لوازم مبدأ سيادة القانون وضماناته

أ.د. الهادي علي بوحمرة

عضو هيئة تدريس بكلية القانون-جامعة طرابلس

جوهر مبدأ سيادة القانون هو خضوع كل السلطات والأفراد للقانون بمراتبه المختلفة. ومن تفريعاته " الدستورية" و" دولة القانون" و"دولة المؤسسات" و"السلطة المقيدة" و"حكومة القانون لا الأفراد" و"السلطة الشرعية" و" لا أحد فوق القانون"، وهي تفريعات تستبعد مصطلحات وعبارات أخرى كمصطلح "الدولة البوليسية"، وعبارة "لا سلطة تعلو على سلطة البرلمان"، و "أن التشريع لا قيود له".

ومن مكوناته وجود قواعد قانونية مستقرة واضحة، والامتثال لها، وضمان تنفيذها، وتدابير منع التعسف، وسوء استخدام السلطة، والوقوف عند مبادئ؛ كمبدأ المساواة، الشرعية الجنائية، وأصل البراءة، وحجية الأمر المقضي، وعدم السريان بأثر رجعي، واستقلال القضاء ونزاهته، وحق التقاضي، والمحاكمة العادلة، وهي مكونات نصت عليها وثائق أخرى تحت وصف معايير دولة القانون، والتي منها وثيقة لجنة البندقية " اللجنة الأوربية للديمقراطية من خلال القانون" في دورتها 106، بتاريخ 11- 12/ مارس 2016م وأكدها ممثلو الوزراء الأوربيين في اجتماعهم 1263 بتاريخ 6- 7/ سبتمبر 2016م ومؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا في دورته 31 بتاريخ 19- 21/ أكتوبر 2016م، والجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بتاريخ 11 أكتوبر 2016م " القرار 2178/ 2017"

إلا أن هذه المكونات المتعددة والتفريعات المتنوعة- بالرغم من اجتماعها- قد تجعل من المبدأ مجرد مرادف للحكم بالقانون، أو الحكم وفق منظومة تشريعية موضوعية وإجرائية واضحة ومحددة، ومن ثم تتحول من مكونات وتفريعات إلى أصل للمبدأ، بحيث ينحصر فيها، ولا يتعداها إلى غيرها ، ويقاس مدى قيامه بها لوحدها، وهو ما قد يحول المبدأ إلى أداة من أدوات التسلط والاستبداد، أو إلى وسيلة من وسائل

إجبار المجتمع على التخلي عن قيمه، وعلى تبديل مؤسساته الاجتماعية، وتبني رؤى سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية لا تتفق مع مرجعيته العرفية أو الدينية. ومتى كان الأمر كذلك؛ فإن المسألة يجب أن تقوم على الجمع بين لوازم سيادة القانون ومكوناته وتفريعاته، بحيث لا تكون المكونات والتفريعات محل نظر إلا بعد توافر لوازم المبدأ (أولا)، كما أن تقييم هذه المكونات والتفريعات لا يجب أن ينفصل عن ضمانات إنفاذها(ثانيا).

أولا/ لوازم مبدأ سيادة القانون

يجب أن يتلازم مبدأ سيادة القانون مع الإرادة الشعبية (1)، ومع حقوق الإنسان وحرياته الأساسية (2).

1. لازم الإرادة الشعبية

اعتمد مجلس حقوق الإنسان " الأمم المتحدة" عدة قرارات اقترنت فيها سيادة القانون بالديمقراطية، ومن هذه القرارات القرار رقم 36/ 19 بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون. ذلك أن الانفصام بين الديمقراطية ومبدأ سيادة القانون يجعل من المبدأ مبدأ منحصرا في الخضوع للقانون؛ أيا كان المشرع لهذا القانون، ومن ثم ينعدم في مكوناته ومعاييره أي تمييز بين النظام القانون الذي يقوم على احترام إرادة الشعب والنظام القانوني الذي يُوضع بإرادة فرد، أو حزب، أو أي فئة ظاهرة على غيرها في المجتمع. وهو الأمر الذي يفضي إلى القول بأن سيادة القانون هي سيادة الحاكم بأمره؛ أيا كانت الصورة التي يظهر بها، أو يتجسد فيها، ولا علاقة لها بسيادة الشعب.

