



دسترة مختلف فروع القانون

*الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري سابقاً
أستاذ في المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق في الجامعة اللبنانية سابقاً*

تعني الدسترة إخضاع نصوص القوانين لأحكام الدستور، القانون الأسمى في الدولة، عملاً بمبدأ تسلسل القواعد القانونية، وضرورة عدم تعارض أي قاعدة مع القاعدة التي تلوحا في سلم تراتبية القواعد القانونية، وذلك من أجل الحفاظ على الانسجام في المنظومة القانونية في الدولة التي يقوم على رأسها الدستور، المعير عن السيادة الوطنية والارادة العامة. سنتناول مفهوم دسترة القوانين وأسبابها والعوامل المساعدة على تحقيقها ومدى نجاحها ومواقف البعض منها.

أولاً- مفهوم الدسترة.

الدستور هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة بمفهومها الحديث، ووفق احكامه تنشأ هيكلاتها ومؤسساتها، وينتظم أداؤها، وتتمأسس السلطات، فهو الذي ينشأ السلطات الدستورية، ويحدد مهامها وصلاحياتها والعلاقات القائمة في ما بينها، ويحدد طبيعة النظام السياسي وآليات عمله، وينص على حقوق المواطنين وعلى ضمانات هذه الحقوق وعلى واجبات المواطنين. كما يحدد التوجهات العامة التي ينبغي أن تحكم التشريع في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمالية والثقافية وغيرها. فالمبادئ والقواعد التي ينص عليها الدستور ينبغي أن يأخذها المشترع بالاعتبار عند سن القوانين، وينبغي أن تسقط من المنظومة القانونية في الدولة كل النصوص المخالفة لما نص عليه الدستور، لكي لا يعتري الخلل هذه المنظومة، ويؤدي التماذي في هذا الخلل الى انهيار المنظومة القانونية ومعها الدولة.

هذا ما حدا بالعلامة هانس كيلسن Hens Kelsen، في مطلع العشرينات من القرن المنصرم، الى وضع نظريته الشهيرة التي قضت بإخضاع القوانين للرقابة على دستورتها من قبل جهة قضائية خاصة ومستقلة عن جميع السلطات في الدولة، بما فيها السلطة القضائية نفسها. هذا ما

أدى الى تحوّل في مفهوم السيادة، فمجلس النواب، الممثل للشعب، مصدر السيادة، لم يعد سيّد نفسه إلا في اطار الالتزام بالدستور. ما يعني ان كل عمل يقوم به خلافاً لما نصّ عليه الدستور يفقد شرعيته، وينبغي أن يسقط من المنظومة القانونية في الدولة، وأن تكون هناك جهة مناط بها مراقبة القوانين والبت في دستوريّتها. وهذا ما أدى الى قيام القضاء الدستوري على أساس نظرية العلامة هانس كيلسن Hens Kelsen ينبغي أن تأخذ السلطة الاشرافية بالاعتبار، عند صياغة مختلف فروع القانون، المبادئ والقواعد التي نصّ عليها الدستور والتقيّد بها، لكي تأتي متكاملة والدستور وغير متعارضة معه. فالدستور يطبع القوانين بطابعه الخاص، وبالفسلفة والرؤية التي بني عليها. وهذا ما يعبر عنه بدسترة القوانين.

ثانياً- أسباب الدسترة.

من الناحية النظرية، الدسترة يملئها موقع الدستور على رأس المنظومة القانونية في الدولة، وفي قمة هرم تسلسل القواعد القانونية فيها، وضرورة الحفاظ على الانسجام ضمن المنظومة القانونية هذه. غير أن الامور النظرية، على اهميتها، تفقد قيمتها العملية ان لم تجد تعبيراً عنها في الواقع المعاش.

قبل نشو القضاء الدستوري لم يكن بالإمكان القول بدسترة القوانين، فكانت المجالس النيابية تسنّ القوانين كما تشاء، على أساس أنها ممثلة للشعب وهي سيّدة نفسها استناداً الى صفتها التمثيلية. والقوانين التي تضعها ينبغي التقيّد بها وصدار الأحكام على أساسها، غير أن المحكمة العليا في الولايات المتحدة الاميركية، في مطلع القرن التاسع عشر، اتخذت المبادرة بعدم اصدار الأحكام على أساس قوانين مخالفة للدستور، وصدارها في هذه الحالة بناءً على الدستور نفسه، دون أن يكون لها الحق بإلغاء القانون المخالف للدستور، وذلك تقيّداً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي لا يجيز للسلطة القضائية الغاء قانون وضعته السلطة الاشرافية. فالقانون المخالف للدستور في هذه الحالة، يبقى ضمن المنظومة القانونية في الدولة وبالتالي يبقى نافذاً.

هذه المشكلة وجدت حلاً لها في نشو القضاء الدستوري وممارسة مهامه في الرقابة على دستورية القوانين، ومنحه صلاحية ابطال أي نص قانوني مخالف للدستور واسقاطه نهائياً من المنظومة القانونية في الدولة، متجاوزاً بذلك مبدأ الفصل بين السلطات، كون هذا المبدأ وجد من أجل حفظ التوازن بين السلطات ومنعاً لاحتكار السلطة من قبل هيئة دستورية واحدة، وبالتالي منعاً للتسلط وقيام حكم استبدادي، ومجلس النواب، عندما يضع قوانين مخالفة للدستور، يعرض الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور للانتهاك، ويضفي على هذا الانتهاك شرعية قانونية، ولا يعود ثمة قيمة لما برر به مونتسكيو مبدأ الفصل بين السلطات عندما قال أن السلطة توقف السلطة. فالسلطة التنفيذية ليس باستطاعتها الغاء قانون وضعته السلطة الاشرافية، لذلك لا بدّ من وجود هيئة دستورية قادرة على ابطال النصوص القانونية تضعها السلطة الاشرافية، وهي مخالفة للدستور. وهذه الهيئة هي القضاء الدستوري المتمثل بالمحاكم والمجالس الدستورية.

