

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١١

المجلد الخامس

www.cc.gov.lb

العدالة الدستورية وحكم القانون
رؤية اصلاحية في ضوء التحولات العربية
الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

ينطوي مصطلح حكم القانون على اشكالية، فالحكم في الدولة يستند الى الدستور، القانون الأسمى، والى مجموعة قوانين، ولم يعد كما كان في العصور الغابرة حكماً لا يستند الا الى ارادة الحاكم. والسلطة في الدولة غدت سلطة مؤسسية، نابعة من كيان الدولة الحقوقي والسياسي، ولم تعد سلطة مجسدة نابعة من شخص الحاكم، فمن يتولى الحكم يمارس السلطة لفترة زمنية محددة، وفق النصوص القانونية. فالحكم في العصر الحديث هو حكم القانون، غير ان طبيعة الحكم تتوقف على مضمون القانون والأسس التي قام عليها والغاية التي وجد من أجلها.

1

دولة القانون دولة الحق

في الأساس نشأ القانون، في سياق التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، للحد من سلطة الحاكم المطلقة وتقييدها، والاعتراف بحقوق للمواطنين. وقد تم ذلك نتيجة نضالات طويلة ومريرة خاضتها الشعوب في مواجهة الحكام، وأدت الى ولادة الأنظمة الدستورية في مفهومها الحديث وتطورت هذه الأنظمة تحت تأثير التجارب التي مرت بها. غير ان القانون وبعد ان أصبح ركيزة الحكم تحول عن غايته الأساسية في بعض الحالات وأصبح وسيلة لتبرير سلطة الحاكم المستبد والمتسلط، واداة لتشديد قبضته على المجتمع والدولة، اي ان

القانون اصبح عرضة للتحول من وسيلة لخدمة المواطن الى وسيلة لخدمة الحاكم، وبدلاً من ان يُنهي ممارسة السلطة بشكل اعتباطي ويخضعها الى قواعد ثابتة، في اطار بنية الدولة والعلاقات القائمة بين مؤسساتها، حوّل هذه العلاقات والبنى القائمة في اطارها، الى أداة لشرعنة التسلط والاستبداد والاستئثار بالسلطة، فالحكم في الأنظمة الديكتاتورية والتوتاليتارية هو حكم القانون لأنه استند الى قوانين تبرر ممارسات الحاكم، كما ان الحكم في الأنظمة الديمقراطية هو حكم القانون أيضاً، غير ان الفارق كبير بين طبيعة الأنظمة الديمقراطية وطبيعة الأنظمة الديكتاتورية. من هنا ضرورة التدقيق في مصطلح حكم القانون، وتحديد أي قانون نريد لأي حكم.

عرّف هنس كلسن Hens Kelsen دولة القانون بأنها « دولة مركزية نسبياً، القضاء والادارة فيها مرتبطان بقوانين، هي قواعد عامة أقرها برلمان منتخب من الشعب، بمساهمة أو بدون مساهمة رئيس دولة قائم على رأس حكومة، اعضاؤها مسؤولون عن أعمالهم، المحاكم فيها مستقلة، والمواطنون يتمتعون بضمانات لبعض الحقوق والحريات، وبخاصة حرية المعتقد وحرية التعبير عن الرأي ».

واستعاد ريمون كارى دى مالبرغ Raymond Carré de Malberg هذه العناصر في تعريفه بدولة القانون وعمل على اكمالها، فقال « ان السلطة الادارية *autorité administrative* في تعاملها مع المواطنين لا تستطيع ان تستعمل سوى ما يجيزه النظام الحقوقي المعمول به وتحديداً القوانين. ما يعني ان السلطة الادارية في علاقتها بالمواطنين لا يمكنها ان تذهب في اتجاه متعارض مع القانون ولا ان تبتعد عنه، فهي ملزمة باحترامه، ولا يمكنها ان تفرض على المواطنين الا ما نص عليه القانون. كما ان دولة القانون تقتضي أساساً بأن تكون القواعد التي تفرضها الدولة على نفسها، من أجل مصلحة المواطنين، يكون لهؤلاء القدرة على التحصن بها للدفاع عن حقوقهم أمام السلطة القضائية¹. وأضاف انه لا يكفي عدم التصرف بما يتعارض والقانون، انما يجب العمل بما يتطابق معه.

كل هذا يدفع باتجاه البحث في مضمون القانون. فالقانون ينبغي ان يعترف بالحقوق والحريات ويصونها، ويعطي الحق للمواطن بمراجعة القضاء اذا ما انتهكت هذه الحقوق والحريات، من أجل ازالة الانتهاكات. لذلك دولة القانون التي نطمح اليها هي دولة

