

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠٠٩-٢٠١٠

المجلد الرابع

www.cc.gov.lb

الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية من منظور دستوري الدكتور عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري

ارتبط مفهوم الحقوق بمعطيات موضوعية وذاتية وايدولوجية، وتطور في سياق التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، تحت تأثير أحداث، أدت إلى تحولات عميقة في بنيتها، فنشأت الحقوق السياسية ومن ثم اكتسبت مضموناً اختلف عن مضمونها الأساسي، وأفسحت في المجال أمام نشوء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بعد ان وقفت عائقاً في طريقها، وذلك نتيجة تبدل المعطيات والظروف والتحول في المفاهيم.

هذه التحولات تركت أثرها على الأنظمة السياسية، وعلى البنية الدستورية في الدولة، وعلى الضمانات التي أحيطت بها الحقوق. فالقانون لم يعد يعبر عن الارادة العامة والسيادة مباشرة، كونه نتاج البرلمان، ممثل الشعب، الا اذا جاء متطابقاً والدستور الذي يعبر عن الارادة العامة والسيادة مباشرة، ويأتي في رأس تراتبية القواعد والنصوص. فهو القانون الأسمى في الدولة. والضمانة الدستورية للحقوق أصبحت أهم من الضمانة القانونية، وصونها بات رهناً بالقضاء الدستوري. ولا قيمة، لأي حق معترف به ومضمون دستورياً الا بقدر ما يستطيع المواطن التمتع به، لذلك لا بد من سياسات تؤدي إلى تحقيق الشروط المادية للتمتع بالحقوق، لكي تتحول الحقوق إلى واقع ولا تبقى مجرد حقوق نظرية.

نتناول في هذه الدراسة الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلاقات القائمة في ما بينها، وضماناتها الدستورية، والواقع الدستوري لهذه الحقوق في الجمهورية اللبنانية.

1

الحقوق السياسية

نشأت الحقوق السياسية في سياق صراع الشعوب المناضلة من أجل كرامتها في مواجهة الأنظمة الملكية المطلقة. وقد أدى هذا الصراع، على امتداد مراحل طويلة، إلى انتزاع الحقوق السياسية وتدوين الاعتراف بها في وثائق تاريخية. أبرزها، في بريطانيا «الماغناكرتا» Magna carta و«البيل أوف رايت» Bill of Rights، وفي الولايات المتحدة الأميركية وثيقة اعلان الاستقلال في العام 1776، وفي فرنسا اعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789. والاعتراف بهذه الحقوق انتصار للفرد في مواجهة السلطة المطلقة التي لا تقيم وزناً لحقوق الأفراد وتكر وجودها. وقد أكدت هذه الوثائق ان للأفراد حقوقاً طبيعية لا يجوز التنازل عنها، وان هدف اي تنظيم سياسي ينبغي ان يكون الحفاظ على هذه الحقوق وعدم المساس بها.

إن الفلسفة الليبرالية الكلاسيكية التي شكلت القاعدة الفكرية لهذا التطور طبعت الحقوق بالنزعة الفردية، فالحقوق هي معطى طبيعي، والإنسان ولد حراً، ولا يجوز انتهاك حريته وحقوقه الطبيعية، لذلك لا يجوز ان تتدخل الدولة في شؤونه، فتدخلها يعرض حريته وحقوقه للانتهاك. وهكذا وضع الفرد في مواجهة الدولة، ونشأ حقه السياسي من أجل ممارسته بهدف حماية نفسه من الدولة وتعسف سلطتها. فالمشاركة السياسية في السلطة، وهي أبرز الحقوق السياسية، غايتها منع السلطة من التدخل في شؤون المواطنين وحصر مهام الدولة في توفير الأمن والاستقرار.

هذه الرؤية السياسية تأثرت بالمفهوم الاقتصادي لليبرالية القائم على مبدأ «دعه يعمل دعه يمر»، فالتنافس الحر في المجال الاقتصادي يحقق الازدهار، ويؤدي إلى اىصال كل فرد إلى حقوقه ويعمم البحبوحة في المجتمع، ومبدأ التنافس في الاقتصاد انسحب على التنافس في السياسة وجعله خاضعاً له. فالمشاركة السياسية التي تمر عبر الانتخابات قيدت بشروط حصرت الحق في الانتخاب الذي هو حق سياسي، بفئات محددة من الشعب، تبعاً للطبقة

التي تنتمي اليها. فالليبرالية الكلاسيكية، وان خطت خطوة متقدمة على طريق الاعتراف بالحقوق، قيدت الحقوق السياسية، بسبب منطلقاتها الاقتصادية، وأعاقت الديمقراطية المبنية على الحرية والمساواة في آن معاً. لم تستوعب الليبرالية الكلاسيكية الديمقراطية الا تدريجاً، وتحت تأثير نضال الطبقات الشعبية، فجرى التوسع في منح الحق بالاقتراع إلى أن أصبح عاماً، كما جرى الاعتراف بالحقوق السياسية الأخرى لأبناء المجتمع كافة.

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فلم تكن واردة عند الليبرالية الكلاسيكية لأن المبادرة الفردية والتنافس الحر كفيلا ن بايصال كل فرد إلى حقوقه وتعميم المنفعة.

