

تقارير ومؤتمرات

نقاش متجدد حول دور القضاء الدستوري في تفسير القواعد الدستورية والقانونية واستنباط المبادئ منها

أ.د. يسري العصار*

ينظم معهد أبحاث القضاء الدستوري بجامعة أكس مارسيليا Aix-Marseille بفرنسا، في الأسبوع الثاني من شهر سبتمبر من كل عام، مؤتمراً دولياً حول أحد موضوعات القانون الدستوري المقارن. وينظم المعهد دورة تدريبية لطلاب الدراسات العليا في اليومين السابقين للمؤتمر حول أحد موضوعات القانون الدستوري. وكان موضوع الدورة التي سبقت مؤتمر العام الحالي هو: «القضاء الدستوري والتحويلات الديمقراطية»، وتم تنظيمها في الفترة من 4 إلى 7 سبتمبر 2017.

أما موضوع المؤتمر في العام الحالي فقد كان: «دور القضاء الدستوري في تفسير القواعد الدستورية والقانونية». وقد انعقد خلال يومي 8 و 9 سبتمبر 2017. وعلى الرغم من أن هذا الموضوع من الموضوعات التقليدية في مجال القضاء الدستوري، إلا أن التقارير التي تم تقديمها للمؤتمر والمناقشات التي دارت بشأنها تضمنت التطورات والتطبيقات الحديثة حول هذا الموضوع، مع المقارنة بين اتجاهات القضاء الدستوري في الدول المختلفة.

وشارك في أعمال المؤتمر أساتذة من 24 دولة يمثلون جميع الأنظمة القانونية المعروفة في العالم، ناقشوا على مدار يومين المحاور المختلفة التي تضمنها المؤتمر، وهي: الأساس القانوني للتفسير القضائي لنصوص الدستور والقوانين، والوسائل التي يتبعها القضاء الدستوري في التفسير واستنباط المبادئ العامة، وحجية هذه المبادئ والمرتبة التي تشغلها في تدرج القواعد القانونية.

وقدمت بالمشاركة في المؤتمر وقدمت بحثاً حول اتجاهات القضاء الدستوري في تفسير نصوص الدستور والقوانين وتطبيقات للمبادئ العامة التي قررها. وتم

* أستاذ القانون العام - كلية القانون الكويتية العالمية

قبول البحث، وشاركت في المناقشات التي دارت حول محاور المؤتمر، وسوف ينشر البحث ضمن أعمال المؤتمر التي يتضمنها عدد عام 2017 من المجلة العالمية للقضاء الدستوري (L'Annuaire international de justice constitutionnelle) التي تصدرها جامعة Aix-Marseille، وهى دورية سنوية، تتولى مؤسسة (Economica) نشرها وتوزيعها وسوف تظهر المجلة التي تتضمن أعمال المؤتمر خلال عام 2018.

وكان موضوع المحور الأول للمؤتمر: «الأساس القانوني للتفسير القضائي لنصوص الدستور والقانون» وأجمع المشاركون في المؤتمر على أن التفسير الذي يقوم به القضاء الدستوري للدستور والقوانين يجد أساسه في الوظيفة التي يتولاها القضاء والاختصاصات التي عهد بها إليه الدستور والقانون المنظم له، حيث ينبغي على القاضي أن يفسر نصوص الدستور بمناسبة ممارسة الرقابة على دستورية القوانين كما ينبغي عليه تفسير النص القانوني المطعون بعدم دستوريته. وتصبح عملية التفسير ضرورية خاصة حينما تكون صياغة النصوص موجزة أو غامضة، وإذا كان من الممكن تأويل نص القانون المطعون فيه بما يوافق الدستور، فإن القاضي لا يحكم بعدم دستوريته، لأن عدم الدستورية لا يتقرر إلا إذا كانت مخالفة النص التشريعي للدستور واضحة. والأساس في ذلك هو أن القوانين تتمتع بقرينة الدستورية بحيث يجب لتقرير عكس هذه القرينة أن يثبت بشكل لا يدع مجالاً للشك أن النص المطعون فيه يخالف الدستور.

