أثر تشكيل المحكمة الدستورية على استقلال القضاء الدستوري (دراسة في القانون المقارن والقانون القطري)

الدكتور/ حسن عبدالرحيم السيد
أستاذ القانون العام المشارك
كلية القانون - جامعة قطر

ملخص:

يعد استقلال القضاء مطلباً جوهرياً لصيقاً بالعدالة تخشى المجتمعات من تأثير مراكز القوة في الدولة عليه. والقضاء الدستوري قد يكون أكثر عرضة لانتهاك استقلاله والتأثير على حياده، وذلك لتداخل الجانب السياسي فيه مع الجانب القانوني. ولتحقيق استقلال القضاء لا بد أن يكون القضاة بمنأة عن أي تدخل، لا يخضعون في حكمهم إلا للقانون؛ لذا فإن وصول قضاة محايدين وأكفاء إلى الجهاز القضائي المستقل أمر جوهري لدعم استقلال القضاء، وهو يستدعي بالضرورة النظر في الشروط الواجب توافرها في القاضي، وفي الآلية التي يتم بها اختياره، وفي مدة عضويته في المحكمة. هذه العناصر الثلاثة هي مقومات تشكيل المحكمة، وهي الجوانب التي يتم التركيز عليها في هذا البحث.

يرتكز هذا البحث على تحليل القواعد المنظمة لتشكيل المحكمة في دساتير وتشريعات بعض دول العالم، ومقارنتها ببعض واستخلاص مدى قدرتها على تحقيق استقلال القضاء الدستوري، ثم البحث في القواعد المنظمة لتشكيل المحكمة الدستورية في دولة قطر، وفي مدى تقييدها وتفعيلها لمبدأ استقلال القضاء.

مقدمة:

يعد استقلال القضاء مطلباً أساسياً لتأمين العدالة، وقد أصبح جزءاً من الضمير الإنساني لم يعد من المقبول إنكاره، فبه يسمو القانون وتترسخ سيادته، إذ لا سلطان على القاضي في عمله إلا للقانون فلا يخضع لمراكز القوة، سواء أكانت سلطات أم أفراداً، وباستقلال القضاء تصان الحقوق والحريات، وبه يستقر الحكم والأمن في الدولة[1]. ومن أجل ذلك أصبح استقلال القضاء مبدأ دستورياً لا يكاد يخلو من

(١) تنص المادة (١٢٩) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن: "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات". وفي السياق ذاته تنص المادة (٩٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل في ٢٠١٤على أن: "... (و) استقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات".

التأكيد عليه دستور من دساتير العالم(٢)، فالمادة (١٣٠) من الدستور الدائم لدولة قطر تنص، على سبيل المثال، على أن: "السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون". والمادة (١٦٣) من الدستور الكويتي تنص على أنه: "لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل". والمادة (١٨٤) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ المعدل في ٢٠١٤ تنص على أن: "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل في شئون العدالة أو القضايا، جريمة لا تسقط بالتقادم".

وإذا كان استقلال القضاء عموماً مطلباً جوهرياً لصيقاً بالعدالة تخشى المجتمعات من تأثير مراكز القوة في الدولة عليه، فإن القضاء الدستوري قد يكون أكثر عرضة لانتهاك استقلاله والتأثير على حياده(٣)، وذلك لتداخل الجانب السياسي

(٢) في التأكيد على مبدأ استقلال القضاء انظر أيضاً: المادة (١٨٤) من الدستور المصري الجديد (٢٠١٤)، والمادة (١٠٢) من دستور تونس الجديد (٢٠١٤)، والمادة (٦٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، والمادة (٧٩)/١ من دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩ المعدل في العام ٢٠١٢، والمادة (٩) و(١٣٨) من دستور تركيا لعام ١٩٨٢ المعدل في عام ٢٠١١، والمادة (٥٠) من دستور الهند لعام ١٩٤٩، والمادة (٧٦) من دستور اليابان لعام ١٩٤٦، والمادة (١٦٥)/٢ من دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ المعدل في عام ٢٠١٢.

(٣) تختلف الدول في شأن تقرير الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الدستورية، فبعضها تقررها لجميع المحاكم، وهو ما يعرف بـ"لامركزية الرقابة الدستورية"، وبعضها تقررها لجهة واحدة تختص دون غيرها بهذه المنازعات وتعرف بـ"مركزية الرقابة الدستورية". ومركزية الرقابة الدستورية تقررها بعض الدول لدائرة في ذات الهيكل القضائي كمحكمة التمييز، بينما تقررها دول أخرى لمحكمة دستورية مستقلة. وفكرة تخصيص محكمة مستقلة للنظر في المنازعات الدستورية انتشر في العالم بعد أن اقترحها في الأصل النمساوي Hans Kelsen في عام ١٩٢٠، وكانت إيطاليا وألمانيا قد تبنتا هذا المقترح بعد الحرب، ثم انتشر في الكثير من الدول، ومن بينها تلك المتأثرة بالنظام القانوني الأمريكي كبعض دول أمريكا اللاتينية مثل كولومبيا وبوليفيا والإكوادور. انظر:

Nuno Garoupa & Tom Ginsburg, Building Reputation in Constitutional Court: Political and Judicial Audiences, 2011, 28 Arizona Journal of International and Comparative Law 539.

John Ferejohn & Pasquale Pasquino, Comparative Avenues in Constitutional Law: Constitutional Structures and Institutional Designs: Constitutional Adjudication: lessons from Europe, 2004, 82 Texas Law Review 1671.

فيه مع الجانب القانوني، فالمنازعة الدستورية لا تكون في الغالب مجرد مخاصمة لنصٍ تشريعيٍ مخالف لأحكام الدستور، بل مخاصمة سلطة تقف بقوة إلى جانب هذا النص وترغبٍ في استمرارية العمل به وتنفيذه(٤).

ولتحقيق استقلال القضاء لابد أن يكون القضاة بمنأى عن أي تدخل، أحراراً لا يؤثر على حكمهم وقضائهم إلا القانون، وأن تنظم شئونهم سلطة مستقلة(٥). لذا فإن وصول قضاة محايدين وأكفاء إلى الجهاز القضائي المستقل، أمر يستدعي بالضرورة النظر في الشروط الواجب توافرها في القاضي أولاً، وفي الآلية التي يتم بها اختيار القاضي لعضوية المحكمة ثانياً، وفي مدة العضوية في المحكمة ثالثاً. هذه العناصر الثلاثة هي مقومات تشكيل المحكمة.

إن دراسة الشروط الواجب توافرها في القضاة، وآلية اختيارهم، ومدة عضويتهم في المحكمة الدستورية وأثر ذلك على استقلالها، أمر لم يلق الكثير من الاهتمام والبحث والتفصيل لدى القانونيين، إذ إن أغلب الكتابات تعرضت لتشكيل المحكمة الدستورية بإيجاز في معرض دراسة القضاء الدستوري عموماً؛ لذا نأمل أن يكون هذا البحث إضافة للمكتبة القانونية العربية.

---

(٤) كما أن مسألة استقلال القضاء الدستوري تزداد أهمية عندما تتوسع اختصاصات المحكمة الدستورية، وتمنح اختصاص تقرير الإجراءات الواجبة الاتباع لتعديل الدستور ذاته، فقد أثير في الآونة الأخيرة جدل واسع في الإكوادور بسبب قرار المحكمة الدستورية الموافق للبرلمان في طلبه تعديل بعض نصوص الدستور، كان من أبرزها السماح لرئيس الدولة بأن يكون رئيساً مدى الحياة. انظر أيضاً في العديد من الأمثلة التي أوردها Stephen Gardbaum. انظر:
Stephen Gardbaum, Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies, 2015, 53, Columbia Journal of Transnational Law 285.
وانظر أيضاً: عثمان عبدالملك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، إصدار مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٦، ص: ٥٨، وعلي الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر والأنظمة الدستورية العربية والأجنبية، القاهرة، ٢٠٠١، ص: ٣٩٦.

(٥) لتحقيق استقلال القضاء يرى Sanford Levinson ضرورة تحقق ثلاثة عناصر هي: عدم التأثير الرسمي أو غير الرسمي على القضاة في عملهم وأحكامهم، وآلية اختيار القضاة الموضوعية، وعدم قابليتهم للعزل. انظر:
Sanford Levinson, the Role of the Judge in the Twenty - First Century: Identifying ''independence'', 2006, 86 Boston University Law Review 1297.
انظر أيضاً: Stephen Gardbaum، المرجع السابق. ويرى أنه لتحقيق استقلال القضاء لا بد أن يكون القضاة بعيدين عن تحكم الحكومة أو ضغطها أو تأثيرها، وأن يؤدوا أعمالهم بحياد وفقاً للقانون وبعيداً عن أي تأثير سياسي أو مطمع شخصي.

إن منهجية هذه الدراسة تتمثل في تحليل القواعد المنظمة لتشكيل المحكمة في دساتير وتشريعات بعض دول العالم، كإسبانيا وإيطاليا والبرتغال وألمانيا وتركيا، والإكوادور وكولومبيا وجمهورية مصر العربية وتونس والكويت والبحرين ومقارنتها ببعض، واستخلاص مدى قدرتها على تحقيق استقلال القضاء الدستوري. إن المقارنة تجعلنا ننظر إلى نظامنا القضائي بشكل أوضح، لذا بعد النظر في القانون المقارن سوف نبحث في القواعد المنظمة لتشكيل المحكمة الدستورية في دولة قطر، وفي مدى تقييدها وتفعيلها لمبدأ استقلال القضاء.

في هذه الدراسة سوف نقسم الموضوعات الأساسية، المشار إليها سلفاً، على ثلاثة مباحث، الأول يتناول الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية، والثاني يتناول آلية اختيار رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية، وأخيراً يتناول المبحث الثالث مدة العضوية في المحكمة الدستورية.

المبحث الأول
الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية

تُعد الشروط الواجب توافرها في أعضاء أو قضاة المحكمة الدستورية هي المدخل الأول الذي يمكن أن يؤتى منه انتهاك مبدأ استقلال القضاء الدستوري. إذ من خلالها يمكن أن يزج في عضوية المحكمة من تم شراء ذمته أو من باع نزاهته لصالح السلطة، ومن خلالها يمكن أيضاً أن يحرم من العضوية من كان أهلاً لها وعرف بنزاهته وحيدته.

ونظراً لأهمية الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية تنص بعض الدساتير عليها صراحة في صلبها، فالمادة (١٤٨) من دستور أوكرانيا لعام ١٩٩٦ تؤكد على سبيل المثال، على أنه: "يجوز لكل مواطن أوكراني بلغ من العمر أربعين عاماً في يوم التعيين، حاصلاً على مؤهل عالٍ في الدراسات القانونية، ويتمتع بخبرة مهنية لا تقل عن عشر سنوات، ويقيم في أوكرانيا على مدى السنوات العشرين الماضية، ويجيد لغة الدولة، أن يكون أحد قضاة المحكمة الدستورية لأوكرانيا"(٦).

بينما تذهب دساتير أخرى إلى إحالة تحديد الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة للمشرع العادي، فالمادة (١٩٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل في ٢٠١٤ تؤكد أن: "رئيس ونواب رئيس المحكمة الدستورية العليا ورئيس وأعضاء المفوضين بها مستقلون وغير قابلين للعزل، ولا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، ويبين القانون الشروط الواجب توافرها فيهم،..."(٧).

ويلحق بهذا الاتجاه الدساتير التي أحالت للقانون تنظيم كل ما يتعلق بالفصل في المنازعات الدستورية، تاركة للمشرع العادي حرية إنشاء محكمة مستقلة مختصة بذلك، أو جعل اختصاص الفصل في المنازعات الدستورية لدائرة أو أكثر في محكمة عليا في النظام القضائي(٨). وسبب إلحاقنا هذه الدساتير بالاتجاه الثاني هو كونها

---

(٦) لأمثلة أخرى انظر أيضاً: المادة (٤٣٣) من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨، والمادة (١٩٩)/أولاً من دستور بوليفيا ٢٠٠٩، والمادة (١٤٧) والمادة (٢٠١) من دستور البيرو لعام ١٩٩٣، والمادة (٢٣٢) من دستور كولومبيا لعام ١٩٩٣.

(٧) انظر في السياق ذاته: المادة (١٠١)/٣ من دستور كوريا لعام ١٩٤٨ المعدل في ١٩٨٧.

(٨) فالمادة (١٧٣) من الدستور الكويتي، على سبيل المثال، تنص على أن: "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، وبيان صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها..".

كهذا الاتجاه لم تحدد الشروط الواجب توافرها في عضو المحكمة أو الجهة القضائية تاركة ذلك للقانون.

ولا شك في أن إدراج الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية في صلب الدستور يعد ضماناً لعدم تغيرها بسهولة، فالدستور هو الوثيقة التشريعية الأسمى ويتطلب تعديلها في أغلب الدول إجراءات أكثر شدة وصعوبة من إجراءات تعديل القوانين العادية. ولكن في المقابل نرى بأن ترك تحديد هذه الشروط للقانون العادي يتيح للمشرع تطويرها مع الزمن، وذلك وفقاً لتطور النظام القانوني والقضائي في الدولة، فعلى سبيل المثال، اشتراط أن يكون القاضي مواطناً شرطٌ قد يصعب تحقيقه في جميع أعضاء المحكمة في بعض الدول بسبب ظروفها، كقلة عدد شعبها وعدم وجود عدد كافٍ من الكفاءات القانونية الوطنية بها، أو رغبة من الدولة في تطعيم المحكمة في المرحلة الأولى من عمرها بعناصر ذات خبرة عالية من دولة لها تجربة طويلة في القضاء الدستوري، ولكن مع الزمن ومع تزايد عدد الكفاءات الوطنية واكتساب الخبرات القضائية يتدخل المشرع لتطوير الشروط وتعديلها، ولا شك في أن هذا الأمر بالإمكان تحقيقه في يسر وسهولة إن نُصَّ على هذه الشروط في القانون، وليس في الدستور.

وسوف نتناول الشروط الواجب توافرها في عضو المحكمة الدستورية في هذا المبحث، ومن أبرزها شرط التأهيل والخبرة العملية، وشرط المواطنة وشرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي.

المطلب الأول
شرط التأهيل والخبرة العملية

يقصد بشرط التأهيل والخبرة العملية ما يتطلبه المشرع في عضو المحكمة الدستورية من متطلبات تجعله مؤهلاً فنياً لعضوية هذه المحكمة، ولهذا الشرط أهمية كبيرة في ضمان وصول رجال أكفاء من الناحية المهنية للمحكمة، وهو أمر قد يُسهم في دعم استقلال القضاء، إذ الخبرة العملية الطويلة تكشف للمجتمع في الغالب مدى ما يتمتع به المرشح للعضوية من سمعة تكون مشجعة لاختياره إن كانت حسنة، أو تقف عائقاً أمام اختياره إن كانت سيئة. ويمكن أن نستخلص ذلك من المادة (٤٣٣)/٢/٣ من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨، على سبيل المثال، إذ تشترط في عضو المحكمة الدستورية "أن يكون قد مارس مهنة المحاماة أو القضاء أو أن يكون أستاذاً جامعياً في مادة القانون مدة لا تقل عن عشر سنوات، وأن يكون مشهوداً له بالاستقامة خلال هذه

الممارسة"، فالممارسة الفعلية تظهر ما كان يتمتع به المرشح من جدارة واستقامة. ولا شك بأن عدم تمتع من تم ترشيحه بالجدارة والاستقامة يجعله عرضة للهجوم من قبل المناوئين لاختياره، في حين لا يجد هؤلاء هامشاً من المعارضة إن عرف المرشح من خلال سيرته السابقة بالنزاهة والحياد والمهنية والكفاءة(٩).

في هذا المطلب سوف نتناول شرط التأهيل والخبرة العملية في القانون المقارن ثم في القانون القطري.

أولاً – شرط التأهيل والخبرة العملية في القانون المقارن:

للوقوف على شرط التأهيل والخبرة العملية نتناول نوعية الخبرة التي تشترطها بعض الدساتير في أعضاء المحكمة الدستورية، كما نتناول المدة التي تقررها هذه الدساتير للدلالة على اكتساب الخبرة العملية.

١- نوعية الخبرة:

إن تحديد نوعية الخبرة التي تشترط في عضو المحكمة الدستورية لا شك في أنها ترتبط برباط وثيق بطبيعة العمل في هذه المحكمة، وهو أمر يقتضي بالضرورة معرفة اختصاصات المحكمة في كل دولة. فإذا كان جل تشريعات الدول المنظمة للمحكمة الدستورية بها، تتفق على أن من أبرز اختصاصاتها هو الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح(١٠)، وهو عمل قانوني بلا ريب، فإن من تشريعات الدول أيضاً ما يجعل للمحكمة الدستورية اختصاصات أخرى يمتزج فيها الجانب القانوني بالجانب السياسي(١١). ففي الدستور التونسي لعام ٢٠١٤، على

(٩) انظر: هشام فوزي، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص: ١٢١.

(١٠) في التأكيد على هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية انظر: المادة (١٢٥) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣، والمادة (١٦١)/أ من دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨، والمادة (٩٣)/٣ من دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩ المعدل في ٢٠١٢، والمادة (٤٢)/ج /١ من دستور أندونيسيا لعام ١٩٤٥ المعاد تفعيله في عام ١٩٥٩، والمادة (١٣٤) من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧ المعدل ٢٠١٢، والمادة (١٢٠) من دستور تونس لعام ٢٠١٤، والمادة (١٩٢) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، وغيرها.

