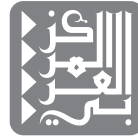


دور القضاء الدستوري
في مسار التحول الديمقراطي
(دراسة تحليلية مقارنة)

دور القضاء الدستوري في مسار التحول الديمقراطي (دراسة تحليلية مقارنة)

رولا عبد المجيد بغداددي

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies



الفهرسة في أثناء النشر - إعداد المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

بغداد، رولا عبد المجيد

دور القضاء الدستوري في مسار التحول الديمقراطي: دراسة تحليلية مقارنة/ رولا عبد المجيد

بغداد،

383 صفحة؛ 22 سم.

يشتمل على بيبليوغرافية (صفحات 345-371) وفهرس عام.

ISBN 978-614-445-769-6

1. القانون الدستوري. 2. المحاكم الدستورية. 3. السلطة القضائية. 4. الديمقراطية - قوانين وتشريعات. 5. الديمقراطية - الجوانب القانونية. 6. الحقوق المدنية - قوانين وتشريعات. 7. حقوق الإنسان - قوانين وتشريعات. أ. العنوان.

342.085

العنوان بالإنكليزية

**The Role of Constitutional Justice in the Path of Democratic Transition:
A Comparative Analytical Study**

by Roula Abd al-Majid Baghdadi

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن

اتجاهات يتبناها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

الناشر

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies



شارع الطرفة - منطقة 70

وادي البنات - ص. ب: 10277 - الطعائن، قطر

هاتف: 40356888 00974

جادة الجنرال فؤاد شهاب شارع سليم تقلا بناية الصيفي 174

ص. ب: 11 4965 رياض الصلح بيروت 1107 2180 لبنان

هاتف: 8 00961 1 991837 فاكس: 00961 1 991839

البريد الإلكتروني: beirutoffice@dohainstitute.org

الموقع الإلكتروني: www.dohainstitute.org

© حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز

الطبعة الأولى

بيروت، أيلول/ سبتمبر 2026

المحتويات

ملخص تنفيذي	11
تقديم	عصام سليمان 25
مقدمة	29

القسم الأول

اقتران نشوء القضاء الدستوري بتطور الأنظمة السياسية الديمقراطية

الفصل الأول: التداخل بين تطور العدالة الدستورية وديناميات الديمقراطية منذ القرن التاسع عشر	47
أولاً: مبدأ سمو الدستور كأساس لسيادة القانون في النظام الديمقراطي	47
1. التفاعل بين العدالة الدستورية والديمقراطية	48
2. العدالة الدستورية بعد الحرب العالمية الثانية في مواجهة النظم السياسية الاستبدادية	55
ثانياً: التحول في مبدأ الفصل بين السلطات	64
1. العدالة الدستورية ضامنةً للفصل بين السلطات	64
2. بروز أشكال متعددة للعدالة الدستورية للتعايش مع مبدأ الفصل بين السلطات	73

الفصل الثاني: امتداد دور القضاء الدستوري

- 83 إلى أدوار أبعد في العدالة الدستورية
- 84 أولاً: إيلاء صلاحية تفسير الدستور للمحكمة الدستورية
- 84 1. التنازع على تفسير الدستور بين المؤسسات الدستورية
2. عدم كفاية المناهج التقليدية في التفسير
- 93 لحماية مسار التحول الديمقراطي
- 107 ثانياً: سلطة القضاء الدستوري في البتّ بالنزاعات الانتخابية
- 107 1. القضاء الدستوري في مواجهة تسييس العملية الانتخابية
2. المبادئ الأساسية التي كرسها اجتهاد القضاء الدستوري
- 113 في بتّ النزاعات الانتخابية
- 119 خاتمة القسم الأول

القسم الثاني

التكريس التدريجي لمؤسسة القضاء الدستوري شرط لازم في مسار التحول الديمقراطي

الفصل الثالث: إعمال مبدأ سمو الدستور لإحراز تقدم

- 125 في مسار التحول الديمقراطي
- 126 أولاً: ضمان الحقوق والحريات في فترة التحول الديمقراطي
- 1 إمكانية وصول المواطنين إلى المحكمة
- 126 في مرحلة التحول الديمقراطي
2. المنهج التحويلي للقضاء الدستوري
- 133 في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية
- 142 ثانياً: التعامل مع انتهاكات الماضي السابقة لمرحلة التحول
- 142 1. تكريس المصالحة وتعويض الضحايا
2. إصلاح المؤسسات جزء من عمليات العدالة الانتقالية
- 149

الفصل الرابع: الضمانات المؤسسية لفاعلية دور

- القضاء الدستوري في مرحلة التحول الديمقراطي 159
- أولاً: استقلال المحكمة الدستورية في مرحلة التحول الديمقراطي 159
1. الآليات الديمقراطية في تشكيل المحكمة الدستورية 160
2. استقلال قضاة المحكمة الدستورية 167
- ثانياً: كفاءة المحكمة الدستورية في مرحلة التحول الديمقراطي 176
1. بناء الاجتهاد الدستوري من الصفر 177
2. إغناء تجارب العدالة الدستورية في دول التحول الديمقراطي 177
- للفقه الدستوري العالمي 186
- خاتمة القسم الثاني 195