إن الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر وما رافقها من تردٍ في أوضاع الطبقات الفقيرة، وزيادة ثروات الطبقة البرجوازية، أكد عدم صحة ما ذهب إليه الليبرالية الكلاسيكية، وضرورة تدخل الدولة بغية إيجاد حدٍ مقبول من التوازن في المجتمع، من خلال حماية الطبقات الفقيرة وتوفير الرعاية الاجتماعية لها، وتخفيف حدة الصراع الطبقي. وتحت تأثير ضغط النقابات العمالية والحركات الشعبية ذات التوجهات الإيديولوجية الاشتراكية، اضطرت الليبرالية الكلاسيكية بالقبول بتدخل الدولة في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي، شرط الا يؤدي إلى القضاء على المبادرة الفردية وحرية التنافس، وذلك من أجل إيجاد حل للمشاكل الاجتماعية المتفاقمة، وتمكين الليبرالية من التغلب على الأزمة الناجمة عن منطلقاتها الفكرية، فتحوّلت من ليبرالية كلاسيكية إلى نيوليبرالية، وفتح الباب أمام الاعتراف بحقوق جديدة للمواطنين هي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

من جهة أخرى، أدت التحولات التي نتجت عن الثورة الصناعية، إلى نمو التيارات الإشتراكية، ونشوء الإيديولوجية الماركسية التي ذهبت في اتجاه معاكس لليبرالية تماماً، فالحقوق ليست بنظرها معطى طبيعياً والناس لا يولدون أحراراً، انما مكبلين بشبكة من العلاقات المجتمعية، وبخاصة الاقتصادية، التي تجعلهم أسرى هذه العلاقات، مستغلين من قبل من يمتلك وسائل الانتاج، فالحرية والحقوق لا يمكن الوصول إليها الا بالتححرر من القيود

التي تكبل الفرد، وفي طليعتها القيود الناجمة عن الاستغلال الاقتصادي، فالتناس يكتسبون الحرية والحقوق، بالنضال والانعقاد من الاستغلال، عن طريق الثورة. والأولوية ليست للفرد إنما للطبقة، فالبروليتاري لا يمكن ان يصل إلى حقوقه بقواه الفردية، إنما من خلال قوة طبقة البروليتاريا. والدولة لا يمكنها ان تكون سوى أداة قمع طبقي لأنها نشأت بفعل الصراع الطبقي. والأولوية في ظل حكم البروليتاريا هي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية وليست للحقوق السياسية، لأن الحقوق السياسية في مجتمع اشتراكي ينبغي ان توجه في الاتجاه الذي يخدم أهداف الثورة الاشتراكية وفق مبادئ الماركسية، فلا حرية للبرجوازية في مجتمع إشتراكي، كما انه لا حرية للبروليتاريا في مجتمع برجوازي. والحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن الوصول اليها من خلال الاعتراف بها في نص قانوني، إنما من خلال تغيير علاقات الانتاج وتأميم وسائل الانتاج، أي تحويل الاقتصاد من إقتصاد حر إلى إقتصاد موجه. هكذا يبدو أن أحداثاً تاريخية دفعت باتجاه الاعتراف بالحرية والحقوق، غير ان المفاهيم تناقضت بسبب الاختلافات الإيديولوجية.

2

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

لقد أكدت الأحداث أنه لا يمكن النظر إلى الانسان ككائن مجرد له حقوق مرتبطة بكيانه. فالانسان يعيش وسط مجتمع، يرتبط به بنسيج من العلاقات غير المتوازنة، لجهة الموقع الذي يشغله في سلم العلاقات المجتمعية، ما يؤدي إلى عدم مساواة في الحقوق بين الأفراد، اذا ما تركت الأمور دون تنظيم، بحجة الحفاظ على الحرية. فالحرية المطلقة تقضي على المساواة في الحقوق، لذلك كان لا بدّ من حدود تقف عندها الحرية، فحدود حرية الفرد حرية الآخرين وحقوقهم والانتظام العام، فلا تجوز التضحية بحرية وحقوق اي فرد في المجتمع لصالح فرد آخر، كما لا تجوز التضحية بالانتظام العام، لأن ذلك يؤدي إلى الفوضى التي تطيح بالحرية والحقوق كما لا تجوز التضحية بالحقوق لحساب الانتظام العام. من هنا ضرورة الحفاظ على

توازن بين حقوق المواطنين من جهة، وبين هذه الحقوق والانتظام العام من جهة أخرى. وعدم التوازن بين أطراف العلاقات في المجتمع، وبخاصة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، لأبد من معالجته، حفاظاً على الإنتظام العام وبالتالي الاستقرار، وصوناً للحقوق ولحدّ معين من المساواة والتكافؤ بين أبناء المجتمع، وذلك بمنح المواطنين حقوقاً اقتصادية واجتماعية، تحقق العدالة وتضع حداً للظلم الاجتماعي ولو جزئياً.

وإذا كانت الثورة الصناعية قد فتحت الباب أمام ظهور هذه الحقيقة التي دفعت الدولة باتجاه الاعتراف بحقوق اقتصادية واجتماعية للمواطنين، فإن الأحداث التي شهدها العالم في القرن العشرين، وبخاصة الحربين العالميتين الأولى والثانية وما نتج عنهما من تردٍ في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، والأزمة الاقتصادية والمالية في العام 1929، ومن ثم أزمة التضخم المالي في السبعينيات من القرن المنصرم، قادت الدولة إلى مزيد من التدخل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، حفاظاً على التوازن في المجتمع. وإذا كان تضخم دور الدولة وما نتج عنه من أعباء، قد دفع في الثمانيات والتسعينيات باتجاه تقليص هذا الدور، وتخلي القطاع العام عن بعض المرافق للقطاع الخاص، في اطار سياسة الخصخصة وتحرير التجارة، فإن الأزمة المالية التي ضربت العديد من الدول في العام 2008، ولا تزال تفاعلاتها السلبية مستمرة، أكدت انه لا يجوز للدولة ان تستقيل من وظيفتها في ضبط النشاط الاقتصادي والمالي، وذلك حفاظاً على التوازن العام، وصوناً لحقوق المواطنين، ومن أجل قيادة عملية التنمية الاقتصادية، ودفعها في الاتجاه الصحيح.

