

**اختصاص المحكمة الدستورية العليا
برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية
والأحكام الأجنبية**

الدكتور

أيمن عيد السيد السعدني

مدرس القانون العام- كلية الحقوق- جامعة القاهرة

المخلص

بمقتضى القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا، أصبحت المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، ويكون ذلك بناء على طلب يقدمه رئيس مجلس الوزراء إلى المحكمة، مؤداه عدم الاعتداد بتلك القرارات أو الأحكام أو بالالتزامات المترتبة على تنفيذها.

وقد كان مشروع هذا القانون يمنح المحكمة الدستورية الاختصاص كذلك برقابة دستورية أحكام هيئات التحكيم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، ولكن تم استبعاد أحكام التحكيم من الخضوع لرقابة المحكمة من مشروع القانون، وذلك قبل الموافقة عليه من مجلس النواب.

وهذا التعديل قد أثار جدلاً وخلافاً اتسع في نطاقه ومداه، وتباينت بشأنه الرؤى، ومثار هذا الخلاف وذلك الجدل يرجع في رأي جانب كبير من الفقه إلى أن المحكمة الدستورية ليس من سلطتها رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية أو أحكام المحاكم الأجنبية.

وفي الواقع فإن هذا الاختصاص يفتح الباب أمام العديد من التساؤلات: فهل يجوز للدولة أن تمتنع عن تنفيذ قرار دولي أو حكم أجنبي بحجة تعارضه مع أحكام الدستور؟ وهل يتعارض ما جاء به هذا القانون مع نص المادة (٢٩٧) مرافعات، التي تمنح المحاكم الابتدائية الاختصاص بنظر طلب الأمر بتنفيذ الحكم الأجنبي، وهل طلب عدم الاعتداد يعدُّ دعوى دستورية أم منازعة تنفيذ دستورية؟ وإذا كان طلب عدم الاعتداد يقدم من رئيس مجلس الوزراء مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا، فهل هذا يعني أن المشرع قد أخذ فيه بنظام الدعوى الأصلية؟

في ضوء ذلك، نتناول هذا الموضوع بالبحث والدراسة؛ كي نقف على معالم ذلك الاختصاص الجديد الممنوح للمحكمة الدستورية، وطبيعته، وإجراءات ممارسته، وطريقة اتصال المحكمة به.

الكلمات المفتاحية:

المحكمة الدستورية- المنظمات الدولية- الأحكام الأجنبية- طلب عدم الاعتراف- رقابة دستورية.

Abstract

Pursuant to Law No. 137 of 2021 amending some provisions of the Supreme Constitutional Court Law, the Supreme Constitutional Court (the “Court”) has become competent to review the constitutionality of the decisions of international organizations and the rulings of foreign courts that are sought to be enforced vis-à-vis the Egyptian State. The Court’s competence is invoked on the basis of a motion submitted by the Prime Minister to the Court, requesting that the said decisions, rulings, or the obligations arising therefrom be set aside.

The Draft Law used to also grant the Court the jurisdiction to review the constitutionality of the rulings made by foreign arbitral tribunals that are sought to be enforced vis-à-vis the Egyptian State, however the said provision was deleted before the Draft Law was approved by the House of Representatives.

This amendment has sparked major controversy and disagreement, which is due, in the opinion of many scholars, to the fact that the Constitutional Court does not have the authority to decide on the constitutionality of the decisions of international organizations or the rulings of foreign courts.

In fact, this jurisdiction opens the door to many questions, notably: Is it permissible for a state to refrain from implementing an international decision or foreign ruling on the grounds that it contradicts with the provisions of the

constitution? Do the provisions of Law No. 137 of 2021 contradict with the text of Article (297) of the Egyptian Civil and Commercial Procedures Law, which grants the courts of first instance the jurisdiction to hear requests for exequaturs required for the enforcement of foreign judgments? whether the request to set aside the supposedly unconstitutional decision or ruling is considered a purely constitutional dispute or an enforcement dispute? And last but not least, given that the request to set aside the said decisions is submitted directly by the Prime Minister to the Supreme Constitutional Court, does this mean that the legislator has adopted the “original lawsuit” system?

In light of the above, we address this intriguing issue in order to understand the features and the nature of this new jurisdiction granted to the Court, the procedures for exercising the same, and the manner according to which cases involving these decisions are brought to the Court.

key words:

The Constitutional Court – International Organizations – Foreign Judgments – Request to set aside – Constitutional review.

مقدمة

▪ التعريف بموضوع الدراسة:

في ١٥ أغسطس ٢٠٢١، نُشر في الجريدة الرسمية القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، وقد أضاف هذا القانون إلى قانون المحكمة الدستورية نصين جديدين، أحدهما يمنح المحكمة اختصاصًا (المادة ٢٧ مكرراً)، والثاني يوضح كيفية مباشرة ذلك الاختصاص (المادة ٣٣ مكرراً).

فالمادة (٢٧ مكرراً) نصت على أن: «تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة».

بينما المادة (٣٣ مكرراً) تقرر أن: «لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا الحكم بعدم الاعتداد بالقرارات والأحكام المشار إليها في المادة (27 مكرراً)، أو بالالتزامات المترتبة على تنفيذها. ويختصم في الطلب كل ذي شأن، ويرفق به صورة مبلغة للقرار أو الحكم المطلوب عدم الاعتداد به، وترجمة معتمدة له. ويجب أن يبين في الطلب النص أو الحكم الدستوري المدعى بمخالفته، ووجه المخالفة. وتفصل المحكمة في الطلب على وجه السرعة».

وقد كان مشروع هذا القانون بصياغته الأولى، يُخَوِّل المحكمة الدستورية الاختصاص برقابة دستورية قرارات المنظمات والهيئات الدولية وأحكام المحاكم وهيئات التحكيم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة المصرية، وقد تم استبعاد أحكام التحكيم الأجنبية من الخضوع لرقابة المحكمة الدستورية من مشروع القانون، وذلك قبل الموافقة عليه من مجلس النواب.

وفي تقريرها حول مشروع هذا القانون، ذكرت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب، أن التعديل جاء مستنداً إلى نص المادة (١٩٢) من

الدستور، فهذه المادة بعد أن عدّدت اختصاصات المحكمة الدستورية، نصت على أن يُعيّن القانون اختصاصاتها الأخرى.

كما أوضحت اللجنة مبررات التعديل بأنه جاء إزاء خلو الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا، من نص يتضمن اختصاص المحكمة بالنظر في أي من القرارات الدولية التي يمكن أن تؤثر على الأمن القومي المصري؛ لذا رؤي إضافة مادتين جديدتين لأحكام القانون المذكور، تستهدفان منح المحكمة اختصاصًا بالرقابة القضائية على دستورية قرارات المنظمات والهيئات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة المصرية.

ولكن هذا التعديل قد أثار آنذاك - ولا يزال - جدلاً اتسع في نطاقه ومداه، وتباينت بشأنه الرؤى، ورغم أن استبعاد أحكام التحكيم الأجنبية من مشروع القانون قد بدد جزءاً كبيراً من اللغط والانتقاد الذي وُجّه لذلك التعديل، إلا أن الجدل لم ينته، ومثار هذا الجدل وذلك الخلاف يرجع في رأي جانب كبير من الفقه إلى أن المحكمة الدستورية العليا ليس من سلطاتها رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية أو أحكام المحاكم الأجنبية.

ويذهب المناهضون لهذا التعديل إلى أن منح المحكمة الدستورية اختصاصًا برقابة قرارات المنظمات الدولية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة يُعدُّ تتصلاً من التزاماتها الدولية، ويسيء إلى سمعتها على الصعيد الدولي، فهذا الاختصاص ليس له مثيل في النظم المقارنة.

كما أن اختصاصها برقابة أحكام المحاكم الأجنبية يتعارض مع اختصاص المحاكم الابتدائية بإصدار أوامر تنفيذ تلك الأحكام بعد التأكد من استيفائها الشروط اللازمة لتنفيذها والاعتراف بها، ومن بين هذه الشروط ألا يكون الحكم المراد تنفيذه مخالفاً للنظام العام؛ ومن ثم فإن منح المحكمة الدستورية اختصاصًا بمطابقة الحكم الأجنبي بالدستور للتأكد من عدم مخالفة أحكامه تحصيل حاصل، ويُغني عنه شرط عدم مخالفة الحكم الأجنبي للنظام العام في مصر.

هذا بالإضافة إلى انعدام الجدوى من وراء منح المحكمة هذا الاختصاص، فماذا لو قضت المحكمة الدستورية بعدم الاعتداد بقرار منظمة دولية أو حكم

أجنبي مطلوب تنفيذه في مواجهة الدولة، فما أثر هذا الحكم في مواجهة الطرف الذي صدر ضده؟ فليس ثمة وسيلة لإجبار ذلك الطرف على تنفيذ حكم المحكمة الدستورية.

ولن نسترسل هنا في طرح كافة ما قيل بشأن ذلك الاختصاص من مثالب أو مميزات، وما دار حوله من مناقشات، فهذا كله هو موضوع هذا البحث.

▪ هدف الدراسة:

في ضوء ما أثير من جدل حول هذا الاختصاص، وجدنا أنه من الضروري تناول هذا الموضوع بالبحث والدراسة؛ كي نقف على معالم ذلك الاختصاص الجديد الممنوح للمحكمة الدستورية، وطبيعته، وإجراءات ممارسته، وطريقة اتصال المحكمة به، وما إذا كان هذا الاختصاص يتوافق مع أحكام الدستور والقانون وكذلك المعاهدات والاتفاقيات الدولية، أم أنه نموذج فريد وليس له مثيل في النظم المقارنة؟

▪ تساؤلات الدراسة:

في الواقع فإن اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية، يفتح الباب أمام العديد من التساؤلات التي لا تنتهي، لعل من أهمها:

- هل يجوز للدولة أن تمتنع عن تنفيذ قرار دولي أو حكم أجنبي بحجة تعارضه مع أحكام الدستور؟
- هل حقًا يوجد تعارض بين نص المادة (٢٧ مكرراً) التي أتى بها التعديل، ونص المادة (٢٩٧) مرافعات التي تمنح المحاكم الابتدائية الاختصاص بنظر طلب الأمر بتنفيذ الحكم الأجنبي؟
- هل صحيح أن المادة (٢٧ مكرراً) بوضعها الراهن لا تبيح للمحكمة الدستورية رقابة أحكام التحكيم الصادرة عن هيئات التحكيم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة؟

- وإذا كان طلب عدم الاعتداد يقدم من رئيس مجلس الوزراء مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا، فهل يعني هذا أن المشرع قد أخذ فيه بنظام الدعوى الأصلية؟
- وهل طلب عدم الاعتداد بقرار المنظمة الدولية أو الحكم الأجنبي، يُعدُّ دعوى دستورية أم منازعة تنفيذ دستورية؟

▪ منهج الدراسة:

المنهج المستخدم في هذه الدراسة هو مزيج بين المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، فمن ناحية قدمت الدراسة وصفًا لكافة المسائل المتعلقة باختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية، ومن ناحية ثانية تم تحليل آراء الفقه وأحكام القضاء ونصوص المعاهدات الدولية والتشريعات ذات الصلة.

ومن ناحية ثالثة قمنا بمقارنة هذا الاختصاص الجديد بما جاء في بعض النظم القانونية الأخرى، وكذلك بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بتنفيذ الأحكام الأجنبية والاعتراف بها، مثل: اتفاقية جامعة الدول العربية لعام 1952 واتفاقية الرياض لعام 1983 واتفاقية لاهاي لعام 2019.

▪ خطة الدراسة:

يُنْدر أن يكون ثمة التزام دولي واقع على عاتق دولة، دون أن يكون نابغًا من معاهدة دولية، كما أن القرارات الدولية إنما تصدر من منظمات دولية أنشئت بموجب معاهدة دولية، وهذا الأمر يدفعنا نحو تناول مسألة رقابة دستورية المعاهدات الدولية وأثرها على رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية، وذلك في مبحث تمهيدي، من خلال بيان القوة الملزمة للمعاهدات الدولية، ثم تناول مدى خضوع المعاهدات الدولية للرقابة على دستورتها في القانونين المصري والفرنسي، ثم نبين العلاقة بين رقابة دستورية المعاهدات الدولية ورقابة دستورية قرارات المنظمات أو الهيئات الدولية.

ثم في مبحث أول نتناول النطاق الموضوعي لاختصاص المحكمة الدستورية طبقًا للمادة (٢٧ مكرراً) من القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، فنتناول اختصاص

المحكمة برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية، وهذا يتطلب تعريف المنظمة الدولية مُصدرة القرار، وبيان أنواع القرارات الصادرة عنها، مع تحديد أي من هذه القرارات يمكن أن يكون محلًا لرقابة المحكمة الدستورية.

ثم نتناول اختصاص المحكمة بالرقابة على أحكام المحاكم الأجنبية، وهو ما يثير التساؤل حول ما المقصود بالحكم؟ ومتى يكون أجنبيًا؟ وهل مصطلح الحكم الأجنبي يشمل في طياته أحكام التحكيم؟ وما شروط الاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها طبقًا لقانون المرافعات المصري، وأحكام المعاهدات الدولية التي انضمت إليها مصر؟

ولما كانت المادة (٣٣ مكرراً) من القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ قد نظمت إجراءات الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة؛ إذ بينت كيفية اتصال المحكمة الدستورية بالدعوى في هذا الشأن، وأوضحت أن ذلك يكون في صورة طلب يتقدم به رئيس مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية، طالبًا منها الحكم بعدم الاعتداد بالقرارات والأحكام المذكورة، أو بالالتزامات المترتبة على تنفيذها، فإن ذلك يقتضي أن نتناول في مبحث ثانٍ كيف ينعقد اختصاص المحكمة الدستورية وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً) المضافة، ثم نوضح التكييف القانوني لطريقة انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية وفقاً لتلك المادة.

على أن نختم البحث بمبحث ختامي نقيم فيه اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية، وذلك بالنظر إلى هذا الاختصاص من كافة جوانبه.

وترتيباً على ذلك، نقيّم هذا البحث إلى مبحثين، يسبقهما مبحث تمهيدي ويعقبها مبحث ختامي، وذلك على النحو الآتي:

مبحث تمهيدي: رقابة دستورية المعاهدات الدولية وأثرها على رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية.

المبحث الأول: النطاق الموضوعي لاختصاص المحكمة الدستورية العليا وفقاً للمادة (٢٧ مكرراً).

المبحث الثاني: إجراءات الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية.

مبحث ختامي: تقييم الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية.

مبحث تمهيدي رقابة دستورية المعاهدات الدولية وأثرها على رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية

تمهيد وتقسيم:

تمثّل المعاهدات الدولية الوسيلة الأساسية التي تسمح لأشخاص القانون الدولي بالمساهمة في السير العادي والمتوائم للحياة الدولية، وبممارسة اختصاصاتهم على الصعيد الدولي وتنظيم أمورهم المشتركة وتسوية مشكلاتهم.

وبالنظر إلى التطور السريع والمتلاحق في كافة مجالات الحياة الدولية، فإن المعاهدات الدولية تعتبر أهم وسيلة لتنظيم التعاون والتواصل بين أعضاء المجتمع الدولي في شتى المجالات، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعسكرية وغيرها، فهي الأداة الأفضل لإقامة العلاقات الدولية.

وفي حقيقة الأمر، فإنه لا يمكن دراسة موضوع رقابة المحكمة الدستورية على دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، دون التعرّض للمعاهدات الدولية في بعض من جوانبها، وذلك لما بين الموضوعين من ارتباط، فلا يمكن - من وجهة نظرنا - بحث أحدهما بمعزل عن الآخر، وذلك لاعتبارات متعددة، لعل أهمها - في هذا الموضع - اعتبارات ثلاثة:

الأول: إن القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ يبسط رقابة المحكمة الدستورية على قرارات المنظمات والهيئات الدولية، ورغم أنه لم يُشر إلى رقابة المعاهدات الدولية، إلا أن ثمة ارتباطاً عضوياً وقانونياً بين قرار المنظمة الدولية والمعاهدة المنشئة لها، فالقرار هو مظهر لممارسة المنظمة اختصاصاتها المستمدة من المعاهدة المنشئة لها بشأن حالة محددة؛ ومن ثم فإذا كان جائزاً رقابة دستورية المعاهدة الدولية وفقاً للنظام القانوني الداخلي، فهل هذه الرقابة تنسحب على قرار المنظمة الدولية الذي يستمد وجوده القانوني من المعاهدة ذاتها؟

الثاني: إن المنظمات الدولية بوصفها تنشأ بموجب معاهدة دولية، فإن بسط الرقابة القضائية على دستورية قرارات المنظمات والهيئات الدولية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، إنما يمنح المحكمة الدستورية سلطة تعليق تنفيذ جزء من المعاهدة الدولية مصدر شرعية قرارات تلك المنظمات، فهل يتعارض ذلك مع منهج المحكمة الدستورية في عدم جواز تطبيق أجزاء من المعاهدة الدولية دون أجزائها الأخرى؟

الثالث: إن تنفيذ الأحكام الأجنبية والاعتراف بها، كما يخضع للأحكام المنصوص عليها في قانون المرافعات، فإنه يخضع كذلك لأحكام معاهدات دولية انضمت إليها مصر، مثل اتفاقية تنفيذ الأحكام الصادرة عن مجلس جامعة الدول العربية لعام ١٩٥٢، واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لعام ١٩٨٣، واتفاقية نيويورك لتنفيذ أحكام التحكيم لعام ١٩٥٨؛ فقد أكدت المادة (٣٠١) من قانون المرافعات على أن إعمال قواعد تنفيذ الأحكام الأجنبية المنصوص عليها في هذا القانون، لا ينبغي أن تخل بأحكام المعاهدات المعقودة أو التي تعقد بين مصر وبين غيرها من الدول في هذا الشأن.

وهذه الاعتبارات تدفعنا نحو تناول بعض المسائل المتعلقة بالمعاهدات الدولية، انطلاقاً منها لدراسة اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية؛ إذ يندر أن يكون ثمة التزام دولي واقع على عاتق دولة، دون أن يكون نابغاً من معاهدة دولية.

فهدفنا من خلال هذا المبحث هو الإجابة على عدة تساؤلات، من بينها: هل يجوز للدولة التذرع بقانونها الداخلي من أجل عدم تنفيذ التزاماتها الدولية الناتجة عن المعاهدات الدولية المرتبطة بها؟ وهل يجوز للدولة أن تمتنع عن تنفيذ قرار دولي أو حكم أجنبي بحجة تعارضه مع أحكام الدستور؟

وهل تراقب المحكمة الدستورية المعاهدات الدولية لضمان عدم مخالفتها للدستور أم أن المعاهدات عمل من أعمال السيادة التي تخرج عن ولاية القضاء؟ وما الوضع في القانون الفرنسي بخصوص الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية؟ وهل يراقب المجلس الدستوري الفرنسي قرارات المنظمات الدولية استناداً إلى حقه في الرقابة على دستورية المعاهدات؟

وترتيباً على ما تقدم، فإننا نقسّم هذا المبحث إلى مطلبين كما يأتي:

المطلب الأول: الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.

المطلب الثاني: أثر رقابة دستورية المعاهدات الدولية على رقابة قرارات المنظمات الدولية.

المطلب الأول

الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية

في هذا المطلب نعرض لمسألة مدى جواز إخضاع المعاهدات الدولية للرقابة الدستورية، وذلك في القانونين المصري والفرنسي، وإذا انتهينا إلى القول بوجود هذه الرقابة - بصورة أو بأخرى - فهل هذا يستتبع إمكانية تقرير هذه الرقابة على قرارات المنظمات الدولية؟ بيد أن ثمة مسألة جوهرية ينبغي التطرّق إليها أولاً قبل التعرض لمسألة الرقابة على دستورية المعاهدات تتعلق ببيان القوة الملزمة للمعاهدات الدولية.

أولاً: القوة الملزمة للمعاهدات الدولية:

إذا استوفت المعاهدة الدولية الأوضاع الشكلية لانعقادها، وتوافرت لها شروط الصحة الموضوعية، أصبحت نافذة واجبة الاحترام في العلاقات المتبادلة بين أطرافها، فهي تخلق بين أطرافها حقوقاً والتزامات، وعلى هؤلاء الأطراف واجب الوفاء بهذه الحقوق وتلك الالتزامات، وهذا ما يطلق عليه في فقه القانون الدولي الخاصة بالإلزامية للمعاهدات الدولية⁽¹⁾.

(1) لقد انطوى نص المادة الثانية من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية لعام ١٩٦٩ في فقرته الأولى (أ) على تعريف المعاهدة الدولية؛ فقد عرّفها ذلك النص بأنها: «اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه». وفي ذات السياق يعرفها فقه القانون الدولي العام بأنها: «اتفاق مكتوب، بين شخصين من أشخاص القانون الدولي العام، أيّاً كانت التسمية التي تطلق عليه، يتم إبرامه وفقاً لأحكام القانون الدولي، بهدف إحداث آثار قانونية». (د. صلاح الدين عامر، مقدمة وجيزة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٨٩).

(أ) عدم جواز تنزُّع الدولة بقانونها الداخلي للامتناع عن تطبيق المعاهدة الدولية:

تخضع المعاهدة الدولية - بوصفها عقدًا بين أطرافها - لما تخضع له العقود من أن العقد شريعة المتعاقدين وأنه يجب على أطرافه تنفيذه بحسن نية، وهذا ما صاغته بوضوح المادة (٢٦) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩؛ حيث تقرر أن «كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية».

ترتيبًا على ذلك؛ فقد جاء نص المادة (٢٧) من تلك الاتفاقية مؤكدًا على أنه: «لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة».

ومبدأ عدم جواز الاحتجاج بالقانون الداخلي للامتناع عن تنفيذ المعاهدة أو جزء منها، مبدأ يسري ليس فقط على المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية، وإنما كذلك على المعاهدات المعتمدة في نطاق المنظمات الدولية، وعلى هذا جرى نص المادة (٥) من اتفاقية فيينا: «تطبق هذه الاتفاقية على أية معاهدة تعتبر أداة منشئة لمنظمة دولية، وعلى أية معاهدة تعتمد في نطاق منظمة دولية، وذلك مع عدم الإخلال بأية قواعد خاصة بالمنطقة».

يتضح من تلك النصوص أن المعاهدة الدولية ملزمة لأطرافها، وأن كل طرف من أطرافها لا يمكنه أن يتقاعس أو يمتنع عن تنفيذ الالتزامات الناجمة عنها، أو يثير قواعد القانون الداخلي لتبرير عدم تنفيذه المعاهدة.

وتأكيدًا على هذا يذهب البعض إلى القول: «نحن نعتقد أن أي شخص من أشخاص القانون الدولي يمكن أن يتمتع بنوعين من الحقوق وتقرض عليه طائفتين من الالتزامات، تلك التي تترتب على القانون الدولي العام أو الاتفاقي، وتلك المنصوص عليها في نظامه الداخلي، وإذا كان من الممكن أن يتواجد بين هذين النوعين قدر من التعايش أو التوافق، فإنه قد يوجد أحيانًا بينهما نوع من

التنازع أو الاختلاف أو التناقض، والقاعدة أنه إذا حدث هذا الاختلاف، فإن الغلبة تكون للمعاهدة الدولية»⁽¹⁾.

ومن ثم - طبقاً لاتفاقية فيينا - فإن اكتشاف عدم تطابق المعاهدة مع الدستور أو أية قاعدة قانونية داخلية، أمر لا يبرر النقص عن تطبيق المعاهدة الدولية أو انتهاك أحكامها، اللهم إلا إذا كانت المخالفة واضحة.

فما هي المخالفة الواضحة التي تبرر عدم تنفيذ الدولة للمعاهدة الدولية؟

نصت المادة (٤٦) من اتفاقية فيينا على أن: «1- ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن ارتضاؤها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها، إلا إذا كان إخلالاً واضحاً بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخلي. ٢- يعتبر الإخلال واضحاً إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي وبحسن نية».

من هذا النص يتبين أنه لا يجوز لأي دولة التنصل من تنفيذ معاهدة دولية - استثناء من المادة (٢٧) - إلا في حالة واحدة، مؤداها أن يكون إبرام المعاهدة قد تم بالمخالفة لقواعد الاختصاص الواردة في قانونها الداخلي بشأن إبرام المعاهدة، وذلك مقيد بتوافر شرطين:

الأول: أن تكون قاعدة الاختصاص التي تم الإخلال بها ذات أهمية جوهرية، كأن مثلاً تكون السلطة التشريعية هي المختصة بالتصديق على المعاهدة، فتغتصب السلطة التنفيذية هذا الاختصاص وتقوم هي بالتصديق.

الثاني: أن تكون المخالفة واضحة، بحيث يمكن أن تتبينه الدولة بصورة موضوعية وبحسن نية وفقاً للسلوك المعتاد من ممارسات الدولة.

بخلاف ذلك فإنه، وفقاً لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، لا يمكن للدولة الاحتجاج بقواعدها القانونية الداخلية للامتناع عن تطبيق المعاهدة الدولية.

(1) د. أحمد أبو الوفاء، القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ١٠١.

وقد أوضحت المحكمة الدستورية أن: «المعاهدات التي تبرمها مصر أو تتضمن إليها تعتبر جزءاً من تشريعاتها الداخلية، بما يوجب في علاقاتها بالدول المرتبطة معها بالمعاهدة إعمال أحكامها من تاريخ العمل بالقانون الذي صدر بالموافقة عليها ولو تعارضت هذه الأحكام مع التشريع الداخلي»⁽¹⁾.

وإذا كان الأمر على هذا النحو، فهل بهذا تتعارض المادة (١٥١) من الدستور التي تؤكد على عدم جواز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، مع المادة (٢٧) والمادة (١٤٦) من اتفاقية فيينا؟

يبدو ذلك؛ ففي حين أن اتفاقية فيينا تُقصر المخالفة على مخالفة قواعد الاختصاص الواردة في القانون الداخلي للدولة بشأن إبرام المعاهدة، نجد المادة (١٥١) من الدستور تتحدث عن مطلق المخالفة، بما يعني أن أية مخالفة لأحكام الدستور، سواء أكانت متعلقة بقواعد الاختصاص أم بأي قاعدة أخرى، فإن ذلك من المفترض أن يُرتب بطلان المعاهدة.

كما أن ما قرره اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، من عدم جواز الاحتجاج بالقانون الداخلي لعدم تنفيذ المعاهدة الدولية، لا ينطبق فقط على المعاهدات الدولية، إنما - وفقاً لمفهوم أوسع - ينطبق كذلك على قرارات المنظمات الدولية، باعتبار أن ميثاق المنظمة الدولية ما هو إلا معاهدة دولية تخضع لأحكام تلك الاتفاقية؛ ومن ثم فإن ما يسري على هذا الميثاق، يسري كذلك على القرارات الصادرة عن منظمة أُنشئت بموجب هذا الميثاق.

من هذا المنطلق فإن المادة (٢٧ مكرراً) المضافة بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ المعدل لقانون المحكمة الدستورية، بنصها على إخضاع قرارات المنظمات الدولية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة لرقابة المحكمة الدستورية، فإنها بذلك تخالف أحكام اتفاقية فيينا.

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٥٧، لسنة ٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٢/٦.

(ب) انضمام الدول للمنظمات الدولية لا يؤثر على سيادتها الوطنية:

إن هذا الاختصاص الجديد للمحكمة الدستورية العليا، إن كان يبدو أنه يخالف أحكام اتفاقية فيينا، إلا أنه يتوافق مع أحكام الدستور التي تُجيز الرقابة على المعاهدات الدولية المخالفة للدستور - كما سنرى لاحقاً - وترتيباً على ذلك يمكن مراقبة قرارات المنظمات الدولية، باعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل، أي إذا كانت الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية جائزة، فإنها تكون جائزة - من باب أولى - على قرارات المنظمات الدولية.

ومن زاوية أخرى، فإن مدى هذه المخالفة يتحدد على ضوء الإجابة على التساؤل الآتي: هل أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية تسمو على أحكام الدستور المصري؟ بمعنى أدق هل العلو يكون للقانون الدولي أم للقانون الداخلي؟

في الواقع، فإن العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي من الموضوعات التي كثر بشأنها الخلاف، واحتلت مساحات كبيرة من البحث لدى فقهاء القانون الدولي العام، وعلى ضوء ذلك يتنازع الإجابة على التساؤل المشار إليه فريقان.

الفريق الأول: يأخذ بمبدأ ثنائية القانون، ويرى أنصاره أن القانون الدولي والقانون الداخلي نظامين قانونيين مستقلين ومنفصلين. أما **الفريق الثاني** فيأخذ أنصاره بمبدأ وحدة القانون، وقد انقسم أنصار هذا الفريق إلى اتجاهين، الأول يقول بالوحدة مع علو القانون الدولي، والثاني يقول بالوحدة مع علو القانون الداخلي⁽¹⁾.

ومهما يكن من خلاف، فإننا نرى أن المسألة لم تحسم بعد، فرغم أن الدفة تميل نحو علو القانون الدولي على الداخلي، «فإن ما جرى عليه العمل سواء في النطاق الدولي أو في مجالات القوانين الوطنية لمختلف الدول بالنسبة لمشكلة العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي لم يقطع باتجاه نحو تأييد أي من المذهبين (ثنائية القانون ووحدة القانون) على الآخر، فلا بد من سبر غور هذه

(1) في تفاصيل موضوع العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، يراجع: د. صلاح الدين عامر، مقدمة وجيزة لدراسة القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص ٧٢ وما بعدها.

المشكلة في ضوء الواقع العملي، لا سيما أنه إذا كان الاتجاه الغالب في الدساتير المعاصرة هو النص صراحة على علو القانون الدولي، فمن تلك الدساتير ما يُنزل القانون الدولي في منزلة أدنى من الدستور، ومنها ما يضعه في مكانة معادلة للقوانين الوطنية، كما أن منها ما لم يحسم الأمر والتزم الصمت، فلم يقرر علوًا ولا تعادلًا بين القانون الدولي والقوانين الوطنية⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد لا يفوتنا التأكيد على أن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا بمنحها اختصاصًا برقابة قرارات المنظمات الدولية، إنما يجد أساسه في مبدأ السيادة الوطنية، فالدول لا تفقد سيادتها بإبرامها لمعاهدة دولية أو بانضمامها لمنظمة دولية، بل تظل كل دولة محتفظة بكامل سيادتها، فلو كانت الدول تفقد سيادتها أو جزءًا منها ما قبلت الانخراط في الجماعة الدولية.

ومسألة احتفاظ الدول أعضاء المنظمات الدولية بكامل سيادتها أمر محل اتفاق بين تلك الدول؛ ولذا إذا صدر أي قرار من منظمة دولية في مواجهة دولة عضو فيها يتعارض مع تلك السيادة، يكون من حق هذه الدولة عدم تنفيذه، وهذا هو أساس التعديل الذي نحن بصدد.

على أن يكون واضحًا أننا نتحدث عن قرارات دولية تتعارض مع السيادة الوطنية للدولة وتمس بأمنها القومي؛ ومن ثم لا يجوز للدولة التوصل من التزاماتها التي تخرج عن هذا السياق، بل تكون واجبة النفاذ إعمالًا لمقتضى القوة الإلزامية للمعاهدات الدولية.

وتتأسس هذه القوة الإلزامية على عدة مبادئ، أهمها: مبدأ الرضا ملزم، ومبدأ الوفاء بالعهد، ومبدأ حسن النية. ومن ثم فإنه لا يجوز لأي طرف من أطراف المعاهدة - تطبيقًا لهذا المبادئ - الامتناع عن تنفيذ الالتزامات الناجمة عنها أو انتهاكها، طالما لم يتم انتهاك سيادته الوطنية.

(1) د. أشرف عرفات، الوجيز في القانون الدولي العام، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة، دون سنة نشر، ص ١٠٥.

(ج) القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في النظام القانوني المصري:

تنص المادة (١٥١) من الدستور على أن: «يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور...». كما تنص المادة (٩٣) على أن: «تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة».

مفاد ذلك أن المعاهدة الدولية تكون لها قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة؛ ومن ثم لا يجوز لها مخالفة أحكام الدستور بحال من الأحوال، وقد أكدت المادة (١٥١) على عدم جواز مخالفة المعاهدة الدولية لأحكام الدستور بنصها: «... وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور...».

وثمة مفارقة بين نصي المادتين (٩٣) و(١٥١) سالفتي البيان، فرغم أن كليهما قد وضع المعاهدة في مرتبة القوانين العادية، إلا أن نص المادة (٩٣) قد رتب التزاماً دستورياً مؤداه التزام الدولة بالاتفاقيات والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، بينما لم يترتب الالتزام ذاته في شأن الاتفاقيات الدولية المنصوص عليها في المادة (١٥١).

وهذه المفارقة تطرح تساؤلاً حول ما إذا كانت تجب التفرقة بين المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان وغيرها من المعاهدات، بحيث تكون المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان في مرتبة أعلى من غيرها من المعاهدات، ومن ثم يكون الحكم بعدم دستورية قرار دولي يتعلق بحقوق الإنسان يُعدّ إخلالاً بالتزام دستوري، في حين أنه لا يُعدّ كذلك في الأحوال الأخرى!؟

وتأكيداً على أن مرتبة المعاهدة لا تجاوز قوة القانون ولا ترقى إلى مرتبة النصوص الدستورية، قضت المحكمة الدستورية بأن: «المعاهدات والاتفاقيات الدولية لا تعتبر جزءاً من دستور جمهورية مصر العربية، وإنما تكون لها بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة قوة القانون؛ ومن ثم فإن الفصل

فيما إذا كان النسان المطعون فيهما قد وقعا بالمخالفة لها، هو مما يخرج عن ولاية المحكمة الدستورية العليا، التي مناطها - على ما جرى به قضاؤها - مخالفة النص لقاعدة تضمنها الدستور، ولا شأن لها بالتعارض بين نصين قانونيين جمعهما قانون واحد أو تفرقا بين قانونين مختلفين، ما لم يكن هذا التعارض منطويًا بذاته على مخالفة دستورية»⁽¹⁾.

ومن ثم، فإن للمعاهدة الدولية ذات مرتبة القانون، حيث إنهما متساويان في الدرجة، فلا يعلو أحدهما عن الآخر، وترتيبًا على ذلك فإنه عند التعارض بين مضمون المعاهدة، وقانون لاحق عليها، فإن أولوية التطبيق تكون للقانون دون المعاهدة، والعكس صحيح، تطبيقًا للقاعدة العامة التي تقرر أن النص اللاحق ينسخ السابق⁽²⁾.

