

# المحكمة الدستورية السورية

إشكالياتها وكيف يمكن أن تكون  
ضامنة لمبادئ الشرعية والمواطنة

د. إبراهيم درّاجي

تموز 2020



## حول برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي

”برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي“ هو أحد البرامج البحثية التابعة لوحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية LSE. ينظر البرنامج في الفجوة في مفهوم الشرعية بين المحلي والخارجي في العالم العربي. فمنظور المواطنين المحليين لما هو شرعي يتصف بموضوعية مستمدة من تجربتهم العملية ومن ثقافتهم؛ فيما يحمل صناع القرار الخارجيين غالباً مفهوم إجرائي عن الشرعية منفصل عن مفهومها المحلي وينتج عنه مسارات وإجراءات يراها المجتمع المحلي بعيدة عنه. كما يبحث البرنامج في كيفية العمل على تأجيج الهويات الإقصائية مثل الهويات الطائفية والقومية، عمداً من قبل النخب الحاكمة وبعض الجهات الخارجية وإقامها في الخطاب العام والداستير والقوانين كوسيلة لتجاهل المطالب الديمقراطية وحرف مسارها وإعاقة احتمالات بناء الشرعية.

وتعدّ التجربة السورية محور المشروع، إلا أن ذلك لا يحول دون إجراء تحليل مقارنة لاستخلاص الدروس ذات الصلة المستفادة من لبنان والعراق، حيث كانت اتفاقيات تقاسم السلطة القائمة على أساس عرقي وطائفي أساس عمليات بناء السلام وكتابة الدستور.

إن سلسلة أوراق العمل البحثية هي سلسلة أوراق ينشرها البرنامج تباعاً، وتُعنى بدراسة قضايا محورية في بناء الشرعية والديمقراطية وتشكيل الهوية في سوريا من منظور دستوري، وذلك بإجراء مسح تاريخي لتطوّر التعامل مع هذه القضايا في الداستير السورية المتعاقبة منذ أول دستور سوري أنجز عام 1920 وحتى يومنا هذا، إلى جانب النظر في تطوّر التعاطي مع هذه القضايا، وكيفية تداولها وفق السياق التاريخي، وتقديم الحلول والمقترحات حول التعاطي مع هذه القضايا في وقتنا الراهن بعد إجراء تحليل مقارنة لكيفية تعاطي دساتير أخرى معها.

يقوم على البرنامج فريق عمل من الخبراء والباحثين، وتديره د. ريم تركماني.

للمزيد من المعلومات يمكن زيارة موقع المشروع: <http://dustoor.org>

This publication is also available in English under the title:

The Syrian Connotational Court: How Can it Become a Guarantor of Legitimacy and Citizenship?

This publication was made possible by a grant from Carnegie Corporation of New York. The statements made and views expressed are solely the responsibility of the author.

**صورة الغلاف:** صور لطابعين تم إصدارهما في سوريا عام 1950 احتفاءً بالدستور السوري الأول بعد الاستقلال، والذي أُقرّ بتاريخ 5 أيلول/سبتمبر من العام نفسه، من قبل جمعية تأسيسية منتخبة. ويُعدّ هذا الدستور أول دستور سوري يؤسس للإنشاء محكمة دستورية حقيقية وفق المفهوم المعاصر.

الآراء المعبر عنها في هذا البحث هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE).  
يصرح باستنساخ مقتبسات من هذا البحث مجاناً ومن دون إذن كتابي، شريطة الإشارة إلى المصدر الأصلي مع ذكر العنوان الكامل للبحث وتاريخ نشره وأسماء المؤلفين البحث وذكر الـ LSE وبرنامج المواطنة والشرعية في العالم العربي.

للتواصل والاستفسار: Id.Syria@lse.ac.uk

All rights reserved

حقوق الطبع والنشر © LSE 2020.  
جميع الحقوق محفوظة

## الفهرس

5	.....	مقدمة	1
7	.....	تشكيل المحكمة	2
7	.....	عدد قضاة المحكمة	2.1
8	.....	آلية اختيار قضاة المحكمة	2.2
9	.....	شروط العضوية في المحكمة	2.3
10	.....	مدة العضوية وإمكانية التجديد	2.4
12	.....	عزل القضاة	2.5
15	.....	اختصاصات المحكمة الدستورية وآلية الوصول إليها	3
16	.....	الدساتير السابقة	3.1
17	.....	الدستور الحالي لسنة 2012	3.2
20	.....	أوجه النقص في اختصاصات المحكمة الدستورية مقارنة بالمعايير والممارسات الدولية	3.3
25	.....	إشكاليات المحكمة الدستورية ومقترحات تطويرها	4
26	.....	الإشكاليات المتعلقة باستقلالية المحكمة	4.1
27	.....	الإشكاليات المرتبطة بقدرة المحكمة على ممارسة اختصاصاتها	4.2
29	.....	الإشكاليات المتعلقة بقدرة الأفراد على الوصول للمحكمة	4.3
30	.....	الإشكاليات المرتبطة بتعزيز الصلاحيات بما يكفل إحكام الرقابة الدستورية	4.4
32	.....	خاتمة	5
33	.....	قائمة المراجع	6

” لا أظن أن هيئة  
تُعطي هذه  
الصلاحيات يُمكن أن  
يكون أعضاؤها من  
البشر. وإنما يكونون  
فوق البشر! “

السيد عبد الرحمن العظم، عضو الجمعية التأسيسية لصياغة دستور  
1950 معرباً عن تخوفه من فكرة إنشاء المحكمة الدستورية  
والصلاحيات التي منحت لها كما طُرحت في الجلسة الثامنة  
والاربعون للجمعية التأسيسية بتاريخ 9 آب 1950.

## 1- مقدمة

تعرض هذه الصفحات ملخصاً لكتاب أشمل للمؤلف تحت عنوان «المحكمة الدستورية السورية: إشكالياتها وكيف يمكن أن تكون ضامنة لمبادئ الشرعية والمواطنة» نشره برنامج «الشرعية والمواطنة في العالم العربي»، وهو أحد البرامج البحثية التابعة لوحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية LSE. يتضمّن أصل هذا الملخص، وهو الكتاب المنشور المُشار إليه أعلاه، النصوص التفصيلية والمراجع ذات الصلة كافة التي تم الاعتماد عليها لإنجازه.

تؤدّي المحاكم الدستورية دوراً مهماً ومؤثراً في المنظومات القانونية الوطنية، فهي المؤتمنة على كفالة احترام أحكام الدستور وضمان تطبيقه، وهي المرجعية الدستورية والقانونية العليا التي لا ينبغي أن يعلوها شيء ولا يجوز أن يُخالفها أحد، كما أنها الملاذ الأخير الذي يُفترض أن يلجأ إليه كل من مُست حقوقه الدستورية وعجزت وسائل التقاضي العادية عن إنصافه.

وقد عرفت المحكمة الدستورية السورية، طوال تاريخها، تطورات عديدة، فهي بدأت اختيارية بمسمى «المحكمة العليا» والتي يُمكن تأسيسها عند الحاجة لها، واقتصر دورها على إمكانية محاسبة بعض الشخصيات السياسية وكبار موظفي الدولة إن اقتضى الأمر، وذلك هو ما كان سائداً في مشروع الدستور الملكي لسنة 1920 والدستور السوري الأول لسنة 1930، ثم أصبحت تتمتع باختصاص الرقابة الدستورية للمرة الأولى في دستور 1950 والذي يُمكن اعتباره الولادة الحقيقية للمحكمة العليا الدستورية في سوريا. واستُنسخت أحكام ذلك الدستور، مع تعديلات محدودة في دستوري 1953 و1962، فيما غابت المحكمة الدستورية كآلية عن دساتير أخرى عديدة، حتى دستور عام 1973 الذي استخدم لأول مرة مصطلح المحكمة الدستورية العليا، وهو المصطلح الذي حافظ عليه الدستور الحالي لسنة 2012.

تُعنى هذه الدراسة بمناقشة كيف يُمكن للمحكمة الدستورية السورية أن تكون، بالفعل، الملاذ الذي يلجأ إليه كل مواطن مُست حقوقه الدستورية وعجزت المنظومة القانونية السائدة عن إنصافه، وكيف يمكن أن تكون هذه المحكمة هي المرجعية لضمان تطبيق أحكام الدستور بالفعل لا بمجرد القول، وبما يعني تحويل النصوص الجميلة والعبارات الراقية التي يتضمّن أي دستور إلى ممارسات ملموسة وأفعال حقيقية يشعر بها كل مواطن ومواطنة، وكيف يُمكن أن تساهم هذه المحكمة ببناء وطني حقيقي تسود فيه العدالة وقيم الحرية والكرامة والمساواة، ويشعر فيه كل إنسان بمعنى المواطنة الحقيقية دون أي استثناء أو إقصاء أو تمييز.

كما تتعرض الدراسة لتحليل ما إذا كانت المحكمة الدستورية السورية، عبر مسارها الطويل، قادرة على أداء الدور الذي يُفترض بالمحاكم الدستورية أن تؤديه سواء لجهة ممارسة الرقابة الدستورية اللازمة، أو لجهة الدفاع عن الحقوق الدستورية للأفراد، فضلاً عن ضمان اتساق التصرفات كافة المنسوبة لسلطات الدولة المختلفة مع أحكام الدستور بوصفه القانون الأسمى للبلاد. وتتطرق الدراسة لليوب والإشكاليات التي تُعاني منها المحكمة والتي ينبغي التطرّق إليها وإصلاحها في أية عملية دستورية مقبلة.

وتُثير الدراسة تساؤلات عديدة حول ما إذا كان مسار المحكمة الدستورية السورية، الشكلي المتعلق بالتأسيس، والموضوعي المرتبط بالصلاحيات وإمكانية الوصول إليها؛ يتوافق بالفعل مع المعايير والممارسات الدولية السائدة والمستقرّة لدى العديد من دول العالم وينسجم معها أم لا؟

وهل أثر النهج الذي تبناه المشرع الدستوري السوري، عبر تاريخه، بصدده هذه المحكمة على قدرتها على أداء دورها بالشكل المطلوب؟

وهل ثمة حاجة لإدخال تعديلات دستورية تتعلق بهذه المحكمة؟ وهل يتعلق الأمر هنا بإنشاء المحكمة وتشكيلها، أم باختصاصاتها وإمكانية الوصول إليها؟

وهل توجد ممارسات دولية، قريبة من الواقع السوري وقابلة للتطبيق عليه، يُمكن الاستناد إليها والاستفادة منها لإدخال التعديلات اللازمة على منظومة المحكمة الدستورية السورية شكلاً وموضوعاً؟

تزداد أهمية هذا الموضوع بسبب التعقيم الذي يرافق المحكمة الدستورية في سوريا، فرغم كل الجدل والنقاش السائد حالياً حول القضايا الدستورية في سوريا والمتراشق مع انطلاق أعمال اللجنة الدستورية السورية، التي بدأت متعثرة بعد بدء جولتها الأولى في جنيف بتاريخ 2019/10/30؛ فإن الملاحظ أن مسألة المحكمة الدستورية لم تحظ أبداً بالاهتمام الواجب أو بالنقاش اللازم، وخاصة بما يتناسب مع أهمية دورها وأبعاده وحساسيتها صلاحيتها.

ورغم أن المحكمة الدستورية السورية بوضعها الحالي، تبدو شديدة البعد عن اهتمامات الأفراد العاديين ومشكلاتهم وتطلعاتهم؛ فإنها في حقيقة الأمر، وإن أُتيح لها أداء الوظائف التي ينبغي أن تُنشط بها، يمكن أن تكون أقرب بكثير مما يعتقد الكثيرون. ذلك أن كثيراً من الشكاوى المتداولة شعبياً تنصب على تشريعات غير منصفة ولا عادلة مخالفة لأحكام الدستور تستهدفهم ويتضررون منها، وهو ما يدخل، في حقيقة الأمر، في صلب اختصاص المحكمة الدستورية، بل إنه السبب الرئيسي لوجودها وإحداثها.

وإذا كان عدم قدرة الأفراد على الوصول المباشر للمحكمة الدستورية هو أبرز الانتقادات التي تُوجّه عادة للمحكمة الدستورية السورية بوضعها الراهن؛ فإن تحليلاً متعمقاً لهذه المسألة يكشف أن الإشكالية لا تقف عند هذا الحد بل تتجاوزه بكثير.

ولذلك، تأتي هذه الدراسة بهدف إعادة تسليط الضوء على واقع المحكمة الدستورية السورية بكل تفاصيلها، وإبراز الدور الذي يُمكن أن تقوم به في حياة الأفراد والدول على حد سواء، وبهدف إبراز كيفية تأثير تشكيل المحكمة وتكوينها على أداء مهامها، وكيف يُمكن لقضية إجرائية لا تلفت الاهتمام والتركيز عادة، كآلية تعيين أعضاء المحكمة ومدة ولايتهم وإمكانية تجديدها؛ أن تؤثر على قدرة المحكمة كآلية، فتهدد استقلاليتها وتعيق قدراتها على ممارسة اختصاصاتها الموضوعية الممنوحة لها. كما سنعنى الدراسة أيضاً بتقديم المقترحات التفصيلية بخصوص كل مادة ذات صلة من مواد الدستور أو قانون المحكمة.

تتبنى الدراسة منهجاً تحليلياً تاريخياً مُقارناً وذلك من خلال استعراض النصوص ذات الصلة بالمحاكم الدستورية السورية كافة، عبر تاريخها، سواء تلك الواردة في الدساتير السورية أو في قوانين المحكمة ذاتها، وتحليلها بروح نقدية تركز على ما ينبغي أن يكون، وليس على ما هو كائن بالفعل، إضافةً إلى مُقارنتها مع ما هو سائد في العديد من دول العالم العربية والأجنبية على حدّ سواء وصولاً إلى تقديم الأفكار والمقترحات الكفيلة بتحسين أداء المحكمة الدستورية السورية وعملها بما يُمكنها من أداء الدور المطلوب منها والذي تقوم به عادةً المحاكم الدستورية المُماثلة.

