

الرقابة على دستورية القوانين في سوريا

(تطورها وحجية الحكم الصادر وأثره القانوني)

Supervision over constitutionality of laws in Syria: Development of supervision, authenticity and impact of jurisdictions

مصعب يوسف محلا*

أستاذ مساعد في برنامج الدراسات الاستراتيجية، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية
جامعة السلطان قابوس

تاريخ الإرسال: 2020-02-05، تاريخ القبول: 2020-02-14 تاريخ النشر: 2020-04-28

الملخص

ما من شك أن الدولة ومؤسساتها الدستورية يجب أن تتطور على نحو مواكب للتغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية، وإلا فإن بنية الدولة القانوني وبالتالي السياسي الاجتماعي سيكون عرضة للتصدع، واستدامة حالة التصدع المستمر تعرض الدولة للفشل. لقد شهدت السنوات الأخيرة تطوراً ملحوظاً في مؤسسة القضاء الدستوري، التي تعتبر مديدة العمر وتستحوذ على مراكمة علمية معرفية واسعة في بعض البلدان كالولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنها تعتبر حديثة العهد في بلدان متقدمة ومتطورة قانونياً كألمانيا وفرنسا وأخرى تسير في مسار التقدم في كتركيا ومصر، ولا تنفصل الدولة السورية عن هذا السياق إلا أن تطورها بطيء لأسباب سياسية وتاريخية بينها هذه الدراسة، وبينت معها تحليلاً معمقاً لتفاصيل المرحلة التي وصلتها من الناحية الدستورية والتشريعية والمدى الذي حققته، مع محاولة توضيح وتفسير الجوانب التي يكتنفها الغموض وعدم الوضوح فيما يتعلق بحجية الأحكام التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا في سوريا والآثار المترتبة عليها. الكلمات المفتاحية: الدستور، الرقابة، حجية الحكم، المحكمة الدستورية العليا، المؤسسات الدستورية

Abstract:

There is no doubt that the state and its constitutional institutions must evolve in a way that accompanies social, political, economic, and cultural changes. Otherwise, the legal and therefore political social structure of the state will be vulnerable to cracking, and the sustainability of the ongoing rift state exposes the state to failure. Recently, a remarkable development has been observed in the constitutional judiciary institution, which is considered to be long-term and possesses extensive scientific knowledge accumulation in some countries such as the United States of America. However, this institution has been regarded as a newcomer in the advanced

*Corresponding author, e-mail : mhallamasab@gmail.com

and legally developed countries such as Germany and France and other countries that keep progressing such as Turkey and Egypt. The Syrian state, therefore, cannot be separated from this context, but its development is slow due to the political and historical reasons indicated in the current study with its in-depth analysis of the details of the stage it reached in terms of the constitutional and legislative aspects and the extent achieved. This study, furthermore, tries to clarify and explain the ambiguous and unclear aspects of the authenticity of the Supreme Constitutional Court jurisdictions in Syria, and their impacts.

Keywords: Constitution, Supervision, Authentic Judgment, Supreme Constitutional Court, constitutional institutions.

مقدمة:

تعد الرقابة القضائية على دستورية القوانين بأنواعها ضماناً لعملية لتطبيق مبدأي السمو الدستوري وتدرج القوانين، وصيانة لدولة القانون من التدخلات السياسية من جهة وحماية للحقوق والحريات من جهة أخرى. من هنا تنبع أهمية مراجعة التغيرات التي حدثت في هذه الوظيفة المؤسسية الهامة على صعيد الدولة السورية في مراحلها المختلفة، وتسليط الضوء على الجزئيات الدقيقة في التغيير الحاصل والمدى الذي وصل إليه، خصوصاً أن المكتبة العلمية تفتقر لدراسة هذا الجانب في الحالة السورية، فعدد المقالات التي درست موضوع الرقابة الدستورية بعمومه خلال ما يصل إلى نصف قرن معدودة على أصابع اليد الواحدة.

وسوف نعالج في هذه الدراسة تطور الرقابة على دستورية القوانين بمراحلها المختلفة والتغيرات التي تعرضت لها في ظل النظم الدستورية والقانونية المتغيرة، كما سنحاول الوقوف على حجية الأحكام التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا وآثارها القانونية في ظل الدستور الحالي.

المبحث الأول: تطور الرقابة على دستورية القوانين في سوريا

شهدت الرقابة على دستورية القوانين تقدماً ملحوظاً في أدوارها في العديد من النظم الدستورية خلال العقود الأخيرة، وتنامى دور هذه المؤسسة بشكل كبير في العديد من البلدان (فرنسا، تركيا، مصر)، لما لدورها من أهمية في معالجة مشكلات قانونية وسياسية عانت منها النظم تلك النظم، ولا تزال أدوارها ضعيفة في سوريا، الأمر الذي يمكن إرجاعه لأسباب سياسية وقانونية، وسنحاول في مراجعتنا لتطورها التاريخي توضيح بعض هذه الجوانب.