لكن المسألة ليست بهذه البساطة والسهولة، ففي حالات كثيرة قدّم القاضي تطبيق المعاهدة الدولية وبغض النظر عن كونها سابقة أم لاحقة، وهو الأمر الذي يطرح تساؤلًا مهمًا مؤداه، ما المقصود بمصطلح قوة القانون الذي حُدثت به مرتبة المعاهدات الدولية؟

في الواقع فإن مصطلح قوة القانون⁽³⁾، لا يعني أن المعاهدة أصبحت قانونًا بمفهومه الفني الدقيق، فهي بصريح نص الدستور ليست قانونًا وإنما لها قوة القانون، وهذا مرده إلى اختلاف الطبيعة القانونية لكل منهما، وتحديد طبيعة العمل القانوني يكون بالنظر إلى الجهة التي أصدرته والإجراءات المتبعة في إصداره، فالمعاهدة الدولية قبل أن تندمج في النظام القانوني الوطني، فإنه يتبع في إبرامها والتصديق عليها إجراءات مغايرة تمامًا لتلك المتبعة عند إصدار

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٤، لسنة ٤٠ قضائية، بتاريخ ١٠/٩/٢٠٢١.

(2) حيث تنص المادة الثانية من القانون المدني رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ على أنه: «لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع».

(3) وتجدر الإشارة إلى أن الدستور قد استخدم مصطلح قوة القانون كذلك في المادة (١٥٦) منه المتعلقة باختصاص رئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين؛ حيث جعل لهذه القرارات قوة القانون بعد إقرارها من قبل مجلس النواب.

القوانين؛ ومن ثم فإن المعاهدة ليست قانونًا بالمعنى الفني وإنما تأخذ حكم القانون⁽¹⁾.

نعود لطرح التساؤل حول ماذا لو صدر قانون لاحق على المعاهدة، يتضمن أحكامًا تخالف أحكامها، فهل في هذه الحالة يطبق القانون، باعتبار أن كليهما ذات المرتبة، وتطبيقًا لقاعدة أن النص اللاحق ينسخ السابق، أم أن المعاهدة يكون لها الأولوية في التطبيق ولا تُنسخ دائمًا بموجب القانون اللاحق؟ فنحن في هذا الفرض نكون أمام نصين متعارضين يحكمان مسألة واحدة، نص القانون ونص المعاهدة التي لها قوة القانون، فأيهما أولى بالتطبيق؟

للإجابة على هذا التساؤل نوضح: إن كانت المعاهدة لاحقة على قانون ما، وعند التطبيق وجد القاضي تعارضًا بينهما، فإن الأولوية في التطبيق تكون للمعاهدة، فهي تنسخ أحكام القانون السابق، أما إذا كان القانون لاحقًا عليها، فعلى ما يبدو أن المعاهدة - في أحوال كثيرة - يكون لها الأولوية في التطبيق كذلك عند التعارض.

والمتأمل في أحكام القضاء الدستوري، يجد أنه في حالة تعارض نص في قانون مع نص في اتفاقية متعلقة بحقوق الإنسان وحياته الأساسية، فإن الأولوية دائمًا ما تكون لتطبيق المعاهدة، وهو ما يعني أن المحكمة الدستورية العليا تقر بسمو هذا النوع من المعاهدات على التشريعات العادية، ورغم أنها لم تصرح بذلك، إلا أن هذا ما يفهم ضمنيًا من مضمون أحكامها في هذا الشأن⁽²⁾.

وهذا ما يتضح جليًا من حكم المحكمة الدستورية بشأن الطعن بعدم دستورية البند السادس من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والتي اشترطت

(1) يراجع: د. محمد فؤاد عيد الباسط، مدى اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٨.

(2) للمزيد من التفصيل حول أحكام المحكمة الدستورية التي تقرر سمو بعض المعاهدات الدولية على التشريعات، يراجع: د. شيماء عطية نجم، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٩، ص ٨٨ وما بعدها.

فيمن يُعيّن بالمجلس: «ألا يكون متزوجًا من أجنبية، ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية الإعفاء من هذا الشرط إذا كان متزوجًا بمن تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية».

وقد تضمن هذا الحكم في حيثياته الإشارة إلى المواثيق الدولية التي تؤيد حق اختيار الزوج، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (١٦) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، من أن لكل من الرجل والمرأة - إذا كانا بالغين - حق التزوج وتأسيس أسرة دون قيد يقوم على العرق أو الدين أو الجنسية.

واستنادًا إلى ما سبق، قضت المحكمة بعدم دستورية البند السادس من المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم 47 لسنة 1972، وذلك فيما نص عليه من ألا يُعيّن عضوًا بمجلس الدولة من يكون متزوجًا بأجنبية، لتعارض ذلك النص مع نصوص المعاهدات الدولية المشار إليها⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى، فإن المحكمة الدستورية توجب في أحكامها تعديل نصوص القوانين التي تتعارض مع أحكام المعاهدات الدولية؛ ففي حكم حديث قضت بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة (6) من القانون رقم 26 لسنة 1975 بشأن الجنسية المصرية، فيما تضمنه من قصر الحق في اكتساب الجنسية المصرية بالنسبة للأولاد القصر، على حالة اكتساب الأب الأجنبي لهذه الجنسية، دون حالة اكتساب الأم الأجنبية لها، واعتبرت المحكمة الدستورية أن هذا النص الفقرة الثانية من المادة (9) من اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة الموقعة في كوبنهاجن بتاريخ 1980/7/30، على أن (... 2- تمنح الدول الأطراف المرأة حقًا مساويًا لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالها).

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٣، لسنة ١٦ قضائية، بتاريخ ١٩٩٥/٣/١٨.

وذهبت المحكمة الدستورية إلى أن: «مؤدى ما تقدم، نشوء التزام على الدولة بتعديل قوانينها الداخلية بما يتفق وتعهداتها الدولية الناشئة عن الاتفاقية المشار إليها، وذلك إنفاذاً لمقتضى أحكام المادة (93) من الدستور»⁽¹⁾.

ترتيباً على ما سبق، فإن القول بأن المعاهدة الدولية في ذات مرتبة القانون وتأخذ حكمه، لا يمكن التسليم به على إطلاقه؛ لأن مؤداه أن القانون اللاحق يجب أن ينسخ المعاهدة السابقة في جميع الأحوال، في حين أننا رأينا أن الأمور لا تسير بهذه الوتيرة دائماً، ففي حالات غير قليلة وجدنا أحكام المحكمة الدستورية قد أعلنت من شأن المعاهدة على حساب القانون.

ومن هنا، فإننا نناشد المشرع الدستوري بتعديل نص المادتين (٩٣ و ١٥١) من الدستور، والنص على جعل مرتبة المعاهدات الدولية فوق القانون ودون الدستور كما هو الوضع في القانون الفرنسي، فإن ذلك أكثر واقعية وملاءمة، ويدراً أي تعارض قد يقع بين نصوص القانون والمعاهدة.

فعلى خلاف الوضع في الدستور المصري، نجد أن الدستور الفرنسي قد منح المعاهدات الدولية مكانة متميزة على سلم التدرج الهرمي للقواعد القانونية؛ حيث جعلها في مرتبة أعلى من القوانين العادية وإن كانت لا تصل إلى مرتبة الدستور، فهي تحتل المرتبة التي بينهما، وتكون للمعاهدة الدولية هذه المرتبة بشرط المعاملة بالمثل، أي بشرط احتلالها مرتبة أعلى من القوانين العادية كذلك في الدول الأخرى الموقعة عليها.

وعلى ذلك جرى نص المادة (٥٥) من دستور عام ١٩٥٨ الفرنسي: «يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها حسب الأصول، وعند نشرها، قوة تفوق قوانين البرلمان شريطة أن يطبقها الطرف الآخر فيما يتعلق بهذا الاتفاق أو هذه المعاهدة»⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٣١، لسنة ٣٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٤/٦.

(2) L'article 55 de la constitution de 1958: Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une

ثانياً: الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في القانون المصري:

رغم عدم وجود نص صريح في القانون المصري يعطي المحكمة ذلك الاختصاص، إلا أنه ليس هناك ما يحول دون تقريره⁽¹⁾، فالمحكمة الدستورية منوط بها حماية الدستور من أي خرق لقواعده، كما أن المعاهدة بعد التصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة تأخذ حكم القانون، فإذا كانت المعاهدة تحتل في البنيان القانوني المصري مرتبة القانون، فإن مخالفتها للدستور يمثل عيباً يدفع المحكمة الدستورية إلى الحكم بعدم دستورتها، ولكن الأمر ليس بهذه البساطة، فثمة عقبة مردها ارتباط بعض المعاهدات بأمن الدولة وسيادتها، مما يجعلها وثيقة الصلة بنظرية أعمال السيادة، والقاعدة أن المحاكم لا تختص بنظر المنازعات المتصلة بتلك الأعمال⁽²⁾.

والواقع أن المحكمة الدستورية تميز في نطاق المعاهدة الدولية بين أمرين:

أولهما: مسائل تتعلق بالمعاهدة ولا يجوز الفصل قضائياً فيها، كتلك التي تتعلق بالتفاوض بشأنها وإبرامها والتصديق عليها والانضمام إليها والغائها، على تقدير أن هذه المسائل جميعها تعتبر من المسائل السياسية لصلتها المباشرة بالكيفية التي تدير بها السلطة التنفيذية علاقاتها الخارجية، وهي علائق احتجز الدستور لها الحق في تنظيمها.

ثانيهما: مسائل تتعلق بكافة الحقوق التي تولدها المعاهدة لأطرافها ولمواطنيها من خلال دولهم، وهذه تخضعها المحكمة الدستورية العليا لرقابتها للتحقق من تطابق

autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

(1) لمزيد من التفصيل حول موضوع الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، يراجع: المستشار الدكتور/عبد العزيز سالم، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مقال منشور بمجلة الدستورية، العدد التاسع والعشرون، أكتوبر ٢٠٢١.

(2) إذا أردنا أن نضع تعريفاً موجزاً لأعمال السيادة عرفناها بأنها: «طائفة من أعمال السلطة التنفيذية لا تخضع لرقابة القضاء»، فهي لا تُعرف إلا بالنفي مقابلة بالأعمال التي تخضع لرقابة القضاء، فالسلطة التنفيذية عند اتخاذها لعمل من هذه الأعمال تكون بمنأى كلية عن أي رقابة قضائية. (يراجع: د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص ٣٢٣ - د. يسري العصار، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ٩٢).

المعاهدة والدستور في كافة أحكامه، وتباشر المحكمة رقابتها هذه من خلال التحقق من استيفاء المعاهدة للأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة بإبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، ذلك أن المعاهدة لا تتمتع بقوة القانون بغير استيفاء هذه الشروط الشكلية جميعها⁽¹⁾.

ولقد أُتيح للمحكمة الدستورية في أكثر من مناسبة أن تعلن عن موقفها من مدى تعلق المعاهدات الدولية بأعمال السيادة، وكانت المحكمة تؤكد في كل مرة على أن اعتبار المعاهدة من أعمال السيادة أو إخراجها من دائرتها، أمر يتوقف على طبيعتها.

ففي حكمها عام ١٩٩٣ بخصوص الاتفاقية الدولية بإنشاء المصرف العربي، انتهت المحكمة إلى أن تلك الاتفاقية ليست من أعمال السادة، وأخضعتها لرقابتها، استناداً إلى أن العبرة في تحديد التكييف القانوني لأعمال السيادة، هي بطبيعة العمل ذاته لا بالأوصاف التي قد يخلعها المشرع عليه، وأرست المحكمة مبدأ مهمّاً مؤداه: ليس كل اتفاقية دولية عملاً من أعمال السيادة.

ومن ثم فالمحكمة الدستورية وحدها التي تحدد - بالنظر إلى طبيعة المسائل التي تنظمها النصوص المطعون عليها - ما إذا كانت النصوص المطروحة عليها تعتبر من أعمال السيادة فتخرج عن ولايتها بالرقابة على الدستورية، أم أنها ليست كذلك فتبسط عليها رقابتها⁽²⁾.

وإذا كانت المحكمة في حكمها السابق قد أخضعت الاتفاقية لرقابتها وأخرجتها من نطاق أعمال السيادة بالنظر إلى طبيعتها، فإنها في حكم حديث لها، بخصوص اتفاقية تعيين الحدود البحرية بين حكومتي جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية، المعروفة باسم تيران وصنافير، انتهت المحكمة - بالاستناد كذلك إلى طبيعة العمل - إلى أن توقيع ممثل الحكومة المصرية على تلك الاتفاقية يُعدُّ من أعمال السيادة التي تخرج عن ولاية القضاء.

(1) يراجع: المستشار الدكتور/ عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه- جان دبوي للقانون والتنمية، دون سنة نشر، ص ٨٢٨.
(2) يراجع: حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٠، لسنة ١٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٦/١٩.

وفي هذا ذهبت المحكمة إلى أن: «العبرة في تحديد التكييف القانوني لأي عمل تجريه السلطة التنفيذية، لمعرفة ما إذا كان من أعمال السياسة أم لا، وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، رهن بطبيعة العمل ذاته، فإذا تعلق العمل بعلاقات سياسية بين الدولة وغيرها من أشخاص القانون الدولي العام، أو دخل في نطاق التعاون والرقابة الدستورية المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ عُدَّ عملاً من أعمال السياسة، وبالبناء على هذا النظر؛ فإن إبرام المعاهدات والتوقيع عليها يُعدُّ من أبرز أمثلة هذه الأعمال، وذلك من وجهين؛ الأول: تعلقها بعلاقة بين السلطة التنفيذية، ممثلة للدولة، وبين سائر أشخاص القانون الدولي العام، من دول ومنظمات دولية وذلك في مراحل التفاوض والتوقيع والتنفيذ، الثاني: وقوعها في مجال الاختصاص المشترك، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فبمقتضى المادة (151) من الدستور يراقب مجلس النواب السلطة التنفيذية فيما تبرمه من معاهدات، وله أن يوافق أو يرفض ما يدخل منها في اختصاصه بموجب الفقرة الأولى من المادة المذكورة، كما له تقرير ما إذا كانت تلك المعاهدات تتعلق بالفقرتين الثانية والثالثة من المادة ذاتها، فيحال ما يندرج منها في الفقرة الثانية للاستفتاء، ويمتنع عن الموافقة، بأية صورة، على ما يتعلق منها بالنزول عن شيء من إقليم الدولة أو ما يخالف الدستور، وسلطة البرلمان في ذلك سلطة حصرية لا يشاركه فيها غيره، فإذا ما استنفد مجلس النواب سلطاته، كان ملك الأمر، مرة أخرى، لرئيس الجمهورية وحده، بما له من سلطة رقابة سياسية، إن شاء صدق على المعاهدة، وإن شاء أبى، وذلك كله وفقاً لتقديرته السياسية وما يتطلبه صون المصالح العليا للبلاد، ويمتنع على السلطة القضائية بجميع جهاتها ومحاكمها التدخل في أي من هذه الشؤون جميعها حتى تمامها»⁽¹⁾.

ثم بعد ذلك أوضحت المحكمة الدستورية متى تخضع المعاهدة الدولية للرقابة الدستورية؛ حيث استطردت في حكمها السابق «فإذا نشرت المعاهدة وفقاً للأوضاع المقررة في الدستور، وأصبح لها قوة القانون، جاز مراقبتها قضائياً من وجهين، الأول: رقابة استيفائها للشروط الشكلية المقررة في الدستور،

(1) حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢، لسنة ٣٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٣/٣.

الثاني: الرقابة الموضوعية للمعاهدة، وهي رقابة تجد موجباتها في نص الفقرة الأخيرة من المادة (151) من الدستور، التي حظرت مخالفة المعاهدة لأحكام الدستور كافة، وهذه الرقابة القضائية على المعاهدات، من وجهيها، هي رقابة دستورية لا مشروعية، وهي، بهذه المثابة، منوطة استثنائاً بالمحكمة الدستورية العليا، لا تشاركها فيها جهة قضائية أخرى أيًا كانت، وذلك متى اتصلت الدعوى الدستورية بها طبقاً لأحكام قانونها⁽¹⁾.

وكنا نأمل من المحكمة الدستورية أن تستعمل - في قضائها سالف الذكر - الرخصة المخولة لها وفقاً للمادة (٢٧) من قانونها، وتتصدى لبحث دستورية المعاهدة ذاتها من كافة جوانبها الشكلية والموضوعية، وعدم الاكتفاء بالتقرير بأن قرار إبرام المعاهدة من أعمال السيادة، وذلك للوقوف على مدى مخالفة المعاهدة للفقرة الأخيرة من المادة (١٥١) من الدستور⁽²⁾.

نخلص من ذلك إلى أن المحكمة الدستورية قد استطاعت أن توائم بين الطبيعة السياسية الخالصة لبعض المعاهدات وبين غيرها من المعاهدات التي ليست لها هذه الطبيعة، فاستبعدت المعاهدات ذات الطبيعة السياسية من نطاق رقابتها، وبسطت رقابتها على غيرها من المعاهدات التي قد تتعلق بشؤون اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، وذلك لضمان سمو القواعد الدستورية وعلوها على ما عداها من قواعد.

ثالثاً: الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في القانون الفرنسي:

تنص المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي على أنه: «إذا رأى المجلس الدستوري بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس أحد مجلسي البرلمان أو ستين عضواً في الجمعية الوطنية أو ستين عضواً في مجلس

(1) الحكم السابق نفسه.

(2) مع هذا الرأي، د. شيماء عطية نجم، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٣٨.

الشيخ أن التزاماً دولياً ما يتضمن بنداً مخالفاً للدستور، فإنه لا يتم التفويض بالتصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور»⁽¹⁾. بموجب هذا النص منح الدستور الفرنسي صراحة المجلس الدستوري اختصاصاً بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، وترتيباً على ذلك فإنه إذا قضى المجلس الدستوري بمخالفة المعاهدة للدستور، فلا يجوز التصديق عليها إلا بعد تعديل الدستور، وهو ما حدث على سبيل المثال في معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢، ومعاهدة أمستردام عام ١٩٩٩.

ويُستتبط من ذلك أن النصوص الدستورية الفرنسية لا يمكن تغييرها بالقواعد الدولية الأوروبية دون صدور قرار من السلطة التأسيسية، أي من أعلى السلطات في النظام القانوني، وهو ما يعضد «أن القواعد الدستورية أسمى من القواعد الدولية، بل إنه من المحتمل كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية اعتبار أن بعض النصوص الدستورية تعد جزءاً من (المنظومة الدستورية العليا) التي لا يمكن تعديلها لتواكب القواعد الدولية الأوروبية»⁽²⁾.

وتتميز رقابة المجلس الدستوري على المعاهدات الدولية بمجموعة من الخصائص⁽³⁾، لعل أهمها أنها رقابة سابقة ومجردة، فهي رقابة سابقة تمارس قبل إصدار المعاهدة وليس بعد صدورها، فإذا صدرت المعاهدة فلا مجال

(1) L'article 54 de la constitution de 1958: Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

(2) د. فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة- دستور ٢٠١٤ وتعديل ٢٠١٩)، الكتاب الأول، دون دار نشر، ٢٠٢٠، ص ٢٣٧.

(3) فهي رقابة جوازية واختيارية، كما أنها مقصورة على الجهات التي حددتها المادة (54) من الدستور، ورقابة سياسية وقانونية في الوقت ذاته، وأخيراً فهي رقابة سابقة ومجردة. حول الخصائص التي تميز رقابة المجلس الدستوري على المعاهدات الدولية عن غيرها من أوجه الرقابة التي يمارسها، يراجع: د. شيماء عطية نجم، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، مرجع سابق، ص ٤٨ وما بعدها.

لإعمال الرقابة على الدستورية⁽¹⁾، وعلى ذلك فإن مشروع المعاهدة وليست المعاهدة في ذاتها هو الذي يخضع لرقابة المجلس الدستوري، وأن المعاهدة بعد إقرارها والتصديق عليها لا يمكن المنازعة فيها⁽²⁾.

كما أنها رقابة مجردة، بمعنى أنها لا ترتبط بوجود قضية معينة ينظرها القضاء، وأن دور المجلس الدستوري يقتصر على بحث مدى توافق القاعدة الخاضعة لرقابته أو عدم توافقها مع الدستور، فيقدر بالتالي كونها دستورية أو غير دستورية بالنظر إلى ملابسات الحال وقت رفع الدعوى الدستورية وصدور الحكم فيها⁽³⁾.

وفي واقع الأمر، فإن الدستور الفرنسي بتنظيمه للرقابة الدستورية السابقة على المعاهدات الدولية، يعد أكثر تطوراً وواقعية وملاءمة في هذا الشأن من الدستور المصري؛ فالرقابة السابقة تتيح للقاضي الدستوري فحص المعاهدة من كافة جوانبها وبحرية كاملة دون أن يخشى من الآثار التي قد تترتب على الحكم بعدم دستورتها.

ولذلك نأمل في السير على نهج الدستور الفرنسي في هذا الخصوص، والقيام بإجراء تعديل دستوري ينص على خضوع المعاهدات الدولية للرقابة السابقة، وعدم التمسك بأهداف نظرية أعمال السيادة في هذا الشأن، فالرقابة الدستورية السابقة على المعاهدة من شأنها أن تُبصِّر السلطة التنفيذية قبل التوقيع على المعاهدة وكذلك السلطة التشريعية قبل التصديق عليها، بأي مخالفة كامنة في نصوص المعاهدة لأحكام الدستور.

وفي حالة وجود تلك المخالفة إما أن تُحجَم الدولة عن إبرام تلك المعاهدة، أو أن يتم تعديل المعاهدة، أو أن تتحفظ الدولة على الجزء أو الأجزاء المخالفة

(1) Burdeau(G): Droit constitutionnel et institutions politiques, Librairie général de droit et jurisprudence, 1980, P.120.

(2) Louis(F) et Loic (ph): Le Conseil Constitutionnel, 6ed, 1991, P.89-90.

(3) حول موضوع الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، يراجع مؤلف: د. عيد أحمد الغفلول، الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

لأحكام الدستور، إذا كان هذا ممكناً، وكان ذلك التحفظ لا يتعلق بجوهر المعاهدة أو يخل به.

على أن يكون واضحاً، أن الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، لا تعني عدم إمكانية الرقابة عليها لاحقاً حينما تندمج في البنيان القانوني للدولة ويصبح لها قوة القانون؛ إذ إن التطبيق العملي للمعاهدة قد يكشف عن مخالفات دستورية أخرى كامنة بها، هذا رغم أن المحكمة الدستورية في تاريخها لم تقض - ولو في حالة واحدة - بعدم دستورية معاهدة دولية، هذا على حد علمنا.

المطلب الثاني

أثر رقابة دستورية المعاهدات الدولية على رقابة قرارات المنظمات الدولية

لقد أخضع المجلس الدستوري الفرنسي بعض القرارات الصادرة عن منظمات دولية لرقابته، وذلك استناداً إلى حقه في رقابة دستورية المعاهدات الدولية، والمجلس الدستوري بذلك يكون قد توسّع في مفهوم المعاهدات الدولية؛ فهي وفقاً لهذا المفهوم تشمل الاتفاقيات الدولية، كما تشمل القرارات الصادرة عن منظمات دولية استناداً إلى هذه الاتفاقيات.

وفي هذا المطلب، نناقش مسألة رقابة المجلس الدستوري الفرنسي لقرارات المنظمات الدولية، ثم نوضح أثر بسط المحكمة الدستورية رقابتها على دستورية قرارات المنظمات الدولية على المعاهدات الدولية التي هي سند مشروعية تلك القرارات، وأخيراً نوضح أن الاختصاص الجديد الممنوح للمحكمة الدستورية، ليس نموذجاً فريداً بين النظم القانونية؛ حيث توجد أنظمة قانونية أخرى تتضمن النص على ذات الاختصاص.

أولاً: رقابة المجلس الدستوري الفرنسي لقرارات المنظمات الدولية:

كما ذكرنا، فإن المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي منحت المجلس الدستوري سلطة مراقبة المعاهدات الدولية، ولكن ما المقصود بمصطلح المعاهدات الدولية كما يراه المجلس الدستوري؟ لقد فسّر المجلس الدستوري هذا المصطلح تفسيراً واسعاً، فالمعاهدات الدولية - طبقاً لعدد من قرارات المجلس - تشمل المعاهدات والاتفاقيات الدولية، كما تشمل القرارات الصادرة عن منظمات دولية وتتضمن تعهداً ما من قبل الحكومة⁽¹⁾.

وتطبيقاً لذلك، فقد سبق أن أصدر المجلس الأوروبي للسوق الأوروبية المشتركة قراراً بتاريخ ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٧٦، مؤداه أن يكون انتخاب البرلمان الأوروبي عن طريق الاقتراع العام المباشر، وإزاء هذا القرار ظهرت وجهتان من النظر، الأولى: ترى أن هذا القرار سيؤدي إلى وجود طائفة جديدة من ممثلي الشعب، وهذا يتعارض مع نص المادة الثالثة من الدستور الخاصة بأن السيادة واحدة وهي مملوكة للشعب.

أما وجهة النظر الثانية؛ فقد تبناها المدافعون عن فكرة الاقتراع العام المباشر، وذهبوا إلى أن مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ والتي أشير إليها في ديباجة دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة ١٩٨٥، نصت على أنه يجوز لفرنسا - بشرط المعاملة بالمثل - أن تقبل ما يعتبر تقييداً لسيادتها إذا كان ذلك ضرورياً لمؤسساتها وللدفاع عن السلام. كما أضاف هذا الاتجاه أن معاهدة روما الخاصة بالسوق الأوروبية المشتركة، والتي تضمنت النص على أن يكون انتخاب البرلمان الأوروبي بالاقتراع العام المباشر قد تم المصادقة عليها في لحظة دخول دستور ١٩٥٨ حيز النفاذ⁽²⁾.

(1) Décision du Conseil constitutionnel, 30 décembre 1976, La Documentation - Français, Le Contrôle de de Constitutionnalité NO. 1 - 15 Mai 1987 p. 23.

(2) في عرض وجهتي النظر المشار إليهما، يراجع: د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ١١٣ وما بعدها.

وإزاء هذا الوضع فقد طلب رئيس الجمهورية من المجلس الدستوري أن يبت في دستورية قرار المجلس الأوروبي، بوصفه داخلياً في إطار معاهدة دولية، وفي هذه القضية قرر المجلس أن قرار المجلس الأوروبي متطابق مع الدستور؛ لأن القرار الذي أصدره المجلس الأوروبي بأن تكون انتخابات البرلمان الأوروبي بالاقتراع العام المباشر لا يمس السيادة الوطنية الفرنسية، فهو خاص ببيان طريقة اختيار أعضاء البرلمان وليس بذى أثر على اختصاص البرلمان؛ حيث لم يتناول هذه الاختصاصات بالتوسعة بالشكل الذي قد يخشى منه النيل من السيادة الوطنية⁽¹⁾.

لقد كانت مسألة التطبيق الداخلي لقرارات المنظمات الأوروبية من التحديات المهمة التي واجهت النظم القانونية للدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية، منذ التوقيع على معاهدة روما في ٢٥ مارس ١٩٧٥، وتكمن أهمية هذه القرارات من ناحية أولى: في أنها لا تُعدُّ معاهدات في ذاتها وإنما أعمال مشتقة من معاهدات سبق التوقيع عليها، ومن ناحية ثانية: في المكانة المميزة التي لا بد أن يتمتع بها القانون الأوروبي في النظم القانونية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي⁽²⁾.

وقد جرى المجلس الدستوري الفرنسي على إخضاع القرارات الصادرة عن المنظمات الأوروبية لاختصاصه، ففي قرار سابق على قراره الصادر في ٣٠ ديسمبر ١٩٧٦، وهو القرار رقم (٣٩ - ٧٠) الصادر في ١٩ يونيو ١٩٧٠، نجده قد قبل الطعن على قرار مجلس الاتحاد الأوروبي الصادر في ٢١ أبريل ١٩٧٠، المتعلق بتوفير مصادر مالية مستقلة للاتحاد بدلاً من تلك التي تساهم بها الدول الأعضاء، فلما كان هذا القرار ينطوي على مظنة مخالفة الدستور من حيث معارضته للقواعد المتعلقة بالميزانية ومخالفة مبدأ السيادة الوطنية، فقد

(1) Décision du Conseil constitutionnel, 30 décembre 1976, Op.cit.

ويراجع في عرض قرار المجلس الدستوري المشار إليه، د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، مرجع سابق، ص ١١٥.

(2) يراجع: د. عيد أحمد الغفلول، الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، مرجع سابق، ص ٧٧.

استعمل الوزير الأول حقه في اللجوء لأحكام المادة (٥٤) من الدستور طالبًا من المجلس الدستوري بحث مدى مخالفة هذا القرار للدستور⁽¹⁾.

كما جرى المجلس الدستوري كذلك على إخضاع القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي لرقابته، ففي ٢٢ مارس ١٩٧٦ أصدر صندوق النقد الدولي قرارًا يدعو الدول الأعضاء - ومن بينها فرنسا - إلى زيادة حصصها في ميزانية الصندوق، وإزاء ذلك قام أعضاء الجمعية الوطنية بإثارة مسألة عدم دستورية هذا القرار أمام المجلس الدستوري، طعنًا في دستورية القانون الصادر بالموافقة على زيادة حصة فرنسا في ميزانية الصندوق، بدعوى أن زيادة حصص الدول الأعضاء تعني بصورة ضمنية تعديل ميثاق الصندوق، وهو ما لا يمكن حدوثه دون تدخل البرلمان الفرنسي عملاً بأحكام المادة ٥٣ من الدستور.

وفي هذا الطعن قرر المجلس في ٢٩ أبريل ١٩٧٨ أن اختصاصه ببحث دستورية قرار مجلس محافظي الصندوق، يجد سنده في محتوى هذا القرار الذي يشكل تعهدًا دوليًا، وأن تلك القرارات تخضع لرقابة المجلس الدستوري، بغض النظر عن الشكل الذي تصدر فيه، ورغم أنه صدر عن أحد الأجهزة الدائمة الممثلة للصندوق، وقد انتهى المجلس إلى دستورية القانون الفرنسي الصادر بالموافقة على زيادة حصة فرنسا في ميزانية الصندوق⁽²⁾.

وترتيبًا على ما تقدم، وبالرغم من أن القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية لا تعتبر معاهدات دولية بالمعنى الدقيق؛ إذ إنها قرارات صادرة من منظمات دولية بناء على اتفاقيات سبق إبرامها والتصديق عليها، إلا أن المجلس الدستوري كان يقبل الطعن عليها، وأخضعها لرقابته استنادًا إلى اختصاصه بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية مصدر شرعية تلك القرارات.

(1) Décision du Conseil constitutionnel, No.70-39, 19 juin 1970.

(2) Décision du Conseil constitutionnel, No.78-93, 29 avril 1978.

مشار إلى هذا القرار لدى: د. شيماء عطية نجم، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٠٦.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أرسى عدة قيود بشأن إمكانية تنفيذ المعاهدات الدولية، فطبقاً لهذه القيود لا يمكن تنفيذ المعاهدة الدولية في الحالات الآتية: إذا كانت تضر بمبدأ السيادة الوطنية الفرنسية، أو إذا كانت تخالف مبدأ الحفاظ على الهوية الدستورية الفرنسية، أو إذا كانت لا توجد نصوص صريحة في الدستور الفرنسي تسمح بنقل (إحالة) التوجيهات الأوروبية إلى النسيج القانوني الداخلي⁽¹⁾.

لذا، فإن النص على اختصاص المحكمة الدستورية العليا في مصر برقابة قرارات المنظمات الدولية، أمر لم يبتدعه المشرع المصري في أساسه، وإنما يجد أصلاً له في قرارات المجلس الدستوري على المشار إليه، بيد أن الفارق بينهما يتمثل في أن المجلس الدستوري كان يمارس رقابته على تلك القرارات، أثناء صياغتها في صورة قانون وتحويلها إلى قاعدة قانونية داخلية، ففي هذه الحالة يكون للمجلس الدستوري مطابقتها بأحكام الدستور للتأكد من عدم مخالفته.

وهذا بخلاف اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية؛ إذ إنها لا تراقب دستورية القرار من أجل دمجها في القواعد القانونية الداخلية، وإنما من أجل عدم الاعتداد به على النحو الذي سنوضحه تفصيلاً في المباحث التالية.

ثانياً: هل منح المحكمة الدستورية اختصاصاً برقابة قرارات المنظمات الدولية يتعارض مع منهج المحكمة؟

يذهب البعض إلى منح المحكمة الدستورية العليا اختصاصاً برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية، إنما يعطي المحكمة الدستورية سلطة تعليق تنفيذ أجزاء من المعاهدة الدولية، التي تعد مصدرًا لشرعية تلك القرارات، فعندما تقضي المحكمة الدستورية بعدم الاعتداد بقرار منظمة أو هيئة دولية صادر في حق الدولة المصرية، بناء على أحكام اتفاقية دولية وافقت عليها مصر،

(1) في تفصيل هذا الموضوع وقرارات المجلس الدستوري الصادرة في هذا الشأن، يراجع: د. علياء زكريا، دور مجلس الدولة في الرقابة على المعاهدات الدولية في ضوء أحدث الأحكام القضائية المصرية والفرنسية، دار النهضة العربية، 2019، ص ١٦٥ وما بعدها.

وأصبحت جزءًا من تشريعاتها الداخلية، فإن هذا الحكم يفضي في حقيقة الأمر إلى تعطيل جانب أو جزء من هذه المعاهدة، وهو ما يتعارض مع منهج المحكمة الدستورية؛ حيث أكدت في أحكامها على عدم جواز تطبيق بعض جوانب المعاهدة دون أجزائها الأخرى⁽¹⁾.

ويبدو أن هذا الرأي يستند إلى حكم المحكمة الذي ذهب فيه إلى أن: «من المقرر أن المعاهدة الدولية تعتبر من وجهة نظر أولية كلاً لا ينقسم، ووحدة غير قابلة للتجزئة، أساسها أن التكامل بين نصوصها كان من الأسس الجوهرية التي أدخلتها الدول أطرافها في اعتبارها عند تصديقها على المعاهدة أو انضمامها إليها ودعاها إلى القبول بأحكامها والالتزام بمضمونها»⁽²⁾.

ورغم وجاهة هذا الرأي فيما ذهب إليه من أن الحكم الصادر بعدم الاعتداد بقرار منظمة دولية، إنما يعني تعطيل جانب أو جزء من المعاهدة الدولية مصدر شرعية ذلك القرار، إلا أننا نعارضه فيما قاله من أن هذا يتعارض مع منهج المحكمة الدستورية العليا.

ذاك أنه بالرجوع إلى ما قرره المحكمة في الحكم المشار إليه، وجدناه ينطق بخلاف ما ذهب إليه هذا الرأي، فالمحكمة بعد أن أوضحت أن الأصل - ومن وجهة نظر أولية - هو اعتبار المعاهدة كلاً لا ينقسم ووحدة غير قابلة للتجزئة، خرجت على هذا الأصل وأكدت على أن ثمة فروصاً يمكن أن تؤدي إلى عدم معاملة المعاهدة كوحدة قائمة بذاتها متكاملة في مجموع أحكامها.