¹ . Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, p.489-490

الحق. والقانون الذي لا يصون الحقوق والحريات يكون قانوناً ظالماً وضع من أجل التسلط والاستبداد وليس من أجل المواطن، و إن أقره مجلس نيابي منتخب من الشعب صاحب السيادة. فالبرلمان المنتخب في ألمانيا في عهد النازية شرعن الاستبداد والجرائم ضد الانسانية، والجمعية الوطنية في فرنسا أقامت في العام 1940 حكومة فيشي، والبرلمانات في الأنظمة الاستبدادية شرعن الاستبداد. فاحترام الحقوق والحريات يفرض نفسه على السلطة ذات السيادة وإن كان مصدرها الشعب. فالدولة القانونية *Etat légal*، كما يقول ليو هامون Léo Hamon، « هي غير دولة القانون بمعنى دولة الحق، ففي الدولة القانونية تتفاد الإدارة القوانين بدون ان يكون هناك قواعد تفرض نفسها على المشرع، بينما في دولة الحق لا يستطيع المشرع ان يشرع كما يشاء، انما بما يتطابق وقواعد حقوقية اسمى من القانون»²، فدولة الحق ليست الدولة التي تحدد سلطتها ذاتياً كما يعتقد جلينك Jellinek انما هي الدولة التي تخضع سلطتها لمبادئ عامة تؤكد الحقوق والحريات.

قاد نضال الشعوب من أجل الحقوق والحريات الى تضمين الدساتير اعلانات تؤكدها ومنها إعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789 في فرنسا، واعتماد قواعد دستورية اعتبرت ضماناً لهذه الحقوق والحريات، أبرزها انبثاق السلطة من الشعب عبر انتخابات عامة حرة ونزيهة، والعمل بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها. وهذا المبدأ نشأ في سياق تطور الملكية في بريطانيا من ملكية مطلقة الى ملكية مقيدة ومن ثم الى نظام برلماني، وقد استنبط مونتسكيو نظرية الفصل بين السلطات من دراسة التطور التاريخي لهذا النظام، واعتبر ان توزع السلطة في الدولة بين هيئة تتولى التشريع، وأخرى تتولى التنفيذ و ثالثة تتولى القضاء، وتحقيق الاستقلالية والتوازن فيما بينها، يؤدي الى صون الحقوق والحريات ويحول دون تحول النظام الى نظام استبدادي، وخلص الى القول بأن السلطة توقف السلطة.

². Léo Hamon, « L'Etat de droit et son essence », in *Revue française de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1990, n°4, p.703

2

دستورية القوانين

بينت التجارب ان ليس ثمة ضمانة لكي تأتي القوانين التي تضعها البرلمانات متطابقة والنصوص الدستورية الضامنة للحقوق والحريات، وأنه من الممكن الالتفاف على هذه الضمانات في عملية التشريع، وان مبدأ الفصل بين السلطات لا يشكل في اطار الممارسة، الضمانة التي تكلم عليها مونتسكيو، وبخاصة في الأنظمة البرلمانية التي تقوم على الثنائية الحزبية أو على تعددية حزبية خاضعة لهيمنة أكثرية برلمانية حزبية متماسكة ومنضبطة، تصبح معها قيادة الأكثرية البرلمانية متحكمة في القرار على مستوى السلطتين الاشتراعية والاجرائية، ما يقود الى تجاوز مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين والاستئثار بالسلطة وجنوح النظام نحو ديكتاتورية الأكثرية البرلمانية، ولا يعود هناك ثمة ضمانة للحقوق والحريات سوى القضاء، هذا اذا كان مستقلاً ونزيهاً، وغالباً ما يؤدي الاستئثار بالسلطتين الاشتراعية والاجرائية الى النيل من استقلالية القضاء و نزاهته. ولا يمكن دحض هذا الرأي استناداً الى استقلالية القضاء في بريطانيا في اطار الثنائية الحزبية، لأن بريطانيا حالة استثنائية، استقلال القضاء فيها مجذر في بنية النظام وثقافة الشعب وتقاليد، والرأي العام البريطاني يراقب ويحاسب في الانتخابات.

من ناحية ثانية بينت التجارب في الدول الديمقراطية ان لا شيء يضمن صحة ونزاهة الانتخابات التي تنبثق السلطة فيها من الشعب، وتشكل أساس شرعيتها، وانه لا يجوز ان تترك للبرلمانات صلاحية الفصل في صحة انتخاب اعضائها. أكد هذا الواقع ضرورة وجود هيئة مستقلة قادرة على ممارسة الرقابة على التشريع بحيث لا تأتي القوانين متعارضة مع الدستور، و الفصل في صحة الانتخابات، وأدى الى نشو مبدأ دستورية القوانين الذي وجد التعبير عنه في نموذجين، النموذج الأميركي حيث تمارس الرقابة على دستورية القوانين من قبل المحاكم على اختلاف درجاتها. والنموذج الأوروبي الذي ارتكز على نظرية هانس كلسن Hens Kelsen، والمعمول به في معظم الدول، ومن بينها الدول العربية التي فيها قضاء دستوري.

