الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

www.cc.gov.lb

2

القضاء الدستوري ودولة المؤسسات

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

اذا كانت السلطة ضرورية لتنظيم المجتمع وضبط العلاقات القائمة بين المواطنين في اطاره، فإن السلطة بذاتها لا بدّ من ايجاد ضوابط لها، لكي لا تتحول الى سلطة اعتباطية، وتغدو أداة لتحقيق الأهواء والمآرب الشخصية، ولكي تبقى وسيلة لتحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع وتوفير شروط العيش الكريم لأبنائه، فالناس اختاروا بناء المجتمعات والعيش فيها لأنها حاجة ضرورية لوجودهم ولنمائهم، فوجود السلطة ملازم لوجود المجتمع، فلا مجتمع بدون سلطة، ولا سلطة خارج المجتمع. والسلطة التي تخرج في أدائها عن الأهداف المجتمعية التي كانت في أساس وجودها، تتحوّل الى أداة لتقويض المجتمع، من هنا ضرورة ضبط السلطة وارسائها على قواعد تكسبها شرعية، لأن الشرعية تجعلها مقبولة من أبناء المجتمع، وتحد من غلوائها.

جاءت هذه الحقيقة نتيجة التجارب التي مرت بها المجتمعات منذ فجر التاريخ، وأدت الى مأسسة السلطة، وقيام دولة المؤسسات، ونشوء المؤسسات الكفيلة بارسائها على قواعد صلبة تضمن استمراريتها وتطورها، وتعزز وجودها.

1
مأسسة السلطة

مرت السلطة بمراحل متعددة في سياق التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، فتحولت من سلطة مباشرة الى سلطة مجسدة فسلطة مؤسسة.

1. السلطة المباشرة: السلطة المباشرة هي السلطة النابعة من مجموعة معتقدات وتقاليد، تفرض مباشرة على أعضاء الجماعة سلوكاً معيناً، دونما حاجة لوجود قائد قادر على إخضاع هؤلاء. فالجميع يحترمون العادات والتقاليد والمعتقدات ويحافظون عليها، وليس لأحد وظيفة خاصة غايتها فرض هذه المحافظة باستعمال وسائل الضغط أو الإقناع المشروعة. لا ترهيب في هذه السلطة ولا عقاب سوى الشجب الجماعي والتكفير الضروري تحاشياً للإبعاد عن الجماعة. فكأن الطاعة هي طاعة بالغريزة. وهذه الطاعة تعبر عن نفسها بانقياد الأفراد والجماعة لمجموعة قواعد وطقوس يعتبرونها مقدسة، بمعنى ان مخالفتها تؤدي الى انزال عقوبات طبيعية مرعبة بالمخالف. فالتصورات الميتولوجية الراسخة في أذهان الشعوب البدائية هي بمثابة رادع يمنعها من مخالفة الطقوس خوفاً من ثأر الآلهة والأجداد، الذي قد لا يطال الفرد فقط انما الجماعة كلها. من هنا الشعور بان الانقياد للعادات والتقاليد هو من مستلزمات العيش المشترك ضمن الجماعة، وهو ليس بحاجة لأن يفرض بواسطة شخص يمتلك السلطة، لأن الإنسان المذنب يشعران كل قوى العالم، من طبيعية واجتماعية، أصبحت تناصبه العداء. وكما يقول ماكس ستيرنر M.Stirner انه حكم بالإعدام ليس بحاجة لقضاة ولا لجلادين". فالسلطة في المجتمعات البدائية هي سلطة مبددة في الجماعة وليست قائمة في شخص أو مجموعة أشخاص أو مؤسسة.

2. السلطة المجسدة: إن تطور المجتمعات تحت تأثير الحاجة لتلبية متطلبات أبنائها، وانفتاحها على بعضها اقتصادياً وثقافياً، وبالتالي اتساع رقعتها، أدى الى ضرورة نشوء نوع جديدٍ من السلطة لأن السلطة المباشرة أصبحت عاجزة عن القيام بالأعباء الجديدة المفترض ان تقوم بها، فالانقياد التام قلما يترك مجالاً للمبادرة والخلق عند الانسان البدائي. ففي المجتمعات البدائية المغلقة نسبياً، لا يكون هناك حاجة للمبادرة، أما عندما تدخل الجماعة في احتكاك وتبادل

اقتصادي وثقافي مع الجماعات الأخرى بفضل المدنية (وسائل النقل والاتصال، تقسيم العمل)، فتخرج من عزلتها تدريجياً وتتداخل مع الجماعات الأخرى، فينشأ بينها سلسلة من العلاقات الاجتماعية المعقدة، فلا تعود السلطة المباشرة قادرة على تلبية متطلبات الواقع الجديد، بسبب جمودها، وتأخذ شخصية الفرد بالبروز، بعد أن كانت مشتته في شخصية الجماعة، ويشعر بالحاجة الى اتخاذ المبادرات الفردية، فيعمد الى تثبيت شخصيته بتحويله وسائل العمل والعادات والتقاليد عن مسارها القديم، وإدخالها في عملية خلق طرق وأفكار جديدة نابعة من حقيقة الواقع الجديد، ومن الحاجة لتأمين المنفعة، بدون النظر لتطابقها وقواعد السلطة المباشرة. ولكن تضارب مصالح الأفراد والجماعات، بفضل نمو الشخصية الفردية، يفرض وجود سلطة جديدة تحافظ على وحدة المجتمع وتماسكه، وتعمل على تسوية الخلافات بين الأفراد والجماعات داخل اطار المجتمع الكلي، والدفاع عنه أزاء الأخطار المحدقة به من الخارج، فيبرز شخص يمتاز عن غيره بالقدرة على القيادة وبإمكانيات مادية كبيرة، فيتخذ زمام المبادرة في قيادة المجتمع، فيقبض على السلطة ويتصرف بها كأنها ملكٌ له، فلا تخضع ممارسته لها لأي قواعد الزامية، وتؤول لمن يستطيع ان يستولي عليها. وينقاد أفراد المجتمع لمن يمتلك السلطة، فتتحول بذلك من سلطة مباشرة الى سلطة مجسدة. وهذه الأخيرة قد تتجسد في فرد واحد أو مجموعة أفراد.