القسم الثالث

النجاح النسبي للمحكمة الدستورية في حماية مسار التحول الديمقراطي

الفصل الخامس: العلاقة الجدلية

- بين المحكمة الدستورية والسلطة التشريعية 201
- أولاً: تعديل تكوين المحكمة عبر تعديل الدستور 201
1. تعبئة المحكمة بالقضاة الموالين للسلطة 201
- من طريق تعديل الدستور 202
2. تقليص اختصاصات المحكمة الدستورية 202
- عبر التعديل الدستوري 211
- ثانياً: حدود صلاحية المحكمة في الرقابة على العملية السياسية 218
1. تفعيل الرقابة على دستورية الأحزاب السياسية 218
2. حدود المسألة السياسية في دور المحكمة الدستورية 218
- في مرحلة التحول الديمقراطي 224

الفصل السادس: الدور المفصلي للرقابة على تعديل الدستور	
235	في حماية مسار التحول الديمقراطي
	أولاً: لزوم الرقابة الموضوعية على تعديل الدستور
236	لقيام المحكمة الدستورية بدورها
236	1. تصدي القضاء الدستوري للتعديلات الجوهرية للدستور
247	2: المبادئ الثابتة في الدستور
253	ثانياً: توسيع مفهوم الرقابة على تعديل الدستور
	1. استنباط المحكمة الدستورية صلاحيتها في الرقابة الموضوعية
253	على التعديلات الدستورية
	2. رقابة المحكمة الدستورية عفوًا على تعديل الدستور
260	في غياب المبادئ الثابتة
265	خاتمة القسم الثالث

القسم الرابع

القضاء الدستوري شرط غير كاف لحماية مسار التحول الديمقراطي

الفصل السابع: دور القضاء الدستوري في تقويم الانحراف	
271	في مسار التحول الديمقراطي
272	أولاً: الحد من عدم تداول السلطة
272	1. مواجهة المحكمة الدستورية تغوّل السلطات الرئاسية
292	2. المواجهة بين المحكمة الدستورية والسلطة التنفيذية
	ثانياً: حماية القضاء الدستوري مسار التحول الديمقراطي
285	في حالة الطوارئ
286	1. صلاحيات المحكمة الدستورية في حالة الطوارئ
	2. اتجاهات المحاكم الدستورية في ضبط جنوح السلطات
292	في حالة الطوارئ

	الفصل الثامن: عجز المحكمة الدستورية
299	في حالة الانقلاب العسكري
	أولاً: حدود قدرة المحكمة الدستورية
299	في مواجهة الانقلاب العسكري
	1. مكانة المحكمة الدستورية
300	في حالة الانقلاب على الديمقراطية
	2. المحكمة الدستورية لم تقم بأي ردة فعل
306	تجاه الانقلاب العسكري
315	ثانياً: المحكمة الدستورية تعرقل مسار التحول الديمقراطي
315	1. المحكمة الدستورية تدعم النظام المنقلب على الديمقراطية
325	2. القضاء الدستوري عقبة كبرى في مسار التحول الديمقراطي
335	خاتمة القسم الرابع
337	خاتمة عامة
345	المراجع
373	فهرس عام

ملخص تنفيذي

إن التحولات إلى الديمقراطية من جهة والعدالة الدستورية من جهة أخرى، موضوعات كانت - كل في مجاله الخاص - أساسًا لكثير من الدراسات المعمّقة لمؤرخين وعلماء سياسة وعلماء اجتماع وفلاسفة واقتصاديين. ولم يبدأ فقهاء القانون الدستوري في دراسة هذه العمليات إلا في مرحلة لاحقة، بيد أنهم لم يركزوا على موضوع التحول الديمقراطي الغامض بطبيعته، وإنما ركزوا في المقابل على النظام الديمقراطي الراسخ، أو على المرحلة التأسيسية، مع إهمال للمراحل الوسيطة، أي مراحل التحول الديمقراطي. من جهة أخرى، أصبحت العدالة الدستورية أحد مجالات البحث الرئيسة للباحثين الدستوريين، خصوصًا في ضوء دورها المركزي في الدول الديمقراطية الليبرالية، بعد أن بات أحد المتطلبات الأساسية للدولة الديمقراطية هو وجود نظام فعال للمراجعة الدستورية.

يأتي هذا الكتاب في صدد محاولة تحليل وفهم مدى قدرة القضاء الدستوري على حماية مسار التحول الديمقراطي بسياقاته الصعبة وأزماته المتعددة، بعد أن أثبت مكانته ودوره في الديمقراطيات المستقرة.

لقد ارتبط وجود القضاء الدستوري بتطور الأنظمة السياسية الديمقراطية، وتكرس ذلك - بشكل خاص - بعد الحرب العالمية الثانية، فبرز القضاء الدستوري ضرورةً لضبط سلطة البرلمان ضمن حدود الدستور منعاً لتغوُّله، وضمان الفصل بين السلطات، وحماية حقوق الإنسان بوصفها مبادئ عالمية ملزمة للدول. هذه المكانة التي اكتسبها القضاء الدستوري في مسارات التحول

الديمقراطي جعلت منه شرطاً لازماً لمسار التحول الديمقراطي. ولئن استطاع القضاء الدستوري عند مواجهة أزمات سياسية ضمن الأطر الدستورية، تحقيق نجاح نسبي في حماية التحول الديمقراطي، فإنه كان محدود القدرات، لدرجة العجز عن حماية مسار التحول الديمقراطي عند إفلات الأزمات السياسية من عقال الأطر الدستورية، وانحدارها نحو الاستبداد مرة أخرى.

إن ما يريد أن يقوله هذا الكتاب ببساطة هو: إذا كان القضاء الدستوري قد بات شرطاً لازماً للتحول الديمقراطي، فإنه ليس كافياً.

