ما معنى إصلاح القضاء؟ [7]

جريدة النهار

تاريخ 16 نيسان 2010

القاضي ودستورية القوانين

بقلم المحامي كريم قبيسي

افتتحت "قضايا النهار" محوراً خاصاً حول "إصلاح القضاء" في لبنان بأبعاده المختلفة: شعار الاستقلالية وإمكانها، القدرة على المحاسبة، ومدى الكفاءة المطلوبة أو المتوافرة في الجسم القضائي. قدم له جهاد الزين (زمن التزوير الإصلاحي 3/3/2010) وساهم فيه وزير العدل السابق بهيج طبارة (مهمة صعبة... لكن غير مستحيلة 3/3/2010) ونقيب المحامين في بيروت سابقاً انطوان قليموس (شخصية القاضي هي الأساس الإصلاحي 8/3/2010)، ونقيب المحامين في بيروت سابقاً شكيب قرطباوي (إصلاح القضاء بعيداً عن السذاجة 12/3/2010)، وعضو المجلس الدستوري سابقاً سليم جريصاتي (البحث عن استقلالية القضاء 19/3/2010، الالتفاف على المبادئ والنصوص الدستورية 28/3/2010)، والمحامية ماري رينه غنطوس (ثورة القضاة مفتاح الخروج من النفق 2/4/2010)، والمحامي يوسف معوض (قضاء بسرعتين 9/4/2010)،

واليوم ننشر مساهمة المحامي كريم قبيسي:

إنّ الهدف من إصلاح القضاء وصون استقلاليته، وتحقيق نزاهته، وتعزيز كفاءته هو في الحقيقة تعزيز سيادة القانون، لأنّ دور السلطة القضائية هو أساساً في تحقيق الدعاوى والحكم فيها ليس على أساسٍ اعتباطي، أو لأسباب شخصيّة، بل على أسس قانونيّة واضحة يتمّ انتاجها من خلال المؤسسات الدستوريّة وبواسطتها. والأسس القانونيّة لا تعني القواعد القانونيّة الموضوعيّة فحسب، بل أيضاً أصول المحاكمات التي تحدّد الآلية التي يجب على المتخاصمين كما على القاضي اتباعها، بما في ذلك الأصول التي يلجأ إليها القاضي في اختيار القاعدة القانونية التي يطبقها في قضية معروضة أمامه إيذاناً بالحكم فيها.

ولا شكّ في أنّ إحقاق الحق وتطبيق القانون يتطلبان أن تكون السلطة القضائية سلطة مستقلة، إذ يستحيل عليها أن تحكم بحسب القانون، ولا شيء غير القانون، إذا كانت تنقصها الاستقلاليّة عن السلطات السياسيّة، كما يتطلبان أن يكون القاضي نزيهاً لا يحكم تبعاً لمصلحة له مع أحد المتخاصمين أو منفعةٍ شخصيّةٍ يجنيها من حكم يصدره أو يستنكف عن إصداره.

ولا يكفي أن يكون القاضي مستقلاً ونزيهاً حتى تتحقق سيادة القانون، بل لا بدّ أن تكتمل استقلاليّته ونزاهته بالكفاءة العلمية حتى يتمكن من اتمام دوره، ألا وهو، تأمين سيادة القانون أو حكم القانون (Rule of law). ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ سيادة القانون في النظم الديموقراطية صارت رديفاً للعدالة، لأنّ القوانين في هذه الأنظمة مرّت بأطوار عديدة حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم من تكريس للعدالة بين الناس وتحقيق للمساواة بين الأفراد في حقوقهم وواجباتهم تجاه القوانين، وكذلك تأمين حقوق الدفاع للمتخاصمين.

وتعزيز سلطة القضاء وتحقيق سيادة القانون دونهما عوائق في لبنان تضاف إلى الكثير من المشكلات التي قد تعاني منها السلطة القضائية على مستوى استقلالية ونزاهة وكفاءة بعض القضاة. وأول هذه العوائق يكمن في اختلال القاعدة الأساسية التي تحدّد المرجعية القانونيّة التي يستند إليها القاضي عند تطبيق القانون وإصدار حكمه.

قد تواجه القاضي (أو المتقاضين) صعوبة في تحديد القاعدة القانونيّة الواجبة التطبيق على وقائع قضية ما. والقاعدة يمكن أن تكون في قانون أو مرسوم أو قرار أو معاهدة. ومن المتعارف عليه أنّ في الأنظمة الديموقراطيّة أصولاً تحدّد كيفية اختيار القاعدة القانونية الواجبة التطبيق، فيتمّ ترتيب القواعد القانونيّة في سلسلة هرميّة، وهذا ما يشار إليه بمبدأ تسلسل القواعد. وهو ما اعتمده المشرع في لبنان. فقد نصّت المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنيّة أنّ "على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية".