ولتفادي ذلك، وتجاوز القول بمبدأ سيادة القانون بمجرد توافر تفريعاته ومكوناته أو معاييره، فإن القانون الذي تضاف له السيادة يجب أن يكون تعبيرا عن الإرادة الشعبية، ويسن من سلطة تشريعية منشأة ومحدد اختصاصها وتعمل وفق ضوابط تقررها الإرادة العامة. كما أنه– بالإضافة إلى أنه لا سلطان مطلق للسلطة التشريعية– يجب– أيضا– أن تكون الوثيقة التي تقيد السلطة التشريعية ذات ملكية وطنية خالصة، ذلك أنه بدون هذا اللازم بشقيه يمكن تصور قيام مبدأ سيادة القانون دون قيام نظام ديمقراطي، باعتبار أن مضمون المبدأ في ذاته لا يحوي عنصر الإرادة العامة.

ومتى كان الأمر كذلك؛ فإنه لضمان تمايز مبدأ سيادة القانون، ومنع أن يكون مرادفا لمفهوم دولة القانون، أو حكم القانون في دولة غير ديمقراطية، يجب أن يتلازم مع الديمقراطية، وهو تلازم يضمن منع الديكتاتورية سواء كانت فردية أو جماعية من توظيف سيادة القانون، وذلك بمنعه أن تضاف السيادة للقانون

في حال كون القانون من وضع فرد أو حزب أو طائفة أو فئة اجتماعية معينة أو قوة دولية أو قوة داخلية. أي أنه لا سيادة للقانون، ما لم تكن هناك سيادة للشعب.

هذا التلازم بين سيادة القانون والإرادة الشعبية يجعل– أيضا– من مبدأ سيادة القانون واقيا من محاولة تدجين الشعب، ووضعه في قالب معد بغير إرادته، ويعطي لعبارة "لا أحد فوق القانون" معنى أنه لا أحد فوق إرادة الشعب، والذي هو مصدر السلطات، وهي إرادة يتم الإفصاح عنها بانتخاب الهيئات التأسيسية، وبالاستفتاء، وبانتخابات المشرعين. فمتى كان الدستور الذي تخضع له السلطة التشريعية دستورا مفروضا بقوة داخلية أو خارجية؛ فإن مبدأ سيادة القانون يفقد لازم من لوازمه، ويتحول بذلك إلى أداة من أدوات القهر والاستبداد، وهو ما يطرح بقوة علامة استفهام على توظيف هذا المبدأ في حالة ما يعرف بتدويل الدساتير، أو قولبتها وفق إرادة دولية، أو في حال الدساتير التي تفرضها قوة الواقع، سواء كانت هذه القوة عسكرية، أو حزبية، أو نخبوية، أو اجتماعية، ولا تقر من غالبية الشعب.

ومتى كان الأمر كذلك؛ فإن التأسيس الديمقراطي باختيار هيئة لوضع الدستور بالاقتراع العام السري المباشر، أو بالاستفتاء العام على مشروع للدستور، أو بالجمع بين الطريقين معا؛ بحيث تتحقق موجبات الملكية الوطنية لعملية التأسيس، ثم النظام الديمقراطي الذي يكون فيه اختصاص سن القوانين من نواب الشعب التزاما بالضوابط الدستورية هما معا من لوازم سيادة القانون لمنع أن يمتد هذا المصطلح لقانون في دولة ديكتاتورية أو مؤسسه على إرادة غير إرادة مواطنيها، والتي يجب أن تظل فاقدة لموجبات مبدأ سيادة القانون، حتى مع توافر مكوناته وتفريعاته في نظامها القانوني. بمعنى أنه مهما كان الدستور متضمنا للتفريعات السابقة، ومحققا للمكونات التي تضعها المعايير الدولية، والمذكورة أعلاه، فإنه متى فقد العلاقة التبادلية مع الإرادة الشعبية والملكية الوطنية الخاصة، فإنه يظل قاصرا عن تحقيق مبدأ سيادة القانون.

