



مركز حرمون  
للدراسات المعاصرة  
HARMOON  
Arařtırmalar Merkezi  
For Contemporary Studies

# المحكمة الدستورية العليا في سورية "الدور والوظيفة"



أبحاث قانونية

الكاتب: ميشال شماس



## مركز حرمون للدراسات المعاصرة

هو مؤسسة بحثية وثقافية مستقلة، لا تستهدف الربح، وتُعنى بإنتاج الدراسات والبحوث المتعلقة بالمنطقة العربية، خصوصًا الواقع السوري، وتهتم بالتنمية المجتمعية والفكرية والثقافية والإعلامية، وتعزيز أداء المجتمع المدني، ونشر الوعي الديمقراطي، وتعميم قيم الحوار واحترام حقوق الإنسان. يحرص المركز على عقد لقاءات حوارية ومناقشات فكرية، حول القضية السورية وما يكتنفها من متغيرات سياسية وإنسانية واجتماعية واقتصادية، وتمتد هذه اللقاءات والمناقشات، لتشمل التأثيرات الإقليمية والدولية، ومواقف الأطراف السورية المختلفة منها، سلطة ومعارضة، مع الرصد الدائم لأدوار الحلفاء الإقليميين والدوليين للفرقاء السوريين، والتقييم المستمر لتطور تلك الأدوار ودرجة فاعليتها في المشهد السوري.

يسعى المركز لأن يكون ميدانًا لتلاقح الأفكار والحوار والتخطيط للبناء، وساحةً للعمل الجدي المثمر على الصعد كافة، البحثية والسياسية والفكرية والثقافية؛ ويأمل أن يبني علاقة متقدمة بالمجتمع السوري، والعربي عمومًا، تقوم على التأثير الإيجابي فيه والتأثر به في آن معًا.

### قسم الدراسات:

يُقدِّم هذا القسم الدراسات العلمية والموضوعية التي تناقش القضايا السورية الأساسية، وتعالج المشكلات الرئيسية، وتقترح الحلول والبدائل المناسبة، وهو مسؤول عن إنتاج المواد البحثية العلمية الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والثقافية والتربوية، التي تستند إلى جهدٍ بحثيٍّ أصيلٍ ورصين يتوافق مع أصول العمل البحثي العلمي.

يحرص قسم الدراسات على تقديم قراءات للواقع الراهن، ويضع على جدول أعماله إنتاج دراسات من الفئات البحثية كافة، بهدف إعادة بناء المنظومة الفكرية والسياسية والقانونية والثقافية والتربوية في سورية المستقبل، ويستكشف التأثيرات المتبادلة بين السياسة والاقتصاد والقانون والمجتمع والفكر، ويبحث في تأثيرات الحرب السورية وسبل تجاوزها في المستقبل في نظام ديمقراطي تعددي تداولي.



# المحكمة الدستورية العليا في سورية «الدور والوظيفة»

المحامي ميشال شماس





«كل مجتمع لا يكون فيه ضمانات لحقوق الإنسان والمواطن، أو لا يوجد فيه فصل للسلطات، هو مجتمع لا دستوري»

إعلان حقوق الإنسان والمواطن

الصادر عن الجمعية التأسيسية الوطنية الفرنسية في 26 آب/ أغسطس لعام 1789\*1



## المحتويات

5	ملخص تنفيذي .....
5	أولاً- مشكلة الدراسة.....
6	ثانياً- أهمية الدراسة.....
6	ثالثاً- في منهج الدراسة وخطتها.....
6	كلمات مفتاحية:.....
7	مقدمة .....

## 8 الفصل الأول

9	أهمية وجود قضاء دستوري مستقل وضرورته في المجتمع السوري .....
10	أولاً- حماية مبدأ سيادة القانون «الشرعية الدستورية».....
10	ثانياً- حماية النظام الديمقراطي .....
11	ثالثاً: حماية الحقوق والحريات العامة وضمان احترامها .....

## 12 الفصل الثاني

13	تأثير الثورات والاحتجاجات التي شهدتها بعض الدول العربية على العملية الدستورية وتطور القضاء الدستوري فيها .....
----	--

### 14 المبحث الأول .....

14	تجربة القضاء الدستوري في تونس .....
----	-------------------------------------

### 15 المبحث الثاني .....

15	تجربة القضاء الدستوري في المغرب .....
----	---------------------------------------

### 17 المبحث الثالث .....

17	تجربة القضاء الدستوري في مصر .....
----	------------------------------------



## 19

## الفصل الثالث

20 ..... القضاء الدستوري في سورية.....

**21 ..... المبحث الأول**

21 ..... المحكمة العليا المحدثه في دستور 1950.....

**23 ..... المبحث الثاني**

23 ..... المحكمة الدستورية العليا المحدثه بدستور 1973.....

**25 ..... المبحث الثالث**

25 ..... المحكمة الدستورية العليا المحدثه بالقانون رقم 7 لعام 2014.....

25 .....المطلب الأول- التعريف بالمحكمة الدستورية وطريقة تعيين أعضائها وإقالتهم.....

26 .....المطلب الثاني- في اختصاصات المحكمة الدستورية.....

27 .....المطلب الثالث- في عيوب قانون المحكمة الدستورية.....

## 31

## الفصل الرابع

32 ..... في السياسات المقترحة لتعديل قانون المحكمة الدستورية.....

32 .....المطلب الأول- في استقلالية المحكمة.....

33 .....المطلب الثاني- في الشروط الواجب توافرها في العضو المرشح لعضوية المحكمة.....

33 .....المطلب الثالث- في اختصاصات المحكمة الدستورية العليا.....

36 ..... الخاتمة.....

38 ..... المراجع.....

40 .....ملحق يتضمن قائمة بأهم المراسيم التشريعية والقوانين المخالفة للدستور.....

## ملخص تنفيذي

حاولت هذه الدراسة بيان أهمية وجود القضاء الدستوري، بوصفه أعلى مؤسسة قضائية مستقلة في مجتمع كالمجتمع السوري الذي يعاني طغيان السلطة التنفيذية والأمنية على كل شيء في المجتمع، وأيضاً غياب القانون على مدى أكثر من ستين عاماً، ورصد التغييرات الدستورية التي حدثت في سورية وفي كثير من البلدان العربية مثل تونس والمغرب ومصر، في عقب الثورات والاحتجاجات التي شهدتها معظم الدول العربية.

واستعرضت الدراسة النصوص الدستورية الناظمة لعمل القضاء الدستوري في سورية التي نصّت عليها بعض الدساتير التي عرفتها سورية بعد الاحتلال العثماني وخلال الانتداب الفرنسي وبعد الاستقلال، وبيّنت أهم العيوب التي اعترتها، وأوضحت أسباب عجزها عن القيام بدورها الوظيفي في الرقابة على دستورية التشريعات والقوانين.

وفي الختام، طرحت الدراسة جملة من الأفكار والاقتراحات التي يجب لحظها في نصوص وأحكام واضحة عند صوغ دستور جديد. اقتراحات وأفكار من شأنها أن تحصّن القضاء الدستوري وتمكنه من أداء دوره الرقابي على دستورية التشريعات والقوانين، وممارسة دوره الأهم في المحافظة على سير انتظام الحياة السياسية في الدولة وحماية حقوق الناس وحرّياتهم، وكفالة خضوع الحكام قبل المحكومين لأحكام الدستور وسيادة القانون.

### أولاً- مشكلة الدراسة

تتعلق أولاً بعجز القضاء الدستوري بوضعه الحالي عن ممارسة دوره، وطغيان السلطة التنفيذية عليه وتدخلها المستمر في شؤون التشريع والقضاء، سواء بسن تشريعات تخالف الدستور أم التحكم في تعيين أعضاء المحكمة الدستورية.

وثانياً بإعادة النظر في قانون المحكمة الدستورية والنصوص الدستورية الناظمة لها، بما يجعلها عصيّة على التدخل في شؤونها ويضمن استقلالها وتوسيع الصلاحيات الممنوحة لها، بما يمكنها من ممارسة دورها ووظيفتها على أكمل وجه في حماية الدستور ومنع التعدي على أحكامه بوصفه القانون الأعلى في الدولة.

وثالثاً بكثرة التشريعات والقوانين والنصوص القانونية المخالفة للدستور، وكيفية مواهمتها بما ينسجم وأحكام الدستور، والدور الذي يمكن أن تقوم به المحكمة الدستورية في تنظيف التشريعات والقوانين السابقة المخالفة للدستور، وكيف يمكن مساعدة المحكمة الدستورية على إنجاز هذه المهمة؟



## ثانيًا- أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة من الدور المهم الذي بات يضطلع به القضاء الدستوري اليوم في استقرار الدول وتطورها، لا سيّما في الدول المتقدمة التي اعتمدت عليه للحفاظ على وحدة منظومتها القانونية وتناسقها، وعلى انتظام أداء المؤسسات الديمقراطية فيها، وصون الحقوق والحريات وإرساء قواعد العدالة في دولها، وما يمكن أن يؤديه القضاء الدستوري بصفته هذه، إذا ما ضُمن حياده واستقلاله وكفاءته في المجتمع السوري المتعطش إلى النهوض من أتون المأساة التي يعيشها، وإعادة بناء دولته بعيداً عن الاستبداد.

## ثالثًا- في منهج الدراسة وخطتها

تضمنت الدراسة خمسة فصول، ركزت في الفصل الأول على أهمية القضاء الدستوري في مجتمع كالمجتمع السوري الذي يتعرض لخطر وجودي، ورصدت في الفصل الثاني المتغيرات التي طرأت على العملية الدستورية في سورية وبعض الدول العربية بعد الثورات والاحتجاجات التي عصفت بها، وفي الفصل الثالث عرّفت الدراسة القضاء الدستوري في سورية، وبيّنت طريقة تعيين أعضائه والاختصاصات الممنوحة له، والعيوب التي اعترته، وفي الفصل الرابع والأخير سلطت الدراسة الضوء على السياسات المقترحة لتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا.

## كلمات مفتاحية:

الدستور- الرقابة الدستورية- القضاء الدستوري- المحكمة الدستورية- مراسيم تشريعية- الاستبداد- القوانين.

