مواطن المؤسسة الفلسطينية
للدراسة الديمقراطية

سلسلة مبادئ الديمقراطية (٣)

سيادة القانون

سلسلة مبادئ الديمقراطية (٣)

سيادة القانون

اعداد: نبيل الصالح
رسوم: خليل أبو عرفة
محرر ومشرف علمي: عزمي بشارة
استشارة تربوية: ماهر الحشوة

Elements of Democracy (3)

The Rule of Law

© Copyright: **MUWATIN - The Palestinian Institute for the Study of Democracy**

P.O.Box 1845, Ramallah, West Bank

© جميع الحقوق محفوظة

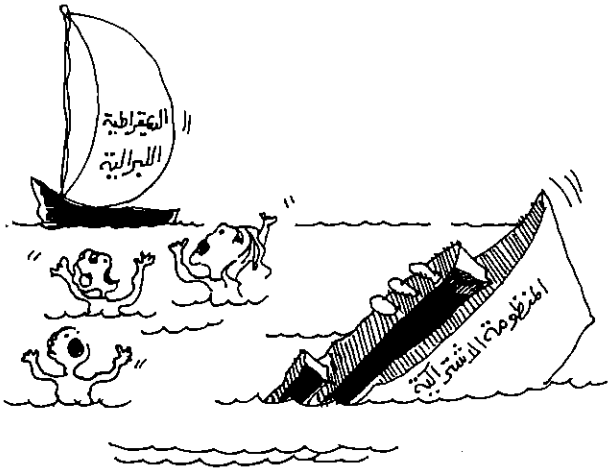
مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
ص. ب ١٨٤٥، رام الله

الطبعة الأولى - كانون أول ١٩٩٥

تصميم وتنفيذ: أضواء للتصميم والمونتاج الفني، رام الله، هاتف: ٠٥٠ ٢٩٣٨٠٥

مدخل:

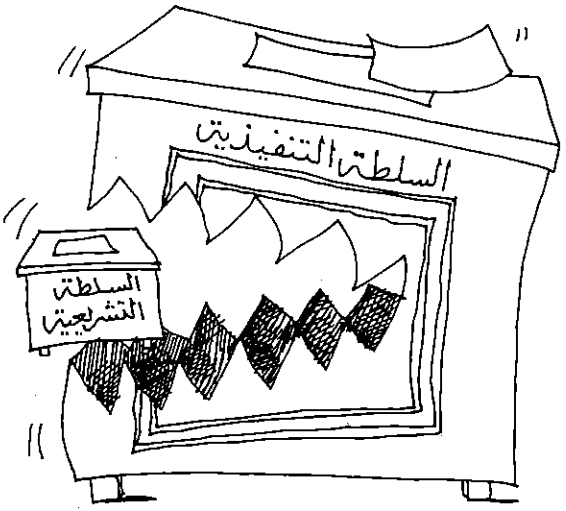
سنقوم في هذه الكراسة بشرح معنى مبدأ سيادة القانون وضرورته الاجتماعية، كما سنبين علاقته بمبدأ الفصل بين السلطات، ثم سنقوم برسم ملامح النظام الذي يطبق هذا المبدأ مقابل الأنظمة التي تُخلُّ به أو تطبقه بشكل منقوص. متوخين من القارئ أن يتمكن بعد إنهاء قراءة هذه الكراسة من الإلمام بهذا المبدأ بشكل عام وتفهم ضرورة وجوده في المجتمع العصري.



أثارت التغيرات السياسية المتسارعة التي غيّرت شكل الأنظمة السياسية في دول المنظومة الاشتراكية نقاشاً حول مبدأ سيادة القانون وأهمية تطبيقه لبدء الانتقال الى الديمقراطية الليبرالية

اكتسب موضوع "سيادة القانون" اهتماماً متجدداً في السنوات الأخيرة لأسباب متعددة . فقد أثارت التغيرات السياسية المتسارعة التي غيرت شكل الأنظمة السياسية في دول المنظومة الاشتراكية نقاشا حول مبدأ "سيادة القانون" وأهمية تطبيقه في هذه الدول لبدء الانتقال بأنظمتها إلى الديمقراطية الليبرالية.

ولا تقتصر إثارة موضوع "سيادة القانون" مجددا على ما حدث في الدول الاشتراكية، بل كان لتطور الدولة الديمقراطية الليبرالية في الغرب نصيب أيضا في ذلك، حيث نلاحظ في السنوات الأخيرة قلقا يسود الحركات المدافعة عن حقوق الإنسان والباحثين في النظرية السياسة، مصدره الازدياد المطّرد في فعالية



التضخم والازدياد المضطرد في فعالية ونشاط السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية

ونشاط السلطة التنفيذية وصلاحياتها في التشريع لنفسها وتزايد قوة جهاز الدولة البيروقراطي غير المنتخب. وقد أدى الخوف من تفاقم مثل هذا الوضع، الذي يضعف السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية ويضعف المواطن والرأي العام مقابل جهاز الدولة بشكل عام إلى ازدياد الاهتمام بمبدأ "سيادة القانون" ومبدأ "فصل السلطات" بهدف فرض التحديدات على السلطة التنفيذية ومنع تضخم نفوذها وصلاحياتها على حساب حقوق وحريات المواطنين.

وتثبت لنا التجربة التاريخية في العالم العربي وفي العالم بشكل عام إن حقوق الإنسان وحرياته قد قلصت باسم تحقيق هدف إزالة الاستعمار الذي قضى على هذه الحقوق في فترة سيطرته. ففي العديد من الدول العربية برَّرت غاية بناء أجهزة الدولة الوطنية جميع الوسائل التي استعملت لذلك وبضمنها فرض قوانين الطوارئ وفرض الحكم العسكري والتخلي عن مبدأ فصل السلطات والتخلي عن السلطة التشريعية كسلطة حقيقية منتخبة ومصادرة حقوق الإنسان وغياب سيادة القانون.

قد تقوم أجهزة الدولة الوطنية بالدوس على حقوق الانسان بحجة مقاومة الاستعمار

وتَدُل دروس هذه التجربة، التي قد تشكل عبرة مفيدة للفلسطينيين في الوقت الراهن على أن احترام حقوق الإنسان وحق المواطنين في المشاركة في إدارة حياتهم والعمل بموجب مبادئ الديمقراطية الأخرى مثل سيادة القانون وفصل السلطات واستقلالية السلطة القضائية وغيرها هي قضايا مهمة لا تُؤَجل مهما تكن الظروف صعبة. كما تدل أيضا انه لا يجوز للأحزاب السياسية والحركات المؤمنة بمبادئ الديمقراطية أن تضع هذه القضايا في موقع متأخر على سلم أولوياتها بهدف تسهيل إقامة أجهزة الدولة كهدف مقدس. إن واجب هذه الأحزاب، في مرحلة التأسيس كما في كل المراحل، تجنيد التأييد الشعبي لموقف سياسي اجتماعي يطالب بسيادة القانون، وبالتالي بوجود تحديدات قانونية لعلاقة السلطة بالمواطن وعلاقة المواطن بالمواطن الآخر.