فقد عبّرت المحكمة عن ذلك بقولها: «غير أن هذا الأصل يقيد منه ما دل عليه العمل بين الدول، من أن المعاهدات الدولية في تطورها الراهن لا تتناول بالضرورة أحكاماً مترابطة لا يجوز فصلها عن بعضها البعض، ولا ترمى دوماً إلى معاملتها كوحدة عضوية لا انفصام فيها، ولكنها تواجه أحياناً تنظيمًا أكثر تعقيداً، موضوعه مصالح مختلفة متعددة جوانبها تستقل كل منها عن غيرها،

(1) في تفصيل هذا الرأي، يراجع: د. عبد العزيز قاسم محارب، اختصاصات المحكمة الدستورية العليا وفق التعديلات بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، مجلة المال والتجارة، العدد (٦٤٧)، مارس ٢٠٢٣، ص ٤٠ وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٥٧، لسنة ٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٢/٦.

ولا تنتظمها بالتالي وحدة تجمعها، وإنما تتمايز في مضمونها والأغراض المقصودة من إرسائها عن بعضها البعض، بما يؤكد ذاتية النصوص المنظمة لكل منها، وانفرادها بخصائص مقصورة عليها متعلقة بها وحدها، ليؤول أمر النصوص - المنصرفه إلى كل مصلحة منها على حدة - إلى تنظيم خاص لموضوعها مما يقتضي ألا تعامل المعاهدة الدولية - في هذه الفروض - كوحدة قائمة بذاتها متكاملة في مجموع أحكامها، وبالتالي يكون مرد الأمر في تجزئة نصوص المعاهدة، أو القبول بها في مجموعها إلى إرادة الدول أطرافها محددة على ضوء ما تكون قد أولته من اعتبار لطبيعة وخصائص المسائل التي تتناولها بالتنظيم، وهو ما رددته اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ذلك أن القاعدة الأولية في نطاقها هي وحدة نصوص المعاهدة، وهي وحدة عززتها الفقرة الثانية من المادة 44 منها، وذلك فيما قررته من أن السند الذي تركز إليه إحدى الدول وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية - لنقض معاهدة دولية تكون طرفاً فيها أو الانسحاب منها أو تعليق تنفيذها - لا يجوز الاحتجاج به وإثارته إلا بالنسبة إلى المعاهدة بأكملها، ومع ذلك إذا كان هذا السند منصرفاً إلى نصوص بذاتها متعلقاً بها وحدها، فإن أثره يقتصر عليها إذا كان ممكناً - في مجال تطبيقها - فصلها عن بقية المعاهدة، وبمراعاة شرطين: أولهما: ألا يكون قبول الدول الملتزمة بالمعاهدة، لنصوص التي يراد فصلها عنها، من الشروط الجوهرية لموافقته على التقيد بالمعاهدة في مجموع أحكامها. ثانيهما: ألا يكون المضي في تنفيذ النصوص المتبقية من المعاهدة منطوياً على مجافاة للعدالة»⁽¹⁾.

ترتيباً على ذلك فإن هذا الرأي فيما ذهب إليه ليس صحيحاً على إطلاقه، فإذا كان الأصل في منهج المحكمة الدستورية العليا هو اعتبار نصوص المعاهدة الدولية وحدة متكاملة لا يجوز فصلها، إلا أن إمكانية الفصل أمر تنتهجه المحكمة كذلك.

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٥٧، لسنة ٤ قضائية، بتاريخ ٦/٢/١٩٩٣.

ثالثاً: الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية في دولتي روسيا والإمارات:

رأينا فيما سبق أن المجلس الدستوري الفرنسي مدّ رقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية في بعض الأحيان، وذلك دون وجود نص صريح يعطيه الحق في تلك الرقابة، لكنه استمد هذا الحق من حقه الدستوري في الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.

والتساؤل الذي يطرح نفسه: هل ثمة أنظمة قانونية تنص صراحة - بخلاف القانوني المصري - على اختصاص محاكمها الدستورية بالرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية؟ هذا ما سنبينه فيما يأتي.

(أ) تعديلات الدستور الروسي لعام 2020، نصت على رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية:

باستقراء نصوص الدستور الروسي الصادر عام 1993 والمعدّل عام 2020 نجد أنه ينص بالفقرة (5 مكرراً) من المادة (125) منه على أن⁽¹⁾: «تختص المحكمة الدستورية وفقاً للقانون الدستوري الاتحادي، بالبت في مدى إمكانية تنفيذ قرارات المنظمات الدولية، الصادرة بناءً على المعاهدات الدولية التي يكون الاتحاد الروسي طرفاً فيها حال تعارض تفسيرها مع نصوص دستور الاتحاد الروسي، والبت كذلك في مدى إمكانية تنفيذ أحكام المحاكم الأجنبية أو الدولية وأحكام هيئات التحكيم الأجنبية أو الدولية التي تفرض التزامات على الاتحاد الروسي حال تعارض تلك القرارات مع النظام العام للاتحاد الروسي»⁽²⁾.

(1) لا تفوتنا الإشارة إلى أن المادة (2/125) فقرة (د) من ذلك الدستور نصت على اختصاص المحكمة برقابة دستورية المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي، وذلك قبل تطبيقها، وهو ما يعني أن الرقابة على دستورية المعاهدة الدولية في روسيا رقابة سابقة على دخول المعاهدة حيز التنفيذ. وفي السياق ذاته أكدت المادة (6/125) على عدم جواز تنفيذ المعاهدات الدولية التي لا تتوافق مع دستور الاتحاد.
(2) يراجع النص الأصلي باللغة الروسية، للفقرة (5 مكرراً) من المادة (125) من الدستور الروسي المعدّل في عام ٢٠٢٠ على الرابط الآتي:
(<https://www.wipo.int/wipolex/ar/text/583066>)، تاريخ الدخول إلى الرابط: ٢٠٢٣/١١/٢٠.

وهذه الفقرة قد أُضيفت لدستور روسيا الاتحادية بموجب التعديلات التي أُدخلت على هذا الدستور في عام ٢٠٢٠، وطبقاً لهذه الفقرة أصبحت المحكمة الدستورية لروسيا الاتحادية مختصة بأمرين:

الأول: تختص بالبت في مدى إمكانية تنفيذ قرار منظمة دولية صدر استناداً إلى معاهدة دولية يكون الاتحاد الروسي طرفاً فيها؛ إذا تبين أن تفسيرها يتعارض مع نصوص الدستور الاتحادي.

الثاني: تختص بالبت في مدى إمكانية تنفيذ أحكام المحاكم الأجنبية أو الدولية، وأحكام هيئات التحكيم الأجنبية أو الدولية التي تفرض التزامات على الاتحاد الروسي، وذلك في حالة تعارض تلك القرارات مع النظام العام للاتحاد الروسي.

ويبدو أن المشرع المصري في تعديله لقانون المحكمة الدستورية العليا بموجب القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، قد اقتبس نصاً من الدستور الروسي تلك الاختصاصات المشار إليها.

(ب) قانون المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية ينص على رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية:

كذلك، فإن قانون المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة ينص على اختصاص المحكمة برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية؛ فطبقاً للمادة (12/4) من ذلك القانون⁽¹⁾ تختص المحكمة بـ: «بحث دستورية تنفيذ قرارات المنظمات والهيئات الدولية والنظر في عدم الاعتداد بأحكام المحاكم الأجنبية وما يترتب عليها من التزامات، والمطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة أو أي من أجهزتها أو مكوناتها».

ولقد انتبهت إلى هذا الاقتباس بعد أن اطلعت على مقالة صغيرة على موقع (linked in)، بعنوان: تعليق على قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية بموجب القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، أحمد صالح، المدرس المساعد (سابقاً) بقسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، تاريخ النشر ٢٠٢٣/٧/٧.

(1) المرسوم بقانون اتحادي بشأن المحكمة الاتحادية العليا، رقم 33 لسنة 2022، الجريدة الرسمية، عدد (737)، بتاريخ 2022/10/10.

ونوه إلى أن الفقرة رقم (6) من المادة الرابعة المشار إليها تنص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

ثم جاءت المادة (32) فقرة (2) مبينة الإجراءات الواجب اتباعها أمام المحكمة الاتحادية العليا بخصوص بحث دستورية تنفيذ قرارات المنظمات الدولية والنظر في عدم الاعتداد بالأحكام الأجنبية، وعلى خلاف المشرع المصري الذي جعل تقديم طلب عدم الاعتداد من اختصاص رئيس مجلس الوزراء، فإن المشرع الإماراتي جعل ذلك بناء على طلب يقدم من وزير العدل.

حيث يجري النص المشار إليه على النحو الآتي: «يكون بحث دستورية تنفيذ قرارات المنظمات والهيئات الدولية والنظر في عدم الاعتداد بأحكام المحاكم الأجنبية وما يترتب عليها من التزامات أو المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة أو أي من أجهزتها أو مكوناتها، بناءً على طلب من وزير العدل، ويُختصم في الطلب كل ذي شأن، ويرفق به صورة من القرار أو الحكم المطلوب تنفيذه أو عدم الاعتداد به، وترجمة معتمدة له، والأسباب التي يقوم عليها الطلب»⁽¹⁾.

ومن ثم فإن القول بأن اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، اختصاص ليس له نظير في النظم المقارنة، قول يفتقر إلى الدقة، فكما أوضحنا فإن الدستور الروسي يتضمن في صلب نصوصه النص على هذا الاختصاص حرفياً، بل إنه ينص - فضلاً عن ذلك - على اختصاص المحكمة الدستورية بالبت في مدى إمكانية تنفيذ أحكام هيئات التحكيم في حال تعارضها مع النظام العام للاتحاد الروسي.

والأمر ذاته تضمنه قانون المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية؛ حيث خصص ذلك القانون الفقرة (12) من المادة (4) منه لتحديد نطاق اختصاص المحكمة الاتحادية برقابة قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية، ثم خصص الفقرة (2) من المادة (32) لبيان الإجراءات التي ينبغي اتباعها في هذا الشأن.

(1) في حين أن الفقرة الأولى من المادة (32) تتضمن بيان الإجراءات المتبعة حال تقديم طلبات بتفسير المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

المبحث الأول النطاق الموضوعي لإختصاص المحكمة الدستورية العليا وفقا للمادة (27 مكررا)

تمهيد وتقسيم:

يحتل الدستور مقام الصدارة بين القواعد القانونية في الدولة، فهو أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعاتها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية؛ إذ إنه «القانون الأساسي الأعلى الذي يُرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها؛ ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضي عليه السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئله وعماد الحريات الدستورية وأساس نظامها، وحُق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة»⁽¹⁾.

وتأكيدًا على سمو الدستور وحماية لقواعده وصونها، أنشئت المحكمة الدستورية؛ لتمارس الرقابة الدستورية، ولتكون حائط صدٍ ضد أي خروج على مبادئ الدستور، ولترد أي اعتداء قد يقع على قواعده وأحكامه.

وقد تولت المادة (١٩٢) من دستور ٢٠١٤ تحديد اختصاصات المحكمة الدستورية؛ حيث نصت على أن: «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها.

(1) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١ لسنة ٤٢ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٥.

ويُعيّن القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها»⁽¹⁾.

واستناداً إلى الفقرة الأخيرة من المادة السابقة تم تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بموجب القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١⁽²⁾، بإضافة مادتين جديدتين إلى قانون المحكمة، هما المادتان (٢٧ و ٣٣ مكرراً)، وطبقاً للمادة (٢٧ مكرراً): «تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة».

ووفقاً لهذا التعديل؛ فقد أُضيف إلى اختصاصات المحكمة الدستورية اختصاصان جديان، الاختصاص الأول: الرقابة على دستورية قرارات الهيئات والمنظمات الدولية المطلوب تنفيذها في مواجهة مصر، والاختصاص الثاني: الرقابة على دستورية أحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة مصر.

وفي هذا المبحث، نتناول النطاق الموضوعي لاختصاص المحكمة الدستورية طبقاً للمادة (٢٧ مكرراً) أنفة البيان، فننتاول اختصاص المحكمة برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية، وهذا يتطلب تعريف المنظمة الدولية مُصدرة القرار، وبيان أنواع القرارات الصادرة عنها، مع تحديد أي من هذه القرارات يمكن أن يكون محلاً لرقابة المحكمة الدستورية.

ثم نتناول اختصاص المحكمة بالرقابة على أحكام المحاكم الأجنبية، وهو ما يثير التساؤل حول ما المقصود بالحكم؟ ومتى يكون أجنبياً؟ وهل مصطلح الحكم الأجنبي يشمل في طياته أحكام التحكيم؟ وما شروط الاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها طبقاً لقانون المرافعات المصري، وأحكام المعاهدات الدولية

(1) فعلى خلاف المادة (175) من دستور ١٩٧١ التي كانت تتضمن اختصاصين فقط للمحكمة الدستورية، تاركة للقانون تحديد اختصاصاتها، نجد المادة (١٩٢) قد توسّعت في النص على اختصاصات المحكمة، مع ترك الباب مفتوحاً كذلك أمام المشرع العادي من أجل إمكانية إضافة اختصاصات جديدة.

(2) الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٥.

التي انضمت إليها مصر؟ وهل ثمة تعارض بين نص المادة (٢٧ مكرراً) المشار إليها ونص المادة (٢٩٧) مرافعات التي تمنح المحاكم الابتدائية الاختصاص بنظر طلب الأمر بتنفيذ الحكم الأجنبي؟

ترتيباً على ما تقدم، فإننا نقسّم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة قرارات المنظمات الدولية.

المطلب الثاني: اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة أحكام المحاكم الأجنبية.

المطلب الأول **اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة قرارات** **المنظمات الدولية**

وفقاً للمادة (٢٧ مكرراً) المضافة إلى قانون المحكمة الدستورية العليا بموجب القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، أصبحت المحكمة مختصة برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة؛ ولذا يتعين علينا تحديد ماهية قرارات المنظمات الدولية الخاضعة للرقابة الدستورية، من خلال بيان مفهوم تلك القرارات وأنواعها وقيمتها القانونية، ومدى التزام الدول بها، وهل هي ملزمة لكافة الدول أم فقط للدول أعضاء المنظمة التي أصدرت القرار، لكن قبل التعرّض لهذه المسائل، علينا الإشارة أولاً إلى التعريف بالمنظمات الدولية وبيان أنواعها.

أولاً: التعريف بالمنظمات الدولية مصدرة القرار:

تقوم المنظمات الدولية بدور بارز في مجال العلاقات الدولية، وذلك لما تؤديه من وظائف متعددة للدول الأعضاء فيها، فهي تهدف إلى حماية مصالحهم المشتركة، وتحقيق المبادئ العامة التي أنشئت من أجلها، والتي ضُمّنت في مواثيقها التي وافقت عليها الدول الأعضاء، وتتمثل الغايات الرئيسية للمنظمات

الدولية في منع وقوع الحروب، وتحقيق السلم والأمن الدوليين، وتوسيع نطاق التعاون الدولي في شتى المجالات، الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية، وتوثيق الروابط الودية بين مختلف الدول.

فما المقصود بالمنظمات الدولية؟ وما هي أنواع تلك المنظمات؟

(أ) المقصود بالمنظمة الدولية:

يمكن تعريف المنظمة الدولية بأنها: «كائن قانوني دولي، يتمتع بإرادة ذاتية، يمارسها من خلال أجهزة أو فروع معينة، رغبة في الوصول إلى أهداف معينة على الصعيد الدولي»⁽¹⁾.

فالمنظمة الدولية تنشأ بين عدد من الدول بموجب معاهدة دولية، تسمى الاتفاق المنشئ للمنظمة، والذي يتم فيه تحديد اختصاصاتها وأهدافها والقواعد واجبة التطبيق في سيرها العملي.

كما أن الأعمال القانونية الصادرة عن المنظمة تنسب إليها وليس إلى الدول الأعضاء، فمثلاً إذا أبرمت المنظمة معاهدة مع شخص قانوني دولي، فإنها هي التي يكون لها الحق في المطالبة بتنفيذها وليس للدول الأعضاء أن تمارس هذا الحق بدلاً منها⁽²⁾.

وأخيراً، فإن عضوية الدول في المنظمات الدولية تقوم على أساس إرادة الدولة، فأى دولة لها مطلق الحرية في الانضمام إلى منظمة دولية ما، أو عدم الانضمام إليها، وفي حال رغبت الدولة في الانضمام، فإنها يجب أن تكون مستوفية الشروط المنصوص عليها في الميثاق المنشئ للمنظمة من أجل الانضمام.

(ب) أنواع المنظمات الدولية:

(1) د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، ص ٣٢.

(2) المرجع السابق نفسه، ص ٣٢.

لقد أصبحت المنظمات الدولية في الوقت الحالي عديدة ومتنوعة، وتختلف هذه المنظمات فيما بينها باختلاف الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وباختلاف الموقع الجغرافي للدول أعضائها، كما تختلف من حيث عدد الدول الأعضاء بها وطريقة الانضمام إليها.

ومهما يكن من اختلاف، يمكننا أن نأخذ بالتقسيم الذي يقسم المنظمات الدولية الحالية إلى أربعة أنواع على النحو الآتي:

(١) المنظمات العالمية والإقليمية والتوليفية:

تعتبر المنظمة عالمية إذا كان تكوينها واختصاصها يمارسان على صعيد عالمي واسع، فهي من حيث التكوين تكون مفتوحة لكل دولة من دول العالم تريد أن تصبح عضواً فيها، وهي من حيث الاختصاصات تتميز بعدم اقتصارها على منطقة جغرافية معينة، بل يمكنها أن تشمل كافة أرجاء العالم، ومثال هذه المنظمات: منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

بينما تعتبر المنظمة إقليمية إذا اقتصر تكوينها واختصاصها على منطقة جغرافية معينة، مثل: منظمة الاتحاد الإفريقي، وجامعة الدول العربية، ومنظمة الدول الأمريكية، وتنشأ المنظمات الإقليمية عادة بين دول ترتبط مع بعضها بروابط مشتركة، كالموقع الجغرافي واللغة والدين.

أما المنظمات التوليفية فهي تلك المنظمات التي لا يمتد تكوينها أو اختصاصها إلى نطاق إقليمي واسع، كما أنها لا يقتصر تكوينها واختصاصاتها على منطقة جغرافية معينة، وإنما تتميز بوجود نوع من التوليفة خاصة في تكوينها؛ حيث يمكن أن تضم بين جنباتها عدداً من الدول التي تنتمي إلى مناطق جغرافية مختلفة، ولكنها تستند إلى أساس مشترك يجمع بين أعضائها، هذا الأساس قد يكون اقتصادياً مثل منظمة الأوبك، أو أساساً دينياً مثل منظمة التعاون الإسلامي، أو أساساً عسكرياً مثل حلف الناتو.

(٢) المنظمات العامة والمنظمات المتخصصة:

المنظمات العامة هي التي لا يقتصر اختصاصها على مجال معين من مجالات الحياة الدولية، ولكن تتعدد مجالاتها، فيكون للمنظمة اختصاص في مجال حفظ السلم والأمن، وتدعيم التعاون السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين أعضائها، والمنظمات العامة قد تكون منظمة عالمية كالأمم المتحدة أو منظمة إقليمية كجامعة الدول العربية.

أما المنظمات المتخصصة فهي التي يقتصر اختصاصها على مجال واحد من مجالات الحياة الدولية، فمنها ما يهتم بالثقافة كالليونيسكو، ومنها ما يهتم بالزراعة والأغذية كالفاو، ومنها ما يهتم بالعمل كمنظمة العمل الدولية.

(٣) المنظمات العادية والمنظمات الاندماجية:

الفارق بين هذين النوعين من المنظمات هو فارق من حيث الدرجة وليس من حيث الطبيعة، فالمنظمات العادية يكون درجة اندماج الدولة فيها بسيطاً، مثل منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، أما المنظمات الاندماجية فيكون اندماج الدولة فيها قوياً مثل الاتحاد الأوروبي.

(٤) المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية:

المنظمات الحكومية هي المنظمات التي لا تضم في عضويتها سوى الدول، مثل: منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، أما المنظمات غير الحكومية فهي تلك المنظمات التي تنشأ مستقلة عن الحكومات، ويطلق عليها منظمات المجتمع المدني، مثل منظمة الصليب الأحمر ومنظمة العفو الدولية^(١).

ثانياً: ماهية قرارات المنظمات الدولية الخاضعة لرقابة المحكمة الدستورية:

(1) يراجع في تصنيف المنظمات الدولية المشار إليه: د. أحمد أبو الوفاء، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، من ص ٣٨ إلى ص ٤٤.
كما يراجع في بيان أنواع المنظمات الدولية كذلك: د. إيمان فريد الديب، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ١٠٧ وما بعدها.

تصدر المنظمة الدولية العديد من الأعمال القانونية ذات الطبيعة المختلفة؛ حيث يمكن تقسيم تلك الأعمال إلى ثلاث طوائف رئيسية هي: الأعمال الصادرة من جانب واحد، والأعمال الاتفاقية، والأعمال القضائية⁽¹⁾.

والأعمال الصادرة من جانب واحد، هي الأعمال التي تصدر عن المنظمة بمفردها، أو عن أحد أجهزتها، وتتخذ هذه الأعمال صوراً عديدة، مثل: القرارات غير الملزمة (التوصيات)، والقرارات الملزمة، واللوائح، والتعليمات، وغيرها.

أما الأعمال الاتفاقية أو التعاقدية، فهي تتمثل في العقود التي تبرمها المنظمة مع أشخاص القانون الخاص، أو الاتفاقيات التي تبرمها المنظمة لحسابها... إلخ.

وأخيراً الأعمال القضائية والتي قد تأخذ صورة أحكام أو آراء استشارية، أما الأحكام فإنها ملزمة بطبيعتها، ويشترط لصدورها موافقة الدول على منح المحكمة سلطة الفصل في النزاع الذي سي طرح عليها، كالأحكام التي تصدر عن محكمة العدل الدولية والأحكام التي تصدر عن المحاكم الإدارية للمنظمات الدولية. وأما الآراء الاستشارية، فهي آراء أو فتاوى تصدر عن المنظمة بخصوص المسائل القانونية التي تعرض عليها، وهذه الآراء غير ملزمة بطبيعتها.

ومن ثم فإن المنظمة الدولية يصدر عنها أعمال قانونية متنوعة، وذلك بغرض مزولة أنشطتها وتسيير أعمالها والقيام بمهامها الموكلة إليها، وذلك في حدود ميثاقها المنشئ. والتساؤل ما هي الأعمال التي تصدر عن المنظمات الدولية، ويمكن أن تكون محلاً للرقابة من جانب المحكمة الدستورية العليا؟

يتضح من نص المادة (٢٧ مكرراً) أن أعمال المنظمات الدولية التي يمكن أن تكون محلاً لرقابة المحكمة الدستورية، هي تلك الأعمال التي يتوافر فيها شرطان:

الأول: أن يتخذ العمل صورة قرار صادر عن المنظمة.

الثاني: أن يكون هذا القرار مطلوباً تنفيذه في مواجهة الدولة المصرية.

(1) يراجع في تفصيل أنواع الأعمال القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية: د. أحمد أبو الوفاء، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، من ص ١٧٨ إلى ص ١٨٩.

فما المقصود بقرارات المنظمات الدولية؟ وما أنواعها؟ وما قوتها الملزمة؟ وأي من هذه القرارات يمكن أن يسري في مواجهة الدول أعضاء المنظمة؟
(أ) المقصود بقرارات المنظمات الدولية:

يقصد بقرارات المنظمات الدولية: «كل تعبير عن الإرادة يصدر عن منظمة دولية، إما في صورة قرارات ملزمة (القرار في مفهومه الضيق)، أو قرارات غير ملزمة تتخذ شكل التوصية أو الإعلان»⁽¹⁾.

ومن ثم فإن القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية تنسم بأنها:
(١) تصرف قانوني دولي.

(٢) تصرف بالإرادة المنفردة للمنظمة.

(٣) تهدف إلى إحداث آثار قانونية⁽²⁾.

وتتم عملية صنع القرار داخل المنظمة الدولية - عادة - بأربع مراحل، وهي: مرحلة إعداد مشروع القرار وتقديمه، ثم مرحلة المناقشة، ثم مرحلة صياغة القرار، وأخيرًا مرحلة التصويت على القرار⁽³⁾.

وجدير بالبيان أن طوائف القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية تتعدد بحسب المعيار الذي يُستند إليه في تصنيفها، فهناك من المعايير ما يعتدُّ بالدور الوظيفي للقرار، وهنا تنقسم القرارات إلى تشريعية وإدارية وقضائية، وهناك من المعايير ما يعتدُّ بنطاق المخاطبين بأحكامه، وهنا تنقسم القرارات إلى قرارات ذات أثر عام وأخرى ذات أثر خاص.

(1) د. أشرف عرفات، الوجيز في القانون الدولي العام، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة، دون سنة نشر، ص ٢٤٨.

(2) حول تفصيل عناصر القرار الصادر عن المنظمة الدولية، يراجع: شمس الدين عبد الله عثمان، الطبيعة القانونية لقرارات المنظمات الدولية (الأمم المتحدة نموذجًا)، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، السودان، ٢٠١٨، ص ٣٦ وما بعدها.

(3) حول عملية صنع القرار داخل المنظمة الدولية، يراجع: د. موسى مصباح حمد، قرارات المنظمات الدولية كمصدر من مصادر القانون الدولي، بحث منشور بمجلة الدراسات العليا، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، السودان، أبريل ٢٠١٩، ص ٧٩ وما بعدها.

والذي يهمننا فيما نحن بصدده هو المعيار الذي يُصنّف قرارات المنظمة استنادًا إلى ما يتمتع به القرار من آثار ملزمة، وهنا تنقسم القرارات إلى قرارات غير ملزمة وقرارات ملزمة، فأى قرار صادر عن المنظمة الدولة وأياً كان الجهاز الذي أصدره أو الموضوع الذي يتناوله، لا يمكن أن يخرج عن هذا التقسيم.

(ب) القوة الملزمة لقرارات المنظمات الدولية (قرارات غير ملزمة وقرارات ملزمة):

(١) القرارات غير الملزمة (التوصيات):

الأصل أن القرارات التي تصدر عن المنظمات الدولية، أنها قرارات غير ملزمة، وإنما مجرد توصية، وتعد التوصية وسيلة عمل تقليدية تلجأ إليها المنظمات الدولية دائماً، بل هي وسيلة وجدت منذ بدايات التنظيم الدولي، والتوصية قد تقترح سلوكاً معيناً أو رجاءً بانتهاج مسلك ما، وقد توجه إلى الأعضاء أو غير الأعضاء أو المنظمات الدولية الأخرى أو أجهزة أخرى داخل المنظمة نفسها⁽¹⁾.

وتعتبر التوصية بطبيعتها غير ملزمة للدول من الناحية القانونية؛ ولذا فالدول ليست ملتزمة بتنفيذها، ولا يترتب على عدم تنفيذها أية مسؤولية قانونية.

وترتيباً على ذلك فإن التوصية أو القرارات غير الملزمة لا يمكن أن يتصور أن تكون محلاً لرقابة المحكمة الدستورية العليا في مصر؛ وذلك لأمر بديهي مؤداه أن مصر غير ملزمة من الناحية القانونية بتنفيذ التوصيات التي تصدر عن المنظمات الدولية التي تنتمي إليها، وبما أنها كذلك فلا يجوز أن تطلب المنظمة أو أي كيان دولي آخر من مصر - أو أي دولة أخرى - تنفيذها؛ ومن ثم فالمقصود بالقرارات - وفقاً للمادة (٢٧ مكرراً) - القرارات الملزمة.

بيد أن التوصية قد تصبح ملزمة إذا وافقت الدولة على الالتزام بها، وفي هذه الحالة يجد الإلزام أساسه في إرادة الدولة وليس في إرادة المنظمة. كما أن الدولة في بعض الأحوال قد تلتزم باتخاذ بعض الإجراءات بشأن التوصيات

(1) يراجع: د. أحمد أبو الوفاء، القانون الدولي والعلاقات الدولية، مرجع سابق، ص ٣٧، ٣٨.

الصادرة عن المنظمة الدولية، مثل عرض التوصية على الأجهزة المختصة داخل الدولة، لتقوم بإدخالها في قالب تشريعي داخلي⁽¹⁾.

ولذا فإن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الشأن هو: هل يمكن اعتبار النص في المادة (٢٧ مكرراً) من القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ على رقابة المحكمة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، من قبيل الإجراءات التي تتخذها الدولة المصرية من أجل وضع قرارات المنظمة - سواء أكانت ملزمة أم غير ملزمة - في صورة قانون داخلي تلتزم به الدولة، بعد التأكد من أنه غير مخالف للدستور؟

يبدو أن عبارات نص المادتين (٢٧ مكرراً و٣٣ مكرراً) لا تؤيد هذا المذهب، لا صراحة أو إشارة، بل على النقيض يستفاد منهما رغبة الدولة في عدم تطبيق تلك القرارات التي ستكون محلاً للرقابة، فالمشرع استعمل في المادة (٣٣ مكرراً) عبارة «عدم الاعتداد بالقرارات»، وهو ما يقطع الطريق أمام أي تفسير آخر.

(٢) القرارات الملزمة:

على عكس التوصيات أو القرارات غير الملزمة، فإن القرارات الملزمة تمثل الاستثناء وليس القاعدة بالنسبة للأعمال القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية، ويرجع ذلك إلى عدد من الأسباب:

الأول: أن الدولة لا تفقد سيادتها بدخولها في المنظمة الدولية، وفكرة السيادة تتنافى مع تقييد الدولة بواسطة أعمال صادرة عن الغير، حتى لو كان ذلك من منظمة دولية.

الثاني: أن تقييد المنظمة للدولة على صعيد العلاقات الخارجية، هو أمر لا تنتازل الدولة عنه بسهولة، باعتبار أن السياسة الخارجية للدولة تعتبر العلامة البارزة من علامات استقلالها وسيادتها.

(1) يراجع: المرجع السابق نفسه، ص ٣٨، ٣٩.

الثالث: أن إصدار المنظمة لقرارات ملزمة يستلزم ضرورة توافر عناصر هيكلية لازمة لمتابعة تنفيذ الالتزامات الناجمة عنها، وهو أمر قلما يتوافر للمنظمات الدولية⁽¹⁾.

على أن يكون مفهومًا أن سلطة المنظمة الدولية في إصدار قرارات ملزمة في مواجهة الدول أعضائها، ينبغي أن يكون منصوصًا عليه في الميثاق المنشئ للمنظمة أو القواعد الأخرى التي تحكمها، ويجد ذلك تبريره في أن الأصل في معظم المنظمات الدولية هو عدم إصدارها لقرارات ملزمة، وبالتالي لكي يوجد استثناء على هذه القاعدة، لا بد من وجود سند قانوني يبرره.

والقول بغير ذلك من شأنه تقويض الأساس الذي قامت عليه المنظمات الدولية المعاصرة، كما أنه يُعدُّ خروجًا على مبدأ هام من مبادئ القانون الدولي، وهو أن الدولة لا تلتزم إلا بإرادتها⁽²⁾.

ولما كانت الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها كاملة داخل المنظمات الدولية، وكان الأصل ألا يكون للمنظمات الدولية سلطة العمل المباشر داخل أقاليم الدول أعضاء المنظمة؛ حيث تتكفل حكومات الدول الأعضاء عادة بتنفيذ القرارات الصادرة عن المنظمة بواسطة الأجهزة الوطنية المختصة.

إلا أنه توجد بعض المنظمات الدولية التي تعمل في مجال المعونة الفنية الدولية، لا سيما الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة، تتمتع بسلطة العمل المباشر داخل أقاليم الدول الأعضاء، مثال ذلك ما تقوم به هذه المنظمات من تحريات ودراسات عن مستوى المعيشة في دولة معينة قبل تقرير المعونة الفنية لها، وكذلك ما تقدمه بعض هذه المنظمات من توصيات واقتراحات بإجراء إصلاحات في مجالات مختلفة (اقتصادية - إدارية - اجتماعية)⁽³⁾.

(1) يراجع: المرجع السابق نفسه، ص ٤١، ٤٢.

(2) يراجع: المرجع السابق نفسه، ص ٤٢.

(3) يراجع: د. إيمان فريد الديب، قانون التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

ومن أمثلة قرارات المنظمات الدولية الملزمة، القرارات المتعلقة بالمسائل الفنية للملاحة الجوية وفقاً للمادتين (٣٧ و ٣٨) من النظام الأساسي لمنظمة الطيران المدني، والتي يلتزم بها جميع الدول الأعضاء ودون حاجة إلى التصديق، طالما لم تعترض الدولة، وكذلك قرارات مجلس الأمن في المسائل الخاصة بحماية السلم والأمن الدوليين طبقاً لميثاق الأمم المتحدة، إلا إذا أشارت تلك القرارات إلى أنها حالة خاصة بالنزاع المعروض فقط على المجلس، ومن ذلك أيضاً قرارات المنظمات الدولية الإقليمية التي تصدر وفقاً لميثاق المنظمة بشرط أن تتخذ بالإجماع، وبالتالي تعد ملزمة للدول الأعضاء في المنظمة^(١).

(٣) القرارات الملزمة هي التي يمكن أن تسري في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء:

إذا كان مفهوم القرار الصادر عن المنظمة الدولية يشمل القرار غير الملزم والقرار الملزم، فإن القرارات الملزمة فقط هي التي يمكن تطبيقها في النظام القانوني الداخلي للدول الأعضاء، وكذلك التمسك بها أمام المحاكم الوطنية لتلك الدول.

وبما أن القرارات الملزمة تشمل طائفتين، هما القرارات الداخلية والقرارات الخارجية، فإن القرارات الخارجية فقط هي التي يمكن أن يطلب تنفيذها في مواجهة الدول الأعضاء، أما القرارات الملزمة الداخلية التي تهدف إلى حسن سير المنظمة، مثل: كيفية تعيين الموظفين وإصدار اللوائح المالية والنظم المتعلقة بالأجهزة التابعة لها، فتخرج عن نطاق القرارات التي يمكن تطبيقها في النظم الداخلية للدول أعضاء المنظمة^(٢).

ولقد ميزت المحكمة الإدارية العليا بين قرارات المنظمات الدولية الملزمة التي تصاغ في شكل اتفاقية دولية، وبين مجرد التوصية، واعتبرت أن النوع الأول فقط هو الذي يعتبر جزءاً من النظام القانوني المصري؛ حيث أوضحت: «إن ما يصدر

(١) يراجع: د. بلال أحمد سلامة، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، المجلد (65)، العدد (2)، يوليو 2023، ص ١٧.

(٢) في تحديد ما يسري من قرارات المنظمات الدولية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، يراجع: د. أشرف عرفات، الوجيز في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص ٢٤٨: ٢٥٠.

عن المنظمات الدولية من أعمال قانونية قد يأخذ شكل توصيات أو شكل اتفاقيات دولية، والفرق بين النوعين أن التوصيات لا تتمتع بقوة الإلزام القانوني في الدول الأعضاء، أما الاتفاقيات فإنها تتمتع بقوة الإلزام القانوني في الدول الأعضاء، والاتفاقية الدولية التي تتضمن إليها مصر وتصدق عليها ويتم نشرها تعد جزءاً من النظام القانوني المصري، ويكون لها قوة القانون، ولم يثبت أن قرار مجلس جامعة الدول العربية المشار إليه قد صيغ في شكل اتفاقية دولية انضمت مصر إليها، كما لم يثبت أن مصر تعاملت معه بوصفه اتفاقية دولية ملزمة وصدقت عليه ونشرته حتى تصبح له قوة القانون في مصر، فلا يعدو أن يكون محض توصية غير ملزمة قانوناً»⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن سريان القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، يختلف حسب ما إذا كانت هذه القرارات صادرة عن منظمات دولية عادية قائمة على مجرد التعاون والتنسيق، مثل منظمة الأمم المتحدة، وعلى وجه التحديد القرارات الملزمة الصادرة عن مجلس الأمن، باعتباره الجهاز الوحيد الذي يملك سلطة إصدار هذه القرارات طبقاً للفصل السابع من الميثاق، أم صادرة عن منظمات دولية اندماجية، مثل قرارات الاتحاد الأوروبي.

بالنسبة للمنظمات الدولية العادية، فإن القاعدة هي أن قراراتها لا تسري مباشرة وبطريقة تلقائية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، وإنما لابد من تدخل هذه الدول لتحويلها وصياغتها في قوالب تشريعية داخلية طبقاً لقواعدها الدستورية، وفي هذه الحالة لا يثير تطبيقها أمام المحاكم الوطنية أية مشكلة؛ إذ سيلتزم القاضي الوطني بتطبيقها باعتبارها قواعد قانونية داخلية، وفي المقابل إذا لم تستقبل الدول الأعضاء هذه القرارات في نظمها القانونية الداخلية، فإنه يتعذر على محاكمها الوطنية تطبيقها.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٣٩٠٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ

٢٠٢١/١٢/٢٥. وفي ذات السياق حكمها في:

- الطعن رقم ٥٧٤٤٧، لسنة ٦٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٥/١٦.

- الطعن رقم ٦١١٩٥، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١١/٣٠.

- الطعن رقم ٧٧٦٣٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٦.

أما بالنسبة للمنظمات الدولية الاندماجية، فالأمر مختلف؛ حيث لا تخاطب القرارات الصادرة عن تلك المنظمات الدول فحسب، ولكن أيضًا الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمكنهم الاستفادة المباشرة من تلك القرارات التي تسري مباشرة وبطريقة تلقائية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء دون ما حاجة إلى صياغتها أو تحويلها في قوالب تشريعية داخلية، فضلًا عن سمو قانونها على القوانين الداخلية للدول الأعضاء؛ ومن ثم فإن القضاء الوطني يمكنه - دون أدنى صعوبة- أن يقوم بتطبيق تلك القرارات⁽¹⁾.

ثالثًا: شروط خضوع قرارات المنظمات الدولية لرقابة المحكمة الدستورية العليا:

(1) أن يكون القرار صادرًا عن منظمة دولية مصر عضو فيها:

فمن ناحية أولى: يجب أن يكون القرار صادرًا عن منظمة دولية بالمفهوم الذي حددها أنفًا. ومن ناحية ثانية: يجب أن تكون مصر عضوًا في المنظمة الدولية مصدرة القرار؛ حيث إنها إذا لم تكن عضوًا في هذه المنظمة، فمن غير المتصور إصدار قرار ملزم لها، تطبيقًا لمبدأ نسبية أثر المعاهدة الدولية، فالأصل أن المعاهدة الدولية لا تعتبر ملزمة نافذة إلا في مواجهة أطرافها، فأولئك هم الذين يكتسبون ما تقرره المعاهدة من حقوق ويتحملون ما يترتب عليها من التزامات.

«وقد سبق للقضاء الدولي أن أرسى مبدأ نسبية آثار المعاهدات في العديد من أحكامه؛ حيث أكد من ناحية على عدم إمكان ترتيب التزامات على عاتق دولة نتيجة لمعاهدة لم تكن طرفًا فيها، وأشار في المقابل إلى أن المعاهدة لا ترتب حقوقًا لغير أطرافها»⁽²⁾.

(2) أن يكون القرار ملزمًا وليس مجرد توصية:

(1) يراجع: د. أشرف عرفات، الوجيز في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص ٢٤٩، ٢٥٠.
(2) د. صلاح الدين عامر، مقدمة وجيزة لدراسة القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص ١٦٥.

إن القرارات الملزمة فقط هي التي يمكن تطبيقها في النظام القانوني الداخلي للدول الأعضاء، وكذلك التمسك بها أمام المحاكم الوطنية لتلك الدول، أما القرارات غير الملزمة (التوصيات)، فإن عدم تنفيذها أو تطبيقها لا يشكل خرقاً لقواعد القانون الدولي، حتى إن كانت الدولة قد صوتت لصالح التوصية، فالميثاق المنشئ للمنظمة عادة ما يقرر أن التوصية ليست ملزمة قانوناً.

ولما كانت القاعدة في الغالب الأعم من المنظمات الدولية هي عدم إصدارها لأعمال قانونية ملزمة، وأن الأعمال الملزمة هي استثناء من الأصل، فلا بد إذن من وجود سند قانوني يبررها، «الأمر الذي يعني أن المنظمات الدولية لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة إلا إذا نصت على ذلك صراحة المعاهدات المنشئة لتلك المنظمات أو القواعد الأخرى التي تحكمها»⁽¹⁾.

(3) أن يكون القرار مطلوباً تنفيذه في مواجهة الدولة المصرية:

يشترط حتى يخضع القرار الصادر من المنظمة الدولية لرقابة المحكمة الدستورية، أن يكون مطلوباً تنفيذه في مواجهة الدولة المصرية، باعتبار أن طلب التنفيذ هو الذي يمكنه أن يرتب أثراً تريد الدولة أن تتجنبه، وهذا القيد يعادل شرط المصلحة في الدعوى، فإذا لم يكن القرار أو الحكم مطلوباً تنفيذه في مواجهة الدولة، فلا مجال إذن لتقديم طلب عدم الاعتداد.

ويستوي أن يكون القرار الصادر من المنظمة الدولية بخصوص الدولة المصرية فقط، أي أنه مطلوب تنفيذه في مواجهتها دون غيرها من الدول، أو أن يكون مطلوب تنفيذه في مواجهة عدد من الدول منها مصر.

(4) أن يطلب رئيس مجلس الوزراء من المحكمة الدستورية عدم الاعتداد بالقرار:

لن تخضع كافة القرارات الصادرة عن منظمات دولية ومطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة تلقائياً لرقابة المحكمة الدستورية، إنما فقط القرارات التي يتقدم رئيس مجلس الوزراء بشأنها بطلب إلى المحكمة طالباً الحكم بعدم الاعتداد بها؛

(1) د. إيمان فريد الديب، قانون التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

لذا فإن ثمة قرارات دولية سيكون مطلوبًا تنفيذها في مواجهة مصر ومع ذلك لن تخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا.

(5) أن يكون تنفيذ القرار مؤثرًا على الأمن القومي المصري:

رغم أن هذا القيد غير واضح من نصوص القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، إلا أنه وارد في تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب، والتي ذكرت أن هذا التعديل يهدف إلى قيام الدولة بالتعامل الإيجابي وفقًا للمصالح الوطنية، وفي إطار من الدستور والقانون، مع أي من القرارات الدولية التي قد تؤثر على أمنها القومي.

وهو ما يثير التساؤل عن متى يكون القرار مؤثرًا على الأمن القومي المصري؟ خاصة أن مصطلح الأمن القومي يصعب تعريفه، فهو مصطلح واسع فضفاض، لكن يمكن القول بأن المحافظة على الأمن القومي تهدف إلى درء أية مخاطر تتال من الوحدة الوطنية، أو تضر بالمصالح السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية للدولة المصرية.

ولأهمية هذا الأمر وخطورته؛ فقد جعل المشرع تقديم طلب عدم الاعتداد من اختصاص رئيس مجلس الوزراء دون غيره بوصفه على رأس العمل الحكومي في الدولة.

رابعاً: رأينا في مسألة الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية:

في واقع الأمر، فإن منح المحكمة الدستورية اختصاصاً برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور، هو منح اختصاص لمواجهة فرض قليل الوقوع؛ حيث إن القرارات التي يمكن أن يطلب تنفيذها في مواجهة الدولة تنحصر في نطاق ضيق جداً، خاصة أن القاعدة أن المنظمات الدولية لا تصدر قرارات ملزمة، كما أن مصر لا تنتمي إلى أي منظمة اندماجية، وإنما كل المنظمات التي تنتمي إليها منظمات عادية.

لكنه رغم ذلك فرض متصور حدوثه، ونرى - مثلاً - أن صندوق النقد الدولي بوصفه منظمة دولية، يمكنه في ضوء القروض الممنوحة لمصر، أن يصدر

قراراً ما في مواجهتها، بهدف تنفيذ سياسات اقتصادية أو اجتماعية معينة يتبناها الصندوق، فترى الدولة المصرية أن هذا القرار يتعارض مع أحكام الدستور، فيطلب رئيس مجلس الوزراء من المحكمة الدستورية الحكم بعدم الاعتراف به.

ففي ضوء القراءة المتأنية لاختصاص المحكمة الدستورية برقابة قرارات المنظمات الدولية، فإن هذا ليس بمستبعد، وبغض النظر عن مغبّة المخاطر التي قد تحدث نتيجة صدور حكم دستوري بعدم الاعتراف بقرار صندوق النقد الدولي.

من جهة أخرى، فإن سلطة إصدار المنظمة الدولية لقرارات ملزمة عن طريق الأغلبية، يعتبر المظهر الأهم والأكثر حساسية في مباشرة المنظمات الدولية لاختصاصاتها، كما يلاحظ الازدياد في المسائل التي تعهد بها الدول للمنظمات الدولية، والتي تحظى بالاهتمام الدولي المشترك، وقد كانت هذه المسائل إلى وقت قريب حكراً على السلطان الداخلي للدول، وهذا يعنى مزيداً من الاختصاصات بالنسبة للمنظمات الدولية.

وفي هذا يقول البعض: «إن التوسع في سلطات المنظمات الدولية في اتخاذ قرارات ملزمة ليس في مواجهة الدول الأعضاء فحسب، بل في مواجهة مواطني هذه الدول وبصورة مباشرة من قبل بعض المنظمات الدولية أحياناً، قد نبه إلى ضرورة التأكيد على التزام المنظمات الدولية التقيد بمبدأ المشروعية فيما تصدره من قرارات، وإلى ضرورة قيام نظم للرقابة على ذلك، بهدف فحص مدى مطابقة هذه القرارات للقواعد القانونية التي تحكم نشاط المنظمات الدولية، باعتبار أن الرقابة على مدى التزام المنظمات الدولية بمبدأ المشروعية والجزاء على مخالفته يمثل ضماناً أساسية لحقوق الدول، وحيات الشعوب والأمم، ويمنح الدول المزيد من الثقة في التنظيم الدولي، ويبعد عنها شبح الخوف من

إساءة استخدام المنظمات الدولية للسلطات الممنوحة لها، أو الانحراف عن الأهداف التي خلقت لتحقيقها»⁽¹⁾.

ومن جهتنا، فإن هيمنة بعض الدول على منظمة الأمم المتحدة، بل على غيرها كذلك من المنظمات، ومحاولة استغلال تلك المنظمات لتنفيذ سياستها الخارجية، يجعلنا نميل نحو الاختصاص الممنوح للمحكمة الدستورية برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية، رغم أنه لا توجد آلية حقيقية يمكن من خلالها إنفاذ الحكم الصادر من المحكمة بعدم الاعتداد وإلزام المنظمة الدولية به، لكنه يبقى في النهاية مظهرًا من مظاهر السيادة، وتعبيرًا عن إرادة الدولة في رفضها لقرارات قد لا تستند إلى أي أساس مشروع، ورغم ذلك يُطلب تنفيذها في مواجهتها⁽²⁾.

ففي الحقيقة، إن واقع المجتمع الدولي الآن . وقبل الآن . يكرّس للمبدأ البدائي الذي مؤداه أن القوة تنشئ الحق وتحميه، ويؤكد على أن القوة قبل الحق، بل إنها فوق الحق، وإذا أردنا الدقة أكثر قلنا: إن القوة هي الحق، فمن يملك القوة يملك الحق، ومن لا يملكها لا يملك شيئًا حتى وإن كان الحق معه⁽³⁾.

(1) د. حسين سعد السني، الرقابة على مشروعية قرارات المنظمات الدولية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢.

(2) فماذا لو صدر قرار من منظمة الأمم المتحدة أو منظمة الوحدة الإفريقية، يسمح لدولة إثيوبيا بإنشاء السدود على نهر النيل، دون مراعاة لحقوق مصر التاريخية في هذا الشأن أو بالمخالفة لأحكام الاتفاقيات الدولية؟

(3) لن تضرب في هذا الصدد أمثلة بعينها؛ حيث إنها من الكثرة التي يعلمها القاصي والداني.

المطلب الثاني اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة أحكام الحاكم الأجنبية

إن لكل دولة حدودًا إقليمية، وعلى إقليمها تُطبَّق القوانين الصادرة من سلطتها التشريعية، وتنفَّذ الأحكام الصادرة من جهاتها القضائية فيما يثور من منازعات بين الأفراد على هذا الإقليم؛ ولذلك فإن الأصل أنه لا يُنفَّذ على إقليم الدولة سوى الأحكام القضائية الصادرة من محاكمها.

لكن الأمور لا تسير دائمًا بهذه البساطة، نظرًا لتطور العلاقات الدولية، وانتقال الأفراد الدائم عبر الحدود، فأصبح من الصعب أن تتحصر الحقوق التي يكتسبها الأفراد أو الالتزامات التي يتحملون بها داخل حدود دولة واحدة؛ ومن ثم فإنه من المتصور أن يصدر حكم قضائي في إقليم دولة ما، ثم يراد تنفيذه في إقليم دولة أخرى.

والحكم الصادر من محكمة دولة أجنبية، لا ينفذ في الإقليم الوطني بصورة تلقائية، وإنما ينبغي لإمكانية تنفيذه أن تتوافر فيه عدة شروط، كما أن تنفيذه يكون من خلال اتباع إجراءات محددة، وهذه الإجراءات وتلك الشروط إما أن يكون منصوصًا عليها في التشريعات الداخلية للدولة، وإما تنظمها معاهدات دولية تكون الدولة طرفًا فيها.

وفي مصر فإنه يجوز تنفيذ الأحكام الصادرة عن محاكم أجنبية داخل الإقليم المصري؛ فقد نصت المادة (٢٩٦) من قانون المرافعات على أنه: «الأحكام والأوامر الصادرة في بلد أجنبي يجوز الأمر بتنفيذها بنفس الشروط المقررة في قانون ذلك البلد لتنفيذ الأحكام والأوامر المصرية فيه».

ثم جاءت المادة (٢٩٧) محددة لآلية التنفيذ، وذلك بنصها على أن: «يقدم طلب الأمر بالتنفيذ إلى المحكمة الابتدائية التي يراد التنفيذ في دائرتها وذلك بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى».

بيد أنه بموجب التعديلات التي أدخلها المشرع على قانون المحكمة الدستورية العليا، وفقاً للمادة (٢٧ مكرراً) التي أضيفت بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، أصبحت المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية أحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة.

وهو الأمر الذي يفتح الباب أمام العديد من التساؤلات حول جدوى هذا التعديل رغم وجود آلية قانونية لتنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر، وهل هذا الاختصاص الجديد للمحكمة الدستورية العليا يتعارض مع ما قرره المادة (٢٩٧) من قانون المرافعات من اختصاص المحكمة الابتدائية التي يراد التنفيذ في دائرتها بطلب الأمر بالتنفيذ؟

وترتيباً على ما تقدم، فإننا في هذا المطلب نتناول أولاً: توضيح مفهوم أحكام المحاكم الأجنبية وفقاً للمادة (٢٧ مكرراً)، ثم نبين ثانياً: شروط تنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر، ثم نناقش ثالثاً: مدى التعارض بين نص المادة (٢٧ مكرراً) من قانون المحكمة الدستورية ونص المادة (٢٩٧) من قانون المرافعات.

أولاً: المقصود بأحكام المحاكم الأجنبية وفقاً للمادة (٢٧ مكرراً):

نظم المشرع المصري ما يخص أحكام المحاكم الأجنبية في المواد (٢٩٦، ٢٩٧، ٢٩٨، ٢٩٩، ٣٠١) من قانون المرافعات، ولم يُورد المشرع في هذه المواد تعريفاً محدداً لما يُعدُّ حكماً قضائياً أجنبياً، وإن كان يمكن الوقوف على المقصود بالحكم الأجنبي من خلال الشروط التي نص المشرع على وجوب توافرها في هذا الحكم من أجل تنفيذه، وهي الشروط التي سنعرض لها بعد قليل.

ولقد عرّفت اتفاقية تنفيذ الأحكام الصادرة عن مجلس جامعة الدول العربية لعام ١٩٥٢ (1) الحكم الأجنبي القابل للتنفيذ بأنه: «كل حكم نهائي مقرر لحقوق مدنية أو تجارية أو قاضي بتعويض من المحاكم الجنائية (الجزائية) أو متعلق بالأحوال

(1) وافقت مصر على هذه الاتفاقية بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٤، الوقائع المصرية، العدد ٦ (مكرر)، بتاريخ ٢٣/١/١٩٥٤.

الشخصية، صادر من هيئة قضائية في إحدى دول الجامعة العربية، يكون قابلاً للتنفيذ في سائر دول الجامعة وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية».

وعرّفت اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لعام ١٩٨٣⁽¹⁾ في المادة (٢٥) فقرة (أ) الحكم الأجنبي بأنه: «كل قرار أيّاً كانت تسميته يصدر بناء على إجراءات قضائية أو ولائية من محاكم أو أية جهة مختصة لدى أحد الأطراف المتعاقدة».

ثم جاءت الفقرة (ب) من هذه المادة وأوضحت أن الحكم الذي يتم الاعتراف به وتنفيذه هو الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي به؛ فقد نصت هذه الفقرة على أن: «... يعترف كل من الأطراف المتعاقدة بالأحكام الصادرة عن محاكم أي طرف متعاقد آخر في القضايا المدنية بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالحقوق المدنية الصادرة عن محاكم جزائية، وفي القضايا التجارية والقضايا الإدارية، وقضايا الأحوال الشخصية الحائزة لقوة الأمر المقضي به...».

وطبقاً لاتفاقية الرياض فإنه لا أهمية لمسمى الحكم القضائي أو الجهة التي أصدرته، طالما أنه صدر من جهة ذات ولاية في منازعة معروضة أمامه، وطالما أنه حائز لقوة الأمر المقضي به.

أما اتفاقية لاهاي للاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها لعام ٢٠١٩⁽²⁾، فقد عرّفت الحكم القضائي الأجنبي، وذلك في المادة (٣) فقرة (١-ب) بأنه:

«any decision on the merits given by a court, whatever that decision may be called, including a decree or order, and a determination of costs or expenses of the proceedings by the court (including an officer of the court) provided that the

(1) انضمت مصر إلى هذه الاتفاقية في أغسطس ٢٠١٤، وذلك بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٨ لسنة ٢٠١٤، ونشرت الاتفاقية في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٩)، بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٤.

(2) اتفاقية لاهاي للاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها في المسائل المدنية والتجارية، والصادرة عن مؤتمر لاهاي للقانون الدولي الخاص، أبرمت في ٢ يوليو ٢٠١٩، ولم تدخل حيز التنفيذ بعد.

determination relates to a decision on the merits which may be recognised or enforced under this Convention. An interim measure of protection is not a judgment».

وهذا التعريف لم يشترط أن يحوز الحكم قوة الأمر المقضي كما هو الحال في اتفاقية الرياض، ومثلما هو الوضع كذلك في القانون المصري، تماشياً مع تقاليد المدرسة الأنجلوسكسونية التي تعتبر أن الأصل هو نهائية الأحكام طالما أن المحكمة التي أصدرت الحكم لم تعد قادرة على تعديله، كما أن هذا التعريف يتسع ليشمل كافة أنواع الأحكام القضائية، سواء تلك التي تلزم المدين بأداء مبلغ من المال أو بعمل شيء أو الامتناع عن العمل، تماشياً مع تقاليد المدرسة اللاتينية⁽¹⁾.

ومن جانبنا يمكن تعريف الحكم القضائي الأجنبي في مجال تنفيذ الأحكام الأجنبية بأنه: «كل حكم، أيًا كانت تسميته، فصل في نزاع وحائز لقوة الأمر المقضي به، صادر عن محكمة غير وطنية، في مسألة من مسائل القانون الخاص».

وتجدر الإشارة هنا إلى أن حكم القضاء الأجنبي القابل للتنفيذ هو الحكم الصادر في مسألة من مسائل القانون الخاص، ذلك أنه من المقرر في مختلف الدول أن الأحكام الجنائية والإدارية والمالية غير قابلة لإنتاج أي من آثارها خارج إقليم الدولة الصادرة باسمها، وذلك بحسبان أنها تطبيق لقانون عام، وأن هذا القانون غير قابل لأن يجري تطبيقه على يد غير قضاء الدولة النافذ فيها⁽²⁾.

ورجوعاً إلى المادة (٢٧ مكرراً) نجد أنها قررت أن «تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية... أحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة».

(1) يراجع: د. يحيى إكرام بدر، اتفاقية لاهاي ٢٠١٩ للاعتراف وتنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية، بحث منشور بالمجلة الدولية للفقهاء والقضاء والتشريع، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠٢١، ص ٤٤٣.

(2) د. عنایت عبد الحمید ثابت، أحكام فض تداخل مجالات انطباق القوانين ذات الطابع الدولي في القانون المصري، مطابع الدار الهندسية، ٢٠١٠، ص ١٣١.

والتساؤل الذي نطرحه هنا هو متى يُعدُّ الحكم أجنبياً وفقاً لهذه المادة؟

في رأينا، يُضْفَى على الحكم الصفة الأجنبية متى كان صادراً من محكمة غير مصرية، سواء أكان صادراً باسم دولة أجنبية، أو باسم منظمة أو هيئة دولية، أو أي كيان آخر له سلطة إصدار الأحكام، وبغض النظر عن جنسية القضاة مصدري الحكم، أو المكان الذي صدر فيه.

فرغم أن مصطلح (أحكام المحاكم الأجنبية) لا يتضح منه قطعاً ما إذا كان يشمل المحاكم الدولية والمحاكم الأجنبية المحلية على حد سواء، أم أنه يقتصر على الأخيرة فقط، ورغم أن صفة الأجنبية يبدو أنها تلحق المحاكم المحلية بأكثر مما تتصرف إلى المحاكم الدولية، إلا أننا نذهب إلى أن مفهوم الحكم الأجنبي وفقاً للمادة (٢٧ مكرراً)، يجب أن يفسر تفسيراً واسعاً، فهذا هو الذي يتفق مع مقصد المشرع من التعديل الذي برره بأنه حماية للأمن القومي، رغم أنه لن يصادف في تطبيقه إلا حالات نادرة، فهل من المتصور - مثلاً - أن يكون حكماً صادراً من محكمة العدل الدولية في مواجهة الدولة المصرية وترفض تنفيذه، استناداً إلى مخالفته أحكام الدستور؟! ومع ذلك كان بوسع المشرع حسم هذه المسألة.

ومن ثم فإن كل حكم يصدر عن أي محكمة ليست مصرية، أي لم يكن المشرع المصري هو أداة إنشائها، يُعدُّ حكماً أجنبياً في تطبيق أحكام المادة (٢٧ مكرراً) من قانون المحكمة الدستورية.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، حكماً أجنبياً لأنه صادر عن محكمة غير وطنية؛ فقد ذهبت إلى أنه: «متى كان ما تقدم، وكان النزاع المائل قائماً بين حكيمين يمثلان حدّي التنازع المدعى به، وكان أحد هذين الحدين هو حكم صادر من المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية التي أنشئت بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية، فإن هذه المحكمة لا تعد محكمة وطنية تنتمي لأي من الجهات القضائية أو الجهات ذات الاختصاص القضائي التي عنتها المادة 25 من قانون المحكمة الدستورية العليا على مقتضى أحكام المادة 167 من الدستور

(دستور ١٩٧١ الملغى)، التي تقرر ولاية المشرع في تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها وتعيين نظامها وطريقة تشكيلها، بينما لم يكن المشرع المصري هو أداة إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية التي تعد تابعة لإحدى المنظمات الدولية؛ ومن ثم لا تكون الأحكام التي تصدر عنها صالحة لاعتبارها حدًا للتنازع أو التناقض الذي يستهض ولاية المحكمة الدستورية العليا وفقًا لاختصاصها المقرر لها في قانونها⁽¹⁾.

وإذا كان مفهوم الحكم تطبيقًا للمادة (٢٧ مكرراً)، يشمل الأحكام الصادرة عن محاكم الدول، كما يشمل الأحكام الصادرة عن محاكم المنظمات الدولية، فهل يشمل كذلك الأحكام الصادرة عن هيئات التحكيم؟

كان مشروع قانون تعديل المحكمة الدستورية العليا قبل الموافقة عليه ينص في المادة (٢٧ مكرراً) على أن: «تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية قرارات المنظمات والهيئات الدولية وأحكام المحاكم وهيئات التحكيم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة».

وقد قيل في تبرير مشروع القانون من قبل لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب، إنه «في ضوء المتغيرات الدولية والسياسية ومتطلبات الحفاظ على الأمن القومي المصري، تؤكد اللجنة أن مشروع القانون المعروض يستهدف التعامل الإيجابي وفقاً للمصالح الوطنية في الحالات التي تقتضي ذلك في إطار من الدستور والقانون مع أي من القرارات الدولية التي تؤثر على أمنها القومي، نظراً لوجود النزاعات والقرارات المستجدة على الساحة الدولية، وصدور بعض القرارات والأحكام من بعض المنظمات والهيئات الدولية والمحاكم الدولية وهيئات التحكيم الأجنبية والتي قد لا تستند إلى أي مشروعية قانونية».

ثم بعد ذلك تم حذف الجزء المتعلق برقابة المحكمة الدستورية على أحكام هيئات التحكيم من مشروع القانون، الأمر الذي اعتبره كثيرون أنه تراجع من

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٧، لسنة ٣٢، بتاريخ ٣/٤/٢٠١١.

المشرع عن رقابة دستورية أحكام التحكيم، وأن الرقابة أصبحت قاصرة على قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية.

فهل صحيح أن المادة (٢٧ مكرراً) بوضعها الراهن لا تُبيح للمحكمة الدستورية رقابة أحكام التحكيم الصادرة عن هيئات التحكيم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة؟

قبل أن نجيب عن هذا التساؤل، يجدر بنا أن نوضح آلية تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية داخل مصر.

الأصل أن تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية يخضع لما نص عليه قانون المرافعات بشأن تنفيذ الأحكام الأجنبية عموماً وشروط الاعتراف بها، غير أن المشرع قد خرج على هذا الأصل بموجب المادة (٣٠١) من قانون المرافعات؛ حيث تقرر تلك المادة أن «العمل بالقواعد المنصوص عليها في المواد السابقة لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة أو التي تعقد بين الجمهورية وبين غيرها من الدول في هذا الشأن».

ولما كانت مصر قد انضمت إلى الاتفاقية الخاصة بالاعتراف بأحكام المحكمين الأجنبية وتنفيذها (اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨)، وذلك منذ عام ١٩٥٩؛ ومن ثم فإنها تكون قانوناً من قوانين الدولة واجبة التطبيق، ولو تعارضت مع أحكام قانون المرافعات أو أي قانون آخر بمصر.

وقد نصت المادة الثالثة من تلك الاتفاقية على أن: «تتعترف كل من الدول المتعاقدة بحجية حكم التحكيم وتأمر بتنفيذه طبقاً لقواعد المرافعات المتبعة في الإقليم المطلوب إليه التنفيذ وطبقاً للشروط المنصوص عليها في المواد التالية. ولا تفرض للاعتراف أو تنفيذ أحكام المحكمين التي تطبق عليها أحكام الاتفاقية الحالية شروط أكثر شدة ولا رسوم قضائية أكثر ارتفاعاً بدرجة ملحوظة من تلك التي تفرض للاعتراف وتنفيذ أحكام المحكمين الوطنيين».

مفاد ذلك، أن تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية يتم طبقاً للقواعد الإجرائية المتبعة في الإقليم المطلوب إليه التنفيذ مع الأخذ بالإجراءات الأكثر يسراً واستبعاد الإجراءات الأكثر شدة، والمقصود بعبارة (قواعد المرافعات) الواردة بالنص

المشار إليه، أي قانون ينظم الإجراءات في الخصومة وتنفيذ الأحكام الصادرة فيها، وبالتالي لا يقتصر الأمر على القانون الإجرائي العام وهو قانون المرافعات المدنية والتجارية، وإنما يشمل أي قواعد إجرائية للخصومة وتنفيذ أحكامها ترد في أي قانون آخر ينظم تلك الإجراءات.

ولقد صدر قانون التحكيم رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤م تـمـتـضـمـنـاً القواعد الإجرائية الخاصة بالتحكيم، بداية من أول إجراء فيه وحتى تمام تنفيذ الحكم الصادر فيه، وهو في هذا الخصوص قانون إجرائي يدخل في نطاق عبارة (قواعد المرافعات) الواردة بنصوص اتفاقية نيويورك لعام 1958، فإن تضمن قواعد مرافعات أقل شدة سواء في الاختصاص أو شروط التنفيذ من تلك الواردة في قانون المرافعات، فيكون قانون التحكيم هو القانون الواجب التطبيق وفقاً لاتفاقية نيويورك التي تعد من قوانين الدولة بغير حاجة لاتفاق الخصوم في هذا الشأن.

ففي مجال التمييز في شأن تنفيذ الأحكام الأجنبية، بين قواعد قانون المرافعات وقواعد قانون التحكيم، واعتبار الأخيرة أكثر يسراً من الأولى، أوضحت محكمة النقض أنه: «لما كان تنفيذ أحكام المحكمين يتم طبقاً لنصوص المواد 9 و56 و58 من قانون التحكيم، فإن هذا التنفيذ يتم بطلب استصدار أمر على عريضة يقدم إلى رئيس محكمة استئناف القاهرة، ويصدر الأمر بعد التحقق من عدم تعارض حكم التحكيم المطلوب تنفيذه مع حكم سبق صدوره في مصر، وأنه لا يتضمن ما يخالف النظام العام، وتمام إعلان المحكوم عليه إعلاناً صحيحاً، فإذا رفض رئيس المحكمة إصدار الأمر يقدم التظلم إلى محكمة الاستئناف. ولازم ما تقدم أن الاختصاص بإصدار الأمر بتنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية ينعقد لرئيس محكمة الاستئناف المذكورة بطلب استصدار أمر على عريضة، ويتم التظلم في الأمر لمحكمة الاستئناف وهي إجراءات أكثر يسراً من تلك الواردة في قانون المرافعات... ولا جدال في أن الإجراءات المقررة في قانون المرافعات أكثر شدة؛ إذ يجعل الأمر معقوداً للمحكمة الابتدائية بدعوى ترفع بالأوضاع المعتادة مع ما يتطلبه ذلك من إجراءات متعددة إلى أن يصدر الحكم الذي يخضع للطرق المقررة للطعن في الأحكام، وما يترتب عليه من

تأخير ونفقات ورسوم قضائية أكثر ارتفاعاً، وهي بلا ريب إجراءات أكثر شدة من تلك المقررة في قانون التحكيم»⁽¹⁾.

نعود إلى السؤال المطروح أعلاه: هل المادة (٢٧ مكرراً) بوضعها الراهن لا تبيح للمحكمة الدستورية رقابة أحكام التحكيم الصادرة عن هيئات التحكيم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة؟

نعتقد أنه وفقاً لنص المادة (٢٧ مكرراً) لا يزال للمحكمة الدستورية الحق في رقابة أحكام التحكيم الصادرة عن هيئات التحكيم الأجنبية، متى كان مطلوباً تنفيذها في مواجهة الدولة، ومتى تقدم رئيس مجلس الوزراء بطلب عدم الاعتداد بها طبقاً لما هو وارد في المادة (٣٣ مكرراً).

ويعضد رأينا هذا الأسباب الآتية:

الأول: إن مفهوم الحكم القضائي الأجنبي يمتد ليشمل أحكام التحكيم، ذلك أنه «إذا كان يقصد بالحكم في مجال تنفيذ الأحكام الأجنبية، هو الحكم الصادر عن سلطة عامة تمارس وظيفتها القضائية، فإنه ليس هناك ما ينفي أن تكون الهيئة التي أصدرت الحكم مجرد هيئة، لكن منحها المشرع الوطني سلطة القضاء في أنواع معينة من النزاعات، وهذا ما يجعل أحكام التحكيم تدخل ضمن طائفة الأحكام الأجنبية، فلقد دأب الفقهاء علي اعتبارها كذلك»⁽²⁾.

الثاني: إن القانون المصري - من حيث الأصل - يطبق على أحكام التحكيم الشروط ذاتها المتعلقة بتنفيذ الأحكام الأجنبية، فبعد أن نص المشرع في قانون المرافعات على شروط تنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر وإجراءاتها في المواد (٢٩٦ و ٢٩٧ و ٢٩٨)، أكد في المادة (٢٩٩) على أن «تسري أحكام المواد السابقة على أحكام المحكمين الصادرة في بلد أجنبي. ويجب أن يكون الحكم صادراً في مسألة يجوز التحكيم فيها طبقاً لقانون الجمهورية»، وهذا يعني أن

(1) حكم محكمة النقض، الطعن رقم ٧٣٤٨، لسنة ٨٩ قضائية، بتاريخ ٢٤/١٢/٢٠١٩.
(2) د. علي باشا خليفة، إشكاليات تنفيذ الأحكام الأجنبية (دراسة مقارنة)، بحث منشور بمجلة جامعة جنوب الوادي الدولية للدراسات القانونية، العدد (٣)، ٢٠١٨، ص ٢٩.

مصطلح الحكم الأجنبي، وفقاً لمفهوم المشرع المصري، يشمل في طياته أحكام التحكيم.

الثالث: أنه إن كان صحيحاً أن تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية يخضع لأحكام المعاهدات الدولية المنضمة إليها مصر بشأن تنفيذ أحكام التحكيم - ومنها اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨ - إلا أن هذه الاتفاقيات طبقاً لنصوص الدستور لها قوة القانون؛ ومن ثم فهي في مرتبته وتخضع لما يخضع له من إمكانية رقابة المحكمة الدستورية عليها؛ لذا ليس هناك ما يحول - بحسب المادتين (٢٧ و ٣٣ مكرراً) - من قيام المحكمة بمطابقة حكم التحكيم بأحكام الدستور متى طُلب منها ذلك.

الرابع: إن نص المادة (٢/٥ - ب) من اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨، يقرر أن: «يجوز كذلك رفض الاعتراف بقرار التحكيم ورفض تنفيذه إذا تبين للسلطة المختصة في البلد الذي يطلب فيه الاعتراف بالقرار وتنفيذه: ... (ب) أن الاعتراف بالقرار أو تنفيذه يتعارض مع السياسة العامة لذلك البلد».

وذلك مؤداه أن الاتفاقية تجيز للدولة المطلوب تنفيذ حكم التحكيم فيها، استيضاح ما إذا كان الحكم يتفق أم يختلف مع سياستها العامة، فإذا كان مخالفاً لسياستها امتنعت عن تنفيذه، وتحليل عميق للمادة المشار إليها، نجد أنها تفتح الباب أمام إمكانية رقابة حكم التحكيم من هذه الزاوية، وهذا ليس بعيداً عما قرره المشرع المصري في هذا الشأن من رقابة المحكمة الدستورية على أحكام المحاكم الأجنبية.

ولا يفهم من ذلك أننا نؤيد الرقابة على دستورية أحكام التحكيم المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، فهذا أمر لا يشجع على الاستثمار الذي نص الدستور في المادة (٢٧) منه على تشجيعه، كما يعطي انطباعاً أن الدولة المصرية يمكن أن تتصل من التزاماتها الدولية عندما يتعلق الأمر بتنفيذ التزام تعهدت به في مواجهتها، بحجة تعارضه مع أحكام الدستور، وإنما نحن هنا بصدد استقراء لنص المادة (٢٧ مكرراً)، واستنباط ما إذا كان حكم التحكيم أصبح خارجاً عن نطاقها، أم أنها ما زالت تشملها.

ثانياً: شروط إصدار أمر بتنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر:

طبقاً لنصوص قانون المرافعات، فإن شروط تنفيذ الأحكام الأجنبية تتمثل في شرط التبادل، أو كما هو متعارف على تسميته (شرط المعاملة بالمثل) الذي نصت عليه المادة (٢٩٦)، والشروط الواردة في نص المادة (٢٩٨)؛ حيث نصت هذه المادة على أن: «لا يجوز الأمر بالتنفيذ إلا بعد التحقق مما يأتي:

(1) أن محاكم الجمهورية غير مختصة بالمنازعة التي صدر فيها الحكم أو الأمر وأن المحاكم الأجنبية التي أصدرته مختصة بها طبقاً لقواعد الاختصاص القضائي الدولي المقررة في قانونها.

(2) أن الخصوم في الدعوى التي صدر فيها الحكم قد كلفوا بالحضور ومثلوا تمثيلاً صحيحاً.

(3) أن الحكم أو الأمر حاز قوة الأمر المقضي طبقاً لقانون المحكمة التي أصدرته.

(4) أن الحكم أو الأمر لا يتعارض مع حكم أو أمر سبق صدوره من محاكم الجمهورية ولا يتضمن ما يخالف النظام العام أو الآداب فيها».

تلك هي الشروط الواجب توافرها في الحكم الأجنبي لإمكانية إصدار أمر بتنفيذه، فإن تخلف أحدها، فإنه يُمتنع على القاضي إصدار أمر بتنفيذه، ولن نتعرض هنا لبحث تفصيلات تلك الشروط، فهذا مما لا يتسع للبحث تناوله، ولكننا سنتوقف قليلاً أمام بعض من الأمور.

الأمر الأول: إن سلطة القاضي بخصوص الحكم الأجنبي مقصورة على بحث توافر الشروط آنفة الذكر من عدمها، ولا تمتد ولايته إلى الحكم بالبطلان.

فالمقرر في قضاء محكمة النقض: «أنه لا سبيل لإهدار الأحكام بدعوى بطلان أصلية لمساس ذلك بحجيتها إلا إذا تجردت هذه الأحكام من أركانها الأساسية، وإنه ولئن كان قانون الدولة التي يراد التمسك فيها بالحكم هو القانون الواجب التطبيق لتحديد ماهية الحكم وبيان ما يعتبر حكماً يصدر الأمر بتنفيذه، إلا أنه بالنسبة لبنيان الحكم في مفهوم أحكام القانون الدولي الخاص، فإن قانون القاضي الذي أصدره يكون هو وحده الذي يحدد بنيانه مما يجعله

مستوفيا الشكل الصحيح، وإن خالف هذا البنيان ما هو متواضع عليه في مصر... ولا سبيل لإهداره بدعوى بطلانه طالما أنه صدر من جهة ذات ولاية بإصداره بحسب قانونها وبحسب قواعد القانون الدولي الخاص، ذلك لأنه ليس له أثر إيجابي إلا إذا مُنح الصيغة التنفيذية وفقاً للأوضاع والشروط التي حددها المشرع في المواد ٢٩٦، ٢٩٧، ٢٩٨ من قانون المرافعات، فإن تخلفت تلك الشروط التي حددها المشرع لتنفيذ الحكم الأجنبي أو الأمر الأجنبي، فإن ولاية القاضي المصري تقتصر على رفض تنذيل الحكم أو الأمر الأجنبي بالصيغة التنفيذية، ولا يمتد عمل القاضي إلى الحكم بالبطلان؛ إذ القول بغير ذلك مؤداه ولاية القاضي المصري على أحكام المحاكم الأجنبية وهو ما لا يجوز»⁽¹⁾.

الأمر الثاني: إنه في حالة وجود اتفاقية دولية تحدد شروط تنفيذ الأحكام الأجنبية، وكانت مصر طرفاً فيها، فإن شروط الاتفاقية تكون هي واجبة التنفيذ، فيما تتعارض فيه مع الشروط الواردة في قانون المرافعات.

وهذا ما هو إلا تطبيق لما قرره المادة (٢٩٩) من قانون المرافعات من أن: «العمل بالقواعد المنصوص عليها في المواد السابقة لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة أو التي تعقد بين الجمهورية وبين غيرها من الدول في هذا الشأن»، فهذا النص صريح في تعطيل أحكام قانون المرافعات، فيما يخص تنفيذ الأحكام الأجنبية، إذا وجدت اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف بين مصر وغيرها من الدول، فيتم أعمال الاتفاقية طالما كانت سارية.

وقد استقرت أحكام محكمة النقض على أن: «مؤدى النص في المادة 301 من قانون المرافعات على أن العمل بالقواعد المنصوص عليها في الفصل الخاص بتنفيذ الأحكام والأوامر والسندات الأجنبية، لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة والتي تعقد بين جمهورية مصر العربية وغيرها من الدول، وهو ما يعني أن تكون المعاهدة بعد نفاذها هي القانون واجب التطبيق في هذا الصدد ولو تعارضت مع أحكام القانون المشار إليه»⁽²⁾.

(1) حكم محكمة النقض (مدني)، الطعن رقم ٦٢، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٥/٢٥.
(2) حكم محكمة النقض (مدني)، الطعن رقم ١٨٢٤٩، لسنة ٧٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٣.

الأمر الثالث: إن المادة (٢٩٨) فيما تضمنته بندها رقم (٤) من عدم جواز مخالفة الحكم الأجنبي المطلوب تنفيذه للنظام العام في مصر، فإنها بذلك تؤكد على عدم جواز أن يكون الحكم مخالفاً لأحكام الدستور.

حيث إن اصطلاح النظام العام حينما يستعمل في نطاق القانون الدولي الخاص، إنما يشير إلى «طائفة من القواعد الآمرة المقررة في الدولة الوطنية، لا تتسامح هذه الدولة في الخروج على أحكامها حتى في نطاق العلاقات الدولية ذات الطابع الدولي، الأمر الذي يعني أنها ذات طابع أمر مطلق»⁽¹⁾.

وليس من شك في أن الدستور هو أسمى القواعد الآمرة؛ «ذلك أن نصوص الدستور إنما تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها باعتبارها أسمى القواعد الآمرة وأحقها بالنزول على أحكامها»⁽²⁾.

بناء على ذلك، فإن ما قرره المشرع في المادتين (٢٧ و ٣٣ مكرراً) المضافتين إلى قانون المحكمة الدستورية، بتحويل المحكمة سلطة الرقابة على الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، لا يخرج عما هو مقرر في البند (٤) من المادة (٢٩٨) مرافعات من عدم جواز مخالفة الحكم للنظام العام في مصر، ولا يخرج عما هو مقرر في نصوص الاتفاقيات الدولية؛ ومن ثم لا يوجد تعارض بين ما جاء به تعديل قانون المحكمة الدستورية وبين ما هو مقرر في قانون المرافعات، إنما يُعدُّ التعديل تأكيد على ما ورد في هذا القانون الأخير من وجوب عدم مخالفة الحكم الأجنبي للنظام العام.

فاتفاقية الرياض للتعاون القضائي لعام ١٩٨٣، قد أوردت عدة حالات لرفض الاعتراف بالحكم الأجنبي من بينها إذا كان الحكم مخالفاً لأحكام دستور الدولة المطلوب تنفيذ الحكم فيها؛ فقد نصت المادة (٣٠) من تلك الاتفاقية على أن: «يرفض الاعتراف بالحكم في الحالات الآتية: (أ) إذا كان مخالفاً لأحكام

(1) د. عنايت عبد الحميد ثابت، أحكام فض تداخل مجالات انطباق القوانين ذي الطابع الدولي في القانون المصري، مرجع سابق، ص ١٧٢.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٥، لسنة ١٨ قضائية، بتاريخ ١٩٩٩/١/٢.

الشريعة الإسلامية أو أحكام الدستور أو النظام العام أو الآداب في الطرف المتعاقد المطلوب إليه الاعتراف»⁽¹⁾.

وما من شك في أن أقدر جهة يمكنها التحقق من مدى مخالفة الحكم المطلوب تنفيذه لأحكام الدستور من عدمه، إنما هي الجهة المنوط بها حماية الدستور من أي اعتداء أو مخالفة.

وبالرجوع كذلك إلي اتفاقية لاهاي لعام ٢٠١٩، نجدها قد اعتبرت أن مخالفة الحكم الأجنبي المطلوب تنفيذه للنظام العام في الدولة، من موانع الاعتراف أو التنفيذ العامة، كما أن مفهوم مخالفة الحكم للنظام العام - طبقاً لتلك الاتفاقية - لا يقتصر فقط على الجوانب الموضوعية وإنما يشمل كذلك الجوانب الإجرائية وأخصها ما يتصل بحق الدفاع⁽²⁾.

فطبقاً للمادة (٧) فقرة (١- ج) من اتفاقية لاهاي، فإن الحكم الأجنبي يعتبر مخالفاً للنظام العام، إذا كان مخالفاً للسياسة العامة في الدولة، أو لأمنها، أو لسيادتها. بيد أن الاتفاقية قد اشترطت في المخالفة أن تكون صارخة (manifestly incompatible)⁽³⁾، وهو ما يثير التساؤل حول معيار تحديد ما إذا كانت المخالفة صارخة أم غير صارخة.

(1) لا يفوتنا أن نشير إلى أن اتفاقية تنفيذ الأحكام الصادرة عن جامعة الدول العربية ١٩٥٢، تقرر في المادة الثانية منها أنه يجوز للدولة المطلوب إليها التنفيذ أن ترفض تنفيذ الحكم في الأحوال الآتية: «... ج. إذا كان الحكم مخالفاً للنظام العام أو الآداب العامة في الدولة المطلوب إليها التنفيذ، هي صاحبة السلطة في تقدير كونه كذلك وعدم تنفيذ ما يتعارض مع النظام العام أو الآداب العامة فيها، أو إذا كان الحكم مناقضاً لمبدأ معتبر كقاعدة عمومية دولية».

(2) للمزيد حول موانع التنفيذ العامة في اتفاقية لاهاي لعام ٢٠١٩، يراجع: د. يحيى إكرام بدر، اتفاقية لاهاي ٢٠١٩ للاعتراف وتنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية، مرجع سابق، ص ٤٥٤، وما بعدها.

(3) Article 7-1 from Hague Convention 2019: (c) recognition or enforcement would be manifestly incompatible with the public policy of the requested State, including situations where the specific proceedings leading to the judgment were incompatible with fundamental principles of procedural fairness of that State and situations involving infringements of security or sovereignty of that State.

وفي مصر، فإن التطبيقات العملية هي التي ستحدد معيار اللجوء إلى رقابة دستورية أحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، ونأمل عدم الإفراط في اللجوء إلى هذا النوع من الرقابة إلا إذا كان الحكم الأجنبي يخل إخلالاً جوهرياً بالمصالح العليا للدولة، أو يشكل تهديداً حقيقياً للأمن القومي، أو كان واضحاً في انتهاكه لأحكام الدستور.

ثالثاً: الاختصاص المشترك بين المحكمة الدستورية والحاكم الابتدائية بتنفيذ الأحكام الأجنبية:

تنص المادة (٢٩٧) من قانون المرافعات على أن: «يُقَدَّم طلب الأمر بالتنفيذ إلى المحكمة الابتدائية التي يُراد التنفيذ في دائرتها وذلك بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى»، ثم أتت المادة (٢٧ مكرراً) المضافة إلى قانون المحكمة الدستورية العليا وقررت أن: «تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية... أحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة».

فهل بعد هذا التعديل أصبح لدينا آليتان لرقابة تنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر؟ وهل تتعارض المادة (٢٧ مكرراً) من قانون المحكمة مع المادة (٢٩٧) من قانون المرافعات؟ وهل المادة (٢٧ مكرراً) تتعارض مع الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها مصر بشأن تنفيذ الأحكام الأجنبية؟

في هذا الخصوص، فإن ثمة تفرقة مهمة وجوهرية، بين عبارة «الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مصر» والعبارة التي استعملها نص المادة (٢٧ مكرراً) «الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة»؛ فليس كل حكم أجنبي يراد تنفيذه في مصر سيتم إخضاعه لرقابة المحكمة الدستورية للتأكد من عدم مخالفته لأحكام الدستور، فهذا غير ممكن ويتنافى مع قصد المشرع من وراء التعديل.

إنما فقط الذي سيخضع للرقابة الدستورية، هو ذلك الحكم الذي يُطلب تنفيذه في مواجهة الدولة، وهو في غالب الأحوال الحكم الذي صدر في نزاع كانت الدولة طرفاً فيه، ممثلة في أحد سلطاتها أو وزاراتها أو هيئاتها أو أي جهاز من أجهزتها، طالما أنه يتعامل باسم الدولة ولحسابها، هذا من جهة.

كما أنه من جهة أخرى، فليست كل الأحكام المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة ستخضع لتلك الرقابة، وإنما فقط الأحكام التي سيطلب رئيس مجلس الوزراء من المحكمة الدستورية إصدار حكم بعدم الاعتداد بها.

وكأنما جاء القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ المعدل لقانون المحكمة الدستورية، ليكون بمثابة حق الفيتو للدولة المصرية، يمكنها استعماله أو التلويح به، في كل حالة يصدر فيها قرار من منظمة دولية أو حكم من محكمة أجنبية، اعتراضاً منها على هذا الحكم أو ذلك القرار الذي يُراد تنفيذه في مواجهاتها، من خلال طلبها من أعلى سلطة قضائية فيها، عدم الاعتداد بهذا الحكم أو ذلك القرار، أو بالالتزامات المترتبة عليهما.

ترتيباً على ما تقدم لا نرى أن هناك تعارضاً بين المادتين؛ حيث إن المحكمة الابتدائية هي المنوط بها إصدار الأمر بتنفيذ الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مصر، إنما المحكمة الدستورية العليا تختص برقابة الأحكام المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة إذا طلب رئيس مجلس الوزراء منها ذلك، فاختصاص المحكمة الدستورية هنا بمثابة تنظيم خاص، أراد به المشرع الخروج على التنظيم العام لموضوع تنفيذ الأحكام الأجنبية.

بعبارة أخرى، فإن اختصاص المحكمة الابتدائية - وكذلك رئيس محكمة استئناف القاهرة فيما يخص تنفيذ أحكام التحكيم - بتنفيذ الأحكام الأجنبية في مصر هو الأصل، واستثناء من هذا الأصل أسند المشرع إلى المحكمة الدستورية رقابة دستورية الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة.

بيد أنه لا يتضح متى سيتقدم رئيس مجلس الوزراء بطلب عدم الاعتداد بالحكم الأجنبي إلى المحكمة الدستورية، هل يتم تقديمه بمجرد طلب تنفيذ الحكم في مواجهة الدولة؟ أم بعد أن تصدر المحكمة الابتدائية أمراً بالتنفيذ؟ أم بعد الحصول على الصيغة التنفيذية؟ وهل تقديم طلب عدم الاعتداد إلى المحكمة الدستورية يمنع صاحب الشأن من تقديم طلب التنفيذ إلى المحكمة الابتدائية؟ وإذا كان قد قَدِمَ فهل يُمتنع على المحكمة الابتدائية إصدار الأمر بالتنفيذ؟ وهذا الموضوع سنتناوله تفصيلاً عند حديثنا عن ميعاد تقديم طلب عدم الاعتداد.

رابعاً: رأينا في اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية الأحكام الأجنبية:

من الجدير بالبيان أن المادة الرابعة من اتفاقية تنفيذ الأحكام بين دول جامعة الدول العربية، نصت على أن: «لا تسري هذه الاتفاقية بأي وجه من الوجوه على الأحكام التي تصدر ضد حكومة الدولة المطلوب إليها التنفيذ، أو ضد أحد موظفيها عن أعمال قام بها بسبب الوظيفة فقط، كما لا تسري على الأحكام التي يتنافى تنفيذها مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية المعمول بها في البلد المطلوب إليه التنفيذ».

وفي ذات السياق فإن اتفاقية الرياض للتعاون القضائي لعام ١٩٨٣، المتعلقة بالاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها، تخرج الأحكام التي تكون الدولة طرفاً فيها من نطاق أحكام الاتفاقية، فبعد أن عرّفت في الفقرة (أ) من المادة (٢٥) المقصود بالحكم الأجنبي، وبينت في الفقرة (ب) الشروط الواجب توافرها في الحكم حتى يكون قابلاً للتنفيذ، استثنت في الفقرة (ج) الأحكام التي لا تسري عليها هذه المادة.

حيث تنص المادة (٢٥- ج) على أن: «لا تسري هذه المادة على: الأحكام التي تصدر ضد حكومة الطرف المتعاقد المطلوب إليه الاعتراف أو التنفيذ أو ضد أحد موظفيها عن أعمال قام بها أثناء الوظيفة أو بسببها فقط...»

كما أعطت اتفاقية لاهاي لعام ٢٠١٩ للدول المتعاقدة الحق في استبعاد المنازعات التي تكون الدولة أو أحد أجهزتها طرفاً فيها من نطاق تطبيق الاتفاقية، وهو ما تضمنته المادة (١٩) من هذه الاتفاقية^(١).

(1) Article 19 from Hague Convention 2019 «Declarations with respect to judgments pertaining to a State»:

1- A State may declare that it shall not apply this Convention to judgments arising from proceedings to which any of the following is a party-

(a) that State, or a natural person acting for that State;
(b) a government agency of that State, or a natural person acting for such a government agency.

The State making such a declaration shall ensure that the declaration is no broader than necessary and that the exclusion

كما أن المادة (٢) من تلك الاتفاقية قد استبعدت من نطاق تطبيقها (١) دعاوى المسؤولية المرفوعة ضد أفراد أجهزة الأمن والقوات المسلحة في أثناء تأدية مهامهم أو بسببها (٢).

ولا نرى في هذه النصوص الواردة في معاهدات دولية بشأن تنفيذ الأحكام الأجنبية، سوى التأكيد على إعلاء سيادة الدول، ومنح الدول الحق في أن تُخضع تنفيذ الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهتها للآلية القانونية التي تراها مناسبة، وبالشروط التي تتلاءم مع سياستها وتتفق مع أحكام دستورها، دون أدنى انتقاص من سيادتها أو العدوان عليها، ولم يبتعد المشرع المصري حينما منح المحكمة الدستورية اختصاصاً برقابة دستورية الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهه مصر، عن هذا السياق ولم يخرج عن إطاره.

from scope is clearly and precisely defined. The declaration shall not distinguish between judgments where the State, a government agency of that State or a natural person acting for either of them is a defendant or claimant in the proceedings before the court of origin.

- 2- Recognition or enforcement of a judgment given by a court of a State that made a declaration pursuant to paragraph (1) may be refused if the judgment arose from proceedings to which either the State that made the declaration or the requested State, one of their government agencies or a natural person acting for either of them is a party, to the same extent as specified in the declaration.

(١) في بيان النطاق الموضوعي لاتفاقية لاهاي لعام ٢٠١٩، يراجع: د. يحيى إكرام بدر، اتفاقية لاهاي ٢٠١٩ للاعتراف وتنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية، مرجع سابق، ص ٤٤٠ وما بعدها. كما يراجع: د. زينة حازم الجبوري، الاتجاهات الحديثة للاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها في المسائل المدنية والتجارية وفقاً لاتفاقية لاهاي لسنة ٢٠١٩، بحث منشور بمجلة جامعة تكريت للحقوق- العراق، السنة (٦)، المجلد (٦)، العدد (٢)، الجزء (١)، مارس ٢٠٢٢، ص ٨٥ وما بعدها.

(2) Article (2) from Hague Convention 2019 «Exclusions from scope»: ... (n) activities of armed forces, including the activities of their personnel in the exercise of their official duties;

المبحث الثاني إجراءات الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية

تمهيد وتقسيم:

جاء نص المادة (٣٣ مكرراً) من قانون المحكمة الدستورية، المضافة بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، مقررًا أن: «لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا الحكم بعدم الاعتداد بالقرارات والأحكام المشار إليها في المادة (27 مكرراً)، أو بالالتزامات المترتبة على تنفيذها.

ويختصم في الطلب كل ذي شأن، ويرفق به صورة مبلغة للقرار أو الحكم المطلوب عدم الاعتداد به، وترجمة معتمدة له. ويجب أن يبين في الطلب النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته، ووجه المخالفة. وتفصل المحكمة في الطلب على وجه السرعة».

بهذا تكون تلك المادة قد نظمت إجراءات الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة؛ إذ بيّنت كيفية اتصال المحكمة الدستورية بالدعوى في هذا الشأن، وأوضحت أن ذلك يكون في صورة طلب يتقدم به رئيس مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية، طالباً منها الحكم بعدم الاعتداد بالقرارات والأحكام المذكورة، أو بالالتزامات المترتبة على تنفيذها.

وهذه الطريقة لاتصال المحكمة الدستورية بالدعوى تستوقف النظر؛ حيث إنها ليست إحدى الطرق الثلاث المنصوص عليها في المادتين (٢٧ و ٢٩) من قانون المحكمة، مما يثير التساؤل حول طبيعة هذه الطريقة، خاصة في ضوء أن رئيس مجلس الوزراء يتقدم بالطلب إلى المحكمة مباشرة.

فهل يستتبط من ذلك أن المشرع أخذ بطريقة الدعوى الدستورية الأصلية؟ أم أنها مجرد طريقة جديدة تضاف إلى الطرق الثلاث المنصوص عليها؟ أم أنها

طريقة لها ذاتيتها المستقلة وطبيعتها الخاصة؟ كما يثور التساؤل حول ما إذا كنا أمام دعوى دستورية أم منازعة تنفيذ دستورية؟

هذه التساؤلات المطروحة وغيرها ستكون محللاً للبحث والمناقشة، نتلمس إيجاد إجابات محددة لها، خاصة في ظل غموض النص المشار إليه - في بعض جوانبه - وما قد توحى به دلالاته، فمثلاً بخصوص الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، فإن النص لم يوضح متى سينتقد رئيس مجلس الوزراء بطلب عدم الاعتداد، هل قبل تقديم طلب الأمر بالتنفيذ إلى المحكمة الابتدائية أم بعد تقديمه وقبل تذييله بالصيغة التنفيذية، أم بعد تذييله بالصيغة التنفيذية؟

ولكي نحدد التكييف القانوني السليم لطريقة انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية بموجب نص المادة (٣٣ مكرراً)، فإنه يتوجب علينا أن نصّل القول في بيان إجراءات تقديم طلب عدم الاعتداد، أو بالأحرى نبين كيفية وصول النزاع إلى المحكمة وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً)، حتى نستطيع أن نقف على معالم الاختصاص الجديد الممنوح للمحكمة وحدوده، وطبيعة طريقة اتصال المحكمة به.

على أية حال، يحسن بنا أن نقسّم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية العليا وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً).

المطلب الثاني: التكييف القانوني لطريقة انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً).

المطلب الأول انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية العليا وفقاً للمادة (33 مكرراً)

لقد رسم المشرع أوضاعاً إجرائية محددة للدعوى الدستورية، ودائماً ما تنطبق أحكام المحكمة الدستورية بأن هذه الأوضاع - سواء ما اتصل منها بطريقة رفع الدعوى أم بميعاد رفعها - إنما تتعلق بالنظام العام، باعتبارها من الأشكال الجوهرية في التقاضي التي يتغيا بها المشرع مصلحة عامة، حتى ينتظم التداعي في المسائل الدستورية بالإجراءات التي رسمها وفي الموعد الذي حدده.

ويصل النزاع إلى المحكمة الدستورية من خلال ثلاث وسائل، هي: الدفع والإحالة والتصدي⁽¹⁾، وإجراءات وشروط محددة، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة، كما أن تفسير المحكمة للنصوص التشريعية لا يكون إلا بطلب من وزير العدل، بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية، فإذا قُدم من أي جهة غير الجهات المذكورة كان غير مقبول⁽²⁾.

(1) يراجع في تفصيل هذه الطرق الثلاث: د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٨٢ وما بعدها، وكذلك يراجع: د. رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، 2004، ص ٣٠٦ وما بعدها - المستشار/عبد العزيز سالم، الحق في التقاضي وطرق تحريك الدعوى الدستورية، مجلة الدستورية، العدد الثامن عشر، أكتوبر ٢٠١٠، ص ٣١ وما بعدها.

(2) يُنابط بالمحكمة الدستورية العليا سلطة تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية، وهناك شرطان يتعين توافرها لقبول المحكمة تفسير تلك النصوص، الأول: أن يكون للنص التشريعي المطلوب تفسيره أهمية جوهرية، تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي ينظمها، ووزن المصالح المرتبطة بها، الثاني: أن يكون هذا النص قد أثار في تطبيقه خلافاً بين القائمين على تطبيقه.

وتفسير المحكمة الدستورية للنصوص التشريعية يكون ملزماً للكافة، وفي ذلك تقرر المحكمة أن: «إعمال هذه المحكمة لسلطتها في مجال التفسير التشريعي المنصوص عليه في الدستور وفي قانونها، يخولها تفسير النصوص القانونية تفسيراً ملزماً للكافة، نافذاً في شأن السلطات العامة، والجهات والهيئات القضائية على اختلافها، تكشف فيه عن إرادة المشرع التي صاغ على ضوءها هذه النصوص، وحقيقة ما أراده منها وتوخاه بها، محدداً لدلالاتها تحديداً جازماً لا تعقيب عليه ولا رجوع فيه، ووفقاً عند الغاية التي استهدفها من تقريره إياها، بلوغاً إلى حسم ما ثار من خلاف بشأنها، حتى تتحدد نهائياً المراكز

هذا، وقد تضمنت المادة (27 مكرراً)، اختصاص المحكمة المتعلق ببسط رقابتها على دستورية قرارات المنظمات والهيئات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة.

ثم تولّت المادة (33 مكرراً) بيان كيفية وصول النزاع إلى المحكمة، فنصت على أنه: «لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا الحكم بعدم الاعتداد بالقرارات والأحكام المشار إليها في المادة (27 مكرراً)، أو بالالتزامات المترتبة على تنفيذها.

ويختصم في الطلب كل ذي شأن، ويرفق به صورة مبلغة للقرار أو الحكم المطلوب عدم الاعتداد به، وترجمة معتمدة له. ويجب أن يبين في الطلب النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته، ووجه المخالفة. وتفصل المحكمة في الطلب على وجه السرعة».

ونظراً لحدائثة هذا التعديل، وغموضه في بعض من جوانبه، وعدم تنظيمه لكافة المسائل المتعلقة بكيفية ممارسة الرقابة المذكورة، فإننا سنحاول - جاهدين - الكشف عما شابهه من غموض، وتكملة النقص والقصور الذي لحقه بالقياس على الاختصاص الأصيل للمحكمة برقابة دستورية القوانين واللوائح، وكذلك اختصاصها بتفسير النصوص التشريعية.

أولاً: تقديم طلب عدم الاعتداد:

الوسائل المعتادة لاتصال المحكمة الدستورية بالدعوى، تتطلّب وجود نزاع مثار أمام أية جهة من جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وهنا إما أن يقوم أحد الخصوم بالدفع بعدم الدستورية أمام محكمة النزاع، فتوقف نظر النزاع إن قدرت جدية الدفع، ليقوم الخصوم برفع دعوى عدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية⁽¹⁾، وإما أن تحيل محكمة النزاع من تلقاء نفسها

القانونية للمخاطبين بأحكامها على ضوء هذا التفسير الملزم». (حكم المحكمة الدستورية

العليا، القضية رقم ١، لسنة ٤٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/١١).

(1) فطبّقاً لنص المادة (٢٩) فقرة (ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا: «تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي: ... (ب) إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم

النصوص المشكوك في دستورتها إلى المحكمة الدستورية⁽¹⁾، وإما أن تتصدى المحكمة الدستورية بمناسبة نزاع تنظره لبحث دستورية نصوص تتصل بالنزاع المعروض عليها⁽²⁾.

فهذه الوسائل جميعها يربطها رابط واحد، وهو أن المحكمة الدستورية العليا لا ينعقد اختصاصها إلا إذا كان ثمة نزاع قائم بالفعل ومنظور أمام جهات القضاء، بحيث تكون الدعوى الدستورية منفرعة عن هذا النزاع الذي هو جوهر الخصومة؛ ومن ثم تكون الخصومة الأصلية هي المقصودة بالتداعي أصلاً، والفصل في دستورية النصوص القانونية التي تتصل بها عرضاً، خصومة فرعية تدور مع الخصومة الأصلية وجوداً وعدماً.

وعلى خلاف ذلك نجد أن الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية لا تتطلب وجود نزاع قائم، وإنما ينعقد اختصاص المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس الوزراء يُقدّم مباشرة إليها.

ومن ثم فإن طريقة وصول النزاع إلى المحكمة الدستورية وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً)، تختلف كلياً عن طريقة وصوله وفقاً للمادتين (٢٧ و٢٩)، ويبدو من هذه الطريقة - للوهلة الأولى - أن المشرع قد أخذ بنظام الدعوى الدستورية الأصلية أو كما يطلق عليها الدعوى المباشرة، ولنا وقفة - لاحقاً - أمام هذه المسألة.

دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أُجّلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن».

(1) كفلت المادة (٢٩) فقرة (أ) من قانون المحكمة الدستورية للقاضي المطروح عليه نزاع ما، أن يحيل إلى المحكمة الدستورية العليا نص أو نصوص تشريعية، كان بصدده تطبيقها على النزاع، ولكنه اعتقد بعدم دستورتها؛ فقد نصت تلك الفقرة على أنه: «إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية».

(2) نصت على هذه الطريقة المادة (27) من قانون المحكمة، فالمحكمة وهي بمناسبة ممارسة أية اختصاص من اختصاصاتها، قد يتكشّف لها أن نصاً آخر غير المطعون بعدم دستوريته، ولكنه مرتبط بالنص المطعون عليه، به شبهة عدم دستورية، هنا يكون من حق المحكمة التصدي للفصل في دستورية هذا النص، وذلك بعد أن تحيل المسألة لهيئة المفوضين من أجل تحضيرها وإعداد تقرير بشأنها.

وبمفهوم المخالفة، فإن المحكمة الدستورية لا يمكن أن ينعقد اختصاصها برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية أو أحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، دون تقديم الطلب المشار إليه، فهذا إجراء جوهرى وأولى، من دونه لن تتحرك الرقابة الدستورية.

ثانياً: صفة مقدم الطلب:

كما تنطق المادة (٣٣ مكرراً)، فإن المشرع قد قصر الحق في تقديم طلب عدم الاعتداد على رئيس مجلس الوزراء دون غيره، فصدر المادة يقرر أن: «لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب من المحكمة...»؛ لذا فإن الطلب لن يكون مقبولاً إذا قُدم من شخص آخر غير رئيس مجلس الوزراء أيًا كانت صفته.

وهذا قياساً على تقديم طلب التفسير، الذي لا يجوز تقديمه إلا عن طريق وزير العدل؛ حيث إن المادة (33) من قانون المحكمة تنص على أن: «يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية»؛ لذلك إذا قُدم الطلب من أحد الأفراد أو أُحيل من إحدى المحاكم، فإنه يتعين الالتفات عنه وعدم قبوله.

وفي هذا ذهبت المحكمة الدستورية إلى أن: «المشرع قصر الحق في تقديم طلب التفسير على الجهات المحددة في ذلك النص عن طريق وزير العدل، متى كان ذلك وكان البين أن المدعين قد طلبوا بصحيفة دعواهما تفسير النص المطعون فيه، فإن طلب التفسير لا يكون قد قدم من جهة منوط بها ذلك بالطريق الذي رسمه القانون بما يتعين معه الالتفات عنه، وعدم قبوله»⁽¹⁾.

ويلاحظ هنا أن المشرع قد أغلق الباب أمام كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب والمجلس الأعلى للهيئات القضائية في أن يتقدموا بطلب

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 10، لسنة 24 قضائية، بتاريخ 2007/7/1. كما ذهبت إلى عدم قبول طلب التفسير الذي أُحيل إليها بقرار من إحدى المحاكم؛ حيث قضت بأن: «لما كان... طلب التفسير المائل لم يقدم إلى هذه المحكمة من وزير العدل بناء على طلب أي من الجهات المحددة في المادة 33... وإنما أُحيل إليها من محكمة أسبوت الابتدائية؛ ومن ثم لم يتصل بها اتصالاً مطابقاً للأوضاع المقررة قانوناً لتقديم طلبات التفسير، فإنه يكون غير مقبول» (حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 1، لسنة 4 قضائية، بتاريخ 1982/11/6).

التفسير مباشرة إلى المحكمة الدستورية، بل يجب أن يمر طلب التفسير عبر وزير العدل، وهو أمر لم نستطع أن نقف على الحكمة من ورائه.

لذا ينتقد البعض هذا الوضع قائلاً إن: «من المثير للدهشة أن وزير العدل قد يتلقى طلب التفسير من رئيس مجلس الوزراء، فكيف ينقطع السبيل أمام رئيس مجلس الوزراء للقيام بتقديم طلب التفسير رأساً إلى المحكمة الدستورية العليا وضرورة تقديم الطلب عبر أحد أعضاء حكومته؟!»

والأنكى من ذلك أن القانون أوصد باب الاتصال المباشر بالمحكمة الدستورية العليا في وجه رئيس مجلس الشعب (النواب حالياً) لتقديم طلب تفسير أحد النصوص القانونية الصادرة من الهيئة التي يترأسها»⁽¹⁾.

ولا يسعنا سوى الانضمام إلى الرأي السابق ومشايعته في انتقاده لهذا الوضع، صحيح أن طلب التفسير لا يقدم بمبادرة من وزير العدل، إنما بناء على طلب من الجهات المذكورة، ولكن يبقى التساؤل ما مبرر وجوده وسيطاً بين هذه الجهات وبين المحكمة الدستورية؟!!

أضف إلى ذلك أن التعديل الأخير لقانون المحكمة الدستورية، قد خلق مفارقة بين المادة (٣٣ مكرراً) المضافة والمادة (٣٣)، فنص المادة (٣٣ مكرراً) يعطى لرئيس مجلس الوزراء الحق في أن يتقدم بطلب عدم الاعتداد بقرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية مباشرة إلى المحكمة الدستورية، في حين أن نص المادة (٣٣) يسلبه حق التقدم المباشر للمحكمة بخصوص طلبات التفسير، وإنما يجب أن يكون ذلك عبر وزير العدل!

ويرى البعض أنه كان من الأوفق عدم تقييد تقديم طلب عدم الاعتداد برئيس مجلس الوزراء، بل كان يجب منح هذا الحق - على الأقل - لرئيس مجلس النواب كذلك، باعتباره رئيساً للسلطة التشريعية، وهي السلطة المختصة بسن القوانين، كما أنه قد يجد أحد المخاطبين بقرار المنظمة الدولية أن به عواراً دستورياً، ومع ذلك يقف مكتوف الأيدي حياله، والأمر ذاته ينطبق على

(1) د. رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، مرجع سابق، ص ١٥٨.

القاضي أثناء نظر نزاع ما، فربما وجد أن قرارًا أو حكمًا دوليًا بهما شبهة عدم دستورية، ولا يستطيع أن يحيله إلى المحكمة الدستورية⁽¹⁾.

بيد أننا لا نشايح هذا الرأي، وذلك للأسباب الآتية:

(١) إن منح المشرع المحكمة الدستورية اختصاصًا برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية، أمر مخوف بالمخاطر السياسية ولا يخلو من المحاذير؛ لذلك لا نفضّل التوسع فيه بإعطاء أشخاص أو هيئات أو جهات أخرى غير رئيس مجلس الوزراء الحق في تقديم طلب عدم الاعتداء، فإذا أعطي هذا الحق لمن لا يحسن استعماله، فهذا سيؤدي إلى إثارة مسؤولية الدولة على الصعيد الدولي.

فضلاً عن أن هذا الاختصاص الممنوح للمحكمة الدستورية لم يسلم من النقد داخليًا، وفي ظننا أنه أثار استهجان الجماعة الدولية، رغم اقتصار الحق في تقديم طلب عدم الاعتداد على رئيس مجلس الوزراء، فما بالنا لو تم التوسّع فيمن لهم الحق في تقديمه؟!

(٢) إن قرارات المنظمات والهيئات الدولية التي يمكن الطعن عليها بعدم الدستورية، هي تلك فقط المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، فالقرار هنا يخاطب الدولة وليس فردًا من أفرادها؛ لذا من غير المنطقي أن يفتح باب الطعن بشأنها أمام الأفراد وهم ليسوا مخاطبين بها، والأمر نفسه ينطبق على أحكام المحاكم الأجنبية، هذا فضلًا عما ذكرناه من عدم تفضيل التوسع في اختصاص المحكمة محل البحث.

كما أن قرارات المنظمات والهيئات الدولية إذا اندمجت في النظام القانوني الداخلي، أصبح لها قوة القانون، وفي تلك الحالة إذا كان هناك نزاع منظور أمام محكمة، وأراد قاضي النزاع تطبيق أي منها، فليس ثمة ما يحول دون أن

(1) في هذا الرأي يراجع: د. بلال أحمد سلامة، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 40، 41.

يدفع الخصوم بعدم دستوريتها، أو أن يحيلها القاضي إلى المحكمة الدستورية إذا شك في دستوريتها، هذا من ناحية.

ومن ناحية ثانية، فإن أحكام المحاكم الأجنبية التي يطلب تنفيذها في مصر، توجد شروط محددة لإمكانية تنفيذها والاعتراف بها، وعلى رأسها شرط عدم مخالفة النظام العام، ولذلك لا يمكن للقاضي أن يأمر بتنفيذها إن كانت مخالفة للنظام العام والآداب.

(٣) إن رئيس مجلس الوزراء باعتباره يتراأس عمل الحكومة، فإنه الأقدر على ممارسة هذا الحق بحكم عمله؛ ذلك أن ما يخضع لرقابة المحكمة الدستورية هو القرارات والأحكام المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، والسلطة التنفيذية هي التي تستطيع أن تقر ما إذا كان القرار أو الحكم المراد تنفيذه يمثل خطراً على الأمن القومي أو سيادة الدولة؛ ومن ثم يمثل اعتداء على أحكام الدستور.

لذلك فإنه من الناحية العملية، ليس هناك ما يمنع أن يكون تقديم رئيس مجلس الوزراء لطلب عدم الاعتداء بإيعاز من أحد الوزراء في حكومته، باعتبار أن الحكومة كلها تعمل في إطار سياسة عامة محددة، وقد ينتبه أحد الوزراء إلى ما لم ينتبه إليه رئيس مجلس الوزراء.

كما أنه في ضوء أن هذا التعديل غرضه - كما جاء في تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب - حماية الأمن القومي المصري، فإن تقديم الطلب قد يقف وراءه رئيس الجمهورية؛ إذ يمكنه أن يحث رئيس مجلس الوزراء على تقديمه، فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، وهو رئيس مجلس الأمن القومي.

على أية حال، فإن تقديم طلب عدم الاعتداد، يُعدُّ رخصة لرئيس مجلس الوزراء، إن شاء أعملها وإن شاء غض الطرف عنها، فهذا الذي ينطق به النص «لرئيس مجلس الوزراء»؛ لذا فإن ثمة قرارات وأحكام سيكون مطلوباً تنفيذها في مواجهة الدولة، ومع ذلك ستنجو من رقابة الدستورية، طالما لم يقرر رئيس مجلس الوزراء تقديم طلب عدم اعتداد بشأنها.

ثالثاً: شكل طلب عدم الاعتداد:

طبقاً لنص المادة (٣٣ مكرراً) ينبغي أن: «... يختصم في الطلب كل ذي شأن، ويرفق به صورة مبلغة للقرار أو الحكم المطلوب عدم الاعتداد به، وترجمة معتمدة له. ويجب أن يبين في الطلب النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته، ووجه المخالفة...».

وتوضيحاً لما قرره المادة المشار إليها في فقرتيها الثانية والثالثة، نقوم بإبراز النقاط الآتية:

(1) طلب عدم الاعتداد يخضع لأحكام قانون المرافعات فيما لا يتعارض مع قانون المحكمة الدستورية:

يقرر نص المادة (٢٨) من قانون المحكمة الدستورية أنه: «فيما عدا ما نص عليه في هذا الفصل تسري على قرارات الإحالة والدعاوى والطلبات التي تقدم إلى المحكمة الأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها».

ترتيباً على هذا النص، فإن طلب عدم الاعتداد يخضع في تقديمه لذات الأحكام والإجراءات المقررة في قانون المرافعات، ولكن بما لا يتعارض مع طبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها، فيجب أن يكون الطلب مكتوباً، ومتضمناً كافة البيانات الإلزامية الواجب توافرها في صحف الدعاوى والطلبات، وكذلك كافة البيانات المنصوص عليها في المادة (٣٣ مكرراً).

لكن التساؤل الذي يثور في هذا الصدد، هل يشترط توقيع الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء من عضو بهيئة قضايا الدولة؟ ورغم أن نص المادة (٣٣ مكرراً) لم يتطرق إلى هذا الأمر، فإنه لا مناص من الرجوع للقواعد العامة في هذا الشأن، والقاعدة العامة التي تقرها المادة (٣٤) من قانون المحكمة⁽¹⁾، أنه

(1) تنص المادة (٣٤) من قانون المحكمة الدستورية على أن «يجب أن تكون الطلبات وصحف الدعاوى التي تقدم إلى المحكمة الدستورية العليا موقفاً عليها من محام مقبول للحضور أمامها أو عضو بهيئة قضايا الدولة بدرجة مستشار على الأقل حسب الأحوال وأن يرفق بالطلب المنصوص عليه في المادتين 31، 32 صورة رسمية من الحكمين اللذين وقع في شأنهما التنازع أو التناقض وإلا كان الطلب غير مقبول».

لا تكون الطلبات وصحف الدعاوى المقدمة إلى المحكمة الدستورية مقبولة، إلا إذا كانت موقعة من عضو بهيئة قضايا الدولة بدرجة مستشار على الأقل⁽¹⁾.

(2) يجب أن يختصم في طلب عدم الاعتداد كل ذي شأن:

يوجب نص المادة (٣٣ مكرراً) اختصاص كل ذي شأن في طلب عدم الاعتداد المقدم إلى المحكمة الدستورية، ولكن النص لم يوضح من هم أصحاب الشأن بخصوص الطعن على قرارات المنظمات الدولية أو الأحكام الأجنبية، وإنما جاء بعبارة عامة «اختصام كل ذي شأن»، لذا يثور التساؤل حول ما المقصود بكل ذي شأن؟

لا يخفى أن ذا الشأن فيما يخص قرارات المنظمات الدولية، إنما هي المنظمة الدولية مصدرة القرار المطلوب تنفيذه في مواجهة الدولة المصرية، وأن ذا الشأن فيما يخص الأحكام الأجنبية، إنما هو الطرف الصادر لصالحه الحكم المراد تنفيذه، سواء أكان فرداً أم شركة أم هيئة أو حتى دولة.

لذا، إذا كان الحكم الأجنبي صادراً لصالح دولة ما، فهل من المقبول اختصاص هذه الدولة أمام القضاء الوطني المصري؟ بصيغة أكثر عمومية: هل من الجائز اختصاص دولة - أي دولة - لها سيادتها واستقلالها، أمام القضاء الوطني لدولة أخرى؟

في واقع الحال، فإن هذا وضع شاذ عجيب، وتقف دونه اعتبارات عدّة، على رأسها تمتع الدول بالسيادة، ومما ينتقص من تلك السيادة خضوعها للقضاء الداخلي لدولة أخرى، ومن غير المتصور أن تقبل أي دولة بهذا الأمر، فهي لن تقبله طواعية وبمحض إرادتها، كما أنه ليس هناك ما يجبرها على الامتثال لهذا الوضع.

وفي ذات السياق يثور التساؤل حول كيفية اختصاص المنظمة الدولية مصدرة القرار، لتحقيق دفاعها أمام المحكمة الدستورية، فهل ستؤدي المنظمة اهتماماً

(1) في هذا الاتجاه يراجع: د. بلال أحمد سلامة، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٤٢.

بالطعن على دستورية قرارها الصادر في مواجهة مصر، وتقوم بتوكيل محام عنها لتمثيلها أمام المحكمة الدستورية؟

وإذا لم يكن للمنظمة مكتب داخل مصر، فكيف يمكن إعلانها قانوناً بالدعوى الدستورية؟ فهل من اللائق دبلوماسياً قيام السفارة المصرية بالدولة التي بها مقر المنظمة المدعى عليها بإرسال إعلان قضائي إلى مقر الأخيرة يتضمن إعلانها بوجود طعن دستوري على قرارها؟!

وعلى فرض أن تم الإعلان في شكله الرسمي والقانوني، فثمة عقبة إجرائية أخرى تتمثل في أن الفقرة الأخيرة من المادة (٣٣ مكرراً) تؤكد على أن تفصل المحكمة في طلب عدم الاعتداد على وجه السرعة، فكيف يمكن تحقيق ذلك في ضوء أن الإعلان بالطرق الدبلوماسية يستغرق وقتاً طويلاً؟

أخيراً - وبعد أن يصل الإعلان إلى مقر المنظمة - أليس من الطبيعي منحها بعضاً من الوقت لاختيار المحامي الذي ينوب عنها للدفاع أمام المحكمة؟ كل ذلك إذا تصورنا أن المنظمة المدعي عليها سوف تهتم بالدفاع عن قرارها أصلاً⁽¹⁾.

إن التساؤلات في هذا الصدد لا تنتهي، كما يصعب الإدلاء بإجابات محددة قاطعة بشأنها، نظراً للوضع الغريب الذي يخلقه هذا الاختصاص الجديد للمحكمة الدستورية.

(3) يجب أن يبيّن في الطلب النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته ووجه المخالفة:

على غرار ما تقضي به المادة (٣٠) من قانون المحكمة الدستورية⁽²⁾، من وجوب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة أو صحيفة الدعوى

(1) يراجع: د. بلال أحمد سلامة، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٤٣، ٤٤.

(2) هذا النص - كما هو واضح - مثلما ينطبق على قرار محكمة الموضوع بالإحالة، فإنه ينطبق كذلك على صحيفة الدعوى المرفوعة إلى المحكمة الدستورية استناداً إلى وسيلة الدفع.

وإذا خلا قرار الإحالة من البيانات الجوهرية التي تكشف عن أوجه المخالفة الدستورية، فإن الدعوى لن تكون مقبولة، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الدستورية: «إن محكمة الموضوع وإن حوّلها القانون أن تحيل من جانبها النصوص التشريعية التي تقوم لديها

المرفوعة إليها «بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة»، أوجبت المادة (٣٣ مكرراً) أن يُبيّن في طلب عدم الاعتداد «النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته ووجه المخالفة».

بيد أن هناك فرقاً بين المادتين يظهر من ناحيتين:

الأولى: إن نص المادة (٣٣ مكرراً) لم توجب بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته، وذلك بديهي؛ لأنه لا يوجد نص تشريعي أصلاً، إنما يوجد قرار منظمة أو حكم محكمة؛ لذا أكدت المادة على أن يرفق بطلب عدم الاعتداد صورة مبلغة للقرار أو الحكم المطلوب عدم الاعتداد به، وترجمة معتمدة له.

لكن كان من المفترض أن يتطلب النص وجوب تحديد أي جزء في القرار أو الحكم به شبهة المخالفة الدستورية، وهل المخالفة واردة في الحثيات أم في المنطوق، ويبدو أن الطعن بعدم الدستورية سيكون موجهاً بالأساس إلى منطوق الحكم أو القرار، فيما يرتبه هذا المنطوق من التزامات في مواجهة الدولة، ويرى رئيس مجلس الوزراء أن تنفيذها يخالف الدستور، وبالتالي فإن طلب عدم الاعتداد سيكون موجهاً إلى الحكم أو القرار ككل، وإلى ما يترتب عليهما من التزامات.

تأسيساً على ذلك، نستبعد أن تحكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية جزء في القرار أو الحكم، وبدستورية الجزء أو الأجزاء الأخرى، فإما أنها ستحكم بعدم دستورية الحكم أو القرار كله، أو بدستوريته كله.

شبهة قوية على مخالفتها أحكام الدستور، ويكون الفصل في دستوريته لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة عليها، إلا أن مباشرتها لهذا الاختصاص يقتضيها أن يكون قضاؤها بالإحالة متضمناً تحديداً كافياً للنصوص التشريعية المطعون عليها، ونصوص الدستور المدعى بمخالفته، والأوجه التي تقوم عليها هذه المخالفة، وهو ما لم يتحقق في هذه الدعوى؛ إذ ورد قرار الإحالة الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى الماثلة بدون أسباب يمكن حمله عليها، مجهولاً تماماً من إيضاح النص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه تلك المخالفة، الأمر الذي افتقد معه قرار الإحالة إلى البيانات الجوهرية التي استوجبها نص المادة (30) من قانون المحكمة». (حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٠٣، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٧).

الثاني: أنه في حين أن نص المادة (٣٠) تنص على بيان «النص الدستوري المدعى بمخالفته»، نجد المادة (٣٣ مكرراً) تنص على بيان «النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته».

ومعنى مصطلح (النص الدستوري) مفهوم، فهو النص المكتوب والموجود بين دفتي الوثيقة الدستورية، أما معنى الحكم الدستوري في هذا الموضوع يحتمل أمرين، فهو إما أن يكون بمعنى الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في قضية ما، وإما أن يكون الحكم الدستوري بمعنى الأحكام والمبادئ الدستورية العامة، المستقاة من نصوص الوثيقة الدستورية ومن جوهر النظام الدستوري المصري.

غير أنه قد يقول قائل لو كان المشرع يقصد الحكم الدستوري بمعنى الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية، لتغيّرت صياغة النص إلى وجوب أن يتضمن قرار عدم الاعتداد ببيان (النص الدستوري أو الحكم الدستوري المدعى بمخالفته)، وذلك بإضافة كلمة الدستوري بعد كلمة النص، حتى يتميز مصطلح النص الدستوري عن مصطلح الحكم الدستوري.

إلا أننا نذهب إلى خلاف ذلك، ونعتقد بأن النص يحتمل كلا المعنيين، فإما أن يكون قرار المنظمة أو حكم المحكمة يخالف نصاً في الدستور أو أحد المبادئ الدستورية العامة، وفي هذه الحالة يقترب طلب عدم الاعتداد من المنازعة الدستورية الموضوعية، وإما أن يكون القرار أو الحكم مخالفاً لحكم سابق صادر عن المحكمة الدستورية، وفي هذه الحالة نكون أمام منازعة تنفيذ دستورية. وعلى أية حال، فإن هذه مسألة سنفصل فيها القول في المطلب الثالث من هذا المبحث.

ومهما كان الأمر، فإن طلب عدم الاعتداد يجب أن يشتمل على بيان النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته ووجه المخالفة، وإلا كان طلب عدم الاعتداد غير مقبول أمام المحكمة الدستورية، وذلك قياساً على عدم قبولها للدعوى الدستورية حالة خلو قرار الإحالة، أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها، من

البيانات الجوهرية التي تكشف عن أوجه المخالفة الدستورية بالتطبيق لنص المادة (٣٠) من قانونها.

وفي هذا دائماً ما تردد المحكمة الدستورية «إن المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن المادة (30) من قانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979 توجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها، بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعي بمخالفته، وأوجه المخالفة، باعتبار أن هذه البيانات تُعدُّ من البيانات الجوهرية التي تنبئ عن جدية الدعوى بما يمكن معها تحديد موضوعها، وإلا كان هذا القرار أو تلك الصحيفة منطويين على التجهيل بالمسائل الدستورية التي تُدعى هذه المحكمة للفصل فيها»⁽¹⁾.

وتطبيقاً لما سبق قضت المحكمة في ذات الحكم بأنه: «لما كان الدفع المبدى من المدعي أمام محكمة الموضوع، وردده بصحيفة دعواه الدستورية قد انصب على أحكام القانون رقم 34 لسنة 1971 بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، والقانون رقم 95 لسنة 1980 بشأن حماية القيم من العيب، دون تحديد للمواد التي أضير المدعي من جراء تطبيقها عليه، وأوجه الطعن عليها؛ ومن ثم يكون ذلك الدفع وتلك الصحيفة منطويين على التجهيل بالمسألة الدستورية التي تُدعى هذه المحكمة للفصل فيها، مما يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى»⁽²⁾.

رابعاً: متى يقدم طلب عدم الاعتداد؟

التساؤل المهم الذي يطرح نفسه للبحث هو: متى يقوم رئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب عدم الاعتداد إلى المحكمة الدستورية العليا؟

قد تبدو الإجابة على هذا التساؤل بسيطة؛ حيث إن تقديم الطلب يكون في حالة صدور قرار من منظمة دولية أو حكم من محكمة أجنبية، ويُطلب تنفيذ

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٤، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٣. وفي المعنى ذاته يراجع كذلك حكمها في القضية رقم ١١٨، لسنة ٤٠ قضائية، بتاريخ ٢٠٢١/٤/٣.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٤، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٣.

هذا الحكم أو ذلك القرار في مواجهة الدولة المصرية، ويرى رئيس مجلس الوزراء أن الحكم أو القرار يتعارضان مع أحكام الدستور المصري.

لكن الموضوع ليس بتلك البساطة الظاهرة؛ ذلك أن تنفيذ الأحكام الأجنبية له آلية محددة وفقاً لقواعد قانون المرافعات وأحكام المعاهدات الدولية المنضمة إليها مصر، وهذا يجعلنا أمام عدة احتمالات إزاء ميعاد تقديم طلب عدم الاعتداد.

ترتيباً على ذلك، فإننا نميز بين موعد تقديم طلب عدم الاعتداد في حالة قرارات المنظمات الدولية، وبين موعد تقديمه في حالة أحكام المحاكم الأجنبية.

ولا تثور إشكالية بخصوص قرارات المنظمات الدولية؛ حيث إنه بمجرد أن يُطلب من الدولة المصرية تنفيذ قرار ما صادر في مواجهتها عن منظمة دولية، ففي هذه الحالة يمكن لرئيس مجلس الوزراء أن يتقدم بطلب عدم الاعتداد مباشرة إلى المحكمة الدستورية.

لكن الإشكالية تثور بخصوص الأحكام الأجنبية؛ حيث إنها تخضع في إجراءات تنفيذها والاعتراف بها لما تنص عليه المادة (٢٩٧) من قانون المرافعات التي تقرر أن: «يُقَدَّم طلب الأمر بالتنفيذ إلى المحكمة الابتدائية التي يُراد التنفيذ في دائرتها وذلك بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى».

وذلك النص مفاده «أن المحكمة الابتدائية هي المختصة نوعياً بنظر الدعوى المتعلقة بطلب تذييل الحكم الأجنبي بالصيغة التنفيذية أيًا كان نوع أو قيمة الحق الصادر به الحكم الأجنبي المراد تنفيذه في البلاد»⁽¹⁾.

لذلك - وفي ضوء عدم وضوح نص المادة (٣٣ مكرراً) - نتصور عدة فروض تتعلق بميعاد تقديم طلب عدم الاعتداد بالحكم الأجنبي:

الفرض الأول: أن يُقدم طلب عدم الاعتداد بالحكم الأجنبي قبل أن يتقدم الطرف الصادر لصالحه الحكم بطلب الأمر بتنفيذه إلى المحكمة الابتدائية.

(1) حكم محكمة النقض (مدني)، الطعن رقم ٢٩، لسنة ٨٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٨.

طبقاً لهذا الفرض، نتصور أن الدولة كانت على علم بالحكم الأجنبي الذي صدر في مواجهتها، فتسارع - من خلال رئيس مجلس الوزراء - بتقديم طلب عدم الاعتداد بالحكم إلى المحكمة الدستورية، قبل أن يتقدم الطرف الصادر لصالحه الحكم بطلب الأمر بتنفيذه إلى المحكمة الابتدائية.

وفي هذا الفرض نرى وجوب قيام هيئة قضايا الدولة بإخطار قلم كتاب المحكمة الابتدائية التي يقع التنفيذ في دائرتها، بطلب عدم الاعتداد بالحكم المقدم إلى المحكمة الدستورية، وذلك حتى تمتنع المحكمة عن إصدار أمر التنفيذ - في حال تقديم طلب الأمر به - قبل أن تصدر المحكمة الدستورية حكمها في طلب عدم الاعتداد بالحكم.

الفرض الثاني: أن يقدم طلب عدم الاعتداد بالحكم الأجنبي بعد أن يتقدم الطرف الصادر لصالحه الحكم بطلب الأمر بتنفيذه إلى المحكمة الابتدائية، ولكن قبل تذييل الحكم بالصيغة التنفيذية.

في هذا الفرض، نتصور أن الدولة قد نمت إلى علمها - بأي وسيلة كانت - قيام الطرف الذي صدر لصالحه الحكم الأجنبي بتقديم طلب الأمر بتنفيذه إلى المحكمة الابتدائية⁽¹⁾، هنا يسارع رئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب عدم الاعتداد بالحكم إلى المحكمة الدستورية؛ ثم تدفع هيئة قضايا الدولة أمام المحكمة الابتدائية بوقف السير في إجراءات الأمر بالتنفيذ إلى أن يصدر حكم المحكمة الدستورية، ويكون طلب عدم الاعتداد بالحكم في هذا الفرض شبيهاً بالمسألة الأولية؛ بحيث يتوقف إصدار الأمر بالتنفيذ من عدمه على البت في هذه المسألة.

فإذا وجدت المحكمة الدستورية أن الحكم الأجنبي مخالف للدستور، امتنعت المحكمة الابتدائية عن إصدار الأمر بالتنفيذ، أما إذا وجدت المحكمة الدستورية أن الحكم يتوافق مع أحكام الدستور، فإن المحكمة الابتدائية تنظر في طلب التنفيذ، فإن كان الحكم الأجنبي مستوفياً لشروط تنفيذه أصدرت أمراً بتنفيذه، أما إذا لم يكن مستوفياً لتلك الشروط، رفضت إصدار الأمر بتنفيذه.

(1) نقول نمتي إلى علمها؛ لأن طلب الأمر بالتنفيذ لا يختصم فيه الطرف الذي يُراد التنفيذ في مواجهته، لذلك يفترض عدم علم الدولة به.

الفرض الثالث: أن يقدم طلب عدم الاعتداد بعد تذييل الحكم الأجنبي بالصيغة التنفيذية.

طبقاً لهذا الفرض، فإن الحكم الأجنبي قد أصبح واجب النفاذ جبرياً، بحصول الطرف الصادر لصالحه الحكم على سند تنفيذي، بيد أنه قبل الشروع في التنفيذ أوجب قانون المرافعات في المادة (٢٨١) ضرورة إعلان السند التنفيذي للطرف المطلوب التنفيذ في مواجهته؛ لذلك فإن الدولة في هذا الفرض يكون قد اتصل علمها بالحكم الأجنبي المطلوب تنفيذه في مواجهتها.

في هذه الحالة يقوم رئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب عدم الاعتداد بالحكم الأجنبي إلى المحكمة الدستورية، وهو ما يدفعنا إلى القول بأن طلب عدم الاعتداد هنا يشبه منازعة التنفيذ الدستورية.

المطلب الثاني التكييف القانوني لطريقة انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية وفقاً للمادة (33 مكرراً)

على النحو المفصّل في المطلب السابق، فإن المادة (33 مكرراً) تنص في فقرتها الأولى على أن: «لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا الحكم بعدم الاعتداد بالقرارات والأحكام المشار إليها في المادة (27 مكرراً)، أو بالالتزامات المترتبة على تنفيذها».

والتساؤل المطروح للبحث في هذا الصدد، ما التكييف القانوني لطلب عدم الاعتداد بالحكم أو القرار المنصوص عليه في تلك المادة؟ فما الفرق بينه وبين دعوى عدم الاعتداد بالحكم طبقاً لأحكام قانون المرافعات؟ وهل طلب عدم الاعتداد بالحكم يُعدّ دعوى دستورية أم منازعة تنفيذ دستورية؟ وإذا كان طلب عدم الاعتداد يقدم من رئيس مجلس الوزراء مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا، فهل يعني هذا أن المشرع قد أخذ فيه بنظام الدعوى الأصلية؟

أولاً: طلب عدم الاعتداد في جوهره منازعة تنفيذ دستورية:

(أ) دعوى عدم الاعتداد بالحكم في قانون المرافعات:

إن الأحكام القضائية - باستثناء أحكام المحكمة الدستورية - حجيتها نسبية وليست مطلقة، فالحكم تقتصر حجيته على من كان طرفاً في الدعوى التي صدر فيها، فلا يمكن أن يُحاج الغير بحكم صدر في خصومة لم يكن طرفاً فيها، احتراماً لحقه في الدفاع الذي يؤدي إهداره أو الإخلال به إلى بطلان الحكم.

لكن كيف يمكن حماية الغير إذا ما أُريد تنفيذ حكم في مواجهته، صادر في دعوى لم يكن طرفاً فيها؟ والجواب: إن سبيل الغير إلى ذلك هو رفع دعوى مبتدأة بعدم الاعتداد بالحكم الذي لم يكن طرفاً فيه⁽¹⁾.

(1) في تفصيل دعوى عدم الاعتداد بالحكم، يراجع: د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، 2009، دون دار نشر، ص 383 وما بعدها.

وفي هذا ذهبت محكمة النقض إلى أن: «الأحكام القضائية كأصل عام لا يُحتج بها إلا على من كان طرفاً فيها وخلفه العام والخاص في الحدود المقررة قانوناً... وحيث إنه عن موضوع الاستئناف، وكان الثابت - حسبما تقدم - أن مورثة الطاعنين لم تكن خصماً أصلياً في الدعوى... لسنة 1995 مدني الزيتون، أو خلفاً عاماً أو خاصاً لأحد أطرافها، فإنه يتعين القضاء بعدم الاعتداد بذلك الحكم في مواجهتها»⁽¹⁾.

يتضح مما سبق أن دعوى عدم الاعتداد بالحكم، إنما هي مقررة لحماية الغير الذي لم يكن طرفاً فيه، فهي ليست دعوى ببطلان الحكم أو انعدامه، «فموضوعها ليس عواراً في الحكم ينال من صحته ويؤدي إلى بطلانه، كما أنها لا تؤسس على فقدان الحكم لأحد أركانه الأساسية، الأمر الذي يؤدي إلى انعدامه، وإنما موضوعها أن الحكم وإن كان صحيحاً بين أطرافه مكتملاً أركانه، إلا أن نطاق حجبيته تقتصر على أطرافه ولا تمتد إلى الغير، أي أن دعوى عدم الاعتداد بالحكم تتعلق بتحديد نطاق حجبية الحكم واقتصارها فقط على أطراف الدعوى التي صدر فيها وعدم امتدادها إلى رافع الدعوى باعتباره من الغير»⁽²⁾.

من هذا المنطلق، فإن دعوى عدم الاعتداد بالحكم ليست منازعة في التنفيذ، وهذا ما أكدته محكمة النقض حينما ذهبت إلى أنه: «لما كان ذلك وكانت طلبات الطاعنين أمام محكمة الموضوع في دعواهم، هي عدم الاعتداد بالحكم الصادر في الدعوى رقم 11 لسنة 2011 مدني الدخيلة في مواجهتهم، وطرده

(1) حكم محكمة النقض (مدني)، الطعن رقم ١٤٠٦٨، لسنة ٧٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٤/٥/١٣.

وفي ذات السياق حكمها في الطعن رقم ١٣١٦٦، لسنة ٧٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢؛ حيث قضت بأن: «المقرر - في قضاء محكمة النقض - أن النص في المادة 101 من قانون الإثبات يدل على أن حجبية الأحكام القضائية في المسائل المدنية لا تقوم إلا بين من كان طرفاً في الخصومة حقيقة أو حكماً ولا يستطيع الشخص الذي صدر لمصلحته حكم سابق، الاحتجاج به على من كان خارجاً عن الخصومة ولم يكن ممثلاً فيها وفقاً للقواعد القانونية المقررة في هذا الشأن، ويجوز لغير الخصوم في هذا الحكم التمسك بعدم الاعتداد به».

(2) د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٣٨٧.

المطعون ضده الأول من شقة التداعي للغصب وتسليمها لهم، دون أن يطلبوا وقف أو بطلان إجراءات تنفيذ هذا الحكم؛ ومن ثم فإن المنازعة لا تتعلق بإجراء من إجراءات التنفيذ أو سيره ففتحسرها عنها ولاية قاضي التنفيذ، فضلاً عن أن الطاعنين لم يكونوا طرفاً في ذلك الحكم فلا يمكنهم الاحتجاج به، إذ إن حجية الأحكام المدنية قاصرة على أطرافها، وأن طلب عدم الاعتداد بالحكم لا يعد منازعة تنفيذ، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر، وقضى بإلغاء الحكم المستأنف وبعدم اختصاص محكمة أول درجة نوعياً بنظر الدعوى وإحالتها إلى قاضي التنفيذ المختص على سند من أن حقيقة المنازعة وتكييفها القانوني منازعة تنفيذ يختص بنظرها قاضي التنفيذ، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه مما يعيبه ويوجب نقضه»⁽¹⁾.

(ب) طلب عدم الاعتداد بالحكم في القضاء الدستوري:

في حقيقة الأمر، فإن طلب عدم الاعتداد بالحكم في نطاق القضاء الدستوري، إنما هو في جوهره ومضمونه منازعة تنفيذ، يُطلب فيها عدم الاعتداد بحكم قضائي صادر عن أي جهة من جهات القضاء، على خلاف حكم سابق صادر عن المحكمة الدستورية، إذا كان هذا الحكم عقبة تحول دون تنفيذ حكم المحكمة الدستورية.

ومن ثم فإن طلب عدم الاعتداد بالحكم في الحالة المشار إليها، إنما يكون من خلال منازعة تنفيذ، تهدف إلى إزالة العقبة التي تحول دون تنفيذ حكم المحكمة الدستورية، باعتبار أن هذا الأخير طبقاً للمادة (١٩٥) من الدستور ملزم للكافة ولجميع سلطات الدولة بما يحوزه من حجية مطلقة.

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الدستورية بأنه: «متى كان ذلك، وكانت المحكمة الدستورية العليا قد قضت بجلسة 2016/5/7، في الدعوى رقم 32 لسنة 37 قضائية (تنازع) بالاعتداد بالحكم الصادر بجلسة 2003/3/27، من محكمة الجيزة الابتدائية، في الدعوى رقم 4595 لسنة 2001 مدني كلي... وعدم

(1) حكم محكمة النقض (مدني)، الطعن رقم ٨٠٧٢، لسنة ٩١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٨.

الاعتداد بالحكم الصادر بجلسة 2014/11/25، من محكمة القضاء الإداري، في الدعوى رقم 10732 لسنة 66 قضائية... وكان مؤدى قضاء المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 2017/12/24، في الطعن رقم 20701 لسنة 61 قضائية عليا، بقبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً، الاعتداد من قبلها بالقضاء الصادر من محكمة القضاء الإداري السالف الذكر، فإن هذا القضاء يمثل عقبة تحول دون تنفيذ حكم المحكمة الدستورية... واكتمال مداه، وتعطل بالتالي اتصال حلقاته، وتعرقل جريان آثاره كاملة دون نقصان، مما يستوجب إزالتها، الأمر الذي يتعين معه القضاء بالاستمرار في تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا السالف البيان، وعدم الاعتداد بالحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المشار إليه»⁽¹⁾.

وفقاً لذلك، فإن طلب عدم الاعتداد بالحكم يدخل في مفهوم المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية، والتي تختص دون غيرها بالفصل فيها وفق نص الفقرة الأولى من المادة (50) من قانونها، الذي حوّلها إزاحة ما يعترض تنفيذ الحكم الصادر عنها من عوائق، والعودة بالتنفيذ إلى الحالة السابقة على نشوء ذلك العائق.

على أن يكون واضحاً أن العائق الذي يعترض تنفيذ حكم المحكمة الدستورية لا يقتصر فقط على الحكم القضائي، إنما يعدُّ عائقاً كذلك أن يتبنى المشرع بتشريع جديد ذات أحكام نص تشريعي سبق للمحكمة الدستورية العليا القضاء بعدم دستوريته، أو أن تستمر السلطة التنفيذية في أعمال حكم نص تشريعي سبق للمحكمة إبطال نص مطابق له في النطاق عينه.

وإذا كانت دعوى عدم الاعتداد بالحكم في قانون المرافعات ليست دعوى ببطلان الحكم أو انعدامه، فإن منازعة التنفيذ الدستورية كذلك «لا تُعدُّ طريقاً للطعن في الأحكام القضائية، وهو ما لا تمتد إليه ولاية هذه المحكمة»⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 50، لسنة 40 قضائية، بتاريخ 2019/7/6.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 8، لسنة 44 قضائية، بتاريخ 2023/4/8.

غير أن الفارق بينهما يتمثل في أن دعوى عدم الاعتداد بالحكم لا تُعدُّ منازعة في التنفيذ، بينما طلب عدم الاعتداد بالحكم يمثل هدف منازعة التنفيذ الدستورية. وجدير بالبيان أن طلب عدم الاعتداد بالحكم، يتم اللجوء إليه كذلك في دعوى فض التناقض بشأن تنفيذ حكمين نهائيين، صادرين من جهتين قضائيتين مختلفتين، فطبقاً للمادة (192) من الدستور والمادة (25) البند ثالثاً من قانون المحكمة الدستورية، فإنها هي الجهة المنوط بها فض ذلك التناقض؛ ومن ثم عدم الاعتداد في هذه الدعوى يأخذ شكل طلب مؤداه الاعتداد بحكم وعدم الاعتداد بآخر.

(ج) اختلاف منازعة التنفيذ الدستورية عن منازعة التنفيذ الجبري في قانون المرافعات:

تختلف المنازعة المتعلقة بتنفيذ أحكام المحكمة الدستورية العليا عن منازعة التنفيذ المنصوص عليها في قانون المرافعات، وهذا الاختلاف يقتضي بيان المقصود بكل منهما؛ حتى تتضح جوانب الاختلاف والاتفاق فيما بين هذين النوعين من منازعات التنفيذ.

فمنازعة التنفيذ الجبري يمكن تعريفها بأنها: «المنازعة التي تتعلق بأحد الشروط الواجب توافرها لاتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري (الحق الذي يتم التنفيذ اقتضاء له - الحق في التنفيذ - محل التنفيذ - أطراف خصومة التنفيذ وإجراءاته)، وتهدف إلى الحصول على حكم يتقرر بناء عليه مصير التنفيذ، من حيث جوازه أو عدم جوازه، صحته أو بطلانه، الاستمرار فيه أو عدم الاعتداد به، ويتم رفعها من أحد أطراف خصومة التنفيذ أو من الغير، وذلك قبل أو أثناء أو بعد التنفيذ»⁽¹⁾.

يتضح من هذا التعريف ما يأتي:

(١) إن خصومة منازعة التنفيذ هي خصومة حكم عادية، فرغم أنها تتعلق بالتنفيذ الجبري، إلا أنها مستقلة عن خصومته، بحيث لا تعتبر جزء منها أو مرحلة من مراحلها.

(1) د. أسامة المليجي، الإجراءات المدنية للتنفيذ الجبري في قانون المرافعات المصري، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص ٧٨٤.

(٢) باعتبار أن خصومة المنازعة في التنفيذ خصومة مستقلة، فالقاضي يتمتع بكافة السلطات التي يتمتع بها في الخصومة العادية، وما يصدره من قرارات تكون لها حجية الأحكام القضائية، وتخضع هذه الخصومة في حالة عدم ورود نص خاص للقواعد والإجراءات العامة التي تخضع لها الخصومة العادية.

(٣) تتميز منازعات التنفيذ عن كل من العقوبات المادية التي تعترض سير إجراءات التنفيذ، ولا تتطلب أن يفصل فيها القضاء، وإنما يمكن تذليلها عن طريق الاستعانة بالسلطة العامة والسلطة المحلية، كما تتميز عن العقوبات القانونية التي تعترض التنفيذ، ويتم عرضها على القضاء عن طريق أمر على عريضة بحيث لا ينشأ بصددها خصومة قانونية.

(٤) إن المنازعة في التنفيذ يجوز تقديمها من كل ذي شأن، سواء كان طرفاً من أطراف خصومة التنفيذ أو كان من الغير⁽¹⁾.

أما منازعة التنفيذ الدستورية؛ فقد حددت المحكمة الدستورية في كثير من أحكامها مفهوم المنازعة في تنفيذ أحكامها، فدائماً ما تردد أن: «قوام منازعة التنفيذ التي تختص هذه المحكمة وحدها بالفصل فيها وفقاً للمادة (50) من قانونها، أن تعترض تنفيذ أحد أحكامها عوائق تحول قانوناً - بمضمونها أو أبعادها - دون اكتمال مدها، وتعطل بالتالي أو تقيد اتصال حلقاته وتضاممها بما يعرقل جريان آثاره بتمامها أو يحد من مداها؛ ومن ثم تكون هذه العوائق هي محل منازعة التنفيذ التي تستهدف إنهاء الآثار القانونية الناشئة عنها أو المترتبة عليها، وهو ما لا يتسنى إلا بإسقاط مسبباتها ومحو وجودها حتى يتم تنفيذ الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة تنفيذاً مستكملاً لمضمونه ومداه ضامناً لفاعليته وإنفاذ محتواه⁽²⁾.

(1) يراجع: المرجع السابق نفسه، ص ٧٨٥، ٧٨٦.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 3، لسنة 36 قضائية، بتاريخ 2014/10/12.

وفي ذات السياق حكمها رقم 41، لسنة 41 قضائية، بتاريخ 2022/7/2، والحكم رقم ٢٢، لسنة ٤٢، بتاريخ ٢٠٢١/٧/٣، والحكم رقم 37، لسنة 38 قضائية، بتاريخ 2018/3/3.

انطلاقاً من ذلك، نعرّف من جانبنا منازعة التنفيذ الدستورية بأنها: «المنازعة التي تختص بها المحكمة الدستورية العليا طبقاً للمادة (٥٠) من قانونها، وتطرح على المحكمة العوائق التي تحول قانوناً دون اكتمال تنفيذ أحكامها، مستهدفة إنهاء الآثار القانونية الناشئة عن تلك العوائق، وذلك بإسقاط مسبباتها ومحو وجودها».

من ذلك نستخلص أن منازعة التنفيذ المتعلقة بأحكام المحكمة الدستورية تتميز بما يأتي:

(١) إنها ادعاء بوجود عائق يؤدي إلى الحيلولة دون اكتمال تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة الدستورية، وهي بذلك تختلف كلية عن منازعة التنفيذ المنصوص عليها في قانون المرافعات، والتي يتغيا صاحبها - في الغالب الأعم - أن يطرح على المحكمة المختصة عوائق يتمسك بها من أجل عرقلة تنفيذ الحكم المتنازع في تنفيذه.

ومن ثم فمنازعة التنفيذ الدستورية لا تهدف إلى إعاقة تنفيذ الحكم، بل تسعى إلى استكمال تنفيذه.

(٢) إن موضوعها هو إزالة عقبات قانونية بحثة، تختلف في طبيعتها عن تلك التي تطرحها منازعة التنفيذ المنصوص عليها في قانون المرافعات؛ فقد تكون هذه العقبة متمثلة في عمل تشريعي صادر من السلطة التشريعية، أو في قرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية، أو في حكم قضائي صادر عن السلطة القضائية.

(٣) إنها لا تُعيد بحث المسألة التي حسمها حكم المحكمة الدستورية ذي الصلة؛ فلا يجوز إعادة بحث مسألة سبق أن حسمها حكم من أحكام المحكمة الدستورية، استناداً إلى أن أحكامها نهائية وغير قابلة للطعن، إنما تقتصر على بحث مسألة وجود العائق المدعى بوجوده، وما إذا كان هذا العائق في ذاته هو سبب عدم اكتمال تنفيذ حكم المحكمة الدستورية من عدمه.

(٤) لا يتصور - ونحن بصدد منازعة تنفيذ متعلقة بحكم صادر من المحكمة الدستورية - أن يصدر أمر ولأني مثلما هو الحال بالنسبة لمنازعات التنفيذ

المنصوص عليها في قانون المرافعات، إلا أنه لا يوجد ما يمنع المحكمة من إصدار قرارات وقتية لحين الفصل في موضوع المنازعة، وذلك تطبيقاً لنص المادة (٥٠) من قانونها^(١).

(د) طلب عدم الاعتداد بالحكم الأجنبي أو بقرار المنظمة الدولية، منازعة تنفيذ دستورية ذات طبيعة خاصة:

على غرار دعوى عدم الاعتداد بالحكم التي ترفع من الغير الذي لم يكن طرفاً فيه، وطلب عدم الاعتداد بالحكم الذي يعرقل تنفيذ حكم المحكمة الدستورية، قام المشرع بوضع تنظيم خاص لموضوع الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية؛ بحيث تمارس المحكمة هذا الاختصاص من خلال طلب يُقدّم إليها بعدم الاعتداد، من أجل المنازعة في تنفيذ هذا الحكم أو ذلك القرار، وتصدر المحكمة في ذلك حكماً، إما بعدم الاعتداد بالحكم أو بالقرار، وإما بعدم قبول طلب عدم الاعتداد والاستمرار في تنفيذ الحكم أو القرار.

لذلك فإن طلب عدم الاعتداد بالحكم الأجنبي أو قرار المنظمة، يتفق مع دعوى عدم الاعتداد بالحكم التي ترفع من الغير، وطلب عدم الاعتداد بالحكم الذي يعرقل تنفيذ حكم المحكمة الدستورية، في أن الهدف من وراء الثلاثة يتمثل في عدم الاعتداد بحكم ما. بيد أن طلب عدم الاعتداد بوصفه تنظيمًا خاصًا لمسألة ذات طبيعة خاصة، فإنه يختلف عنهما في الآتي:

(١) الأصل أن ترفع دعوى عدم الاعتداد من الغير الذي لم يكن طرفاً في الحكم المراد تنفيذه في مواجهته، في حين أن طلب عدم الاعتداد وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً) يتقدم به رئيس مجلس الوزراء، سواء أكانت الدولة طرفاً في القرار

(١) في التمييز بين المنازعة المتعلقة بتنفيذ أحكام المحكمة الدستورية ومنازعة التنفيذ المنصوص عليها في قانون المرافعات، يراجع: أ. محمد السعودي تقي الدين، دراسة قانونية موسعة حول منازعات التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا، بحث منشور على موقع محامي نت (<https://www.mohamah.net/law>)، تاريخ الدخول إلى الرابط: ٢٠٢٣/١١/١٤.

أو الحكم أم كانت من الغير، فالأمران سواء طالما أن الحكم أو القرار مطلوب تنفيذه في مواجهتها.

وفي ذلك يتفق طلب عدم الاعتداد بالقرار أو الحكم مع منازعة التنفيذ في أحكام المحكمة الدستورية؛ ذلك أنها يمكن أن تقام ممن كان طرفاً في الدعوى الدستورية المطلوب الاستمرار في تنفيذ الحكم الصادر فيها، أو من الغير الذي لم يكن طرفاً فيها؛ فقد ذهبت المحكمة الدستورية إلى: «وحيث إن هيئة قضايا الدولة قد دفعت أيضاً بعدم قبول الدعوى تأسيساً على انتفاء مصلحة رافعها، بمقولة أنه يشترط لقبول دعوى منازعة التنفيذ أن تعود على رافعها منفعة يقرها القانون ويرتبط ذلك بمصلحته في الدعوى الموضوعية التي أثّرت منازعة التنفيذ بمناسبةها والتي يؤثر الحكم فيها على الحكم في الدعوى الموضوعية، وأن المدعى لم يكن طرفاً في الدعوى الدستورية المطلوب الاستمرار في تنفيذ الحكم الصادر فيها، بل رفض تدخله فيها، كما لم يرفع أي دعوى يتطلب الفصل فيها البت في منازعة التنفيذ الماثلة. وهذا الدفع بدوره مردود بأن المدعى يستهدف من دعواه ألا تفصل لجنة التأديب والتظلمات في طعنه على قرار تخطيه في الترقية لينعقد الفصل في ذلك الطعن للمحكمة المختصة - على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن - مما يوفر له مصلحة في إقامة الدعوى الماثلة»⁽¹⁾.

(٢) إن دعوى عدم الاعتداد بالحكم ليست من قبيل المنازعة في التنفيذ، باعتبار أنها ترفع من الغير الذي يراد تنفيذ الحكم في مواجهته، في حين أن طلب عدم الاعتداد بقرار المنظمة الدولية أو حكم المحكمة الأجنبية، يعدّ في حقيقته منازعة تنفيذ دستورية.

(٣) الأصل في دعوى عدم الاعتداد في القضاء الدستوري (منازعة التنفيذ) أن توجه ضد قرار أو تشريع أو حكم صادر على خلاف منطوق حكم سابق صادر عن المحكمة الدستورية، في حين أن طلب عدم الاعتداد وفقاً لمنطوق

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٥، لسنة ٢٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٠١/٨/٤.

المادة (٣٣ مكرراً)، سيتم تقديمه سواء أكان القرار أو الحكم يخالف حكماً للمحكمة الدستورية أم نصاً من نصوص الدستور.

(٤) إن منازعة التنفيذ الدستورية قوامها إزالة عائق يعترض تنفيذ أحكامها، وهذا العائق قد يكون حكماً قضائياً وطنياً، أو تشريعاً صادراً عن البرلمان، أو قراراً صادراً من السلطة التنفيذية، في حين أن طلب عدم الاعتداد يوجّه إلى حكم قضائي أجنبي أو قرار صادر عن هيئة أو منظمة دولية.

(٥) إن منازعة التنفيذ الدستورية يحكمها نص المادة (٥٠) من قانون المحكمة الدستورية، في حين أن طلب عدم الاعتداد يخضع لأحكام المادة (٣٣ مكرراً).

(هـ) منازعة تنفيذ دستورية أم دعوى دستورية؟

يُوحى نص المادة (٢٧ مكرراً) بأننا إزاء دعوى دستورية؛ حيث ينطق هذا النص بأن «تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية...»، يدل على ذلك ما تضمنته المادة (٣٣ مكرراً) من وجوب أن يُبين في طلب عدم الاعتداد «النص أو الحكم الدستوري المدعي بمخالفته ووجه المخالفة».

وهذا يشير إلى أن المحكمة الدستورية ستجري عملية مطابقة للقرار أو الحكم مع نصوص الدستور لاستيضاح مدى مخالفة أحكامه، فالدعوى الدستورية تقوم على مفترضات ثلاثة، الأول: وجود نصوص تكون محلاً للرقابة، الثاني: وجود نصوص يُحتكم إليها في عملية الرقابة (الدستور)، الثالث: وجود هيئة تقوم بعملية الرقابة أو المطابقة (المحكمة الدستورية العليا)؛ لذا فإن النظرة الأولى توحى بأننا أمام دعوى دستورية.

بيد أن الراجح في نظرنا - استخلاصاً من كل ما سبق بيانه - أن طلب عدم الاعتداد بقرار المنظمة الدولية أو الحكم الأجنبي أقرب إلى منازعات التنفيذ الدستورية منه إلى الدعوى الدستورية، فطلب عدم الاعتداد المشار إليه، لا يمكن اعتباره دعوى دستورية بالمفهوم الفني الدقيق لهذه الدعوى، وذلك للآتي:

(١) إن الدعوى الدستورية في معناها الدقيق، هي التي تُقدّم طعناً على دستورية نص تشريعي أو لائحي، بينما نجد أن الطلب المنصوص عليه في المادة (٣٣

مكرراً) مضمونه عدم الاعتراف بقرار منظمة دولية أو حكم محكمة أجنبية مطلوب تنفيذهما في مواجهة الدولة، فهذا الطلب ما هو إلا منازعة في تنفيذ هذا الحكم أو ذلك القرار.

(٢) إن الدعوى الدستورية بمفهومها الفني، هي التي تتصل بها المحكمة الدستورية وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة (٢٩) من قانونها، أو بالتطبيق لما هو وارد في المادة (٢٧)، أما تقديم طلب عدم الاعتراف فقد رسم له المشرع طريقاً مختلفاً، وأُفرد لتنظيمه المادة (٣٣ مكرراً).

(٣) إن عملية المطابقة التي ستقوم بها المحكمة الدستورية بخصوص طلب عدم الاعتراف، لن تقتصر - كما بينا في المطلب السابق - على مطابقة القرار أو الحكم مع نصوص الدستور، بل إن قرار المنظمة أو الحكم الأجنبي قد يمثلان عقبة مادية تحول دون تنفيذ حكم سابق أصدرته المحكمة الدستورية، وفي هذه الفرض فنحن نزاء منازعة في التنفيذ.

(٤) إن الدعوى الدستورية بوصفها تقام طعنًا على دستورية نص في قانون أو لائحة، تتطلب وجود دعوى موضوعية أصلية، تنفرع عنها الدعوى الدستورية، فهذه الأخيرة تدور وجودًا وعدمًا مع الدعوى الموضوعية، أما تقديم طلب عدم الاعتراف بالحكم أو القرار لا يتطلب وجود دعوى موضوعية، بل يتقدم به رئيس مجلس الوزراء مباشرة إلى المحكمة، وهذا يقربه من منازعة التنفيذ.

ولقد أكدت المحكمة الدستورية على أنه: «ليس ثمة تلازم بين منازعة التنفيذ وبين دعوى موضوعية حتى يقال إن تلك المنازعة قد ثارت بمناسبةها، فهذا الربط بين الأمرين ليس إلا خلطاً بين منازعات التنفيذ والدعوى الدستورية»^(١).

ثانياً: هل أخذ المشرع وفقاً للمادة (33 مكرراً) بنظام الدعوى الدستورية الأصلية؟

لم يعرف التنظيم الدستوري المصري لموضوع الرقابة الدستورية الدعوى الأصلية، بوصفها وسيلة لاتصال المحكمة الدستورية بالدعوى، أي أنه لا يجوز

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٥، لسنة ٢٢ قضائية، بتاريخ ٤/٨/٢٠٠١.

التقدم مباشرة إلى المحكمة الدستورية ورفع دعوى دستورية؛ لذا يثور التساؤل حول كيفية وصول النزاع الدستوري إلى المحكمة الدستورية؟

تتولى الإجابة عن هذا التساؤل المادتين (٢٧ و ٢٩) من قانون المحكمة الدستورية، فوفقاً لهاتين المادتين توجد وسائل ثلاث لتحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية العليا، وبغير هذه الوسائل الثلاث لا يجوز بأي حال من الأحوال تحريك اختصاص المحكمة بالدعوى الدستورية.

والوسائل الثلاث الواردة في المادتين الأنفتين هي: الدفع من أحد الخصوم بعدم الدستورية أمام محكمة الموضوع، والإحالة من محكمة الموضوع، وممارسة المحكمة الدستورية لحقها في التصدي.

من ثم لا تهض ولاية المحكمة الدستورية العليا، إلا باتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقاً للأوضاع المقررة في المادتين (٢٧ و ٢٩) من قانونها، و«البيّن من هاتين المادتين أن كليهما لا تخولان الأشخاص الاعتبارية أو الأشخاص الطبيعيين الطعن في النصوص التشريعية بالطريق المباشر»⁽¹⁾.

إذن لم يجز المشرع المصري الدعوى الأصلية سبيلاً للطعن بعدم دستورية النصوص التشريعية.

لكن التعديل محل البحث لقانون المحكمة الدستورية، أجاز لرئيس مجلس الوزراء أن يتقدم مباشرة إلى المحكمة الدستورية طالباً الحكم بعدم الاعتداد بقرار منظمة دولية أو حكم محكمة أجنبية، فهل المشرع بذلك يكون قد أخذ بنظام الدعوى الدستورية الأصلية؟

بداية ينبغي أن نحدد مفهوم الدعوى الدستورية الأصلية؟

لقد أوضحت المحكمة الدستورية العليا أن الدعوى الأصلية هي: «التي لا تتصل المسألة الدستورية التي تطرحها بأية منازعة موضوعية، بل تستقل تماماً عنها، هادفة من وراء ذلك إلى إبطال النصوص التشريعية المطعون عليها إبطاً مجرداً توجبه المصلحة النظرية الصرفة، وهي مصلحة لا يجوز الارتكان

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١، لسنة ١٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٤/٥/٧.

إليها لقبول الدعوى الدستورية، التي يجب أن تتمثل محصلتها النهائية في اجتناء منفعة يقرها القانون»⁽¹⁾.

ترتيباً على ما تقدم، فإن الدعوى الدستورية الأصلية تتميز، في الأنظمة التي تبنتها⁽²⁾، بأمرين أساسيين:

الأول: أنها تتضمن طلباً بالحكم بعدم دستورية قانون أو لائحة فور صدورهما ونشرهما، دون انتظار تطبيقهما على الحالات الواقعية، ثم المنازعة فيهما بمناسبة انطباقهما على هذه الحالات؛ ومن ثم فإنها لا ترتبط بنزاع مطروح أمام القضاء، فالغرض المقصود منها لا يعدو إبطال النصوص القانونية المدعى مخالفتها للدستور إبطاً مجرداً.

الثاني: أن اللجوء إليها متاح للكافة، سواء أشخاص طبيعية أم اعتبارية، فهي تستند إلى «حق الأفراد والجماعات في اللجوء إلى القضاء الدستوري، ممارسة من جانبهم لحقهم في النقاضي، الذي يعتبر من الحقوق الدستورية الجوهرية، كما تسهم هذه الدعوى في تمكين الأفراد والجماعات من الدفاع عن حقوقهم التي كفلها الدستور في مواجهة أي اعتداء عليها من جانب القوانين واللوائح»⁽³⁾.

وبالرجوع إلى التساؤل المطروح أعلاه: هل المشروع وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً) أخذ بنظام الدعوى الدستورية الأصلية؟ فإن الجواب قطعاً بالنفي؛ وذلك للأسباب الآتية:

(١) إن الطلب الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية لا يتضمن طعنًا بعدم دستورية نص قانوني أو لائحي، إنما طلب بعدم الاعتداد بحكم محكمة أجنبية أو بقرار منظمة دولية، فنحن إذن أمام تنظيم خاص

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١، لسنة ١٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٤/٥/٧.
(2) من الدول التي أخذت بنظام الدعوى المباشرة: سويسرا، ألمانيا، بلجيكا، إسبانيا. وفي بيان نظام الدعوى المباشرة في هذه الأنظمة، يراجع: د. يسري العصار، الدعوى الدستورية المباشرة، مرجع سابق، ص ١٩ وما بعدها.
(3) د. يسري العصار، الدعوى الدستورية المباشرة، مرجع سابق، ص ١٨.

لمسألة محددة، تخرج عن ولاية اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

(٢) إن تقديم الطلب مقصور فقط على رئيس مجلس الوزراء؛ وليس في ذلك ممارسة كاملة للحق في التقاضي طبقاً لمفهوم الدعوى الأصلية، التي تبيح للكافة - أشخاصاً طبيعياً واعتبارياً - حق اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية للطعن على عدم دستورية قانون أو لائحة يتضمنان اعتداء على مراكزهم القانونية.

(٣) كما أننا - وفقاً لما ذهبنا إليه - لسنا بصدد دعوى دستورية، إنما إزاء منازعة تنفيذ دستورية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكام المحكمة الدستورية، يمكن أن ترفع مباشرة إلى المحكمة الدستورية، «أي دون الالتزام بالطريق المنصوص عليه في المادة ٢٩ بفقرتها أ، ب من القانون رقم ٤٨ سنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا، وذلك باعتبار أن منازعات تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا ليست دعاوى دستورية بالمفهوم الفني للدعوى الدستورية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى أن المحكمة الدستورية العليا في قضاء... لها، قضت بعدم اختصاصها بنظر إشكال في التنفيذ رُفِعَ إليها مباشرة بسبب أن حقيقة الدعوى أنها استشكالية في تنفيذ حكم صدر من محكمة القيم... ما يستفاد من هذا الحكم ضمناً أنه لو كان الإشكال متعلقاً بتنفيذ حكم صادر من قبل المحكمة الدستورية العليا لما قضت بعدم الاختصاص، بل إنها حينئذٍ ستقبل الدعوى وتتنظرها على الرغم من اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا»^(١).

(٤) في حقيقة الأمر، إننا إزاء اتصال مباشر بالمحكمة الدستورية، ولسنا بصدد دعوى أصلية، والاتصال المباشر من المدعي للمحكمة الدستورية العليا جائز وفقاً لقانونها بالنسبة لدعاوى تنازع الاختصاص السلبي أو الإيجابي، وأيضاً جائز بالنسبة لدعاوى الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين

(١) د. صلاح الدين فوزي، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢ لسنة ٥ قضائية (منازعة تنفيذ) الصادر بجلسته ٧ إبريل ١٩٨٤، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، العدد ١١، إبريل ١٩٩٢، ص ٤٥٠.

نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها⁽¹⁾.

(٥) ثمة دعاوى أخرى اصطُح على تسميتها بدعاوى الحكم، وهي دعوى تصحيح الأخطاء المادية، ودعوى البطلان بسبب عدم الصلاحية، ودعوى تفسير ما وقع في منطوق الحكم من غموض وإبهام، ودعوى إغفال المحكمة الفصل في بعض الطلبات الموضوعية، وهذه الدعاوى لا يشترط لاتصال المحكمة الدستورية بأي منها أن يكون بذات الطريق الذي رسمه المشرع في المادة (٢٩) من قانون المحكمة؛ لأن هذه الدعاوى ليست دعاوى دستورية بالمفهوم الفني؛ لذا يجوز لذوي الشأن اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا⁽²⁾.

خلاصة القول: إن طلب عدم الاعتراف بقرار المنظمة الدولية أو حكم المحكمة الأجنبية، الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية العليا، يُعدُّ من قبيل حالات الاتصال المباشر بالمحكمة الدستورية، ولكنه في الوقت ذاته ليس دعوى دستورية أصلية، كما يمكن اعتباره صورة من صور منازعات التنفيذ الدستورية، وليس دعوى دستورية بالمفهوم الفني لهذه الدعوى، فنحن إزاء مسألة خاصة رأي المشرع تنظيمها بموجب نصوص خاصة تختلف في مضمونها - بعض الشيء - عن النصوص التي تنظم كيفية انعقاد اختصاص المحكمة برقابة دستورية القوانين واللوائح.

(1) حيث تنص المادة (٣١) من قانون المحكمة على أن: «لكل ذي شأن أن يطلب إلى المحكمة الدستورية العليا تعيين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى في الحالة المشار إليها في البند ثانياً من المادة (25) ...»، كما تنص المادة (٣٢) على أن: «لكل ذي شأن أن يطلب إلى المحكمة الدستورية العليا الفصل في النزاع القائم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين في الحالة المشار إليها في البند ثالثاً من المادة (25) ...».

(2) يراجع في ذلك: د. صلاح الدين فوزي، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

مبحث ختامي تقييم الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية

لقد أثار تعديل قانون المحكمة الدستورية ومنحها اختصاصًا برقابة قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية كثيرًا من الجدل، ولم يلقَ ترحيبًا من جانب كبير من الفقه، خاصة أنه نموذج ينذر وجوده في النظم المقارنة، فبخلاف ما نص عليه الدستور الروسي، وقانون المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، فإنه - على حد علمنا - ليس له مثل آخر في تلك النظم.

والمعارضون لهذا الاختصاص - وحججهم في ذلك محل اعتبار - يرون أن منح المحكمة الدستورية اختصاصًا برقابة قرارات المنظمات الدولية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة يُعدُّ تتصلًا من التزاماتها الدولية، في حين أن تلك الالتزامات يجب الوفاء بها. كما أن اختصاصها برقابة أحكام المحاكم الأجنبية يُغني عنه اختصاص المحاكم الابتدائية بإصدار أمر بتنفيذ تلك الأحكام، وهي الحجج التي فندناها في ثنايا البحث.

ومهما يكن، فإن مميزات هذا الاختصاص أو مثالبه لن تظهر إلا بالتطبيق العملي له، وهل سيلجأ رئيس مجلس الوزراء إلى تقديم طلب عدم الاعتداد بصورة متكررة، أم أن الأمر سيقصر على الفروض التي من شأنها أن تمثل تهديدًا حقيقيًا لمصلحة البلاد العليا.

وفي هذا المبحث نضع اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية في ميزان التقييم، ولقد عرضنا لكثير من جوانب ذلك التقييم على مدار صفحات البحث، ولكننا في هذا الموضع لن نُقصر النظر إلى زاوية واحدة، بل سننظر إلى هذا الاختصاص من عدة زوايا.

فننظر إليه من ناحية مدى إلزامية الحكم الصادر بعدم الاعتداد، ومن ناحية مدى ملاءمة هذا الاختصاص من الناحية السياسية، ومن ناحية السيادة الوطنية واعتبارات الأمن القومي، ومن ناحية مدى تأثيره على المحكمة الدستورية، وأخيرًا من ناحية مدى توافقه مع أحكام الدستور والقانون.

أولاً: من حيث مدى إلزامية الحكم الصادر بعدم الاعتداد:

نتساءل هنا عن أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية بعدم الاعتداد بقرار المنظمة الدولية أو حكم المحكمة الأجنبية، أو بما يترتب عليهما من التزامات؟ وفي الواقع فإن أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية عموماً يثير البحث في أمرين، الأول: عن حجية الحكم، وهل هي مطلقة تسري على الكافة أم نسبية تقتصر على أطراف الدعوى؟ الثاني: عن المدى الزمني للحكم، وهل نطاق تطبيقه يقتصر على المستقبل فقط، أم أن أثره يمكن أن يترد إلى الماضي؟

أما عن حجية الحكم الصادر من المحكمة الدستورية، فإن المادة (١٩٥) من الدستور تكفلت ببيان تلك الحجية؛ فهي «ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم»، ثم استطردت المادة المشار إليها فأحالت إلى القانون مسألة تنظيم أثر الحكم من حيث مداه الزمني، فذكرت «وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار».

تطبيقاً لذلك، فقد تناولت المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية مسألة المدى الزمني لحكم المحكمة بالتنظيم؛ فقررت تلك المادة ما نصه: «ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص. فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن. ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه».

ولن يخرج الأثر المترتب على حكمة المحكمة بعدم الاعتداد بقرار المنظمة الدولية أو الحكم الأجنبي عن الأحكام المقررة في المادتين السابقتين، سواء من حيث حجيته أو من حيث نطاقه الزمني؛ لذا لن نتعرض لتفصيلات هذا

الموضوع، وإنما نحيل بشأنه إلى القواعد العامة وإلى الدراسات التي تخصصت لتناوله⁽¹⁾.

بيد أنه مما ينبغي التوقف أمامه، هو مدى إلزامية الحكم الصادر بعدم الاعتداد للمنظمة أو الهيئة الدولية التي أصدرت القرار، وللجهة الأجنبية التي أصدرت الحكم.

وفي حقيقة الأمر لا يوجد شيء يمكن أن يؤدي إلى إلزام المنظمة أو الجهة مصدرة الحكم الأجنبي، بإعمال مضمون حكم المحكمة الدستورية الصادر بعدم الاعتداد، فالحكم الصادر في هذا الخصوص يفتقد لأية فاعلية حقيقية على أرض الواقع في مواجهة كافة أعضاء المجتمع الدولي؛ لذا لا يمكن الحديث عن حجية مطلقة للحكم في هذا الخصوص في مواجهة الطرف الصادر ضده الحكم، فلن تلتزم بإعمال مقتضى هذا الحكم وتنفيذ منطوقه سوى سلطات الدولة المصرية.

وإن كان ذلك صحيحاً، فإنه لن تُعَدَّ جدوى الحكم الصادر بعدم الاعتداد؛ حيث تبدو أهميته وجدواه فيما يوفره للحكومة من غطاء قانوني يبرر عدم تنفيذها لقرار المنظمة أو الحكم الأجنبي، فعدم التنفيذ مرده إلى صدور حكم قضائي من السلطة القضائية المخولة بحماية الدستور وصون أحكامه، فإذا ما قضت هذه السلطة بأن الحكم الأجنبي أو قرار المنظمة يتعارض مع أحكام الدستور، فإن هذا الحكم يكون واجب النفاذ، ولا يمكن للدولة النقايس عن تنفيذه؛ لتمتعه بالحجية المطلقة في مواجهة كافة سلطات الدولة كما يقرر الدستور ذاته، وتأكيداً على تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرّسه الدستور كذلك في مادته الخامسة⁽²⁾.

(1) في تفصيل موضوع آثار الحكم الصادر من المحكمة الدستورية، يراجع: د. صبري محمد السنوسي، آثار الحكم بعدم الدستورية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.

(2) في هذا الرأي، يراجع: د. بلال أحمد سلامة، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٦١.

ثانياً: من حيث الملازمة السياسية:

من وجهة نظر أولية يبدو أن هذا الاختصاص الذي يمنح المحكمة الدستورية اختصاصاً برقابة دستورية قرارات المنظمات أو الهيئات الدولية، يسيء إلى سمعة مصر الدولية، ويوجه رسالة إلى العالم الخارجي، مؤداها تخلف مصر عن ركب التعاون الدولي والمساهمة الإيجابية في مؤسسات التنظيم الدولي الراهن، برفض ما قد تصدره هذه المنظمة أو تلك من قرارات لا تلقى قبولاً لدى الدولة المصرية.

وهذا تحفظ قد أبداه المناهضون لهذا الاختصاص الممنوح للمحكمة⁽¹⁾، وهو تحفظ - في ذاته - نتقهمه ونراه وجيهاً، لكن القول به على إطلاقه يفترق إلى قدر من الدقة.

فكما يقول البعض: «ليس منتظراً ولا معقولاً أن يتم طرح كل قرار لمنظمة أو هيئة دولية لا يروق للدولة المصرية على المحكمة الدستورية العليا لتقرير عدم دستوريته، الأصل والمتوقع أن يكون طلب الحكم بعدم دستورية القرار الدولي مؤسساً بشكل قانوني دقيق على مخالفة صريحة وجليّة لمبدأ أو حكم دستوري يتعلق بصلب الأمن القومي للبلاد أو يضر بمصالحها الوطنية العليا أو ينتهك سيادتها القانونية على نحو ما ينص عليه الدستور.

يُفترض إذن أن يكون طلب رئيس مجلس الوزراء الحكم بعدم الاعتداد بقرار صادر عن منظمة أو جهة دولية مدروساً بتأنٍ وعناية في بعده القانوني والسياسي؛ لأن القرار الدولي مهما تكن طبيعته القانونية لا يخلو أحياناً من جوانب سياسية تخضعها الدولة لعملية تقدير ومواءمة»⁽²⁾.

(1) في هذا الاتجاه، يراجع: د. عبد المنعم زمزم، رقابة المحكمة الدستورية العليا على قرارات المنظمات الدولية والاختصاص المشترك بينها وبين المحاكم الابتدائية في الرقابة على أحكام المحاكم الأجنبية، المجلة القانونية، كلية الحقوق (فرع الخرطوم) - جامعة القاهرة، ٢٠٢٢، ص ١٣.

(2) د. سليمان عبد المنعم، ثلاث زوايا للنظر في رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية (١- ٣)، مقال منشور بجريدة الأهرام، العدد ٤٩١٧٣، السنة ١٤٥، بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢٤، (<https://gate.ahram.org.eg>)، تاريخ الدخول إلى الموقع: ٢٠٢٣/١١/٢٣.

ثالثاً: من حيث السيادة الوطنية واعتبارات الأمن القومي:

كان رأي لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب في مشروع القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، أنه يُعدُّ نقلة في النظام التشريعي لحماية الأمن القومي؛ فقد قالت في تبرير مشروع القانون إنه «في ضوء المتغيرات الدولية والسياسية ومتطلبات الحفاظ على الأمن القومي المصري، تؤكد اللجنة أن مشروع القانون المعروض يستهدف التعامل الإيجابي وفقاً للمصالح الوطنية في الحالات التي تقتضي ذلك في إطار من الدستور والقانون مع أي من القرارات الدولية التي تؤثر على أمنها القومي، نظراً لوجود النزاعات والقرارات المستجدة على الساحة الدولية، وصدور بعض القرارات والأحكام من بعض المنظمات والهيئات الدولية والمحاكم الدولية وهيئات التحكيم الأجنبية والتي قد لا تستند إلى أي مشروعية قانونية».

والتساؤل الذي يطرح نفسه بقوة في هذا الصدد: هل تلتزم كافة دول العالم بعدم مخالفة مبادئ وقواعد القانون الدولي، حتى نلوم على المشرع إصدار القانون المشار إليه مستهدفاً من ورائه حماية الأمن القومي؟ فهذا هدف مشروع وليس فيه خرق أو خروج على أحكام القانون الدولي، في الوقت الذي نجد فيه كثيراً من الدول تخرق أحكام هذا القانون دون معقب.

ففي الواقع فإن كافة دول العالم، وفي مقدمتها الدول الكبرى، تضع مصلحتها الوطنية العليا وأمنها القومي فوق كل اعتبار، يحدث هذا بوجه خاص في العصر الراهن؛ حيث تختلط الكثير من قرارات المنظمات الدولية بالمصالح السياسية للدول الكبرى اختلاطاً شديداً، كما أن كل المقولات والمفاهيم التي أشاعتها ظاهرة العولمة القانونية منذ عدة عقود بدأت تشهد تراجعاً ملحوظاً، وعادت أدبيات السيادة القانونية الوطنية لنفرض نفسها بقوة من جديد.

وهكذا يصعب قراءة قانون تعديل اختصاصات المحكمة الدستورية، بمعزل عن ظاهرة افتقاد الثقة في الكثير من مؤسسات التنظيم الدولي الراهن، وتراجع سحر العولمة القانونية بعد أن ثبت تسييسها على حساب العدالة الدولية، فعلى مدى عقود مضت سادت في العالم روح إنسانية متفائلة ربما بأكثر مما ينبغي،

وتهاوت الحواجز والحدود تحت طرقات ووعود العولمة، وانتشرت المعاهدات الدولية الشارعة، والنظم القانونية العابرة للحدود والسيادات الوطنية. كل هذا كان مقبولاً، لكنه مشروط بأن تُنشد هذه النظم والآليات الدولية العدالة والمساواة للجميع، لكن سرعان ما اتضح أن هذه الآليات الدولية قد مارست دورها بشكل انتقائي ومزدوج، لم يخل من التوظيف السياسي الصارخ في كثير من الحالات، وظلت الدول الكبرى استثناء عصبياً من مبدأ المساواة في الخضوع للقانون الدولي⁽¹⁾.

تأسيساً على ذلك، لا نرى في الاختصاص الممنوح للمحكمة الدستورية برقابة قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية، تنصلاً من جانب الدولة المصرية من التزاماتها الدولية، بل إعلاء منها لسيادتها الوطنية، فليس ثمة تعارض بين كونها عضواً في منظمة دولية أو إقليمية، وبين حقها في أن تعلق بأحد أجهزتها الداخلية ليكون رقيباً على أي قرار دولي أو حكم أجنبي يخرق السيادة الوطنية ويعتدي على أحكام الدستور، في ظل عالم لا يتوانى فيه القوي عن إصدار أوامره، ويطلب أن تكون واجبة النفاذ⁽²⁾.

رابعاً: من حيث مدى تأثيره على المحكمة الدستورية:

طبقاً للمادة (١٩١) من الدستور، فإن الجمعية العامة للمحكمة الدستورية هي التي تقوم على شؤون المحكمة، كما يؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون المحكمة، وحينما عرض مشروع القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ على الجمعية العامة، وافقت عليه بالإجماع.

(1) د. سليمان عبد المنعم، ثلاث زوايا للنظر في رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية (٢-٣)، مقال منشور بجريدة الأهرام، العدد ٤٩١٨٠، السنة ١٤٥، بتاريخ ٢٠٢١/٧/٣١، (<https://gate.ahram.org.eg>)، تاريخ الدخول إلى الموقع: ٢٠٢٣/١١/٢٥.

(2) في هذا الاتجاه كذلك، يراجع: حسين صدام البيضاني، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠٢٣، ص ١٢٣.

وثمة تخوُّف من أن هذا الاختصاص الجديد الممنوح للمحكمة الدستورية قد يؤدي إلى إقحامها في المجال السياسي، وهو المجال الذي ينبغي أن تتأى عنه أية جهة قضائية.

وهو ما حدا بالبعض إلى القول بأنه نظرًا إلى مكانة رئيس مجلس الوزراء ودوره في رفع طلبات عدم الاعتداد إلى المحكمة، الأمر الذي يشكّل ضغطًا على قضاة المحكمة، ويُخضع المنظومة القضائية لاعتبارات ملتبسة في الأمن القومي لا يكشف عنها أمام الرأي العام⁽¹⁾.

ويذهب البعض إلى أن من شأن تحصُّن الدولة بقضائها الداخلي برقابة الاتفاق الدولي أو القرارات الصادرة تنفيذًا له للتعامل مع التزاماتها الدولية، أن يترتب آثارًا سياسية شديدة الخطورة، قد تصل إلى وضع الدولة في قائمة الدول المنتهكة لأحكام قانون الدولي، وهو ما قد يفرض عليها عزله دولية يكون لها أبعادها الاقتصادية والسياسية الخطيرة؛ وعليه فإن عقد الاختصاص للمحكمة الدستورية بفرض رقابتها القضائية على قرارات المنظمات والهيئات الدولية ذات الطابع السياسي يفرض ظلالًا من الغموض على الدور المنوط بالمحكمة الدستورية العليا، فهذا القانون يضيف اختصاصًا من طابع سياسي إلى الاختصاصات القضائية المقررة للمحكمة⁽²⁾.

وفي رأينا، فإنه من السابق لأوانه المصادرة - منذ الآن - على موقف المحكمة الدستورية العليا، أو الاعتقاد (بتسييس) محتمل من جانبها وهي بصدد ممارسة هذا الاختصاص، صحيح أن هذا النوع من الرقابة سيشكل نوعًا من الضغط عليها، وقد يضعها في شيء من العنت وهي في سبيل حكمها على القرار الدولي أو الحكم الأجنبي، فهذا أمر من الصعب إنكاره، لكن في الوقت ذاته لا يمكننا أن نقطع بما سيؤول إليه موقف المحكمة، وكذلك فإن الأمر يتوقف على

(1) في هذا الرأي، يراجع: د. عبد العزيز قاسم محارب، اختصاصات المحكمة الدستورية العليا وفق التعديلات بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، مرجع سابق، ص ٣٩.
(2) في هذا الرأي، يراجع: محمد شعبان، التعديلات المقترحة لقانون المحكمة الدستورية، مقال منشور بموقع نقابة المحامين المصرية (<https://egyils.com>)، بتاريخ ٢٠٢١/٦/١١، تاريخ الدخول إلى الموقع: ٢٠٢٣/١١/٢٦.

متى سيلجأ رئيس مجلس الوزراء إلى تحريك اختصاص المحكمة في هذا الشأن، كل هذه مسائل لن تتكشف سوى بالتطبيقات العملية لهذا النوع من الرقابة.

كما أنه بقرأة تاريخ المحكمة الدستورية - رغم قصره - نجد أن للمحكمة دور قضائي مشهود داخل مصر وسمعة دولية ذائعة خارجها، لم ينشأ ذلك من فراغ، بل اكتسبته المحكمة من أحكامها المتعددة التي أصدرتها ترسيخاً للمبادئ الدستورية، وإعلاءً لأحكام معاهدات دولية انضمت إليها مصر، وأصبحت في مرتبة قوانينها الداخلية، كما أن أحكامها في كثير من الأحيان قد جاءت على خلاف ما تأمله السلطة التنفيذية.

فقد حكمت المحكمة الدستورية في أكثر من مرة بعدم دستورية قانون انتخاب المجلس التشريعي، وبضرورة إجراء انتخابات جديدة⁽¹⁾، كما قضت بعدم دستورية بعض القيود المفروضة على الأحزاب السياسية، والأهم من ذلك كله ما فرضته المحكمة من قيود على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين، أما الأحكام التي صدرت حماية لحقوق الإنسان فحدث ولا حرج.

خامساً: من حيث التوافق مع أحكام الدستور والقانون:

لا تمنع نصوص الدستور المصري المحكمة الدستورية من رقابة دستورية المعاهدات الدولية، وتؤكد المادة (١٥١) من الدستور على أنه لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكامه، فالمعاهدة الدولية بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها تصبح لها قوة القانون؛ ومن ثم فإنها تعامل معاملة القانون من حيث خضوعها لرقابة الدستورية.

صحيح أن المعاهدة لا تخضع لتلك الرقابة في المراحل التي تسبق نشرها، باعتبارها في هذه المرحلة عملاً من أعمال السيادة، إلا أنها إذا نُشرت وفقاً للأوضاع المقررة في الدستور، وأصبح لها قوة القانون «جاز مراقبتها قضائياً من وجهين، الأول: رقابة استيفائها للشروط الشكلية المقررة في الدستور، الثاني: الرقابة الموضوعية للمعاهدة، وهي رقابة تجد موجباتها في نص الفقرة

(1) فقد أصدرت المحكمة أحكاماً بحل برلمانات ١٩٨٤ و١٩٨٧ و٢٠١٢.

الأخيرة من المادة (151) من الدستور، التي حظرت مخالفة المعاهدة لأحكام الدستور كافة»⁽¹⁾.

وتفريعاً على هذا الحق، وباعتبار أن قرار المنظمة أو الهيئة الدولية، يجد سند مشروعيته في المعاهدة الدولية التي أنشئت بموجبها المنظمة الدولية، كما قد يجد سنده في معاهدة دولية أبرمت في إطار المنظمة الدولية، أو من الدول أعضاء المنظمة؛ لذلك لا يوجد ما يحول دون حق المحكمة الدستورية في ممارسة رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية التي يراد تنفيذها في مواجهة الدولة ضماناً لعدم مخالفتها لأحكام الدستور.

وقد رأينا المجلس الدستوري الفرنسي قد توسّع في مفهوم المعاهدات الدولية؛ فهي وفقاً لمفهومه تشمل الاتفاقيات الدولية، كما تشمل القرارات الصادرة عن منظمات دولية استناداً إلى هذه الاتفاقيات، وترتيباً على ذلك أخضع بعض القرارات الصادرة عن منظمات دولية لرقابته، استناداً إلى حقه في رقابة دستورية المعاهدات الدولية.

كما رأينا أن الدستور الروسي - وفقاً لتعديلاته في عام ٢٠٢٠ - قد نص بالفقرة (5 مكرراً) من المادة (125) منه على أن تختص المحكمة الدستورية الاتحادية، بالبت في مدى إمكانية تنفيذ قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية، وكذلك فإن قانون المحكمة الاتحادية بدولة الإمارات يمنحها اختصاصاً ببحث دستورية تنفيذ قرارات المنظمات الدولية والنظر في عدم الاعتداد بالأحكام الأجنبية وما يترتب عليها من التزامات أو المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة أو أي من أجهزتها.

هذا فضلاً عن أن الاتفاقيات الدولية المتعلقة بتنفيذ الأحكام الأجنبية والاعتراف بها، تستثني من نطاق تطبيقها الأحكام التي تكون الدولة طرفاً فيها، أو الأحكام التي تتعارض مع السياسة العامة للدولة، وقد أوردت اتفاقية الرياض للتعاون

(1) حكم المحكمة الدستورية، القضية رقم ١٢، لسنة ٣٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٣/٣.

القضائي لعام ١٩٨٣، عدة حالات لرفض الاعتراف بالحكم الأجنبي من بينها إذا كان الحكم مخالفاً لأحكام دستور الدولة المطلوب تنفيذ الحكم فيها. فلماذا ننكر - إذن - على المشرع المصري إعلائته من شأن السيادة الوطنية، في ظل عالم ازدوجت فيه المعايير، وتتقدم فيه القوة على الحق!

▪ مسألة أخيرة: تعليق على ترتيب المادتين 27 مكرراً و33 مكرراً بين مواد قانون المحكمة الدستورية العليا:

بالرجوع إلى قانون المحكمة الدستورية نجد أن المادة (٢٥) منه قد تناولت بيان اختصاصات المحكمة على النحو الآتي: «تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتي:

أولاً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

ثانياً: الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل أحدهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها.

ثالثاً: الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها».

ثم تناولت المادة (٢٦) النص على اختصاص المحكمة بـ «تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها».

ثم بموجب المادة (٢٧ مكرراً) التي أضيفت بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ أصبحت المحكمة مختصة بـ «الرقابة على دستورية قرارات المنظمات والهيئات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة».

وغيرنا من وراء عرض نصوص قانون المحكمة آنفة البيان، إبداء ثلاث ملاحظات في هذا الصدد:

الملاحظة الأولى: إن نصي المادتين (٢٥ و ٢٦) من قانون المحكمة - وقبل إضافة المادة ٢٧ مكرراً - كانا يميزان بين اختصاص المحكمة الذي يقوم على الفصل في نزاع معروض عليها، وبين اختصاصها بتفسير النصوص التشريعية التي تثير خلافاً في التطبيق، فخصت المادة (٢٥) لبيان اختصاصات المحكمة المتعلقة بنزاع قائم، سواء كان هذا النزاع متعلقاً بالرقابة القضائية على دستورية نص في قانون أو لائحة أو كان متعلقاً بالفصل في تنازع الاختصاص بين جهات قضائية أو متعلقاً بالفصل في النزاع بشأن تنفيذ الأحكام النهائية المتعارضة.

ولم يضيف المشرع إلى هذه المادة بنداً رابعاً يتعلق بتفسير النصوص التشريعية، بل جعل النص على هذا الاختصاص في مادة مستقلة منفصلة هي المادة (٢٦)، ولعل هذا مرده إلى اختلاف طبيعة هذا الاختصاص عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في المادة (٢٥) والتي تتطلب وجود نزاع قائم.

وهو الأمر الذي يثير التساؤل حول توجه المشرع عند تعديله لقانون المحكمة، ونصه على اختصاصها بالرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية، إلى جعل هذا الاختصاص في مادة مستقلة وهي المادة (٢٧ مكرراً)، فلماذا لم يضيف المشرع بنداً رابعاً إلى نص المادة (٢٥) متضمناً هذا الاختصاص؟

فهل طبيعة اختصاص المحكمة برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية تختلف عن طبيعة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٢٥)، ولذلك رأي المشرع وضعها في نص منفصل؟

وهذا الأمر يعضد ما ذهبنا إليه آنفاً من تكييف هذا الاختصاص بأنه منازعة تنفيذ دستورية وليس دعوى دستورية بالمفهوم الفني لتلك الدعوى، إذ لو كنا بصدد دعوى دستورية، كان على المشرع ضم هذا الاختصاص إلى صلب المادة (٢٥).

الملاحظة الثانية: لماذا لم يقدم المشرع نص المادة (٢٧ مكرراً) على نص المادة (٢٧) الخاص بمنح المحكمة الحق في التصدي؟ فكان الأولى أن يحمل الاختصاص الجديد مادة رقم (٢٦ مكرراً)، باعتبار أن المادتين السابقتين عليها (٢٥ و٢٦) تتناولان اختصاصات المحكمة، ثم بعد ذلك يأتي نص المادة (٢٧) باعتباره طريقة من طرق اتصال المحكمة بالدعوى.

الملاحظة الثالثة: إن المشرع - في البند أولاً من المادة (٢٥) - وصف الرقابة على دستورية القوانين واللوائح بأنها رقابة قضائية، في حين أنه في المادة (٢٧ مكرراً) فيما يخص الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية، أورد كلمة الرقابة دون وصفها بالقضائية، رغم أن جوهر الرقابة في الحالتين واحد، يتمثل في إجراء مطابقة مع نصوص الدستور للتأكد من عدم وجود مخالفة لأحكامه.

الأمر الذي يطرح التساؤل من جديد حول طبيعة الاختصاص المنصوص عليه في المادة (٢٧ مكرراً)، فلماذا لم يتم النص على أن رقابة المحكمة وفقاً لهذه المادة رقابة قضائية؟ الأمر الذي يغلب - في ظننا - الطابع السياسي على هذا التعديل.

الخاتمة

لقد حاولت جاهداً في هذه الدراسة الوقوف على معالم الاختصاص الجديد الممنوح للمحكمة الدستورية العليا، بمقتضى القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٩، فإلى جانب اختصاصات المحكمة المنصوص عليها في المادة (١٩٢) من الدستور، وفي المادتين (٢٥، ٢٦) من قانونها، أصبحت المحكمة وفقاً للمادة (٢٧) مكرراً) المضافة بموجب القانون المشار إليه، مختصة برقابة دستورية قرارات الهيئات والمنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة.

وجاءت الدراسة لهذا الموضوع في بحثين أساسيين يسبقهما مبحث تمهيدي ويعقبهما مبحث ختامي، خُصص المبحث التمهيدي لموضوع الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، وبيان العلاقة بين رقابة دستورية المعاهدات الدولية ورقابة دستورية قرارات المنظمات أو الهيئات الدولية، بمعنى آخر: هل تقرير الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، يؤدي بالتبعية إلى إمكانية الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، باعتبار أن تلك القرارات تجد سند مشروعيتها في المعاهدات الدولية التي أنشأت تلك المنظمات؟

ثم في مبحث أول تم تحديد النطاق الموضوعي لاختصاص المحكمة الدستورية طبقاً للمادة (٢٧ مكرراً) من القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، فتناولنا اختصاص المحكمة برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية، وبيننا أنواع القرارات الصادرة عنها، وحددنا أي من هذه القرارات يمكن أن يكون محلاً لرقابة المحكمة الدستورية.

ثم تناولنا اختصاص المحكمة بالرقابة على أحكام المحاكم الأجنبية، من خلال بيان المقصود بالحكم؟ ومتى يكون أجنبياً؟ وهل مصطلح الحكم الأجنبي يشمل في طياته أحكام التحكيم؟ وما شروط الاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها طبقاً لقانون المرافعات المصري، وأحكام المعاهدات الدولية التي انضمت إليها مصر؟

وفي مبحث ثانٍ، تناولنا إجراءات الرقابة على دستورية قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية، حيث وضّحنا كيف ينعقد اختصاص المحكمة الدستورية وفقاً للمادة (٣٣ مكرراً) المضافة، ثم توقعنا أمام التكييف القانوني لطريقة انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية وفقاً لتلك المادة.

وفي نهاية المطاف قمنا بتقييم اختصاص المحكمة الدستورية برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية، وذلك في مبحث ختامي.

وترتيباً على ما تقدم، فقد خلصت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج، نوجز أهمها في الآتي:

(١) إن المشرع المصري بنصه على اختصاص المحكمة الدستورية برقابة قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة، ليس بدءاً في هذا الشأن؛ حيث إن الدستور الروسي يمنح المحكمة الدستورية ذات الاختصاص، وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، بل إنها تبت كذلك في مدى إمكانية تنفيذ أحكام هيئات التحكيم في حال تعارضها مع النظام العام للاتحاد الروسي، كما أن المجلس الدستوري الفرنسي قد توسّع في مفهوم المعاهدات الدولية، وترتيباً على ذلك أخضع بعض القرارات الصادرة عن منظمات دولية لرقابته، استناداً إلى حقه في رقابة دستورية المعاهدات الدولية.

(٢) إن اختصاص المحكمة محل الدراسة يتوافق مع أحكام الدستور التي تجيز الرقابة على المعاهدات الدولية المخالفة للدستور، فتلك المعاهدات لها قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة، وترتيباً على ذلك يمكن مراقبة قرارات المنظمات الدولية، باعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل؛ حيث إن قرارات المنظمات الدولية تجد سند مشروعيتها في المعاهدات المنشئة لتلك المنظمات.

(٣) ليس هناك تعارض بين نص المادة (٢٧ مكرراً) التي أتى بها التعديل، ونص المادة (٢٩٧) مرافعات التي تمنح المحاكم الابتدائية الاختصاص بنظر طلب الأمر بتنفيذ الحكم الأجنبي؛ حيث إن المحكمة الابتدائية هي المنوط بها

إصدار الأمر بتنفيذ الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مصر، إنما المحكمة الدستورية العليا تختص برقابة الأحكام المطلوب تنفيذها في مواجهة الدولة إذا طلب رئيس مجلس الوزراء منها ذلك، فاختصاص المحكمة الدستورية هنا بمثابة تنظيم خاص، أراد به المشرع الخروج على التنظيم العام لموضوع تنفيذ الأحكام الأجنبية.

(٤) إن المعاهدات الدولية المتعلقة بتنفيذ الأحكام الأجنبية والاعتراف بها، تُعلي من سيادة الدول، وتمنح الدول أطراف المعاهدة الحق في أن تُخضع تنفيذ الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهتها للألية القانونية التي تراها مناسبة، وبالشروط التي تتلاءم مع سياستها وتتفق مع أحكام دستورها، ولم يبتعد المشرع المصري حينما منح المحكمة الدستورية اختصاصًا برقابة دستورية الأحكام الأجنبية المطلوب تنفيذها في مواجهه مصر، عن هذا السياق ولم يخرج عن إطاره.

(٥) إن طلب عدم الاعتداد بقرار المنظمة الدولية أو حكم المحكمة الأجنبية، الذي يُقدم به رئيس مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية العليا، يُعدُّ من قبيل حالات الاتصال المباشر بالمحكمة الدستورية، ولكنه في الوقت ذاته ليس دعوى دستورية أصلية، كما يمكن اعتباره صورة من صور منازعات التنفيذ الدستورية، وليس دعوى دستورية بالمفهوم الفني لهذه الدعوى.

كما خلصت الدراسة إلى توصيتين نأمل أخذهما بعين الاعتبار:

(١) نوصي بعدم الإفراط في اللجوء إلى هذا النوع من الرقابة، اللهم إلا إذا كان قرار المنظمة الدولية أو الحكم الأجنبي المطلوب تنفيذه في مواجهة الدولة، يخلُّ إخلالاً جوهرياً بالمصالح العليا للدولة، أو يشكل تهديدًا حقيقيًا للأمن القومي، أو كان واضحًا في انتهاكه لأحكام الدستور.

حيث إن الإفراط في اللجوء إلى تلك الرقابة سيعطي انطباعًا بأن الدولة المصرية يمكن أن تتصل من التزاماتها الدولية عندما يتعلق الأمر بتنفيذ التزام تعهدت به في مواجهتها، وهذا أمر لا يشجع على الاستثمار الذي نص الدستور على تشجيعه وعلى توفير المناخ الجاذب له.

(٢) نناشد المشرع الدستوري بتعديل نص المادتين (٩٣ و ١٥١) من الدستور، والنص على جعل مرتبة المعاهدات الدولية فوق القانون ودون الدستور كما هو الوضع في القانون الفرنسي، فإن ذلك سيكون أكثر واقعية وملاءمة، ويدراً أي تعارض قد يقع بين نصوص القانون والمعاهدة، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى نأمل السير على نهج الدستور الفرنسي، والقيام بإجراء تعديل دستوري ينص على خضوع المعاهدات الدولية للرقابة السابقة، وعدم التمسك بأهداب نظرية أعمال السيادة في هذا الشأن، فالرقابة الدستورية السابقة على المعاهدة من شأنها أن تُبَصِّر السلطة التنفيذية قبل التوقيع على المعاهدة وكذلك السلطة التشريعية قبل التصديق عليها، بأي مخالفة كامنة في نصوص المعاهدة لأحكام الدستور، فالرقابة السابقة تتيح للقاضي الدستوري فحص المعاهدة من كافة جوانبها وبحرية كاملة دون أن يخشى من الآثار التي قد تترتب على الحكم بعدم دستوريته.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: المؤلفات العامة:

- أحمد أبو الوفا:
▪ القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية،
٢٠١١.
- الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية،
٢٠٠٧.
- الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية،
دون سنة طبع.
- أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية
والتجارية، ٢٠٠٩، دون دار نشر.
- أسامة المليجي، الإجراءات المدنية للتنفيذ الجبري في قانون المرافعات
المصري، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
- أشرف عرفات، الوجيز في القانون الدولي العام، مطبعة كلية الحقوق
- جامعة القاهرة، دون سنة نشر.
- إيمان فريد الديب، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية،
٢٠١٧.
- رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية،
٢٠٠٤.
- سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري،
دار النهضة العربية، ٢٠١٣.
- صبري محمد السنوسي، آثار الحكم بعدم الدستورية (دراسة مقارنة)،
دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
- صلاح الدين عامر، مقدمة وجيزة لدراسة القانون الدولي العام، دار
النهضة العربية، ٢٠٠٩.

- صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.
- علياء زكريا، دور مجلس الدولة في الرقابة على المعاهدات الدولية في ضوء أحدث الأحكام القضائية المصرية والفرنسية، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.
- عنايت عبد الحميد ثابت، أحكام فض تداخل مجالات انطباق القوانين ذات الطابع الدولي في القانون المصري، مطابع الدار الهندسية، ٢٠١٠.
- عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه-جان دبيو للقانون والتنمية، دون سنة نشر.
- عيد أحمد الغفلول، الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة- دستور ٢٠١٤ وتعديل ٢٠١٩)، الكتاب الأول، دون دار نشر، ٢٠٢٠.
- محمد فؤاد عبد الباسط، مدى اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤.
- يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
- يسري العصار، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١١.

ثانياً: الأبحاث والمقالات المنشورة:

- بلال أحمد سلامة، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، المجلد (65)، العدد (2)، يوليو 2023.
- زينة حازم الجبوري، الاتجاهات الحديثة للاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها في المسائل المدنية والتجارية وفقاً لاتفاقية لاهاي لسنة ٢٠١٩، بحث منشور بمجلة جامعة تكريت للحقوق - العراق، السنة (٦)، المجلد (٦)، العدد (٢)، الجزء (١)، مارس ٢٠٢٢.

- سليمان عبد المنعم، ثلاث زوايا للنظر في رقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية، ثلاث مقالات نشرت على التوالي بجريدة الأهرام، العدد ٤٩١٧٣، السنة ١٤٥، بتاريخ ٢٤/٧/٢٠٢١.
- صلاح الدين فوزي، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢ لسنة ٥ قضائية (منازعة تنفيذ) الصادر بجلسة ٧ إبريل ١٩٨٤، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، العدد ١١، بريل ١٩٩٢.
- عبد العزيز سالماني:
 - الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، بحث منشور بمجلة الدستورية، العدد التاسع والعشرون، أكتوبر ٢٠٢١.
 - الحق في التقاضي وطرق تحريك الدعوى الدستورية، مجلة الدستورية، العدد الثامن عشر، أكتوبر ٢٠١٠.
- عبد العزيز قاسم محارب، اختصاصات المحكمة الدستورية العليا وفق التعديلات بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٢١، مجلة المال والتجارة، العدد (٦٤٧)، مارس ٢٠٢٣.
- عبد المنعم زمزم، رقابة المحكمة الدستورية العليا على قرارات المنظمات الدولية والاختصاص المشترك بينها وبين المحاكم الابتدائية في الرقابة على أحكام المحاكم الأجنبية، المجلة القانونية، كلية الحقوق (فرع الخرطوم) - جامعة القاهرة، ٢٠٢٢.
- علي باشا خليفة، إشكاليات تنفيذ الأحكام الأجنبية (دراسة مقارنة)، بحث منشور بمجلة جامعة جنوب الوادي الدولية للدراسات القانونية، العدد (٣)، ٢٠١٨.
- موسى مصباح حمد، قرارات المنظمات الدولية كمصدر من مصادر القانون الدولي، بحث منشور بمجلة الدراسات العليا، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، السودان، أبريل ٢٠١٩.

- يحيى إكرام بدر، اتفاقية لاهاي ٢٠١٩ للاعتراف وتنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية، بحث منشور بالمجلة الدولية للفقهاء والقضاء والتشريع، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠٢١.
- يسري العصار، الدعوى الدستورية المباشرة، مقال منشور بمجلة الدستورية، العدد السابع عشر، أبريل ٢٠١٠.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

- حسين سعد السني، الرقابة على مشروعية قرارات المنظمات الدولية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠٠١.
- حسين صدام البيضان، الرقابة الدستورية على قرارات المنظمات الدولية وأحكام المحاكم الأجنبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠٢٣.
- شمس الدين عبد الله عثمان، الطبيعة القانونية لقرارات المنظمات الدولية (الأمم المتحدة نموذجاً)، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، السودان، ٢٠١٨.
- شيماء عطية نجم، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٩.

رابعاً: الأحكام القضائية:

(١) أحكام المحكمة الدستورية العليا:

- القضية رقم ٩، لسنة ٤٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/٤/٨.
- القضية رقم ١، لسنة ٤٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/١١.
- القضية رقم 41، لسنة 41 قضائية، بتاريخ 2022/7/2.
- القضية رقم ٤، لسنة ٤٠ قضائية، بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٩.
- القضية رقم ٣٧، لسنة ٤١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٩.
- القضية رقم ٢٢، لسنة ٤٢، بتاريخ ٢٠٢١/٧/٣.
- القضية رقم ١١٨، لسنة ٤٠ قضائية، بتاريخ ٢٠٢١/٤/٣.
- القضية رقم ١ لسنة ٤٢ قضائية دستورية، بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٥.

- القضية رقم ٨١، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١.
- القضية رقم ٥٠، لسنة ٤٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٧/٦.
- القضية رقم ١٣١، لسنة ٣٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٤/٦.
- القضية رقم ١٢، لسنة ٣٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٣/٣.
- القضية رقم 37، لسنة 38 قضائية، بتاريخ 2018/3/3.
- القضية رقم ١٤، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٣.
- القضية رقم ١١٥، لسنة ٣٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/٥/٧.
- القضية رقم 3، لسنة 36 قضائية، بتاريخ 2014/10/12.
- القضية رقم ١٧، لسنة ٣٢ قضائية، بتاريخ ٢٠١١/٤/٣.
- القضية رقم ٣٣، لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٢.
- القضية رقم 10، لسنة 24 قضائية، بتاريخ 2007/7/1.
- القضية رقم ٢٠٣، لسنة ٢٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٧.
- القضية رقم ٥، لسنة ٢٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٠١/٨/٤.
- القضية رقم ١٥، لسنة ١٨ قضائية، بتاريخ ١٩٩٩/١/٢.
- القضية رقم ٢٣، لسنة ١٦ قضائية، بتاريخ ١٩٩٥/٣/١٨.
- القضية رقم ١٠، لسنة ١٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٦/١٩.
- القضية رقم ٥٧، لسنة ٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٢/٦.
- القضية رقم ١، لسنة ١٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٤/٥/٧.
- القضية رقم ١، لسنة ٤ قضائية، بتاريخ ١٩٨٢/١١/٦.

(٢) أحكام محكمة النقض:

- الطعن رقم ٨٠٧٢، لسنة ٩١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٨.
- الطعن رقم ٧٣٤٨، لسنة ٨٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤.
- الطعن رقم ٢٩، لسنة ٨٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٨.
- الطعن رقم ١٤٠٦٨، لسنة ٧٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٤/٥/١٣.
- الطعن رقم ١٣١٦٦، لسنة ٧٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢.
- الطعن رقم ١٨٢٤٩، لسنة ٧٦ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٣.
- الطعن رقم ٦٢، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٥/٢٥.

(٣) أحكام المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم ١٠٣٩٠٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠٢١.
- الطعن رقم ٥٧٤٤٧، لسنة ٦٢ قضائية، بتاريخ ١٦/٥/٢٠٢٠.
- الطعن رقم ٦١١٩٥، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٣٠/١١/٢٠١٩.
- الطعن رقم ٧٧٦٣٨، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠١٩.
- الطعن رقم ٦٢٦٥، لسنة ٥٧ قضائية، بتاريخ ١٨/١٢/٢٠١٠.

خامساً: المراجع الفرنسية:

- Burdeau(G): Droit constitutionnel et institutions politiques, Librairie général de droit et jurisprudence, 1980.
- Décision du Conseil constitutionnel, NO. 1 – 15, 30 décembre 1976
- Décision du Conseil constitutionnel, No.70–39, 19 juin 1970.
- Décision du Conseil constitutionnel, No.78–93, 29 avril 1978.
- Louis(F) et Loic (ph): Le Conseil Constitutionnel, 6ed, 1991.

سادساً: المواقع الإلكترونية:

- موقع البوابة القانونية للتشريعات المصرية:
(<https://elpai.idsc.gov.eg>)
- موقع المحكمة الدستورية العليا: (www.sccourt.gov.eg)
- موقع جريدة الأهرام: (<https://gate.ahram.org.eg>)
- موقع دار المنظومة: (<http://mandumah.com>)
- موقع شبكة قوانين الشرق: (www.eastlaws.com)
- موقع محكمة النقض المصرية: (<https://www.cc.gov.eg>)
- موقع نقابة المحامين المصرية: (<https://egyils.com>)