



الرّقابة القضائيّة على دستوريّة القوانين في الأنظمة الديمقراطيّة الجديدة¹

ملخص تنفيذي

يُعتبر اليوم إنشاء سلطة قضائية تحمّل سلطة الرّقابة الدستورية، أي سلطة تحديد ما إذا كانت الإجراءات الحكومية تتماشى مع أحكام الدستور، عنصراً مُعتمداً من عناصر الديمقراطية. ويزداد شيوع تفويض سلطة الرّقابة الدستورية لمحكمة دستورية مُتخصصة تُصدر قرارات موثوقاً بها في ما يخصّ دستورية القوانين والإجراءات الحكومية وتُفسّر أحكام الدستور.

قد تلعب المحكمة الدستورية عدّة أدوار مهمّة، منها الرّقابة على دستورية التشريعات، وحماية الحقوق الشخصية، وتوفير محكمة لحلّ النزاعات الناشئة في نظام فدرالي، وتطبيق مبدأ فصل السلطات، والتصديق على نتائج الانتخابات، وتقييم مشروعية الأحزاب السياسية.

هذا ويؤمّن إنشاء محكمة تتحلّى بصلاحيّة الرّقابة على دستورية القوانين والإجراءات الحكومية نوعاً من "الضمان" للأحزاب والمجموعات السياسية. ففي حال لم تُشكّل هذه الأخيرة في سيناريوهات لاحقة جزءاً من السلطة الحاكمة، بل تشكّلت الحكومة من أخصامها، سمحت المحكمة الدستورية بالتأكد من تصرف الحكومة ضمن حدود الدستور. تُشكّل المحاكم الدستورية أيضاً أداة لترسيخ الالتزام جميع الأحزاب، القائم على إحترام أحكام الدستور والمعقود خلال صياغته، في النظام. كما ويرى المستثمرون الخارجيون عادةً في سلطة قضائية مستقلة وفعالة علامةً لاستقرار البلاد وإمكانية الإستثمار فيها.

تتعدّد الخيارات لتصميم محكمة دستورية، غير أنّ بعض التوصيات قد تُعطى في ما يخصّ عدّة مسائل أساسية مرتبطة بالتصميم:

1. العلاقة بين المحاكم العادية والمحكمة الدستورية: ينبغي السّمح للمحاكم العادية بأن تُطبّق رقابة محدودة على المسائل

الدستورية التي تظهر أمامها خلال مُعالجتها لقضية ما. وقد تقتصر الرّقابة هذه على التأكيد من أنّ التشريعات تُطبّق بما يتوافق مع الدستور. بالمقابل، إذا مُنحت المحاكم العادية إمكانية النظر في القضايا التي تتضارب مع التشريعات، قد تخضع قراراتها لاحقاً لمراجعة المحكمة الدستورية. يُعزّز إذاً كلا الخيارين الفعالية القضائية، فكلّ منهما بلغي إضطرار المحاكم العادية إلى وقف المُحاكمات للنظر في مسائل دستورية.

2. العضوية في المحكمة: يجب حماية القضاة من الضغط السياسي غير المشروع. وقد يُساهم إشراك عدّة فاعلين سياسيين مُختلفين في عملية تعيين القضاة، ووضع قواعد تُحدّد الأسباب المؤدية إلى عزل قاضٍ والإجراءات المُتبعة لعزله، وإستناد المؤهلات القضائية إلى الإستحقاق والبراعة، وتحديد مدد ولاية للقضاة غير قابلة للتجديد، في تعزيز إستقلال السلطة القضائية.

3. إختصاصات المحكمة الدستورية: ينبغي على المحكمة الدستورية أن تُمارس إختصاصها في كلّ قضية تتضمّن مسألة دستورية. هذا ويسمح إتساع إختصاصات المحكمة الدستورية لها بأن تُحدث تأثيراً كبيراً على السياسة في الدولة من جهة، غير أنّ حصر إختصاصات المحكمة، من جهة أخرى، لتستثني قطعاً مجالات القانون الدستوري كلّها، يتناقض مع دور المحكمة ألا وهو التّحكيم النهائي في القانون.

4. وسيلة الوصول إلى المحكمة: تُعتبر مسألة إمكانية الأفراد على تقديم عريضة للمحكمة الدستورية لربما ألح مسألة مُرتبطة بالتصميم ومُتعلّقة بالوصول إلى المحكمة. وقد يُعزّز قبول العرائض من المواطنين الدّع العام للمحكمة، لكنّه قد يزيد في الوقت نفسه عبء العمل على المحكمة زيادةً كبيرة. أما منع المواطنين عن توجيه العرائض للمحكمة، فيؤدّي على الأرجح إلى انخفاض عدد الدعاوى المرفوعة إليها التي تتضمّن إنتهاكاً للحقوق الدستورية، الأمر الذي قد يُضعف بدوره فرض إحترام الحقوق الدستورية.

5. الإصلاحات: ينبغي على المحكمة الدستورية أن تتحلّى بسلطة فرض الإصلاحات مُقابل المخالفات الدستورية التي قد تطلّ حالات عديدة مُختلفة والتي تُحدث تأثيراً فعلياً، كسلطة إصدار أحكام مثلاً تُرغم المحكمة بموجبها فاعلاً حكومياً على إتخاذ إجراء ما أو على الإمتناع عن إتخاذه.

أكتب هذه الورقة كل من كاترين غلين باس و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحزّر هذه الورقة كل من مايكل ماير-ريزندي ودانكن بيكاردي من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية.

1. المقدمة: إقامة رقابة دستورية في الدول المنتقلة من حكم إستبدادي إلى نظام ديمقراطي

القضائية سلطة الرقابة الدستورية. وتتولى محكمة التمييز بأعلى درجة في البلاد وتعالج هي المسائل المتعلقة بالدستورية في القضايا التي تُمَيِّز. كما وتُنظَر محكمة التمييز في الدعاوى غير الدستورية المرفوعة عن محكمة درجة أدنى إليها.

1.2 لم إقامة رقابة دستورية مركزية؟

يُقَدِّم إختيار نظام رقابة دستورية مركزية قائم على محكمة دستورية عوضاً عن نظام رقابة دستورية مؤرّعة، مكاسب عدة. أولاً، تتصّف المحكمة الدستورية بالملائمة لإدخالها إلى القانون اللاتيني الذي يتضمّن عادةً محاكم مُتخصّصة في مجالات أخرى أيضاً (كفي القانون المدني والقانون الجزائي والقانون الإداري إلخ). تُقدِّم المحكمة الدستورية ثانياً طريقة سريعة وحاسمة نسبياً للفصل في دستورية القوانين والمراسيم. في المقابل، يسمح نظام الرقابة اللامركزية لمحاكم مختلفة بإصدار قرارات تتعلّق بدستورية قانون ما، وقد تتضارب بالتالي هذه القرارات. لذا لن يثبت أي قرار إلا بعد مرور الدعاوى في درجات النظام القضائي المختلفة كلّها لتصل إلى أعلى المحاكم وبعد صدور قرار محكمة الاستئناف أو محكمة التمييز. أما المحكمة الدستورية فهي الهيئة الحكومية الوحيدة التي تملك صلاحية تطبيق الرقابة الدستورية وتتبع جميع المحاكم الأخرى قراراتها. بالإضافة إلى ذلك، تُصدِر المحكمة الدستورية، في نظام يسمح بالتوجّه إليها من دون التقدّم أولاً إلى محاكم درجات أدنى، قرارها بشكلٍ أسرع ممّا تُصدِرُه المحكمة في نظام رقابة لامركزية.³

يتمحور عامل آخر يُشجّع على إنشاء محكمة دستورية مُتخصّصة حول طبيعة الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة هذه. فالنزاعات حول أحكام الدستور تشمل في معظم الأحيان، كما عرّض في ما يلي (في الجزء ٥)، المسائل السياسية الأكثر حساسية التي تواجهها البلاد، ومنها إقامة الرقابة على قوانين الانتخاب والانتخابات في البلاد، وتحديد السلطات الممنوحة لفروع الحكومة المختلفة، ومسائل أخرى. تُحدث القرارات الصادرة في هذه المسائل بالتالي أثراً جوهرياً على القطاع السياسي في البلاد. لذلك يستند بعض الأخصائيين إلى طبيعة الدعاوى الدستورية المُتخصّصة بالسياسية ليجدوا الخيار الأفضل في إنشاء هيئة مُتخصّصة تسمح لأعضائها بتنمية خبرتهم في مجال الإجتهد الدستوري وحماية هيئات السلطة القضائية الأخرى من التسييس.⁴