هذا التحول بدّل مفهوم الدولة في الأنظمة الليبرالية ووسّع دائرة وظائفها فتحوّلت إلى دولة رعاية، وعمق مفهوم الديمقراطية فلم تعد تقتصر على المضمون السياسي، المتمثل بالحقوق السياسية، كالحق بالتعبير، والانتخاب، والمشاركة السياسية، والحق بالتنظيم والتجمع، انما تجاوزت المضمون السياسي إلى المضمون الاقتصادي والاجتماعي، المتمثل بالحق بالعمل ضمن شروط ملائمة، والحق بالسكن، والحق بالطبابة والاستشفاء والتعلم والرعاية الاجتماعية وغير ذلك من حقوق. وأصبح على الدولة ان

تضمن هذه الحقوق، وتعتمد السياسات التي تمكن المواطن من التمتع بها. وبدا من التجربة ان حقوق الانسان في بعدها السياسي والاقتصادي والاجتماعي وحدة لا تتجزأ. فالحقوق السياسية، المعترف بها في الدساتير والقوانين، لا قيمة لها الا بقدر ما تتوافر الشروط المادية التي تمكن الفرد من التمتع بحقوقه عمليا، وتوفير المستوى المعيشي اللائق الذي لا يتحقق الا من خلال التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. كما ان توافر هذه الأخيرة في غياب الحقوق السياسية، يؤدي إلى الانتقاص من انسانية الانسان بحرمانه من حقه بالتعبير والمشاركة السياسية، والتنظيم السياسي وحرية المعتقد

هذا التحول في المفاهيم أدى إلى تحول في مفهوم المشاركة في السلطة، فلم تعد، كما كانت مع الليبرالية الكلاسيكية، مشاركة من أجل منع السلطة من التدخل في شؤون المواطنين، انما أصبحت وسيلة لحمل السلطة على توفير شروط العيش الكريم.

إن الحقوق على اختلافها لا بد من ضمانتها لها. والضمانة الأهم هي الضمانة الدستورية.

3

الضمانة الدستورية

الضمانة الدستورية هي أهم الضمانات على مستوى المنظومة القانونية في الدولة، كون الدستور يأتي في رأس تراتبية القواعد والنصوص. واستقرار القاعدة القانونية رهن بموقعها في هذه التراتبية، فالضمانة الدستورية أكثر استقراراً وثباتاً من الضمانة القانونية، لأن تعديل الدستور أكثر صعوبة من تعديل القانون، ويمر بألية معقدة، تتطلب موافقة أكثر من جهة دستورية، وأحياناً تتطلب موافقة الشعب مصدر السلطة وصاحب السيادة. فالقواعد الدستورية سيدة المنظومة القانونية على مستوى الدولة. والاعتراف بالحقوق في نص دستوري يشكل أقوى الضمانات لهذه الحقوق، فلتصاغة نصوص الدستور أهمية كبرى وحاسمة بالنسبة لضمان الحقوق والحريات. وهي ضمانة

ترتبط بالارادة السياسية لواضعي الدستور، وبتوجهات القوى المؤثرة. الضمانة الدستورية على أهميتها تبقى عرضة لأهواء القوى السياسية والظروف والتحويلات. فالنصوص الدستورية قابلة للتعديل، والدستور ينص على آلية تعديله، ولا يجوز إلغاء مبدأ تعديل الدستور، فذلك غير منطقي كون الدستور يعبر عن الارادة العامة، وهي ارادة خاضعة للتغيير، فالظروف والمعطيات تتبدل، والدستور يُعدّل في ضوءها، وعدم مسايرة الدستور للمستجدات، يهدد النظام بالسقوط.

بعض الدساتير وانطلاقاً من هذه الحقيقة، ونتيجة التجربة التي مرت بها الدول التي اعتمدها، حرّمت تعديل النصوص الدستورية الضامنة للحقوق والحريات الأساسية، لكي تبقى في مأمن من أي تعديل يؤدي إلى تحول النظام، بالطرق الدستورية، من نظام ديمقراطي إلى نظام قمعي استبدادي. ويأتي في طليعة هذه الدساتير القانون الأساسي لألمانيا، المعتمد في العام 1949 ولا يزال معمولاً به، فقد نصت المادة 79 منه في فقرتها الثالثة، على منع أي تعديل للمبادئ الواردة في المواد من الرقم واحد حتى الرقم 20 التي تتناول كرامة الكائن البشري، والحرية الشخصية، والمساواة أمام القانون، وحرية المعتقد، وحرية ابداء الرأي، وحقوق العائلة، والحق بالتعلم، وحرية التجمع والتنظيم، والحق بسرية التخابر، والحق بالتجول والاقامة، وحرية اختيار المهنة ومنع الأشغال الشاقة، والحق بحرمة المنزل، والحق بالتملك والإرث، وحق اللجوء، وحقوق أخرى. كما ان دستور البرتغال فرض في المادة 288 على السلطة المولجة بتعديله احترام الحقوق والحريات والضمانات التي منحها للمواطنين، ونص في المادة 18 على ان القواعد الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات تطبق مباشرة، أي دون نص قانوني، وتفرض نفسها على الكيانات العامة والخاصة في الدولة.