إن عملية تجسيد السلطة هي رهن بتوافر ظروف وعوامل متعددة. فتبدل حياة المجتمعات، وتغير أنماط عيشها وعلاقات الانتاج القائمة داخلها والظروف المحيطة بها، من جهة، وبروز فرد أو مجموعة تتمتع بصفات خارقة أو بإمكانيات مادية كبيرة، من جهة أخرى، والشعور لدى الجماعة بأن هذا الشخص أو هذه المجموعة قادرة على تحقيق مطامحها وتطلعاتها، كل هذا يسهم في تجسيد السلطة. فنشوء هذه الأخيرة يتطلب توافر ظروف اجتماعية موضوعية وشروط ذاتية في من يتنطح لقيادة المجتمع. فعلى الرغم من أن السلطة هي امتياز شخصي للحاكم، فانها ترتبط بخدمة المصلحة العامة.

السلطة المجسدة تحمل في ذاتها الكثير من أسباب زوالها، لأنها مثار نزاعات وحروب مستمرة، فلا تنتقل من شخص لآخر وفق أصول قانونية إنما بفعل القوة، وهذا ما لا يؤمن استمرارية السلطة. كما انها من ناحية ثانية، سلطة اعتباطية تخضع فقط للأهواء الشخصية التي لا يحد منها أي رادع قانوني، فلا تحقق غالباً العدالة. وحالة عدم الإستقرار وعدم الإستمرارية في

السلطة، والإجحاف بحق الكثيرين، تعرض وحدة المجتمع الكلي للتفكك ولا تفي بتلبية احتياجاته المتزايدة، فتصبح الحاجة ماسة لشكل جديد من السلطة، فتأخذ السلطة المؤسسة بالنشوء. فسلطة القائد الشخصية، التي تبرر أساساً وجوده في موقع القيادة، يدعمها رويداً رويداً النفوذ النابع من الوظيفة القيادية التي يقوم بأعبائها من جهة، وقناعة الشعب بأن هذه الوظيفة تؤدي خدمة عامة، من جهة أخرى، فتبرز نواة سلطة مؤسسة في ظل السلطة المجسدة، التي تستمر لفترة طويلة، لأن تحولها الى سلطة مؤسسة يتطلب توافر شروط جديدة.

3. السلطة المؤسسة: عندما يبلغ المجتمع الكلي مرحلة متقدمة من التطور، تصبح السلطة المجسدة غير قادرة على القيام بأعباء ادارة شؤونه، لأن ذلك يتطلب أداة منظمة وأجهزة متخصصة (ادارة، جيش، شرطة، قضاء، الخ)، ويفترض حدًّا أدنى من التماسك والاستقرار في المجتمع، وسلطة تتمتع بالاستمرارية. عندئذٍ لا تعود الصفات الشخصية للحاكم ولا إمكانياته المادية قادرة على تبرير السلطة التي يمارسها، حتى موافقة المحكومين على أعمال الحاكم تغدو غير كافية، بنظر الجماعة، كأساس لقدرته. ويحمل الوعي الجماعي المحكومين على عدم القبول بتركيز التنظيم السياسي على الارادة الفردية. فيبدأ المحكومون والحكام، على حد سواء، بالتفكير بسلطة تتمتع باستمرارية وديمومة، وبطريقة لانتقال الحكم، تضع حداً للنزاعات التي ترافق تغيير الحكام، بحيث يجد الحاكم الذي تقلّد الحكم، وفق هذه الطريقة، نفسه متمتعاً بسلطة لا يرقى اليها الشك، وغير مرتهنة لمكانته الشخصية. ويجد المحكومون أنفسهم من جهة أخرى، في مجتمع مستقر سياسياً، وغير خاضعين فيه لسلطة اعتباطية، غير مقيدة بقواعد حقوقية.

ولا يمكن تحقيق الإستقرار والاستمرارية والديمومة إلا بإرساء السلطة على قواعد وأصول مستقلة عن إرادة الأفراد، أي على قواعد عرفية أو مكتوبة. فتنتقل السلطة من الأشخاص الى القانون، فتصبح سلطة مؤسسة بدلاً من ان تكون سلطة مجسدة، أي سلطة قائمة في مؤسسة، وليست نابعة من القدرة الشخصية. فالسلطة المؤسسة هي سلطة القانون، لا يملكها أحد، ومن يمارسها يخضع لتشريعات مستقلة عن ارادته وأهوائه ومصالحه الشخصية. فسلطة الحاكم لا تنبع، في هذه الحالة، من شخصه، كما هي الحال بالنسبة للسلطة المجسدة، إنما من قوة عليا، هي قوة المجتمع المنبثقة من كونه حقيقة قائمة بذاتها، تغلب فيها الأهداف والقيم المشتركة على القيم والأهداف الخاصة. فوعي الأفراد المشترك يقود الى تنظيم المجتمع على

أساس قواعد حقوقية، بهدف تحقيق الغاية المشتركة للمجموعة، أي يقود الى إنشاء مؤسسة سياسية.

