



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■



LEGITIMACY &
CITIZENSHIP
in the Arab world
Research at LSE ■

النصوص المغيبة في الدساتير السورية: مكانة المعاهدات الدولية، والهيئات الدستورية المستقلة، ومصير القوانين المخالفة لأحكام الدستور.

د. إبراهيم درّاجي

آب ٢٠٢٢



Title in English: Absent from Syrian Constitutions: The Status of International Treaties,
Independent Constitutional bodies, and Challenging Unconstitutional Laws.

برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي
سلسلة أوراق العمل البحثي

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. فمَنظور المواطنين المحليين لما هو شرعي يتصف بموضوعية مستمدة من تجربتهم العملية ومن ثقافتهم؛ فيما يحمل صناعات 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 وإقحامها في الخطاب العام والدساتير والقوانين كوسيلة لتجاهل المطالب الديمقراطية وحرف مسارها وإعاقة احتمالات بناء الشرعية. وتُعدّ 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، وتُعدّ دراسة قضايا محورية في بناء الشرعية والديمقراطية وتشكيل الهوية في سوريا من منظور دستوري، وذلك بإجراء مسح تاريخي لتطوّر التعامل مع هذه القضايا في الدساتير 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: Absent Texts in Syrian Constitutions.

Absent from Syrian Constitutions: The Status of International Treaties, Independent Constitutional bodies, and Challenging Unconstitutional Laws.

Author Dr. Ibrahim Draji.

This publication was made possible by a grant (grant identifier: G-20-57764) from Carnegie Corporation of New York for the LSE based project Legitimacy and The statements made and views citizenship in the Arab world research project. expressed are solely the responsibility of the author.

تم دعم هذا البحث بمنحة من مؤسسة كارنيجي في نيويورك (معرّف المنحة G-20-57764) لمشروع الشرعية والمواطنة في العالم العربي، في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية. الآراء المعبر عنها في هذا البحث هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء مؤسسة كارنيجي في نيويورك أو آراء كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية. 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 وبرنامج المواطنة والشرعية في العالم العربي.

للتواصل والاستفسار: r.turkmani@lse.ac.uk

All rights reserved

حقوق الطبع والنشر LSE 2022

جميع الحقوق محفوظة

الملخص التنفيذي

تعالج هذه الدراسة النصوص المُغَيِّبة في الدساتير السورية المُتَعاقبة. أي النصوص الغائبة برغم أهميتها الكبيرة في ضمان تفعيل أحكام الدستور، وتنفيذ مضمونه، وترسيخ قيم المواطنة، وتعميم حقوق الإنسان لسائر المواطنين والمواطنات.

وتكشف هذه الدراسة عن وجود نقص كبير وخطير، مُزمن ومُتوارث، في النصوص الدستورية السورية المتعاقبة بصدد قضايا جوهرية ومهمة، حدّدت هذه الدراسة أبرزها بالتغيب الدستوري لتحديد مكانة المعاهدات الدولية، والقانون الدولي بالمجمل، في النصوص الدستورية، وكذلك عدم تبني إنشاء أي من المؤسسات الدستورية المُستقلة، فضلاً عن تجاهل تبني آلية دستورية واضحة ومُلزمة وفعالة؛ لتعديل القوانين الوطنية المخالفة لأحكام الدستور ذاته أو إلغائها.

وهذا التغيب والتجاهل الدستوري مزمن، بمعنى أنه متوارث منذ قرن تماماً، وتحديدًا منذ مشروع الدستور السوري الأوّل للمملكة السورية في العام 1920، حيث استمر هذا التغيب من بعده في جميع المراحل اللاحقة، والتي شهدت أنظمة سياسية متعددة ومتنوعة. وهو التغيب الذي ترك أثراً سلبياً كبيراً وواضحاً على المنظومة الدستورية السورية، وكافة الخاضعين لأحكامها، وأدى إلى إبرام معاهدات دولية لا تتمتع بالسمو الدستوري الواضح، مما سمح بمخالفتها على أرض الواقع بالعديد من التشريعات الوطنية والممارسات الفعلية، وفي ميادين عديدة ومتنوعة. كما أنه حرم الكثيرين، نساء ورجالاً، من الاستفادة من الحماية والضمانة التي كان يُمكن أن توفرها المؤسسات الدستورية المستقلة والناشطة في العديد من المفاصل الجوهرية في حياة الدولة والأفراد على حد سواء، فضلاً عن أنه خلق اضطراباً قانونياً كبيراً عندما أبقى تشريعات مخالفة لأحكام الدستور نافذة ومنتجة لآثارها برغم تعارضها الفج مع العديد من النصوص الدستورية التي لم تعد تبعاً لذلك القانون الأسمى في البلاد!

للخروج من هذا الواقع الدستوري يتعيّن على المشرّع الدستوري السوري الخروج من منظومته الدستورية المغلقة، والقائمة على استنساخ النصوص الدستورية النافذة أو السابقة، والاكتفاء بمجرد تعديل محدود أو تجميل مقصود، وبالحدّ الأدنى من التأثير والتغيير. لقد بات مطلوباً تبني ثورة دستورية، بالمفهوم القانوني من خلال إدخال تعديلات جوهرية على مجمل العملية الدستورية، سواء في إطارها الشكلي، المتعلّق بآلية الصياغة والاعتماد والمشاركة الشعبية والمجتمعية في تلك العملية، أم في إطارها الموضوعي، الخاص بمضمون النصوص الدستورية وما تحويه من آثار وأحكام.

ومن هنا تكمن أهمية هذه الدراسة التي تدعو إلى وجوب الخروج من الصندوق في التفكير والتحليل الدستوري الخاص بسورية. وعدم الاكتفاء بما يتم حالياً من تقييم ما هو قائم وموجود، دون الالتفات والتركيز على ما هو غائب وما ينبغي أن يُوجد. وهو ما سعت هذه الدراسة لتلافيه.

خلصت هذه الدراسة إلى توصيات محددة لمواجهة هذا التغييب الدستوري.

فلمواجهة تغييب تحديد مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية؛ توصي هذه الدراسة بتبني مادة دستورية واضحة تحدد مكانة المعاهدات الدولية في الدستور، والتي ينبغي أن تكون على الأقل أعلى من التشريعات الوطنية السابقة أو اللاحقة لها. وبما يكفل ترجيح تلك المعاهدات وسموها على القوانين الداخلية، التي يتعين الحكم بطلانها في حال تضمنها أحكاماً مخالفة لما سبق أن التزمت به الدولة، بموجب معاهدة دولية نافذة وملزمة، وتم إبرامها وفق الأصول الدستورية والقانونية. إضافةً إلى وجوب التأكيد، بموجب نص الدستور، على أن المعاهدات الدولية المصادق عليها أصولاً، والمستوفية لكافة الشروط الموضوعية والشكلية اللازمة؛ تتمتع بالزامية التطبيق، ووجوب التنفيذ الفوري والمباشر، بحيث يتعين على جهات إنفاذ القانون احترامها وتنفيذها، كما يحق للجميع التمسك بها وطلب تفعيلها.

كذلك توصي الدراسة، بوجوب الإشارة المرجعية الدستورية إلى معاهدات حقوق الإنسان الأساسية، التي صادقت عليها الحكومة، بحيث تكون تلك الاتفاقيات هي المرجعية في تفسير أحكام الدستور، وذلك فيما يتعلق بالحقوق والواجبات المتعلقة بها، فضلاً عن إمكانية الرجوع إليها، والاستفادة منها إذا كانت تتضمن، فيما يتعلق بتلك الحقوق؛ حماية أفضل مما تنص عليه التشريعات الوطنية، بما في ذلك أحكام الدستور ذاته، طالما أنه سبق المصادقة عليها أصولاً، وباتت ملزمة للدولة بطبيعة الحال وفق ما هو ثابت ومستقر في التعامل الدولي.

وللحفاظ على سمو المعاهدات الدولية، وبغية تجنّب فرضية التعارض مع أحكام الدستور؛ توصي هذه الدراسة بتبني الخيار الدستوري الذي لجأت إليه العديد من دول العالم، والتي بادرت بمنح محاكمها الدستورية صلاحية الرقابة الدستورية المُسبقة على تلك المعاهدات قبل إبرامها؛ لتقدير مدى توافقها مع أحكام الدستور الوطني، خاصةً، وبقيّة قوانين الدولة عامةً، ولتوصي في نهاية الأمر بتجاهل إبرام تلك المعاهدة لتضمّنها قواعد تتعارض مع أحكام الدستور، أو بتعديل أحكام الدستور مُسبقاً لضمان التوافق مع تلك المعاهدة الدولية.

ولمواجهة تغييب إنشاء الهيئات الدستورية المستقلة؛ تُوصي هذه الدراسة بوجود النصّ دستورياً، على إنشاء عدد من الهيئات الدستورية المستقلة، وفق ما يتطلبه الواقع السوري، على أن يكون من ضمنها على الأقل؛ هيئة حقوق الإنسان، هيئة الانتخابات، هيئة الإعلام، هيئة مكافحة الفساد. مع إمكانية إنشاء هيئات أخرى، على أن ينصّ الدستور ذاته، بصورة عامة، على كافة مقومات إنجاح عمل تلك الهيئات، وبصورة خاصة، على ضمان استقلالية تلك الهيئات وحيادها، وذلك لجهة التعيين والتبعية والمساءلة والمرجعية. وتزويد الهيئات الدستورية المستقلة بكافة الصلاحيات التي توفر لها مقومات القدرة على العمل والنجاح. وعدم الاكتفاء بالدور الاستشاري أو بسلطة إصدار التوصيات والتقارير فحسب. ووجود النص، في الدستور ذاته على كافة تلك المقومات والضمانات، وعدم الاكتفاء بإحالة التطبيق إلى تشريعات وطنية لاحقة، قد لا تصدر أبداً، أو أنها قد تصدر بمضمون يُفرغ تلك الهيئات من أي فاعلية أو تأثير. إضافةً إلى تحديد مهلة زمنية مُعينة في الدستور لأجل تشكيل تلك الهيئات، وضمن مباشرتها لاختصاصها، وذلك لضمان تفعيل النصوص الدستورية الخاصة بها.

وأخيراً، توصي هذه الدراسة لمواجهة تغييب تحديد مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور؛ بوجود العمل أثناء عملية صياغة الدستور على تحديد القوانين التي تتعارض كلياً مع أحكامه، والتي لا يُمكن التوفيق بينها وبين النصوص الدستورية الجديدة، ومن ثم النص صراحة، بموجب مادة دستورية واضحة، على إلغاء تلك القوانين المُحددة بدقة. إضافةً إلى تبني مادة دستورية واضحة، تنصّ على إبطال العمل بأي مواد واردة في التشريعات الوطنية تخالف أحكام الدستور، أو تُعيق تنفيذ مواده، وهو ما يُمكن تفعيله إما من خلال تكليف المحكمة الدستورية بأن تقوم من تلقاء نفسها، بإعادة النظر بكافة القوانين المخالفة لأحكام الدستور؛ وتحديد أوجه المخالفة ثم الطلب من الجهات المعنية ذات الصلة تعديل تلك الأحكام في القوانين، أو إلغاء تلك القوانين كلياً، على أن يتم ذلك ضمن مهلة زمنية محددة وقصيرة بشكل واقعي، ولا تتجاوز السنة الواحدة من تاريخ نفاذ الدستور. أو عن طريق إعطاء فرصة للجهات المعنية (تشريعية وتنفيذية) بإلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور أو تعديلها، خلال المهلة الزمنية المحددة، وبنهايتها يحق لأي شخص طبيعي أو اعتباري اللجوء للمحكمة الدستورية لطلب تدخلها بإلغاء تلك القوانين أو تعديلها، وبالتالي يتم النص في الدستور، بمقتضى هذا المسار، على تشكيل لجنة محددة، تتمتع بكافة الصلاحيات اللازمة لإنجاز مهمتها، على أن يُوكل لها مسألة تحديد النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور، واتخاذ إجراءات تعديلها أو إلغائها وفق الأصول القانونية للتوافق مع أحكام الدستور، على أن تتم هذه العملية خلال مدة زمنية أقصاها عام واحد، مع إعطاء المحكمة الدستورية سلطة ضمان الوفاء بهذا الالتزام الدستوري.

المحتويات

9	مقدّمة.....
10	1-أهمية الموضوع.....
10	2-التساؤلات التي تناقشها الورقة.....
10	3-الصعوبات المرتبطة بهذه الورقة.....
12	4-المنهجية القانونية والنصوص التي تم مسحها.....
14	القسم الأول: مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية.....
15	أولاً: الواقع السوري.....
15	1- النصوص الدستورية التي أُشير فيها إلى المعاهدات الدولية.....
18	2 - النصوص الدستورية التي أُشير فيها إلى مكانة المعاهدات الدولية.....
20	3 - كيفية التعامل القانوني والواقعي مع هذا التغييب الدستوري.....
22	4- محاولة تفسير تعمّد التغييب الدستوري.....
23	ثانياً: نماذج دستورية مُقارنة.....
23	1- تحديد مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية.....
26	2- الإحالة إلى معاهدات مُعيّنة بشأن مسائل مُحددة.....
28	3- عرض المعاهدات مسبقاً على المحكمة الدستورية لضمان عدم التعارض مع الدستور.....
30	القسم الثاني: إنشاء هيئات دستورية مستقلة.....
31	أولاً: الواقع السوري.....
31	ثانياً: نماذج دستورية مُقارنة.....
31	1- دستور جنوب أفريقيا.....
34	2- دستور تونس.....
35	3- دستور الإكوادور.....
36	4- دستور النمسا.....
38	5- دستور كينيا.....
38	6- الدستوران المغربي والعراقي.....
40	القسم الثالث: مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور.....
40	أولاً: الواقع السوري.....
40	1- النص العام الورد في الدساتير السورية المتعاقبة.....

42	2- النص الخاص الوارد في دستور 2012
42	3- مدى تفعيل النص الخاص الوارد في دستور 2012 على الصعيد العملي
45	ثانياً: نماذج دستورية مُقارنة.....
45	1- إلغاء فوري ومباشر للقوانين التي تتعارض بصورة مباشرة وكاملة مع أحكام الدستور
46	2- الحكم بإبطال جزئي للتشريعات التي تتعارض مع أحكام الدستور
47	3- تحديد مهلة زمنية مُعيّنة لإلغاء التشريعات التي تتعارض مع أحكام الدستور
48	4- تحديد مهلة زمنية معينة لإصدار التشريعات المنصوص عليها في الدستور
50	الخاتمة والتوصيات.....
	أولاً: التوصيات الخاصة بمواجهة تغييب مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية
51	الوطنية.....
52	ثانياً: التوصيات الخاصة بمواجهة تغييب إنشاء الهيئات الدستورية المستقلة.....
	ثالثاً: التوصيات الخاصة بمواجهة تغييب تحديد مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور
53
54	المراجع.....
54	أولاً: الكتب والدراسات
54	ثانياً: وثائق الأمم المتحدة
55	ثالثاً: الدساتير

مقدمة

تُنسب إلى الإمبراطور الفرنسي نابليون بونابرت عبارة شهيرة مضمونها أنه ينبغي أن يكون الدستور قصيراً ومبهماً. وهي عبارة يُمكن تفسيرها في سياق الزمن الذي ذُكرت فيه، منذ قرابة القرنين، حيث كان الحكّام يسعون إلى التقليل من النصوص الدستورية قدر الإمكان بهدف مقاومة القيود التي سعت الدساتير إلى فرضها عليهم للحد من سلطاتهم المطلقة المُجردة من أي رقابة أو ضوابط، وعلى اعتبار أنه كلما تم تضيق الدستور اتسعت سلطة الحكام في الانفراد بالتقرير والتفسير. وهو ما سعت المدارس الدستورية الحديثة إلى تجنّبه من خلال التوسّع في مضمون الدستور ومواده ليكون شاملاً لكافة القضايا التي يجب عليه أن يتطرق إليها وازعاً الضوابط التي ينبغي احترامها ويتعيّن الخضوع لها، ومُقَدِّماً للحلول لأيّ إشكاليات قائمة حالياً أو مُحتملة مستقبلاً.

وإذا كان من المفهوم والمُتوقّع ألاّ ينجح الدستور دوماً في تقديم كافة الحلول والأجوبة للتحديات التي تطرأ، باعتبار أنه، من المفهوم والمُتوقّع أيضاً، أن تستجد دوماً مسائل وتحديات لم تكن منظورة ولا مُحتملة أثناء صياغته واعتماده؛ فإنه من غير المنطقي ولا المفهوم، أن يتجاهل الدستور عمداً التطرق إلى بعض القضايا الجوهرية والرئيسة والكلاسيكية، فيصدر ويتكرر، عبر عقود، خالياً من نصوص دستورية لازمة لحسم وتسوية قضايا دستورية باتت تُشكّل نصوصاً مُغيّبة بسبب الإمعان في تجاهلها وتجنّبها، وهو ما يكشفه تحليل الواقع الدستوري السوري القائم منذ قرن من الزمن.

تعالج هذه الورقة النصوص المُغيّبة في الدساتير السورية المُتعاقبة، أي النصوص الغائبة برغم أهميتها الكبيرة في ضمان تفعيل أحكامه وتنفيذ مضمون مواده من جهة، ومن جهة ثانية لدورها في ترسيخ قيم المواطنة وتعميم حقوق الإنسان لسائر المواطنين والمواطنات.

أدى تحليل النصوص الدستورية السورية، ومراقبة الواقع العملي عن قرب، إلى استخلاص أن ثمة مسائل مغيبة يتم تجاهلها عمداً برغم إيرادها وثباتها واستقرارها في العديد من الدساتير المقارنة. ولعل من أبرز تلك المسائل المغيبة في الدساتير السورية المتعاقبة، تحديد مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية، وتجاهل إنشاء هيئات دستورية مستقلة، إضافةً إلى الغموض المرافق للنصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور.

وستتطرق هذه الورقة لأثر تغييب تلك النصوص الدستورية، وستطرح الخيارات الدستورية والبدائل الواقعية لتجاوز ذلك التغييب، بما يكفل انعكاس النصوص الدستورية بشكل واقعي وملموس وإيجابي على حياة الخاضعين لأحكامها.

1- أهمية الموضوع

تكمن أهمية التطرق إلى هذا الموضوع في اعتبارات عدّة، منها وجوب الخروج من الصندوق في التفكير والتحليل الدستوري الخاص بسوريا. بمعنى أنه عادةً ما يتم التركيز على تقييم النصوص الدستورية القائمة وتحليل المواد الموجودة فعلاً وإبراز سلبياتها وإيجابياتها وتحليل آثارها، لكن من دون التطرق، غالباً، للنصوص المنسية فيها، وبيان ما ينجم عن ذلك من نتائج وتداعيات. وهو ما يُؤدّي إلى الاكتفاء بتقييم ما هو قائم وموجود من دون الالتفات أو التركيز على ما هو غائب وما ينبغي أن يُوجد. وهو ما تسعى هذه الورقة إلى تلافيه.

إضافةً إلى أهمية تلك القضايا الدستورية المنسية، وخطورة الاستمرار في تجاهلها، حيث أدى تغييب ما سبق إلى المس بقيم المواطنة وحقوقها، فإنّ عدم تحديد مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور أدى إلى الإبقاء على تشريعات تنتهك قيم المواطنة، وتميّز في التعامل بين المواطنين والمواطنات على أسس واعتبارات عديدة، كما أدى تغييب المؤسسات الدستورية المستقلة إلى حرمان المواطنين والمواطنات من إمكانية اللجوء إلى تلك الآليات الدستورية الكفيلة بإنصافهم، في حين أدى السكوت عن مكانة المعاهدات الدولية إلى تعذر الاستشهاد بها وتطبيقها أمام القضاء الوطني برغم كل ما تتضمنه تلك المعاهدات من نصوص كفيلة بترسيخ المواطنة وتعزيز المساواة بين المواطنين والمواطنات.