ومن خلال عملية التفسير فإن القضاء الدستوري يستنبط مبادئ عامة من نصوص الدستور يقوم بتطبيقها على الدعوى القائمة أمامه، وعلى الدعاوى اللاحقة باعتبارها مبادئ دستورية عامة، ومن أمثلة هذه المبادئ مبدأ الأمن القانوني الذي استنبطه القضاء الدستوري في دول عديدة من روح الدستور وفكرة الحقوق المكتسبة بطريق مشروع من القوانين، وضرورة استقرار المراكز القانونية.

وبالإضافة إلى قيام القاضي الدستوري بتفسير نصوص الدستور والقوانين من خلال ممارسته لوظيفة الرقابة على دستورية القوانين، فإن بعض القوانين تعهد للقضاء الدستوري بإصدار قرارات تفسيرية مستقلة عن الدعاوى القضائية، مثل المحكمة الدستورية الكويتية التي منحها القانون المنظم لها مهمة إصدار قرارات

تفسيرية لأي نص دستوري بناء على طلب من مجلس الأمة أو الحكومة إذا كان هذا النص قد ثار بشأنه خلاف في التطبيق. وكذلك فإن المحكمة الدستورية المصرية تختص بإصدار قرارات تفسيرية لنصوص التشريعات بناء على طلب من وزير العدل إذا كان قد ثار خلاف في شأن تطبيقها في الواقع العملي.

وفي فرنسا وعلى الرغم من أن القانون لم يمنح للمجلس الدستوري الاختصاص بإصدار قرارات تفسيرية مستقلة لنصوص الدستور أو القوانين من غير وجود دعوى قضائية، إلا أن المجلس يتبع سياسة قضائية عملية حينما يفصل في الدعاوى بعدم دستورية نصوص القوانين، حيث يصدر حكماً بدستورية القانون بشرط أن يتم تفسيره وتطبيقه على الوجه الموافق للدستور، والذي يقرره المجلس الدستوري في حيثيات حكمه، ويطلق الفقه على هذه الأحكام مصطلح «الأحكام التفسيرية» أو «أحكام الدستورية المشروطة» التي تتضمن جانباً تفسيرياً، حيث يقرر المجلس أن النص القانوني المطعون فيه يعتبر موافقاً للدستور شرط أن يتم تطبيقه وفقاً للتفسير الذي قرره المجلس الدستوري في حيثيات الحكم. ومن أمثلة ذلك حكم المجلس بتاريخ 25 - 26 يونيو 1986، الذي أصدره المجلس بشأن القانون المنظم لخصخصة بعض المشروعات العامة. وقد كان القانون يخلو من الضمانات التي تحمي الأموال العامة في المشروعات التي سوف يتقرر نقل ملكيتها للقطاع الخاص، وبدلاً من أن يقرر المجلس عدم دستورية القانون لخلوه من هذه الضمانات، فإنه قضى بدستورية القانون شرط أن يتم تفسيره على النحو الذي يحمي المال العام، وفقاً للضوابط الآتية:

- 1- أن لا تمتد عمليات الخصخصة للمرافق العامة الأساسية، وأن تتم بقانون وليس بقرارات إدارية.
- 2- حماية الاستقلال الوطني بوضع حد أقصى للنسبة التي يجوز للأجانب تملكها في رؤوس أموال المشروعات التي تنتقل ملكيتها للقطاع الخاص. وقد استجاب المشرع لذلك وقرر حداً أقصى لنسبة ملكية الأجانب في رؤوس أموال المشروعات الخاضعة للخصخصة لا يجاوز 20%.
- 3- التقييم العادل لقيمة المشروعات التي سوف تنتقل ملكيتها للقطاع الخاص، وتولي جهات محايدة ومستقلة تحديد هذه القيمة.