وبغض النظر عن ضرورة صون الضمانات الدستورية للحقوق، وحمائتها من اي تعديل يقلص من فاعليتها، فإن هذه الضمانات تأخذ طريقها للتنفيذ عن طريق قوانين تضعها السلطة الاشتراعية، وينبغي ان تأتي متطابقة مع هذه الضمانات، فحرية المشرع تقف عند الحدود التي رسمها له الدستور،

ولا يجوز ان تتجاوزها، فالقانون الذي يقره البرلمان لا يعبر عن الارادة العامة الا اذا التزم باحترام الدستور. من هنا ضرورة صون الضمانات الدستورية من خلال مرجعية دستورية، تنظر في مدى احترام المشترع هذه الضمانات، ويكون لها صلاحية ابطال اي نص قانوني مخالف للدستور. هذه المرجعية هي القضاء الدستوري.

والسؤال الذي يطرح نفسه يتعلق بمدى فاعلية القضاء الدستوري في صون الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور.

فاعلية القضاء الدستوري رهن بأمور عدة، من بينها قدرته على وضع يده على القانون والنظر في دستوريته. ففي الأنظمة التي تبت فيها المحاكم العادية في دستورية القوانين، يمكن لأي شخص، انتهاك القانون الضمانات الدستورية لحقوقه، ان يقيم دعوى أمام هذه المحاكم. أما في الأنظمة المناط فيها النظر بدستورية القوانين بمحاكم او مجالس دستورية، من صلاحياتها ابطال النص القانوني المخالف للدستور، فإن طرق مراجعة القضاء الدستوري تؤثر مباشرة على فاعليته، اذ انه في غالبية الدول، يحصر الحق بمراجعة القضاء الدستوري بجهات رسمية محددة، وضمن مهلة زمنية. ولهذا أسباب تسوُّغه، غير انه قد يؤدي إلى وضع قوانين، لم تحترم الضمانات الدستورية، موضع التنفيذ، ويصبح القضاء العادي ملزماً باصدار أحكامه على أساسها.

هذه مشكلة جرت معالجتها باعطاء المتقاضين حق إثارة عدم دستورية قانون امام المحاكم العادية، بغية رفع مباشرة القضية إلى القضاء الدستوري، أو اعطاء الفرد الحق بمراجعة المحاكم الدستورية مباشرة. وهذا ما نص عليه الدستور الاسباني اذا جاء في المادة 53 منه انه يحق لكل مواطن حماية حقوقه المنصوص عليها في المادة 14، بمراجعة المحاكم العادية، وعند الاقتضاء مراجعة المحكمة الدستورية. كما ان القانون الأساسي لألمانيا منح الأفراد، الذين يجدون ان السلطات العامة انتهكت حقوقهم الأساسية، حق مراجعة المحكمة الدستورية الفيدرالية (المادة 93).

ان الضمانات الدستورية للحقوق السياسية والاقتصادية، ترافقت والتطور الذي حدث في سياق التطور التاريخي لمفهوم حقوق الانسان، فإذا ما أخذنا

النظام الفرنسي، على سبيل المثال، نجد ان اعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789، تضمن الحقوق السياسية والمدنية، ولم يأتِ على ذكر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. لذلك عندما تم وضع دستور الجمهورية الرابعة في العام 1946، ومن أجل سد هذا النقص، أضيف إلى اعلان حقوق الانسان والمواطن، مقدمة للدستور أكدت على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن الحقوق السياسية والمدنية التي جرى تعزيزها، وأبرز هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الحق بالعمل، والحق بالتنظيم النقابي والدفاع عن حقوق العمال، والحق بالإضراب، والحق بالمشاركة في تحديد شروط العمل، وحق الفرد والعائلة بتوفير الشروط الضرورية للنمو، والحق بالضمان الاجتماعي والراحة والرفاه، والحق بالتعلم وبالتأهيل المهني. كما نصت مقدمة دستور العام 1946 على ان مجانية التعليم الرسمي وعلمايته في جميع مراحل التعليم واجب على الدولة. وقد جاء دستور الجمهورية الخامسة في العام 1958 ليؤكد في مقدمته الالتزام بحقوق الانسان كما نص عليها اعلان 1789 ومقدمة دستور العام 1946. وهكذا تكاملت الضمانات في الدستور الفرنسي. ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ من الدستور، واستند في العديد من قراراته على اعلان 1789 ومقدمة دستور 1946.