2- التساؤلات التي تناقشها الورقة

تطرح هذه الورقة العديد من التساؤلات منها:

- ما هي أبرز القضايا المنسية التي تتجنب الدساتير السورية التطرق إليها؟ وما أسباب ذلك التجاهل والتغييب؟ وهل هذا التغييب مزمّن في كافة الدساتير السورية المتعاقبة؟ أم إنه جزئيّ محدود يظهر في نصوص دستورية لمرحلة ما ويختفي في مراحل دستورية أخرى؟
- ماذا ينتج عن ذلك التغييب من نتائج وتداعيات؟ وكيف يتم التعامل الواقعي العملي في ظل تغييب تلك القضايا الجوهرية والحساسة من الدستور؟
- ما هي الخيارات الدستورية التي تبنتها الدساتير المُقارنة حول التعامل مع ذات القضايا؟ وما هي الممارسات الدستورية المُقارنة القابلة للتطبيق في الواقع السوري؟ وما هي المقترحات الدستورية والعملية لتجاوز هذا التغييب الدستوري؟

3- الصعوبات المرتبطة بهذه الورقة

واجه إعداد هذه الورقة عدداً من الصعوبات، أبرزها: عدم وجود نقاش ولا تبرير واضح لأسباب استبعاد تلك المسائل الدستورية المغيّبة من الدساتير السورية المتعاقبة؛ قد لوحظ غياب

النقاش الرسمي أو المجتمعي حول تلك المسائل، وكأنّ تغييبها وعدم التطرق إليها هو الطبيعي والأصل والقاعدة، لا العكس، فلم نرصد في الوثائق المحدودة المتاحة حول مناقشات لجان صياغة الدستور ما يُشير إلى التطرق إلى هذه القضايا التي لم تُثر أي نقاش مجتمعي سابق أو لاحق لاعتماد تلك الدساتير المتعاقبة. وهو ما يُمكن تفسيره، على الصعيد الرسمي، بأن واضعي الدساتير ينطلقون غالباً من استنساخ أو تعديل محدودٍ للدساتير السابقة التي لم تكن تتضمن تلك المسائل الدستورية بطبيعة الحال، وبالتالي لم يلحظ أحد غيابها؛ لأنها، بكل بساطة، لم تكن موجودة أساساً. وعلى الصعيد الشعبي؛ فإن غياب الحوارات المجتمعية حول القضايا الدستورية هي سمة غائبة بدورها بالمطلق حول النصوص القائمة والموجودة، ومن باب أولى أن تكون غير موجودة أيضاً بصدد النصوص المغيبة كذلك.

كما واجهنا أيضاً صعوبةً في رصد بيان كيفية التعامل على صعيد الواقع في ظلّ ذلك الغياب الدستوري؛ إذ كان من الصعوبة بمكانٍ بيان أثر غياب العديد من المؤسسات الدستورية المستقلة، وانعكاس ذلك على حياة المواطنين والمواطنات، وبيان الخيارات والبدائل التي يتم اللجوء لها لتعويض ذلك النقص؛ نظراً لعدم وجود أرقام أو إحصاءات أو دراسات سابقة. ومما زاد من هذه الصعوبة أيضاً غموضُ المواقف الرسمية، المحدودة، حول بعض تلك المسائل، فمن خلال رصد بعض التقارير الحكومية المحدودة إلى اللجان الدولية المنبثقة عن المعاهدات الدولية، فإننا نرصد غموضاً لا يُساعد على استخلاص أيّ نتائج أو مواقف منه كما سيتضح في الصفحات اللاحقة، ولا سيّما عند التطرق إلى أثر غياب المعاهدات الدولية في المنظومة الدستورية السورية، وكيفية التعامل مع تلك الحال.

كذلك لم تخلُ العودة إلى الممارسات الدولية المُقارنة من صعوبات عديدة لانتفاء ما يمكن عرضه في سياق هذه الورقة بسبب اختلاف المنظومات الدستورية والقانونية في العديد من دول العالم، وكذلك بسبب تباين السياق التاريخي والثقافي والحقوقي الذي تطبق تلك النصوص في ظلّه، مما يجعل بعض السوابق الدستورية غير ملائمة للسياق السوري وإن كانت صالحة للتطبيق في مجتمعاتها. وعلى سبيل المثال؛ فإن غياب نص ما يُمكن تلافيه بآليات دستورية أو قانونية أخرى موجودة في الأنظمة القانونية لتلك الدول، وهو ما لا يوجد في السياق الوطني السوري. كما أن الاكتفاء بتبني نص عام مقتضب حول إلغاء النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور، أو تعديلها، قد يكفي في دول معينة يمكن فيها مساءلة الحكومة في حال إخلالها بذلك الالتزام، أو العودة إلى المحكمة الدستورية أو إلى آليات دستورية أخرى قائمة لضمان الوفاء به. وهذا ما ليس متواجداً بالضرورة في أنظمة دستورية أخرى كما هي حال السياق الدستوري السوري.

ولتجاوز الصعوبات السابقة تم عرض المواقف الرسمية المحدودة كما هي مع إخضاعها للتحليل والتقييم، كما تم انتقاء أقرب التجارب الدستورية المُمكنة والقريبة للتطبيق في الواقع السوري دون تحليق مُبالغ به، على أمل أن تجد المقترحات الخاصة بالسياق السوري فرصة للتعاطي معها بجدية في سياق أي عملية دستورية سورية قادمة.

4- المنهجية القانونية والنصوص التي تم مسحها

اتبعت هذه الدراسة منهجاً تحليلياً نقدياً، تاريخياً مُقارناً واستقرائياً، حيث تم فيها استعراض تاريخي للنصوص ذات الصلة في كافة الدساتير السورية منذ مشروع الدستور الأوّل سنة 1920 ولغاية الدستور النافذ، حتى تاريخ إنجاز هذه الدراسة، والصادر سنة 2012. وقد حُلَّت تلك النصوص الدستورية بشكل نقدي ركّز على ما ينبغي أن يكون، وليس على ما هو قائم بالفعل، كما تمت مقارنتها مع ما هو سائد في العديد من دول العالم العربية والأجنبية على حدّ سواء.

وقد عُنيّت هذه الدراسة بالمنهج التاريخي المُقارن للتطلّع إلى المستقبل واستقراء ما يُمكن إدخاله من تعديلات في أي عملية دستورية مُقبلة، ولذلك تم تقديم مقترحات وتوصيات خاصة بكافة القضايا والإشكاليات التي تطرّقتنا إليها في هذه الدراسة.

علماء أن الدساتير السورية محل البحث، والتي تشملها هذه الورقة، هي:

- 1 مشروع دستور 1920: القانون الأساسي للمملكة السورية، الذي وضعه المؤتمر السوري خلال الجلسات التي عقدها بين 3 حزيران/يونيو 1919 و19 تموز/يوليو 1920، ولم يدخل حيز التنفيذ بسبب احتلال الجيش الفرنسي لسوريا.
- 2 دستور 1930: الذي بُدئ العمل عليه منذ 1928 ونشر بقرار من المفوض السامي للجمهورية الفرنسية بتاريخ 14 أيار/مايو 1930، وعُطل العمل به عدّة مرات خلال مرحلة الانتداب الفرنسي على سوريا.
- 3 دستور 1950: الذي أقرته الجمعية التأسيسية السورية بتاريخ 5 أيلول/سبتمبر 1950.
- 4 دستور 1953: الصادر بتاريخ 11/7/1953 بقرار عن رئيس المجلس العسكري الأعلى.
- 5 دستور 1958: الصادر بتاريخ 5/3/1958 بقرار عن الرئيس جمال عبد الناصر.
- 6 دستور 1961: الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية بعد الانفصال عن مصر.
- 7 دستور 1962: الصادر بتاريخ 13/9/1962.
- 8 دستور 1964: الصادر بتاريخ 24/4/1964 بموجب قرار المجلس الوطني لقيادة الثورة.
- 9 دستور 1969: الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية، الصادر بتاريخ 1/5/1969 بموجب قرار القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي.
- 10 دستور 1971: الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية، الصادر بتاريخ 16/2/1971 بموجب قرار القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي.
- 11 دستور 1973: الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية، الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب المرسوم رقم 208 تاريخ 13/3/1973 بعد الاستفتاء عليه.
- 12 دستور 2012: الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية، الصادر خلال سنوات الحرب، وهو النافذ حالياً بعد أن أعدته لجنة تم تعيينها بقرار جمهوري وخضع مشروعها للاستفتاء العام.

أما بالنسبة للدساتير المُقارنة التي تم استعراضها في هذه الدراسة فهي:

- 1) دستور المغرب 2011.
- 2) دستور تونس 2014.
- 3) دستور البرتغال 1976 (المعدل 2005).
- 4) دستور الاتحاد الروسي الصادر عام 1993 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014.
- 5) دستور ألمانيا الصادر عام 1949 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014.
- 6) دستور تركيا 1982 (المعدل 2017).
- 7) دستور فرنسا 1958 (المعدل 2008).
- 8) دستور إسبانيا 1978 (المعدل 2011).
- 9) دستور البرازيل 1988 (المعدل 2017).
- 10) دستور فنزويلا 1999 (المعدل 2009).
- 11) دستور هولندا.
- 12) دستور أوكرانيا 1996 (المعدل 2016).
- 13) دستور بوليفيا 2009.
- 14) دستور الأرجنتين 1853 (أعيد تفعيله 1983، وعُدّل 1994).
- 15) دستور بروندي لعام 2005.
- 16) دستور النمسا لسنة 1920 والذي أُعيد تفعيله سنة 1945 وتعديله سنة 2013.
- 17) دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012).
- 18) دستور الإكوادور 2008 (المعدل 2015).
- 19) دستور كينيا 2010.
- 20) دستور العراق لسنة 2005.
- 21) دستور باكستان 1973 - (أعيد تفعيله 2002، المعدل 2018).
- 22) دستور بولندا 1997 (المعدل 2009).
- 23) دستور مصر 2014 (المعدل 2019).

لمناقشة كل ما سبق تم تقسيم هذه الورقة إلى ثلاثة أقسام أساسية لمعالجة القضايا الجوهرية المُغَيِّبة الآتية، وهي:

- مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية.
- إنشاء هيئات دستورية مستقلة.
- مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور.

القسم الأول: مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية

تُعرّف المعاهدات الدولية بأنها الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان، أو أكثر، ومهما كانت تسميته،¹ علماً أنه يتعيّن على الدول التزام جوهري بوجوب تنفيذ المعاهدات الدولية التي قبلتها فصادقت عليها أو انضمت لها، وهو الالتزام الذي نصّت عليه بوضوح اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات،² التي أكّدت على أن كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها، وعليهم تنفيذها بحسن نية.³ وأنّه لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة.⁴

وللوفاء بالالتزامات السابقة، تنص الدول عادةً في دساتيرها على مكانة المعاهدات الدولية ضمن تراتبية المنظومة القانونية الوطنية بهدف التأكيد دستورياً على سموها وكفالة تنفيذها والوفاء بما تتضمنه عادةً من التزامات. وتبدو أهمية هذا النص في أنه يكفل دستورياً ضبط الشروط المستوجبة حتى تكون قواعد القانون الدولي نافذة داخل المنظومة القانونية الوطنية، وكذلك معالجة حالات التنازع التي قد تطرأ بين القواعد الداخلية والقواعد الدولية بشكل يضمن عُلوية القانون الدولي على القانون الداخلي، وذلك على النحو الذي يقتضيه كل من القانون والقضاء الدوليين.⁵

1 تُطلق الدول عادةً العديد من التسميات على الاتفاقيات الدولية التي تُبرمها، مثل اسم "المعاهدة" عندما يتعلق الأمر بتنظيم موضوعات مهمة يغلب عليها الطابع السياسي، مثل معاهدة فرساي للسلام 1919 التي أنهت الحرب العالمية الأولى. ومنها "الاتفاقية"، وهو اصطلاح يتم استخدامه عادةً في المعاهدات الدولية التي تُعنى بتنظيم موضوعات قانونية، مثل اتفاقية "فيينا" للمعاهدات الدولية، واتفاقية جامايكا لقانون البحار. وكذلك اسم "الاتفاق" الذي يُستخدم للمعاهدات الدولية التي ليس لها صفة سياسية؛ كالاتفاقيات التجارية والمالية. وكذلك أيضاً "البروتوكول"، الذي يقصد به إضافات وتعديلات على اتفاقية سابقة، مثل بروتوكولات جينيف لعام 1977 الملحقه باتفاقيات 1949 الخاصة بقواعد القانون الدولي الإنساني. وكذلك "الميثاق" الذي يطلق على المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، كميثاق الأمم المتحدة، وميثاق جامعة الدول العربية. علماً أن اتفاقية "فيينا" لقانون المعاهدات أكّدت بوضوح أن جميع تلك التسميات تدل على الاتفاق بين دولتين أو أكثر، وتخضع لأحكام تلك الاتفاقية.

2 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات: اعتمدت من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 آذار/مارس إلى 24 أيار/مايو 1968، وخلال الفترة من 9 نيسان/إبريل إلى 22 أيار/مايو 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 أيار/مايو 1969 وعرضت للتوقيع في 23 أيار/مايو 1969 ودخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980.

3 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات - المادة 26.

4 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات - المادة 27.

5 المدرسة الدستورية الجديدة: الشكل الجديد للمسار التأسيسي - تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - برلين، ألمانيا - ص 11.

تبدو هذه القاعدة غائبة بشكل شبه كلي عن النصوص الدستورية السورية المتعاقبة، خلافاً لما تتبناه غالبية دساتير دول العالم؛ إذ نلاحظ أنّ الدساتير السورية⁶ كلها كافة أيّ إشارة إلى القانون الدولي عموماً، والمعاهدات الدولية على وجه الخصوص، فتتعامل معهما بريبة شديدة، وتحرص على تجنبهما قدر الإمكان، وقد تُشير إليهما عند الضرورة القصوى لكنّ باقتضاب شديد وبأقلّ قدر ممكن من الإشارات والكلمات ما أمكن. ولا يقتصر هذا الأمر على المواد الدستورية بذاتها، بل يمتد ليشمل ديباجة الدستور ومقدمته التي تحفل عادةً بالكثير من الإشارات الرمزية والعبارات الإنشائية، والتي تخلو أيضاً من أي إشارة مرجعية إلى مكانة القانون الدولي أو دور المعاهدات الدولية، كاتفاقيات حقوق الإنسان الكبرى على سبيل المثال، في تفسير أو تطبيق الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات، على الأقل، الواردة في أحكام الدستور ذاته. وسنوضح هذا الأمر في الصفحات الآتية.

أولاً: الواقع السوري

عرفت سوريا عبر تاريخها الحديث عدداً من الدساتير المتلاحقة، وعدداً من مشاريع الدساتير التي لم تحظ بفرصة التطبيق ودخول حيز النفاذ. ومن خلال استعراض مسار 11 دستوراً شهدته البلاد منذ الانفصال عن الدولة العثمانية، إضافةً إلى مشروع دستور 1920، يُمكن أن نستخلص قاعدتين أساسيتين تتعلّقان بكيفية تعامل تلك الدساتير مع المعاهدات الدولية ومنظومة القانون الدولي ككل، هما:

1- النصوص الدستورية التي أُشير فيها إلى المعاهدات الدولية

الملاحظة الأبرز من استعراض النصوص الدستورية السورية هي أن كافة الدساتير السورية المتعاقبة التي تم استعراضها، وعددها اثنا عشر وثيقة دستورية، قد نصّت بصورة تفصيلية على الجهة التي تملك صلاحية إبرام المعاهدات الدولية، مع اختلاف في تحديد تلك الجهة، فمن الملك في مشروع دستور 1920، إلى البرلمان في دستور 1950، إلى مجلس الرئاسة في دستور 1964، وصولاً إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في الدساتير الأخرى، مع تفصيل دقيق لنوعية المعاهدات التي تملك كل جهة إبرامها والشروط والإجراءات التي ينبغي مراعاتها لضمان نفاذ المعاهدات الدولية وتنفيذها بالفعل، وهو ما يتضح من خلال استعراض النصوص الدستورية الآتية:

مشروع دستور 1920:

- الملك هو القائد العام، وهو يعلن الحرب ويعقد الصلح والمعاهدات، على أن يُعرض ذلك على المؤتمر ليُصدّق عليه. ولا تكون المعاهدات نافذة إلاّ بعد التصديق عليها...⁷

6 المقصود بذلك كافة الدساتير السورية الصادرة منذ مشروع الدستور الأول سنة 1920 حتى الدستور النافذ عند إنجاز هذه الورقة، الصادر سنة 2012، وهي الدساتير التي أشرنا إليها في مقدمة هذه الدراسة.
7 مشروع دستور 1920 - المادة 8.

دستور 1930:

- يعقد رئيس الجمهورية المعاهدات ويوقع عليها، أما المعاهدات المتعلقة بسلامة الدولة أو ماليتها، والمعاهدات التجارية، وبنوع عام سائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها عند انتهاء كل سنة، فلا تعد نافذة إلا بعد أن يقرها المجلس.⁸

دستور 1950:

- يوقع رئيس الجمهورية المعاهدات ويبرمها بعد أن يقرها مجلس النواب.⁹

دستور 1953:

- المعاهدات التي تتعلق بسلامة الدولة أو ماليتها، أو بوضع الأشخاص، أو حقوق تملك السوريين في الخارج، ومعاهدات الصلح، والمعاهدات التجارية، وكل معاهدة أخرى تعقد لأكثر من سنة، وكل معاهدة تؤدي إلى تعديل قوانين داخلية نافذة، لا يبرمها رئيس الجمهورية إلا بعد أن يقرها مجلس النواب بقانون.¹⁰

دستور 1958:

- رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الأمة... على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة.¹¹

دستور 1961:

- يوقع رئيس الجمهورية المعاهدات ويبرمها بعد أن يقرها مجلس النواب.¹²

دستور 1962:

- المعاهدات التي تمس سلامة الدولة أو ماليتها، والمعاهدات التجارية، وكل معاهدة أخرى تعقد لأكثر من سنة، لا تُعدّ نافذة إلا بعد أن يقرها مجلس النواب.¹³
- يوقع رئيس الجمهورية المعاهدات ويبرمها بعد أن يقرها مجلس النواب.¹⁴

دستور 1964:

8 دستور 1930- المادة 74.

9 دستور 1950- المادة 77 فقرة 2.

10 دستور 1953- المادة 64 - فقرة 1.

11 دستور 1958 - المادة 56.

12 مكرر من دستور 1950- المادة 77 فقرة 2؛ لأن دستور 1961 نص على أنه يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء السلطة التنفيذية وفق الأحكام المنصوص عليها في السلطة التنفيذية وفق الأحكام المنصوص عليها في دستور 5 أيلول/سبتمبر 1950، حتى نشر الدستور الجديد.

13 دستور 1962- المادة 51 - فقرة 1.

14 دستور 1962- المادة 71 - فقرة 2.

- يُبرم مجلس الرئاسة، بعد موافقة مجلس الوزراء، المعاهدات والاتفاقيات، ويبلغها المجلس الوطني، ويكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للقانون. على أن معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو بمنح امتيازات لشركات أو مؤسسات أجنبية، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها المجلس الوطني.¹⁵

دستور 1969:

- يتولى مجلس الشعب... إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة.¹⁶
- يتولى رئيس الجمهورية صلاحية... إبرام المعاهدات والاتفاقيات التي يُقرّها مجلس الشعب.¹⁷

دستور 1971:

- يتولى مجلس الشعب... إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة.¹⁸
- يتولى رئيس الجمهورية صلاحية... إبرام المعاهدات والاتفاقيات التي يُقرّها مجلس الشعب.¹⁹

دستور 1973:

- يتولى مجلس الشعب... إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمّل خزّانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة والتي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد.²⁰
- يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور.²¹
- يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية... عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور.²²

دستور 2012:

- يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية.. إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك

15 دستور 1964 - المادة 52.

16 دستور 1969 - المادة 48 - فقرة 7.

17 دستور 1969 - المادة 54 - فقرة 5.

18 دستور 1971 - المادة 48 - فقرة 7.

19 دستور 1971 - المادة 54 - فقرة 5.

20 دستور 1973 - المادة 71 - فقرة 5.