والمؤسسة تقوم على فكرة، هي تصور للنظام الاجتماعي المرغوب فيه، وتنظم على أساس تحقيق هذه الفكرة عبر قانونٍ أساسي وقوانين فرعية، فيصبح لها كيان حقوقي وتكتسب شخصية حقوقية مستقلة عن الأشخاص العاملين فيها، وتتمتع بالديمومة والاستمرارية في اداء المهام المنوطة بها. والفكرة الكامنة في المؤسسة تحدد غاية القوة التي تمتلكها هذه المؤسسة وتجعلها في خدمتها. فالسلطة في المؤسسة خاضعة لتحقيق المشروع الذي وجدت المؤسسة من أجله، وهي رهن بالدينامية التي تولدها المؤسسة في السعي الى تحقيق الغاية التي وجدت من أجلها.

السلطة في المؤسسة نابعة من المؤسسة، وتمارس وفق قوانينها، وهي ليست امتيازاً شخصياً لمن يمارسها. وهذا لا يعني ان كفاءة وحنكة وشجاعة من يتولى ممارسة السلطة لا أهمية لها، فالحقيقة عكس ذلك، فليس باستطاعة أي كان تولي السلطة في المؤسسة من أجل تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها، فالسلطة في المؤسسة يجب أن تقوم بالأفعال المؤدية الى هذه الأهداف و الا تفقد المؤسسة مبرر وجودها. وهذا ما حدا العلاّمة الفرنسي "ليون ديغي" Léon Duguit على القول ان قيمة المؤسسات من قيمة العاملين فيها .Les institutions valent ce que valent les hommes

2
دولة المؤسسات

ترافقت نشأة الدولة، في مفهومها الحديث، مع مأسسة السلطة، فالدولة تقوم في مجتمع له تكوينه التاريخي وخصوصياته، وهي تعبر عن حقيقة سياسية وتتجسد في بنية حقوقية، وهي كيان مجتمعي وسياسي وحقوقي في آن. فهي المؤسسة الكبرى الجامعة التي تحيط بالمجتمع الكلي société globale، وتعمل على تحقيق تطلعات أبنائه وتلبية احتياجاتهم، وتوفير شروط العيش الكريم لهم.

1. مصدر السلطة: تنبع السلطة في الدولة من كيانها، أي من الأسس التي قامت عليها كمؤسسة جامعة، وتمارس وفق القواعد الحقوقية التي تحكم عملها كمؤسسة، وينضبط اداؤها في هذه القواعد، كي لا تشذ عن الأهداف التي قامت الدولة من أجل تحقيقها، أي كي لا تتحول الى سلطة اعتباطية مسخرة لخدمة وأهواء من يمارسها. لهذا ينبغي ان تنظم السلطة في الدولة بما يضمن عدم خروجها عن المسار المفترض ان تسير عليه.

إن التجارب التي مرت بها الدول أدت الى ابتكار آليات دستورية قضت بتوزيع السلطة داخل الدولة بين مؤسسات عدة، لكل منها مهام محددة، تتوزع في ما بينها آلية اتخاذ القرار. فجرى اناطة السلطة الاشتراعية بالبرلمان والسلطة الاجرائية بالحكومة، والسلطة القضائية بالقضاء، وحددت العلاقات بين هذه المؤسسات تبعاً لطبيعة النظام الدستوري في الدولة، وبما يضمن سلامة عملها وفاعليته، وضبطه في اطار القواعد التي نص عليها الدستور. وفي بعض الدول، وفي اطار تجربتها، جرى عقلنة الأنظمة الدستورية، في اتجاهات مختلفة، بهدف الحيلولة دون دخول المؤسسات الدستورية، تحت تأثير الصراعات السياسية، في مأزق يقود الى شللها، وأفضل مثال على ذلك الآليات التي اعتمدت في النظام الدستوري في ألمانيا الاتحادية في القانون الأساسي للعام 1949، الذي لا يزال قائماً.

إن السلطة في دولة المؤسسات تمتاز بالفاعلية والانضباط في الآداء، ودولة المؤسسات هي مؤسسة المؤسسات على تحد تعبير "مارسيل بريلو" Marcel Prélot. فهي المؤسسة التي تحيط بالمجتمع الكلي أي مجتمع الدولة، وتنتظم في اطارها سائر المؤسسات المناط بكل منها جانب من جوانب السلطة، والقيام بمهام تلبي الأهداف التي نشأت الدولة من أجلها. وهذه المؤسسات تستمد وجودها من مؤسسة الدولة.

2. دولة الحق: إن دولة المؤسسات لا يمكن ان تكون سوى الدولة التي تحترم حقوق المواطنين وحرياتهم، لأن مأسسة السلطة في الأساس قامت على ضرورة وضع حد للسلطة الإعتباطية وربطها بأهداف مجتمعية، من بينها حماية حقوق أبناء المجتمع وحرياتهم، فدولة المؤسسات هي دولة الحق Etat de droit. وخروج من يمارس السلطة في دولة المؤسسات عن

القواعد القانونية يجعل السلطة سلطة اعتباطية فلا تعود الدولة دولة مؤسسات، ولا تعود السلطة سلطة مؤسسة، انما تذهب في اتجاه السلطة المجسدة، أي السلطة التي يجسدها الحاكم ويتصرف بها كما يشاء وعلى هواه.

إن ظاهرة السلطة المجسدة قد تظهر في اطار دولة المؤسسات، على درجات مختلفة، تبعاً لأنماط العلاقات القائمة داخل مجتمع الدولة، والضوابط القائمة في بنية النظام الدستوري في الدولة.