من جهة ثانية، وعلى الرغم من ان دستور الجمهورية الخامسة وسع صلاحيات السلطة الاجرائية على حساب السلطة التشريعية، وحدد المجال المتروك لهذه الأخيرة في التشريع، فقد حصر صلاحية وضع القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة بالسلطة التشريعية. وهذا مبدأ عام معتمد في جميع الأنظمة الديمقراطية، لأن السلطة الاجرائية تجنح عامة نحو تقييد الحقوق والحريات، لذلك ينبغي ترك أمر تنظيم ممارستها للسلطة التشريعية، الممثلة المباشرة للشعب، والمسؤولة أمامه. فضلاً عن الاعتراف بالحقوق في نص دستوري، فإن الضمانة الدستورية الأخرى هي اعتماد مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، كي لا تطغى سلطة على السلطات الأخرى، فذلك، اذا ما حدث، يؤدي إلى جنوح النظام نحو الاستبداد، والإطاحة بالضمانات الدستورية للحقوق والحريات. واذا كانت الممارسة السياسية في العديد من الأنظمة، وبخاصة البرلمانية منها تذهب باتجاه استئثار أكثرية برلمانية، وغالباً

حزبية، بالسلطة على مستوى البرلمان والحكومة في آن معاً، ما يجعل الفصل بين السلطات نظرياً، ولا قيمة عملية له، فإن استقلالية السلطة القضائية تبقى ضمانات الحقوق والحريات، كونها المرجع الأخير، كما ان القضاء الدستوري يبقى الضامن لعدم جنوح الأكثرية البرلمانية والتشريع بما يخالف الدستور، وبخاصة لجهة ضمان الحقوق والحريات في القوانين.

4

المبادئ الدستورية المتعارضة و ضمانات الحقوق

الحقوق والحريات ليست مطلقة، فالانسان يعيش في مجتمع لا غنى له عنه، لذلك يجب ان يحترم حقوق وحريات الآخرين من جهة، وضرورات الحفاظ على انتظام حياة المجتمع، وعدم دخوله في فوضى تؤدي به وبحقوق وحريات المواطنين. واذا كان الدستور قد ضمن الحقوق والحريات، ففي المقابل توجد مبادئ ذات قيمة دستورية، لا يمكن التفريط بها، قد تتعارض مع هذه الضمانات وتحد بالتالي منها. ويأتي في طليعة هذه المبادئ مبدأ الحفاظ على الانتظام العام، ومبدأ ضرورة استمرارية المرفق العام.

ان الدساتير التي ضمنت الحقوق والحريات نصت على ممارستها في اطار القوانين التي تنظمها، وبعضها أكد صراحة ضرورة عدم تعارض ممارستها هذه الحقوق مع النظام العام، فجاء في الدستور اللبناني، على سبيل المثال، بشأن حرية اقامة الشعائر الدينية، ان الدولة تكفل هذه الحرية على ان لا يكون في ذلك اخلال في النظام العام. ما يعني ان الدستور ترك للسلطة الاشتراعية صلاحية وضع الحدود للحقوق والحريات المعترف بها في الدستور. وهذه الحدود تأتي نتيجة التوفيق بين مبادئ دستورية متعارضة، تبعاً لكل حالة مطروحة أمام المشتري. والمطلوب ان تراعي هذه الحدود ضرورة الحفاظ على الحقوق والحريات والانتظام العام او استمرارية المرفق العام أو أي مبدأ ذات قيمة دستورية، في آن معاً. فلا يجوز ان يضحى بمبدأ دستوري لحساب مبدأ دستوري آخر. لذلك لا بد من مراقبة النصوص القانونية، لمعرفة مدى التزامها بالحدود الملائمة في صون

الحقوق والحريات والانتظام العام واستمرارية المرفق العام في الوقت نفسه. وهي رقابة يمارسها القضاء الدستوري، وهي خاضعة لاجتهاداته. لقد واجه المجلس الدستوري الفرنسي موضوع النظر في دستورية قوانين صيغت في اطار مبادئ دستورية متعارضة، منها القانون المتعلق بالحق بالإضراب في الراديو والتلفزيون، وذلك في العام 1979. والحق بالإضراب نصت عليه مقدمة دستور 1946، على ان يمارس في اطار القانون الذي ينظمه. وقد فسّر المجلس الدستوري ذلك بالقول ان واضعي هذا النص، في مقدمة الدستور، قرروا ان الحق بالإضراب هو مبدأ له قيمة دستورية، ولكن له حدود، وخولوا المشتري رسم هذه الحدود، من خلال التوفيق بين ضرورة الحفاظ على مصالح من يعلنون الاضراب، كون الإضراب وسيلة لتحقيق هذه المصالح، من جهة، وضرورة الحفاظ على المصلحة العامة التي يمكن ان تتأثر سلباً بالإضراب، لناحية استمرارية المرافق العامة، من جهة أخرى. فالاعتراف بالحق بالإضراب لا يمنع المشتري من وضع الحدود الضرورية لهذا الحق، من أجل ضمان استمرارية المرفق العام، الذي هو تماماً كالحق بالإضراب له طابع المبدأ ذي القيمة الدستورية، وإن لم يكن قد نص عليه الدستور. فقيمه الدستورية تكمن في ارتباطه بالنظام العام والمصلحة العامة.

5

ضمانة الحقوق في الدستور اللبناني

لقد ضمن الدستور اللبناني الحقوق والحريات الأساسية منذ العام 1926، تاريخ صدور هذا الدستور، فجاء في المادة 7 منه ان «كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم».

كما نصّت المادة 8 على ان «الحرية الشخصية مصونة في حمى القانون...» ونصت المادة 9 على حرية الاعتقاد. وضمنت المادة 13 «حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات» وكلها مكفولة ضمن دائرة القانون. كما ضمن الدستور الحقوق

المدنية في العديد من مواده.

تمثلت الحقوق السياسية، في النص الأساسي للدستور في العام 1926، بالحق بالتعبير وابداء الآراء السياسية ونشرها عبر وسائل الاعلام على اختلافها، والحق بتأليف الجمعيات، بما فيها الجمعيات السياسية والأحزاب، وحرية عقد الاجتماعات. وقد نص قانون العام 1909 بشأن تأليف الجمعيات، والذي لا يزال معمولاً به في لبنان حتى الآن، على حرية تأليف الجمعيات، دون الحصول على ترخيص مسبق من السلطات المعنية، والاكتفاء باعطاء الجمعية علماً لوزارة الداخلية بانشائها، لكي لا تعتبر جمعية سرية.