21 دستور 1973 - المادة 104.

22 دستور 1973 - المادة 127 - فقرة 7.

- المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تتعلق بعقد القروض، أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد.²³
- يُبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور وقواعد القانون الدولي.²⁴
- يُمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية... عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور.²⁵

وكما سبقت الإشارة؛ فإنّ النصوص الدستورية السابقة تقتصر على تحديد الجهة التي تملك صلاحية إبرام المعاهدات الدولية وتصديقها، في حين يفصل بعضها في توزيع صلاحية إقرار تلك المعاهدات حسب أهميتها وما تتضمنه من أحكام وآثار، فيحيل عادةً للسلطة التشريعية صلاحية إقرار معاهدة خاصة ذات آثار خطيرة، وهي تحديداً الاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وحقوق السيادة، أو التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، أو التي تُحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة، كما هي الحال في دستور 2012.

كما يكشف استعراض الوثائق الدستورية محل الدراسة عن وجود إشارات محدودة إلى مرجعية المعاهدات والأعراف الدولية بصدد قضايا مُعيّنة، تم العدول عنها بموجب الدستور الحالي، حيث اتضح أن ثلاثة دساتير قد أشارت إلى مرجعية المعاهدات الدولية بصدد مسألتين تحديداً هما تسليم المجرمين العاديين، وتحديد وضع الأجانب الحقوقي، فقد نصّت دساتير 1950 و1953 و1962 فيما يخصّ تسليم المجرمين العاديين على أنه تُحدد الاتفاقات الدولية والقوانين أصول تسليم المجرمين العاديين،²⁶ كما نصّت ذات الدساتير أيضاً فيما يخصّ وضع الأجانب الحقوقي على أنه يُحدد القانون وضع الأجانب الحقوقي، وتُراعى في ذلك الأعراف والاتفاقيات الدولية.²⁷

تُعد هذه من الحالات النادرة التي تُشير فيها نصوص دستورية سورية إلى مرجعية دولية متمثلة بالمعاهدات والأعراف الدولية، حتى وإن كان على سبيل المراعاة والاستئناس، علماً أن تلك الإشارة قد اقتصر على تلك الدساتير تحديداً وتم العدول عن تبنيها وتكرارها منذ أكثر من ستة عقود شهدت خمسة دساتير لاحقة، بما فيها الدستور النافذ حالياً وهو دستور 2012، إذ خلت جميعها من أي إشارة مماثلة.

2 - النصوص الدستورية التي أُشير فيها إلى مكانة المعاهدات الدولية

تطرقت ثلاثة دساتير فقط إلى مكانة المعاهدات الدولية ودورها في المنظومة القانونية الوطنية، وذلك على النحو الآتي:

23 دستور 2012 - المادة 75 - فقرة 6.

24 دستور 2012 - المادة 107.

25 دستور 2012 - المادة 128 - فقرة 7.

26 دستور 1950 - المادة 20 - فقرة 2 / دستور 1953 - المادة 19 - فقرة 2 / دستور 1962 - المادة 20 - فقرة 2.

27 دستور 1950 - المادة 31 - فقرة 2 / دستور 1953 - المادة 7 - فقرة 2 / دستور 1962 - المادة 31 - فقرة 2.

دستور 1953:

- المعاهدات التي يقرها مجلس النواب ويبرمها وينشرها رئيس الجمهورية تعتبر بمجرد نفاذها تعديلاً للقوانين الداخلية السابقة التي تتعارض معها.²⁸
- للمعاهدات النافذة التي أقرها مجلس النواب أولوية على القوانين الداخلية، ولا يجوز تعديل أحكامها أو إلغاؤها أو تعطيلها إلا بعد الإخطار بذلك بالطرق المنصوص عليها فيها أو وفقاً للأعراف الدولية.²⁹

دستور 1958:

- رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الأمة، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.³⁰

دستور 1964:

- يُبرم مجلس الرئاسة بعد موافقة مجلس الوزراء المعاهدات والاتفاقيات، ويبلغها المجلس الوطني، ويكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للقانون.³¹

المُلاحظ هنا:

- أ- أن دستوري 1958 و1964 قد منحا المعاهدات الدولية فقط قوة القانون، بعد إبرامها وتصديقها ونشرها أصولاً، ولكن من دون النص صراحةً على سموها وترجيحها على أحكام القانون، مما يفهم منه أنه مَنَحَ المعاهدات الدولية قوة مساوية للقانون ومماثلة له ولكن ليست أعلى منه، إضافةً إلى أن استخدام كلمة قانون هو أمر يحمل بعض الغموض أيضاً لجهة تحديد المقصود بالقانون في معرض تطبيق تلك النصوص، وهل يشمل الدستور ذاته بوصفه القانون الأسمى في البلاد أم إنه مقتصر على التشريعات بمفهومها الضيق، التي تقتصر على القوانين والمراسيم واللوائح أو القرارات، ولكن من دون الدستور الذي يظل القانون الأسمى حتى على المعاهدات الدولية ذاتها؟
- ب- يُحسب لدستور 1953 أنه كان مُحكم الصياغة من جهة النص بوضوح على سمو المعاهدات الدولية ومنحها الأولوية على القوانين الداخلية السابقة لها وعدم السماح بمخالفتها كذلك بقوانين لاحقة ما لم يتم تعديلها أصولاً ووفق ما تقضي به الأعراف الدولية.
- ت- فيما عدا الإشارات السابقة؛ فقد خلت كافة النصوص الدستورية اللاحقة، منذ ما بعد دستور 1964 وحتى الدستور الحالي لسنة 2012، من أي إشارة إلى مكانة المعاهدات الدولية وترتيبها في المنظومة القانونية الوطنية، مما يُصنف الدستور السوري ضمن الدساتير الصامتة بصدده هذه المسألة.

28 دستور 1953- المادة 64 - فقرة 2.

29 دستور 1953- المادة 64 - فقرة 3.

30 دستور 1958 - المادة 56.

31 دستور 1964 - المادة 52.

3 - كيفية التعامل القانوني والواقعي مع هذا التغييب الدستوري

في ظل هذا الصمت الدستوري تتم العودة إلى التشريعات الوطنية والاجتهادات القضائية لمحاولة تحديد مكانة المعاهدات الدولية في سوريا. ويتم عادةً الاستشهاد هنا بنصين قانونيين يُستنبط منهما أن المشرع السوري قد منح المعاهدات الدولية قوة أكبر من التشريعات الوطنية فقط ولكن ليس أعلى من الدستور؛ إذ تنص المادة 25 من القانون المدني السوري على أنه لا تسري أحكام المواد السابقة إلا حيث لا يوجد نص على خلاف ذلك في قانون خاص، أو معاهدة دولية نافذة في سوريا. إضافةً إلى أن قانون أصول المحاكمات المدنية في سوريا ينص في المادة 313 منه على أن: العمل في القواعد المتقدمة لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة التي تعقد بين سوريا وغيرها من الدول في هذا الشأن.

واستناداً إلى تلك النصوص القانونية وما بُني عليهما من أحكام واجتهادات قضائية، تُؤكّد الحكومة السورية في تقاريرها الدورية إلى لجان حقوق الإنسان المختلفة أنّ المنظومة القانونية الوطنية تُقرّ بسمو المعاهدات الدولية وترجيحها على القوانين الداخلية، لا الدستور، في حال تعارضهما. فقد ورد، على سبيل المثال، في أحد تلك التقارير أنه في حال تعارض أي قانون محلي مع أحكام معاهدة دولية تكون سوريا طرفاً فيها، فإن الغلبة تكون للمعاهدة الدولية. وقد قضى قرار محكمة التمييز رقم 23 لعام 1931، بأنه ليس لقانون داخلي أن يضع قواعد مخالفة لأحكام معاهدة دولية سابقة له، أو أن يغيّر ولو بصورة غير مباشرة من أحكام نفاذها. وقد تعزز هذا الفهم بقرار آخر للغرفة المدنية في محكمة النقض، وهو القرار الصادر برقم 1905/أساس/366 المؤرخ 21 كانون الأول/ديسمبر 1980³²، الذي يبين أن المحاكم الوطنية لا تطبق المعاهدات على أساس أن الدولة قد التزمت دولياً بتطبيقها، وإنما باعتبارها أصبحت جزءاً من قوانين الدولة الداخلية. وإذا وُجد تعارض بين أحكام المعاهدة وأحكام قانون داخلي، فإن على المحكمة الوطنية أن تطبق أحكام المعاهدة الدولية، مرجحةً حكمها على القانون الداخلي³³.

واستناداً إلى ما سبق أصدر وزير العدل السوري سنة 2014 تعميماً طلب فيه من جميع السادة القضاة ومحامي الدولة ضرورة التقيد بتطبيق نصوص وأحكام المعاهدات الدولية النافذة والموقعة من قبل الجمهورية العربية السورية. وذلك تطبيقاً لنصوص القانون وأحكامه، وعملاً بنصوص القانون المدني وقانون أصول المحاكمات، وخاصةً المادة 25 من القانون المدني والمادة 311 من قانون أصول المحاكمات المدنية، طالباً، من السادة المحامين العاميين وإدارة التفيتش القضائي مراقبة حسن تطبيق مضمون هذا التعميم³⁴.

³² القرار الصادر برقم 1905/أساس/366 المؤرخ 21 كانون الأول/ديسمبر 1980 والمنشور في مجلة «المحامون» ص 305-307 لعام 1981. متوفر على الرابط <https://bit.ly/3BaAI9q>

³³ مُشار إلى هذا الموقف في الردود الخطية المقدمة من حكومة الجمهورية العربية السورية بشأن قائمة المسائل التي سيجري تناولها في سياق النظر في التقرير الأولي لسوريا المقدم بموجب البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل المتعلق بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة - الردود الواردة في 21 آب/أغسطس 2007 - وثيقة الأمم المتحدة:

CRC/C/OPAC/SYR/Q/1/Add.1 - 27 August 2007.

³⁴ تعميم رقم 4 - وزارة العدل - الرقم: 49/ت/1095/2014. صادر بتاريخ 19-1-2014، متوفر على الرابط <https://bit.ly/3Gxm8fF>.

لكن برغم أهمية كل ما سبق؛ فإنه لا يحلّ ولا يحول دون الحاجة إلى تبني نصوص دستورية واضحة تحدد بدقة مكانة المعاهدات الدولية في ظل المنظومة القانونية وتمنحها مؤيدات دستورية للتطبيق والنفاد، فمن غير المنطق الاستناد إلى اجتهادات قضائية قديمة ومُبهمّة لاستخلاص إرادة المشرّع وموقف الحكومة من هذه المسألة الدستورية والحقوقية المهمة، لا سيما أن تلك الإشارات فيها الكثير من الغموض، وهي تفسح المجال لنقض تلك المعاهدات والعدول عن تطبيقها محلياً طالما أن المحاكم تعتبر أن تطبيقها لا يعود لكونها معاهدة دولية التزمت بها الحكومة، بل لكونها قد أصبحت جزءاً من قوانين الدولة الداخلية، وهو ما يفسح المجال للحكومة لإصدار تشريعات لاحقة مخالفة لها والعدول عنها، أو تجاهل تطبيقها، وهو ما يتم على أرض الواقع بصورة فعلية. ومثال ذلك ما بدا واضحاً من رصد الخطاب الرسمي الحكومي الذي بات يتراجع عن إقراره بسمو المعاهدات الدولية ويُتيح خرقها، إن لم يكن بذريعة تعارضها مع التشريعات الوطنية فبذريعة تعارض تلك المعاهدات مع الشرائع السماوية، وهو ما بدا واضحاً من خلال تقارير الحكومة السورية إلى لجنة السيداو المنبثقة عن معاهدة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والتي صادقت عليها الحكومة السورية كما سبق ذكره. فبعد أن أقرت الحكومة في تقريرها سنة 2005 بأن قانون الأحوال الشخصية النافذ آنذاك تمييزي، وهو ما يخالف موضوع اتفاقية السيداو ومضمونها، حيث ذكرت حرفياً أن أغلب مواد قانون الأحوال الشخصية هي مواد تمييزية، لذلك يجري العمل حالياً على اقتراح قانون أسرة حديث يضمن حقوقاً متساوية للمرأة والرجل³⁵، فإنها عدلت عن موقفها هذا سنة 2012، حينما عدت الحكومة السورية، في تقريرها الرسمي إلى لجنة السيداو، في سياق الدفاع عن ذلك القانون الذي يتضمّن في بعض موادها ما يخالف هذه الاتفاقية، أنه إذا ما كانت الاتفاقيات الدولية تسمو على القوانين الوطنية، فإنها لا تسمو على الشرائع السماوية وما نصت عليه في هذا المجال³⁶.

يُثير هذا الموقف الرسمي القلق عن عدول الحكومة عن الإقرار بالمبدأ الثابت والمستقر لدى غالبية دول العالم حول سمو المعاهدات الدولية على التشريع الوطني، لا سيما أن هذا العدول تم التعبير عنه أيضاً في الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء بدمشق في أيار/مايو 2019 إذ أشار هذا الدليل إلى أنه لا بد من التأكيد على أن عدم توافق القوانين الوطنية مع مبادئ وأحكام الصكوك الدولية التي انضمت إليها الجمهورية العربية السورية، من شأنه أن يُؤدّي إلى ظهورها بمظهر من لا يلتزم بتعهداته الدولية، إضافةً إلى ما ينتج عن ذلك من تقييمات سلبية تعقب عملية استعراض الجهود الوطنية على المستوى الدولي³⁷. وبالتالي فإن هذا الدليل يُرتب على عدم توافق التشريعات الوطنية مع المعاهدات الدولية التي

35 اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. التقارير الأولية للدول الأطراف - الجمهورية العربية السورية - يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/1 - 15 September 2005

36 تقرير الحكومة السورية الوارد في وثيقة الأمم المتحدة - اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية - التقرير الدوري الثاني للدول الأطراف - سوريا - 24 تموز/يوليو 2012. يُنظر وثيقة الأمم المتحدة:

CEDAW/C/SYR/2- 25 October 2012.

37 الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية - رئاسة مجلس الوزراء. دمشق. سوريا - أيار/مايو 2019 - ص 22.

صادقت عليها الحكومة أصولاً، ليس الحكم ببطلان تلك التشريعات الداخلية عملاً بمبدأ سمو السابق، بل مجرد إحراج الحكومة دولياً. وهذا أمر واقع في حقيقة الأمر، لكنه لا ينبغي أن يكون هو الأثر الوحيد لذلك التعارض، بل ينبغي الإقرار بمبدأ سمو الذي تم تجاهله تماماً ولم تتم الإشارة إليه على الإطلاق.

وينبغي الإشارة أيضاً إلى تجاهل كافة الدساتير السورية، بما فيها الدستور الحالي لسنة 2012، أيّ إشارة إلى مرجعية اتفاقيات حقوق الإنسان في تفسير الحقوق الدستورية وتطبيقها، مع أن العديد من دساتير دول العالم، كما سيرد لاحقاً، تضمّنت بالفعل إشارات واضحة بنصوص ومواد دستورية صريحة، إلى معاهدات دولية أو إقليمية مُحددة خاصة بحقوق الإنسان، وجعلتها مرجعية لتطبيق الحقوق والحريات الواردة في الدستور ذاته، وتفسيرها، وأجازت أيضاً تطبيق ما تتضمنه تلك المعاهدات من حقوق و ضمانات إن كانت تحتوي حقوقاً أكبر وأشمل مما ورد في الدستور ذاته، وهذا ما تجاهلته كافة الدساتير السورية بلا استثناء! علماً أن تلك الإشارات المرجعية سيكون لها قوة دستورية وقانونية ومعنوية كبيرة في الإفصاح عن هوية الدستور وغايته الأسمى التي هي حفظ الحقوق والحريات، وستحفز المشرّعين وجهات إنفاذ القانون على مراعاة تلك الحقوق واحترامها، وتجنّب أيّ ممارسات قانونية أو واقعية تتعارض معها أو تنتهكها.

يؤكد كلُّ ما سبق، ويعزز أهمية الحاجة إلى نص دستوري واضح وخاص بشأن المعاهدات الدولية ومكانتها في أي وثيقة دستورية سورية مستقبلية.

4- محاولة تفسير تعمد التغييب الدستوري

يُمكن تفسير الإصرار على تجاهل منظومة القانون الدولي ككل في الوثائق الدستورية السورية المُتعاقبة بأنه تعبير عن موقف المشرّع الوطني من قواعد القانون الدولي ككل، حيث يتم النظر إلى القواعد الدولية عادةً بالكثير من الريبة والحذر، ويتم التعامل معها على أنها مَساس بالسيادة، وأداة للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة، واستيراد لقيم وممارسات لا تنسجم بالضرورة مع الواقع المحلي واحتياجاته، أو لا توجد رغبة بتعميمها وتطبيقها في الواقع المحلي. وهي رؤية ليست قاصرة على المشرّع الدستوري السوري وحده، بل تكاد أن تكون نظرة مشتركة في غالبية الدول العربية، على الأقل، التي تتعامل بكثير من الحذر مع المنظومة القانونية الدولية وكأنها شر لا بد منه، لا يُمكن تجاهله كما لا يُمكن تطبيقه أيضاً، مما يقتضي ابتكار الحلول والنصوص الكفيلة بتحبيده قدر الإمكان، كالنص عليه، عند الضرورة، للتسويق الخارجي مع تجاهل تطبيقه قدر الإمكان على الصعيد الداخلي.

ولا شك في أنّ النظرة السابقة نظرة قاصرة وسطحية ومحدودة عن قواعد القانون الدولي ومرجعية تطبيقها على الصعيد الوطني؛ لأنّ النصّ على المعاهدات الدولية تحديداً، وبيان مكانتها وإلزامية تطبيقها وسموّها على قواعد القانون الداخلي، لا يُعدّ تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول، ولا مساً بسيادتها، بل إنه، في حقيقة الأمر، وعكس ذلك تماماً، يمثّل تعبيراً عن سيادة الدولة ومظهرها من مظاهرها. فالدول تصادق على المعاهدات الدولية بإرادتها، ولكونها دولاً كاملة السيادة، وهذه السيادة هي التي تقتضي منها أن تُوفّي بما التزمت به بكامل إرادتها

وحريتها، علماً أن أحد أبرز ما يُميز الدول الكاملة السيادة عن الدول الناقصة السيادة، أو المقيدة السيادة، هو القدرة على إبرام المعاهدات الدولية والوفاء بالتزاماتها. فعندما كانت تفقد دولة ما سيادتها، باحتلال أو انتداب أو وصاية أو سيطرة فعلية، فإنها تُسلب تلقائياً القدرة على إبرام المعاهدات الدولية والوفاء بها، ولا تستردُّ هذه الصلاحية وهذا الاختصاص إلا عندما تسترد سيادتها من جديد. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن النص الدستوري على سموّ المعاهدات الدولية على التشريع الوطني، وأولويتها، إنّما هو في حقيقة الأمر تعبير عن احترام الإرادة الوطنية المخولة صلاحية توقيع المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، فعندما يخول الدستور، على سبيل المثال، السلطة التنفيذية صلاحية إبرام المعاهدات، ويمنح السلطة التشريعية صلاحية الإقرار والمصادقة عليها، فإن تنفيذ تلك المعاهدة، والإقرار دستورياً بسموّها، هو تعبير عن احترام إرادة السلطات الوطنية التي أبرمت وصادقت، والتي لا يتم التعامل معها بأي احترام إذا كان توقيعها على تلك المعاهدات والمصادقة عليها لا يحمل أي قيمة أو أثر على الصعيد الوطني المحلي الذي تمثّله.

ثانياً: نماذج دستورية مُقارنة

مع أنه توجد دساتير أخرى تتبنى موقفاً مشابهاً لموقف الدستور السوري من ناحية الصمت الدستوري تجاه الموقف من المعاهدات الدولية، وتتجاهل أيّ إشارة إلى القانون الدولي؛ فإنّ الواقع الدولي يكشف بالمقابل عن كثير من الممارسات الدستورية الإيجابية التي حددت مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية من جهة، وأرست من جهة ثانية مرجعية بعض المعاهدات الدولية، الخاصة بحقوق الإنسان، بنص دستوري في مجال أعمال الحقوق، وفق ما سيتم استعراضه في الصفحات اللاحقة.