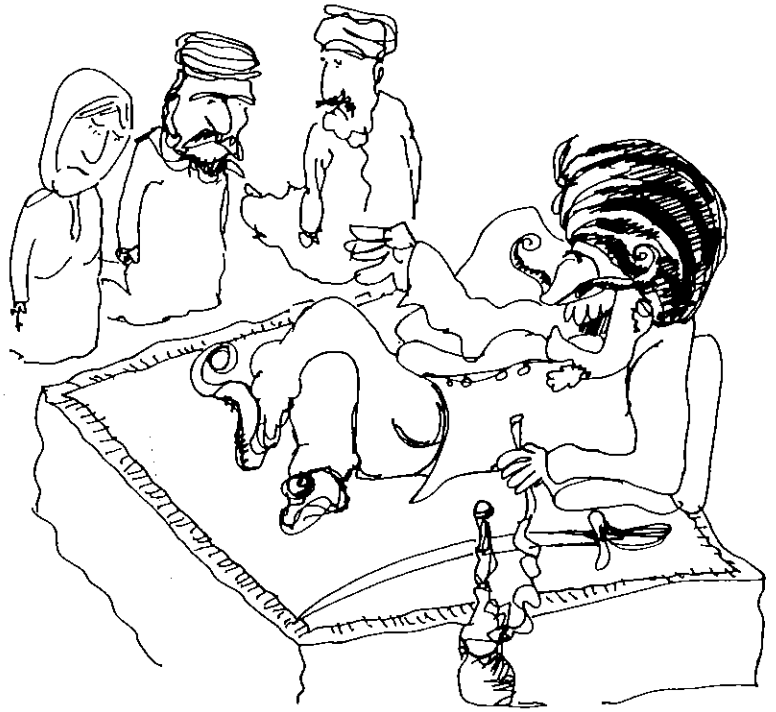
وتعلق الدولة المعاصرة أهمية كبرى على مبدأ سيادة القانون، فبدونه لا يستتب السلام الاجتماعي ولا تستتب الطمأنينة للمواطنين، ولا يأمن مواطن على حياته أو ماله، وبدونه أيضا لا تقوم قائمة للمجتمع الحديث القائم على سلسلة من العلاقات المتبادلة بين الأفراد غير المحكومة بالعرف والعادة والتقليد، ولا بروابط الدم أو بالحقوق والواجبات المترتبة عليها، وبالتالي إذا لم ينظم القانون هذه العلاقات المتبادلة بين الأفراد فسيكون البديل هو فوضى اجتماعية شاملة أو استبداد يتجلى بتطبيق السلطة لإرادتها غير الخاضعة لأي قانون.

البديل عن سيادة القانون هو فوضى اجتماعية شاملة

ماذا نعني بمبدأ "سيادة القانون"؟:

يتضمن مبدأ سيادة القانون المعاني المترابطة التالية:

أ- شمولية الخضوع للقانون، وتعني خضوع المواطنين جميعا للقانون ومن ضمنهم أصحاب المناصب والمراكز والوظائف العليا، وواضعو القوانين أنفسهم. كذلك تعني أن تعمل كل أجهزة السلطات المختلفة وفق قواعد وقوانين وليس وفق أمزجة وأهواء.



كانت أحكام "قراقوش" الشخصية المعروفة في التراث العربي مشهورة بأنها تعسفية، جائرة، والسبب أنها كانت أحكاماً مزاجية لا تستند الى قوانين ....

ب-أن يكون القانون الرسمي والمعلن، (المكتوب في أيامنا)، مصدر كل صلاحية رسمية لأية جهة، للتصرف بشأن حياة المواطنين وحرياتهم وأملاكهم. ويدل التحديد القانوني للصلاحيات على شرعية النظام والقدرة على مراقبة استعمال هذه الصلاحيات. كما يساعد على خلق جو من ثقة المواطنين بسلطات الدولة. ويمنع هذا المبدأ – في حالة احترامه –الحكام من التعامل مع أجهزة الدولة كأنها ملك خاص لشخص أو مجموعة سياسية. كما يمكن المواطنين من حساب خطواتهم ونتائجها لأنه يجعل بالإمكان توقع نتيجة التصرف إن كانت حسب القانون أو ضده.

ت-أن تكون القوانين صادرة عن جهة شرعية أي عن جهاز أو مؤسسة أو سلطة منتخبة من قبل الجمهور انتخاباً مباشراً في انتخابات عامة وحرة ونزيهة، وذلك لضمان استقلالية هذه السلطة أو الجهاز المشرع وقوته مقابل السلطات الأخرى، ويجنب إمكانية إساءة السلطة التنفيذية (أي الحكومة) لصلاحياتها ولكي تعكس القوانين المشرعة بشكل ما إرادة أغلبية الشعب، ويعني هذا أن سيادة القانون، رغم احترامها كمبدأ في بعض الأنظمة غير الديمقراطية المتنورة، لا تقوم حقا، ولا تكون مضمونة فعلا إلاّ في النظام الديمقراطي.

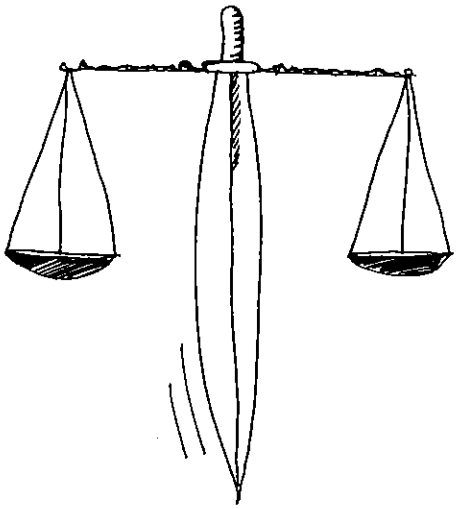
يمكّن مبدأ "سيادة القانون" المواطنين من الشعور بالطمأنينة حول كيفية تأثير القوانين عليهم حتى وان كانوا لا يعرفون تفاصيل القوانين المختلفة ....

ث-أن يكون القانون عادلاً وممثلاً للقيم الأخلاقية والديمقراطية، يحترم حقوق الإنسان وحريته، أي أن القيم التي يشتق منها القانون ويخدمها تشكل عاملا مهما في تقييمه كما تشكل مقياسا لصلابة مبدأ سيادة القانون.

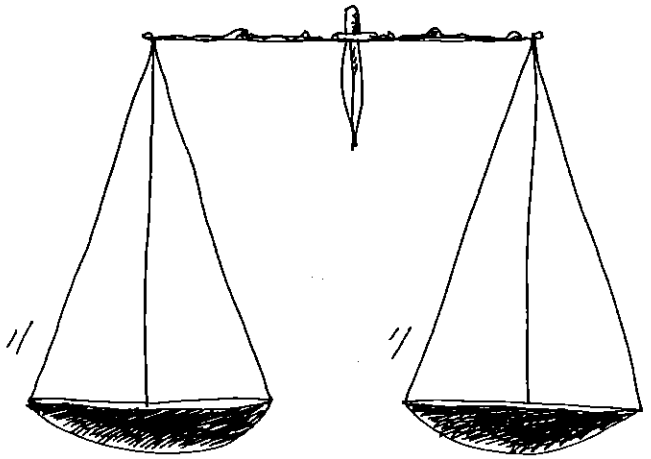
وتشكل هذه الأسس القاعدة المشتركة لعدد كبير جدا من التعريفات المختلفة لمبدأ "سيادة القانون" حيث اكتسب معاني مختلفة في بلدان مختلفة، فتعريفه في إنجلترا قد يختلف في شموليته عن تعريفه في فرنسا وألمانيا، كما قد يحدث أن يختلف التعريف ضمن الدولة الواحدة، فنلاحظ أن بعض الأوساط تفهم سيادة القانون على أنها القدرة على فرض

القانون وتطبيقه وضمان الطاعة له، أي تركز على الأسس الثلاثة الأولى، بينما يضيف البعض الآخر إلى ذلك احترام القانون نفسه لحرية الإنسان وحقوقه، أي أخذ هذه القيم بعين الاعتبار عند وضع القوانين، وهذا ما يركز عليه الأساس الرابع (ث) أعلاه.

