



عنوان البحث فلسفة الرقابة على القرارات بقوانين وتطبيقاتها القضائية في

مصر

بحث

ضمن رسالة دكتوراة بعنوان
أثر القرارات بقوانين على التطور
التشريعي في مصر

(دراسة تحليلية وتطبيقية على المراحل الانتقالية

بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١)

الباحث: محمود صبحي محمد محمود زايد

٢٠٢٠-٢٠٢١

تحت إشراف

أ.د منصور محمد

أحمد

أستاذ القانون العام ووكيل كلية
الحقوق جامعه المنوفية لشئون
التعليم والطلاب

أ.د أحمد محمد البغدادي

الأستاذ بقسم فلسفة القانون وتاريخه
مستشار الجودة والتطوير
كلية الحقوق _ جامعة بنها

فلسفة الرقابة على القرارات بقوانين وتطبيقاتها القضائية في مصر

مقدمة:

الأصل في التشريع: أن يسن من خلال السلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص في سن تشريع القوانين. ولكن قد تتدخل السلطة التنفيذية، في بعض أعمال السلطة التشريعية؛ في حالتين طبقاً لدستور (١٩٧١) وهما: حالة التفويض وحالة الضرورة. أما حالة التفويض: المادة (١٠٨) من دستور (١٩٧١) فهو تفويض مجلس الشعب، رئيس السلطة التنفيذية، في بعض الأمور المحددة لاتخاذ في شأنها قرارات لها قوة القانون. وقد ألغيت هذه السلطة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١. واستقر دستور (٢٠١٢) ومن بعده دستور (٢٠١٤) الحالي؛ على حالة واحدة وهي حالة (الضرورة)، أو الحاجة لاتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. وذلك في فترة انتخاب برلمان جديد فقط. بعكس الدساتير السابقة عليهما والتي كانت تعطي السلطة التنفيذية السلطة المطلقة في إصدار قرارات لها قوة القانون بمجرد غياب البرلمان. وعرفت: القرارات بقوانين أو المراسيم بقوانين: بأنها (قرارات يصدرها رئيس الجمهورية، في غيبة البرلمان، وفي حالة الضرورة القصوى التي لا تحتمل التأخير، وتكون لها قوة القانون. أو بمعنى آخر: هي حالة استثنائية لرئيس الجمهورية أو من ينوب مقامه تخول له سلطة سن التشريع بشروط خاصة.

والرقابة على القرارات بقوانين جزء من تنظيم حالة الضرورة، والتي تشمل: "حالة الطوارئ، وحالة الضرورة، ومصالح الدولة العليا^(١)، وهما جزء من تنظيم سلطة استثنائية في فترات الأزمات؛ ولم تعد أمراً خارجاً على المشروعية في الفكر القانوني، وإنما أصبحت هذه السلطات تمثل أهم أبعاد "المشروعية الاستثنائية" باعتبارها الوجه الآخر للمشروعية؛ ولذلك وضع الدستور أسس ومبادئ لأسلوب الرقابة على دستورية تلك السلطات حفاظاً على الشرعية الدستورية.

إشكالية البحث: تعود الإشكالية هنا من عدة نواحي: أولي الإشكاليات: هي صياغة المادة (١٥٦) من دستور (٢٠١٤)، والتي اكتنفها العديد من الغموض: خاصة مدلول (العرض، والمناقشة، والإقرار)، كذلك تتعلق الإشكالية بمدلول جدوى الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين. وتتعلق الإشكالية الرئيسية بمدى امتداد الرقابة القانونية على القرارات بقوانين لاسيما القرارات المحتجزة دستورياً للقانون.

أهمية البحث: تتبلور أهمية الدراسة في الإجابة على عدة تساؤلات، وهي: ما هي حدود إصدار تلك القرارات؟ وما هو دور مجلس النواب في الرقابة على تلك القرارات؟ وهل تمتد رقابة البرلمان لبحث مدى توافر حالة الضرورة المتخذة أساساً لإصدار القرارات بقوانين؟ وهل يعد تصديق البرلمان عليها تحصيناً لها من أي طعون؟ وما هو دور المحكمة الدستورية في الرقابة على تلك القرارات؟ وهل هناك قيود ترد على تلك الرقابة بحيث تحول دون الرقابة عليها؟

منهج البحث: لتحقيق هدف الدراسة سوف أقوم باتباع: المنهج التحليلي "الاستنباطي"، من خلال تحليل نص المادة (١٥٦) من دستور (٢٠١٤)، ومدى مطابقتها بالدساتير السابقة؛ من خلال تنظيم سلطة إصدار القرارات بقوانين؛ واتباع أهم الشروط، والضوابط التي سطرته تلك القواعد؛ للوقوف على مدى توافق المشرع الدستوري في ضبط الرقابة ساء البرلمانية أو القضائية.

وعلي ذلك تم تقسيم الدراسة لثالث مباحث نناقش بالمبحث الأول مبدأ الرقابة والفلسفة التي يقوم عليها. ونخصص بالمبحث الثاني: لأشكال الرقابة على القرارات بقوانين. والمبحث الثالث: لحدود سلطة المحكمة الدستورية بالنسبة للرقابة على القرارات بقوانين.

المبحث الأول: مبدأ الرقابة والفلسفة التي يقوم عليها

(١) أ.د أحمد محمد البغدادي، المنطق القانوني واعتبارات العدالة، بالتطبيق على بعض النصوص الدستورية والقوانين والأحكام القضائية بعد ثورة ٢٥ يناير، كلية الحقوق جامعة بنها، ط٢، ص ٧٤-٨٧.

المبحث الثاني: أشكال الرقابة على القرارات بقوانين
المبحث الثالث: حدود الرقابة القضائية على القرارات بقوانين

المبحث الأول
مبدأ الرقابة والفلسفة التي يقوم عليها
وذلك من خلال مطلبين: المطلب الأول: أهمية الرقابة الدستورية. ثم نتبعها في المطلب الثاني: لأهم
الأسس الفلسفية والقانونية للرقابة.

المطلب الأول
أهمية الرقابة على دستورية القرارات بقوانين
أولاً: ماهية الرقابة:

رقابة دستورية القوانين: هي العملية التي تقوم من خلالها الهيئة الموكلة إليها الرقابة بفحص
القوانين، للتأكد من مدي مطابقتها الدستور من عدمه. ويشمل هذا التعريف صورتي الرقابة القضائية،
والسياسية. وهذه الرقابة لا تثار إلا عند انحراف التشريعات عن أحكام الدستورية - سواء الصادرة عن
البرلمان أو عن رئيس الجمهورية "قرارات بقوانين" - وسواء كان هذا الانحراف متعمد أو كان عن غير
تبصر ودراية^(١). ويعد مبدأ رقابة دستورية القوانين تأكيداً لمبدأ سيادة الدستور وسموه على قوانين الدولة،
وضمانة جادة لحماية الحقوق والحريات الفردية^(٢). ولذلك تدور رقابة الدستورية حول التحقق من احترام
التشريعات للدستور^(٣).

ثانياً: أهمية رقابة الدستورية ورقابة القرارات بقوانين:
من المسلم به: أن الدولة القانونية هي الدولة التي تعتنق مبدأ سيادة القانون ومن مقتضى هذا المبدأ
خضوع جميع سلطات الدولة للقانون بمفهومه العام، والتزام الحدود التي يقرها في أعمالها وتصرفاتها
جميعها، وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية العليا: (إن الدولة القانونية: هي التي تتقيد في كافة مظاهر
نشاطها وأياً كانت طبيعة سلطاتها، بقواعد قانونية تعلق عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها
في أشكالها المختلفة، باعتبار أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تباشر نيابة عن
الجماعة ولصالحها، ومن ثم فقد أضحي مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترناً بمبدأ مشروعية السلطة هو
الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية)^(٤). وبذلك يجب أن تتجسد الدولة القانونية في أي نظام سياسي من
خلال خضوع الجميع لسلطة القانون، وعلى رأسهم السلطات الحاكمة المؤتمنة على حقوق المواطنين

(١) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، القاهرة، دار الشروق - الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص
٢١. أيضاً: د. أشرف عبد القادر قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة
٢٠١٢-٢٠١٣، ص ١١. أيضاً: د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة،
قوسينا، مطبعة حمادة الحديثة، ١٩٩٦، ص ٧.

(٢) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ط ٤، ١٩٤٩، ص ٢٢٧.

(٣) أ.د هشام محمد البدري، حدود رقابة الدستورية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ١٧.

(٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم (١٥) لسنة ١٨ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٩/١/٢.

وحررياتهم، فلا تكون أعمالها وتصرفاتها مشروعية إلا إذا كانت متفقة مع القانون، ومن ثم تغدو الدولة القانونية هي دولة المشروعية.^(١)

أما فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين وتنظيمها، فليس من شك في ضرورتها بل وحتميتها في الدولة القانونية الدستورية، إلا أنها ليست من عناصر تلك الدولة، بل هي من نتائج مبدأ سمو الدستور وأثاره وما يترتب عليه من تدرج القواعد القانونية في الدولة من حيث مرتبتها الإلزامية.^(٢) وقد يتفق الفقه على أن الضمانة الأولى التي يتعين على المشرع الدستوري أن يقرها في وثيقة الدستور هي: تنظيم الرقابة على دستورية ومشروعية الأعمال القانونية التي تصدر من السلطات العامة وفي مقدماتها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، ضماناً للشرعية الدستورية، وكفالة حماية أكثر فعالية للحقوق والحرريات العامة.

وإذا كانت الرقابة على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية؛ لها أهميتها فكان من باب أولى تقرير الرقابة على القرارات بقوانين؛ باعتبارها سلطة استثنائية في يد السلطة التنفيذية. حيث تستند السلطة التنفيذية سلطتها من الدستور مباشرة وذلك لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة لا تحتمل التأخير.^(٣) ولما كانت حالة "الضرورة" تقدرها السلطة التنفيذية؛ فكان لا بد من إخضاع تلك الحالة للسلطة التشريعية حتى تراقب ما تم إصداره؛ باعتبارها: هي صاحبة الاختصاص الأصلي في سن التشريع، وهي أول صور الرقابة. ولكن هذه الرقابة، سياسية، لا تمنع من الرقابة القضائية التي تنبثق على مشروعية القرار بقانون من حيث استيفائه لشروط الدستورية وهل استوفي هذه الشروط من عدمه.^(٤)

وإلى جانب الأهمية السابقة هناك أهمية ضرورية بالنسبة للقرارات بقوانين: وهي معالجة عيب الانحراف في استعمال سلطة التشريع: حيث يكون التشريع مشوباً بعيب عدم الدستورية متى كان يخالف حكماً جري به نص الدستور. ونظرية الانحراف هذه: هي من نظريات القانون الإداري التي تستلزم في كل قرار أن يكون هدفه هو المصلحة العامة، فإذا كانت الغاية التي تسعى إليها السلطة التنفيذية عند إقرارها قرار بقانون بعيدة عن المصلحة العامة أو توجهت إلى هدف مغاير عن الهدف المحدد للتشريع. عندئذ نكون بصدد انحراف في استعمال السلطة.^(٥)

ويري الباحث: إن أهمية الرقابة على دستورية القرارات بقوانين تكمن في حماية الشعب من التشريعات المعيبة بعيب عدم الدستورية. وبما أن نطاق سلطة المشرع تقديرية في حدود إصدار القرارات بقوانين؛ من هنا تزداد أهمية القرارات بقوانين، فالبيئة الرئيسية للتشريعات المعيبة؛ هي أساساً البيئة التي تكون فيها للمشرع سلطة تقديرية مطلقة؛ مما يبين أهمية الرقابة على تلك الأعمال.

(١) د. مصطفى عبد المقصود سليم، الرقابة على دستورية القوانين في الدولة القانونية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٥١.

(٢) المستشار د. منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، الإسكندرية منشأة المعارف، ٢٠٠١، ص ١٧٢.

(٣) المصدر نفسه، ص ١٩.

(٤) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، بريطانيا- فرنسا - مصر، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، ٢٠١٤، ص ١١٤.

(٥) م.د منير عبد المجيد، المصدر السابق، ص ١٧٧.

المطلب الثاني

الأسس الفلسفية والقانونية للرقابة على القرارات بقوانين اتجهت فلسفة المشرع الدستوري إلى أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع، من الضوابط والقيود؛ ما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة. فجعل مصير القرارات بقوانين؛ متوقفة على إقرار البرلمان بحيث إذا لم يقرها البرلمان؛ زال ما كن لها من أثر بقوة القانون. أما إذا أقرها البرلمان، عهدت الرقابة للمحكمة الدستورية العليا للنظر في دستورية القرار من عدمه.

أولاً: أهم الأسس الفلسفية للرقابة على القرارات بقوانين:

لم يترك الدستور الأمر على إطلاقه؛ بل اتجهت فلسفة الدستور إلى تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار تلت القرارات ونصت على شروط على سبيل الحصر وجب اتباعها عند اللجوء لهذه السلطة الاستثنائية؛ بحيث إذا لم تتوافر تلك الشروط أصبح القرار مشوباً بعيب عدم الدستورية. وتتلخص أهم الأسس الفلسفية في الآتي:

(١) عدم وجود برلمان: وهي أولى الأسس الفلسفية التي أقرها دستور (٢٠١٤)، والتي اتجهت إلى تضيق حدود نطاق إصدار القرارات بقوانين بحيث اقتصرت سلطة الإصدار عند عدم وجود البرلمان. أما في حالة وجود برلمان وكان في فترة حل، أو ما بين أدوار الانعقاد فلا يجوز إصدار مثل هذه القرارات.

(٢) الأساس الثاني: هو وجود حالة لا تحتل التأخير؛ ويجب معها اتخاذ تدابير ضرورية. بحيث إن لم يكن هناك ضرورة قصوى لا تحتل التأخير؛ عندها يكون القرار بقانون مشوب بعيب عدم الدستورية.

(٣) الأساس الثالث: إقرار البرلمان للقرارات بقوانين فور انعقاده: ويترتب على عدم إقرار البرلمان لهذه القرارات؛ زوال ما كان لها من آثار بقوة القانون دون حاجة إلى إصدار حكم بذلك.

ثانياً: الأسس الخاصة بالرقابة الدستورية:

الأساس النظري لرقابة دستورية القوانين يتمثل في: مبدأ عام جوهرية: يسمى مبدأ علو الدستور، ويسميه بعض الفقهاء مبدأ سمو الدستور.^(١) إلى جانب مبدأ الحفاظ على الأمن القانوني. وتفعيل الديمقراطية. وإصلاح النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي. واحترام حقوق الإنسان وحياته. وهو ما نوضحه في الآتي:

(١) علو الدستور سواء من الناحية الموضوعية أو الشكلية:

يعد هذا المبدأ هو الأساس القانوني الذي تأسس عليه الرقابة على دستورية القوانين. وعلة ذلك أن الدستور يضع القواعد والمبادئ العليا التي تنظم سلطات الدولة وتضمن حريات الأفراد، ومن ثم يجب أن تعلوا أحكام الدستور على قرارات السلطة التنفيذية، بل وقرارات السلطة التشريعية.^(٢) على اعتبار أن السلطة التشريعية هي التي تؤدي الدور الرئيسي؛ في ترجمة فلسفة دستور الدولة من حيث كونها منتخبة من قبل الشعب. وكذلك السلطة التنفيذية والتي تؤدي دوراً مهماً لا يقل شأنه عن دور السلطة التشريعية؛ في رسم السياسة العامة للدولة؛ بل وتخضع لها السلطة التشريعية في حدود كبيرة -إما لكونها تمثل الأغلبية البرلمانية، وإما لصورية دور البرلمان.^(٣) وفي هذه الأحوال وعند دخول السلطة التقديرية للمشرع يتشكل مدخلاً طبيعياً في مجال الانحراف التشريعي، والتعسف في استعمال السلطة بما يترتب عليه الإخلال

(١) أ.د محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين "المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية" الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص ١١. أيضاً: أ.د مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢، ص ٤٢٨.

(٢) أ.د محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين مرجع سابق، ص ١٥.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص ٨.

بالدستورية؛ إذن فلا بد من وجود صمام أمن يكفل إعطاء الضمانات الفعالة للدستورية^(١) ومن أنجح الوسائل التي ابتكرها الفقهاء الدستوريين لحماية الدستورية هي الرقابة الدستورية، وبسط الرقابة للمحكمة الدستورية حتى يتسنى لها الرقابة الفعالة^(٢).

(٢) الحفاظ على الأمن القانوني كأساس فلسفي للرقابة الدستورية:

يقصد بالأمن القانوني: وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحداً أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية، لغرض إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية بغض النظر عما إذا كانت أشخاص قانونية خاصة أم عامة. بحيث تستطيع هذه الأشخاص ترتيب أعمالها وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لأعمالها دون أن تتعرض لمفاجآت أو أعمال لم تكن بالحسبان صادره عن أحدي سلطات الدولة الثلاث، ويكون من شأنها هدم ركن الاستقرار أو زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها^(٣) ويعد الأمن القانوني: أحد أهم الغايات؛ التي يهدف القانون إلى تحقيقها، لكونها إحدى الأسس الهامة. التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية، التي تخضع فيها جميع سلطات الدولة لحكم القانون^(٤). لذلك فإن كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة يقع عليها مسؤولية تحقيق هذه الفكرة بما يتلاءم واختصاصها^(٥).

(٣) تفعيل الديمقراطية، كأساس فلسفي للرقابة الدستورية:

حين تتوافر الأغلبية المستقرة المستمرة، التي تستطيع الموافقة على القوانين وحين تعطي السلطة التنفيذية سلطات استثنائية لسن القوانين؛ يتطلب موازنة ذلك بقضاء دستوري يراقب دستورية هذه القوانين. فالديمقراطية لا تقوم بغير سيادة القانون، ومن ثم فإنها لا تكون حقيقية، إلا في البلاد التي تشهد رقابة دستورية القوانين. فشرعية الرقابة: هي علامة على نضج الديمقراطية. ونقلاً عن (د. أحمد فتحي سرور) فقد ذهب (إيسمان) إلى أنه: "ما لم تتأكد سيادة الدستور بالرقابة على دستورية القوانين؛ فلا يكون هناك ديمقراطية؛ ويصبح الدستور برنامجاً سياسياً له قوة إلزامية أدبية..". وعلي هذا النحو، فإن الرقابة على دستورية القوانين تؤكد إلزامية قواعد الدستور، وبها يتأكد أن الدستور هو القانون الأسمى، ويتحقق سيادة القانون، وحماية النظام الديمقراطي^(٦).

المبحث الثاني

أشكال الرقابة على القرارات بقوانين

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين

أولاً: التنظيم الدستوري لرقابة البرلمان:

نصت المادة (١٥٦) من دستور (٢٠١٤): على: (..) يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليه من آثار).

- (١) م. إبراهيم محمد صالح، الأسس الفلسفية للرقابة على الدستورية، على السلطة التقديرية للمشرع، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية السنة (٦) العدد (٢٣) ٢٠١٤، ص ٢٢٧.
- (٢) د. أشرف عبد القادر قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٤.
- (٣) د. يسري محمد العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، بدون، ١٩٩٩، ص ٢٤٥.
- (٤) د. حسن كيرة، المدخل للعلوم القانوني، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص ٩٩.
- (٥) م.د عامر زغير، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، العراق مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجالات العلمية، العدد الثامن عشر، ٢٠١٠، ص ٥-٢.
- (٦) د. أحمد فتحي سرور، المصدر سابق، ص ١٥٦. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مصدر سابق، ص ٤٣.

ويشكل هذا النص: الإطار الدستوري العام في رقابة البرلمان على هذه القرارات. ولم يكن هذا النص جديد في النظام الدستوري المصري؛ ولكن هذه السلطة؛ كانت مستقرة في الدساتير المصرية السابقة، كما بينا في المبحث الثاني من الفصل الأول. بيد أن صياغة النص في كل من الدساتير السابقة، قد اختلف؛ وذلك في بيان أسلوب وكيفية نظر المجلس، والمدة التي يجب أن تعرض خلالها على المجلس وإقرارها عقب ذلك العرض. والجدير بالذكر: أن التعديل الوارد بنص المادة (١٥٦) من دستور (٢٠١٤) قد أضاف عبارة (على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها..). بعكس الدساتير السابقة: والتي كانت تستخدم عبارة (العرض على المجلس النيابي وموافقته). وعلى ذلك يكون الدستوري الحالي (٢٠١٤)؛ قد أضاف لفظ "ومناقشتها" بنص الدستور؛ مؤكداً سلطة البرلمان في مناقشة القرارات بقوانين، وليس الموافقة فحسب. وظاهر العبارة السابقة أن الرأي والبحث يجب أن ينصرف إلى تحديد مفهوم ثلاثة ألفاظ: هي (العرض - المناقشة - الموافقة) وأعتقد أن كل منها واضح من حيث الدلالة اللغوية الظاهرية^(١) وعلى نحو لا يستلزم جهد في هذا الصدد. إلا أن المشكلة تثور بالنسبة للمدلول الفني لهذه الألفاظ من الناحية التشريعية، لأن تفسير مدلولات هذه الألفاظ لا يكفي فيه بحث الأعمال التحضيرية للنص الدستوري. وإنما يرتبط أيضاً بالنصوص الخاصة بلائحة مجلس النواب التي تحدد أسلوب العرض، وكيفيته، وظروفه وإجراءات العرض للمناقشة، سواء باللجان المتخصصة، أو اللجان العامة للمجلس وكيفية قيام كل منها بدورة ونظام ذلك ومواعيده، وحقوق وواجبات الأعضاء في المناقشة والتصويت وكيفيته ونصابه، ومسائل أخرى كثيرة.^٢ ويجري ذلك أيضاً بالنسبة للعرض للموافقة على المجلس النيابي لإقرار القانون أو رفضه. وبذلك فإن معنى العرض طبقاً للرأي الراجح فقهاً: هو إيداع جميع القرارات بقوانين بكل نصوصها، وليس فقط أرقامها. وذلك تمهيداً لمناقشتها إعمالاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور.^٣

ضوابط العرض، والمناقشة، والموافقة، طبقاً للائحة الداخلية لمجلس النواب: نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦؛ سلطة المجلس تجاه القرارات بقوانين بالفصل الرابع بداية من المواد (١٩٣ حتى ١٩٦). وأوجبت المادة (١٩٣) ضرورة عرض جميع القرارات بقوانين الصادرة طبقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور؛ على اللجان المختصة، بحيث تقوم اللجنة المعروض عليها القرارات بمناقشة القرارات ودراستها وإعداد تقرير بها، ثم عرضها ليقرها المجلس أو يرفضها، وكل ذلك في مدة خمسة عشر يوماً. ويصدر القرار بالرفض أو القبول بالأغلبية المطلقة للحاضرين، المادة (١٩٤). وفي حالة اقتراح تعديل أياً من القرارات المعروضة يتبع في شأن ذلك الإجراءات المكررة لاقتراح القوانين العادية، وكذلك الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين. ونصت المادة (١٥٩) من اللائحة أن لكل عضو حق اقتراح تعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد المعروضة بالقرار، وأن يقدم العضو تقرير لرئيس المجلس بذلك للعرض على المجلس؛ والذي يقوم بإخطار اللجنة المختصة بهذا الاقتراح. والتي بدورها يجب عليها إعداد تقرير وتقديمه لرئيس المجلس، المادة (١٦٠). وأثناء المناقشة لا يجوز الكلام في اقتراحات التعديل إلا لمقدم الاقتراح، ولمعارض واحد من الحكومة، ولمقرر اللجنة، ولرئيس المجلس إذا رأي مقتضى أن يسمح لممثلي الهيئات البرلمانية، أو أحد الأعضاء بالكلام ما لم يقرر المجلس غير ذلك المادة (١٦٩).

ثانياً: الفترة التي يجب خلالها عرض القرارات بقوانين على البرلمان:

(١) المستشار عصمت حسين العيادي، بحث بعنوان: البحث عن حل: دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات بقوانين الصادرة في غيبة المجلس، القاهرة، المركز العربي للبحوث والدراسات، ٢٦ نوفمبر ٢٠١٥.

(٢) أ.د. شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ "دراسة تحليلية نقدية للمادة ١٥٦ من الدستور"، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٩ أغسطس ٢٠١٩، ص ٧٤.

(٣) أ.د. شعبان أحمد رمضان، المصدر السابق، ص ٧٥.

نصت المادة (١٥٦) من الدستور على: (.. على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد..). فهل مدة الخمسة عشر يوماً هي ميعاد حتمي، ووجوبي. يلزم اتخاذ جميع اجراءات العرض والمناقشة والموافقة على هذه القوانين خلالها؟ أم أنه ميعاد تنظيمي يمكن لوقت العرض والمناقشة والموافقة أن يتجاوزه.

ذهب (المستشار عصمت حسين) إلى: (إنه بالنظر إلى أن نصوص القانون الدستوري وقواعده فهي المهمة على النظام القانوني والسياسي للدولة وترسم حدود توزيع الاختصاصات بين السلطات المختصة بالدولة ومن ثم فإن الفقه والقضاء يسلمان: بأن هذه القواعد القانونية؛ قواعد أمره وملزمة للكافة، وتسمو في مدارج التشريع فوق سائر النصوص، والقول بأن ميعاد الخمسة عشر يوماً ميعاد تنظيمي يفتح الباب للقواعد القانونية الأدنى مرتبة في السلم التشريعي لمخالفة القواعد القانونية الدستورية الأسمى منها والأعلى مرتبة. وهو ما لا يمكن أن نسلم به؛ وإلا سيحدث انهيار تشريعي لأن الهوى يمكن أن يتدخل للعبث بقواعد الدستور انطلاقاً من القول بأنه ليس كل قواعده ملزمة، وأن بعضها تنظيمي، إذا نقول مطمئنين إن ميعاد الخمسة عشر يوماً هو ميعاد حتمي ووجوبي وإلزامي ولا يمكن تجاوزه بحال من الأحوال وعلى السلطة السياسية في الدولة ومجلس النواب الحفاظ على حرمة هذه القاعدة وحمايتها حفاظاً على سموه القواعد الدستورية واهتداء بما تضمنه عبارات الديباجة الرائعة صياغة ومضموناً ودلالة لهذا الدستور، والتزاماً بالثوابت الأصلية لقواعد القانون العام التي توافق عليها الفقه الدستوري والقضاء المصري.^(١) ويذهب (د. رمزي طه الشاعر): أن الدستور قد يضع قيوداً زمنياً على ممارسة اختصاص التشريع من قبل السلطة التشريعية أو من قبل السلطة التنفيذية فإذا لم تراعى السلطة التي تقوم بتلك المهمة القيد الزمني وأصدرت التشريع في وقت لم يكن لها حقاً ممارسة هذا الاختصاص ، عندها تكون قد خرجت عن الحد الزمني المحدد دستورياً لإصداره، وبالتالي يترتب على ذلك مخالفة التشريع للقيد الزمني الذي جاء به الدستور. ومن الفروض التي تحقق فيها تخلف القيد الزمني في الاختصاص إقرار البرلمان لقانون بعد حله أو انتهاء المدة المحددة له في الدستور أو أن يصدر رئيس الجمهورية تشريعاً في حالة التفويض التشريعي بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة لممارسة هذا التفويض، حيث إن صدور هذا التشريع فيه مخالفة صريحة للقيد الزمني الذي ورد بالدستور لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي من جانب السلطة التنفيذية.^(٢) وقد أيد هذا الرأي (المستشار منير عبد المجيد) إذ اعتبر عدم الالتزام بمدة الخمسة عشر يوماً هو من العيوب الشكلية التي يتعين على القاضي أن يتصدر لها قبل الموضوع.^(٣)

وقد ذهب (د. جمعه عبد الفضيل) إلى أن مدة الخمسة عشر يوماً هي مدة تنظيمية بينما يجب الإسراع في العرض على المجلس لمناقشتها، وذلك نظراً لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل؛ فيجب أن يقول كلمته فيها.^(٤) وذهب (د. فتحي فكري)، إلى إن المادة (١٥٦) تعد أزمة حقيقية، وإنه أمام المدة القصيرة المعتمدة في الدستور؛ لا أمل إلا أن نعتبرها؛ فترة تنظيمية، وبما أنها تنظيمية فينبغي على البرلمان أن يسرع في إبداء رأيه في تلك القوانين، لكنه ليس ملزماً بمدة الـ (١٥) يوماً، شريطة الانتهاء من إبداء الرأي خلال دور الانعقاد الأول، ولا يؤجل ذلك لدور انعقاد آخر.^(٥) ولقد تبني هذا الرأي أيضاً (أ.د. صلاح فوزي) عضو اللجنة العامة للإصلاح التشريعي وعضو لجنة الخبراء التي صاغت الدستور

(١) المستشار عصمت حسين، مصدر سابق.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين "دراسة مقارنة" القاهرة، مطابع دار النشر ٢٠٠٤ ص ٤٦٦.

(٣) م.د. منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية، على دستورية القوانين واللوائح، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠١، ص ١٥١.

(٤) د. جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا" دراسة مقارنة" الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨، ص ١٣١.

(٥) د. فتحي فكري أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة وعضو لجنة الخبراء لوضع الدستور، مقالة منشورة بجريدة الوطن بتاريخ ١٥/١١/٢٠١٥. متاح على الموقع التالي:

الحالي،^(١) وأيد بعض المحامين وجهة النظر القائلة بوجود عرض جميع القرارات بقوانين الصادرة من السيد رئيس الجمهورية على المجلس النيابي خلال الميعاد المقرر وفقاً لنص المادة (١٥٦) سالف الذكر، وذكر (المستشار رفعت السيد) بذات التحقيق: إن هناك حالين للخروج من هذه الأزمة، الأول أن يعتبر مجلس النواب أن مدة الخمسة عشر يوماً ميعاداً تنظيمياً لا يترتب عليه عدم الالتزام به بطلان القوانين، على أن يبدأ المجلس في مناقشة تلك القوانين وعرضها خلال خمسة عشر يوماً فقط دون اشتراط الموافقة عليها في هذه المدة، والحل الثاني: هو أن يقوم المجلس بالموافقة على القوانين وإقرارها في جلسة واحدة ثم يبدأ بعد ذلك في تلقي طلبات الأعضاء حول أي من القوانين التي تمت الموافقة عليها ليعيد مناقشتها من جديد.

والسؤال الذي يطرح نفسه: هل هناك قواعد وإجراءات شكلية بالدستور يترتب عليها بطلان، وأخري لا يترتب عليها البطلان؟ أو بمعنى أخري هل هناك إجراءات شكلية جوهرية وأخري غير جوهرية؟

الحقيقة أنه لا يوجد قاعدة ثابتة للفرقة بين الإجراءات الشكلية الواردة بالدستور. وإنما يعتمد في هذا الشأن بتقدير كل حالة على طبيعة المجال وأبعاد التطبيق والغايات المرجوة منه. وقد اجتهد الفقهاء في هذه المسألة: جاعلين بعضاً منها جوهرياً والبعض الآخر غير جوهرية، والبعض الثالث إجراءات وسط بين الجوهرية وغير الجوهرية أسماها بإجراءات محل نظر، باعتبار أن الإجراءات الجوهرية هي فقط التي يعد عدم اتباعها مخالفة دستورية دون سواها، سواء الجوهرية أو المحل نظر.^(٢)

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا في شأن تفسير القواعد القانونية وفرقت بين ما هو جوهرية وغير جوهرية في العديد من أحكامها، منها: "وحيث إن السلطة المخولة لهذه المحكمة في مجال التفسير التشريعي - وعلى ما يبين من نص المادة ٢٦ من قانونها - مشروطة بأن تكون للنص التشريعي أهمية جوهرية - لا ثانوية أو عرضية - تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي ينظمها ووزن المصالح المرتبطة بها، وأن يكون هذا النص - فوق أهميته - قد أثار عند تطبيقه خلافاً حول مضمونه تتباين معه الآثار القانونية التي يترتبها فيما بين المخاطبين بأحكامه.."^(٣)

ويري الباحث: إذا كانت المادة (١٥٦) قد أوجبت على البرلمان مناقشة القرارات المعروضة عليه. ومن المحتم أنه لا يستطيع أن يناقش جميع القرارات في تلك المدة الضئيلة. وبذلك فإن المهلة التي حددها الدستور في المادة (١٥٦): ماهي إلا إجراء غير جوهرية، بحيث يمكن إرجاء الموافقة لمناقشة القانون بأكثر من الخمسة عشر يوماً. فالقول بغير ذلك يجرّد القاعدة الدستورية من مضمونها؛ بحيث يستحيل مناقشة القرارات المعروضة جميعاً في خلال تلك الفترة القصيرة؛ الأمر الذي يجب معه تعديل نص المادة (١٥٦) من الدستور بحيث تترك للبرلمان حرية الموافقة، وإتاحة الفرصة الكافية له لمناقشة القرارات المعروضة، مادامت بنفس دور الانعقاد. وأن يكون مدة (١٥) يوماً للعرض فقط ويتسع بعد ذلك المجال للجان لإتاحة الوقت الكافي لها، للمناقشة والدراسة التفصيلية للقرارات وذلك بنفس دور العرض.

ثالثاً: سلطة البرلمان تجاه القرارات بقوانين:

نصت المادة (١٥٦) من دستور (٢٠١٤) على: (...على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس،

(١) تحقيق صحفي منشور بصحيفة أخبار اليوم بعددها الصادر يوم السبت الثالث من أكتوبر عام ٢٠١٥ تحت عنوان الشارع السياسي ص ١١.

(٢) المستشار د. محمد حلمي عبد التواب، صناعة التشريعات القانونية "الصوابط الدستورية واللغوية" القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٩، ص ١٦-٢٥.

(٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١ لسنة ١٥ قضائية "تفسير"، جلسة ١٩٩٣/١/٣٠.

زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليه من آثار).

بالنظر إلى نص المادة سالفة الذكر: يتبين أن سلطة البرلمان تجاه القرارات لها عدت فروض:

- الفرض الأول: إذا عرضت القرارات ووافق عليها البرلمان.
- الفرض الثاني: إذا لم تعرض على البرلمان. أو عرضت ولم يقرها البرلمان
- الفرض الثالث: تسوية ما ترتب على القرارات في الفترة السابقة على العرض.

الفرض الأول: إذا عرضت القرارات ووافق عليها البرلمان "التصديق الصريح" وذلك خلال الخمسة عشر يوماً الذي حددها الدستور: لما كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريع؛ كان لا بد أن يقول كلمته في القرارات التي صدرت في غيبته. وتهتم معظم الدساتير الوضعية بتقرير هذا الحق للبرلمان عند صدور لوائح الضرورة. وذلك لخضوع أعمال الضرورة لإرادة البرلمان الحرة والتعبير عن ذلك^١. ولكي يعبر البرلمان عن إرادته، لا بد من أن يعلم الظروف والملبسات التي أحاطت بالقرارات بقوانين، والإجراءات التي اتخذت لمواجهة حالة الضرورة. ويقع ذلك على عاتق السلطة التنفيذية، إذ تكون ملزمة بإيداع ما قرره من قرارات بقوانين في غيبة البرلمان، وكل عامل من شأنه أن يوضح أسباب إصدار تلك القرارات. ومن حق البرلمان التعديل في القرار أو إلغائه أو تسوية ما يترتب عليه من آثار.^(٢)

ويري (د. سامي جمال الدين): أن التصديق الصريح من البرلمان بعد العرض والمناقشة: هو مظهراً وحيداً لرقابة البرلمان الحقيقي على لوائح الضرورة؛ باشتراط سقوط القرارات تلقائياً إذا لم يوافق عليها البرلمان. فهذا الأسلوب وحده هو الذي يتفق مع روح نظرية الضرورة. كما أنه يضع المسؤولية الحقيقية على عاتق البرلمان ويجبره على تنظيم آثار التصديق وذلك لإعادة تماسك النظام القانوني للدولة.^(٣) وبعد إقرار القرار بقانون من البرلمان؛ تحوز القرارات قوانين حجية القوانين. وقد اعتبرها البعض قبل التصديق عليها من قبيل الأعمال الإدارية.^(٤) أي يجوز الطعن عليها أمام القضاء الإداري. ولكن بعد التصديق تحوز قوة القانون.

والسؤال الذي يطرح نفسه: هل في حالة ما إذا وافق البرلمان على قرار بقانون وكان هذا القرار يحتوي على عيب بعدم الدستورية: "كعدم وجود حالة ضرورة"، يعتبر شهادة ميلاد لهذا القرار ويحصنه ضد الطعن؟

أجابت المحكمة الدستورية وأكدت حقها في الرقابة على القرار بقانون وذلك سواء أقره المجلس أم لا؛ مادام القرار قد بني على خطأ من البداية وذلك في حكمها: "إن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوي مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره..^(٥)

الفرض الثاني: حالة إذا لم تعرض القرارات بقوانين على البرلمان أو عرضت ولم يقرها: نصت المادة (١٥٦) من الدستور: (.. فإذا لم تعرضت وتناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك..) وظاهر هذا النص أن الدستور ساوى بين حالتين:

(١) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، "دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية"، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص ٤٦. أيضاً: أ.د. شعبان احمد رمضان، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٢) م.د. منير عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٣) المصدر نفسه، ص ٤٩.

(٤) د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٥٥.

(٥) د. جمعه عبد الفضيل الصادق، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(٦) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٢، جلسة ١٩٨٥/٥/٤.

الأولى: عدم عرض نصوص القرارات بقوانين على المجلس التشريعي مطلقاً الثانية: عرضها على المجلس لكنه لم يقرها. فإذا لم تعرض النصوص وتناقش؛ يلحق بها حكم حالة إذا ما عرضت هذه النصوص على المجلس النيابي بعد مُضي ميعاد الخمسة عشر يوماً؛ وكذلك حالة إذا ما عرضت هذه النصوص في الميعاد ونافسها المجلس لكنه لم يقرها. ويترتب على ذلك بنص المادة: (زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك)، وهي عبارة صريحة، وتتسم بأعلى درجات الخطورة القانونية، لأن الأخذ بالنفسير الظاهري لهذه العبارة سيؤدي إلى اختلال سائر المراكز القانونية، بجميع أنواعها وأشكالها، التي تكونت بناء على هذا القرار بقانون. والمشكلة الرئيسية هنا هل سيتم إيقاف القرار المعيب في حالة عدم العرض أو الإقرار؛ مباشرة دون حاجة إلى قرار؟ وما الحل إذا لم يتم إيقافه؟

الفرض الثالث: تسوية ما ترتب على القرارات في الفترة السابقة على العرض: نصت المادة (١٥٦) على: (إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار)، ولفظ اعتماد نفاذها هو بمثابة إقرار العمل بالنص التشريعي خلال الفترة السابقة على العرض، وذلك حرصاً على استقرار المراكز القانونية.

رابعاً: تقدير الرقابة البرلمانية:

مما لا شك فيه: ان الرقابة البرلمانية؛ لها مميزات عديدة، من أهمها أنها رقابة وقائية، فهي تمنع صدور القانون المخالف للدستور.^(١) كما إنها تتميز بسرعتها إذا ما قورنت بالرقابة القضائية؛ بحيث لا يتوقف عليها سوى اجتماع الهيئة السياسية التي تمارس الرقابة. إلا أنها قد يواجه إليها بعض الانتقادات. ومن أهم تلك الانتقادات: (١) إن جدية وقيمة الرقابة البرلمانية؛ تركز على أعضاء البرلمان أنفسهم؛ وما إذا كانوا يمتلكون الشجاعة الكافية في إبداء آراءهم، وما إذا كانوا مؤهلين علمياً في نوعية القرار المعروف.^(٢) وهل هم على قدرة فنية وخبرة قانونية كافية لمباشرة الرقابة.^(٣) وهل هم مؤهلون لاتخاذ القرار بعقيدة حرة دون ضغوط حزبية أو سياسية. ومما لا شك فيه أن هذه الركيزة هي التي تكاد أن تهدم الرقابة البرلمانية، أو بالأحرى هدم فاعليتها، وذلك إما نتيجة للاعتبارات الحزبية التي تفرض على النواب الالتزام برأي الحزب. وإما لنتيجة المكانة التي يتمتع بها رئيس الدولة والذي يتمتع دائماً بسلطة الضرورة.^(٤)

(٢) يعد كثرة إصدار القرارات بقوانين، ومن ثم عرضها على البرلمان مرة واحدة ليقراها في مدة (خمسة عشر يوماً) لهو أمر مستحيل، بل يشعر البرلمان أنه من المحتم عليه الاتفاق مع الحكومة بشأنها لوجود استحالة عملية في ممارسة الرقابة الجدية.

(٣) إن سلطة البرلمان تكون محدودة بالنسبة لبعض القرارات مثل: القرارات الخاصة بربط الموازنة العامة حيث تكون سلطته في تعديل بنود الموازنة نفسها محدودة؛ إلا بعد الرجوع للحكومة.^(٥)

(١) إبراهيم عبد القادر خليل، رسالة ماجستير بعنوان: "الرقابة على دستورية القوانين في القانون المصري والفلسطيني، جامعة الدول العربية، معهد البحوث، بدون، ص ٢٧.

(٢) المصدر نفسه، ٢٨.

(٣) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٤) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة والرقابة عليها، مصدر سابق، ص ٥٠. أ.د رمضان أحمد شعبان، مصدر سابق، ص ٩٧.

(٥) فتوي مجلس الدولة في الملف رقم، ٤٩٠/١/٥٨. والتي تنص علي: (ومن حيث إن سلطة مجلس النواب في تعديل بعض القوانين الموضوعية حال مباشرته لسلطته بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة وفقاً لنص المادة (١٢٤) من الدستور الحالي يكون بالقدر اللازم لإعادة التوازن بين نفقات وإيرادات الموازنة العامة للدولة، وأن هذه السلطة مقصورة على التعديل لمواجهة اختلال التوازن بين إيرادات الموازنة العامة للدولة ونفقاتها نتيجة تعديل مجلس النواب للنفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة للدولة أخذاً بعين الاعتبار الطبيعة الشكلية لقانون ربط الموازنة العامة للدولة، وأن سلطة التعديل في القوانين الموضوعية حال مباشرة مجلس النواب لمهامه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة سلطة استثنائية فلا يجوز التوسع فيها، أو القياس عليها وإلا عد ذلك إضافة لاستثناء جديد بالمخالفة لإرادة المشرع الدستوري).

ويري (أ.د سامي جمال الدين) الذي نقل في كتابه عن الفقيه (كاريه دي ملبرج) والذي ينتقد الرقابة البرلمانية على أعمال الضرورة، مؤكداً أنها رقابة صورية أو نظرية قليلة الأهمية، وأن غياب الرقابة البرلمانية غالباً هو أمر مؤكد.^(١) وعليه فإن الرقابة البرلمانية هي كقاعدة عامة رقابة سياسية ليس لها أي مدي عملي وحسب كاريه دي ملبرج فإنه لا يمكن إذن أن تترك الرقابة على لوائح الضرورة لضمير النواب فقط؛ لذا اتجهت الأنظار إلى الرقابة القضائية.^٢

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على القرارات بقوانين

إن مدي أهمية الرقابة القضائية على لوائح الضرورة؛ إنما يتحدد أساساً بالإجابة على عدة أسئلة: ماهي الطبيعة القانونية للوائح الضرورة؟ ومن ثم فهل تخضع للرقابة القضائية أم لا؟

أولاً: طبيعة القرارات بقوانين:

ذهب جانب من الفقه؛ إلى أن القرارات بقوانين، من قبيل الأعمال الإدارية وتخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري. ولكنها تتحول إلى قوانين بعد إقرار البرلمان لها.^(٣) وإن كان بعض الفقهاء: يرون أن لوائح الضرورة تحتفظ بطبيعتها الإدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها.^(٤) وترتب على ذلك في بادئ الأمر إلى انعقاد الاختصاص للرقابة عليها للقضاء الإداري.

ثانياً: اختصاص محكمة مجلس الدولة في الرقابة على القرارات بقوانين:

بالنظر إلى اللوائح من الناحية الشكلية، أو المعيار الشكلي، الذي يعتمد على صفة مصدر اللائحة. تدخل القرارات تحت رقابة القضاء الإداري باعتباره عمل إدارياً، ويكون للقاضي الإداري فحص الجوانب الشكلية للقرار. وقد أيد مجلس الدولة على ذلك في حكمه بإخضاع اللوائح لرقابته قبل اقراره من البرلمان.^(٥) وقد أكد على ذلك تقرير هيئة مفوضين الدولة: "إن المادة (١٥٦) من الدستور وإن كانت قد رخصت لرئيس الدولة إصدار قرارات لها قوة القانون، فإنه لا يفهم من ذلك أن تلك القرارات تعد قوانين وتكون عصية عن إخضاعها للرقابة القضائية، والرقابة هنا ليس المقصود بها الرقابة الدستورية التي تضطلع بها المحكمة الدستورية العليا وحدها؛ إنما المقصود بها هي رقابة المشروعية التي يختص بها قضاء مجلس الدولة في المرحلة السابقة على إقرار البرلمان لتلك القرارات بقوانين، فهي لم تبلغ مرتبة القوانين في حجية التشريع ولا تحوز حجية التشريع هذه إلا إذا أقرها المجلس النيابي شأنها في ذلك شأن أي قانون آخر. فضلاً عن ذلك: فإنه وللطبيعة المؤقتة لتلك القرارات بقوانين نجد أن المحكمة الدستورية

(١) د. يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٢) نفسه، ص ٥٢.

(٣) أ.د محمود حافظ، القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ٢٧٦. أيضاً: د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٤) د. يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٥) محكمة القضاء الإداري، الدعوي رقم ١٨٠٧ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٥٤/١٢/٢٢.

العليا فرضت عليها رقابة صارمة امتدت بها إلى حد مراقبة ملائمة إصدار تلك القرارات وهو أمر غير مألوف في القضاء الدستوري، والذي درج العمل فيه على الوقوف عند حد التحقق من موافقة أو عدم موافقة التشريع للدستور، وهو ما يدل بوضوح أن النص الدستوري وإن كان قد اعترف بالقوة الملزمة للقرار بقانون وقت صدوره إلا أنه وفي ذات الوقت لم يعترف به كقانون لاسيما أنه اشترط أن يتم عرض تلك القرارات على المجلس النيابي...^(١)

وقد نظر بعض الفقهاء للوائح، من الناحية الموضوعية، وعارضوا فكرة عقد الاختصاص للمحاكم الإدارية وساقوا لها بعض الحجج منها:^٢

(أ) إن جعل رقابة دستورية اللوائح من اختصاص القضاء الإداري أمر يتعارض مع الغرض من إنشاء المحكمة الدستورية العليا، وهو مركزية الرقابة، بالإضافة إلى أن القضاء الإداري قضاء مشروعية، وليس قضاء دستورية.

(ب) إن المعيار الشكلي لا يعتد به دائماً فيمكن الاعتماد بالمعيار الموضوعي في بعض الأحيان، بدليل ما أقره دستور (١٩٧١) من رقابة المحكمة الدستورية العليا للوائح.

(ت) وتتمثل وجهة هذا الرأي في أنه سيؤدي لحماية حقوق الأفراد وحريةهم العامة، من خلال عدم تطبيق لوائح غير دستورية عليهم تكون قد تحصنت بانقضاء مواعيد الطعن المقررة، ومن ثم لا يستطيع القضاء الإداري إلغاؤها، وإن استطاع إلغاء القرارات الفردية الصادرة، استناداً إليها والتعويض عنها. بينما تستطيع المحكمة الدستورية العليا القضاء بعدم دستورية تلك اللوائح لمخالفتها للدستور رغم تحصينها من الطعن عليها بالإلغاء أو تعديلها بما يتوافق ويتمشى مع الدستور.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه كل من: (د. جمعه عبد الفضيل)،^(٣) و (م.د منير عبد المجيد)،^(٤) من جعل لوائح الضرورة في جميع مراحلها سواء قبل إقرار البرلمان لها أو بعد إقرار البرلمان والتصديق عليها؛ ذات طبيعة إدارية تخضع للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في المرحلة الأولى؛ متي كان ميعاد الطعن ساري وذلك حرصاً على المراكز القانونية، ولسرعة الفصل فيها. كذلك تخضع القرارات لرقابة المحكمة الدستورية العليا في جميع الأحوال، وذلك لأن هذه القرارات تصدر في ظل ظروف استثنائية ويجب أن تكون موقوتة بهذه الظروف وتنتهي بانتهائها.

ثالثاً: اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على القرارات بقوانين:

تختلف رقابة المحكمة الدستورية العليا عن رقابة القضاء الإداري. فحق المحكمة الدستورية العليا رقابة هذه اللوائح قبل إقرارها باعتبارها لوائح ضرورة وبعد إقرارها من البرلمان باعتبارها قرارات بقوانين. فرقابة المحكمة الدستورية هنا تشمل المرحلتين.^(٥) وقد نصت المادة (١٩٢) من دستور (٢٠١٤) على: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح..". وقد شمل نص المادة لفظ "اللوائح" على إطلاقه والذي يدخل معها لوائح الضرورة ورقابة القرارات بقوانين. وتختص المحكمة بدستوريته سواء أقرها البرلمان أم لا وبالتالي فمن حق المحكمة بحث كافة

(١) تقرير هيئة مفوضي الدولة في الطعن رقم ٤٦٨٢٦ لسنة ٦٠ق. والذي عقد الاختصاص في الرقابة لمحكمة القضاء وذلك قبل إقرار البرلمان له.

(٢) د. أشرف عبد القادر قنديل، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٣.

(٣) د. جمعه عبد الفضيل الصادق، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٤) م.د منير عبد المجيد، مصدر سابق ص ١٢٠.

(٥) د. جمعه عبد الفضيل، مصر سابق، ص ٢٧٦.

جوانب القرار. سواء من الناحية الشكلية، أو الموضوعية.^(١) وأكدت المحكمة الدستورية العليا ذلك في أحكامها: (.إذا كان الدستور قد حدد شرطين لممارسة سلطة التشريع الاستثنائية. فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات..").^(٢)

المطلب الثالث

تطبيقات قضائية للرقابة على القرارات بقوانين

أولاً: امتناع المحكمة الدستورية العليا في بادئ الأمر عن رقابة حالة الضرورة: وتركت أمر تقديرها للسلطة التشريعية وأكدت ذلك بموجب حكمها الذي نص على: ".أنه بمطالعة نص المادة (١١٩) من دستور (١٩٦٤)، أن المشرع الدستوري خول رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير والتي تطرأ بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله، وترك له تقدير هذه الحالات ومن ثم تقدير ملائمة أو عدم ملائمة استعمال تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية المخولة له، على أن يكون استعمالها تحت رقابة مجلس الشعب على النحو الوارد بالنص، ولما كان تقدير حالة الضرورة الملجئة إلى إصدار تلك القرارات بقوانين عملاً بنص هذه المادة مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة.. ولا تمتد ولاية المحكمة إلى مناقشة ملائمة التشريع أو البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره، لأن ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق".^(٣)

ثانياً: بتطور قضاء المحكمة الدستورية العليا قضت المحكمة بتقرير حقها في المراقبة على القرارات بقوانين وشروط تطبيقها:

ونصت في حكمها على: ".وحيث أن المستفاد من هذا النص أن الدستور وأن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية، منها ما يتعلق بشروط ممارسته ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه. فأوجب لأعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائباً وأن تنهياً خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها. وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما..".^(٤)

ثالثاً: من حق المحكمة بحث العيوب الشكلية والموضوعية بالقرار بقانون: وأكدت ذلك بحكمها:

".الرقابة التي تباشرها هذه المحكمة على دستورية النصوص التشريعية أنها رقابة شاملة تتناول كافة المطاعن الموجهة إليها أياً كانت طبيعتها، وأنها بالتالي لا تقتصر على العيوب الموضوعية التي تقوم على مخالفة نص تشريعي للمضمون الموضوعي لقاعدة واردة في الدستور، وإنما تمتد هذا الرقابة - وبوصفها رقابة مركزية قصرها الدستور والمشرع كلاهما على هذه المحكمة - إلى المطاعن الشكلية التي تقوم في مبنائها على مخالفة نص تشريعي للأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور سواء في ذلك ما كان منها متصلاً باقتراح النصوص التشريعية أو

(١) م.د منير عبد المجيد، مصر سابق، ص ١٢٦.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٥ لسنة ٨١ ق دستورية جلسة ١٩٩٩/١/٢.

(٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١١ لسنة ١٩٧٢/٤/١.

(٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤ مايو ١٩٨٥.

إقرارها أو إصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية، أو ما كان منها متعلقا بالشروط التي يفرضها الدستور لمباشرة الاختصاص بإصدارها في غيبة السلطة التشريعية أو بتفويض منها..^(١)

وقضت المحكمة في حكم حديث لها بحل مجلس الشعب لقيامه على قوانين معيبة دستورياً وكان من بينها المرسومين بقانون رقمي (١٠٨ و ١٢٠ و ١٢٣) لسنة ٢٠١١.^(٢)

وقضت المحكمة في حكم آخر لها بخصوص مجلس الشورى والمتعلق بالمراسيم بقوانين أرقام (١٢٠ و ١٠٩) لسنة ٢٠١١: "حكمت المحكمة: أولاً: بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة (٢) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن مجلس الشورى المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١. ثانياً: بعدم دستورية ما تضمنه نص الفقرة الأولى من المادة (٨) من القانون ذاته المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١١، من إطلاق الحق في التقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس الشورى في الدوائر المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي للمنتمين للأحزاب السياسية إلى جانب المستقلين غير المنتمين لتلك الأحزاب. ثالثاً: بعدم دستورية المادة (٢٤) من القانون ذاته، المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١١، فيما نصت عليه من أن يسرى على مجلس الشورى أحكام المادة التاسعة مكرراً (أ) من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب. رابعاً: تحديد موعد انعقاد مجلس النواب الجديد تاريخاً لإعمال أثر هذا الحكم وفقاً لنص المادة (٢٣٠) من الدستور".^(٣)

وقضت بالمحكمة بحكم آخر: "بعدم دستورية نص المادة الثالثة من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٢٠٢) لسنة ٢٠١٤ في شأن تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب، في مجال انطباقه على الانتخاب بالنظام الفردي، والجدول (أولاً) الفردي " المرفق به".^(٤)

وأكدت المحكمة الدستورية العليا حقها في مراقبة أجزاء القرار بقانون: وقضت بعدم دستورية فقرة الأولى بالمادة العاشرة من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٠٧) لسنة (٢٠١٣) والخاص بتنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.^(٥)

حكم آخر بعدم دستورية نص البند (٩) من الفقرة الأولى من المادة (٢١) من القرار بقانون رقم (٧٠) لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر المعدل بالقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩١.^(٦) كما قضت المحكمة بحكم آخر: بعدم دستورية نص المادة (٨٣) من قانون الجمارك الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣.^(٧) كما قضت المحكمة بحكم آخر: بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة (٢٦) من القانون رقم (٣٩٤) لسنة ١٩٥٤، في شأن الأسلحة والذخائر المستبدلة بالمادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٢.^(٨)

حكم آخر بعدم دستورية عبارة من القرار بقانون: عبارة " متمتعاً بالجنسية المصرية" منفردة " الواردة بالبند (١) من المادة (٨) من قانون مجلس النواب الصادر بقرار، رئيس الجمهورية رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٤.^(٩)

(١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٣١ لسنة ١٠ قضائية دستورية، جلسة ١٢/٧/١٩٩١.

(٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ١٤ يونيو ٢٠١٢.

(٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١١٢ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يونيو ٢٠١٣.

(٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٥ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ١ مارس ٢٠١٥. وأيضاً الدعوي رقم ١٨ لسنة ٣٧ قضائية دستورية بنفس الجلسة.

(٥) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٦٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية، جلسة ٣ ديسمبر ٢٠١٦.

(٦) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٠ لسنة ١٦ قضائية دستورية، جلسة ١٨ مايو ٢٠١٤.

(٧) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٧٥ لسنة ٢٦ قضائية دستورية، جلسة ١ يونيو ٢٠١٤.

(٨) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٧٨ لسنة ٣٦ قضائية دستورية، جلسة ١٤ فبراير ٢٠١٥. وأيضاً الدعوي رقم ٨٨ لسنة ٣٦ قضائية دستورية نفس الجلسة.

(٩) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٤ لسنة ٣٧ قضائية دستورية، جلسة ٧ مارس ٢٠١٥.

حكم حديث للمحكمة: والذي قد فصل شروط إصدار القرارات بقوانين، ومدى توافر حالة الضرورة، وسلطة الرئيس في إصدار القرارات. والذي قد انتهى لعدم دستورية نص الفقرة الأولى و الثانية من المادة رقم (١٢) من القرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٤^(١).

رابعاً: من حق المحكمة الدستورية بحث أسباب صدور القرار بقانون وتقدير حالة الضرورة. وذلك بنفس الحكم السابق:

".. لما كان ذلك، وكانت الأسباب سالفة البيان. وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجد من تغييرات في نواحي المجتمع وإن جاز أن تندرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى إلا أنه لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب - تفيد أنه لم يطرأ - خلال غياب مجلس الشعب - ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي حولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٤٧ المشار إليها ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ - إذ صدر استناداً إلى هذه المادة، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور"^(٢).

خامساً: موافقة مجلس النواب لا تحصن القرار من العيب الذي شابهه:

"وحيث أنه - من ناحية أخرى - فإن إقرار مجلس الشعب للقرار المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره. كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد ولا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون"^(٣).

وخلاصة القول: إن المحكمة الدستورية العليا؛ قد عقد الاختصاص لها لمباشرة كافة أوجه الطعون الموجه للقرارات بقوانين والتي منها: حالة الضرورة، والشروط الواجب توافرها للقرار بقانون، كما لها حق مناقشة القرارات موضوعياً. ولكن الملاحظ أن القرارات المطعون عليها، اتصلت بالمحكمة عن طريق الدفع بعدم الدستورية الأمر الذي يجعل تلك الرقابة مقتصرة على قرارات موضوعية بعينها تتعلق بدعاوي أخرى يطبق عليها القرار محل الطعن. وهو ما يجعلنا نتساءل؛ هل تمتد الرقابة لتشمل جميع القرارات أم أن هذه الرقابة تقتصر على ما يعرض عليها فقط عن طريق الدفع بعدم الدستورية؟ وهل هناك قرارات تخرج عن الرقابة أصلاً؟ وهو ما نجيب عليه بالمبحث القادم.

(١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ ق دستورية، جلسة ٢٠٢٠/١/٤.

(٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤مايو ١٩٨٥. أيضاً: المحكمة الدستورية العليا، القضيتان رقم ١٣٩ و ١٤٠ لسنة ٥ قضائية "دستورية"، جلسة ٢١ يونية ١٩٨٦. أيضاً: لدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤مايو ١٩٨٥. أيضاً: المحكمة الدستورية العليا، القضيتان رقم ١٣٩ و ١٤٠ لسنة ٥ قضائية "دستورية"، جلسة ٢١ يونية ١٩٨٦.

(٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤مايو ١٩٨٥.

المبحث الثالث

حدود رقابة المحكمة الدستورية العليا، على القرارات بقوانين

وعلي ذلك سنناقش هذا المبحث من خلال مطلبين: المطلب الأول: كيفية اتصال المحكمة الدستورية بالطعن على القرارات بقانون. المطلب الثاني: القرارات بقوانين التي تخرج عن رقابة المحكمة الدستورية العليا.

المطلب الأول

كيفية اتصال المحكمة الدستورية بالطعن على القرار بقانون

حدد المشرع طرق على سبيل الحصر، لكيفية تحريك الدعوي الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، وقد أحاط المشرع، الدعوي الدستورية بسياج من القيود والأوضاع الإجرائية، التي تتمشي مع طبيعتها. وحدد طرق معينه لتحريكها وجاءت على سبيل الحصر؛ تختلف تماماً عن الطرق المعتادة لرفع الدعوي الموضوعية^(١) وتتمثل هذه الطرق في الإحالة التلقائية من محكمة الموضوع وطريق الدفع الفرعي أمام محكمة الموضوع، وطريق التصدي من المحكمة الدستورية العليا.

وقد حدد المشرع لهذه الطرق شروط وإجراءات لتحريكها. لا ينبغي ولوجها إلى طبقاً لما حدده القانون وهي دفوع تتعلق بالنظام العام^٢ ولهذا نتحدث أولاً: عن طرق تحريك الدعوي أمام المحكمة الدستورية. ثانياً: شرط الصفة والمصلحة في الرقابة الدستورية. ثالثاً: اتصال المحكمة بالطعن على القرارات بقوانين والمراسيم بقوانين.

أولاً: طرق تحريك الدعوي الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا:

(١) الإحالة: نصت المادة (٢٩) من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ على: (تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي: (أ) إذا تراعى لأحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعوي؛ عدم دستورية نص، في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوي وأحالت الأوراق بغير رسوم الى المحكمة أو الهيئة العليا للفصل في المسألة الدستورية).

يتضمن هذا النص أن محكمة الموضوع ذاتها أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي، التي تنظر إحدى الدعوي أيأ كان نوعها؛ إذا رأت عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع؛ تأمر بإحالة الدعوي بحالتها للمحكمة الدستورية العليا، وبدون رسم للفصل في دستورية القانون أو اللائحة^(٣). ويجب أن تكون الإحالة واضحة لا لبس فيها^(٤) وذلك من البديهي إذ لا يتصور أن تقضي محكمة أو هيئة بقانون وهي تظن أنه معيب بعبعب عدم الدستورية. ويشترط المشرع في البند (أ) سالف الذكر أن يكون الحكم في المسألة الدستورية مؤثراً في الحكم في دعوي الموضوع. بمعنى أن يكون منتجاً في دعوي الموضوع^(٥).

(١) م.د. منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠١، ص ٧.

(٢) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، القاهرة، دار الشروق، ٢٠٠٠ ص ١٩٦.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية) الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص ٢٩٠.

(٤) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ١٩٨.

(٥) م.د منير عبد المجيد، مصدر سابق، ص ٩.

ويلاحظ من خلال ذلك ما يلي: أن الذي يملك الإحالة هي المحكمة والهيئات ذات الاختصاص القضائي فقط. وأن يكون ذلك بخصوص دعوى منظوره أمامها. وأن يكون النص المطعون عليه لازماً للفصل في الدعوى. وأن تكون الإحالة صريحة لا لبس فيها.^(١)

(٢) الدفع بعدم الدستورية: نصت المادة (٢٩) فقرة(ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا على: (ب) إذا دفع احد الخصوم اثناء نظر دعوى امام احدى المحاكم او الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون او لائحة ورات المحكمة او الهيئة ان الدفع جدي اجلت نظر الدعوى وحددت لمن اثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة اشهر لرفع الدعوى بذلك امام المحكمة الدستورية العليا، فاذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كان لم يكن).

يكاد أن تكون هذه الصورة الوسيلة الوحيدة التي تتيح للأشخاص حق الطعن في دستورية القوانين.^(٢) ويتبين من نص الفقرة: أن من حق أحد أفراد الخصومة أيًا كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، وطنياً، أو أجنبياً.^(٣) أن يدفع أمام محكمة الموضوع في دعوى قائمة أمام أي محكمة، أو هيئة ذات اختصاص قضائي؛ بعدم دستورية قانون أو مادة أو فقرة تتعلق بالنزاع المعروف أمام تلك الجهة. وهذه الجهة هي التي تقدر جدية هذا الدفع. ومن ثم إذا رأت أن الدفع جدي اجلت نظر الدعوى وحددت ميعاد لرفع الدعوى الدستورية. ومعنى أن يكون الدفع جدي كما ذهب: (م.د عبد العزيز سلمان) (أن يتحقق قاضي الموضوع من أن الدفع لا يقصد منه الكيد أو إطالة أمد النزاع)^(٤)، وأن يتولد لدى القاضي الشعور بعدم دستورية القانون المطبق أو بعض مواده، وأن الحكم مؤثراً في الدعوى المنظورة أمامه. ويجب أن يبين المدعي في صحيفة الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الدستورية بيان تفصيلي لأوجه شبهة عدم الدستورية، والنص الدستوري المدعي مخالفته، وأوجه المخالفة ورتبت المحكمة جزاء إغفال ذلك عدم قبول الدعوى الدستورية.^(٥)

وقضت محكمة النقض بذلك في حكمها على النحو التالي: "وكان الأصل أن الدفع بعدم دستورية القوانين - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - غير متعلق بالنظام العام ومن ثم لا يجوز إثارته لأول مرة أمام محكمة النقض؛ إلا أن ذلك مشروط بالألا يكون هذا الدفع قد انصب على الإجراءات والقواعد التي تحكم نظر الطعن في الأحكام أمام محكمة النقض إذ لا يتصور أن يكون الدفع من أحد خصوم الطعن على أي من هذه النصوص إلا أمام محكمة النقض وكان المشرع بمقتضى نص المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون (٤٨) لسنة ١٩٧٩ قد حول المحكمة التي يدفع أمامها بعدم دستورية نص معين سلطة تقدير مدى جدية الدفع بعدم دستورية هذا النص الذي يحكم واقعة النزاع فإذا رأت أن أسباب الدفع بعدم الدستورية غير جدية استمرت في نظر الدعوى وذلك تقديراً منه بضرورة توافر المقتضى الذي يبرر وقف الدعوى لحين فصل المحكمة الدستورية العليا في الدفع المشار إليه حتى لا يتخذ الخصوم وسيلة لإطالة أم التقاضي بغير مبرر".^(٦)

وعلى ذلك يشترط لتحريك الدعوى بناء على ذلك أربع شروط:

- أ- أن يكون هناك نزاع قضائي أمام محكمة أو جهة ذات اختصاص قضائي.
- ب- أن يدفع أحد الخصوم، بعدم دستورية القانون المطبق على النزاع أو بعض مواده.

(١) المستشار د. عبد العزيز محمد سلمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، المؤتمر العلمي الاول لكلية الحقوق بجامعة حلوان (دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري)، ١٩٩٨، ص ١٠٦٤.

أيضا: أ.د هشام محمد البديري مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٢) أ.د هشام محمد البديري، حدود رقابة الدستورية، "دراسة مقارنة" هامشية رقابة الدستورية في مصر في ضوء التعديلات الدستورية المصرية ٢٠٠٧ والفرنسية ٢٠٠٨، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ٢٢٠.

(٣) م.د منير عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١١.

(٤) م.د عبد العزيز سلمان، مصدر سابق، ص ١٠٦٩.

(٥) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٦) محكمة النقض، الطعن رقم ١٠٩٥ لسنة ٦١ القضائية، جلسة ١٢/٥/٢٠٠٢.

ج- أن يكون هذا الدفع جدي أو جوهري.

د- أن ترفع الدعوى الدستورية خلال الميعاد المحدد لرفعها.

هـ- وأن يبين المدعي بصحيفة الدعوى الدستورية النص المطعون عليه وأوجه المخالفة.

وقد أقرت المحكمة الدستورية من خلال أحكامها تلك الشروط السابقة في أحكامها. ومن خلال رفض الحكم أو عدم قبول الطعن بالنسبة للطعون على نص المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا. منها: قضت المحكمة بعدم قبول الطعن وذلك في الطعن الآتي: " .. لما كان ذلك وكان المدعي قد مثل أمام محكمة الموضوع ودفع بعدم دستورية نصوص المواد ٢، ٨، ١١، ١٣، ٢٤، ٢٥، ٤٣ من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية والمادة ٧٦ من الدستور والمادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وبعد تقدير المحكمة لجدية الدفع صرحت للمدعي بإقامة الدعوى الدستورية بشأن المواد ٢، ٨، ١١، ١٣، ٢٤، ٢٥، ٤٣ من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ المشار إليه دون غيرها من المواد المدفوع بعدم دستورتها، بما مؤداه أن محكمة الموضوع لم تقدر جدية الدفع بعدم الدستورية عن تلك المواد التي لم تصرح بإقامة الدعوى الدستورية بشأنها ومن بينها نص المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا المشار إليها، ومن ثم فإن طلب الحكم بعدم دستورية تلك المادة يكون قد رفع بالطريق المباشر ويتعين القضاء بعدم قبوله".^(١)

وأكدت ذلك أيضاً المحكمة الإدارية العليا في حكمها: " .. أن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح مقصورة على المحكمة الدستورية العليا، وأن القيام بها منحصر عن غيرها من جهات التقاضي، كما أن اتصال هذه المحكمة بالمسألة الدستورية المثارة والمطلوب بسط المحكمة رقابتها لتبيان مدى توفر دستورية قانون أو لائحة، منحصر سبيله في أحد طريقين: إما الإحالة من إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي متى تراءى لها عدم دستورية نص لازم للفصل في النزاع التي تتولى الفصل فيه، أو رفع أحد الخصوم الدعوى بناء على تصريح المحكمة أو الهيئة التي تنظر النزاع بعد تقديرها جدية ما أبدي أمامها من دفع بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم أيضاً للفصل في النزاع..".^(٢)

(٣) التصدي من المحكمة الدستورية العليا:

نصت المادة (٢٧) من قانون (٤٨) لسنة ١٩٧٩ على: (يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضى بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها وتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد اتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعوى الدستورية).

وعلى ذلك فقد تمارس المحكمة، سلطة التصدي؛ من تلقاء نفسها، فإذا رأت أن أياً من النصوص المعروضة عليها، يشوبها عدم الدستورية، تقضي بعدم دستورية هذا النص.^(٣) ولها أيضاً أن تقضي بعدم دستورية أي قانون يتعلق بالنص المشوب بعدم الدستورية.^(٤) وذلك من المنطق، حيث أن المحكمة هي الوحيدة المختصة بالقضاء بعدم الدستورية.^(٥) ولكن حتى تتصدي المحكمة لنص؛ يجب أن يكون النص الذي يرد عليه التصدي متصلاً بنزاع معروض عليها.^(٦) وقد استلزمت المحكمة أن يكون النص محل التصدي متصلاً بنزاع معروض عليها بالفعل واتصلت المحكمة به اتصالاً مطابقاً للأوضاع القانونية المقررة، فإذا لم تكن المحكمة قد اتصلت بالنزاع المطروح أمامها اتصالاً مطابقاً للقانون فلا مجال لممارسة رخصة التصدي.^(٧) وقد أكدت المحكمة الدستورية ذلك بأحكامها: (وحيث أنه لا مجال لما يثيره المدعي من

(١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ١٨٨ لسنة ٢٧ ق دستورية، جلسة ٢٠٠١/١/١٥. أيضاً: المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٩٢ لسنة ٦ ق دستورية، جلسة ١٩٨٨/٤/٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦١٥٠ لسنة ٥٣ قضائية، جلسة ٢٠١٥/٢/٢٨.

(٣) أ.د هشام البدرى، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٤) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٦) م.د منير عبد المجيد، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٧) م.د عبد العزيز سالم، مصدر سابق، ص ١٠٧٤.

أن لهذه المحكمة رخصة التصدي لعدم دستورية النص المطعون فيه طبقاً لما تقضي به المادة (٢٧) من قانونها. ذلك أن أعمال هذه الرخصة المقررة للمحكمة طبقاً للمادة المذكورة منوط بأن يكون النص الذي يرد عليه التصدي متصلاً بنزاع مطروح عليها، فإذا انتفي قيام النزاع أمامها كما هو الحال في الدعوي الراهنة التي انتهت المحكمة من قبل إلى انتهاء الخصومة فيها ومن ثم فلا يكون لرخصة التصدي سند يسوغ إعمالاً^(١). ويرى المستشار(د. عبد العزيز سالم) أن نهج المحكمة في هذا الشأن نهج غير سديد وفيه تضيق لممارسة الرقابة عن طريق رخصة التصدي وهو ما لم يردده المشرع، ذلك أن المشرع قد استخدم لإعطاء الحق في التصدي للمحكمة الدستورية عبارة "بمناسبة ممارسة اختصاصاتها" مما يعتبر رغبة من المشرع في التوسع في حالات التصدي، إذ لو أراد التضييق في حالات التصدي لكان يجب عليه استعمال اصطلاح "أثناء" بدلاً من اصطلاح "بمناسبة" إذ أن بحث قبول أو عدم قبول الدعوي أو البحث في مدي توافر أي شرط من شروط الدعوي يعتبر "مناسبة" لاستخدام المحكمة الدستورية حقها في التصدي.^(٢)

والسؤال الذي يطرح نفسه هل من حق الأفراد الالتجاء إلى رفع دعوي أصلية مباشرة أمام المحكمة الدستورية بالطعن على الدستورية؟

الأصل أن الدستور لم يسمح للأفراد برفع الدعوي الدستورية المباشرة أمام المحكمة الدستورية العليا؛ إلا في أحوال محددة. وقد أجاز المشرع للأفراد الحق في الدعوي الدستورية المباشرة أمام المحكمة الدستورية العليا "الدعوي الأصلية"، في حالات على سبيل الحصر، أوردها القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩، وهي حالات معينة أجاز فيها للأفراد حق رفع الدعوي مباشر، وذلك إذا كان الفصل في المسألة الدستورية لازماً للحكم في الدعوي الأصلية، وهذه الحالات هي تلك الواردة في المواد أرقام (٢٥) ثانياً وثالثاً، (٢٧، ٣١، ٣٨، ٥٠). وقد اتجه المشرع إلى استبعاد الدعوي الأصلية واضعاً في اعتباره ضرورة تحقيق هدف نفعي من وراء الدعوي الدستورية وهو تجنب تطبيق القاعدة القانونية التي تحول دون الوصول إلى حقه المتنازع عليه، بسبب مخالفة هذه القاعدة للدستور وهو ما يعبر عنه بالمصلحة الشخصية.^(٣)

ويرى الباحث: إنه يجب أن يتوسع المشرع في إعطاء الأفراد سلطة رفع الدعوي الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، ليس بسبب نزاع يطبق عليه عدم الدستورية فقط؛ بل يعطي الحق لمن يري شبه في أي قانون سلطة رفع الدعوي المباشرة أمام المحكمة للطعن على القانون، وعلى المحكمة أن تدرس ما يعرض عليها وتأخذ الضمانات الكافية للتأكد من عدم الدستورية حتى تسمح برفع الدعوي أمامها.

ثانياً: شرط المصلحة والصفة في الدعوي الدستورية:

(١) المصلحة في تحريك الدعوي الدستورية: قرر المشرع الدستوري وجوب توافر مصلحة للخصم في الدعوي الأصلية من الدفع بعدم الدستورية، كأن يكون قد مسه الضرر من جراء سريان النص المطعون عليه.^(٤) ويعتبر شرط المصلحة أحد أهم شروط قبول الدعوي الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، وهذا الشرط هو الذي يبرز خصائص الدعوي الدستورية، وهو الذي يحدد فكرة الخصومة فيها؛ إذ لا دعوي بدون مصلحة.^(٥) ومناط هذه المصلحة أن يكون هناك ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوي الموضوعية، وأن يكون الحكم في المسألة الدستورية يؤثر فيما أبدي من طلبات في دعوي الموضوع وبمعنى آخر أن يكون هناك مصلحة في أي طلب أو دفع آخر غير عدم الدستورية. فلا يكفي أن يكون هناك نص تشريعي معيب بعيب الدستورية بل لا بد وأن يكون هذا العيب قد أثر على مصلحة ما للمدعي وأضر به،

(١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٣١ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ١١/٦/١٩٨٣.

(٢) م.د. عبد العزيز سالم، مصدر سابق، ص ١٠٧٥.

(٣) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

(٤) أ.د. هشام البدري، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

(٥) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

ويجب أن يستمر تلك الضرر حتى الانتهاء من الحكم بعدم الدستورية؛ فإذا انتفى الضرر حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرط المصلحة^(١) وهو ما أكدت عليه المحكمة الدستورية في احكامها حيث نصت على: "وحيث إن المصلحة وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل في المسألة الدستورية لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع"^(٢).

(٢) الصفة في تحريك الدعوى الدستورية: إن المصلحة في تحريك الدعوى الدستورية؛ لا تثبت إلا لمن له صفة في الدعوى الموضوعية، أي أحد الخصوم في دعوى موضوعية. وقد أوردت المحكمة الدستورية العليا شرطي الصفة والمصلحة بالتفصيل في العديد من احكامها ومنها: "وكان من المقرر - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن المصلحة الشخصية المباشرة لا تعتبر متحققة بالضرورة بناء على مجرد مخالفة النص التشريعي المطعون عليه للدستور، بل يتعين أن يكون هذا النص - بتطبيقه على المدعي - قد أدخل بأحد الحقوق التي كفلها الدستور على نحو ألحق به ضرراً مباشراً، وبذلك يكون شرط المصلحة الشخصية المباشرة في الدعوى الدستورية مرتبطاً بالخصم الذي أثار المسألة الدستورية، وليس بهذه المسألة في ذاتها منظوراً إليها بصفة مجردة، وبالتالي لا تقوم هذه المصلحة إلا بتوافر شرطين أوليين يحددان معاً مفهومها، ولا يتداخل أحدهما مع الآخر أو يندمج فيه، وإن كان استقلال كل منهما عن الآخر لا ينفي تكاملهما، وبدونهما مجتمعين لا يجوز لهذه المحكمة أن تباشر رقابتها على دستورية النصوص التشريعية.."^(٣)

ومما سبق، وكما ذهب (أ.د هشام البدري)^(٤): إن الدعوى الدستورية ليست دعوى حسبة يدافع بها الأفراد عن الشرعية لصالح المجتمع. بل لا بد وأن يكون هناك مصلحة تثور بصدد نص موضوعي، رتب أو يرتب ضرراً للخصوم في الدعوى الموضوعية أو لأحدهم. ويجب أن يستمر هذا الضرر حتى القضاء بعدم الدستورية. وألا يكون في الحكم بعدم الدستورية ضرر لمراكز قانونية أخرى. فإذا لم تتوافر تلك الشروط فلا مجال لرقابة المحكمة الدستورية.

ثالثاً: اتصال المحكمة الدستورية العليا بالطعن على القرار بقانون:

الطعن على القرارات والمراسيم بقوانين، شأنها شأن ما سبق من الدعوى فيجب أن يكون هناك نزاع معروض على أحد المحاكم يطبق عليه أحكام قرار بقانون، ثم يدفع أحد الخصوم، بعدم دستورية هذا القرار أو عدم دستورية بعض مواده، وتتأكد المحكمة من هذا الدفع ثم تعطي من حرك الدفع ميعاد لرفع الدعوى. أو تري المحكمة من نفسها أن هذا القرار أو بعض مواده غير دستوري؛ فتأمر بإحالة الدعوى للمحكمة الدستورية للفصل في هذه المسألة. أو أن تري المحكمة الدستورية بنفسها عدم دستورية قرار بشأن نزاع معروض عليها هي الأخرى فتتصدى لعدم دستوريته، كما سبق.

(١) م.د منير عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٣٥. أيضاً: د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٢٠٤.
(٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، والتي حكمت المحكمة بتلك الدعوى بعدم دستورية فقرات ومواد من المراسيم بقوانين أرقام ١٠٨ و ١٢٠ و ١٢٣ لسنة ٢٠١١.
وأيضاً الحكم في الدعوى رقم ٢٢ لسنة ١٦ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٦/٥/٤.
(٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ١٩ لسنة ٨ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٢/٤/١٨.
وأيضاً: الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، جلسة ٢٠١٦/٣/٥.
(٤) أ.د هشام البدري، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

المطلب الثاني

القرارات بقوانين التي تخرج عن رقابة المحكمة الدستورية العليا

إذا كان قد توقفنا، في المطلب السابق على شروط تحريك الدعوي الدستورية أمام المحكمة الدستورية، والتي تستلزم إن تكون هناك صفة ومصلحة قائمة لتحريك الدعوي. الأمر الذي يتعين معه أن يكون في طالب الطعن على القرار بقانون أو المرسوم بقانون؛ أن يكون له صفة ومصلحة؛ ويتبع شروط معينه، حتى يستطيع تحريك الدعوي ضده. وبدون نزاع قائم وصفة ومصلحة لا تستطيع الأفراد تحريك دعوي دستورية على أي قرار بقانون أو مرسوم بقانون. الأمر الذي قد يخرج الكثير من القوانين من الرقابة لعدم توافر الشروط السابقة. وهو ما يحتم علينا معرفة أهم ما يخرج من رقابة المحكمة الدستورية العليا، ومدى ارتباط حدود تلك الرقابة بالقرارات والمراسيم بقوانين.

أولاً: أهم ما يخرج عن رقابة المحكمة الدستورية العليا:

(١) الدستور والتعديلات الدستورية: لما كانت المحكمة الدستورية، تختص بالفصل في عدم الدستورية، وكان مرجعها الوحيد هو الدستور. إذ أنها تباشر اختصاصها بمطابقة الدستور نفسه. وهذا الدستور يتعين في تعديله وسنه إجراءات مشددة وبالتالي تخرج عن رقابة هذه المحكمة^(١) وهو ما أكدته المحكمة نفسها في حكمها في الطعن على التعديلات الدستورية والتي رفضت الطعن حيث نصت على: "إن الدستور. وعلى ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة - لا يندرج في مفهوم القوانين التي تباشر المحكمة الدستورية العليا الرقابة عليها في نطاق ولايتها المنصوص عليها في صدر المادة (٢٩) من قانونها والتي جاءت ترديدا لما نصت عليه المادة ١٧٥ من الدستور، باعتبار أن الدستور وهو مظهر للإرادة الشعبية ونتاجها في تجمعاتها المختلفة المترامية على امتداد النطاق الإقليمي للدولة تتصدر أحكامه القواعد القانونية الأدنى مرتبة منها وتعلوها.."^(٢)

(٢) أعمال السيادة: استقر قضاء المحكمة الدستورية؛ على خروج أعمال السيادة عن رقابة تلك المحكمة^(٣) وقد عرفت المحكمة المقصود بأعمال السيادة بالكثير من أحكامها. ومنها: "إن نظرية أعمال السيادة قد استقرت في نظامنا القضائي حيث نصت عليها القوانين المتتابعة المنظمة لجهتي القضاء العادي والقضاء الإداري وأخرها قانون السلطة القضائية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ وقانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وقد استبعدت المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية أعمال السيادة من ولاية المحاكم كما استبعدتها المادة ١١ من قانون مجلس الدولة من ولاية هذا المجلس، ومرد ذلك إلى أن أعمال السيادة تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية ولا تقبل بطبيعتها أن تكون محلا لدعوى قضائية ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء. وتقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين إحداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفها سلطة إدارة وتعتبر الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة، والأعمال التي تقوم بها بوصفها سلطة إدارة أعمالاً إدارية. وقد وجدت الاعتبارات التي اقتضت انحسار الرقابة القضائية عن هذه الأعمال صدى لدى القضاء الدستوري في الدول التي أخذت بنظام الرقابة على دستورية القوانين فاستبعدت المسائل السياسية من نطاق هذه الرقابة وهي صورة من أعمال السيادة التي لا تنبسط عليها رقابة القضاء في النظام المصري"^(٤).

(١) م.د منير عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٧٠. وأيضاً: أ.د هشام البديري، مرجع سابق، ص ١٤٩. وأيضاً: القاضي: د. سري محمود صيام، صناعة التشريع، الكتاب الأول، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٧، ص ٦٢.

أيضاً: د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري "تنظيم القضاء الدستوري- اختصاص القضاء الدستوري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥، ص ٣٥٤.

(٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٧٦ لسنة ٢٩ قضائية دستورية، جلسة ١/١٠/٢٠٠٧.

وأيضاً: الحكم في الدعوي رقم ١٨٨ لسنة ٢٧ قضائية دستورية، جلسة ١/١٠/٢٠٠٣.

(٣) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٢٢٠. أيضاً: د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق ص ٣٦٠.

(٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٥ لسنة ٥ قضائية دستورية، جلسة ٣/٤/١٩٧٦.

وبالرغم من: استقرار المحكمة الدستورية العليا، على خروج أعمال السيادة، على النحو السابق؛ إلا أن هناك فقهاء، ذهبوا إلى امتداد الرقابة إليها إذا كانت مخالفة للدستور ذاته. وقد ذهب إلى هذا الرأي (م. طارق البشري) والذي يري: إن أعمال السيادة إذا كانت مخالفة في حد ذاتها لأحكام الدستور، يجب أن تخضع للرقابة. وضرب لذلك مثالين؛ الأول: بشأن اختيار الوزراء، فاختيار الوزراء يعتبر من أعمال السيادة طالما صدر القرار من صاحب الولاية بحكم الدستور والقانون، أما إذا صدر القرار من أحد الوزراء أو أحد المحافظين، فيدخل ساحة الرقابة القضائية مرة أخرى، ويكون على القضاء إلغاء القرار لصدوره من غير ذي ولاية. والمثال الثاني: بشأن حالة الطوارئ، فإعلان حالة الطوارئ ابتداءً من قبل رئيس الجمهورية هو عمل سيادي، أما إذا كان الدستور يلزمه باستفتاء الشعب أو أخذ موافقة البرلمان على مد حالة الطوارئ ولم يقر بذلك، فيدخل قراره ساحة الرقابة القضائية مرة أخرى، ويكون على القضاء إلغاء القرار لصدوره بالمخالفة للدستور.^(١)

(٣) قد تخرج المعاهدات والاتفاقيات الدولية من رقابة الدستورية؛ إذا كان موضعها عمل من أعمال السيادة:^(٢) وهذا ما قرره المحكمة الدستورية العليا، في العديد من أحكامها، وأهمهم حكم "تيران وصنافير" بشأن تنازع وتناقض الأحكام الصادرة بشأن هذه المعاهدة، ما بين معارض الرقابة على هذه المعاهدة باعتبارها عمل من أعمال السيادة، ومؤيد الرقابة لوكنها تتعلق بتنازل عن قطعة من الأرض. وقد حسمت المحكمة الدستورية هذا النزاع وأخرجت المعاهدة، وغيرها من المعاهدات من الرقابة باعتبارها عمل من أعمال السيادة.^(٣)

(٤) الأعمال البرلمانية: استقر قضاء المحكمة الدستورية، على خروج الأعمال البرلمانية عن رقابتها. وهي: جميع الأعمال القانونية والمادية التي تصدر من البرلمان أو هيئاته أو أعضائه، في أداء وظائفهم، ما عدا تلك التي تصدر في صورة قانون.^(٤) وبذلك تشمل هذه الأعمال جميع القرارات الصادرة من البرلمان في علاقته بالسلطة التنفيذية كالمسؤول والاستجواب وإجراء التحقيق وطرح الثقة كما تشمل القرارات الصادرة من البرلمان في شأن أعضائه. وأكدت ذلك في العديد من الأحكام منها: "إن الدستور الصادر في ديسمبر سنة ٢٠١٢، والذي تباشر هذه المحكمة رقابتها في ضوء أحكامه، اختص السلطة التشريعية بسن القوانين وفقاً لأحكامه، فنص في المادة (١١٥) منه، على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة... وهو لا يخولها بذلك التدخل في أعمال غيرها من السلطات، ومن ثم فلا يكون لها، من باب أولى، التدخل في أعمال السلطة التأسيسية التي تضع دستور البلاد، وهي التي تملك وحدها وضع الضوابط والمعايير التي تنظم كيفية أدائها للمهمة المنوطة بها.. ومنها السلطة التشريعية، التي تعتبر من نتاج عملها، باعتبار أنها السلطة المنشئة لغيرها من السلطات، ولا يتصور بالتالي أن تخضع هذه السلطة في تكوينها أو مباشرة أعمالها لرقابة أي سلطة من السلطات الأخرى".^(٥)

أيضاً: الدعوي رقم ٦ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ١٩٧١/١١/٦.

وأيضاً: الدعوي رقم ٢ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ١٩٧١/١١/٦.

وأيضاً: الدعوي رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، جلسة ٢٠١٢/٦/١٤.

(١) المستشار طارق البشري، حوار مع سيادته بعنوان: أعمال السيادة تخضع لرقابة القضاء بمجرد مخالفتها الدستور والقانون، جريدة الشروق، بتاريخ ٢٠١٧/١/١٨.

(٢) أما باقي المعاهدات الدولية، التي لا يتوافر فيها عمل من أعمال السيادة؛ تدخل تحت رقابة المحكمة الدستورية. ومن أمثلة ذلك: الاتفاقية الدولية بإنشاء المصرف العربي تتمخض عن إنشاء بنك يقوم بالأعمال التي تقوم بها البنوك التجارية، فلا تعد أعمال سياسية. وحكمت بذلك المحكمة الدستورية نفسها في الدعوي رقم ١٠ لسنة ١٤ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٣/٦/١٩.

(٣) أ.د. أحمد محمد البغدادي، المنطق القانوني واعتبارات العدالة، ط ٢، ٢٠١٨، ص ١٣٢. المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٢ لسنة ٣٩ قضائية "تنازع" جلسة ٢٠١٨/٣/٣.

وأيضاً: الدعوي رقم ١٠ لسنة ١٤ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٣/٦/١٩.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٣٦٨.

(٥) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٦٦ لسنة ٣٤ قضائية دستورية جلسة ٢٠١٣/٦/٢.

وأيضاً: الدعوي رقم ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية دستورية.

(٥) حالة تعارض القانون واللانحة: يخرج عن الرقابة الدستورية التناقض بين قاعدتين قانونيتين من مرتبة واحدة أو مرتبتين مختلفتين. ولا يمتد اختصاص المحكمة لحالات التعارض بين اللوائح والقوانين، ولا بين التشريع ذات المرتبة الواحدة.^(١) وقضت المحكمة الدستورية العليا: "بان النص بمخالفة بعض مواد المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ لبعض نصوص القانون المدني وقانون المرافعات -أيأ كان وجه الرأي في قيام هذا التعارض- هذا التعارض لا يعدو أن يكون نعيًا بمخالفة القانون، وهو ما لا يمتد إليه ولاية المحكمة".^(٢)

(٦) القوانين الشكلية: القانون في أخص معانيه هو: طائفة من القواعد العامة المجردة، التي تنظم سلوك الانسان وتسنة السلطة التشريعية، أو التنفيذية في حالات معينة. وعلي هذا المعني تنحصر رقابة الدستورية بالنسبة "للقانون"؛^٣ بمعنى إذ كان القانون لا يحوي قواعد عامة مجردة لا يخضع لرقابة الدستورية. وقد أقرت المحكمة الدستورية العليا هذا المبدأ بالعديد من أحكامها ومنها: "إن الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية محلها القانون بمعناه الموضوعي، محددًا على ضوء كل قاعدة قانونية تتسم بعمومها وتجردتها، سواء صاغتها السلطة التشريعية في حدود ولايتها، أو أصدرتها السلطة التنفيذية وفق صلاحياتها التي ناطها الدستور بها".^(٤) ونصت بحكم آخر: "ويقصد بالقانون - على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - القانون بمعناه الموضوعي، محددًا على ضوء النصوص التشريعية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة، سواء وردت هذه النصوص بالتشريعات الأصلية التي تفرها السلطة التشريعية، أم تضمنتها التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية عملاً بالتفويض المقرر لها لتقرير القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها".^(٥) فإذا كان القانون على هذا التفسير: هو كل قاعدة موضوعية عامة مجردة أيا ما كان مصدرها. فبهذا المنهج تخرج القوانين الشكلية التي لا تشتمل على قواعد عامة مجردة. كقوانين القروض العامة والقوانين الخاصة بالموازنة العامة، وقانون منح الامتيازات والاحتكارات، وغيرها من القوانين الشكلية، وهي القوانين الأكثر من حيث الكم، والأخطر. وقد استند المشرع في إصدار مثل هذه القوانين في شكل قانون فقط لأهميتها القصوى ولإعطائها شكل القانون.

ثانيًا: أهم ما يخرج من رقابة المحكمة الدستورية على القرارات والمراسيم بقوانين: مبدأ رقابة المحكمة الدستورية العليا؛ يكاد أن يكون مبدأ شامل، يراقب القرارات والمراسيم بقوانين من حيث الشكل، وحدود سلطة رئيس الجمهورية ومدى توافر حالة الضرورة من عدمه، ومدى الالتزام بقواعد دستوري من خلال المدة والعرض على المجلس من عدمه.

ولكن حتى يتصل الطعن بالمحكمة الدستورية لتراقب عليه، لا بد من توافر شرط الصفة والمصلحة كما سبق وبيننا لتتصل المحكمة بالنزاع. وبتطبيق ما سبق فإن أغلب القرارات والمراسيم بقوانين الصادرة في الفترة محل البحث تخرج عن رقابة المحكمة الدستورية العليا، من ناحية الموضوع لصعوبة تحريك دعوي موضوعيه بشأنها. مثل القوانين الشكلية التي تشكل أكثر من نصف القرارات الصادرة. فكيف ينشأ نزاع بسبب قوانين ربط الموازنة العامة، أو قوانين القروض العامة، أو غيرها من القوانين الشكلية. وبهذا فإن حدود المحكمة الدستورية على القرارات بقوانين تقتصر على القرارات بقوانين التي تشتمل على قواعد عامة مجردة تخاطب الأفراد وتؤثر في مراكزهم القانونية. وقد أكد على ذلك (أ.د هشام محمد البدري) وذكر في نهاية بحثه: (إن الرقابة لا تشمل سوي النصوص العامة المجردة، بل والتي تخاطب الأشخاص. فالنص يمكن أن يكون عامًا مجرداً لكنه يخاطب السلطات العامة على نحو قد يبدو غير دستوري، بما تلح معه الحاجة إلى إسقاطه

(١) د. احمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص ٢١٦. أيضاً: د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

(٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٦ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ١٩/٦/١٩٨٨. أيضاً: الدعوي رقم ٩ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ١٩/٧/١٩٩١.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٣١٧. أيضاً: أ.د هشام محمد البدري، مرجع سابق، ص ١٣٦.

(٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٦ لسنة ١٩ قضائية دستورية، جلسة ١٩/٦/١٩٩٨.

(٥) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٩٥ لسنة ٢٠، قضائية دستورية، جلسة ١/١/٢٠٠٠.

دستورياً، وإذا كان لا يخاطب شخص ما خاص فلن يكون لهذا الشخص مصلحة في اختصاصه، فهو لا يكسبه حقاً ولا يحمله التزاماً ولن تكون له بالتالي صفة في دعوي الدستوري. يفلت هذا النص لأنه يخاطب السلطات العامة.^(١)

وبناء على ما تقدم: فقد تخرج القرارات والمراسيم عن رقابة الدستورية في الحالات:

(١) المراسيم الخاصة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية: وعددها يقارب (٨٦) قراراً ومرسوم بقوانين في الفترة محل البحث.

(٢) القرارات بقوانين الخاصة بالقروض: وعددها عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة (١٩) مرسوم بقانون. فضلاً عن القرارات الأخرى التي صدرت، ولكن لم تصدر بشكل قراراً بقانون.

(٣) القرارات بقوانين الخاصة بالموازنة العامة: ما يقرب (١٩٠) مرسوم بقانون، وعدد (٢١١) قراراً بقانون خلال الفترة محل البحث.

ويري الباحث: أنه يجب تعديل نص المادة (١٥٦) من دستور (٢٠١٤) لتتيح الفرصة للمحكمة الدستورية العليا للرقابة على القرارات والمراسيم بقوانين أيّاً كان موضوع القرار حفاظاً على الشرعية الدستورية. وخشية من إفلات الرقابة بالشكل المتقدم.

(١) أ.د. هشام محمد البديري، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

الخاتمة

تعد الرقابة على القرارات بقوانين، أمر في غاية الأهمية القصوى. ولا شك أن الرقابة سواء البرلمانية أو القضائية؛ لها دوراً كبير في مراقبة ممارسة سلطة رئيس الجمهورية التشريعية لاسيما أوقات الأزمات. إلا أنه يتضح من خلال البحث أن الرقابة البرلمانية لم تكن موافقة نظراً للقيود التي وضعتها المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤، مما قد يوجه إلى تلك الرقابة أنها رقابة هامشية؛ نظراً لكم القرارات التي كانت تعرض على البرلمان ويقرها في يوم واحد؛ وذلك دون مناقشة فعالة أو دراسة. حيث وافق البرلمان المصري علي جميع القرارات بقوانين التي صدرت في الفترة من ٢٠١١ حتى يناير ٢٠١٦، عدا قرار واحد وهو القرا بقانون الخاص بالخدمة المدنية.

أما بالنسبة لرقابة المحكمة الدستورية العليا، فبالرغم من أن المحكمة تتمتع بسلطة واسعة تجاه القرارات بقوانين سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية؛ إلا أن هناك قرارات بقوانين تخرج عن رقابة المحكمة الدستورية العليا نظراً لشروط اتصال المحكمة بالطعن على القرار؛ الأمر الذي معه؛ خرجت أهم القرارات بقوانين عن رقابة المحكمة الدستورية. ومنها القرارات بقوانين الخاصة بالموازنة العامة والقروض والمعاهدات الدولية وغيرها من القرارات. الأمر الذي يتحتم مه إعادة النظر بشأن الإطار الدستوري للقرارات بقوانين ووضع أسس جديدة تتيح الرقابة الفعالة على تلك القرارات.

النتائج والتوصيات

اولاً: النتائج:

- (١) القرارات بقوانين أده من أخطر الاستثناءات بيد رئيس السلطة التنفيذية؛ إذ يتم إصدارها بكثرة بمجرد غياب البرلمان.
- (٢) أدت المدة المشار إليها بالمادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤ وهي "مدة ١٥ يوماً؛ إلى هامشية الرقابة البرلمانية وعدم جدوى تلك الرقابة.
- (٣) هناك قرارات بقوانين قد تخرج عن رقابة المحكمة الدستورية العليا.

ثانياً: التوصيات:

- (١) يوصي الباحث بإعادة صياغة نص المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤ بحيث تلزم البرلمان بدراسة القرارات وتقدير حالة الضرورة. والفصل بين المدة التي يجب فيها عرض القرارات على البرلمان؛ ومدة مناقشة ودراسة القرارات؛ بحيث تكون مدة العرض فقط هي خلال (١٥) يوماً أما المناقشة والدراسة فتكن بنفس دور الانعقاد.
- (٢) كذلك يوصي الباحث بالنظر في إعادة صياغة قانون المحكمة الدستورية العليا، بحيث تتيح للمحكمة الرقابة الفعالة على جميع القرارات بقوانين.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

- (١) د. إبراهيم عبد القادر خليل، رسالة ماجستير بعنوان: "الرقابة على دستورية القوانين في القانون المصري والفلسطيني، جامعة الدول العربية، معهد البحوث، بدون.
- (٢) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، بريطانيا- فرنسا - مصر، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، ٢٠١٤.
- (٣) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط١، القاهرة، دار الشروق، ١٩٩٩.
- (٤) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، القاهرة، دار الشروق، ٢٠٠٠.
- (٥) أ.د. أحمد محمد البغدادي، المنطق القانوني واعتبارات العدالة، بالتطبيق على بعض النصوص الدستورية والقوانين والأحكام القضائية بعد ثورة ٢٥ يناير، كلية الحقوق جامعة بنها، ط٢، ٢٠١٨.
- (٦) د. أشرف عبد القادر قنديل، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٣.
- (٧) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ط٤، ١٩٤٩.
- (٨) د. جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا" دراسة مقارنة" الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨.
- (٩) أ.د رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين "دراسة مقارنة" القاهرة، مطابع دار النشر، ٢٠٠٤.
- (١٠) أ.د سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور ٢٠١٤، الإسكندرية، مؤسسة حورس الدولية، ٢٠١٥.
- (١١) أ.د سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، "دراسة تحليلية لقرارات بقوانين والأوامر العسكرية"، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣.
- (١٢) القاضي د. سري محمود صيام، صناعة التشريع، الكتاب الأول، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٧.
- (١٣) المستشار د. محمد حلمي عبد التواب، صناعة التشريعات القانونية "الضوابط الدستورية واللغوية" القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٩.
- (١٤) المستشار د. منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، الإسكندرية منشأة المعارف، ٢٠٠١.
- (١٥) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، قوسينا، مطبعة حمادة الحديثة، ١٩٩٦.
- (١٦) أ.د ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.
- (١٧) د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري "تنظيم القضاء الدستوري- اختصاص القضاء الدستوري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥.
- (١٨) أ.د محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، بيروت، المكتبة الحقوقية، ١٩٩٠.
- (١٩) أ.د محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين "المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية" الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.
- (٢٠) د. محمود حافظ، القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.
- (٢١) د. مصطفى عبد المقصود سليم، الرقابة على دستورية القوانين في الدولة القانونية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.

- (٢٢) أ.د مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢.
- (٢٣) د. منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية، على دستورية القوانين واللوائح، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠١.
- (٢٤) د. هشام محمد البدي، حدود رقابة الدستورية، "دراسة مقارنة" هامشية رقابة الدستورية في مصر في ضوء التعديلات الدستورية المصرية ٢٠٠٧ والفرنسية ٢٠٠٨، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.
- (٢٥) د. يسري محمد العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، بدون، ١٩٩٩.
- (٢٦) د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.

ثانياً: الأبحاث والدوريات:

- (١) إبراهيم محمد صالح، الأسس الفلسفية للرقابة على الدستورية، على السلطة التقديرية للمشرع، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية السنة (٦) العدد (٢٣) ٢٠١٤.
- (٢) د. فتحي فكري أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة وعضو لجنة الخبراء لوضع الدستور، مقالة منشورة بجريدة الوطن بتاريخ ١٥/١١/٢٠١٥.
- (٣) المستشار عصمت حسين العيادي، بحث بعنوان: البحث عن حل: دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات بقوانين الصادرة في غيبة المجلس، القاهرة، المركز العربي للبحوث والدراسات، ٢٦ نوفمبر ٢٠١٥.
- (٤) المستشار د. عبد العزيز محمد سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، المؤتمر العلمي الاول لكلية الحقوق بجامعة حلوان (دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري)، ١٩٩٨.
- (٥) د. عامر زغير، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، العراق مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجالات العلمية، العدد الثامن عشر، ٢٠١٠.
- (٦) د. شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ "دراسة تحليلية نقدية للمادة ١٥٦ من الدستور"، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٩ أغسطس ٢٠١٩.

ثالثاً: الأحكام القضائية:

- (١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم (١٥) لسنة ١٨ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٩/١/٢.
- (٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١ لسنة ١٥ قضائية "تفسير"، جلسة ١٩٩٣/١/٣٠.
- (٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٢، جلسة ١٩٨٥/٥/٤.
- (٤) محكمة القضاء الإداري، الدعوي رقم ١٨٠٧ لسنة ٢٠٠٦، جلسة ١٩٥٤/١٢/٢٢.
- (٥) حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٥ لسنة ٨١ ق دستورية جلسة ١٩٩٩/١/٢.
- (٦) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١١ لسنة ١٠ قضائية، جلسة ١٩٧٢/٤/١.
- (٧) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤ مايو ١٩٨٥.
- (٨) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤ مايو ١٩٨٥.
- (٩) المحكمة الدستورية العليا، القضيتان رقم ١٣٩ و ١٤٠ لسنة ٥ قضائية "دستورية"، جلسة ٢١ يونية ١٩٨٦.
- (١٠) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤ مايو ١٩٨٥.

- (١١) المحكمة الدستورية العليا، القضيتان رقما ١٣٩ و ١٤٠ لسنة ٥ قضائية "دستورية"، جلسة ٢١ يونية ١٩٨٦.
- (١٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ٤ مايو ١٩٨٥.
- (١٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ١٤ يونيه ٢٠١٢.
- (١٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١١٢ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يونية ٢٠١٣.
- (١٥) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٥ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ١ مارس ٢٠١٥.
- (١٦) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٨ لسنة ٣٧ قضائية دستورية، جلسة ١ مارس ٢٠١٥.
- (١٧) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٦٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية، جلسة ٣ ديسمبر ٢٠١٦.
- (١٨) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٠ لسنة ١٦ ق قضائية دستورية، جلسة ١٨ مايو ٢٠١٤.
- (١٩) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٧٥ لسنة ٢٦ قضائية دستورية، جلسة ١ يونية ٢٠١٤.
- (٢٠) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٧٨ لسنة ٣٦ قضائية دستورية، جلسة ١٤ فبراير ٢٠١٥.
- (٢١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٨٨ لسنة ٣٦ قضائية دستورية، جلسة ١٤ فبراير ٢٠١٥.
- (٢٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٤ لسنة ٣٧ قضائية دستورية، جلسة ٧ مارس ٢٠١٥.
- (٢٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ ق دستورية، جلسة ١/٤/٢٠٢٠.
- (٢٤) محكمة النقض، الطعن رقم ١٠٩٥ لسنة ٦١ القضائية، جلسة ١٢/٥/٢٠٠٢.
- (٢٥) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٨٨ لسنة ٢٧ ق دستورية، جلسة ١/١٥/٢٠٠١.
- (٢٦) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٩٢ لسنة ٦ ق دستورية، جلسة ٦/٤/١٩٨٨.
- (٢٧) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦١٥٠ لسنة ٥٣ قضائية، جلسة ٢/٢٨/٢٠١٥.
- (٢٨) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٣١ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ١١/٦/١٩٨٣.
- (٢٩) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، جلسة ١٤/٦/٢٠١٢.
- (٣٠) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٢ لسنة ١٦ قضائية دستورية، جلسة ٤/٥/١٩٩٦.
- (٣١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٩ لسنة ١٤ قضائية دستورية، جلسة ٨/٤/١٩٩٥.
- (٣٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٩ لسنة ٨ قضائية دستورية، جلسة ١٨/٤/١٩٩٢.
- (٣٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، جلسة ٥/٣/٢٠١٦.
- (٣٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٧٦ لسنة ٢٩ قضائية دستورية، جلسة ١/١٠/٢٠٠٧.
- (٣٥) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٨٨ لسنة ٢٧ قضائية دستورية، جلسة ١/١٠/٢٠٠٣.
- (٣٦) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٥ لسنة ٥ قضائية دستورية، جلسة ٣/٤/١٩٧٦.
- (٣٧) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٦ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ٦/١١/١٩٧١.
- (٣٨) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢ لسنة ١ قضائية دستورية، جلسة ٦/١١/١٩٧١.
- (٣٩) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، جلسة ١٤/٦/٢٠١٢.
- (٤٠) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٢ لسنة ٣٩ قضائية "تنازع" جلسة ٣/٣/٢٠١٨.
- (٤١) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٦٦ لسنة ٣٤ قضائية دستورية جلسة ٢/٦/٢٠١٣.
- (٤٢) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، جلسة ١٤/٦/٢٠١٢.
- (٤٣) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٢٦ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ١٩/٦/١٩٨٨.

- (٤٤) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ٩ لسنة ٢ قضائية دستورية، جلسة ١٩/٧/١٩٩١.
- (٤٥) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٦ لسنة ١٩ قضائية دستورية، جلسة ٦/٦/١٩٩٨.
- (٤٦) المحكمة الدستورية العليا، الدعوي رقم ١٩٥ لسنة ٢٠، قضائية دستورية، جلسة ١/١/٢٠٠٠.

فهرس الموضوعات

رقم الصفحة	الموضوع	م
١	مقدمة	١
٣	المبحث الأول: مبدأ الرقابة والفلسفة التي يقوم عليها	٢
٣	المطلب الأول: أهمية الرقابة على دستورية القرارات بقوانين	٣
٦	المطلب الثاني: الأسس الفلسفية والقانونية للرقابة على القرارات بقوانين	٤
٩	المبحث الثاني: أشكال الرقابة على القرارات بقوانين	٥
٩	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين	٦
١٨	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات بقوانين	٧
٢١	المطلب الثالث: تطبيقات قضائية للرقابة على القرارات بقوانين	٨
٢٦	المبحث الثالث: حدود رقابة المحكمة الدستورية العليا، على القرارات بقوانين	٩
٢٦	المطلب الأول: كيفية اتصال المحكمة الدستورية بالطعن على القرار بقانون	١٠
٣٤	المطلب الثاني: القرارات بقوانين التي تخرج عن رقابة المحكمة الدستورية العليا	١١
٤٠	الخاتمة	١٢
٤١	النتائج والتوصيات	١٣
٤٢	قائمة المراجع	١٤

		٤
٤٨	فهرس الموضوعات	١ ٥