وقد أنشأت دولٌ عديدة محكمة دستورية جديدة في فترة إنتقالها من حكم إستبدادي إلى نظام ديمقراطي. تُقدِّم المحاكم الدستورية في سيناريو كهذا منافع عدة. أولاً، تخضع البلاد من خلال إنشاء محكمة مُتخصّصة تتولى تفسير الدستور وضمان علامات سيادتها، لحكم القانون وتتخلى نهائياً عن الحكم الإستبدادي الماضي. وتتحمّل المحكمة مسؤولية خاصة تقوم على التأكد من فرض تطبيق الدستور على جميع أعضاء المجتمع مهما اختلفت

يتباحث الفاعلون السياسيون خلال كلّ عملية إنتقال إلى الديمقراطية في قواعد النظام الديمقراطي الجديد ويُدرجونها في دستور مكتوب لتصبح رسمية. ويبقى من ثم سؤال ملح يطرح كيفية تطبيق هذا الدستور. وقد أصبح بعد الحرب العالمية الثانية من الإعتيادي تسليم السلطة القضائية مسؤولية تفسير الدستور والفصل في دستورية قرارات الحكومة والإجراءات التي تتخذها. وقد لُحظَ كلاً مفوض حقوق الإنسان لدى منظمة الأمم المتحدة والخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومُنصف أهمية إقامة الرقابة الدستورية.²

كما ويُنصَح من الضروري التأمل بحذر في تصميم الآلية المناسبة لفرض القضائي لتطبيق الدستور. فالميل يتجه بوضوح نحو إنشاء محكمة دستورية جديدة تتولى تفسير الدستور. تُقدِّم هذه الورقة التوجيهية إذا نظرة عامّة على المسائل الأساسية المرتبطة بالتصميم التي ستعترض صانعي السياسات خلال إنشائها محكمة دستورية، فيضطروا إلى معالجتها. وتشتمل المسائل هذه على العضوية في المحكمة الدستورية، والإجراءات المُتبعة لإختيار قضاة المحكمة وآلية عزلهم، وإختصاصات المحكمة الدستورية، ووسيلة الوصول إليها، وأشكال الرقابة الدستورية المُختلفة، والإصلاحات القضائية في وجه المخالفات الدستورية.

1.1 أنظمة الرقابة الدستورية: أنظمة مركزية مقابل أنظمة مؤرّعة

قد تتخذ الرقابة الدستورية شكلين أولهما مركزي وثانيهما مؤرّع.

تتبع معظم بلدان أوروبا كفرنسا وألمانيا وإيطاليا النظام المركزي. في هذا النظام، تُمنح سلطة الفصل الرسمي في دستورية قانون أو إجراء حكومي ما فقط إلى هيئة رسمية مُتخصّصة لهذا الغرض، أي إلى محكمة دستورية أو مجلس دستوري. لذلك، حين تظهر مسائل دستورية في قضية تنظر فيها محكمة درجة أدنى، تُحال القضية إلى المحكمة الدستورية لتُحكم هي فيها.

أما نظام الرقابة الدستورية المؤرّعة أي اللامركزية المُعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية، فيعطي جميع محاكم السلطة

² بيان صحفي بعنوان "على المجر أن تلغي التعديلات الدستورية المقلقة" - بيلاي صدر عن

مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان بتاريخ ١٨ حزيران/يونيو ٢٠١٣

راجع

<http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13464&LangID=E>

والفقرة ٤٤ من تقرير الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومُنصف صدر عن

مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة (A/HRC/24/38) الصادر بتاريخ ١ تموز/يوليو

٢٠١٣

راجع <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IntOrder/A-HRC-24->

38_en.pdf

³ الصفحة ٢٦٨ من "ظهور المحاكم الدستورية المُتخصّصة" في "القانون الدستوري المُقارن" ليفيكتور فيريرس كومبلا، نُقّحه غنسيورغ وديكسون (Ginsburg and Dixon)، وصدر عن دار نشر إلغار (Elgar) عام ٢٠١٣.

⁴ الصفحة ٢٦٩ من المرجع نفسه ليفيكتور فيريرس كومبلا.

فُوْتُهُمْ، بشكلٍ عادلٍ ومنصفٍ. قد تواجهُ ثانياً المحاكمَ العاديةَ الشُّكوكَ لأنَّها عمِلَتْ خلالَ نظامِ الحكمِ السابقِ. لذلك، قد يُطمئنُ إِيْتِمَانُ هيئةٍ جديدةٍ يُعَيَّنُ مُمَثِّلُونَ ديمقراطيونَ أعضاءها على سلطةِ الرِّقابةِ الدُّستوريةِ، صانعي السِّيَاسياتِ أكثرَ (راجع الجزء ٣). وقد ساهمَ هذا التحليلُ المنطقيُّ في الحثِّ على إنشاءِ المحكمةِ الدُّستوريةِ الإِتِّحاديةِ في ألمانيا بعد الحربِ العالميَّةِ الثَّانيةِ كما إلى إنشاءِ المحكمةِ الدُّستوريةِ الإِسبانيَّةِ بعد إنتهاءِ ولايةِ الجنرالِ فرانكو.

هذا ويؤمَّنُ إنشاءُ محكمةٍ تتولَّى سلطةَ الرِّقابةِ على دستوريَّةِ القوانينِ والإجراءاتِ الحكوميَّةِ نوعاً من "الصِّمَانِ" للأحزابِ السياسيَّةِ، ففي حالٍ لم يُشكَّلِ حزبٌ ما جزءاً من الحكومةِ في سيناريوٍ لاحقٍ، إسْتِطَاعُ التَّأكُّدِ من أنَّ الحكومةَ المؤلَّفةَ من أخصامه تتصرَّفُ ضمن حدودِ الدُّستورِ. كما وتُشكِّلُ المحكمةُ الدُّستوريةُ أداةً لترسيخِ التِّزامِ جميعِ الأحزابِ، القائمِ على إحترامِ أحكامِ الدُّستورِ والمعفودِ خلالَ صياغتهِ، في النظامِ.⁵ وقد تجادَلُ على سبيلِ المثالِ أعضاءُ الجمعيةِ التَّأسيسيَّةِ للدُّستورِ في إيطاليا عام ١٩٤٦ في موضوعِ إنشاءِ محكمةٍ دستوريَّةٍ جديدةٍ. ودعمتِ آنذاك الأحزابُ السياسيَّةُ التي توقَّعتُ أن تجذِّ نفسها جزءاً من المعارضةِ بعد الإنتخاباتِ النيابيَّةِ إنشاءَ المحكمةِ هذه دعماً شديداً. ويعودُ ذلك جزئياً إلى رؤيتها في المحكمةِ سببياً لمُحاسبةِ الفريقِ الحاكمِ.⁶

بالإضافة إلى ذلك، يَعتَبَرُ المستثمرونَ الخارجيونَ السُّلطةَ قاضائيَّةً المُستقلَّةَ والفعَّالةَ علامةً لإستقرارِ البلادِ وإمكانيَّاتِ الإستثمارِ فيها. ويقومُ أحدُ أهدافِ إنشاءِ الرِّئيسِ أنور الساداتِ المحكمةِ الدستوريَّةِ العُليا في مصرٍ مثلاً على الإظهارِ للمُستثمرين أن البلادَ ملتزمةٌ بتطبيقِ حقوقِ الملكيَّةِ.⁷

1.3 العلاقة بين المحاكم الدستورية والمحاكم الأخرى

قد يُوَلَّدُ إنشاءُ محكمةٍ دستوريَّةٍ جديدةٍ خلافاتٍ بينها وبين المحاكمِ الأخرى في النظامِ القضايِّ، وبالأخصَّ بين المحكمةِ الدُّستوريةِ والمحاكمِ من درجةٍ أعلى فتتعارضُ على الأَرَجِجِ في ما يخصُّ "منطقةً" إختصاصِ كُلِّ منها. وقد تظهرُ التَّوتُّراتُ هذه في نظامي القانونِ العرفيِّ والقانونِ اللاتينيِّ، فتقوم في النظامِ الأوَّلِ بين المحكمةِ الدُّستوريةِ ومحكمةِ التَّمييزِ وفي الثَّاني بين المحكمةِ الدُّستوريةِ والمحاكمِ العُليا لكلِّ قسمٍ مُتَّخَصِّصٍ (والتي نطُوقُ عليها تسمية "محاكم التَّمييزِ"). كما وقد تضمُّ المحاكمُ الدُّستوريةُ المنشأةُ كجزءٍ من عمليَّةِ إنتقالِ إلى نظامٍ ديمقراطيٍّ فُضاهُ معنيِّين في النظامِ الديمقراطيِّ الجديدِ أكثرَ من الفُضاهُ العاملين في محاكمِ السُّلطةِ القضايَّةِ الأخرى.