وقد ميّزت أغلبية التعريفات التي وضعت لمبدأ "سيادة القانون" بين مفهومين: الأول، هو المفهوم الشكلي. والثاني، هو المفهوم الجوهري، وسنقوم بتوضيحهما لتسهيل فهم المبدأ.



المفهوم الشكلي الاجرائي لسيادة القانون يتمحور حول مكانة القانون وعموميته ويكتفي بالجانب الاجرائي... أي أن محتوى القوانين غير مهم ما دامت تسنّ وتنفّذ بموجب اجراءات صحيحة ....



المفهوم الجوهري القيمي لسيادة القانون يتطرق الى مضمون القوانين وتمشيها مع حقوق الانسان والأخلاق ومبادئ العدالة والحرية ....

المفهـــوم الشـــكلي :

من الأسس التي يبنى عليها سيادة القانون: شمولية الخضوع للقانون وتعني خضوع المواطنين جميعاً له .... ولا أحد "فوق" القانون ....

ينص المفهوم الشكلي لسيادة القانون على أن تعترف كل الأوساط في دولة معينة، أي أن يعترف المواطنون والسلطات، بسلطة القانون العليا وتوافق على طاعته، وعلى كونها عرضة للعقاب في حالة خرقه. وعليه، فإن هذا المفهوم لسيادة القانون يتمحور حول مكانة القانون وعموميته وخضوع المواطنين والسلطات الرسمية له بدون فرق، وكونه المرجع الأول والوحيد لتحديد حقوق المواطنين وواجباتهم.

ويتطلب تطبيق مبدأ سيادة القانون بمفهومه الشكلي شروطا أساسية هي:

١-القدرة على تطبيق القانون أو فرضه إذا لزم الأمر وتوفر الأجهزة والأساليب المناسبة لذلك.

٢-التزام السلطات الرسمية باحترام القانون وتطبيقه وقبول العقوبات التي قد تنتج عن خرقه، وهو ما يسمى "قانونية الحكم".

٣-أن يكون القانون هو المقرر والمحدد لحقوق المواطنين وصلاحيات المؤسسات، ويقف فوق كل اعتبار شخصي أو رسمي آخر يتعلق بهذا الشأن.

١- **تطبيق القانون:** وهو شرط أساسي لتوفر "سيادة القانون" ويتعلق بمدى قدرة النظام على إلزام المواطنين والتزامه هو بالتصرف وفق بنود القانون ومدى خضوعهم له وقبولهم للعقوبات المنسحبة على خرقهم له. ومن أجل أن يكون بالإمكان فرض القانون والالتزام به من قبل السلطة يجب :

١. أن يكون نص القانون واضحا في تفاصيل وبنود عملية، أي ممكنة الترجمة إلى ممارسة.
٢. أن يلبي القانون حاجة مجتمعية حقيقية.
٣. أن يوضح نص القانون كيفية تطبيقه إجرائيا، ولأي الحالات يصلح، وأي الأطراف هي المسؤولة عن تطبيقه.
٤. أن يوضح القانون العواقب أو العقوبات المترتبة على خرقه.

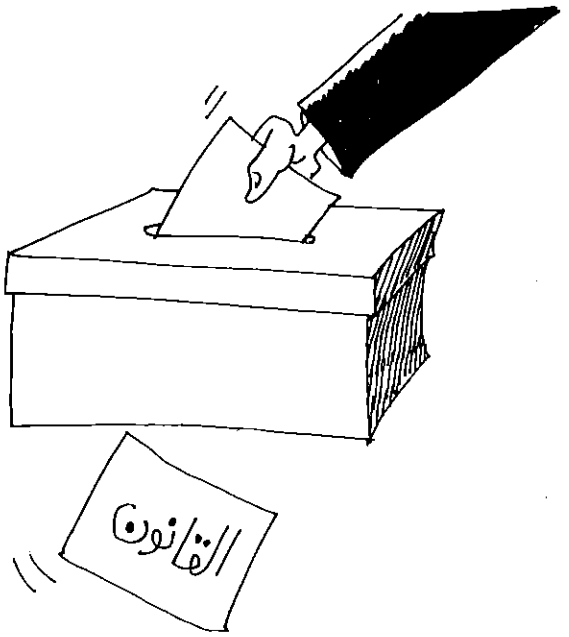
وتستدعي هذه العملية وجود المؤسسات المختصة التي تحدد المخالفة، وتدين الفاعل، وتحدد عقوبته. ويبحث الجهاز القضائي المستقل في خرق القانون، ويصدر حكمه دون خوف أو مراءاة، بدون اعتبار لهوية خارق القانون، أكان مواطنا عاديا، أم موظفا رفيع المستوى أم أية سلطة رسمية. ومن المعروف أن المحاكم تقوم بمحاسبة وتوجيه النقد لأجهزة الحكومة إذا دعيت لذلك من قبل المواطنين، لذلك يجب الدفاع عن حق هؤلاء المواطنين في الوصول إلى المحاكم والتقاضي أمامها ضد المؤسسات الرسمية.

كذلك تستدعي عملية فرض القانون وجود الأجسام الخاصة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم، مثل جهاز الشرطة والسجون وغير ذلك وهي الأجسام المشروعة التي تحتكر عملية استخدام العنف في المجتمع.

ان أي اجراء تقوم به مؤسسات السلطة التنفيذية أو أي خطوة تخطرها ... يجب أن يبدأ بالبحث عن مصدر الصلاحية للقيام بهذا الاجراء ...

٢- **قانونية الحكم:** وتعني أن تعمل السلطات المختلفة بموجب القانون الذي يكتسب مكانةً عليا نسبة إلى أي اعتبار آخر، فلا يحق لأية سلطة أن تسيء ممارسة صلاحياتها أو تأخذ لنفسها صلاحيات إضافية لم يمنحها إياها القانون، حتى لو اعتقدت أن ذلك لازم. وإذا لم يف القانون القائم بحاجات السلطة فإن الطريق ليس تجاوز القانون بل اقتراح سن قوانين جديدة وتعليل هذا الاقتراح.
وينص المفهوم الشكلي لسيادة القانون على أن القانون هو مصدر كل صلاحية لأي من السلطات، كما أن على هذه الصلاحية أن

تُنَفَّذَ وفق ما ينص عليه القانون. بناء على ذلك فإن فحص أي إجراء تقوم به مؤسسات السلطة التنفيذية، مثلا، يجب أن يبدأ بالبحث عن مصدر الصلاحية للقيام بهذا الإجراء.

