

الدرس السابع:

الرقابة على دستورية القوانين:

لاشك أن الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين يمثل وسيلة قانونية فعالة لضمان الالتزام بالمبادئ والقواعد التي قررتها الوثيقة الدستورية، ومن ثم احترام الدستور نصاً وروحاً، كما يمثل الجزاء المنطقي على خروج المشرع العادي عن الحدود التي يفرضها الدستور. وإذا ما رجعنا إلى الأنظمة الدستورية المقارنة نجد أن طرق الرقابة على دستورية القوانين قد اختلفت باختلاف هذه الأنظمة، وتعدد اتجاهاتها، وتسلك النظم الدستورية سبلاً متعددة في هذا الصدد، فمنها ما يجعل مهمة رقابة الدستورية منوطة بهيئة سياسية L'organe politique ، ومنها ما يوكل تلك المهمة إلى هيئة قضائية L'organe juridictionnel، وهو الأمر الذي يدعونا إلى القول بأن الرقابة على دستورية القوانين قد تكون رقابة سياسية، أو رقابة قضائية، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة الجهة القائمة بالرقابة.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة فيما يلي وبايجاز كلاً من الرقابة السياسية والرقابة القضائية على دستورية القوانين، وذلك من خلال فرعين رئيسيين وفقاً لما يلي:

الفرع الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

الفرع الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

ترجع نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين إلى عهد الثورة الفرنسية، عندما أنشأ دستور السنة الثامنة للجمهورية مجلساً خاصاً للقيام بهذه المهمة، واستمرت فرنسا في تطبيق أسلوب الرقابة السياسية حتى يومنا هذا.

وسنتناول بالدراسة فيما يلي ماهية الرقابة السياسية على دستورية القوانين، والمثال النموذجي لها (النموذج الفرنسي)، وذلك من خلال مطلبين رئيسيين وفق الآتي:

أولاً: تعريف الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعهد دساتير بعض الدول مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية تتولى التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثمّ الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها.

وتنظم الدساتير عادة كيفية تشكيل هذه الهيئة السياسية. وتتميز الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية بالأمور الآتية:

الأمر الأول: أنها رقابة سابقة على صدور القانون، أي أنها تباشر بعد إقرارها من البرلمان وقبل إصدار رئيس الجمهورية لها. وينتج عن ذلك أن هذه الرقابة ينتهي أمرها إذا ما تم إصدار القانون، وينجو القانون بذلك من أية منازعة قد تنثور حول دستوريته.

الأمر الثاني: أنها رقابة وقائية، حيث تستهدف منع صدور أي قانون يثبت مخالفته لأحكام الدستور، وبالتالي تكون هذه الرقابة أكثر فاعلية من غيرها من صور الرقابة اللاحقة لصدور القانون، إعمالاً للمبدأ القائل بأن درهم وقاية خير من قنطار علاج.

الأمر الثالث: أن من يتولى هذه الرقابة ليس هيئة قضائية تتكون من قضاة متخصصين، وإنما هيئة سياسية، حيث يغلب الطابع السياسي على الأعضاء المكلفين بمباشرتها.

ثانياً: تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين (النموذج الفرنسي)

تعتبر فرنسا من الدول التي تميل تقليدياً إلى إبعاد القضاء عن معترك الرقابة على دستورية القوانين، وتكليف هيئة سياسية بمهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور؛ وقد شهدت فرنسا عدة تطبيقات لأسلوب الرقابة السياسية منذ دستور السنة الثامنة الصادر سنة 1799 إلى دستورها الحالي الصادر سنة 1958، مروراً بدستور سنة 1852، ودستور سنة 1946، وهذا ما سنتحدث عنه في النقاط التالية:

1- تجربة مجلس الشيوخ الحامي للدستور في ظل دستور السنة الثامنة للجمهورية:

أنشأ دستور السنة الثامنة لإعلان الجمهورية الفرنسية - بناء على اقتراح من فقيه الثورة الفرنسية سيبس Sieyès - هيئة أطلق عليها اسم « مجلس الشيوخ الحامي للدستور » Le Sénat conservateur de la Constitution ، ويتكون من ثمانين عضواً يعينون مدى الحياة، دون أن يكونوا قابلين للعزل، وأعطى لهذا المجلس الحق في رقابة دستورية القوانين قبل إصدارها، بحيث يملك إلغاء ما يعد منها مخالفاً لأحكام الدستور.

ويلاحظ أن تشكيل هذا المجلس كان يتم عن طريق التعيين بواسطة الإمبراطور، وكان لا يتصدى لبحث دستورية القانون إلا إذا طلب منه ذلك بواسطة الحكومة أو المجلس النيابي، ولا يتصور أن تدعو الحكومة المجلس للنظر في دستورية قانون إذا كان لها صالح في إعماله، كما لا يتصور أن يدعو المجلس النيابي كي يباشر رقابة عليه؛ وقد ترتب على ذلك أن فشل هذا المجلس في مهمته، فلم يحدث خلال العهد الإمبراطوري أن قرر المجلس إبطال عمل واحد من أعمال السلطة التشريعية أو التنفيذية، بل على العكس من ذلك عمل على تعديل أحكام الدستور وفقاً لما تمليه عليه أهواء نابليون بونابرت الذي فرض سيطرته الكاملة عليه.