## 2- تشكيل المحكمة

يكشف استعراض مسار عملية صناعة الدساتير، سواء في سورية أو في غيرها من الدول أن الجهود والمشاورات والنصوص المتعلقة بتشكيل المحكمة الدستورية تُعدّ بمثابة "معركة سياسية دستورية قانونية" تحسم مُبكرًا فرص نجاح هذا الكيان الدستوري أو فشله. لأن صياغة التصميم الخاص بتشكيل المحكمة الدستورية هو الذي سيُظهر مدى مصداقية هذه المحكمة واستقلاليتها وحيادها، ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف المنشودة منها، وتحمل الأعباء والمسؤوليات المناطة بها وفقاً لأحكام الدستور والتشريعات الناظمة لعمل المحكمة ذاتها. وبالتالي فإن هذه العملية يُمكن أن تعزز الثقة بها ابتداءً، أو تهدرها بالمطلق إذا لم تتم مراعاة مجموعة من المبادئ والمعايير والممارسات الجيدة في هذا السياق.

تم التطرق في هذا الفصل إلى خمس قضايا أساسية، هي: عدد قضاة المحكمة، آلية اختيار القضاة، شروط العضوية في المحكمة، مدة العضوية وإمكانية التجديد، عزل القضاة.

### 2.1- عدد قضاة المحكمة

حدد مشروع دستور 1920 عدد قضاة المحكمة العليا بستة عشر عضواً، في حين حدد دستور 1930 هذا العدد بخمسة عشر عضواً، وبمقتضى دستور 1950 أصبح عدد قضاة المحكمة العليا سبعة أعضاء، علماً أن هذه المسألة كانت قد حظيت بنقاشات حادة أثناء اجتماعات اللجنة التأسيسية لصياغة هذا الدستور وهو ما تعرضت له الدراسة بصورة تفصيلية. وفي دستوري 1953 و1962 تمت المحافظة على عدد القضاة ذاته، وهو سبعة أعضاء. أمّا في دستور 1973، وهو الدستور الذي استخدم لأول مرة مصطلح المحكمة الدستورية بدلاً من المحكمة العليا، فقد تمّ تعديل عدد قضاة المحكمة، ليصبح خمسة أعضاء فقط.

تكشف الدراسة أنه بموجب الدساتير السورية المتعاقبة تم تحديد عدد قضاة المحكمة، العليا والدستورية، على سبيل الحصر ودون السماح للجهة المختصة بتعيين أعضاء المحكمة بإنقاص هذا العدد أو زيادته إذا استدعت ذلك مصلحة العمل، خلافاً لما جاء به الدستور الحالي لسنة 2012 والذي لجأ إلى أسلوب جديد في تحديد عدد أعضاء المحكمة، إذ لم ينصّ على العدد بدقة مكثفياً بتعيين الحد الأدنى لعدد القضاة والذي بات "سبعة قضاة على الأقل" وفقاً للصياغة الدستورية، تاركاً المجال بذلك لإمكانية زيادة عدد القضاة وفق الحاجة ووفق ما تتطلبه طبيعة العمل وحجمه. علماً أن المُشرّع الدستوري قد أجاز لجهة التعيين، وهو رئيس الجمهورية، زيادة عدد الأعضاء، مهما بلغ إلى الحد الذي يراه مناسباً، وقد صدر لاحقاً قانونين لتنظيم عمل المحكمة، أولهما المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 والذي نصّ على أن تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء يكون أحدهم رئيساً، كما أنه أجاز لرئيس الجمهورية أن يزيد عدد أعضاء هذه المحكمة بمرسوم. بيد أن هذا النص سرعان ما تم تعديله بموجب قانون المحكمة الجديد لسنة 2014 والذي نص على أن تؤلف المحكمة من أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً<sup>1</sup>.

وبذلك أصبح عدد قضاة المحكمة حالياً هو أحد عشر قاضياً وقاضية مع ملاحظة أن قانون المحكمة الحالي لا يتضمّن

1 د. جميلة شريجي - دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012-مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد 29-العدد الثالث - 2013-ص120.



ما يُفيد بإمكانية أن يزيد رئيس الجمهورية عدد أعضاء هذه المحكمة بمرسوم كما كان عليه النص في قانون 2012، وبرغم ذلك لا يوجد كما ترى الدراسة، ما يحول دون إمكانية زيادة هذا العدد أو إنقاصه بما لا يقل عن سبعة قضاة، رغم أن قانون المحكمة الحالي لا ينص على هذا، وذلك امتثالاً لنص المادة 141 من دستور 2012، والتي أجازت ذلك، والتي يُفترض أن تكون النص القانوني الأسمى في البلاد.

تُظهر الدراسة عند المقارنة مع الدساتير والمعايير الدولية أن عدد قضاة المحاكم الدستورية يختلف من دولة إلى أخرى، وذلك باختلاف حجم الدولة وعدد سكانها، ودور المحكمة وطبيعة المهام المُلقاة على عاتقها، ففي إسبانيا على سبيل المثال، "تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً"، وفي البرتغال "تتكون المحكمة الدستورية من ثلاثة عشر قاضياً"، وفي تركيا "تتكون المحكمة الدستورية من خمسة عشر عضواً"، وفي فرنسا "يتألف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، وبالإضافة للأعضاء التسعة المنصوص عليهم أعلاه يتمتع رؤساء الجمهورية السابقين بالحق الكامل في العضوية الدائمة في المجلس الدستوري". وعلى الصعيد العربي نجد أن المحكمة الدستورية في المغرب "تتألف من اثني عشر عضواً"، وفي تونس "من اثني عشر عضواً"، وفي الكويت "تتألف المحكمة الدستورية من خمسة مستشارين".

وتكشف الدراسة أن غالبية دساتير دول العالم، وكذلك القوانين الخاصة بالمحاكم والمجالس الدستورية، تنص صراحةً على عدد محدد ودقيق غير قابل للزيادة أو النقصان بموجب نصوص واضحة. وهنا تنبّه الدراسة إلى أن غياب النصوص الواضحة والمعايير الصارمة التي تُحدد بدقة عدد قضاة المحكمة هو أمر سيفتح المجال أمام إمكانية قيام السلطة التنفيذية، أو الجهة التي تتولى عملية التعيين، بالتحكم بعدد قضاة المحكمة وزيادته أو إنقاصه إما لضمان أغلبية معيّنة، أو لضم عناصر جديدة منحازة مسبقاً، أو بهدف التخلص من بعض الشخصيات "غير المرغوب ببقائها" في المحكمة. وهو ما يؤدي بمجمله إلى المسّ باستقلالية المحكمة وحيادها، ويُفقد الثقة كما يُجهض الغرض من إنشائها.<sup>2</sup>

ويكشف استعراض النصوص الدستورية السورية وتحليلها ومقارنتها، أن النص الوارد في الدستور السوري الحالي لسنة 2012، لجهة عدم تحديد دقيق لعدد قضاة المحكمة الدستورية والاكتفاء ببيان الحد الأدنى فقط، لا ينسجم مع التوجهات التي تبنتها غالبية دساتير العالم وقوانين المحاكم الدستورية النافذة فيها لجهة تحديد دقيق ومُلزم لعدد قضاة المحكمة.

## 2.2- آلية اختيار قضاة المحكمة

عرفت الدساتير السورية عبر تاريخها أنماطاً متعددة من آليات انتقاء أعضاء المحاكم الدستورية والعليا، وتعكس هذه الآلية في كل مرحلة طبيعة النظام السياسي الذي حكم تلك الفترة.

فاستناداً لمشروع دستور 1920 فإن نصف قضاة المحكمة العليا يتم اختيارهم من مجلس الشيوخ ونصفهم الآخر من رؤساء محاكم التمييز، ويتم انتخابهم من الهيئات المنسوبة إليها بالقرعة. كما حافظ دستور 1930 على استقلالية

2 الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة - ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك ص4.

تعيين قضاة المحكمة العليا، بحيث يتم اختيار ثمانية نواب لعضوية هذه المحكمة على أن ينتخبهم مجلس النواب في ابتداء كل سنة، وسبعة قضاة سوريين يشغلون أعلى مناصب القضاء بحسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدم عند تساوي الدرجات، وتعينهم محكمة التمييز بهيئتها العامة كل سنة. وبمقتضى دستور 1950 فإن قضاة المحكمة العليا يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة تضم أربعة عشر اسماً يرشحهم رئيس الجمهورية على أن يفوز بالانتخاب من حاز أصوات الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس، وهو ما تبناه أيضاً كل من دستور 1953 و 1962، في حين نصّ دستور 1973 ودستور 2012 على منح رئيس الجمهورية وحده صلاحية تسمية قضاة المحكمة الدستورية العليا كافة بما في ذلك تسمية رئيس المحكمة أيضاً. وبالتالي ينفرد حالياً رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية كافة ودون مشاركة أية سلطة أخرى معه في هذا الاختيار خلافاً لما كان سائداً في أغلبية الدساتير السورية المتعاقبة، الأمر الذي كان محل انتقاد.

أما على صعيد الممارسات الدولية فإننا نجد أنماطاً متعددة وخيارات مختلفة لجأت إليها العديد من دول العالم، ففي بعض البلدان، كسويسرا وبلجيكا وألمانيا، ينتخب البرلمان القضاة، دون سواهم. وفي إيطاليا، ومن بين خمسة عشر عضواً في المحكمة الدستورية، ينتخب البرلمان خمسة منهم، وخمسة تختارهم السلطة القضائية من بين قضاة الجهات القضائية العليا، وخمسة يعينهم رئيس الجمهورية. وفي فرنسا، يتشكّل المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ، وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية. أما رؤساء الجمهورية السابقون فهم أعضاء في المجلس الدستوري بقوة القانون.<sup>3</sup>

## 2.3- شروط العضوية في المحكمة

تعرضت الدساتير السورية المتعاقبة بشكل مقتضب إلى هذه مسألة شروط العضوية في المحكمة مكتفيةً بالنص على عبارات عامة، ومحيلة مناقشة تلك الشروط إلى القوانين الخاصة بالمحكمة ذاتها أو القوانين ذات الصلة بها، حيث لم يتطرق مشروع دستور 1920 إلى الشروط الواجب تحققها في قضاة المحكمة العليا مكتفياً بالإشارة إلى أن نصف قضاة هذه المحكمة سيكونون من مجلس الشيوخ ونصفهم الآخر من رؤساء محاكم التمييز مما يعني وجوب استيفاء قضاة المحكمة العليا الشروط الواجب تحققها في أعضاء مجلس الشيوخ، بالنسبة لنصف قضاة المحكمة المختارين من أعضاء مجلس الشيوخ، وكذلك الشروط الواجب تحققها في رؤساء محاكم التمييز، بالنسبة لنصف قضاة المحكمة المختارين من رؤساء محاكم التمييز. وهو ما تكرر أيضاً في دستور 1930. في حين نصّ دستور 1950 على وجوب تمتع قضاة المحكمة العليا بالمؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب، على أن يكونوا من حملة الشهادات العليا وأتموا الأربعين من عمرهم. وقد عرضت الدراسة تلك الشروط بشكل تفصيلي وفق ما وردت في القانون رقم 57 لعام 1950 والمتضمن صلاحيات المحكمة العليا وملاكها. بالمقابل اشترط دستور 1953 في عضو المحكمة العليا، وفقاً لأحكام هذا الدستور، أن يكون متمتعاً بشروط المرشح للنيابة، حاملاً إجازة الحقوق من الجامعة السورية أو ما يعادلها، متمماً الأربعين من عمره، وقد مارس القضاء والمحاماة والتدريس الجامعي أو أحد هذه الأعمال مدة لا تقل عن عشر سنوات، وفي دستور 1962 تمّ النص على وجوب أن تتوفر في قضاة المحكمة العليا المؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب، على أن يكونوا من حملة الشهادات العليا وأتموا الأربعين من عمرهم. في حين لم يتضمن دستور 1973 أية إشارة إلى الشروط الواجب تحققها في أعضاء المحكمة الدستورية العليا، مكتفياً بالنص على أن

3 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي-المؤلفون: سوجيت شودري-كاترين غلين بايس -مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك-المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات – 2014-ص31 وما بعدها.

ينظّم القانون الشروط الواجب توافرها في أعضائها، وهو ما نصّ عليه بالفعل قانون المحكمة رقم 19 لعام 1973. كما تكررت المنهجية ذاتها في الدستور الحالي لسنة 2012 والذي تجاهل بدوره أية إشارة إلى الشروط الواجب تحقيقها في أعضاء المحكمة الدستورية العليا مكتفياً، كما هي الحال في دستور 1973، بالنص على أن ينظّم القانون الشروط الواجب توافرها في أعضائها. وقد حدد قانون المحكمة لاحقاً أن عضو المحكمة ينبغي أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية ولا يحمل جنسية أخرى، متمتعاً بشروط التوظيف العامة، متمماً الأربعين من العمر، ولم يتجاوز الثانية والسبعين، حائزاً على الإجازة في الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها، مارس العمل القضائي أو المحاماة أو التدريس في كليات الحقوق مدة لا تقل عن خمسة عشر عاماً<sup>4</sup>.

على صعيد الدساتير المقارنة والمعايير الدولية تؤكد المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية على أن يكون من يقع عليهما الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً "من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون". ويجب أن تشمل أية طريقة لاختيار القضاة، على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة. ولا يجوز عند اختيار القضاة، أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء، أو المنشأ القومي أو الاجتماعي، أو الملكية أو الميلاد أو المركز<sup>5</sup>، وهو ما نرصده في العديد من دساتير دول العالم وفق ما عرضته الدراسة التي أبرزت أن قوانين المحكمة الدستورية في كلٍّ من تونس والمغرب، على سبيل المثال، ناقشت بصورة أكثر تفصيلاً شروط التعيين في المحكمة، وكذلك واجبات قضاة المحكمة خلافاً للقانون السوري الحالي، والذي ذكر مبادئ عامة غير تفصيلية، مكتفياً بالإحالة إلى قوانين أخرى كفرضه على قضاة المحكمة الواجبات المفروضة على القضاة، وهو ما يستلزم العودة إلى القوانين الناظمة للسلطة القضائية مما يفسح المجال لاختلاف التفسيرات والتأويلات. وهو ما يمكن تجنبه بتبني تفصيل واضح في قانون المحكمة لشروط التعيين وواجبات قضاة المحكمة الدستورية.