(١١) يبين كل من Nuno Garoupa & Tom Ginsburg بأن المحكمة الدستورية لم تعد فقط تنظر في دستورية القوانين بل بأن الكثير من الدول بدأت تقرر لها اختصاصات أخرى كاعتماد الانتخابات وبعض شؤون الأحزاب السياسية كاعتماد شرعية نشأتهم أو قانونية بعض أنشطتهم، واختصاصات أخرى سياسية.
انظر: Nuno Garoupa & Tom Ginsburg، المرجع السابق.

سبيل المثال، يعهد للمحكمة الدستورية البت في مدى استمرار الحالة الاستثنائية التي اتخذ رئيس الجمهورية بشأنها تدابير لمواجهة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها(١٢). كما يعهد للمحكمة الدستورية في تونس الحكم في إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بناء على لائحة معللة يرفعها مجلس النواب(١٣).

لذا فإن دساتير العالم وإن كانت تتفق على أن العمل القانوني أساس جوهري يستمد منه المرشحون للعضوية خبرتهم، إلا أنها تختلف فيما إذا كان ينبغي أن يشترط هذا الشرط في جميع الأعضاء، أو في بعضهم. فبعض الدساتير تؤكد على أن يكون جميع أعضاء المحكمة الدستورية من المختصين في القانون، فالمادة (١٥٩)/٢ من الدستور الإسباني تنص، على سبيل المثال، على أنه: "يجب أن يعين أعضاء المحكمة الدستورية من قضاة ومدعين عموميين وأساتذة جامعيين وموظفين عموميين ومحامين، حيث يتوجب أن يكونوا جميعهم قانونيين مشهود لهم بالكفاءة، وأن تفوق مدة مزاولتهم لمهنهم الخمس عشرة سنة". ويأخذ البعض على هذا التوجه كونه يجعل الرقابة مسألة فنية بحتة ويسندها إلى أشخاص قد لا يدركون أهمية المرونة ومسايرة الضرورات السياسية، مما يؤدي إلى جمود الحياة الاجتماعية(١٤)، لذا يرون من الأهمية تطعيم المحكمة ببعض الأعضاء من ذوي الدراية الواسعة بالأوضاع السياسية.

وعليه ذهب بعض آخر من الدساتير إلى عدم اشتراط أن يكون جميع الأعضاء من المختصين في القانون، بل يكفي أن يكون أغلبهم من هذه الفئة، فالمادة (١١٨) من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤، على سبيل المثال، تنص على أن: "المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة تتركب من اثني عشر عضواً من ذوي الكفاءة، ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة"(١٥).

---

(١٢) انظر: المادة (٨٠) من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤.

(١٣) انظر: المادة (٨٨) من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤.

(١٤) رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص: ٧٨٠، ويضرب الدكتور رمزي الشاعر مثلاً على تجميد الحياة الاجتماعية بسبب قصر عضوية المحكمة على قضاة قانونيين فنيين بما حدث في الولايات الأمريكية عندما عملت المحكمة العليا بين سنة ١٩٣٠ – ١٩٣٦ على إبطال كل تشريع يقرر بعض الضمانات الاجتماعية بحجة مخالفتها للدستور الأمريكي.

(١٥) كان الدستور التونسي السابق يذهب مذهب الدستور الفرنسي بإنشاء مجلس دستوري يتألف من تسعة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، وتعرض عليه مشاريع القوانين الأساسية بشكل وجوبي، ومشاريع القوانين التي يرى رئيس الجمهورية عرضها عليه قبل التصديق. انظر: رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين، القاهرة، ٢٠٠٤، ص: ٥٩.

بمعنى أن يكون تسعة من الأعضاء الاثني عشر من القانونين ويمكن أن يكون الثلاثة الآخرون من غيرهم. وقد تعود الحكمة من عدم قصر العضوية على القانونيين وحدهم إلى طبيعة بعض اختصاصات المحكمة الدستورية والتي لا تخلو من امتزاج السياسة بالقانون، فالفهم الجيد بما يحيط النزاع من خلفيات سياسية قد يسهم في تحقيق العدالة، لذا وإن كانت هذه الدساتير تشترط أن يكون أغلب الأعضاء من القانونين، إلا أن تطعيم المحكمة بعدد من رجال السياسة من ذوي الدراية بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تقتضيه الطبيعة المركبة لبعض المنازعات(١٦).

وفي اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من القانونيين لا تشترط التشريعات – في الغالب – الحصول على الشهادة الجامعية في القانون كقرينة لتوافر هذا الشرط، فقد ترى فيه شرطاً بديهياً لا يقتضي التأكيد عليه؛ لذا تتجاوزه وتفترض فيمن يتم اختياره لعضوية المحكمة أن يكون قد مارس أعمالاً قانونية، أو عمل في مجالات قانونية لسنوات طويلة، فالحصول على شهادة القانون ليس في حد ذاته شرطاً لعضوية المحكمة، بل يجب أن يقترن بممارسة العمل القانوني. وفي المقابل لا تكتفي بعض الدساتير بذلك بل تتطلب صراحة في من يتم اختياره لعضوية المحكمة الدستورية أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية في القانون، فالمادة (٤٣٣) من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨ تنص، على سبيل المثال، على أن يكون عضو المحكمة الدستورية "حاصلاً على شهادة جامعية في القانون معترفاً بها في البلاد اعترافاً قانونياً"(١٧).

ومن ثم فإن الحديث عن نوعية الخبرة المطلوبة في عضو المحكمة الدستورية يكشف عن اتجاهين للدساتير، أحدهما يكتفي باشتراط العمل القانوني دون تحديد

---

(١٦) يلاحظ بأن المحكمة الدستورية في بلجيكا تشترط أن يكون نصف أعضائها ممن كان عضواً سابقاً في البرلمان، وذلك لأهمية الجانب السياسي في اختصاصات هذه المحكمة، انظر:
Sanford Levinson, Constitutional Design, 2014, 128 Harvard Law Review Forum 14.
تركي المطيري، الجوانب الإجرائية في الدعوى الدستورية، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والكويت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص: ١٩.

(١٧) ومن المفارقة أن جون مارشال (1755 - 1835) John Marshall رئيس المحكمة العليا الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية والذي نعت بأنه المؤسس الثاني للدستور الأمريكي وقد أرسى خلال مدة رئاسته للمحكمة أهم المبادئ القانونية والدستورية، ويعتبره البعض من أعظم رؤساء المحكمة العليا، لم تزد دراسته للقانون على حضور محاضرات قانونية للقاضي جورج ويث لمدة شهرين في كلية وليم أند ميري. انظر: عثمان عبدالملك الصالح، المرجع السابق، ص:٥٩.

مجالات محددة يستقي منها المرشح للعضوية خبراته، والآخر يحدد هذه المجالات. فالمادة (١٩٤) من دستور بولندا لسنة ١٩٩٧ المعدل في ٢٠٠٩ لا تحدد مجالاً قانونياً معيناً، إذ تنص على أن: "تتألف المحكمة الدستورية من ١٥ قاضياً يتم اختيارهم بصورة فردية من قبل مجلس النواب لمدة عضوية فترتها ٩ سنوات من بين الأشخاص المتميزين بمستوى عالٍ من الإلمام والمعرفة بالقانون...."

بينما تذهب دساتير أخرى إلى اشتراط مجالات قانونية محددة يكون المرشح لعضوية المحكمة قد استقى منها خبراته، فتنص، على سبيل المثال، على أن يتم اختيارهم من القضاة وأساتذة القانون في الجامعات والمحامين.

ونرى أن النص على مجالات قانونية محددة لاختيار المرشحين لعضوية المحكمة منها أمرٌ يدعم استقلال القضاء الدستوري، فالقضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامون وأساتذة القانون الأكاديميون، على سبيل المثال، ينتمون لجهات مستقلة ومهن حرة، وهي فئات تشربت الحرية وعدم الخضوع لأية سلطة، وألا يكون لقراراتهم أو آرائهم سلطان لغير القانون، فتفترض بالتالي فيهم الاستقلالية والحياد.

من جانب آخر، يلاحظ أن دساتير قليلة تشترط أن تكون هذه الخبرة هي محصلة العمل في التخصص العلمي الدقيق كالقانون الدستوري، أو حقوق الإنسان، ومن الدساتير النادرة التي ذهبت إلى ذلك دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩ الذي يشترط في المادة (١٩٩) منه كي يكون المرشح مقبولاً كقاضٍ في المحكمة الدستورية أن يكون "أثبت تخصصه أو خبرة معترفاً بها لمدة لا تقل عن ثماني سنوات في مجالات القانون الدستوري أو الإداري أو حقوق الإنسان.."[(١٨)]. ونرى أن اشتراط التخصص الدقيق قد يقيد جهة الاختيار، إذ قد لا يتحقق هذا الشرط في جميع الأعضاء[(١٩)].

ولكن هل لبعض هذه المجالات ميزة عن الأخرى تقتضيها طبيعة العمل في المحكمة وضمان استقلالها، وينبغي أن تكون نسبة تمثيلها في عضوية المحكمة أعلى؟ للإجابة عن هذا السؤال نجد أن الدساتير التي تشترط اختيار أعضاء المحكمة من

(١٨) انظر: المادة (١٩٩) من دستور بوليفيا، وفي السياق ذاته انظر أيضاً: المادة (٢٤)/ج/٥ من دستور إندونيسيا لعام ١٩٤٥ المعاد تفعيله في عام ١٩٥٩ والمعدل في عام ٢٠٠٢.

(١٩) كان مشروع قانون المحكمة الدستورية في الكويت ينص على أن يكون أحد أعضاء المحكمة من المختصين في الدراسات الدستورية، ولكن المشرع تبنى المشروع المقدم من الحكومة والذي لم ينص على شرط التخصص الدستوري لأحد أعضاء المحكمة. عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص: ٦٠.

فئات قانونية محددة تذهب إلى اتجاهين، الأول: عدم تحديد نسبة كل فئة أو عدد الأعضاء منها. والثاني على الخلاف يحدد عدد الأعضاء من كل فئة أو يحدد فئة معينة تكون لها الغلبة في عضوية المحكمة. وفيما يلي تفصيل ذلك:

أ – دساتير لا تحدد نسبة عضوية كل فئة أو العدد الذي يتم اختياره لكل فئة. فالمادة (١٥٩) من الدستور الإسباني على سبيل المثال توجب "أن يُعين أعضاء المحكمة الدستورية من بين قضاة ومدعين عموميين وأساتذة جامعيين وموظفين عموميين ومحامين، وأن يكونوا جميعهم قانونيين مشهود لهم بالكفاءة وتفوق مدة مزاولتهم لمهنهم الخمس عشرة سنة". والمادة (١٣٥) من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧ المعدل في سنة ٢٠١٢ تنص على أن: "يتم اختيار قضاة المحكمة الدستورية من بين قضاة المحاكم العليا العادية والإدارية، وأساتذة القانون في الجامعات والمحامين الممارسين لمدة عشرين سنة على الأقل، وحتى المتقاعدين منهم". في هذه الدساتير يترك للجهة التي تقوم بترشيح الأعضاء اختيارهم من ضمن هذه الفئات دون التزام بعدد معين أو نسبة محددة لكل فئة، أو أن تكون لفئة ما الغلبة في العضوية. بتعبير آخر، كلتا المادتين أعلاه لم تشترطا، على سبيل المثال، أن يكون ثلث المرشحين من القضاة وثلثهم من المحامين وثلثهم من أساتذة القانون، ولعل الفائدة من عدم تحديد نسبة تمثيل لكل فئة تعود إلى رغبة المشرع الدستوري في هذه الدول إلى ترك الأمر للجهة المختصة بأن تقوم بالاختيار وفقاً للتوازنات التي تراها أو وفقاً للكفاءات المتوفرة في وقت الاختيار، وقد تظهر فائدة هذه التوجه في الدول الصغيرة أو النامية التي لا تتوافر فيها عناصر كافية من فئة معينة تغطي النسبة المطلوبة في حال تحديدها.

والسؤال الذي يمكن أن نثيره هنا هو: هل النص على هذه الفئات في هذه الدساتير جاء على سبيل المثال، أم على سبيل الحصر؟ بمعنى مدى إمكانية أن يتم اختيار أعضاء المحكمة منهم ومن غيرهم، وبالعودة إلى المثالين من الدستور الإسباني والإيطالي أعلاه، نجدهما ينصان صراحة على أن يكون الاختيار من بين الفئات التي حددتها، فعبارة (من بين) تفيد الحصر، لكن في الوقت ذاته يمكننا ملاحظة أن المثال الإسباني يكاد أن يشمل جميع مجالات العمل القانوني كالقضاء والادعاء العام والمحاماة وتدريس القانون في الجامعات والوظيفة العامة، وهذه الفئة الأخيرة تفتح المجال واسعاً أمام أي قانوني طالما كان موظفاً عاماً، ولكن لا تشمل القانونيين في القطاع الخاص، كالشركات الخاصة، والبنوك، وشركات التأمين على سبيل المثال. وفي المثال الإيطالي يمكننا أن نستقي من تحديده لدرجة التقاضي التي يمكن أن يتم

الاختيار منها أعضاء المحكمة الدستورية، إذ نص على أن تكون من أعلى درجة في المحكمة العليا، وهي بطبيعة الحال لا تشمل قضاة محاكم الاستئناف وقضاة المحاكم الابتدائية في إيطاليا، بأنه حصر الاختيار على من ينتمي للفئات التي نص عليها دون غيرها. ونرى بأن حصر الاختيار في فئات معينة كقضاة أعلى درجة يسهم في استقلال القضاء وحياد المحكمة، إذ يصعب تصور أن يضحي قاضٍ، اشتهر بالكفاءة وحسن السمعة، وصل إلى أعلى درجات السلم القضائي، عبر سنوات طوال، بسمعته، فيطمع بوعد، أو يخشى من وعيد.

ومن جانب آخر، فإن النص على أن يتم اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من فئات قانونية محددة ودون تحديد نسبة كل منها في العضوية يدفعنا إلى سؤال آخر هو: هل يشترط أن يتم الاختيار من جميع الفئات المنصوص عليها في الدستور؟ أم إن الاختيار من أغلبها يغني عن الاختيار من جميعها؟ ونرى في الإجابة عن هذا السؤال بأن صياغة النص الدستوري في كل من المثالين الإسباني والإيطالي تتسع لتجيز الاختيار من أغلب هذه الفئات، وليس بالضرورة من جميعها، كما أن عدم نص كل منهما على نسبة أو عدد معين لكل فئة يدعم هذا التوجه. ونرى بأن هدف المشرع الدستوري من النص على هذه الفئات دون تحديد نسبة لكل منها هو تحقيق التنوع في العضوية مما يؤدي إلى توافر مزيج من الخبرات تستفيد منها المحكمة، وبالتالي لا يشترط أن تشتمل المحكمة على جميع الفئات المذكورة في النص طالما تنوعت خلفياتهم العملية. وفي الواقع العملي نجد المحكمة الدستورية حالياً، في إسبانيا على سبيل المثال، لا تضم فئة المحامين بالرغم من النص عليها(٢٠).

وبعد أن بينا الاتجاه الأول من الدساتير والتي جاءت بنص مطلق دون تحديد نسبة العضوية لكل فئة، نبين فيما يلي الاتجاه الثاني من الدساتير.

ب – دساتير تحدد عدد الأعضاء لكل فئة نصت عليها، أو تحدد الفئة الغالبة التي يجب أن تتشكل عضوية المحكمة منها، ففي تحديد عدد الأعضاء لكل فئة نجد الدستور التركي لعام ١٩٨٢، على سبيل المثال، يبين في المادة (١٤٦) منه بدقة الأعداد الممثلة لكل فئة، فعدد أعضاء المحكمة الدستورية في تركيا هو سبعة عشر عضواً، يأتي اثنان

(٢٠) تضم المحكمة الدستورية الإسبانية حالياً مَنْ عمل كقاضٍ في المحكمة العليا، وأساتذة جامعيين وعضواً من النيابة العامة، دون فئة المحامين، انظر: الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية الإسبانية:

http://www.tribunalconstitucional.es/en/

من ديوان المحاسبات، وعضو واحد من المحامين المستقلين يرشح من قبل رؤساء نقابات المحامين، وثلاثة أعضاء من محكمة الاستئناف العليا، وعضوان من مجلس الدولة، وعضو واحد من محكمة الاستئناف العسكرية، وعضو واحد من المحكمة الإدارية العسكرية، وثلاثة أعضاء من بين أعضاء هيئات التدريس في مجالات القانون والاقتصاد والعلوم السياسية، وأربعة أعضاء من كبار الموظفين التنفيذيين والمحامين المستقلين والمدعين العامين وقضاة الفئة الأولى ومقرري المحكمة الدستورية.

وفي تحديد فئة معينة تكون لها الغلبة في عضوية المحكمة نرى المادة (٢٢٢)/٢ من دستور البرتغال لعام ١٩٧٦ تنص على أن تتكون المحكمة من ثلاثة عشر عضواً وأنه: "يجب أن يكون ستة من القضاة سواء المعينين من قبل الجمعية الوطنية أو الذين تم اختيارهم من جهات أخرى مختارين من قضاة المحاكم الأخرى، والباقون من رجال القانون"[٢١].

في المثال التركي أعلاه نجد أن جميع الجهات التي يتم ترشيح أعضاء المحكمة الدستورية منها هي جهات مستقلة كالمحاكم والجامعات والنيابة العامة وديوان المحاسبة والمحامين المستقلين، إلا أن المشرع التركي غلَّب فئة القضاة والتي يتجاوز عدد الأعضاء منها سبعة أعضاء[٢٢] من أصل سبعة عشر عضواً هم مجموع أعضاء المحكمة. وإلى هذا التوجه ذهب المثال البرتغالي إلا أنه اكتفى بالتأكيد على عدد المرشحين من المحاكم، وأن يكون عددهم ستة من أصل ثلاثة عشر عضواً هو مجموع عدد أعضاء المحكمة الدستورية. ولا شك أن خبرة العمل القضائي تجعل لفئة القضاة ميزة على الفئات الأخرى لتماثل طبيعة العمل التي تمرسوا بها وبين عملهم المقبل في المحكمة الدستورية، ولكونهم أكثر الفئات استقلالاً، وحرصاً على ألا يكون لغير القانون سلطان عليهم.