هكذا ارتبطت دسترة القوانين بالقضاء الدستوري، وتوسعت في سياق توسع الاجتهادات التي تضمنتها قرارات المحاكم والمجالس الدستورية، وتطور هذه الاجتهادات واستنباط مبادئ ذات قيمة دستورية، أضيفت الى الكتلة الدستورية، وأصبح المشترع مضطراً للالتزام بها في عملية التشريع، وبخاصة أن قرارات المحاكم والمجالس الدستورية تتمتع بقوة القضية المحكوم بها، وهي ملزمة لكل السلطات في الدولة بما فيها السلطات الدستورية والقضائية والإدارية.

ثالثاً- مدى اتساع الدسترة وفعاليتها.

دسترة القوانين رهن بغزارة الاجتهاد الدستوري وبالقدرة على التعمق في فهم النصوص الدستورية، وربط نصوص مختلف فروع القانون بها، كما هو رهن بالقدرة على فرض الالتزام بالاجتهاد على الجهات المولجة بتطبيق القوانين. وهذا يطرح على بساط البحث صلاحيات القضاء الدستوري وقدرة الوصول اليه لتقديم مراجعة، وتمكينه من مباشرة ممارسة صلاحياته. لذلك يختلف اتساع دسترة القوانين من دولة الى اخرى. اذا ما أخذنا على سبيل المثال دولة المانيا الاتحادية، نجد أن المحكمة الدستورية الفيدرالية تتمتع بصلاحيات واسعة جداً في مجال الرقابة على دستورية القوانين، ورقابة دستورية الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية، ويستطيع أي شخص تضرّر من سلطة عمومية في احدى حقوقه الأساسية أو احدى حقوقه المنصوص عليها في الفقرة 4/ من المادة 20/ او المواد 33/ 38/ 101/ 103/ 104/ من القانون الأساسي أن يقدم مراجعة امام المحكمة الدستورية الفيدرالية، التي لها صلاحية الفصل أيضاً في المراجعات التي تتلقاها من جهة دستورية أو رسمية أخرى للنظر في دستورية القوانين، والفصل في المراجعات التي تتلقاها من المناقضين أمام المحاكم العادية للبت في دستورية الأحكام الصادرة عنها. وهذا يؤدي من جهة الى غزارة بالاجتهاد في الرقابة على دستورية القوانين ودستورية الأحكام أيضاً، ويؤدي من جهة أخرى الى فرض تقيّد المحاكم بالقرارات والاجتهادات الدستورية الصادرة عنها، اضافة الى فرض تقيّد المشترع بهذه الاجتهادات والقرارات في عمله التشريعي، لأن عدم التقيّد بها سيؤدي الى نقض أحكام المحاكم العادية، والى ابطال النصوص القانونية التي يضعها المشترع دون أن يأخذ بالاعتبار قرارات واجتهادات المحكمة الدستورية الفيدرالية.

المحكمة الدستورية في ايطاليا والمحكمة الدستورية في اسبانيا تتمتعان بصلاحيات مشابهة بصلاحيات المحكمة الدستورية الفيدرالية في المانيا، وسبل مراجعتها مفتوحة أمام المواطنين ان لجهة الرقابة على دستورية القوانين أو لجهة الفصل في دستورية الأحكام الصادرة عن المحاكم. لذلك يتسع دورهما في مجال دسترة القوانين في ايطاليا واسبانيا.

أما في فرنسا، فالمجلس الدستوري الذي أنشأه دستور الجمهورية الخامسة في العام 1958، كانت صلاحياته محدودة وامكانية مراجعته محصورة جداً، ومن ثم توسعت صلاحياته تدريجياً وفتحت سبل مراجعته أمام البرلمانين ومن ثم أمام المتقاضين لدى المحاكم العدلية والإدارية، فأصبح بإمكانهم الدفع بعدم دستورية قانون أمام هذه المحاكم بدءاً من أول آذار 2010، ووفق إجراءات محددة، فإذا رأت المحكمة العدلية أن أسباب الدفع جديّة ترفع طلب الدفع إلى محكمة التمييز التي تبث في أمره فلما تردّه وإما ترسله إلى المجلس الدستوري ليصدر قراراً بشأنه، والإجراءات نفسها تُتخذ من قبل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة بشأن الدفع في دستورية القوانين أمام المحاكم الإدارية. هذا التوسع التدريجي في الصلاحيات وفي امكانيات المراجعة فتح الباب أمام توسع المجلس الدستوري الفرنسي في مجال الاجتهاد بسبب زيادة القرارات الصادرة عنه، وبالتالي توسع دوره في دسترة القوانين في فرنسا بسبب اتساع الرقابة على دستورية القوانين.

أما في لبنان، فالمجلس الدستوري لا يستطيع أن ينظر في دستورية قانون إلا إذا تلقى طعناً ضمن مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية. والجهات التي لها حق الطعن محصورة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة وعشر نواب، ورؤساء الطوائف الدينية المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني، ولم يحدث أن مارس كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء صلاحيتهما في مراجعة المجلس الدستوري حتى الآن. والمراجعات التي تُقدّم إليه لبت دستورية القوانين قليلة، ما يحّد من امكانية الذهاب بعيداً في الاجتهاد الدستوري، ويقلّص دوره في مجال دسترة القوانين، وعلى الرغم من ذلك صدر عنه اجتهادات قيّمة في هذا المجال سنتناولها فيما بعد .