وقد تُعكسُ بالتالي أحكامُ المحكمةِ الدُّستوريَّةِ تطلُّعاتِ العصرِ الدُّستوريِّ الجديدِ بشكلٍ أفضلٍ من قراراتِ المحاكمِ العاديةِ.⁸

إلا أنَّه يتَعَدَّرُ تحقيقُ فصلٍ تامٍّ بين إختصاصاتِ المحكمةِ الدُّستوريَّةِ والمحاكمِ الأخرى وذلك بسببِ تعقيدِ العديدِ من النزاعاتِ القانونيَّةِ. كما ولا يتَّصِفُ بالضرورةِ الفصلُ هذا بالمُستَحَبِّ، فالقواعدُ المحفوظةُ في الدُّستورِ لا تُعدُّ لتُحصِرَ في هيئةٍ واحدةٍ مُعيَّنة بل لتُنشِرَ في نظامِ الحكمِ كُلِّه في البلادِ.⁹

أما واضعو السِّيَاساتِ فينبغي عليهم أخذُ الأسئلةِ التاليةِ بعينِ الإعتبارِ خلالَ عمليَّةِ تصميمِ المحكمةِ الدُّستوريَّةِ وتوضيحِ علاقتها بالمحاكمِ الأخرى.¹⁰

- أتمنحُ المحاكمُ العاديةِ (أي محاكمِ الدَّرجاتِ الأدنى ومحاكمِ التَّمييزِ) صلاحيةً إعطاءِ آرائها في ما يخصُّ قانوناً ما أو دستوريَّةً إجراءً حكوميٍّ؟ خلالَ السَّنينِ الأولى من عمَلِ المحكمةِ الدُّستوريَّةِ الإِتِّحاديةِ في ألمانيا، إختصَّمتِ هذه الأخيرةُ ومحاكمُ التَّمييزِ الألمانيَّةُ مراراً حولَ صلاحيةِ محكمةِ التَّمييزِ بإتخاذِ قرارٍ في المسائلِ الدُّستوريَّةِ المُحالَّةِ من محكمةٍ درجةٍ أدنى إلى المحكمةِ الدُّستوريَّةِ الإِتِّحاديةِ (فالمسائلُ المُحالَّةُ تمرُّ على محكمةِ التَّمييزِ المعنيَّةِ بها قبلَ بلوغها المحكمةِ الدُّستوريَّةِ الإِتِّحاديةِ). وقد حَلَّ مجلسُ الشَّعبِ الألمانيُّ هذا النزاعَ بتعديلهِ قانونِ المحكمةِ الدُّستوريَّةِ الإِتِّحاديةِ لِئُلغِيَ الدَّورُ الذي تلعبهُ محاكمُ التَّمييزِ في عمليَّةِ إحالةِ المسائلِ إلى المحكمةِ الدُّستوريَّةِ الإِتِّحاديةِ. إلا أنَّ هذه الأخيرةُ قد تطلَّبُ إن رَغِبَتْ ذلك رأيَ محكمةِ التَّمييزِ في دستوريَّةٍ مسألةٍ ما (المادَّةُ ٨٢ من قانونِ المحكمةِ الدُّستوريَّةِ الإِتِّحاديةِ).¹¹

- أُعطى المحاكمُ العاديةِ (أي محاكمِ الدَّرجاتِ الأدنى ومحاكمِ التَّمييزِ) سلطةً إبطاليَّ تشريعٍ ما أم تُحصِرُ هذه السُّلطةُ على المحكمةِ الدُّستوريَّةِ وحدها؟ يُحوَّلُ نظامُ البرتغالِ مثلاً المحاكمَ العاديةِ الغاءَ التَّشريعاتِ بمحضِ سلطتها تاركاً المجالَ للطَّعنِ في قرارها ورفعهِ إلى المحكمةِ الدُّستوريَّةِ (المادَّةُ ٢٨٠).¹²

- أينبغي على المحكمةِ الدُّستوريَّةِ أن تعتمدَ على تفسيرِ محاكمِ التَّمييزِ للتَّشريعاتِ؟ قد يَحُدُّ فرضُ ذلك من الإحتكاكاتِ بين المحكمةِ الدُّستوريَّةِ ومحاكمِ التَّمييزِ. فقد نشأت على سبيلِ المثالِ عمليَّةٌ غيرُ رسميَّةٍ لدى المحكمةِ الدُّستوريَّةِ في إيطاليا تقولُ بالاعتمادِ على

⁸ الصَّفحة ٢٧٤ من المرجع لفيريرس كومبلا نفسه.

⁹ الصَّفحة ٢٧٩ من "تفاعلِ السُّلطاتِ القضايَّةِ الدُّستوريَّةِ والعاديَّةِ" في "القانونِ الدُّستوريِّ المُقارنِ" بقلمِ فرانك ميشلمان نَعَّه غنيسبورغ وديكسون (Ginsburg and Dixon)، وصنِّدَ عن دار نشرِ إلغار (Elgar) عام ٢٠١٣.

¹⁰ الصَّفحتان ٢٧٣ و٢٧٤ من المرجع لفيريرس كومبلا نفسه.

¹¹ الصَّفحة ٥١ من "المحاكمِ الدُّستوريَّةِ مُقابلِ محاكمِ التَّمييزِ" بقلمِ ليخ غارليكي الصادرِ صنِّدَ

في المجلَّةِ التَّولىَّةِ للقانونِ الدُّستوريِّ عام ٢٠٠٧.

¹² الصَّفحة ٢٧٣ من المرجع لفيريرس كومبلا.

⁵ راجع "المحاكمِ لدُّستوريَّةِ في آسيا الشَّرقيَّة: فهم التَّباينِ" في كتابِ "دراسةُ مُقارَنة حولِ المحاكمِ الدُّستوريَّةِ"، نَعَّه هاردينغ وليلاند (Harding and Leyland) وصنِّدَ عن دار نشرِ ويلدي، سيمونز أند هيل (Wildy, Simmons and Hill) عام ٢٠٠٩.

⁶ الصَّفحتان ١٦ و١٧ من "السِّيَاسَةُ الدُّستوريَّةِ في إيطاليا" بقلمِ ماري فولكاستك، صنِّدَ عن

دار نشرِ ماك ميلان (Macmillan) عام ٢٠٠٠.

⁷ الصَّفحات ٤ إلى ٦ من "الكفاحُ للسُّلطةِ الدُّستوريَّةِ" بقلمِ تامر مصطفى صنِّدَ عن دار نشرِ

كامبريدج عام ٢٠٠٧.

تفسير محاكم التمييز للتشريعات، والاحتفاظ في الوقت نفسه بحق البت في ما إذا كان التفسير هذا يقع ضمن حدود الدستور.¹³

• وتحديد المؤهلات المهنية الضرورية لإعتبار أي فرد جدير بأن يُعيّن عضواً في المحكمة الدستورية (راجع الجزء ٢).

هذا ويساهم تشكيل مجلس قضائي مستقل في إقامة استقلال قضائي. يتألف المجلس القضائي عادةً من الأعضاء الأعلى رتبة في السلطة القضائية وفي بعض الحالات من محامين وأساتذة في القانون وشخصيات سياسية تم تعيينها لم تحصل على أي تدريب سابق في مجال القانون. أما لجنة الخدمات القضائية في جنوب أفريقيا فتشمل مثلاً أعضاء من هذه الاختصاصات جميعها بالإضافة إلى أعضاء في البرلمان. كما ويكلف المجلس القضائي أحياناً كثيرة بالإشراف على ترفيات القضاة وتدريبهم وتدريبهم والمحامين. ويؤدي وضع ترفيات القضاة وتدريبهم في تصرف مجلس قضائي إلى إخراج هاتين المسألتين من الإطار السياسي الأمر الذي يهدف إلى ضمان إتمام القرارات هذه على مؤهلات القاضي عوضاً عن استنادها إلى مدى موافقة الفاعلين السياسيين على قراراته. هذا وتعتبر مهمة تدريب المحامين والقضاة ضرورية أيضاً، خاصة في البلدان التي تحتوي على عدد صغير نسبياً من المختصين المؤهلين في القانون، أو في البلدان التي شهد تاريخها سيطرة استبدادية على السلطة القضائية ما أدى إلى ظهور الشكوك في تحيز قضائتها المعيّنين من قبل النظام.¹⁵

2. العضوية في المحكمة الدستورية

ينبغي على صانعي السياسات الذين يثبتون محكمة دستورية جديدة تحديد عدد القضاة الذين سيعملون فيها، وتقرير مدة ولايتهم وإمكانية تجديدها، واختيار إما تحديد سن إلزامي للتقاعد للقضاة أو لا. كما ويجب تحديد المؤهلات الضرورية لتعيين قاضٍ عضواً في المحكمة الدستورية.