رأى كلسن ان المنظومة القانونية لا تتكون من قواعد قائمة على المستوى نفسه، انما على مستويات مختلفة في اطار تراتبية هرمية. والقاعدة المنعزلة ليس لها قيمة حقوقية، ولا تكتسب هذه القيمة الا اذا ارتبطت بالقاعدة الأعلى منها. وهكذا تنتج القيمة الحقوقية لقاعدة ما من موقعها في سلم التراتبية، ما يعني ان القاعدة لا يكون لها قيمة حقوقية الا اذا كانت متطابقة او منسجمة مع القاعدة الأعلى منها. فالقانون لا يكتسب قيمة حقوقية الا اذا جاء متطابقاً والدستور، القانون الأسمى في الدولة والذي يقع في رأس هرم تراتبية القواعد الحقوقية. وهذا يفترض ممارسة رقابة على دستورية القوانين من أجل ضبط عملية التشريع في اطار ما نص عليه الدستور، ان لجهة الأصول او لجهة المضمون.

طرح هنس كلسن للمرة الأولى نظرية للنظام الحقوقي، لا تضع الأساس الشرعي للرقابة على دستورية القوانين و حسب، انما تقيم ايضاً الضمانة لصلاحية النظام الحقوقي بمجمله، لأنه في غياب الرقابة على دستورية القوانين، لا تعود مؤكدة ضمانات الانتظام، اي ارتباط قاعدة حقوقية بالقاعدة الأعلى منها. وهذا هو حجر الزاوية في نظرية كلسن، فبدون الرقابة على دستورية القوانين، ينهار هرم تراتبية القواعد الحقوقية برمته³.

كان هناك خياران لا ثالث لهما في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين، إما ممارسة الرقابة من جميع القضاة و اما حصرها في مرجعية واحدة مستقلة عن جميع السلطات في الدولة ولا تشكل جزءاً من التنظيم القضائي.

رأى كلسن ان اعتماد مرجعية واحدة متخصصة في الرقابة على دستورية القوانين له ايجابيات قيمة بالنسبة للانتظام الحقوقي في الدولة، فهو ينأى بالرقابة عن التفسيرات الدستورية المتضاربة التي قد تأتي بها المحاكم، ويفسح في المجال امام بروز الحقيقة الدستورية فوراً، ويضمن وحدة الاجتهاد، كما يساعد على جلاء الوضع نهائياً لأن قرار هذه المرجعية بعدم دستورية قانون له قيمة مطلقة تؤدي الى اخراجه نهائياً من المنظومة الحقوقية. لذلك اختار اناطة الرقابة على دستورية القوانين بمرجعية دستورية قضائية واحدة، قراراتها نافذة بذاتها ولا تقبل اي طريق من طرق المراجعة. وقد وجد ذلك تعبيراً عنه للمرة الأولى في دستور النمسا للعام 1920 الذي نص على انشاء محكمة دستورية عليا، ومن ثم بدأت المحاكم الدستورية بالانتشار في اوربوا و خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وفي

³. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 4^e édition, 1995, p.17

العام 1958 أنشأ دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا مجلساً دستورياً للنظر في دستورية القوانين ودستورية النظام الداخلي للجمعية الوطنية ولمجلس الشيوخ والنظر في صحة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية، وقد اعتمد نموذجاً في العديد من الدول المتأثرة بالنظام الحقوقي الفرنسي ومنها لبنان.

هكذا جرى تحوّل في المفاهيم، فالمجلس النيابي، وعلى الرغم من انتخابه من الشعب صاحب السيادة، لم يعد سيّد نفسه الا اذا التزم احترام الدستور. ولا تقف الرقابة على دستورية القوانين في، بعض الدول، عند حدود الرقابة على دستورية القوانين العادية انما تتجاوزها الى الرقابة على دستورية القوانين الدستورية. ففي المانيا حرّم القانون الأساسي للعام 1949، وهو الدستور المعمول به حالياً، تعديل النصوص الدستورية التي ترعى الحقوق والحريات والتنظيم الفدرالي للدولة، وتقوم المحكمة الدستورية الفدرالية بمراقبة التعديلات الدستورية التي قد تتعارض وهذه النصوص. وفي تركيا اتخذت المحكمة الدستورية لنفسها صلاحية مراقبة احترام مبادئ الجمهورية التي نصّ الدستور التركي على عدم المس بها، اذ جاء فيه ان شكل الدولة جمهوري ولا يجوز تعديله أو اقتراح التعديل. وقد ادخلت المحكمة الدستورية خصائص الجمهورية، التي لا يجوز المس بها او تناولها بالتالي في اي تعديل دستوري، في اطار الحدود المادية لتعديل الدستور. وهذه الخصائص وردت في الدستور التركي الذي نص على ان الجمهورية التركية هي دولة قانون، قومية ديمقراطية، علمانية واجتماعية، تركز على حقوق الانسان والمبادئ الاساسية المحددة في مقدمة الدستور. وقد تعرضت التعديلات الدستورية التي أدخلها البرلمان التركي على الدستور في العام 2010 للطعن، وصدر قرار عن المحكمة الدستورية أبطل بعض الأجزاء الرئيسية من هذه التعديلات، فاقصر الاستفتاء على التعديلات الدستورية التي لم يشملها قرار الابطال.