وما يسري على القضاء الدستوري في لبنان على صعيد دسترة القوانين يسري عامة على القضاء الدستوري في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث لا تزال تجربة القضاء الدستوري حديثة العهد وتتطلب الكثير من التطوير والتحديث لكي يسهم القضاء الدستوري في بناء دولة الحق المنضبطة في أداؤها بالدستور.

رابعاً- دسترة القانون العام.

تتبع مصادر القانون العام من المبادئ الدستورية، وقد رأى العميد جورج فيدال Georges Vedel منذ الخمسينات من القرن الماضي، أن مفهوم المرفق العام ومفهوم المصلحة العامة عاجزين عن تفسير تماسك القانون الإداري وفهمه. وقال بأن مرتكزات الإدارة والقانون الإداري قائمة في القانون الدستوري. ويرى دومينيك روسو Dominique Rousseau، في إطار التعليق على ما قاله جورج فيدال أنه إذا بدا ما قاله صحيحاً، فليس بسبب الأسباب التي أثارها، وهي العلاقة المباشرة بين الإدارة والسلطة التنفيذية المنظمة بموجب الدستور، والمفهوم الدستوري الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات وغير ذلك، إنما صحة ما قاله ناجم عن التوسع في الاجتهاد الدستوري وفي القرارات التي اتخذها القضاء الدستوري، وقد أرسيت المبادئ الموجهة للقانون الإداري على ما تضمنه الدستور. فتحدد مفهوم القانون الإداري لا يركز على الصفات الإدارية للمرفق العام وللمصلحة العامة، إنما يركز على المفهوم الدستوري للسلطة التنفيذية. فلا تجد الإدارة والقانون الإداري المبادئ التي تحدد مفهومها في ذاتها، ولا يتحدد مفهومها من عناصر نابعة من ذاتها وبشكل مستقل قائماً بذاته، إنما من القانون الدستوري الذي يستمدان منه وجودهما وخصائصهما، D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, (Paris, p.367)

إن دسترة القانون الإداري تبرز في مختلف القضايا الداخلة ضمن نطاقه، بما فيها الإدارات المحلية والقوانين التي تنظمها وتوزع الصلاحيات وتنظم شؤون الموظفين العاملين فيها والإجراءات المعتمدة في اتخاذ القرارات، فكل هذه الأمور تجد مصدرها في المبادئ الدستورية المحددة والموضحة مفاهيمها في اجتهادات القضاء الدستوري وقراراته ويرى لوي فافوره Louis Favoreu أن الأمثلة التي تدل على تأثير الاجتهاد الدستوري على القانون الإداري كثيرة جداً، ويكفي أن نشير إلى أنه من غير الممكن دراسة مبدأ المشروعية والمبادئ العامة للحقوق والسلطة التنظيمية والمؤسسات العامة والوظيفة العامة والشرطة الإدارية والشرطة القضائية والإدارات المحلية وغيرها من الشؤون الإدارية، دون أن نأخذ بالاعتبار قرارات القاضي الدستوري.

(Louis Favoreux, La constitution et son juge, Economica, Paris 204, p. 1044)

من ناحية أخرى، أدت اجتهادات القضاء الدستوري إلى دسترة قوانين الحقوق والحريات العامة، فقد منحت قرارات المحاكم والمجالس الدستورية هذه الحريات بما فيها حرية التعبير، حرية التنقل، حرية إنشاء الجمعيات، الحق بالحياة، الحق بالصحة، الحق بالتعليم، الحق بالحياة الخاصة ومختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، منحتها قيمة دستورية، وتضمنت هذه القرارات العناصر الأساسية لظرفية دستورية الحريات العامة وهي تلزم المشترع التقيد بها، كما تمنع السلطات العامة من التعرض لها، فلم يعد بمقدور المشترع أن يعدل قانوناً ينظم هذه الحريات إلا إذا جاء بنصوص قانونية تجعلها أكثر قوة وتحصيماً. كما أدت اجتهادات القضاء الدستوري وقراراته إلى دسترة القانون العام الاقتصادي، وبخاصة دسترة حقوق الملكية، والحق في التعاقد، وقوانين التأمين، وقوانين الخصخصة، وغيرها. ولقد تناولت الدسترة أيضاً قوانين المالية العامة، فأرسيت اجتهادات القضاء الدستوري المبادئ التي تحكم المالية العامة، بما فيها الموازنة العامة، على أسس دستورية، وحسمت قرارات المحاكم والمجالس الدستورية دستورية هذه القوانين انطلاقاً من فهم عميق لما نصت عليه دساتير الدول والمبادئ الدستورية المعمول بها، هذا ما أدى إلى تقيد المشترع بهذه المبادئ في سن القوانين المتعلقة بالمالية العامة. فعلى سبيل المثال لا الحصر تعبير " فرسان الموازنة " أو ما يسمى بالفرنسية Cavalier budgetaire جاءت به اجتهادات القضاء الدستوري، نتيجة تحديد الفروقات التي تميز طبيعة القوانين العادية عن طبيعة قانون الموازنة العامة وعدم جواز ورود نصوص تعدل قوانين عادية، لا علاقة لها بالموازنة، بواسطة قانون الموازنة العامة، لأن ذلك يتعارض مع المفهوم الدستوري للموازنة العامة. ولا يغيب عن البال أن الدساتير في سياق تطورها أحاطت بالمالية العامة