1- تحديد مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية

لجأت العديد من دساتير الدول إلى تبني نصوص وعبارات دستورية صريحة تُحدد فيها مكانة المعاهدات الدولية فتسمو بها دوماً على القوانين العادية، أو حتى على أحكام الدستور ذاته. ويلاحظ، من خلال استعراض عدد من النصوص الدستورية المُقارنة، أن ثمة خيارات دستورية عديدة ومتنوعة لجأت إليها الدول لتحديد مكانة المعاهدات الدولية في منظومتها القانونية الوطنية.

فقد اختار بعضها النص على سمو المعاهدات الدولية على التشريعات الداخلية في دياجحة الدستور ذاته، كما هي حال الدستور المغربي، الذي جاء فيه: ... وتأسيساً على هذه القيم والمبادئ الثابتة، وعلى إرادتها القوية في ترسيخ روابط الإخاء والصداقة والتعاون والتضامن والشراكة البناءة، وتحقيق التقدم المشترك، فإن المملكة المغربية، الدولة الموحدة، ذات السيادة الكاملة، المنتمية إلى المغرب الكبير، تؤكد وتلتزم بما يلي: جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة،

تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة.³⁸

ومن جهة ثانية خصصت دساتير أخرى موادَّ دستوريةً خاصَّةً للنصّ على سمو المعاهدات الدولية على القوانين المحلية فقط لا الدستور، كما هي حال الدستور التونسي، الذي نصّ باقتضاب ووضوح على أن المعاهدات الموافقة عليها من قبل المجلس النيابي، والمصادق عليها، أعلى من القوانين وأدنى من الدستور.³⁹ كذلك الدستور البرتغالي الذي نصّ على أن القواعد المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية المصدّقة عليها أو التي تمّ إقرارها، تدخل حيز التنفيذ فور نشرها رسمياً، ويجري العمل بها ما دامت ملزمة دولياً للدولة البرتغالية.⁴⁰ علماً أن هذا الدستور نفسه عدّ قواعد القانون الدولي العام والقانون الدولي العرفي ومبادئها جزءاً لا يتجزأ من القانون البرتغالي.⁴¹ وفي السياق نفسه يمكن الإشارة إلى الدستور الروسي الاتحادي الذي جاء فيه أنه يجب أن تكون مبادئ وقواعد القانون الدولي المعترف بها دولياً، فضلاً عن الاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي، جزءاً لا يتجزأ من نظام الاتحاد القانوني. وفي حال حدّد اتفاق دولي أبرمه الاتحاد الروسي، قواعد تختلف عن تلك التي ينصّ عليها القانون، ينبغي تطبيق قواعد الاتفاق الدولي.⁴² وأيضاً الدستور الألماني الذي نصّ على أنه تعدد القواعد المعترف بها عموماً في القانون الدولي جزءاً لا يتجزأ من القانون الاتحادي، وتُقدم هذه الأحكام على القوانين الاتحادية، ويترتب عليها مباشرة الحقوق والواجبات بالنسبة لسكان الإقليم الاتحادي.⁴³ وكذلك دستور تركيا الذي نصّ على أنه للاتفاقيات الدولية، التي أنفذت على نحو سليم، قوة القانون. ولا يجوز الطعن عليها أمام المحكمة الدستورية بدعوى عدم الدستورية. وفي حال التعارض بين الاتفاقيات الدولية التي أنفذت على نحو سليم والقوانين فيما يتعلق بالحقوق والحريات الأساسية، نتيجة للاختلاف بين الأحكام المتعلقة بالأمور ذاتها، تكون الغلبة لأحكام الاتفاقيات الدولية.⁴⁴ والدستور الفرنسي الذي جاء فيه أنه يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها حسب الأصول، وعند نشرها، قوة تفوق قوانين البرلمان، شريطة أن يطبقها الطرف الآخر فيما يتعلق بهذا الاتفاق أو هذه المعاهدة.⁴⁵

وعدّت دساتير أخرى المعاهدات الدولية المُبرمة أصولاً جزءاً من القانون الداخلي، مما يعني حتمية تطبيقها، وفوريته، كما تم تحصين تلك المعاهدات من إمكانية الإلغاء أو التعديل أو التعليق بموجب الإرادة المنفردة للمشرع الوطني، فتم إخضاع تلك العملية لأحكام المعاهدات الدولية ذاتها، أو للمبادئ العامة للقانون الدولي. كما هي حال الدستور الإسباني الذي جاء فيه أنه تصبح المعاهدات الدولية التي تم إبرامها بصفة قانونية جزءاً من النظام القانوني الداخلي

38 دستور المغرب 2011 - ديباجة الدستور.

39 دستور تونس 2014 - الفصل 20.

40 دستور البرتغال 1976 (المعدل 2005) - المادة 8 - الفقرة 2.

41 دستور البرتغال 1976 (المعدل 2005) - المادة 8 - الفقرة 1.

42 دستور الاتحاد الروسي الصادر عام 1993 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014 - المادة 15 فقرة 3.

43 دستور ألمانيا الصادر عام 1949 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014 - المادة 25.

44 دستور تركيا 1982 (المعدل 2017) - المادة 90.

45 دستور فرنسا 1958 (المعدل 2008) - المادة 55.

مباشرة بعد نشرها رسمياً بإسبانيا. ولا يمكن أن تُلغى أحكامها أو تُعدّل أو تُعلّق إلا تماشياً مع ما تنص عليه المعاهدات، أو وفقاً للقوانين العامة للقانون الدولي.⁴⁶

فيما ذهبت بعض الدساتير إلى إعطاء المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان تحديداً قيمةً مساويةً في المكانة للتعديلات الدستورية ذاتها، كما هي حال دستور البرازيل الذي نصّ على أنّ المعاهدات والمواثيق الدولية حول حقوق الإنسان، والتي تمت الموافقة عليها من قبل مجلسي الكونغرس الوطني، في جلستي تصويت منفصلتين، بثلاثة أخماس أصوات أعضاء كل منهما، مساويةً في المكانة للتعديلات الدستورية.⁴⁷ وأيضاً دستور فنزويلا الذي نصّ على أنه تتمتع المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق المتعلقة بحقوق الإنسان التي وقّعت فنزويلا وصادقت عليها بالمرتبة الدستورية، ولها الأولوية على التشريعات الوطنية، ما دامت تتضمن أحكاماً تتعلق بالتمتع بهذه الحقوق وممارستها أفضل من تلك المذكورة في دستور الجمهورية وقوانينها، وتطبّقها المحاكم وأجهزة السلطة العامة الأخرى فوراً ومباشرة.⁴⁸

في حين نصّت دساتير أخرى على منح المعاهدات الدولية أولويةً على التشريع الوطني لا الدستور، إلا إذا كانت تلك المعاهدات الخاصة بحقوق الإنسان تحديداً تتضمن حماية من الخروقات أفضل مما ورد في الدستور، فتحظى عندئذ بمعاملة تفضيلية على النصوص المقابلة الموجودة في الدستور، على أن يكون للدستور الأولوية في كافة المسائل الأخرى. فقد جاء في هذا دستور بوليفيا أن المعاهدات والمواثيق الدولية المتعلقة بمسائل حقوق الإنسان التي تم توقيعها والمصادقة عليها، أو الانضمام إليها من قبل الدولة، والتي تحدد الخروقات بشكل أفضل مما ورد في الدستور، تُعطى معاملة تفضيلية على تلك الموجودة في هذا الدستور.⁴⁹ وأن الدستور هو القانون الأعلى في النظام القانوني البوليفي ويتمتع بالسيادة على أي قانون آخر. والأحكام التي توازي أحكام الدستور، هي تلك الواردة في المعاهدات والمواثيق الدولية حول حقوق الإنسان وأحكام قانون المجتمعات المحلية، والتي تمت المصادقة عليها من قبل البلاد. يكون تطبيق الأحكام القانونية محكوماً بالتسلسل الهرمي الآتي، طبقاً لسلطات الكيانات الجغرافية.

1. دستور الدولة.
2. المعاهدات الدولية.
3. القوانين الوطنية وقوانين الأقاليم ذات الحكم الذاتي، والمواثيق المؤسساتية وغيرها من تشريعات الولايات، والتشريعات البلدية وتشريعات السكان الأصليين.
4. المراسيم والأنظمة وغيرها من القرارات الصادرة عن الأجهزة التنفيذية ذات الصلاحية.⁵⁰

46 إسبانيا 1978 (المعدل 2011) - المادة 96 - فقرة 1.

47 دستور البرازيل 1988 (المعدل 2017) - المادة 5.

48 دستور فنزويلا 1999 (المعدل 2009) - المادة 23.

49 دستور بوليفيا 2009 - المادة 256. أولاً.

50 دستور بوليفيا 2009 - المادة 410. ثانياً.

وفي المقابل أجازت دساتيرُ أخرى إمكانية إبرام معاهدات دولية تتعارض مع الدستور بشرط إقرار تلك المعاهدات بأغلبية خاصة في البرلمان، مرجحة بذلك أحكام تلك المعاهدات على نصوص الدستور ذاته، كما هي حال الدستور الهولندي الذي نصّ على أن أحكام أية معاهدة قد تتعارض مع الدستور، أو قد تؤدي إلى نشوء نزاعات معها، لا يجوز المصادقة عليها من مجلسي البرلمان ما لم تحصل على ثلثي الأصوات المدلى بها في البرلمان لصالح الموافقة والمصادقة عليها.⁵¹ علماً أن هذا الدستور نفسه قد حصّن المعاهدات الدولية من الخضوع لرقابة المحكمة وإمكانية الطعن بعدم دستوريّتها، وهو ما يفسح المجال لإبرام معاهدات دولية تتعارض مع أحكام الدستور ذاته، وتنفيذها؛ إذ جاء فيه أنه لا يجوز مراجعة دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان والمعاهدات من قبل المحاكم.⁵² كما نصّ على إلزامية أحكام المعاهدات للكافة بعد نشرها، ومنع في الوقت ذاته تطبيق أي قواعد أو أنظمة أو لوائح داخلية إذا كانت تتعارض مع أحكام المعاهدات الدولية الملزمة لهولندا. فقد جاء فيه أن أحكام المعاهدات وقرارات المؤسسات الدولية التي قد تكون ملزمة لجميع الأشخاص بموجب محتوياتها، لا يجوز لها أن تصبح ملزمة إلا بعد أن يتم نشرها.⁵³ وأن القواعد والأنظمة واللوائح القانونية السارية في داخل المملكة، لا يجوز أن تصبح قابلة للتطبيق إذا كان ذلك التطبيق يتعارض مع أحكام المعاهدات الملزمة لجميع الأشخاص، أو مع أحكام القرارات من قبل المؤسسات الدولية.⁵⁴ في حين أجاز الدستور الأوكراني إبرام معاهدات دولية تتعارض مع أحكام الدستور بشرط إدخال التعديلات ذات الصلة مسبقاً على دستور البلاد؛ إذ جاء فيه أن المعاهدات الدولية السارية، والتي وافق البرلمان الأوكراني على الالتزام بها، تعتبر جزءاً من التشريع الوطني لأوكرانيا. ولا يمكن تنفيذ المعاهدات الدولية التي تتعارض مع دستور أوكرانيا إلا بعد إدخال التعديلات ذات الصلة على الدستور الأوكراني.⁵⁵

يتضح لنا مما سبق وجود خيارات دستورية عديدة تتفق بمجملها على تحديد المكانة القانونية للمعاهدات الدولية بموجب أحكام الدستور ذاته، وإن كانت تختلف في قوّة تلك المكانة التي تراوحت بين الاكتفاء بترجيح المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية فحسب، ومساواة بعض أنواع المعاهدات الدولية ببعض النصوص الدستورية، وصولاً إلى فسح المجال لترسيخ سموّ المعاهدات الدولية على أحكام الدستور ذاته، وذلك وفق قيود وشروط تمّ التعرض لها فيما سبق.

2- الإحالة إلى معاهدات مُعيّنة بشأن مسائل مُحددة

مما يلفت النّظر أيضاً أن بعض الدساتير نصت على معاهدات مُعيّنة لتكون مرجعية بصدد تطبيق بعض أحكام هذه الدساتير، أو تفسيرها. ويتعلق الأمر هنا تحديداً بمسائل حقوق الإنسان. فلأجل ضمان تطبيق تلك المعاهدات بشكل يتوافق مع الغرض منها، وخشية أن يتم تفسير الحقوق الواردة في الدساتير بشكل يتعارض مع مضمون تلك المعاهدات الدولية، لجأ

51 دستور هولندا - المادة 91 - فقرة 3.

52 دستور هولندا - المادة 120.

53 دستور هولندا - المادة 93.

54 دستور هولندا - المادة 94.

55 دستور أوكرانيا 1996 (المعدل 2016) - المادة 9.

واضعو الدساتير في العديد من الدول إلى توفير ضمانات دستورية إضافية، منها مثلاً تحديد مجموعة من المعاهدات الدولية ذات الصلة يتم النص عليها في الدستور، واشتراط أن يتم تفسير الأحكام الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات بشكل يتوافق مع تلك المعاهدات تحديداً.

وكمثال على هذه الدساتير نذكر هنا ما نص عليه الدستور الإسباني من أنه يتم تفسير القوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية والحريات التي يعترف بها الدستور طبقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها إسبانيا بهذا الخصوص.⁵⁶ وكذلك دستور البرتغال الذي نصّ على أنه تُفسّر أحكام هذا الدستور، والقوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية، وفق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.⁵⁷ وكذلك دستور بوليفيا الذي رأى أن الحقوق المعترف بها في الدستور تُفسّر بما ينسجم مع حقوق الإنسان الدولية عندما تُوفّر هذه المعاهدات أحكاماً أفضل.⁵⁸

أمّا الدستور الأرجنتيني فقد توسّع بإيراد تلك المعاهدات وَعَدَّهَا مُكَمَّلَةً للحقوق والضمانات الواردة في أحكامه، فجاء فيه أنه تكون [الصكوك الدولية] التالية، وفق الشروط التي تكون سارية بموجبها، في نفس مستوى الدستور، [لكن] لا تلغي أي مادة في الجزء الأول من هذا الدستور، ويجب أن تُفهم على أنها مكملّة للحقوق والضمانات المعترف بها هنا: الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الخاص به؛ والاتفاقية [الدولية] لمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ واتفاقية حقوق الطفل.⁵⁹

وكذلك دستور بروندي الذي جاء في مقدّمته إذ نُعلن تمسّكنا باحترام الحقوق الأساسية للإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرّخ 10 كانون الأوّل/ديسمبر 1948، والعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان المؤرّخين 16 كانون الأوّل/ديسمبر 1966 والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المؤرّخ 18 حزيران/يونيو 1981.⁶⁰

وتأتي أهمية مثل هذه الإشارات من كونها يُمكن أن تُصبح أداةً لاستخدام هذه المعايير والصكوك في تفسير الدستور ككل، وبالتالي تقديم التوجيهات للهيئات المعنية بسنّ القوانين، فضلاً عن المحاكم والإدارة.⁶¹

56 دستور إسبانيا 1978 (المعدل 2011) - المادة 10 - فقرة 2.

57 دستور البرتغال 1976 (المعدل 2005) - المادة 16 - فقرة 2.

58 دستور بوليفيا 2009 - المادة 256. ثانياً.

59 دستور الأرجنتين 1853 (أعيد تفعيله 1983، المعدل 1994) - 75.

60 ديباجة دستور بروندي لعام 2005.

61 حقوق الإنسان ووضع الدستور - منشورات الأمم المتحدة. صادر عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان - نيويورك وجنيف 2018-ص 26.

3- عرض المعاهدات مسبقاً على المحكمة الدستورية لضمان عدم التعارض مع الدستور

تقدّمت الإشارة إلى غالبية دساتير دول العالم تحسم مبدأ سمو المعاهدات الدولية على التشريعات الوطنية فيما عدا الدستور، ولكن هذا لا يعني، بطبيعة الحال، تفويض الدول بإبرام معاهدات دولية تخالف أحكام الدستور ثم التذرع به للنكول عن تنفيذ تلك المعاهدات والتهرب من الوفاء بما تتضمنه من التزامات، لا سيما أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات كانت قد نصّت، كما سبق ذكره، على أنه لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة.⁶²

لذلك، وتجنباً للوصول إلى فرضية تعارض المعاهدة الدولية مع أحكام الدستور، تلجأ العديد من الدول إلى خيار العرض المسبق للمعاهدات الدولية على المحكمة الدستورية في البلاد، لتُقرّر، قبل المصادقة عليها والالتزام بها، مدى توافقها مع أحكام الدستور أو تعارضها معها، وتحدّد تبعاً لذلك الإجراء الواجب اتباعه في هذه الحال، وما إذا كان سيتم العدول مسبقاً عن المصادقة على أحكام تلك المعاهدة تجنباً لتعارضها اللاحق مع الدستور، كما هي الحال في المغرب على سبيل المثال، أم إنه سيتم التعديل المسبق لأحكام الدستور لضمان توافقه مع أحكام المعاهدة، ثم تتم المصادقة عليها كما هي عليه الحال في فرنسا.

يكشف تحليل العديد من الدساتير المُقارنة أن تلك الدساتير تختلف بشأن الصلاحية الممنوحة للمحاكم الدستورية بصدد الرقابة المسبقة على دستورية المعاهدات الدولية، وذلك فيما إذا كان اللجوء للمحكمة الدستورية في هذه الحال سيكون وجوبياً مُلزماً أم جوازياً اختيارياً وبناءً على الطلب، وكذلك فيما إذا كانت صلاحيتها تشمل جميع أنواع المعاهدات الدولية أم أنواعاً معينة منها فقط.⁶³

فوفقاً للدستور المغربي تكون هذه المراقبة اختيارية، لأنّه فيما يتعلّق بالالتزامات الدولية، تختص المحكمة الدستورية بالبت في مطابقتها للالتزامات الدولية للدستور، وإذا صرّحت بأنّ التزاماً دولياً يتضمن بنداً يخالف هذا الأخير، فإنه لا يمكن المصادقة عليه.⁶⁴

وفي تونس لرئيس الجمهورية أن يعرض المعاهدات على المحكمة الدستورية لمراقبة دستوريّتها قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها.⁶⁵ مع ملاحظة أن الأمر يتعلق باختصاص تقديري لرئيس الجمهورية، باعتبار أنّ الإحالة على المحكمة تكون اختيارية. ومن جهة أخرى لا تشمل هذه

62 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات - المادة 27.

63 راجع في هذا بصورة تفصيلية د. إبراهيم دراجي، المحكمة الدستورية في الدساتير السورية: قراءة قانونية تاريخية مقارنة، برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي. وحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية LSE - تموز/يوليو 2020 - ص 94-95.

64 دستور المغرب - الفصل 132- والمادة 24 من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

65 الفصل 43 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

الرقابة جميع أنواع المعاهدات الدولية، بل تقتصر على نوع محدد من الاتفاقيات⁶⁶ التي تستوجب الموافقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب بقانون قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية.

وأما في فرنسا فإنه إذا رأى المجلس الدستوري، بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس أحد مجلسي البرلمان أو ستين عضواً في الجمعية الوطنية أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ، أن التزاماً دولياً ما يتضمن بنداً مخالفاً للدستور، فإنه لا يتم التفويض بالتصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور.⁶⁷

ووفقاً للدستور الإسباني يتطلب إبرام معاهدة دولية تنص على أحكام مخالفة للدستور إجراء تعديل دستوري مسبق، علماً أنه يُمكن للحكومة، أو لأي من مجلسي البرلمان، اللجوء إلى المحكمة الدستورية للإعلان عن وجود أو عدم وجود الاختلاف المذكور.⁶⁸

وبمقتضى الدستور النمساوي تقرر المحكمة الدستورية ما إذا كانت المعاهدات الدولية متعارضة مع القانون، ولكن هذا يقتصر على المعاهدات السياسية فقط، واتفاقيات تعديل القوانين المتعلقة بالمعاهدات الدولية التي تعدل القواعد التعاقدية للاتحاد الأوروبي، أو تصويبها.⁶⁹

كما يمنح دستور بوليفيا المحكمة الدستورية متعددة القوميات صلاحية الرقابة المسبقة على دستورية المعاهدات الدولية قبل المصادقة عليها.⁷⁰

66 المقصود بذلك تحديداً، وفقاً لنص الفصلين 13 و67 من الدستور التونسي المعاهدات التجارية، والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي، أو بحدود الدولة، أو بالتعهدات المالية للدولة، أو بحال الأشخاص، أو بأحكام ذات صبغة تشريعية، أو الاتفاقيات التي تُبرم في شأن عقود الاستثمار المتعلقة بالثروات الطبيعية.