## مقدمة

حتى وقت قريب كانت فكرة قيام قضاء دستوري تبدو غير قابلة للتطبيق، بسبب انتشار أنظمة الحكم المطلقة والاستبدادية، واعتقاد كثير من الناس باستحالة إلزام أصحاب السلطات العليا باحترام القانون. إلا أن هذه المقولة لم تصمد مع الأيام، إذ سرعان ما تحوّل موضوع إلزام الحكام والسلطات الحاكمة باحترام القوانين إلى فكرة واقعية بين الحريين العالميتين، حيث نشأت أول محكمة دستورية في النمسا عام 1920، ويعود الفضل في إنشائها إلى الفقيه النمساوي هانس كلسن<sup>2</sup>، ثم تلتها تشيكوسلوفاكيا وإسبانيا، وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية والولايات الكوارث التي رافقتها، شرعت كثير من الدول الأوروبية في تحصين أنظمتها ودولها ضد عودة الاستبداد والتسلط، من خلال النص في دساتيرها على رقابة دستورية صارمة كرّست علو الدستور وحددت قواعد عمل السلطات العامة والفصل بين السلطات، وكذلك القواعد التي تدير العلاقات بين هذه السلطات والمواطنين، ومنحت الهيئات المكلفة بالعمل على احترام القانون سلطة فرض احترام القواعد الدستورية، وهكذا أسست جمهورية ألمانيا الاتحادية أول محكمة دستورية عام 1948، تلتها إيطاليا عام 1949 ثم فرنسا بتشكيل مجلس دستوري عام 1958، واليونان عام 1975 والبرتغال عام 1976 وإسبانيا عام 1978.. الخ.

وعلى الرغم من أن سورية كانت السبّاقة في إصدار الدساتير على الصعيد العربي، فإن النصوص المتعلقة بالقضاء الدستوري والرقابة على دستورية القوانين بقيت حبراً على ورق ولم تشهد أي تقدم، لا بل جرى التراجع عما نص عليه دستور 1950، فبعد أن حظي القضاء الدستوري باستقلال نسبي عن السلطتين التنفيذية والتشريعية في دستور 1950، جاءت الدساتير اللاحقة لتلغي وجوده تارة أو تحوّله إلى محض أداة في يد السلطة، وقد تجلّى ذلك بوضوح في دستوري 1973 و2012.

وقد كُتب كثير عن أهمية إصلاح القضاء الدستوري وضمان استقلاله، إلا أن القاسم المشترك بين كل ما قيل وكتب هو أن إصلاح القضاء الدستوري وباقي الجهات القضائية وضمان استقلالها بات اليوم يشكل ضرورة وطنية، وبخاصة في هذه المتغيرات المأساوية التي تمر بها سورية. وهذا ما دفعني إلى الكتابة في هذا الموضوع المهم، إضافة إلى اعتقادي بأن وجود قضاء دستوري مستقل وكفء سيساعد في إعادة بناء سورية على أسس جديدة بعيداً عن الاستبداد والطغيان والتطرف.



## الفصل الأول

## أهمية وجود قضاء دستوري مستقل وضرورته في المجتمع السوري

القضاء الدستوري بات اليوم يقوم بدور الحامي لتطبيق الفصل بين سلطات الدولة، ويمنع تغول سلطة على سلطة أخرى، وطغيان أكثرية على أقلية في مجلس النواب أو فئة حاكمة على فئة معارضة، من خلال ممارسته لوظيفته الرقابية لدى التزام المشرع بمبدأ الفصل بين السلطات والحفاظ على التوازن بينها واحترام حدود كل سلطة منها.

والقضاء الدستوري أصبح يشكل ضماناً للتوازن بين المعارضة والأكثرية في مجلس النواب من خلال إفساح المجال للمعارضة البرلمانية من اللجوء إلى القضاء الدستوري عندما تتجاوز الأكثرية البرلمانية بالتحالف مع الحكومة النصوص الدستورية، بما يشكل رادعاً للأكثرية واضطراباً إلى الالتزام بالنصوص الدستورية. ويؤدي ذلك إلى تصحيح التوازن المختل بين المعارضة والأكثرية، كما يحول دون جنوح الأكثرية الحاكمة للهيمنة على الحكم. ويمنعها من إصدار قوانين تنتقص من حقوق الأقلية.

والقضاء الدستوري يدعم بقوة مبدأ سيادة القانون، من خلال مراقبة تطبيق النصوص الدستورية وإنفاذها تجاه المؤسسات والإدارات العامة والمسؤولين، وتأمين الدعم للقضاء العادي وحماية استقلاله من أي تدخل من جانب السلطة. وهو الأمر الذي يشجع على التنمية وجذب الاستثمار الدولي الذي سيطمئن إلى وجود سلطة قضائية فاعلة تحمي حقوق الملكية الخاصة من تسلط المتنفذين.

ويحمي القضاء الدستوري الدولة من النزاعات التي قد تنشأ بين الأحزاب السياسية والحكومة بصفته المسؤول عن تحديد دستورية القوانين جميعها عندما يطرح نفسه مكاناً لحل تلك النزاعات والحيلولة دون تحولها إلى نزاعات طويلة قد تعرقل السير المنتظم للسلطات.

ويضمن القضاء الدستوري انتظام الحياة السياسية في الدولة من خلال دوره المهم في الإشراف على قوانين الانتخاب وعلى العملية الانتخابية والتصديق على نتائجها. وفي هذا الصدد يقول الدكتور عصام سليمان: «للقضاء الدستوري دور أساسي ليس فقط في الحفاظ على الالتزام باحترام الدستور في عملية التشريع وإدارة الشأن العام، وإنما أيضاً في انتظام أداء المؤسسات الدستورية وتكريس شرعية السلطة وتطوير المنظومة الدستورية وبناء دولة الحق»<sup>3</sup>.

ويشكل القضاء الدستوري مظلة مهمة لحماية حقوق الناس وحياتهم من خلال مراقبته تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والعمل على التوازن بينها، ومن هنا تأتي ضرورة النص أن يلحظ الدستور في أحكامه الحقوق والحريات للفرد بما يتوافق والشرعة الدولية لحقوق الإنسان، حتى يتمكن القضاء الدستوري من مراقبة الالتزام بتلك النصوص وبناء قراراته عليها تحقيقاً للعدالة الدستورية بافتراض أن القضاء يبني أحكامه على القوانين، وإذا كانت القوانين غير عادلة فإن الأحكام التي يصدرها القضاء ستكون أيضاً غير عادلة، وهنا يأتي دور القضاء الدستوري في النظر في عدالة تلك القوانين استناداً إلى نصوص الدستور والمبادئ الدستورية.

وهو وحده القادر على منع إنشاء محاكم استثنائية، من خلاله ممارسة دوره الرقابي على قوانين تلك المحاكم التي يمثل إنشاؤها اعتداءً صارخاً ليس على حرية الإنسان وحقوقه وحسب، بل يمثل اعتداءً أيضاً على اختصاص السلطة القضائية صاحبة الولاية الكاملة والاختصاص الشامل للمنازعات المختلفة بموجب أحكام الدستور الذي أناط بها وحدها أمر العدالة مستقلة عن باقي السلطات. ويحضرني هنا قول مشهور للراحل الدكتور نصرت ملا حيدر (لا يجوز إنشاء جهات قضائية استثنائية، لأن في ذلك انتقاصاً من السلطة القضائية التي ينبغي أن تكون ولايتها بالفصل في جميع المنازعات تامة غير ناقصة) قال هذا الكلام عندما كان رئيساً للمحكمة الدستورية العليا، وجرى تجاهل كلامه بالاستمرار في إصدار تشريعات وقوانين استثنائية. «4»

فإذا كنا نريد فعلاً إعادة بناء سورية دولة قانون ومؤسسات، دولة تحترم حقوق بناتها وأبنائها وحرّياتهم، دولة بعيدة عن الاستبداد والتطرف لا بد لنا من ضمان قيام قضاء دستوري مستقل وكفء ومنحه الصلاحيات التي تمكنه من القيام بدوره ووظيفته على أكمل وجه بوصفه الضمانة الحقيقية لنفاذ القواعد والأحكام المنصوص عليها في الدستور، فهو يعد حارساً أميناً لتطبيق مبدأ سيادة القانون، ويشكل مظلة تحمي النظام الديمقراطي، والضامن الأول لحقوق الأفراد وحرّياتهم ضد أي انتهاك. واستناداً إلى ذلك يمكننا القول إن أهم وظائف القضاء الدستوري هي:

### أولاً- حماية مبدأ سيادة القانون «الشرعية الدستورية»

هذا المبدأ يدعو إلى ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة والالتزام بها، أي أن تكون تصرفات السلطات العامة في الدولة جميعها متوافقة مع أحكام الدستور والقانون، ومبدأ سيادة القانون أو ما يُعبّر عنه بمبدأ المشروعية يعد الدستور أساساً للشرعية والقاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني للدولة بوصفه أصل كل نشاط قانوني في الدولة ومنشئاً للسلطات العامة فيها ومنظماً لاختصاصاتها، وإن أي عمل يصدر عن تلك السلطات لن تكون له أي قيمة قانونية إذا جاء مخالفاً لأحكام الدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة، والرقابة القضائية على دستورية القوانين هي التي تكفل التزام السلطات العامة في الدولة بقواعد الدستور والقانون، وهي الجهة القادرة على كشف أي مخالفة للدستور وتصحيحها بما يتوافق والقواعد المنصوص عليها في الدستور.

### ثانياً- حماية النظام الديمقراطي

الطبيعة البشرية دائماً ميّالة إلى الاستبداد، فإذا لم يكن هناك ضوابط تضبط هذه الطبيعة في المجتمع وتضع لها حدوداً لا يجب تجاوزها، فإن الأمور قد تنفلت وتفتح الباب أمام قيام جماعة منفلته من أي ضوابط لتستبد بالناس ويمكن أن يحدث هذا حتى في الدول الديمقراطية التي لديها أحزاب وبرلمانات، ولنا في ألمانيا مثلاً حياً عندما تحولت من دولة ديمقراطية إلى دولة دكتاتورية بعد أن تقدمت حكومة هتلر إلى البرلمان بمشروع قانون أطلق عليه «قانون التمكين» وهو قانون يمنح مجلس الوزراء سلطات تشريعية لمدة أربع

سنوات، ويسمح بالانحراف عن الدستور، وقد وافق البرلمان على القانون وحُوِّلت حكومة هتلر إلى حكومة دكتاتورية وفقاً لإجراءات مطابقة للدستور الألماني. وبناء على ذلك لا يمكن ترك الأمور للسلطة التشريعية أن تسن تشريعات من دون أي ضوابط، بل لا بد من وضع قيود في الدستور على السلطة التشريعية أو أي سلطة من أن تسن قوانين تنحرف بها عن القواعد الدستورية المنصوص عليها في الدستور، من شأنها أن تستبد بالسلطة أو تفتح الطريق لقيام حكم دكتاتوري. هذه القيود تكمن في تضمين الدستور قواعد محددة وواضحة لرقابة قضائية على دستورية القوانين، وأن توكل هذه المهمة لمحكمة دستورية فاعلة تقف بالمرصاد للمشروع، تراقبه وتضعه في إطاره المحدود في الدستور بوصفه القانون الأسى للدولة.