عدد الأعضاء: يختلف عدد القضاة في المحاكم الدستورية اختلافاً كبيراً بين دولة وأخرى. فالمحكمة الدستورية في لاتفيا صغيرة تتألف من سبعة أعضاء (المادة ٣ من قانون المحكمة الدستورية) بينما أصبحت المحكمة الدستورية في تركيا تضم، بعد تعديل الدستور عام ٢٠١٠، سبعة عشر عضواً وتشكل إذاً إحدى المحاكم الأكبر حجماً. يستحسن إجمالاً اختيار عدد فردي لقضاة المحاكم الدستورية وذلك بغية تجنب تعادل الأصوات خلال التصويت حول القضايا. كما وينبغي تحديد عدد قضاة المحكمة، ومن الأفضل إدراجه في الدستور. يمنع ذلك فروع الحكومة الأخرى عن محاولة زيادة عدد أعضاء المحكمة بغية الحصول على أحكام أكثر تعاطفٍ كما فعل الرئيس المصري السابق حسني مبارك في بدايات القرن الحادي والعشرين.¹⁶

مدة الولاية: قد تؤثر مدة ولاية قضاة المحكمة الدستورية على قدرة المحكمة على العمل بشكل مستقل. تُحدد إذاً العديد من

ويقوم أحد الإقتراحات الهادفة إلى وضع بنية للعلاقة بين المحاكم الدستورية والمحاكم العادية على السماح للمحاكم العادية بأن تجري الرقابة على المسائل الدستورية الظاهرة في الدعاوى التي تُرفع إليها قبل أن تُمارس المحكمة الدستورية الرقابة على المسائل هذه. فإذا حكمت هيئات محاكم الدرجة الأدنى بغير دستورية إجراء تنفيذي أو تشريعي ما، لم يؤكد حكمها إلا بعد خضوعه لمراجعة المحكمة الدستورية وموافقتها عليه. يتأتى عن هذا الإقتراح مكسب إداري ألا وهو عدم إضطرار محاكم الدرجة الأدنى على إيقاف المحاكمات كلما ظهر سؤال يتعلق بالدستورية. وبتنظر نتيجة رقابة المحكمة الدستورية عليها.¹⁴ ولقد اعتمدت جمهورية جنوب أفريقيا هذا المأخذ (القسم ٨ من قانون المحكمة الدستورية التكميلي). يقضي مأخذ آخر في المقابل بالسماح لمحاكم الدرجة الأدنى بأن تبطل تطبيق تشريع معين وذلك لأسباب دستورية، بينما تحفظ المحكمة الدستورية سلطة إبطال التشريع بأكمله.

1.4 إنشاء محكمة دستورية فعالة

لا يتطلب إنشاء محكمة دستورية فعالة تحاسب السلطة الحكومية وتصدر أحكاماً تلاقى احتراماً وطاعة، تأسيس محكمة دستورية فحسب، بل يستلزم أيضاً اتخاذ صانعي السياسات خطوات تضمن استقلال المحكمة، وتحميها من سيطرة النخبة السياسية، وتؤكد درجة كبيرة من الدعم السياسي للمحكمة هذه. كما وينبغي على صانعي السياسات التأكيد من توفر عدد كافٍ من المختصين المؤهلين ليُعيّنوا أعضاء في المحكمة بالإضافة إلى موظفين يؤدون المهام اليومية فيها.

تقوم الخطوة الأولى باتجاه إقامة استقلال المحكمة الدستورية على تكريس مبدأ استقلال السلطة القضائية في الدستور. غير أن ذلك وحده لا يكفي. فقدره المحكمة على العمل بشكل مستقل تعتمد أولاً على مدى استطاعة الفاعلين السياسيين التأثير أو الضغط عليها. لذلك، يجب على صانعي السياسات أخذ الخطوات التالية بعين الاعتبار بغية حماية المحكمة الدستورية من الضغط السياسي:

- إشراك قدر واسع من الفاعلين السياسيين يتضمن أعضاء من المعارضة السياسية، في عملية تعيين القضاة (راجع الجزء ٣)
- وسن قوانين تجعل عزل قاضٍ عن المحكمة الدستورية صعباً وتحد الأسباب التي قد تؤدي إلى عزل قاضٍ (راجع الجزء ٤)
- ووضع مدة ولاية للقضاة محددة وغير قابلة للتجديد (راجع الجزء ٢)

¹⁵ لمعالجة حول إقامة الاستقلال القضائي أكثر تفصيلاً، راجع "المعايير الدولية لاستقلال السلطة القضائية" الصادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية والمركز للإنتقالات الدستورية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣.

¹⁶ الصفحات ١٩٨ إلى ٢٠١ من "الكفاح للسلطة الدستورية" بقلم تامر مصطفى صدر عن دار نشر كامبريدج عام ٢٠٠٩.

¹³ الصفحة ٥٥ من المرجع نفسه لليخ غارليكي.

¹⁴ الصفحتين ٢٨٨ و ٢٨٩ من المرجع نفسه لفرانك ميشلمان.

مرشحيهم يتمتعون بالمؤهلات الأدنى المحددة في الدستور. هذا وقد تسمح المؤهلات القضائية بتحديد المناصب العامة التي يتبين تعيين من يشغلها عضواً في المحكمة الدستورية غير مناسب، كالمناصب السياسية التي يشغلها أفراداً منتخبتين، الأمر الذي يساهم أيضاً في حماية المحكمة الدستورية من التأثير السياسي.

قد تشتمل المؤهلات القضائية على ما يلي:

المهارة العلمية أو المهنية: تفرض بلدان عديدة تمتع قضاة المحكمة الدستورية بخبرة سابقة كقضاة أو محامين، بينما تسمح بلدان أخرى بتعيين أساتذة ورجال سياسة قضاة في المحكمة هذه. فالقانون الفرنسي لا يرغب أعضاء المجلس الدستوري على التحلي بتدريب قضائي سابق، وهو يجعل تلقائياً كل رئيس جمهورية سابق عضواً في المجلس هذا (المادة ٥٦ من الدستور الفرنسي). أما أكثرية أعضاء المحكمة الدستورية التركية فتتشكل من قضاة سابقين، كما قد يتألف عدد معين من المرشحين للعضوية في المحكمة من العلماء الإقتصاديين والإختصاصيين في علوم السياسة (المادة ١٤٦ من الدستور التركي).

تحدد دساتير بلدان عدة درجة التدريب العلمي أو عدد سنين الخبرة المكتسبة في مهنة الشخص السابقة الضرورية لتعيين قاض في المحكمة الدستورية. وعلى سبيل المثال، يتم اختيار المرشحين للعضوية في المحكمة الدستورية الإيطالية من إحدى الفئات المهنية التالية:²³

- قاض (عامل أو متقاعد) في إحدى محاكم إيطاليا العليا (العادية أو الإدارية)
- أو أستاذ في القانون
- أو محام يتمتع بعشرين سنة من الخبرة في المهنة.

المؤهلات المتضاربة: تُحدد بعض الدول أيضاً مجموعة من المهن والمناصب التي لا يستطيع قضاة المحكمة الدستورية إشغالها. لا يمكن لقضاة المحكمة الدستورية الإتحادية في ألمانيا مثلاً إشغال منصب في الفرع التشريعي أو التنفيذي في الوقت نفسه، كما ولا يستطيعون ممارسة أي مهنة أخرى إلا مهنة الأستاذ في القانون (المادتان ٣ و ٤ من قانون المحكمة الدستورية الإتحادية).

متطلبات أخرى: تقتضي بعض الدساتير تلبية متطلبات تمثيلية معينة في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية. وعلى سبيل المثال، ينص دستور جنوب أفريقيا على "أخذ الحاجة إلى أن تعكس السلطة القضائية تكوين جنوب أفريقيا العرقي والجنسي بعين الاعتبار بشكل إجمالي في تعيين المأمورين القضائيين" (المادة ١٧٤). وقد تم تحديد المتطلب هذا بغية دعم تبدل السلطة القضائية، بعد سقوط سياسة التمييز العنصري، من سلطة أغلبية ذكورية ومن ذوي البشرة البيضاء إلى هيئة تمثل التنوع السائد في جنوب أفريقيا.