3. نهج ممارسة السلطة: إن ممارسة السلطة، في اطار المؤسسات الدستورية، تتأثر بأنماط العلاقات القائمة على مستوى البنى المجتمعية في الدولة، نظراً للعلاقة الوطيدة بين البنى المجتمعية والبنى الدستورية. فمن يمارس السلطة هم أشخاص يأتون الى المؤسسات الدستورية من الفئات الاجتماعية المكون منها مجتمع الدولة، ومن الطبيعي ان تتأثر ممارستهم للسلطة بأنماط العلاقات السائدة في المجتمع وفي البيئات الاجتماعية التي ينتمون اليها تحديداً. ففي المجتمعات التي لا تزال تسيطر فيها أنماط العلاقات التقليدية الموروثة، وأبرزها العصبيات التي تحدد سلوك الفرد، وتجعله مرتبطاً بالجماعة التي ينتمي اليها بحكم المولد، ومتضامناً في السراء والضراء مع من يتزعم الجماعة أو يمثلها، في هذه المجتمعات تطغى على الممارسة السياسية، في اطار المؤسسات الدستورية، الأنماط التقليدية السائدة في المجتمع، ما يؤدي الى خروج ممارسة السلطة عن القواعد الحقوقية التي نص عليها الدستور في دولة المؤسسات، فتجنح السلطة باتجاه السلطة المجسدة، وتتقهقر المؤسسات الدستورية ومعها دولة المؤسسات. فنهج ممارسة السلطة له دور أساسي في دولة المؤسسات، لأن الطريقة المعتمدة في ادارة الشأن العام تحدد ما اذا كانت الدولة دولة مؤسسات أم دولة يهيمن فيها من يتولى السلطة على المؤسسات ويسخرها لمصلحته ومصلحة أتباعه، فلا يكفي أن تكون الدولة قائمة على مؤسسات ينظمها القانون لكي تكون دولة مؤسسات، انما ينبغي ان يلتزم من يمارس السلطة بالقانون ويعمل على تحقيق مصلحة المجتمع العليا أي المصلحة المشتركة لأبناء مجتمع الدولة، وهي تكمن في الحفاظ على المجتمع موحداً كونه حاجة ضرورية لأبنائه، والحفاظ على أمنه واستقراره، وتوفير

شروط العيش الكريم للمواطنين ليشعروا بأن وجودهم في الدولة يعود بالفائدة عليهم، فيقوى انتماؤهم الوطني على حساب الإنتماءات الضيقة.

نشأت دولة المؤسسات في الغرب في مسار تاريخي تطوري طويل، بفعل تحولات عميقة في واقع المجتمعات الغربية على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، فتبلورت الدولة كدولة مؤسسات وتكاملت مؤسساتها وآليات عملها تحت تأثير التجارب التي مرت بها، وقد ترافق ذلك مع تبلور الوعي الإجتماعي والسياسي لدى أبناء هذه المجتمعات، ووعي أنفسهم كمواطنين لكل منهم حقوق على المجتمع، وعلى كل منهم واجبات تجاه مجتمعهم، وعلى السلطة ان تقوم بمهامها في اطار ما حدده لها القانون. فتطورت الحياة السياسية، وانتظمت على أسس، ترافقت والتطور الحاصل على مستوى مؤسسات الدولة، وبخاصة الدستورية منها.

أما في الدول الحديثة النشأة، فقد قامت الدولة، كبنية حديثة مكونة من مؤسسات دستورية، مناط بها اتخاذ القرار وادارة الشأن العام، قامت على بنى مجتمعية تقليدية، تتحكم فيها العصبيات الموروثة، فنشأت العلاقة الجدلية بين الحديث والتقليدي، بين المؤسسات القائمة على مستوى البنية الدستورية وما تفرضه من نهج حديث في ممارسة السلطة النابعة من هذه المؤسسات، وبين أنماط العلاقات التقليدية القائمة على مستوى البنى المجتمعية ومن النهج التقليدي في ممارسة السلطة النابعة من واقع هذه البنى المجتمعية. وهذا ما أدى الى تعثر في اداء المؤسسات الدستورية، وترك علامات استفهام كبيرة حول دولة المؤسسات في الدول الحديثة النشأة، في العالم العربي وأفريقيا وغيرها من العالم.

4. انتظام اداء المؤسسات: إن ميزة دولة المؤسسات الأساسية هي انتظام أداء المؤسسات الدستورية، في اطار الصلاحيات المعطاة لكل منها من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المؤسسات، وتكامل ادائها لبلوغ الأهداف التي قامت الدولة من أجلها، وهذا ما يحول دون تحول السلطة الى سلطة اعتباطية، والتزام من يمارسها الحدود المرسومة لها في الدستور والقوانين.

إن المؤسسات الدستورية هي الأساس، تنتظم في ما بينها آلية اتخاذ القرارات التي تشمل الدولة بكاملها، وهي التي تنشئ المؤسسات الأخرى، من ادارية، واقتصادية، ومالية،

وعسكرية، وأمنية، وتربوية وخدماتية وغيرها، وتشرف عليها. وبما ان دولة المؤسسات هي دولة القانون، لأن السلطة فيها تنبع من القانون وتنضبط به، وبما ان دولة المؤسسات هي دولة الحق، وبما ان الدولة لا يمكن ان تكون دولة حق ما لم تضمن تشريعاتها حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية، وبما ان السلطة الاشتراعية هي السلطة الدستورية المناط بها وضع التشريعات، تصبح هذه السلطة الركن الأساسي في دولة المؤسسات، لذلك تنبثق من الشعب مباشرة في انتخابات عامة تجري دورياً، يستطيع الشعب من خلالها محاسبة من مثله في السلطة، وتحديد خياراته مجدداً.

