تشرين الأول 2020

# القانون الدستوري والقضاء الدستوري

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

أدى القضاء الدستوري الى تحولات عميقة في واقع القانون الدستوري، فلم يعد اهتمامه محصوراً في المؤسسات السياسية، انما توسع الى ضمان الحقوق والحريات الأساسية، والى تحديد المعايير التي ينبغي التقيد بها في عملية التشريع، وبالتالي المعايير التي تحكم القوانين في مختلف فروعها، وهذا ما ادى الى ظهور مصطلح دسترة القوانين. نتناول فيما يلي تحول القانون الدستوري من قانون دستوري مؤسساتي الى قانون دستوري معياري ومفاعيل هذا التحول.

## أولاً - المفهوم التقليدي للقانون الدستوري.

### 1 - القانون الدستوري المؤسساتي

ارتبط القانون الدستوري في الأساس بالمؤسسات السياسية التي تتوزع فيما بينها آلية اتخاذ القرار السياسي في الدولة، وعلى الأخص رئاسة الدولة والبرلمان والحكومة، وصلاحيات كل منها، والعلاقات القائمة فيما بينها. والأنظمة السياسية الناجمة عن أنماط توزع السلطة بين هذه المؤسسات، وطبيعة العلاقات التي تربطها ببعضها في إطار الصلاحيات المعطاة لكل منها (نظام برلماني، نظام رئاسي، ونظام مجلسي، ونظام شبه رئاسي أو شبه برلماني). ومن المعروف أن هذه المؤسسات والأنظمة نشأت وتطورت في سياق تطور تاريخي وتحت تأثير أحداث قادت الى تحول السلطة من سلطة مطلقة الى سلطة مقيدة بقوانين تحدد صلاحيات كل من يمارس سلطة في الدولة، للحيلولة دون تحول نظام الحكم الى نظام استبدادي والاطاحة بحقوق المواطنين وسلبهم حريتهم. وهذا ينطبق على الدول التي سلكت شعوبها مسار التطور الديمقراطي. لذلك لم يقتصر القانون الدستوري المؤسساتي على دراسة المؤسسات السياسية الرسمية انما تناول ايضاً كل ما له علاقة بتكوين هذه المؤسسات وبأدائها، فتناول القوى السياسية التي تتشكل منها المؤسسات السياسية ويتأثر بها أداؤها، وفي طليعتها الأحزاب السياسية، والقوى الضاغطة وعلاقتها بالبنية المجتمعية في الدولة، وبخاصة ان هذه الأخيرة تلعب دوراً أساسياً في تحديد بنية النظام السياسي في الدولة.

وبما ان مصدر السلطة في الأنظمة الديمقراطية، هو الشعب، أولى القانون الدستوري اهتماماً خاصاً بالانتخابات كونها الوسيلة الوحيدة التي يعبر الشعب بواسطتها عن ارادته في اختيار من يتولى السلطة نيابةً عنه، وبالأنظمة الانتخابية، والبحث عن النظام الانتخابي الذي يحقق تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، تبعا لتركيبة الدولة المجتمعية، وأنماط العلاقات السائدة فيها، وتوزع القوى السياسية.
اضافة الى ذلك اهتم القانون الدستوري بالسلطات المحلية ان في إطار الدول الفدرالية او في إطار الدول التي تعتمد نظام اللامركزية الادارية.

لذلك ذهب القانون الدستوري باتجاه دراسة النواحي القانونية في المؤسسات السياسية التي تتكون منها الدولة، وفي الوقت نفسه دراسة السوسيولوجيا السياسية التي تؤثر في أداء المؤسسات الدستورية، من هنا برزت العلاقة الوطيدة بين القانون الدستوري والعلوم السياسية. فالمؤسسات السياسية التي أنشأها الدستور تأثر أداؤها بالقوى التي تتولى ممارسة السلطة في اطارها، ودراسة نشأة هذه القوى والعلاقات القائمة فيما بينها هي أمور تدخل مباشرة في صلبِ العلوم السياسية. لهذا جرت دراسة المؤسسات الدستورية من وجهةٍ قانونية وسوسيولوجية في آن معاً. فالمؤسسات السياسية التي هي مؤسسات دستورية تتأثر في أدائِها بالقوى السياسية، غير ان الدستور يفرض نفسه على الحياة السياسية، وعلى هذه القوى التقيّد بالقواعد التي رسمَها عند ممارستها السلطة، هذا من الناحية المبدئية، ولكن قبل نشأة القضاء الدستوري لم يكن هناك من يلزم القوى السياسية بالتقيد بما نص عليه الدستور.