بأهمية خاصة، كون المال العام هو مال الشعب ولا يجوز التصرف به إلا بموافقة ممثلي الشعب ووفق المبادئ والقواعد التي رسمها الدستور. وشملت الدسترة الأنظمة والقوانين التي تنظم الحياة البرلمانية بما فيها النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والشيوخ أو ما يعادلها في بعض الأنظمة الدستورية، وقانون الانتخابات. فعلى الرغم من أن البرلمان يتمتع باستقلالية في إدارة شؤونه، عملاً بمبدأ فصل السلطات، فإنه ليس حراً في أن يضع نظامه الداخلي دون أن يتقيد بالمبادئ والقواعد التي نصّ عليها الدستور وعليه أن يراعي الآليات الدستورية التي تحكم علاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى لأن انتظام أداء المؤسسات يرتبط بالتقيد بهذه المبادئ والقواعد والآليات الدستورية. لذلك تخضع الأنظمة الداخلية للبرلمانات في معظم الدول لرقابة القضاء الدستوري. أما قانون الانتخابات النيابية فينبغي أن يخضع للمعايير النابعة من المبادئ الدستورية ان لجهة نظام الانتخاب الذي يحقق تمثيلاً صحيحاً، أو لجهة تقسيم الدوائر الانتخابية ضماناً لمبدأ المساواة، أو لجهة تكافؤ الفرص بين المرشحين، وبخاصة أن السلطة تبتني من الشعب بواسطة الانتخابات الخاضعة لأحكام قانون الانتخاب.

أما القانون الدولي العام فيبدو للوهلة الأولى أنه بعيداً كل البعد عن الدسترة، فهو ينبع من المعاهدات والاتفاقات الدولية ومن المنظمات الدولية وما تتخذ من قرارات، غير أن إبرام المعاهدات والتوقيع عليها من قبل الدول يخضع لأحكام دستائير هذه الدول لتصبح جزءاً من المنظمة القانونية فيها. وفي معظم الدول التي يوجد فيها قضاء دستوري يخضع قانون الانضمام الى معاهدة او اتفاقية دولية لرقابة هذا القضاء على دستوريتها، لأنه لا يجوز ادخال معاهدات أو اتفاقية دولية في المنظمة القانونية في الدولة، تتعارض مع دستورها. وإذا تعارضت الاتفاقية الدولية مع احكام في الدستور ورأت الدولة أن من مصلحتها الانضمام الى هذه الاتفاقية تعدل الدولة دستورها لإزالة التعارض، وهذا ما حدث في فرنسا عند انضمامها الى اتفاقية ماسترخ المتعلقة بالاتحاد الاوروي.

خامساً- دسترة القانون الخاص.

يبدو أن القانون الدستوري بدأ يفعل فعله في مختلف فروع القانون الخاص، ودوره أخذ بالتعاظم في هذا المجال، كما هي الحال بالنسبة للقانون العام، فالقانون الجزائي ارتكز على المبادئ الدستورية التي تساهم في تحديد وإرساء القواعد الدستورية التي يقوم عليها. في فرنسا ارتكزت قرارات المجلس الدستوري على المادة الثامنة من اعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789 الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور الفرنسي لتعيين مشروعية تحديد الجرم وتحديد العقوبة، واستنتجت منهما ضرورة الزام المشتري بتحديد المخالفات والجرائم الجزائية في القوانين بوضوح ودقة منعاً للاستنسابية في صدور الأحكام بشأنها عن المحاكم. كما أن المجلس الدستوري الفرنسي بنى على المادة نفسها من اعلان 1978 مفهومه لمبدأ تناسب العقاب *La proportionnalité des peines*. وفرض على البرلمان موجب دستوري يقضي بتناسب العقاب مع المخالفة او الجحفة او الجرم. وفي قراراته كان شديد الحرص، في المراقبة على دستورية القوانين الجزائية، على منع عدم التناسب بين العقاب المفروض والمخالفة المرتكبة. كما أن المجلس الدستوري الفرنسي ارتكز على المادة نفسها، أي المادة 8 في اعلان 1789، عندما اعطى مبدأ عدم رجعية القوانين الجزائية قيمة دستورية.

وبالنسبة لأصول المحاكمات الجزائية، أحاطت قرارات المجلس الدستوري الاجراءات المتخذة بتدابير مقيّدة بالمبادئ الدستورية التي تمنع الاستنسابية وعدم المساواة في التعامل مع المتقاضين ووضع حد للتوقيف الاحتياطي، واحترام حق الدفاع وغيرها من الاجراءات المرتكزة على الضمانة الدستورية للحقوق والحريات.

يرى دومينيك روسو أن المتخصصين في القانون الخاص ينظرون الى الدستور والاجتهاد الدستوري كمصدر ايجاب للقاضي، غير أن قياس مدى تأثير هذا الاجتهاد في قرارات المحاكم العدلية لا يزال صعباً لأن هذه الظاهرة لا تزال حديثة العهد والمعلومات حول المصادر التي تبني عليها هذه القرارات قليلة، غير أنه بات من المؤكد أن محكمة التمييز في فرنسا تطبق المبدأ الدستوري القائل بأن القضاء العدلي هو حامي الحرية الشخصية، بدون أن تشير في ذلك بوضوح الى قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، ويرى أنه من المهم الاضغاء الى السيد M. PONSARD ، وهو مستشار في الغرفة المدنية الأولى في محكمة التمييز اذ يقول "ان محكمة التمييز تأخذ بالاعتبار، في معظم الحالات، أكثر مما يتصور البعض، بالمبادئ التي صاغها المجلس الدستوري، وتعمل على تحقيق الانسجام بين قراراتها وقرارات المجلس الدستوري. وان القاضي العدلي أكثر قابلية من ذي قبل لتقبل الاجتهادات الدستورية، وهذا يبدو في المبادئ العامة التي يبني عليها قراراته"، وان محكمة التمييز، ومنذ ما يزيد عن الثلاثين سنة، أخذت تبني اجتهاداتها بشكل منتظم على المبادئ العامة التي لها علاقة مباشرة بالمبادئ الدستورية، ويعترف المتخصصون في القانون الخاص بأن " المبادئ العامة" في اجتهادات محكمة التمييز متأثرة بقرارات المجلس الدستوري (Dominique Rousseau, op.cit.p376).