واذا كانت السلطة الاشتراعية تنتج القوانين التي تقوم على أساسها المؤسسات، فإن السلطة الاجرائية لها أهمية كبرى في دولة المؤسسات لأن معظم المؤسسات في الدولة ترتبط بها مباشرة أو تخضع لرقابتها، وبالتالي تقوم بدور أساسي في انتظام عملها وتفعيل ادائها. أما السلطة القضائية فدورها في دولة المؤسسات نابع من المهام المنوطة بها في إحقاق الحق، ان لجهة علاقة المواطنين بعضهم ببعض أو لجهة علاقتهم بالدولة، وهذا دور مهم جدًا لأن دولة المؤسسات هي دولة الحق.

3
دور القضاء الدستوري في دولة المؤسسات

ان انتظام اداء المؤسسات الدستورية وضبط عملها في اطار الدستور والقوانين، يقودنا الى البحث في العلاقة بين السياسة والقانون، فاداء المؤسسات الدستورية رهن بالعنصر البشري الذي يديرها وبالنهج الذي يعتمده في ممارسة السلطة. فالسياسة، التي هي نشاط يدار به الشأن العام، ينبغي أن تخضع للمنطق الذي تمليه المؤسسات، فتتجه وجهة الأهداف المتوخاة من هذه المؤسسات، وتلتزم القوانين التي تنظمها، من هنا ضرورة البحث في العلاقة بين السياسة والقانون.

1. العلاقة بين السياسة والقانون: السياسة، كونها النشاط الذي تدار به شؤون المجتمع، لا بدّ من ضبطها في إطار ضوابط كفيلة بجعلها في خدمة المصلحة العليا للمجتمع أي المصلحة المشتركة لأبنائه. وهذه المصلحة تتجاوز مصالح الأفراد والجماعات لترتبط بوجود المجتمع ككل كونه حاجة ضرورية لوجود جميع المواطنين والجماعات التي يتكون منها. فأبناء المجتمع والجماعات التي ينتمون اليه اختاروا العيش في مجتمع الدولة لأنهم لا يستطيعون أن يلبوا متطلبات عيشهم بدونه، ولا يستطيعون تحقيق مصالحهم الا من خلال المصلحة المشتركة أي مصلحة المجتمع العليا. فغاية السياسة الأساسية تصبح تحقيق هذه المصلحة، لذلك لابد من وضع ضوابط تحول دون خروج السياسة عن المسار المجتمعي الصحيح الذي يجب ان تلتزمه.

إن من يتولى الشأن العام يجد نفسه تلقائياً محمولاً لخدمة مصالحه الخاصة على حساب المصالح العامة، لذلك ينبغي وضع ضوابط له. وفي غياب هذه الضوابط تتحول العملية السياسية الى صراع مفتوح، تحكمه موازين قوى لا تخضع سوى لمنطق القوة التي تتغذى من مصادر متنوعة، وتسود شريعة الغاب، فيسيطر الأقوى الى ان يأتي من هو أقوى منه فيسيطر عليه ويقضي على وجوده. وفي خضم هذا النوع من الصراعات يضيع الحق، ولا تبقى السياسة مرتبطة بغاية مجتمعية، فتخرج عن كونها وسيلة لإدارة الشأن العام بما يؤدي الى الحفاظ على المصلحة العليا أي المصلحة المشتركة، فيفقد مجتمع الدولة علة وجوده لأنه لا يعود قيمة مشتركة بالنسبة لأبنائه، فينهار في خضم الصراعات السياسية المتفلتة من القيود.

إن القوة لها أهميتها في العملية السياسية، ولكنها ليست غاية بذاتها، انما وسيلة لتحقيق غاية سياسية، مرتبطة بالمجتمع، فالضوابط المفترض ضبط العملية السياسية في اطارها هي ضوابط لاستخدام القوة.

إن القانون هو الذي يضع الضوابط للسياسة، ويجعل اللعبة السياسية، في اطار المؤسسات الدستورية، خاضعة لقواعده. فالقانون هو مجموع القواعد الحقوقية التي تضعها السياسة من أجل استعمال القوة في خدمة هدف السياسة، بشكل أكثر فاعلية، وبدون القانون تصبح القوة غاية بذاتها وتتناقض مع غاية السياسة المرتبطة بالحفاظ على مجتمع الدولة، وبدون القوة يصبح القانون مجرد قواعد لا قيمة لها عملياً. فالقوة والقانون ليسا سوى وسيلتين، لا معنى

لهما بذاتهما، انما بالهدف الذي يطمح الانسان الى تحقيقه،عبر التنظيم السياسي، على حد تعبير "جيليان فرند"[1] Julien Freund.

فموازين القوى السياسية يبقى لها دور أساسي في اتخاذ القرار، ضمن الصلاحيات والآليات الدستورية، ولكن في حدود ما يسمح به القانون، والدولة بصفتها مؤسسة، تجمع بين القوة والقانون في العملية السياسية. فالتزام السياسة بالقانون يساعد على التخفيف من وطأة القوة، ويعطي السياسة شرعية، ويضعها في المسار الصحيح، ويربطها بأهداف مجتمعية سامية. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو التالي: أي قانون نتكلم عنه ؟

القانون من صنع الانسان، فالدستور هو القانون الأسمى في الدولة، والقوانين التي تضعها السلطة الاشتراعية، تتأثر بموازين القوى السياسية، وتذهب باتجاه مصالح الطرف الأقوى في المعادلة. وكلما توازنت القوى أصبح القانون أكثر قرباً من العدالة والإنصاف، وأكثر خدمة للمصلحة المشتركة، شرط ان تعي الأطراف التي تضع القانون مصلحتها المشتركة وتدرك انها تكمن في الحفاظ على مجتمع الدولة، ورفده بكل ما يحقق الأمن والاستقرار ويوفر شروط العيش الكريم لأبنائه، فتأتي القوانين وبخاصة الدستور في الاتجاه الذي يخدم ذلك.

