

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري
الكتاب السنوي 2016
المجلد العاشر
www.cc.gov.lb

المجلس الدستوري ضمانة دولة القانون والمؤسسات*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

نشأت دولة القانون والمؤسسات، في سياق تطورٍ تاريخي-مجتمعي، تحت تأثير عوامل اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية، أدت الى تغييرٍ جذري في طبيعة السلطة وطرق ممارستها، فتحوّلت من سلطة نابعة من شخص الحاكم، يمارسها وفق أهوائه ومصالحه، الى سلطة قائمة في مؤسسة، تستمد وجودها منها، وتمارسها وفق قواعد قانونية تحدد الصلاحيات وتضع ضوابط لممارستها في آن. فمأسسة السلطة ترافقت ونشوء الدولة بمفهومها الحديث، ككيان سياسي وحقوقى معبرٍ عن حقيقة مجتمعية، أي مؤسسة حاضنة للمجتمع، تدير شؤونه بما يؤدي الى تحقيق طموحات أبنائه بالأمن والإستقرار والعيش الكريم. فارتبطت السلطة بالأهداف التي نشأت الدولة من أجلها، وبتأدية وظائف عديدة تقوم بها مؤسسات تتكامل أدوارها داخل مؤسسة الدولة، فالدولة هي مؤسسة المؤسسات، على حد تعبير "مارسيل يريلو"، يحكمها دستور يقع في رأس سلم تراتبية القواعد الحقوقية التي تشكل منظومة الدولة القانونية، وهي منظومة ينبغي الحفاظ على وحدتها والانسجام في داخلها، وذلك من خلال التقيد بالدستور القانون الأسمى في الدولة. فوحدة المنظومة القانونية شرط أساسي لانتظام أداء المؤسسات. ولا يمكن للدولة ان تشكل ضمانة لمجتمعها وللمواطنين ما لم ينتظم أداء مؤسساتها، ويصب في تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها.

بينت التجارب أنه لا بدّ من اعتماد مبادئ وقواعد وآليات دستورية تؤدي الى المزيد من الضوابط في ممارسة السلطة، كون هذه الممارسة تتأثر بالمصالح الضيقة، وبأنماط العلاقات السائدة في مجتمع الدولة، وبالذهنية السياسية لمن يتولى السلطة، فجرى اعتماد مبدأ

* محاضرة أقيمت في كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف، بدعوة من رابطة الخريجين، بتاريخ 10 آذار (مارس) 2016.

الفصل بين السلطات وتوازنها، على أساس ان السلطة توقف السلطة، على حد تعبير مونتسكيو، كما جرى في سياق تطوير الأنظمة الدستورية اعتماد آليات، أدت الى عقلنة هذه الأنظمة، بهدف استيعاب التناقضات السياسية في اطار المؤسسات الدستورية، وإيجاد مخارج لها، تحول دون تعطيل هذه المؤسسات تحت تأثير الصراعات السياسية، وأبرز النماذج النظام الدستوري البرلماني المعقلن في ألمانيا الاتحادية. كما بينت التجارب أن الحفاظ على وحدة المنظومة القانونية وانسجامها في الدولة يتطلب التقيد بالدستور في عملية التشريع، فالسلطة الاشتراعية لا تُعبّر في أدائها عن الإرادة العامة، وهي ليست سيّدة نفسها، الا بقدر ما تلتزم بالدستور، من هنا ضرورة ممارسة رقابة عليها من مؤسسة دستورية مستقلة، لها سلطة اتخاذ القرار بابطال أي نص قانوني متعارض مع الدستور، إن لجهة الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، أو لجهة مخالفة المبادئ والقواعد والآليات التي نص عليها الدستور. وهذه الرقابة يمارسها القضاء الدستوري، المتمثل بالمحاكم والمجالس الدستورية. وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها ضماناً من ضمانات دولة القانون والمؤسسات، فالقضاء الدستوري غدا ضماناً التقيد بهذا المبدأ، وإذا كانت العدالة هي المبتغى، فإن العدالة الدستورية هي أساس عدالة أحكام القضاء. فالأحكام تصدر بناءً على قوانين اذا لم تتوافر فيها العدالة، يختل ميزان العدالة في الأحكام.