المطلب الأول: مرحلة فقدان الرقابة الدستورية

لم ترى سوريا قبل صدور دستور 1950 أي أثر للرقابة الدستورية على القوانين، في حالة مشابهة لما كان عليه الوضع في فرنسا بين عامي (1875-1940)، وهي حالة لا ينص فيها دستور الدولة على إمكان الرقابة ولا يأتي

القضاء بالمقابل فيقبل الدعوى أو الدفع بعدم دستورية القوانين، بل يعلن عدم اختصاصه بالنظر في ذلك. هذا ما أوضحه البارودي (1957: ص 291-289) في تفسيره فقدان رقابة دستورية القوانين في سوريا قبل عام 1950 حيث أرجعه إلى:

امتناع القضاء عن النظر في دستورية القانون من الوجهة الداخلية أي من حيث فحواه أي موضوعه فلا يقبلون الطعن به لا عن طريق الدعوى ولا عن طريق الدفع لأنهم يلتزمون حدودهم كسلطة قضائية لا تتعدى على السلطة التشريعية ولا تجعل من نفسها سلطة متفوقة على سائر السلطات في الدولة فوق إرادة الأمة التي تبرز من خلال النظام التمثيلي الذي يعطي ممثلي الشعب حق وضع القوانين. وأن القضاء السوري أخذ موقفاً مشابهاً للموقف الفرنسي الذي اتجه القضاء فيه نحو الامتناع عن النظر في دستورية القوانين، دون أن يكون في تاريخ سوريا ما يبرر عدم النظر في رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع فقبول الدفع بعدم دستورية القانون "أمر يفرضه المنطق الحقوقي السليم، والدفع لا يعني طلب إلغاء القانون، بل ترجيح تطبيق الدستور عليه في القضية المعروضة أمام المحكمة" ولا يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

هذا فيما يتعلق بالقوانين التي صدرت في الأحوال النيابية العادية، أما التشريعات التي صدرت في عهد الانتداب بين عامي (1920-1943)، فلا يرد الطعن فيها باسم الدستورية أو عدم الدستورية وإنما كما يقول البارودي "يكون الطعن في وجودها الحقوقي من أصله، فمن الوجهة الحقوقية الصرفة، لا وجود لها وكأنها لم تكن ومع ذلك كان القضاء السوري يطبقها لأن السلطة التي أصدرتها كانت تصمد ورائها وتهمن على كل شيء في الدولة فاستمدت وجودها من الواقع لا من أصول الحقوق".

ليس بالنسبة للقوانين فقط، بل حتى المراسيم التشريعية التي صدرت في العهود النيابية بتكليف من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، شأنها شأن القانون لم تعرف الرقابة الدستورية، أما تلك التي صدرت منذ انقلاب 30 آذار 1949 فلا يدور البحث فيها في ضوء دستوريته أو عدم دستوريته، لأنها بطبيعتها تصدر والدستور معطل، ولا يُعمل بالتنظيم السياسي الحقوقي الذي أتى به، لهذا استمدت هذه المراسيم قوتها من الواقع لا من الحقوق، وهي تبقى ببقاء الحكومات الفعلية التي جاءت بها، فإذا ذهبت كُتب لها الإلغاء أو التعديل أو التثبيت. المطلب الثاني: مرحلة الرقابة على يد هيئة قضائية (المحكمة العليا)

أحدث الدستور السوري الصادر في الخامس من أيلول 1950 محكمة دستورية سماها المحكمة العليا (دستور 1950، م 122)، نظمت لأول مرة الرقابة الدستورية على القانون، تتألف المحكمة من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب، وأعطاه الدستور صلاحيات مختلفة من بينها النظر في دستورية القوانين قبل إصدارها (دستور 1950، م 63) وذلك حين:

1- يعترض ربع أعضاء مجلس النواب على دستورية القوانين قبل أن يتم إصدارها من قبل رئيس الجمهورية.

2- يرسل رئيس الجمهورية القوانين إلى المحكمة بحجة مخالفتها للدستور.

فإذا قررت المحكمة العليا خلال المهلة المحدودة -عشرة أيام يمكن تقليصها إلى ثلاثة أيام في حال الاستعجال- أن القانون مخالف للدستور، أعيد إلى مجلس النواب لتصحيح المخالفة الدستورية، علماً أن المجلس ملزم بما تقررته المحكمة العليا بهذا الشأن، وإن مضت المدة دون قرار منها أصبح القانون نافذاً.