وبما أن الدستور يجب أن يقر من المواطنين؛ فإنه لا يتصور أن يخرج عن القيم المجتمعية، ويفرض قيم غريبة عن المجتمع الذي يقوم بإقراره، ومن ذلك أن دستور للمجتمع الليبي لا يتصور أن يخرج عن القيم الدينية، ولا أن يقوم على غيرها، وإلا كان دستورا لغير الليبيين. وبدون قيام القانون– ومن ذلك قانون القوانين– بمراتبه كافة على القيم المجتمعية؛ فإنه لن يكون أداة لتعزيز العلاقة بين المواطن والدولة، أو بين المجتمع والدولة، ذلك أنه متى كانت هذه القواعد التي تخضع لها السلطة تتعارض مع قيم المجتمع، أو مع مرجعيته، أو مع مصدرية تشريعاته، فإن الأمر سوف يفضي الى فصل بين القانون والمجتمع، ومن ثم فلن يكون هناك خضوع طوعي للقانون. وهو الأمر الذي يؤسس لتضاد بين الشرعية القانونية والشرعية

المجتمعية، وعلى نحو يشكل مفسدة للدولة والمجتمع معا، باعتباره يعكس صورة من صور التسلط والاستبداد، وهو ما يفضي إلى القول بأن تقييم سيادة القانون في بلد معين لا يكون من خلال معايير لا تنطلق من خصوصيته، ولا يجب أن يقتصر على الهياكل الدستورية والقانونية، والتشريعات المعمول بها، والقضاء، وإجراءات المحاكمة، وتنفيذ الأحكام، بل يجب أن يمتد إلى النظر في مدى صدور الوثيقة الدستورية التي تحكم كل ذلك من الإرادة العامة، ومدى قيامها على القيم المجتمعية، لا على رؤية خارجية، أو رؤى قوى داخلية متنفذة.

2. لازم حقوق الإنسان وحرياته الأساسية

ما سبق هو مقدمة لضبط العلاقة التبادلية الثانية، والتي هي العلاقة بين مبدأ سيادة القانون وحقوق الانسان. فمبدأ سيادة القانون سوف يفرغ من محتواه؛ إذا لم يكن القانون قائما على احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ذلك أنه لا يمكن حماية حقوق الانسان إلا بسيادة القانون، وسيادة القانون لا يمكن إدراكها إلا في بيئة تحمي حقوق الانسان. كما يشير مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في عدة قرارات، منها القرار المشار إليه أعلاه.

ومع ذلك يجب النظر للمسألة من وجهها الآخر الأكثر عمقا، وهو أنه وإن كان من غير المتصور احترام حقوق الإنسان إلا بسيادة القانون، إلا أن سيادة القانون بالمفهوم الذاتي المجرد لا تعني بالضرورة احترام حقوق الإنسان؛ وفق المفاهيم التي تتفق مع قيم المجتمع وأولوياته.

فالسؤال هنا ما هي حقوق الانسان التي ترتبط بعلاقة ثنائية مع مبدأ حقوق الانسان، وماهي مرجعيتها؟ ومن هذا السؤال تأتي الإشكالية الثانية، فلا يمكن تقييم سيادة القانون باستعمال هذا المقياس بالمواثيق الدولية؛ إلا بقدر دخولها في المنظومة القانونية الوطنية، ولا يمكن أن تدخل في هذه المنظومة؛ إلا متى توافقت مع الوثيقة الحاكمة للمجتمع، وإلا فإن هذا التلازم بين سيادة القانون وحقوق الانسان يمكن أن يكون هادما للتلازم بين مبدأ سيادة القانون والإرادة الشعبية، ومدمرا للقيم والمؤسسات المجتمعية، وعلى رأسها مؤسسة الأسرة، فلا يمكن أن تعلو الشرعة الدولية بشأن مفهوم الأسرة مثلا على تكوين الأسرة وفق مصدر التشريع الوطني، ومنظومته القيمية، لأنها بهذا السمو تصبح وسيلة لانحراف المجتمع عن مرجعيته الدينية، وسبيلا لفرض مفاهيم دولية في المنظومة القانونية الوطنية. ذلك أن الموازنات التي تؤسس عليها حقوق الانسان في الشريعة الإسلامية– على سبيل المثال– تختلف على الموازنات التي تؤسس عليها وفق المعايير

الدولية، كما في حالة الإجهاض، أو عقوبة الإعدام، أو حرية التصرف في الجسد، أو الحياة الخاصة، وفي حرية الاعتقاد، وممارسة الشعائر والمعتقدات، ومن ذلك أن الأصول الإسلامية ترفض بالتسامح مع كثير من المعتقدات والفلسفات الدينية.

ثانيا/ ضمانات سيادة القانون

بالإضافة إلى ما سبق من لوازم لمبدأ سيادة القانون، هناك ضمانات، وموازنات للمحافظة عليه، ومنع كسره، ومنها على سبيل المثال: مرونة النظام القانوني (1)، ورقابة الدستورية (2).