### ثالثاً: حماية الحقوق والحريات العامة وضمأن احترامها

لا يكفي الاعتراف بالحقوق والحريات العامة والنص عليها في الدستور، للقول إنها مصونة ومرعية، بل لا بد من كفالة ممارستها، وهذا يفترض أولاً قيام دولة القانون والمؤسسات التي تتقيد في نشاطها بحكم القانون، وهو شرط لا غنى عنه لقيام الحرية وتمتع الناس بها، ويفترض ثانياً وجود جهة تحمي الأفراد وتضمن لهم أن يمارسوا حرياتهم وحقوقهم، إذ كثيراً ما تقوم السلطات التشريعية أو التنفيذية عند قيامها بتنظيم كيفية ممارسة هذا الحق وطرائق استخدام الحرية، بوضع قيود على استعمال هذا الحق أو الحرية تحول دون التمتع بها، أو تصعب على الأفراد ممارستها خلافاً لما هو منصوص عليه في الدستور، ومن غير القضاء الدستوري بوصفه أعلى هيئة قضائية قادرة على تأمين هذه الضمانة ليس في الأحوال العادية وحسب، بل أيضاً في المتغيرات الاستثنائية التي تسود فيها إرادة السلطة ويُفسح المجال أمامها لتستبد في قراراتها، كما هو حاصل اليوم في ظل انتشار جائحة كورونا، لكن أياً كانت هذه المتغيرات والأحوال، فلا يجب التدرع بها للإخلال بالقواعد الدستورية على نحو قد يهدد بانهايار النظام الدستوري والقانوني للدولة.



## الفصل الثاني

## تأثير الثورات والاحتجاجات التي شهدتها بعض الدول العربية على العملية الدستورية وتطور القضاء الدستوري فيها

ليس جديدًا القول إن أنظمة الاستبداد في العالم عمومًا وفي البلدان العربية خصوصًا لا تكن أي احترام لمبدأ سمو الدستور وسيادة القانون، لأنها ببساطة ترى نفسها فوق القانون والدستور، وأنها مصدر السلطات كلها، وبعضها يرى نفسه وكيلاً حصرياً لسلطة الله على الأرض، واتخذت من صوغ الدساتير مطية تمكنها من تحقيق سيطرتها الأمنية والسياسية والاقتصادية على المجتمع.

لذلك لم يكن مستغرباً عندما انفجرت ثورات الربيع العربي في عدد من البلدان العربية، أن يكون لفكرة إعادة صوغ عقد اجتماعي حضور قوي في الشعارات التي رفعها المتظاهرون إلى جانب المطالبة بالحريات ورحيل أنظمة الاستبداد... الخ. هذه الثورات التي تمكنت في مدة قصيرة زمنياً، من فرض تغييرات غير متوقعة أطلحت عددًا من الحكام العرب كما جرى في تونس ومصر وليبيا واليمن ومؤخرًا في الجزائر والسودان، وشكلت ضغوطاً كبيرة على أنظمة أخرى شهدت اضطرابات واحتجاجات داخلية أجبرتها على تحريك عجلة الإصلاحات فيها، فمنها من ذهب إلى صوغ دساتير جديدة ومنها من اكتفى بإجراء تعديلات طفيفة.

لقد وفّرت تلك الثورات والاحتجاجات الشعبية فرصة ثمينة من أجل إعادة صوغ دساتير جديدة تقطع مع أنظمة الاستبداد والطغيان وتكرّس مفهومات حقوق الإنسان وتضع الآليات الكفيلة بإنفاذها وفي مقدمتها تعزيز صلاحيات القضاء الدستوري وتحصين استقلاله وتمكينه من القيام بدوره.

إلا أن الذي جرى خلال السنوات السابقة من صوغ دساتير جديدة في عدد من البلدان العربية لم يشكل ترجمة حقيقية للعقد الاجتماعي والسياسي الذي كانت الجماهير الشعبية العربية تأمل تحقيقه، وتعد تجربة تونس في عملية التحول الديمقراطي والدستوري من أفضل التجارب العربية حتى الآن، بينما انتكست الأوضاع في مصر بعد عودة الاستبداد وسيطرة العسكر على السلطة مجددًا، وانزلاق الأوضاع في ليبيا واليمن وسورية نحو نزاع دموي مسلح مدعوم بتدخلات إقليمية ودولية أدى إلى التضحية بحياة مئات آلاف وربما ملايين وتهجير ملايين من سكان الدول الثلاث، وتدمير هائل في الممتلكات والأموال، وقد تجلّت المأساة في سورية بصورة مروّعة فاقت كل تصور بشري من دون أي أفق يبشر بحل قريب.

وفي السطور الآتية سألقي الضوء على المتغيرات الدستورية الخاصة بالقضاء الدستوري التي حدثت في تونس والمغرب ومصر.



## المبحث الأول

### تجربة القضاء الدستوري في تونس

قبل ثورة الياسمين في تونس كانت الرقابة الدستورية على دستورية القوانين يمارسها المجلس الدستوري، وكان الرئيس وحده يتمتع بصلاحيه إحالة القضايا إلى المجلس ويتحكم فعلياً بالتعيينات داخله، ما أفقده الاستقلال، وحدّ من دوره الرقابي، وبعد انتصار الثورة وهرب بن علي حُلّ المجلس الدستوري.

عام 2013 أقر الدستور التونسي الجديد، إذ نص في الفصل 118 منه على إحداث المحكمة الدستورية بصفتها هيئة مستقلة تتألف من 12 عضواً على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين بالقانون، وحدد آلية تعيين أعضائها بوساطة رئيس الجمهورية ومجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاة لكل جهة أربعة أعضاء على أن يكون الثلثان من المختصين في القانون وذلك لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ويُجدد ثلثي أعضاء المحكمة كل ثلاث سنوات بالآلية نفسها. وفي الفصل 120 نص على اختصاصات المحكمة في النظر بالطعن في مشروعات القوانين قبل إقرارها بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضواً من مجلس النواب وكذلك يجوز للخصوم في القضايا المنظورة أمام المحاكم الدفع بعدم دستورية القانون المطبق على النزاع وعلى المحاكم إحالة القضية فوراً على المحكمة الدستورية ولا يجوز الطعن في قرار الإحالة، ومراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور، والنظر في دستورية النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي يعرضه عليها رئيس المجلس، والنظر في المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها. «5»

وفي 2015/12/3 صدر القانون رقم 15 الناظم لعمل المحكمة الدستورية واحتوى على ثمانين فصلاً بينت بالتفصيل كيفية عمل المحكمة واجتماعاتها وانتخاب رئيسها ونائبه وفقاً لأحكام الدستور، وحدد أيضاً الشروط التي يجب أن تتوافر في عضو المحكمة وأهمها ألا يقل عمره عن 45 سنة من ذوي الكفاءة والاستقلالية والحياد والنزاهة، ولم يتعرض لعقوبة تأديبية، وألا يكون قد تحمّل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشر سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية.. الخ. وهذه النقطة تُحسب للمشرع التونسي، لم نر مثيلاً لها في قوانين القضاء الدستوري في بقية البلدان العربية. «6»

وعلى الرغم من مضي أكثر من ستة سنوات على صدور الدستور التونسي، لم تُشكّل المحكمة الدستورية حتى الآن وعجز البرلمان عن انتخاب أربعة أعضاء المكلف بتعيينهم بسبب التجاذبات والخلافات السياسية بين الكتل البرلمانية.

## المبحث الثاني

### تجربة القضاء الدستوري في المغرب

شهد المغرب أول دستور مكتوب عام 1962، حيث نص على إنشاء غرفة دستورية، إلا أن هذه الغرفة لم تستطع العمل بالشكل المطلوب، فألغيت بدستور 1992 وأنشئ بديلاً منها «مجلس دستوري» تعرض لانتقادات واعتراضات كثيرة بسبب هيمنة الملك على عمله، وعام 2011 وبعد اندلاع احتجاجات وتظاهرات شعبية كبيرة في المغرب أعلن عن دستور جديد انتقلت بموجبه المغرب من تجربة المجلس الدستوري إلى قضاء المحكمة الدستورية بوصفها جهة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين. وقد نص الدستور الجديد على الأحكام الخاصة بالمحكمة الدستورية، إذ نص في المادة 130 منه على أن تتكون المحكمة من 12 عضواً يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء منهم يعينهم الملك، والستة الباقون يُنتخب نصفهم من مجلس النواب والنصف الثاني من طرف مجلس المستشارين، عن طريق الاقتراع السري وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس. ويعين الملك رئيس المحكمة من بين أعضاء المحكمة.»<sup>7</sup>

وضع الدستور المغربي شروطاً معينة يجب أن تتوافر في عضو المحكمة، فنص على أن يجري اختيارهم من بين الشخصيات المتوافرة على تكوين عال في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمس عشرة سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة.

ونص على أن المحكمة الدستورية تختص بالنظر في مدى تطابق الالتزامات الدولية للدستور، ومراقبة دستورية القوانين والبت في الطعون الانتخابية، وفي الدفع المتعلق بعدم دستورية قانون، وتراقب صحة إجراءات مراجعة الدستور وصحة انتخاب أعضاء مجلس النواب والاستفتاء. وصدر القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم 066.13 تاريخ 2014/8/13 الذي يؤخذ عليه الملاحظات الآتية:

أولاً- الملك هو من يعين نصف أعضاء المحكمة بما فيهم الرئيس، والنصف الباقي مجلسي مجلس النواب، وهذا السلوك يتنافى والأصول الديمقراطية التي تُعطي الأولوية والأهمية في تسمية أعضاء المحكمة الدستورية وتعيينهم إما إلى السلطة التشريعية أو عبر الانتخاب، وهو ما يُفرغ فكرة القضاء الدستوري من وظيفته في حماية الحقوق والحريات وحماية مبدأ استقلال السلطات. فالملك في المغرب ليس جهة محايدة، بل هو يمثل رأس السلطة التنفيذية، وبذلك سيبقى الملك متحكماً في قرارات المحكمة من خلال النصف الذي يعينه على أساس أن صوت الرئيس المعين من قبله سيكون مرجحاً في حالة تعادل الأصوات.

ثانياً- نص الدستور المغربي في الفقرة الثالثة من الفصل 130 على: (يُجدد كل ثلاث سنوات ثلث كل فئة من أعضاء المحكمة الدستورية) وهذا الأمر ينتقص من استقلال القاضي الذي سيبقى خاضعاً للجهة التي عينته والتي بإمكانها أن تغيره.

ثالثاً- سكت الدستور المغربي عن مدة العضوية بعكس أغلب الدساتير في العالم التي إما يُعين فيها القاضي الدستوري مدى الحياة أو مدة محددة غير قابلة للتجديد لضمان استقلاليته. بينما جعل الدستور المغربي مصير عضو المحكمة الدستورية بيد الجهة التي عينته، فلا هو في وضع العضو مدى الحياة ولا هو في وضع العضو مدة محددة يعرف أنه لن يتجاوزها مهما قدّم من «خدمات» للجهة التي عينته ومن ثم الاحتكام إلى ضميره من دون خوف من عدم التجديد.