---

(٢١) إلى مثل هذا التوجه ذهب المشرع المصري في قانون المحكمة الدستورية العليا، إذ اشترط في المادة (٥) منه على أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من العناصر القضائية، وتجدر الملاحظة بأن العمل قد جرى في جمهورية مصر العربية منذ نشأة المحكمة وحتى عام ٢٠٠٣ على قصر تشكيل المحكمة على العناصر القضائية فقط، إلا أن هذا الأمر تغير في عام ٢٠٠٣ بدخول إحدى المحاميات عضواً بالمحكمة. تركي المطيري، المرجع السابق، ص: ٣٨.

(٢٢) هم ثلاثة أعضاء من محكمة الاستئناف العليا، وعضوان من مجلس الدولة (المحكمة الإدارية العليا)، وعضو واحد من محكمة الاستئناف العسكرية، وعضو واحد من المحكمة الإدارية العسكرية، علاوة على أعضاء من قضاة الفئة الأولى ومقرري المحكمة الدستورية.

٢ – مدة الخبرة:

الحديث عن نوعية الخبرة القانونية التي تشترطها بعض الدساتير في عضو المحكمة الدستورية يرتبط بالحديث عن المدة المطلوبة لاكتساب هذه الخبرة، فالخبرة في الأصل لا تتكون إلا بمرور فترة كافية من الزمن تتطور وتنضج فيها قدرات الشخص ومهاراته نتيجة لتعرضه لكَمٍ متنوع من المسائل والقضايا والإشكالات التي تغطي جوانب واسعة ومختلفة من طبيعة عمله، كما أن مدة الخبرة من ناحية أخرى تكشف سمعة الشخص المهنية ومدى نزاهته، وبإلقاء الضوء على بعض الدساتير التي نصت صراحة على مدة الخبرة نجدها تتفاوت فيما بينها في تقريرها، فبعضها يشترط ألا تقل عن عشر سنوات كدستور أوكرانيا لعام ١٩٩٦[٢٣]، ودستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨[٢٤]، وبعضها يشترط فترة أطول كأن لا تقل مدة الخبرة عن خمس عشرة سنة كدستور إسبانيا لعام ١٩٧٨[٢٥]، أو مدة عشرين سنة فأعلى كدستور تركيا لعام ١٩٨٢ ودستور تونس لعام ٢٠١٤[٢٦].

ومن جانب آخر، نجد بعض الدساتير تفترض مدة الخبرة بشكل ضمني من خلال اشتراطها أن يتم اختيار عضو المحكمة الدستورية من فئة معينة كقضاة محكمة عليا، وهي درجة لا يصلها القاضي إلا إذا تدرج في عمله وبقي فيه لمدة طويلة، أو كاشتراط أن يتم اختيار عضو المحكمة من أعضاء هيئة التدريس الحاصلين على درجة الأستاذية وهي كذلك درجة لا ينالها عضو هيئة التدريس في أغلب الجامعات إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل، علاوة على شروط أخرى.

ولكن هل تساوي الدساتير في تقرير مدة الخبرة بين جميع الفئات التي تتشكل منها المحكمة؟ في الإجابة عن هذا السؤال نجد بعض الدساتير لا تفرق في شأن مدة الخبرة بين الفئات التي يرشح منها لعضوية المحكمة الدستورية، إذ تساوي بينها جميعاً. فالمادة (٢٣٢)/٤ من دستور كولومبيا لعام ١٩٩١، على سبيل المثال، تشترط في عضو المحكمة الدستورية "أن يكون قد شغل مناصب في السلطة القضائية أو النيابة العامة لمدة ١٠ سنوات، أو أن يكون قد مارس بشرف، ولفترة

(٢٣) انظر: المادة (١٤٨) من الدستور الأوكراني.
(٢٤) انظر: المادة (٤٣٣) من دستور الإكوادور.
(٢٥) انظر: المادة (١٥٩)/٢ من دستور إسبانيا.
(٢٦) انظر: المادة (١١٨) من دستور تونس، والمادة (١٤٦) من الدستور التركي.

مماثلة، مهنة المحاماة أو التدريس الجامعي في الاختصاصات القضائية في مؤسسات معترف بها رسمياً". فسواء أكان المرشح لعضوية المحكمة من السلطة القضائية أم النيابة العامة أم أستاذاً جامعياً أم محامياً، فمدة الخبرة المطلوبة هي عشر سنوات فأعلى لجميع هذه الفئات دون تمييز، بينما تذهب دساتير أخرى إلى التفريق في مدة الخبرة بين الفئات التي يتم الترشيح منها، فالمادة (١٤٧) من دستور البيرو لعام ١٩٩٣ تشترط في عضو المحكمة الدستورية "أن يكون قد شغل منصب قاضٍ في المحاكم الرئيسة أو كمدعٍ عام رئيس مدة عشر سنوات، أو مارس القانون أو درَّس فرعاً من علوم القانون على مستوى الجامعة مدة خمسة عشر عاماً".

وقد يكون السبب من التفريق بين الفئات في المثال السابق هو أن العمل القضائي في المحاكم الأخرى ذو طبيعة مماثلة للعمل في المحكمة الدستورية؛ لذا ميز المشرع هذه الفئة واشترط في شأن الفئات الأخرى كالأساتذة الجامعيين ومن مارس العمل القانوني خارج القضاء سنوات خبرة أكثر طولاً.

وبعد أن تناولنا بالتحليل شرط التأهيل والخبرة العملية الواجب توافرها في عضو المحكمة الدستورية في بعض دساتير وتشريعات دول العالم، نلقي الضوء على هذا الشرط في القانون القطري.

ثانياً – شرط التأهيل والخبرة العملية في القانون القطري:

في دولة قطر نصت المادة (١٤٠) من الدستور الدائم على أن: "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية". وتفعيلاً لهذا النص ذهب المشرع القطري أولاً إلى منح اختصاص الرقابة على دستورية القوانين واللوائح لدائرة في محكمة التمييز وفقاً للمادة (١) من القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الدستورية[٢٧]، وبالتالي قصر عضوية الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الدستورية على قضاة محكمة التمييز، وما يشترطه القانون فيهم من شروط تتعلق بالمؤهل أو الخبرة العملية.

هذا التوجه في قصر العضوية على قضاة محكمة التمييز حرم من العضوية

(٢٧) نشر القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الدستورية في العدد الرابع من الجريدة الرسمية بتاريخ ١٣ مايو ٢٠٠٧.

قضاة المحاكم الأدنى كالاستئناف مثلاً[٢٨]، وقد يبرر هذا الأمر في أنه جعل الفصل في المنازعات الدستورية لأكثر القضاة خبرة ودراية في العمل القضائي؛ نظراً لأهمية هذا النوع من المنازعات وخطورتها التي قد تسفر عن إلغاء تشريع قائم، كما أن هذا التوجه حرم أيضاً التوسع في نطاق العضوية إذ قصره على القضاة وحدهم، ففي هذا الجانب نجد الفقه في دولة الكويت، على سبيل المثال، ينتقد تشكيل المحكمة الدستورية، فعلى الرغم من خبرة قضاتها العالية إلا أنه كان يغلب عليهم عنصر عدم التخصص في المسائل الدستورية[٢٩]؛ لذا طالب بتطعيمه ببعض الأعضاء من غير القضاة، كأساتذة القانون الدستوري.

لم يستمر توجه المشرع القطري في هذا الاتجاه طويلاً، إذ سرعان ما أصدر القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بشأن إنشاء المحكمة الدستورية[٣٠]، الذي نصت المادة الأولى منه على أن: "تنشأ هيئة قضائية مستقلة تسمى (المحكمة الدستورية العليا) تكون لها موازنة مستقلة، ويكون مقرها مدينة الدوحة". تغيير توجه المشرع القطري من مجرد دائرة دستورية في محكمة التمييز إلى محكمة دستورية مستقلة انعكس تأثيره على الشروط التي يجب توافرها في القاضي الدستوري، فالمادة (٣) من قانون المحكمة نصت على أنه: "يجب أن تتوفر فيمن يعين عضواً بالمحكمة الشروط المتطلبة لتولي القضاء المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، على ألا يقل عمره عن أربعين عاماً، وأن تكون له خبرة في العمل القانوني لا تقل عن خمس عشرة سنة". فبالتالي نجد أن القانون الجديد بخلاف ما كان يذهب إليه القانون الملغي يجيز، أولاً، أن يكون من أعضاء المحكمة الدستورية القضاة الذين عملوا في الدرجات الأدنى كرئيس ونواب رئيس محكمة الاستئناف أو قضاة هذه المحكمة، فلم يشترط بالضرورة أن يكونوا من قضاة محكمة التمييز كما كان يذهب إليه القانون السابق. ومن جانب آخر لم يشترط القانون الجديد حصر عضوية المحكمة الدستورية

(٢٨) على خلاف ذلك نجد تشريعات دول أخرى كدولة الكويت مثلاً، لم يقصر المشرع فيها اختيار أعضاء المحكمة الدستورية على قضاة محكمة التمييز وحدهم، بل أتاح الأمر كذلك ليكون الاختيار من قضاة محكمة الاستئناف العليا، ويظهر ذلك جلياً من نص المادة (٢) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية في دولة الكويت، التي تذهب إلى أن: (يقوم أعضاء المحكمة (أي الدستورية) الأصليون بعملهم بها إلى جانب عملهم الأصلي بدائرة التمييز ومحكمة الاستئناف العليا).

(٢٩) أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٥، ص: ٤٣.

(٣٠) نشر في العدد الثامن من الجريدة الرسمية، بتاريخ ٢٨ أغسطس ٢٠٠٨.

على القضاة وحدهم، بل يمكن أن يكونوا من القانونيين ممن مارس المحاماة، على سبيل المثال، أو عمل في قضايا الدولة بوزارة العدل، أو قام بتدريس القانون في الجامعات. فالنص على أن تتوفر في عضو المحكمة الشروط المتطلبة لتولي القضاء لا يعني أن يكون هذا الشخص قاضياً أو مارس القضاء، فهي شروط عامة نصت عليها المادة (٢٧) من قانون السلطة القضائية، وتتمثل في: أن يكون من يتولى القضاء قطرياً، فإن لم يوجد فمن مواطني إحدى الدول العربية، وأن يكون حاصلاً على إجازة الحقوق، أو الشريعة والقانون، أو الشريعة أو ما يعادلها من إحدى الجامعات المعترف بها، وألا يكون قد أدين بحكم نهائي في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ولو كان قد رد إليه اعتباره[٣١].

وبمقارنة هذا التوجه من المشرع القطري بما سبق عرضه من توجهات الدساتير الأخرى في العالم، نجد أن المشرع القطري فضل أولاً أن يكون جميع أعضاء المحكمة الدستورية من القانونيين ولم يذهب إلى أن تطعم العضوية ببعض رجال السياسة كالدبلوماسيين أو الوزراء السابقين أو أعضاء مجلس الشورى السابقين على سبيل المثال، علماً بأن هؤلاء بإمكانهم أن يكونوا أعضاء في المحكمة إن كانوا يجمعون في خبرتهم العملية بين الجانب السياسي والقانوني، فبعض الوزراء أو أعضاء مجلس الشورى يحملون شهادة القانون ومارسوا العمل القانوني في مسيرتهم العملية الطويلة. واشتراط أن يكون جميع أعضاء المحكمة الدستورية القطرية من القانونيين أمر تقتضيه طبيعة هذه المحكمة، إذ إن اختصاصاتها قانونية بحتة تتمثل في الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، والفصل في تنازع الاختصاص وتحديد الجهة المختصة في الدعوى والفصل في المنازعات التي تنشأ بشأن تنفيذ الأحكام النهائية المتناقضة، وتفسير نصوص القانون إذا أثارت خلافاً في التطبيق[٣٢].

ومن جانب آخر، لم ينص المشرع القطري صراحة على وجوب أن يتم اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من فئات محددة تتوافر فيها شروط محددة، فالمادة (٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا القطري سابقة الذكر، نصت على أن تتوفر فيهم الشروط ذاتها المتطلبة في من يتولى القضاء والمنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، وأكد على ألا تقل خبرتهم في العمل القانوني عن خمس عشرة سنة، وقد

(٣١) المادة (٢٧) من قانون السلطة القضائية.

(٣٢) انظر: المادة (١٢) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية القطرية.

يبرر عدم تقييد المشرع القطري العضوية ضمن فئات محددة كالقضاة والمحامين وأساتذة القانون، وعدم تغليب أو تحديد عدد الأعضاء من كل فئة إلى واقع الحال في دولة قطر وما قد ينتج عن هذا الشرط من صعوبة في إيجاد المرشحين المناسبين لعضوية المحكمة.

ولكننا نرى بأن عدد أعضاء المحكمة الدستورية القطرية والمتمثل في ستة أعضاء علاوة على الرئيس لا يعد عدداً كبيراً يصعب معه إيجاد مرشحين أكفاء لعضوية المحكمة. ومن جانب آخر إن كان من غير المناسب تحديد نسبة معينة لكل فئة قانونية يتم الاختيار منها بسبب صغر حجم تشكيل المحكمة الدستورية القطرية، فإن هذا لا يمنع أن ينص على فئات قانونية محددة يتم الاختيار منها كالقضاة وأساتذة القانون الجامعيين والمحامين المستقلين، دون تحديد نسبة كل منها في تشكيل المحكمة، أو أن ينص على أن تكون لفئة معينة الغلبة كفئة القضاة على سبيل المثال، فالنص على فئات محددة يتم الاختيار منها يدعم استقلالية المحكمة لكونها تقتضي لعضويتها مرشحين ينتمون إلى جهات مستقلة، كما أن النص على هذه الفئات قد يحقق بعض الجوانب الإيجابية في الواقع العملي، كأن يتم اختيار المواطنين من هذه الفئات، دون الأجانب. ومن جانب آخر فإن تأكيد المادة (١٤٠) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن تكون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الدستورية هي جهة قضائية يقتضي عند بعض الفقهاء أن يكون أغلب أعضاء هذه الجهة من القضاة[٣٣].

وعلاوة على هذه الشروط ذهب قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا في قطر إلى اشتراط أن تكون للعضو خبرة في العمل القانوني لا تقل عن خمس عشرة سنة، وهو في حقيقة الأمر تخفيف عما كان يذهب إليه القانون الملغي، إذ إن ما كان يشترطه ذلك القانون من قصر العضوية على قضاة محكمة التمييز كان يلزم بالضرورة ألا تقل خبرة العضو عن خمس وعشرين سنة حتى يرقى قاضياً في هذه المحكمة[٣٤].

---

(٣٣) انظر: فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، الكتاب الأول، ٢٠٠٧، ص: ٢٥٠. وبشأنه أورد ما أعلنته المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية المصري رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ بأنه مراعاة "للصفة القضائية لهذه المحكمة نصت المادة الخامسة على أن يكون ثلثا عدد أعضائها على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية..".

(٣٤) انظر: المادة (٢٨) من قانون السلطة القضائية، إذ يشترط لكي يكون الشخص قاضياً بمحكمة التمييز أن يكون قد قضى في وظيفة رئيس بمحكمة الاستئناف خمس سنوات على الأقل، ولن يكون الشخص رئيساً بمحكمة الاستئناف ابتداءً إلا إذا أمضى في ممارسة القضاء عشرين سنة.

ونرى بأن شرط الخبرة والتأهيل، على الرغم من أهميته، إلا أنه لا بد أن يقترن بشرط المواطنة وشرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي، لضمان فاعلية الشروط في دعم استقلال القضاء الدستوري، وهما ما سوف نتناولهما تباعاً فيما يلي.

المطلب الثاني
شرط المواطنة

إن اشتراط المواطنة فيمن يتقلد القضاء عموماً عنصر هام للغاية لتفعيل مبدأ استقلال القضاء وعدم التأثير على القضاة، فغير المواطن في الغالب لم يترك بلده إلا للحاجة ولتحسين وضعه المعيشي، وهو مرتبط بالدولة التي أتى للعمل فيها بعقد مؤقت، وللتأثير عليه قد يُغرى بالتمديد، وعند امتناعه يواجه بالتهديد بإنهاء وظيفته. هذا من جانب، ومن جانب آخر، إن كان القضاء يشكل في العموم مظهراً من مظاهر السيادة للدولة، فإن القضاء الدستوري ذروة سنام النظام القضائي والتصاقه بالسيادة أعمق وإحاطته به أوسع، إذ تعرض عليه تشريعات الدولة فتبطل لعدم دستوريتها أو تستمر لتوافقها مع دستور الدولة. وقد تكون إحالة التشريع ناجماً عن خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وقد يكون موضوع النزاع متعلقاً بنظام الحكم، أو بحقوق المواطنين أو حرياتهم أو باختصاصات سلطة من السلطات العامة، وهو أمر في المجمل يجعل التصاق القضاء الدستوري بالسيادة أوثق من ارتباط المحاكم الأخرى بها.

في هذا المطلب ننظر إلى شرط المواطنة في القانون المقارن أولاً، ثم نرى مدى أهميته في القانون القطري.