المحاكم الدستورية مدّة ولاية معينة لقضاةها وغالباً ما تتراوح المدّة هذه بين تسع وإثنتا عشرة سنة (رغم أن مدد الولاية تختلف بين بلد وآخر).¹⁷ يسمح ذلك بتعيين قضاة جدد في المحكمة بشكل متواتر، الأمر الذي يساعد على ضمان عدم إبتعاد قرارات المحكمة إبتعاداً كبيراً عن فكر المجتمع الأخلاقي والسياسي السائد.¹⁸ هذا وقد تتصف مدد ولاية قضاة المحكمة الدستورية بالقبالة أو بغير القابلة للتجديد. ومن المرجح أن تؤثر مدد الولاية القابلة للتجديد (من قبل السلطة التشريعية مثلاً) على أحكام القضاة إلى حد ما، فقد يشعر القاضي بضغط يدفعه إلى إصدار أحكام ترضي الفاعلين السياسيين الذين يتولون سلطة تجديد أو إنهاء ولايته.¹⁹ سمحت ألمانيا أساساً، على سبيل المثال، بتجديد ولاية قضاة المحكمة الدستورية الإتحادية. غير أنها إنتقلت عام ١٩٧٠ لتعتمد مدد ولاية غير قابلة للتجديد بغية إبعاد إمكانية قبول أعضاء البرلمان أو رفضهم تجديد مدد الولاية لأسباب سياسية.²⁰ إلا أن إعتقاد مدد ولاية غير قابلة للتجديد (ومنها التعيين مدى الحياة) قد يقلص إندفاع القضاة للعمل بشكل فعال وحسن مسؤوليتهم أمام الفاعلين السياسيين.²¹ وتوصي لجنة البندقية إجمالاً بتحديد "مدد ولاية ثابتة وطويلة الأمد غير قابلة للتجديد" لقضاة المحاكم الدستورية.²²

سنّ التقاعد: تفرض بعض البلدان سنّ تقاعد إلزامي لقضاة المحكمة الدستورية. كما قد تُحدد البلدان سنّاً أدنى يبلغه كل قاض لكي يصبح مؤهلاً لتعيين عضواً في المحكمة الدستورية. وقد يتم إعتقاد سنّ تقاعد إلزامي إما بدلاً من تحديد مدّة الولاية أو بالإضافة إليه. وعلى سبيل المثال، يستطيع قضاة المحكمة الدستورية الإتحادية في ألمانيا أن يخدموا مدّة اثنتا عشرة سنة فقط كما أنهم مرغمون على التقاعد عند بلوغ عمر الثمانين وستين عاماً حتى ولو لم تنته مدّة ولايتهم بعد (المادتان ٣ و ٤ من قانون المحكمة الدستورية الإتحادية).

2.1 المؤهلات القضائية

يضمن تحديد متطلبات في الدستور مرتبطة بمستوى التعليم وبالإنجازات المهنية يُستلزم تحلي قضاة المحكمة الدستورية بها، تمتع القضاة المعيّنين بالمهارة الضرورية للفصل في المسائل الدستورية الصعبة والحاملة أهمية سياسية التي تُرفع إليها. كما يُشكل تحديد المؤهلات القضائية عائقاً إضافياً لحشو المحاكم. فهو يرغب كل فاعل أو حزب سياسي يرغب في جعل مؤيديه جزءاً من المحكمة الدستورية على التأكد من أن

¹⁷ الصفحة ٢٧٠ من المرجع نفسه لفيريرس كوميل، و الصفحة ٧ من "الدروس العالمية المكتسبة: المحاكم الدستورية والإستقلال القضائي وحكم القانون" بقلم فيولان أوتمان، صدر عام ٢٠٠٤ عن المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية في سلسلة الكتابات البيضاء حول حكم القانون.

¹⁸ الصفحة ٢٧٠ من المرجع نفسه لفيريرس كوميل.

¹⁹ الصفحة ١٩ من "دليل عملي لبناء الدستور: تصميم الفرع القضائي" الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات عام ٢٠١١.

²⁰ الصفحتان ١٤٨ و ١٤٩ من "الإستقلالية مقابل المساءلة: السلطة القضائية الألمانية" في "الإستقلالية القضائية في عصر الديمقراطية: آراء نقدية من العال/كله" صدر عن دار نشر جامعة فرجينيا عام ٢٠٠١.

²¹ الصفحتان ١٩ و ٢٠ من مرجع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات نفسه.

²² الصفحة ٩ من "تركيب المحاكم الدستورية الصادر عن لجنة البندقية عام ١٩٩٧.

²³ المادة ١٣٥ من الدستور الإيطالي.

3. آليات تعيين القضاة

3.2 نموذج المجلس القضائي

أُنشأت بعضُ البلدان مجلساً قضائياً يوكلُ مهمةَ تعيين المرشّحين للعضوية في المحكمة الدستورية، وذلك بغية حماية المحكمة من التأثير السياسي. تتألف لجنة الخدمات القضائية في جنوب أفريقيا مثلاً من بعض أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية بالإضافة إلى مُحامين وأساتذة في القانون وأعضاء يُعيّنهم رئيسُ الجمهورية. وفي حالِ شعور مركز في المحكمة الدستورية، تتلقّى اللجنة طلبات العضوية، وتُصنّع لائحةً صغيرةً من المرشّحين لتقبليهم، وتجري مقابلات معهم يُسمح لأبيّ كان حضورها، وتباحث في المرشّحين، وتقدّم أخيراً لائحةً إلى رئيس الجمهورية تحتوي على أسماء ثلاثة مرشّحين، ويترك إلى الرئيس اختيار أحدهم. أما إذا رفض الرئيس اللائحة المُقدّمة إليه، فعليه تبرير قراره هذا، وعلى اللجنة وضع لائحة أخرى يجب على الرئيس الإختيار منها (المادة 174 من دستور جنوب أفريقيا).

3.3 نموذج المجموعات الانتخابية المتعددة

يشملُ مأخذُ المجموعات الانتخابية المتعددة تجاه تعيين قضاة المحكمة الدستورية هو أيضاً قدراً واسعاً من الفاعلين، إلا أن كل مؤسسة تقوم في هذا النموذج وحدها بتعيين بعض أعضاء المحكمة، عوضاً عن تعاون جميع المؤسسات لاختيار مرشّحاً إختياراً نهائياً. وقد عدلت تركيا دستوراً عام 2010 لتتعمد نموذج المجموعات الانتخابية المتعددة في ما يخص تعيين أعضاء المحكمة الدستورية التركية. وهدفت التعديلات هذه في جزئها إلى السماح لعددٍ أوسع من الفاعلين بتأدية دور في تشكيل المحكمة الدستورية التركية التي رآها العديد من الناس تحت سيطرة نخبة صغيرة. كما وكان الرئيس قبل إقامة التعديلات هذه يُعيّن هو جميع أعضاء المحكمة الدستورية فيختارهم من أعضاء محاكم تركيا العليا (بما فيها المحاكم العسكرية) ومن المُحامين الأقدمين والموظفين الإداريين (المادة 146 من دستور تركيا قبل تعديلات عام 2010). أما بعد إقامة التعديلات الدستورية عام 2010، فأصبحت السلطة التشريعية التركية، ألا وهي الجمعية الوطنية الكبرى، تُعيّن ثلاثة أعضاء من أعضاء المحكمة الدستورية وبات رئيس الجمهورية يختار قضاة من قدر أوسع من المرشّحين يشتمل اليوم على قضاة من محاكم درجة أدنى، وأساتذة في القانون والإقتصاد والعلوم السياسية، بالإضافة إلى المجموعات التي كانت مؤهلة للتعيين الرئاسي قبل تعديل الدستور (المادة 146 من دستور تركيا).

وتقدّم مسودة دستور حزيران/يونيو 2013 التونسيّ إنباع نموذج المجموعات الانتخابية المتعددة لتعيين أعضاء المحكمة الدستورية المنشأة حديثاً وتُدخل في الوقت نفسه بعض عناصر نموذج الأغلبية الساحقة في السلطة التشريعية (المادة 115 من مسودة دستور حزيران/يونيو 2013). وتقيم مسودة الدستور بالتالي عملية تتضمن مرحلتين. تقضي المرحلة الأولى بأن يُعد كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى لائحةً مستقلةً من المرشّحين الأمر الذي يضمن مشاركة قدر واسع من الفاعلين السياسيين ومن المجموعات السياسية (كالسلطة القضائية مثلاً). إلا أنه في

تُشكل إجراءات تعيين قضاة المحكمة الدستورية أحد الأسئلة الأهم التي سيواجهها فاعلو السياسات أثناء إنشائها المحكمة. فرغم أن القضاة يبذلون جهودهم لتفسير القانون بشكلٍ مُنصف وإصدار القرارات غير المُتحيزة، تلعب آراؤهم السياسية طبيعياً دوراً في كيفية تطبيقهم للدستور. وقد أصبح من المقبول أن يؤدي الفاعلون السياسيون دوراً في إختيار قضاة المحكمة الدستورية وذلك بسبب المسائل الدستورية المهمة التي تُرفع إلى المحكمة الدستورية وتأثير قرارات المحكمة القوي على السياسة. كما يُستحسن إشراك قدر واسع من الفاعلين السياسيين في عملية تعيين القضاة بغية تشجيعهم على الإستثمار السياسي في المحكمة لكي يخضع كل فاعل سياسيٍ يخسر أمام المحكمة ولا يُوافق على أحكامها للأحكام هذه عوضاً عن مهاجمة المحكمة وإضعافها. وتشمل ثلاث نماذج شائعة لتعيين قضاة المحكمة الدستورية نموذج الأغلبية الساحقة في السلطة التشريعية، ونموذج المجلس القضائي، ونموذج المجموعات الانتخابية المتعددة.²⁴

