

تفسير القوانين الأساسية فى القضاء الدستورى المصرى
دراسة فقهية فى ضوء أحدث أحكام وقرارات الدستورية العليا

المؤلف

عبد الفتاح سعيد صادق

مدرس مساعد بكلية الحقوق - جامعة أسيوط

المقدمة:**موضوع البحث:**

الحمد لله نعمده، ونستعينه، ونصلي ونسلم على رسول الإسلام محمد صلى الله عليه وسلم، أدى الرسالة أحسن ما يكون الأداء، وبين بسنته كتاب الله أوضح ما يكون البيان، كما نصلي ونسلم على آله وصحبه أجمعين...

وبعد:

فإن القوانين الأساسية - ويُطلق عليها أيضًا القوانين المكملة للدستور - هي عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تعمل على تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية، ويتبع في إقرارها إجراءات خاصة ومتميزة عن إجراءات إقرار القوانين العادية.

والأصل أن تكون نصوص القانون الأساسي واضحة في الدلالة على المعنى والفكرة التي قصدها الشارع -شأنها في ذلك شأن أي نص قانوني آخر-، إلا أن الاستثناء قد يرد في الواقع العملي متمثلًا في أن تكون نصوص هذا القانون الأساسي - محل التطبيق - غامضة أو محتملة لأكثر من معنى، وهنا يأتي دور القاضي الدستوري لإزالة الغموض واللبس الذي يعتري هذه النصوص، وذلك من خلال إصداره لقرارات تفسيرية بشأن نصوص هذا القانون المكمل للدستور (القانون الأساسي).

أهمية البحث:

تظهر أهمية البحث -الذي نحن بصده الآن- في أن اختلاف المعيار الذي نعتمد عليه في تعرفنا على القوانين الأساسية (المكملة للدستور) يؤدي إلى اختلاف النتائج المترتبة على ذلك،

فضلاً عن أن وجود مثل هذه القوانين في نظامنا الدستوري يؤدي حتماً إلى تغيّر ترتيب مختلف القواعد القانونية داخل الهرم القانوني.

وقد تناولنا في بحثنا التطور الدستوري والقانوني بشأن القوانين الأساسية نظراً لكثرة التعديلات الدستورية التي طرأت بشأن هذا النوع من القوانين وآخرها دستور ٢٠١٤ وحصره للموضوعات التي تعتبر محلاً للقوانين المكملة للدستور، فضلاً عن التعديل الدستوري الصادر في أبريل ٢٠١٩ واستلزام أخذ رأي مجلس الشيوخ بشأن مشروعات هذه القوانين.

وتُعتبر القوانين الأساسية بمثابة تشريعات صادرة عن البرلمان لكونها قواعد عامة ومجردة، هذا فضلاً عن أن السلطة التشريعية هي المناط بها إصدار مثل هذه القوانين، وحاصل كل ما سبق دخول القوانين المكملة للدستور في نطاق الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية العليا.

وأخيراً/ تبدو أهمية بحثنا في ضرورة إصدار المحكمة الدستورية العليا لتفسيرات تتعلق بالنصوص الغامضة الواردة في قوانين مكملة للدستور، وتتجلى أهمية هذه التفسيرات في معالجة هذه القوانين لموضوعات دستورية حساسة تتعلق بالحقوق والحريات وما نص عليه دستورنا في هذا الشأن.

منهج البحث:

سوف نستعين - إن شاء الله - في بحثنا هذا بالمنهج التحليلي الوصفي، ذلك المنهج الذي يعتمد على الدراسة التفصيلية للقواعد العامة بشأن القوانين الأساسية، وعرض النصوص الدستورية والتشريعية والأحكام القضائية والآراء الفقهية المتعلقة بتفسير هذه القوانين في القضاء الدستوري المصري، آملين الوصول إلى نتائج موضوعية مُرضية.

خطة البحث:

- مطلب تمهيدي:

مفهوم القوانين الأساسية.

المبحث الأول: التطور الدستوري والتشريعي للقوانين الأساسية.

المطلب الأول: القوانين الأساسية في ظل دستور ١٩٧١.

المطلب الثاني: الوضع في دستور ٢٠١٢ والإعلانات الدستورية السابقة له.

المطلب الثالث: القوانين الأساسية في دستور ٢٠١٤ وتعديلاته.

المبحث الثاني: التفسير غير المباشر للقوانين الأساسية.

المطلب الأول: التفسير غير المباشر في ظل المحكمة العليا.

المطلب الثاني: التفسير غير المباشر في قانون المحكمة الدستورية العليا.

المبحث الثالث: التفسير المبتدأ (المباشر) للقوانين الأساسية.

المطلب الأول: التفسير المباشر للقوانين الأساسية في قانون المحكمة العليا.

المطلب الثاني: التفسير المباشر للقوانين الأساسية في قانون المحكمة الدستورية العليا.

وسوف نحاول خلال هذا البحث توضيح ما سلف تفصيلياً، ثم نعقب ذلك بخاتمة موضحين بها النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها، راجين من الله العلي القدير أن يوفقنا لما فيه الخير.

وأخيراً.. ادعوا الله أن يحظى بحثي المتواضع بالقبول وإن بَعُدَ عن الكمال، فالكمال لله وحده، وأن يفي بحاجة المشتغلين بفقهِ القانون الدستورى والقائمين على أمر القضاء الدستورى فى مصرنا الحبيبة.

كلمات مفتاحية

القوانين الأساسية- القوانين المكتملة للدستور- تفسير- المحكمة الدستورية العليا- القضاء الدستورى.

مطلب تمهيدي

مفهوم القوانين الأساسية (المكملة للدستور)

* فلسفة القوانين الأساسية:-

القوانين الأساسية هي القواعد المتعلقة _ بصفة عامة _ بنظام الحكم، وهذه القواعد - كأصل عام - محلها الدستور، إلا أننا نجد السلطة التأسيسية قد آثرت ترك أمر إصدارها للسلطة التشريعية متمثلة في البرلمان على أساس أنها قابلة للتعديل والتغيير، فضلاً عن استهداف تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقرار للنصوص الدستورية وتلاشى تعديل هذه النصوص بصورة متلاحقه، وكل ذلك يحسن معه إسناد سلطة إصدار القوانين الأساسية للبرلمان، مع ملاحظة أن عبارة القوانين الأساسية مترادفة مع اصطلاح " القوانين المكملة للدستور " كما قد يُطلق عليها اصطلاح القوانين العضوية في فرنسا.^(١)

- مفهوم القوانين الأساسية:

أورد الفقه العديد من التعريفات للقوانين الأساسية، وبالنظر إلى هذه التعريفات نجد أن بعضها يعتمد على الإجراءات الخاصة المتبعة في إصدار وتعديل هذه القوانين (المعيار الشكلي)، بينما نجد البعض الآخر من التعريفات قد اعتمد على طبيعة المجال الذي تعالجه هذه القوانين، أي طبيعة وجوهر الموضوعات التي تنظمها (المعيار الموضوعي)، بينما نجد جانب فقهي قد نحا إلى ضرورة الجمع بين المعيارين أي بالنظر إلى الإجراءات التي تُتبع بشأن إصدار وتعديل هذه القوانين هذا فضلاً عن كون ذلك القانون يعالج الموضوعات المتعلقة بالسلطات العامة والحريات الفردية (المعيار المختلط).

(١) أ.د/ فتحي فكري- اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الأصلي بالتفسير- دار النهضة العربية- ٢٠١١- ص٦٩.

أولاً/ المعيار الشكلي للقوانين الأساسية:

ومناطق هذا المعيار في تحديد مفهوم القانون الأساسي هو طريقة إعداد وتعديل القانون، والإجراءات الخاصة المتبعة في ذلك، وبغض النظر عن طبيعة الموضوعات التي يتناولها القانون بالتنظيم، أي حتى إذا كانت الموضوعات التي ينظمها ذلك القانون غير متعلقة بالحريات والسلطات العامة في الدولة.

ووفقاً لهذا المعيار يمكن تعريف القوانين الأساسية بأنها " مجموعة القواعد القانونية التي تصدر من البرلمان، وتخضع في وضعها وتعديلها لإجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات التي يخضع لها القانون العادي"^(١).

مثالب المعيار الشكلي:-

(١) التحديد التَّحْكُمي للقوانين الأساسية، ومرد ذلك أن هذا المعيار يُخرج من دائرة هذه القوانين بعض الموضوعات التي تُعد بطبيعتها من بين الموضوعات المكتملة للدستور ولكنها تُنظم بقوانين عادية، ومثال ذلك الأحكام المتعلقة بانتخاب مجلس النواب في فرنسا والصادر بها قانون ٢ أغسطس ١٩٧٥^(٢).

(٢) وفقاً لهذا المعيار، يخرج من نطاق القوانين الأساسية تلك القوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية بقرارات لها قوة القانون وتكون متعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة، وذلك متحقق عندما تُمارس الوظيفة التشريعية طبقاً لنصوص الدستور، والمثال الحي لذلك القوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية بقرارات لها قوة القانون طبقاً لنص المادة (٩٢) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨^(٣).

(١) أ.د/ رمزي الشاعر- النظرية العامة للقانون الدستوري- الطبعة الخامسة- دار النهضة العربية- القاهرة- ٢٠٠٥- ص ٢٧٠

(٢) أ.د/ علي عبد العال- فكرة القوانين الأساسية- ١٩٩٠- بدون دار نشر ص ١٨، ص ١٩

(٣) أ.د/ علي عبد العال- فكرة القوانين الأساسية- المرجع السابق ص ٢٠.

ثانياً/ المعيار الموضوعي للقوانين الأساسية:

وفقاً لهذا المعيار فإن القانون يكون أساسياً إذا كان يعالج موضوعات متعلقة بالسلطة العامة في الدولة من حيث الوصول إليها وممارستها وانتقالها والعلاقة بين السلطات الثلاث، فحتى إذا كانت القوانين المنظمة لهذه الموضوعات هي قوانين عادية كونها صادرة من السلطة التشريعية، إلا أنها ذات طابع دستوري لأنها تتناول بالتنظيم تلك المسائل المتعلقة بالمؤسسات الدستورية^(١).

وبناءً على ما سبق يعتمد تعريف القانون الأساسي _ وفقاً لهذا المعيار _ على الناحية الموضوعية أي بالنظر إلى الجوهر والمضمون لا الشكل، ووفقاً لذلك فإن القوانين الأساسية هي " تلك القواعد القانونية التي تتناول الموضوعات التي تتعلق بتشكيل وتنظيم السلطات العامة في الدولة وكيفية سير العمل بها" ^(٢).