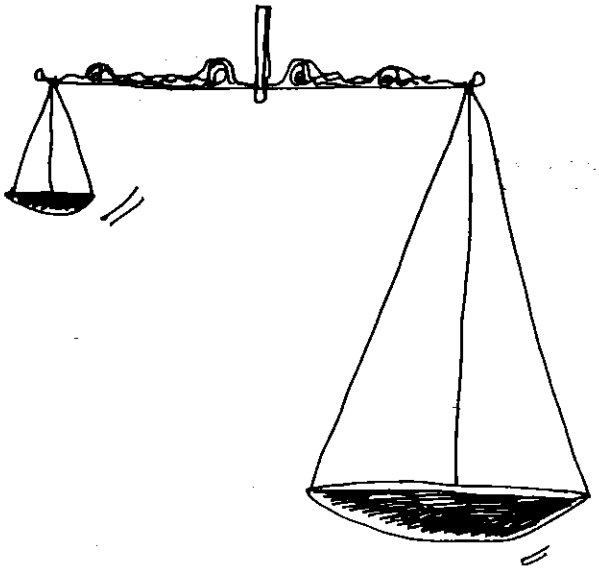


هناك علاقة وثيقة بين مبدأ سيادة القانون وبين الديمقراطية، حيث أن القانون هنا هو تعبير عن ارادة الشعب التي تمثلها السلطة التشريعية ...

وكذلك تعني قانونية الحكم أن يكون القانون موضوعا بالطريقة السليمة النزيهة، أي أن يصدر عن السلطة المخولة بوضعه وهي السلطة التشريعية، وان يكون تنفيذه بواسطة السلطة التنفيذية متفقا مع بنود القانون وقواعد إدارة حياة المواطنين بالشكل المتعارف عليه. وعلى السلطة القضائية أن تهتم بصحة تطبيق القوانين إذا كانت هناك مخالفة من أي طرف كان. وهنا نجد علاقةً وثيقة بين مبدأ سيادة القانون وبين الديمقراطية حيث أن القانون هنا هو تعبيرٌ عن إرادة الشعب التي تمثلها السلطة التشريعية.

٣- **القانون هو المحدد لحقوق وواجبات المواطنين والسلطات:** لا يستطيع أي طرف أن يمنح لنفسه حقوقاً لم ينص عليها القانون، ولا يستطيع أن يتهرب من واجباته، كذلك لا تستطيع أية سلطة أن تفرض على المواطنين واجبات إضافية تثقل كاهلهم بشكل من الأشكال إذا كان ذلك يتعارض مع القانون. وبحسب هذا الجانب من جوانب المفهوم الشكلي لسيادة القانون يكتسب القانون مكانةً تلغي أي اعتبار آخر في تحديد الحقوق والواجبات.

وانّ المفهوم الشكلي لسيادة القانون ضروري لكي يسود المبدأ، فبدون احترام غير مشروط للقانون، لا تقوم لهذا المبدأ قائمة. ولكن قد يعتبر هذا المفهوم في الوقت ذاته قاصراً محدداً لأنه لا يتطرق إلى العدالة والمساواة والحرية ولا يضمنها، بل يكتفي بالجانب الإجرائي، ويعتبر مدى النجاح في تطبيقه مقياسا لسيادة القانون. وقد أثارت هذه النقطة نقاشات واسعة في أوساط الحقوقيين والسياسيين، فكان هناك من يعتقد انه يكفي أن يحدد القانون من وجهة النظر الشكلية فقط، أي أن محتوى القوانين غير مهم ما دامت القوانين تسن وتنفذ بموجب إجراءات صحيحة، وما دامت هنالك مساواة أمام القانون.



ليس من الصعب أن نجد أمثلة لقوانين لا تتعارض اجرائياً مع المفهوم الشكلي لسيادة القانون ولكنها في الوقت نفسه ليست عادلة ...

من جهة ثانية رأى الكثير من علماء القانون والسياسة في ذلك رأياً قد يبرر الاستخفاف بالعدالة. وليس من الصعب أن نجد أمثلة لقوانين لا تتعارض إجرائيا مع المفهوم الشكلي لسيادة القانون ولكنها، في الوقت نفسه، ليست عادلة وتقوم بالتمييز المرفوض بين المواطنين، هذا بالرغم من أنها صدرت عن السلطة التشريعية، وحظيت بأغلبية، (مثل قانون الجنسية في إسرائيل وقانون العودة، وقانون امتلاك الأراضي في إسرائيل الذي يمنع العرب من إمكانية شراء أرض تابعة للدولة، ومثل القوانين التي تتعامل مع النساء بتمييز في العديد من دول العالم، والعديد من قوانين الأحوال الشخصية في الكثير من الدول العربية وغيرها.)

ولكن علينا أن نذكر أنه عند الحديث عن مبدأ سيادة القانون فان المقصود عادة هو هذا الفهم الشكلي لأنه العنصر الضروري، وبدونه لا يسود قانون.

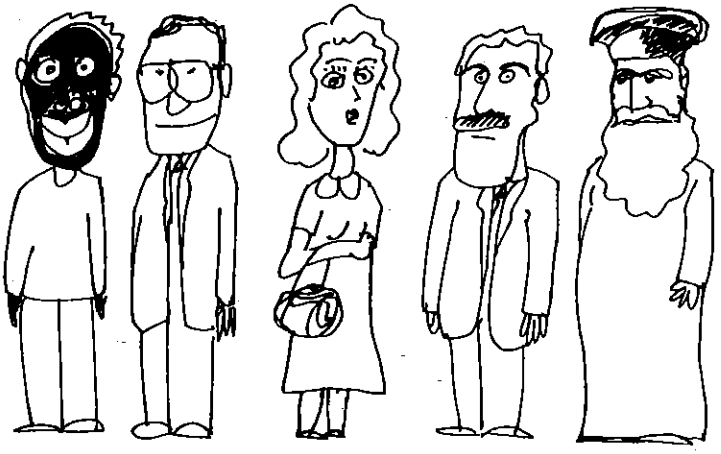
المفهوم الجوهري لسيادة القانون:

يتطرق المفهوم الجوهري لسيادة القانون أساساً إلى مضمون القوانين وتمشيها مع حقوق الإنسان، والأخلاق، ومبادئ العدالة والحرية، وهي تشكل المقياس لفحص القانون والتأكد من عدالته، ويجب السعي إلى تحقيقها والمحافظة عليها.

ولكن بما انه لا يوجد اتفاق حول تعريف العدالة ومبادئ الأخلاق، فإن تعريف المفهوم الجوهري لسيادة القانون يختلف بين مجتمع وآخر، وبين مفكر وآخر. وعلى الرغم من الاختلاف في التعريفات، فهنالك اتفاق بين علماء القانون والمواثيق القانونية الدولية، على اعتبار بعض القيم والمبادئ قاعدة ثابتة لتعريف سيادة القانون بالمفهوم الجوهري. أول هذه المبادئ التي على القانون أن يحترمها هي المساواة وانعدام التمييز. ولا نعني بالمساواة أن يطبق القانون على الجميع بالتساوي، أي المساواة أمام القانون فقط، كما لا يعني أن يتعامل الجهاز القضائي مع المتقاضين أمامه بمساواة تامة وبدون تمييز فحسب. فهذا المعنى للمساواة يضمنه المفهوم الشكلي لسيادة القانون أصلا. وإنما نعني المساواة بمفهومها الجوهري أيضا أي المساواة بين الفرد والفرد، والمساواة بين الفرد والدولة في مضمون القانون ذاته وليس في عملية تطبيقه فحسب.