كما نلاحظ ضمن السياق السوري خلو النصوص الواردة في الدستور كافة أو قوانين المحكمة من أية إشارة إلى ضرورة تواجد المرأة وتمثيلها في عضوية هذه المحكمة خلافاً لتجارب دستورية عربية أخرى، كما هي الحال في تونس والتي يُحسب لها أنها تضمّنت تأكيداً على وجوب أن يتم تعيين أعضاء المحكمة مع السعي إلى احترام مبدأ التناسف بين النساء والرجال، وهو ما يتعيّن تلافيه في سوريا علماً أن عدد القاضيات في المحكمة الدستورية السورية في تمثيلها الحالي، لسنة 2020، هو اثنتان فقط من أصل أحد عشر، وهو العدد الكلي لقضاة المحكمة حالياً.

## 2.4- مدّة العضوية وإمكانية التجديد

تُعد هذه المسألة، التي تبدو شكلية وإجرائية في مظهرها، مسألة بالغة الأهمية والخطورة وترتبط ارتباطاً وثيقاً بضمانات استقلالية المحكمة وقدرة قضاتها، نساء ورجالاً، على ممارسة مهامهم بحيادية تامة ودون تعريضهم لإمكانية الخضوع لضغوط غير مباشرة، فيما لو ارتبط أمر بقائهم في المحكمة بقرار بالتجديد أو بالتعميد تتخذه سلطة أخرى.

4 د. حسن مصطفى البحري – القضاء الدستوري. دراسة مقارنة – الطبعة الأولى 2017 – ص 131.

5 مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية. اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من 26 آب/أغسطس إلى 6 أيلول/ديسمبر 1985. كما اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 32/40 المؤرخ في 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1985-146/40 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985.

تجاهل مشروع دستور 1920 وكذلك دستور 1930 مسألة الإشارة إلى مدة ولاية قضاة المحكمة العليا وإمكانية تجديد تلك الولاية، وربما يرتبط ذلك بطبيعة عمل تلك المحكمة نظراً لكونها محكمة مختصة بمحاكمة بعض الشخصيات الرسمية فحسب، ودون أن تمارس أية سلطة أخرى تميّز عمل المحاكم الدستورية. في حين نصّ دستور 1950 على بقاء "عضو المحكمة العليا في منصبه خمس سنوات، ويجوز تجديد انتخابه". كما بيّن لاحقاً قانون المحكمة أنه لا يجوز أن يبقى في عضوية المحكمة العليا من تجاوز سنّه الخامسة والستين. وبذلك فقد أرسى الدستور السوري الأوّل الذي انبثقت عنه لأول مرّة فكرة المحكمة الدستورية العليا بمفهومها الحقيقي والرقابي مبدأ إمكانية تجديد ولاية قضاة المحكمة العليا، ودون تحديد عدد مرات التجديد، حيث تم الاكتفاء بتحديد سنّ الخامسة والستين حداً أقصى لعمر من سيبقى في المحكمة.

وحافظ دستور 1953 على القواعد السابقة الواردة في دستور 1950 ذاتها، كما أقرّ دستور 1962 المبدأ السابق ذاته، فنصّ على أن يبقى عضو المحكمة العليا في منصبه خمس سنوات، ويجوز تجديد انتخابه. في حين خفّض دستور 1973 مدة ولاية القاضي في المحكمة الدستورية، فنصّ على أنه "تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات قابلة للتجديد".

ونصّ الدستور الحالي لسنة 2012 على أن "تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات ميلادية قابلة للتجديد". بذلك فقد أجاز المشرّع لرئيس الجمهورية، وهو صاحب الحق في التعيين والتجديد، إعادة تسمية عضو المحكمة المنتهية ولايته لعدد غير محدد من الولايات طالما أن عضو المحكمة لم يتجاوز الثانية والسبعين من عمره.<sup>6</sup> وبالتالي فإنه، نظرياً، يُمكن تجديد ولاية عضو المحكمة الدستورية العليا في سوريا، بموجب القانون الحالي، فيما لو عُيّن بعمر الأربعين عاماً سبع مرات متتالية.

في المقابل تكفل المعايير الدولية أن تكون ولاية المنصب القضائي مضمونة إلى أن يصل القاضي سن التقاعد أو حتى انتهاء مدة توليه للمنصب. فيما يُشير مقرر الأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين إلى مخاطر "التعيين المؤقت" بالنظر إلى أن التعيين المؤقت وعدم تمتع القضاة بتأمين منصبهم؛ إحدى الممارسات الشائعة التي تؤثر على ولاية القضاة الذين يكونون عرضة للعزل أو الإيقاف دون ضوابط.<sup>7</sup> ولذلك تخلص اللجنة الدولية للحقوقيين إلى التأكيد على أنه لا بدّ بموجب المعايير الدولية، أن تكون مدة تولي منصب القاضي طويلة بما يكفي لحماية استقلاله. وقد أوصت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، فيما يخص مدة تولي المنصب، أن تقوم الحكومات "بمراجعة قوانينها بما يضمن أن تكون مدد تولي القضاة لمناصبهم طويلة بالقدر الكافي لضمان الاستقلالية"<sup>8</sup>.

وعلى صعيد الممارسات الدولية فإننا نجد أن أغلبية الدساتير وقوانين المحاكم الدستورية تنص على منح القاضي في المحكمة الدستورية مدة ولاية واحدة طويلة، ولكن غير قابلة للتجديد، وهذا ما هو مطبق في ألمانيا على سبيل المثال حيث مدة ولاية القاضي في المحكمة الدستورية الفيدرالية هي 12 عاماً غير قابله للتجديد، وفي إيطاليا هي تسعة أعوام غير قابل للتجديد، وفي تركيا هي 12 عاماً غير قابله للتجديد، وفي المغرب وتونس وفرنسا والبرتغال وبولندا تكون مدة العضوية تسع سنوات غير قابلة للتجديد. وهو ما يُمكن تفسيره بأن هذه السنوات تمثل فترة زمنية طويلة بما فيه

6 د. حسن مصطفى البحري - القضاء الدستوري. دراسة مقارنة - مرجع سابق - ص 129.

7 تقرير المقرّر الخاص باستقلال القضاة والمحامين -مجلس حقوق الإنسان. الدورة الحادية عشرة -انظر وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/11/41-24 March 2009

8 اللجنة الدولية للحقوقيين. تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية-تشرين الأول/أكتوبر 2015 - ص8.

الكفاية حتى تتمكن المحكمة من القيام بعمل طويل المدى يبرز بوضوح الاتجاهات الكبرى لفقته قضائياً. أما مبدأ عدم التجديد فهو يهدف إلى تعزيز استقلالية القضاة تجاه الجهات التي قامت باختيارهم لتفادي أية محاولة إغراء أو ضغط.<sup>9</sup>

وأمام ما تقدّم يبدو الدستور السوري الحالي لسنة 2012 قاصراً عن مواكبة هذه المسألة بتبنيه مدة أربع سنوات فقط مع إمكانية التجديد، التي يُمكن أن تصل، نظرياً، إلى سبع مرات وفق ما سبق عرضه، وهو ما يجعل القاضي حذراً في إصدار أية أحكام أو ممارسة عمله بصورة يُمكن أن تُزعج السلطة التنفيذية التي تملك صلاحية التجديد له في منصبه من عدمه.

## 2.5- عزل القضاة

ترتبط هذه المسألة بضمانات الحفاظ على استقلالية المحكمة الدستورية وحيادها؛ لأن أكثر ما يُهدد هذه الاستقلالية هو إمكانية تعريض القاضي في المحكمة الدستورية لخطر الإقالة أو العزل بهدف التخلص منه إن كانت موافقه في المحكمة لا تتوافق مع "التوجيهات" التي يُمكن أن يُوحى بها إلى المحكمة فتتأثر بها أو تخضع لها.

بدأ النص دستورياً في سوريا على تحصين قضاة المحكمة الدستورية العليا من العزل مع دستور 1950 لتتكرر النصوص ذاتها بصورة متشابهة في الدساتير اللاحقة، والتي اكتفت غالباً بإقرار المبدأ تاركة الشروحات والتفصيلات إلى القوانين الخاصة بالمحكمة.

حيث أكد دستور 1950 على أنه "لا يُفصل عضو المحكمة العليا عنها إلا بقرار يوافق عليه أربعة فأكثر من أعضائها"، كما أكد دستور 1962 أيضاً على أنه "لا يفصل عضو المحكمة العليا عنها إلا بقرار يوافق عليه أربعة فأكثر من أعضائها"، كما كرر دستور 1973 التأكيد على أن "أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للإقالة من عضويتها إلا وفقاً لأحكام القانون".

في حين أكد الدستور الحالي لسنة 2012 على مبدأ أن "أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للإقالة من عضويتها إلا وفقاً للقانون". وقد بيّن قانون المحكمة لسنة 2014 أن عضو المحكمة غير قابل للإقالة إلا بقرار معلل من الهيئة العامة للمحكمة، وفي أحوال مُحددة على سبيل الحصر وهي: "ذا فقد ما يتطلبه منصبه من شروط، وإذا تُسبب لعضو المحكمة أمر من شأنه المساس بالثقة أو الاعتبار أو إخلال جسيم بواجبات أو مقتضيات وظيفته". وفي هذه الحالات يُبلّغ قرار المحكمة بإقالة العضو إلى رئيس الجمهورية، وفي المقابل لا يتضمن قانون المحكمة الحالي لسنة 2014، 1، قاعدة عدم جواز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستياداع أو وضعه خارج الملاك أو نديه إلى عمل خارج المحكمة مما يوحي بجواز ذلك وفقاً لقانون المحكمة الحالي.

وأما بالنسبة للمعايير الدولية؛ فإنّ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية تؤكد على أنه: "لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم"<sup>10</sup>. وتوضّح المعايير الدولية أيضاً أن أي زعم بسوء السلوك من طرف قاضٍ يجب أن يخضع لتحقيق مستقلّ

9 نتحدث عن المحكمة الدستورية - د. جنان الإمام - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - مكتب تونس - مارس 2018 - ص 30.

10 مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية. المبدأ 181

ومحايد ودقيق، وفي سياق إجراءات منصفة ونزيهة أمام سلطة مستقلة ومحايدة وذات اختصاص، تُحترم فيها حقوق القاضي. ويجب أن تكون إجراءات الشكاوى ضدّ القضاة والإجراءات التأديبية التي تشمل العزل محددة في القانون.<sup>11</sup>

وعلى صعيد الدساتير المقارنة نجد أن الخيار الأفضل هو ما تبنته بعض الدساتير التي اتّجهت لعرض هذه التفاصيل والضمانات الخاصة بالتحصين من الإقالة في نصوص الدستور ذاته، لا في قوانين المحكمة الخاضعة ببسر وسهولة لإمكانية التغيير والتبديل. ومثال ذلك دستور أوكرانيا الذي نصّ على أن سلطة قاضي المحكمة الدستورية لأوكرانيا تنتهي في حال (انتهاء مدة ولايته، بلوغه سن السبعين، فقدان جنسية أوكرانيا أو اكتسابه جنسية دولة أخرى، سريان مفعول قرار محكمة بشأن اعتباره في عداد المفقودين أو إعلان وفاته، أو اعتباره غير قادر قانونياً أو غير قادر قانونياً بشكل جزئي، سريان مفعول حكم الإدانة ضدّه بسبب ارتكاب جريمة، وفاة قاضٍ في المحكمة الدستورية لأوكرانيا). كما بيّن أن أسباب إقالة أحد قضاة المحكمة الدستورية هي (عدم القدرة على ممارسة سلطاته لأسباب صحية، انتهاكه لمتطلبات عدم التعارض، ارتكابه مخالفة تأديبية خطيرة أو تجاهل صارخ أو دائم لمهامه بشكل يتعارض مع مكانة قاضي المحكمة أو ثبت عدم امتثاله للمنصب، تقديم القاضي طلب الاستقالة أو الفصل الطوعي من منصبه).

وبالعودة إلى السياق السوري فمن الواضح أن المعايير الدولية لا تستوجب فقط إقرار مبدأ عدم العزل، إلا في حالات محددة دقيقة وحصرية، ولكنها تستلزم كذلك توفّر ضمانات إجرائية دقيقة في حالات الإقالة إن توفرت مقتضياتها وفقاً لأحكام القانون، وهو ما يخلو منه القانون السوري. ومما يُثير القلق في قانون المحكمة الحالي هو حذف نص المادة الذي كان متواجداً في القوانين السابقة للمحكمة، والذي يؤكد على أنه "لا يجوز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستبداد أو وضعه خارج الملاك أو ندمه إلى عمل خارج المحكمة".

---

11 توصية مجلس أوروبا الصادرة عن لجنة الوزراء -سنة 2010-مُشار إليها في: اللجنة الدولية للحقوقيين. تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية-مرجع سابق-ص9.