أولاً – شرط المواطنة في القانون المقارن:

أدركت العديد من الدساتير أهمية شرط المواطنة فيمن يتقلد عضوية المحكمة الدستورية، فنصت بعضها صراحة على هذا الشرط، فالمادة (١٧٤)/١ من دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ تنص على أنه يجب "أن يكون الشخص المعين في المحكمة الدستورية من مواطني جنوب أفريقيا..." . والمادة (١١٩) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ توجب "أن يكون القضاة من مواطني الاتحاد الروسي" وهو يسري على جميع القضاة ومنهم قضاة المحكمة الدستورية.

ولأهمية هذا المنصب لا تكتفي بعض الدساتير باشتراط المواطنة فقط بل تؤكد على ألا يحمل قاضي المحكمة الدستورية إضافة إلى جنسيته جنسية دولة أخرى، أي

تحظر ازدواج الجنسية لمن يعمل قاضياً في المحكمة الدستورية[٣٥]. فالمادة (١٥٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، على سبيل المثال، تنص على أنه: "لايجوز لمن يحمل جنسية أخرى، إضافة إلى الجنسية العربية السورية أن يتولى مناصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا". والمادة (٦١) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ تنص على أن يشترط في عضو المحكمة الدستورية أن يكون أردنياً، ولا يحمل جنسية دولة أخرى.

بل نجد من الدساتير ما لا يكتفي باشتراط المواطنة أو عدم ازدواج الجنسية لتولي منصب القضاء في المحكمة الدستورية بل يؤكد أيضاً أن تكون هذه الجنسية التي يحملها المواطن هي بصفة أصلية، أي لا يكون قد نال الجنسية بالتجنس، وفي ذات التوجه تشترط هذه الدساتير أن يكون المواطن قد ولد على أرض الوطن، أو أن يتمتع بالحقوق السياسية كحق الترشح وحق الانتخاب، وهو أمر تقره الدول غالباً للمواطنين بصفة أصلية، فدستور كولومبيا لعام ١٩٩١ تنص، على سبيل المثال، في المادة (١٤٧) منه على أنه كي يكون الشخص قاضياً في المحكمة الدستورية أو محكمة العدل العليا أو مجلس الدولة ينبغي "أن يكون كولومبياً بالولادة..". وفي الإكوادور تنص المادة (٤٣٣) من دستورها لسنة ٢٠٠٨ بأن يكون من يتم تعينه عضواً في المحكمة الدستورية مواطناً إكوادورياً متمتعاً بحقوقه السياسية".

وفي مقابل ما ذهبت إليه الدساتير السابقة، نجد دساتير دول أخرى لا تنص صراحة على شرط الجنسية، وهذا المسلك قد يفسر إما لاتجاه المشرع الدستوري إلى أن هذا الشرط من الشروط التقليدية التي لا بد أن يؤكد عليها القانون العادي فيمن يتولى منصب القضاء لكونه من الوظائف السيادية التي لا يتقلدها إلا المواطنون. أو أن يكون هذا المسلك بسبب رغبة المشرع الدستوري في ترك الأمر للمشرع العادي ليحدد ما يراه مناسباً وفقاً لظروف وزمن سن التشريع، فيجيز القانون استثناءً، على سبيل المثال، أن يتقلد هذا المنصب قضاة أو قانونيون مؤهلون من جنسيات أخرى بسبب قلة عدد مواطني الدولة وعدم توافر المؤهلين من أبنائها.

ومن أمثلة الدول التي لم تنص دساتيرها صراحة على شرط الجنسية في عضو

(٣٥) يكون الشخص مزدوج الجنسية عندما تثبت له جنسيتان أو أكثر في وقت واحد ثبوتاً قانونياً وفقاً لقانون كل دولة من الدول التي يحمل جنسيتها. انظر: عكاشة محمد عبدالعال، الوسيط في أحكام الجنسية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٢، ص: ١٤٨.

المحكمة الدستورية دستور دولة الكويت الذي ترك القواعد الخاصة بالفصل في المنازعات الدستورية للقانون العادي، فلما صدر قانون إنشاء المحكمة الدستورية قصر العضوية فيها على الكويتيين من مستشاري محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف، وقد قيل في تبرير اشتراط المشرع الكويتي للعنصر الوطني في العضوية، بأنه قد روعي في تشكيل المحكمة الدستورية الجانب السياسي في مهمتها، والأصداء السياسية التي قد تترتب على أحكامها(٣٦).

ثانياً – شرط المواطنة في القانون القطري:

في دولة قطر ترك المشرع شرط الجنسية للقواعد العامة، ووفقاً لها يجوز عند عدم توفر شروط العضوية في المواطن القطري أن يكون مَنْ يتولى القضاء مِنْ مواطني الدول العربية، وقد يبرر ذلك برغبة المشرع في عدم التضييق من دائرة الاختيار. كما قد يبرر عدم اشتراط الجنسية القطرية في عضو المحكمة الدستورية بأن فيه إفساحاً؛ لأن تضم هذه الأخيرة بعض ذوي الخبرة في المنازعات الدستورية من مواطني الدول العربية التي سبقت دولة قطر في إنشاء القضاء الدستوري، إلا أن تعيين قضاة غير مواطنين لا شك بأنه يؤثر على استقلال القضاء، وقد ورد في تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول، في بعثتها إلى دولة قطر بأنه حسب "المعلومات الواردة يوظف القضاة الأجانب بموجب عقود مؤقتة تجدد سنوياً، غير أن طول مدة العقد يعتمد على القواعد التي تنظم الإعارة في بلدانهم الأصلية"، لذا تعرب المقررة عن "قلقها من إمكانية إقالة القضاة غير القطريين في أي وقت مما يعرضهم للضغوط التي تمارسها أي جهة..."، كما أن "القلق لا يزال يساورها بشأن مدى استقلالهم"(٣٧).

ونحن نرى أنه لا مبرر لعدم اشتراط الجنسية القطرية فيمن يتولى القضاء في دولة قطر، لا سيما وقد مضى على وجود المحاكم النظامية في الدولة قرابة النصف

---

(٣٦) يورد الدكتور عثمان عبدالملك الصالح تعليق الدكتور عثمان خليل عثمان على اشتراط المشرع الكويتي للعنصر الوطني في تشكيل المحكمة الدستورية بأنه يبدو أنه كانت في الأذهان تلك الأزمة التي أعقبت في ليبيا حكم المحكمة العليا الاتحادية ببطلان الأمر الملكي الصادر بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس في عام ١٩٥٤، وما صاحب تلك الأزمة من اضطرابات سياسية وجماهيرية وتمهيد للعصف بسلطان المحكمة العليا بل ولإلغاء النظام الفدرالي. عثمان عبدالملك الصالح، المرجع السابق، ص: ٦٠.

(٣٧) تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كول، البعثة إلى قطر، مجلس حقوق الإنسان، الجمعية العامة، الأمم المتحدة، ٣١ مارس ٢٠١٥.

قرن، كما أن عدد القانونيين القطريين في الجهات المستقلة كالقضاء والنيابة العامة وعدد المحامين القطريين وحملة الدكتوراه في القانون عدد كبير جداً ويشكل رافداً ثرياً يمكن أن يستقى منه من ذوي الكفاءة القانونية سبعة أشخاص يشكلون عضوية المحكمة الدستورية القطرية. أما ذوو الخبرة في المنازعات الدستورية من مواطني الدول العربية فيمكن الاستعانة بهم في المرحلة الأولى، ولكن ليس كأعضاء في المحكمة الدستورية بل كخبراء قانونيين بها.

المطلب الثالث
شرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي

عدم الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية وأية وظيفة أخرى، وعدم الانتماء إلى حزب سياسي أثناء فترة العضوية من الشروط التي تساهم في ضمان استقلال القضاء الدستوري وحياد القاضي وإبعاده عما يؤثر على قراره أو حكمه ويؤثر على استقلاليته المطلوبة لممارسة عمله، كما أنه، من زاوية أخرى، يحقق ثقة المتقاضين والمجتمع في المحكمة ونزاهتها. في هذا المطلب سوف نتناول هذا الشرط في القانون المقارن ثم في القانون القطري.

أولاً – شرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي في القانون المقارن:

ذهبت العديد من الدساتير إلى التأكيد على شرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي، وسوف نلقي الضوء عليهما تباعاً. ففي منع الجمع بين عضوية المحكمة والوظائف الأخرى تذهب بعض الدساتير إلى أن يكون هذا الحظر لجميع الوظائف سواء أكانت عامة أم خاصة، فالمادة (١٤٦) من الدستور التركي تنص، على سبيل المثال، على أنه: "لا يتولى أعضاء المحكمة الدستورية أي واجبات رسمية أو خاصة عدا واجباتهم الأساسية". وفي نص مشابه أكد قانون المحكمة الدستورية البحريني على أنه: "لا يجوز لعضو المحكمة الجمع بين عضويتها وعضوية مجلس الشورى أو مجلس النواب أو المجلس البلدي أو الوظائف العامة أو أية مهنة أخرى"[(٣٨)].

بينما تحظر دساتير أخرى وظائف بعينها فقط، فالمادة (٩٤)/١ من دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩ المعدل في عام ٢٠١٢ تنص على عدم جواز أن يكون أعضاء المحكمة الدستورية أعضاءً في البوندستاغ (مجلس النواب الاتحادي)، أو في

(٣٨) المادة (١١) من مرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية.

البوندسرات (مجلس المقاطعات الاتحادي)، أو في الحكومة الاتحادية، أو فيما يقابلها من هيئات في الولايات".

فيما نجد دساتير أخرى لا تكتفي بشرط عدم الجمع في وقت وزمن العضوية فقط بل ترجعه إلى الماضي أيضاً، فلا تجعل من تولى بعض الوظائف في السابق مؤهلاً لعضوية المحكمة إلا إذا انقضى زمن على انتهاء ارتباطهم بها، فالمادة (٢٤٠) من دستور كولومبيا لعام ١٩٩١ تنص على أنه: "يكون الأشخاص الذين مارسوا وظائف كوزراء في الحكومة أو قضاة في محكمة العدل العليا أو في مجلس الدولة خلال السنة السابقة للانتخاب غير مؤهلين للانتخاب"، ويقصد بالانتخاب هنا الآلية التي يتم من خلالها اختيار قضاة المحكمة الدستورية. وقد تعود الحكمة من اشتراط فاصل زمني بين ترك هؤلاء لمناصبهم وبين إمكانية ترشحهم لعضوية المحكمة، إلى التخفيف من تأثيرهم على قرارات الجهة المخولة بإعداد قوائم المرشحين للعضوية، ففي المثال السابق المتعلق بكولومبيا مثلاً، يعد كل من رئيس الجمهورية ومحكمة العدل العليا ومجلس الدولة قوائم المرشحين. وبعيداً عن المثال المتعلق بكولومبيا نجد دساتير أخرى تقصر شرط الفاصل الزمني فقط في حق رئيس ونائب رئيس المحكمة الدستورية، ولا يسري على باقي أعضاء المحكمة، فالمادة (١٤٧)/٥ من دستور النمسا لعام ١٩٢٠ المعاد تفعيله في عام ١٩٤٥ تنص على أنه: "لا يمكن تعيين أي شخص تقلد خلال الخمس سنوات السابقة أي منصب من المناصب المحددة في الفقرة (٤) أعلاه كرئيس أو كنائب لرئيس المحكمة الدستورية". والوظائف المشار إليها في الفقرة (٤) أعلاه، هي: أعضاء المحكمة الاتحادية، وأعضاء حكومة ولاية، وأعضاء أي هيئة تمثيلية عامة، أو في البرلمان الأوروبي.

ومن جانب آخر لا تكتفي بعض الدساتير باشتراط التفرغ الوظيفي، بل تشترط أيضاً عدم الانتماء السياسي إلى حزب ما، فالمادة (١٩٥)/٣ من دستور بولندا لعام ١٩٩٧ تنص على أنه: "لا يجوز لقضاة المحكمة الدستورية خلال مدة عضويتهم الانتماء إلى حزب سياسي أو نقابة عمالية أو تنفيذ أنشطة عامة تتناقض مع مبادئ استقلالية المحاكم والقضاة". فالمادة المذكورة من الدستور البولندي كشفت عن الحكمة من حظر الانتماء الحزبي، إذ يتعارض مع مبادئ استقلال القضاء والقضاة، إلا أن بعض الدساتير تميز بين العمل في الحزب كتقلد منصب فيه أو إدارة شأن من شؤونه، وبين الانتماء له كالاشتراك في عضويته، فلا ترى ضرراً في الانتماء الحزبي لكنها تحظر من عضوية المحكمة الدستورية من يتولى منصباً قيادياً فيه، فالمادة (١٤٧)/٤ من دستور النمسا لعام ١٩٢٠ المعاد تفعيله في عام ١٩٤٥ تنص على

أنه: "... لا يحق للأشخاص الذين يعملون أو يتقلدون مناصب في حزب سياسي الانتماء إلى المحكمة الدستورية".

وإذا كان المثال السابق يحظر تقلد منصب أو عملٍ في الحزب السياسي كشرط لعضوية المحكمة، مما تجيز له الانسحاب من الحزب إن أراد الترشح لعضوية المحكمة، نجد دساتير أخرى ترجع هذا الشرط على الماضي أيضاً فتمنع من سبق أن تولى منصباً أو عمل في الحزب أن يكون عضواً في المحكمة طالما لم تنقض فترة زمنية على انتهاء ارتباطه بالحزب، فالمادة (٤٣٣)/٥ من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨ تنص على شروط أعضاء المحكمة الدستورية، ومنها "ألا ينتمي وألا يكون قد انتمى خلال السنوات العشر المنقضية إلى الهيئة التنفيذية لأي حزب أو حركة سياسية". وإن كنا نرى في اشتراط عشر سنوات كفترة زمنية تفصل بين العمل الحزبي وبين عضوية المحكمة شرطاً قاسياً، إلا أن تقرير هذه الفترة الطويلة قد تضمن إضعاف أي ميل لدى القاضي تجاه الحزب السياسي الذي كان ينتمي له أو عدم حياده إن كان هذا الحزب يشكل الأغلبية في البرلمان أو الحكومة وكان طرفاً في منازعة دستورية تعرض على المحكمة.

ثانياً – شرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي في القانون القطري:

في دولة قطر لم يرد في قانون المحكمة الدستورية أي شرط يتعلق بالتفرغ الوظيفي أو حظر الانتماء الحزبي، ولكن هذا القانون أكد في المادة (٣٠) منه على أنه: "فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون، تسري أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقانون السلطة القضائية، المشار إليهما، والقانون المنظم للخدمة المدنية في الدولة".

ففي شأن التفرغ الوظيفي، يلاحظ أن قانون السلطة القضائية وقانون المرافعات لم ينصا صراحة عليه، أما القانون المنظم للخدمة المدنية، وهو القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الموارد البشرية[٣٩]، وعلى الرغم من أنه قد استثنى من نطاق تطبيقه وفقاً للمادة (٢) منه القضاة ومساعدي القضاة وأعضاء النيابة العامة ومساعدي النيابة العامة، إلا أن ما أكدت عليه صراحة المادة (١٢٣) منه من

(٣٩) نشر في العدد ١٣ من الجريدة الرسمية، في تاريخ ٢٣ نوفمبر ٢٠١٦. والقانون المنظم للخدمة المدنية في دولة قطر قبل هذا القانون هو القانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٩، قد سبقه القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الخدمة المدنية، وقد سبق هذا الأخير المرسوم بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الوظائف العامة.

حظر "الجمع بين أكثر من وظيفة بالجهات الحكومية بالدولة..". يعد أصلاً عاماً تفترضه الوظيفة العامة بداهة، وإن لم ينص عليه صراحة في قانون السلطة القضائية وقانون المرافعات، ويدعم ذلك تماثل الهدف الذي قررته المادة (٤١) من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون السلطة القضائية[٤٠]، من حظر مزاولة التجارة أو أي عمل لا يتفق مع استقلال القضاء، إذ تنص على أنه: "لا يجوز للقضاة مزاولة الأعمال التجارية أو أي عمل لا يتفق مع استقلال القضاء وكرامته سواء أكان بأجر أم بغير أجر، ويجوز للمجلس (الأعلى للقضاء) أن يقرر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع طبيعة وواجبات الوظيفة وحسن أدائها".

أما بشأن عدم الانتماء الحزبي، فيجدر التأكيد ابتداء بأن إنشاء الأحزاب السياسية محظور في دولة قطر، فالمذكرة التفسيرية للدستور الدائم لدولة قطر بينت صراحة في تفسيرها للمادة (٤٥) من الدستور التي كفلت حرية تكوين الجمعيات بأن: "المادة لم تنص على حرية تكوين الهيئات التي تعني في مدلولها العام الأحزاب السياسية"[٤١]. وتفعيلاً لذلك أكد قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة في المادة الأولى منه في معرض تعريفه لمفردة "جمعية" و"المؤسسة الخاصة" بأن "لا يكون من أغراضها تحقيق ربح مادي أو الاشتغال بالسياسية"[٤٢]. أما قانون السلطة القضائية والذي أحال له المشرع القطري فيما لم يرد بشأنه نص في قانون المحكمة الدستورية[٤٣]، فقد نص في المادة (٤٢) منه على أنه: "يحظر على القضاة إبداء الآراء السياسية أو الاشتغال بالعمل السياسي..".

وفيما سبق نرى بأن شرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء الحزبي مقرر في حق قضاة المحكمة الدستورية في دولة قطر.

(٤٠) نشر في العدد التاسع من الجريدة الرسمية، في تاريخ ١ أكتوبر ٢٠٠٣.

(٤١) المذكرة التفسيرية للدستور الدائم لدولة قطر، نشرت في العدد السابع من الجريدة الرسمية، في تاريخ ٧ يوليو ٢٠٠٥.