3.1 نموذج الأغلبية الساحقة في السلطة التشريعية

تتمتع بعض الدول السلطة التشريعية صلاحية تعيين قضاة المحكمة الدستورية. يساعده ذلك على موازنة السلطة الممنوحة إلى المحكمة في مجال إبطال القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. يُعيّن مثلاً كل من المجلسين النيابيين في ألمانيا، ألا وهما مجلس الشعب الألماني والمجلس الاتحادي الألماني، نصف عدد قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية بأغلبية الثلثين. يهدف هذا القانون إلى تجنّب سيطرة الطرف الحاكم على جميع تعيينات قضاة المحكمة الدستورية (الأمر الذي يحدث على الأرجح في حال اعتماد الأغلبية البسيطة) وإلى تشجيع الأحزاب على العمل معاً لإيجاد تسويات في إختيار المرشّحين.²⁵ إلا أن خبرة ألمانيا تُظهر أيضاً أن تحكّم السلطة التشريعية بتعيينات قضاة المحكمة الدستورية قد يؤدي إلى الجمود والتأجيل في ملء الشغور القائم في المحكمة كلما عجزت الأطراف المختلفة عن الإتفاق.

أما العديد من الدول الأخرى فتُقسّم سلطة تعيين قضاة المحكمة الدستورية على عدة فاعلين مختلفين منهم سياسيون ومنهم غير مُتعلقين بالحكومة. ويشكل كلا نموذج المجلس القضائي ونموذج المجموعات الانتخابية المتعددة مثلين عن هذا المأخذ.

²⁴ لمعالجة مُفضّلة لهذه النماذج، راجع "تعيينات المحاكم الدستورية: خيارات لمنطقة الشرق الأوسط وأفريقيا" سيصدر خلال عام 2013 عن المركز للإنتقالات الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ويتوقّر على الموقع التالي: <http://constitutionaltransitions.org/>

²⁵ في مجلس الشعب الألماني تُعيّن لجنة خاصة، تتّصل فيها جميع الأطراف بشكلٍ نسبي، قضاة المحكمة الدستورية اعتماداً على تصويت بأغلبية الثلثين. أما في المجلس الإتحادي الألماني فيصوّت أعضاء المجلس كلهم.

زُملته بغية ضمان عدم تسييس تقييم الإِدعاء المُقدّم ضدّ القاضي كسوء النُصْرَف القضائي مثلاً قدر الإمكان.

أمّا جنوب أفريقيا فيعتمدُ عملية عزل لقضاة المحكمة الدستورية تقوّم على مرحلتين. أولاً، ينبغي على لجنة الخدمات القضائية أن تتوصّل إلى نتيجة تقضي بأنّ القاضي أساء النُصْرَف بشكل فادح أو أنّه غير كفء إجمالاً أو أنّه يُعاني من فقدان الأهلية. ثانياً، يجب على الجمعية الوطنية أن تُوافق على قرار يدعو بأكثرية الثلثين إلى عزل القاضي. ثمّ يقوم رئيس الجمهورية بعزل القاضي رسمياً (المادة ١٧٧ من دستور جنوب أفريقيا). تتطلبُ عملية العزل هذه موافقة مؤسّستين عليها وتصويت بالأكثرية السّاحقة في السّلطة التشريعية.

5. الصلاحيّة

تختلف صلاحيات المحاكم الدستورية بشكل كبير وقد تشمل أي من النطاقات التالية:²⁶

القوانين التشريعية: يُجاز للمحكمة الدستورية في الغالب مراجعة دستورية القوانين والقرارات الداخلية الصادرة عن التشريع (مثلاً في ما يتعلق بالعملية التشريعية) و/أو حالات الإغفال أو عدم التصرف التشريعي حيث يفرض الدستور مهام إيجابية في تطبيق التشريع.

المسؤولون التنفيذيون والوكالات التنفيذية: قد توكل المحاكم الدستورية بمراجعة الأفعال والقرارات التنفيذية لفض النزاعات المتعلقة بفعالية الوكالة و/أو لتروّس إجراءات اتهام المسؤولين أو محاكمات الفساد ضد مسؤولين حكوميين.

النظام الفدرالي: في النظام الفدرالي، تنشأ النقاشات الدستورية لا محال بين مستويات الحكومة المختلفة ما يتطلب جهةً تقضها. قد تنشأ النزاعات بين الحكومة المركزية والحكومات الفرعية أو بين الحكومات الفرعية فيما بينها. وغالباً ما ترتبط هذه النزاعات بدستورية القانون المعتمد أو الإجراء المتخذ من قبل الحكومة الوطنية أو حكومة فرعية. تتيح كافة الدساتير الفدرالية نوعاً من المراجعة الدستورية.²⁷ تتمتع المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا بصلاحيّة موسعة حول المسائل المرتبطة بالنظام الفدرالي للحكومة (قانون المحكمة الدستورية الفدرالية، المادة 13).

حماية الحقوق: إذا استطاع المواطنون الأفراد التماس العدالة من المحكمة الدستورية للدعاء بانتهاك حقوقهم الدستورية من خلال التشريع أو بالإجراءات التنفيذية (الفقرة 6)، ستفسر القرارات الناتجة عن ذلك محتوى ونطاق الحقوق الواردة في الدستور وتحدد موجبات الدولة بتنفيذ هذه الحقوق.

²⁶ ترد أربعة من هذه الفئات في دراسة لاندرو هاردينغ بيتر ليلاند وتانيا غروبي تحت عنوان: المحاكم الدستورية: شكلها ووظائفها وممارستها من وجهة نظر مقارنة، في المحاكم الدستورية: دراسة مقارنة (إصدار هاردينغ وويلاند) (وايلدي وسيمونز وهيل 2009).
²⁷ ألك ستون سويت، المحاكم الدستورية في كتاب أوكسفورد للقانون الدستوري التقارني (إصدار روزنفيلد وساجو) (أوكسفورد، 2012)، 9821.

حال إنتماء كلا رئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب إلى الحزب السياسي نفسه، قد لا تُقدّم العملية المقترحة لتونس فرصة لمشاركة أحزاب المعارضة بالقدر المُتمنى. أما المرحلة الثانية فتحمل مجلس النواب على إنتخاب قضاة المحكمة من بين اللوائح الأربعة من المرشّحين. ينبغي على مجلس النواب إنتخاب ثلاثة قضاة من كلّ لائحة واللائحة تشملُ سنّة مرشّحين. يضمن هذا الأمر تأدية كلّ من الفاعلين السياسيين المخوّل بإقتراح المرشّحين دوراً في تشكيل المحكمة. بالإضافة إلى ذلك، يتمّ إنتخاب القضاة في مجلس النواب بأكثرية الثلثين، الأمر الذي يُشجّع الأحزاب السياسية المختلفة المُتمثلة في المجلس على التعاون للوصول إلى تسوية في ما يخص المرشّحين.

4. آليات العزل

قد تتحلّى قواعد عزل قضاة المحكمة الدستورية بالأهمية نفسها التي تحملها القواعد المُعتمّدة لتعيينهم. وتتركّ القواعد التي تُسهّل جداً عزل قاضٍ، كالقواعد التي تمنح مؤسّسة سياسية واحدة سلطة عزل قاضٍ من دون أن يتطلب الأمر موافقة مؤسّسة أخرى على القرار أو إبرامه، أو من دون عملية تمييز، قضاة المحكمة الدستورية عرضةً للضغط السياسي. فلا يستطيع القضاة النُصْرَف باستقلالية إن تحوّفوا من أن تؤدي قراراتهم إلى عزلهم.

لهذا السبب يتّضح من المهمّ وضع قواعد واضحة ومحدّدة تُنظّم الأسباب المُمكنة لعزل قاضٍ عن منصبه في المحكمة الدستورية وإجراءات عزله. كما وتظهر صعوبة تغيير القواعد هذه بعد إقرارها مهمّة جداً، وذلك بهدف حماية إستقلالية القضاة. بقي إدراج القواعد هذه إذاً في الدستور بدلاً من تحديدها في تشريع عاديّ العرض هذا، وذلك لأنّ تغيير إجراءات عزل القضاة عن المحكمة الدستورية سيتطلّب تعديلاً دستورياً.