لقد رأى العلامة جورج بيردو Georges Burdeau في العام 1956 ان الدساتير لا تأخذ الحيز المهيمن الذي يجب أن تأخذه قياساً لقيمتها القانونية، لا في الأعمال ولا في الأفكار. Georges Burdeau in l'évolution du droit public, Sirey, 1956, p. 53
فالحياة السياسية واداء المؤسسات السياسية يجريان على هامش القواعد الدستورية. ولكي نفهم النظام الدستوري في بلد ما علينا الا نعوّل كثيرا على دراسة دستورها وكتب القانون الدستوري بقدر ما نعوّل على دراسة القوى السياسية التي تتولى السلطة في إطار المؤسسات الدستورية، وموازين القوى التي تتحكم بأداء النظام السياسي، ونظام الانتخابات. فهذه الأمور تؤثر على القواعد التي رسمها الدستور بما فيها مبدأ الفصل بين السلطات، ففي نظام الثنائية الحزبية وثنائية الاستقطاب السياسي، يغدو لهذه الثنائية دور أكبر من مبدأ الفصل بين السلطتين الاجرائية والاشتراعية في أداء النظام البرلماني، بحيث ان الأكثرية البرلمانية تصبح متحكمة تماماً بالحكومة وبمصيرها، لكونها تمسك بالقرار في البرلمان وفي الحكومة، فيفقد مبدأ الفصل بين السلطتين الاجرائية والاشتراعية قيمته الدستورية.

ومن ناحية ثانية، يبدو ان لنظام الانتخابات (أكثري او نسبي او مختلط) أثر في عمل المؤسسات السياسية قد يتجاوز أثر القواعد التي رسمها الدستور. لذلك اعتبر العلامة موريس ديفرجه Maurice Duverger، أن القانون الدستوري لا يمكن فهمه الاّ باللجوء الى علم السوسيولوجيا، فأعطى أهمية كبرى لدراسة الأحزاب السياسية والأنظمة الانتخابية ولسوسيولوجيا السياسة في كتاباته التي تناولت القانون الدستوري، وما يرتبط به.

## 2 – القانون الدستوري ليس قانوناً بكل ما في الكلمة من معنى

واقع العلاقة بين القانون الدستوري والمؤسسات السياسية التي هي مؤسسات دستورية أنشأها الدستور لإدارة شؤون الدولة، في ضوء ما تكلمنا عنه، بيّن أن القانون الدستوري ليس قانوناً كسائر القوانين لأنه لم يكن هناك قاض أو محكمة تصدر الأحكام بناءً عليه، وتمنع مخالفة أحكامه على الرغم مما قام به القضاء في الولايات المتحدة الاميركية منذ مطلع القرن التاسع عشر، بإعطاء الأولوية للدستور على القوانين في اصدار الأحكام دون ان يكون له صلاحية الغاء القانون المخالف للدستور انما عدم تطبيقه، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطة الاشتراعية والسلطة القضائية.

العملية السياسية في إطار المؤسسات الدستورية كانت تخضع لقواعد اللعبة السياسية أكثر مما كانت تخضع للقواعد الدستورية. ولم يكن هناك جهة قضائية مختصة في حماية الدستور وإلزام الأطراف السياسية التقيد به. فمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها كانت تتحكم به الأكثرية السياسية الممثلة بالبرلمان والمشكلة منها الحكومة، فيصبح مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية مجرد نص دستوري لا مردود له في الواقع السياسي.

أما الانتخابات التي تنبثق السلطة فيها من الشعب، فهي تجري دورياً كل أربع أو خمس سنوات، وبين الدورات الانتخابية يكون الشعب غائباً عن محاسبة من ينوب عنه في السلطة، ومنعه من التصرف بها كما يشاء، ما قد يقود الأكثرية الحاكمة الى تجاوز الدستور في ممارستها للسلطة دون أن يكون هناك جهة قادرة على منعها. فاللعبة السياسية تصبح بين الأكثرية والمعارضة، وهذه اللعبة، في غياب المرجعية القضائية الدستورية تخضع لموازين القوى السياسية التي تتحكم في أداء المؤسسات الدستورية على حساب القواعد الدستورية، فتفقد هذه القواعد مبرر وجودها ولا تعود قادرة على تحقيق الغايات التي وجدت من أجلها. هذا ما يقود الى ديكتاتورية الأكثرية. والدستور نشأ في الأساس لتنظيم ممارسة السلطة، وفق قواعد تحقق الفاعلية والاستقرار وانتظام أداء المؤسسات الدستورية، وتنظيم العلاقات بين المواطنين والدولة، وضمان الحقوق والحريات، لأن في ذلك تحقيق المصلحة العليا للدولة والمجتمع، أي المصلحة المشتركة للمواطنين. ان الخروج على أحكام الدستور، لم يكن بمقدور القانون الدستوري