وعرفها البعض الآخر بأنها " القوانين التي تصدر عن البرلمان متعلقة بنظام الحكم في الدولة" ^(٣).

فالقواعد القانونية التي تتضمنها قوانين الانتخابات هي قواعد قانونية أساسية، سواء تلك المتعلقة بانتخابات مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أو انتخابات رئيس الجمهورية، فكلّ منها قوانين ذات طبيعة خاصة لأنها تحدد من سيمارس السلطة في الدولة، فضلاً عن تعلقها بضمان الحقوق السياسية للمواطنين^(٤).

(١) د/ إسماعيل الغزال- القانون الدستوري والنظم الأساسية- الطبعة الأولى- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر- بيروت- ١٩٨٢- ص ٣٠.

(٢) د/ دعاء الصاوي يوسف- القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات " دراسة مقارنة " - دار النهضة العربية- ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨- ص ٣٣ وما بعدها.

(٣) أ.د/ رمزي الشاعر- القضاء الدستوري في مملكة البحرين- ٢٠٠٣- بدون دار نشر- ص ٣٢٢، وانظر أيضاً أ.د/ عمرو فؤاد بركات، القوانين الأساسية " دراسة مقارنة " - ١٩٨٨- ص ١٤٥.

(٤) أ.د/ منذر الشاوي- القانون الدستوري- الجزء الثاني- الطبعة الثانية - العاتك لصناعة الكتب- القاهرة- ٢٠٠٧- ص ١٥٤.

مثالب المعيار الموضوعي^(١):

(١) الأخذ بالمعيار الموضوعي يؤدي إلى تحقيق نتيجة عكسية مفادها استبعاد موضوعات من نطاق القانون الأساسي بالرغم من أنها بطبيعتها من بين موضوعات القانون الدستوري بحجة أنها لا تتعلق بتنظيم السلطات العامة، ومثال ذلك الحريات والحقوق الفردية.

(٢) تطبيق المعيار الموضوعي يعني شمول القوانين الأساسية لبعض الموضوعات رغم أن المشرع قد نص على تنظيم هذه الموضوعات بقوانين عادية، ومثال ذلك تنظيم وترتيب الوظائف العامة.

رأي الباحث

بناءً على العرض الموجز لمفهوم القوانين الأساسية على النحو السابق، فإن نافلة القول أن الاعتماد على معيار واحد دون الآخر لن يفي بمفهوم دقيق للقانون الأساسي ولن يُسغفنا بالتعرف على الطبيعة المبدئية لهذه القوانين، فالأخذ بأحد المعيارين لن يصل بنا إلى التعريف المنضبط والمحدد للقوانين الأساسية، ولا يمكن الارتكان إليه لتجلية معناها أو ضبط فحواها وتحري دلالتها، وإزاء كل ذلك اتجه الفقه إلى الأخذ بمعيار يجمع بين المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، ذلك المعيار الذي يمزج بين الإجراءات المتبعة لإصدار القانون (المعيار الشكلي)، وجوهر ومضمون القاعدة القانونية (المعيار الموضوعي)، وهو ما سنعرض له في الجزئية القادمة.

المعيار المختلط:-

ونقصد بالمعيار المختلط في تعريف القانون الأساسي (المكمل للدستور)، ذلك المعيار الذي يعتمد على إجراءات إصدار القانون فضلاً عن طبيعة وجوهر القاعدة التي يتضمنها ذلك القانون، وتبعاً لذلك المعيار يمكن تعريف القوانين الأساسية بأنها " مجموعة القواعد القانونية

(١) أ.د/ علي عبد العال، القوانين الأساسية، مرجع سابق الذكر، ص ٢٣..

التي تعمل على تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية، ويتبع في إقرارها إجراءات خاصة و متميزة عن إجراءات إقرار القوانين العادية^(١).

ولا شك أن التعريف السابق -المُعتمد على المعيار المختلط - قد تلاشى العديد من الانتقادات الموجهة إلى التعريفات التي تبنت المعيار الشكلي فقط، أو تلك التعريفات التي أخذت بالمعيار الموضوعي دون المعيار الشكلي.

والمعيار المختلط هو ما تبنته المحكمة الدستورية العليا في العديد من أحكامها وقراراتها، ومن ذلك حكمها الصادر بجلسة ١٣ / ١٠ / ٢٠١٨ والذي جاء به "... وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن ثمة شرطين يتعين اجتماعهما معاً لاعتبار مشروع قانون معين مكملاً للدستور، أولهما: أن يكون الدستور ابتداءً قد نص صراحةً في مسألة عينها على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لقانون أو في الحدود التي يبينها القانون، أو طبقاً للأوضاع التي يقرها، فإن هو فعل، دل ذلك على أن هذا التنظيم بلغ في تقديره درجة من الأهمية والثقل لا يجوز معها أن يعهد به إلى أداة أدنى.

ثانيهما: أن يكون هذا التنظيم متصلاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها تحت نصوصها، وتلك هي القواعد الدستورية بطبيعتها التي لا تخلو منها في الأعم أية وثيقة دستورية، والتي يتعين كي يكون التنظيم التشريعي مكملاً لها أن يكون محدداً لمفهومها، ومفصلاً لحكمها مبيناً لحدودها، بما مؤداه: أن الشرط الأول وإن كان لزاماً كأمر مبدئي يتعين التحقق من توافره قبل الفصل في أي نزاع حول ما إذا كان مشروع القانون المعروض يعد أو لا يعد مكملاً للدستور، إلا أنه ليس شرطاً كافياً، بل يتعين لاعتبار المشروع كذلك، أن يقوم الشرطان معاً متضافرين، استبعاداً لكل مشروع قانون لا تربطه أية صلة بالقواعد الدستورية الأصلية، بل يكون غريباً عنها مقحماً عليها. ودلالة اجتماع هذين الشرطين أن معيار تحديد

(١) المستشار الدكتور/ عادل عمر شريف- قضاء الدستورية- رسالة دكتوراه- حقوق عين شمس- ١٩٨٨- ص ١٨٨ وفي نفس المعنى، أ.د/ عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠٠١، ص ٤٣٦.

القوانين المكملة للدستور، والتي يتعين أن يؤخذ فيها رأي مجلس الشورى قبل تقديمها إلى السلطة التشريعية لا يجوز أن يكون شكلياً صرفاً، ولا موضوعياً بحثاً، بل قوامه مزاجية بين ملامح شكلية، وما ينبغي أن يتصل بها من العناصر الموضوعية^(١).

وجديرٌ بالذكر أن المحكمة الدستورية العليا سبق وأن أكدت على اعتناقها المعيار المزدوج بشأن مفهوم القوانين الأساسية، وجاء ذلك جلياً في العديد من أحكامها، ولا سيما حكمها الصادر بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية قائلَةً " ...وحيث إنه من المقرر - وعلى ما اطرده عليه قضاء هذه المحكمة - أن التحقق من استيفاء النصوص القانونية لأوضاعها الشكلية يعتبر أمراً سابقاً بالضرورة على الخوض في عيوبها الموضوعية، ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية هي من مقوماتها، لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنياتها أصلاً في غيابها، وبالتالي تفقد بتخلفها وجودها كقاعدة قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام؛ ولا كذلك عيوبها الموضوعية، إذ يفترض بحثها - ومناطقها مخالفة النصوص القانونية المطعون عليها لقاعدة في الدستور من زاوية محتواها أو مفهومها - أن تكون هذه النصوص مستوفية لأوضاعها الشكلية؛ وذلك أن المطاعن الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لا يُتصور أن يكون تحريها ووقفاً على حقيقتها، تالياً للنظر في المطاعن الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ويتعين على المحكمة الدستورية العليا أن تتقصاها - من تلقاء نفسها - بلوغاً لغاية الأمر منها، ولو كان نطاق الطعن المعروف عليها منحصراً في المطاعن الموضوعية دون سواها، منصرفاً إليها وحدها، ولا يحول قضاء هذه المحكمة برفض المطاعن الشكلية دون إثارة مناع موضوعية يُدعى قيامها بهذه النصوص ذاتها، وذلك خلافاً للطعون الموضوعية، ومن ثم يكون الفصل في التعارض المُدعي به بين نص قانوني ومضمون قاعدة في الدستور، بمثابة قضاء ضمني باستيفاء النص المطعون فيه للأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور فيه ومانعاً من العودة لبحثها وحيث إن المادة (١٩٥) من الدستور تنص على أن^(٢):

(١) الدعوى رقم ١٧ لسنة ٢٨ قضائية " دستورية " جلسة ١٣/١٠/٢٠١٨ الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري ١٩٦٩ - ٢٠١٩ ، المجلد الثالث ، ص ٢٣٠٤ وما بعدها.

(٢) هذه المادة تقابل المادة (٢٤٩) من دستور ٢٠١٤ وتعديلاته.

" يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي: ١- ... ٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور. ٣-
... ٤- ... ٥- ... ٦- ...

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية و"مجلس الشعب".

ومؤدى ذلك- وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة- أن عرض مشروعات هذه القوانين على مجلس الشورى ليقول كلمته فيها لا يكون إلا وجوبياً، فلا فكاك منه ولا محيص عنه، ولا يسوغ التفريط فيه أو اغفاله ، وإلا تقوض بنیان القانون برمته من أساسه، فإذا تحققت المحكمة من تخلف هذا الإجراء، تعين إسقاط القانون المشوب بذلك العوار الشكلي بكامل النصوص التي تضمنها، ولبات لغواً- بعدئذ- التعرض لبحث اتفاق بعضها مع الأحكام الموضوعية للدستور أو منافاتها لها...".^(١)

والسؤال الذي يطرح نفسه على بساط البحث هو/ هل يمكن اعتبار القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية) مصدرًا للقواعد الدستورية؟

الفريق الأول/ ويرى أنصاره أن القوانين الأساسية لا تعتبر مصدرًا للقواعد الدستورية، وذلك استنادًا إلى:^(٢)

(١) الدعوى رقم (١٥٣) لسنة "٢١" قضائية دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٦/٣ , الحكم منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا [www. sccourt- gov. eg](http://www.sccourt-gov.eg) تاريخ الاطلاع ٢٠٢٢/٩/٢٠ الساعة ١٠:٥٥ وتعليقاً على هذا الحكم ذهب أ.د/ صبري السنوسي إلى القول بأنه يكفي توافر أيًا من الشرطين الشكلي أو الموضوعي لاعتبار قانون ما- أو مشروع هذا القانون- من القوانين المكملة للدستور، ولا يشترط اجتماع الشرطين الشكلي والموضوعي معاً، بل إن أهم ما يشترط في هذه القوانين كي تعتبر قوانين أساسية أو مكملة للدستور هو أن تتناول موضوعات هي في طبيعتها مما يجب أن ترد في صلب الدستور أو الوثيقة الدستورية بالمعنى الدقيق، ولا يشترط أن يكون الدستور قد تناول هذه المسألة أو عهد بتنظيمها إلى القانون. انظر أ.د/ صبري السنوسي- تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية- مجلة القانون والاقتصاد- العدد (٧٠)- سنة ٢٠٠٠- ص ٤٧٩.