خطا لبنان خطوة متقدمة، على طريق تطوير نظامه الدستوري، باعتماد الرقابة الدستورية على القوانين وذلك في التعديلات الدستورية التي جرت في العام 1990، بموجب وثيقة الوفاق الوطني، وانشاء المجلس الدستوري، لكنها خطوة على طريق الألف ميل. فإذا كانت الأنظمة الدستورية بعامّة بحاجة الى ممارسة رقابة فاعلة على عملية التشريع فيها، فإن النظام الدستوري في لبنان بحاجة أكثر منها لممارسة هذه الرقابة، نظراً لتعقيداته وطبيعة الممارسة السياسية في اطار مؤسساته. وإذا كانت فاعلية الرقابة على دستورية القوانين رهناً بالصلاحيات التي تتمتع بها المحاكم والمجالس الدستورية، فإن المجلس الدستوري في لبنان ينبغي ان يتمتع بصلاحيات واسعة ليتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة منه.

إن طبيعة تركيبة المجتمع اللبناني، قضت باعتماد نظام دستوري يأخذ بالاعتبار خصوصية هذا المجتمع، وفي الوقت نفسه ما بلغته تجارب الأنظمة الدستورية في العالم في سياق تطورها. فلا يجوز ان يكون النظام في غربة عن مجتمعه كي لا يفقد القدرة على ادارته،

ولا يجوز له أيضاً ان يكون في غربة عما بلغت الأنظمة في العالم نتيجة تجاربها الطويلة، كي لا يفرق في واقعه المجتمعي ويفقد القدرة على تطويره، فالعلاقة بين البنى المجتمعية والبنى الدستورية علاقة جدلية من المفترض ان تؤدي الى التطوير والتحديث على مستوى البنيتين معاً، كي لا يصبح المجتمع والدولة خارج سياق التاريخ.

قام النظام الدستوري اللبناني على عملية الموازنة بين المبادئ والقواعد والآليات المعتمدة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية من جهة، ومقتضيات المشاركة الطائفية في السلطة من جهة أخرى. فالتوازن بين السلطات، المعتمد كأساس للأنظمة البرلمانية، اقترن بالتوازن الطائفية النابعة من واقع تركيبة المجتمع. هذه الموازنة ليس من السهل تحقيقها في النص، وإذا ما تحقق ذلك فبغموض قابل للتأويل والاجتهاد في اتجاهات مختلفة وقد تكون متناقضة أحياناً. والاشكاليات في النص تزداد تعقيداً في الممارسة، وبخاصة اذا جرى تغليب البعد الطائفي في المشاركة الطائفية في السلطة على البعد الوطني، لأنه في هذه الحالة تقود الصراعات السياسية، المتجذرة في الواقع الطائفي، الى عرقلة أداء المؤسسات الدستورية، وتزداد خطورتها على النظام اذا ما ارتبطت بقوى خارجية ذات مصالح متعارضة في محيط جيوسياسي متفجر. وهذا هو واقع الحال في لبنان منذ نشوء الجمهورية.

إن إدارة شؤون الدولة في اطار نظامها السياسي يتطلب الكثير من الحكمة والحكمة والدراسة، والعودة الى الأسس التي قام عليها الميثاق الوطني الذي غدا جزءاً من الدستور بعد التعديلات الدستورية في العام 1990، فاللبنانيون اختاروا العيش المشترك ليس من أجل العيش المشترك وحسب، انما من أجل بناء دولة توفر لهم الأمن والاستقرار وشروط العيش الكريم ليصبح للعيش المشترك مردود إيجابي على حياتهم، فيقوى انتماءهم للدولة فيتحدون من حولها. والمشاركة الطائفية في السلطة، وفق منطق الميثاق والدستور، لا تعني المشاركة في تقاسم الدولة والمراكز والمغانم، انما تعني مشاركة الطوائف بأفضل ما عندها من أجل بناء الدولة الموعودة التي تحصن العيش المشترك، وترسخ الوحدة الوطنية، وتشكل ضماناً فعلية للمواطنين وللطوائف وللأحزاب والتيارات السياسية. فالدستور عندما أكد في مقدمته ان لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، قصد من ذلك ربط أداء السلطة بتحقيق الغاية من العيش المشترك، وهذا يتضح في نص آخر، ورد في المقدمة نفسها، وجاء فيه ان الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

إن الصيغة السياسية التي قام عليها النظام الدستوري اللبناني، تفسح المجال واسعاً أمام الثقل في الممارسة مما نص عليه الدستور، والذهاب بعيداً في تسويات تتستر بالوفاق الوطني، وهو منها براء، فالوفاق الوطني تمثل بما تضمنه الدستور. وتأويل النص الدستوري وفق الأهواء والخلفيات والمصالح الفئوية والشخصية، يقود الى خلل في أداء المؤسسات الدستورية واضطراب يدفعها الى الشلل، لذلك لا بدّ من وضع ضوابط صارمة للممارسة السياسية، ومن هذه الضوابط الرقابة المشددة على دستورية القوانين، لكي لا تأتي القوانين مفصلة على مقاسات محددة ومتعارضة مع الدستور. وإيجاد مرجعية دستورية لتفسير الدستور عند تضارب الآراء والاجتهادات بشأن نص دستوري.

