المستلخص العربى

تتدرج التشريعـات في القـوة تبـعـاً للـمـوضوعـات التي تعالجهـا وللسلطـة التي تقـوم بسنـهـا، ويستتبع ذلك بالضرورة احترام التشريع الأدنى للتشريع الأعلى؛ فلا يأتي معارضاً لأحكامه، ويعتبر الدستور القانون الأسمى في الدولة، وهو بمثابة وثيقة عهد بين القائمين على السلطة العامة والشعب لضمان أن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لن تنحرف عن المبادئ والقيم والقواعد التي يرى الشعب أنها تجسيد للشرعية التي يعتقد ويؤمن بها في زمان ومكان معينين.

ولن يكون للدستور السمو على غيره من التشريعات إذا لم تتوافر وسيلة تجبر سلطات الدولة على احترامه وتردها إذا جاوزت حدودها.

وتعتبر الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل التي تضمن الالتزام بأحكام الدستور. وقد اختلف الفقه في اختيار الطريقة الأفضل في الرقابة على دستورية القوانين، هل هي الرقابة السابقة على دستورية القوانين أو الرقابة اللاحقة؟ كما تنوعت النظم القانونية في الأخذ بصورة معينة من صور رقابة الدستورية، فأخذت بعض النظم القانونية بنظام الرقابة السابقة فقط مثل دول المغرب العربي وأخذت نظم أخرى بالرقابة اللاحقة فقط وجمعت بعض النظم القانونية بين نوعي الرقابة مثل فرنسا والبحرين.

وقد أخذ النظام القانوني المصري كأصل عام بنظام الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين واللوائح، وهي رقابة قضائية مركزية تختص بها المحكمة الدستورية العليا دون غيرها، ويبدأ اختصاص المحكمة الدستورية بعد صدور القانون وبمناسبة تطبيقه على نزاع معين.

ومع ذلك، يمكن للمتأمل في النظام القانوني المصري أن يلحظ وجود تطبيقات متعددة للرقابة السابقة على دستورية القوانين، تأخذ صوراً مختلفة، ولا تُمارس بالضرورة من خلال الآليات المعروفة في الرقابة على الدستورية، بمعنى أنها لا تُمارس تحت مسمى الرقابة على الدستورية، ولا تمارسها بالضرورة محاكم الدولة، وتتمثل هذه الصور في دور اللجان البرلمانية في الرقابة على دستورية مشروعات القوانين وحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين قبل إصدارها والرقابة التي يمارسها قسم التشريع بمجلس الدولة المصري وفقاً للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢... وتأتي هذه الصور المختلفة من الرقابة السابقة على الدستورية في مصر كمحاولة لوقاية النظام القانوني من القوانين المعيبة.

ولعل هذا المنطق هو الذي دعا المشرع الدستوري المصري إلى الارتقاء بالرقابة السابقة على دستورية القوانين، فأخذ بها صراحة في التعديل الدستوري الذي تم في عام ٢٠٠٥، بإعطاء المحكمة الدستورية اختصاصاً بالرقابة السابقة على دستورية قانون انتخابات رئيس الجمهورية.

ثم استحدث الإعلان الدستوري الصادر عام ٢٠١٢ من المجلس الأعلى للقوات المسلحة والمعروف بالإعلان الدستوري المكمل اختصاصاً جديداً للمحكمة الدستورية العليا هو اختصاصها بالرقابة السابقة على إعداد مشروع الدستور. ويرجع السبب وراء إصدار الإعلان الدستوري المكمل إلى حالة انعدام الثقة في جماعة الإخوان المسلمين والخوف من وضع دستور يخالف المبادئ العامة للقانون ولا يحقق أهداف الثورة.

وقد توسع المشرع الدستوري قليلاً في الأخذ بنظام الرقابة السابقة على دستورية التشريعات بموجب الدستور الصادر عام ٢٠١٢ مضيفاً اختصاصاً جديداً للمحكمة الدستورية العليا هو اختصاصها بالرقابة السابقة على دستورية قوانين مباشرة الحقوق السياسية واللانتخابات التشريعية والمحلية، مع بقاء صور الرقابة التي تضمنها دستور عام ١٩٧١ كما هي.

وإن كانت الرقابة اللاحقة على دستورية التشريعات والتي مارستها المحكمة الدستورية في مصر قد حققت نجاحاً ملموساً في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، إلا أن هناك العديد من الأسباب التي توجب التوسع في العمل بالرقابة السابقة على دستورية التشريعات، لما تحققه هذه الطريقة من حماية أكبر للاستقرار القانوني ولمبدأ المشروعية، ونظراً لأوجه القصور التي ظهرت عند تطبيق نظام الرقابة اللاحقة فقط.