أما قوانين العمل فتتركز، في معظم الدول ان لم يكن جميعها، على مبادئ نصت عليها دستائير هذه الدول، نظراً لارتباطها الوثيق بالحقوق والحريات العامة وبخاصة الحقوق الاجتماعية. ففي فرنسا اضيفت الى الدستور الحالي أي دستور الجمهورية الخامسة، مقدمة دستور الجمهورية الرابعة الذي وضع في العام 1946، وتضمنت التأكيد على الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية وضمائمها، وقانون العمل في فرنسا يستقي المبادئ التي بني عليها من هذه المقدمة بنوع خاص ومن نصوص الدستور الفرنسي. وكل نص قانوني يتعارض مع هذه المبادئ الدستورية يكون مصيره الابطال بقرارات المجلس الدستوري التي تضع المبادئ التي يجب أن توجه المشتري في كل ما له علاقة بقانون العمل، وحقوق العمال، ومنها الحق بالعمل والحق بالتكوين المهني، والحق بالمشاركة في تحديد شروط العمل وإدارة مؤسسات الإنتاج، وحرية الانضمام الى النقابات، والحق بالأضراب، وغيرها من حقوق.

أما القوانين التي تتناول الأوضاع الاجتماعية، في مختلف وجوها، وتشكل القانون الاجتماعي، فهي تتركز بشكل كامل على المبادئ المكونة منها الكتلة الدستورية، ومن اجتهادات القضاء الدستوري، ولأسباب نفسها التي ربطت قانون العمل بالكتلة الدستورية. ومن الحقوق الاجتماعية التي تضمنها القوانين الحق بالوقاية الصحية، والحق بالراحة، والحق بالضمان الاجتماعي وبالضمان الصحي، وغيرها من حقوق اجتماعية. ويقول لوي فافوره Louis Favoreux أن أثر الاجتهاد الدستوري على القانون المدني يبدو أقل من أثره على القانون العام، ولكن لا يمكن انكار تأثير القانون المدني بالاجتهاد الدستوري. فبالنسبة لقانون الملكية، ارتضى المجلس الدستوري الفرنسي بأن يحدد هذا القانون الأساسي مع الأخذ بالاعتبار العناصر المعتمدة سابقاً للحد من الملكية الخاصة، ولكن من ناحية ثانية، وضع حق الملكية في منأى من احتمال اضافة اجراءات تحد من حق الملكية متخذة من قبل السلطة التنظيمية، وذلك عن طريق توسيع صلاحيات السلطة الاشرافية في هذا المجال وبخاصة لجهة نزح الملكية. كما أن قانون الموجبات لا يمكن دراسته بدون العودة الى قرارات المجلس الدستوري كمرجعية دستورية (Louis Favoreux, op, cit, p1046).

ان دسترة القانون الخاص شقت طريقها في سياق تطور اجتهادات القضاء الدستوري في مختلف الدول، غير أن تقدم هذه الدسترة تختلف من دولة الى اخرى، وهي لا تزال بشكل عام في المراحل الأولى لانطلاقها التي ستؤدي الى الذهاب بعيداً في دسترة القوانين، بما فيها مختلف فروع القانون الخاص، لأن التوجهات العامة لمختلف الدساتير تعبر أهمية خاصة للمواطنين ولحقوقهم وحررياتهم وتنظيم العلاقات فيما بينهم على مختلف الصعد، وصلاحيات القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين أخذت بالاتساع. فالدسترة لم تعد مقتصرة على فروع القانون التي تركز مباشرة على الدستور أي فروع القانون العام، انما أصبحت تتناول القوانين التي تبدو علاقتها واهية بالدستور أي فروع القانون الخاص. ويقول لوي فافوره Louis Favoreux ان معظم المتخصصين في القانون يجهلون ظاهرة الدسترة، اما لأن القضاء الدستوري واجتهاداته لم تكن موجودة عندما درسوا في كليات الحقوق وتخرجوا منها، واما لأن الأكثر حداثة منهم قيل لهم أثناء الدراسة أن القضاء الدستوري ليس له أهمية ولا تأثير على القانون الوضعي. ومن المفيد حالياً، وبدون شك، اعادة النظر بهذا التوجه، ليس فقط بالنسبة للمتخصصين والذين سيتخصصون في القانون العام وحسب، انما لكل المتخصصين في مختلف فروع القانون، لأنه اذا ما استمر الحال على ما هو عليه في كليات الحقوق، ولم تدرس الاجتهادات الدستورية كجزء أساسي من برامجها، سوف يكون لنا قضاة ومحامون واداريون ومشرعون مستمرين في جهل ما سيصبح تدريجاً ولكن بسرعة، عنصراً أساسياً في المنظومة القانونية بكاملها (Louis Favoreux, op, cit, p 1047).

سادساً- نقد دسترة القوانين.

عقدت ورشة عمل في باريس في شهر ايار (مايو) من العام 2017، ضمّت متخصصين في عدد من فروع القانون، تناولوا من وجهة نظر نقدية مفهوم دسترة القوانين في فرنسا تحت تأثير قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، وقد نشرت وقائع ورشة العمل هذه في كتاب حمل العنوان التالي: "المجلس الدستوري ومختلف فروع الحقوق: نظرات نقدية" (Le conseil constitutionnel et les differentes branches du droit: Regards critiques, Dalloz, Paris, 2019) لقد وجه المشاركون في ورشة العمل هذه نقداً لما قال به Louis Favoreux بشأن دسترة مختلف فروع الحقوق تحت تأثير اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، واستخدام كتلة دستورية مركبة طبعت مختلف فروع القوانين في فرنسا، وأدت الى تحولات فيها ذات شأن وإخضاع قوانين وأنظمة لمبادئ اعتبر المجلس الدستوري أنه حاميتها منذ اتخاذ قراره التأسيسي في 16 تموز (يوليو) 1971. وقد تعزز هذا الاتجاه بعد دخول حيّز التنفيذ في 2010/3/1، التعديل الدستوري القاضي بإعطاء المتقاضين حق الدفع بعدم دستورية قانون أمام المحاكم، وايصال الدفع وفق اجراءات محدّدة الى المجلس الدستوري لبيت دستورية القانون المدفوع بعدم دستوريته، وقد فتح ذلك الباب واسعاً أمام وضع المجلس الدستوري يده على قوانين أقرت منذ أمد بعيد ويجري العمل بها. والتحوّلات الناجمة عن قرارات المجلس الدستوري طالت القانون الجزائي كما طالت القانون الاداري والقانون المالي والقوانين الاخرى، لذلك كان من المفيد اجراء دراسة نقدية لأثر قرارات المجلس الدستوري على مختلف فروع القانون.