(٢) المستشار الدكتور/ عادل عمر شريف- قضاء الدستورية- مرجع سابق- ص ١٩٠.

(١) الإجراءات الشكلية المُتبعة بشأن إعداد وإصدار القوانين الأساسية تعتبر بمثابة ضوابط شكلية، وهذه الضوابط لا تغير من مرتبة هذه القوانين واعتبارها تحتل ذات مرتبة القوانين العادية.

(٢) تمتع الدستور بالسمو الشكلي والموضوعي بالنسبة لسائر القوانين أيًا كانت طبيعتها، وبالتالي فإن اعتبار كل القواعد المتعلقة بشئون الحكم ذات طبيعة دستورية، _ وسواء وجدت داخل الوثيقة الدستورية أم خارجها _ لا يعني إعادة ترتيب الهرم القانوني وجعل القوانين الأساسية تحتل مكانة مساوية للدستور.

الفريق الثاني/ ويرى أنصاره أن القوانين الأساسية مصدر للقواعد الدستورية ودعموا رأيهم بما يلي:

(١) يُتبع في شأن إعداد هذه القوانين وإصدارها بعض الإجراءات الخاصة، وهذه الإجراءات تُضفي عليها قدرًا من سمو، وبالتالي يمكن القول باعتبارها مصدر دستوري يجب عدم مخالفة أحكامه من قبل القوانين العادية.^(١)

(٢) الأخذ بالمفهوم الموضوعي للدستور مؤداه عدم الاقتصار على القواعد المكتوبة داخل الوثيقة الدستورية فحسب، وإنما يشمل أيضًا القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة، وسواء وردت هذه القواعد في صلب الوثيقة الدستورية من عدمه، وسواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، ولا يغير من الأمر شيئاً أن القوانين الأساسية قد صدرت من المشرع العادي مباشرة وفق اختصاصه أو صدرت بناءً على تكليف للسلطة التشريعية من جانب الدستور.^(٢)

(١) أ.د/ رمزي الشاعر- النظرية العامة للقانون الدستوري- الطبعة الثالثة- سنة ١٩٨٣- ص ٥٦٧.
(٢) أ.د/ محمد حسنين عبد العال- القانون الدستوري- دار النهضة العربية- ١٩٩٢- ص ٦٩ وما بعدها.

رأينا في هذه المسألة

بعد استعراض وجهات النظر التي قيلت في هذه المسألة، فإننا نؤكد أن هذه الآراء ليست من قبيل الجدل الفقهي الذي لا طائل منه، وإنما نرى أن اعتناق أحد الآراء سيترتب عليه العديد من النتائج، فالقول بأن القوانين الأساسية لا تعد مصدرًا للقواعد الدستورية - بل إنها تحتل ذات مرتبة القوانين العادية - يترتب عليه جواز مخالفة القانون الأساسي لأحكام وقواعد القانون العادي وتناوله بالتعديل، ويترتب عليه - في جميع الأحوال - عدم جواز مخالفة هذه القوانين للأحكام الدستورية ولا إدخال أي تعديل عليها.

وعلى العكس مما سبق، فإن القول بأن القوانين المكملة للدستور تعتبر مصدرًا للقواعد الدستورية ينتج عنه احتلال هذه القوانين لمكانه أعلى من القوانين العادية في الهرم القانوني، وبالتالي لا يجوز للقانون العادي مخالفة القانون الأساسي أو تناوله بالتعديل.

ونؤكد أنه من الشطط القول باحتلال القوانين الأساسية لذات المرتبة التي تحظى بها القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، وبغض النظر عن الإجراءات المتبعة في إصدار هذه القوانين، وسواء كانت هذه القوانين الأساسية صادرة بذات الإجراءات المتبعة بشأن القوانين العادية أو بإجراءات مغايرة، فنحن نؤيد احتلال القوانين الأساسية لمرتبة أعلى من القوانين العادية، ولكن في جميع الأحوال لم ولن تصل لذات المرتبة والمكانة التي تنفرد بها نصوص الوثيقة الدستورية، والقول بغير ذلك حتمًا سيؤدي إلى نتائج غير محمودة الأثر.

ونعتقد من جانبنا أن تضمن القانون - أو مشروع القانون - عدة مواد بعضها مكملٌ للدستور والبعض الآخر منها غير مكملٍ له، فإنه ينبغي النظر إلى مشروع القانون برمته على أنه مكمل للدستور، وبالتالي يستوجب الأمر أخذ رأي مجلس الشيوخ بشأن المشروع بكل نصوصه وباعتباره مكمل للدستور في مجموعه، وذلك التزامًا بنص المادة (٢٤٩ / ٤) من دستور ٢٠١٤ وتعديلاته، وكذلك نص المادة الثانية في فقرتها الرابعة من قانون مجلس الشيوخ

رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠، وهذا بالطبع فضلاً عن موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب بشأن هذا المشروع تفعيلاً لنص المادة (١٢١) من ذات الدستور.

ويرجع تأييدنا لهذا الاتجاه إلى أن المشرع الدستوري قد استهدف اضعاف المزيد من الحماية والضمان على الحقوق والحريات الواردة في صلب الوثيقة الدستورية ، واتخذ إلى ذلك سبيلاً من خلال اقراره للإجراءات التي تُتبع بشأن إصدار القوانين المنظمة لهذه الحقوق وتلك الحريات (القوانين الأساسية).

كما أن مرد ذلك أن النصوص التشريعية لا تصاغ في الفراغ ولا يجوز انتزاعها من واقعها محدداً بمراعاة المصلحة المقصودة منها ويتعين أن تدور هذه النصوص في فلكها، ويُفترض دوماً أن المشرع قد رمى إلى بلوغها، متخذاً من هذه المصلحة غاية نهائية لكل نص تشريعي، وإطاراً لتحديد معناه، وموطئاً لضمان الوحدة العضوية للنصوص التي ينظمها العمل التشريعي، بما يكفل اتصال أحكامها، وتكاملها وترابطها فيما بينها، لتغدو جميعها منصرفة إلى الوجهة عينها، التي اتبعها المشرع من وراء تقريرها^(١).

وبناءً على ذلك يكون من الأفضل - في مجال صياغة التشريع - النظر إلى القانون كُله على اعتبار أنه مكمل للدستور، ولأن الأصل في نصوص القانون - أي قانون - أنها متكاملة ومتناسقة في إطار الوحدة العضوية التي ينظمها.^(٢)

وفي مقامٍ موالٍ يجدر بنا التعرض للحالة التي تثور بشأن تعديل نصوص عادية قد وردت ضمن قانون مكمل للدستور وفقاً للتحليل السابق ، ونحن نميل إلى إمكانية تناول هذه النصوص سواءً بالتعديل أو الإلغاء أو المخالفة دون استلزام عرض أمر ذلك للإجراء على مجلس الشيوخ، ويرجع ذلك إلى أن هذه النصوص - كأصل عام - لم تتناول بالتنظيم حقوق أو حريات ورد

(١) الطلب رقم " ١١ " لسنة " ٢٦ " قضائية " تفسير تشريعي " جلسة ٢٠٠٤/٣/٧ ، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري ١٩٦٩ - ٢٠١٩ ، ص ٣٨٢١
(٢) إدوار غالي الذهبي ، العملية التشريعية في مصر " القوانين المكملة للدستور " ، مقالة بجريدة الأهرام بتاريخ ٢٠٠١/٥/٧ ، ص ٣٢ ..

النص عليها في الوثيقة الدستورية، والفرض أنها أيضاً لم ترد ضمن نصوص قانون اعتبره المشرع مكملاً للدستور على النحو الذي جاءت به المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤ وتعديلاته.

المبحث الأول

التطور الدستوري والتشريعي للقوانين الأساسية

لم يتضمن دستور ١٩٧١-وقت اصداره- لأي نصوص تتعلق بمجلس الشيوخ (الشورى سابقاً)، كما أننا لم نلاحظ أي استعمال لاصطلاح "القوانين الأساسية" أو "القوانين المكملة للدستور"، إلا أن التعديل الدستوري الصادر في مايو ١٩٨٠ أظهر - ولأول مرة- اصطلاح "القوانين المكملة للدستور" في النظام الدستوري المصري، وفي تطورٍ لاحق تم تعديل نص المادة (١٩٤) من دستور ١٩٧١ ووجوب موافقة مجلس الشوري (الشيوخ حالياً) علي بعض مشروعات القوانين المكمله للدستور والتي اوردها المشرع الدستوري على سبيل الحصر (مطلب أول)

وبعد اندلاع ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ صدر العديد من الإعلانات الدستورية وتناول البعض منها نصوصاً تتعلق بمجلس الشيوخ، إلا أننا لم نلاحظ أية مواد تخص القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية)، وعلى هذا المنوال جاء دستور ٢٠١٢ خلواً من أية إشارة أو تنظيم لهذا النوع من القوانين (مطلب ثانٍ).

وصدر دستور ٢٠١٤ ليحصر الموضوعات التي تعتبر محلاً للقوانين المكملة للدستور، كما تم تعديل ذات الدستور في أبريل ٢٠١٩، ذلك التعديل الذي يعتبر بمثابة ميلاد جديد لمجلس الشيوخ ليؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المكملة للدستور (مطلب ثالث).

المطلب الأول

القوانين الأساسية في ظل دستور ١٩٧١

أ- صدر دستور ١٩٧١^(١) دون أن يُوجد أي مفارقة بين القوانين الأساسية (القوانين المكلمة للدستور) وبين القوانين العادية في إجراءات وضعها، بل إن الدستور ذاته- لحظة إصداره- لم يكن متضمناً لأي نصوص تتعلق بإنشاء مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً)، ولم نلاحظ أي استعمال لإصلاح القوانين الأساسية أو القوانين المكلمة للدستور.

وكانت المادة (٨٦) من هذا الدستور تنص على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع...". وتطبيقاً لما سبق، خضعت القوانين البرلمانية في مصر لنظام إجرائي موحد، وبالتالي فلا مجال للحديث عن مرتبة كل منها ولا تدرج بينها بحيث يسمو بعضها على بعض الآخر منها^(٢).