ان القضاء الدستوري هو ضمان الضمانة الدستورية للحقوق والحريات، وضمانة الفصل بين السلطات وتوازنها في اطار الممارسة، فهو الضامن لاستقلالية السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية التي تستأثر فيها الأكثرية البرلمانية بالقرار في البرلمان والحكومة في آن، وهو ضمانة المعارضة في مواجهة الأكثرية البرلمانية، وهو الضامن لصلاحيات السلطة التشريعية في ممارسة دورها في التشريع وعدم التخلي عنه للسلطة التنفيذية، إما طوعاً وإما قسراً، وهو ضمانة السلطة الإجرائية في مواجهة البرلمان اذا حاول التعدي على صلاحياتها عبر التشريع، وهو ضمانة استقلالية السلطة القضائية اذا ما جرى

انتهاكها من خلال سن قوانين تنال من هذه الاستقلالية، وهو الضامن لشرعية السلطة المنبثقة من الشعب عبر الانتخابات، شرط اجراء الانتخابات على اساس قانون يحقق صحة التمثيل وعدالته وديمقراطية الانتخابات، فالقضاء الدستوري في الفصل في صحة الانتخاب لا يستطيع الا ان يأخذ بالاعتبار ما نصّ عليه قانون الانتخاب، لذلك خضوع هذا القانون لرقابة القضاء الدستوري شرط أساسي للفصل في صحة العمليات الانتخابية ونزاهتها وديمقراطيتها. وهكذا نستطيع القول بأن للقضاء الدستوري دورًا أساسيًا في انتظام اداء المؤسسات الدستورية، وبالتالي انتظام الحياة السياسية، وصون شرعية السلطة، و في ارساء دستورية الحكم.

3

دستورية القوانين في الأنظمة العربية

أخذت بعض الأنظمة العربية بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين، بدءاً من مطلع السبعينيات من القرن العشرين، معتمدة النموذج الأوروبي للرقابة من خلال هيئة مستقلة عن التنظيم القضائي، فأنيطت هذه الرقابة بمحكمة دستورية عليا في كل من مصر والسودان والكويت والبحرين، وبمجلس دستوري في كل من لبنان وتونس والجزائر والمغرب وموريتانيا، أما في اليمن والأردن وليبيا فقد أنيطت الرقابة على دستورية القوانين بمحكمة عليا تقوم على رأس التنظيم القضائي، ومن ضمن اختصاصاتها النظر في دستورية القوانين. ويجري التعاون بين هذه المحاكم والمجالس الدستورية في اطار اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية.

أنشئت هذه المحاكم والمجالس الدستورية تحت تأثير التوجه العالمي لإرساء دستورية الحكم، وكوسيلة لإضفاء مزيد من الشرعية على السلطة الحاكمة، غير انها لم تتمكن من تحقيق العدالة الدستورية الا في حالات نادرة ومحدودة، وذلك لأسباب تتعلق ببنية الأنظمة الدستورية وبالقوى المهيمنة على مقدرات الدولة.

وضعت الدساتير العربية بعامة من أجل ترسيخ كيان الدولة وسيادتها وتأكيد استقلالها، والأسس الايديولوجية التي يقوم عليها النظام، اما بالنسبة للسلطة فكان هدف

الذساتير الأساسية اضعاء شرعية دستورية على القوى الحاكمة، تكريساً لأمر واقع، وتشديد قبضة السلطة على الدولة ومن خلالها على المجتمع. لذلك انطوت الذساتير العربية بعامه على خلل بنيوي برز في توزيع الصلاحيات بين المؤسسات الدستورية، وفي العلاقات القائمة بينها.

نظمت هذه الذساتير السلطات في الدولة بما يقوي السلطة التنفيذية ويعزز هيمنتها على السلطة الاشرعية، بدون مراعاة مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، ما أدى الى إضعاف السلطة الاشرعية، ليس فقط في مجال الرقابة على الحكومة ومحاسبتها انما ايضاً على صعيد التشريع. ففي بعض الأنظمة الدستورية العربية، نص الدستور على منح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع خارج انعقاد دورات السلطة الاشرعية، او اثناء غياب مجلس النواب بسبب حله في الفترة التي تفصل قرار الحل عن اجراء انتخابات مبكرة، على ان يجري التصويت على هذه التشريعات في مجلس النواب عند عودته للإنعقاد، ويجري عادة اقرارها بسهولة ودون نقاش، وقد تمّ اعتماد مئات القوانين بهذه الطريقة. وفي ذلك تعدّ صارخ على صلاحيات السلطة الاشرعية ومبدأ الفصل بين السلطتين الاشرعية والتنفيذية.

هذا الخلل البنيوي الكبير يضاف اليه خلل بنيوي آخر داخل السلطة التنفيذية نفسها، ناجم عن الصلاحيات الواسعة جداً التي يتمتع بها رئيس الدولة. وقد عززت قوانين الانتخاب هذه الاختلالات البنيوية، وأدت أحياناً الى حسم النتائج قبل اجراء الانتخابات ومكّنت السلطة التنفيذية من التدخل في العمليات الانتخابية على نطاق واسع والتحكم بنتائجها، ما عزّز سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة الاشرعية، وسهل تشديد قبضتها على جميع مفاصل الدولة.