لقد تركزت الدراسات على الاجابة عن السؤال التالي: هل حدثت فعلاً الثورة المعلن عنها في فكرة دسترة مختلف فروع القانون؟ وجهات نظر المشاركين لم تكن منسجمة مع بعضها البعض. فأحياناً يرفع الى المستوى الدستوري حلولاً لا بل مبادئ مكتسبة منذ زمن بعيد، وأحياناً أخرى، عكس ذلك، يشكك بها استناداً الى تراتبية المعايير. فأحياناً تدعم اجتهادات المجلس الدستوري اجتهادات راسخة، وأحياناً أخرى نقوضها. لم تذهب وجهات نظر المتخصصين في القانون الخاص والمتخصصين في القانون العام في الاتجاه نفسه. فالفرق الأول يقبل أحياناً بصعوبة تدخل هيئة تفرض على المشتري، المستمدة سلطته من الشعب بالطرق الديمقراطية، حلولاً لا تنبع من قواعد دستورية الأوفق تفسير مشكوك في شرعيته. بينما الفريق الثاني الأكثر قرباً من نظرية وممارسة العدالة الدستورية، تركزت انتقاداته على ضعف نوعية التعليقات التي بنيت عليها القرارات وعلى التقيد في الاجتهاد وعلى فقر الأسس النظرية التي يتصف بها المجلس الدستوري بكل أسف.

لقد رأى المشاركون في ورشة العمل هذه أن المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا ومجلس الدولة في فرنسا، كل وفق اسلوبه الخاص، تمكّنا من فرض قوة الاجتهاد الذي يمكن الاحتجاج على بعض جوانبه، ولكن لا يمكن الشك بجديته وقيّمته القانونية، بينما المجلس الدستوري ليس على مستوى توقعات المواطنين ورجال القانون في دولة قانون. فطريقة تشكيله وجهازه الاداري والاجراءات المعتمدة فيه التي لا يمكن أن يعوض عنها أمينه العام، وقصر المهلة المعطاة له لاتخاذ القرار، تعيق الى حد كبير أداءه، وهذا ما برز في مداخلات مشاركين في ورشة العمل، الذين أخذ معظمهم على المجلس الدستوري الفرنسي أنه مكّن من أعضاء غالبيتهم من غير المتخصصين في القانون ما يتعارض مع الطابع التقني الى حد كبير، للقضايا المطروحة عليه لاتخاذ قرارات بشأنها من وجهة نظر دستورية في مجالات كثيرة لها تراثها وتقاليدها

وتوازنتها المبنية خارج وجهة النظر هذه. هذا ما لخصته مقدمة الكتاب الذي نشرت فيه وقائع ورشة العمل الذي وضعها ثلاثة من المشاركين فيها وهم: Olivier Beaud, Philippe Comte, Patrick Wachmanar.

إذا كان هذا هو توجه المشاركين فإن الاطلاع على المداخلات يبين الإختلاف في وجهات النظر بشأن مستوى اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي ونوعيتها، ومنهم من اعتبر أن لهذه الاجتهادات قيمة قانونية وأثر مباشر في عملية التشريع وبالتالي أثر مباشر على القوانين وغير مباشر على الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم العدلية والمحاكم الادارية.

وإذا كان هناك انتقاد للمجلس الدستوري الفرنسي ودوره في دسترة القوانين، موجه بشكل خاص من قبل أساتذة القانون الخاص لا اعتبارات تقليدية تتعلق بهم وبالقانون الخاص الذي نشأ وتطور بدون أن يكون مرتبطاً بالقانون الدستوري، وباعتبارات تتعلق بالمجلس الدستوري الفرنسي نفسه، فإن لوي فافوره Louis Favoreux قال بعملية دسترة القوانين في فرنسا، وبأن العملية هذه أخذت بالتطور ولم تكتمل بعد، ولكنها لم تتوقف وبخاصة بعد أن توسعت صلاحيات المجلس الدستوري. ولا يمكن لأحد أن ينكر هذه الحقيقة.

وإذا كانت دسترة القوانين لم تصل بعد إلى مستوى متقدم في فرنسا لا اعتبارات متعددة، فإنها بلغت مستوى متقدم في دول اوروبية وفي طليعتها ألمانيا باعتراف المشاركين في ورشة العمل التي تكلمنا عنها.

سابعاً- دسترة القوانين في لبنان.