67 الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمُعدّل سنة 2008 - المادة 54.

68 دستور إسبانيا لسنة 1978 والمُعدّل سنة 2011 - المادة 95 فقرة 2/1.

69 دستور النمسا لسنة 1920 والذي أُعيد تفعيله سنة 1945 وتعديله سنة 2013 - المادة 140.

70 دستور بوليفيا لسنة 2009 - المادة 202 - فقرة 9.

القسم الثاني: إنشاء هيئات دستورية مستقلة

بات من الشائع أن تلجأ بعض الدساتير إلى النصّ على إقامة هيئات دستورية مستقلة لممارسة بعض المسؤوليات والمهام، كمنحها مسؤولية مساءلة مؤسسات الدولة (كما هي حال الدور الذي تُؤدّيه مفوضية حقوق الإنسان أو المُدقق العام)، أو تحويلها صلاحية التعامل مع الشكاوى ضد الجهات الحكومية بسبب سوء الإدارة أو التمييز المجحف (كما هي حال ديوان المظالم)، أو استئصال الفساد وإدارة المهمات الحساسة سياسياً (مثل هيئة مكافحة الفساد، الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات أو الإعلام)، إضافةً إلى الإغلاء من شأن القيم والحقوق الدستورية (مثل الهيئات المعنية بضمان تفعيل قيم المساواة وعدم التمييز).⁷¹

وعليه، فإنّ المقصود بتلك الهيئات، في هذا السياق، ليس فقط الهيئات الوطنية المستقلة المعنية بحقوق الإنسان بمفهومها الضيق، التي تُعد بطبيعة الحال جزءاً مهماً من مكونات هذه الهيئات الدستورية، بل يتّسع مفهوم هذه الهيئات ليشمل قطاعات أخرى ذات صلة بحقوق الإنسان بمفهومها الواسع، وفق ما سيتضح من الممارسات الدستورية التي سيتم استعراضها في الصفحات اللاحقة.

وعادةً ما يُنصّ على إنشاء تلك الهيئات بموجب نصوص الدستور ذاته، وبمقتضاه أيضاً تُكلّف بالإشراف على قطاعات مُحددة، وإدارتها وتنظيمها. ولضمان تأدية مهامها تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري، كما لا تخضع في ممارسة وظائفها إلى أشكال الرقابة التقليدية، علماً أنّ معظم الدساتير الحديثة، لضمان إمكانية نجاح هذه الهيئات، لا تكتفي بدستورها (أي التنصيب فقط على إحداثها بصلب الدستور)، بل تتجه أيضاً إلى تضمين الدستور جملةً من القواعد التي من شأنها أن تُؤمّن استقلالية حقيقية لهذه الهيئات، على غرار قواعد تحديد تركيبة الهيئة، وشروط العضوية فيها، ومدّتها، وكيفية تعيين رئيسها، وضبط مهامها الأساسية.⁷²

وتتجلى أهمية إنشاء هذه الهيئات في أنها باتت اليوم تُشكّل عاملَ توازنٍ قوياً في النظام الديمقراطي؛ نظراً للمهام الرقابية التي تمارسها والصلاحيات التي يمكن أن تُسند إليها في مجال حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم وضمّانها، وبالتالي فإنها باتت تُعدّ تطوراً جديداً في الفصل بين السلطات، وتحديد الضوابط والتوازنات فيما بينها،⁷³ فضلاً عن كونها تُؤدّي دوراً أساسياً في إعلام الرأي العام بتوليها مهمة التنبيه، عبر لفت النظر إلى مختلف الاختلالات الوظيفية التي قد تطرأ على ممارسة الإدارات العمومية لمهامها، أو حتّى عبر التنديد بحالات سوء التصرف داخل المؤسسات الخاضعة لرقابة السلطة العمومية.⁷⁴

71 ياش غاي. جل كوتزل - إعلان الألفية والحقوق والدساتير - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - ص 182-183.

72 صياغة مشروع الدستور - تجارب مقارنة ودروس مُستفادة - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - يونيو 2013 - ص 37.

73 ياش غاي. جل كوتزل - إعلان الألفية والحقوق والدساتير - مرجع سابق - ص 182-183.

74 المدرسة الدستورية الجديدة - مرجع سابق - ص 7.

تحمل هذه الهيئات في الدساتير المقارنة تسميات مختلفة، مثل: (هيئة عليا، مجلس، أمين مظالم، مُوقِّق، حامي حقوق...)، كما تتباين خصائصها وبنياتها التنظيمية، غير أنها تشترك في سمات مُعيّنة أبرزها الجياد والاستقامة، والاستقلال والخبرة. وقد سبق لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان أن حدد سبعة عوامل جوهرية لنجاح تلك الهيئات والمؤسسات الوطنية، هي (الاستقلال؛ الولاية القضائية المحددة؛ الصلاحيات الكافية؛ إمكانية الوصول إليها؛ التعاون؛ كفاءة التشغيل؛ المساءلة).⁷⁵

أولاً: الواقع السوري

تخلو الدساتير السورية المتعاقبة من أي إشارة أو نص دستوري خاص بإنشاء هيئات دستورية مستقلة لحماية حقوق الإنسان الأساسية، ومراقبة أداء الحكومة لها، وتعزيز قيم المواطنة، وذلك خلافاً للتوجهات الدستورية الحديثة في عدد من دول العالم.

وفي مواجهة هذا التغييب يُكتفى باللجوء إلى الآليات القضائية وأجهزة الرقابة الرسمية، ومثال ذلك ما ورد في التقرير الدوري الثالث الذي قدمته الحكومة السورية إلى اللجنة المعنية بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي بيّنت فيه أنه ولمعالجة التجاوزات والشكاوى والانتهاكات فقد تمّ إحداث مكتب شكاوى تشرف عليه وزارة شؤون رئاسة الجمهورية بموجب المادة 25 من القرار الجمهوري رقم 29 لعام 1971. ويتلقى هذا المكتب شكاوى وتظلمات المواطنين ويقوم بمعالجتها واتخاذ الإجراءات المناسبة، ويرفع تقريراً شهرياً إلى السيد رئيس الجمهورية، مما يكفل تمتع جميع المواطنين على السواء بحق التظلم في حال انتهاك حقوقهم وحرّياتهم، ويجوز إحالة الشكاوى إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من أجل التحقيق فيما إذا كانت تتضمن اتهاماتٍ مخلّةً بواجبات الوظيفة.⁷⁶

ثانياً: نماذج دستورية مُقارنة

تبنت دساتير عدد من دول العالم هيئات دستورية مستقلة لمعالجة قضايا متعددة وفق أولويات وأقعا المحلي واحتياجاتها الوطنية، على نحو ما تكشفه الممارسات الدستورية الآتية:

1- دستور جنوب أفريقيا

75 المحاور الرئيسية في العملية الدستورية الليبية - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات- السويد. 2014 - ص 29.
76 CCPR/C/SYR/2004/3 - 19 October 2004

يُعد دستور دولة جنوب أفريقيا من أفضل الدساتير التي تطرقت إلى إنشاء الهيئات الدستورية المستقلة وخصصت لها فصلاً كاملاً، هو الفصل التاسع، تحت اسم مؤسسات الدولة الدائمة للديمقراطية الدستورية، وهي تشمل:

- أ. المدافع العام.
- ب. مفوضية حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا.
- ج. مفوضية تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية.
- د. مفوضية المساواة بين الجنسين.
- هـ. المراجع العام.
- و. المفوضية الانتخابية.
- ح. الهيئة المستقلة لتنظيم البث.

وقد كفل الدستور بدايةً لها الاستقلالية والفعالية، فنصّ على أن:

- هذه المؤسسات مستقلة، ولا تخضع سوى للدستور والقانون، ويجب أن تكون محايدة، وأن تمارس سلطاتها وتؤدي مهامها دون خوف أو محاباة.
- تقوم الأجهزة الأخرى في الدولة، من خلال التدابير التشريعية وغيرها من التدابير، بمساعدة هذه المؤسسات وحمايتها لضمان استقلال هذه المؤسسات، وحياديتها، وفعاليتها.
- لا يجوز لأي شخص أو جهاز في الدولة التدخل في عمل هذه المؤسسات.

وبالمقابل أخضع الدستور عمل هذه المؤسسات إلى مساءلة الجمعية الوطنية، حيث ألزمها بأن تُقدم تقريراً عن أنشطتها وأداء مهامها للجمعية الوطنية مرة كل سنة على الأقل⁷⁷. وقد تضمّن الدستور كذلك معلومات تفصيلية حول شروط تعيين أعضاء تلك المفوضيات والهيئات المستقلة، أو عزلهم⁷⁸.

ثم تطرّق الدستور إلى تفصيل دقيق لمهام كلّ هيئة من تلك المؤسسات الدستورية، وآلية عملها.

1. المدافع العام: بموجب ما يقرره التشريع الوطني، تكون للمدافع العام سلطات التحقيق في أي تصرف في شؤون الدولة، أو في الإدارة العامة في أي فرع للحكومة، يُزعم أو يُشتبه في أنه غير سليم، أو يؤدي إلى أي تصرف غير ملائم، أو تحيز، ورفع تقرير عن ذلك التصرف، واتخاذ الإجراء الانتصافي الملائم. كما تكون للمدافع العام السلطات والمهام الإضافية المنصوص عليها في التشريع الوطني، في حين لا يجوز للمدافع العام التحقيق في أحكام المحاكم. كذلك نصّ الدستور على وجوب أن يتمكن جميع الأشخاص والجماعات من الوصول إلى المدافع العام والذي يُعيّن لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد. كما نصّ أن أيّ تقرير يصدره المدافع العام

77 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادة 181.

78 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادتين 193-194

ينبغي أن يُتاح للجمهور، ما لم تتطلب ظروف استثنائية، تحدد بموجب التشريع الوطني، الحفاظ على سرية التقرير.⁷⁹

2. مفوضية حقوق الإنسان: نصّ الدستور صراحة على أن تقوم مفوضية حقوق الإنسان باحترام ثقافة حقوق الإنسان، وتعزيزها، وتعزيز حماية حقوق الإنسان وتطويرها، ومراقبة الالتزام بحقوق الإنسان في الجمهورية. كما نصّ أيضاً على أن تتمتع مفوضية حقوق الإنسان، بموجب التشريع الوطني، بالسلطات اللازمة لأداء مهامها، على أن تشمل تلك السلطات سلطة التحقيق، ورفع التقارير عن مدى الاعتداد بحقوق الإنسان؛ وسلطة اتخاذ خطوات لضمان التعويض الملائم في حال انتهاك حقوق الإنسان؛ وسلطة إجراء أبحاث؛ وسلطة التوعية. وأجاز الدستور أن تطلب مفوضية حقوق الإنسان من أجهزة الدولة المعنية، في كل عام، تزويدها بمعلومات عن التدابير التي اتخذتها بشأن تلبية الحقوق الواردة في وثيقة الحقوق المتعلقة بالسكن، والرعاية الصحية، والغذاء، والماء، والتأمين الاجتماعي، والتعليم والبيئة.⁸⁰

3. مفوضية تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية: نصّ الدستور على أن الأهداف الأساسية للمفوضية هي تعزيز احترام حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية؛ وتعزيز وتنمية السلام، والصداقة، والإنسانية، والتسامح والوحدة الوطنية بين الجماعات الثقافية، والدينية، واللغوية، على أساس المساواة، وعدم التمييز، وحرية الانضمام إلى الاتحادات؛ والتوصية، بموجب التشريع الوطني، بإنشاء مجلس ثقافي أو مجلس أو مجالس أخرى لجماعة أو جماعات في جنوب أفريقيا أو الاعتراف بها. كما منح الدستور تلك المفوضية، بموجب التشريع الوطني، السلطات اللازمة لتحقيق أهدافها الأساسية، وتشمل سلطات المراقبة، والتحقيق، وإجراء البحث، والتوعية، والضغط، وتوجيه النصح، ورفع التقارير بشأن القضايا المتعلقة بحقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية. وأجاز لها أن ترفع تقارير بشأن أي موضوع يقع في نطاق سلطاتها ومهامها إلى مفوضية حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا للتحقيق فيه. كما أكد الدستور أيضاً وجوب أن يستوعب تشكيل المفوضية الجماعات الثقافية، والدينية، واللغوية، الرئيسة في جنوب أفريقيا، وأن يعكس على نطاق واسع تركيبة الجنسين في جنوب أفريقيا.⁸¹

4. مفوضية المساواة بين الجنسين: أكد الدستور أن من مهام هذه المفوضية احترام المساواة وحمايتها وتنميتها بين الجنسين، على أن تتمتع بموجب التشريع الوطني بالسلطات الضرورية لأداء مهامها، بما في ذلك سلطات المراقبة، والتحقيق، والبحث، والتوعية، والضغط، وتوجيه النصح، وتقديم التقارير بشأن القضايا المتعلقة بالمساواة بين الجنسين.⁸²

5. المراجع العام: خوّل الدستور المراجع العام، الذي يُعيّن لفترة محددة غير قابلة للتجديد، تتراوح بين خمسٍ وعشر سنوات، مهمة تقديم تقارير عن الحسابات، والبيانات المالية، والإدارة

79 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادتين 182-183.

80 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادة 184.

81 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادتين 185-186.

82 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادة 187.

المالية، لجميع وزارات الدولة وأجهزتها على المستويين الوطني والإقليمي، وجميع البلديات، وأي مؤسسة أو كيان محاسبة يتطلب التشريع الوطني أو الإقليمي مراجعته من قبل المراجع العام. إضافة إلى تخويله سلطة المراجعة وتقديم التقارير بشأن الحسابات، والبيانات المالية، والإدارة المالية لأية مؤسسة تُموَّل من صندوق الإيرادات الوطني أو من صندوق إيرادات إقليمي أو من بلدية؛ أو أية مؤسسة مخولة بموجب أي قانون بتلقي أموال لغرض عام. وكذلك تقديم تقارير المراجعة لأية سلطة تشريعية لديها مصلحة مباشرة في المراجعة، ولأية سلطة أخرى منصوص عليها في التشريع الوطني، على أن تكون جميع التقارير علنية.⁸³

6. المفوضية الانتخابية: نصّ الدستور على أن تقوم المفوضية الانتخابية بإدارة انتخابات الأجهزة التشريعية الوطنية والإقليمية والبلدية بموجب تشريع وطني؛ وضمان حرية تلك الانتخابات ونزاهتها، وإعلان نتائج تلك الانتخابات خلال فترة منصوص عليها في التشريع الوطني، على أن تُشكّل اللجنة الانتخابية من ثلاثة أشخاص على الأقل، وبحيث يُحدد التشريع الوطني عدد أعضاء اللجنة ومدة شغلهم للمنصب. فيما تكون اللجنة الانتخابية من ثلاثة أشخاص على الأقل، ويحدد التشريع الوطني عدد أعضاء اللجنة ومدة شغلهم للمنصب.⁸⁴

7. الهيئة المستقلة لتنظيم البث: أوجب الدستور كذلك إنشاء هيئة مستقلة لتنظيم البث الإذاعي للمصلحة العامة، ولضمان عدالة الآراء التي تعبر على نطاق واسع عن مجتمع جنوب أفريقيا، وتنوعها.⁸⁵

2- دستور تونس

خصص الدستور التونسي الباب السادس منه للهيئات الدستورية، فنصّ على إنشائها، وأكد بدايةً أن تعمل تلك الهيئات الدستورية المستقلة على دعم الديمقراطية، وأنّ على كافة مؤسسات الدولة تيسير عملها. ولضمان ذلك فقد منح الدستور تلك الهيئات الشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، ونصّ على أن تنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة، وترفع إليه تقريراً سنوياً عن كلّ هيئة، ويُناقش هذا التقرير في جلسة عامة مخصصة للغرض.⁸⁶ ثم تضمّنت المواد اللاحقة في الدستور تعداد تلك الهيئات، وبيان تشكيلها، وحدود صلاحيتها وسلطاتها، على النحو الآتي:

1. هيئة الانتخابات: تتولى هيئة الانتخابات، وتُسمّى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، إدارة الانتخابات والاستفتاءات، وتنظيمها، والإشراف عليها في جميع مراحلها، وتضمن سلامة المسار الانتخابي ونزاهته وشفافيته، وتصرّح بالنتائج. وهي تتمتع بالسلطة الترتيبية في مجال

83 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادتين 188-189.

84 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادتين 190-191.

85 دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012) - المادة 192.

86 دستور تونس لسنة 2014 - الفصل 125.

اختصاصها، على أن تتألف من تسعة أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين.⁸⁷

2. هيئة الإعلام: تتولى هيئة الاتصال السمعي البصري تعديل قطاع الاتصال السمعي البصري، وتطويره، وتسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام، وعلى ضمان إعلام تعددي نزيه. وهي تتمتع بسلطة ترتيبية في مجال اختصاصها، وتُستشار وجوباً في مشاريع القوانين المتصلة بهذا المجال. على أن تتألف من تسعة أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين.⁸⁸

3. هيئة حقوق الإنسان: تراقب هيئة حقوق الإنسان احترام الحريات وحقوق الإنسان، وتعمل على تعزيزها، وتقدم ما تراه لتطوير منظومة حقوق الإنسان، وتُستشار وجوباً في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. كما تُحقق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الإنسان؛ لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية. وتتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات.⁸⁹

4. هيئة التنمية المستدامة وحماية حقوق الأجيال القادمة: تُستشار هذه الهيئة وجوباً في مشاريع القوانين المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وفي مخططات التنمية. وللهيئة أن تبدي رأيها في المسائل المتصلة بمجال اختصاصها. وهي تتكون من أعضاء من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات.⁹⁰

5. هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: تسهم هذه الهيئة في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته، ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. كما تتولى رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتقصي فيها، والتحقق منها، وإحالتها على الجهات المعنية، وتُستشار وجوباً في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. ولها أن تبدي رأيها في النصوص الترتيبية العامة المتصلة بمجال اختصاصها، علماً أنها تتكون من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين.⁹¹

3- دستور الإكوادور

خصص دستور الإكوادور الفصل الخامس منه لهذه الهيئات تحت عنوان فرع الشفافية والرقابة الاجتماعية للحكومة، جاعلاً، بنص الدستور، الشعب هو المفوض والمدقق الرئيس للسلطة العامة، في ممارسة حقه في المشاركة، ولهذا يشجع فرع الشفافية والرقابة الاجتماعية للحكومة،

87 دستور تونس لسنة 2014 - الفصل 126.

88 دستور تونس لسنة 2014 - الفصل 127.

89 دستور تونس لسنة 2014 - الفصل 128.

90 دستور تونس لسنة 2014 - الفصل 129.

91 دستور تونس لسنة 2014 - الفصل 130.

ويعزز مراقبة الجهات للكيانات العامة والأشخاص الطبيعيين، أو الكيانات الاعتبارية في القطاع الخاص الذين يقدمون خدمات أو ينفذون أنشطة للصالح العام، بحيث يقومون بها بمسؤولية وشفافية وإنصاف، كما يعزز المشاركة العامة ويشجعها، ويحمي ممارسة الحقوق وأعمالها، ويمنع الفساد ويكافحه. وتتألف هذه الهيئات من:

1. مجلس المشاركة العامة والرقابة الاجتماعية.

2. مكتب أمين مظالم حقوق الإنسان.