منعه عملياً، فغدا قانوناً لتنظيم السلطات في الدولة، دون أن يكون له القدرة على حماية هذا التنظيم من خلال إنزال العقوبة بالمخالف، فالجهة المكلفة بالمساءلة والمحاسبة هي الشعب في الانتخابات التي تجري دورياً، غير أن الانتخابات تخضع لقواعد اللعبة السياسية ولاعتبارات أخرى أكثر مما تخضع للقواعد الدستورية. وكانت البرلمانات تفصل في صحة انتخاب اعضائها عملاً بمبدأ سيادة البرلمان الذي كان معمولاً به كونه ممثل الشعب مصدر السيادة.
لكل هذه الأسباب اعتبر القانون الدستوري الذي انحصر في المؤسسات الدستورية، أي القانون الدستوري المؤسساتي، أنه ليس قانوناً كسائر القوانين، كالقانون المدني او القانون الجزائي أو القانون الإداري على سبيل المثال، ولم يصبح قانوناً بكل ما في الكلمة من معنى الاّ بعد أن نشأ القضاء الدستوري وأصبح للدستور قاض يصدر الأحكام بناءً عليه.

## ثانياً - التحول الجذري في مفهوم القانون الدستوري

تحكم الأكثرية البرلمانية في القرار في السلطتين الاشتراعية والإجرائية معاً، وتهميش المعارضة ، والتشريع بما يتوافق مع مصالح هذه الأكثرية، حتى ولو كان في ذلك تجاوزاً للدستور وانتهاكاً لأحكامه، على الرغم من أنه القانون الأسمى في الدولة ، وجنوح الأكثرية المنبثقة من الانتخابات نحو الهيمنة على مقدرات الحكم وادارة شؤون الدولة بما يحقق رؤيتها الايديولوجية من خلال ممارسة السلطة، أدى كل ذلك الى تحول النظام الديمقراطي في بعض الدول، قبل انتهاء الحرب العالمية الثانية، ومنها المانيا وايطاليا، الى نظام استبدادي. وأصبح هناك ضرورة لوضع حدّ نهائي لهذه الحالة الشاذة، والتقيد بأحكام الدستور في عملية التشريع، فالقوانين التي يسنّها البرلمان تحكم كل الأنشطة في الدولة، ويجب أن تكون متلائمة والدستور وغير مخالفة لأحكامه، وللضمانات الدستورية للحقوق والحريات التي يجب أن تجد تعبيراً عنها في القوانين التي تنظمها. فضبط عملية التشريع في إطار ما نص عليه الدستور من خلال المعارضة البرلمانية أثبت عدم جدواه، وأصبح من الضروري قيام هيئة قضائية خاصة مناط بها مراقبة دستورية القوانين، والبت في صحة الانتخابات المنبثقة منها البرلمانات، فنشأ القضاء الدستوري، الذي أدى الى تحول عميق في القانون الدستوري.

### 1– القضاء الدستوري

بني القضاء الدستوري على نظرية هانس كلسن Hens Kelsen الذي رأى أن المنظومة القانونية لا تتكون من قواعد قائمة على المستوى نفسه، انما على مستويات مختلفة في إطار تراتبية هرمية. والقاعدة المنعزلة ليس لها قيمة حقوقية، ولا تكتسب هذه القيمة الاّ اذا ارتبطت بالقاعدة الأعلى منها. وهكذا تنتج القيمة الحقوقية لقاعدة ما من موقعها في سلم التراتبية، ما يعني أن القاعدة لا يكون لها قيمة حقوقية الاّ اذا كانت متطابقة أو منسجمة مع القاعدة الأعلى منها. فالقانون لا يكتسب قيمة حقوقية الاّ إذا 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 إطار ما نص عليه الدستور، ان لجهة الأصول أو لجهة المضمون.

طرح هانس كلسن Hens Kelsen للمرة الأولى نظرية للنظام الحقوقي، لا تضع الأساس الشرعي للرقابة على دستورية القوانين فحسب، انما تقيم أيضاً الضمانة لصلاحية النظام الحقوقي بمجمله، لأنه في غياب الرقابة على دستورية القوانين لا تعود مؤكدة ضمانة الانتظام، 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.

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

رأى كلسن أن مرجعية واحدة متخصصة في الرقابة على دستورية القوانين له ايجابيات قيّمة بالنسبة للانتظام الحقوقي في الدولة، فهو ينأ بالرقابة عن التفسيرات الدستورية المتضاربة التي قد تأتي بها المحاكم، ويفسح في المجال أمام بروز الحقيقة الدستورية فوراً، ويضمن وحدة الاجتهاد، كما يساعد على اجلاء الوضع نهائياً لأنّ 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، قرارتها نافذة بذاتها ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. وقد وجد ذلك تعبيراً عنه للمرة الأولى في دستور النمسا في العام 1920 الذي نصّ على انشاء محكمة دستورية عليا، ومن ثم بدأت المحاكم الدستورية بالانتشار في اوروبا ، بعد الحرب العالمية الثانية، فنشأت المحكمة الدستورية في ايطاليا في العام 1947، والمحكمة الدستورية الفيديرالية في المانيا في العام 1949، والمجلس الدستوري في فرنسا في العام 1958 وأصبح في الغالبية العظمى من الدول الأوروبية محاكم دستورية، أما في الدول العربية فقد نشأت المحكمة الدستورية العليا في مصر في العام 1969، وأصبح اليوم في معظم الدول العربية محاكم ومجالس دستورية.