إن العلاقة الجدلية بين القانون والسياسة، وما تنطوي عليه من قوة، تولد إشكالية، تتوقف على حلها نشأة دولة المؤسسات ومصيرها. فالدستور الذي هو نتاج عملية سياسية تأسيسية، قد يتضمن القواعد الدستورية التي تضمن اداء المؤسسات الدستورية بشكل سليم، وقد يتضمن نصوصاً تعرقل اداء المؤسسات وتدفعها نحو المأزق والشلل، فالتسويات السياسية، التي ترافق أحياناً صياغة الدساتير، قد تأتلف والقواعد الدستورية السليمة فتتوازن معها، وقد تخرج عن الحدود المقبولة، فتطيح القواعد الدستورية المعمول بها في دولة المؤسسات، وتؤدي الى فوضى سياسية في اطار نظام دستوري لا يقوم على قواعد دستورية صحيحة. كل ذلك رهن بالعملية السياسية. فالدستور هو نتاج هذه العملية وهو الذي يحكم اداء العملية السياسية بعد اقراره. فإذا قام على خلل وانحراف سياسي يزداد هذا الخلل والانحراف أثناء الممارسة السياسية، وتصبح المؤسسات الدستورية وسيلة لتغطيته واعطائه طابعاً قانونياً وشرعياً مزيفاً، فتغدو القوة المستخدمة

---

[1]. Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1978, pp.730-731.

في السياسة سيدة الموقف واداة الحسم، فتفقد دولة المؤسسات مبرر وجودها ، لأن المنطق الذي كان في أساس نشوء هذه الدولة ومؤسساتها، وينبغي ان يحكمها، يزول تحت وطأة منطق القوة.

ان العلاقة بين القانون والسياسة، وما تنطوي عليه من عناصر القوة المستخدمة في ممارسة السلطة، وإمكانية استخدام القوة السياسية، في مجال التشريع، لحرف القانون عن مساره الصحيح في دولة المؤسسات، وجعله في خدمة القوة السياسية غير المرتبطة بغاية مجتمعية، يؤكد كل ذلك ضرورة حماية دولة المؤسسات من الانحرافات السياسية، والحفاظ على شرعية السلطة المنبثقة من القانون والمنضبطة به. والقضاء الدستوري يؤدي الدور الأساسي في هذا المجال.

2. القضاء الدستوري والحفاظ على تماسك المنظومة القانونية: القانون هو الأساس في دولة المؤسسات، والمنظومة القانونية فيها 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 أو 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، إن لجهة الأصول أو لجهة المضمون، وبالتالي الحيلولة دون خضوع التشريع للأهواء السياسية والمصالح الخاصة، والذهاب باتجاه الانحراف التشريعي، وخروج المؤسسة المناط بها التشريع عن الغاية التي وجدت من اجلها.

هذه الحقيقة أكد عليها "هانس كلسن" Hens Kelsen"، وطرح للمرة الأولى نظرية للنظام الحقوقي، لا تضع الأساس الشرعي للرقابة على دستورية القوانين وحسب، انما تقيم أيضاً الضمانة لصلاحية النظام الحقوقي بمجمله، لأنه في غياب الرقابة على دستورية القوانين، لا تبقى مؤكدة ضمانة الإنتظام، أي ارتباط قاعدة حقوقية بالقاعدة الأعلى منها. وهذا هو حجر

الزاوية في نظرية كلسن، فبدون الرقابة على دستورية القوانين، ينهار هرم تراتبية القواعد الحقوقية برمته[2]، وتنهار معه دولة المؤسسات.

تؤدّي الرقابة على دستورية القوانين دوراً محورياً في الحفاظ على المنظومة القانونية في الدولة، والحيلولة دون تفككها تحت تأثير ممارسة السلطة، في اطار المؤسسات الدستورية، خارج القواعد التي تؤدي الى ضبطها. وتأتي الرقابة على دستورية القوانين في مرتبة الضابط الأعلى، كونها تؤدي الى ضبط السلطة الاشتراعية في ممارسة دورها في التشريع، وهو الدور الأهم والأخطر في الدولة لأن السلطة الاشتراعية تنتج القوانين التي ينتظم على أساسها اداء مختلف المؤسسات. وكلما ازدادت التعقيدات على مستوى العلاقات القائمة بين مؤسسات الدولة كلما ازدادت أهمية القضاء الدستوري في الحفاظ على المنظومة القانونية في الدولة، وبالتالي على التكامل والإنسجام في اداء المؤسسات. لذلك نرى ان دور القضاء الدستوري في الدول الفدرالية، ذات البنية الدستورية المركبة، أكثر اتساعاً منه في الدول البسيطة الموحدة. فالاستقلال الذاتي للمناطق المتحدة، في دولة فدرالية، يفسح في المجال أمام التعارض بين الدستور الفدرالي ودساتير كلٍ من مناطق الحكم الذاتي، وأمام التعارض بين القوانين المحلية والقوانين الفدرالية، ما يتطلب قضاءً دستورياً يمتلك صلاحيات واسعة، ويمارس مهامه بفاعلية ليحافظ على الانسجام بين المؤسسات وتماسك المنظومة القانونية في الدولة، وأفضل نموذج على ذلك جمهورية ألمانيا الاتحادية، والدور الذي تقوم به المحكمة الدستورية الفدرالية في الحفاظ على المنظومة القانونية فيها، وتحديداً على الانسجام بين مؤسسات السلطات المحلية والسلطة الفدرالية، وبالتالي الحفاظ على تماسك المنظومة القانونية على مستوى الدولة ككل.