إلاّ أنّ قاعدة تسلسل القواعد جاءت مبتورة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذ تنتهي المادة 2 منه بالتأكيد على أنّه "لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية".

إنّ تحقيق سيادة القانون يوجب أن تكون أعمال القاضي متناسبة مع القواعد القانونيّة التي تنتظم في سلسلة هرمية يتربع على قمتها الدستور اللبنانيّ الذي يشكل في ما نصّ عليه من مبادئ عامة في مقدمته، وسنّه من حقوق يتمتع بها اللبنانيّون من أكثر الدساتير حماية للحرية الفردية لا سيّما حرية الرأي والتعبير والاعتقاد وغيرها من الحقوق التي ناضلت مجتمعات كثيرة من أجل تحقيقها. ويكاد لبنان يكون الدولة الوحيدة في العالم التي تضمنّ دستورها إشارةً واضحةً إلى الاعلان العالميّ لحقوق الانسان إذ نصّ على أنّ لبنان ملتزم بمواثيق الأمم المتحدّة والإعلان العالمي لحقوق الانسان، ما يعني أنّه لم يجعل هذا الإعلان جزءاً من القواعد القانونيّة التي تحكم علاقات اللبنانيين بين بعضهم ومع دولتهم فقط، لا بل وضعه في قمّة هذه القواعد، وهذا ما سبق وأكّده المجلس الدستوري.

ولا يمكن الحديث عن سيادة القانون إذا كان هذا القانون مقطوع الرأس. وكيف يمكن أن يكون القانون سيّداً إن لم يكن الدستور جزءاً من القواعد القانونيّة التي يستند إليها القاضي عند إصداره أحكامه باسم الشعب اللبنانيّ؟

وفي لبنان إصرار على قطع رأس هرم القواعد القانونيّة أو على الأقل عزله عن باقي القواعد القانونية وتأمين تفاعل هذه القواعد في ما بينها، وذلك من خلال منع القاضي (الذي يتولى السلطة القضائية) من النظر في دستورية أيّ من القوانين، فهذا العمل منوط حصراً بالمجلس الدستوري. وقد نصّت المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوريّ رقم 250 تاريخ 14/7/1993 على أنّ المجلس الدستوري يتولى الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وأنّه خلافاً لأيّ نصّ مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة من طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة من طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

سؤال يفرض نفسه مجدّداً: كيف يمكن القاضي أن يبسط سيادة القانون إن لم يكن قادراً على النظر في دستورية القوانين من طريق الطعن مباشرة أمامه أو حتى من طريق الدفع بمخالفة الدستور؟

والطعن مباشرة يعني أن يتقدم أحد بدعوى قضائية في وجه الدولة مثلاً ويطلب فيها الحكم بعدم دستوريّة قانونٍ ما، على غرار الطعن بالقرارات الإداريّة أمام مجلس شورى الدولة. أمّا النظر في دستورية قانون ما بطريقة الدفع بمخالفته الدستور، فيكون في سياق قضية معروضة أمام القاضي ويقوم فيها أحد المتخاصمين بالمطالبة باستبعاد تطبيق قانونٍ ما لأنّه يخالف الدستور. فيمكن مثلاً سيّدة لبنانيّة متزوجة من غير لبنانيّ تقدمت بقضية أمام القضاء من أجل منح أولادها الجنسية اللبنانيّة بالدفع بعدم تطبيق قانون الجنسيّة لأنّ القانون المذكور يخالف الدستور الذي نصّ صراحة في المادة 7 منه على أنّ كلّ اللبنانيين سواء لدى القانون، ويخالف أيضاً الاعلان العالميّ لحقوق الانسان الذي نصّ في المادة 1 منه على أنّ "جميع الناس يولدون أحرارا متساوين في الكرامة والحقوق"، وفي المادة 2 منه على أنّ "لكلّ إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الاعلان، دون أيّ تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس [...] دون أية تفرقة بين الرجال والنساء." وبالتالي، فإنّ القاضي الذي ينظر في هذه القضية عليه أن يقرر، استناداً للمبادىء الدستورية التي منعت التمييز بين الرجل والمرأة، وخلافاً لنصّ قانون الجنسية أنّ للأم اللبنانيّة (والأصّح أنّ على الأم اللبنانيّة) أن تمنح أولادها الجنسية اللبنانيّة، أسوة بالأب اللبنانيّ.

إلاّ أنّ هذا الأمر غير متاح في لبنان لأنّه لا يمكن متخاصماً أمام القضاء أن يدلي بدفع عدم دستورية قانون ما، وبالتالي فإنّ دور القاضي مبتور لا يكتمل طالما أنّه لا يمكن له حتى تطبيق المبادئ الدستورية.