## 2– من القانون الدستوري المؤسساتي الى القانون الدستوري المعيا ري

تحت تأثير الأحداث التي شهدها العالم وبخاصة اوروبا، والتجارب التي مرت بها الأنظمة السياسية تطور القانون الدستوري، فالقانون الدستوري الحديث لم يعد مقتصراً على دراسة المؤسسات السياسية وكل ما له علاقة بها، انما توسع الى ضمان الحقوق والحريات، والى تحديد المعايير التي يجب ان يتقيد بها المشرع عند سن القوانين، وأصبح للدستور قاض دستوري يصدر قراراته بناءً على أحكام الدستور، ومن أجل فرض التقيد بالمعايير الدستورية في صياغة القوانين ، فلم تعد الأمور متروكة كما في السابق للعبة السياسية المتحكمة في أداء المؤسسات الدستورية، والمستندة الى الانتخابات والأحزاب والقوى السياسية، انما أصبح أداء المؤسسات الدستورية مرتبطاً بالقواعد التي نص عليها الدستور، وأصبح القضاء الدستوري المرجعية المناط بها فرض التقيد بأحكام الدستور في عملية التشريع، فالأكثرية البرلمانية لم تعد قادرة على التشريع الاّ في اطار الالتزام بالمعايير التي تضمنتها نصوص الدستور، وأصبح للمعارضة البرلمانية مرجعية قضائية تحمي بواسطتها الدستور والضمانات التي نص عليها للحقوق والحريات من الانتهاك.
وهذا التطور برز في كلام العميد جورج فيدال Georges Vedel فقد قال في العام 1949 في كتابه عن القانون الدستوري، أن في معظم الدول وفي معظم المواد، يتضمن القانون الدستوري السلطة السياسية، وهذا التلازم هو الذي أدّى الى استخدام تعبير القانون الدستوري والاحتفاظ به.
أما في الثمانينات من القرن الماضي فقد كتب جورج فيدال قائلاً ليس هناك ما يمنع المتخصصين في القانون الدستوري من اعتباره قانونا وأن يتصرفوا كأخصائيين في القانون.

قبل نشؤ القضاء الدستوري كانت الدساتير تضع حدوداً لصلاحيات السلطة الاجرائية وكان القضاء الاداري يتولّى اصدار الأحكام التي تلزم هذه السلطة بعدم تجاوز هذه الحدود، فكان القانون الاداري هو الأبرز في مجال القانون العام من خلال اجتهادات المحاكم الادارية. وقد بينت التجارب أنه يجب وضع حدود لصلاحيات البرلمانات، على الرغم من أنها تمثل الشعب، وبخاصة الأكثرية البرلمانية التي في يدها اتخاذ القرار، حتى ولو جاءت هذه الأكثرية نتيجة انتخاباتٍ ديمقراطيةٍ لا غبار عليها، لأن البرلمان يجب أن يتقيد بأحكام الدستور في ممارسة الصلاحيات المناطة به كسلطة اشتراعية. وقد أصبح القضاء الدستوري هو الذي يتولى هذه المهمة من خلال الرقابة على دستورية القوانين واصدار قرارات نافذة بحد ذاتها ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، وتولّي الفصل في صحة انتخاب أعضاء البرلمان فأصبح القانون الدستوري قانوناً بكل ما للكلمة من معنى وأصبح له الأولوية على سائر فروع القوانين ( القانون الاداري، والقانون المدني، والقانون الجزائي الخ)، لأن القاضي الدستوري يصدر أحكامه بناءً على الدستور، القانون الأسمى في الدولة، ولأنَّ كل القوانين تخضع لرقابته، ويجب التقيد في صياغتِها بالمبادئ والقواعد والمعايير التي نص عليها الدستور. فأصبح القانون الدستوري الركيزة الأساسية لدولة القانون أو دولة الحق، وقد غدت الديمقراطية جزءاً لا يتجزأ منها، لأن دولة الحق والديمقراطية لا يعنيان فقط انبثاق السلطة من الشعب عبر انتخابات حرة ونزيهة وحسب، انما ممارسة السلطة بما يؤدي الى تمتع المواطنين بالحقوق والحريات التي ضمنها الدستور. وهذا يفرض على المشرع الذي يسنّ القوانين الالتزام بهذه الضمانات تحت رقابة القضاء الدستوري، كما يفرض على السلطة الاجرائية وضع هذه القوانين موضع التنفيذ بقرارات صادرة عنها تحت اشراف القضاء الاداري.
لقد رأى العلامة لويس فافوره Louis Favoreu أنه لم يعد للقانون الدستوري موضوعاً واحداً انما أصبح له ثلاثة مواضيع. الموضوع التقليدي وهو المؤسسات السياسية التي هي مؤسسات دستورية، وهي تدرس في إطار القانون الدستوري المؤسساتي. أما الموضوع الثاني فهو المعايير التي تضمنتها أحكام الدستور والتي يجب التقيد بها في عملية التشريع، وقد أدت الى نشوء قانون دستوري معياري. أما الموضوع الثالث فهو ضمان وحماية الحريات والحقوق الأساسية.
ويعتبر لويس فافوره أن القانون الدستوري المعياري هو القانون الدستوري الأساسي، وينبغي أن يكون في رأس مواضيع القانون الدستوري، ولكن في فرنسا يكاد أن يكون من المعتاد ادغامه في القانون الدستوري بكل أبعاده.