وبغض النظر عن إمكانية تحقيق المساواة فعلا فان هنالك ضرورة لاعتبار المساواة قيمة موجهة في التشريع منعا للتمييز، الذي يسلب فئة من المواطنين حقوقاً معينة بناء على انتمائهم الجنسي أو الطائفي أو العرقي .. الخ. مثل أن تحرم النساء من حق التصويت، أو حيازة رخصة السياقة وغيرها.

أما بالنسبة للمساواة بين المواطن ومؤسسات



يجب اعتبار المساواة قيمة موجّهة في التشريع لمنع مفهوم التمييز المفروض، الذي يسلب فئة من المواطنين حقوقاً معينة بناءاً على انتمائهم الجنسي أو الطائفي أو العرقي الخ ... "الناس سواسية أمام القانون"

الدولة فهي قضية شائكة جدا، حيث أن المهام الملقاة على كل طرف من هؤلاء تختلف اختلافاً كبيراً جداً، وتحتاج الدولة، كمجموعة أجهزة ومؤسسات، إلى صلاحيات ونفوذ وامتيازات لا يمكن أن تتوفر للفرد حتى تحقق الأهداف الحيوية للمجتمع. وبناءً على ذلك تصبح المساواة الجوهرية بين الفرد والدولة التي تتجاوز المساواة أمام القانون غير ممكنة وغير حكيمة، وتصبح المساواة الممكنة بينهما هي المساواة أمام القانون كمبدأ أجرائي يتم بموجبه رؤية المواطن كشخصية قانونية مثل أي مؤسسة.

وتشكل سيادة القانون بمفهومها الجوهري إطاراً للحفاظ على حقوق المواطن المختلفة وهي تصنف كالتالي:

أ. حقوق مدنيـــة: مثل الحق في المواطنة وحرية المعتقد والتفكير والتنقل والحركة.

ب.حقوق سياسية: مثل الحق في التعبير، والترشيح والانتخاب والحق في إقامة التجمعات والأحزاب السياسية.

ت.حقوق اقتصادية: مثل حق التملك والتصرف بالملك الخاص.

ث.حقوق اجتماعية: مثل الحق في العمل والضمان الاجتماعي.

ج.حقوق ثقافية: مثل الحق في التعليم والبحث والإبداع والحق في اختيار الهوية الثقافية.

يتطلب هذا بطبيعة الأمر، صدور القانون عن سلطة تشريعية تعبر عن إرادة المواطنين وتمثلهم، وسلطة قضائية مستقلة تحكم وفق القوانين وتمارس حريتها في فرض القانون على الجميع دون تمييز.

ولكن حتى الفهم الجوهري لسيادة القانون يتطلب الفهم الشكلي شرطا له، وإلا، تحول الفهم الجوهري بفقدان العوامل الشكلية والإجرائية والتقليل من أهميتها إلى حجة طيعة لتقليص سيادة القانون، بحجة توفير المساعدة الاجتماعية أو بحجة خطر خارجي مثلا أو بحجة المصالح القومية أو الطبقية وغير ذلك.

الشـــروط الواجـــب توفـــرها :

هنالك شروط إضافية إجرائية تدل التجربة على أنه يجب توفرها ليكون بالإمكان الكلام عن سيادة القانون بأي معنى من المعاني. وهذه الشروط هي:

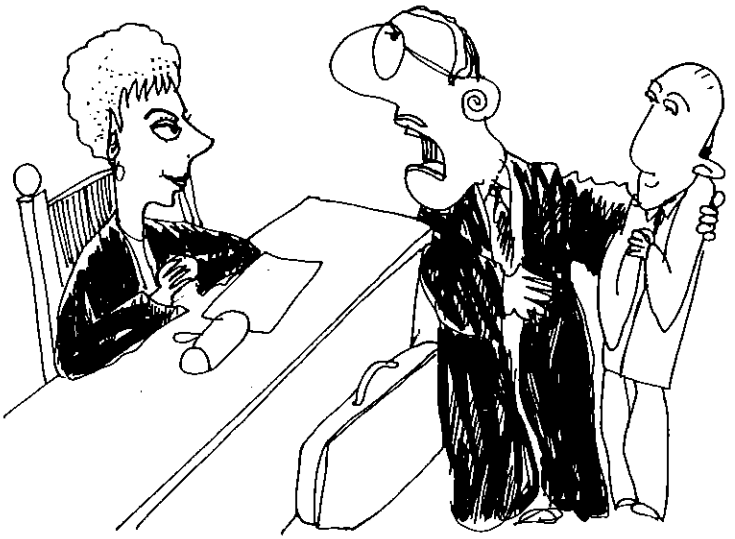
١. علانية القانون، وتعني أن هناك فرصا متاحة لكل أفراد المجتمع لقراءته ومعاينته وتحديد تصرفاتهم وفق قواعده. لذلك فان القانون يحدد إجراءات خاصة لنشر القوانين بعد سنها، ويعتبـــر هذا النشر لحظة بداية سريان مفعول القانون هذا إذا لم يحدد موعد آخر للسريان.

٢. أن لا يسري القانون بأثر رجعي أي أن يحاسب إنسان، قضائيا، على مخالفة معينة ارتكبها قبل أن يُسّن القانون الذي يمنعها، لان هذا يتناقض مع العدالة، كما يشكل خطورة خلق فوضى قانونية.

٣. يجب أن يسود القوانين ثبات نسبي. من الممكن تغير القانون إذا ما دعت الظروف، ولكن يجب عدم الإكثار من التغيير أو التسرع فيه لكي لا تسود الفوضى ويقل الاحترام الشعبي للقوانين.

٤. يجب الامتناع عن وضع قوانين تطالب من تسري عليهم عمل أشياء مستحيلة تتناقض مع طبيعة الإنسان وحقوقه وحرياته.

٥. يجب أن تكون هنالك في النظام الحديث مهنة اجتماعية معترف بها من قبل الدولة تساعد المواطن في فهم القانون والتعامل معه ومع مؤسسات الدولة، وبخاصة المؤسسة القضائية، وهذه المهنة هي مهنة القانوني أو المحامي، الذي يساعد المواطن على فهم القانون بالاستشارة التي يقدمها، أو الذي يمثل المواطن كطرف متهَم أو متهِم أمام القضاء.



يجب أن يكون هنالك اعتراف بمهنة تساعد المواطن في فهم القانون والتعامل معه ومع مؤسسات الدولة، خاصة المحاكم – وهي مهنة المحقوقي أو المحامي.

أمثلة وأسئلـــة:

١. ما هي الحاجة لسيادة مبدأ سيادة القانون؟

٢. أعط أمثلة عن دول لا يسود فيها القانون وإنما إرادة الحاكم الاعتباطية. وماذا كانت النتائج؟

٣. هل هنالك في رأيك علاقة بين التقدم الاقتصادي والاجتماعي وبين مبدأ سيادة القانون؟

٤. اقرأ الأمثلة التالية التي تصور حالات خرق لمبدأ سيادة القانون وفكر في الأسئلة التي تليها.

أ. قام أحد الوزراء ببناء بيت جديد لعائلته دون أن يحصل لذلك على ترخيص من الجهات الرسمية المسؤولة. وعلى الرغم من معرفة الجهات المسؤولة بهذه المخالفة، لم يمثل الوزير للقضاء، ولم يعاقب هذا في حين عوقب جميع المخالفين لقوانين البناء والترخيص من المواطنين العاديين الذين يسكنون بالقرب من بيت الوزير الجديد وفي أماكن أخرى.