وتضمن المحور الثاني للمؤتمر الوسائل التي يتبعها القضاء الدستوري في تفسير نصوص الدستور والقوانين

أجمعت التقارير المقدمة بشأن اتجاهات القضاء الدستوري في الأنظمة القانونية المختلفة على أنه لا تُفسر نصوص الدستور تفسيراً حرفياً يعتمد فيه على المعنى اللغوي للألفاظ والمصطلحات وحده، وإنما يتم تفسيرها في ضوء غاية أساسية هي كفالة أكبر قدر من الحماية للحقوق والحريات العامة، كما لا يُنظر إلى كل نص منعزل أو منفصل عن باقي النصوص، وإنما يربط بين مواد الدستور باعتبارها منظومة كاملة تجمعها وحدة عضوية واحدة، ويتم الاستعانة في التفسير بالأعمال التحضيرية للدستور، ومصادره التاريخية، والعودة كذلك للمبادئ العامة للقانون الدولي المتعلقة بحماية حقوق الإنسان. وقبل أن يصدر القاضي حكمه في القضية المعروضة عليه فإنه يدرس الآثار التي يمكن أن تترتب على الحكم، وهذه السياسة تدفعه إلى مراعاة الاعتبارات العملية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتصل بالقانون موضوع الدعوى الدستورية.

وفيما يتعلق بالمبادئ العامة بشأن حماية حقوق الإنسان التي تتضمنها المعاهدات الدولية، فإن القضاء الدستوري يشير إليها باعتبارها مصدراً لرقابة دستورية القوانين، على الرغم من أن المعاهدات الدولية في حد ذاتها تعتبر في مرتبة أدنى من مرتبة الدستور في نظام تدرج قواعد القانون بالمعنى الواسع، سواء كانت في درجة مساوية لدرجة التشريع كما هو الحال في القانونين الكويتي والمصري، أو في درجة أعلى كما هو الحال في قوانين بعض الدول العربية، مثل لبنان وتونس والمغرب والجزائر، والقوانين الأوروبية في مجموعها. ولكن القضاء يعتبر أن المبادئ العامة المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكفلها هذه المعاهدات تعتبر أعلى من القوانين لأنها مبادئ عامة تعارفت عليها دول العالم.

وقد وصل احترام القضاء الدستوري لمبادئ القانون الدولي المتعلقة بحماية حقوق الإنسان إلى الدرجة التي دفعت المحكمة الفيدرالية في سويسرا إلى تفسير نصوص الدستور على الوجه الذي يتفق مع هذه المبادئ. وتطبيقاً لذلك فسرت المحكمة الفيدرالية في حكمها الصادر بتاريخ 2012/10/12 نص الدستور الاتحادي الذي يقضي بإبعاد الأجنبي الذي يصدر حكم نهائي بإدانته بجريمة

الاتجار في المخدرات بما لا يتعارض مع نص المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تحمي الحق في الحياة العائلية، وقررت أن مبدأ حماية العائلة يُعدُّ مبدأً عاماً من المبادئ التي قررتها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يقيد نص الدستور السويسري، وقضت بناءً على ذلك بأنه لا يجوز إبعاد الأجنبي المدان في جريمة الاتجار بالمخدرات إذا كانت له أسرة مقيمة معه في سويسرا، تأسيساً على أن إبعاده يؤدي إلى الإضرار بأسرته.

يتضح من هذا الحكم أن المحكمة الفيدرالية السويسرية فسرت نص الدستور بالتوفيق بينه ومبدأ حماية حياة العائلة الوارد في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بحيث اعتبرت هذا المبدأ استثناءً على القاعدة الواردة في الدستور بشأن إبعاد الأجنبي المدان في جريمة الاتجار بالمخدرات.