وبما أن الدستور الحديث يتناول تنظيم المؤسسات على المستويين الوطني والمحلي ويرعى الحقوق والحريات ويضع القواعد التي يرتكز عليها الاقتصاد، ولا بد له من أن يأخذ بالاعتبار القانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان، أصبحت المعايير التي يتضمنها الدستور في أحكامه مشكلة من منظومة تترابط فيها المعايير الوطنية بالمعايير المحلية، والمعايير الوطنية بالمعايير الدولية، ومختلف المعايير الوطنية تترابط فيما بينها. كل ذلك بشكل منتظم. وهذا الانتظام في ترابط المعايير يقوم برعايته القانون الدستوري، وقد أكد عليه لويس فافوره في كتاباته. فمنظومة المعايير لا تقل أهميتها في الدستور وفي القانون الدستوري عن منظومة المؤسسات، فأداء المؤسسات ينبغي أن تحكمه المعايير.

أما منظومة الحقوق والحريات الأساسية فقد غدت جزءاً لا يتجزأ من الدستور وبالتالي من القانون الدستوري وبخاصة في الأنظمة الديمقراطية، ولم يعد المشترع قادراً على تجاوز الضمانات الدستورية لهذه الحقوق والحريات في عملية التشريع، بعد أن أصبح هناك قاضٍ دستوري يقوم بالرقابة على دستورية القوانين ويبطل كل ما يتعارض مع هذه الضمانات. وذهبت بعض الدول أبعد من ذلك، فالقانون الأساسي لألمانيا كرّس المواد التسعة عشر الأولى منه للحقوق والحريات الأساسية، ونصت المادة 79 منه في فقرتها الثالثة على منع أي تعديل للمبادئ الواردة في المواد من الرقم واحد حتى الرقم 20 أي المواد التي تتناول كرامة الكائن البشري وحقوقه وحريته. فالتعديل الدستوري إذا ما حدث يجب أن يذهب باتجاه المزيد من الضمانات لهذه الحقوق والحريات، كي لا يكون عرضة للأبطال بقرار من المحكمة الدستورية الفيديرالية. كما أن دستور البرتغال نصّ في المادة 18 منه على أن

القواعد الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات تطبق مباشرة بدون نص قانوني، وتفرض نفسها على الكيانات العامة والخاصة. وفي فرنسا تضمّن دستور الجمهورية الخامسة في العام 1958 مقدمة دستور الجمهورية الرابعة واعلان حقوق الأنسان والمواطن للعام 1789، وقد صدر قرار عن المجلس الدستوري الفرنسي أكدّ فيه أنهما جزءاً لا يتجزأ من الدستور، هذا ما أضاف ضمانة الى ضمانات الحقوق والحريات في الدستور الفرنسي.

هكذا يبدو أن الدستور لم يعد له قيمة نظرية وحسب انما أصبح له قيمة واقعية في حياة الشعوب وبخاصة في الحياة السياسية. فالقواعد والمبادئ والمعايير التي نص عليها هي التي تحكم العملية السياسية كونها الأسمى في سلم التراتبية الحقوقية والقانونية في الدولة. فأصبح الدستور والقوانين المرتكزة عليه محرك الحياة السياسية، وأصبح كل من يتعاطى الشأن العام وتولي ممارسة السلطة في إطار المؤسسات ملزم بالتقيد بما نص عليه الدستور. وهذا ما أشار اليه دومينيك روسوه Dominique Rousseau في كتابه Droit du contentieux constitutionnel
فالقانون الدستوري هو قانون بكل ما للكلمة من معنى، وهو يتقدم على سائر القوانين لأنّ موضوعه الدستور الذي يأتي في رأس سلم تراتبية القواعد الحقوقية في الدولة، وعلى سائر القوانين أن تأتي متطابقة أو على الأقل غير متعارضة معه، وإذا ما تعارضت تبطل بقرار من القضاء الدستوري. والدستور هو مصدر شرعية السلطة، والسلطة تستمد سلطتها على المستوى الحقوقي من شرعيتها.