3. مكتب المراقب المالي العام.

4. الهيئات الرقابية.

وتتمتع هذه الهيئات بوضع قانوني واستقلالية إدارية ومالية وتنظيمية وموازنة مستقلة.⁹² علماً أن المواد اللاحقة في الدستور تضمنت تقنياً دستورياً واضحاً لجهة تكوين تلك الهيئات و ضمانات ممارسة صلاحياتها المنصوص عليها في الدستور نفسه.

كما نصّ دستور الإكوادور أيضاً على إنشاء مجالس المساواة الوطنية، ولكن كهيئة استشارية، وعدها مسؤولة عن ضمان الاحترام الكامل وممارسة الحقوق المنصوص عليها في الدستور والصكوك الدولية لحقوق الإنسان. كما يتعيّن عليها أن تُمارس صلاحياتها من أجل صياغة سياسات عامة، تشمل قضايا النوع الجنساني والجماعات العرقية والأجيال والتفاعل بين الثقافات والإعاقات وحركة البشر، ومن أجل تطبيقها تطبيقاً شاملاً ومراقبتها ومتابعتها وتقييمها، بموجب القانون. ولتحقيق أهدافها، تنسق مع كيانات قيادية وتنفيذية، ومع منظمات متخصصة لحماية الحقوق على مختلف مستويات الحكم. وتتكون تلك المجالس، استناداً إلى منهجية تكافؤ، من ممثلين عن المجتمع المدني والدولة، ويرأسها ممثلون عن السلطة التنفيذية، وتخضع هيكلتها وأداء أعضائها وشكل عضويتها لمبادئ تداول السلطة، والمشاركة الديمقراطية، والاندماج، والتعددية.⁹³

4- دستور النمسا

خصص دستور النمسا الفصل الثامن لمجلس أمناء المظالم المستقل في ممارسة سلطاته، والذي يوجد مقره في فيينا. ويتكون هذا المجلس من ثلاثة أعضاء يتولى كلّ واحد منهم رئاسة المجلس بالتناوب. وتستمر فترة ولاية المجلس ست سنوات، ولا يجوز إعادة انتخاب أعضاء مجلس أمناء المظالم أكثر من مرة واحدة. وقد تضمنّ الدستور بدوره معلومات تفصيلية عن صلاحيات أمين المظالم، و ضمانات عمله.⁹⁴ ومن أبرز ما أشار إليه:

السلطات والصلاحيات: استناداً إلى أحكام الدستور، يستطيع أي شخص تقديم شكوى إلى مجلس أمناء المظالم ضد سوء الإدارة المزعوم من قبل الاتحاد، بما في ذلك نشاطه كصاحب

92 دستور الإكوادور 2008 (المعدل 2015) - المادة 204.

93 دستور الإكوادور 2008 (المعدل 2015) - المادة 204.

94 دستور النمسا 1920 (أعيد تعديله 1945، المعدل 2013) - المادة 148.ز.

حقوق خاصة، وفي المقام الأول عن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، شريطة تأثر هذا الشخص بسوء الإدارة، وطالما أنه لم يلجأ أو لم تعد لديه وسائل للحصول على تعويض قانوني. ويجب التحقيق في جميع هذه الشكاوى من قبل مجلس أمناء المظالم. ويجب إعلام مقدم الشكوى بنتيجة التحقيق والإجراء المتخذ، إذا لزم الأمر. كما يستطيع أي شخص أن يتقدم بشكوى إلى مجلس أمناء المظالم بشأن التأخير المزعوم من محكمة لسماع قضية يتأثر بها الشاكي شخصياً. ويحق أيضاً لمجلس أمناء المظالم، بحكم المنصب، التحقيق في شبهات سوء الإدارة من قبل الاتحاد، بما في ذلك نشاطه كصاحب حقوق خاصة، وفي المقام الأول بشأن انتهاكات حقوق الإنسان المزعومة. ولحماية حقوق الإنسان والنهوض بها، يتعين على مجلس أمناء المظالم واللجان المعنية من جانبه أن يقوم بزيارة مواقع الحرمان من الحرية، وتفقدتها، وإجراء معاينة وفحص بطريقة استشارية لسلوك الأجهزة المفوضة بممارسة السلطة الإدارية المباشرة والإكراه، وكذلك إجراء زيارات تفقدية متتالية لمؤسسات الأشخاص المعاقين، والبرامج المتعلقة بهم. وإضافةً إلى كل ما سبق يتعين على مجلس أمناء المظالم المساعدة في تسيير العرائض والمذكرات الجماعية المقدمة إلى المجلس الوطني.⁹⁵

الدعم والسرية: استناداً إلى نص الدستور، يتعين على جميع السلطات الاتحادية، وعلى سلطات الولايات، والبلدية، والاتحادات البلدية، وكذلك الهيئات الذاتية للإدارة الأخرى، دعم مجلس أمناء المظالم في أداء مهامه، والسماح له بالتفتيش على سجلاتها، وتقديم المعلومات اللازمة عند الطلب. وتصبح السرية الرسمية معطلة تجاه مجلس أمناء المظالم. علماً أنه يتعين على مجلس أمناء المظالم مراعاة السرية الرسمية بنفس الدرجة المتبعة لدى السلطة التي يقوم بالاتصال بها كجزء من تنفيذ مهامه. ومع ذلك يُعدّ مجلس أمناء المظالم مُلزماً بمراعاة السرية الرسمية في تقاريره إلى المجلس الوطني، بقدر ما هو مطلوب نيابة عن مصلحة الأطراف المعنية أو الأمن الوطني.⁹⁶

التوصيات وفعاليتها: يستطيع مجلس أمناء المظالم أن يصدر توصيات العمل إلى السلطات المخولة بأعلى السلطات الإدارية للاتحاد بشأن التدابير الواجب اتخاذها في حال معينة أو بسببها. وفي مسائل الإدارة المستقلة أو الإدارة من قبل الوكلاء الذين لا يخضعون للتوجيهات، يستطيع مجلس أمناء المظالم إصدار توصياته إلى السلطة الإدارية المستقلة، أو إلى الوكالة التي لا تخضع للتوجيهات؛ كما يتعين على أعلى سلطة إدارية للاتحاد بالمثل الاهتمام بالتوصيات. ويجب على السلطة المعنية خلال المهلة المحددة بموجب القانون الاتحادي الالتزام بالتوصيات وتنفيذها، أو إحاطة مجلس أمناء المظالم علماً بذلك، وإبلاغهم خطياً بالسبب المانع من الامتثال للتوصيات. ويجوز أن يطلب مجلس أمناء المظالم، في حال محددة، مهلةً معينةً لعلاج التأخير من قبل محكمة ما، واقتراح تدابير المراقبة الإشرافية. علماً أن الدستور ينص على أنه إذا نشأت اختلافات في الرأي بين مجلس أمناء المظالم والحكومة الاتحادية، أو وزير اتحادي بشأن تفسير الأحكام القانونية، فإن المحكمة الدستورية سوف تقرر تلك المسألة بناء على طلب من الحكومة الاتحادية.⁹⁷

95 دستور النمسا 1920 (أعيد تعديله 1945، المعدل 2013) - المادة 148.أ.

96 دستور النمسا 1920 (أعيد تعديله 1945، المعدل 2013) - المادة 148.ب.

97 دستور النمسا 1920 (أعيد تعديله 1945، المعدل 2013) - المادة 148.ج - و.

5- دستور كينيا

خصص الدستور الكيني الفصل 15 منه للجان والمناصب المستقلة. وقد حدد هذه اللجان بأنها تشمل:

- أ. لجنة كينيا الوطنية لحقوق الإنسان والمساواة.
- ب. اللجنة الوطنية للأراضي.
- ج. اللجنة المستقلة لشؤون الانتخابات والحدود.
- د. لجنة الخدمة البرلمانية.
- هـ. مفوضية الخدمات القضائية.
- و. اللجنة المعنية بجمع الإيرادات.
- ز. مفوضية الخدمة العامة.
- ح. لجنة الرواتب والأجور.
- ط. لجنة خدمة المدرسين.
- ي. لجنة جهاز الشرطة المحلية.

في حين أن المناصب المستقلة هي:

- أ. مراجع الحسابات العام.
- ب. مراقب الموازنة.⁹⁸

وقد وصف الدستور أهداف تلك اللجان والمناصب المستقلة بأنها حماية سيادة الشعب، وضمان اتباع كل أجهزة الدولة للقيم والمبادئ الديمقراطية، وتعزيز الدستورية. مؤكداً أن أعضاء تلك اللجان والمناصب لا يخضعون إلا لهذا الدستور والقانون؛ ومستقلون، ولا يخضعون لتوجيه أو رقابة من أي شخص أو سلطة. ولضمان ذلك يخصص البرلمان تمويلاً كافياً لتمكين كل لجنة ومكتب مستقل من أداء مهامه.⁹⁹ ثم خصص العديد من المواد اللاحقة لتفصيل صلاحيات تلك اللجان والمناصب المستقلة، وضمانات عملها.

6- الدستور المغربي والعراقي

تضمن الدستور المغربي لسنة 2011 إنشاء مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة، والتنمية البشرية والمستدامة، والديمقراطية التشاركية، وهي تضم عدداً من تلك الهيئات، منها (المجلس الوطني لحقوق الإنسان - الوسيط - الهيئة المكلفة بالمنافسة ومحاربة جميع أشكال التمييز - الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري - الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها..).

98 دستور كينيا 2010 - المادة 248.

99 دستور كينيا 2010 - المادة 249.

ونص الدستور العراقي لسنة 2005 على أن المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتُنظَّم أعمالها بقانون.¹⁰⁰

يقودنا استعراض العديد من الدساتير المُقارنة إلى ملاحظة أنه لا يكاد يخلو دستور من النص على إنشاء هيئة مستقلة أو أكثر في البلاد، حسب متطلبات كلِّ دولة واحتياجاتها، وظروف مجتمعتها، وواقع التطور السياسي والحقوقى فيها. وإن كانت هيئات حقوق الإنسان، ومنصب أمين المظالم، هي الأكثر انتشاراً وتداولاً في غالبية الدساتير المُقارنة.

كما أن الدساتير تتفاوت في طريقة التعاطي مع تلك الهيئات لجهة الصلاحيات التي تُمنح لها، والنطاق الذي تعمل فيه، وكذلك نطاق الاستقلالية الفعلية التي تعمل في إطارها. وبالتالي لا يُمكن النَّظر إلى مجرد النَّص على إنشاء تلك الهيئات على أنه أمرٌ كافٍ، أو غاية بحد ذاتها، بل العبرة بحجم تأثيرها وفعاليتها ودرجة استقلاليتها بالفعل، على اعتبار أن إنشاء تلك الهيئات الدستورية المستقلة ليس غاية بحد ذاته، وإنما هو مجرد وسيلة للوصول إلى غاية أسمى هي حفظ الحقوق، وصون الحريات، وضمان المساواة والشفافية في كافة المجالات.

100 دستور العراق لسنة 2005 – المادة 102.

القسم الثالث: مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور

يكشف الواقع الدستوري والقانوني السوري عن آلية منسية أخرى تُؤثر كثيراً في إمكانية التمتع بالحقوق الدستورية، عندما يتم اعتماد نصوص دستورية جديدة تتضمن حقوقاً تتعارض مع بعض التشريعات القديمة التي ما تزال قائمة، والتي سيؤدي استمرار نفاذها ومواصلة تطبيقها إلى تعطيل النصوص الدستورية الجديدة وإفراغها من مضمونها.

وبالتالي، تُثير الفرضية السابقة إشكالية تحديد مصير القوانين النافذة السابقة والمخالفة، كلياً أو جزئياً، لأحكام الدستور علماً أنّ الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء السوري في- أيار/مايو 2019، كان قد أقرّ بوجود تشريعات نافذة تخالف أحكام الدستور الحالي، إذ أشار إلى وجود تشريعات نافذة قبل صدور دستور البلاد الصادر عام 2012، قد تتعارض مع أحكامه، ولم تُعدّل أو تلغ صراحةً.¹⁰¹ كما أوضح أن عدد التشريعات المُقترح تعديلها تعديلاً كاملاً أو جزئياً 190 تشريعاً.¹⁰²

على أرض الواقع، نرصد الكثير من الحقوق الدستورية التي تم تجميدها فعلياً، أو إفراغها من مضمونها واقعياً، من خلال تشريعات قائمة قبل نفاذ الدستور وتتعارض مع أحكامه وما تزال نافذة وفعّالة مع أنّها تخالف ليس أحكام الدستور الحالي فحسب، بل أحكام عددٍ من الدساتير السورية المتعاقبة أيضاً.

أولاً: الواقع السوري

يكشف الواقع الدستوري السوري عن نصّ عامّ تمّ تبنينه بحرفيته في غالبية الدساتير السورية، ثم تم تطويره في دستور 2012 من دون أن يتغيّر شيء كبير على صعيد الواقع العملي، كما تكشف الصفحات الآتية:

1- النص العام الورد في الدساتير السورية المتعاقبة

بالعودة إلى الدساتير السورية المتعاقبة، منذ مشروع دستور 1920، يتضح لنا أن السمة الغالبة في تلك الدساتير هو تبنّي نصّ عامّ حول هذه المسألة من دون تدعيمه بألية تنفيذية، ولا مهلّ زمنية غالباً، ولا جزاءً في حال عدم الامتثال!

101 الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية - مرجع سابق - ص 8.

102 نص هذا الدليل على أن "عدد التشريعات الصادرة منذ عام 1958 وحتى تاريخه تُقدّر ب 7500 تشريع تتراوح بين 3032 قانوناً و4500 مرسوم تشريعي، فيما بلغ عدد التشريعات النافذة والناظمة لعمل الجهات العامة في الدولة 949 تشريعاً". يُنظر الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية - مرجع سابق - ص 7.

تضمّن هذا النص المستنسخ، والمُكرّر في غالبية تلك الدساتير، أنه: تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدّل بما يوافق أحكامه.

وقد تكرر هذا النص بشكل شبه حرفي في دساتير (1950-1953-1962-1964-1969-1971-1973)،¹⁰³ وأيضاً في مشروع دستور 1920 الذي عبّر عن الفكرة نفسها بعبارة تظل القوانين الموجودة مرعية إلى أن تُنقح أو تُبدّل.¹⁰⁴

والملاحظ على تلك الصياغة الدستورية أنّها كانت عديمة الأثر على الصعيد العملي؛ إذ لم تتضمن آلية تكفل تنقيح القوانين المخالفة لأحكام الدستور، بمعنى أنها لم توضّح كيف سيتم التعامل مع تلك القوانين، ومن الذي سيحدّد مدى تعارضها مع أحكام الدستور من عدمه، وما هي الإجراءات الواجب اتخاذها لبيان وضعها وتحديد مصيرها، كما أنها لم تنصّ على مدّة زمنية معيّنة ينبغي خلالها تعديل القوانين المخالفة لأحكام الدستور الجديد، أو إلغاؤها، إضافةً إلى كونها تجاهلت مصير تلك القوانين المخالفة في حال عدم تعديلها بما يوافق أحكامه؛ فهل سيكون مصيرها الإبطال؟ أم إنها ستظل نافذة ومنتجة لآثارها مع تعارضها مع أحكام الدستور الجديد الذي يُفترض أن يكون القانون الأسمى في البلاد؟

علماً أن دستور 1950، نصّ في المادة 162 منه، على أنه، وبعد إقرار الدستور، يَنتخب مجلس النواب من فوره لجنة خاصة من أعضائه تستعين بعدد كاف من المختصين والخبراء لتقديم اقتراحات القوانين اللازمة للتوفيق بين التشريع القائم وأحكام هذا الدستور، كما بيّن أنه يجب على اللجنة ومجلس النواب إنجاز هذه المهمة خلال سنتين منذ تنفيذ هذا الدستور.

ومع أنّ هذا النص قد يُشكّل آلية معقولة لتنقيح القوانين المخالفة لأحكام الدستور، وتعديلها، فإنّ الغرض من تلك المادة ليس التعاطي مع القوانين السابقة المخالفة لأحكام الدستور، بل صياغة القوانين الجديدة اللازمة لتفعيل بعض موادّ الدستور وأحكامه، وتحديد القوانين التي نصّ الدستور على وجوب إصدارها، كقوانين محاكمة الرئيس والوزراء، وتحضير البدو والعشائر، وقانون الانتخاب، وهو ما يفهم من صياغة تلك المادة التي أشارت إلى تقديم اقتراحات القوانين وليس تنقيح القوانين القائمة بالفعل، وتعديلها وتقييمها، علماً أن هذا الدستور تضمّن بدوره نصّاً خاصّاً بشأن القوانين المخالفة لأحكام الدستور، كرّر في الصياغة السابقة نفسها، وذكر أنّ التشريع القائم المخالف لأحكام هذا الدستور، يبقى نافذاً مؤقتاً إلى أن يُعدّل بما يوافق أحكام الدستور. علماً أن استعراض المحاضر الحرفية لمناقشة الجمعية التأسيسية أثناء صياغة ذلك الدستور، لا يشير إلى أيّ نقاش حول تلك الموادّ، كما أنّ استعراض أعمال المجلس النيابي بعد اعتماد ذلك الدستور لا يُشير أيضاً إلى أيّ خطوات عملية لتشكيل اللجنة المنصوص عليها في المادة المشار إليها أعلاه.

103 المواد 163 في دستور 1950، و127 في دستور 1953، و158 في دستور 1962، و79 في دستور 1964، و77 في دستور 1969، و77 في دستور 1971، و153 في دستور 1973.

104 مشروع دستور 1920 - المادة 147.

2- النص الخاص الورد في دستور 2012

التطور الأبرز في التعاطي مع هذه المسألة كان في الدستور الحالي، دستور 2012، الذي نصّ في المادة 154 منه على أن 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. بهذا تجاوزَ هذا الدستور، فقط، الانتقاد المتعلق بالمدة الزمنية التي يتعيّن خلالها تعديل القوانين المخالفة لأحكام الدستور، فحدد تلك المدة بثلاث سنوات ميلادية من تاريخ نفاذ الدستور؛ لكنّه في المقابل تجاهل بيان الآلية التي سيتمّ بمقتضاها فرز النصوص المخالفة لأحكام ذلك الدستور وتعديلها، كما تجاهل أيضاً الإشارة إلى الوضع القانوني لتلك القوانين المخالفة للدستور في حال عدم تعديلها بعد مضي مهلة السّنات الثلاث المنصوص عليها في أحكام الدستور.