وقد تبين من مجموع التقارير المقدمة في المؤتمر، أن المنهج الذي يتبعه القضاء الدستوري في تفسير نصوص الدستور ساهم مساهمة إيجابية في توسيع نطاق الحقوق والحريات العامة، حيث يفسر النصوص المتعلقة بها تفسيراً واسعاً، وعلى العكس من ذلك لا يوسع من تفسير القيود التي تحد من نطاق هذه الحقوق والحريات. ومن الأمثلة على ذلك أن تفسير المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية لنصوص الدستور هو الذي وضع نهاية للتفرقة العنصرية وأرسى مبدأ المساواة بشكل كامل، بل إن المحكمة قضت فوق ذلك بدستورية بعض صور التمييز الإيجابي التي قررتها بعض القوانين لصالح المواطنين من أصل أفريقي في مجال التعليم والحقوق الاجتماعية لتعويضهم عن الفترة التي طبقت فيها سياسة التفرقة العنصرية، ولتمكينهم من التمتع بشكل حقيقي وفعلي بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور للمواطنين على اختلاف طوائفهم.

ومن الأمور التي تساهم في التطور المستمر لتفسير نصوص الدستور والقوانين؛ أن بعض الأنظمة تسمح حينما يصدر حكم جهة القضاء الدستوري بأغلبية أصوات أعضاء هذه الجهة أن تسجل الأقلية رأيها في الحكم ذاته. وهذا الأسلوب مطبّق في الولايات المتحدة وألمانيا وسويسرا والكويت. ويساعد هذا الأسلوب في دراسة أحكام القضاء الدستوري من مختلف الجوانب، والمقارنة بين وجهات النظر التي تم التعبير عنها في هذه الأحكام، والحجج التي استندت عليها الأغلبية

والأقلية، ويتيح المجال للباحثين بتأييد وجهة النظر التي تكفل حماية أكبر للحقوق والحريات مما ينير بصر السلطات العامة ويوجه التطور في الاتجاه الذي يوسع من نطاق هذه الحماية .

وتضمن المحور الثالث حجية المبادئ التي يقررها القضاء الدستوري بمناسبة قيامه بتفسير نصوص الدستور والقوانين

وقد عرض المشاركون في المؤتمر موقف الأنظمة القانونية المختلفة من حجية الأحكام الصادرة عن القضاء الدستوري، واتضح منها أن هذه الأنظمة في مجموعها تسبغ حجية مطلقة على هذه الأحكام، وينص الدستور أو القانون المنظم لجهة القضاء الدستوري على أن الأحكام والقرارات الصادرة عن هذه الجهة ملزمة لجميع السلطات وجميع الأفراد. أما فيما يتعلق بالأثر الذي يترتب على هذه الأحكام وهل تسري بأثر رجعي أم بأثر مباشر فقط، فلا توجد قاعدة واحدة في الدول المختلفة، حيث إن بعض الدول تقرّر أثراً رجعياً لأحكام القضاء الدستوري، مثل ألمانيا وإيطاليا والكويت ومصر، بينما تقرّر بعض الدول لهذه الأحكام أثراً مباشراً، والمثال على ذلك فرنسا، في إطار رقابة المجلس الدستوري على القوانين وفقاً لأسلوب الدفع الفرعي الذي تتم إثارته أمام إحدى المحاكم بمناسبة تطبيق هذه القوانين على الدعاوى المنظورة أمام القضاء، والتي أصبح المجلس يمارسها بمقتضى التعديل الذي تم إجراؤه على الدستور عام 2008.

ولكن القضاء الدستوري في بعض الدول اجتهد وقيد الأثر الرجعي لأحكام القضاء الدستوري في بعض الحالات لمراعاة اعتبارات عملية، وفسر نصوص الدستور والقوانين التي قررت الأثر الرجعي لهذه الأحكام بما يوفق بينها وبين المبادئ الخاصة باستقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة بطريق مشروع من القوانين، والتي استنبطها القضاء من روح الدستور.