4.1 تبرير العزل

تحصّر معظم البلدان الأسباب التي تسمح بعزل قاضٍ عن المحكمة الدستورية لتشمل عادةً فقدان الأهلية بسبب المرض (الجسدي أو العقلي) أو الإدانة بجناية أو سوء النُصْرَف القضائي.

4.2 إجراءات العزل

تختلف الإجراءات المُتبعة لعزل القضاة عن المحكمة الدستورية من بلدٍ إلى آخر. ففي بلدان عدّة كإيطاليا وألمانيا، ينبغي على أعضاء المحكمة الدستورية أن يُصوّتوا هم موافقين على عزل القاضي. وقد يتطلّب إقرار عزل الأكثرية السّاحقة كفي ألمانيا وإيطاليا حيث يستلزم إقرار العزل أكثرية الثلثين (الجزء ٧ من قانون إيطاليا الدستوري الأوّل الصادر في ١١ آذار/مارس ١٩٥٣ والمادة ١٠٥ من قانون المحكمة الدستورية الإتحادية). يضع ذلك إذاً قرار عزل قاضٍ ما في نُصْرَف

عملية وضع الدستور: قد يتم التوجه إلى محكمة دستورية لفض النزاعات التي تنشأ في عملية صياغة الدستور أو مراجعة دستورية التعديلات عليه. فقد طلب من المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا مراجعة دستور العام 1996 قبل دخوله حيز التنفيذ لتصدق مطابقتها مع المبادئ التي ينص عليها دستور 1994 المؤقت.²⁸ ورفضت المحكمة الدستورية في كولومبيا محاولة الرئيس السابق ألفارو أوريبى بتعديل الدستور ليُسمح له بالترشح لولاية ثالثة لأن التعديل سيضعف عددًا من القيود الدستورية على صلاحية الرئيس ويشكل بالتالي استبدالاً (أو تغييراً) غير قانوني للدستور (القرار 29). (2010) Sentencia C-141.

الأحزاب السياسية والانتخابات: تُمنح بعض المحاكم الدستورية صلاحية تحديد قانونية الأحزاب السياسية ومراجعة دستورية الأفعال التي تقوب بها الأحزاب أو تصديق النتائج الانتخابية. فقد لعبت المحكمة الدستورية التركية مثلاً دوراً فاعلاً ومثيراً للجدل في منع الأحزاب السياسية حين حددت أن منصات هذه الأحزاب تنتهك مبادئ الدستور.

القانون الدولي: قد يُسمح لمحكمة دستورية بتحديد موجبات الدولة ضمن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تشكل الدولة طرفاً فيها، وإذا ما كانت الدولة قد استوفت هذه الموجبات بالإضافة إلى دستورية موجبات المعاهدة.

قد تُمنح المحاكم الدستورية الصلاحية في أي من هذه المجالات. في بعض الحالات تكون صلاحية المحكمة الدستورية محدودة بعض الشيء؛ في بلجيكا مثلاً، يحق للمحكمة الدستورية أن تراجع التشريع بما في ذلك التناقضات في القوانين ضمن النظام البلجيكي الفدرالي (المحكمة الدستورية البلجيكية، المادة 142). لكن عددًا كبيراً من المحاكم الدستورية يُمنح صلاحيات واسعة نسبياً بما في ذلك عددًا من المذكور أعلاه.

6. وسيلة الوصول إلى المحكمة

قد تصل حالات إلى المحكمة الدستورية بطرق مختلفة، بما في ذلك الإحالة من محاكم أخرى أو من فروع أخرى في المحكمة أو خلال الشكاوي الفردية التي يحملها المواطنون.³⁰

الإحالة من محاكم أخرى: في نظام مركزي للمراجعة الدستورية، على أي محكمة تبت في مسألة تشمل تفسيراً دستورياً أن تحيل المسألة إلى محكمة دستورية (فقرة 1.3). يتم توقيف الإجراءات في المحكمة في المستوى الأدنى فيما تراجع المحكمة الدستورية المسألة، ويكون قرار المحكمة الدستورية ملزماً للمحكمة في المستوى الأدنى.

الإحالة من مسؤولين تشريعيين أو حكوميين: في بعض الدول، يجوز للمشرعين أن يتوجهوا للمحكمة الدستورية

مباشرةً. في بعض الأحيان يجب أن يتوفر عدد محدد من المشرعين في الطلب لتكون مقبولة، وهذا الشرط قد يؤثر على قدرة الأحزاب السياسية المعارضة بالتوجه للمحكمة الدستورية. تحتاج فرنسا مثلاً إلى 60 عضواً في مجلس الشيوخ أو في الجمعية العمومية لإحالة تشريع في البرلمان إلى المجلس الدستوري (دستور فرنسا، المادة 61). وتمنح دساتير أخرى بعض المسؤولين الحكوميين صلاحية التوجه إلى المحكمة الدستورية كوسطاء حقوق الإنسان ورئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية أو رؤساء البعثات المستقلة (مثلاً لجنة إنتخابية).

آلية الشكاوي الفردية: تمنح بعض الدول المواطنين صلاحية رفع قضية إلى المحكمة الدستورية مباشرةً. وقد تشمل هذه الصلاحية منظمات المجتمع المدني التي تُعنى بفض النزاعات المتعلقة بالمصلحة العامة. في هذا الإطار، يمنح الدستور الكولومبي كل مواطن حق التوجه إلى المحكمة الدستورية للتشكيك في دستورية القوانين والمراسيم التنفيذية والتعديلات على الدستور (المادة 241). تعتبر الشكاوي الفردية أداة قوية لضمان نفاذ قوانين حقوق الدستور. وتساعد هذه الشكاوي أيضاً على توليد الدعم الشعبي للمحكمة بما أن قراراتها تساهم على حماية حقوق المواطن. إلا أن السماح للمواطن بتوجيه الشكاوي قد يزيد من عدد القضايا أمام المحكمة ويتطلب أن يكون للمحكمة الدستورية بنية كافية (كتاب قانون وأمناء سر) إدارة تدفق القضايا.

7. أشكال المراجعة الدستورية

تستطيع المحاكم المشاركة في مراجعة الأنظمة الدستورية قبل دخولها حيز التنفيذ (مراجعة مسبقة) أو بعده (مراجعة لاحقة). تسمح بعض البلدان للمحكمة الدستورية بممارسة أحد أشكال المراجعة أو، أكثر فيما تعطي دول أخرى المحكمة صلاحية ممارستها معاً. يجوز للمحكمة الدستورية الفدرالية الألمانية مراجعة مسبقة أو لاحقة (القانون الألماني الأساسي، المواد 93 (1) و100؛ وقانون المحكمة الدستورية الفدرالية المواد 13 (6) و76-82).

7.1 المراجعة المسبقة والآراء الاستشارية

قد تُمنح المحاكم الدستورية صلاحية مراجعة دستورية القوانين المقترحة قبل سننها من قبل المجلس التشريعي أو بعد ذلك لكن قبل تنفيذها، ما يُعرف بالمراجعة المسبقة. يقضي الهدف من المراجعة المسبقة بكشف القوانين اللادستورية قبل أن ينتج عنها أي خرق دستوري يتسبب بضرر. تتم المراجعة المسبقة من قبل مسؤولين سياسيين؛ أعضاء المجلس التشريعي (في الغالب ممثلي المعارضة السياسية) أو المجلس التنفيذي أو ممثلي الحكومات الإقليمية.³¹ تطلب فرنسا من المجلس الدستوري مراجعة كافة القوانين المؤسساتية (الأنظمة التي تطبق أو تزود الأحكام الدستورية تفاصيل أكبر) وكافة مشاريع

²⁸ قرار تصديق، تصديق المحكمة الدستورية 96/23.

²⁹ مراجعة دايفد لاندو، هل يجب للتعديلات غير الدستورية على الدستور أن تشكل جزءاً من القانون؟ إنكونت، 10 حزيران 2013.

<http://www.iconnectblog.com/2013/06/should-the-unconstitutional-constitutional-amendments-doctrine-be-part-of-the-canon/>

³⁰ راجع هاردينغ، ليلاند و غروبي، في المرجع نفسه 9.

³¹ ستون سويت، في المرجع نفسه 823.

قوانين الأعضاء الخاصين قبل سننها (الدستور الفرنسي المادة 61).³²

يُسمح للمحاكم الدستورية أيضاً بإصدار الآراء الاستشارية. تطلب الحكومة عادةً الآراء الاستشارية في ما يتعلق بدستورية القوانين المقترحة كما أنها قد تطلب أحياناً الإرشاد حول تفسير أو مفاعيل الأحكام الدستورية.