من ناحية ثانية، تمثلت الحقوق السياسية بشكل أساسي في تمثيل الشعب في مجلس نواب منتخب بالاقتراع العام كل اربع سنوات، وقد نصت المادة 27 من الدستور على ان «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد او شرط من قبل منتخبيه». وقد اعطيت المرأة حق الاقتراع والترشح منذ العام 1953.

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فلم ينص عليها الدستور في صيغته الاساسية في العام 1926، ما خلا الحق بالملكية، فجاء في المادة 15 ان «الملكية في حى القانون فلا يجوز ان ينزع عن أحد ملكه الا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً». غير انه تم وضع قانون العمل وقوانين للضمان الاجتماعي والصحي للعاملين في القطاع الخاص، ومنح القانون أيضاً ضمانات اجتماعية للعاملين في القطاع العام، وذلك منذ نهاية الخمسينيات من القرن المنصرم.

التحول الكبير على صعيد الضمانات الدستورية بشأن الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية حدث عند تعديل الدستور في العام 1990، بموجب اتفاق الطائف، فأضيف إلى الدستور مقدمة تضمنت مبادئ، على جانب كبير من الأهمية، منها التزام لبنان ميثاق الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان. وقد أكد الدستور في مقدمته ان الدولة تجسد هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

لقد شارك لبنان في وضع الاعلان العالمي لحقوق الانسان في

العام 1948 بشخص الدكتور شارل مالك. والتزم لبنان الاعلان منذ ذلك التاريخ، غير ان التزام الاعلانات الدولية هو التزام أدبي وليس قانونياً، لذلك ترجم مضمون الاعلان العالمي لحقوق الانسان في عدة اتفاقيات دولية، ألزمت قانونياً الدول التي انضمت اليها، وقد انضم لبنان إلى العديد من هذه الاتفاقيات، وفي طبيعتها الاتفاقية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية بشأن الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية، واتفاقية منع التمييز العنصري، واتفاقية منع التمييز ضد المرأة وغيرها من اتفاقيات دولية راعية لحقوق الانسان.

ان التزام لبنان في العام 1990 الاعلان العالمي لحقوق الانسان بنص دستوري صريح جعله ملتزماً قانونياً، وتحديداً دستورياً، لكل ما ورد في هذا الاعلان من حقوق مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وبخاصة انه صدر قرار عن المجلس الدستوري اللبناني اعتبر فيها مقدمة الدستور جزءاً لا يتجزأ من الدستور.

فضلاً عن هذا التطور المهم على صعيد الضمانات الدستورية لحقوق الانسان في لبنان، أكدت مقدمة الدستور المبادئ الأساسية الراقية لحقوق الانسان، فجاء فيها بنص صريح لا يقبل اللبس ان «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل».

كما جاء في مقدمة الدستور أيضاً، ان «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية»، وان «النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة»، وأن «الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام».

ان الكلام على الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واقتصادياً واجتماعياً يعني التزام الدولة بتوفير الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية للمواطنين في مختلف المناطق وضمن هذه الحقوق دستورياً، ما يفرض على

الجهات المعنية في الدولة وضع السياسات الآلية إلى توفير هذه الحقوق، وتنفيذها بمشاريع بهدف تمكين المواطنين من التمتع بهذه الحقوق. وقد أكد الدستور ذلك بجعله الانماء المتوازن ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، وهذا يشير إلى الأهمية التي أولاها الدستور للحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية وضرورة تعميمها على المواطنين جميعاً.

أما توزيع المقاعد النيابية على الطوائف في نص دستوري، بموجب تعديل الدستور في العام 1990، وبالتالي حرمان من ليس لطائفته مقعد نيابي في الدائرة الانتخابية المسجل فيها قيد نفوسه، من حق الترشح عن هذه الدائرة، فقد جرى التعويض عنه باعطائه حق الترشح في اية دائرة أخرى لطائفته مقعد نيابي فيها، على أساس ان النائب، وفق الدستور، يمثل الأمة جمعاء، فهو وان كان نائباً منتخباً عن مقعد مخصص لطائفة معينة في دائرة من الدوائر الانتخابية، لا يمثل الطائفة او الدائرة او الذين اقترحوا له وحسب، انما الأمة جمعاء أي الشعب اللبناني بكامله.

اعتمد لبنان مبدأ الهيئة الناخبة الواحدة، فالتاخب في دائرة انتخابية له الحق بان يقترح مرشحين عن مختلف المقاعد النيابية في الدائرة، بغض النظر عن الانتماء الطائفي، وهذا ما يحقق المساواة في المشاركة السياسية بين المواطنين.

ان توزيع المقاعد النيابية على الطوائف، وان بدا متعارضاً مع المساواة في الحق بالترشح فقد فرضته مقتضيات الوفاق الوطني، ووفق منطق الدستور، هو مرحلة نحو التقدم باتجاه تجاوز الحالة الطائفية، وانتخاب مجلس النواب على أساس وطني لا طائفي. فقد جاء في المادة 95 من الدستور ما يلي:

«على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق الغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالاضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية».

«مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرهنية.»
«وفي المرحلة الانتقالية:

أ - تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة

ب - تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة.»