باشتر المجلس الدستوري في لبنان ممارسة مهامه في بداية شهر آب (أغسطس) من العام 1994، فهو حديث العهد ولم يتجاوز عمره الستة وعشرين سنة حتى الآن، لقراراته قوة القضية المحكوم بها، وهي ملزمة لكل السلطات في الدولة بما فيها السلطة التشريعية والسلطة القضائية والادارات العامة. غير أن تقييد حق مراجعة المجلس الدستوري وحصرها في جهات محددة، وهي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب على الأقل، ورؤساء الطوائف الدينية المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني، وتحديد المهلة المقترضة أن تقدم خلالها المراجعة بخمسة عشر يوماً تلي تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية، أدت كلها إلى قلّة عدد المراجعات أمام المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين والى تحصين القوانين التي وضعت قبل مباشرة المجلس الدستوري مهامه، أي قبل العام 1994، ووضعها خارج أي رقابة على دستورتها، على الرغم من أن الدستور المعدل في العام 1990 تضمن مقدمة التزم فيها لبنان بالإعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي أصبح جزءاً لا يتجزأ من الدستور، وينبغي أن لا يكون في المنظومة القانونية في لبنان نصوص تتعارض مع هذا الإعلان، وهذا ما أكدت عليه قرارات المجلس الدستوري اللبناني، وهو يفترض اخضاع جميع القوانين للرقابة على دستورتها لتطهير المنظومة القانونية تدريجياً من النصوص المخالفة للدستور.

من ناحية أخرى، تحدّ التوافقات السياسية من تقديم المراجعات بشأن دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري. فـرئيس الجمهورية مارس حقه بمراجعة المجلس الدستوري للمرة الأولى في العام 2012 وقد مارس هذا الحق حتى الآن أربع مرات، ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء لم يمارسا حقهما في مراجعة المجلس الدستوري حتى الآن. وقد أدت التوافقات السياسية الى عدم الطعن في دستورية قوانين الانتخابات النيابية الأ مرة واحدة في العام 1996. وقد توافر توقيع عشرة نواب على مراجعة الطعن بسبب ابعاد بعض الموقعين عن الترشح على اللوائح التي فازوا بالنيابة كمرشحين عليها في انتخابات 1992، كما أقرت قوانين تضمنت مخالقات للدستور لم يتوافر عشرة نواب لتقديم مراجعة طعن بشأنها ضمن المهلة المحددة.

وعلى الرغم من أن عدد المراجعات بشأن دستورية القوانين قليل نسبياً صدر عن المجلس الدستوري مجموعة قرارات بنيت على اجتهادات تناولت القانون العام والقانون الخاص وهدفت الى ربط هذه القوانين بنصوص الدستور وبالكتلة الدستورية التي عمد المجلس الدستوري الى اغنائها بإضافة مبادئ جديدة الى هذه الكتلة، أضفى عليها قيمة دستورية. ولا يمكننا القول بأن هذه الاجتهادات أدت الى دسترة القوانين في لبنان، انما نستطيع القول بأنها بداية دسترة ينبغي أن تتوسع من خلال التوسع في الاجتهادات الدستورية، وهذا يتطلب تقديم مزيد من المراجعات أمام المجلس الدستوري، ما يتطلب بدوره توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وفتح سبل المراجعة أمام المواطنين ولكن بشكل منضبط لكي لا يتم اغراق المجلس الدستوري بالمراجعات.

نتناول أبرز الاجتهادات التي جاء بها المجلس الدستوري في بداية دسترة القوانين في لبنان:

لقد صان المجلس الدستوري في قراراته مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، وهذا المبدأ نصت عليه مقدمة الدستور، وأبطل النصوص القانونية التي انتهكت هذا المبدأ وألزم المشتري بالتقيّد به كي لا تلغى سلطة على سلطة أخرى. وحدد المجلس الدستوري في قراره رقم 1/2012 تاريخ 2012/12/17 مفهوم التوازن بين السلطات على أنه " التزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أية سلطة على سلطة أخرى كما حدد مفهوم التعاون بين السلطات على أنه تسهيل كل سلطة عمل السلطة الأخرى وعدم عرقلة أداؤها، وذلك من أجل انتظام عمل السلطات وتفعيل دورها خدمة للصالح العام. ولا يجوز أن يؤدي التعاون بين السلطات الى حلول سلطة مكان السلطة الأخرى وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً.

وقرارات المجلس الدستوري بشأن الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها أدت الى ابطال نصوص قانونية تعدت فيها السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة الاجرائية، كما أدت أيضاً الى ابطال قوانين تعدت فيها السلطة الاجرائية على السلطة القضائية ونالت من استقلاليتها (القرار

رقم 95/2 تاريخ 1995/1/12 والقرار رقم 2000/5 تاريخ 2000/6/27، والقرار رقم 2012/1 تاريخ 2012/12/17، والقرار رقم 2014/6 تاريخ 2014/8/6 وغيرها).

أما مبدأ المساواة فقد صانته المجلس الدستوري في قراراته التي أبطلت النصوص القانونية المخالفة لهذا المبدأ، وقد فسرت هذه القرارات مفهوم مبدأ المساواة ومنها القرار رقم 2012/1، الذي جاء فيه " أن المساواة لا تعني المساواة بالمطلق، إنما المساواة بين المواطنين الخاضعين للوضع القانوني نفسه، وإن المشتري يستطيع أن يميز في المعاملة بين المواطنين في حال توافر شرطان: وجود المواطنين في اوضاع ومراكز قانونية مختلفة، وتوافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، على أن يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون". وفي القرار رقم 1996/4 تاريخ 1996/8/7 أكد المجلس الدستوري أن اعتماد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية يؤدي الى خلل لمبدأ المساواة أمام القانون، ما يتعارض وأحكام الدستور.