ب.ضبط مدير عام إحدى المؤسسات الرسمية أثناء قيادة سيارته بسرعة تزيد عن ١٥٠كم / ساعة مما يعرض حياة السائقين الآخرين للخطر ولم يخالف على ذلك في حين تفرض الشرطة غرامات مالية على السائقين العاديين الذين يتجاوزون السرعة القصوى المسموح بها.

ت.سن وزير الصحة قانونا ثانويا يلزم جميع أصحاب الشعر الطويل من الذكور بقص شعرهم عند بلوغ سن السابعة عشر، ويفرض عقوبات قاسية على من يخالف.

ث.ينص التعديل الأخير الذي أجراه البرلمان على قانون الانتخابات على أنه لا يحق للمواطنات المشاركة في عمليتي الترشيح والانتخاب، وعليه تصبح المشاركة حقا للذكور وحسب.

١) اشرح كيف تتعارض هذه الأمثلة مع مبدأ سيادة القانون. وحدد بواسطة أي المفهومين، اللذين شرحا أعلاه، كيف يمكن إيضاح هذا التعارض (المفهومين الشكلي والجوهري).

٢) حاول أن تشرح الأمثلة (ج) و (د) بربطهما بمفاهيم العدالة والمساواة ومعقولية ما يطالب به القانون.

نظـام الحكـم الذي يطـبّق "سـيادة القـانون"

لكي يكون نظام الحكم قادراً على تطبيق مبدأ سيادة القانون يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:

١- شرعية النظام: وهي تعني في المركز الأول أن يكون أعضاء السلطة التشـريعية منتخبين من قبل الشعب في انتخابات ديمقراطية نزيهة، وان تحظى السلطة التنفيذية بثقة أعضاء السلطة التشريعية وتعمل وفق تشريعاتها، وتخضع لرقابة السلطة التشريعية والقضائية.

٢- وجود دستور رسمي أو منظومة قوانين أساسية لها وضعية خاصة وقيمة دستورية لا خلاف عليها: يحدد الدستور أو منظومة القوانين المبادئ الديمقراطية الأساسية التي يجب على مؤسسات الدولة ومواطنيها مراعاتها، كما يحددان شكل مؤسسات الدولة (البرلمان، والرئيس، والحكومة وغيرها) وصلاحياتها وتركيبها ونوعية العلاقة بينها. ويقضي الدستور أو منظومة القوانين الأساسية بأن لا تتعارض القوانين التي تسنها السلطة التشريعية أو التشريعات الثانوية التي تضعها مؤسسات الحكومة مع مبادئ الدستور والقوانين الأساسية.

٣- مطابقة قرارات البرلمان والحكومة للقوانين الرسمية: تتخذ مؤسسات الدولة الرسمية الكثير من القرارات أثناء عملها اليومي في إدارة الدولة، ويجب أن تكون هذه القرارات مطابقة للقوانين المعمول بها والمعلنة، ويذكر هذا بضرورة خضوع مؤسسات الدولة للقوانين تماماً كما يخضع المواطنون لها.

٤- وجود سلطة قضائية مستقلة ذات صلاحيات، تستطيع أن تحدد مدى مطابقة القوانين لمبادئ الدستور أو القوانين الأساسية، ولمبادئ العدل والمحافظة على حقوق الإنسان. كذلك يحق لهذه السلطة أن تراقب التزام السلطة التنفيذية أو الحكومة بفحوى القوانين والعمل بحسبها إذا ما طالبها المواطنون بذلك، وذلك لمنع إلحاق الضرر بحرية المواطنين وحقوقهم. وعليه فإن السلطة القضائية هي المخولة بان تحدد ما إذا كان هنالك خرقٌ لسيادة القانون.

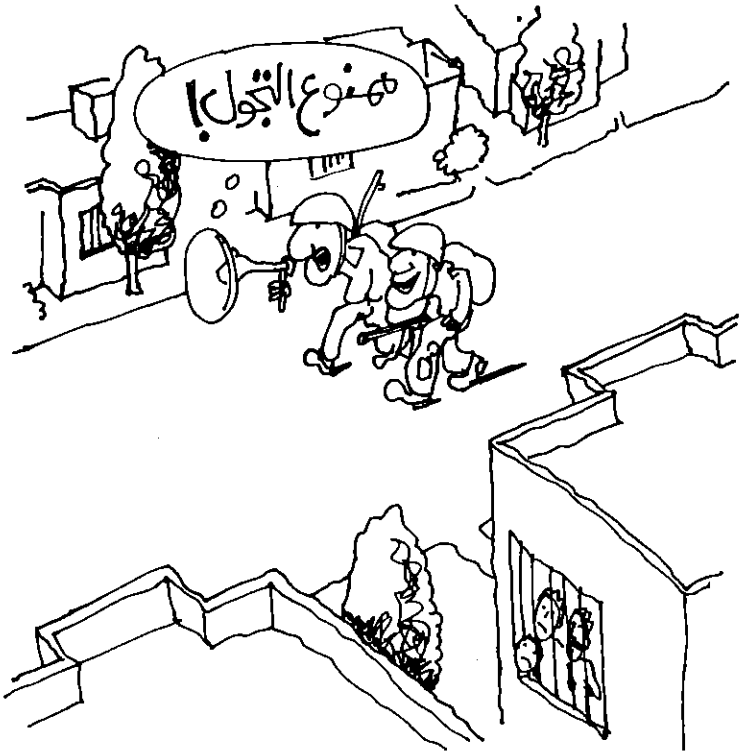
-٥- لا يعني هذا أن القانون يفرض بالإكراه فقط، فاستخدام العنف لفرض القانون يجب أن يكون الاستثناء وليس القاعدة، لأنه يتم عادة عند خرق القانون وليس عند تطبيقه. بل يمكن أن نقول انه إذا كثر استعمال الإكراه لفرض طاعة القوانين، فيجب النظر في مضمون هذه القوانين مجددا ومدى ملاءمتها للمجتمع وحاجاته. كما يمكن أن نجزم بأنه كلما كان القانون أكثر عدلاً، وصادراً عن الجهات الشرعية المخولة بوضعه، تقلصت الحاجة إلى استعمال الإكراه لفرضه، وأصبحت عملية الخضوع والتصرف بحسب متطلباته أمراً تلقائيا إذ يتحول القانون إلى قاعدة سلوكية عامة.

استخدام العنف لفرض القانون يجب أن يكون الاستثناء وليس القاعدة ... واذا كان استعمال الاكراه لازما في حالات كثيرة لفرض طاعة القوانين فانه يجب النظر في مضمون هذه القوانين مجدّداً ...