ولبحث هذا الطرح، يقدم الكتاب تحليلاً لمحطات رئيسة لمحاكم دستورية في مسار تحول ديمقراطي، يتناول السياق السياسي المحيط بالمحكمة، وبنائها المؤسسي، ومكانتها وصلاتها في الوثيقة الدستورية. واستكشاف النتائج، وآلية تفاعل الدستوري والسياسي في لحظة مفصلية من التاريخ السياسي لنظام سياسي يمر بمرحلة التحول الديمقراطي.

لقد برزت العدالة الدستورية منذ نشأتها الأولى آليةً لخدمة فكرة سمو الدستور، وضبط العلاقات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات في الدول الفدرالية. وفي حين كانت الولايات المتحدة الأميركية سباقة في اعتماد العدالة الدستورية، نجد أن القضاء الدستوري لم يتعزز دوره في أوروبا قبل الحرب العالمية الثانية، على الرغم من وجود محاكم دستورية عدة قبل الحرب العالمية الثانية إلا أنها لم تتمكن من أخذ دورها في ذلك الوقت.

طرح الحرب العالمية الثانية مسألة دستورية وسياسية بالغة الأهمية، تتمثل في كيفية حماية النظام الديمقراطي من الانهيار الداخلي عبر أدوات المشروعة نفسها؛ فالإشكالية ما عادت مقتصرة على حماية الديمقراطية من الانقلابات الخارجية عليها، بل غدت تتصل أيضاً بكيفية تحصينها في مواجهة حكومات تصل إلى السلطة وفق الأصول الانتخابية الصحيحة، ثم تنزع إلى التوسع والاستبداد على نحو ما انتهت إليه النازية.

هذه الحاجة الماسة إلى مؤسسة القضاء الدستوري دفعت نحو إيلائها مكانة مفصلية في الأنظمة السياسية الديمقراطية، التي راحت تتعزز خلال مسيرته، مع

توظيفه أكثر فأكثر في حوكمة النظام السياسي برمته، عبر تعزيز صلاحياته وتوسيعها، مثل إيلائه صلاحية النظر في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية؛ هذه الانتخابات ذات الطبيعة الحاسمة في تشكيل السلطات الدستورية في أي نظام سياسي.

وإذا كان القضاء الدستوري قد تطور بهدوء في مسارات الديمقراطيات المستقرة، فإنه واجه تحديات جمة في المسارات الوعرة للتحويل الديمقراطي؛ فصلاحيّة تفسير الدستور مثلاً قد تبدو صلاحيةً بديهية للقضاء الدستوري، حيث يقوم القاضي الذي يطبق الدستور بتفسيره بطبيعة الحال، لكن ذلك ليس كافياً إن لم تكن لديه الصلاحيّة الأصلية في تفسير الدستور، وكلمته هي الكلمة الفصل في مواجهة جميع السلطات السياسية.

في لبنان، سُلِبَ المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور بصورة أصلية، ما أثر بشدة في دوره ومكانته في النظام السياسي واستقلاله، وجردّه من أهم أدوات الرقابة على دستورية القوانين.

من ناحية أخرى، نلاحظ في التجارب المختلفة للقضاء الدستوري في مسارات التحويل، أهمية كبيرة لمنهج التفسير المتّبع من القضاء الدستوري؛ فالمحاكم التي اعتمدت المناهج التقليدية النصية فشلت في كثير من الأحيان في حماية مسار التحويل أو دفعه نحو الأمام، فيما تمكنت محاكم أخرى من حماية المسار وتطويره عبر اعتماد منهج تفسيري تحويلي ينظر إلى ما يجب أن ينتقل إليه النظام السياسي والمجتمع لحماية مسار التحويل وتعزيزه، كما فعلت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا عندما أخذت بمنهج تحويلي يركز على ما يهدف الدستور إلى تحقيقه أكثر مما يركز على حرفية النص التي تتجاهل أحياناً روحه وأهدافه، وقد تتناقض أحياناً أخرى مع الواقع السياسي المجتمعي التي تفرضه عملية التحويل.

لكن مكانة القضاء الدستوري كدعامة أساسية من دعائم النظام السياسي الديمقراطي لم تكتمل إلا مع توليه حماية مبدأ الفصل بين السلطات وضبطه؛ إذ إن تطور العصر وتعدد مهمات الدولة والأنظمة الساسية في القرن العشرين جعللا الفصل الوظيفي بين السلطات غير كافٍ لحماية هذا المبدأ، وهنا برز

دور القضاء الدستوري، الذي تمكن عبر صلاحياته من حماية مبدأ الفصل بين السلطات، والتدخل لمنع تغوّل سلطة على أخرى.

لكن هذه النتيجة لم تكن بتلك البداهة في أروقة صياغة الدساتير، بل جوبهت فكرة العدالة الدستورية بأنها تتناقض ومبدأ الفصل بين السلطات، عبر إيلاء السلطة القضائية الصلاحية بالنظر والتدقيق في أعمال السلطة التشريعية.

لم تنل هذه الحجة من أهمية اعتماد العدالة الدستورية ومن ضرورتها، بل دفعت نحو أشكال معيّنة من العدالة الدستورية يمكنها التعايش مع مبدأ الفصل بين السلطات؛ فالفرنسيون، مدفوعين بعدم الثقة بالسلطة القضائية بعد الثورة، وبفهم جامد لمبدأ الفصل بين السلطات، قاموا بإنشاء آلية سياسية للعدالة الدستورية ذات طبيعة خاصة، وهو المجلس الدستوري الفرنسي، فيما نجد في المقابل أن الدول الأوروبية الأخرى واجهت المشكلة نفسها مع عدم الثقة بالسلطة القضائية، ما دفعها إلى إنشاء مؤسسة دستورية مستقلة حتى عن السلطة القضائية وهي المحكمة الدستورية.