اما الحقوق والحريات التي نصت عليها الذساتير العربية بشكل مبهم وغامض، فقد تمّ الإلتفاف عليها في القوانين والمراسيم التطبيقية، وبخاصة من خلال قوانين اعلان حالة الطوارئ وقوانين مكافحة الإرهاب، وذلك تحت ستار التدرع بتحقيق الأمن والإستقرار والحفاظ على الانتظام العام. وغالباً ما تم النفاذ من الثغرات في النصوص الدستورية وهي كثيرة وفسّرت بما أدى الى تقلت السلطة من القيود، وتصرف الحاكم بها وفق رغباته ومصالح الفئة الحاكمة، ما شرّع أبواب الحكم على الفساد.

هنا لا بد من التساؤل عن موقع القضاء ودوره في النظام وبخاصة القضاء الدستوري. ففي غياب الفصل بين السلطات وتوازنها وهيمنة السلطة التنفيذية على مقدرات

الحكم، وهيمنة رئيس الدولة على السلطة التنفيذية، يصبح القضاء خاضعاً للسلطة التنفيذية. فالدساتير العربية غالباً ما نصّت على استقلالية القضاء، وتركت للقانون آلية تنظيمه، فأنتت المجالس التشريعية التي تعمل بعامة تحت هيمنة السلطة التنفيذية لتطيح باستقلال القضاء، أو تتباطأ في اقرار التشريعات التي ترسي قواعد هذا الاستقلال، فعلى سبيل المثال لا الحصر تجاهل المجلس التشريعي في الكويت ما نص عليه الدستور لجهة انشاء كيان قضائي يفصل في النزاعات الدستورية لمدة تقارب العشر سنوات.

اما القضاء الدستوري في الأنظمة العربية فوضعه لجهة الاستقلالية أفضل حال من القضاء العادي، كونه مستقلاً عن التنظيم القضائي، ولا يخضع في عمله من الناحية القانونية لأي سلطة، وليس بالامكان إقالة عضو المحاكم والمجالس الدستورية او تمديد ولايته او تجديدها، وهذه المحاكم والمجالس مستقلة مالياً وادارياً ووظيفياً، ما يحصنها في مواجهة التدخلات السياسية اذا اراد اعضاؤها ان يحصنوا أنفسهم، غير ان باب الوصول الى القضاء الدستوري في معظم الحالات العربية ضيق، وصلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية محصورة بالنظر في دستورية القوانين، وتفسير الدستور، والنظر بالطعون في الانتخابات الرئاسية والتشريعية. وهناك محاكم ومجالس لا يدخل في صلاحياتها تفسير الدستور الا في معرض النظر في دستورية القوانين، وفي مصر لا يدخل الفصل في صحة الانتخابات التشريعية ضمن صلاحيات المحكمة الدستورية العليا، غير ان امكانية مراجعتها مفتوحة للمتداعين امام المحاكم العادية من خلال اثاره عدم دستورية القانون الذي يصدر على أساسه الحكم، اذا رأت المحكمة ان هناك أسباباً تستوجب رفع هذه القضية الى المحكمة الدستورية العليا. كما ان المحاكم العادية باستطاعتها مراجعة المحكمة الدستورية العليا بشأن دستورية قانون ما تصدر حكمها بناءً عليه.

على الرغم من هذا الوضع الضاغط على القضاء، برزت بعض الحالات التي شقّ القضاء فيها طريقه رغم الصعوبات، فقد حكمت المحكمة الدستورية العليا في مصر ثلاث مرات بعدم دستورية قانون الانتخاب، وترتّب على ذلك اجراء انتخابات برلمانية جديدة في العام 1990. كما حكمت بعدم دستورية بعض القيود التي نص عليها قانون الأحزاب السياسية. وحكمت بفرض قيود على سلطة رئيس الجمهورية في اصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة.

إن هذا السياق العام لمعظم الأنظمة العربية قطع الطريق على تداول السلطة، وعلى امكانية قيام البديل الديمقراطي، ما أدى الى تفجّر انتفاضات شعبية، تحوّل بعضها الى صراعات مسلحة، والى تشابك المصالح الدولية مع الرغبة بالإصلاح والتغيير، وبرزت الخلافات بين قوى التغيير وبخاصة بين الليبراليين والإسلاميين، ما جعل المنطقة العربية في مرحلة تحولات ليس من السهل التكهن بما ستؤول إليها. والخطورة تكمن في امكانية قيام أنظمة تعتمد دساتير تركز على تسويات سياسية لا تحكمها سوى موازين القوى، ولا تأخذ بالإعتبار المبادئ والقواعد الدستورية العامة التي لا بديل منها لحسن إداء المؤسسات الدستورية، وصون الحقوق والحريات، وتوفير الأمن والاستقرار والتداول السلمي للسلطة.