ولا يُردّ على ذلك بأنّ الهدف هو حماية النظام وعدم منح أيّ قاض سلطة نقض قوانين تصدر عن مجلس نيابيّ منتخب. فالقاضي اللبنانيّ يصدر أساساً حكمه، وينفذه باسم الشعب اللبنانيّ بحسب ما نصّت عليه المادة 20 من الدستور، وبالتالي لا ضير في أن يقوم القاضي بالنظر في الدفع بعدم دستورية قانون ما، مع ما يمكن إدخاله من ضوابط على عمل القاضي آنذاك، ومع التذكير بأنّ تطبيق القواعد القانونية من قبل القضاة والمحاكم يخضع في كلّ الأحوال لرقابة محكمة التمييز. وليس في منح القاضي هذه الصلاحية هتك للنظام الديموقراطيّ القائم على أساس فصل السلطات، أو تعدّ على المجلس النيابيّ. وتجدر الإشارة إلى أنّ القاضي الفيديرالي في الولايات المتحدة الأميركيّة يتمتع بصلاحية النظر بدستورية القوانين في معرض النظر في قضية معروضة عليه تحت رقابة المحكمة العليا. وهذا ما يشار إليه بالمراجعة القضائيّة (Judicial review)، التي اعتمدت منذ عام 1803، والتي كان لها ولا يزال فضل كبير في ما وصلت إليه الولايات المتحدّة الأميركية من حماية وصون حقوق الأفراد وكرامتهم وحريّتهم (أقّله داخل الولايات المتحدة). وقد سمحت هذه القاعدة للمحكمة العليا أن تلعب دوراً أساسياً في تطوير الولايات المتحدّة. وهي قامت مثلاً بوضع حدٍّ لنظام التمييز العنصريّ، على أساس أنّه مخالف لمبدأ المساواة الذي نصّ عليه الدستور الأميركيّ.

وإعطاء هذه السلطة للقاضي اللبنانيّ لا يعزز فقط دوره ودور القضاء، بل يعزز أيضاً دور المواطن اللبنانيّ، ويفرض سيادة القانون، وينفخ الروح في جسد دستور تضمن مبادئ سامية لا يعيشها اللبنانيّون في حياتهم اليوميّة، ولا يتمتعون بحمايتها، لا بلّ لا يدرك الكثير من اللبنانيّين حتى أنّها موجودة.

وإن كان هناك صعوبة في منح القاضي حق النظر في الدفع بمخالفة قانون ما، فيمكن وتحقيقاً لسيادة القانون أن يُمنح هذا الحق للمجلس الدستوري الذي ينظر عندها في الدفع بمخالفة القانون بعد إحالة المسألة عليه من قبل القاضي الذي ينظر فيها، وتتوقف المحاكمة أمام القاضي لغاية بتّ المجلس الدستوري بهذه المسألة المعترضة، وهذا ما اعتمدته فرنسا أخيراً من خلال تعديل المادة 1-61 من دستور 1958، والذي أصبح نافذاً في 1 آذار 2010.

وفي مطلق الأحوال، فإنّه من الملحّ جداً أن يتمّ تعديل المادة 19 من الدستور، كما وقانون إنشاء المجلس الدستوريّ من أجل تعزيز سيادة القانون. ففي ظلّ المادة 19 من الدستور، والتي أضيفت في عام 1991، وفي ظلّ قانون إنشاء المجلس الدستوريّ تنحصر بكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل صلاحية مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين، وبرؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. وتنصّ المادة 19 من قانون إنشاء المجلس الدستوريّ أنّ المراجعة تقدّم من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانونياً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً.

وبالتالي، فإنّ عدداً محدوداً من "المراجع" يمكن له الطعن بدستوريّة القوانين، وذلك في مهلة قصيرة جداً وهي خمسة عشر يوماً. أما المواطنون فلهم، إن انتهك قانونٌ دستورَهم أم حقوقهم الدستوريّة أن يرضوا به ويرضخوا للأمر الواقع، وهذا يعني أنّه على الأقل نظرياً (وعملياً أيضاً) يمكن أن يكون هناك قوانين مخالفة للدستور اللبنانيّ، ولا يملك أحد أن يغيّرها، وعلى المواطن أن يرضخ لها، وعلى القاضي أن يطبقها. فكيف يمكن أن تكون سيادة للقانون في ظلّ نظام كهذا يكون القاضي فيه ملزماً بتطبيق قانون مخالف للدستور.

من الضروري تعزيز سيادة القانون فيكون متجانساً في ظل الدستور، وتعزيز سلطة القضاء بحيث يسمح له ممارسة سلطته بإحقاق الحق والتي يمارسها في ظلّ الدستور وباسم الشعب اللبناني، وتعزيز دور المواطن بحيث أنّه يعيش في ظلّ الدستور الذي يحميه في وجه تقلبات السياسة وأهواء السياسيين الذين يصلون إلى مجلس النواب.

إنّ منح القاضي حق النظر بدستورية القوانين هو المدخل الأساس لتعزيز سيادة القانون، وسلطة القضاء، ودور المواطن.