7.2 المراجعة اللاحقة

تتمتع معظم المحاكم الدستورية بصلاحيات مراجعة دستورية القوانين بعد سننها في ما يُعرف بالمراجعة اللاحقة.³³ يتم هذا النوع من المراجعة في الحالات التي تنطوي على مسألة دستورية تصل إلى المحكمة الدستورية نتيجة طعن أو إحالة من محكمة على مستوى أدنى.³⁴ المراجعة اللاحقة تتيح للمحكمة مراجعة دستورية القانون بعد أن يدخل حيز التنفيذ فترة كافية ليظهر تأثيره على أرض الواقع. من الأسهل أحياناً تقييم إذا ما كان قانون ما سينتهك الحقوق الدستورية أو أحكام أخرى بعد سريانه.

8. صلاحيات المعالجة

قد تُمنح المحاكم الدستورية مروحة من العلاجات التي يمكن تطبيقها لدى إصدار حكم في ما يتعلق بفعالية حكمها. وتشمل هذه الخيارات:

إعلان اللادستورية: تختلف قواعد إعلان عدم الصلاحية. بالمبدأ، تستطيع المحاكم الدستورية إعلان أن قانوناً كاملاً أو جزءاً منه غير دستوري. وقد يأخذ حكمها مفعولاً فورياً أو مؤخراً لإعطاء المجلس التشريعي الوقت لتعديل القانون أو إصدار قانون جديد. تتبنى بعض المحاكم مقاربة حذرة بشكل خاص في إصدار إعلان عدم الصلاحية. فقد طورت المحكمة الدستورية الإيطالية مثلاً ممارسة تقضي بإصدار "قواعد تفسيرية" تعلن من خلالها أن تفسيراً معيناً واحداً لحكم نظامي لا دستورية أو أنه هناك تفسير دستوري واحد لحكم نظامي، مما يتطلب بالتالي من كافة المحاكم الدستورية تفسير الحكم بالطريقة نفسها في القضايا المستقبلية.³⁵ وحدها الحالات التي تنتهك فيها اللغة القانونية بوضوح الدستور، تصدر المحكمة الدستورية إعلان عدم الصلاحية.

نهائية الحكم: يكون قرار المحكمة الدستورية في بعض الأنظمة ملزماً وغير قابل للعزل. وقد منحت الدساتير في حالات نادرة المجلس التشريعي صلاحية التفوق على حكم محكمة. مثلاً قبل العام 2003، سمح الدستور الروماني للبرلمان أن يطغى على قرار محكمة دستورية بالغاء قانون إذا أقر ثلثاً كل غرفة القانون مجدداً (الدستور الروماني المادة 145 قبل تعديل 2003). وفي العام 2003، عدلت رومانيا دستوراًها لإزالة هذا الحكم (دستور رومانيا، المادة 147). بالطبع، يمكن تعديل الدستور استجابةً لقرار محكمة دستورية. وقد تصدر

المحاكم الدستورية أيضاً بعض أنواع القرارات كالمسائل الاستشارية التي لا تكون ملزمة لوحدة أخرى من الحكومة أو محكمة على مستوى أدنى.

إلغاء النتائج الانتخابية: حيث يحق للمحكمة الدستورية لتصديق انتخابات البلد، تتمتع أيضاً بصلاحيات إلغاء نتائج الانتخابات إذا وجدت أن الحقوق الدستورية قد انتهكت خلال عملية الانتخاب. قد يكون لإلغاء نتائج الانتخابات عواقب وخيمة وموسعة على ديموقراطية البلد وقد تؤدي إلى فترات من الارتباك وفقدان الثقة إذا تم حل الهيئة المنتخبة كنتيجة لقرار المحكمة (كما حصل حين ألغت المحكمة الدستورية العليا في مصر أو انتخابات برلمانية بعد رحيل مبارك في 12/2011). يجب على صانعي السياسات الأخذ بعين الاعتبار العواقب المحتملة حين يقررون الصلاحيات التي سيتم منحها للمحكمة الدستورية في ما يتعلق بالقوانين الانتخابية والانتخابات.

الأوامر الاحترازية والمؤقتة: تماماً كالمحاكم العادية، تتمتع المحاكم الدستورية بصلاحيات إصدار الأوامر الاحترازية التي هي أوامر تطلب من شخص ما اتخاذ إجراءات معينة أو منعهم من ذلك. وتستطيع المحاكم الدستورية أيضاً إصدار الأوامر المؤقتة فيما يكون النظر في القضية مستمراً، كأمر يعيد مدعية إلى عملها فيما لا تزال المحكمة تقيم شكوى بأن إنهاء عقدها كان نتيجة تمييز دستوري.

9. الخاتمة

تلعب المحاكم الدستورية دوراً مهماً في تعزيز الديموقراطية وتساهم في سيادة القانون. بما أن المحكمة الدستورية هي المؤسسة الموكلة بتحديد معنى الأحكام في الدستور وفض النزاعات الدستورية التي قد تنشأ دائماً بين الأطراف السياسية أو الأحزاب في أي حكومة ديموقراطية، يستحق تصميمها والصلاحيات الممنوحة لها دراسة متأنية من صانعي القرارات.

ليس هناك شكل مثالي للمحكمة الدستورية. سيعتمد تصميم المحكمة على الإطار لسياسي والاجتماعي الفريد في البلد. لكن حين يقرّر كيف ستبدو المحكمة الدستورية، على صانعي السياسات أن يدركوا أن الديموقراطية الدستورية المتينة تحتاج لمحكمة لديها ما يكفي من الصلاحيات لضمان احترام الدستور كقانون أعلى للبلد. يجب على صانعي السياسات أيضاً أن يأخذوا بعين الاعتبار وضع قواعد تشجع على تعيين أفراد ذوي مؤهلات ومميزين كقضاة في المحكمة الدستورية وتحمي قدرتهم على العمل بشكل مستقل عن وحدات الحكومة الأخرى. إن استجابة صانعي السياسات على المسائل الواردة في هذه الدراسة سيكون له أثر طويل الأمد على قدرة المحكمة الدستورية على لعب دورها بشكل فعال.

³² مشاريع قوانين الأعضاء الخاصين هي مشاريع قوانين مقترحة من أحد أعضاء البرلمان وليس مشاريع قوانين مقترحة من قبل الحكومة.

³³ راجع جداول مقارنة المحاكم الدستورية حول العالم في أوتمان، في المرجع نفسه 30-21.

³⁴ في بعض الأنظمة يمكن مراجعة دستورية القوانين بشكل "مجرد" أي من دون الإشارة إلى قضية معينة.

³⁵ غارليكي، في المرجع نفسه 54.

حول المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

تم إعداد هذه النشرة بمساعدة من الإدارة الفدرالية السويسرية للشؤون الخارجية، وزارة الخارجية الألمانية والسفارة البريطانية في طرابلس وتتحمل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، وحدها مسؤولية المحتويات. كما أنّ هذه المحتويات لا تعكس بالضرورة وجهات نظر الجهات المانحة.



السفارة البريطانية
طرابلس

إن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هي منظمة غير حزبية ومستقلة وغير هادفة للربح ومسجلة في برلين، ألمانيا. تعزز هذه المنظمة المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة مؤسسات الدولة وتطوير المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم. وتساعد المنظمة على إيجاد سبل محلية لتعزيز الحق العالمي لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية لبلدهم، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

أو التواصل عبر: info@democracy-reporting.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security



Federal Republic of Germany
Foreign Office

حول يقوم مركز عمليات الانتقالات الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك

يقوم مركز عمليات الانتقالات الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك بإنتاج وتعبئة المعرفة اللازمة لمساندة عملية البناء الدستوري. وتستحدث الانتقالات الدستورية تلك المعرفة من خلال تحديد القضايا الهامة ذات الأهمية القصوى في تحقيق نجاح الانتقالات الدستورية، حيث يعوق عدم تواجد أبحاث مناسبة ومواكبة فاعلية المساعدة التقنية لعملية البناء الدستوري، مما يؤدي ويقود شبكات الخبراء الدولية إلى إكمال مشاريع بحث موضوعية تكون من شيمها إمداد الممارسين بخيارات السياسات المرتكزة على الأدلة. وتقوم الانتقالات الدستورية بتعبئة تلك المعرفة من خلال برنامج علاجي مبتكر يصبح بمثابة "مكتب مساندة خلفي" يدعم بحوث المستشارين الدستوريين في هذا المجال وينشر على الأرض خبراء هيئة التدريس والباحثين الميدانيين لتحقيق الدعم على الأرض. وتتولى تلبية احتياجات البعثات الميدانية الحالية للبحث الشامل معززين بشكل كبير تأثيرهم وفاعلية دورهم كمستشاري وممثلي تلك السياسات.

<http://www.constitutionaltransitions.org>