ان توزيع المقاعد النيابية على الطوائف في نص دستوري جاء بمثابة ضمانة للطوائف الأقلوية، في مجتمع لا يزال فيه دور كبير للعصبيات الموروثة في تحديد خيارات الناخبين. فتخصيص مقاعد نيابية للطوائف ضمن مشاركتها جميعاً في الحق بالتمثيل في مجلس النواب، وذلك كخطوة على طريق اعتماد سياسات تؤدي إلى تلاشي العصبيات، بحيث يصبح بالإمكان تحرير المقاعد النيابية من التوزيع الطائفي، وانتخاب مجلس نواب على أساس وطني، يتمثل فيه المواطنون كمواطنين ينتمون إلى الدولة مباشرة، وليس كمواطنين ينتمون إلى الدولة عبر طوائفهم.

اما الوسائل الدستورية الضامنة للحقوق والحريات، في الدستور اللبناني، فيأتي في طليعتها مبدأ الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات التي أكدته مقدمة الدستور، فنصت على ان «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها». ما يجعل كل سلطة قادرة على منع السلطة الأخرى من تجاوز حدود الصلاحيات المعطاة لها، فالسلطة الاجرائية تخضع لرقابة ومحاسبة مجلس النواب، وهذا الأخير لا يستطيع ان يشرع بما يتناقض والدستور لأنه خاضع لرقابة المجلس الدستوري. واذا ما انتهكت السلطة الاجرائية والأجهزة التابعة لها حقوق أي من المواطنين يستطيع ان يلجأ إلى القضاء لازالة الغبن اللاحق به والحكم له بالتعويض المناسب، فقد جاء في المادة 20 من الدستور ان «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف

درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة. اما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني».

صدر عن القضاء اللبناني العديد من الأحكام التي ابطلت قرارات صادرة عن الحكومة والادارات التابعة لها، والزمته بالتعويض على مواطنين انتهكت حقوقهم بسبب هذه القرارات. ومن بين القرارات المهمة التي اتخذها القضاء ولها علاقة مباشرة بالحقوق السياسية، القرار الذي اتخذه مجلس شورى الدولة بتاريخ 2003/11/18 بشأن حرية تأسيس الجمعيات. فقد أبطل هذا القرار البلاغ الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 1996/1/17، لأنه يتعارض مع قانون الجمعيات للعام 1909 والذي ينص على حرية تأسيس الجمعية وحرية ادارة شؤونها وفق نظامها الأساسي. وقد جاء في قرار مجلس شورى الدولة «ان حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها ضمن دائرة القانون في المادة الثالثة عشرة منه. ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيسها واجازة حلها الا بنص قانوني، ولا يجوز اخضاعها لجهة صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من جانب الادارة ولا حتى من جانب القضاء».

6

ضمانة الضمانة الدستورية

الضمانة الدستورية هي أعلى ضمانة للحقوق والحريات، كون الدستور يأتي في رأس هرم تراتبية القواعد والنصوص، غير أنه لا بد من ضمانة لهذه الضمانة كي لا تأتي القوانين التي تنظم الحقوق والحريات متعارضة مع الدستور، لأن التعارض هذا يجعل الضمانة الدستورية عديمة الفائدة. فضمانة الضمانة الدستورية هو القضاء الدستوري الناظر في دستورية القوانين، والحامي للحقوق والحريات الأساسية.

لقد نص الدستور اللبناني، في المادة 19 منه، بعد تعديله في العام 1990، على انشاء «مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية». يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني». صدر قانون انشاء المجلس الدستوري في العام 1993، وباشر هذا المجلس عمله في العام 1994، وقد عمد إلى ابطال نصوص قانونية تعارضت مع الحقوق السياسية التي ضمنها الدستور، ففي قراره رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، أبطل المجلس الدستوري عدة مواد من قانون الانتخابات النيابية بسبب تعارضها مع مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور، ومع الحق المدني والدستوري بالترشح على الانتخابات. والحيثيات التي بني عليها القرار أكدت ضرورة ان يكون القانون واحداً لجميع المواطنين، انطلاقاً من مبدأ اعطاء كل صوت القيمة الاقتراعية نفسها في مختلف الدوائر الانتخابية، ومن خلال المساواة في محتوى قانون الانتخاب بالنسبة إلى تقسيم هذه الدوائر، فصدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل تركز أيضاً على قاعدة تقسيم للدوائر تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي.

تطرق القرار نفسه إلى مضمون المادة 24 من الدستور التي وزعت المقاعد النيابية مناصفة بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين الطوائف والمناطق، فجاء فيه «ان هذه القاعدة التي نصت عليها المادة 24 من الدستور تفقد معناها ومضمونها الحقيقي اذا لم يعتمد قانون الانتخاب في تقسيم الدوائر الانتخابية معياراً واحداً يطبق في سائر المناطق اللبنانية على قدم المساواة، فتكون المحافظة هي الدائرة الانتخابية في كل المناطق، أو القضاء هو الدائرة الانتخابية في جميع المحافظات أو يعتمد أي تقسيم آخر للدوائر الانتخابية يراه المشرع محققاً لما نصت عليه المادة 24 من الدستور، شرط

مراعاة معيار واحد في تقسيم هذه الدوائر بحيث تتأمن المساواة أمام القانون بين الناخبين، في ممارسة حقوقهم الانتخابية الدستورية، وبين المرشحين بالنسبة إلى الأعباء التي تلقى عليهم».