إن الإصلاح الدستوري المنشود يفترض وضع دساتير تضمن الحقوق والحريات بنصوص صريحة وواضحة، وتحرر السلطة الاشتراعية من هيمنة السلطة التنفيذية وتفسح المجال أمامها لممارسة دورها في الرقابة والتشريع، وتحد من صلاحيات رئيس الدولة الواسعة وتبقي له منها ما يمكنه من إخراج المؤسسات الدستورية من الأزمات التي قد تتعرض لها. كما إن الإصلاح يقنضي تحقيق استقلالية القضاء في الواقع، واقامة قضاءٍ دستوري له من الصلاحيات ما يمكنه من ممارسة رقابة دستورية فاعلة على القوانين وفرض احترام الدستور. وذلك في اطار مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. واعتماد قوانين انتخاب ترسي شرعية السلطة على أسس ديمقراطية، وتفتح الباب أمام تداول السلطة، والسير على طريق التحول الديمقراطي الفعلي.

دستورية القوانين في النظام اللبناني

هذا في العالم العربي، اما في لبنان فالوضع يختلف كلياً، فالسلطات جميعها تعاني من الضعف. هناك تمركز للسلطة اما هنا فالسلطة مشتتة. هناك الرئيس يقبض على جميع مفاصل الدولة وهنا الرئيس ليس له من الصلاحيات ما يمكنه من ممارسة المسؤوليات التي حملها ايها الدستور، وبخاصة عندما تقود الأزمات السياسية الى مأزق دستورية تشلّ اداء المؤسسات وتهدد وحدة البلاد وأمنها واستقرارها وحيوية قطاعاتها. والوضع السياسي اللبناني مفتوح على الأزمات، والدستور يقوم على صيغ حساسة تعتمد الموازنة بين مبادئ وقواعد الأنظمة البرلمانية من جهة والتوازنات الطائفية من جهة أخرى، ما يجعل بعض النصوص غامضة ويفسح المجال أمام تفسيرات مختلفة ومتناقضة تتحكّم بها الاعتبارات السياسية والقنوية وتؤثر سلباً على اداء المؤسسات الدستورية. ولا يوجد فهم مشترك للمشاركة الطائفية التي يوائم الدستور بينها وبين النظام البرلماني، وقد تحوّلت في سياق الممارسة من مشاركة هدفها النهوض بالدولة وترسيخ الوحدة الوطنية وتحقيق الاستقرار وتوفير العيش الكريم للمواطنين، تحوّلت الى وسيلة لاقتسام السلطة وتعزيز مواقع النفوذ، ما أدى الى إضعاف الدولة وترهل مؤسساتها واستنفار العصبية وتعميق الإنقسامات، وعرقلة نشاط القطاع الخاص، وبالتالي تردي الأوضاع السياسية والأمنية والمعيشية.

الدستور، على الرغم من الثغرات فيه، أرقى من الممارسة، وكان من المفترض ان تدفع الممارسة باتجاه توضيح الغموض في النصوص الدستورية، وتطوير هذه النصوص بما يؤدي الى حسن اداء المؤسسات الدستورية، كما يجري في الدول المتقدمة، لأن ذلك يحقق المصلحة العليا، الشرط الأساسي لتحقيق مصالح اللبنانيين مواطنين وطوائف.

تضمن الدستور مقدمة حددت المبادئ والأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني اللبناني والميثاق الوطني والديمقراطية الميثاقية. وهذه المبادئ ينبغي ان تحكم التشريعات والسياسات المعتمدة والتوافقات والتسويات ونهج ممارسة السلطة، فالتوافقات والتسويات سقفاها الدستور ولا يجوز ان تأتي على حسابه. والميثاقية أساسها الديمقراطية والتزام الدستور.

في الدستور اللبناني، كما في كل الدساتير، نصوص غامضة ينبغي توضيحها من قبل مرجعية دستورية عندما يحصل خلاف على تفسيرها، وبخاصة اذا كانت التفسيرات

متناقضة، وتؤدي الى عرقلة اداء المؤسسات الدستورية. وقد نصت وثيقة الوفاق الوطني على إنابة تفسير الدستور بالمجلس الدستوري غير ان التعديلات الدستورية في العام 1990 أغفلت هذه الصلاحية، واليوم كلّ يفسّر الدستور على هواه.

لقد بيّنت تجربة المجلس الدستوري الأمور الآتية:

1. ان القوانين الموضوعية قبل بدء المجلس الدستوري ممارسة مهامه في العام 1994، هي خارج الرقابة على دستورية القوانين لأن المهلة المعطاة للطعن في دستورية قانون هي خمسة عشر يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. مع العلم أن الدستور التزم في مقدمته الإعلان العالمي لحقوق الانسان. وجاءت المادة الثامنة عشرة من قانون انشاء المجلس الدستوري لتتنص على تولي « المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي ان يقوم بهذه الرقابة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص»، ما يعني ان القضاة مضطرون الى اصدار أحكامهم بناءً على قوانين حتى ولو كانت مخالفةً للدستور وتحديداً لالتزام الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وليس ثمة امكانية لمراجعة المجلس الدستوري بهذا الشأن.