(٤٢) قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، نشر في الجريدة الرسمية في العدد الثامن منها، في تاريخ ٩ يونيو ٢٠٠٤.

(٤٣) وذلك وفقاً للمادة (٣٠) منه.

المبحث الثاني
آلية اختيار أعضاء ورئيس المحكمة الدستورية

بعد أن تناولنا في المبحث السابق الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية وكيفية إسهامها في دعم استقلال القضاء الدستوري، نرى بأن هذه الشروط ستكون عديمة الأهمية إن لم تقترن بآلية تضمن الموضوعية في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية، ومن يتولى رئاستها، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المبحث.

المطلب الأول
آلية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية

تعد آلية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية عنصراً هاماً لتعزيز استقلال القضاء، إذ قد تكون مجالاً للتأثير سلباً عليه إن ابتعدت عن الموضوعية أو انفردت سلطة معينة في عملية الاختيار. في هذا المطلب سوف نبحث تباعاً عن كيفية معالجة القانون المقارن والقانون القطري لآلية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية.

أولاً – آلية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية في القانون المقارن:

تتعدد تشريعات الدول في تحديد صاحب الاختصاص في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية، وذلك وفقاً للنظام السياسي فيها ومدى عمق الديمقراطية بها(٤٤). فمنها ما تجعله للحاكم، ومنها ما تقرره للبرلمان أو للقضاء، ومنها ما تجعله من اختصاص جهات متعددة. وهنا تجدر الملاحظة بأن آلية اختيار قضاة المحاكم الدستورية والعليا تختلف عن آلية اختيار قضاة المحاكم العادية والإدارية(٤٥)، والتي

(٤٤) محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، القاهرة، ١٩٩١، ص: ١٠٥، وفي المجال ذاته يقول المستشار الدكتور عوض المر: "لا ضمان لجهة الرقابة القضائية على الدستورية في مباشرتها لوظائفها إلا في النظم الديمقراطية التي تمتاز حكومتها بدعم الجماهير لها؛ وبالتنافس بين أحزابها السياسية؛ وبتداول السلطة" فيها، فلا مكان "للرقابة القضائية على الدستورية في الدول السلطوية التي تنعقد ناصية الأمر فيها لفرد أو لجماعة صغيرة تتخذ شكل أسرة أو طبقة اجتماعية، أو حزب سياسي واحد"، وكذلك لا يكون لهذه الرقابة موطئ قدم في الدولة الشمولية التي تفرض نزعتها الأيدولوجية على مواطنيها وتدعوهم إلى الدفاع عنها، والقتال من أجلها. انظر: عوض المر (المستشار الأسبق للمحكمة الدستورية العليا بمصر)، الرقابة على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه - جان ديوي للقانون والتنمية، ص: ١١١- ١١٥.

(٤٥) Sanford Levinson, the Role of the Judge in the Twenty - First Century: Identifying ‘‘independence’’, 2006, 86 Boston University Law Review 1297.

قد تأخذ أسلوب التعيين التنفيذي، وفيها تقوم السلطة التنفيذية باختيار القضاة مع ضمان بقائهم في عملهم مدى الحياة، أو أسلوب التأهيل المهني وفيه يتم اختيار القضاة بعد اختبارات تنافسية موضوعية(٤٦). بينما يرتكز الكثير من التشريعات عند اختيارها لأعضاء المحكمة الدستورية على أسلوب الاختيار المشترك بين جهات أو أحزاب سياسية مختلفة، لكن هذا لا يعني عدم تبني بعض الدول لأسلوب الاختيار المنفرد، وفيه ينفرد الحاكم، أو البرلمان أو القضاء باختيار أعضاء هذه المحكمة. وعليه ندرج آليات اختيار أعضاء المحكمة الدستورية في أربعة أساليب كما يأتي:

الأسلوب الأول: تعيين أعضاء المحكمة الدستورية من قبل الحاكم:

وتختلف الدساتير في الدور الذي تقرره للحاكم بشأن اختيار أعضاء المحكمة الدستورية، فمنها ما تفرده بالاختصاص، ومنها ما تقرن اختياره بموافقة جهة أخرى كالبرلمان، ومنها ما تقيد اختياره بأن يكون من قائمة ترفع إليه من جهات أخرى، وفيما يلي تفصيل ذلك:

١ – انفراد الحاكم أو الرئيس باختيار وتعيين أعضاء المحكمة الدستورية، دون ترشيح أو اقتراح من أية جهة أو سلطة من السلطات، ودون اشتراط موافقتها على الاختيار. ونجد مثالاً لهذه الطريقة فيما قررته المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢، إذ تنص على أن: "تنشأ محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح". في هذه الطريقة ينفرد شخص واحد هو رأس السلطة التنفيذية بعملية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية دون مشاركة من سلطات أخرى، ودون تقييد لسلطته في الاختيار، مما قد يكون مدخلاً للتأثير على استقلال القضاء، لا سيما إذا كان الحاكم يتمتع بسلطات مطلقة.

٢ – تعيين أعضاء المحكمة من قبل الحاكم، بموافقة البرلمان أو أحد مجلسيه، ونجد مثاله فيما نصت عليه المادة (٨٤)/٢ الدستور التشيكي لعام ١٩٩٢، إذ تذهب إلى أن: "يعين رئيس الجمهورية قضاة المحكمة الدستورية بموافقة مجلس الشيوخ". في هذه الطريقة تكون المبادرة في الاختيار للحاكم، إلا أنها تشترط لاعتماد التعيين موافقة مجلس الشيوخ، وبذلك تبتعد هذه الطريقة عن الانفرادية في الاختيار، وتكمن فاعليتها في استبعاد من يرى مجلس الشيوخ عدم صلاحيته

(٤٦) Mary L. Volcansek, Judicial Elections and American Exceptionalism: A comparative Perspective, 2011, 60 DePaul Law Review 805.

لعضوية المحكمة، لكن هذه الفاعلية قد تضعف إما بسبب التوافقات السياسية بين الأحزاب، أو إن كانت الأغلبية في مجلس الشيوخ من الحزب الذي ينتمي له الرئيس. ومن جانب آخر، فإن اختيار رئيس الدولة لأعضاء المحكمة قد يتأثر بسبب تدخل بعض الجهات بصفة رسمية أو غير رسمية في عملية الاختيار(٤٧).

٣ – اختيار الحاكم أعضاء المحكمة الدستورية من قائمة مرفوعة إليه من جهة ما كمجلس القضاء وبعد التشاور مع جهات محددة، ونجد مثالاً على هذه الطريقة فيما ذهبت إليه المادة (١٧٤)/ ٤ من دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦، إذ تنص على أن: "يعين رئيس الجمهورية، بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، القضاة الآخرين في المحكمة الدستورية بعد التشاور مع رئيس القضاة وزعماء الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية وفقاً للإجراءات التالية:

أ – تعد مفوضية الخدمات القضائية قائمة بأسماء المرشحين تتضمن ثلاثة أسماء زيادة على العدد المطلوب، وتقدم تلك القائمة للرئيس.

ب – يجوز للرئيس اختيار المعينين من القائمة، ويبلغ مفوضية الخدمات القضائية، مع إبداء الأسباب، إذا كان أي من المرشحين غير مقبول وبأي تعيينات لم تستكمل بعد.

ج – تستكمل مفوضية الخدمات القضائية القائمة بالمزيد من المرشحين ويستكمل رئيس الجمهورية التعيينات المتبقية من القائمة التكميلية...." .

(٤٧) فعلى سبيل المثال، يتم اختيار أعضاء المحكمة العليا في الولايات المتحدة من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بموافقة مجلس الشيوخ، غير أن بعض الجهات كجمعية المحامين الأمريكية قد تؤثر على عملية الاختيار من خلال التقرير الذي تصدره بشأن المرشح لعضوية المحكمة وفيما إذا كان مؤهلاً أو غير مؤهلاً لهذا المنصب، وهو تقرير يصدر قبل أن يصبح الترشيح معروفاً وقبل إتمام الترشيح، كما أن لبعض جماعات المصالح تأثيراً محدوداً على الاختيار، فعلى سبيل المثال عارضت الجمعية الوطنية للمرأة ترشيح الرئيس فورد لجون بول ستيفنز John Paul Stevens بسبب قراراته السابقة المناهضة لحقوق المرأة عندما كان قاضياً في محكمة دنيا، وكذلك يلعب رئيس وقضاة المحكمة العليا دوراً في عملية اختيار أحد الأعضاء وذلك بإرسال خطاب توجيه للرئيس بشأن المرشح. انظر: هشام فوزي، المرجع السابق، ص: ١١٧. ومن جانب آخر يراعي رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أن تكون المحكمة العليا متوازنة سياسياً من حيث الانتماءات الحزبية أو الأقليات الأثنية أو الدينية. انظر: علي الباز، المرجع السابق، ص: ١٤٥.

وهذه الطريقة تختلف عن سابقتها في أن الحاكم مقيد من حيث الأصل بالقائمة المرفوعة إليه، فصاحب المبادرة في الاختيار ليس الحاكم، ودور الجهة الأخرى لا يقتصر فقط في الوقاية من الانحراف، وعلى الرغم من ذلك يستطيع الحاكم في هذه الطريقة رفض بعض المرشحين، وهنا أيضاً لا يستطيع الحاكم استكمال التعينات دون الرجوع إلى الجهة صاحبة الاختصاص في الاختيار، مبدياً أسباب الرفض، وهذه الأخيرة هي من تستكمل القائمة بالمزيد من المرشحين ليقوم الرئيس باستكمال التعيينات.

ومن جانب آخر، نجد أن اشتراط دستور جنوب أفريقيا في المثال السابق الاستشارة المسبقة مع رئيس القضاة وزعماء الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان يحقق بعض التوازن في عملية الاختيار، إذ تشترك السلطات الثلاث فيها، السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية، والسلطة التشريعية من خلال زعماء الأحزاب الممثلة في البرلمان، والسلطة القضائية من خلال رئيس القضاة، هذا التوازن تقتضيه طبيعة اختصاصات المحكمة الدستورية التي تنعكس نتيجة قراراتها على جميع السلطات.

الأسلوب الثاني: انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية عن طريق البرلمان:

ونجد مثالاً على هذا الأسلوب فيما قررته المادة (٩٤)/١ من دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩[٤٨]، إذ تنص على أن: "تتألف المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين، يُنتخب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل البوندستاغ (مجلس النواب الاتحادي) بينما ينتخب النصف الآخر من قبل البوندسترات (مجلس المقاطعات الاتحادي)"[٤٩]. وفي هذه الطريقة ينفرد البرلمان بغرفتيه في اختيار جميع أعضاء المحكمة الدستورية، وتشكيل المحكمة يعكس بشكل واضح تشكيل البرلمان، إذ لا يمكن للمرشحين الوصول إلى عضوية المحكمة إلا بموافقة ثلثي الأعضاء في كل مجلس، وهو أمر يصعب تحققه في الواقع العملي إلا من خلال التوافق الحزبي في البرلمان، لذا نجد الحزبين اللذين يمتلكان أغلب المقاعد

(٤٨) أنشئت المحكمة الاتحادية الدستورية في ألمانيا في عام ١٩٥١.

(٤٩) انظر أيضاً: المادة (١٩٤) من دستور بولندا لسنة ١٩٩٧ المعدل في ٢٠٠٩ إذ تنص على أن: "تتألف المحكمة الدستورية من ١٥ قاضياً يتم اختيارهم بصورة فردية من قبل مجلس النواب لمدة عضوية فترتها ٩ سنوات من بين الأشخاص المتميزين بمستوى عالٍ من الإلمام والمعرفة بالقانون، ولا يجوز اختيار أي قاضٍ لأكثر من مدة عضوية واحدة".

البرلمانية هما من يتقاسمان اختيار أعضاء المحكمة الدستورية في ألمانيا مع اشراك أحد الاحزاب الصغيرة في اختيار أحد أعضاء المحكمة(٥٠). ويرى البعض أن الأغلبية الكبيرة التي اشترطها المشرع لاختيار أعضاء المحكمة تعد في حد ذاتها ضمانة لاستقلال القضاة وعدم التأثير عليهم من قبل الجهة التي عينتهم، إذ إن الحصول على هذه الأغلبية الكبيرة يقتضي لا محالة توافق عدة أحزاب في البرلمان على المرشح للعضوية، كما سبق القول، مما يضعف تأثيرهم بخلاف لو انفرد أحد الأحزاب بالاختيار(٥١).

وفي التجربة البرتغالية، نجد المحكمة الدستورية مشكلة من ثلاثة عشر عضواً(٥٢)، يقوم البرلمان بانتخاب عشرة أعضاء منهم بأغلبية خاصة تتمثل في موافقة ثلثي أعضاء البرلمان عليهم. وفي الواقع العملي يتم انتخاب أعضاء المحكمة من قائمة يتم إعدادها بعد المناقشة والتفاوض بين زعماء الأحزاب البرلمانية الأساسية، وعليه لا بد أن يكون لحزب الأغلبية النصيب الأوفى في اختيار اسماء المرشحين(٥٣).

وفي ترك اختيار أعضاء المحكمة الدستورية للبرلمان قيل أنه يمكن التنبؤ بمن يصل إلى عضوية المحكمة من المرشحين قبل البدء بعملية التصويت، واشتراط أغلبية خاصة كموافقة ثلثي أعضاء البرلمان على المرشحين وإن كانت تعد ضمانة لعدم انفراد حزب الأغلبية باختيار القضاة(٥٤)، إلا أن انفراد البرلمان باختيار أعضاء المحكمة الدستورية قد يؤدي إلى سيطرته على المحكمة، والتأثير على استقلال القضاء الدستوري(٥٥). حيث تسود الاعتبارات السياسية والمؤثرات الحزبية، ولا يكون

---

(٥٠) انظر: Nuno Garoupa & Tom Ginsburg، المرجع السابق. انظر أيضاً:
Mary L. Volcansek, Judicial Selection: Part III. Additional Perspectives: Looking at How Other Nations Name Their Judges, 2010, 53 The Advocate 95.

(٥١) علي الباز، المرجع السابق، ص: ٣٨٦.

(٥٢) أما الثلاثة أعضاء المتبقين فيتم اختيارهم من قبل أعضاء المحكمة الدستورية أنفسهم.

(٥٣) انظر: Nuno Garoupa & Tom Ginsburg، المرجع السابق.

(٥٤) Mary L. Volcansek, Judicial Elections and American Exceptionalism: A comparative Perspective, 2011, 60 DePaul Law Review 805. And Tom Ginsburg, Economic Analysis of Constitutional Law: Economic Analysis and the Design of Constitutional Courts, 2002, 3 Theoretical Inquiries in Law 49.

(٥٥) Enrique Lopez, Judicial Review In Spain: The Constitutional Court, Loyol of Los Angeles Law Review, Vol. 41, p: 535.

لعناصر العلم والكفاءة والخبرة ومتانة الخلق وغيرها من مؤهلات الوزن الأكبر في الاختيار(٥٦).

وللتخفيف من وطأة سيطرة البرلمان في هذه الطريقة نرى أن يقتصر دوره في التصويت على مرشحين يتم اقتراحهم من جهات أو سلطات أخرى، وهذا ما تبناه دستور كولومبيا لعام ١٩٩١، إذ نص على أن: "يُنتخب قضاة المحكمة الدستورية من قبل مجلس الشيوخ لفترة واحدة قوامها ثماني سنوات، ومن قوائم تقدَّم إليه من رئيس الجمهورية ومحكمة العدل العليا ومجلس الدولة"(٥٧). وفي تركيا وعلى الرغم من أن الجمعية الوطنية الكبرى (البرلمان التركي) لا تنفرد وحدها باختيار أعضاء المحكمة الدستورية، إلا أن الأعضاء الذين تقوم بانتخابهم يتم ترشيحهم من قبل ديوان المحاسبات وممن يرشحهم رؤساء نقابات المحامين، فديوان المحاسبات في تركيا يرشح ثلاثة أشخاص لكل مقعد شاغر بمجموع تسعة مرشحين، يقوم البرلمان باختيار ثلاثة منهم، ورؤساء نقابات المحامين يقومون بترشيح ثلاثة أشخاص من المحامين المستقلين، يقوم البرلمان بانتخاب واحد منهم(٥٨).

الأسلوب الثالث: اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من قبل مجلس القضاء:

ومثال هذا الأسلوب ما ذهبت إليه المادة (٢) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتي، إذ تنص على أن تشكل المحكمة الدستورية من "خمسة مستشارين يختارهم مجلس القضاء بالاقتراع السري، كما يختار عضوين احتياطيين، ويشترط أن يكونوا من الكويتيين، ويصدر بتعيينهم مرسوم، وإذا خلا محل أي عضو من الأعضاء الأصليين أو الاحتياطيين اختار مجلس القضاء بالاقتراع السري من يحل محله ويكون تعيينه بمرسوم..."(٥٩). في هذه الطريقة يكون اختيار قضاة المحكمة الدستورية من اختصاص مجلس القضاء، ويعد المرسوم الصادر بالتعيين مجرد إجراء شكلي، إذ يتم التقييد بالأسماء التي حصلت على أعلى الأصوات من المرشحين من قضاة محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف، نتيجة للاقتراع السري الذي قام به المجلس الأعلى للقضاء(٦٠). ولا شك بأن انفراد المحاكم أو المجلس الأعلى للقضاء

(٥٦) محمد كامل عبيد، استقلال القضاء (دراسة مقارنة)، القاهرة، ١٩٩١، ص: ٨٦.
(٥٧) انظر: المادة (٢٣٩)/٢ من دستور كولومبيا لعام ١٩٩١.
(٥٨) انظر: الفقرة الأولى من المادة (١٤٦) من دستور تركيا لعام ١٩٨٢ المعدل في ٢٠١١.
(٥٩) المادة (٢) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية في دولة الكويت.
(٦٠) انظر: تركي المطيري، المرجع السابق، ص: ٤٧.