أما بالنسبة لحرمان الموظفين في القطاع العام من حقهم بالترشح للانتخابات النيابية، وهذا ما كان قد نص عليه القانون المطعون في دستوريته، فقد جاء في قرار المجلس الدستوري ان الدستور نص في المادة 12 على ان «لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة، حسب الشروط التي ينص عليها القانون». وحيث ان الترشح للانتخابات هو، إذن، حق مدني ودستوري، وأن كل قيد يأتي من قبل المشتري على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره الا بصورة ضيقة. وحيث انه، اذا كان للمشتري ان يضع موانع وقيوداً على ممارسة حق الترشيح للانتخابات وان يحدد طبيعتها ومداهما بالنسبة إلى من يشغلون بعض الوظائف العامة، منعاً من استغلالها لأغراض انتخابية، وتحقيقاً لتكافؤ الفرص بين المرشحين، فإنه لا يجوز ان يأتي المنع مطلقاً وعماماً، بل عليه ان يحدد فئات الموظفين الذين يجب ان يشملهم المنع، وان يكون المنع متوافقاً مع الهدف الذي يتوخاه المشتري».

من القرارات التي صان بها المجلس الدستوري حقوق المواطنين السياسية، وبخاصة حقهم في المشاركة في انتخاب الهيئات المحلية دورياً، القرار رقم 97/1 تاريخ 12/9/1997 الذي أبطل فيه قانون تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية، والقرار رقم 97/2 في التاريخ نفسه والذي أبطل فيه قانون تمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية. وقد جاء في القرارين ان حق المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً، هو من الحقوق الدستورية، التي تجسد المبدأ الديمقراطي الذي يرتكز عليه النظام الدستوري في لبنان، وله القيمة نفسها في حال ممارسته على مستوى الانتخابات النيابية أم على مستوى الانتخابات المحلية. وبما انه يتولد عن حق الاقتراع، كما هو متفق عليه، علماً واجتهاداً، مبدأ دستوري آخر، هو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب

دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخابات بصورة دورية وضمن مدة معقولة. وقد كرس هذا المبدأ أيضاً الفقرة «ب» من المادة 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الأمم المتحدة بتاريخ 16/12/1966 والتي انضم إليها لبنان في سنة 1972. وبما انه اذا كان يعود للمشترع ان يحدد مدة الوكالة الانتخابية، لأن وضع الأنظمة الانتخابية النيابية أو المحلية يدخل في اختصاصه، فهو لا يستطيع ان يعدل في مدة الوكالة الجارية الا لأسباب مستمدة من ضرورات قصوى وفي حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورات، أي في حال وجود ظروف استثنائية. وبما ان تمديد ولاية المجالس البلدية والمخاتير والمجالس الاختيارية لم يسوّغ بأية ظروف استثنائية، لذلك يبطل القانون المطعون في دستوريته لأنه مخالف لأحكام الدستور ومتعارض مع المبادئ ذات القيمة الدستورية.

كان من نتائج ابطال قانوني تمديد ولاية المجالس البلدية والمخاتير والمجالس الاختيارية اجراء انتخابات بلدية واختيارية في ربيع العام 1998، وقد انتظم اجراء هذه الانتخابات منذ ذلك الوقت، فهي تجري دورياً كل ست سنوات.

ان المهلة المعطاة لمراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية قانون أو نصوص لها قوة القانون، هي خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في احدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانوناً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً. وقد جاء في المادة 18 من قانون انشاء المجلس الدستوري ان المجلس يتولى الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

هذا النص يعني انه اذا لم يتم الطعن بدستورية قانون او نص له قوة القانون، أمام المجلس الدستوري، ضمن المهلة المحددة، يصبح القانون نافذاً ولو كان مخالفاً للدستور، وتصبح المحاكم ملزمة بتطبيقه. هذه الثغرة

في قانون انشاء المجلس الدستوري تحد من فاعليته كحام للحقوق والحريات الأساسية، ومن أجل تفعيل دوره في هذا المجال ينبغي التوسع في منح حق مراجعة المجلس الدستوري، بحيث تعطى النقابات، على سبيل المثال، هذا الحق بشأن دستورية القوانين التي لها علاقة مباشرة بها، كأن تعطى نقابة المحامين حق المراجعة بدستورية القوانين التي ترى فيها انتهاكاً للحقوق والحريات التي ضمنها الدستور.

ان تفعيل دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات، يقتضي اعطاء حق مراجعة هذا المجلس من قبل المتداعين أمام المحاكم، بشأن القوانين التي ستصدر الأحكام استناداً إليها، اذا رأى أحد المتداعين انها مخالفة للدستور، فترفع المحكمة الأمر إلى المجلس الدستوري، وتنتظر قراره.

ان نظام حماية الحقوق والحريات الأساسية هو نظام متكامل، أساسه الضمانات الدستورية، غير ان الخلل في أي حلقة من حلقات هذا النظام يؤدي إلى اضطراب النظام بكامله، من هنا ضرورة اقتران الضمانات الدستورية بنصوص قانونية ملائمة لها، تجد طريقها إلى التنفيذ عبر المراسيم والقرارات الملائمة أيضاً، وان تتم مراقبة التشريع والتنفيذ من قبل هيئات وسلطات فاعلة. ويبقى الشعب المرجعية الأساسية، كونه مصدر السلطات، وصاحب الحق بالاستفادة من نظام حماية الحقوق والحريات.