## ثالثاً - القانون الدستوري في الدول العربية ومنها لبنان

الدساتير في الدول العربية بمعظمها دساتير حديثة، غير أنها لم تأت نتيجة تطور البنى المجتمعية والسياسية، كما حدث في اوروبا، فقامت البنى الدستورية الحديثة فيها على بنى مجتمعية وسياسية تقليدية لا تزال تسيطر فيها أنماط العلاقات الموروثة وتتحكم بها العصبيات الدينية والطائفية والمذهبية والعشائرية. فالعلاقات بين البنى المجتمعية والسياسية من جهة، والبنى الدستورية من جهة أخرى، تحكمها جدلية العلاقة بين التقليد والتحديث، ما يجعل أداء المؤسسات الدستورية محكوماً بموازين القوى السياسية فتهمش المبادئ والقواعد الدستورية التي ينبغي أن تحكم أداء هذه المؤسسات. وتغدو الديمقراطية مجرد مظهر لا مضمون له، ودولة القانون هدفاً ينبغي العمل على تحقيقه من أجل تحويل ضمانات الحقوق والحريات، التي نصت عليها معظم دساتير هذه الدول، من مجرد نص دستوري الى واقع يجد تعبيراً عنه في القوانين وفي وضعها موضع التنفيذ، فلا قيمة للحقوق والحريات الاّ بقدر ما يتمكن المواطن من التمتع بها فعلياً.

تولي الدساتير العربية الحديثة أهمية أساسية للمؤسسات الدستورية التي من خلالها تمارس السلطة في الدولة، وتحاول أن توفق في توزيع الصلاحيات فيما بينها، وتحديد العلاقات المتبادلة بين هذه المؤسسات، بين المبادئ والقواعد المعتمدة في الأنظمة الدستورية المتطورة من جهة وموازين القوى السياسية من جهة أخرى. ما يؤدي الى قيام أنظمة دستورية هجينة عامة. وهذه الأمور تختلف من نظام دستوري الى آخر، فهناك أنظمة دستورية عربية أكثر تقدماً من غيرها.
أما حقوق الأنسان فمعظم دساتير الدول العربية تحيطها بضمانات في نصوصها، غير أن هذه الحقوق قلما تجد تعبيراً عنها في الواقع المعاش، ودرجة توافرها تختلف من دولة الى أخرى.

أما القضاء الدستوري، وعلى الرغم من أن في الغالبية العظمى من الدول العربية محاكم ومجالس دستورية، تتفاوت صلاحياتها وفاعليتها من دولة الى أخرى، فأن دورها عامة لا يزال محدوداً في بناء دولة القانون، دولة الحق، من خلال الرقابة على دستورية القوانين، وفي تحقيق ديمقراطية الانتخابات، من خلال بت النزاعات الناجمة عنها. فالقوى السياسية لا تزال تتحكّم باللعبة السياسية، فتهمش الدساتير والقضاء الدستوري، الاّ في حالات نادرة تمكن فيها هذا القضاء من فرض وجوده والتصدي لتجاوزات السلطة السياسية.

هذا في الدول العربية عامة، أما في لبنان الذي له خصوصيته التي تميزه في تركيبته المجتمعية والسياسية عن سائر هذه الدول، فنظامه الدستوري هو نظام ديمقراطي برلماني قائم على المشاركة الطوائفية في السلطة، كون المجتمع اللبناني مكون من طوائف دينية معترف بها رسمياً. فالمؤسسات الدستورية فيه محكومة بالتوازنات فيما بينها، وفي الوقت نفسه بالتوازنات السياسية الطوائفية، وهذا ما يجعل الممارسة السياسية في إطار المؤسسات الدستورية، تجنح للخروج عما نصّ عليه الدستور، مما يتطلب الكثير من الضوابط التي تجعل الممارسة السياسية منضبطة بالدستور، ومن هذه الضوابط القضاء الدستوري.
لقد نشأ المجلس الدستوري لهذه الغاية في العام 1990، في التعديلات الدستورية التي تحققت بفعل وثيقة الوفاق الوطني، غير أن صلاحياته قيّدَت وحُصِرت بالرقابة على دستورية القوانين بناءً على طلب جهاتٍ رسمية محددة ( رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب ورؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني)، وقد حجبت عنه صلاحية تفسير الدستور، عندما يحدث خلاف حول تفسير نص دستوري، بناءً لمراجعة، وكان قد اعطي له هذه الصلاحية في وثيقة الوفاق الوطني. وقد بينت التجربة أنه ينبغي اعطاء صلاحية تفسير الدستور للمجلس الدستوري، فعند حدوث خلاف حول تفسير الدستور، يفسر كل فريق النص موضع الخلاف وفق مصالحه، ويؤدي تضارب التفسيرات أحياناً الى شل عمل المؤسسات الدستورية.