رابعاً- نص الدستور في الفصل 130: (إذا تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب هؤلاء الأعضاء، داخل الأجل القانوني للتجديد، تمارس المحكمة اختصاصاتها، وتصدر قراراتها، وفق نصاب لا يُحتسب فيه الأعضاء الذين لم يجز بعد انتخابهم). وعلى هذا الأساس تستطيع المحكمة أن تجتمع وتصدر قرارات حتى في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني في حالة غياب أعضاء المحكمة المنتخبين من قبل مجلس النواب لسبب من الأسباب، وهذا الحق أعطي فقط للقضاة المعيّنين من الملك، ولم يعط للقضاة المنتخبين من مجلس النواب، ومن ثم لا يمكن للمحكمة أن تصدر قراراتها إذا ما تعذر على الملك تعيين الأعضاء الستة الذين هم من اختصاصه، وهو ما يخل بمبدأ المساواة، ويكسر الهيمنة الملكية على المحكمة الدستورية ويجعل منها أداة في يد السلطة التنفيذية توظفها كما تشاء.»<sup>8</sup>

## المبحث الثالث

### تجربة القضاء الدستوري في مصر

عام 1969 أصدر الرئيس المصري قرارًا بقانون حمل الرقم 81 قضى بإنشاء المحكمة العليا وحدد مهمتها بالرقابة على دستورية القوانين، وبدأت بممارسة مهماتها الدستورية عام 1970 واستمرت في العمل حتى أُسست المحكمة الدستورية العليا بالقانون رقم 48 لعام 1979. «9»

وبعد اندلاع ثورة كانون الثاني/يناير وسقوط مبارك وتولي محمد مرسي الحكم بعد فوزه بالانتخابات عدّل الدستور، إلا أن العسكر انقلبوا على مرسي الذي أُودع السجن واستلم مكانه الجنرال عبد الفتاح السيسي الذي ألغى بدوره دستور 2012 وأصدر دستورًا جديدًا عام 2014. «10»

وقد عرّفت المادة (191) من الدستوري المصري المحكمة الدستورية العليا بأنها جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها ويكون لها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقمًا واحدًا، وتسيّر الجمعية العامة للمحكمة شؤونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بعمل المحكمة. وفي المادة (192) حدد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا من دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صدر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والأخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها.

وأجاز قانون المحكمة الصادر عام 1979 الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في ما إذا رأت إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي في أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون لازم للفصل في النزاع، أو وقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية. وأيضًا إذا دفع أحد الخصوم في أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع موعدًا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الموعد عُد الدفع كأن لم يكن. وفي المادة (193) من الدستور نص على أن (تؤلف المحكمة من رئيس، وعدد كاف من نواب الرئيس. وتؤلف هيئة المفوضين بالمحكمة من رئيس، وعدد كاف من الرؤساء بالهيئة، والمستشارين، والمستشارين المساعدين. وتختار الجمعية العامة رئيس المحكمة من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة، وتختار نواب الرئيس، وأعضاء هيئة المفوضين فيها...).

إلا أنه في نيسان/ أبريل 2019 عدّلت هذه المادة، وبموجب التعديل الجديد أصبح تعيين رئيس المحكمة ونائبه من صلاحيات رئيس الجمهورية، وهو تعديل ينتقص من استقلال المحكمة الدستورية ويحدّ من دورها.»<sup>11</sup>

لقد مضى على تشكيل المحكمة الدستورية في مصر أكثر من خمسين عامًا أصدرت خلالها أكثر من خمسة آلاف حكم في قضايا مختلفة من بينها أحكام تاريخية كالحكم الذي أصدرته بمناسبة الاستفتاء الذي أجراه الرئيس أنور السادات على معاهدة «كامب ديفيد»، إذ قررت المحكمة في حكمها أن «الاستفتاء الذي يجريه رئيس الجمهورية على أمور سياسية لا يرقى إلى مرتبة النصوص الدستورية، وأن الإجابة عليه بـ (نعم) لا يترتب عليها أي تعديل في الدستور». وأضافت المحكمة في قرارها آنذاك أن «توقيع الدولة للمعاهدات الدولية، لا يمنع حق المواطنين في معارضتها»، موضحة أن «حجب حق المواطن في قول (لا) ينقض فكرة الاستفتاء من أساسها».

وكان للمحكمة الدستورية موقف مشهود عام 1983 عندما أبطلت قرار الرئيس السادات بحل مجلس نقابة المحامين الذي شكل عام 1980 بقولها: «إن الجمعيات العمومية للنقابات هي صاحبة السلطة المطلقة في كل أمور النقابة طبقًا لمبدأ الحرية الذي كفله الدستور، وبالتالي، لا يجوز أي تدخل إداري في هذا الشأن، وإذا حدث تغيير، فإنه يعتبر مخالفًا للدستور.»<sup>12</sup>

وعلى الرغم مما قامت به المحكمة الدستورية، بقيت عمومًا أسيرة لنظام الحكم في مصر، بصمتها عن كثير من المخالفات الدستورية لا سيما في عهد الرئيس حسني مبارك الذي ارتكب مخالفات دستورية جسيمة وسكتت عنها المحكمة الدستورية كما سكتت عن المخالفات الدستورية التي ارتكبتها نظام السيسي الذي أجرى تعديلات دستورية من شأنها التحكم بتعيين رئيس ونائب المحكمة الدستورية، وتتيح له البقاء في الحكم حتى عام 2030.»<sup>13</sup>



## الفصل الثالث



## القضاء الدستوري في سورية

تُعد سورية من أولى الدول العربية في كتابة الدساتير، إذ وضعت أول دستور لها في 13 تموز/ يوليو سنة 1920 في عهد الملك فيصل الذي نص على إنشاء المحكمة العليا باختصاص وحيد هو محاكمة الوزراء ومجلس الشيوخ والنواب ورئيس ديوان المحاسبة وأعضائه. وفي الأحوال كلها لم تر هذه المحكمة النور ولا الدستور أيضًا، فبعد أسبوعين احتل الجنرال غورو دمشق، وأمر بحلّ المؤسسات الوطنية كلها، وألغى الدستور، وعام 1930 أصدرت سلطات الاحتلال الفرنسي الدستور الجديد الذي اقتصر فيه دور المحكمة العليا على محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء. وعام 1950 وُضع دستور جديد للبلاد نُصّ فيه على إنشاء المحكمة العليا، وخصها لأول مرة بسلطة الرقابة على دستورية القوانين المخالفة للدستور، وعام 1973 صدر دستور جديد، وجرى تغيير اسم المحكمة العليا إلى المحكمة الدستورية العليا، وجرى التراجع عمّا كان منصوصًا عليه في دستور 1950 ولا سيما لجهة استقلالية المحكمة والصلاحيات الممنوحة لها، وبقيت هذه المحكمة قائمة حتى عام 2012، حيث صدر دستور جديد، وجرى إدخال بعض التعديلات الشكلية على النصوص المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا سأوضحها في السطور الآتية.

## المبحث الأول

### المحكمة العليا المحدثّة في دستور 1950

لأول مرة منذ قيام الدولة السورية يُمنح القضاء سلطة الرقابة على دستورية التشريعات والقوانين عام 1950 الذي شهد وضع أول دستور سوري بعد الاستقلال عن فرنسا، وقد عدّ هذا الدستور في نظر كثير من السوريين من أفضل الدساتير التي صدرت في سورية، وقد نصّ على إنشاء المحكمة العليا، ومنحها أول مرة سلطة الرقابة على دستورية القوانين ومشروعات القوانين والأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور. ويلاحظ هنا أنه ألغى قضاء مجلس الدولة، وفي ما يأتي استعرض النصوص الدستورية الخاصة بالمحكمة العليا كما وردت في دستور 1950. «14»

**المادة 116** حددت أعضاء المحكمة العليا بسبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب من قائمة تحوي أربعة عشر اسمًا. ينتقي هذه القائمة رئيس الجمهورية ممن توافرت فيهم المؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب، على أن يكونوا من حملة الشهادات العليا وأتموا الأربعين من عمرهم.

**المادة 118** حددت مدة عضوية في المحكمة بخمس سنوات ويجوز تجديد انتخابه، ولا يفصل العضو إلا بقرار يوافق عليه أربعة من أعضاء المحكمة فأكثر.

**المادة 119** نصت على أن المحكمة العليا بأكثرية أعضائها المطلقة تنتخب رئيسًا من أعضائها لمدة خمس سنوات.

**المادة 120** نصت على كيفية انتخاب عضو في حال شغور منصب عضو من أعضاء المحكمة العليا لسبب ما، بأن يُنتخب من قبل مجلس النواب من قائمة تتضمن ثلاثة أضعاف العدد الشاغر ينتقيها رئيس الجمهورية.

**المادة 121** أوجبت بأن يقسم رئيس المحكمة العليا وأعضاؤها اليمين القانونية أمام مجلس النواب في جلسة خاصة يحضرها رئيس الجمهورية.

**المادة 122** حددت اختصاصات المحكمة العليا النظر بصورة مبرمة في:

«أ- دستورية القوانين المحالة إليها وفقًا للمادة (63) من الدستور التي نصت على «إذا اعترض ربع أعضاء مجلس النواب على دستورية قانون قبل إصداره أو أرسله رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا بحجة مخالفته الدستور يوقف نشره إلى أن تصدر المحكمة العليا قرارها فيه خلال عشرة أيام، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة العليا أن تبت فيه خلال ثلاثة أيام.»



ب. دستورية مشروعات المراسيم المحالة إليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها.

ج. محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.

د. طعون الانتخابات.

هـ. طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية، إذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها».

لكن للأسف بقيت المواد والنصوص الدستورية المتعلقة بالمحكمة العليا حبراً على ورق، ولم نسمع عن أي دور لها. فعام 1953 عطل الدستور من قبل أديب الشيشكلي واستمر الأمر حتى عام 1954 حيث أعيد العمل بدستور 1950. واستمر العمل به حتى قيام نظام الوحدة السورية المصرية عام 1958 الذي ألغى دستور 1950 وأصدر دستوراً مؤقتاً خلا من أي إشارة إلى الرقابة على دستورية القوانين. وعام 1962 أعيد العمل بدستور 1950 وعدلت بعض المواد المتعلقة بالمحكمة العليا، ولم يعد لها حق البت في الطعون الانتخابية، وفقد الأفراد حقهم في اللجوء إلى المحكمة الدستورية كما كان منصوصاً عليه في دستور 1950 واقتصر اختصاص المحكمة على مراقبة دستورية القوانين ومشروعات المراسيم.