2. ان حصر صلاحية مراجعة المجلس الدستوري برئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب، واعطاء رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق الطعن بدستورية قوانين الأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني، يعني انه اذا لم يتم الطعن في دستورية قانون من قبل احدى هذه الجهات خلال المدة المحددة، يُعمل بالقانون ولو كان متعارضاً والحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، وتصبح المحاكم مضطرة الى اصدار أحكامها على أساسه، الا اذا كان هناك معاهدة دولية التزمها لبنان تحمي الحقوق والحريات التي انتهكها القانون، فالمعاهدة الدولية تتقدم على القانون⁴.

⁴. ان مجموع الطعون في دستورية القوانين، منذ بدء المجلس الدستوري مهامه في العام 1994 وحتى تاريخ كتابة هذه الدراسة في حزيران 2011، بلغت 28 طعناً فقط، صدر بشأنها 25 قراراً، أما الطعون الثلاثة التي قدمت ما بين 8-8-2005 و 5-6-2009، فلم يصدر بشأنها قرارات عن المجلس الدستوري بسبب فقدان النصاب وانقضاء مهلة الشهر المعطاة للمجلس الدستوري لإصدار قراره. الجدير ذكره انه لم يقم الى المجلس الدستوري اي طعن في دستورية قانون منذ اعادة تشكيله في 5-6-2009 حتى تاريخ كتابة هذه الدراسة.

3. ان المجلس الدستوري عند النظر في الطعون الانتخابية لا يستطيع ان يتحرر من قانون الانتخاب وعليه ان يأخذ نصوصه بالاعتبار، حتى ولو كانت مخالفة للدستور ولم يجر الطعن فيها ضمن المهلة المحددة، وغالباً ما تأتي قوانين الانتخاب في لبنان نتيجة تسويات سياسية، وتحتوي أحياناً نصوصاً مخالفة للدستور، ولا يجري الطعن في دستورتها أمام المجلس الدستوري. جرى الطعن في دستورية قانون الانتخاب في العام 1996 وأبطل المجلس الدستوري العديد من مواده، غير ان الانتخابات جرت بعد أسابيع على اساس قانون تضمن نصوصاً مخالفة للدستور ولم يجر الطعن بها.

من ناحية ثانية، بينت التجربة تعاضم دور المال والعصبيات في تحديد نتائج الانتخابات، وحسمها في بعض الدوائر قبل اجراء الانتخابات، ما أفرغ العملية الانتخابية من مضمونها الديمقراطي. إن القانون الذي جرت على أساسه انتخابات العام 2009 حدد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية لكنه شرّع الأبواب امام تجاوز هذا السقف، اذ حدد بدء احتساب مصاريف الحملة الانتخابية من تاريخ تقديم الترشيح، اي قبل شهرين تقريباً من يوم الانتخاب، واجاز الاستمرار في تقديم المساعدات اثناء الحملة الانتخابية لمن دأب على تقديمها بانتظام قبل ثلاث سنوات، ولم يرفع السرية المصرفية سوى عن الحساب المخصص للحملة الانتخابية، ما يعني ان باستطاعة المرشح الانفاق من حسابات أخرى مشمولة بالسرية المصرفية بدون ان يكون للمجلس الدستوري حق الاطلاع عليها. كما ان القانون لم يضع آلية لمراقبة الانفاق بشكل دقيق. وهكذا شرعن القانون عملياً دور المال في الانتخابات، وجعل مهمة المجلس الدستوري في هذا المجال صعبة لا بل مستحيلة. اما العصبيات التي تقوم بدور حاسم في بعض الدوائر، فهي تخرج عن اطار صلاحيات المجلس الدستوري، فالناخب حر في ان يحدد خياره كما يشاء، غير ان العصبيات تشوه ديمقراطية الانتخابات⁵.

⁵. بلغت الطعون التي تلقاها المجلس الدستوري في الانتخابات النيابية منذ العام 1994 وحتى العام 2011 ما مجموعه 63 طعناً، منها 17 طعناً في انتخابات 1996، و 13 طعناً في انتخابات 2000 وطعناً واحداً في الانتخابات الفرعية في دائرة المتن في 2002، و 12 طعناً في انتخابات العام 2005 وطعناً واحداً في الانتخابات الفرعية في دائرة بيروت الثانية في 2007، و 19 طعناً في انتخابات 2009. والطعون النيابية التي قدمت في 2005 لم يجر بتّها الا بعد اعادة تشكيل المجلس الدستوري في 2009 وكانت قد انتهت ولاية المجلس.

ان العدالة الدستورية هي أساس العدالة لذلك نرى في ضوء تجربة المجلس الدستوري تحقيق الأمور الآتية:

1. اناطة تفسير الدستور بالمجلس الدستوري عندما يقع خلاف حول تفسير نص دستوري، على ان تتم المراجعة بهذا الشأن من قبل كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء او عشرة نواب.

2. إعطاء نقابتي المحامين في بيروت وطرابلس صلاحية مراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين التي لها علاقة بالحقوق والحريات.

3. إعطاء مجلس القضاء الأعلى ومكتب مجلس شورى الدولة صلاحية مراجعة المجلس الدستوري بشأن القوانين التي تنظم كلاً منهما والقوانين التي لها علاقة بممارسة القضاء العدلي والقضاء الاداري لمهامهما.