3. القضاء الدستوري وانتظام اداء المؤسسات الدستورية: إنتظام اداء المؤسسات الدستورية في دولة المؤسسات ميزة أساسية، وشرط لاستمرارها وتحقيق الغاية التي نشأت من أجلها. وانتظام اداء المؤسسات الدستورية يعني قيام كل مؤسسة بالمهام المرسومة لها في اطار علاقتها بالمؤسسات الدستورية الأخرى، وهذه العلاقة يحددها الدستور، ما يؤدي الى تكامل عمل

---

[2]. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Monchrestien, 4e éd., 1995, p.17

المؤسسات الدستورية، وعدم طغيان مؤسسة على المؤسسات الأخرى، لأن ذلك يقود الى تحول النظام الى نظام استبدادي، وبخاصة اذا تمركزت سلطة المؤسسة في شخص واحد أو مجموعة قليلة من الأشخاص.

ان القاعدة التي تسهم في انتظام اداء المؤسسات الدستورية هي فصل السلطات وتوازنها وتعاونها. فالسلطة الاشتراعية تسن القوانين، والسلطة الاجرائية تضع المراسيم الآيلة الى تنفيذها وتدير الشأن العام في اطار هذه القوانين، والسلطة القضائية تفصل في الخلافات الناشئة بين الأفراد وبينهم وبين ادارة الدولة استناداً الى هذه القوانين، وكل من هذه السلطات مستقلة عن الأخرى ولكن على علاقة بها، يحددها الدستور في اطار التناسق والإنسجام. وفي الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها صونا للحقوق والحريات.

يتأثر مبدأ الفصل بين السلطات بتوزع القوى السياسية الممثلة في مجلس النواب والحكومة، ففي الأنظمة البرلمانية، القائمة على ثنائية حزبية أو على ثنائية قطبية، يتحكم حزب الأكثرية أو ائتلاف الأكثرية البرلمانية بالقرار داخل مجلس النواب وداخل الحكومة، لأن الحكومة مشكلة من حزب الأكثرية أو ائتلاف الأكثرية البرلمانية، فيصبح مبدأ الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية نظري لا قيمة عملية له، فلا يعود يفي بالغرض الذي قام من أجله، فتهيمن الأكثرية البرلمانية على مقدرات السلطة، وقد تشرع بما يتعارض والدستور والضمانات الدستورية للحقوق والحريات، فيختل ميزان العدالة لأن القضاء، وان كان حراً ونزيهاً، لا يعود بمقدوره تحقيق العدالة، لأن أحكامه تصدر على أساس قوانين غير عادلة ولا تحترم الضمانات الدستورية للحقوق والحريات.

وفي ظل هيمنة الأكثرية البرلمانية على القرار داخل السلطتين الاشتراعية والاجرائية، قد تتعطل آلية عمل المؤسسات، لأن مجلس النواب لا يعود يقوم بدوره في رقابة الحكومة والضغط عليها لتفعيل أدائها.

من ناحية أخرى، النظام الداخلي لكلٍ من مجلسي البرلمان، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، له دور أساسي في انتظام العلاقة بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، لأن عملية التشريع تتم وفق الآليات التي ينص عليها النظام الداخلي للبرلمان، وهذه العملية تؤثر في اداء الحكومة وفي تنفيذ برامجها، فمن الممكن ان تساعد الحكومة في تأدية وظائفها، كما انه من

الممكن ان تعرقل اداءها، وهذا وقفاً الى حدٍ ما على النظام الداخلي الذي يحكم عمل البرلمان. وما يسري على البرلمان لهذه الناحية يسري على مجلس الوزراء، فالآليات التي يمارس بواسطتها هذا المجلس مهامه تؤثر في آدائه، وينبغي اعتماد الآليات التي من شأنها ضبط عمل مجلس الوزراء وتفعيله، وصياغتها في نظام داخلي، يجري وضعه في ضوء المبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور.

يؤدّي القضاء الدستوري دور أساسياً في انتظام اداء المؤسسات الدستورية. فمن خلال الرقابة على دستورية القوانين، يحول دون هيمنة الأكثرية البرلمانية، والتفلت من القيود التي نص عليها الدستور، ومنها مبدأ الفصل بين السلطات، والزام السلطة الاشتراعية بالوقوف عند الحدود المرسومة لصلاحيتها في الدستور، وعدم تجاوزها والتعدي بالتالي على صلاحيات السلطة التنفيذية والسلطة القضائية[3]. فالتجربة أكدت قصور مبدأ الفصل بين السلطات. والقضاء الدستوري هو الذي يعوّض عن هذا القصور، فهو ضمانة مبدأ الفصل بين السلطات[4]. كما ان خضوع النظام الداخلي لكلٍ من مجلس النواب ومجلس الشيوخ والنظام الداخلي لمجلس الوزراء لرقابة المجلس الدستوري، يسهم في ضبط اداء السلطتين الإشتراعية والإجرائية، وبالتالي في

---

[3]. يراجع قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2012/2 تاريخ 2012/12/17 بشأن الطعن في دستورية القانون رقم 2012/244 المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام الى رتبة ملازم أول.

ارتكز القرار في حيثياته لإبطال القانون على مخالفة السلطة الاشتراعية مبدأ الفصل بينها وبين كلٍ من السلطتين الاجرائية والقضائية، لأن مجلس النواب تجاوز الحدود المرسومة لصلاحياته، وتعدى على صلاحيات مجلس الوزراء في تعيين الموظفين وترقيتهم وفقاً للقانون، كما تجاوز السلطة القضائية لأن المباراة التي شرّع التعيين بناءً عليه مطعون في صحّتها أمام مجلس شورى الدولة، ولم يصدر قرار عنه بعد.

رأى المجلس الدستوري في قراره ان القانون المطعون في دستوريته يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية للضباط في المديرية العامة للأمن العام.