باختيار أعضاء المحكمة الدستورية العليا يؤدي إلى قصر العضوية على القضاة دون غيرهم من أصحاب الخبرة في المجالات القانونية الأخرى، حتى لو لم ينص المشرع على ذلك.

الأسلوب الرابع: اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من قبل جهات متعددة:

في هذا الأسلوب إما أن يكون الاختيار من قبل جهات متعددة تقدم مرشحيها على انفراد، أو أن يتم تشكيل لجنة مشتركة تضم أعضاءً من جهات متعددة تكلف باختيار أعضاء المحكمة الدستورية، وإشراك جهات متعددة في ترشيح أو اختيار أعضاء المحكمة الدستورية له أهميته في عدم سيطرة سلطة معينة أو حزب سياسي في هذا الشأن مما قد يؤثر سلباً على استقلال القضاء، فانفراد جهة معينة بالتعيين أمر يرى أساتذة القانون بأنه لا يخلو من مخاطر(٦١). وفي المقابل، فإن مشاركة سلطات متعددة في اختيار أعضاء المحكمة يجعل هذه السلطات أكثر ثقة في أعمال المحكمة وأكثر تقبلاً وانصياعاً لأحكامها وقراراتها. وفيما يلي نعرض هاتين الطريقتين:

١ – اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من قبل جهات متعددة تقدم مرشحيها على انفراد، فالمحكمة الدستورية في إيطاليا، على سبيل المثال، تتألف من خمسة عشر قاضياً، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث هذا العدد، ويقوم البرلمان في جلسة مشتركة بتعيين الثلث الآخر، وتقوم المحاكم العليا العادية والإدارية بتعيين الثلث المتبقي(٦٢). ولقد أوضحت الأعمال التحضيرية للجنة التأسيسية التي قامت بإعداد الدستور الإيطالي أن الحكمة من إشراك هذه الجهات في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية يرجع إلى أن الحكم الصادر بعدم دستورية القانون يكون حجة للسلطات العامة وقبل الكافة(٦٣).

كما نجد مثالاً على هذه الآلية في الاختيار فيما قررته المادة (١٥٩)/١ من

---

(٦١) ذهب مؤتمر رجال القانون الذي عقد في مدينة نيو دلهي بالهند في عام ١٩٥٩ إلى أن انفراد إحدى السلطات العامة بتعيين القضاة أمر لا يخلو من المخاطر، انظر في ذلك: أشرف اللمساوي، الشريعة الدستورية ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص: ١٧٦.

(٦٢) انظر: المادة (١٣٥) من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧ المعدل في عام ٢٠١٢. وللحصول على أمثلة أخرى لهذه الطريقة في التعيين انظر أيضاً: المادة (٨٥)/٢٦، والمادة (١٠٦)/٢٢ من دستور أوكرانيا لعام ١٩٩٦ المعدل في ٢٠١١، والمادة (١١٨) من دستور تونس الجديد لعام ٢٠١٤. وانظر أيضاً: Nuno Garoupa & Tom Ginsburg، المرجع السابق.

(٦٣) رمزي الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص: ٧٧٩.

دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨ والتي تنص على أن: "تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً يعينهم الملك، ويقترح مجلس النواب أربعة منهم بموافقة ثلاثة أخماس أعضائه، وبنفس الأغلبية يقترح مجلس الشيوخ أربعة أعضاء آخرين، كما تقترح الحكومة عضوين، ويقترح المجلس العام للسلطة القضائية عضوين"(٦٤).

ويجدر التأكيد هنا بأن تعيين الملك مجرد إجراء شكلي، إذ ليس له حق الاعتراض على أيٍ من المرشحين.

ويلاحظ من المثالين أعلاه أن النموذج الإسباني وعلى الرغم من نصه على تعدد الجهات التي تقوم باختيار أعضاء المحكمة الدستورية، إلا أنه جعل اختيار العدد الأكبر من الأعضاء يكون من قبل البرلمان بمجلسيه، إذ يختاران ثمانية أعضاء، في حين تختار الحكومة عضوين، ويختار المجلس العام للقضاء عضوين. أما النموذج الإيطالي فإنه يساوي بين الجهات في عدد الأعضاء التي تقوم كل منها باختيارهم.

وفي تبرير جعل اختيار العدد الأكبر من الأعضاء في إسبانيا للبرلمان يقول لوبز: "إن الدور الأساسي للمحكمة الدستورية هو مراقبة دستورية القوانين لذا من المنطق أن يكون للجهة التي تضع القوانين دور في اختيار القضاة الذين يراقبون دستورية هذه القوانين"(٦٥). وعلى الرغم من أننا نرى بأن النموذج الإسباني يحقق الثقة لدى البرلمان في عمل المحكمة الدستورية عندما تقوم بإبطال قانون قام بإصداره؛ لكون أغلب القضاة تم اختيارهم من قبله، إلا أننا لا نذهب مع هذا التبرير، فالمحكمة الدستورية لا يقتصر دورها على مراقبة دستورية القوانين فقط بل اللوائح أيضاً والتي تصدرها الحكومة، كما أن اختصاصها يمتد للنظر في استئنافات حماية الحقوق والحريات من أي اعتداء، وغيرها من المنازعات التي نصت عليها المادة (٢) من قانون المحكمة الدستورية الإسباني(٦٦).

في أسلوب اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من قبل جهات متعددة، تنص بعض الدساتير صراحة على الأغلبية المطلوبة لفوز أحد المرشحين بعضوية المحكمة

---

(٦٤) انظر أيضاً: المادة (٢٤) ج/٣ من دستور إندونيسيا لعام ١٩٤٥ المعاد تفعيله في ١٩٥٩ والمعدل في ٢٠٠٢.

(٦٥) Enrique Lopez, Judicial Review In Spain: The Constitutional Court, Loyol of Los Angeles Law Review, Vol. 41, p: 535.

(٦٦) انظر: قانون المحكمة الدستورية الإسباني، الترجمة الإنجليزية Organic Law 2/1979 on Constitutional Court of 3 October 1979.، موقع المحكمة الدستورية.

الدستورية. فالدستور الإسباني ينص، على سبيل المثال، على أن يختار مجلس النواب ومجلس الشيوخ أعضاء المحكمة الدستورية بموافقة ثلاثة أخماس الأعضاء الذين يتألفان منهم، أي ٦٠٪ من الأصوات فأعلى، كما أن قانون المحكمة الدستورية يشترط حضور مرشحي البرلمان جلسة استماع أمام لجنة مختصة كجزء من عملية الترشيح(٦٧).

٢ – تعيين أعضاء المحكمة الدستورية من قبل هيئة أو لجنة مؤلفة من ممثلين لعدة جهات وتحت رقابة الشعب، ونجد لهذه الطريقة مثالاً فيما قررته المادة (٤٣٤) من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨، إذ تنص على أن: "يجري اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من قبل هيئة مؤهلة مؤلفة من ممثلين اثنين عن كل فرع من فروع الحكم التالية: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، وفرع الشفافية والرقابة الاجتماعية. ويجري انتخاب أعضاء المحكمة من بين المرشحين الذين تقدّمهم فروع الحكم المذكورة، بعملية فحص عامة، مع متابعة الجمهور الذي يحق له الطعن على العملية...".

وتختلف هذه الطريقة عما سبق في كون الجهات التي تقوم بالاختيار لا تقوم به بشكل منفرد ومستقل، بل تؤدي دورها مجتمعة من خلال عضويتها في هيئة أو لجنة تضمهم جميعاً. كما أن هذه الطريقة، من جانب آخر، تسمح للجمهور بالمراقبة والاعتراض على عملية الاختيار(٦٨). وإمكانية اعتراض الشعب على اختيار أعضاء المحكمة الدستورية أمر يقرره أيضاً دستور فنزويلا لعام ١٩٩٩، إذ ينص في المادة (٢٦٤) منه على أنه: "يستطيع المواطنون تقديم اعتراضات معللة ضد أي مرشح إلى لجنة الترشيحات القضائية أو المجلس الوطني". ولا شك في أن فاعلية مراقبة الشعب من الناحية العملية تحكمها مدى وعي أفراده وثقافتهم، كما قد تثيرها الحملات المنظمة التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني أو الأحزاب السياسية.

وبعد أن بحثنا في أساليب وآليات اختيار أعضاء المحكمة الدستورية في بعض دول العالم، وظهر لدينا أن تعزيز استقلال القضاء الدستوري يتمثل في الابتعاد عن الطريقة التي ينفرد بها شخص واحد، أو سلطة واحدة في اختيار أعضاء المحكمة

(٦٧) انظر: الفقرة (٢) من المادة (١٦) من قانون المحكمة الدستورية الإسباني.

(٦٨) انظر في ذلك: الورقة المقدمة من المحكمة الدستورية في الإكوادور، في المؤتمر الدولي الثالث للعدالة الدستورية المنعقد في جمهورية كوريا، سيول، ٢٨ سبتمبر - ١ أكتوبر ٢٠١٤، تحت عنوان: العدالة الدستورية والتكامل الاجتماعي. "Constitutional Justice and Social Integration".

الدستورية، وذلك خشية من وقوع القضاة تحت تأثير السلطة التي تولت اختيارهم، لا سيما في البلاد التي لم تتوطد أقدامها بعد على صعيد الحياة الديمقراطية الحقيقة، ولم يبلغ فيها الرأي العام ووعي ونضج المجتمع مرحلة مؤثرة إيجاباً في العمل السياسي(٦٩). فيما يلي نتناول الأسلوب الذي تبناه المشرع القطري.

ثانياً – آلية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية في القانون القطري:

في دولة قطر، كان قانون الفصل في المنازعات الدستورية الملغي يذهب إلى جعل رئيس محكمة التمييز رئيساً للدائرة الدستورية في الوقت ذاته، فهو يتولى رئاسة هذه الدائرة بحكم منصبه، كما أن تعيين بقية أعضاء الدائرة الدستورية الأصليين والاحتياطيين كان بمرسوم بناء على ترشيح المجلس الأعلى للقضاء(٧٠). ولم يبين هذا القانون الإجراءات التي يتبعها المجلس الأعلى للقضاء لترشيح أعضاء المحكمة الدستورية، مما يجعل الأمر يخضع للقواعد العامة التي ينص عليها قانون السلطة القضائية، وبالتالي يتم اختيار أعضاء الدائرة الدستورية في أحد اجتماعات المجلس الأعلى للقضاء والذي لا يعقد صحيحاً إلا بحضور أغلبية الأعضاء بمن فيهم الرئيس، وقرارات هذا المجلس تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، ويلاحظ أن المشرع في هذا الأسلوب الذي تبناه القانون الملغي لم يذهب إلى ما ذهب إليه المشرع الكويتي والذي سبق عرضه عند الحديث عن الأسلوب الثالث أعلاه، من أن يكون اختيار مجلس القضاء لأعضاء المحكمة الدستورية بالاقتراع السري، فسرية الاقتراع لها أهميتها إذ تضمن قيام كل عضو من أعضاء مجلس القضاء باختيار من يراه الأنسب لعضوية المحكمة الدستورية من المرشحين لها دون أن يكشف عن إرادته للغير، فيتجنب بذلك أي تأثير مباشر أو غير مباشر على اختياره من قبل رئيس المجلس الأعلى للقضاء أو الأعضاء الآخرين بها.

---

(٦٩) عثمان عبدالملك الصالح، المرجع السابق، ص: ١٨.

(٧٠) يتألف المجلس الأعلى للقضاء من رئيس محكمة التمييز، رئيساً للمجلس، ومن أقدم نواب الرئيس بمحكمة التمييز نائباً للرئيس، وعضوية كل من أقدم القضاة بمحكمة التمييز، ورئيس محكمة الاستئناف، وأقدم نواب الرئيس بمحكمة الاستئناف، وأقدم القضاة بمحكمة الاستئناف، ورئيس المحكمة الابتدائية. وللمجلس عدة اختصاصات بينتها المادة (٢٣) من قانون السلطة القضائية، لعل من أهمها العمل على تحقيق استقلال القضاء، وبإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالقضاء، ودراسة واقتراح التشريعات الخاصة بتطوير النظام القضائي، وإبداء الرأي في تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وإحالتهم إلى التقاعد وفقاً لأحكام هذا القانون، ويعقد المجلس اجتماعاً عادياً مرة على الأقل كل شهر.

أما القانون الحالي فلم يمنح للمجلس الأعلى للقضاء أي دور في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية، إذ نصت المادة (٢) من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن يتم تعيين رئيس المحكمة وأعضائها الستة بأمر أميري. والأمر الأميري أداة ينفرد الأمير بإصدارها دون مشاركة أية جهة أخرى، مما يجعل للأمير دوراً جوهرياً في اختيار رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية العليا، وهو أمرٌ يخشى أن يستغل للتأثير على استقلال القضاء الدستوري في قطر، لا سيما إذا ما اقترن بما سبق ذكره من توسيع نطاق الاختيار وعدم قصره على القضاة وحدهم، بل عدم قصره على القطريين وحدهم. وقد جاء في تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول بأن الأمير يعين جميع القضاة في المحاكم، وأنها تعرب عن "قلقها من أن هذه الآلية المستخدمة حالياً لتعيين القضاة قد تعرضهم لضغط سياسي لا موجب له، فمن شأن التعيينات أو التسميات من قبل الأمير أن تؤثر بشدة على مواقف القضاة وسلوكهم، لا سيما فيما يخص ممثلي السلطة التنفيذية"[٧١]. فإذا كان مخاف المقررة الخاصة متعلقاً بشأن تعيين القضاة في المحاكم العادية وفيها يتم تعيينهم من قبل الأمير بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء، فلا شك بأن قلقها سيكون أكثر جدية بشأن تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا إذ ينفرد الأمير بتعيينهم دون اقتراح المجلس الأعلى للقضاء.

ونرى تعزيزاً لاستقلال القضاء الدستوري في دولة قطر وتفعيلاً للمادة (١٤٠) من الدستور التي تؤكد على أن الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الدستورية هي جهة قضائية[٧٢]، أن يتم اختيار أغلب أعضاء المحكمة الدستورية من قبل المجلس الأعلى للقضاء بالاقتراع السري، ووفقاً لآلية تجيز لمن يرغب بعضوية المحكمة الدستورية، من قضاة محكمة التمييز وقضاة محكمة الاستئناف، أن يرشح نفسه لها. وأن تُطَعم عضوية المحكمة الدستورية بقانونيين آخرين كأحد الأساتذة الأكاديمين في مجال القانون وأحد المحامين أمام درجة التمييز وأحد المستشارين القانونيين في إدارة قضايا الدولة في وزارة العدل، ويصدر بتسميتهم قرار أميري.

(٧١) تقرير المقررة الخاصة المعينة باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كول، البعثة إلى قطر، مجلس حقوق الإنسان، الجمعية العامة، الأمم المتحدة، ٣١ مارس ٢٠١٥.

(٧٢) انظر في كون الصفة القضائية تقتضي أن يكون أغلب أعضاء الجهة من القضاة إلى ما نصت عليه المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا المصري.

المطلب الثاني
آلية اختيار رئيس المحكمة الدستورية

يتمتع رئيس المحكمة الدستورية بدور يفوق ما يتمتع به بقية أعضاء المحكمة الدستورية، وقد يكون ذلك مدخلاً للتأثير على استقلال القضاء؛ لذا تولي بعض الدساتير عنايتها في تقرير كيفية اختيار رئيس المحكمة الدستورية. في هذا المطلب نتناول هذا الجانب في القانون المقارن والقانون القطري.

أولاً – اختيار رئيس المحكمة الدستورية في القانون المقارن:

نظراً لأهمية الدور الذي يقوم به رئيس المحكمة الدستورية(٧٣)، اختلفت اتجاهات الدساتير في كيفية اختياره إلى عدة اتجاهات، فقد ينفرد الحاكم أو رئيس الدولة بتعيين رئيس المحكمة الدستورية، فالمادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ تنص، على سبيل المثال، على أن: "تنشأ محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء، يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح".

وقد يتم اختيار رئيس المحكمة الدستورية تلقائياً بحكم منصبه، وذلك بأن ينص المشرع على أن يتولى رئيس المحكمة العليا، على سبيل المثال، رئاسة المحكمة الدستورية في الوقت ذاته، فالمادة (١٦٧)/١ من دستور جنوب أفريقيا تنص على أن: "تتكون المحكمة الدستورية من رئيس قضاة جنوب أفريقيا ونائب رئيس القضاة وتسعة قضاة آخرين".

كما قد يتم انتخاب رئيس المحكمة الدستورية من بين أعضاء المحكمة ذاتها،

---

(٧٣) يقوم رئيس المحكمة الدستورية بدور أساسي وجوهري في سير عمل المحكمة، فهو يمثل المحكمة تجاه الجهات الأخرى، ويعقد اجتماعاتها، ويترأس جلساتها، ويتخذ الخطوات المناسبة لضمان سير عمل المحكمة والدوائر والأقسام بها، ويمارس اختصاصات أخرى متعددة، فالمادة (١٥) من قانون المحكمة الدستورية الإسباني، تنص، على سبيل المثال، على قيام رئيس المحكمة الدستورية "بإعلام البرلمان والحكومة والمجلس العام للقضاء بأي شواغر وقعت في عضوية المحكمة". وقيامه" بتعيين كتاب قلم المحكمة، ويعلن المنافسة لملء الشواغر في المناصب الإدارية"، وممارسته "السلطة الإدارية على موظفي المحكمة".
ومن جانب آخر، تأتي أهمية الآلية التي يتم بها اختيار رئيس المحكمة الدستورية من أهمية المحكمة ذاتها ودورها في النظام السياسي للدولة. أشرف اللمساوي، المرجع السابق، ص: ١٧٤-١٧٥.