هذه الصلاحيات وتلك المكانة للقضاء الدستوري راحتا تتعززان تبعاً في عالمٍ يخرج من مآسي الحرب العالمية الثانية ويضع نُصب عينيه ألا تتكرر، ما دفع بقوة فكرة تعزيز حقوق الإنسان. ومن هنا بات ضمان حقوق الإنسان ركيزة أساسية في أي نظام سياسي ديمقراطي، وبالمثل أصبحت الديمقراطية شرطاً من شروط حماية حقوق الإنسان ومنع انتهاكها، واحتلت الحقوق الأساسية للإنسان حيزاً واسعاً في الدساتير الديمقراطية، فبرز دور القضاء الدستوري في تعزيز حقوق الإنسان ومنع انتهاكها في القوانين.

هذه المكانة والصلاحيات التي يملكها القضاء الدستوري لم تكونا ممكنتين من دون بنائه المؤسسي المستقل المقترن بكفاءة قضاة عالية وشجاعتهم البالغة. وقد تنوعت التجارب الدولية الديمقراطية في تكريس استقلال القضاء الدستوري، لكنها جميعاً ركزت بشكل رئيسي على توزيع صلاحية تشكيل المحكمة الدستورية بين المؤسسات الدستورية الأخرى بحيث لا تنفرد جهة واحدة بتشكيل المحكمة.

ولئن كانت الديمقراطيات المستقرة تمر أحياناً بأزمات سياسية حادة، فإن القضاء الدستوري في مراحل التحول الديمقراطي يتعامل مع حالة غير مستقرة يمكن أن تكون هشة أحياناً بحيث تصل بها الأزمات السياسية في بعض الأحيان إلى تفجير الأوضاع، وربما تنال من النظام السياسي برمته، وتسبب بانعطاف كامل لمسار التحول الديمقراطي وردّه باتجاه الاستبداد مرة أخرى.

إن تعديل الدستور مثلاً، يشكل واحداً من أخطر الاستحقاقات الدستورية في مراحل التحول الديمقراطي، وتكمن خطورة ذلك في أنه قد يمثل أحياناً مفترق طرق أمام التحول الديمقراطي؛ إذ يمكن أن يعزز مسار التحول أو يقوده إلى الانحراف على المدى الطويل، وربما نحو الاستبداد.

تتنوع الدساتير في موقفها من موضوع صلاحية تعديل الدستور وحجم هذا التعديل؛ فبعضها يفرّق بين "تعديل الدستور" و"إصلاح الدستور"، وقد يتطلب أغلبية مطلقة للتعديل في البرلمان، ويمكن أن يعزز هذه العملية بما يتطلب إجراءات أخرى، مثل الاستفتاء، أو يعطي المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة على إجراءات تعديل الدستور أو مضمون التعديل، أو صلاحية النظر في إجراءات التعديل والمضمون معاً. وقد يصمت الدستور عن هذه المسألة، ويمنع المحكمة الدستورية صراحةً في بعض الأحيان من النظر في مضمون تعديل الدستور.

ضمن هذه الاختلافات نجد أن محاكم دستورية في مراحل التحول الديمقراطي تمكنت، على الرغم من غياب الإطار الدستوري اللازم، من التصدي للتعديلات الدستورية التي تستهدف زعزعة جوهر النظام الديمقراطي.

تقدم المحكمة الدستورية الهندية واحداً من أهم الأمثلة على ذلك، ولا سيما أنها ممنوعة، وفق منطوق الدستور، من النظر في التعديلات الدستورية؛ ففي عام 1973، أصدرت هذه المحكمة في "قضية كيسافاناندا بهاراتي ضد كيرالا" قراراً بتحسين البنية الأساسية للدستور في مواجهة التعديلات الدستورية المسيئة إلى الدستور.

تفترض نظرية الهيكل الأساسي أن للدستور هوية معيارية، بناءً على سماته الأساسية التي تعبّر عن روح الدستور والمبادئ الأساسية للنظام السياسي. لذا،

فإن تعديل هذه السمات هو عملية تعديل دستوري غير دستورية؛ لأنها قد تشكّل، إذا ما أُقرّت، دستوراً جديداً.

تمكنت المحكمة العليا في الهند من تقديم مساهمة كبرى في اجتهاد القضاء الدستوري العالمي، وذلك عبر بنائها الرصين لنظرية الهيكل الأساسي التي شكلت في وقت لاحق واحدة من أهم آليات حماية النظام الديمقراطي.

بعد ذلك بـعقود، وبالتحديد في عام 2010، قامت المحكمة العليا الكولومبية بإلغاء نتائج استفتاء على تعديل الدستور يتيح التمديد لولاية ثالثة للرئيس أوريبّي، حيث بات هذا القرار يشكّل بدوره واحداً من أهم الاجتهادات القضائية الدستورية على صعيد العالم، إذ تُمنع المحكمة الدستورية في كثير من دساتير الدول من النظر في دستورية قانون استُقي عليه شعبياً.

يمثّل الاستفتاء الشعبي تضاداً مباشراً وصريحاً بين فكرة العدالة الدستورية والإرادة الشعبية؛ هذا التضادم - الذي يُحسم غالباً لمصلحة إرادة الأغلبية - تؤدي فيه المحكمة الدستورية دورَ حارس الأقلية، سواء المعارضة السياسية أو الأقليات الدينية أو العرقية، وهي الحاجز الأخير في وجه طغيان الأغلبية.