نلاحظ أن رقابة المحكمة العليا على دستورية القوانين هي رقابة قضائية قبل صدور القانون، حين يكون المشروع قيد الدرس أو التصديق، وحق الطعن لمراقبة دستورية القوانين هو صلاحية معطاة في آن واحد لربع أعضاء مجلس النواب ولرئيس الجمهورية، إلا أن هذا الحق يمارسه رئيس الدولة، بغض النظر عما يتضمنه الدستور من إعطاء لهذا الحق بشكل محدد، بصفته حارساً للدستور (تابت، 2005: ص208).

ومضمون هذه الرقابة أن القوانين التي يقرها البرلمان ترسل إلى رئيس الدولة ليقوم بإصدارها، فيلجأ الرئيس إلى القضاء الدستوري ليقوم بنقض غير مباشر، يطلق عليه الفقه الدستوري اسم النقض المحيل للقانون، تجنباً للمجابهة المباشرة (وجهاً لوجه) مع المشرع صانع القانون، أي أن هذا النقض هو أساساً «اعتراض دستوري» يمارس من قبل رئيس الدولة في شكل طعن قضائي تحكيكي ضد القانون الذي يعتبره لا دستوري أو غير متفق مع الدستور، وبواسطة هذه الآلية يحيل رئيس الدولة القانون إلى هيئة قضائية عليا، يكون قرارها التحكيكي نهائياً (أي لا رجعة فيه) ونافذاً في وجه الكافة أو الجميع (تابت، 2005: ص198-197).

المطلب الثالث: مرحلة المحكمة الدستورية العليا

في مقاربتها لدور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين بينت شربجي (2013: ص-118) أن المشرع الدستوري السوري أثر في كل من دستوري 1973 و2012 إسناد الرقابة على دستورية القوانين لمحكمة مختصة، يراعى فيها شكلاً واختصاصاً أهمية وطبيعة مهمتها في ضمان تطبيق سمو الدستور واحترام أحكامه، متبنياً طريقة الرقابة عن طريق هيئة قضائية مختصة، سمّاها المحكمة الدستورية العليا، وأنه في الوقت الذي اكتفى في دستور 1973 بتنظيمها دستورياً في فقرة من فصل السلطة القضائية خصص دستور 2012 الباب الرابع لتنظيم تلك المحكمة.

وقد أصدر المشرع السوري استناداً إلى الدستور قانوناً تنظيمياً لهذه المحكمة، تغيّر هذا القانون مواكباً التغيير الدستوري والتشريعي ابتداءً من القانون /19/ لعام 1973 حتى القانون رقم /7/ لعام 2014 لينسجم مع المركز القانوني للمحكمة، وفي هذه التشريعات تعدل تكوين واختصاص المحكمة، كما سنراجع في فقرتين منفصلتين تطور ذلك من حيث التكوين والاختصاص.

الفقرة الأولى: تكوين المحكمة الدستورية العليا

تلافي المشرع الدستوري في دستور 2012 انتقادات طالت التنظيم العددي للمحكمة الدستورية العليا في دستور 1973، حيث لم تكن المادة 139 منه تسمح للجهة المختصة بالتعيين (رئيس الجمهورية) بالزيادة عن

العدد المحدد بخمسة (رئيس وأربعة أعضاء)، في حين كما بينت شريجي (2013) نجد أن المادة /141/ من دستور 2012 تركت أمر تقدير الجهة المختصة بالتعيين بما ينسجم مع حجم وظائف المحكمة وضغط العمل، وجاء في نصها أن «تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل» فتركزت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية تحديد العدد مقيداً بشرط الحد الأدنى والذي حدد الدستور بألا يقل العدد عن سبعة أعضاء. وفي القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية العليا رقم /7/ لعام 2014 تم تلافي هذه الثغرة التي أشارت إليها شريجي في المادة /2/ من المرسوم التشريعي رقم /35/ لعام 2012 بتقييدها عدد الأعضاء بنصها أن «تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء يكون أحدهم رئيساً» وسماحها في الفقرة الثانية لرئيس الجمهورية بزيادة هذه العدد بمرسوم، لتعيد تنظيم العدد على لا نحو ثابت بنص المادة /3/ «تؤلف المحكمة من أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً».

اتفقت قوانين المحكمة الثلاثة المتتالية على إيكال مهمة تعيين أعضاء المحكمة ورئيسها لرئيس الجمهورية بمرسوم، وليس خافياً أهمية تحديد من يرأس المحكمة، فكما قالت شريجي «صوته مرجح في حال تساوي أصوات الأعضاء عند التصويت»، غير أن القانون رقم /7/ لعام 2014 بنص الفقرة /ب/ من المادة الثانية على أن «تمارس المحكمة اختصاصاتها بحضور رئيسها وأعضائها، ويكون انعقادها قانونياً بحضور أغلبية أعضائها» تلافي ثغرات أشارت شريجي إليها:

- 1- شكلت قياداً شديداً على المحكمة، حيث كانت في القانونين السابقين لا تستطيع ذلك إلا بحضور كامل الأعضاء لممارسة اختصاصاتهم.
- 2- تخفيض مقام من يكمل النصاب في نص الفقرة /ب/ من المادة /15/ من القانون رقم /35/ لعام 2012 على أنه "إذا لم يكتمل نصاب المحكمة لأي سبب يتمه نائب رئيس محكمة النقض أو نائب رئيس مجلس الدولة أو كلاهما بقرار من رئيس المحكمة"، هذا إذا تغيب عضوين فماذا لو تغيب ثلاثة أعضاء.
- وطالما أن الهيئة العامة للمحكمة المؤلفة من كامل أعضائها بموجب المادة /8/ من القانون /7/ وأن النظر في المسائل المتعلقة بنظامها وشؤونها الداخلية وتوزيع الأعمال نظمته المادة /9/ منه، فقد تم تلافي هذه الثغرات (ص122-120).
- أما الشروط المطلوبة لعضوية المحكمة فقد تطابقت في كل من القانونين /37/ لعام 2012 و/7/ لعام 2014، وجاءت المادة /4/ من القانون رقم /7/ لعام 2014، يشترط فيمن يعين عضواً في المحكمة الدستورية العليا (القانون رقم 7، 2014، م4) أن تتوافر فيه الشروط التالية:

- 1- متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية، ولا يحمل جنسية أخرى.
- 2- أن يكون متماً الأربعين من العمر ولم يتجاوز الثانية والسبعين.
- 3- حائزاً على الإجازة في الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها.

4- مارس العمل القضائي أو المحاماة أو التدريس في كلية الحقوق مدة لا تقل عن خمسة عشر عاماً. ووضع القانون شروطاً إضافية اجتماعية وتنظيمية تشكل مانعاً من التعيين في عضوية المحكمة (القانون رقم 7، 2014):

- 1- الاجتماعية: حتى لا تكون المحكمة عرضة للتحكم بها من قبل كتلة تربطها صلات عائلية، لم تجز المادة 5/ تسمية من تربطهم صلة قرى أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة أعضاء في المحكمة.
- 2- التنظيمية: كضمانة لاستقلال وحياد المحكمة عن بقية السلطات في الدولة وفصلها كسلطة قضائية عنها، لم تجز المادة 6/ الجمع بين عضوية المحكمة والوزارة أو مجلس الشعب أو مجالس الإدارة المحلية أو أي مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة.

الفقرة الثانية: اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

لقد بينت شرجي (2013، ص 134-126) وفق تحليلها القانوني والدستوري ثلاثة اختصاصات رقابية للمحكمة الدستورية في سوريا، لن نقوم في هذا الموضع سوى توضيحها جزئياً وتبيان التطورات الأخيرة التي طرأت عليها، لأننا سوف نقوم بالتحليل المعمق للرقابة التقريرية والرقابة بطريق الدفع في المبحثين التاليين:

أولاً: الرقابة الاستشارية

حافظ المشرع الدستوري السوري في دستوري (1973 و 2012) على منح المحكمة الدستورية العليا اختصاصاً استشارياً في الرقابة على دستورية القوانين، وقد منح رئيس الجمهورية الحق في الحصول على رأي المحكمة الدستورية العليا ومشورتها فيما يتعلق بمشروعات القوانين والمراسيم التشريعية، وفي تطور جديد منح قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7/ لعام 2014 حق إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين لرئيس مجلس الشعب في المادة 17/ التي نصت على أنه "لرئيس مجلس الشعب أن يقوم بإحالة مشروع اقتراح القانون إلى المحكمة لإبداء الرأي حول توافقه مع أحكام الدستور"، كما منحت المادة 41/ منه حق طلب تفسير أي نص من نصوص الدستور بموجب طلب مقدم من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء. حقيقة إن رأي المحكمة هنا لا يعدو كونه رأي استشاري غير ملزم، غير أن هذا لا ينقص من أهميته، وقد أخذ التعديل التشريعي في القانون الجديد للمحكمة الدستورية العليا من ناحية ما بما كانت قد أبدته الشرجي في دراستها، بمنح هذا الحق لرئيس مجلس الشعب وليس لعدد من أعضاء المجلس، ولا يخفى أن رئيس المجلس يمثل الأغلبية النيابية، الأمر الذي لا يتيح للأقلية النيابية هذا الحق.

ثانياً: الرقابة التقريرية

في موضوع رقابة المحكمة الدستورية على القوانين والمراسيم التشريعية، لم يتم الاعتراف في دستور 1973 بها بصفتها العامة كحارس لدستورية القوانين، ومصفاة دستورية أقيمت لتنقية التشريع من أي نص مناقض للدستور أو لا ينسجم معه، فقد كان من حق الجهة المعارضة الرجوع عن اعتراضها، حيث بينت المادة 3/ من

من تاريخ قيده لديها. وفيما يلي سوف نتعمق في دراسة تفاصيل حجية وأثار الأحكام التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا في هذه الطعون.