يُوضح الجدول الآتي التغيير الذي أصاب المحكمة الدستورية العليا عبر تاريخها لجهة العدد، وآلية التعيين، ومدة الولاية، وإمكانية التجديد:

إمكانية التجديد	مدة الولاية	آلية التعيين	عدد القضاة	
-	-	نصف القضاة يتم اختيارهم من مجلس الشيوخ، ونصفهم الآخر من رؤساء محاكم التمييز، بحيث يتم انتخابهم من الهيئات المنسوبة إليها بالقرعة.	16	<b>مشروع دستور 1920</b>
-	-	يتم اختيار 8 نواب على أن ينتخبهم مجلس النواب، و7 قضاة يشغلون أعلى مناصب القضاء بحسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدم.	15	<b>دستور 1930</b>
نعم	5 سنوات	يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة تحوي 14 اسماً، ينتقيها رئيس الجمهورية.	7	<b>دستور 1950</b>
نعم	5 سنوات	يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة ينتقيها رئيس الجمهورية.	7	<b>دستور 1953</b>
نعم	5 سنوات	يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة تحوي 14 اسماً، ينتقيها رئيس الجمهورية.	7	<b>دستور 1962</b>
نعم	4 سنوات	رئيس الجمهورية	5	<b>دستور 1973</b>
نعم	4 سنوات	رئيس الجمهورية	7 على الأقل، حالياً 11	<b>دستور 2012</b>

فيما يُوضح الجدول الآتي اختلافات المحكمة الدستورية السورية عن بعض نظرائها من حيث عدد القضاة، وسلطة التعيين، ومدة الولاية وإمكانية تجديدها:

إمكانية التجديد	مدة الولاية	سلطة التعيين	عدد القضاة	
نعم	4 سنوات	رئيس الجمهورية	7 على الأقل، حالياً 11	سوريا
لا	9 سنوات	يعيّن كلّ من رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، 4 أعضاء.	12	تونس
لا	9 سنوات	6 أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، و6 أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين.	12	المغرب
لا	9 سنوات	3 يعينهم رئيس الجمهورية، و3 يعينهم رئيس مجلس الشيوخ، و3 يعينهم رئيس الجمعية الوطنية.	9 ورؤساء الجمهورية السابقين	فرنسا
لا	12 سنة	يُنتخب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل البوندستاغ، بينما ينتخب النصف الآخر من قبل البوندسترات.	غرفتان، كل واحدة منهما تضمّ 8 قضاة	ألمانيا
لا	9 سنوات	يقترح مجلس النواب 4، ويقترح مجلس الشيوخ 4، وتقترح الحكومة 2، ويقترح المجلس العام للسلطة القضائية 2.	12	إسبانيا
لا	9 سنوات	10 منهم تعينهم الجمعية الوطنية للجمهورية، و3 يختارهم العشرة المعينون.	11	البرتغال

### 3- اختصاصات المحكمة الدستورية وآلية الوصول إليها

لا شك في أن عدم وجود قضاء دستوري، يُمارس الرقابة، ويكفل ضمان انتظام القوانين بمفهومها الموسّع وسائر التصرفات الأخرى المنسوبة لسلطات الدولة مع أحكام الدستور؛ هو من الأمور التي تكشف نقصاً عميقاً في المنظومة القانونية السائدة مما يُفسح المجال لانتهاكات وتجاوزات كبيرة ستُفقد الدستور قيمته ومعناه، وستهدم مبادئ الشرعية والمواطنة بالمطلق. إلا أن الأسوأ من ذلك كلّهُ هو وجود ذلك الكيان نظرياً وشلّ قدرته فعلياً من خلال منحه صلاحيات هزيلة، أو تقييد إمكانية الوصول إليه، مما يجعل الكثيرين يتساءلون فيما لو كانت هذه المحكمة حقيقة موجودة بالفعل، رغم مضي عقود على إنشائها وعملها!

من هنا تأتي أهمية دراسة اختصاصات المحكمة الدستورية وتحليلها، ودراسة آلية الوصول إليها بغية استعراض مدى تمتع المحكمة الدستورية العليا السورية باختصاصات تمكّنها بالفعل من أداء الدور المطلوب والمتوقّع منها من جهة، وكذلك بيان مدى إمكانية الوصول إليها، أي تحديد الأشخاص أو الجهات التي تمتلك صلاحية اللجوء لهذه المحكمة وتفعيل اختصاصها بالفعل، وتحديد ما إذا كانت المحكمة الدستورية تُمارس الصلاحيات المُسندة إليها بشكل حتمي



وإلزامي أم أن الاستعانة بها رهن بما تقدّره جهات محددة منصوص عليها في المنظومة القانونية الخاصة بها. سعت الدراسة في هذه الفصل إلى التعريف باختصاصات المحكمة في الدساتير السورية السابقة، وكذلك في الدستور الحالي لسنة 2012، ثم بيان الممارسات المقارنة والمعايير الدولية التي يُمكن بمقتضاها وعلى أساسها تقييم منظومة المحكمة الدستورية السورية، ومن ثم تقديم الأفكار والمُقترحات لتفعيل دور هذه المحكمة وتعزيز قدراتها.

### 3.1- الدساتير السابقة

يكشف استعراض تلك الدساتير عن التطور الكبير الذي شهدته هذه المحكمة على صعيد الصلاحيات والاختصاصات، حيث بدأت قاصرةً على مجرد الاختصاص الجزائي في مشروع دستور 1920 وكذلك دستور 1930، قبل أن تعرف مفهوم الرقابة الدستورية بدءاً من دستور 1950، وهو الدستور الذي يُعدّ بحق الولادة الحقيقية لمبدأ القضاء الدستوري في سوريا، لتتوسع اختصاصاتها لاحقاً وصولاً للدستور الحالي لسنة 2012.

فموجب مشروع دستور 1920 اقتصر اختصاص هذه المحكمة، التي لم ترَ النور، على الاختصاص الجزائي فحسب، حيث عُهد إليها بإمكانية محاكمة الوزراء، ومجلس الشيوخ والنواب، وكذلك رئيس ديوان المحاسبات وأعضائه. أما في دستور 1930 فقد عُهد إليها بإمكانية محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء فقط.<sup>12</sup>

وفي دستور 1950 شهد اختصاص المحكمة العليا مناقشات عديدة أثناء اجتماعات اللجنة التأسيسية لصياغة أحكام هذا الدستور، إلى أن أسفرت المناقشات والتوافقات على منح المحكمة العليا صلاحية الرقابة الدستورية، والاختصاص الجزائي، فضلاً عن البتّ في الطعون الانتخابية.

وقد تضمّن هذا الدستور صوراً متعددة للرقابة الدستورية، بحيث تشمل الرقابة على دستورية القوانين، والرقابة على دستورية مشروعات المراسيم وقانونيتها، والرقابة على الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية. وأما بالنسبة للاختصاص الجزائي فنظراً لما لمقام الرئاسة من التقدير الواجب والاحترام المطلوب؛ ونظراً لما لمركز الوزراء من الخطورة في تحمّل مسؤوليات الحكم؛ فقد رأى واضعو الدستور أن يُدرجوا في مواد بعض النصوص ذات الصلة بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، وأن يعهدوا بهذه المهمة إلى المحكمة العليا، وذلك ضمن أصول يتم تحديدها بمقتضى قانون خاص. علماً أن المحكمة العليا تبثّ أيضاً بصورة مبرمة بطعون الانتخابات.

وفي دستور 1953، تم تلافي الجدل والانقسام حول صلاحيات المحكمة العليا أثناء صياغة الدستور، حيث تمتّعت المحكمة فيه أيضاً بالرقابة الدستورية والاختصاص الجزائي، إلى جانب البتّ في الطعون الانتخابية.

وفي دستور 1962، كانت السمة الأساسية لهذا الدستور هي استنساخ الكثير من الأحكام والقواعد المُقررة في دستور 1950، مع بعض التعديلات لتتناسب مع الواقع السياسي والعسكري الذي كانت تخضع له البلاد. ففي الرقابة الدستورية اقتصر على الرقابة على دستورية القوانين، ودستورية مشروعات المراسيم. في حين غيّب،

12 أميمة حسان – المحكمة العليا في سورية – رسالة علمية بإشراف الدكتور فؤاد شباط – كلية الحقوق -الجامعة السورية – 1954-ص14.

هذا الدستور، إمكانية التجاء الأفراد إلى المحكمة الدستورية ولو بصورة غير مباشرة كما كان منصوصاً عليه في دستوري 1950 و1953، كما غيَّب أيضاً اختصاص المحكمة في الطعون الانتخابية. وفي الاختصاص الجزائي أصبحت تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية المسؤول في حالات خرق الدستور والخيانة العظمى والجرائم العادية، كما تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في محاكمة الوزراء.

في دستور 1973، وبعد تغييب المحكمة الدستورية عن عدّة دساتير مؤقتة تم النصّ عليها مجدداً في هذا الدستور الذي أقرّ مبدأ الرقابة الدستورية، وأحلّ مصطلح المحكمة الدستورية بدلاً عن العليا، كما عدل أيضاً في بعض اختصاصاتها وصلاحياتها. حيث تمارس المحكمة الدستورية، بمقتضى هذا الدستور، الرقابة الدستورية على دستورية القانون قبل إصداره، وعلى دستورية المرسوم التشريعي فقط، وبالتالي فإن الملاحظة هنا أنه تكرر في هذا الدستور، كما هي حال دستور 1962، تغييب إمكانية التجاء الأفراد إلى المحكمة الدستورية خلافاً لما سبق إقراره في دستوري 1950 و1953. وأما بالنسبة للاختصاص الجزائي فقد قَصَرَ هذا الدستور الاختصاص الجزائي للمحكمة على إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية وحده، دون الوزراء، علماً أنه وفقاً لأحكام هذا الدستور لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حال الخيانة العظمى. أما بالنسبة للطعون الانتخابية فتتولى المحكمة الدستورية العليا التحقيق في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب، علماً أن دورها يقتصر على مجرد التحقيق وإحالة نتائجه إلى المجلس مجدداً والذي يتولى مهمة الفصل في حال الطعن بصحة عضوية أعضائه في ضوء التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا، وهو ما كان محلاً للنقد.<sup>13</sup> وقد نصّ دستور 1973 لأول مرة على الاختصاص الاستشاري حيث يكون للمحكمة الدستورية إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم، ويكون ذلك بناء على طلب رئيس الجمهورية.

### 3.2- الدستور الحالي لسنة 2012

تم تبني الدستور الحالي للبلاد سنة 2012 فيما بدا أنه استجابة للمطالبات الشعبية التي بدأت في عام 2011، وكان من جملة مطالبها إرساء دولة القانون وقيم المواطنة وتعزيز المحاسبة وكفالة العدالة والمساواة لجميع المواطنين والمواطنات. وهي كلها مطالبات يُفترض أن تدخل، بشكل مباشر أو غير مباشر، في صميم عمل المحكمة الدستورية التي مارست صلاحيات عديدة بعضها لم يكن منصوصاً عليه في أيّ من الدساتير السابقة.

تتمتع المحكمة الدستورية الحالية بالاختصاص في مسألة الرقابة الدستورية بصورها المتعددة، والتي تشمل:

- أ- الرقابة على دستورية القوانين المُحالّة إليها إذا اعترض رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره.
- ب- الرقابة على دستورية المرسوم التشريعي وذلك إذا اعترض خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس.
- ت- الرقابة على دستورية اللوائح والأنظمة: والتي تمارسها المحكمة بناء على اعتراض خمس أعضاء مجلس

13 انظر في هذا بصورة تفصيلية: د. حسن البحري – الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري. دراسة تحليلية مقارنة – الجمهورية العربية السورية – وزارة العدل-مجلة القانون – العدد الأول. الجزء الثاني – 2012 – ص 197 وما بعدها.

الشعب.

ث- النظر في الدفع بعدم دستورية قانون. حيث تبنت الدستور الحالي لسنة 2012 آلية الوصول غير المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية<sup>14</sup>، فنصّ على أن "تختص المحكمة الدستورية بالنظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه، وذلك إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن؛ أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا، والتي يتعين عليها البت في هذا الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها".

بمعنى أنه يُشترط لإمكانية دفع الأفراد بعدم دستورية قانون أن تكون هناك دعوى منظورة بالفعل أمام القضاء ثم يصدر بها حكم فيقوم أحد الأطراف في الدعوى بالطعن في الحكم أي الاعتراض عليه، وفق قانون أصول المحاكمات، ويتم ذلك أمام المحكمة الأعلى من المحكمة التي أصدرت ذلك الحكم، وهو ما يطلق عليها محكمة الدرجة الثانية، التي يقوم أمامها من قام بالاعتراض على الحكم بالطعن بعدم دستورية القانون الذي طبقته محكمة الدرجة الأولى، أي أنه يزعم أن القانون الذي تم تطبيقه مخالف لأحكام الدستور ويتعارض معه، وفي هذه الحال يحق لمحكمة الدرجة الثانية التي تنظر بالطعن، إذا اقتنعت أن تلك المزاعم والدفع حول عدم دستورية القانون جديّة وصحيحة؛ أن تقرر إحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا لتحسم مدى دستورية ذلك القانون المطعون به والذي تم الاعتراض عليه وذلك خلال مدة أقصاها ثلاثين يوم من تاريخ تسجيله لديها.

يترتب على هذه الآلية التي تيناها المشرع الدستوري السوري ما يأتي:

- حرمان الأفراد من اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث لا بد أن يتم ذلك حصراً عن طريق محكمة الدرجة الثانية وفق ما سبق عرضه.

- حرمان المحكمة الدستورية ذاتها من أن تنظر بمثل هذه الدعاوى من تلقاء نفسها؛ إذ لا بد من وجود دعوى وطعن وفق الآلية السابقة، وبالتالي حتى لو قدرت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون ما، فإنه ليس لها من تلقاء نفسها أن تتصدى له وتقرر عدم دستوريته.

- حرمان أي مواطن عادي أو أي شخص اعتباري (كالجمعيات والنقابات..)، ليس طرفاً في الدعوى الأساسية التي نظرت بها محكمة الدرجة الأولى، من اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا، لأن الدستور وقانون المحكمة لا يمنحان هذا الحق إلا لمن هو "خصم" أي طرف في الدعوى، ولهذا لن تستطيع المنظمات النسوية، على سبيل المثال، أن تطعن بعدم دستورية قانون الجنسية السورية لما يتضمنه من أحكام تمييزية ضد المرأة طالما أنها ليست خصماً وطرفاً في دعوى قائمة بالفعل ومنظورة أمام القضاء.