3- مدى تفعيل النص الخاص الورد في دستور 2012 على الصعيد العملي

على الصعيد الواقعي، بقي النص الورد في دستور 2012 مُعطلاً رغم تأكيد الحكومة في تقاريرها الدورية إلى لجان حقوق الإنسان المختصة والمنبثقة عن المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الحكومة، أنّ القوانين المخالفة لأحكام الدستور سيتمّ تعديلها حكماً امثالاً لأحكام ذلك النص الدستوري، وهذا ما نرصده، على سبيل المثال، في تقارير الحكومة السورية إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة. ففي العام 2012، سنة إصدار الدستور الحالي، أكدت الحكومة السورية الالتزام بتعديل القوانين التمييزية والمتعارضة مع أحكام الدستور؛ إذ بيّنت في التقرير الدوري الثاني أنه نص الدستور الجديد 2012 في المادة 33 منه على أن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، كما نص في المادة 154 على تعديل كافة القوانين بما يتوافق مع أحكام الدستور في مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات، وهذا يعني أن أيّ مادة قانونية تخالف المادة 33 من الدستور، وتتضمن تمييزاً ضد المرأة، سوف تُعدّل خلال المهلة المشار إليها¹⁰⁵ وفي العام 2014 أعادت الحكومة السورية التأكيد على المبدأ نفسه، حيث أبلغت مجدداً اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بأن الدستور الجديد للجمهورية العربية السورية لعام 2012 ينصّ في المادة 154 منه على وجوب تعديل التشريعات والقوانين بما يتواءم مع نصوص الدستور في مهلة أقصاها ثلاث سنوات (تنتهي في شباط/فبراير 2015)، وحيث أنّ الدستور ينص في المادة 33 على المساواة وعدم التمييز بين المواطنين، بما في ذلك على أساس الجنس، فقد تم تشكيل لجنة في وزارة العدل بالقرار رقم 914 تاريخ 1 نيسان/إبريل 2013 المعدل بالقرار رقم 1276 إلى تاريخ 6 أيار/مايو 2013 تضم في عضويتها ممثلين عن وزارة العدل والهيئة السورية لشؤون الأسرة ووزارة الأوقاف والاتحاد العام النسائي ونقابة المحامين ورابطة الحقوقيين ولجان المرأة العاملة في نقابات العمال وناشطات سوريات، مهمتها حصر جميع القوانين التمييزية التي تشكل عنفاً ضد المرأة

105 الأمم المتحدة - اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية - التقرير الدوري الثاني للدول الأطراف - سوريا - 24 تموز/يوليو 2012. يُنظر وثيقة الأمم المتحدة:

والطفل، واقتراحُ تعديلها. وقد نظرت اللجنة حتى الآن في معظم القوانين السورية، كقانون العقوبات وقانون الجنسية والأحوال الشخصية وقانون العمل وقانون التأمينات الاجتماعية وقانون الأحداث وقانون العاملين الأساسي، وحصرت جميع المواد التمييزية واقتُرحت تعديلها بما يتوافق مع الدستور ومع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وإذا ما أُقِرَّت هذه المقترحات، إما بشكل كامل أو حتى جزئي، فإن مسيرة الإصلاح التشريعي في هذا المجال تكون قد قطعت شوطاً مهماً.¹⁰⁶

فعلياً، أنهت هذه اللجنة أعمالها بتاريخ 2014/4/7، حين أعلنت رئيستها القاضية آمنة الشماط، أن تلك اللجنة تألفت من عشرة أعضاء من جميع القطاعات في الدولة، وضمّت أطبافاً متعددة، وقد اجتمعت حوالي 33 اجتماعاً أسبوعياً ودورياً، وتم سبر كافة القوانين النافذة وحصرت المواد التمييزية.. ثم قدّمت اللجنة تقريرها النهائي إلى وزير العمل على إنجازها وإخراجها إلى حيز التعديل الفعلي.¹⁰⁷

لكن حتى تاريخ انجاز هذه الدراسة، تموز/يوليو 2021، لم يصدر أي شيء عن تنفيذ مقترحات هذه اللجنة، كما لم يتم نشر مضمون توصياتها. مع أن المهلة الدستورية لتعديل القوانين المخالفة لأحكامه قد انقضت منذ أكثر من سبع سنوات، وهو ما يفسر إشارة دليل صياغة التشريعات الصادر عن الحكومة السورية سنة 2019 إلى وجود تشريعات تخالف جزئياً أو كلياً أحكام الدستور النافذ.

تكرر هذا المسار الإجرائي العقيم أيضاً مع محاولات توفيق قانون الجنسية الصادر سنة 1969 والمخالف لكافة الدساتير التي صدرت بعده، وذلك لجهة التمييز ضد الأم السورية، على سبيل المثال، من خلال حرمانها من منح الجنسية على أساس الدم، كالرجل السوري تماماً، إلى أولادها. وقد بُذلت جهود ومحاولات عديدة، كما قدّمت مشاريع كثيرة لتعديل قانون الجنسية، وتصحيح الخلل الذي يتضمّنه، وإزالة الإجحاف الذي تعرضت له المرأة السورية وأطفالها بمقتضاه. وبالعودة إلى تقارير الحكومة السورية إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، فقد ورد في تقرير الحكومة سنة 2005 إلى أن 35 عضواً من أعضاء مجلس الشعب قدّموا مشروع قانون حول تعديل المادة الثالثة من قانون الجنسية السوري، كما أدرج في جدول أعمال المجلس خلال دورة (أيار/مايو - حزيران/يونيو 2004)، ورفع إلى الحكومة التي أعدت مسودة مشروع للتعديل تناقش في مجلس الوزراء حالياً.¹⁰⁸ وفي تقرير 2012 ورد أنه قدّم مقترح من قبل

106 اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - قائمة القضايا والأسئلة المطروحة فيما يتعلق بالتقرير الدوري الثاني للجمهورية العربية السورية - ردود الجمهورية العربية السورية - يُنظر وثيقة الأمم المتحدة:

CEDAW/C/SYR/Q/2/Add.1 - 23 January 2014.

107 موجز مقابلة مع رئيسة اللجنة نُشرت في مقال بعنوان: اللجنة المؤلفة من وزارة العدل تنهي عملها والقاضية آمنة الشماط تؤكد أن اللجنة شكلت لأول مرة وعملها مهم جداً لمنع العنف ضد المرأة والطفل. تاريخ 2014/4/7 الرابط الإلكتروني:

http://www.dampress.net/index.php?page=show_det&category_id=6&id=42188

108 اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. التقارير الأولية للدول الأطراف - الجمهورية العربية السورية - يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/1 - 15 September 2005.

الاتحاد العام النسائي بمنح الأم السورية جنسيتها لأولادها من غير السوري إلى رئاسة مجلس الوزراء، لتعديل قانون الجنسية، وذلك منذ العام 2006، وتكرر ذلك عام 2010، وجرى بموجبه تشكيل لجنة قانونية وسياسية لدراسة المقترح ووضع الصيغة القانونية للتعديل. وقد انتهت اللجنة من عملها ورفعته إلى رئاسة مجلس الوزراء، ويجري الآن متابعة إجراءات الإصدار أصولاً.¹⁰⁹ وفي تقرير سنة 2011 أشارت الحكومة إلى أنه تم تشكيل لجنة بقرار من رئاسة مجلس الوزراء رقم 9660/ تاريخ 19 تموز/ يوليو 2011 مهمتها تعديل المادة (3) من قانون الجنسية رقم 276 لعام 1969. وقد وضعت اللجنة مقترحها الذي تضمن إضافة فقرة إلى المادة (3) تنص على منح الجنسية لأبناء المرأة السورية المتزوجة من غير سوري، ورُفِعَ إلى رئاسة مجلس الوزراء.¹¹⁰ وبعد صدور الدستور الجديد لسنة 2012، ورد في تقرير الحكومة أنّ صدور الدستور الجديد، الذي ينص في المادة 3 على المساواة بين المواطنين دون تمييز، وكذلك على ضرورة تعديل كافة القوانين التي لا تتسجم مع الدستور خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات، يفتح آفاقاً جديدة لتعديل قانون الجنسية ومنح المرأة حقها في هذا المجال، وذلك بقوة نصوص الدستور.¹¹¹ ثم أكدت الحكومة في تقرير لاحق سنة 2013 أن اللجنة المشكلة بالقرار رقم 941، اقترحت تعديل قانون الجنسية كاملاً بما يتوافق مع دستور 2012، على أن يتضمن التعديل حقوقاً وشروطاً متساوية للمواطنين السوريين (رجالاً ونساءً) بإعطاء جنسيتهم لأبنائهم من زواج من غير سوري.¹¹²

علماً أن المقصود بهذه اللجنة، التي سبقت الإشارة لها، هو اللجنة التي تم تشكيلها في وزارة العدل بالقرار رقم 914 تاريخ 1 نيسان/ إبريل 2013، المعدل بالقرار رقم 1276 تاريخ 6 أيار/ مايو 2013. وقد خلصت اللجنة، كما أعلنت رئيستها القاضية آمنة الشماط في تصريحات بتاريخ 2014/4/7، إلى أنه تم التطرق إلى موضوع منح المرأة السورية الجنسية لأطفالها أسوة بالرجل السوري الذي يمنح جنسيته لأبنائه، وذلك توفيقاً مع مبدأ المساواة المنصوص عنه بالدستور.¹¹³

لكن للأسف، وعلى مدى سنوات طويلة، لم يتحقق أي شيء من هذه المشاريع والمبادرات سوى المزيد من تشكيل اللجان التي تعقد الكثير من الاجتماعات، لتنتهي في كل مرة إلى توصيات

109 الأمم المتحدة - اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية - التقرير الدوري الثاني للدول الأطراف - سوريا - 24 تموز/ يوليو 2012. يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/2- 25 October 2012.

110 اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - قائمة القضايا والأسئلة المطروحة فيما يتعلق بالتقرير الدوري الثاني للجمهورية العربية السورية - ردود الجمهورية العربية السورية - يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/Q/2/Add.1 - 23 January 2014.

111 الأمم المتحدة - اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية - التقرير الدوري الثاني للدول الأطراف - سوريا - 24 تموز/ يوليو 2012. يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/2- 25 October 2012.

112 اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - قائمة القضايا والأسئلة المطروحة فيما يتعلق بالتقرير الدوري الثاني للجمهورية العربية السورية - ردود الجمهورية العربية السورية - يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/Q/2/Add.1 - 23 January 2014.

113 يُنظر: اللجنة المؤلفة من وزارة العدل تنهي عملها والقاضية آمنة الشماط تؤكد أن اللجنة شكلت لأول مرة وعملها مهم جداً لمنع العنف ضد المرأة والطفل. بتاريخ 2014/4/7 الرابط الإلكتروني:

http://www.dampress.net/index.php?page=show_det&category_id=6&id=42188

مكتومة، لا يتم نشرها ولا تداولها ولا إجراء نقاش حولها، ودون أن يتحقق أي شيء على أرض الواقع.

يكشف كل ما سبق أن تحديد مصير القوانين المخالفة لأحكام الدستور مسألة منسية بالفعل في الدساتير السورية المتعاقبة، بدليل بقاء العديد من القوانين المخالفة لأحكام، ليس الدستور الحالي فقط، وإنما العديد من الدساتير التي سبقته، نافذة وسارية، وهو أمر لم يؤدّ إلى الحرمان من تفعيل العديد من الحقوق والضمانات المنصوص عليها في أحكام تلك الدساتير فحسب، بل سمح وشجّع أيضاً على إصدار العديد من التشريعات اللائحة المخالفة لمضمون الدستور، وفق ما يتم رصده حالياً بصدد العديد من التشريعات الحديثة. علماً أن كافة اللجان التي سبقت الإشارة إليها في تقارير الحكومة السورية إلى لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، كما سبق ذكره، ليست هي اللجان الدستورية المنشودة والمطلوبة لتصحيح هذا الخلل الدستوري المزمّن، والذي لن يتم تصحيحه بمجرد تشكيل لجان لا تتمتع إلا بصلاحيّة التوصية فقط، ويقتصر عملها على جزئيات محدد وبصدد حقوق معيّنة وفق ما سنوضّحه لاحقاً.

ثانياً: نماذج دستورية مُقارنة

عادةً ما تتبنى الأحكام الانتقالية التي تتناول هذا الموضوع، في مختلف دساتير دول العالم، مبدأً يقوم على أساس إبقاء القوانين القديمة سارية المفعول عدا ما كان منها مخالفاً للدستور الجديد أو المعدّل، وإلغاء القوانين المشوبة بعدم الدستورية الواضحة. كما أن المشرّع الدستوري يُقرر، بموجب نصوص الدستور ذاته، إلغاء القوانين القديمة التي لا تتلاءم بشكل واضح مع النص الدستوري الجديد للبلاد إذا ما رأى فيها تضارباً جلياً مع المبادئ التي أقرّها.¹¹⁴

يمكن أن نستخلص الممارسات الآتية من خلال تحليل العديد من النصوص الدستورية المُقارنة:

1- إلغاء فوري ومباشر للقوانين التي تتعارض بصورة مباشرة وكاملة مع أحكام الدستور

المقصود بذلك أن بعض القوانين القائمة تتعارض كلياً مع أحكام الدستور الجديد ولا مجال للتوفيق بين أحكامهما، ولذلك ينص الدستور صراحةً على إلغاء تلك القوانين بمجرد نفاذه. مثال ذلك:

دستور إسبانيا

1- يتم إلغاء القانون 1/1977 الصادر في 4 كانون الثاني/يناير، بخصوص الإصلاح السياسي، وكذلك ما يلي إذا لم يتم إلغاؤها بموجب القانون السالف الذكر، وألغى معه مبادئ الحركة

114 دور الأحكام الانتقالية في الدستور - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - مذكرة إعلامية 44 - كانون الثاني/يناير 2014 - ص3.

الوطنية الصادرة بتاريخ 17 أيار/مايو 1958، وقانون حقوق وحرّيات الإسبان الصادر في 17 تموز/يوليو 1945، وقانون العمل الصادر في 9 آذار/مارس 1938، وقانون تأسيس البرلمان الصادر في 17 تموز/يوليو 1942، وقانون التعاقب على رئاسة الدولة الصادر في 26 تموز/يوليو 1947، وهي القوانين التي تم تعديلها بموجب القانون الأساسي للدولة الذي صدر في 10 كانون الثاني/يناير 1967، والذي يُعدُّ بدوره لاغياً، إضافة إلى قانون الاستفتاء الوطني الصادر يوم 22 تشرين الأول/أكتوبر 1945.

2. إذا كان قانون 25 تشرين الأول/أكتوبر 1839 ما يزال سارياً فيما يخص محافظات ألبا وغيبوثكو وبيثكيا، فإنه يُعدُّ لاغياً بصفة نهائية، ويُعدُّ كذلك قانون 21 تموز/يوليو 1876 لاغياً بصفة نهائية.

3. تُعدُّ كلُّ الأحكام التي تتنافى مع ما ينص عليه هذا الدستور لاغية.¹¹⁵

دستور مصر

يُلغى الإعلان الدستوري الصادر في الخامس من تموز/يوليو سنة 2013، والإعلان الدستوري الصادر في الثامن من تموز/يوليو سنة 2013، وأي نصوص دستورية أو أحكام وردت في الدستور الصادر سنة 2012 ولم تتناولها هذه الوثيقة الدستورية تُعتبر ملغاةً من تاريخ العمل بها، ويبقى نافذاً ما ترتب عليها من آثار.¹¹⁶

دستور جنوب أفريقيا

- نص الدستور في المادة 242 منه على إلغاء القوانين المذكورة في الجدول 7، والتي تضمّنت:
- قانون 200 لعام 1993/دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام 1993.
 - قانون 2 لعام 1994/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام 1994.
 - قانون 3 لسنة 1994/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا الثاني لعام 1994.
 - قانون 13 لعام 1994/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا الثالث لعام 1994.
 - قانون 14 لعام 1994/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا الرابع لعام 1994.
 - قانون 24 لعام 1994/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا السادس لعام 1994.
 - قانون 29 لعام 1994/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا الخامس لعام 1994.
 - قانون 20 لعام 1995/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام 1995.
 - قانون 44 لعام 1995/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا الثاني لعام 1995.
 - قانون 7 لعام 1996/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام 1996.
 - القانون 26 لعام 1996/قانون تعديل دستور جمهورية جنوب أفريقيا الثالث لعام 1996.

2- الحكم بإبطال جزئي للتشريعات التي تتعارض مع أحكام الدستور

115 دستور إسبانيا 1978 (المعدل 2011) - أحكام ملغاة.

116 دستور مصر 2014 (المعدل 2019) - المادة 246.

تلجأ دساتير عديدة إلى وضع قاعدة عامة جوهرها إبقاء العمل بالقوانين القديمة القائمة، شريطة عدم تعارضها كلياً أو جزئياً مع أحكام الدستور ومبادئه. ومثال ذلك:

دستور الإكوادور

يُعتبر الدستور السياسي لجمهورية الإكوادور، المنشور في السجل الرسمي رقم 1، في الحادي عشر من آب/أغسطس 1998، وكلُّ الأحكام المخالفة للدستور الحالي، باطلةً بموجب هذه الوثيقة. ويبقى الهيكل القانوني المتبقي ساري المفعول، طالما أنه لا يتعارض مع الدستور.¹¹⁷

دستور جنوب أفريقيا

جميع القوانين التي كانت سارية المفعول عند سريان الدستور الجديد، ما تزال سارية المفعول، رهناً بـ: أ. أي تعديل أو إلغاء؛ و ب. الاتساق مع الدستور الجديد.¹¹⁸

دستور أوكرانيا

القوانين والقواعد المعيارية الأخرى، التي تم تبنيها قبل دخول هذا الدستور إلى حيز التنفيذ، تعتبر سارية المفعول، فقط بالنسبة للأجزاء التي لا تتعارض مع أحكام دستور أوكرانيا.¹¹⁹

دستور البرتغال

يستمر العمل بالقوانين العادية القائمة قبل دخول هذا الدستور حيز النفاذ، شريطة ألا تخالفه أو تخالف أيّاً من المبادئ المنصوص عليها فيه.¹²⁰

دستور كينيا

كل القوانين التي كانت مطبقة قبل تاريخ السريان مباشرة تبقى مطبقة ويتم تفسيرها بالتغييرات والتنقيحات والشروط والاستثناءات الضرورية من أجل تحقيق التوافق مع هذا الدستور.¹²¹

دستور باكستان

أي قانون، أو عادة، أو تقليد له قوة القانون، ويتعارض مع الحقوق التي يكفلها هذا الباب، يكون باطلاً في حدود ذلك التعارض.¹²²

3- تحديد مهلة زمنية مُعيّنة لإلغاء التشريعات التي تتعارض مع أحكام الدستور

117 دستور الإكوادور 2008 (المعدل 2015) - أحكام انتقالية - حكم إبطال.

118 دستور جنوب أفريقيا 1996 (المعدل 2012) - الجدول 6- الترتيبات الانتقالية.

119 دستور أوكرانيا 1996 (المعدل 2016) - الفصل الخامس عشر - أحكام انتقالية - فقرة 1.

120 دستور البرتغال 1976 (المعدل 2005) - الأحكام الختامية والانتقالية - المادة 290 - القوانين السابقة.

121 دستور كينيا 2010 - الجدول السادس - الباب الثاني - 7 القوانين القائمة.

122 دستور باكستان 1973 - (أعيد تفعيله 2002، المعدل 2018).

يكون الخيار في هذه الحال تحديد فترة زمنية معينة لمواءمة التشريع الوطني مع أحكام الدستور، بحيث يتعيّن على الحكومة، بسلطاتها المختلفة، إتمام عملية المواءمة خلال تلك الفترة التي يُصبح القانون المخالف للدستور بعدها غير شرعي. مثال ذلك:

دستور ألمانيا

يظل أي تشريع يتنافى مع الفقرة (2) من المادة 3 من هذا القانون الأساسي ساري المفعول لحين مواءمته مع ذلك الحكم، ولا يمتد لأبعد من 31 آذار/مارس 1953.¹²³

4- تحديد مهلة زمنية معينة لإصدار التشريعات المنصوص عليها في الدستور

تلجأ الدساتير أيضاً إلى النص صراحة على المهل الزمنية التي ينبغي خلالها إصدار تشريعات محددة لازمة لحسن نفاذ الدستور، وللحلول مكان التشريعات المخالفة لأحكامه، والتي تمّ إلغاؤها وفق ما سبق عرضه؛ لكي لا يتم الوقوع في فراغ تشريعي أو إحداث أي اضطراب قانوني غير مرغوب. ومثال ذلك:

دستور الإكوادور

تقر الهيئة التشريعية، خلال مئة وعشرين (120) يوماً من بدء سريان هذا الدستور، القانون الذي يضع النظام الخاص بالسيادة الغذائية، والقانون الانتخابي، والقانون المنظم للسلطة القضائية، ومجلس القضاء، والقانون المنظم لمجلس المشاركة العامة والرقابة الاجتماعية. وتقرّ، في غضون مدة أقصاها ثلاثمئة وستون (360) يوماً، القوانين الآتية:

1. القانون المنظم لسير عمل المحكمة الدستورية وإجراءات تحديد دستورية القوانين.
2. القانون المنظم لموارد المياه واستخدام المياه واستثمارها، الذي يشمل تراخيص استخدام المياه واستثمارها حالياً ومستقبلاً، وفتراتها، وشروطها، وآليات المراجعة والتدقيق، لضمان إضفاء الطابع الرسمي على هذه الثروة الوطنية وتوزيعها بعدل.
3. القانون المنظم للمشاركة العامة.
4. قانون الاتصالات.
5. القانون المنظم للتعليم والتعليم العالي والثقافة والرياضات.
6. القانون المنظم للخدمات العامة.
7. القانون المنظم لمكتب أمين مظالم الشعب.
8. القوانين المنظمة لتسجيل البيانات، لا سيما سجلات الإحصاءات الحيوية والتجارية والملكيّات. وتوضع في جميع الأحوال أنظمة لقواعد البيانات الوطنية ولمراجعة البيانات.
9. القانون المنظم للامركزية الإقليمية لمختلف مستويات الحكم، ونظام الصلاحيات القضائية الذي يتضمن إجراءات حساب المبالغ التي ستلتقها الحكومات اللامركزية ذات الحكم الذاتي من الموازنة العامة للدولة وتوزيعها سنوياً. ويحدد هذا القانون المهل الزمنية لإقامة مناطق ذات حكم ذاتي.