-٦- المحافظة على التوازن بين حاجات المجتمع وضروراته وبين حاجات الفرد وحرياته وحقوقه. ويشكل هذا التوازن شرطا أساسيا للنظام الديمقراطي، كما يمنع تعسف أجهزة الدولة ومصادره حقوق الإنسان. ولعل أوضح الأمثلة على اختلال هذا التوازن يأتي عند مرور دولة معينة في ظروف أمنية وسياسية صعبة، قد تستدعي، حسب رأي قادة النظام السياسي، فرض حالة الطوارئ العامة أو التخلي عن تطبيق القوانين أو حتى حل البرلمان والمؤسسات

تتخذ الحكومات احيانا اجراءات تخرق سيادة القانون وتمسّ بحقوق الانسان مثل فرض حالة الطوارئ

الشـرعية، لغـرض اسـتتباب الأمـن وعـودة الأمـور إلـى نصابهـا. إن هـذه الإجـراءات تخـرق سيادة القـانون وتلغـي المؤسسـات، وتخـل بشـبكة العلاقـات الاجتماعيـة وتمـس مساً بالغاً بحقوق الإنسان.



ان هـدف "سـيادة القانـون" هو تحاشـي امكانيـة تحـول حالـة الطوارئ الى حالـة طبيعيـة ....

العــوائق :

هنالك درجات متفاوتة في تطبيق مبدأ وسيادة القانون بين الدول التي تطبق هذا المبدأ من ناحية وبين الدولة التي يسود فيها الاستبداد من الناحية الأخرى، وقد يصاب تطبيق هذا المبدأ بضعف نسبي نتيجة للعوامل التالية:

١- غياب دستور رسمي: يشكل احترام دستور رسمي ضمانا لمبادئ أخلاقية وقيم إيجابية كثيرة، إضافة إلى عدم تجاهل حقوق الإنسان والمواطن والحريات المدنية. هنالك طبعا إمكانية أن يوجد الدستور المكتوب غير المحترم من قبل السلطة، وتكون هذه الحالة، عادة، في الأنظمة الدكتاتورية. أما في الأنظمة الديمقراطية فيعتبر وجود الدستور عادةً مكسباً للحركات المدافعة عن حقوق الإنسان والأقليات والمجموعات الضعيفة. أما في الدول التي يغيب فيها الدستور فهناك أساس للادعاء بان هذا الغياب نابع من عدم استعداد النظام الحاكم لتقييد نفسه بالخضوع لمبادئ احترام حقوق الإنسان والأقليات، أو التهرب من الإقرار بقضايا أساسية مهمة في حياة المجتمع وهويته، وأوضح مثل على هذه الحالة هو النقاش المستمر حول مشكلة الدستور في إسرائيل والتهرب من وضعه بسبب عدم حل الخلاف القديم بين أوساط المتدينين اليهود وبين العلمانيين حول تعريف "من هو اليهودي" وحول قضايا حقوق الإنسان المختلف عليها بين هذه الأوساط.

المبالغة في اعطاء صلاحيات تشريع ثانوي لمؤسسات السلطة التنفيذية تصرّ بمبدأ فصل السلطات من حيث الشكل والمضمون، كما تضر بحقوق الانسان

-٢- المبالغة في إعطاء صلاحيات تشريع ثانوي لمؤسسات السلطة التنفيذية ولأجسام تمثيلية مثل السلطات المحلية. تُضر هذه الظاهرة بمبدأ الفصل بين السلطات من حيث الشكل والمضمون، كما تضر أحياناً بحقوق الإنسان حيث تقوم أجهزة السلطة التنفيذية بوضع قواعد تصرفها التي قد تمكنها من التدخل المبالغ فيه في حياة المواطنين.

-٣- تجاهل مؤسسات السلطة التنفيذية أو الحكومة للقانون بحسب ما تمليه مصلحة هذه الحكومة، أو عدم التشديد على ضرورة سريان القانون على الجميع بالتساوي، وذلك لإرضاء فئة معينة. يكون هذا في الأغلب لأسباب سياسية أو أمنية تخدم مصالح الحكومة، مثل حالات إرضاء حزب معين لضمان استمرار ائتلافه مع الحزب الحاكم.

إضافة إلى ذلك، توجد مخالفات تقع ضمن هذا الإطار تضر بحقوق الإنسان يتم السكوت عليها وتجاهلها، كما في حالات استعمال الشرطة وأجهزة الأمن للعنف في التحقيق مع المتهمين، والتغاضي عن الممارسات القمعية التي تقوم بها هذه الأجهزة الأمنية ضد المواطنين، وبخاصة من أبناء الأقليات المطالبة بحقوقها السياسية أو المنتمين للمعارضة السياسية كما هو الحال في الكثير من الدول العربية. كذلك فان التغاضي عن مظاهر الفساد في أجهزة السلطة التنفيذية المختلفة يضر بمبدأ سيادة القانون فهو يضعف ثقة المواطنين بالقانون ويخل باستعدادهم لتطبيقه.

-٤- ضعف أجهزة فرض القانون وتطبيقه، وهذا قد ينتج عن النقص في الطواقم المختصة بذلك مثل المحاكم والشرطة وقد تكون أسبابه ماديةً بسبب نقص في الميزانيات. ويؤدي هذا الضعف في القدرة على فرض القانون إلى تفاقم ظاهرة خرق القانون والتحايل عليه. (كما في حالات قوانين السير، دفع الضرائب، مخالفات في إقامة الأبنية حسب المواصفات وغير ذلك). إضافة إلى ذلك يمكن أن نلاحظ أن التعقيدات المختلفة في بنود القوانين وفروضه تثقل كاهل المواطنين فيضطرون أحيانا إلى مخالفة هذه البنود خفيةً، والأمثلة على هذا كثيرة.

-٥- إن تدخل اعتبارات سياسية في عمل الجهاز القضائي يضر بمبدأ سيادة القانون بشكل بالغ جداً، ويؤدي إلى ضعفه والى زعزعة ثقة المواطنين به. يتم هذا التدخل بأشكال مختلفة كما في حالة ممارسة أوساط سياسية معينة في الدولة الضغط على جهاز القضاء للحصول على تنازل معين من قبله يخدم اعتبارات سياسية بعيدة عن قيم العدالة وحقوق الإنسان. لا تتم ممارسة الضغط على الجهاز القضائي بصورة التوجه المباشر إلى القضاة والمحاكم وإنما

بصورة غير مباشرة عن طريق وسائل الإعلام، أو موظفي النيابة العامة وغيرها من الطرق. كذلك قد يتم تدخل الاعتبارات السياسية في الجهاز القضائي بسبب تأثر القضاة بالأجواء والنقاشات السياسية اليومية التي تدور في المجتمع.

٦- تحاول الأنظمة القانونية في كل بلد من البلدان أن تجد سندا في التراث الحضاري والفكري السائد في ذلك البلد، ولكن قد يؤدي تبني القانون غير النقدي لبعض الأفكار السائدة في الشرع الديني أو في العادات والتقاليد السائدة إلى إضعاف المساواة أمام القانون وبخاصة فيما يتعلق بوضع المرأة القانوني أو أوضاع الأقليات الدينية وغير ذلك.

ولكن مبدأ سيادة القانون لا يمنع الاستناد إلى العناصر الإيجابية في التراث والحضارة عند سن القوانين.