## المبحث الثاني

### المحكمة الدستورية العليا المحدثه بدستور 1973

في 8 آذار/ مارس 1963 استولى عسكريو حزب البعث على مقاليد الحكم في سورية وألغوا الدستور القائم وفرضوا حالة الطوارئ التي استمرت حتى رفعها شكلياً في نيسان/ أبريل 2011 في إثر التظاهرات الشعبية الحاشدة التي عمّت البلاد ضد نظام الأسد. وخلال سيطرة البعث صدرت حوالي أربعة دساتير مؤقتة أعوام 1964، 1966، 1966، 1971، وجميعها لم تشر لا من قريب ولا من بعيد إلى موضوع الرقابة على دستورية القوانين، حتى جاء انقلاب حافظ الأسد الذي استولى على السلطة، واستأثر بكل شيء في الدولة، وأصدر ما سماه الدستور الدائم عام 1973 كرس فيه احتكار البعث لقيادة الدولة والمجتمع، وخصّ نفسه بسلطات واسعة جداً في الدستور توازي صلاحيات إمبراطور، وقد نص ذلك الدستور لأول مرة على إنشاء محكمة دستورية عليا مسيطر عليها تماماً من رئيس الجمهورية، وفي ما يأتي نستعرض نصوصها تباعاً «15»:

- 1 - المادة 139 حددت أعضاء المحكمة الدستورية العليا بخمسة أعضاء يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بنفسه.
- 2 - المادة 141 حددت مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا بأربع سنوات قابلة للتجديد.
- 3 - المادة 142 نصت على عدم جواز إقالة أعضاء المحكمة إلا وفقاً لأحكام القانون.
- 4 - المادة 143 أوجبت أن يقسم رئيس المحكمة وأعضاؤها اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الشعب.
- 5 - المادة 144 تحقق المحكمة الدستورية العليا في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب وتحيل نتيجة التحقيق إلى المجلس الذي يعود إليه اتخاذ القرار.
- 6 - المادة 145 منحت المحكمة الدستورية الصلاحيات الآتية:
  - أ- إذا اعترض رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة الدستورية أن تبت فيه خلال سبعة أيام.
  - ب- إذا اعترض ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً ابتداءً بانعقاد دورة مجلس الشعب وجب على المحكمة الدستورية العليا أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها.
  - ج- إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور يعد لأغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر.
- 7 - المادة 146 منعت المحكمة الدستورية العليا من النظر في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية



على الاستفتاء الشعبي وتنال موافقة الشعب.

المادة 147 منحت هذه المادة المحكمة الدستورية العليا إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناء على طلب من رئيس الجمهورية طبعاً من دون أن يكون رأياً ملزماً.

- 8

على أرض الواقع لم نسمع عن هذه المحكمة أنها مارست دورها الرقابي أو فعلت شيئاً طوال الأربعين سنة الماضية حتى أن كثيراً من السوريين لم يسمعوها باسمها أبداً.

## المبحث الثالث

### المحكمة الدستورية العليا المحدثه بالقانون رقم 7 لعام 2014

بعد اندلاع الاحتجاجات والتظاهرات الشعبية المطالبة بالتغيير والإصلاح وإرساء دولة القانون وقيم المواطنة وتعزيز المحاسبة وتحقيق العدالة في المجتمع وحماية حقوق الناس وحرّياتهم في آذار/ مارس 2011، ومع اتساع تلك التظاهرات وارتفاع سقف مطالبها وصولاً إلى إسقاط نظام الأسد نفسه، وفي محاولة لامتصاص الغضب الشعبي وتخفيف حدة التظاهرات المطالبة برحيله اضطر النظام الحاكم إلى إصدار دستور جديد عام 2012 «16» في ظل مقاطعة شعبية واسعة وغياب أي مراقبة محلية ودولية، وبدل أن يلبي هذا الدستور مطالب المتظاهرين، جاء مكرراً لدستور حافظ الأسد مع بعض التعديلات الطفيفة التي لم تغيّر كثيراً في نصوص الدستور وأحكامه إذ بقي رئيس الجمهورية يتمتع فيه بسلطات واسعة أيضاً، بما فيها سلطة التحكم بتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضائها، وهي موضوع هذا البحث. «17»

من يستعرض الأحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا في دستور 2012 سيكتشف بسهولة أنها تكرر للنصوص العشرة نفسها التي وردت في دستور عام 1973 مع بعض الإضافات التي تركزت حول زيادة عدد أعضاء المحكمة من خمسة إلى سبعة كحد أدنى، والسماح للأفراد بالطعن في دستورية القوانين في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها». وقد وردت الأحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية في المواد 140 وحتى 149 منه، واستناداً إلى تلك المواد صدر في 2012/5/13 القانون رقم 35 الناظم لعمل المحكمة الدستورية العليا، حدد عدد أعضاء المحكمة بسبعة أعضاء، وفي خطوة غريبة أجاز هذا القانون الطعن بقرارات المحكمة بالاعتراض وإعادة المحاكمة. واستمر العمل به إلى أن ألغي بالقانون رقم 7 الصادر في 2014/4/16 «18»

### المطلب الأول- التعريف بالمحكمة الدستورية وطريقة تعيين أعضائها وإقالتهم

عرّفت المادة 140 من الدستور السوري أن المحكمة الدستورية العليا هي «هيئة قضائية مستقلة»، وكررت النص نفسه المادة الأولى من القانون رقم 7 لعام 2014 الساري المفعول.

نصت المادة 141 من دستور 2012: «تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم، بينما نجد في دستور 1950 أنه نص على وجوب

انتخاب أعضاء المحكمة العليا من قبل مجلس من ضمن قائمة تضم 14 اسمًا ينتقهم رئيس الجمهورية. وفي المادة 145 من دستور 2012 نجد أن رئيس المحكمة وأعضاءها ملزمون قبل توليهم مهامهم بتأدية اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الشعب. بينما في دستور 1950 أوجب تأدية اليمين القانونية في مجلس النواب بحضور رئيس الجمهورية.

وفي حال شغور منصب أحد الأعضاء بسبب الوفاة أو الإقالة أو الاستقالة، يسمي رئيس الجمهورية بديلاً عنه لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه على ما نصت عليه المادة 144. بينما في دستور 1950 نجد أنه نص على انتخاب البديل من مجلس النواب من قائمة تحوي ثلاثة أضعاف العدد الشاغر ينتقها رئيس الجمهورية. وجاء في قانون المحكمة الدستورية رقم 7 أنه لا يشترط أن تنعقد المحكمة بكامل أعضائها إذ يكفي وجود الأغلبية كي يغدو النصاب القانوني مكتملاً، وتتخذ القرارات بالأغلبية، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه صوت الرئيس.

## المطلب الثاني- في اختصاصات المحكمة الدستورية

وفقاً لأحكام المادة 146 و147 الدستور والمادة 11 من القانون 7 الناظم لعمل المحكمة الدستورية، فإنها تختص بالرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة، وإبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم واقتراحات القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب، ولم يبين القانون في ما إذا كان رأيها ملزماً لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الشعب أم لا.

تختص المحكمة بالإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم الإجراءات الخاصة بذلك، والنظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب والبت فيها، ومحاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى فقط، والطريف هنا أن تهمة الخيانة العظمى ليس لها وجود في قانون العقوبات، بينما نجد في دستور 1950 أن المحكمة العليا كانت تستطيع محاكمة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى أيضاً ومخالفة الدستور وعلى الجرائم العادية..

وتختص المحكمة في البت بالدفع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني. وتفسير نصوص الدستور بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء. والنظر في فقدان رئيس الجمهورية أو عضو مجلس الشعب أحد شروط الترشيح والبت فيه. ومنع الدستور في المادة 148 المحكمة الدستورية العليا من النظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتناول موافقة الشعب وكررت النص نفسه المادة 46 من قانون المحكمة.

## المطلب الثالث- في عيوب قانون المحكمة الدستورية

### أولاً- عيوب في التعيين والإقالة

أول ما يؤخذ على قانون تشكيل المحكمة الدستورية العليا وعملها هو في طريقة تعيين رئيسها وأعضائها من قبل رئيس الجمهورية الذي هو رئيس السلطة التنفيذية، وتأديتهم قسم اليمين أمامه، وهذا ما يخالف أهم مبدأ في القضاء وهو الاستقلال عن السلطين التشريعية والتنفيذية، وهذا الأمر ينسف استقلالية المحكمة الذي نصت عليه المادة الأولى من قانون المحكمة، فكيف لمحكمة دستورية أن تمارس دورها الرقابي على دستورية القوانين وتفسير الدستور، وبيان مدى تطابق القوانين لأحكامه؟ وكيف لها أن تحاكم رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطات تشريعية واسعة في الوقت الذي يملك فيه رئيس الجمهورية حق تسمية قضائها؟ ويرى كثير من المختصين والمهتمين بأن تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء المحكمة ينسف استقلال المحكمة من أساسه، ويجعل المحكمة رهينة بيد رئيس الجمهورية في موقف ضعيف غير قادرة على ممارسة صلاحياتها في مراقبة دستورية القوانين، وبخاصة القوانين والتشريعات التي يصدرها الرئيس، هذا فضلاً عن أن مدة ولاية أعضاء المحكمة قابلة للتمديد وفقاً لمشيئة رئيس الجمهورية، الأمر الذي سيؤثر سلباً في عمل المحكمة وأدائها، وسيزيد من هيمنتها على المحكمة الدستورية، بافتراض أن قضاة المحكمة سيسعون في الأغلب إلى كسب رضى رئيس الجمهورية ولي نعمتهم للبقاء في مناصبهم والاستفادة من المكاسب المادية والمعنوية التي خصصت لقضاء المحكمة، الأمر الذي يوفر حماية دستورية مطلقة من المحاسبة والمساءلة لرئيس الجمهورية وللسلطة التنفيذية التي يرأسها، وهذا انتهاك واضح لحق المقاضاة ومسؤولية الشخص عن الأفعال التي يرتكبها.

وعلى الرغم من أن هذا القانون منح المحكمة بهيئتها العامة صلاحية إقالة أحد أعضائها، في واقع الأمر لا تجرؤ الهيئة العامة للمحكمة على إقالة أي عضو من أعضائها إلا إذا تلقت تعليمات مسبقة من رئيس الجمهورية الذي يملك وحده صلاحية تعيين أعضاء المحكمة وقبول استقالتهم.