123 دستور ألمانيا 1949 (المعدل 2014) - الفصل الحادي عشر المادة 117 [وقف دخول اثنين من الحقوق الأساسية حيز التنفيذ].

10. القانون الجنائي، وقانون الإجراءات الجنائية في الشؤون العسكرية والشرطة.

11. القانون المنظم للأمن العام والدولة.¹²⁴

تُقرّ البنية التنظيمية القانونية اللازمة لوضع الدستور خلال الدورة الأولى للجمعية الوطنية.

دستور جنوب أفريقيا

يجب سن التشريعات الوطنية المتوخاة في الأقسام 4-9، (32) 2 و(33) 3 من الدستور الجديد في غضون ثلاث سنوات من تاريخ سريان الدستور الجديد.¹²⁵

دستور بولندا

في غضون فترة سنتين من اليوم الذي يدخل فيه الدستور حيز التنفيذ، فإن مجلس الوزراء سيعرض على مجلس النواب مشاريع القوانين التي تكون ضرورية لتنفيذ الدستور.¹²⁶

دستور مصر

يصدر مجلس النواب في أول دور انعقاد له بعد العمل بهذا الدستور، قانوناً لتنظيم بناء وترميم الكنائس، بما يكفل حرية ممارسة المسيحيين لشعائهم الدينية.¹²⁷ كما يلتزم مجلس النواب في أول دور انعقاد له بعد نفاذ هذا الدستور، بإصدار قانون للعدالة الانتقالية يكفل كشف الحقيقة، والمحاسبة، واقتراح أطر المصالحة الوطنية، وتعويض الضحايا، وذلك وفقاً للمعايير الدولية.¹²⁸

124 دستور الإكوادور 2008 (المعدل 2015) - أحكام انتقالية 1.

125 دستور جنوب أفريقيا 1996 (المعدل 2012) - الجدول 6- الترتيبات الانتقالية.

126 دستور بولندا 1997 (المعدل 2009) - المادة 236.

127 دستور مصر 2014 (المعدل 2019) - المادة 235.

128 دستور مصر 2014 (المعدل 2019) - المادة 241.

الخاتمة والتوصيات

كشفت الصفحات السابقة عن وجود نقص كبير وخطير، مُزمن ومُتوارث، في النصوص الدستورية السورية المتعاقبة، بصدد قضايا جوهرية ومهمة حددت هذه الورقة أبرزها بالتغيب الدستوري لتحديد مكانة المعاهدات الدولية، والقانون الدولي بالمجمل، في النصوص الدستورية، وكذلك عدم تبني إنشاء أي من المؤسسات الدستورية المُستقلة، فضلاً عن تجاهل تبني آلية دستورية واضحة ومُلزمة وفعّالة لتعديل القوانين الوطنية المخالفة لأحكام الدستور ذاته، أو إلغائها.

ولا يُمكن تبسيط تفسير هذا التغيب بموقف سياسي أو دستوري أو قانوني مرتبط بمرحلة ما أو نظام حكم محدد، من باب أنّ هذا التغيب والتجاهل الدستوري هو مُزمن، كما سبق ذكره، بمعنى أنه متوارث منذ قرن تماماً، وتحديدًا منذ مشروع الدستور السوري الأوّل للمملكة السورية في العام 1920، إذ استمر هذا التغيب من بعده في جميع المراحل اللاحقة التي شهدت أنظمة سياسية متعددة ومتنوعة. دون أن ننفي، بطبيعة الحال، أنّ هذا التغيب وإن بدأ عفويًا، باعتبار أن المفاهيم المُغيبّة لم تكن مطروحة على نطاق واسع عند صياغة الدساتير السورية الأولى، فإنه تحول لاحقًا إلى تغيب عمدي ثم مُزمن، على اعتبار أن تلك المفاهيم المُغيبّة باتت من المقومات الأساسية والثابتة والمستقرة لصياغة الدساتير في العديد من دول العالم.

وأياً كان تفسير سبب هذا التغيب الدستوري، فإنه ترك أثرًا سلبيًا كبيرًا وواضحًا على المنظومة الدستورية السورية وكافة الخاضعين لأحكامها، وهو أدى إلى إبرام معاهدات دولية لا تتمتع بالسمو الدستوري الواضح، كما هي حال عهدي حقوق الإنسان السياسية والمدنية من جهة، والاقتصادية والاجتماعية من جهة ثانية، وأيضًا اتفاقية السيداو الخاصة بحقوق المرأة، وهي الاتفاقيات التي يتم مخالفتها على أرض الواقع بموجب عددٍ من التشريعات الوطنية والممارسات الفعلية وفي ميادين عديدة ومتنوعة، كما أنّه حرم الكثيرين، نساء ورجالًا، من الاستفادة من الحماية والضمانة التي كان يُمكن أن توفرها المؤسسات الدستورية المستقلة والناشطة في العديد من المفاصل الجوهرية في حياة الدولة والأفراد على حد سواء، فضلًا عن أنه خلق اضطرابًا قانونيًا كبيرًا عندما أبقى تشريعاتٍ مخالفة لأحكام الدستور نافذةً ومنتجةً لآثارها برغم تعارضها الفجّ مع العديد من النصوص الدستورية التي لم تعد، تبعًا لذلك، القانونَ الأسمى في البلاد!

وللخروج من هذا الواقع الدستوري غير السويّ، يتعيّن على المشرّع الدستوري السوري الخروج من منظومته الدستورية المغلقة، القائمة على استنساخ النصوص الدستورية النافذة أو السابقة والاكتفاء بمجرد تعديل محدود فيها أو تجميل مقصودٍ لها ولكن بالحد الأدنى من التأثير والتغيير، فقد بات مطلوبًا تبني ثورة دستورية بالمفهوم القانوني، من خلال إدخال تعديلات جوهرية على مجمل العملية الدستورية، سواء في إطارها الشكلي، المتعلق بآلية الصياغة والاعتماد والمشاركة الشعبية والمجتمعية في تلك العملية، أو في إطارها الموضوعي، الخاص بمضمون النصوص الدستورية وما تحويه من آثار وأحكام، من دون أن ننكر أو ننفي

بطبيعة الحال أن هناك ثوابت دستورية تعكس هوية الدولة وقيمتها الأساسية ستظل قائمة وموجودة، وهي لا تحول ولا تتعارض بطبيعة الحال مع إدخال الكثير من النصوص الدستورية غير المألوفة ولا المسبوق في الدساتير السورية المتعاقبة.

وبناء على ما سبق نخلص إلى التقدّم بالتوصيات الآتية لمواجهة التغييب الدستوري المحدد في هذه الدراسة:

أولاً: التوصيات الخاصة بمواجهة تغييب تحديد مكانة المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية

1- تبني مادة دستورية واضحة تحدد مكانة المعاهدات الدولية في الدستور، تلك المكانة التي ينبغي أن تكون، على الأقل، أعلى من التشريعات الوطنية السابقة أو اللاحقة لها. وبما يكفل سُمُو تلك المعاهدات على القوانين الداخلية التي يتعيّن الحكم ببطلانها في حال تضمّنها أحكاماً مخالفة لما سبق أن التزمت به الدولة بموجب معاهدة دولية نافذة وملزمة، وتم إبرامها وفق الأصول الدستورية والقانونية.

2- التأكيد بموجب نص الدستور، على أن المعاهدات الدولية المُصادق عليها أصولاً، والمستوفية لكافة الشروط الموضوعية والشكلية اللازمة، تتمتع بإلزامية التطبيق ووجوب التنفيذ الفوري والمباشر، بحيث يتعيّن على جهات إنفاذ القانون احترامها وتنفيذها، كما يحق للجميع التمسك بها وطلب تفعيلها.

3- وجوب إشارة المرجعية الدستورية إلى معاهدات حقوق الإنسان الأساسية التي صادقت عليهم حكومة الجمهورية العربية السورية، ولا سيما الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري،¹²⁹ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،¹³⁰ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،¹³¹ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة،¹³² واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة،¹³³ واتفاقية حقوق الطفل - نيويورك،¹³⁴ وغير ذلك من اتفاقيات حقوق الإنسان التي صادقت عليها الحكومة، وبحيث تكون تلك الاتفاقيات هي المرجعية في تفسير أحكام الدستور، وذلك فيما يتعلق بالحقوق والواجبات المتعلقة بها، فضلاً عن إمكانية الرجوع إليها والاستفادة منها إذا كانت تتضمّن، فيما يتعلق بتلك الحقوق، حمايةً أفضل ممّا تنصّ عليه التشريعات الوطنية، بما في ذلك أحكام الدستور ذاته، طالما أنه سبقت المصادقة عليها أصولاً، وباتت مُلزمةً للدولة بطبيعة الحال، وفق ما هو ثابت ومستقر في التعامل الدولي.

129 انضمت حكومة الجمهورية العربية السورية إلى هذه المعاهدة بتاريخ 1969/4/21.

130 انضمت حكومة الجمهورية العربية السورية إلى هذه المعاهدة بتاريخ 1969/4/21.

131 انضمت حكومة الجمهورية العربية السورية إلى هذه المعاهدة بتاريخ 1969/4/21.

132 انضمت حكومة الجمهورية العربية السورية إلى هذه المعاهدة بتاريخ 2002/9/29 بموجب المرسوم 330.

133 انضمت حكومة الجمهورية العربية السورية إلى هذه المعاهدة بموجب المرسوم 39 لسنة 2004.

134 انضمت حكومة الجمهورية العربية السورية إلى هذه المعاهدة بتاريخ 1993/7/15.

4- للحفاظ على سمو المعاهدات الدولية، وبغية تجنب فرضية التعارض مع أحكام الدستور، نقترح هنا وجوب تبني الخيار الدستوري الذي لجأت إليه عدد من دول العالم، فبادرت بمنح محاكمها الدستورية صلاحية الرقابة الدستورية المسبقة على تلك المعاهدات قبل إبرامها، لتقدير مدى توافقها مع أحكام الدستور الوطني خاصةً، وبقية قوانين الدولة عامةً، ولتوصي في نهاية الأمر بتجاهل إبرام تلك المعاهدة لتضمّنها قواعد تتعارض مع أحكام الدستور، أو بتعديل أحكام الدستور مُسبقاً لضمان التوافق مع تلك المعاهدة الدولية، علماً أن تبني هذا الخيار في الواقع السوري يتطلب توسيع نطاق صلاحيات المحكمة الدستورية، ومنحها صلاحية الرقابة المسبقة على المعاهدات الدولية قبل إبرامها. وكلا يتم إغراق المحكمة بكم هائل من المعاهدات الدولية التي تُبرمها الدول دورياً؛ يُمكن الاقتصار هنا على فئة محددة من المعاهدات ذات الأهمية، والتي استلزم الدستور ذاته مُصادقة البرلمان عليها، وتم النص عليها صراحة في المادة 75 فقرة 6 من الدستور الحالي لسنة 2012، وهي (المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمّل خزنة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تتعلق بعقد القروض، أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة، ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد). ولذلك نقترح هنا تعديل المادة 146 من دستور 2012 المتضمّن 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. وكذلك تعديل المادة 75 فقرة 6 من الدستور الحالي لسنة 2012، والنص صراحةً على أن المعاهدات الدولية المنصوص عليها في تلك الفقرة لن يتم إقرارها من مجلس الشعب إلا بعد العرض المسبق على المحكمة الدستورية وموافقها عليها؛ لضمان عدم تعارضها مع أحكام الدستور.¹³⁵

ثانياً: التوصيات الخاصة بمواجهة تغييب إنشاء الهيئات الدستورية المستقلة

- 1- النص على إنشاء عدد من الهيئات الدستورية المستقلة وفق ما يتطلبه الواقع السوري، على أن يكون من ضمنها على الأقل (هيئة حقوق الإنسان، هيئة الانتخابات، هيئة الإعلام، هيئة مكافحة الفساد)، مع إمكانية إنشاء هيئات أخرى وفق الحاجة، ومع مراعاة الواقعية والعقلانية بصدد ترشيدها إنشاء تلك الهيئات؛ وذلك لضمان تفعيلها على أرض الواقع، وعدم الاكتفاء بالنص نظرياً عليها فقط في الدستور.
- 2- يتعيّن على الدستور ذاته أن ينص على كافة مقومات إنجاح عمل تلك الهيئات، ولا سيما:
 - ضمان استقلالية تلك الهيئات، وحياديتها، وذلك لجهة التعيين والتبعية والمساءلة والمرجعية.

135 د. إبراهيم دراجي - المحكمة الدستورية في الدساتير السورية. قراءة قانونية تاريخية مقارنة - مرجع سابق - ص 114.

- تزويد الهيئات الدستورية المستقلة بكافة الصلاحيات التي توفّر لها مقومات القدرة على العمل والنجاح، وعدم الاكتفاء بالدور الاستشاري أو بسلطة إصدار التوصيات والتقارير فحسب.
- وجوب النص، في الدستور ذاته، على كافة تلك المقومات والضمانات، وعدم الاكتفاء بإحالة التطبيق إلى تشريعات وطنية لاحقة قد لا تصدر أبداً، أو قد تصدر بمضمون يُفرغ تلك الهيئات من أي فاعلية أو تأثير.
- 3- تحديد مهلة زمنية مُعينة في الدستور لأجل تشكيل تلك الهيئات وضمان مباشرتها لاختصاصها؛ لضمان تفعيل النصوص الدستورية الخاصة بها.

ثالثاً: التوصيات الخاصة بمواجهة تغييب تحديد مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور

لمواجهة تغييب تحديد مصير النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور؛ يتعيّن النص صراحة، بموجب مادة دستورية واضحة، على إلغاء تلك القوانين. إضافةً إلى تبني مادة دستورية أخرى، تحدد آلية تنفيذ هذا الالتزام، وضمان تفعيله، وهو ما يمكن أن يتم من خلال تبني أحد خيارين:

الخيار الأوّل:

تكليف المحكمة الدستورية بأن تقوم، من تلقاء نفسها، بإعادة النظر بكافة القوانين المخالفة لأحكام الدستور، وتحديد أوجه المخالفة، ثم الطلب إلى الجهات المعنية (تشريعية وتنفيذية) ذات الصلة، تعديل تلك الأحكام في القوانين، أو إلغاء تلك القوانين كلياً، على أن يتم ذلك ضمن مهلة زمنية محددة وقصيرة بشكل واقعي، ولا تتجاوز السنة الواحدة من تاريخ نفاذ الدستور.

الخيار الثاني:

بغية عدم إثقال المحكمة الدستورية بالعبء السابق، تُعطى فرصة للجهات المعنية (تشريعية وتنفيذية) لإلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور أو تعديلها، خلال المهلة الزمنية المحددة، وبنهايتها يحق لأي شخص طبيعي أو اعتباري، في حال عدم الوفاء بهذا الالتزام، اللجوء إلى المحكمة الدستورية لطلب تدخلها بإلغاء تلك القوانين أو تعديلها، ودون الحاجة إلى الشروط التقليدية الموجودة حالياً؛ كاشتراط وجود دعوى قائمة بالفعل، أو وجود الصفة أو المصلحة، باعتبار أنّ أي مواطن له مصلحة في إلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور. ولضمان الوفاء بهذا الالتزام في حال تبني هذا الخيار، ينبغي أن يتم النص في الدستور، صراحة، على تشكيل لجنة محددة تُوكل إليها مسألة تحديد النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور، واتخاذ إجراءات تعديلها أو إلغائها وفق الأصول القانونية، على أن تتم هذه العملية خلال مدة زمنية أقصاها عام واحد، مع إعطاء المحكمة الدستورية سلطة ضمان الوفاء بهذا الالتزام الدستوري والرقابة على الوفاء به.

المراجع

أولاً: الكتب والدراسات

- د. إبراهيم درّاجي - المحكمة الدستورية في الدساتير السورية. قراءة قانونية تاريخية مقارنة - برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي. وحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية LSE - تموز/ يوليو 2020.
- حقوق الإنسان ووضع الدستور - منشورات الأمم المتحدة. صادر عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان - نيويورك وجنيف 2018.
- الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية - رئاسة مجلس الوزراء. دمشق. سوريا - أيار/ مايو 2019.
- المحاور الرئيسية في العملية الدستورية الليبية - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - السويد. 2014.
- المدرسة الدستورية الجديدة: الشكل الجديد للمسار التأسيسي - تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - برلين. ألمانيا.
- دور الأحكام الانتقالية في الدستور - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - مذكرة إعلامية 44 - كانون الثاني/يناير 2014.
- صياغة مشروع الدستور - تجارب مقارنة ودروس مُستفادة - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - حزيران/يونيو 2013.
- ياش غاي. جل كوترل - إعلان الألفية والحقوق والدساتير - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ثانياً: وثائق الأمم المتحدة

- الأمم المتحدة - اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية - التقرير الدوري الثاني للدول الأطراف - سوريا - 24 تموز/ يوليو 2012. يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/2- 25 October 2012.
- الردود الخطية المقدمة من حكومة الجمهورية العربية السورية بشأن قائمة المسائل التي سيجري تناولها في سياق النظر في التقرير الأولي لسوريا المقدم بموجب البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل المتعلق بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة - الردود الواردة في 21 آب/أغسطس 2007. وثيقة الأمم المتحدة: CRC/C/OPAC/SYR/Q/1/Add.1 - 27 August 2007.
- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة - قائمة القضايا والأسئلة المطروحة فيما يتعلق بالتقرير الدوري الثاني للجمهورية العربية السورية - ردود الجمهورية العربية السورية. يُنظر وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/SYR/Q/2/Add.1 - 23 January 2014.

- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة -النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. التقارير الأولية للدول الأطراف - الجمهورية العربية السورية - يُنظر وثيقة الأمم المتحدة:

CEDAW/C/SYR/1 - 15 September 2005.

ثالثاً: الدساتير

- المملكة السورية - مشروع دستور 1920.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1930.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1950.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1953.
- الجمهورية العربية المتحدة - دستور 1958.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1961.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1962.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1964.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1969.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1971.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 1973.
- الجمهورية العربية السورية- دستور 2012.
- دستور المغرب 2011.
- دستور تونس 2014.
- دستور البرتغال 1976 (المعدل 2005).
- دستور الاتحاد الروسي الصادر عام 1993 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014.
- دستور ألمانيا الصادر عام 1949 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014.
- دستور تركيا 1982 (المعدل 2017).
- دستور فرنسا 1958 (المعدل 2008).
- دستور إسبانيا 1978 (المعدل 2011).
- دستور البرازيل 1988 (المعدل 2017).
- دستور فنزويلا 1999 (المعدل 2009).
- دستور هولندا.
- دستور أوكرانيا 1996 (المعدل 2016).
- دستور بوليفيا 2009.
- دستور الأرجنتين 1853 (أعيد تفعيله 1983، المعدل 1994).
- دستور بوروندي لعام 2005.
- دستور النمسا لسنة 1920 والذي أُعيد تفعيله سنة 1945 وتعديله سنة 2013.
- دستور جنوب أفريقيا الصادر سنة 1996 (المعدل 2012).

- دستور الإكوادور 2008 (المعدل 2015).
- دستور كينيا 2010.
- دستور العراق لسنة 2005.
- دستور باكستان 1973 - (أعيد تفعيله 2002، المعدل 2018).
- دستور بولندا 1997 (المعدل 2009).
- دستور مصر 2014 (المعدل 2019).