد التمويل اللازم له.**

\* **تفعيل مبادرات النقابات لتحسين صورتها وفعاليتها:**

- ملاحظة التفهق في فاعلية الحركة النقابية بعد الحرب: ضعف تلبية الدعوات إلى الاعتصام الصادرة عن الاتحاد العمالي العام، عدم اعتماد الاتحاد مؤشراً غلاء المعيشة منذ 1996... **معوقات:** طغيان المناسبات الاحتفالية على عمل النقابات عوض العمل النقابي الضاغط والمؤثر في السياسات العامة، استغلال النقابات لأغراض سياسية وانتخابية...
- ضرورة أداء النقابات دوراً ملحوظاً في بناء السياسات العامة وصوغ الخطط الاقتصادية والاجتماعية في إطار الشراكة مع القطاع العام ومشاركة النقابات بفاعلية في المجلس والهيئات العامة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس العمل التحكيمي...).
- ضرورة وقوف النقابات **موقفاً ضاغطاً** Forcing/Lobbying لتحسين مستوى الحياة اليومية للناس (انقطاع التيار الكهربائي، نوعية وجودة خدمات الهاتف النقال-الخليوي، ارتفاع الأسعار، مزاحمة العمالة الأجنبية...) بما يجعل الحكومة تحسب حساباً لردة فعل النقابات والاتحادات العمالية عند اتخاذ قراراتها التنفيذية في القضايا الاقتصادية والاجتماعية (رفع أسعار المشتقات النفطية، ربطه الخبز وسائر المواد المدعومة...).
- تفعيل أداء النقابات غايتها الأساسية في **تحسين شروط المنتسبين إليها ووضعيتهم.**

<sup>24</sup> بعض المهن ليس فيها صاحب عمل (الساتقون، التبغ...) فيجب أن يكون لها اتحاد نقابي مستقل.

<sup>25</sup> لنقادي تسميات تخفي وجود نقابة، مثلاً: رابطة التعليم الثانوي.

- **استقلال النقابات والاتحادات العمالية عن التأثير السياسي والطائفي حتى لا يعوق حركتها أو يشلّها، وعدم تجاوز النقابات الشأن النقابي إلى "الشأن السياسي" (بمعنى الصراع على السلطة).**
- **الصفة التمثيلية والديموقراطية:** ضرورة تفعيل الجهود الذاتية لتطوير بنية النقابات التمثيلية الحقيقية، أولاً في تمثيلية النقابة وعدم خلق نقابات وهمية، وثانياً باتجاه الديموقراطية الداخلية وتفعيل الأداء الديموقراطي ومن ذلك ضمان حصول انتخابات فعلية لتجديد القيادة النقابية وتحقيق إدارة ديموقراطية (حصر ولاية رئيس الاتحاد العمالي العام باثنتين فقط).
- **التنشئة النقابية على الديموقراطية:** التنويه بأن الممارسة الديموقراطية الداخلية ترتبط بسلوك الأعضاء حيث أن الديموقراطية لا تكمن في تداول السلطة فحسب بل في المشاركة في اتخاذ القرار أيضاً. إضافة إلى تكثيف التدريب النقابي والتوجيه والتوعية الحقوقية وتفعيل الحقوق والواجبات النقابية في التربية بعدما أدخلت في المناهج التربوية.
- **التمكين للأعضاء:** حفظ حقوق الأعضاء في النقابة وإشراك الأعضاء في اتخاذ القرارات في الهيئة العامة وضمن شفافية العمل داخل الجمعية والتركيز على التربية المواطنة لتحفيز الانتساب إلى النقابات والمحاسبة المواطنة انطلاقاً من العمل النقابي. إضافة إلى تكثيف الانتساب النقابي (حالياً: لا يتجاوز 5-7% من اليد العاملة)<sup>26</sup> وتغذية مالية النقابات من الاشتراكات، خصوصاً وأن المنتسبين وغير المنتسبين يستفيدون من ثمرة نضال الحركة النقابية.
- **صلاحية الأنظمة الداخلية لاستيعاب التطوير الديموقراطي:** ترك تنظيم الآليات الديموقراطية للأنظمة الداخلية، دون وزارة العمل، لاسيما في ما خصّ التنظيم الداخلي للجمعية وانتخابات الهيئة الإدارية والتفاصيل والإجراءات والاستحقاقات الآيلة إلى ضمان دورية الانتخابات الداخلية.

<sup>26</sup> ضعف الانتساب في القطاع الخاص مرده إلى الخوف من الصرف من الخدمة، بينما الحماية أكبر في القطاع العام والمصالح المستقلة بسبب التضامن القوي بين الموظّفين.

يلزم القانون الإيطالي صاحب العمل بإعادة العامل المصروف من الخدمة في حال صدر الحكم لصالحه، تحت طائلة سجن صاحب العمل.

## ملاحق

1. مقتطفات من قانون العمل.
2. المرسوم 7993 تاريخ 3 نيسان 1952.
3. المرسوم 17386 تاريخ 2 أيلول 1964.

## مراجع مختارة

- دليل "الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديمقراطية"، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، 2004، وسائر المراجع الصادرة عن هذا المعهد والتي تكتسب أهمية بالغة.
- "الأحزاب والقوى السياسية في لبنان"، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت، 1996، ص 580.
- النتخابات والهيئات المهنية في لبنان، جزءان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت، 1999 و2000، ص 254 و 253 ص.
- "إنشاء وإدارة الجمعيات الخاضعة لقانون 1909"، النائب غسان مخيبر وجمعية الدفاع عن الحقوق والحريات ("عدل")، 39 ص.
- مرقص، بول، "بديلاً من اقتراح تنظيم الأحزاب والتظاهرات الجديد- كيف تضمن القوانين المتقدمة حرية العمل السياسي؟"، دراسة مطوّلة، النهار، 2005/9/7، ص 8.

Duverger, Maurice, *Les Partis Politiques*, Libr. Armand Colin, 1969, p. 84  
Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley, 1954.  
Wolfgang C. Müller, "The relevance of the State for Party System Change", *Journal of Theoretical Politics*, 5 (October 1993).