1/ مرونة النظام القانوني

مع أنه من موجبات سيادة القانون كون القاعدة القانونية محددة وواضحة، إلا أن هناك معطى آخر مهم يجب أن يدخل في الموازنة عند بناء صورة متكاملة لمبدأ سيادة القانون، هذا المعطى يضمن استمرارية المبدأ، وعدم انهياره تحت وطأة المتغيرات، فالنظام القانوني يجب أن تكون له مكنة ملاحقة التطورات، وتبني سياسات مناسبة لها، وأن يكون قابلا للتأقلم مع تغير الظروف، وهو ما يوجب على مكون "وضوح القاعدة القانونية" ترك مساحة لقدرة القوى الديمقراطية تسمح لها بالتعامل مع إكراهات الواقع، وهي مساحة تحمي البلاد من التعرض إلى هزات قانونية عنيفة يمكن أن تنتج عن التصادم بين ضرورات توجبها المتغيرات وصرامة النصوص التشريعية بمختلف درجاتها. بمعنى أن مكنة إعطاء إجابات قانونية تتناسب مع الزمان والمكان تعطي الدولة حيوية، وتضمن حماية مصالح المجتمع، وتقي النظام القانوني من الجمود عند مواجهته الحاجة للحركية والتجديد والإصلاح بمختلف جوانبه، وتحول دون التهديد بكسر النظام القانوني الذي يمكن أن ينجم عن عجز الاستجابة لعدة متطلبات، منها متطلب السلم المجتمعي والاستقرار السياسي.

ويأتي في مقدمة ذلك القانون الدستوري، والذي يجب أن يكون مرنا ومستجيبا للمتغيرات وضغوطاتها. ومن ذلك أنه يجب أن يقوم الدستور على نقطة توازن بين الاهتمام بالحريات والاهتمام بالأمن العام على حد سواء، فلا يمكن التركيز على الحقوق دون التركيز على بقاء الدولة وقدرتها على الاستجابة للتهديدات بطريقة فعالة. فالنظام الصارم لضمان الحقوق والتوسع في الحريات المدنية لا يجب أن يحول دون كفاءة السلطة في مواجهة المخاطر، ذلك أن هذه المخاطر لم تعد بالتطور التقني وصعوبة حماية سلامة الأفراد وحقوقهم وظهور الإرهاب وتعقد مصادره وتنوع وسائله واتساع نطاقه قابلة للمواجهة بحالة مؤقتة، وهي التي تعرف بحالة الطوارئ أو الأحكام العرفية التي تنظمها أغلب الدساتير. فمع الإرهاب ومخاطره أصبح للتوازن

بعد آخر، والخيار تحول إلى خيار بين الإبقاء على الأمة التي أقرت الدستور وبقاء النظام الصارم الضامن للحقوق والحريات في الدستور، وبالتأكيد أن الأمة صاحبة الدستور أولى بالدفاع من الدستور. ومتى كان الأمر كذلك؛ فإن أولية حماية الأمة يجب أن تدخل في مقدمات بناء النظام الدستوري، وأن يكون حضورها مؤثرا في تصميم القواعد الدستورية على نحو مختلف، وإلا فإن الأمر قد ينتهي إلى الحاجة لكسر مبدأ سيادة القانون من أجل الحفاظ على الأمة، ذلك أنه متى سدت القواعد القانونية الطريق لتحقيق ذلك، فلا مفر من انهاء حكم القانون، والعمل خارج قواعده ونصوصه.

ولهذه فإن الموازنة بين الحريات الشخصية والأمن العام في النظام القانوني ضمان من ضمانات مبدأ سيادة القانون واستمراريته، ومن الممكن بناء عليها إعادة النظر فيما يلزم من مرونة في مبادئ حاكمة كمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ الشرعية الجنائية بشقيه الموضوعي والإجرائي، وفي قواعد إجرائية تقليدية تتعلق بحماية الحياة الخاصة، وضوابط التفتيش، ومراقبة المراسلات والاتصالات، وتقييد الحريات.

وكل ما تقدم يطرح علامة استفهام على الموازنات القائمة عليها الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وقوانين الإجراءات الجنائية الحالية لكثير من الدول، وربما يوجب– حسب وجهة نظرنا– مراجعتها.