المبحث الثاني: حجية الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في سوريا

الحكم في النظام القضائي السوري شأنه شأن التطبيقات القضائية في مصر، الأصل العام فيه أن الحكم يحوز حجية نسبية (أبوزيد، 2012، ص30)، فالحكم الذي تصدره أية محكمة مهما علا شأنها ليس له قوة إلزامية إلا في القضية التي صدر فيها، ومن الجائز مخالفتها في القضايا الأخرى المشابهة من قبل سائر المحاكم، بل ومن المحكمة نفسها التي أصدرته.

والقول بعكس ذلك، استناداً إلى أن وجود محكمة النقض كفيل بحمل بقية المحاكم على احترام ما تتبعه أو ما تقره من حلول، إنما هو قول خاطئ يخلط بين قوة الإلزام الأدبي وقوة الإلزام القانوني لأحكام محكمة النقض، فقضاء محكمة النقض في سوريا لا يتمتع بقوة إلزام قانوني حتى بالنسبة إليها نفسها، ولا بالنسبة لما دونها من محاكم.

بشكل عام فإنه كما بين القاضي الأمريكي جيمس برادلي ثايور James Bradley Thayer بدراسة مهمة عن القرينة الدستورية، فإنه ينبغي على القاضي الدستوري توخي الحيطة في الحكم بعدم دستورية القوانين التي يشك بعدم دستورتها، وأن يكون حكمه بعدم الدستورية مقتصرراً على تلك النصوص التي تكون عدم دستورتها واضحة للغاية ولا تحتمل اسباغ الدستورية عليها، فاقتناع القاضي الدستوري بصحة الأعمال التشريعية، ومجموعة تتضمن المبدأ الديمقراطي الذي يقترن بمبدأ المساواة، يدفعه إلى ترجيح كفة "دستورية النص" على "عدم دستوريته"، إعمالاً لمبدأ "تصحيح الأخطاء" أهون من جعل "الصحيح خاطئ" أي أهون الضررين، لأنه من السهل تصحيح الأخطاء الواردة في القانون مستقبلاً، بينما من الصعب جعل قانون غير دستوري رغم صحته، وبالتالي يصعب تصحيحه مستقبلاً من جهة، ومساسس بالإرادة العامة وخلق فراغ تشريعي من جهة أخرى (الحسبان، 2011).

المطلب الأول: حجية أحكام دعوى الإلغاء

بالنص القانوني ميز المرسوم رقم 7/ لعام 2014 المنظم للمحكمة الدستورية العليا أولاً الأحكام المتعلقة دستورية القوانين والمراسيم واللوائح والأنظمة في المادة 15/ التي تقول:

إذا قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي أو اللائحة أو النظام للدستور عد لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر، ويتم تبليغ هذه الأحكام لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية.

استثناء من قاعدة أعمال الحجية النسبية التي يتعين فيها توافر شروط:

1- الخصوم أنفسهم

2- ذات محل الحق

3- ذات السبب أو مصدر الحق

كما جاءت في المادة /250/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بتاريخ 28 أيلول 1953، والتي قالت إنه للخصوم أن يطعنوا أمام محكمة النقض في عدة أحوال منها "إذا صدر الحكم نهائياً خلافاً لحكم آخر سبق أن صدر بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً وحاز قوة القضية المقضية سواء أُدفع بهذا أم لم يدفع".

تكون حجية الحكم مطلقة، كأحكام إلغاء القرارات الإدارية، حيث استثناهما المشرع صراحة وجعل لها حجية مطلقة طبقاً لنص القانون رقم /55/ لعام 1959 المتضمن إحداث قانون مجلس الدولة الذي نظم القضاء الإداري في الجمهورية العربية المتحدة، وبالإقليمين الجنوبي (مصر) والشمالي (سورية)، وأتى هذا القانون امتداداً للقانون /165/ لعام 1954 الذي كان نافذاً في مصر، فقد نصت المادة /20/ من المرسوم /55/ "تسري في شأن الأحكام جميعها القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

فالحجية المطلقة لا يتقيد إعمالها بأي شرط من شروط الحجية النسبية سابقة الذكر، وتعمل آثارها:

1- في مواجهة الكافة

2- وفي أي دعوة، ولو اختلفت موضوعاً وسبباً عن الدعوى التي صدر بشأنها الحكم

وتنسحب الحجية المطلقة على الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية عن المحكمة الدستورية العليا، التي هي دعاوى عينية بطبيعتها توجه الخصومة فيها إلى النصوص التشريعية المطعون عليها بعيب دستوري، بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت فيها، وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة وتلتزم به جميع جهات القضاء وكافة سلطات الدولة (الجهي، 2017).