أداء المجلس الدستوري أدى الى ضبط عملية التشريع في إطار ما نصّ عليه الدستور، ولكن ضمن حدود نظراً لصلاحياته المقيدة. مع العلم أن الدستور اللبناني ضمن الحقوق والحريات، الفردية والجماعية، والتزم بالإعلان العالمي لحقوق الأنسان وبالمواثيق الدولية الراعية لهذه الحقوق.
القانون الدستوري في الدول العربية لا يزال يُركز عامةً على المؤسسات السياسية التي تتوزع فيما بينها آلية اتخاذ القرار السياسي أكثر مما يركز على المعايير الدستورية وضمانات الحقوق والحريات، واجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية نادراً ما تُدَرَّس من قبل أساتذة القانون الدستوري.

لمعرفة مدى تأثير القضاء الدستوري، وبخاصة اجتهاداته في حماية الحقوق والحريات وتحقيق الديمقراطية وضبط العملية السياسية في إطارهما نصّت عليه دساتير الدول العربية، وبالتالي مدى اسهامها حتى الآن في بناء دولة القانون أو دولة الحق، ينبغي وضع دراسات في هذا المجال عن القضاء الدستوري في كل دولة من الدول العربية، واجراء دراسات مقارنة فيما بينها، كوسيلة لتسليط الضوء على نقاط الضعف من أجل الإصلاح ونشر ثقافة العدالة الدستورية والعمل على تطوير ما توافر من ديمقراطية، والسير باتجاه بناء دولة الحق.

## استنتاج

يبدو أن التَّحول الذي جرى تحت تأثير القضاء الدستوري برز في إخضاع أداء المؤسسات الدستورية لأحكام الدستور ولم يعد كما كان في السابق خاضعاً فقط لموازين القوى السياسية، والقواعد الناجمة عنها. وهذا ما قاد الى دسترة أو قوننة الحياة السياسية. وهذه الدسترة أو القوننة جرى قياسها بمدى دعم السجالات والمواقف السياسية بحجج دستورية، وبمدى مطالبة القوى السياسية بالاحتكام الى الدستور كأساس للممارسات السياسية. كما تقاس دسترة الحياة السياسية بمدى قدرة القضاء الدستوري على فرض التقيد بالدستور في قراراته، وضبط أداء المؤسسات الدستورية في أطار الأحكام التي نصّ عليها، وتحويل الصراعات من صراعات سياسية بحتة الى صراعات سياسية تحت سقف الدستور، أي من صراعات تديرها الطبقة السياسية مباشرة وفق مصالحها وقواعد اللعبة التي تسنها هي، الى صراعات تجري بأشراف حكم هو القضاء الدستوري. ومراجعة هذا القضاء من قبل الأطراف السياسية، وبخاصة المعارضة، تصاغ بمنهجية قانونية تستند الى نصوص الدستور، وإذا ما صيغت استناداً الى مواقف، واعتبارات سياسية محضة لا يكون لها أي قيمة. وهذا يعني أن الصراع السياسي يصاغ في صيغٍ قانونية، والقضايا السياسية تتحول الى قضايا دستورية. وبقدر ما يتم اللجوء الى القضاء الدستوري، بقدر ما يتعزز وجوده كحكم، ويقوى موقعه في النظام الدستوري، وتتدستر السياسة. وهذه الدسترة تؤدي الى انتظام أداء المؤسسات الدستورية وضبط هذا الأداء. وفي هذا تحقيق للمصلحة الوطنية العليا.
هذا التحول اقترن بالتحول في النظرة الى البرلمان كسلطة اشتراعية، فلم يعد سيد نفسه في ممارسة هذه السلطة، والتصرف بها كما يشاء، أنما أصبح مقيداً بالدستور في ممارسة مهامه. كما أقترن هذا التحول بالتحول في مفهوم الدستور الذي لم يعد مجرد نص سياسي يعبر عن تسوية نتيجة توافق بين قوى مجتمعية، انما أصبح المرجع القانوني الأساسي الذي له قوة الإلزام، ومخالفته تعرِض المخالف للعقوبة، وله قيمة معيارية، وينبغي على المشترع التقيد بالمعايير التي حددها.

السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق هو التالي: الى اي حد تدسترت السياسة؟

يرى الباحثون في السياسة أن السياسة أوسع من أن يستوعبها الدستور والقانون، فهي تعبر عن واقع مجتمعي على درجة كبيرة من التعقيّد، وتتداخل فيها عناصر متعددة موضوعية وذاتية، وإذا كانت التطورات على المستوى الدستوري قد أدّت الى دسترتها تدريجاً، فان أطراف اللعبة السياسية يلجؤون الى أحكام الدستور والى مراجعة القضاء الدستوري لغايات سياسية تخدم مصالحهم. فغالباً ما تتوسل الأطراف السياسية الدستور والقضاء الدستوري خدمة لاستراتيجياتها السياسية، ومن أجل تحسين وضعها في اللعبة السياسية التي تبقى متحكمة بها موازين القوى السياسية مع مراعاة أحكام الدستور. فالأساس هي السياسة، والدستور نفسه هو نتاج السياسة، وقد نشأ في سياق العمل لدسترة السياسة وضبطها في قواعد حقوقية تؤدي الى انتظامها وضبط أدائها. والقضاء الدستوري نفسه نشأ نتيجة ارادة سياسية وتشكيل مؤسساته يخضع غالباً لاعتبارات سياسية. كما أن مراجعته تحكمها أيضاً الاعتبارات السياسية. والمؤسسات الدستورية تديرها جهات سياسية ضمن الالتزام بأحكام الدستور.