وتأكيداً لما سبق ذهب الفقه إلى أن دستور ١٩٧١ قد أحال كثيراً من الموضوعات التي تتصل بتنظيم السلطات العامة وكذلك المسائل الأخرى ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين عادية تُصدرها السلطة التشريعية وشأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ولكن لم يُطلق المشرع الدستوري على مثل هذه القوانين وصفاً خاصاً (قوانين أساسية) أو (قوانين مكلمة للدستور)، وإنما اكتفى بإطلاق اصطلاح "القانون" عليها مجرداً^(٣).

وما يسترعي انتباهنا في ظل هذه الفترة أن المادة الخامسة من القانون رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٣ _ بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها- كانت تنص على أولوية تطبيق أحكام هذا القانون على أي حكم قد يرد في قانون آخر، حيث كانت هذه المادة تنص على "تكون الخطة أساساً لمشروعات القوانين والقرارات التي تقررها السلطات العامة وتنفذ في إطارها.

(١) الجريدة الرسمية- العدد ٣٦ مكرر (أ)- في ١٢/٩/١٩٧١.

(٢) أ.د/ فتحي فكري- اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الأصلي بالتفسير، مرجع سابق ص ٧٢.

(٣) أ.د/ عمرو فؤاد بركات- القوانين الأساسية "دراسة مقارنة" مرجع سابق ص ٢٣.

ويكون للأحكام الواردة في قانون الخطة الأولوية في التطبيق على أي حكم يرد في قانون آخر".^(١)

وحاصل كل ما سبق، احتلت القوانين الأساسية (المكملة للدستور) ذات الدرجة والمرتبة التي تحتلها القوانين العادية في الهرم القانوني، وبغض النظر عن صدور هذه الأخيرة من تلقاء المشرع العادي أو حتى بناء على نص دستوري، فلا تمايز بين النوعين من القوانين بالرغم من الطبيعة الدستورية للموضوعات التي تنظمها القوانين الأساسية، ولكن في كل الأحوال لا يجوز أن تأتي القوانين الأساسية مُعدّلة أو مخالفة لأحكام الوثيقة الدستورية^(٢).

(ب) الوضع بعد التعديل الدستوري مايو ١٩٨٠:

تم الاستفتاء على تعديل دستور ١٩٧١، وجرى ذلك في ٢٢/٥/١٩٨٠، ونتج عن هذا الاستفتاء الموافقة على إضافة الباب السابع للدستور " أحكام جديدة"، وجاء الفصل الأول من هذا الباب لينص على الأحكام المتعلقة بمجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) حيث جاءت المادة (١٩٥) من الدستور لتتنص على " يؤخذ رأي مجلس الشورى^(٣) فيما يلي:

١- ...
٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور.

(١) ألغى هذا القانون لاحقاً بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٢٢ بإصدار قانون التخطيط العام للدولة ونُشر في الجريدة الرسمية- العدد الرابع عشر (مكرر)- في ٩ أبريل سنة ٢٠٢٢ وجاءت المادة ٤ من مواد إصداره لتنص على " يُلغى القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون والقانون المرافق له".

(٢) أ.د/ عمرو فؤاد بركات- القوانين الأساسية" دراسة مقارنة"- مرجع سابق ص ١٩ وما بعدها.

(٣) نصت المادة (١٩٥) من دستور ١٩٧١- وقبل تعديلها لاحقاً في ٢٦/٣/٢٠٠٧- على " يؤخذ رأي مجلس الشورى" فيما يلي:

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. ٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور =
٣- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ٤- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة.
٥- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
٦- ما يحيله رئيس الجمهورية الي المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة او بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية. ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب".

إلا أنه وفقاً لهذا التعديل الدستوري ظهر لأول مرة مصطلح "القوانين المكملة للدستور" في النظام الدستوري المصري من خلال نص الفقرة الثانية من المادة السابقة على النحو السالف.

وإزاء التعديل الدستوري الذي جرى في مايو ١٩٨٠، حدث خلافٌ فقهي حول ما إذا كان استطلاع رأي مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) - بشأن القوانين المكملة للدستور - من شأنه احتلال القوانين لمرتبة أعلى من القوانين العادية من عدمه؟

الفريق الأول/ تمتع القوانين الأساسية بذات مرتبة القوانين العادية.

واستند أنصار هذا الاتجاه إلى بعض الحجج على النحو التالي^(١):

(١) أخذ رأي مجلس الشورى مجرد شكلية ثانوية ولا يُعد إجراءً جوهرياً، فاستطلاع الرأي لا يغير من الأمر شيئاً ولا يقدم ولا يؤخر، إذ أن مجلس الشعب (النواب حالياً) منوط بكامل العملية التشريعية، ولذا فإنه يملك في النهاية سن القانون من عدمه، وهذا عينٌ ما جاءت به المادة (٢/١٩٥) من دستور ١٩٧١.

(٢) تضمنت المادة (١٩٥) في فقرتها الخامسة أخذ رأي مجلس الشورى في مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية، وتفسير لفظ "مشروعات" علي إطلاقه قد يؤدي إلى تضمينه أي تشريع عاديًا كان أم أساسياً، وبالتالي فلا مجال للقول بتمايز القانون الأساسي بهذا الإجراء - أي أخذ رأي مجلس الشورى - عن القانون العادي، ويرجع ذلك لكون الإجراءات التشريعية واحده لكلا النوعين من القوانين.

(٣) مخالفة الإجراء الشكلي المطلوب في المادة (٢/١٩٥) يؤدي إلى إبطال هذا التشريع حال الطعن عليه بعدم الدستورية، ومرجع ذلك هو عدم مراعاة القيد الشكلي الذي تطلبه الدستور،

(١) من أنصار هذا الاتجاه:-

- أ.د/ محمود حافظ، دروس في القانون الدستوري، سنة ١٩٨٤، ص ٥٤.

- أ.د/ محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق ص ٨٠ وما بعدها.

- أ.د/ عمرو فؤاد بركات، القوانين الأساسية، مرجع سابق ص ٢٤.

- د/ مجدي مدحت النهري- تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري" دراسة مقارنة -" ٢٠٠٣- ص ١٦٣..

وقد استهدف المشرع الدستوري من ذلك خروج أحكام التشريع مُنضبطة ومُحكمة، إلا أن ذلك الإجراء لا علاقة له بمرتبة التشريع المعروض على مجلس الشورى، فمجرد أخذ رأي مجلس الشورى بشأن قانون ما لن يغير مرتبة هذا القانون ولن يسمو به على سائر القوانين الأخرى العادية^(١).

الفريق الثاني/ سمو القوانين الأساسية على القوانين العادية.

ودعمَ القائلون بهذا الرأي موقفهم بالحجج التالية:-

(١) طالما أن المشرع قد استلزم أخذ رأي مجلس الشورى بشأن مشروعات القوانين المكتملة للدستور فذلك مؤداه ضرورة وجوهية هذا الإجراء، ولا يصح إغفال هذا الالتزام الدستوري، كما لا يُقبل القول بأن ذلك الإجراء من قبيل الشكليات غير الجوهرية^(٢).

(٢) تمايز القوانين المكتملة للدستور بوجود عرضها على مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً)، وهذا الإجراء غير واجب في نظيرها من القوانين العادية اللهم إلا في حالة طلب رئيس الجمهورية ذلك صراحة^(٣).

وخلص هذا الرأي إلى تمتع القوانين الأساسية الصادرة بتكليف من الدستور بمرتبة وسطى في الهرم القانوني ما بين نصوص الوثيقة الدستورية والقوانين العادية.

وبالنسبة للقول بوجود عرض مشروعات القوانين التي يحيلها رئيس الجمهورية لمجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) رغم أنها ليست من القوانين الأساسية كأصل عام، وأن ذلك يعني توحيد الإجراءات بشأن القوانين المكتملة وغير المكتملة للدستور، فكل ذلك مردودٌ عليه بأن هذا التحليل

(١)المستشار الدكتور/ عادل عمر شريف- قضاء الدستورية- مرجع سابق- ص ١٩٠ وما بعدها.

(٢)أ.د/ فتحي فكري- القانون الدستوري- الكتاب الأول- سنة ٢٠٠٣- ص ٦٠.

(٣) في تدعيم هذا الرأي ينظر (أ) أ.د/ محسن خليل- القانون الدستوري والنظم السياسية- سنة ١٩٨٧- ص ٢٥٧، (ب) د/ محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، سنة ١٩٩٥- ص ٦١٧. (ج) أ.د/ طعيمة الجرف- القضاء الدستوري، ١٩٩٤- ص ١٧٣. (د) أ.د/ رمزي الشاعر- النظام الدستوري المصري- ١٩٩٠- ص ٣٢٦. (هـ) أ.د/ بكر القباني- دراسة في القانون الدستوري- الطبعة الأولى- دار النهضة العربية ص ٦٣. (و) أ.د/ رمضان بطيح- النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر- الطبعة الأولى- دار النهضة العربية ص ٩٠.

غير دقيق ومحل نظر، وذلك لأن القوانين المكملة للدستور لا بد من عرضها على مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) في كل الحالات أي أن أمر العرض "وجوبي أو إجباري"، وعلى العكس من ذلك فإن عرض القوانين غير المكملة للدستور يكون "اختياري"، وخاضعاً للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية^(١).

الرأي الراجح لدينا:-

من جانبنا ندعم الرأي الثاني القائل بسمو القوانين الأساسية على القوانين العادية في المرتبة القانونية أي احتلالها لمرتبة وسطى ما بين نصوص الوثيقة الدستورية ونصوص القوانين العادية، ويرجع تأييدنا لهذا الاتجاه إلى راحة الأسانيد التي قال بها أنصاره، فضلاً عما يلي:-

(١) الزامية استطلاع رأي مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) بشأن القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية) ، وهذا الإجراء رغم كونه شكلياً إلا أنه الزامي، ومخالفة هذا الإجراء - وفقاً للتعديل الدستوري- يلقي به في مصاف عدم الدستورية.

(٢) خصّ المشرع الدستوري القوانين المكملة للدستور بإجراء شكلي معين، ذلك الإجراء لم يتطلبه بشأن القوانين العادية، وهذا يعني استهداف المشرع تحقيق أكبر قدر ممكن من التأييد في صياغة ودراسة مشروعات هذه القوانين المكملة للدستور، وتمثلت تلك الخصوصية في ضرورة عرض هذه المشروعات على مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) لأخذ رأيه بشأنها، ومن ثمّ كان حاصل تلك الخصوصية تمايز القوانين الأساسية على القوانين العادية وسموها عليها في المرتبة القانونية، والقول بغير ذلك يجعل النص الدستوري لغواً وعبثاً لا طائل منه.