والتقاضي أمام المحكمة الدستورية العليا على درجة واحدة، فهي أحكام نهائية غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن وفق ما جاء في المادة /48/ من قانون المحكمة لعام 2014 «أحكام المحكمة مبرمة وغير قابلة للطعن»، والمحكمة الدستورية العليا لا تملك التخلي عما قضت به أو تعديله أو الإضافة إليه، فمجرد النطق بالحكم تستنفذ المحكمة ولايتها الأصلية وكذلك التبعية بشأن ما قضت فيه.

وإذا ما سحبنا اجتهادات الفقه الدستوري المصري في تفسير الحجية المطلقة، فإننا نجد أن هناك حالات لا تسري عليها الحجية المطلقة للأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، هذه الحالات الثلاثة قدمها أبو زيد (2012) وهي:

الحالة الأولى: الأحكام الصادرة بعدم قبول دعوى عدم الدستورية لانقضاء الميعاد المقرر لرفعها (مخالفة القواعد الإجرائية): فلا ينبغي أن يكون الحكم بعدم القبول حائلاً دون قبول دعوى أخرى،

إذا ما توفرت شروط قبولها بعد ذلك سواء بالنسبة للمدعي أو بالنسبة لغيره.

الحالة الثانية: إذا صدر دستور جديد، أو عدل الدستور القائم، ويصبح النص التشريعي الذي سبق للمحكمة أن قضت بدستوريته مخالفاً للدستور الجديد أو التعديلات المستحدثة: فالأصل العام أن المرجع في دستورية تشريع معين يكون وفقاً لأحكام الدستور الذي صدر هذا التشريع في ظله، فإذا استبدلت بها أحكام دستورية جديدة، فإن الأحكام الدستورية المستحدثة تكون هي المرجع في دستورية هذا التشريع، وهذا إعمالاً لمبدأ سمو أحكام الدستور القائم على ما عداه.

الحالة الثالثة: إذا فصلت المحكمة الدستورية في مسألة فرعية، يكون للحكم (في هذا الخصوص) حجية نسبية حتى ولو تمتع بالحجية المطلقة في المسألة الدستورية: وهذا مجرد تطبيق للقواعد العامة.

المطلب الثاني: حجية أحكام دعوى الدفع الفرعي

النوع الثاني من الأحكام التي نظمها قانون المحكمة الدستورية العليا هو الأحكام المتعلقة بالبت في الدفع المحالة ونصت عليه المادة /38/:

أ- تبت المحكمة في الدفع المحالة إليها من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني أو مرسوم تشريعي أو لائحة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها في سجل خاص.

ب- إذا قررت المحكمة عدم دستورية النص المطعون بدستوريته عدلاً لاغياً من تاريخ صدور قرارها، ويتم تبليغ هذا القرار لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية.

الحكم برفض الطعن لعدم دستورية نص تشريعي لا يمس التشريع الذي طعن بعدم دستوريته، فيظل هذا التشريع قائماً بعد صدور الحكم، ولا يحوز الحكم المذكور سوى حجية نسبية بين أطراف النزاع، ولذلك يجوز أن يرد الطعن بعدم الدستورية على هذا التشريع القائم مرة أخرى. وقد أخذت بهذه الوجهة عدد من الدول منها إيطاليا وكذلك المحكمة العليا في مصر 1969، ولقد أيد جانب من الفقه هذه الوجهة التي سارت عليها المحكمة العليا المصرية (أبوزيد، 2012، ص 35).

غير أن اتجاه المحكمة العليا بشأن الحجية النسبية للأحكام الصادرة برفض الدعوى الدستورية، كان محل نقد الشاعر (2005، ص 608) بقوله:

إذا كانت المحكمة من الحجية النسبية للأحكام الصادرة بالرفض من القضاء الإداري -الذي يقاس عليه- أنه قد توجد أسانيد أخرى مما لا تملك المحكمة إثارتها من تلقاء نفسها تقطع بعدم مشروعية القرار، فإن هذه الحجية لا وجود لها بالنسبة للحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا ... برفض عدم الدستورية موضوعياً، فالمحكمة لا تقتصر على الأسباب التي أبدأها الطاعن في طعنه وإنما تسترد كامل سلطتها بالنسبة للقانون أو اللائحة المطعون بعدم دستوريته.

وهذا الرأي فيه من القوة ما يدفع لتأييده، فدستور 2012 خطى خطوة واسعة باتجاه تعزيز الصفة القضائية

للمحكمة الدستورية العليا عندما نظم آلية الدفع الفرعي للرقابة على دستورية القوانين في الفقرة 2/ من المادة 147/ التي تقول «إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة النازرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا».