نزعت صلاحية تفسير الدستور من المجلس الدستوري بعد ان انيطت به في وثيقة الوفاق الوطني، وقُيدت صلاحياته ضمن الحد الأدنى، في زمن تزداد فيه صلاحيات القضاء الدستوري اتساعاً، حتى في الدول العربية، فغدت صلاحيات المجلس الدستوري اللبناني دون الصلاحيات التي تتمتع بها المحاكم والمجالس الدستورية في هذه الدول. فلا يستطيع المجلس الدستوري ممارسة الرقابة على دستورية قانون ما لم يتلق مراجعة من الجهات التي لها حق تقديم طعن في دستورية قانون ضمن المهلة المحددة، وهي جهات سياسية قد لا يكون من مصلحتها الطعن في دستورية قانون جاء نتيجة تسويات سياسية، فيدخل القانون حيز التنفيذ حتى ولو كان مخالفاً للدستور، وتصبح المحاكم مضطرة لإصدار الأحكام بناءً عليه لأن المادة 18 من قانون انشاء المجلس الدستوري نصت على ما يلي:

"يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي ان يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

مع العلم ان لبنان التزم، في مقدمة دستوره، بالإعلان العالمي لحقوق الانسان، وقد صدرت قرارات عن المجلس الدستوري أكدت ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ من الدستور، ما يعني ادخال المبادئ التي تضمنتها المقدمة والاعلان العالمي لحقوق الانسان في الكتلة الدستورية، وبالتالي ضرورة التقيد بها في التشريع، في وقت تبقى فيه كل القوانين الصادرة قبل بدء ممارسة المجلس الدستوري مهماته، في أواخر تموز من العام 1994، خارج أية رقابة

على دستورتها، لأن القانون ربط ممارسة هذه الرقابة بشرط تقديم مراجعة طعن أمام المجلس الدستوري، خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية. أما آلية اتخاذ القرار في المجلس الدستوري فقد قيدت بنصاب للجلسات عالٍ جداً، يستوجب حضور ثمانية أعضاء من أصل عشرة، مما يعني إمكانية تعطيل النصاب ومنع المجلس الدستوري من اتخاذ قرار ضمن المهلة المحددة، وهي مهلة شهر من تاريخ تسجيل مراجعة الطعن في قلم المجلس الدستوري، فيصبح القانون المطعون في دستوريته نافذاً. كما ان اتخاذ القرار قيد بأكثرية سبعة أعضاء من أصل عشرة، ما يعني انه في حال لم تتوافر هذه الأكترية وانقسم الأعضاء بين ستة مع ابطال نص قانوني وأربعة ضد الإبطال، تمر المهلة المحددة بدون اتخاذ قرار، فيكون القرار قد اتخذ عملياً من قبل الأقلية وليس من قبل الأكترية لأن القانون يصبح نافذاً.

من المؤسف القول ان معظم المسؤولين في الدولة، وبعد مرور أكثر من عشرين سنة على مزاوله المجلس الدستوري مهمّاه، يجهلون طبيعته وموقعه في النظام، فيتصرفون معه وكأنه جزء من السلطة القضائية والتنظيم القضائي في الدولة، فيوقع وزير العدل مرسوم تعيين الأعضاء المعينين من قبل مجلس الوزراء، وترسل المراسلات الى المجلس الدستوري عبر وزارة العدل، ويحدد مبنى للمجلس الدستوري ضمن المدينة القضائية. وقد غاب عن بالهم ان المجلس الدستوري، وفق المادة الأولى من قانون انشاءه، هو هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية، وجرى إنشاؤه في الدستور بموجب المادة 19 المنفصلة عن المادة 20 المخصصة للسلطة القضائية. فالمجلس الدستوري مؤسسة دستورية مستقلة كمجلس النواب ومجلس الوزراء، وهو غير مشمول بمبدأ الفصل بين السلطات لأن له سلطة ابطال قانون أقرته السلطة التشريعية وصدر عن رئاسة الجمهورية، وقراراته تتمتع بقوة القضية المحكمة، وهي ملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والإدارية ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية.