والأمر الأكثر خطراً يتمثل في تعيين أشخاص لعضوية المحكمة بصفتهم الأكثر ولاءً للسلطة الحاكمة، من المنتمين إلى حزب البعث الحاكم وممن تولوا مناصب حزبية وسياسية كما هو الحال في تعيين رئيس المحكمة الحالي الأستاذ جهاد اللحام الذي سبق له أن تولى رئاسة مجلس الشعب سابقاً بصفته عضواً في القيادة القطرية لحزب البعث الحاكم، وهذا ما ينسف مبدأ الحياد الذي يجب أن يتصف به القاضي على الدوام. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كيف سيستطيع القاضي الدستوري التوفيق بين قسم اليمين لانتمائه الحزبي، وقسم اليمين عند توليه مهمته بصفته قاضياً؟ وهل سيضع القاضي ولاءه الحزبي جانباً، ويحكم في القضية وفقاً لشرفه وضميره وتجرده ووفقاً لقسم يمين الولاء للقضاء؟ أم سيصدر حكمه انسجاماً مع قسم اليمين لولائه الحزبي؟

### ثانياً- عيوب في عدد قضاة المحكمة

خلافًا لما نص عليه دستور 1950 ودستور 1973 اللذان نصّا صراحة على عدد قضاة المحكمة بشكل

واضح ومحدد من دون أن يكون قابلاً للزيادة أو النقصان، فإن المادة 142 من دستور 2012 تركت المجال مفتوحاً لزيادة عدد أعضاء المحكمة أو إنقاصه، وهذا ما يُفهم من مضمون المادة التي نصت: «يؤلف قضاة المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية». وجاء قانون المحكمة رقم /7/ ليجعل عدد الأعضاء أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.

### ثالثاً- عيوب في الاختصاصات الممنوحة للمحكمة

#### 1 - في مراقبة دستورية التشريعات والقوانين واللوائح

يتضح من قراءة النصوص الواردة في الدستور الخاصة بالمحكمة الدستورية وكذلك القانون الناظم لعملها، أن المحكمة الدستورية لا تستطيع أن تضع يدها تلقائياً على قانون قبل إقراره أو جرى إقراره ومباشرة العمل به، بل حصر حق مراجعة المحكمة الدستورية للتشريعات والقوانين واللوائح بناء على طلب جهات حددها في نص الدستور والقانون في حالتين:

**الحالة الأولى:** نصت عليها المادة 12 التي حصرت الاعتراض برئيس الجمهورية وخمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره. وفي المادة 13 إذا اعترض خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي (يصدرها رئيس الجمهورية) وذلك خلال 15 تلي تاريخ عرضه على المجلس، وعلى دستورية اللوائح أو الأنظمة خلال 15 يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

**الحالة الثانية:** وهي التي نصت عليها المادة 39 بالسماح للمحكمة الدستورية العليا بالنظر في الدفوع المحالة إليها من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بسبب عدم دستورية نص قانوني أو مرسوم تشريعي أو لائحة. ويشترط القانون هنا حتى يتمكن الأفراد من الطعن بدستورية قانون ما أن تكون هناك دعوى قائمة ومنظورة أمام القضاء فيطعن أحد أطراف الدعوى بعدم دستورية القانون الذي طبقته محكمة الدرجة الأولى، وعلى المحكمة إذا اقتنعت أن الدفع المتعلق بعدم دستورية القانون جدي وصحيح أن تقرر وقف السير بالدعوى وإحالتها بوضعها الراهن على المحكمة الدستورية العليا لتقول رأيها في مدى دستورية القانون المطعون به.

هذه الآلية المعقدة عملياً جعلت قبول دفع الأفراد بعدم دستورية أي قانون مرتبطاً بدعوى قائمة ومحصوراً بأطراف الدعوى وبالنتيجة يبقى قرار قبول إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا رهوناً بقناعة المحكمة، وهذا يعني بوضوح حرمان المحكمة الدستورية من وضع يدها تلقائياً على الدعوى، ويعني أيضاً حرمان الأفراد والجمعيات والنقابات والأحزاب من اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية، الأمر الذي جعل من الصعب جداً على المحكمة ممارسة دورها الرقابي إلا إذا سمح رئيس السلطة التنفيذية بذلك، فلم يحدث منذ تاريخ إنشاء هذه المحكمة عام 1973، أن حدث الاعتراض على مشروع قانون أو مرسوم، لا من قبل رئيس الجمهورية ولا من قبل خمس أعضاء مجلس الشعب، ولم نسمع عن تلك المحكمة شيئاً منذ إنشائها على مدى أكثر من أربعين عاماً.. وعجزت عن التصدي لأي قانون مخالف للدستور على الرغم من المطالبات المستمرة من المعارضين السياسيين وناشطي حقوق الإنسان، ولم يتجرأ مجلس الشعب على الطعن بدستورية أي مرسوم تشريعي مخالف للدستور على الرغم من كثرة التشريعات والنصوص القانونية المخالفة

للدستور، وانتشار المحاكم الاستثنائية التي لم ينص الدستور على إنشائها وفي مقدمها محاكم الميدان العسكرية والمحاكم الحربية وكذلك محكمة أمن الدولة العليا التي ألغيت في نيسان/ أبريل 2011.

وعلى الرغم من آلاف الدفوع التي أثارها المحامون أمام القضاء العادي ومحكمة أمن الدولة العليا وحتى أمام محكمة الإرهاب خلال محاكمة آلاف المعارضين السياسيين وناشطي حقوق الإنسان على امتداد عشرات السنين، لم تتحرك المحكمة الدستورية العليا، ولم نشهد لها أي ظهور لها إلا مؤخرًا تزامنًا مع اجتماعات اللجنة الدستورية في جنيف بعد الحركة الهلوانية التي قام بها بشار الأسد بالاعتراض على دستورية قانون مجلس الدولة الذي أقره مجلس الشعب الذي أحال الاعتراض على المحكمة الدستورية العليا التي قررت بقرارها رقم 2 تاريخ 2019/11/7 قبول اعتراض بشار الأسد وإلغاء المواد المعترض عليها لعدم دستورتها. «19»

هذه الحركة المكشوفة من بشار الأسد التي أراد من خلالها إرسال رسالة إلى المجتمع الدولي أن المحكمة الدستورية موجودة وتعمل بالاستقلالية، وأنه حريص على انسجام القوانين مع الدستور، بينما هو لم يتوان عن إصدار التشريعات المخالفة للدستور، وقد سبق لبشار الأسد أن أصدر عشرات المراسيم التشريعية التي خالفت أحكام الدستور بشكل فاضح ولم يتحرك لا هو ولا مجلسه لتعديل تلك التشريعات مع أحكام الدستور، حتى بعد مسرحية اعتراضه على قانون مجلس الدولة أصدر مرسوم عفو عام عن الجرائم التي هي من اختصاص مجلس الشعب، وهو ما سأوضحه في الفصل الخامس.

لمزيد من الاطلاع على المراسيم المخالفة للدستور التي أصدرها بشار الأسد يرجى مراجعة الملحق 2 و1 في نهاية هذه الدراسة.

2 - في حجية الرأي الذي تبديه المحكمة في دستورية مشروعات المراسيم التشريعية والقوانين على الرغم من أن القانون منح المحكمة صلاحية إبداء الرأي حول مدى دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب بحسب المادتين 16 و17/ لكنه اشترط عدم نشر الرأي، كما أنه لم يوضح مصير الرأي الذي تبديه المحكمة وفي ما إذا كان هذا الرأي ملزمًا للجهة طالبة الرأي أم لا. ويبدو من اشتراط عدم النشر أن رأي المحكمة يبقى غير ملزم ولا قيمة له.

3 - في حجية تفسير المحكمة لنصوص الدستور والتشريعات والقوانين لم يذكر القانون شيئًا عن مصير التفسير الذي تبديه المحكمة لنص في الدستور، فالمادة 41 منه اكتفت فقط بتحديد من له حق طلب تفسير الدستور من المحكمة، إذ حددت ذلك بشخص رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء.

4 - في الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية ونواب مجلس الشعب والتحقق من شروط الترشح إن دور المحكمة الدستورية يبقى شكليًا في ضوء ما تسمح به السلطة الحاكمة. ويكفي اشتراط حصول المرشح على تأييد خطي من 35 عضو الأقل من أعضاء مجلس الشعب لمنع ترشيح أي شخص من دون تنسيق مع السلطة وموافقتهما. ويعرف السوريون جميعهم أن أجهزة الأمن هي من



تتحكم في عملية انتخابات مجلس الشعب من باهما إلى محرابها، بحيث لا يصل إليه إلا المرضي عنهم أمنياً.

#### 5 - في محاكمة رئيس الجمهورية

لا يتصور أبداً أن تقوم المحكمة الدستورية العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية لأسباب عدة يأتي في مقدمتها: أن أعضاء المحكمة يعينهم الرئيس نفسه، ومن يجرؤ على محاكمة من عينه؟ هذا فضلاً عن استحالة اتهامه من مجلس الشعب الذي يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس وبتصويت علني، ومن يجرؤ أن يصوت علناً على محاكمة الرئيس؟ «ويكفي أن نذكر هنا كيف شاهد الملايين من السوريين ماذا حدث في جلسة مجلس الشعب التي خصصت لتعديل سن الرئيس بعد وفاة حافظ الأسد عندما رفع عضو مجلس الشعب «منذر موصلي» يده معترضاً، وقبل أن تُتاح له فرصة إيضاح على ماذا يعترض، تعرّض لهجوم عنيف من أعضاء المجلس، ولولا تدخل بعضهم لما بقي على قيد الحياة، علماً أنه لم يكن يعترض على تخفيض سن الرئيس من 40 إلى 34 سنة ليتناسب وعمر بشار الأسد، بل كان يعترض على خلو الاقتراح من الأسباب الموجبة للتعديل». ولا بد أن نشير هنا إلى أن شروط محاكمة الرئيس في دستور 1950 كانت أقل صعوبة نسبياً، فقد اشترط موافقة أكثرية مجموع النواب المطلقة لإحالة الرئيس للمحاكمة أمام المحكمة العليا وليس في حالة الخيانة العظمى فقط، بل أيضاً في حالة خرقه الدستور وفي مسؤوليته أيضاً عن الجرائم العادية. «المادة 86 من دستور 1950. «20»

#### 6 - النظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي

حظر الدستور السوري في المادة 148 منه على المحكمة الدستورية النظر في دستورية التشريعات والقوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء وتنال موافقة الشعب، وهذا يعني تحصين أي تشريع ينال موافقة الشعب حتى ولو كان مخالفاً للدستور، وهو ما فتح الباب أمام صدور قوانين وتشريعات لا حصر لها مخالفة للشرعية الدستورية التي سنحاول بيان أهمها في السطور المقبلة.



## الفصل الرابع



## في السياسات المقترحة لتعديل قانون المحكمة الدستورية

إذا كانت دعائم الحياة الدستورية لا تستقيم في أي بلد إلا بوجود دستور يحدد المبادئ والأسس التي تقوم عليها الدولة وينظم عمل السلطات فيها ويضمن حقوق الأفراد وحياتهم، فإن هذا الدستور سيبقى بلا قيمة ومحض حبر على ورق ما دامت السلطة الحاكمة تستطيع التهرب من أحكامه وانتهاكها بإصدار تشريعات مخالفة له، من دون أن يكون ثمة جزاء يردع هذا الانتهاك، ومن ثم تفقد المنظومة القانونية قيمتها وفعاليتها ما لم تقترن بوجود رقابة صارمة على التزامها نصًا وممارسة، أي لا بد من توافر ضمانات حقيقية وخلق قواعد وهيئات قادرة على تأمين الحماية لهذا الدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة والضامن لحرّيات الناس وحقوقهم.