ونرى أنه على الرغم من أن الرأي السائد تاريخياً في الفقه والقضاء السوري، كما مر معنا في المبحث الأول، عدم خضوع هذا الدفع للقواعد العامة كونه يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، فإن المشرع الدستوري عزز موقف الجانب الآخر من الفقه الذي يرى أن هذا النوع من الدفع للنظرية العامة للدفع، مستدلين بمبدأ تدرج القواعد القانونية وإعمال قواعد الشرعية الدستورية في أي عمل أو قانون أو تنظيم صدر عن إحدى مؤسسات الدولة مطابقاً وغير مخالف للدستور (إدريس، 2003، ص 97).

المبحث الثالث: الأثر القانوني لأحكام المحكمة الدستورية العليا في سوريا

نلاحظ أن كلا من النص الدستوري¹ والنص القانوني² يستخدمان عبارة واحدة وهي «عُدَّ لاغياً»، ولكن يميز القانون بين الاعتراضات المقدمة من رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون أو مرسوم تشريعي أو لائحة أو نظام، وبين معرض النظر في الدفوع المحالة من المحاكم، أي بين الدعاوى الأصلية والدعاوى الفرعية.

ففي الدعاوى الأصلية التي تفصل في اعتراضات رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب، حدد كلا النصين الدستوري والقانوني أنه «عُدَّ لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور»، أما في الدعاوى الفرعية فإن النص الدستوري اكتفى بالقول «أوقفت [المحكمة النازرة في الطعن] النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا»، لم يحدد النص القانوني حدود الإلغاء فقال «إذا قررت المحكمة عدم دستورية النص المطعون بدستورته عد لاغياً»، لذلك نميز بين معنيين لعبارة «عُدَّ لاغياً»:

المطلب الأول: معنى الإلغاء قانوني

أ- إصدار القانون بدون هذا النص المعيب

ب- الطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون من جديد مع الأخذ بعين الاعتبار ما جاء بقرار المجلس الدستوري وفي كلا الحالتين فإن الجزء المعيب دستوريا سوف يسقط من النص القانوني ما كان مخالفاً منه لنصوص الدستور كما ينص الدستور والقانون، أي لا يبقى أي وجود للنص المخالف في القانون. وحتى بالنسبة لاعتراض خمس أعضاء مجلس الشعب على المرسوم التشريعي، فإن قرار المحكمة الدستورية بإلغاء ما كان مخالفاً من المرسوم التشريعي لنصوص الدستور، يسمح لمجلس الشعب بإلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة (دستور 2012).

م113، ف3). في هذه الحالة أيضاً يسقط من نص المرسوم التشريعي، ولا يبقى أي وجود للنص المخالف في القانون.

المطلب الثاني: معنى الإلغاء التطبيقي

ففي الدعوى الفرعية إذا قررت المحكمة عدم دستورية النص المطعون بدستوريته عد لاغياً، في هذه الحالة لن تزول المخالفة من نص القانون، إنما سيمنع عن تطبيقها في الدعوى المعروضة أمام المحكمة التي أحالت النظر في الطعن بدستورية القانون إلى المحكمة الدستورية العليا.

بهذا الصدد هناك عدة آراء فقهية أتى بها الفقه الدستوري المصري (أبوزيد، 2012):

أ- رأي أول: يقول إن الحكم بعدم دستورية نص هنا يؤدي إلى الامتناع عن تطبيقه دون إلغائه، فالنص المقضي بعدم دستوريته وإن يمنع على محكمة الموضوع تطبيقه لمخالفته للدستور، إلا أنه يظل من الناحية النظرية والمجردة قائماً حتى يلغيه المشرع، كما أنه يفقد قيمته من الناحية التطبيقية أو العملية، لأن جميع المحاكم سوف تمتنع عن تطبيقه إعمالاً للحجية المطلقة للحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا بعدم الدستورية؛ ويتربط عليه عدم جواز تطبيقه من تاريخ صدور القرار، هذا ما قاله قانون المحكمة الدستورية العليا في الفقرة الخامسة من المادة 18/ من المرسوم التشريعي رقم 35/ لعام 2012، ومن ثم فإن النص يفقد قوته العملية في التطبيق دون إلغائه.

ب- رأي ثاني: يقول بأن الحكم بعدم دستورية النص التشريعي يبطله ويلغيه ويفقد النص قوته التشريعية، وبالتالي لا يمكن للمحاكم أن تطبقه، فالحكم يهدد القاعدة القانونية في كل ما نشأ عن تطبيقها من آثار إلى حين رفع الطعن، وفيما ينشأ من آثار بعد رفعه وإلى حين الفصل فيه. وهذا الرأي غير وارد في التطبيق السوري لأن قانون المحكمة واضح في موضوع الطعن الدستوري كدعوى فرعية، إذ لا أترجعي له، ويطبق من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية العليا كما مر معنا.