عمدنا الى لفت نظر المسؤولين الى الأخطاء المرتكبة من جانبهم في التعامل مع المجلس الدستوري، وتشبثنا من جانبنا باستقلاليتهم في التعامل مع المسؤولين على أساس ان المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة وليس هيئة قضائية. وعملنا على ترسيخ موقعه كمؤسسة على الرغم من الانهيار الذي تعاني منه المؤسسات الدستورية ومعها معظم مؤسسات الدولة، فاتخذنا القرارات ضمن المهل المحددة، وقد أسهمت في تفسير بعض النصوص

الدستورية وفي توسيع الكتلة الدستورية، وأدت الى ابطال نصوص قانونية تعارضت والدستور . وعززنا موقع المجلس الدستوري داخل اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، ورابطة المحاكم والمجالس الدستورية الفرنكوفونية، وشاركنا في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية، وعززنا علاقاتنا بلجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا، وشاركت بشخص رئيسها وكبار المسؤولين فيها في مؤتمرين نظمهما المجلس الدستوري في بيروت في العام 2011 و2014. وأصدرنا في نهاية كل سنة، منذ تولينا مهماتنا في المجلس الدستوري، كتاباً يتضمن قرارات المجلس خلال السنة، ودراسات في العدالة الدستورية وتعليقات على القرارات، ونبذة عن نشاطات المجلس، وقد صدر منه حتى الآن ستة مجلدات، وهو يوزع في لبنان والخارج ويشكل وسيلة تواصل مع المحاكم والمجالس الدستورية العربية والفرنكوفونية ووسيلة لنشر ثقافة العدالة الدستورية بين رجال القانون وطلاب كليات الحقوق. كما قمنا بنشر قرارات المجلس الدستوري في مجلدين، ويجري العمل حالياً على نشرها بالفرنسية، وذلك بالاتفاق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. أما مكتبة المجلس الدستوري، فقد غدّيناها بأحدث المراجع، فغدّت من أهم، ان لم تكن أهم المكتبات المتخصصة في العدالة الدستورية والقانون الدستوري في منطقتنا العربية، ووضعناها بتصرف من يود كتابة دراسات لها علاقة بالقضاء الدستوري. كما حدثنا أيضاً موقع المجلس الدستوري على شبكة الأنترنت.

رأيت بأنه لا يجوز الصمت عن القيود التي وضعت على صلاحيات المجلس الدستوري وآليات عمله، لأنه ينبغي ان يُفعل دوره في الحفاظ على الدستور وانتظام أداء المؤسسات الدستورية، في دولة تتفوّت فيها الممارسة السياسية من الضوابط التي رسمها الدستور، فثُغّل أداء المؤسسات أو تنحرف بها عن مسارها الطبيعي. وإذا كان لا يمكن ان يعول بالمطلق على المحاكم والمجالس الدستورية في ضبط أداء المؤسسات الدستورية، فإنه يبقى لها دور أساسي في هذا المجال.

لذلك عمدت الى وضع مشروع لتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتفعيل أدائه، وهو يقضي بتعديل المادة 19 من الدستور وبعض نصوص قانون انشاء المجلس الدستوري وقانون نظامه الداخلي. والإصلاحات المقترحة تشمل الأمور الآتية:
- اناطة تفسير الدستور بالمجلس الدستوري.

- ممارسة رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين التي تنشئه وتنظم عمله والنظام الداخلي لمجلس النواب، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء، وقانون الانتخابات النيابية، وقانون اللامركزية الإدارية، وقانون الجنسية، وقوانين تنظيم القضاء، وقانون الموازنة العامة، عفواً وبدون مراجعة.

- إعطاء المتقاضين حق الدفع بعدم دستورية نص قانوني يحكم الفصل في الدعوى، وذلك أمام المحاكم. فإذا وجدت المحكمة العدلية الدفع جدياً، أحالته ضمن مهلة محددة وقصيرة الى محكمة التمييز لتحيله الى المجلس الدستوري، عند الموافقة. وإذا وجد مجلس شورى الدولة الدفع جدياً أحاله الى المجلس الدستوري.

- تنظيم الأصول الإجرائية لوضع هذه التعديلات الدستورية موضع التنفيذ بقانون. أما التعديلات الأخرى المقترحة، فتتناول طريقة تعيين الأعضاء، والأكثرية المطلوبة لتأمين النصاب ولاتخاذ القرار، وفي الحالتين هي الأكثرية المطلقة، كما تتناول التعديلات أيضاً ما يتعلق بالجهاز الإداري العامل في المجلس الدستوري.

هذا المشروع محور نشاطات ينظمها المجلس الدستوري وتبدأ بورشة عمل في 6 أيار 2016، يشارك فيها اخصائيون ونواب من مختلف الكتل النيابية. وتنتشر الدراسات والمناقشات الناجمة عن هذه الأنشطة في كتاب مع المشروع في عهدة من يطمح الى بناء دولة القانون والمؤسسات في لبنان. فالشعوب تستفيد من تجاربها ولا يجوز ان تبقى السياسة والمؤسسات في لبنان على ما هي عليه.