يبرّر الافتقار إلى ضمانات حقوق الأقليات إذاً المراجعة القضائية لنتائج الاستفتاء، وبذلك لا تكون المحكمة الدستورية قد ابتعدت في قرارها في أي لحظة عن حدود العدالة الدستورية.

لقد تمكنت المحكمة العليا الكولومبية من استشراف المستقبل والتركيز على مفترق الطرق الذي كانت تواجهه كولومبيا؛ إذ كان هناك احتمالات عالية، ولو على المدى البعيد، لقلب المسار الديمقراطي، فتصدت له المحكمة بشجاعة منقطعة النظير.

هذا الموقف الذي اتخذته المحكمة تلقّاه الرئيس أوريبّي، الذي قَبِلَ بقرار المحكمة، بمسؤولية عالية، ما شكّل عاملاً أساسياً في استمرار مسار التحول الديمقراطي في بلاده.

رغم ذلك، لا يمكن القول إن المحاكم الدستورية في السياقات المختلفة قد تمكنت بشكل دائمٍ من منع التعديلات الدستورية المسيئة إلى الديمقراطية؛

هذه التعديلات التي استهدفت في كثير من الحالات استقلال المحكمة نفسها وصلاحياتها.

لقد كانت المجر تسير قُدُمًا في مسار التحول الديمقراطي، إلا أنها بعد نفاذ الدستور الجديد في عام 2012 انزلت مجددًا إلى الاستبداد، عندما قام الحزب الحاكم بتعديل الدستور وغير عدد قضاة المحكمة الدستورية وآلية تعيينهم، فارتفع عدد قضاة المحكمة من 11 إلى 15 عضوًا، ما يعطي الحزب الحاكم (فيدس) الحق في تسمية أربعة قضاة جدد. وتمكنت حكومة (فيدس) في البداية من اختيار 9 من القضاة، و15 قاضيًا في المحكمة في السنوات الثلاث الأولى من عملها.

يتضح أثر جميع هذه الإجراءات التي اتخذها الحزب الحاكم للنيل من استقلال المحكمة، في أن جميع القرارات التي أصدرتها المحكمة الدستورية بعد تعيّنّها بالموالين للحكومة هي قرارات إشكالية؛ فالقضاة الدستوريون الجدد صوّتوا دائمًا لمصلحة موقف حكومة فيدس في كل حالة، ومن دون إبداء الأسباب. ولم يكتفِ حزب فيدس بالنيل من استقلال المحكمة، بل عمد أيضًا إلى تقليص اختصاصها، ومنعها من النظر في دستورية التعديلات الدستورية. كل ذلك تسبب بإفقاد المحكمة الدستورية قوّتها وسمعتها أيضًا، وحولها إلى مؤسسة دستورية تابعة له.

هذه الأوضاع التي تواجهها المحاكم الدستورية تختلف وفق السياق السياسي؛ فالمحكمة الدستورية لا تتناول مواد قانونية بحتة، ولا تتصرف كما يتصرف القضاء العادي، بل هي مؤسسة دستورية تعمل في قلب الفعالية السياسية، وتلامس سلك السياسة الساخن في كل قرار تصدره. من هنا، فإن قدرة المحكمة الدستورية على فهم السياق السياسي الذي تعمل فيه، وعلى التعاطي معه بمسؤولية، قد تشكل العامل الأهم في حماية مكانتها ودورها. ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك مسيرة المحكمة الدستورية التركية مع حزب العدالة والتنمية؛ إذ مثّلت هذه المحكمة خلال تاريخها الحارس الوفي للنظام العلماني، بدعم من الجيش التركي. من هذا الموقع والموقف السياسي، شكّل وصول حزب العدالة والتنمية إلى البرلمان في عام 2002، بخلفيته الإسلامية وتمثيله الواسع للمجتمع التركي، بداية مسيرة جدلية بين المحكمة والحزب الحاكم.

وصلت العلاقة المتوترة بين المحكمة والحزب إلى أوجها عندما ألغت المحكمة نتائج الجولة الأولى من الاقتراع في مسألة انتخاب عبد الله غول رئيسًا لتركيا، فكان هذا القرار بدايةً لسلسلة من التحديات القضائية للتفويض الانتخابي لحزب العدالة والتنمية. وفي النهاية، تغلب حزب العدالة والتنمية في هذه المواجهة من خلال عقد انتخابات مبكرة، وقام في غضون شهرين من قرار المحكمة الدستورية بعقد انتخابات مبكرة حقق فيها فوزًا ساحقًا.

جاءت المواجهة الثانية مع نظر المحكمة في حل حزب العدالة والتنمية، بتجاهل واضح لتفويضه الشعبي. ورغم عدم حل الحزب نتيجة التصويت، فإن هذا الموضوع شكل مفترق طرق بين الحزب والمحكمة.

وفي وقت لاحق، وبالتحديد في عام 2010، وافق الناخبون الأتراك على حزمة تعديلات دستورية اقترحها حزب العدالة والتنمية، فتغير بشكل جذري هيكل المحكمة الدستورية التركية، وتمكن حزب العدالة والتنمية من تعديل الدستور وتحجيم المحكمة والحد من دورها ودرء أي خطر قد تشكله على وجوده.