(٣) ضرورة عرض القوانين الأساسية على مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) لا ينفي احتفاظها بطبيعتها أنها قوانين عادية- كأصل عام- صادرة من البرلمان ولا ترقى بحال من الأحوال إلى مصاف النصوص الدستورية.

(١) د. فتحي فكري- القانون الدستوري- المرجع السابق ص ٦١.

ولقد أفصحت المحكمة الدستورية العليا عن تبنيها وتأييدها لجوهرية الإجراء الخاص بعرض مشروعات القوانين المكملة للدستور على مجلس الشورى طبقاً لأحكام دستور ١٩٧١- ليقول فيها كلمته، فذلك الإجراء لا يكون إلا وجوبياً، فلا فكاك منه ولا محيص عنه، ولا يسوغ التفريط فيه أو إغفاله.^(١)

وقد عادت المحكمة الدستورية العليا لتؤكد ذات المعنى في حكمها الصادر بجلسة ١٣ / ١٠ / ٢٠١٨ والذي جاء به "...وحيث إن الأصل في الرقابة التي تباشرها هذه المحكمة على دستورية النصوص التشريعية أنها رقابة شاملة تتناول كافة المطاعن الموجهة إليه أيًا كانت طبيعتها، وأنها بالتالي لا تقتصر على العيوب الموضوعية التي تقوم على مخالفة نص تشريعي للمضمون الموضوعي لقاعدة واردة في الدستور، وإنما تمتد هذه الرقابة إلى المطاعن الشكلية التي تقوم في مبناها على مخالفة نص تشريعي للأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور، سواءً في ذلك ما كان منها متصلاً باقتراح النصوص التشريعية، أو إقرارها، أو إصدارها.

وحيث إنه من المقرر - وعلى ما اطرده عليه قضاء هذه المحكمة - أن التحقق من استيفاء النصوص القانونية لأوضاعها الشكلية يُعد أمرًا سابقًا بالضرورة على الخوض في عيوبها الموضوعية، ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية هي من مقوماتها، لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنيانها أصلًا في غيابها، وبالتالي تفقد بتخلفها وجودها كقاعدة قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام، ولا كذلك عيوبها الموضوعية، إذ يفترض بحثها أن تكون هذه النصوص مستوفية لأوضاعها الشكلية، ذلك أن المطاعن الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لا يتصور أن يكون تحريها ووقوفًا على حقيقتها، تاليًا للنظر في المطاعن الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ويتعين على المحكمة الدستورية العليا أن تنقصها - من تلقاء نفسها - بلوغًا لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها مختصرًا في المطاعن الموضوعية دون سواها، منصرفًا إليها وحدها.

(١) الدعوى رقم ١٦٥ لسنة ٣٤ "قضائية" دستورية" بجلسة ٥/١١/٢٠١٦، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري ١٩٦٩-٢٠١٩، المجلد الثالث، ص ٢٣٠٥.

وحيث إن من المقرر كذلك أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تتطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك، فلا يستقيم بنيانها، وكان تطبيقها في شأن المشمولين بحكمها - مع افتقارها لقوالبها الشكلية - لا يلتزم ومفهوم الدولة القانونية التي لا يتصور وجودها ولا مشروعيتها مباشرتها لسلطاتها، بعيدا عن خضوعها للقانون وسموه عليها باعتباره قيِّداً على كل تصرفاتها وأعمالها.

وحيث إن من المقرر في قضاء المحكمة الدستورية العليا أن الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية المتصلة باقتراحها أو بإقرارها أو بإصدارها، إنما تتحدد على ضوء ما قرره في شأنها أحكام الدستور المعمول به حين صدورها. (١)

(ج) الوضع بعد التعديل الدستوري في ٢٦/٣/٢٠٠٧

في تطورٍ لاحق تم تعديل نص المادة (١٩٤) من دستور ١٩٧١، ومفاد هذا التعديل الدستوري الزامية موافقة مجلس الشورى (الشيخ حالياً) على بعض مشروعات القوانين الأساسية (المكملة للدستور)، وهذه القوانين أوردها المشرع الدستوري على سبيل الحصر. (٢)

وجاءت المادة (١٩٤) من دستور ١٩٧١ _ بعد التعديل _ لتنص على " يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة. وتجب موافقة المجلس على ما يلي:

(١) الدعوى رقم "١٧" لسنة "٢٨" قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠١٨/١٠/١٣ سابق الإشارة إليها، الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا www.sccour.gov.eg - تاريخ الاطلاع ٢٥/١/٢٠٢٢ - الساعة ١٠:٣٨
(٢) كان نص هذه المادة قبل التعديل يجري على ما يلي " يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، ١٥ مايو ١٩٧١، ودعم الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعي، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته. "

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، على أن تسري على مناقشة التعديل والموافقة عليه بالمجلس الأحكام المنصوص عليها في المادة (١٨٩).

٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور والتي نصت عليها المواد (٥، ٦، ٤٨، ٦٢، ٧٦، ٨٥، ٨٧، ٨٨، ٨٩، ٩١، ١٦٠، ١٦٣، ١٦٧، ١٦٨، ١٧٠، ١٧١، ١٧٢، ١٧٣، ١٧٥، ١٧٦، ١٧٧، ١٧٨، ١٧٩، ١٨٣، ١٩٦، ١٩٧، ١٩٨، ٢٠٦، ٢٠٧، ٢٠٨، ٢٠٩، ٢١٠، ٢١١) من الدستور.

٣- معاهدات الصلح والتحالف...^(١)

وقد ارجع البعض مسلك المشرع الدستوري بشأن تحديد القوانين المكملة للدستور والتي أوجب عرضها على مجلس الشيوخ (الشورى سابقاً) إلى صدور أكثر من حكم بعدم دستورية التشريعات التي لم تُعرض على مجلس الشورى، والجدير بالذكر أن القوانين الواجب اتخاذ هذا الإجراء بشأنها قد وردت على سبيل الحصر لا المثال، وهذا التحديد من شأنه تسهيل وتيسير مهمة تحديد القوانين المكملة للدستور بربط تلك القوانين بقائمة محددة الأبعاد.^(٢)

(١) الجريدة الرسمية - العدد ١٣ (مكرر) في ٣١ مارس ٢٠٠٧

(٢) أ.د. فتحي فكري - اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الأصلي بالتفسير مرجع سابق ٧٢ والجدير بالذكر أن الفقيه السابق في ذات الموضوع قد انتقد التعداد الوارد في التعديل الدستوري المذكور، وعلى أساس أن التعديل قد عدّ حرية الصحافة من القوانين المكملة للدستور في حين لم يُدخل حرية الرأي ضمن هذا التعداد، كما أنه قد أخرج من نطاق القوانين الأساسية العديد من التشريعات المنظمة للحريات العامة كالحرية الشخصية وغيرها، انظر هامش ذات المرجع ص ٧٢

المطلب الثاني

الوضع في ظل دستور ٢٠١٢ والإعلانات الدستورية السابقة له

(أ) الإعلان الدستوري الصادر في ١٣ فبراير ٢٠١١

بعد قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وتحتى الرئيس حسني مبارك عن السلطة في ١١ فبراير ٢٠١١، وتكليفه للمجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شئون البلاد، قام المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإصدار عدد من الإعلانات الدستورية التي سوف تحكم المرحلة الانتقالية.

وصدر الإعلان الدستوري الأول في ١٣ فبراير ٢٠١١ أي بعد يومين فقط من تنحي مبارك عن الحكم، وفيه أعلن المجلس العسكري التزامه بعدم الاستمرار في الحكم وتعهده بتسليم السلطة لحكومة مدنية منتخبة في غضون ستة أشهر أو حتى يتم إجراء انتخابات البرلمان والرئاسة.

وفي سبيل تحقيق ما سبق أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة العديد من القرارات ومنها :

١- تعطيل العمل بأحكام الدستور.

٢- حل مجلسي الشعب والشورى.

وغيرهما من القرارات.

وتنفيذاً للقرارات السابقة فقد تم حل مجلسي الشعب والشورى في تلك المرحلة الخطيرة من تاريخ مصر.

وحاصل كل ما سبق انعدام مجال الحديث عن القوانين الأساسية ومرتبها بالنسبة لنصوص القوانين العادية نظراً لتعطيل العمل بأحكام دستور ١٩٧١، ذلك الدستور الذي ورد اصطلاح "القوانين المكتملة للدستور" في كنفه لأول مره في النظام الدستوري المصري وفقاً للتعديل الحاصل في مايو ١٩٨٠، فضلاً عن حل مجلس الشعب (النواب حالياً) الذي يتولى سلطة

التشريع في الدولة، وكذلك حل مجلس الشورى (الشيوخ حاليًا) الذي استوجب المشرع الدستوري موافقته على مشروعات القوانين المكملة للدستور التي أوردتها على سبيل الحصر.

(ب) الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١.

بعد تسلم المجلس العسكري إدارة البلاد، أُعلن عن تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد دستور ١٩٧١ والتي تسمح بإجراء انتخابات حرة ونزيهه للبرلمان ورئاسة الجمهورية، وكانت أهم ملامح هذه التعديلات تسهيل شروط الترشح لرئاسة الجمهورية وتأكيد الإشراف القضائي الكامل على انتخابات البرلمان والرئاسة، كما تضمن أيضا وصفاً لخريطة الطريق لانتقال السلطة لحكومة مدنية منتخبة، تتلخص في إجراء انتخابات برلمانية تتبعها انتخابات رئاسية، وبالتوازي يقوم البرلمان باختيار لجنة تأسيسية من مائة عضو تقوم بكتابة دستور جديد لمصر.

ولكن بعد إجراء الاستفتاء على التعديلات الدستورية في ١٩ مارس ٢٠١١، وصدور النتيجة بإعلان موافقة الشعب المصري عليها بنسبة حوالي ٧٧% قام المجلس العسكري بإصدار إعلان دستوري في يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ وتعطيل دستور ١٩٧١ بشكل كامل.^(١)

وقد جاءت المادة (٣٧) من هذا الإعلان الدستوري لتنص على أن " يتولى مجلس الشورى فور انتخابه دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي ... ويجب أخذ رأي المجلس فيما يلي:

١- ...

٢- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

٣- ...

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب".