فمن ناحية أولى يشهد الواقع العملي في مصر الكثير من الظروف التي أدت إلى ضعف كفاءة مجلس الشعب في صنع التشريع، فدائماً يأت البرلمان معبراً عن وجهة نظر حزب وحيد؛ ولذلك فعمله لا يمكن أن يكون معبراً عن المصلحة العامة، وغالباً تكون التشريعات التي يسنها تعبر عن رؤية الفئة الحاكمة.

ومن ناحية أخرى قد تفرض طبيعة التشريع أسلوباً معيناً من أساليب رقابة الدستورية الذي يتناسب معه، فالأخذ فقط بأسلوب الرقابة اللاحقة على دستورية التشريعات يؤدي إلى استبعاد تشريعات بعينها من نطاق رقابة الدستورية، حيث يشترط حتى يخضع التشريع لرقابة الدستورية أن يطبق في نزاع قضائي، فيخرج من نطاق الرقابة الدستورية التشريعات المالية التي يغلب عليها الطبيعة الإدارية التي تتوجه بخطابها للسلطة العامة ولا يطبقها القضاء،

وكذلك المعاهدات الدولية التي يجد القاضي حرجاً في القضاء بعدم دستوريتها بعد دخولها في التطبيق والتزام الدولة بأحكامها، بالرغم من كونها قد تخالف دستور الدولة.

وكذلك هناك تشريعات أخرى تتعارض طبيعتها مع أسلوب الرقابة اللاحقة، بالنظر للنتائج التي تترتب على القضاء بعدم دستوريتها وسريان الحكم بأثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدور النص؛ وهذه القاعدة غالباً ينتج عنها صعوبات في التطبيق نظراً إلى النتائج التي ترتبت على النص غير الدستوري في الفترة السابقة على الحكم بعدم دستوريته، وتظهر هذه الصعوبات بشكل أكبر بالنسبة للتشريعات الضريبية، فالقضاء بعدم دستوريتها يوجب إعادة الأموال المحصلة بناء على هذه القوانين مما يؤدي إلى تحمل الخزانة العامة بأعباء قد تعجز عنها؛ ولذلك فتطبيق الرقابة السابقة أكثر ملاءمة بالنسبة لهذه التشريعات.

غير أن مبررات العمل بنظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين في مصر لا يعني أنها ستتم بلا ضوابط، بل لابد من ضبط عمل هذا النظام حفاظاً على التوازن بين السلطات العامة؛ فلا بد من العمل على أن تتوافر الثقة في عمل المحكمة الدستورية. ولذلك، قد يحتاج الأمر إلى وضع قواعد جديدة تضمن للقاضي الدستوري استقلاله وتحفظ للمشرع سلطته التقديرية، مع الحفاظ على مقتضات الشرعية الدستورية التي تعني ألا تكون سلطة التشريع الأصلي أو الفرعي بمنأى عن الرقابة.

والواقع أن ذلك الهدف يتحقق بمنح المحكمة الدستورية مزيداً من الضمانات في مواجهة سلطة التشريع، ويقتضي في المقابل حماية سلطة التشريع من غلو المحكمة الدستورية في تقدير سلطتها بما يجعلها وصية علي سلطة التشريع.

ونخلص من هذا البحث إلى مجموعة من التوصيات وهي:

١- الجمع بين نظامي الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في مصر؛ لجمع مزايا كل من النظامين وتلافي أوجه القصور التي تنتج عن تطبيق أحد النظامين دون الآخر.

٢- يتعين النص في الدستور على اعتبار المعاهدات الدولية في مرتبة أعلى من القانون العادي، – بشرط المعاملة بالمثل - وذلك بعد عرضها على المحكمة الدستورية العليا لفحصها والتأكد من دستوريتها.

٣- تطبيق الرقابة السابقة على التشريعات الضريبية أكثر تحقيقاً لمبدأ المشروعية، ويضع حلاً عادلاً لمشكلة القضاء بعدم دستورية التشريعات الضريبية.

٤- تطبيق نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين الأساسية واللوائح البرلمانية وذلك لقطع الطريق أمام البرلمان حتى لا يتخذ من هذه التشريعات وسيلة للعبث بأحكام الدستور.

٥- إعطاء رئيس الجمهورية الحق في عرض مشروعات القوانين على المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى موافقتها للدستور من عدمه بعد موافقة مجلس الشعب عليها وقبل إصدارها؛ يمكنه من أداء دوره في حماية الدستور والمحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات.
٦- تمكين عدد من أعضاء البرلمان من الطعن بعدم دستورية مشروعات القوانين - التي تتشكك في دستوريتها وتصر عليها الأغلبية - قبل إصدارها يساعد في حماية النظام القانوني من صدور القوانين غير الدستورية والتي تصدر لمصلحة حزب معين أو طائفة معينة من الشعب، وهي القوانين المشوبة بأخطر المخالفات الدستورية وهي الانحراف التشريعي.