ان دسترة السياسة لا تعني تقليص دور السياسة في أداء المؤسسات الدستورية، انما تعني ضبط أداء السياسة بأحكام الدستور. فالقانون الدستوري المؤسساتي ترك المجال واسعاً أمام تحكّم موازين القوى السياسية واقعياً في أداء المؤسسات الدستورية، ما أدى الى جعله جزءاً من العلوم السياسية أكثر مما هو جزء من القانون. أما التّطور الذي شهده وأدّى به الى استيعاب القانون الدستوري للحقوق والحريات والقانون الدستوري المعياري ونشؤ قضاء دستوري يصون الدستور، ويصدر قراراته بناءً عليه، كل هذا قرّب القانون الدستوري من القانون، ولكن لم يبعده عن العلوم السياسية. فالقانون الدستوري الحديث يتداخل فيه القانون بالعلوم السياسية. وفي هذا مصدر غنى له لأنه يجعله قادراً على الاحاطة بأداء مؤسسات الدولة بجميع أبعاده.

ان المكانة التي شغلها القضاء الدستوري والدور الذي لعبه من خلال ممارسة مهامه كسلطة دستورية مستقلة عن سائر السلطات الدستورية في الدولة، دفع بالسياسيين الى خشيته، ليس فقط كسلطة تلزمهم بالتقيد بالدستور في عملية التشريع، انما أيضاً بسبب

امكانية وضعه اجتهادات يتجاوز بها صلاحياته وينال من صلاحيات السلطة الاشتراعية، وبخاصة لجهة ملاءمة القوانين، التي تخضع للرقابة على دستوريتها للأهداف المتوخاة منها، وعلى الأخص النظر في حقيقة الأسباب التي تؤدي الى التشريع في ظروف استثنائية، وقدرة القضاء الدستوري على النظر في ما اذا كانت هناك أسباب جدية تبرر وجود ظروف استثنائية. فالسلطة الاشتراعية تقدّر ما إذا كان هناك ظروف استثنائية ولكن تحت رقابة القضاء الدستوري.
هذه الأمور حدت ببعض الجهات السياسية الى التحذير من حكم القضاة والتشكيك في شرعية القضاء الدستوري، كون المحاكم والمجالس الدستورية مكونة من قضاة منتخبين من قبل البرلمان او معينين من قبل رئيس الدولة والحكومة، في حين أن البرلمان منتخب من الشعب مصدر السلطات وأساس الشرعية.

ان شرعية القضاء الدستوري لا تنبع من طريقة تعيين القضاة الذين يتولون مهامه، انما من ممارسة الصلاحيات التي أناطها به الدستور، وهي الحفاظ على احترام الدستور وفرض التقيد بأحكامه. والبرلمان لا يستمد شرعيته فقط من انبثاق سلطته من الشعب عبر انتخابات حرة ونزيهة، انما ايضاً من ممارسته لمهامه وفق ما نصّ عليه الدستور، والقضاء الدستوري شاهد على ذلك أي على شرعية البرلمان. أما التذرع بمقولة حكم القضاة للنيل من القضاء الدستوري، فهو ناجم عن ميل السلطة الاشتراعية الى التحرر من كل رقابة والتصرف وفق ما تمليه موازين القوى بعيداً عن أحكام الدستور والقوانين. ولا مجال للخوف من القضاء الدستوري فهو يلتزم حدود صلاحياته. وهناك حد فاصل بين صلاحيات البرلمان وصلاحيات القضاء الدستوري. وإذا تجاوز القضاء الدستوري صلاحياته تبقى المبادرة بيد البرلمان كون السلطة الاشتراعية مناطة به، وكذلك سلطة تعديل الدستور.

كل هذه الأمور تؤدي الى القول بأن القانون الدستوري بفعل هذه التطورات قانوناً يتناول الدولة في جميع أنشطتها، وليس فقط المؤسسات الدستورية. فاذا كانت هذه التّطورات قد أدّت الى دسترة السياسة، فإنها أدّت أيضاً الى دسترة القوانين، ودسترة القرارات التي تضع هذه القوانين موضع التنفيذ. هذا ما يعزز الانسجام داخل المنظومة القانونية في الدولة، ويرسي الأساس المتين لبناء دولة الحق. من هنا ضرورة ايلاء أهمية كبرى لتدريس القانون الدستوري الحديث في كليات الحقوق، والاقلاع عن تدريسه وفق المفاهيم التقليدية القديمة.