ومن تطبيقات ذلك أن المحكمة الدستورية الفيدرالية في ألمانيا قضت بتاريخ 2012/7/25 بعدم دستورية قانون الانتخاب الذي تم بناءً عليه تشكيل مجلس البرلمان، ولكنها لم تقرّر تطبيق حكمها بأثر رجعي وأبقت على المجلس التشريعي، وألزمت البرلمان بتعديل القانون على النحو الذي يتفق مع الدستور، على أن يتم ذلك قبل الانتخابات التشريعية التالية في عام 2013 .

كما فسّرت المحكمة الدستورية في كل من الكويت ومصر قاعدة الأثر الرجعي لأحكامها بما يراعي ضرورة استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة بطريق مشروع من القوانين، وقضت بأن عدم دستورية قانون الانتخاب الذي تم تشكيل مجلس البرلمان على أساسه ينتج عنه بطلان تشكيل هذا المجلس منذ انتخابه، ولكن القوانين الصادرة عنه قبل نشر حكم المحكمة في الجريدة الرسمية تظل قائمة ونافاذة (حكم المحكمة الدستورية المصرية بتاريخ 19/5/1999، وحكمها بتاريخ 2000/7/8، وحكمها بتاريخ 2012/6/14، وحكم المحكمة الدستورية الكويتية بتاريخ 2012/6/20، وحكمها بتاريخ 2013/6/13). كما قضت لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية الكويتية بتاريخ 2004/12/4 بأن الحكم بعدم دستورية قانون معين لا يترتب عليه سقوط الأحكام القضائية النهائية التي صدرت لصالح الأفراد على أساس هذا القانون في الفترة التي كان نافذاً فيها قبل الحكم بعدم دستوريته.

وتدعيماً من المشرع المصري لقدرة المحكمة الدستورية في مجال التفسير والابتداع فقد منحها بمقتضى القانون رقم (168) لسنة 1998 السلطة التقديرية في تحديد الأثر الذي يترتب على حكمها، واختيار تطبيقه بأثر رجعي أو بأثر مباشر، وفقاً لما تراه محققاً للتوفيق بين المشروعية الدستورية من ناحية، وضرورة مراعاة الظروف الواقعية واستقرار المراكز القانونية من ناحية أخرى. ولكن القانون استثنى الأحكام بعدم دستورية النصوص الجنائية من هذه السلطة التقديرية، وقرّر لها أثراً رجعياً مطلقاً يترتب على سقوط أحكام الإدانة المستندة إلى النص القانوني المقضي بعدم دستوريته. كما استثنى القانون الأحكام الصادرة بعدم دستورية نص ضريبي من قاعدة الأثر الرجعي، وقصر على المدعي وحده الحق في الاستفادة من الأثر الرجعي للحكم.

يتبين من كل ما سبق أن القضاء الدستوري ليس قضاءً تطبيقياً بشكل بحت، وأنه يفسر نصوص الدستور والقوانين تفسيراً مرناً لا يتقيد فيه بالمعنى الحرفي للألفاظ والمصطلحات، وأنه يربط بين هذه النصوص، ويفسرها في ضوء الغاية منها، ويستنبط منها مبادئ عامة يراعي فيها الاعتبارات العملية التي تحيط بالنصوص والأحكام التي يصدرها بشأن هذه النصوص. كما يستند على مبادئ حقوق الإنسان التي كفلتها المعاهدات الدولية، وجميع هذه المبادئ التي يطبقها القضاء

الدستوري تتمتع بحجية مطلقة تسري في مواجهة جميع السلطات والأفراد. وسوف تنشر الأبحاث المقدمة في المؤتمر، بالإضافة إلى المناقشات التي تمت بشأنها خلال جلسات هذا المؤتمر، في العدد القادم من المجلة العالمية للقضاء الدستوري التي ستصدر خلال عام 2018.