من ناحية أخرى تناولت قرارات المجلس الدستوري قوانين تتعلق بالمالية العامة، وقد جاء في القرار رقم 2017/5، تاريخ 2017/9/22 " أن انتظام المالية العامة وضبطها لا يتّمان إلا من خلال موازنة عامة سنوية تقدر فيها الواردات والنفقات لسنة قادمة، ويعمل على تحقيق التوازن في ما بينها، وتتضمن اجازة بالجباية والانفاق... وأن الواردات والنفقات الحقيقية تتطلب اجراء قطع حساب في نهاية كل سنة مالية... وأن المجالس النيابية نشأت في الأساس من أجل الحفاظ على المال العام، وعدم فرض الضرائب العمومية والترخيص بجبايتها وانفاقها إلا بموافقة ممثلي الشعب في السلطة، كون المال العام هو مال الشعب ولا يجوز التفریط به... وأن الدستور ربط مبدأ سنوية الموازنة بمبدأ الشمول الذي يعني تضمين الموازنة جميع نفقات الدولة وجميع مداخيلها عن السنة القادمة... وأن مبدأ الشمول يكتمل بمبدأ الشيوخ في الموازنة أي مبدأ عدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات معينة... وأن مبدأ الشيوخ أي عدم التخصيص يرتبط بمفهوم الدولة كونها كياناً سياسياً وقانونياً موحداً وجامعاً، وما يتوافر من موارد يجب أن تكون موارد مشتركة لتحقيق المنفعة العامة" كما أن قرار المجلس الدستوري رقم 2018/2، تاريخ 2018/5/14 بشأن الطعن في قانون الموازنة العامة للعام 2018، تناول أموراً عدة وردت في القانون المطعون في دستوريته، من بينها ورود مواد فيه لا علاقة لها بالموازنة العامة (فرسان الموازنة - Cavaliers budgetaires) وقد أبطلها القرار لأن " قانون الموازنة العامة يختلف بطبيعته عن القوانين العادية ولا يجوز بالتالي أن تعدل هذه القوانين من ضمنه، لأن في ذلك خروجاً على أصول التشريع". وقد ورد في هذا القرار أيضاً أن " انتظام المالية العامة في الدولة هو ركيزة الانتظام العام ذي القيمة الدستورية، وهو لا يتحقق إلا في اطار الموازنة العامة... وأن عدم تقيد السلطتين الاجرائية والاشتراعية بالمهل الدستورية لإقرار الموازنة وقطع الحساب أدى الى انتهاك الدستور وعدم انتظام المالية العامة، والى التمادي في الانفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية خلافاً لما نصّ عليه الدستور في المادة 86..."

هذا وقد اتخذ المجلس الدستوري قرارات تناولت عملية التشريع بحد ذاتها، ففي القرار رقم 2017/5 تطرّق الى طريقة التصويت على القوانين في مجلس النواب المنصوص عنها في المادة 36 من الدستور، والتي تقضي بإعطاء الآراء دائماً بالمناداة على أعضاء مجلس النواب بأسماهم وبصوت عال. وقرر المجلس الدستوري أن الغاية من هذا النص " هي التصويت على القوانين بشفاافية تامة ليكون الشعب مطلعاً على ما يقوم به نوابه، وبخاصة ان القوانين التي يقرّها مجلس النواب، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمالية العامة لما لها من تأثيرات مباشرة عليه... والقاعدة التي نصت عليها المادة 36 هي جوهرية وليست شكلية ولا تقبل الاستثناء لورود تعبير دائم في النص الدستوري الواردة فيه... وأن التصويت العلني بالمناداة بصوت عال ليس قاعدة شكلية بل شرط ضروري للمراقبة والمحاسبة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية". وقد أبطل المجلس الدستوري في قراره القانون المطعون فيه، لأنه ثبت في محضر مجلس النواب أن القانون لم يقر وفقاً لأصول الدستورية تبعاً لما نصت عليه المادة 36 من الدستور. كما أن المجلس الدستوري أبطل نصوصاً قانونية يشوبها الغموض، لأن " الغموض في النص يفسح في المجال أمام تطبيقه بشكل استثنائي، وبطرق ملتوية تسيء للعدالة والمساواة بين المواطنين أو تتحرف عن النية غير الواضحة أساساً للمشتري".

ان الاجتهادات التي بنيت عليها قرارات المجلس الدستوري ينبغي أن يتقيد بها المشتري في عملية التشريع، خاصة وان قرارات المجلس الدستوري ملزمة لكل السلطات في الدولة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. والاجتهادات الدستورية التي تبني عليها القرارات ينبغي أن تؤخذ بالاعتبار من قبل المشتري ومن قبل القضاء العادي أيضاً. وقد بدأ كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء الأخذ بالاعتبار الاجتهادات الدستورية عند وضع مشاريع قوانين واقتراحات القوانين وقراراتها خوفاً من تعرّضها للطعن وبالتالي للإبطال. وهذا يتوقف على مدى قدرة المجلس الدستوري على الاجتهاد واتخاذ القرار بالاتجاه الصحيح.

استنتاج.

دسترة القوانين عملية لا مفرّ منها، ودرجة تقدّمها تختلف من دولة إلى أخرى، ولا يمكن إنكارها، على الرغم من عدم رضى بعض المتخصصين في القانون عنها، والتشبّث بالمصادرة القانونية التي تتركز عليها فروع القانون الخاص عامةً. وهذه الدسترة رهن بفاعلية القضاء الدستوري ويقدرته على السير باتجاه دسترة القوانين. ومن المفترض أن تتوافق هذه الدسترة بتدريس القانون الدستوري والاجتهادي إلى جانب القانون الدستوري المؤسّساتي، في كليات الحقوق والعلوم السياسية، وادخاله في مناهج هذه الكليات وبرامجها، لأنّ ذلك يؤدي إلى تزويد الخريجين بمعارف عميقة عن القضاء الدستوري، ورفد المحاكم والمجالس الدستورية بأعضاء أي قضاة دستوريين قادرين على القيام بمهامهم على أكمل وجه وتطور الاجتهاد الدستوري، كما يؤدي ذلك إلى نشر ثقافة العدالة الدستورية، وبخاصة بين المتخصصين في القانون.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Vorname Nachname

Funktion

Hauptabteilung

www.kas.de

name.vorname@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)