لذلك، نحن اليوم مدعوون إلى تبني إصلاحات جذرية في طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا ومنحها الاستقلالية والقوة والنص على ذلك في الدستور، كفرض شروط صعبة لتولي منصب القاضي الدستوري، وبخاصة في ما يتعلق بعنصر الكفاءة والخبرة والتخصص والسيرة، ومنع الجهة التي عينت القاضي الدستوري أو انتخبته من إقالته أو تجديده ولايته ومنحه الحصانة، ومنح المحكمة صلاحيات واسعة في الرقابة على الدستورية بوصفها أعلى هيئة قضائية دستورية. هذه الإصلاحات من شأنها أن تمكّن المحكمة الدستورية من ممارسة دورها المهم ووظيفتها الأهم في المجتمع في ضبط العملية السياسية وجعلها خاضعة لأحكام الدستور، وتقنين قواعد العمل في الحياة السياسية وتطويرها بما تتضمنه من مؤسسات وسياسات وممثلين وأفكار سياسية وخضوع الجميع لأحكام القانون والدستور وفي مقدمهم الحكّام قبل المحكومين.

### المطلب الأول- في استقلالية المحكمة

إن فاعلية الرقابة على دستورية القوانين تتطلب أولاً العمل على تحصين استقلالية المحكمة الدستورية بصفتها هيئة قضائية مستقلة والنص على ذلك في الدستور وفق ما يأتي:

أولاً- أن يعين رئيس المحكمة وأعضاؤها عن طريق الانتخاب من قبل مجلس النواب وذلك من بين ثلاثة أضعاف العدد الذي يرشحه رئيس الجمهورية ثلث، ومجلس القضاء الأعلى ثلث ونقابة المحامين الثلث الباقي.

ثانياً- مدة العضوية في المحكمة يمكن أن تكون محددة كأن تكون 9 أو 12 سنة مثلاً، أو غير محددة على ألا تنتهي العضوية إلا بالوفاة أو فقدان الأهلية أو التقاعد أو الاستقالة.

ثالثاً- أن يكون عدد أعضاء المحكمة محددًا بدقة، على أن يكون مفردًا.

رابعاً- ينتخب أعضاء المحكمة رئيسًا ونائبًا للرئيس.

خامساً- أن يؤدي رئيس المحكمة وأعضاؤها اليمين القانونية المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية في مقر مجلس النواب وبحضور رئيس الجمهورية

سادساً- تصدر المحكمة أحكامها وقراراتها بالأغلبية ويرأس جلساتها رئيسها أو نائبه عند غيابه.

### المطلب الثاني- في الشروط الواجب توافرها في العضو المرشح لعضوية المحكمة

إن الرقابة على دستورية التشريعات والقوانين تتطلب كثيراً من المعرفة وسعة الاطلاع وعمق الثقافة والحكمة والقدرة على تحمّل المسؤولية وكذلك الشجاعة في اتخاذ القرار، ولهذا يجب أن تتوافر في عضو المحكمة الدستورية:

أولاً- الكفاءة والنزاهة والسمعة الحسنة والدراية العالية ومستوى عالٍ من الثقافة القانونية.

ثانياً- أن يكون سجله العدلي خالياً من الجرائم القصدية، وألا يكون ارتكب جرماً شائئاً.

ثالثاً- ألا يقل عمره عن خمسة وأربعين عاماً.

رابعاً- أن يكون حاملاً أحد المؤهلات الآتية:

- أ- مدة عشر سنوات متصلة على الأقل مستشاراً في المحاكم السورية.
- ب- مدة خمس وعشرين سنة متصلة على الأقل في ممارسة مهنة المحاماة.
- ج- مدة عشرين عاماً متصلة على الأقل في التدريس أستاذاً في كليات الحقوق في الجامعات.

خامساً- ألا يكون العضو المرشح لعضوية المحكمة قد تحمّل مسؤولية حزبية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشر سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية العليا.

### المطلب الثالث- في اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

إن فاعلية الرقابة على دستورية التشريعات والقوانين تتطلب حتماً توسيع صلاحيات القضاء الدستوري، لا سيما في الرقابة على القوانين الأساسية التي يتعلّق بها تشكّل السلطات في الدولة وممارسة مهمّاتها، كقوانين الانتخاب، وتنظيم القضاء، واللامركزية الإدارية وقوانين الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وغيرها، والنظر في دستورتها تلقائياً، وإعطاء المتقاضين حق الدفع أمام المحاكم بعدم دستورية القانون الذي يصدر الحكم على أساسه، وهذا ما يساعد على تنظيف القوانين التي لم يسبق للمحكمة الدستورية العليا النظر في دستورتها، من النصوص المخالفة للدستور، وحماية الحقوق والحريّات، ولهذا نرى توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا على الشكل الآتي:

أولاً- تختص المحكمة من دون غيرها بالنظر في مشروعات القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو عشرة أعضاء من مجلس النواب.

ثانياً- تختص المحكمة بالنظر في الدفع بعدم دستورية القانون إذا دفع أحد الخصوم في أثناء سير الدعوى في أي درجة من درجات التقاضي، بعدم دستورية النص القانوني المطبق في هذه الدعوى. ويجوز الطعن بالقرار الصادر بعدم جدية الدفع.

ثالثاً- الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية والنظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب والبت فيها.

رابعاً- تختص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص التشريعات والقوانين وفقاً لأحكام الدستور، وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها وتكون قراراتها بهذا الشأن ملزمة لسلطات الدولة كلها.

خامساً- يجوز للمحكمة الدستورية في الحالات جميعها أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يُعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها.

سادساً- تعد أحكام المحكمة مبرمة وملزمة لسلطات الدولة كلها.

سابعاً- يترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم. فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعد الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأنها لم تكن.

ثامناً- منحها صلاحية النظر تلقائياً في مشروعات التشريعات والقوانين الأساسية قبل إصدارها، كالقوانين التي يتعلّق بها تشكّل السلطات في الدولة وممارسة مهمّاتها، وقوانين الانتخاب، وتنظيم القضاء، واللامركزية الإدارية وقوانين الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وغيرها.

تاسعاً- منحها سلطة الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات الدولية، وجعل هذا الحق إلزامياً نظراً لما تشكّله المعاهدات الدولية من أهمية وما قد يترتب على المصادقة عليها من نتائج والتزامات على الدولة السورية.

عاشراً - منحها سلطة الرقابة على تعديل الدستور، بحيث يكون لها الحق في مراقبة صحة إجراءات مراجعة تعديل الدستور من حيث الشكل والمضمون.

حادي عشر- منحها الحق في محاكمة رئيس الجمهورية في ما يتعلق بالجرائم التي يرتكبها في معرض ممارسته لمهامه.

ثاني عشر- منحها سلطة البت في النزاعات والخلافات التي قد تنشأ بين سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

- ثالث عشر- منحها سلطة الرقابة اللاحقة على دستورية إعلان حالة الحرب والتعبئة العامة.
- رابع عشر- منحها سلطة الرقابة اللاحقة على إعلان حالة الطوارئ ومد أجلها شكلاً ومضموناً.
- خامس عشر- منح منظمات المجتمع المدني والنقابات والأحزاب السياسية الحق الطعن بدستورية التشريعات والقوانين التي تتعلق بها مباشرة أمام المحكمة الدستورية.
- سادس عشر- منح المحاكم سلطة التصدي تلقائياً إذا رأت في أثناء نظر قضية من القضايا، إن كان الفصل في الدعوى يتوقف على الفصل في دستورية تشريع أو قانون أو تفسير نص من نصوص الدستور، أن توقف النظر في القضية وتحيل الأمر على المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه.
- سابع عشر- للمحكمة الدستورية العليا الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاها عنها.
- ثامن عشر: في ما يتعلق بالتشريعات والقوانين السابقة والمعمول بها حالياً، سيكون من الصعب على المحكمة الدستورية العليا مراجعتها وبيان المخالف منها للدستور، وهي مهمة صعبة بالتأكيد وتحتاج إلى وقت وجهد كبيرين، ولن يستطيع أعضاء المحكمة وحدهم القيام بهذا العمل الشاق، بل لا بد من تضافر الجهد لمساعدة المحكمة على إنجاز هذه المهمة من خلال:
- 1 - تضمين الدستور الجديد مادة دستورية تسمح للمحكمة الدستورية العليا تلقائياً بوضع يدها على كل تشريع أو قانون سابق يُشتبه بأنه غير دستوري لتنظيفه حتى يصبح منسجماً مع نصوص الدستور.
  - 2 - منح 5 من أعضاء من مجلس النواب الحق بالطعن بدستورية القوانين والتشريعات السابقة.
  - 3 - تشكيل لجنة من محامين وقضاة وأساتذة القانون تُوكل إليها مهمة مراجعة التشريعات والقوانين، ومنحها صلاحية إحالة أي تشريع أو قانون تجده غير دستوري إلى المحكمة الدستورية للنظر فيه.
  - 4 - الحق لمنظمات المجتمع المدني والأحزاب والجمعيات حق الطعن بالقوانين والتشريعات المتعلقة بها أو التي تؤثر فيها.

## الخاتمة

باختصار شديد، وحتى يُكتب النجاح لعملية تحديث بناء المنظومة الدستورية، لا بد لنا من العمل على تحديث البنى المجتمعية وفي مقدمها البنى السياسية، واعتماد عقد اجتماعي وصوغ دستور يضمن بوضوح وصراحة الحريات والحقوق، ويحدد بدقة صلاحيات سلطات الدولة والعلاقة في ما بينها وفقاً للمبادئ والقواعد السائدة في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، ويضع آليات دستورية وقانونية واضحة قادرة على ضبط عمل المؤسسات الدستورية، ومنعها من تجاوز الأحكام الدستورية. وهذا يتطلب وجود محكمة دستورية قوية مستقلة ونزيهة تتمتع بصلاحيات واسعة بوصفها الجهة الوحيدة القادرة على فرض احترام أحكام الدستور والوقوف بحزم تجاه أي محاولة لخرق القواعد الدستورية والقانونية، وتأمين السير المنتظم للحياة السياسية بعيداً عن التوترات والنزاعات التي قد تنشأ، ومنع التعدي على حريات الناس وحقوقهم.