أما بصدد الاختصاص الجزائي؛ فتختص المحكمة الدستورية العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية فقط في حال الخيانة العظمى. علماً أن النقد الأساسي الذي وجّه إلى هذا النص هو أنه لا وجود لجريمة "الخيانة العظمى" في قانون العقوبات السوري!

14 د. جميلة شرجي - دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012 - مرجع سابق - ص 132.

وأما الاختصاص في القضايا الانتخابية وشروط الترشيح؛ فقد وسَّع الدستور الحالي لسنة 2012 من اختصاص المحكمة الدستورية في القضايا الانتخابية لتتجاوز النظر في الطعون الانتخابية، كما هي الحال في الدساتير السابقة، وبات لها دور في الإشراف على عملية الانتخابات الرئاسية أيضاً، بعد أن دخل هذا المفهوم الدستور السوري الحالي لسنة 2012 بدلاً من عملية الاستفتاء التي كانت مُتَّبَعَة في عدّة دساتير سابقة. وبحيث باتت المحكمة تنظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية، وصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب، وكذلك الإشراف على الانتخابات الرئاسية، فضلاً عن النظر في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح، وكذلك فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح.

وبالنسبة للاختصاص الاستشاري، تختص المحكمة الدستورية أيضاً بتقديم المشورة الدستورية والقانونية لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب. كما تختص أيضاً بتفسير نصوص الدستور بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشعب.

وفيما يلي جدول يُوضِّح اختصاص المحكمة الدستورية السورية العليا في مجال الرقابة الدستورية وإبداء الآراء الاستشارية وتفسير الدستور، وفيه التركيز بشكل خاص على ما يُفترض أنه الاختصاص الأصيل للمحكمة الدستورية، ألا وهو الرقابة الدستورية، بما في ذلك تقديم الآراء الاستشارية وتفسير نصوص الدستور، فيما تمّ إقصاء الأدوار الأخرى للمحكمة على الصعيد الانتخابي والجزائي.

الاختصاص	من يملك حق الوصول للمحكمة	إلزامية الاختصاص
الرقابة على دستورية القوانين	رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب	اختيارية "بناء على طلب"
الرقابة على دستورية مرسوم تشريعي	خمس أعضاء مجلس الشعب	اختيارية "بناء على طلب"
الرقابة على دستورية اللوائح أو الأنظمة	خمس أعضاء مجلس الشعب	اختيارية "بناء على طلب"
إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم	رئيس الجمهورية	اختيارية "بناء على طلب"
إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين	رئيس مجلس الشعب	اختيارية "بناء على طلب"
البيت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نصّ قانوني	الخصم في معرض الطعن بدعوى	اختيارية "إذا دفع أحد الخصوم" ومقيدة بشروط، وتخضع للسلطة التقديرية لمحكمة الطعن
تفسير نصوص الدستور	رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء	اختيارية "بناء على طلب"

ومن خلال استعراض الجدول السابق؛ يُمكن أن نستخلص مجموعة من الملاحظات:

**أولاً-** لا تتمتع المحكمة الدستورية باختصاص إلزامي في أي من المجالات السابقة، إذ إن تفعيل دورها واللجوء إليها يتوقف دوماً "على الطلب"، ويعود للسلطة التقديرية للجهة التي لها الحق في اللجوء للمحكمة، والتي قد لا تُمارس هذا الحق مطلقاً بما يعني تجميد دور المحكمة الدستورية وعدم تفعيل اختصاصها مطلقاً.

**ثانياً-** تقتصر إمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية، فيما يتعلق بالرقابة وفيما عدا القضايا الانتخابية، على الجهات

الرسمية حصراً (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الشعب، رئيس مجلس الوزراء، خمس أعضاء مجلس الشعب)، فيما عدا حالة وحيدة يحق فيها للأفراد العاديين اللجوء للمحكمة، بصورة غير مباشرة، عن طريق الدفع بعدم الدستورية في معرض الطعن بنزاع قائم، ووفق شروط محددة بدقة وصرامة، في حين لا يتمتع الأفراد العاديون أو الاعتباريون الذين ليسوا خصوماً، وليس لهم صفة أو مصلحة في دعوى قائمة؛ بمثل هذا الحق.

ثالثاً- رغم أن رئيسي مجلسي الشعب والوزراء، وكذلك خمس أعضاء مجلس الشعب يملكون، وفق أحكام الدستور وقانون المحكمة، حق اللجوء للمحكمة الدستورية لتفعيل اختصاصها الرقابي أو طلباً لرأيها الاستشاري أو لتفسير نصوص الدستور؛ فإنّ الملاحظ من خلال استعراض أحكام المحكمة المُعلنة منذ الدستور الحالي لسنة 2012 أن تلك الجهات لم تلجأ للمحكمة مطلقاً، في حين اقتصر اللجوء إليها، كما سبق عرضه، على رئيس الجمهورية والمواطنين العاديين، في الحالات المُقيّدة التي سمح بها الدستور والقانون كما سبق ذكره، وهو ما يُثير التساؤل عن سبب إجماع تلك الجهات عن اللجوء للمحكمة الدستورية وممارسة الرخصة التي سمحت بها المنظومة القانونية الخاصة بتلك المحكمة.

### 3.3- أوجه النقص في اختصاصات المحكمة الدستورية السورية مقارنةً بالمعايير والممارسات الدولية

بناء على التحليل السابق لاختصاصات المحكمة الدستورية العليا في سوريا والتي تعمل حالياً بموجب دستور 2012 وقانون المحكمة لسنة 2014، وبناء على استعراض اختصاصات المحاكم الدستورية في العديد من دول العالم وكذلك الآراء الفقهية والاجتهادات المطروحة في هذا المجال؛ فإنه يُمكننا أن نُشير إلى بعض أوجه النقص والثغرات في اختصاص المحكمة الحالي.

1- توسيع نطاق الاختصاص الإلزامي للمحكمة الدستورية: كما سبق التوضيح، فإن اختصاصات المحكمة الدستورية السورية في القضايا المتعلقة بالرقابة الدستورية كافة، وتفسير الدستور، وتقديم الآراء الاستشارية هي اختصاصات "اختيارية غير مُلزمة"<sup>15</sup>، بمعنى أن اللجوء للمحكمة ليس إلزامياً وإنما يعود تقديره إلى السلطة التي منحها الدستور أو قانون المحكمة الحق في إمكانية اللجوء تلك. وقد أدى هذا إلى شلّ قدرّة المحكمة على ممارسة اختصاصها الأساسي في ممارسة الرقابة الدستورية الفعلية، حيث أنها لا يُمكن أن تعمل إلا "بناء على طلب"، وهو المصطلح الذي أسرف قانون المحكمة في استخدامه وربطه بكل اختصاص جوهرى للمحكمة. وبالتالي فإنه، إذا لم يُطلب منها ذلك؛ فإن المحكمة الدستورية في حقيقة الأمر لن تُمارس أي دور رقابي حقيقي فيما عدا "اختصاصها الموسمي بالطعون الانتخابية"، و "اختصاصها النظري" في القضايا الجزائية.

والأخطر من كون المحكمة الدستورية لن تعمل بكامل قدراتها وإمكاناتها؛ هو أن ثمة العديد من القوانين والمراسيم يُمكن أن تصدر ويُعمل بها، وهي مشوبة فعلياً بعيب المخالفة لأحكام الدستور، وهو عيب في المفهوم القانوني ينبغي أن يجعل من تلك التصرفات القانونية في حكم الباطلة والمنعدمة الأثر قانونياً.

15 ليس المقصود بالإلزام هنا القوة القانونية للحكم أو التفسير أو الرأي الاستشاري الصادر عن المحكمة، بل مدى وجود إلزام بعرض المسألة المطروحة حكماً على المحكمة الدستورية.

علماً أننا نلاحظ أن عدداً كبيراً من دساتير العالم، وقوانين المحاكم الدستورية فيها؛ تمنح تلك المحاكم اختصاصاً وجوبياً ملزماً، بحيث أن ثمة تصرفات قانونية لا يُمكن أن تُستكمل إجراءات اكتمالها ونفاذها إلا بعد العبور حكماً عبر بوابة المحكمة الدستورية التي تمارس رقابتها عليها للتأكد من مطابقتها لمضمونها لأحكام الدستور، نظراً لكونه القانون الأسمى في البلاد.

وبناء على ما سبق، ينبغي تعديل آلية ممارسة المحكمة الدستورية السورية لاختصاصاتها وجعل بعض هذه الاختصاصات إلزامية، أو أن يتم منح المحكمة الدستورية السورية الحق في أن تتعرض من تلقاء نفسها ودون دفع أو طعن للقوانين التي تقدر مخالفتها لأحكام الدستور.

2- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على إعلان حالة الطوارئ واستمرارها: يُجيز القانون السوري "إعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو في حالة تعرّض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في جزء منها للخطر، بسبب حدوث اضطرابات داخلية أو وقوع كوارث عامة، وبحيث يمكن أن تتناول حالة الطوارئ مجموع الأراضي السورية أو جزءاً منها"<sup>16</sup>. وخلال هذه الحالة تتمتع السلطة التنفيذية بمقتضى القانون السوري، بصلاحيات واسعة تتضمن تقييد العديد من الحقوق الدستورية، وقد سبق أن خضعت سوريا لأحكام هذه الحالة الاستثنائية لما يُقارب النصف قرن، حيث تمّ إعلان حالة الطوارئ في البلاد بموجب القرار رقم 2 الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ 1963/3/8، وتم رسمياً إنهاء العمل بهذه الحالة بموجب المرسوم التشريعي رقم 161 الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 2011/4/12.

ورغم خطورة الصلاحيات الاستثنائية التي يتمتع بها الحاكم العرفي خلال سريان حالة الطوارئ والتي تقيد غالبية الحقوق المنصوص عليها في الدستور؛ فمن الملاحظ أن الدستور السوري الحالي لسنة 2012 اكتفى بعبارات مقتضبة بصدد هذه الحالة متجاهلاً أي دور يُمكن أن تؤديه المحكمة الدستورية خلال تلك الفترة، وذلك خلافاً لدساتير أخرى منحت المحاكم الدستورية دوراً مهماً ومؤثراً خلال إعلان حالة الطوارئ واستمرارها، بغية التوفيق بين المصالح العامة للدولة من جهة، والمصالح الفردية وحقوق المواطنين ورعايا الدولة من جهة أخرى. ولضمان أن تُقدّر الضرورة بقدرها فلا تطغى السلطة التنفيذية أو تتدّرع بحالة الطوارئ لانتهاك غير مُبرر لحقوق الأفراد، أو لمدّ سريان هذه الحالة دون وجود ما يُبرر ذلك.

وبالتالي ينبغي أن يُضمّن اختصاص المحكمة الدستورية العليا في سوريا ما يُتيح لها ممارسة الرقابة على وجود مقتضيات إعلان حالة الطوارئ، وكذلك على مبررات استمرارها ومقتضيات أسوأ بالاختصاصات المماثلة التي تتمتع بها المحاكم الدستورية الأخرى.

3- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على تعديل الدستور: تؤدي المحاكم الدستورية في العديد من دول العالم دوراً مهماً في عملية تعديل الدستور، حيث تمنح بعض الدساتير تلك المحكمة دوراً في مراقبة صحة إجراءات مراجعة الدستور وإعلان نتائجها كما هي الحال في الدستور المغربي، في حين تمنح دساتير أخرى المحكمة الدستورية صلاحية مراجعة صحة التعديلات الدستورية من حيث الشكل كما هي الحال في الدستور التركي، فيما تمنح طائفة ثالثة من الدساتير المحكمة الدستورية صلاحية البتّ في دستورية الإجراءات المُتبعة في تعديل الدستور كما هي الحال في دستور بوليفيا، وفي المقابل تمنح دساتير أخرى المحكمة الدستورية دوراً أكبر في هذه العملية حيث

---

16 قانون "إعلان حالة الطوارئ" في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15 تاريخ 1962/12/22.

تُمارس رقابتها على شكل عملية التعديل ومضمونها، كما هي الحال في الدستور التونسي<sup>17</sup>.

وفي سوريا، يتم تغييب المحكمة الدستورية تغييباً كاملاً عن هذه العملية، سواء في أحكام الدستور أو في قانون المحكمة ذاتها، وهو ما يُعدّ، برأينا، نقصاً فجاً يؤمل تلافيه في أية عملية دستورية لاحقة. ذلك أن منح المحكمة الدستورية اختصاصاً في رصد دستورية عملية تعديل الدستور ومراقبتها؛ إنما يُعد ضماناً إضافية تحدّ بالتالي من أي انفراد أو تسرّع يشوب هذه العملية بالغة الأهمية والخطورة، خاصةً أن الدستور السوري قد سهّل إلى حدّ كبير عملية تعديله، والتي تنفرد بها السلطان التنفيذية والتشريعية، ودونما حاجة لاستفتاء الشعب بصدد تلك التعديلات أيضاً، وبعملية أشبه ما تكون بتعديل أو صياغة تشريع عادي، رغم ما يُفترض أن يكون لأحكام الدستور من قوة وأهمية تفترض الديمومة والتحصين.

بالتالي سيكون من المناسب توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية السورية، ومنحها الاختصاص بمراقبة "دستورية عملية تعديل الدستور"، بشكل كلي، من حيث الشكل والمضمون.