ان المجلس الدستوري في قراره هذا حال دون وقوع خلل في عمل المؤسسات الدستورية، كما حال دون وقوع الخلل في مؤسسة الأمن العام.

[4]. عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات"، كتاب المجلس الدستوري 2011، المجلد 5، بيروت، 2011، ص 21-45.

ضبط العلاقة في ما بينهما. كما ان رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين تشكل ضمانة للسلطة القضائية لأنها تحول دون انتهاك استقلاليتها في القوانين التي تنظم القضاء.

الحرص على انتظام اداء المؤسسات الدستورية دفع بعض الأنظمة الى منح القضاء الدستوري، ليس فقط صلاحية الرقابة على دستورية القوانين العادية، انما أيضاً رقابة القوانين الدستورية، لكي لا يجري تعديل الدستور بما يتعارض مع الروحية والفلسفة التي بني عليهما، لأن ذلك يؤدي الى خلل في انتظام المؤسسات الدستورية.

من ناحية ثانية، يسهم القضاء الدستوري في انتظام المؤسسات الدستورية من خلال اسهامه في انتظام الحياة السياسية، عبر الرقابة على قوانين الانتخاب وقوانين الأحزاب، وفي بعض الحالات رقابة نشاط الأحزاب، واتخاذ قرارات بحلها، عند الضرورة، اذا تجاوزت في طروحاتها وممارساتها المبادئ والقواعد الدستورية والقانونية الضامنة لسلامة عملها.

إن دور القضاء الدستوري في انتظام اداء المؤسسات الدستورية يندرج في اطار الصلاحيات المناطة به، ولا يمكن ان يعول على القضاء الدستوري في هذا المجال بالكامل، فالانتظام هذا رهن بالمؤسسات ذاتها، فدوره أساسي في ضبط عملية التشريع في اطار ما نص عليه الدستور، ولكن اداء البرلمان وانتظام عمله والقيام بمهامه يخرج عن صلاحيات القضاء الدستوري، فالبرلمان يمثل الشعب ومنه تنبثق سلطته وتكتسب شرعيةً، ومن المفترض بالشعب ان يراقب ويحاسب في انتخابات تجري دورياً. والقضاء الدستوري يؤدّي دوراً أساسياً في النظر في النزاعات والطعون الناجمة عن انتخابات السلطة الاشتراعية وانتخابات رئاسة الدولة.

4. القضاء الدستوري وشرعية السلطة: تكتسب السلطة شرعيتها في دولة المؤسسات من المؤسسات نفسها، لأنها تنبع منها فتمارس وفق الصلاحيات المحددة في القانون، وتلتزم حدود هذه الصلاحيات. لذلك مصدر الشرعية الأساسي هو الدستور، القانون الأسمى في الدولة والمعبّر عن الارادة العامة والسيادة. وتنص الدساتير على انبثاق السلطة من الشعب، عبر انتخابات عامة، يختار فيها من يمثله في البرلمان، والوكالة النيابية غير مربوطة بقيد او شرط، تسهيلاً لعمل ممثلي الشعب، غير انها لمدة زمنية محددة، يصار بعدها الى اجراء انتخابات، يحاسب الشعب من خلالها من مثله في السلطة، ويحدد خياراته من جديد. من هنا أهمية دورية

الانتخابات كركن أساسي من أركان شرعية سلطة البرلمان، وبالتالي شرعية الحكومة المنبثقة منه.

وشرعية السلطة لا تقتصر فقط على اجراء الانتخابات دورياً، انما ترتبط بدستورية القانون الذي تجري على أساسه الانتخابات، كما ترتبط بسلامة العمليات الانتخابية. وما يسري على الانتخابات النيابية يسري أيضاً على الانتخابات الرئاسية، وبخاصة في الدول التي ينتخب فيها رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب.

إن الشرعية ركن أساسي في دولة المؤسسات، لأن السلطة فيها سلطة مؤسسة، وفي غياب الشرعية تفقد هذه السلطة جوهر وجودها، فتنهار دولة المؤسسات.

يلعب القضاء الدستوري دوراً أساسياً في الحفاظ على شرعية السلطة. فهو الذي ينظر في دستورية قانون الانتخاب، وفي صحة العمليات الانتخابية، من خلال بت الطعون في الانتخابات النيابية والرئاسية. وفي بعض الدول يراقب القضاء الدستوري العمليات الانتخابية ويشرف على الانتخابات الرئاسية.

بما أن الشرعية لا تقتصر فقط على سلامة الانتخابات، انما تتعدى ذلك الى ممارسة البرلمان مهامه وفق الدستور، فإن القضاء الدستوري يحافظ على الشرعية من خلال الرقابة على دستورية القوانين، والحيلولة دون تطبيق قوانين مخالفة للدستور.

***

نستنتج مما سبق ان للقضاء الدستوري دورًا أساسيًا في دولة المؤسسات لا يمكن التقليل من أهميته، ولكن هذا الدور لوحده لا يكفي ما لم تقم المؤسسات، وعلى رأسها المؤسسات الدستورية، بالوظائف المناطة بها بفاعلية، ويبقى للعنصر البشري الذي يتولى المؤسسات الدور الأبرز، وللذهنية التي تحكم عمله الأثر الحاسم. ولا يمكن الفصل بين دولة المؤسسات والمجتمع، فالوعي الشعبي وديناميةالمجتمع المدني عاملان أساسيان في بناء دولة المؤسسات. والقضاء الدستوري ركن أساسي فيها، يتعاظم دوره وفاعليته بقدر توسيع صلاحياته

وممارسة مهامه بتجرد ونزاهة وشجاعة، واضعاً نفسه فوق الاعتبارات الفئوية والسياسية، لأنه المرجعية الدستورية الأخيرة في فرض احترام الدستور.