هذه النظرة وعلى نحو مفصل هي التي دفعت كُتاب إلى القول بإعادة النظر في توازن النظام القانوني، ومنهم ريتشارد بورنو أستاذ القانون بجامعة شيكاغو والقاضي بالمحكمة الفيدرالية الأمريكية، والذي أصدر كتابا تحت عنوان: " ليس وثيقة انتحار " الدستور في زمن الطوارئ القومية"، سنة 2006م، والذي نقله إلى العربية مصطفى رياض، ونشره مركز نهوض للدراسات والبحوث سنة 2022م. ويكفي للتدليل على محتواه القول بأن الكاتب كان قد اختتم كتابه في الصفحة المائتين بقول دافيد هيوم David HUME في القرن الثامن عشر، والذي كان نصه يجرى على النحو الآتي: (إن أمن الأمة يُعد القانون الأعلى، والقوانين الأخرى التي تتناول الخصوصيات تابعة لهذا القانون الأعلى وقائمة عليه. وإذا ما أخذنا تلك القوانين بعين الاعتبار والتطبيق حين تسير الأمور في مجراها الطبيعي، فإن ذلك يعود إلى حقيقة أن أمن الأمة ومصالحها تتطلب– على نحو عام– قيام الإدارة بأعمالها بعين لا تعرف التفرقة ولا تنحاز).

2/ رقابة الدستورية

الضمان الأول لاستمرارية النظام القانوني، ومنع سقوطه تحت ضغط المستجدات ووطأة الأزمات، والمتمثل في الضوابط المرنة والصياغات التي يمكن أن تستوعب المتغيرات، يوجب ضمانا آخر يتمثل في رقابة دستورية مغايرة تتلاءم مع ذلك، ويمكن أن تكون أداة فاعلة لحماية الحريات الفردية، بمعنى أن تأخذ هذه الرقابة بعدا آخر يكون فيها للقضاء الدستوري مساحة واسعة بشأن تقدير دستورية التشريعات ومعقوليتها، ومدى التناسب فيها بين فعالية السلطة وكفاءة الحماية من جهة، وحماية الحرية من جهة أخرى. وربما المثال القريب من تصور الدور المغاير للقضاء الدستوري في دولة كليبيا هو مثال الدور الذي لعبته وتلعبه المحكمة العليا الأمريكية، والتي تحمي الحقوق، وتتصرف باعتبارها ضد السلطة.

ففي مقابل فتح خيارات أمام السلطات لتوفير حماية في مواجهة التهديدات، وتوفير لوازم الأمن العام، هناك السلطة المضادة وهي القضاء الدستوري، والتي يجب أن تمارس رقابتها في ضوء موازنات دستورية مرنة تسمح لها بأن تكون بيتا للحكمة، وهو ما يوجب تأليفا مختلفا له، والتحول به من النمط القضائي الصرف إلى تنوع الخبرات المختارة بعناية؛ بحيث يراقب بسلطته التقديرية الواسعة السلطة التقديرية الواسعة التي تمنحها النصوص الدستورية المرنة لسلطات الدولة، وعلى رأسها السلطة التشريعية. أي أن مرونة النص الدستوري توجب أن تتوازن بمرونة مقابلة لرقابة الدستورية.

هذا التغير الواجب في نطاق الرقابة الدستورية وتكوين السلطة المختصة بها ضمان من ضمانات مبدأ سيادة القانون، فبدون أن ينظر عند تصميم القضاء الدستور واختصاصه إلى تطور دور الدولة، وما يقع عليها من التزامات تشريعية وتنفيذية بشأن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية إلى جانب الحقوق المدنية والسياسية، وبدون الرقابة الدستورية على السلطات عند عدم وفائها بالتزاماتها الدستورية، وامتناعها عن التشريع إضافة للرقابة على ما يصدر منها من تشريعات؛ فإن الحقوق والالتزامات المقررة في الدستور قد تبقى مجرد حبر على ورق.

وبهذا التحول في فهم مبدأ سيادة القانون، وتلازمه مع الإرادة الشعبية، ومع حقوق الإنسان؛ وفق المنظومة القيمية التي تختلف من مجتمع إلى آخر، وبوضع ضمانات؛ كضمان مرونة القواعد القانونية، وضمان الرقابة على دستورية التشريعات؛ وفق تصميم مغاير لما هو سائد اليوم، يمكن القول بإمكانية إرساء واستمرار مبدأ لسيادة القانون يجمع بين حماية القيم المجتمعية، والحفاظ على الخصوصية الوطنية، ومنع الاستبداد الداخلي والخارجي.