4- تذليل العقبات والقيود التي تعيق وصول الأفراد إلى المحكمة الدستورية: كما سبقت الإشارة، فقد تجاهل الدستور السوري الحالي لسنة 2012، والدساتير السابقة كلها، إمكانية وصول الأفراد بشكل مباشر إلى المحكمة الدستورية، وتم الاكتفاء بموجب الدستور الحالي لسنة 2012، بتبني آلية الوصول غير المباشر للأفراد وذلك في معرض "الدفع بعدم دستورية قانون"، مع تقييد ذلك بشروط عديدة. وإذا كانت بعض القيود والشروط منطوقية من حيث المبدأ، لجهة تنظيم عملية الوصول للمحكمة الدستورية؛ فإنّ ثمة مغالاة في شروط وقيود أخرى، كاشتراط أن يتم الدفع بعدم الدستورية في معرض الطعن بالأحكام حصراً وليس أمام محاكم الدرجة الأولى ابتداءً، وكذلك منح محكمة الدرجة الثانية سلطة حصرية ومطلقة لفرز الدفوع بعدم الدستورية وتحديد ما يُسمح بإحالته للمحكمة الدستورية. في حين أننا نجد في المغرب وتونس على سبيل المثال، تبني شروط مشابهة، لتنظيم عملية وصول الأفراد غير المباشرة للمحكمة الدستورية، لكن يتم السماح بتقديم الدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم جميعها بما في ذلك محاكم الدرجة الأولى، خلافاً لسوريا، كما أن محكمة النقض في المغرب هي التي تتولى عملية فرز الطعون لتحديد ما ينبغي إحالته للمحكمة الدستورية، بينما تكون الإحالة في تونس إلزامية، والمحكمة الدستورية هي التي تقرر ما يستحق قبوله والنظر به، دون منح قضاة المحاكم الأخرى سلطة تقديرية وتحكيمية في ذلك.<sup>18</sup>

وبالتالي، يتعيّن في سوريا، النظر بالتقليل من القيود والشروط المُعيقة لوصول الأفراد بالطريقة غير المباشرة، إلى المحكمة الدستورية السورية، بحيث يُتاح لهم تقديم الطعن بعدم الدستورية أمام محاكم الدرجة الأولى، كما هي الحال في تونس والمغرب على سبيل المثال، كما لا بدّ من وضع ضوابط أكثر مرونة للحدّ من السلطة التقديرية المطلقة في قبول المحاكم إحالة تلك الدفوع إلى المحكمة الدستورية. وينبغي أيضاً إتاحة المجال لإمكانية الوصول المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية، على أن يشمل هذا الحق منظمات المجتمع المدني.

5- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها: يُعد الاستفتاء أحد أبرز مظاهر الديمقراطية المباشرة، وهو التجسيد الحقيقي لمبدأ سيادة الشعب، ونظراً لأهمية هذه العملية فقد أولت غالبية دساتير

17 تقرير المحكمة الدستورية التونسية تحليل ملامح المؤسسة بعد صدور القانون الأساسي المؤرخ في 3 ديسمبر 2015-المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية -مكتب تونس - ص11.

18 تقرير المحكمة الدستورية التونسية تحليل ملامح المؤسسة بعد صدور القانون الأساسي المؤرخ في 3 ديسمبر 2015-المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية -مرجع سابق- ص13.

العالم مسألة الاستفتاء عناية خاصة تجلّت بمنح المحاكم الدستورية دوراً مهماً في الإشراف على هذه العملية والرقابة على مجرياتها، سواء من حيث الشكل أو المضمون أو كليهما معاً.

في المقابل، نجد أن الدستور السوري يُغيب المحكمة الدستورية بشكل كامل عن مسألة الاستفتاء من جهة، ومن جهة ثانية يسلبها اختصاصها الأصلي في الرقابة على فئة معينة من القوانين والتي يُفترض أن تكون مشمولة برقابتها<sup>19</sup>.

حيث يتم تجاهل المحكمة الدستورية تماماً في مجمل النصوص الخاصة بالاستفتاء والواردة سواء في الدستور السوري الحالي لسنة 2012 أو في قانون الانتخابات العامة لسنة 2014، الناظم لمسألة الاستفتاء. ولم يكتفِ الدستور السوري الحالي لسنة 2012 بإقصاء المحكمة الدستورية عن هذه العملية وعدم إدراج الرقابة على الاستفتاء ضمن اختصاصاتها وحسب؛ بل إنه سلب المحكمة الدستورية، جزئياً، أحد أبرز اختصاصاتها، ألا وهو الرقابة على دستورية القوانين، حيث نص الدستور على أنه "لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتتال موافقة الشعب"، وهو الأمر الذي كان محلاً للانتقاد.

إن المطلوب بصدد هذه المسألة ونظراً لخطورة عملية الاستفتاء وأهمية ما ينجم عنها من نتائج منحها القانون السوري "سلطة أعلى من أية سلطة أخرى"؛ إخضاع عملية الاستفتاء لرقابة المحكمة الدستورية العليا وإشرافها، أسوةً بالاختصاص الذي تمتع به العديد من المحاكم الدستورية الأخرى. وكذلك حذف المادة الدستورية التي تسلب المحكمة اختصاصها النظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، لمخاطر هذا التقييد والإقصاء، وبالتالي منح المحكمة الدستورية كامل اختصاصها بالنظر في دستورية أنواع القوانين جميعها دون أي إقصاء أو استثناء.

6- منح المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية: تؤدي الأحزاب السياسية دوراً مهماً ومؤثراً في مسار المجتمعات والدول الديمقراطية، ولهذا عهدت العديد من دساتير دول العالم إلى المحاكم الدستورية ببعض الصلاحيات فيما يتعلق بشؤون الأحزاب السياسية، وخولتها إصدار أحكام تؤثر على تشكيل الأحزاب السياسية وأنشطتها بطرق مختلفة. فعلى سبيل المثال تقوم الدساتير في بعض البلدان، بما في ذلك ألمانيا وتركيا وكوريا الجنوبية، بتمكين محاكمها الدستورية من تنظيم بعض الأحزاب السياسية أو حظرها بناء على برامجها السياسية الأساسية وتنظيم الحزب الداخلي.

وفي سوريا يُحسب للدستور الحالي لسنة 2012 أنه أقر، بعد عقود من الحظر، مبدأ التعددية السياسية، لكن القانون الناظم لشؤون الأحزاب عهد كل ما يتعلق بها للجنة شؤون الأحزاب برئاسة وزير الداخلية، وجعل محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق هي مرجعيتها القضائية الوحيدة والحصرية والنهائية في ظلّ تغييب كامل للمحكمة الدستورية العليا.

يتطلب الأمر هنا توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا في سوريا، لتكون هي المرجعية القانونية المعنية بشؤون الأحزاب، والتي ينبغي أن يكون لها وحدها صلاحية الفصل في النزاعات المتعلقة بشؤون الأحزاب بدءاً من الترخيص وصولاً إلى احتمالية حلّ الحزب وتصفيته، وفقاً لأحكام الدستور وقانون الأحزاب الذي ينبغي تعديله أيضاً تبعاً لذلك.

19 د. حسن مصطفى البحري - القضاء الدستوري. دراسة مقارنة - مرجع سابق - 165.



7- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية: تجاهلت الدساتير السورية المتعاقبة أية إشارة إلى المعاهدات الدولية سواء لجهة مكانتها في التنظيم القانوني الوطني، أو لجهة إمكانية إبرام معاهدات دولية تتعارض مع أحكام الدستور ذاته. حيث اكتفت الدساتير المتلاحقة، بما فيها الدستور الحالي لسنة 2012، بتحديد الجهات التي تملك صلاحية إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها.

وقد عالجت العديد من الدساتير المُقارنة فرضية إبرام معاهدات دولية تخالف أحكام الدستور، مانحةً المحاكم الدستورية صلاحية ممارسة الرقابة السابقة في هذه الحال، بغية تحديد مدى وجود مخالفة بالفعل وبيان التصرف الواجب اتباعه سواء لجهة الامتناع عن المصادقة على تلك المعاهدة أو حتى تعديل الدستور. ونظراً لأهمية المعاهدات الدولية وخطورة ما ينجم عنها من التزامات ونتائج؛ سيكون من المناسب أيضاً توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية السورية ومنحها الرقابة الإلزامية المسبقة على المعاهدات الدولية، وتحديد تلك التي أوجب الدستور عرضها على مجلس الشعب للمصادقة عليها.

8- منح المحكمة الدستورية صلاحية حل الخلافات بين سلطات الدولة: لم تتطرق الدساتير السورية المتعاقبة أيضاً إلى إيجاد الآلية الدستورية لحلّ الخلافات التي يُمكن أن تنشأ بين سلطات الدولة المختلفة، وهي خلافات يُمكن أن تقع على الصلاحيات والاختصاصات وآلية العمل.

وينبغي التوضيح بهذا الصدد، أن تجاهل هذه المسألة لا يعني أن تلك الخلافات غير موجودة ولا تقع بالفعل، إذ من الطبيعي أن تكون موجودة كما هي حال بقية دول العالم، لكن يبدو أنه يتم عادةً تسويتها دون وجود آلية واضحة، بمنطق أن السلطة الأقوى هي التي تفرض إرادتها ورغبتها وتفسيرها للنصوص والصلاحيات وأحكام الدستور ذاته، بغضّ النظر عن قانونية ومشروعية ما تقوم به.

وهنا تظهر أهمية الدور الذي يُمكن للمحكمة الدستورية أن تقوم به في هذا الصدد، وذلك بصفتها الهيئة المسؤولة عن تحديد دستورية القوانين وأعمال الحكومة ودعم سيادة القانون، حيث يُمكنها توفير منصة لحلّ النزاعات بين مختلف فروع الحكومة وسلطاتها أو مسؤوليها، والتي تنشأ بشكل دائم في الديمقراطيات الدستورية.<sup>20</sup>

ففي المغرب أسند الدستور للمحكمة الدستورية صلاحية البتّ في الخلاف بين البرلمان والحكومة، وفي تونس تتمتع المحكمة الدستورية بصلاحيات تسوية النزاعات المتعلقة باختصاص كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة<sup>21</sup>، وفي إسبانيا تتمتع المحكمة الدستورية بصلاحيات النظر في "النزاعات حول الصلاحيات بين الدولة ومجتمعات الحكم الذاتي أو فيما بين هذه المجتمعات"، وفي بوليفيا يكون للمحكمة الدستورية متعددة القوميات صلاحية "تسوية النزاعات في الولاية القضائية والصلاحيات بين أجهزة السلطات العامة". وبالتالي يُمكن تضمين فقرة تمنح المحكمة الدستورية السورية صلاحية حلّ الخلافات، حول الصلاحيات والاختصاصات وتفسير أحكام الدستور، التي يُمكن أن تنشأ بين سلطات الدولة المختلفة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) على أن يكون الوصول للمحكمة الدستورية في هذه الحال مُتاحاً لأيّ من طرفي الخلاف.

20 قرارات المحاكم الدستورية وما عادلها من هيئات وتنفيذها -اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون-التقرير الذي تبنته اللجنة في دورتها ال 46 (البندقية، 9-10 مارس/أذار 2001) - ص 10.

21 لتحدث عن المحكمة الدستورية - د. جنان الإمام - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية-مكتب تونس-مارس 2018-ص 62.

## 4- إشكاليات المحكمة الدستورية ومقترحات تطويرها

استعرضنا في الفصول السابقة التفاصيل المتعلقة بالمحكمة الدستورية في سوريا عبر مراحل تطورها الطويلة، وصولاً إلى واقعها الحالي ومُقارنةً بالدساتير المُقارنة والمعايير الدولية واجبة الاتباع، وسنخصص هذا الفصل لتركيز الأفكار حول المحكمة الدستورية السورية بواقعها الحالي وسبل تطويرها في المستقبل.

من التحديات الكبرى التي ستواجه المشرّعين الدستوريين السوريين في المستقبل هي كيفية تطوير المنظومة الدستورية والقانونية الخاصة بالمحكمة الدستورية السورية حتى تصبح مؤهلة لأداء الدور الذي وُجدت لأجله وأنشئت لغرض تحقيقه. الإشكالية الأولى التي تواجهنا هنا هي أن البعض يتجاهل حاجة هذه المحكمة للتطوير من حيث الشكل والمضمون مكتفياً بأن هذه المحكمة موجودة بالفعل في حين أنها غابت كلياً في دساتير سورية عديدة، وأنها، بصيغتها الحالية، تمارس اختصاصات وتتمتع بصلاحيات لم تُمنح لها في دساتير سورية سابقة، فضلاً عن كونها مُتطورة قياساً بدول عربية أخرى يفتقد بعضها لوجود المحكمة أساساً، أو يكتفي بها لمجرد تجميل المنظومة الدستورية والقانونية لكن بدون أي دور حقيقي.

ولا شك في أن كل ما سبق صحيح بالفعل: فالمحكمة الدستورية السورية موجودة ومُنشأة اليوم في حين أنه لم يكن لها وجود دستوري أو مادي لسنوات طويلة في التاريخ الدستوري السوري المعاصر.

وصحيح أيضاً أن صلاحياتها تتجاوز ما منح لسابقتها في سوريا، وأنها تُعدّ متطورة نسبياً عن بعض التجارب العربية المُقارنة.

ولكن الخطأ هنا هو المعيار الذي ننتبناه للتقييم، حيث نبحث عن "الأسوأ" لنُثبت أن "السيئ" هو جيد بالفعل، في حين أن المطلوب هو أن نُقارن واقعنا بالنماذج الجيدة والتجارب المشرقة لدى العديد من دول العالم بما فيها عدّة دول عربية أيضاً، عند ذلك سنكتشف الفارق البين، وستبرز الحاجة للتعديل والتطوير.

إن الصفحات اللاحقة نضعها بين أيدي المُشرّعين الدستوريين السوريين في أية عملية دستورية قادمة، سواء في المستقبل القريب أو البعيد، والغرض من ذلك هو مساعدتهم على تمكين المحكمة الدستورية السورية من أداء وظيفتها، وتحقيق أهدافها، واستعادة ثقة المواطن السوري بها وصولاً للإيمان حقاً بأن ثمة مرجعية، أبوابها مفتوحة، يُمكن العودة إليها دوماً لضمان احترام نصوص الدستور بكل ما يتضمّنه من مبادئ تعزز قيم المواطنة والعدالة والمساواة للجميع، نساء ورجالاً، دون أي استثناء أو إقصاء أو تمييز.