2- مجلس الشيوخ الحامي للدستور في ظل الإمبراطورية الفرنسية الثانية:

أعاد الإمبراطور لويس نابليون تجربة مجلس الشيوخ مرة أخرى على نسق المجلس القديم الذي كان قائماً في عهد عمه نابليون بونابرت، ومنح دستور الإمبراطورية الفرنسية الثانية لسنة 1852 المجلس الجديد اختصاصات أوسع من المجلس القديم، إذ جعل من سلطته التحقق من مطابقة جميع القوانين

للدستور قبل إصدارها، وإلغاء القوانين التي يثبت عدم دستورتيتها، كما كان له الحق في تعديل الدستور طبقاً لشروط معينة، وكان للأفراد الحق في طلب إلغاء القوانين غير الدستورية من المجلس؛ ولكن فشلت التجربة أيضاً مثلما فشلت التجربة السابقة، ولنفس السبب وهو سيطرة الإمبراطور على المجلس وأعضائه، فلم يذكر له أنه ألغى أي قانون لعدم دستوريته.

3- اللجنة الدستورية المشكلة طبقاً لدستور الجمهورية الفرنسية الرابعة:

أنشأ دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر سنة 1946 هيئة سياسية عهد إليها بمهمة فحص دستورية القوانين قبل إصدارها، وأطلق عليها اسم « اللجنة الدستورية » Le Comité constitutionnel، ونص على أن تشكل اللجنة برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس الجمعية الوطنية (مجلس النواب)، ورئيس مجلس الجمهورية (رئيس مجلس الشيوخ)، وسبعة أعضاء يختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها في بداية كل دورة سنوية على أساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية (الأحزاب) وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه بنفس الطريقة السابقة.

وكانت هذه اللجنة تختص بالتحقق من مدى دستورية القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية، وذلك قبل إصدارها، فإذا وجدت اللجنة أن قانوناً ما (أو بالأحرى مشروع قانون) يتضمن مخالفة للدستور أو تعديلاً لنصوصه، أعادت القانون إلى الجمعية الوطنية، وامتنع على رئيس الجمهورية إصداره إلى أن تقوم الجمعية الوطنية إما بتعديل القانون بحيث يتفق مع أحكام الدستور، وإما أن تقوم بتعديل الدستور ذاته وفقاً للإجراءات المقررة.

وقد انتقدت هذه اللجنة انتقاداً شديداً، سواء من حيث تشكيلها أو من حيث اختصاصاتها، فمما لا شك فيه أن قيام البرلمان باختيار عشرة أعضاء في اللجنة يفقدها استقلالها في مواجهة البرلمان، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، يؤدي مراعاة التمثيل النسبي للأحزاب إلى اختيار أعضاء لا تتوافر فيهم الدراية القانونية التي تتطلبها مهمة فحص دستورية القوانين.

ومن جهة اختصاص اللجنة، فقد كانت رقابة هذه اللجنة متواضعة جداً، خاصة وأنها لا تباشر إلا بصدد القوانين ذات الأهمية الضئيلة للأفراد؛ إذ قصرها المشرع الدستوري على المسائل التي تضمنتها أحكام الأبواب العشرة الأولى من الدستور، وهي التي تنظم السلطات العامة في الدولة، وخرج بذلك من نطاق الرقابة، القوانين التي تصدر مخالفة لمبادئ الحرية أو لأحكام الباب الحادي عشر الخاص ببيان الإجراءات الواجب إتباعها لتعديل الدستور.

وهكذا انتهى الفقه إلى الحكم على هذه اللجنة بضالة مهمتها وانعدام فائدتها وجدواها، لأنها كانت عبارة عن مجرد وسيلة للتوفيق والتحكيم داخل البرلمان الفرنسي، ولم تحقق نجاحاً يذكر في المهمة التي أنشأت من أجلها ألا وهي الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها.

4- دستور الجمهورية الخامسة وإنشاء المجلس الدستوري:

أخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي الصادر في الرابع من أكتوبر/تشرين الأول عام 1958 بنظام الرقابة الدستورية بواسطة هيئة سياسية أيضاً، وأطلق على هذه الهيئة اسم « المجلس الدستوري » Le Conseil Constitutionnel، وقد أفرد له الدستور المذكور باباً خاصاً هو الباب السابع نص فيه على الأحكام المتعلقة بهذا المجلس، وخصص له المواد من 56 إلى 63.

وطبقاً لنص المادة / 56/ من الدستور الفرنسي فإن المجلس الدستوري يتكون من تسعة أعضاء، تستمر عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ويتجدد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات، ويقوم كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بتعيين ثلاثة أعضاء. وبالإضافة إلى هؤلاء الأعضاء التسعة، فإن رؤساء الجمهورية السابقين بحكم منصبهم سيكونون أعضاء في المجلس الدستوري لمدى الحياة؛ ويختص رئيس الجمهورية بحق تعيين رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم الأعضاء بحكم المنصب، ولا شك أن لهذا الحق أهمية خاصة، لأن الدستور ينص على أن لرئيس المجلس الدستوري صوت مرجح في حالة تساوي الأصوات.

كما أوضح الدستور أن اختصاصات المجلس الدستوري تتركز في فحص دستورية القوانين قبل إصدارها (المادة 61)، والفصل في المنازعات المتعلقة بصحة انتخابات أعضاء مجلسي البرلمان النواب والشيوخ (المادة 59)، وكذلك الفصل في الطعون الخاصة بعملية انتخاب رئيس الجمهورية (المادة 58)، والاستفتاءات الشعبية عند إجرائها (المادة 60).

وطبقاً للمادة /61/ من الدستور الفرنسي فإنه يجب أن تعرض على المجلس الدستوري القوانين العضوية (الأساسية) قبل إصدارها، ولوائح مجلسي البرلمان قبل تطبيقها ليقرر مدى مطابقتها للدستور.

ويجوز أن يعرض كل من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس أي من مجلسين البرلمان القوانين العادية على المجلس لفحص دستورتها قبل إصدارها، كما يجوز طبقاً للتعديل الدستوري الصادر في 1974/10/29 لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب إلى المجلس الدستوري لفحص مدى دستورية القوانين التي يسنها البرلمان.