ما من شك في أن حماية النظام العلماني أمر حاسم للدولة التركية ذات التنوع الديني والقومي والإثني والعرقي، ومع ذلك يجدر بالمحكمة ألا تتجاهل التفويض الشعبي الكبير لحزب العدالة والتنمية. فإن كانت المحكمة الكولومبية قد تصدت للتفويض الشعبي، وحسنًا فعلت، فإن المحكمة التركية لم تفتن إلى أن طبيعة النظام العلماني الذي تتمسك به بصورة جامدة بات عبئًا على المجتمع التركي الذي اختار تفويض حزب العدالة والتنمية ذي الخلفية الإسلامية.

لقد تجاهلت المحكمة الدستورية التركية السياق السياسي المحيط بها، ولم تكن هذه مشكلتها الوحيدة، بل كان هناك أيضًا تصلبها بشدة، ونظرتها إلى حماية النظام العلماني بصورة جامدة من دون أن تعترف بالمشكلة التي ينطوي عليها، وهي انتهاك الحقوق الأساسية للمرأة والإنسان في تركيا. هذان الجمود والتشدد في موقف المحكمة منعًا من إدراك متطلبات المرحلة السياسية في وقت كان ممكنًا أن تؤدي دورًا بارزًا في تصحيح طبيعة النظام العلماني في تركيا وتطويره

بشكل يتلاءم وحقوق الإنسان الأساسية، فهذا هو معنى التحول الديمقراطي وجوهره.

تحيلنا هذه الأمثلة إلى الدور السياسي للمحكمة الدستورية؛ هذا الدور الذي لم يوطر بعدُ ضمن الأدبيات القانونية. ولئن تطرق إليه فقهاء القانون كثيرًا، فإن هذا الدور يبقى لصيقًا بالمسار الذي تعمل ضمنه المحكمة، وتجب قراءته ضمن معطيات الوضع السياسي أو الأزمات السياسية التي تتعاطى معها المحكمة.

من هنا برز ما يُعرف في أدبيات القانون الدستوري بـ "المسألة السياسية"، وهي موضوع كان مطروحًا في أروقة المحاكم، ويفتقر إلى أساس نظري مستقر، وبمرور الوقت تطورت عقيدة المسألة السياسية، واعتمدت النطاق القضائي معيارًا جوهريًا.

تكرس مفهوم المسألة السياسية في الولايات المتحدة بناءً على أنه إذا كان في إمكان جهات دستورية أخرى أن تطالب بأن تكون لها سلطة على هذه المسألة، فإن المحاكم لا تملك ببساطة أي مبرر للتدخل. ومع ذلك، رأى الفقهاء أن المحكمة العليا لم تضع معيارًا موضوعيًا يمكن الأخذ به لتمييز المسائل السياسية من غيرها، وتركت الأمر لتقديرها وفق كل حالة. ووفقًا لذلك، فإن المسألة السياسية ليست قيدًا على المحكمة بقدر ما هي خيار يسمح للمحكمة بتوسيع اختصاصها أو باختزاله، بينما ذهب رأي في الفقه إلى أن المسألة السياسية قيد حقيقي على اختصاص المحكمة، وعليها الالتزام بها في أحكامها، إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

إن ما ينطوي عليه مفهوم المسألة السياسية من غموض واعتبارات، يفرض تحديات على المحاكم الدستورية. وتعدد الأمثلة من تجارب التحول الديمقراطي التي لجأت فيها المحاكم إلى المسألة السياسية أو أهملتها، وأبرزها على الإطلاق المحكمة الدستورية في تشيلي، التي فشلت في منع انحراف المسار الديمقراطي فيها بحجة عدم التدخل في السياسة، بل إنها نظرت إلى السياسة نظرة فوقية، واعتبرتها مسألة نزاهة، ورأت أن عمل القاضي منحصر في الجانب التقني القانوني البحث. ويمكن القول إن المحكمة العليا في تشيلي أفرطت

في استخدام المسألة السياسية، وكانت شديدة الرجعية والهرمية، ولا تمتلك الشجاعة ولا المؤهلات للقيام بدور سياسي؛ ففي الانقلاب الذي قاده الجنرال أوغستو بينوشيه ضد الرئيس المنتخب، انكفأت المحكمة الدستورية التشيلية خلف مبدأ عدم التدخل في السياسة، واستسلمت للانقلاب، ثم دعمت شرعية قادة الانقلاب.

مع ذلك، يكاد يكون التفريق بين ما هو سياسي وما هو غير سياسي مستحيل نظرياً؛ إذ لا يوجد حتى اليوم معيار موضوعي لنظرية الأعمال السياسية، ويجب ألا يكون مبدأ المسألة السياسية قيداً على سلطة المحكمة في الرقابة، إنما يكون للمحكمة الصلاحية في بسط نطاق اختصاصها أو قبضه بحسب الملابسات والظروف السياسية، التي تحكم الصلة بينها وبين الهيئات الحكومية الأخرى.

وتبرز خطورة المسألة السياسية في مرحلة التحول الديمقراطي، عندما تريد المحكمة الانكفاء، والتخلي عن دورها في حماية المسار السياسي، خصوصاً عندما تتعرض للضغوط السياسية. يترافق ذلك مع غموض هذا المفهوم، ومع الضغوط التي تتعرض لها المحكمة الدستورية للابتعاد من أي دور سياسي، مع أن دور المحكمة الدستورية دور سياسي، ولا يمكن حصر المحكمة الدستورية في إطار العمل القانوني التقني البحت، حيث إن غياب فهم المحكمة الدستورية دورها المتوقع في فترة التحول الديمقراطي لن يسمح لها بالتأثير، كما هو متوقع منها في السياسة، بل على العكس، ستكون المحكمة ضحية العمل السياسي، وقد تخسر مكانتها ودورها إذا ما تمسكت بفكرة الابتعاد عن التأثير في السياسة.