وبناء على كل ما سبق عرضه، يمكننا أن نُحدد الإشكاليات القائمة في المحكمة الدستورية الحالية ومقترحات تطويرها وتعديلها مع الأخذ بالاعتبار أن المقصود بكلمة "تعديل" في سياق هذه الدراسة هو المقترحات الخاصة بالباحث حول تعديل مضمون نصّ المادة فقط، بدون أي توجيه أو انحياز للخيار الذي سيقدره السوريون، نساء ورجالاً، حول الصيغة الدستورية التي سيتبنونها لمستقبل البلاد سواء من خلال صياغة دستور جديد، أو تعديل دستور 2012.

## 4.1- الإشكاليات المتعلقة باستقلالية المحكمة

التحدّي الأول هو استقلالية المحكمة ذاتها، ووجوب حمايتها من التأثير غير المباشر عليها من خلال تشكيلها بما في ذلك تحديد عدد القضاة، وآلية تعيينهم، والشروط الواجب تحققها فيهم، ومدّة ولايتهم وإمكانية تجديدها، فضلاً عن إمكانية عزلهم وإقالتهم. حيث يؤثر كل ما سبق على استقلالية المحكمة، مما يقتضي تحصين المحكمة وقضاتها من احتمالية مراعاة السلطة التي عينتهم وتمكّن تجديد بقائهم أو الاستغناء عنهم، كما تستطيع زيادة عددهم أو إنقاصه أو التدخل، عبر القانون، لعزلهم وإقالتهم.

**1- عدد قضاة المحكمة:** تعديل نصّ المادة 141 من الدستور السوري المتضمّن عدد قضاة المحكمة الدستورية، بحيث يتم النصّ على رقم دقيق في نصوص الدستور وغير قابل للتفسير أو التأويل، كاستخدام عبارات "يجوز أو على الأقل أو الأكثر"، كما يُفضّل أيضاً اختيار عدد فردي لقضاة هذه المحاكم من أجل تجنّب تعادل الأصوات خلال التصويت.

**2- آلية اختيار القضاة:** تعديل المادة 141 من دستور 2012، وكذلك المادة 3 فقرة أ من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2014، وهي المواد التي تتضمن آلية تعيين قضاة المحكمة، وتبني آلية جديدة للتعيين. بحيث تكون هذه الآلية على النحو الآتي:

أ- إنشاء هيئة مستقلة ومتخصصة تتكوّن بأغليتها من قضاة يتم اختيارهم من قبل نظرائهم، بحيث تتولى هذه الهيئة سلطة تقديم توصيات بترشيح الأشخاص، نساء ورجالاً، للتعيين في عضوية المحكمة الدستورية العليا ممن تنطبق عليهم المعايير الموضوعية الواجب تحقّقها.

ب- تراعي عملية إنشاء مثل هذه الهيئة معايير الشفافية والعدالة والمساواة وعدم التمييز لأي سبب، أو الإقصاء لأي اعتبار، وأن تكون مبنية على إجراءات ومعايير موضوعية وشفافة. بحيث تتضمن هذه الهيئة تشكيلة متعددة تعدداً حقيقياً ومُمثلاً فيها المشرّعون والمحامون والأكاديميون وممثلو المجتمع المدني وغيرهم من الأطراف المعنية بطريقة متوازنة، مع مراعاة أن يشكّل القضاة أغلبية الهيئة لتفادي أي تدخّل سياسي أو غيره من التدخّلات الخارجية.

ج- تلتزم الهيئة باستخدام المعايير الموضوعية، التي سبقت الإشارة إليها، لاختيار القضاة، فضلاً عن تبني إجراءات أخرى لتعزيز ثقة الجمهور بنزاهة المرشّحين، كأن يتمّ تنظيم جلسات استماع علنية يكون فيها بوسع المواطنين والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من الأطراف المعنية الإعراب عن قلقهم إزاء مرشّحين بعينهم أو تأييدهم.

د- التزام السلطة التنفيذية التي ستصدر صكّ تعيين القضاة بعدم تجاوز توصيات هذه الهيئة ورفضها إلا في حالات استثنائية واستناداً إلى معايير قائمة معلنة مسبقاً. وينبغي أن يكون لهذه الحالات إجراء محدد تُلزم بموجبه الهيئة التنفيذية بتقديم تعليل مكتوب لأسباب عدم تقبّلها بتوصية الهيئة المستقلة بتعيين مرشح مقترح. بحيث يتاح للجمهور الاطلاع على هذا التعليل المكتوب، بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات الاختيار والتعيين.

**3- شروط العضوية في المحكمة:** تعديل المادة 149 من دستور 2012، وكذلك المادة 4 من قانون المحكمة

الدستورية لسنة 2014 بحيث يتم مراعاة ما يلي:

- أ- النص بصورة واضحة وتفصيلية على شروط التعيين في المحكمة وكذلك واجبات قضاة المحكمة وعدم الاكتفاء بسرد مبادئ عامة غير تفصيلية أو الإحالة إلى قوانين أخرى، تجنباً لاختلاف التفسير والتأويلات.
- ب- إيراد شرط إضافي خاص بالقضاة، بحيث يُشترط أن لا يكون المرشح لعضوية المحكمة قد تحمّل مسؤولية حزبية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال خمس سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية.
- ج- النص صراحةً، في الدستور وكذلك في قانون المحكمة، على وجوب التمثيل المتوازن للمرأة السورية، بما لا يقل مبدئياً عن 30٪، وعدم ترك الأمر للسلطة التقديرية لصانعي القرار والاكتفاء بالنسب المحدودة التي تحظى بها المرأة الآن.

**4- مدة العضوية وإمكانية التجديد:** تعديل المادة 143 من دستور 2012 والتي تتضمن مدّة الولاية وإمكانية التجديد، بحيث يتبنّى الدستور السوري التوجّه السائد في أغلبية الدساتير التي نصّت على مدّة محددة للمحكمة الدستورية غير قابلة للتجديد، على أن تكون تلك المدّة هي تسع سنوات فقط، وبما يكفل تحصين قاضي المحكمة الدستورية من التعرّض لأية ضغوط أو مساومات يُمكن أن تؤثر على مسار عمله.

**5- عزل القضاة:** تعديل المادة 144 من دستور 2012، وكذلك المادة 52 من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2014، بحيث يتم مراعاة ما يلي:

- أ- النصّ صراحةً في الدستور ذاته، وفي قانون المحكمة كذلك، على الحالات الواضحة والدقيقة والحصريّة التي يُمكن فيها إقالة عضو المحكمة، دون توسّع أو غموض أو إحالة إلى تشريعات فرعية أخرى، مع مراعاة الضمانات المنصوص عليها في المقترح اللاحق.
- ب- النصّ صراحةً في الدستور ذاته، وليس فقط في قانون المحكمة الخاضع للتعديل ببسر وسهولة، على أن يكون عزل أعضاء المحكمة الدستورية قائم على أساس إجراءات منصفة تتم من قبل هيئة محايدة ومستقلة وتضمن سلامة الإجراءات، ومكوّنة من قضاة يشرفون على إجراءات عادلة وسليمة وتضمن حقوق أعضاء المحكمة الدستورية في الإخطار، والمشورة القانونية، والطعن في الأدلة، وتقديم الدفاع، وفي الطعن أمام جهة قضائية مستقلة ومحايدة تماماً.
- ج- إعادة النص الذي تم حذفه من قانون المحكمة النافذ حالياً والذي يتضمّن التأكيد بنص صريح على أنه "لا يجوز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستيداع أو وضعه خارج الملاك أو نديه إلى عمل خارج المحكمة"، وذلك بهدف زيادة ضمانات أعضاء المحكمة من الإقصاء أو الاستهداف. سواء تم ذلك بصورة مباشرة بالإقالة الصريحة، أو بطريقة غير مباشرة في الحالات المنصوص عليها في تلك الفقرة المحذوفة مما يقتضي إعادة العمل بها والنصّ عليها.

## 4.2- الإشكاليات المرتبطة بقدرة المحكمة على ممارسة اختصاصاتها

الإشكالية الثانية التي تواجه المحكمة الدستورية هي محدودية قدرتها على ممارسة الاختصاصات "المحدودة" الممنوحة لها أساساً، فرغم أن هذه المحكمة وبموجب الدستور الحالي لسنة 2012 تُمارس اختصاصات أوسع بكثير

مما مُنح لمثيلاتها في الدساتير السورية السابقة؛ فإنّ الإشكالية هي أن الكثير من تلك الاختصاصات جوازية لا وجوبية، ويتوقف تفعيلها وممارستها على طلب من له الحق بذلك وفق أحكام الدستور وقانون المحكمة.

وكما سبق أن أوضحنا، فإن هذه المحكمة لا تُمارس الرقابة على دستورية القوانين إلا إذا طلب منها ذلك رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب، ولا تمارس الرقابة على دستورية المرسوم التشريعي إلا إذا طلب منها ذلك خمس أعضاء مجلس الشعب، وليس لها أن تثبت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني إلا بناء على طلب الخصم وضمن شروطٍ وتقدير محكمة الدرجة الثانية، كما أنها لا تقوم بإبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية، ولا تبدي الرأي في دستورية اقتراحات القوانين إلا بناء على طلب رئيس مجلس الشعب، كما أنه ليس لها أن تفسّر نصوص الدستور إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء.

أما اختصاصاتها الإلزامية فهي موسمية أو شكلية في حقيقة الأمر، كاختصاصها الموسمي في قضايا الانتخابات، والشكلي في محاكمة رئيس الجمهورية لكونها تتمتع بصلاحيّة المحاكمة عن جريمة لا وجود لها في قانون العقوبات السوري وفق ما سبق عرضه.

يؤدي ما سبق كلّهُ إلى شلّ قدرة المحكمة الدستورية وجعلها كياناً دستورياً قوياً نظرياً لكنه مشلول فعلياً، بعد أن أتاح لها الدستور صلاحيات عديدة، على الورق!

إلى جانب شلّ قدرة المحكمة، فإنها تفتقد أيضاً أن يشعر الإنسان العادي بوجودها وبالذور الذي كان يُفترض بها أن تؤديه، فما فائدة أن تشعر النساء وكثير من الرجال، بأن قانون الجنسية السوري غير دستوري لكونه يحمل تمييزاً فجاً ضدّ المرأة، في حين يعجز الجميع عن التماس العون القانوني والحكم القاطع بعدم دستوريته من المحكمة الدستورية، لأن من له حق طلب رأيها وتفعيل اختصاصها لم يفعل ذلك؟ في حين أن من يريد سماع رأيها وحكمها بهذا الأمر لا يستطيع دستورياً الوصول إليها، بل إنها -وللمفارقة- لا تملك أيضاً أن تنتظر بهذا الأمر من تلقاء نفسها، وهو ما ينطبق على الكثير من القوانين الأخرى.

وتوصي الدراسة هنا بما يلي:

أ- تعديل المادة 146 من دستور 2012، والتي تتضمن اختصاص المحكمة الدستورية بما يكفل منح المحكمة الدستورية اختصاصاً إلزامياً بصدد فئة معينة من القوانين، يُمكن أن تكون على سبيل المثال القوانين التي تنظم حقوقاً أساسية نص عليها الدستور وعهد إلى القانون بتنظيم ممارستها، أو يُمكن انتقاء طائفة من القوانين ينبغي، لأهميتها وخطورتها، عرضها مسبقاً على المحكمة الدستورية، ومنها (قانون الانتخاب، قانون الأحزاب، قانون الجنسية، قانون النظار، قانون الطوارئ، قانون الجمعيات، قانون الاستملاك...).

ب- تعديل المادة 154 من الدستور بغية زيادة فاعلية المحكمة الدستورية العليا وفق التوضيح الآتي:

يُعدّ هذا المقترح حلاً طويلاً المدى، لكنه سيكون عظيم الفائدة والتأثير وذلك من خلال منح المحكمة الدستورية اختصاص تفعيل النص الدستوري المُعطّل والمتكرر في الدساتير المتعاقبة حول وجوب تعديل القوانين المتعارضة مع أحكام الدستور، وهو ما نصّ عليه الدستور الحالي لسنة 2012 بمقتضى المادة 154، والتي جاء فيها: "تبقى

التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدّل بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية". ويخلو هذا النص الدستوري من أية آلية تنفيذية لضمان تفعيله، لتظل قوانين نافذة رغم مخالفتها لأحكام الدستور. وهو ما يُمكن تحطّيه بتفعيل هذا النص الدستوري، من خلال تكليف المحكمة الدستورية بصلاحيّة متابعة هذا الالتزام من خلال تحديد القوانين المخالفة لأحكام الدستور لطلب تعديلها أو إنهاء العمل بها. وهنا يُمكن للمحكمة الدستورية أن تقوم بهذا الالتزام بأحد مسارين:

الأول: أن تقوم من تلقاء نفسها بإعادة النظر بالقوانين المخالفة لأحكام الدستور كآفة، وتحديد أوجه المخالفة ثم الطلب من الجهات المعنية ذات الصلة تعديل تلك الأحكام في القوانين أو إلغاء تلك القوانين كلياً.

الثاني: بغية عدم إقبال المحكمة الدستورية بالعبء السابق؛ يمكن إعطاء فرصة للجهات المعنية (تشريعية وتنفيذية) بإلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور أو تعديلها، خلال المهلة الزمنية المحددة، وبنهايتها يحقّ لأي شخص طبيعي أو اعتباري اللجوء للمحكمة الدستورية لطلب تدخلها بإلغاء تلك القوانين أو تعديلها، ودونما حاجة للشروط التقليدية الموجودة حالياً، كاشتراط وجود دعوى قائمة بالفعل أو وجود الصفة أو المصلحة، باعتبار أي مواطن له مصلحة في إلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور، علماً أن كونه مواطناً فهذا أيضاً يمنحه الصفة للتظلم أمام المحكمة الدستورية لطلب إلغاء تلك القوانين أو تعديلها، والوفاء بهذا الالتزام الدستوري.

ج- منح المحكمة الدستورية اختصاصاً إلزامياً للنظر ببعض التصرفات التي سيتم اقتراح إضافتها لاختصاص المحكمة، وهي تحديداً:

- سلطة الرقابة على إعلان حالة الطوارئ واستمرارها.
- سلطة الرقابة على تعديل الدستور.
- الرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها.
- الرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية.
- الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.
- صلاحية حلّ الخلافات بين سلطات الدولة

د- منح المحكمة الدستورية الحق في أن تتعرض من تلقاء نفسها ودون دفع أو طعن؛ للقوانين التي تقدر مخالفتها لأحكام الدستور.