(١) المصدر الأساسي للأحداث السياسية المطروحة هو الموسوعة العالمية ويكيبيديا. [https:// ar. M. Wikipedia.org](https://ar.m.wikipedia.org)

ويمكن لنا تدوين بعض الملاحظات تعليقاً على النص السابق على النحو التالي:

(١) اقتصار استطلاع رأي مجلس الشورى (الشيخ حالياً) على القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية، ولم يرد في النص شيئاً يتعلق بمشروعات القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية).

(٢) تحوّل وتقلص دور مجلس الشورى (الشيخ حالياً) إلى مجرد أخذ الرأي وليس استئجاز الموافقة، وبالتالي الرجوع للدور الاستشاري للمجلس كما كان يمارسه في الفترة ما بين ٢٢ مايو ١٩٨٠ وحتى ٢٦ مارس ٢٠٠٧.

وذهب أحد الفقهاء إلى القول بأن الإعلان الدستوري الأخير قد أحدث تحوّلًا بشأن مفهوم القوانين الأساسية، حيث تحولنا من المعيار الموضوعي (القوانين المكملة للدستور) إلى المعيار الشخصي (إرادة ورؤية رئيس الجمهورية)، كما أن ذلك لن يؤثر على قيمة القوانين التي يُطلب من مجلس الشورى إبداء الرأي فيها (مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية)، فمثل هذه القوانين تحتل مرتبة أعلى من تلك التي لم يُطلب من المجلس أخذ رأيه بشأنها، فضلاً عن احتلال القوانين التي تُعرض على مجلس الشورى محل القوانين المكملة للدستور في الهرم القانوني مكانةً ومرتبّةً.^(١)

(ج) الفترة السابقة على دستور ٢٠١٢

نظراً لحالة الزخم السياسي الذي تواصل بعد تفجر ثورة يناير ٢٠١١، تم إصدار العديد من الإعلانات الدستورية على النحو السابق ذكره، وهذا فضلاً عن الإعلان الدستوري الصادر في ٢٥ سبتمبر ٢٠١١، والإعلان الدستوري الصادر في ١٧ يونيو ٢٠١٢، والإعلان الدستوري

(١) (١) أ.د. فتحي فكري- اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الأصلي بالتفسير، مرجع سابق الذكر- ص٧٧.

الصادر في ١٢ أغسطس ٢٠١٢، والإعلان الدستوري الصادر في ٢١ نوفمبر ٢٠١٢، وأخيراً الإعلان الدستوري الصادر في ٨ ديسمبر ٢٠١٢.^(١)

والحاصل أن كل الإعلانات الدستورية سابقة الذكر لم يرد بها أية إشارة أو تنظيم يتعلق بالقوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية) وإن كان قد ورد ببعض منها ما يخص مجلس الشورى.

(د) الوضع في ظل دستور ٢٠١٢

نصت المادة (٨٢) من دستور ٢٠١٢ على أن "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشورى. ويمارس كلٌّ منهما سلطاته على النحو المبين في الدستور".

وواضح لأول وهلة أن ذلك الدستور قد جعل تكوين السلطة التشريعية من جناحين هما مجلس النواب ومجلس الشورى (الشيوخ حالياً)، وأفرد لكل منهما اختصاصات وسلطات يمارسها بالكيفية المنصوص عليها دستورياً.

وبالنسبة للنصوص المتعلقة بمجلس الشورى (الشيوخ حالياً)، فقد أوردها دستور ٢٠١٢ في الفرع الثالث (مجلس الشورى) من الفصل الأول (السلطة التشريعية) من الباب الثالث (السلطات العامة)، وجاءت المواد من (١٢٨) وحتى (١٣١) لتوضح التكريس الدستوري لتشكيل مجلس الشورى (م ١٢٨)، شروط الترشيح والعضوية (م ١٢٩)، مدة العضوية (م ١٣٠) فيما جاءت المادة (١٣١) لتقرر انفراد مجلس الشورى بممارسة كافة الاختصاصات التشريعية المشتركة التي نص عليها الدستور وذلك في حالة حل مجلس النواب، كما عالجت ذات المادة فرضية غياب المجلسين وإصدار رئيس الجمهورية لقرارات لها قوة القانون.

وما يلفت انتباهنا في هذا الدستور أن الفصل الثالث (أحكام انتقالية) من الباب الخامس (الأحكام الختامية والانتقالية) قد جاءت المادة (٢٣٠) منه لتنص على "يتولى مجلس الشورى

(١) انظر الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري - ١٩٦٩ - ٢٠١٩، المجلد الرابع، القسم الحادي عشر (الوثائق)، ص ٤٣٦١ وما بعدها..

القائم بتشكيله الحالي سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد، وتنتقل إلى مجلس النواب، فور انتخابه، السلطة التشريعية كاملة لحين انتخاب مجلس الشورى الجديد، على أن يتم ذلك خلال سنة من تاريخ انعقاد مجلس النواب".

وواضح للوهلة الأولى أن هذا النص يتناول تداول العملية التشريعية بين جناحي السلطة المختصة بها في مصر، أي فيما بين كل من مجلس النواب ومجلس الشورى (الشيوخ حالياً)، ويتم ذلك التداول فيما بينهما حتى يتم انتخاب المجلسين كل على حده.

وخلاصة القول أن دستور ٢٠١٢ لم يرد به أية إشارة أو أدنى تنظيم للقوانين الأساسية (المكمله للدستور).

(هـ) الفترة السابقة على إقرار دستور ٢٠١٤

إزاء الأحداث التي اجتاحت مصر في ٣٠ يونيو ٢٠١٣، اجتمعت القوات المسلحة مع بعض رموز القوى الوطنية والسياسية والشباب، ودون استبعاد أو إقصاء لأحد، واتفق المجتمعون على خارطة مستقبل تتضمن خطوات أولية تحقق بناء مجتمع مصري قوي ومتماسك لا يقصي أحداً من أبنائه وتياراته وينهي حالة الصراع والانقسام وتشمل هذه الخارطة العديد من القرارات أهمها تعطيل العمل بدستور ٢٠١٢ بشكل مؤقت.^(١)

ومع تسارع الأحداث صدر إعلان دستوري في ٥ يوليو ٢٠١٣ بحل مجلس الشورى، فضلاً عن ذلك فقد صدر إعلان دستوري آخر في ٨ يوليو ٢٠١٣، ولكن لم يتعرض ذلك الإعلان لأي نصوص تتعلق بمجلس الشورى، وترتيباً على كل ما سبق فلا مجال للحديث عن أية إشارة أو تنظيم للقوانين المكمله للدستور في تلك الفترة السابقة على العمل بدستور ٢٠١٤.

(١) بيان القيادة العامة للقوات المسلحة المصرية الصادر في ٣ يوليو سنة ٢٠١٣

المطلب الثالث

القوانين الأساسية في دستور ٢٠١٤ وتعديلاته

صدر دستور ٢٠١٤ خلواً من نصوص تتعلق بمجلس الشيوخ (الشورى سابقاً)، ونصت المادة (١٠١) منه على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع،..." وبهذا أصبح مجلس النواب هو المنفرد بالسلطة التشريعية، واختصت به المواد من (١٠١) إلى (١٣٨) الواردة في الفصل الأول (السلطة التشريعية) من الباب الخامس من هذا الدستور وهو باب نظام الحكم. وبذلك لم يعد لمجلس الشورى من أثر في الوجود التشريعي المصري بعد أن أصبح فاقداً للحياة بموجب نصوص الدستور الجديد.^(١)

وبخصوص القوانين المكملة للدستور فقد نصت المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤ في فقرتها الرابعة على "كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملة له".

النتائج المترتبة على هذا النص الدستوري:-

أولاً/ الموضوعات التي تعتبر محلاً للقوانين المكملة للدستور هي تلك الموضوعات المتصلة ب:

أ- الانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية.

ب- الأحزاب السياسية.

ج- السلطة القضائية والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية.

(١) في هذا المعنى راجع، د/ ياسر محمد عبد السلام رجب- مصر بين دستورين " دراسة للنظام الدستوري المصري في ضوء دستور ٢٠١٢ والدستور المعدل"- دار النهضة العربية- الطبعة الأولى- ٢٠١٤- وراجع أيضاً، حكم محكمة النقض المصرية- مدني- الطعن رقم ٩ لسنة ٨٢ قضائية- جلسة ٢٣/ ١ / ٢٠١٤- غير منشور...

د- الحقوق والحريات الواردة في الدستور .

ومن جانبنا نرى أن التحديد السابق ذكره بشأن الموضوعات التي تكون محلاً للقوانين المكتملة للدستور (القوانين الأساسية) قد ورد على سبيل الحصر وليس المثال، كما أن المشرع الدستوري لم يُخَوَّل أي سلطة مكنة إدخال موضوعات تكون محلاً لهذا النوع من القوانين، مساندين من جانبنا الفقه القائـل بهذا الرأي. (١)

كما نرى أن ذلك النص الدستوري استعمل اصطلاحات تلاشى بها الانتقادات الموجهة لنص المادة (١٩٤ / ٢) من دستور ١٩٧١ بعد التعديل الصادر في ٢٦/٣/٢٠٠٧، فإذا كان التعداد الوارد في نص المادة سابقة الذكر _ المادة (١٩٤) _ جعل تشريعات حرية الصحافة تُعد من القوانين المكتملة للدستور (م ٤٨)، نجد أن ذات الوصف منتقى بالنسبة لحرية الرأي (م ٤٧) كما أن ذات المادة أخرجت من نطاق القوانين المكتملة للدستور العديد من التشريعات المنظمة للحريات العامة كالحرية الشخصية وحرية المسكن وحرية الحياة الخاصة وحرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية وحرية الرأي وحرية التنقل وحرية الاجتماع.

كما أخرجت من نطاق القوانين الأساسية بعض الحقوق مثل حق تكوين الجمعيات وحق إنشاء النقابات، فعلى النقيض من ذلك جاء اصطلاح " الحقوق والحريات" مطلقاً دون تقييد وبالتالي يمكن القول بأنه يعد قانوناً أساسياً (مكتملاً للدستور) كل قانون معنى بتنظيم أيًا من الحقوق أو الحريات التي ورد النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية.

ثانياً/ يرى بعضُ الفقه أن هذا النص الدستوري جاء بمثابة أداة لتحقيق توازن القوى داخل الدستور، فضلاً عن استهداف اضعاف الحماية الخاصة على بعض الموضوعات الحساسة دستورياً وجهات وسلطات فاعلة في الحياة الدستورية. (٢)

(١) د/ سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور ٢٠١٤، مؤسسة حورس الدولية، الطبعة الثالثة سنة ٢٠١٥ ص ٩٤ وما بعدها.