وبواسطتهم، فالمادة (١١٨) من دستور تونس لعام(٢٠١٤) تنص على أن: "ينتخب أعضاء المحكمة من بينهم رئيساً ونائباً له من المختصين في القانون"(٧٤).

وبمقارنة هذه الطرق الثلاث في اختيار رئيس المحكمة الدستورية يظهر جلياً أهمية استبعاد الطريقة الأولى لعدم فاعليتها في ضمان استقلال القضاء، لا سيما إن كان الحاكم في دولة ذات نظام ملكي مطلق يمنحه سلطات حقيقية وشاملة(٧٥). كما لا نرى من المناسب تبني الطريقة الثانية لا سيما وأن العمل بالمحكمة الدستورية قد يقتضي التفرغ لها، فالرئيس يتولى علاوة على دوره القضائي اختصاصات إدارية. ومن جانب آخر، فإن الجمع بين منصبي رئاسة المحكمة العليا والمحكمة الدستورية قد يؤثر بدرجة ما أو بأخرى في فاعلية تحريك الدعوى من المحاكم النظامية إلى المحكمة الدستورية، فإن كان الشخص رئيساً أعلى للجهتين فقد يكون مدخلاً لمنع بعض الدعاوى من الوصول إلى المحكمة الدستورية. وعليه فإن الأسلوب الأمثل لاختيار رئيس المحكمة الدستورية هو انتخابه دورياً من قبل أعضاء المحكمة ذاتها، وهو ما يحقق استقلال رئيس المحكمة(٧٦).

وتذهب بعض الدساتير التي تتبنى أسلوب انتخاب الرئيس من قبل الأعضاء، إلى التأكيد على الآلية التي يتم بها التصويت، وهي في الغالب بالاقتراع السري(٧٧). فالدستور التركي ينص، على سبيل المثال، على أن: "تنتخب المحكمة الدستورية رئيسها ونائبين له من أعضائها لفترة أربعة أعوام، بالاقتراع السري، ..."(٧٨). وقد تعود الحكمة في تبني الاقتراع السري إلى تجنب أي حرج قد يقع فيه الأعضاء أثناء التصويت مما قد يؤثر على اختيار من يرغبون به، ولمنع احتمالية عدم معاملة العضو الذي صوت لغير صالح الرئيس معاملة غير موضوعية في المستقبل.

والأغلبية التي تشترطها التشريعات المتبعة لهذا الأسلوب، في الغالب، هي

---

(٧٤) وقد يكون لرئيس الدولة اختيار رئيس المحكمة إما من قضاة المحكمة أو من خارج المحكمة، كما هو الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية. هشام فوزي، المرجع السابق، ص: ١١١.

(٧٥) نجد على سبيل المثال، بعض اساتذة القانون في جمهورية مصر العربية قد انتقد تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا بقرار من رئيس الجمهورية، مما يجعل القضاء الدستوري خاضعاً للسلطة التنفيذية، ويرون بأن هذا الأمر لم يرتق حتى إلى مصاف ما اشترطه المشرع المصري في شأن تعيين رؤساء الهيئات القضائية الدنيا من أن يكون ذلك بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى. انظر: أشرف اللمساوي، المرجع السابق، ص: ١٧٦ - ١٧٧.

(٧٦) انظر في هذا الرأي: رمزي الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص: ٧٧٨.

(٧٧) انظر على سبيل: المادة (٩) من قانون المحكمة الدستورية الإسباني

(٧٨) المادة (١٤٦) من دستور تركيا لعام ١٩٨٢.

الأغلبية المطلقة، أي ٥٠٪ +١ من عدد الأعضاء الذين تتألف منهم المحكمة، وهذه الأغلبية قد تكون صعبة المنال في الواقع العملي لا سيما إذا ترشح للرئاسة أكثر من اثنين من أعضاء المحكمة، إذ من المحتمل أن تتوزع أصوات الأعضاء بينهم فلا ينال أحدهم الأغلبية المطلقة؛ لذا لا تترك بعض التشريعات هذه الحالة دون معالجة، فقانون المحكمة الدستورية الإسباني افترض عدم نيل أحد المرشحين لرئاسة المحكمة الدستورية الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المحكمة، فنص على أن يجرى التصويت للمرة الثانية ويفوز بالرئاسة في هذه المرة العضو الحاصل على أكثر الأصوات بغض النظر عن حصوله على الأغلبية المطلقة من عدمه، فإن تساوى في الحصول على أغلب الأصوات مرشحان أو أكثر، يجرى التصويت للمرة الثالثة، فإن تساووا أيضاً في هذه المرة، يعين أقدم القضاة رئيساً للمحكمة، فإن تساووا في الأقدمية، يتم اختيار الأكبر سناً من بين هؤلاء(٧٩).

والمدة التي ينتخب لها العضو لرئاسة المحكمة مؤقتة في الغالب، كأن تكون ثلث مدة العضوية، فإن كانت مدة عضوية الأعضاء تسع سنوات تكون مدة الرئاسة ثلاث سنوات كما في الدستور الإيطالي والأوكراني(٨٠)، وإن كانت العضوية ١٢ سنة تكون مدة الرئاسة أربع سنوات كما في الدستور التركي(٨١). وتعود الحكمة من النص على مدة رئاسة تماثل ثلث مدة العضوية، إلى أن بعض التشريعات تنص على التغيير الجزئي للأعضاء كما بينا سابقاً، إذ تنتهي عضوية ثلث الأعضاء ويحل محلهم أعضاء جدد، فلو كانت مدة الرئاسة لمدة أطول من الثلث، فإن الأعضاء الجدد سوف يفرض عليهم رئيس لم يصوتوا له ولم يختاروه، أما إذا فتح باب الترشيح للرئاسة فإن الفرصة سوف تتاح للأعضاء الجدد للتصويت والاختيار.

وهنا نجد أن هذا الأسلوب لا يشترط في رئيس المحكمة شروطاً خاصة إضافية، إلا أن بعض التشريعات وهي تلك التي تنص على التغيير الجزئي لأعضاء المحكمة، لا تجيز للعضو الجديد أن يرشح نفسه لرئاسة المحكمة مباشرة، إذ ينبغي أن تمر على عضويته فترة زمنية، وهو أمر يسمح لعضو المحكمة التعرف على تقاليدها، وقواعد تنظيمها، وإجراءات العمل بها، قبل أن يتسنى له الترشح لرئاستها.

---

(٧٩) المادة (٩) من قانون المحكمة الدستورية الإسباني، وانظر أيضاً: Enrique Lopez، المرجع السابق، ص: ٥٣٣.

(٨٠) المادة (١٣٥) من دستور إيطاليا للعام ١٩٤٧ المعدل في عام ٢٠١٢، و(١٤٨) من دستور أوكرانيا لعام ١٩٩٦.

(٨١) المادة (١٤٦) من الدستور التركي.

وتذهب بعض الدساتير إلى جواز إعادة انتخاب الرئيس لفترة رئاسة جديدة، كما في الدستورين التركي والإيطالي. فيما تنص دساتير أخرى على أن تكون فترة الرئاسة لمرة واحدة فقط، مما لا يجوز معه إعادة انتخاب الرئيس لفترة رئاسة أخرى، فالمادة (١٤٨) من الدستور الأوكراني لعام ١٩٩٦ تنص على أن: "يتم انتخاب رئيس المحكمة الدستورية لأوكرانيا عن طريق الاقتراع السري من بين قضاة المحكمة الدستورية لأوكرانيا لمدة واحدة فقط هي: ثلاث سنوات...". وقد تجيز بعض الدساتير انتخاب الرئيس لفترة انتخاب ثانية ولكن ليس مباشرة بعد انتهاء فترة رئاسته، فالمادة (٤٣٥) من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨ تنص على أن: "تختار المحكمة الدستورية من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس تستمر ولاية كل منهما ثلاث سنوات، ولا يجوز انتخابه ثانية لهذه المهمة فور انتهاء ولايته، ويكون رئيس المحكمة الممثل القانوني للمحكمة الدستورية".

ثانياً – آلية اختيار رئيس المحكمة الدستورية في القانون القطري:

في دولة قطر كان قانون الفصل في المنازعات الدستورية الملغي، يجعل رئيس محكمة التمييز رئيساً للدائرة الدستورية بحكم منصبه(٨٢)، متبعاً بذلك الاتجاه الثاني سابق الذكر، إلا أنه بصدور قانون إنشاء المحكمة الدستورية أصبح اختيار رئيس المحكمة الدستورية من اختصاص الأمير يقوم به منفرداً، فالمادة (٢) من القانون تنص على أن: "تشكل المحكمة من رئيس وستة أعضاء، ويصدر بتعيين رئيس المحكمة أمر أميري، ويكون بدرجة وزير، ويعين باقي الأعضاء بأمر أميري، ويحدد أقدميتهم..".

ونرى لضمان استقلال المحكمة الدستورية القطرية أن يتم اختيار الرئيس من قبل أعضاء المحكمة الدستورية ذاتها، لفترة مؤقتة، لا تتجدد. كما لا نرى، من جانب آخر، أن ينص على أن يمنح رئيس المحكمة "درجة وزير"، فهذا الأمر إن كان المقصود به مخصصات الوزير، فلينالها من يتولى الرئاسة دون أن ينص عليه، وذلك ترسيخاً لمفهوم أن القضاء سلطة مستقلة، وأن رئيس المحكمة الدستورية يعادل في المقابل رئيس البرلمان ورئيس الحكومة(٨٣). كما أن عدم النص على هذه العبارة تجنبنا نشر ثقافة نفسية تتمثل في منح الوزير هيبة تفوق هيبة القاضي.

---

(٨٢) المادة (٢) من قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الدستورية.

(٨٣) ترى Mary Volcansek بأن نموذج كلسن في تخصيص محكمة دستورية مستقلة تنظر في دستورية القوانين التي تصدر من البرلمان ودستورية القرارات واللوائح التي تصدر من الحكومة، جعل من المحكمة الدستورية في مصاف مساوٍ لكل من البرلمان والحكومة، وبالتالي فرئيس المحكمة الدستورية يعادل كل من رئيس البرلمان ورئيس الحكومة. انظر:
Mary L. Volcansek, Appointing Judges the European Way, 2007, 34 Fordham Urban Law Journal 363.

المبحث الثالث
مدة العضوية في المحكمة الدستورية

يقصد بمدة العضوية، في هذا المبحث، الفترة التي يقررها القانون لممارسة القاضي عمله في المحكمة الدستورية وإبقائه عضواً فيها، وقد تحدد هذه العضوية بخمس سنوات أو ست سنوات أو أكثر من ذلك وفقاً لتشريعات الدول، هذا وإن كان بقاء القاضي في المحاكم العادية أو الإدارية في عمله مدى الحياة أو لغاية وصوله لسن التقاعد يعد ضمانة لاستقلال القضاء وعدم تأثير سلطة التعيين أو الاختيار عليه(٨٤)، إلا أن تشكيل المحكمة الدستورية يختلف عن المحاكم الأخرى في كونه يضم قضاة أو أعضاء، في سن متقدمة، من ذوي الخبرة العالية التي اكتسبوها خلال مسيرتهم المهنية الطويلة، وقد يضم قضاة سبق لهم العمل في محاكم التمييز أو العليا، في حين يبدأ القاضي في المحاكم العادية من سن مبكرة تعقب حصوله على شهادة القانون في الغالب ويبقى فيها سنوات طويلة ويترقى إلى أن يصل إلى أعلى درجات النظام القضائي، لذا لا تؤقت عضوية القضاة في المحاكم العادية بفترات وجيزة، بل تنتهي بإحدى طرق الانتهاء الأخرى كالتقاعد مثلاً. ومن جانب آخر يعود سبب تأقيت العضوية في المحكمة الدستورية إلى آلية اختيار أعضاء المحكمة، فكثير من الدول تجعل اختصاص الاختيار لجهات منتخبة كالبرلمان مثلاً، وتأقيت العضوية يسمح للأعضاء الجدد الفائزين بمقاعد هذه الجهات باختيار أعضاء المحكمة الدستورية، فلا يفرض عليهم من تم اختياره من قبل سلفهم.

هذا وإن كان مبدأ تأقيت عضوية أعضاء المحكمة الدستورية قد سار عليه الكثير من تشريعات الدول، إلا أن من الفقهاء من يرى بأنه يخل بأهم ضمانة يحتمي بها القاضي والمتقاضي، وهي عدم القابلية للعزل(٨٥).

ومدة العضوية قد تكون ثغرة يمكن من خلالها التأثير على استقلال القضاء الدستوري إذا لم تغلق بشكل محكم، فإمكانية الجهة المختصة باختيار الأعضاء، إعادة تشكيل المحكمة قبل انتهاء مدة العضوية، أداة قد يلوح بها لتطويع القضاة أو التدخل في أحكامهم. وإمكانية تجديد العضوية وإعادة اختيار من انتهت عضويته، على سبيل

---

(٨٤) انظر: محمد كامل عبيد، المرجع السابق، ص: ١٠٩، وانظر أيضاً:
Tom Ginsburg, Economic Analysis of Constitutional Law: Economic Analysis and the Design of Constitutional Courts, 2002, 3 Theoretical Inquiries in Law 49.

(٨٥) فتحي فكري، المرجع السابق، ص: ٢٤٧.

المثال، أداة يمكن استغلالها للتدخل في عمل المحكمة بمكافأة القضاة المسايرين لتوجهات السلطة(٨٦).

أولاً – مدة العضوية في المحكمة الدستورية في القانون المقارن:

تذهب الدساتير في شأن تحديد مدة العضوية إلى اتجاهين: الأول لا يحدد مدة العضوية، فتسري بشأن العضوية القواعد العامة التي تنظم القضاء عموماً، فلا تنتهي عضوية أعضاء المحكمة الدستورية إلا للأسباب ذاتها التي تنتهي فيها عضوية القضاة العاديين. والثاني، وهو مسلك أغلب الدساتير ويتمثل في تأقيت فترة العضوية بمدة محددة ينص عليها صراحة.

وفي المسلك الأول نرى بعض تشريعات هذه الدول تؤكد على استمرارية القاضي في عمله مدى الحياة، ولا تقرر له سناً للتقاعد الإجباري، ولكن ولايته القضائية قد تنتهي باستقالته أو بحكم اتهام، أو بوفاته، كما في أمريكا(٨٧). بينما نرى تشريعات أخرى تقرر انتهاء ولاية القاضي ببلوغ سن التقاعد علاوة على الأسباب الأخرى، كما في كندا وأستراليا والهند(٨٨). وهنا تجدر الملاحظة، بأن المرشحين للتعيين في المحاكم العليا أو الدستورية في هذه الدول هم في الغالب من أصحاب الخبرات القانونية والقضائية الواسعة والتي تجعل من يتم اختياره منهم، بطبيعة الحال، قد تجاوز سن الخمسين، مما ينعكس على مدة بقائه في عضوية المحكمة العليا أو الدستورية. ففي الهند، على سبيل المثال، أظهرت الدراسة بأن الفترة التي يبقى فيها القاضي في المحكمة العليا هي من ثلاث إلى سبع سنوات فقط، تنتهي ببلوغه سن التقاعد(٨٩).

---

(٨٦) انظر: تركي المطيري، المرجع السابق، ص: ٦٢.

(٨٧) معدل بقاء القاضي في المحكمة العليا في أمريكا يتجاوز ٢٥ عاماً، انظر:
Abhinav Chandrachhud, Does Life Tenure Make Judges More Independent? A Comparative Study of Judicial Appointments in India, 28 Connecticut Journal of International Law 297, 2013.

يظل القاضي في منصبه في الولايات المتحدة الأمريكية طالما تمتع بالسلوك الحسن، انظر: الفقرة الأولى من المادة (٣) من الدستور الأمريكي. ويبقى في هذا المنصب طالما تمتع بالصحة الطيبة، انظر: هشام فوزي، المرجع السابق، ص: ١١١، وتجدر الملاحظة بأن عزل القاضي لا يتم إلا بواسطة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي أعضائه وبناء على اتهام موجه من مجلس النواب، وهو أمر لم يتم تنفيذه بعد في الواقع العملي بحق أي من قضاة المحكمة العليا. انظر: علي الباز، المرجع السابق، ص: ١٤٨.

(٨٨) انظر: Abhinav Chandrachhud، المرجع السابق.

(٨٩) انظر: Abhinav Chandrachhud، المرجع السابق.

وفي المسلك الثاني نرى الدساتير تتفاوت في تحديد هذه المدة، وهي في الغالب تسع سنوات[٩٠]، فالمادة (١٣٥) من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧ المعدل في ٢٠١٢ تنص على أن: "يتم تعيين قضاة المحكمة الدستورية لفترة تسع سنوات تبدأ من يوم تلاوة القسم...". إلا أن من الدساتير ما يجعلها لمدة تقل عن ذلك كأربع سنوات في الدستور السوري لعام ٢٠١٢، وخمس سنوات، أو ست أو ثمان، ومنها ما يمدها إلى اثنتي عشرة سنة، وفقاً للجدول أدناه. ومن الدساتير ما يترك تحديد مدة العضوية للقانون، فالمادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ تنص، على سبيل المثال، على أن: "تنشأ محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح"، فلما صدر قانون إنشاء المحكمة الدستورية البحرينية، نص في المادة (٣) منه على أن: "تشكل المحكمة من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد".