الفئات والأجساد والتنظيمات التي تعزز تأثير "سيادة القانون":

رأينا في الفقرات السابقة أن مبدأ "سيادة القانون" قد يتعرض أثناء تطبيقه إلى محاولات الإخلال به وإضعافه من قبل مؤسسات السلطة التنفيذية أي الحكومة ومن قبل المواطنين. وتزداد مظاهر التطبيق المنقوص لمبدأ سيادة القانون في الحالات الاستثنائية مثل حالات الحرب أو الأزمات التي يمر بها المجتمع، أو في حالات ضعف أجهزة فرض القانون على المواطنين مما يشجع على خرقه بدون الخوف من مغبة العقاب بسبب ذلك. كذلك يحدث أن يتعرض هذا المبدأ للضرر به في حالات انتقال الحكم لأحزاب ذات توجه أيديولوجي متشدد، يقمع المعارضة، ويهمل حقوق الإنسان. والأمثلة على هذا كثيرة جدا يمكن أن نجدها في دول العالم الثالث في جميع أنحاء العالم كما نشاهد بعض مظاهرها في دول الغرب مثل أمريكا وإيطاليا وأسبانيا وإنجلترا.

في بعض البلدان العربية برّرت غاية بناء اجهزة الدولة الوطنية جميع الوسائل التي استعملت لذلك وبضمنها فرض قوانين الطوارئ وفرض الحكم العسكري ...

وأمام إمكانية نشوء مثل هذه الأوضاع، تشكل المعارضة السياسية الفعّالة عاملاً مدافعاً عن تطبيق مبدأ سيادة القانون حيث تصر المعارضة الديمقراطية على التزام الحكومة بتطبيقه والعمل وفق القوانين والخضوع للرقابة وللإجراءات في حالة خرقه. ومن المفضل في هذه الحالة أن تعمل المعارضة ضمن أطر منظمة كالأحزاب السياسية والحركات الجماهيرية وتنسق فيما بينها، لان ذلك يعزز من قوتها ويسهل تنظيم عملية الاحتجاج والضغط عند بروز الحاجة إليها. كذلك فإن من واجب وسائل الإعلام الحرة أن تقوم بالدفاع عن تطبيق سيادة القانون من حيث أنها تكشف عمليات خرق القانون للمواطنين، كما تساعد في تثقيفهم لوعي حقوقهم ومنع الاعتداء عليها خفيةً.

إضافة إلى ذلك تعمل حركات الدفاع عن حقوق الإنسان والمواطنين ولجان التحقيق الحكومية والشعبية والمستشارون القضائيون لأجهزة السلطة التنفيذية، والمسؤولون المخلصون لواجبهم في وزارة العدل، ورجال القانون مثل المحامين وغيرهم، على الحفاظ على مبدأ "سيادة القانون". وفي حالة الروابط الحقوقية المهنية يتحول الدفاع عن سيادة القانون إلى دفاع عن شرف المهنة إلى حد بعيد، ولذلك تعطي الدول الديمقراطية أهمية خاصة لمهنة الحقوقي.

في المجتمع الفلسطيني يجب ان يول اهتمام فائق لمبدأ سيادة القانون وحقوق الانسان والعمل على تطبيقه منعاً لاستبداد السلطة ...

ويخلق وجود التعددية في الدولة ونقصد بذلك تعددية السلطات أو ما أسميناه سابقا بمبدأ الفصل بين السلطات نظاما من التوازن والرقابة. ويشكل هذا النظام الجو الأكثر ملاءمة لتطبيق سيادة القانون

ومن نافلة القول أن سيادة القانون لا تستقيم إلا بوجود جهاز قضائي قوي ومستقل هو حصن سيادة القانون والمدافع الأساسي عنها.

أسئلة للتفكير:

١. اشرح العلاقة بين مبدأ الفصل بين السلطات وبين مبدأ سيادة القانون؟

٢. ما هي الأهمية الكامنة في علنية القانون؟

٣. ماذا نعني بشمولية القانون وعموميته؟

٤. ما هو الفرق بين الدستور والقانون؟

أســـئلة:

١. لماذا لا تسمح سيادة القانون أن يأخذ كل إنسان حقه بيده؟

٢. ما الفرق بين الثأر والعقاب القانوني؟

٣. لماذا تشكل سيادة القانون ضمانا ضد الفوضى الاجتماعية؟

منشـــورات مواطـــن

- **سلســـلة دراســـات وأبحـــاث:**

١- **حـول الخيـار الديمقراطي:** دراســات نقـدية

بقلـم: برهان غليـون عزمي بشـارة

جورج جقمـــان سـعيد زيداني

٢- **المجتمـع المدني:** عزمي بشـــارة (قيـد الاعداد)

- **سلســـلة مداخلات وأوراق نقـدية:**

١- **الصحـافة الفلســطينية بين الحـاضر والمستقبـل**

بقلم: ربى الحصـري علي الخليلي بســام الصالحي

٢- **المؤســسات الوطنية، الانتخابات، والســلطة**

بقلم: عزت عبـد الهادي أسـامة حلبي ســليم تماري.

٣- **الديمقراطيـة الفلسـطينية:** أوراق نقدية

بقلم: موسى البديري جميـل هلال

جورج جقمان عزمي بشـارة

٤- **المجتمـع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين**

تأليف: زياد أبو عمرو

مناقشـة: علي الجرباوي و عزمي بشـارة

- **سلســـلة ركـائز الديمقراطية:**

١- حـليم بركـات، **الديمقـراطية والعـدالة الاجتماعية**

٢- فاتح عـزام، **حقـوق الانســان الســياســية والممارســة الديمقراطيــة**

٣- أسـامة حـلبي، **ســيادة القــانون**

٤- علي الجرباوي، **الثقافـة السـياسـية المسـاندة** (قيد الاعداد)

٥- وحيد عبد المجيد، **دور المعارضـة في النظـام الديمقراطي** (قيـد الأعـداد)

٦- جميل هلال، **دور الدولة في النظام الديمقراطي** (قيد الاعداد)

٧- منار الشـوربجي، **الديمقـراطيـة وحقـوق المرأة** (قيد الاعداد)

٨- محمـد السـيد سـعيد، **المحاسـبة والمسـاءلة في النظـام الديمقراطي** (قيد الاعداد)

٩- نبيل عبد الفتاح، **التعدديـة السـياسـية والفكريـة** (قيد الاعـداد)

- **سلســـلة مبادئ الديمقـــراطية:**

كراسـات موجـزة تعـرف بشـكل مبسـط بعناصر أسـاسـية من النظـام الديمقـراطي:

١. ما هي المـواطنة؟

٢. فصـل السـلطات.

٣. سـيادة القانـون.

٤. الحـريات المدنية. (قيد الأعـداد)

٥. اسـتقلال القضـاء. (قيد الأعـداد)

٦. التعـددية السـياسـية والفكـرية. (قيد الأعـداد)

٧. المحاسـبة والمسـاءلة. (قيد الأعـداد)

يعنـــى هـــذا الكراس الثالث من سـلسـلة مبادئ الديمقراطيـــة بموضـــوع سـيادة القانـون حيث يكتسـب هـذا الموضـوع أهميـة بالغـة ضمـن سـياق الاهتمـام المتنـامي بالمقومـات الضروريـة للتحـول الديمقراطـي في المجتمـع الفلسـطيني والمجتمـع العربي.

ويسـعى هـذا الكتيب للتعريف بمبـدأ سـيادة القانـون وتقريبـه الـى الدارس والطالـب والقارئ العـام المهتـم، انطلاقـا من قاعـدة أن سـيادة القانـون تشـكل شـرطا أسـاسـيا من شـروط بنـاء المجتمـع الحـديث وتنظـيم العلاقـة بين اعـادة مؤسـساته، فالبديـل لسـيادة القانـون هـو امـا الاسـتبداد وامـا الفوضى الاجتماعيـة الشـاملة.