فالوضع المأساوي في سورية يتطلب اليوم إجراء تغييرات جذرية وإعادة هيكلة وبناء على الصعد كافة؛ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقضائية والتعليمية، وينتصب إصلاح القضاء وفي مقدمته القضاء الدستوري على رأس كل ما ذكر، بافتراض أن القضاء الدستوري بات له اليوم دور مهم ومحوري في حياة المجتمعات والدول، فهو يحمي تطبيق مبدأ الفصل بين سلطات الدولة على نحو أفضل، ويحافظ على التوازن بين المعارضة والأكثرية في مجلس النواب بمنع طغيان الأكثرية على الأقلية، ويدعم بقوة مبدأ سيادة القانون ويحمي حكم الأكثرية وفي الوقت نفسه يحمي حقوق الأقليات والأفراد، ويحمي الدولة من النزاعات التي قد تنشأ بين الأحزاب السياسية والحكومة، ويساعد على انتظام الحياة السياسية في الدولة ويحمي استقرارها، ويشجع على توفير بيئة ملائمة لتحقيق تنمية متوازنة ويجذب الاستثمارات الأجنبية، ويحمي حقوق الناس وحررياتهم، فضلاً عن دوره في تعزيز القيم الدستورية في المجتمع من خلال تكريسها في الدستور والتشريعات والقوانين، وفي مقدمها قيم حقوق الإنسان وحرياته في الممارسة اليومية لمؤسسات الدولة وإدارتها المختلفة.

هي مهمة تنتصب اليوم بقوة أمام السوريين والسوريين وفي مقدمتهم الحقوقيين والقانونيين من محامين وقضاة وأساتذة القانون، وهي مهمة صعبة لأن مجتمعنا يفتقر إلى وجود فقه دستوري وفقهاء دستوريين، وليس لدينا تجارب في القضاء الدستوري يمكن الاعتماد عليها، فالتجربة الوحيدة التي تستحق الذكر هي المحكمة العليا التي نص على إنشائها دستور 1950 التي لم ترَ النور، ولم نسمع أنها مارست عملها أبداً، وأما المحكمة الدستورية العليا التي أنشأها حافظ الأسد فكانت بلا أسنان ولا صلاحيات وكل ما فعله أعضاؤها منذ إنشائها وحتى تاريخه أنهم كانوا يعملون مستشارين لمن عينهم ويقبضون روايتهم بصفتهم أعضاء في هذا المحكمة ليس أكثر، هذا الواقع سيزيد من صعوبة مهمتنا، لكنها بالتأكيد لن تكون مستحيلة متى توافرت النية والإرادة وتضافر جهد المخلصين في البلاد على العمل في كيفية إعادة بناء هذه المحكمة الدستورية من خلال الاستفادة والتعلم من تجارب الدول التي لديها تاريخ طويل ومتراكم من الخبرات والتجارب الدستورية في كيفية بناء المحكمة الدستورية العليا لتكون عوناً لنا في إعادة بناء سورية الجديدة.



إن الشعب السوري الذي قدم تضحيات هائلة على مرّ التاريخ في الدفاع عن سورية وعانى إلى حدّ الهلاك من سلطة الطغيان والاستبداد وغياب القانون وفقد الأمل حتى درجة اليأس في عودة الغائب المنتظر، يستحق اليوم أن يعيش في دولة أساسها القانون والعدل، دولة تخضع فيها الهيئات الحاكمة جميعها لمبدأ سيادة القانون وتتقيد به، شأنها في ذلك شأن المحكومين، دولة يقوم عقدها الاجتماعي على مبدأ المواطنة المتساوية بصرف النظر عن أي انتماء سياسي أو ديني أو اللون والعرق والجنس.



## المراجع

- 1 - المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا ترجمة حسين إسماعيل، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:  
[https2//:u.pw/t126d](https://u.pw/t126d)
- 2 - روح القوانين، عيسى خليل خير الله، الصادر عن دار الكتب العلمية القاهرة، صفحة 53.
- 3 - الكتاب السنوي، المجلس الدستوري اللبناني، عام 2011، صفحة 17.
- 4 - مبدأ المساواة أمام القضاء، بحث للأستاذ نصرت منلا حيدر رئيس المحكمة الدستورية العليا، نُشر في مجلة المحامون، إصدار نقابة المحامين في الجمهورية العربية السورية 1993، العددان 1 و2، ص30.
- 5 - الدستور التونسي، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=ar)
- 6 - قانون المحكمة الدستورية في تونس، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:  
<http://www.e-justice.tn/index.php?id=2067>
- 7 - الدستور المغربي، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:  
<http://www.khayma.com/almoudaress/dousstour/dousstour1.html>
- 8 - قانون المحكمة الدستورية المغربية، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:  
<https://:cour-constitutionnelle.ma/ar/node2463/>
- 9 - قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط التالي:  
<http://qadaya.net/?p=5352>
- 10 - الدستور المصري لعام 2014، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt\\_2014.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=ar)
- 11 - التعديلات الدستورية في مصر، موقع بي بي سي، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:  
<http://www.bbc.com/arabic/middleeast-47857373>
- 12 - قرار المحكمة الدستورية العليا بإلغاء حل نقابة المحامين في مصر يمكن الوصول إليه عن طريق

## الإنترنت عبر الرابط:

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-47-Y3.html>

- 13 - هيومن رايتس ووتش، التعديلات الدستورية الأخيرة في مصر، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:

<https://www.hrw.org/ar/news/2019329424/20/04/>

- 14 - الدستور السوري لعام 1950، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:

[http://dustour.org/media-library/publications\\_syria/syrian\\_constitution\\_-1950-arabic.pdf](http://dustour.org/media-library/publications_syria/syrian_constitution_-1950-arabic.pdf)

- 15 - الدستور السوري لعام 1973، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:

[https://cours-examens.org/images/An\\_2013\\_2/Etude\\_superieure/Droit/CONST/Autres/syrie.pdf](https://cours-examens.org/images/An_2013_2/Etude_superieure/Droit/CONST/Autres/syrie.pdf)

- 16 - الدستور السوري لعام 2012، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:

<http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5518&cat=423>

- 17 - قانون المحكمة الدستورية العليا لعام 2014، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:

<http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=4226>

- 18 - قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 35 لعام 2012، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:

<http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=4317&ref=tree>

- 19 - الوكالة العربية السورية للأنباء «سانا» <http://www.sana.sy/?p=1050632>

- 20 - الدستور السوري لعام 1950، يمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت عبر الرابط:

[http://dustour.org/media-library/publications\\_syria/syrian\\_constitution\\_-1950-arabic.pdf](http://dustour.org/media-library/publications_syria/syrian_constitution_-1950-arabic.pdf)



## ملحق يتضمن قائمة بأهم المراسيم التشريعية والقوانين المخالفة للدستور

مسلسل	موضوع التشريع أو القانون	نوعه	رقمه	سنة الإصدار
1	قانون الطوارئ	مرسوم تشريعي	51	1962
2	قانون مناهضة أهداف "ثورة البعث"	قانون	6	1964
3	المحاكم الميدانية العسكرية	مرسوم تشريعي	109	1968
4	إدارة المخابرات العامة	مرسوم تشريعي	14	1968
5	توزيع الأراضي الزراعية	مرسوم تشريعي	166	1968
6	تنظيم إدارة أمن الدولة	مرسوم تشريعي	549	1969
7	المحاكم الحربية	مرسوم تشريعي	87	1972
8	تنظيم الأراضي	قانون	9	1974
9	التنظيم الفلاحي	قانون	21	1974
10	قانون الخبراء	قانون	42	1979
11	أمن حزب البعث	قانون	53	1979
12	الاستملاك	مرسوم تشريعي	20	1980
13	القانون رقم 49	قانون	49	1980
14	استصلاح الأراضي	قانون	3	1984
15	تخفيض سن الرئيس	قانون	9	2000
16	ترقية بشار الأسد من رتبة عقيد ركن إلى رتبة فريق	مرسوم تشريعي	9	2000
17	تعيين بشار الأسد قائدًا عامًا للجيش والقوات المسلحة	مرسوم تشريعي	10	2000
18	الأساسي للعاملين في الدولة	قانون	50	2004
19	التعبئة العامة	قانون	64	2004
20	اتحاد الفنانين التشكيليين	قانون	55	2004
21	الانفاق الاستهلاكي	مرسوم تشريعي	61	2004
22	اتحاد الناشرين	قانون	14	2005
23	التشريع المائي	قانون	31	2005
24	تصدير المنتجات النباتية	قانون	26	2007
25	تثبيت الملكية العقارية المبنية	قانون	33	2008
26	تملك الأجانب	قانون	11	2008

27	ملاحقة عناصر الشرطة والأمن السياسي والضابطة الجمركية	مرسوم تشريعي	64	2008
28	أحداث المؤسسات السياحية	قانون	2	2009
29	تنظيم زراعة القطن	قانون	21	2010
30	الري الحديث	قانون	20	2010
31	إعمار العرصات	قانون	82	2010
32	نقابة المهندسين	مرسوم تشريعي	80	2010
33	تنظيم مهنة المحاماة	قانون	30	2010
34	الإدارة المحلية	قانون	107	2011
35	التظاهر	مرسوم تشريعي	54	2011
36	منح أجهزة الأمن سلطات الضابطة العدلية	مرسوم تشريعي	55	2011
37	الإبقاء على مفاعيل الأحكام العرفية	مرسوم تشريعي	56	2011
38	حرمان الموظف من معاشه	مرسوم تشريعي	20	2011
39	مكافحة الإرهاب	قانون	19	2012
40	محكمة الإرهاب	قانون	22	2012
41	الحجز على أموال وممتلكات المعارضين ونشطاء حقوق الإنسان	مرسوم تشريعي	63	2012
42	مهنة الأطباء	قانون	16	2012
43	التعليم الخاص	مرسوم تشريعي	55	2015
44	تنظيم مؤسسة الإسكان العسكرية	مرسوم تشريعي	26	2015

مركز حرمون للدراسات المعاصرة هو مؤسسة بحثية ثقافية تُعنى بشكل رئيس بإنتاج الدراسات والبحوث المتعلقة بالمنطقة العربية، خصوصًا الواقع السوري، وتهتمّ بالتنمية الاجتماعية والثقافية، والتطوير الإعلامي وتعزيز أداء المجتمع المدني، واستنهاض وتمكين الطاقات البشرية السورية، ونشر الوعي الديمقراطي، وتعميم قيم الحوار واحترام حقوق الإنسان.

أبحاث سياسية

أبحاث اجتماعية

أبحاث اقتصادية

ترجمات

[www.harmoon.org](http://www.harmoon.org)

مركز حرمون للدراسات المعاصرة

Harmoon Center for Contemporary Studies

Harmoon Arařtırmalar Merkezi

Doha, Qatar Tel. (+974) 44 885 996 PO.Box 22663

Istanbul, Turkey Tel. +90 (212) 813 32 17 PO.Box 34055

Tel. +90 (212) 524 04 05