ت- رأي ثالث: يقول إن الحكم بعدم دستورية النص التشريعي يؤدي إلى إلغاء قوة نفاذ النص، وبالتالي يغدو من الناحية التطبيقية أو العملية ملغياً أو معدوماً، ذلك أن الكافة وجميع السلطات بما فيها المحاكم تمتنع عن تطبيقه مما يعني أن النتيجة واحدة، وهي سقوط النص من مجال التطبيق.

الخلاصة:

لا تزال وظيفة الرقابة على دستورية القوانين في سوريا تعاني وهناً واضحاً، مما لا يتيح حل المشكلات السياسية التي تعاني منها الدولة، فرغم أن التغييرات الدستورية والتشريعية خُطت خطوات واسعة في تطوير أداء هذا الدور من الناحية التنظيمية والقانونية إلا أن الاجتهادات القضائية والفقهية لا تزال تعاني ضعفاً عملياً على الرغم من الأبواب المفتوحة على الصعيد القانوني كما بينا في هذه الدراسة، إلا أن التدخلات السياسية لا تزال صاحبة الدور الأكبر في مسار أداء المؤسسات السياسية للدولة ما يعمق أدوار الإعاقة في أداء مؤسسة الرقابة

على دستورية القوانين للأدوار المطلوبة منها لحل مكامن الخلل البنائي على صعيد عدم التوازن بين سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

قائمة المصادر:

الدستور السوري لعام 1973

الدستور السوري لعام 2012

قانون المحكمة الدستورية العليا السورية الصادر بالقانون رقم 19/ لعام 1973

قانون المحكمة الدستورية العليا السورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 35/ لعام 2012

قانون المحكمة الدستورية العليا السورية الصادر بالقانون رقم 7/ لعام 2014

قانون مجلس الدولة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 55/ لعام 1959

قائمة المراجع:

البارودي، مصطفى (1957). الحقوق الدستورية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، جامعة دمشق.

أبوزيد، خالد فتحي (2012). حجية الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية وآثارها. مجلة كلية الحقوق، عدد 51

أبريل، جامعة المنصورة، (PDF). استرجع من: lawfac.mans.edu.eg/images/files/Magazine/2012/51/4.pdf

pdf

بوزيان، عليان (2013). آلية الدفع بعدم الدستورية وتفعيل العدالة الدستورية، مجلة المجلس الدستوري،

العدد 2، الجزائر، ص 65-120.

تابت، جوي (2005). حق رئيس الدولة في نقض القوانين- في القانون الدستوري المقارن، ترجمة محمد عرب

صاصيلا، الطبعة الأولى، دار طلاس، دمشق.

الجهمي، خليفة سالم (2017). حجية الأحكام الدستورية وآثارها (دراسة تحليلية مقارنة)، استرجع من: <https://khalifasalem.wordpress.com/>

/khalifasalem.wordpress.com

الحسبان، عيد أحمد (2011). قرينة الدستورية كأساس لعمل القاضي الدستوري، مجلة الشريعة والقانون،

العدد 42-أكتوبر، جامعة آل البيت، المملكة الأردنية الهاشمية، استرجاع من: <https://platform.almanhal.com/Reader/2/7834>

com/Reader/2/7834

الشاعر، رمزي طه (2005). النظرية العامة للقانون الدستوري. الطبعة الخامسة. القاهرة: دار النهضة العربية.

شربجي، جميلة (2013). دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية

السورية بين دستوري 1973 و2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29-العدد

الثالث، ص 105-137.

طلبة، نسرين (2011). الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية،

المجلد 27- العدد الأول، ص 489-509.

العبد الله، عمر (2001). الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، المجلد 17- العدد الثاني، ص 1-35.

1- المادة 147 من الدستور السوري الصادر في 15 / 2 / 2012 التي تقول:

تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي :

1- النظر بعدم دستورية قانون والبت فيها وفقاً لما يأتي:

أ- إذا اعترض رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره وقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال مدة سبعة أيام.

ب- إذا اعترض خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس، وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها.

ت- إذا قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي أو اللائحة للدستور عدلاً لائياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي، ولا يرتب أي أثر.

2- النظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه وفقاً لما يأتي:

أ- إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا.

ب- على المحكمة الدستورية العليا البت في الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها.

2- المادة 15 من القانون رقم 7/ لعام 2014 التي تقول:

إذا قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي أو اللائحة أو النظام للدستور عدلاً لائياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر، ويتم تبليغ هذه الأحكام لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية. والمادة 38 منه تقول:

أ- تبت المحكمة في الدفوع المحالة إليها من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني أو مرسوم تشريعي أو لائحة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها في سجل خاص.

ب- إذا قررت المحكمة عدم دستورية النص المطعون بدستوريته عدلاً لائياً من تاريخ صدور قرارها، ويتم تبليغ هذا القرار لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية.