الرقابة على دستورية القوانين فى مصر

عماد أبو الحسن*

تحاول هذه الدراسة إلقاء الضوء على مشكلة الرقابة الدستورية على القوانين فى مصر والمعالجة الدستورية لتلك المشكلة ، وبيان المراحل التاريخية المختلفة التى مرت بها عملية الرقابة الدستورية ، سواء قبل إنشاء المحكمة العليا أو بعدها ، مع التركيز – بصفة أساسية – على مرحلة ماسبق إنشاء المحكمة الدستورية العليا بموجب القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا ، والذى حدد ضوابط عملية الرقابة من خلال كيفية تحريك دعوى عدم الدستورية وآثار الحكم بعدم الدستورية . وليس من شك أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تعد ضمانة حقيقية لسيادة الدستور وحمايته من اعتداء أية سلطة عليه ، بالإضافة إلى أنها وسيلة هامة لكفالة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم .

مقدمة

من المبادئ المسلم بها فى النظم الديمقراطية أن الدستور هو مصدر السلطات جميعها ، فهو الذى ينظم السلطات الأساسية للدولة ، ويبين العلاقة بينها وبين حقوق الأفراد وحرياتهم وواجباتهم . ولتحديد العلاقة يجب أن يكون هناك من الضمانات مايكفل احترام السلطات التى أوجدها الدستور للاختصاصات التى أسندت إليها بحيث لاتجاوزها إلى غيرها ، ويتحقق ذلك عن طريق رقابة أعمال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويستتبع ذلك أنه بالنسبة للتشريعات

* وكيل النائب العام .

التى تصدرها السلطة التشريعية وتكون مخالفة للدستور فالجزاء بالنسبة لها يكون بإبطال التشريع أو الامتناع عن تطبيقه لمخالفته لما ينص عليه الدستور ، وهذا مايطلق عليه اصطلاح مبدأ "دستورية القوانين" .

ويعتبر مبدأ دستورية القوانين نتيجة متفرعة عن مبدأ سمو الدستور الذى لايبدو إلا فى الدساتير الجامدة ، فمقتضى الأخذ بفكرة الدستور الجامد أن تسمو نصوصه على القوانين العادية ، فلا تأتى هذه الأخيرة بما يخالف نصا دستوريا ، ذلك أن مشكلة الرقابة لاتثور أصلا حيث ينعدم التمييز بين الدستور والتشريعات العادية بحيث يكونان فى مرتبة قانونية واحدة ، أما فى الدساتير المرنة فالقانون العادى يعتبر القانون الأعلى للدولة ، ومن ثم لاتثور فى شأن هذه الدساتير مسألة دستورية القوانين . على أنه يجدر بنا أن نشير بداءة إلى أن هذا الموضوع يقتصر على مخالفة القانون للدستور من الجانب المادى دون الجانب الشكلى ، ذلك أن القانون إذا خالف الدستور من حيث الشكل – بأن كان غير مستوف للقواعد الشكلية والإجرائية التى يتطلبها الدستور – ففى هذه الحالة لانكون بصدد قانون بالمعنى الصحيح ، ومن ثم يتعين على القاضى أن يمتنع عن تطبيقه ، وهذا مسلم به ، سواء أكان الدستور جامدا أم مرنا . ولذلك يقتصر بحث دستورية القانون على القانون الذى يكون قد استوفى شروطه وصحته شكلا ولكنه جاء مخالفا للدستور من حيث الموضوع [١] .

المحور الأول - الرقابة على دستورية القوانين قبل إنشاء المحكمة العليا

خلا الدستور المصرى سنة ١٩٢٣ من أى نص يخول القضاء مباشرة الرقابة على دستورية القوانين أو يحظر عليه مباشرتها ، كما خلت الدساتير المصرية المتعاقبة من تنظيم حق القضاء فى الرقابة إلى أن صدر دستور سنة ١٩٧١ الذى نص على إنشاء المحكمة الدستورية العليا .

وبتاريخ ٣١ أغسطس ١٩٦٩ صدر قرار بقانون من رئيس الجمهورية بإنشاء المحكمة العليا التى تختص بالرقابة على دستورية القوانين ، حيث بدأت تلك المحكمة عملها فى ٣ مايو سنة ١٩٧٠ [٢] .

وأنه خلال تلك الحقبة من تاريخ صدور دستور ١٩٢٣ وحتى إنشاء المحكمة العليا استطاع القضاء المصرى أن يؤكد حقه فى مباشرة رقابته على دستورية القوانين ، وذلك منذ صدور حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٤٨ ، إلا أنه قبل هذا التاريخ جرت محاولات من القضاء المصرى فى بسط تلك الرقابة إلا أن أحكامه فى هذا الخصوص كان يشوبها الغموض والتردد .

وعلى ذلك فإننا سنستعرض فى موضعين متتاليين وضع الرقابة على دستورية القوانين فى مصر قبل وبعد إنشاء مجلس الدولة ، وذلك على النحو التالى :

الموضع الأول – الرقابة على دستورية القوانين قبل إنشاء مجلس الدولة .

الموضع الثانى – الرقابة على دستورية القوانين بعد إنشاء مجلس الدولة .

أولا - الرقابة على دستورية القوانين قبل إنشاء مجلس الدولة

ثارت مشكلة قيام القضاء بالرقابة على دستورية القوانين وتباينت بشأنها وجهات النظر فى كل من الفقه والقضاء وذلك منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣ الذى يعد دستورا جامدا ، وقد ترتب على ذلك علوه على القوانين العادية ، وضرورة مطابقتها له ، وعدم مخالفتها لأحكامه . وكنتيجة طبيعية لجمود الدستور فلقد كان من المحتم أن تثور مشكلة التعارض بين القوانين والدستور .

وترى غالبية الفقه المصرى أن للمحاكم حق رقابة دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور فى حالة الدفع أمامها بعدم دستوريتها . وفيما يلى سنوضح موقف القضاء من رقابة دستورية القوانين خلال تلك الفترة .

موقف القضاء

نستطيع أن نقرر أنه خلال تلك الفترة – التى تتحدد بصدور دستور سنة ١٩٢٣ حتى إنشاء مجلس الدولة المصرى عام ١٩٤٦ بل وعلى وجه التحديد حتى صدور حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٤٨ والذى أكد به القضاء المصرى حقه فى رقابة دستورية القوانين – فإن القضاء المصرى كان مترددا فى بسط رقابته على دستورية القوانين ، ولعل المحاكم المصرية تأثرت فى موقفها هذا بموقف المحاكم الفرنسية ، إلا أنه بينما كانت الأخيرة تقف موقفا واضحا من رفض الرقابة فى صراحة وحسم ، فإن المحاكم المصرية لم تكن جميعها ترفض مبدأ الرقابة بمثل هذا الحسم ، بل إن أحكامها تنوعت واختلفت بصدد ذلك المبدأ ، وهذا مايتضح فيما يلى .

١ - أحكام غامضة فى الدلالة على حق الرقابة

ذلك أن معظم الأحكام القضائية فى دستورية القوانين كان يكتنفها الكثير من ذلك اللبس والغموض ، حيث أدى غموض تلك الأحكام إلى اختلاف تحليل الفقهاء لها ، واختلافهم فى تأويلها . فبينما ذهب رأى إلى أن القضاء المصرى قد أقر بحقه فى بحث دستورية القوانين ، ذهب البعض الآخر إلى أنه لايمكن استنتاج هذا القول من تلك الأحكام ، ومثال ذلك :

* حكم محكمة النقض والإبرام فى ٤ يناير سنة ١٩٢٤ .
* حكم محكمة مصر الابتدائية الأهلية فى ٢٣ مايو سنة ١٩٢٩ .

ذلك أنه فى ***الحكم الأول*** فإن المحكمة لم تزد فى حكمها على القول بأن القانون المطعون فيه لا يستفاد من مسلك المحكمة بمفهوم المخالفة أنها كانت ترفض تطبيق القانون لو اتضح لها أنه مخالف للدستور .

كما أن ***الحكم الثانى*** تعرض لمسألة تخرج عن نطاق بحث موضوع دستورية القوانين . وعلى ذلك فإن الحكمين سالفى الذكر لم يقطعا برأى .

٢ - أحكام رفضت صراحة التسليم بحق الرقابة

فهناك أحكام رفضت التسليم بحق المحاكم فى بسط رقابتها على دستورية القوانين ، ومن هذه الأحكام :

* حكم محكمة مصر الابتدائية الصادر فى ٢١ أبريل سنة ١٩٢٩ .
* حكم محكمة استئناف مصر الصادر فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٠ .
* حكم محكمة مصر الابتدائية الصادر فى ١٧ فبراير سنة ١٩٣٦ .

٣ - أحكام أعلنت فى وضوح حق الرقابة

كان أول حكم قرر بصراحة ووضوح حق القضاء فى رقابة دستورية القوانين هو الحكم الذى أصدرته محكمة مصر الابتدائية الأهلية فى أول مايو سنة ١٩٤١، والذى انتهت فيه إلى أن للمحاكم مطلق الحرية فى بحث دستورية القانون المطلوب منها تطبيقه ، بحيث إذا اقتنعت بمخالفته لأحكام الدستور شكلا أو موضوعا كان لها أن تمتنع عن تطبيقه على النزاع المطروح أمامها ، غير أن هذا الحكم قد ألغى استئنافيا . وأخذت محكمة الاستئناف فى حكمها الصادر بتاريخ ٣٠ مايو سنة ١٩٤٣ بالرأى المخالف ، وأنكرت على محاكم مصر حق الرقابة على دستورية القوانين [٣] .

ثانيا - الرقابة على دستورية القوانين بعد إنشاء مجلس الدولة

ما أن أنشئ مجلس الدولة المصرى سنة ١٩٤٦ حتى اتجه قضاؤنا الإدارى ذات الاتجاه الذى أتجهه القضاء الأمريكى ، فقرر بأنه مالم يوجد نص يمنع المحاكم من التصدى لبحث دستورية القوانين فإن الأصل أن تتولى السلطة القضائية هذا الاختصاص الذى يعد من صميم وظيفتها ، وعلى ذلك فإننا سنستعرض فيما يلى موقف قضائنا الإدارى ثم العادى من مبدأ رقابة دستورية القوانين .

موقف القضاء الإدارى

رغم حداثة عهد مجلس الدولة ، إذ إنه لم يمض عامان على إنشائه حتى قضت محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٤٨ فى حكم شهير بصحة دفع دفع به أمامها بعدم دستورية مرسوم بقانون فى القضية رقم ٦٥ للسنة الأولى القضائية على دستورية القوانين ، إذ إن المحكمة قد تصدت فيه صراحة لهذا الأمر وقضت بحق المحاكم فى دستورية القوانين شكلا وموضوعا ، وعلى ذلك فإن

محكمة القضاء الإدارى فى حكمها المذكور قد أكدت بأن فى مباشرة القضاء للرقابة إعمالا لمبدأ فصل السلطات ، ووضعها للأمور فى نصابها الصحيح ، كما أكدت حق المحاكم إذا مادفع أمامها بعدم دستورية قانون أن تنظر هذا الدفع فإذا وجدت أن ذلك القانون يتعارض مع القانون الأعلى وهو الدستور فإنه يتعين عليها أن تطرح القانون العادى وتغلب عليه الدستور ، وتطبقه باعتباره القانون الأجدر بالاتباع .

وعلى ذلك فإنه إذا كان هذا الحكم لم يتضمن القضاء بعدم دستورية المرسوم بقانون محل الطعن إلا أنه كان بداية لتحول فى موقف القضاء المصرى، حيث لم يكن القضاء قبل هذا الحكم قد استقر – بصورة واضحة – على رأى معين بالنسبة لحق المحاكم فى الرقابة على دستورية القوانين ، بل إن هذا الحكم يعد مفخرة للقضاء المصرى [٤] .

موقف القضاء العادى

إنه إذا جاز القول بأن أغلبية محاكم القضاء العادى كانت تتخذ موقفا مترددا فى بسط رقابتها على دستورية القوانين ، ولعلها كانت متأثرة – إلى حد ما – بموقف المحاكم الفرنسية إلا أن حكم محكمة النقض المصرية الصادر فى٧ فبراير سنة ١٩٥٢ يعد من أوائل الأحكام الصادرة من القضاء العادى التى أخذ فيها بمبدأ الرقابة مع الحكم بعدم دستورية قانون ، إذ رفضت المحكمة تطبيق قانون من قوانين الإجراءات الجنائية نظرا لخروجه على قاعدة عدم رجعية قوانين العقوبات المقررة فى دستور ١٩٢٣ [٥] .

ولقد تواترت بعد ذلك أحكام القضاء العادى (وكذا الإدارى) لتؤكد حق القضاء فى النظر فى دستورية القوانين متى دفع أمامه بعدم دستوريتها .

مما سبق يتضح لنا أن القضاء المصرى خلال تلك الفترة – المحددة بصدور حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٤٨ وحتى إنشاء المحكمة العليا والتى سيرد ذكرها فى المحور التالى – قد جعل الاختصاص برقابة دستورية القوانين من حق جميع المحاكم إذا مادفع أمامها بذلك بمناسبة نزاع معروض عليها ، أى أن القضاء قد أخذ بمبدأ لامركزية الرقابة بأسلوب الدفع الفرعى .

كما نلاحظ بأن القضاء المصرى قد حدد سلطة المحاكم فى نطاق مجرد الامتناع عن تطبيق القانون فى القضية المطروحة عليها ، أى أنه أخذ بمبدأ رقابة الامتناع ، ويترتب على ذلك أن حجية الأحكام الصادرة فى هذا الموضوع هى مجرد حجية نسبية فهى لاتقيد المحاكم الأخرى أو المحكمة ذاتها التى أصدرت الحكم فى قضية أخرى .

ولاشك أن كلا من مبدأ لا مركزية الرقابة ورقابة الامتناع لايحققان الرقابة المثلى على دستورية القوانين ، ذلك أن مركزية الرقابة – وهو الاتجاه الغالب فى الدساتير الحديثة – هى التى تؤدى إلى قصر الرقابة على جهة قضائية متخصصة واحدة ، مما يحفظ للتشريع مكانته بعيدا عن الاضطراب الذى يثيره احتمال تضارب الرأى بين المحاكم المختلفة فى صدد دستورية قانون بعينه ، بالإضافة إلى أن سمو الدستور وسيادته لايتحققان إلا بأحكام تكون ملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة ، وهذا ماسنعرض له فى المحور التالى .