4. اعتبار قانون الانتخابات النيابية وقانون اللامركزية الادارية ومن ضمنها البلديات قوانين عضوية، على غرار ما يسمى في فرنسا *Lois organiques*، تخضع لرقابة المجلس الدستوري تلقائياً وبدون طعن. فهذان القانونان يشكلان أساس انبثاق السلطة من الشعب على المستويين الوطني والمحلي، ولا يجوز ان يكون ثمة تعارض بين نصوصهما والدستور. فالتزام الدستور هو أساس الشرعية، والسلطة التي تنبثق من الشعب على أساس قانون مخالف للدستور تفقد شرعيتها. لذلك من مصلحة السلطة إخضاع قانون الانتخابات النيابية وقانون اللامركزية الادارية، ومن ضمنه الانتخابات المحلية، للرقابة على دستورية القوانين.

5. البحث الجدي في امكانية إثارة المتداعين امام المحاكم عدم دستورية قانون يصدر الحكم بناءً عليه على غرار ما اعتمد في فرنسا في العام 2008 في اطار ما يسمى *question prioritaire de constitutionnalité*، وما هو معتمد في مصر منذ اكثر من عشرين سنة، ورفع القضية الى المجلس الدستوري اذا رأت محكمة البداية ومن ثم محكمة التمييز داعياً لذلك، على ان تحدد مهلة شهر لكل من محكمة البداية ومحكمة التمييز والمجلس الدستوري لبت الأمر كي لا يتأخر اصدار الأحكام، أو أقله اعطاء المحاكم صلاحية مراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية قانون تستند اليه في إصدار حكمها. وفي هذا معالجة لدستورية القوانين التي صدرت قبل مباشرة المجلس الدستوري مهامه في العام 1994.

6. اعتماد نظام انتخاب يقلص دور العصبية والمال في الانتخابات، ويحقق تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، ويساعد على تحقيق الموازنة بين النظام البرلماني والمشاركة الطائفية في السلطة، ويسهل بالتالي أداء المؤسسات الدستورية. وإذا كان من الصعب ضبط الإنفاق على الحملة الانتخابية، بسبب المساعدات التي تقدمها الهيئات التابعة لجهات منخرطة في العمليات الانتخابية في مجتمع تعاني شرائح واسعة فيه من أوضاع معيشية متردية، ويسبب السرية المصرفية التي قد يكون من مصلحة لبنان عدم المساس بها، وبسبب غياب الرقابة على مالية الأحزاب، فإن هناك أنظمة انتخابية تقلص دور المال في الانتخابات إلى حد كبير، ويأتي في طليعتها النظام النسبي الذي يقلص دور العصبية أيضاً.

نرى ضرورة التفكير في هذه الإقتراحات جدياً إذا كنا نريد تحقيق العدالة ووضع الدولة على طريق النهوض.

الحياة الدستورية في لبنان*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

الحياة الدستورية هي امتداد للحياة السياسية، فالدستور يحدد المبادئ والقواعد والآليات التي تنتظم في إطارها اللعبة السياسية داخل المؤسسات الدستورية، بهدف إتاحة الفرص أمام المواطنين للمشاركة في السلطة عبر ممثلين عنهم، يخضعون للرقابة والمحاسبة في انتخابات عامة تجري دورياً، ويقومون بإدارة شؤون الدولة بما يحقق الانتظام العام والأمن والاستقرار والتنمية والعيش الكريم للمواطنين.

بدأ لبنان مسيرته الدستورية في العام 1926، عندما أصبح له دستور هو أقدم الدساتير المعمول بها في المنطقة العربية. وقد أدخلت عليه تعديلات، أبرزها تعديلات العام 1990 بموجب وثيقة الوفاق الوطني، أي اتفاق الطائف. وهذا الدستور استمر منذ نشأته ولم يجر تغييره، لذلك لا يجوز القول بدستور الطائف، فاتفاق الطائف لم يأت بدستور جديد.

ضمن الدستور، منذ العام 1926، الحقوق والحريات الأساسية، كما اعترف بالطوائف الدينية كمكونات للمجتمع اللبناني، وكفل حرية إقامة الشعائر الدينية على أن لا يكون في ذلك إخلال في النظام العام، وضمن احترام نظام الأحوال الشخصية للطوائف ومصالحها الدينية وحقوقها في إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسيّر وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية، ونص الدستور في صيغته الأساسية في المادة /95/ على تمثيل الطوائف بصورة مؤقتة وعادلة في الوظائف العامة وتشكيل الحكومة، وذلك التماساً للعدل والوفاق، من دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة. انتظمت الحياة الدستورية في لبنان، منذ مطلع الاستقلال في العام 1943 وحتى العام 1990، في إطار الدستور والميثاق الوطني الذي جاء ثمرة وفاق بين مكونات المجتمع

* مداخلة القيت في الملتقى الأكاديمي الأول اللبناني الصيني المنعقد في بيروت في 2 حزيران 2011.