هـ- تمكين المحاكم العادية من الحق في أن تحيل، من تلقاء نفسها وفي معرض نظرها بقضية ما، إلى المحكمة الدستورية أي قاعدة قانونية واجبة التطبيق تُقدر مخالفتها لأحكام الدستور ودون أن يتوقف الأمر على دفع أحد الخصوم بذلك.

### 4.3- الإشكاليات المرتبطة بقدرة الأفراد على الوصول للمحكمة

أحد أبرز الانتقادات الشعبية الموجهة للمحكمة الدستورية السورية اليوم هو عدم الإحساس بوجودها، وذلك بسبب عدم القدرة على الوصول إليها والتظلم أمامها. وأمام هذه الإشكالية توصي الدراسة بما يأتي:

تعديل المادة 147 من دستور 2012، وكذلك المادة 39 من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2014، بحيث يتم تذليل عقبات وصول الأفراد، غير المباشر، إلى المحكمة الدستورية. وكذلك تمكينهم من الوصول المباشر إلى المحكمة على النحو الآتي:

أ- تذليل عقبات الوصول غير المباشر إلى المحكمة الدستورية من قبل الأفراد، من خلال:

- إتاحة الطعن بعدم الدستورية أمام محاكم الدرجة الأولى ابتداءً، وليس محاكم الدرجة الثانية حصراً.  
- عدم منح المحكمة الناظرة بالدعوى (سواء كانت محكمة الدرجة الأولى أو الثانية) سلطة تقديرية مُطلقة في إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية، وهنا يُمكن التفكير بخيارات متعددة لتجنب إحالة ما لا يستحق إلى تلك المحكمة. مثل تبني مبدأ الإحالة الإلزامية للمحكمة الدستورية التي تقرر هي ما يستحق قبوله والنظر فيه، دون منح قضاة المحاكم الأخرى سلطة تقديرية وتحكّمية في ذلك كما هي الحال في تونس، أو أن يتم منح محكمة النقض، كما هي الحال في المغرب، صلاحية إحالة دَفُوع الأفراد بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا.

ب- إتاحة الوصول المباشر إلى المحكمة الدستورية من قبل الأفراد الطبيعيين أو الاعتباريين: ينبغي إتاحة المجال في سوريا لإمكانية الوصول المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية، على أن يشمل هذا الحق منظمات المجتمع المدني ذات الصلة والمصلحة. وبطبيعة الحال سيتم تنظيم هذه الآلية بشكل منطقي وضمن ضوابط موضوعية تم اعتمادها من قبل العديد من دول العالم التي أتاحت للأفراد إمكانية الوصول المباشر، والتماس العدالة الدستورية من قبل هذه المحكمة. وما نُوصي به في سوريا بهذا الصدد هو:  
- إتاحة الوصول المباشر للأفراد في حال انتهاك أي من الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وذلك بموجب عمل منسوب إلى إحدى السلطات العامة في الدولة.

وبهدف عدم إغراق المحكمة الدستورية يُمكن اعتبار هذه الآلية وسيلة انتصاف استثنائية، بحيث لا يمكن قبولها، من حيث المبدأ، إلا:

- إذا سبق أن استنفذ مقدمها وسائل الانتصاف القانونية الأخرى جميعها.
- في حال لم تتوافر أية وسيلة انتصاف قانونية أخرى.
- أن يتعلّق الأمر بالمسّ بحقوق جوهرية لها أهمية دستورية، أو هي ضرورية لإعمال حقوق أساسية. وهنا يُمكن أن يحدد الدستور الحقوق الجوهرية التي يحقّ فيها للأفراد اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية، كأن ينصّ، مثلاً، بأن المسّ بالحقوق الواردة في مواد معينة من الدستور يُتيح للأفراد إمكانية اللجوء للمحكمة الدستورية.

#### **4.4- الإشكاليات المرتبطة بتعزيز الصلاحيات بما يكفل إحكام الرقابة الدستورية**

لا يرتبط الأمر هنا بعيب في صياغة النصوص الخاصة بالمحكمة الدستورية، أو بقيود في آلية الإحالة والوصول لها. بل إن الإشكالية هنا هي في تغييب المحكمة الدستورية كآلية عن ممارسة رقابتها على تصرفات معيّنة يُفترض أن تكون في صلب اختصاصاتها بوصفها المؤتمنة دستورياً على احترام أحكام الدستور وضمان عدم المسّ به، بما يُفرغه من مضمونه. وبالتالي فإن التوصيات هنا:

1- بالنسبة للرقابة على إعلان حالة الطوارئ واستمرارها:

تعديل المادة 103 من دستور 2012، والمُتضمنة إعلان حالة الطوارئ بما يكفل:

- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة الحكيمة والإلزامية على دستورية إعلان حالة الطوارئ. أي صلاحية التثبت من أن الشروط الموضوعية والشكلية المستوجبة لإعلان حالة الطوارئ مُتحققة بالفعل.  
- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة الحكيمة والإلزامية على مقتضيات استمرار حالة الطوارئ. أي صلاحية التأكد من استمرار الظروف التي استلزمت إعلان حالة الطوارئ. مما يقتضي مدّ العمل بها لأجل مُحددة، وبحيث ينبغي أن تمارس رقابتها كلما انتهت تلك الأجل لتقرر إمكانية السماح بمدّ حالة الطوارئ من عدمه.

2- بالنسبة للرقابة على تعديل الدستور:

تعديل المادة 150 من دستور 2012، والمُتضمنة عملية تعديل الدستور بما يكفل:

- منح المحكمة الدستورية السورية اختصاصاً إلزامياً بمراقبة "دستورية عملية تعديل الدستور" بشكل كلي من حيث الشكل والمضمون.

3- بالنسبة للرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها:

أ- تعديل المادة 116 من دستور 2012 ذات الصلة بعملية الاستفتاء، وكذلك المواد ذات الصلة بالاستفتاء الواردة في قانون الانتخابات العامة رقم 5 لسنة 2014 بما يكفل:  
- إخضاع عملية الاستفتاء لرقابة المحكمة الدستورية العليا وإشرافها، أسوةً بالاختصاص الذي تتمتع به العديد من المحاكم الدستورية الأخرى.  
- مدّ اختصاص المحكمة وصلحياتها ليشمل تلقي الطعون الخاصة بعملية الاستفتاء ومضمونها ونتائجها، أسوةً بالانتخابات.

ب- حذف المادة 148 من الدستور الحالي لسنة 2012، والتي تسلب المحكمة اختصاصها النظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، لمخاطر هذا التقييد والإقصاء وفق ما سبق عرضه في الدراسة، وبالتالي منح المحكمة الدستورية كامل اختصاصها بالنظر في دستورية أنواع القوانين جميعها دون أي إقصاء أو استثناء.

4- بالنسبة لمنح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية:

- تعديل المادة 146 من دستور 2012، المتضمن تحديد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، بحيث يتم إضافة فقرة جديدة تنصّ على منح المحكمة الدستورية السورية الرقابة الإلزامية المسبقة على المعاهدات الدولية التي أوجب الدستور عرضها على مجلس الشعب للمصادقة عليها، بمقتضى المادة 75 فقرة 6 منه.  
- تعديل المادة 75 فقرة 6 من الدستور الحالي لسنة 2012، والنصّ صراحةً على أن المعاهدات الدولية المنصوص عليها في تلك الفقرة لن يتم إقرارها من مجلس الشعب إلا بعد العرض المسبق على المحكمة الدستورية وموافقتها عليها لضمان عدم تعارضها مع أحكام الدستور.

5- بالنسبة للرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية:

- تعديل المادة 146 من دستور 2012، المتضمن تحديد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، بحيث



يُضاف إلى اختصاصاتها أيضاً أن تفصل نهائياً في حلّ الأحزاب السياسية بسبب عدم دستورتيتها، وكذلك في القرارات النهائية المتعلقة برفض ترخيصها.  
- تعديل المرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011، المتضمّن قانون الأحزاب للإقرار بدور المحكمة الدستورية وتوضيح اختصاصاتها في هذا المجال.

## 5- خاتمة

استعرضنا في الصفحات السابقة مساراً طويلاً عرفته المحكمة الدستورية السورية طوال قرن كامل، منذ النصّ على إنشائها لأول مرة تحت مُسمّى المحكمة العليا في مشروع دستور 1920، حتى تاريخ إنهاء الدراسة سنة 2020.

وهو مسار طويل ولا شك، شهدت فيه هذه المحكمة تطوّرات عديدة، وإخفاقات كثيرة، وخيبات أمل متلاحقة لعل أبرزها أن تلك المحكمة عُييت فعلياً عن عدّة دساتير سورية لسنوات طويلة تمّ التقدير خلالها أنه لا حاجة فيها لتلك المحكمة. وربما تم تبرير ذلك بسبب الظروف الاستثنائية التي كانت تشهدها البلاد واعتماد دساتير مؤقتة ركّزت على "الأساسيات"، وتجاهلت ما "لا لزوم له"، ويبدو أن نظرتهم إلى المحكمة الدستورية العليا كانت ضمن "ما لا يلزم" بالفعل! مما يكشف عن القصور الشديد في النظرة إلى المحكمة الدستورية والدور الذي تؤديه، والذي يتعاضم تحديداً في "الظروف الاستثنائية" التي تمرّ بها البلاد والتي يكون، خلالها وبسببها، ثمة حاجة أساسية لوجود هذه المحكمة، لضمان احترام أحكام الدستور وممارسة الرقابة الدستورية اللازمة، وصولاً لإنصاف الأفراد من أية تشريعات أو ممارسات غير دستورية تتكّل بالأفراد وحقوقهم بدلاً من أن تحميهم وتصونهم.

وتكمن المفارقة هنا في أنه كثيراً ما كان يتمّ النظر إلى المحكمة الدستورية ومدى الحاجة إليها بطريقة تؤدي إلى استبعادها وتهميشها في الظروف والأوقات كافة. ففي الأوقات الاستثنائية التي تشهدها البلاد "لا حاجة" للمحكمة الدستورية بسبب الظروف الاستثنائية التي لن تجعل منها أولوية، وفي الأوقات الطبيعية التي تمرّ بها البلاد "لا دور" للمحكمة الدستورية أيضاً طالما أن الظروف طبيعية مما لا يستدعي وجودها أو اللجوء إليها!

ويكشف ذلك عن قصور كبير في عقلية التعاطي مع المحكمة الدستورية وفهم دورها وفانديتها، وهو قصور يقود دوماً إلى التعاطي معها على أنها "عبء" إذا أمكن التخلص منه كلياً فسيكون هذا جيد، وإلا فيمكن إحداثها نظرياً وتقييدها بالكثير من المعوقات الكفيلة بإنهاء دورها فعلياً. وهو ما حدث للأسف في دساتير عديدة ولسنوات طويلة.

عمدنا في هذه الدراسة إلى تقديم توصيات ومقترحات بصدد كل ثغرة وإشكالية تمّ التطرّق إليها بغية تقديم أفكار ورؤى للمشرع الدستوري السوري على أمل الوصول، يوماً ما وعمّا قريب، إلى المحكمة الدستورية السورية التي يتطلّع لها كل السوريين والسوريات، وتكون قادرة على حمايتهم، واحترام دستورهم، وكفالة حقوقهم في العدالة والمواطنة والمساواة بينهم جميعاً.

## 6- قائمة المراجع:

- د. إبراهيم درّاجي، سوريا: بدائل دستورية، الإسكوا، برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، 2018.
- أميمة حسان، المحكمة العليا في سوريا، رسالة علمية بإشراف الدكتور فؤاد شباط، كلية الحقوق، الجامعة السورية، 1954.
- أوليفيه دو هاميل وإيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1996.
- توصية مجلس أوروبا الصادرة من لجنة الوزراء والمقدمة إلى الدول الأعضاء، توصية رقم 12 لسنة 1994 بشأن استقلال دور القضاة وكفاءتها، المعايير المحددة لاستقلال القضاة والمحامين وأعضاء النيابة العامة.
- د. جميلة شرجي، إضاءات حول دستورية قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (35) لعام 2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 31، العدد الأول، 2015.
- د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013.
- د. حسن البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري: دراسة تحليلية مقارنة، الجمهورية العربية السورية، وزارة العدل، مجلة القانون، العدد الأول، الجزء الثاني، 2012.
- د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2017.
- سوجيت شودري وكاثرين غلين بايس، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
- عبد الرحمن العظم، مذكرات الجمعية التأسيسية، دستور 1950.
- د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2001.
- اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، قرارات المحاكم الدستورية وما عادلها من هيئات وتنفيذها، التقرير الذي تبنته اللجنة في دورتها رقم 46، البندقية، 9-10 آذار/مارس 2001.
- اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا)، إمكانية وصول الأفراد إلى العدالة الدستورية، ستراسبورغ، في 17 كانون الثاني/يناير 2011.
- اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، نماذج عن القضاء الدستوري، هلمت ستوبنبرجر، دون تاريخ.
- اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، تشرين الأول/أكتوبر 2015.
- مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة، ورقة توجيهية صادرة في أيلول/سبتمبر 2013.

- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، تقرير المحكمة الدستورية التونسية تحليل ملامح المؤسسة بعد صدور القانون الأساسي المؤرخ في ٣ كانون الأول/ديسمبر 2015، مكتب تونس.
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، لتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، مكتب تونس، آذار/مارس 2018.
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، تقرير: الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في القانون المقارن.
- د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة الثامنة، 2008.
- وثائق الأمم المتحدة:

CCPR/C/GC/32. 23 August 2007

A/HRC/11/41. 24 March 2009

HRI/CORE/ESP/2015

HRI/CORE/DEU/2016

HRI/CORE/AUT/2017

A/HRC/38/38. 2 May 2018