وفي هذا الإطار، غالباً ما تُتهم المحاكم الدستورية النشطة بأنها تمارس نشاطاً قضائياً يكبل العمل السياسي. لذلك، ليس للمحكمة الدستورية مفر من فهم دورها في التأثير في السياسة وضبطه، وتثديبه بعيداً عن التسييس؛ فليس التأثير في السياسة هو المشكلة، بل تسييس المحكمة وانعدام حيادها، أو النظر إليها على أنها تحابي طرفاً أو سلطة من السلطات السياسية.

ولئن تمكنت المحاكم الدستورية من تقويم الانحراف في مسار التحول الديمقراطي، فإنها لم تتمكن تقريباً في أي حالة من مواجهة انعطاف مسار التحول؛

إذ يحدث أحياناً أن يستولي الجنرالات على السلطة ويدّعون أنهم يأخذون على عانتهم الواجب الأخلاقي المتمثل في عزل الحكومة غير الشرعية، وهنا يثور السؤال الرئيس حول ما الذي يمكن المحاكم الدستورية أن تفعله حيال ذلك؟

تنطوي لحظة الانقلاب العسكري على اغتصاب للسلطة، وهدر للشرعية الديمقراطية، وتركيز للسلطات، في مقابل أن وظيفة المحكمة الدستورية تقوم على الشرعية الديمقراطية حصراً، ضمن نظام يضمن الفصل بين السلطات.

بالتالي، فإن درجة التناقض بين الانقلاب العسكري والقضاء الدستوري تصل إلى أن أحدهما ينفي وجود الآخر. وما دامت الانقلابات العسكرية حالة أمر واقع معززة بالعنف غالباً، فإن الانقلاب يستطيع نفي وظيفة المحكمة الدستورية. من هنا، قد تشكّل مقاومة القضاء الدستوري محاولة انتحار، وفي حالات أخرى، قد لا يكون هناك من خيار أمام القضاء الدستوري إلا الاستسلام للانقلاب العسكري، ولا سيما أن تحرك القضاء الدستوري بمواجهة الانقلاب قد يشكل مغامرة خطيرة ويمكن أن يعرّض أعضاء المحكمة للتصفية الجسدية، كما حدث فعلاً في عام 1985، عندما اجتاحت مقاتلون يساريون من حركة 19 أبريل الكولومبية مبنى المحكمة العليا، واحتجزوا قضاة المحكمة رهائن، ليُقتل اثنا عشر منهم خلال تبادل إطلاق النار مع الجيش، إلى جانب أكثر من 100 مدني آخرين.

على الرغم من أن الانقلاب العسكري ينفي وظيفة القضاء الدستوري، فإن هناك حالات هُدرت فيها وظيفة المحكمة من دون إغائها، بل حوفظ عليها، خصوصاً عندما كان قادة الانقلاب يسعون لاكتساب الشرعية من خلالها؛ إذ يعمل بعض الأنظمة المنقلبة على الديمقراطية للحصول على شرعية لسلطته، والمحاكم الدستورية هي المخوّل إليها إضفاء هذه الشرعية. ولكي تنجح وظائف إضفاء الشرعية هذه، يجب أن تتمتع المؤسسات القضائية بدرجة معينة من الاستقلالية الحقيقية عن السلطة التنفيذية، وأن تحكم أحياناً ضد الإرادة المعلنة للنظام؛ إذ إن الشرط الأساسي لفاعلية القانون هو أن يُظهر استقلالاً عن التلاعب الجسيم، وإلا امتنعت المؤسسات القانونية عن حجب أي شيء وعن إضفاء الشرعية على أي شيء. في تشيلي لم تكنف المحكمة العليا بالوقوف

على الحياد حيال الانقلاب العسكري في عام 1973، بل أدت دورًا أساسيًا في دعم النظام الاستبدادي عبر إضفاء الشرعية على قراراته، وإطلاق يد المجلس العسكري حتى عند مخالفته الدستور وانتهاكه الحريات الفردية.

أثبتت أدوار القضاء الدستوري في دعم التحول الديمقراطي أن هذا الأمر ليس بدهيًا، بل وعلى طيف واسع، تنوعت مواقف المحاكم الدستورية من الانقلابات العسكرية، بين محاكم استسلمت للانقلاب ومحاكم تبرعت بدعم الانقلاب، بينما تعدّت محاكم أخرى هذا الحد، فمثلت عقبة كبيرة في وجه الأطراف السياسية والمؤسسات الدستورية الأخرى في التحول إلى الديمقراطية، ومن ذلك ما قامت به المحكمة العليا الفنزويلية، التي استطاعت المحافظة على مساحة كبيرة من استقلالها، لكنها أقدمت بعد تعبّتها بالموالين لنظام تشافيز على العمل كقوة كبح للانتقال الديمقراطي الذي لاحت بوابده في عام 2015، عندما تمكنت المعارضة من تحقيق انتصار انتخابي ساحق خوّل الحصول على ثلثي مقاعد الجمعية الوطنية.