(٢) د/ ياسر محمد عبد السلام رجب، مصر بين دستورين " دراسة للنظام الدستوري المصري في ضوء دستور ٢٠١٢ والدستور المعدل" مرجع سابق ص ٦٩ ..

ثالثاً/ وفقاً لهذا الدستور نجد أن القوانين المكملة له تصدر بموافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، بينما تصدر القوانين العادية بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس، ومفاد كل ذلك تفاوت القوة القانونية للتشريعات الصادرة عن البرلمان (مجلس النواب)، حيث تتمتع القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية) بمرتبة أعلى من القوانين العادية في الهرم القانوني ، وبالتالي بطلان أي قانون عادي يصدر بالمخالفة لأي قانون مكمل للدستور. (١)

رابعاً/ ترتيباً على ماسبق، نرى أن المشرع الدستوري قد تبنى معياراً مختلطاً بشأن مفهوم القوانين الأساسية، ذلك المعيار الذي قوامه المزاجه بين المعيار الموضوعي (القوانين المنصوص عليها في المادة ١٢١ من الدستور) والمعيار الشكلي (تطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس) ولا شك أن استلزام موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب بشأن مشروعات القوانين المكملة للدستور يُعد إجراءً أكثر شدةً وتعقيداً مقارنة بالإجراء المطلوب بشأن القوانين العادية والتي يكفي لإصدارها موافقة الأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس.

التعديل الدستوري الصادر في أبريل ٢٠١٩ وقانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ :

أُجرى استفتاء على تعديل بعض مواد الدستور في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ أبريل ٢٠١٩، يتعين التلميح به واستعراضه ولو في خطوطه العامة. (٢)

تم إضافة باب جديد إلى دستور جمهورية مصر العربية وعنوانه الباب السابع " مجلس الشيوخ "

(١) أ.د/ منى رمضان بطيخ- طبيعة نظام الحكم في مصر في ضوء دستوري الجمهورية الثانية (٢٠١٢-٢٠١٤) دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة- دار النهضة العربية- الطبعة الأولى- ٢٠١٤-ص٩٩.
(٢) تم نشر التعديلات الدستورية في الجريدة الرسمية- العدد ١٥ مكرر (ج) في ١٧/٤/٢٠١٩.

وقد نصت المادة (٢٤٩) من هذا الباب الجديد على أن " يُؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يأتي: ... مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب... ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلي رئيس الجمهورية ومجلس النواب".

وحسباً ما فعل المشرع العادي عندما أصدر قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠، وجاءت المادة الثامنة منه لتنص على أخذ رأي مجلس الشيوخ بشأن بعض المسائل ومنها مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب.^(١)

وبعد استعراض النصين سابق الذكر يمكن القول بأنه:-

١- يعتبر هذان النصين بمثابة ميلاد جديد لمجلس الشورى ولكن بثوب جديد ومسمى دستوري وقانوني مغايراً ألا وهو " مجلس الشيوخ".

٢- يقتصر دور مجلس الشيوخ على مجرد ابداء الرأي في المسائل التي تُعرض عليه، وبهذا التصور نعود إلى الكيفية التي ظهر بها المجلس لأول مرة في الحياة التشريعية في مصر وهي الفترة من مايو ١٩٨٠ وحتى مارس ٢٠٠٧، وكذلك الفترة اللاحقة للإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١.

٣- التوسع في مشروعات القوانين التي يُطلب من مجلس الشيوخ ابداء الرأي بشأنها، حيث تتسع لتشمل مشروعات القوانين العادية ومشروعات القوانين المكملة للدستور وسواء المحالة إليه من رئيس الجمهورية أو تلك المحالة إليه من مجلس النواب.

٤- استطلاع رأي مجلس الشيوخ بشأن مشروعات القوانين العادية وكذلك بشأن القوانين المكملة للدستور لن يؤثر على الهرم القانوني ومرتبة كلا النوعين من القوانين داخل هذا الهرم، ففي كل الأحوال ستحتل القوانين الأساسية مرتبة أعلى وأسمى من القوانين العادية، فنقطة الإنطلاق في

(١) الجريدة الرسمية- العدد ٢٦ مكرر(ك) في أول يولييه سنة ٢٠٢٠.

الموازنة بينهما مختلفة فإذا كان النوعان من القوانين يؤخذ رأي مجلس الشيوخ بشأنهما، إلا أن القوانين المكملة للدستور تصدر بإجراءات أكثر شدة وتعقيداً من القوانين العادية، حيث تطلب المشرع موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب بشأن القوانين المكملة للدستور، في حين أكتفى بالأغلبية المطلقة للحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، وبما لا يقل عن ثلث عدد الأعضاء، ونتيجة كل ذلك بطلان أي قانون عادي مخالفاً لأي قانون مكمل للدستور.

٥- التعديل الدستوري والتنظيم القانوني الصادر بشأن مجلس الشيوخ لن يؤثر ولن يغير من المعيار المختلط الذي اعتنقه المشرع الدستوري لعام ٢٠١٤، حيث لإضفاء هذا الوصف على مشروع قانون ما يتعين أن يكون موضوع هذا القانون ضمن التحديد الحصري الوارد في الدستور، فضلاً عن الضمانة الشكلية المتمثلة في موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب على النحو سالف الذكر.

المبحث الثاني

التفسير غير المباشر للقوانين الأساسية

مارست المحكمة العليا عملية تفسير القوانين المكملة للدستور من خلال قيامها بوظيفتها الأصلية المتمثلة في الرقابة على دستورية القوانين (مطلب أول)، وبالنسبة للمحكمة الدستورية العليا فقد تعرضت - بشكل ضمني - لتفسير القوانين الأساسية بمناسبة فحص دستورها، وحتى تتحرى المحكمة من مطابقة النصوص المطعون فيها للنصوص الدستورية أو عدم تحقق ذلك (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول

التفسير غير المباشر في ظل المحكمة العليا

كانت المحكمة العليا تتعرض لتفسير القوانين الأساسية (المكملة للدستور) إذا ما دُفع أمامها بعدم دستورية هذه القوانين، ففي مثل هذه الحالات تختص المحكمة العليا بتفسير القوانين المكملة للدستور تفسيراً مرتبطاً بالدعوى الدستورية، فطبقاً لمتطلبات فحص الدستورية تقوم المحكمة بتفسير تلك القوانين المطعون في دستورها فضلاً عن تفسير النص الدستوري ذاته بهدف التيقن من مطابقة القانون المكمل للدستور للنص الدستوري من عدمه، وحاصل كل ما سبق أن المحكمة تقوم بعملية تفسير القوانين الأساسية في إطار وظيفتها الأصلية المتمثلة في الرقابة على دستورية القوانين.^(١)

وإذا كنا بصدد الحديث عن التفسير غير المباشر للقوانين الأساسية _ ذلك التفسير المرتبط بالدعوى الدستورية _ فإننا نجد أن السند القانوني لهذا الاختصاص غير مقرر للمحكمة العليا

(١) دكتور/ محمود فريد محمد عبد اللطيف- تفسير النصوص القانونية في قضاء المحكمة الدستورية العليا بين النظرية والتطبيق" دراسة مقارنة" - رسالة دكتوراه- حقوق عين شمس- ٢٠١٢ ص ١٥٩.

بصور مباشرة، وإنما نعثر عليه في ثنايا اختصاص المحكمة العليا بالرقابة على دستورية القوانين، وهذا الاختصاص الأخير هو اختصاص أصيل للمحكمة العليا جاءت به المادة (٤) من قانون المحكمة العليا رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩، حيث نصت هذه المادة على أن "تختص المحكمة العليا بما يأتي:-

(١) الفصل دون غيرها في دستورية القوانين... ". فطبّقاً لمتطلبات فحص الدستورية تقوم المحكمة العليا بتفسير القانون الأساسي (المكمل للدستور) حتى تتحقق من مطابقته للنص الدستوري من عدمه.

وتأكيداً لهذا المعنى قضت المحكمة العليا بأن "... رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم، ولما كان هذا الهدف لا يتحقق على الوجه الذي يعنيه المشرع في المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة العليا وفي مذكرته الإيضاحية إلا إذا انبسطت رقابة المحكمة على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها، سواء أكانت تشريعات أصلية صادرة من الهيئة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري، ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعاً..."^(١)

(١) الدعوى رقم ٨ لسنة ١ قضائية "عليا" "دستورية" بجلسة ١٩٧٢/٥/٦ وانظر أيضاً، الدعوى رقم ٤ لسنة ١ قضائية "عليا" "دستورية" بجلسة ١٩٧١/٧/٣ - الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا www.sccourt.gov.eg تاريخ الإطلاع ٢٤/٩/٢٠٢٢ الساعة ٦:٣٨

المطلب الثاني

التفسير غير المباشر في قانون المحكمة الدستورية العليا

نصت المادة (١٩٢) من دستور ٢٠١٤ على أن " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية،...، ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها".

كما نصت المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أن "تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتي:

أولاً/ الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح...".

ووفقاً لدستور ٢٠١٤ وتعديلاته، تعتبر القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية) قوانين صادرة من السلطة التشريعية بموافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، ويؤخذ رأي مجلس الشيوخ بشأنها، ولذا فإنها تندرج في عداد النصوص القانونية التي تختص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورتها، وبالتالي تتعرض المحكمة لتفسير هذه القوانين الأساسية إذا ما دُفع أمام المحكمة بعدم دستورتها، وذلك بهدف تحقق الدستورية العليا من مطابقة هذا القانون الأساسي لأحكام الدستور من عدمه.^(١)

ولقد أكدت المحكمة الدستورية العليا مبدأ خضوع القوانين المكملة للدستور لرقابتها ومن ثم تفسيرها بمناسبة فحص دستورتها، فقد قررت في حكمها الصادر بجلسة ٣ نوفمبر ٢٠١٨ أن " ... وحيث إن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التي تضمنها الدستور، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم دون غيره، ذلك أن هذه الرقابة تستهدف أصلاً صون هذا الدستور، وحمايته من الخروج على أحكامه التي تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من تشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الأمره. متى كان

(١) راجع نص المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤ سابقة الذكر

ذلك، وكان نص المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المستبدله بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ مازال معمولاً بأحكامه، كما أن إلغاء العمل بأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٣٤ لسنة ٢٠٠٥ جاء بعد العمل بأحكام قانون الخدمة المدنية المعمول به اعتباراً من ٢/١١/٢٠١٦، أي بعد صدور الدستور الحالي في ١٨/١/٢٠١٤، ومن ثم فإن حسم دستورية هذه النصوص يكون في ضوء أحكامه.