س	الدستور	المادة في الدستور	مدة العضوية	إمكانية تجديد العضوية
١	دستور البيرو لعام ١٩٩٣	٢٠١	٥ سنوات	ولا يجوز إعادة الانتخاب على الفور.
٢	دستور الأردن لعام ١٩٥٢	٢/٥٨	٦ سنوات	غير قابلة للتجديد.
٣	دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩	١٨٣، ٢٠٠	٦ سنوات	يجوز إعادة انتخاب القضاة.
٤	دستور كولومبيا لعام ١٩٩١	٢٣٣	٨ سنوات	لا يتم إعادة انتخابهم مرة أخرى.
٥	دستور تونس لعام ٢٠١٤	١١٨	٩ سنوات	ويكون التعيين لفترة واحدة.
٦	دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨	٣/١٥٩	٩ سنوات	-----
٧	دستور تركيا لعام ١٩٨٢	١٤٧/٢/أ	١٢ سنة	لا يجوز إعادة انتخابهم.
٨	دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦	١/١٧٦	١٢ سنة	غير قابلة للتجديد.

وقد تنص بعض التشريعات على انتهاء عضوية أعضاء المحكمة قبل انتهاء فترة العضوية وذلك عند وصول العضو سن التقاعد، فالمادة (١٧٦)/١ من دستور جنوب

(٩٠) انظر على سبيل المثال: المادة (١٤٨) من دستور أوكرانيا لعام ١٩٩٦، والمادة (١٥٩)/٣ من دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨، والمادة (٤٣٢)/٢ من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨، والمادة (١٩٤)/١ من دستور بولندا لعام ١٩٩٧، والمادة (٢٢٢)/٣ من دستور البرتغال لعام ١٩٧٦.

أفريقيا لعام ١٩٩٦ تنص على أن: "يشغل قاضي المحكمة الدستورية المنصب لمدة ١٢ عاماً غير قابلة للتجديد، أو حتى يبلغ أو تبلغ من العمر ٧٠ عاماً، أيهما أقرب..."(٩١).

وتذهب بعض التشريعات إلى انتهاء عضوية جميع أعضاء المحكمة الدستورية في الوقت ذاته بحيث يحل محلهم جميعاً أعضاء آخرون، في حين تفضل بعض التشريعات الأخرى الانتهاء الجزئي للعضوية، فيستبدل كل ثلاث سنوات ثلث عدد الأعضاء فقط بأعضاء جدد، ويستمر الثلثان في عضويتهم علاوة على الأعضاء الجدد الذين انضموا للمحكمة، فإن مضت ثلاث سنوات استبدل بالثلث الأقدم في عضويته أعضاء جدد، وهكذا يكون بدء فترة العضوية لكل ثلث مغاير عن الآخر وتاريخ انتهاء عضويته مغاير عن الآخر(٩٢). فالمادة (١٦٠)/٣ من دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨ تنص على أن: "يعين أعضاء المحكمة الدستورية لمدة تسع سنوات، ويتم تجديد عضويتهم بتجديد عضوية ثلثهم كل ثلاث سنوات".

وتعود الحكمة من تبني أسلوب الانتهاء الجزئي للعضوية إلى كونه يضمن أن يبقى في المحكمة أعضاءٌ من ذوي الخبرة الذين اكتسبوها من خلال عملهم في المحكمة ذاتها نظراً لأقدميتهم، فيتقاسمون بالتالي خبرتهم مع زملائهم حديثي العضوية في المحكمة وينقلون لهم تجربتهم كلما تعرضوا لتجربة مماثلة، كما أن الانتهاء الجزئي للعضوية يسمح أيضاً للدول التي تجعل اختصاص اختيار أعضاء المحكمة للبرلمان أو لجهات منتخبة أن يقوم الفائزون الجدد بمقاعد هذه الجهات باختيار بعض أعضاء المحكمة، فالبرلمان، على سبيل المثال، يُنتخب أعضاؤه كل ثلاث أو أربع سنوات وقد يفوز بمقاعده أعضاء جدد، باتباع أسلوب الانتهاء الجزئي لعضوية المحكمة الدستورية، يتاح للبرلمان الجديد فرصة التصويت على الأعضاء الذين يحلون محل من تنتهي عضويته في المحكمة.

وتختلف الدساتير بشأن مدى إمكانية التجديد لأعضاء المحكمة مرة ثانية من

---

(٩١) انظر أيضاً: المادة (٢٣٣) من دستور كولومبيا لعام ١٩٩١، إذ تنص على أن: "يُنتخَب قضاة المحكمة الدستورية ومحكمة العدل العليا ومجلس الدولة لمدة ثماني سنوات، ولا تتم إعادة انتخابهم مرة أخرى، ويظلون في مناصبهم طالما أظهروا حسن السلوك، وكان أداؤهم مُرضياً ولم يصلوا إلى سن التقاعد الإلزامي".

(٩٢) قد يؤدي التطبيق العملي للقواعد التشريعية المتعلقة بالتغيير الجزئي لأعضاء المحكمة الدستورية إلى بعض الصعوبات وذلك عندما يخلو منصب أحد الأعضاء بسبب الوفاة أو الاستقالة وقبل انتهاء المدة المحددة لعضويته، انظر: علي الباز، المرجع السابق، ص: ٣٦٤.

عدمه، إلى ثلاثة اتجاهات: الأول وهو مذهب أغلب الدساتير فيتمثل في منع تجديد عضوية الأعضاء مرة أخرى مطلقاً، فالمادة (١١٨) من دستور تونس الجديد لعام ٢٠١٤ تنص على أن: "... يكون التعيين لفترة واحدة..". والمادة (٢٣٣) من دستور كولومبيا لعام ١٩٩١ تنص على أن: "يُنتخَب قضاة المحكمة الدستورية ومحكمة العدل العليا ومجلس الدولة لمدة ثماني سنوات، ولا تتم إعادة انتخابهم مرة أخرى...".

أما الاتجاه الثاني، فيجيز إعادة تعيين أو انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية ولكن ليس على الفور أو مباشرة بعد انتهاء عضويتهم، فالمادة (٤٣٢) من دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨ تنص على أن: "تتألف المحكمة الدستورية من تسعة أعضاء يقومون بمهامهم في محكمة عامة وفي غرف وفقاً للقانون، وتستمر ولاية العضو تسع سنوات، ولا تجوز إعادة انتخابه مباشرة بعد انقضائها". والمادة (٢٠١) من دستور البيرو لعام ١٩٩٣ تنص بشأن أعضاء المحكمة الدستورية على أنه: "لا يجوز إعادة انتخابهم على الفور".

أما الاتجاه الثالث، فيجيز إعادة تعيين أو انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية مباشرة، فالمادة (١٤٣) من دستور سوريا لعام ٢٠١٢ تنص على أن: "تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات قابلة للتجديد"، والمادة (١٨٣) من دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩ تنص على أنه: "يمكن أن يعاد انتخاب القضاة، وتكون فترة عضويتهم في المحكمة ست سنوات"[٩٣].

ثانياً – مدة العضوية في المحكمة الدستورية في القانون القطري:

في دولة قطر لم ينص في الدستور صراحة على مدة عضوية أعضاء المحكمة الدستورية، كما أن قانون إنشاء المحكمة الدستورية عندما صدر لم يحدد أيضاً مدة زمنية للعضوية في المحكمة. ونرى أن عدم النص على مدة العضوية في القانون القطري، يجعل انتهاء العضوية يخضع للقواعد العامة الواردة في قانون السلطة القضائية. وبالذهاب إلى هذا القانون نجد المادة (٦٣) منه تجعل من أسباب انتهاء ولاية القضاة "الفصل من الخدمة بقرار أميري لأسباب تتعلق بالصالح العام". وهي عبارة غير محكمة يمكن استغلالها لعزل بعض قضاة المحكمة[٩٤].

---

(٩٣) لمثال آخر انظر: المادة (١١٩)/٣ من دستور السودان لعام ٢٠٠٥، والمادة (١٧٦)/١ من دستور جمهورية كوبا لعام ١٩٤٨ المعدل في عام ١٩٨٧.

(٩٤) جاء في تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كنول، بأن "القلق يساور المقررة الخاصة بسبب الفقرة (٥) من المادة (٦٣) من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ الذي يمنح الأمير صلاحية إقالة القضاة خدمة للصالح العام، وهي ترى أن هذا =

ومن جانب آخر، يمكن الاستشهاد بالتجربة الواقعية في عام ٢٠٠٨ والمتمثلة في تغيير رئيس المجلس الأعلى للقضاء وتعيين رئيسٍ جديدٍ[٩٥]، للدلالة على أن لا شيء يمنع من الناحية الواقعية من صدور أمر أميري بتشكيل جديد للمحكمة الدستورية، الأمر الذي يخشى منه أن يستغل للتأثير على استقلالية المحكمة. وعليه نرى أن تؤقت مدة العضوية في المحكمة الدستورية بتسع سنوات غير قابلة للتجديد.

الخاتمة:

في هذا البحث تناولنا تشكيل المحكمة الدستورية، إذ به يُضم إلى المحكمة أشخاص يكلفون بالحكم والفصل، فإن كانوا أكفاء محايدين لا يخشون جبروت فرد أو هيلمان سلطة تحققت العدالة، ونهضت الدولة، وإلّا ضيِعت الحقوق وانتهكت الحريات واختل التوازن بين السلطات وفسدت الأرض. وتشكيل المحكمة الدستورية يقتضي البحث في الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة، وآلية اختيارهم ومدة عضويتهم في المحكمة، فبهذه العناصر الثلاثة جميعها يتحقق استقلال القضاء.

وفي الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية تم التركيز على أبرزها، وهى شرط التأهيل والخبرة العملية، وشرط المواطنة، وشرط التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي. ووجدنا في هذا البحث أن العمل القانوني هو الأساس الجوهري الذي تتفق عليه جل دساتير العالم كمجال يستمد منه المرشح لعضوية المحكمة خبرته، إلا أن من الدساتير ما يجيز أن تطعم العضوية ببعض ذوي الخبرة في المجال السياسي، وفقاً لطبيعة عمل المحكمة واختصاصاتها والتي لا تخلو من امتزاج الجانب السياسي بالجانب القانوني، كما وجدنا أن النص على مجالات قانونية محددة يُختار منها المرشحون لعضوية المحكمة أمر يدعم استقلال القضاء الدستوري، فالقضاة وأعضاء النيابة العامة، والمحامون المستقلون، وأساتذة القانون، ينتمون لجهات مستقلة ومهن حرة، وهي فئات تشربت الحرية وعدم الخضوع لأية سلطة، ويفترض فيها الاستقلالية والحياد. ولاحظنا أن بعض الدساتير تجعل لفئة القضاة ميزة على الفئات الأخرى، وتشترط أن تكون نسبة تمثيلها في عضوية المحكمة أكبر، وأرجعنا الحكمة في ذلك إلى تماثل طبيعة العمل الذي تمرس فيه هؤلاء

= السبب من أسباب الإقالة يشوبه غموض ولا يستجيب للمعايير الدولية المتعلقة بالتدابير التأديبية التي تتخذ في حق القضاة". تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، غابرييلا كول، البعثة إلى قطر، مجلس حقوق الإنسان، الجمعية العامة، الأمم المتحدة، ٣١ مارس ٢٠١٥.

(٩٥) انظر: الأمر الأميري رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ بتعيين رئيس لمحكمة التمييز، الجريدة الرسمية، العدد (٨)، بتاريخ ٢٥ أغسطس ٢٠٠٨.

القضاة وطبيعة عملهم المقبل في المحكمة الدستورية، وكونهم أكثر الفئات استقلالاً وحرصاً على ألا يكون لغير القانون سلطان عليهم. الحديث عن نوعية الخبرة التي يفترض توافرها في المرشح لعضوية المحكمة، ارتبط بالحديث عن مدة هذه الخبرة، وبينا أهميتها للكشف عن سمعة الشخص المهنية ومدى نزاهته.

في هذا البحث تم التأكيد أيضاً على أن اشتراط المواطنة فيمن يتقلد القضاء الدستوري له أهميته في تفعيل مبدأ استقلال القضاء، فغير المواطن مرتبط بعقد مؤقت بالدولة التي أتى للعمل بها، وللتأثير عليه قد يغرى بالتمديد، أو قد يهدد بإنهاء عقده. كما بينا أهمية التفرغ الوظيفي وعدم الانتماء السياسي أو الحزبي في تعزيز مبدأ استقلال القضاء وحياد القاضي وإبعاده عما يؤثر على قراره أو حكمه. ورأينا اتجاهات الدساتير في هذه الجوانب، وأن بعضها لا يكتفي بعدم الجمع الوظيفي أو الانتماء الحزبي حال العضوية فقط، بل يرجع هذا الشرط على الماضي ويشترط انقضاء فترة زمنية كافية بين تلك الوظيفة وتاريخ الترشيح للعضوية. وذلك إمعاناً في استقلال القضاء وإضعاف أي ارتباط بين القاضي وبين ماضيه الوظيفي أو السياسي.

ثم تناولنا العنصر الثاني في تشكيل المحكمة الدستورية وهو: آلية اختيار أعضاء المحكمة الدستوري، ورأينا تعدد تشريعات الدول في تحديد صاحب الاختصاص في اختيار هؤلاء الأعضاء، وذلك وفقاً للنظام السياسي في الدولة ومدى عمق الديمقراطية بها، فمنها ما تجعله للحاكم، ومنها ما تقرره للبرلمان أو للقضاء، ومنها ما تجعله من اختصاص جهات متعددة. وتبين لنا في دراستنا لهذه الآليات أن تعزيز استقلال القضاء يتمثل في الابتعاد عن الطريقة التي ينفرد بها شخص واحد، أو جهة واحدة في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية، وأن إشراك جهات متعددة في ترشيح أو اختيار أعضاء المحكمة الدستورية له أهميته في تحقيق التوازن، وعدم إخلال سلطة معينة أو حزب سياسي في نزاهة وحياد المحكمة الدستورية. كما تعرضنا في هذا البحث إلى آلية اختيار رئيس المحكمة نظراً لأهمية دوره فيها، ووجدنا أن من الدول ما تجعل اختيار رئيس المحكمة من اختصاص رئيس الدولة أو الحاكم، ومنها ما يتم فيها اختيار رئيس المحكمة تلقائياً بحكم منصبه، ومنها ما تقرر أن يتم انتخاب رئيس المحكمة من قبل أعضاء المحكمة ذاتها. وكشفنا عند المقارنة بين هذه الاتجاهات الثلاثة أن أسلوب انتخاب رئيس المحكمة دورياً من بين أعضاء المحكمة ذاتها هو الأسلوب الأمثل لدعم استقلال القضاء.

في هذا البحث تطرقنا أخيراً، إلى العنصر الثالث من عناصر تشكيل المحكمة وهو: مدة العضوية، ووجدنا بأنها قد تشكل ثغرة يمكن من خلالها التأثير على استقلال القضاء الدستوري إذا لم تغلق بشكل محكم، فتمكين الجهة المختصة باختيار

الأعضاء – على سبيل المثال – من إعادة تشكيل المحكمة قبل انتهاء مدة العضوية، يُعد أداة قد يلوح بها لتطويع القضاة أو التدخل في أحكامهم، وإمكانية تجديد العضوية وإعادة اختيار من انتهت عضويته – على سبيل المثال – أداة يمكن استغلالها للتدخل في عمل المحكمة بمكافأة القضاة المسايرين لتوجهات السلطة.

ومن خلال دراستنا القواعد المنظمة لتشكيل المحكمة الدستورية في دساتير وتشريعات الدول المختلفة، ثم دراسة تشكيل المحكمة الدستورية القطرية، اكتشفنا بعض الجوانب التي يمكن أن تضعف مبدأ استقلال القضاء الدستوري في دولة قطر، منها: توسيع نطاق اختيار أعضاء المحكمة، وعدم تحديد مجالات العمل القانوني التي يمكن أن يستمد منها المرشح لعضوية المحكمة خبراته، وعدم اشتراط المواطنة في عضو المحكمة، وانفراد الأمير باختيار أعضاء المحكمة، ورئيسها، وترك إنهاء ولاية القضاة للأحكام العامة المنظمة للسلطة القضائية والتي تجيز للأمير بقرار منه فصل القاضي من الخدمة لأسباب تتعلق بالصالح العام. وعليه تمنينا على المشرع القطري التأكيد على بعض الجوانب في هذا المجال منها:

- النص على أن يتم الترشيح لعضوية المحكمة من فئات قانونية محددة كالقضاة وأعضاء النيابة العامة، وأساتذة القانون الجامعيين، والمحامين المستقلين، أو ينص على أن تكون لفئة القضاة الغلبة في عضوية المحكمة.
- النص على اشتراط أن يكون أعضاء المحكمة الدستورية من المواطنين القطريين.
- النص على أن يتم اختيار أغلب أعضاء المحكمة الدستورية من قبل المجلس الأعلى للقضاء بالاقتراع السري ووفقاً لآلية تسمح لمن يرغب بعضوية المحكمة الدستورية من قضاة محكمة التمييز وقضاة محكمة الاستئناف الترشح لها. وأن تُطعم عضوية المحكمة بعضو من أساتذة القانون الأكاديميين، وعضو من مستشاري قضايا الدولة في وزارة العدل، وأحد المحامين أمام محكمة التمييز يصدر بتسميتهم قرار أميري.
- النص على أن يتم اختيار رئيس المحكمة من قبل أعضاء المحكمة الدستورية ذاتها لفترة مؤقتة لا تتجدد.
- النص على تأقيت عضوية أعضاء المحكمة الدستورية بمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

ومن خلال المقترحات السابقة نأمل أن يعزز مبدأ استقلال القضاء الدستوري في دولة قطر.

والله ولي التوفيق