بدا أن انتصار المعارضة هذا يمهد لانتهاة نظام نيكولاس مادورو إلى شكل أكثر ديمقراطية، لكن المحكمة العليا الفنزويلية، التي أضفت شرعية على تصرفات النظام الاستبدادية، بدأت تؤدي دورًا نشطًا في إبطال السلطة الشرعية للمعارضة، والسماح للرئيس مادورو بالحكم من جانب واحد؛ إذ عمدت إلى لجم عملية الإصلاح التشريعي في البلاد، رغم أنها كانت ضرورية لتحقيق انتقال ديمقراطي ناجح.

تثبت هذه الأمثلة وغيرها مما يطرحه هذا الكتاب، أن اشتراط لزوم القضاء الدستوري للتحول الديمقراطي أمر غير كافٍ، بل إن دوره الذي لا بد منه لانطلاق مسيرة التحول وتعزيزها قد يواجه صعوبات وتعقيدات كبيرة لصيقة بطبيعة التحول الديمقراطي وفقًا للسياق السياسي واضطرابه، وأيضًا وفقًا لكفاءة المحكمة الدستورية وشجاعتها.

ومع ذلك، تثبت مكانة المحكمة الدستورية في الديمقراطيات الراسخة وفعاليتها في حماية التحول الديمقراطي في كثير من السياقات أنها باتت حجر

أساس، ومنطلقاً لا بد منه في أي مسار تحوُّل ديمقراطي، وأن ذلك يتوقف بشكل رئيسٍ على تصميمها المؤسسي واستقلالها وكفاءتها وقبول الأطراف السياسية بدورها، إضافةً إلى إيلائها الصلاحيات اللازمة من أجل التصدي للأزمات السياسية المتوقعة في سياق تحوُّلي مضطرب قد يواجه تكراراً أزمات سياسية حادة. وتقع صلاحية الرقابة على التعديلات الدستورية في قمة هذه الصلاحيات، لخطورة هذه الآلية الدستورية ودورها الحاسم أحياناً في قلب مسار التحول الديمقراطي عبر الأطر الدستورية نفسها.

يرمي هذا الكتاب إلى المساهمة في سد نقص واضح في المكتبة العربية، وذلك من خلال تقديم مرجع متخصص بالتحول الديمقراطي في أبعاده الدستورية والسياسية، مع تركيزٍ خاص على الموقع الذي يمكن أن تشغله المحاكم الدستورية في هذا المسار، من حيث وظيفتها في حماية القواعد المؤسسة للنظام الديمقراطي، وضبط ممارسة السلطة، ومواكبة المراحل الانتقالية بما تفرضه من أسئلة معقدة تتصل بالشرعية والتمثيل والحقوق والضمانات.

ولعل الكتابة في هذا الموضوع باللغة العربية، والتوجه به إلى القارئ العربي، يبدو أن أول وهلة منفصلين عن واقع عربي مأزوم، تراجعت فيه الديمقراطية من كونها مشروعاً تاريخياً قابلاً للتبلور إلى مفردة ملتبسة، ومثقلة بخيبات التجارب، وبالعنف المنظم الذي ووجهت به الانتفاضات الشعبية، وما انتهت إليه بعض المسارات من صعود قوى أكثر تشدداً، لم تفض إلى تجاوز الاستبداد بقدر ما أفضت إلى إعادة إنتاجه في صور أشد انغلاقاً وأقل قدرة على إدارة التعدد والاختلاف.

غير أن هذه المآلات، على قسوتها، لا تنال من القيمة المعيارية للديمقراطية، ولا من ضرورتها بوصفها أفقاً سياسياً ودستورياً لا غنى عنه؛ فالديمقراطية ليست وصفة فورية لتبديل الواقع، ولا مساراً خطياً يفضي حتماً إلى الاستقرار. وقد تُستنزف تجاربها وتتعثر وتعرض لانتكاسات طويلة، ولا سيما في المجتمعات التي تتداخل فيها أزمات البنية السياسية مع الانقسامات الاجتماعية الحادة وضعف المؤسسات العامة. إلا أن ذلك لا يحجب أنها، متى اقترنت بشروط اجتماعية ومؤسسية وتاريخية مساندة، تظل المدخل الأكثر جدية للخروج من أزمة السلطة

في المجتمعات العربية؛ لأنها تضع ممارسة الحكم ضمن حدود القانون، وتعيد تأسيس العلاقة بين الدولة والمجتمع على قاعدة الحقوق لا الغلبة، وعلى قاعدة المشاركة لا الإقصاء.

من هذه الزاوية، فإن المبادئ التي قامت عليها التجارب الديمقراطية الحديثة لا يمكن التعامل معها باعتبارها ترفاً فكرياً أو مجرد شعارات معيارية، وإنما باعتبارها شروطاً أولية لقيام نظام سياسي قابل للاستمرار؛ فالمواطنة ليست مجرد وصف قانوني للانتماء إلى الدولة، بل هي قاعدة لإعادة بناء الرابطة السياسية على أساس المساواة في المكانة والحقوق. والمساواة أمام القانون هي الشرط اللازم لنزع الامتياز عن البنى المغلقة التي تحتكر الدولة أو تستثمرها لمصلحة جماعات بعينها. وحياد الدولة تجاه الأديان لا يُراد به إقصاء الدين من المجتمع، وإنما منع تحويله إلى أداة للهيمنة السياسية أو معيار للتفاوت في الحقوق والانتماء.

كما أن التمثيل الشعبي القائم على انتخابات حرة ونزيهة، وضمان حقوق المعارضة، وصون الفضاءين المدني والسياسي من الإغلاق والمصادرة، كل ذلك يشكل الحد الأدنى الذي لا يستقيم من دونه أي ادعاء بوجود نظام عام مشروع.