...وحيث إن نص المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢- النص المحال- فيما تتضمنه من اختصاص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا وحدها بالفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائه، مقتضاه أن التقاضي بشأنهم يتم على درجة واحدة، ومن ثم يكون قد أقيم تمييزاً غير مبرر بين هؤلاء الأعضاء وأقرانهم من أعضاء السلطة القضائية الذين منحهم نص المادة (٨٣) من قانون السلطة القضائية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بعد استبداله بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦ الحق في التقاضي في شأن الطلبات الخاصة بهم على درجتين، فجعل الاختصاص معقوداً للدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة مع إمكانية الطعن على أحكامها أمام دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض، مما يتيح لهم حماية أكبر في مجال استناد حقوقهم، بأن أتاح لهم درجة أخرى من درجات التقاضي يتنازلون فيها عسى أن يدركوا فيها ما فاتهم من أدلة لم يقدموها للدائرة المختصة، أو يكتشفون وجهاً للدفاع لم يمكنهم اكتشافه في المرحلة الأولى بما يكفل الطمأنينة لحماية العدالة، حتى ينصرفوا لأداء رسالتهم على أكمل وجه، وحتى ينالوا الترضية القضائية إنصافاً، وهو ما حُرِمَ منه أعضاء مجلس الدولة، وذلك رغم تماثل مراكزهم القانونية، إذ يجمعهم أنهم قضاة متساوون في الحقوق والواجبات، ليضحي حرمان أعضاء مجلس الدولة من هذا الحق، انتقاصاً من فرص الحماية القانونية للحقوق المقررة لهم بمقتضى أحكام الدستور ووسائلها التي اعتمدها المشرع لا يرتكن إلى أسس موضوعية تبرره، بما يهدر شرط التناسب بين التنظيم الذي سنه كوسيلة لتحقيق الأهداف التي رسدها له وبين تلك الغايات، ليغدو مصادماً لتلك الأغراض، وغير مرتبط بها برابطة منطقية، ومتضمناً

تميزاً تحكيمياً بين كلتا الفئتين في مجال مباشرة الحق في التقاضي، مما يوقع النص في حومة مخالفة مبدأي تكافؤ الفرص والمساواة اللذين كفلهما الدستور في المواد (٤، ٩، ٥٣، ١٨٦) منه، ولحق في التقاضي المقرر بالمادة (٩٧) منه، بعد أن قيد من نطاق ممارسة هذا الحق، وانتقص من محتواه ومضمونه، بما يمس أصله وجوهره، وهو ما يصمه كذلك بمخالفة المادة (٩٢) من الدستور، فضلاً عن أنه بحرمانه لأعضاء مجلس الدولة من هذه الضمانة يكون قد انتقص من الاستقلال الممنوح لهم بالمخالفة للمواد (١٨٤، ٩٤، ١٩٠) من الدستور.^(١)

وبالنظر إلى هذا الحكم نجد أنه قد صدر في إطار الاختصاص الأصيل للمحكمة الدستورية العليا برقابتها على دستورية القوانين بما في ذلك القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية)، وباعتبار أن قانون مجلس الدولة يعد من القوانين المكملة للدستور وفقاً لنص المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤، إلا أننا نجد ذات الحكم قد تعرّض - بشكل ضمني - لتفسير ذلك القانون بمناسبة فحص دستوريته وحتى تتحرى المحكمة من مطابقة النصوص المطعون فيها للنصوص الدستورية أو عدم تحقق ذلك.

وفي حكم أحدث صادر بجلسة ٢٠٢١/٥/٨ قالت المحكمة "... وحيث إن المدعي ينعي على نص المادة (٧٦) من قانون الوصية المطعون فيه مخالفته وتناقضه مع أحكام القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٣ بشأن المواريث، وكذا مخالفته لنصوص المواد (٢، ٧، ٨، ٩، ٢٩، ٣٤، ٤٠) من الدستور الصادر سنة ١٩٧١، وتقابلها المواد (٢، ٤، ٨، ٩، ١٠، ٣٣، ٣٥، ٥٣) " من الدستور الصادر سنة ٢٠١٤، بقالة إنه بتقرير الوصية الواجبة قد تضمن إهدارا لقواعد الميراث وحقوق أفراد الأسرة فيه....

وحيث إنه عن نعي المدعي مخالفة النص المطعون فيه لأحكام القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٣ المشار إليه، فإنه مردود: ذلك أن الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن دستورية النصوص القانونية - على ما جرى به قضاؤها - مناطها مخالفة تلك النصوص لقاعدة تضمنها

(١) الدعوى رقم ١٢٥ لسنة ٣٥ قضائية " دستورية " بجلسة ٢٠١٨/١١/٣، الحكم منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا. www.sccourt.gov.eg، تاريخ الاطلاع ٢٤/٩/٢٠٢٢ الساعة ١٢:٠٠

الدستور، لا شأن لها بالتعارض بين نصين قانونين جمعهما قانونًا واحد أو تفرقا بين قانونين مختلفين، ما لم يكن هذا التعارض منطويًا بذاته على مخالفة دستورية، مما يتعين الالتفات عن هذا النعي.

وأردفت المحكمة قائلة "... وحيث إنه عن نعي المدعي على النص المطعون فيه المساس بحق الملكية الخاصة الذي كفله الدستور في المادتين (٣٣، ٣٥) منه، فهو مردود: ذلك أن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الملكية لم تعد حقًا مطلقًا، ولا هي عصية على التنظيم التشريعي، وليس لها من الحماية ما يجاوز الانتفاع المشروع بعناصرها، ومن ثم ساغ تحميلها بالقيود التي تتطلبها وظيفتها الاجتماعية، وهي وظيفة لا يتحدد نطاقها من فراغ ولا تفرض نفسها تحكمًا، بل هي تملئها طبيعة الأموال محل الملكية والأغراض التي ينبغي رصدها عليها، وفي إطار هذه الدائرة وتقييدًا بتخومها يفاضل المشرع بين البدائل ويُرجح على ضوء الموازنة التي يجريها ما يراه من المصالح أجدر بالحماية وأولى بالرعاية وفقًا لأحكام الدستور، وبمراعاة أن القيود التي يفرضها على حق الملكية للحد من إطلاقها لا تعتبر مقصودة لذاتها بل غايتها خير الفرد والجماعة، وقد قرن الدستور كفالة حق الإرث بصون الملكية الخاصة، متفقًا في ذلك مع الشريعة الإسلامية في مبادئها الكلية وأصولها الثابتة التي لا تبديل فيها، ومنها أن الأموال جميعها مردها إلى الله تعالى، أنشأها وبسطها، مستخلفًا فيها عباده الذين عهد إليهم بعمارة الأرض، وجعلهم مسئولين عما في أيديهم من الأموال لا يبددونها أو يستخدمونها إضرارًا، إذ يقول تعالى في سورة الحديد الآية رقم (٧) " وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه"، وليس ذلك إلا نهيًا عن الولوج بها في الباطل، وتكليفًا لولي الأمر بأن يعمل على تنظيمها بما يحقق المقاصد الشرعية المتوخاه منها، وهي مقاصد ينافيها أن يكون انفاق الأموال وإدارتها عبثًا أو إسرًا أو عدوانًا، وكان لولي الأمر بالتالي أن يعمل على رفع الضرر قدر الإمكان، فإذا تزامن ضرران كان تحمل أھونهما انقاءً لأعظمهما، ويندرج تحت ذلك القبول بالضرر الخاص لرد ضرر عام، وينبغي - من ثم - أن يكون لحق الملكية إطار محدد تتوازن فيه المصالح ولا تتنافر، ذلك أن الملكية خلقة، وهي باعتبارها كذلك تضبطها وظيفتها الاجتماعية التي تعكس _ بالقيود التي

تفرضها على الملكية _ الحدود المشروعة لممارسة سلطاتها، وهي حدود يجب التزامها، لأن العدوان عليها يُخرج الملكية عن دائرة الحماية التي كفلها الدستور لها. وحيث إن كفالة الدستور لحق الإرث- على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- تعني أن حق الورثة الشرعيين في تركة مورثهم يجب أن يؤول إلى أصحابه كل حسب نصيبه دون نقصان، كما تعني في الوقت ذاته أن مورثهم لا يملك أن يخص واحداً من بينهم بنصيب فيها يجور به على حق غيره في التركة عينها، إلا إذا كان ذلك في القدر الذي تجوز فيه الوصية، فإن خالف المورث ذلك عُده مسلكه هذا عدواناً على الملكية الخاصة لكل وارث في نصيبه المحدد في تركة مورثه، الأمر الذي يخالف نص المادة (٣٥) من الدستور التي كفلت حق الإرث كأحد أسباب كسب الملكية...^(١)

وإذا كانت الأحكام السابقة قد توصلنا من خلالها إلى التصدي الضمني من جانب المحكمة الدستورية العليا لتفسير القوانين المكملة للدستور بمناسبة ممارسة اختصاصها الأصلي بالرقابة على دستورية القوانين، إلا أن تقصي أحكام وقرارات المحكمة يصل بنا إلى حكم قاطع الدلالة على هذا المعنى ذلك الحكم الذي صرحت فيه المحكمة بإعمال سلطاتها التفسيرية بشأن نصوص القوانين الأساسية المطعون على دستورتيتها، ومشيرةً إلى التفسير الواجب إعماله بشأن هذه النصوص، حيث جاء بهذا الحكم "... وحيث إن المدعي يعني على نصوص المواد (٢، ٨، ١١، ١٣، ٢٤، ٢٥، ٤٣) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥، بتنظيم الانتخابات الرئاسية مخالفتها لأحكام المواد (٣، ٨، ٤٠، ٥٧، ٦٢، ٦٤، ٦٥، ٦٨) من الدستور.

وحيث إن هذا النعي غير سديد، ذلك إنه وفقاً لنص المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها بموجب الاستفتاء الحاصل في ٢٥/٥/٢٠٠٥ يقضي بأن "يعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقتها للدستور. وتُصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة

(١) الدعوى رقم ٢١٦ لسنة ٣٠ "ق دستورية" بجلسة ٢٠٢١/٥/٨ الحكم منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا WWW.SCCOURT.GOV.EG تاريخ الإطلاع ٢٠٢٢/٩/٢٦ الساعة ٣:٢٧

عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار. وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة، ويُنشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وإذ عُرض مشروع قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية على مجلس الشورى، فأقره بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٣ ثم عُرض على مجلس الشعب فأقره بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٥ وقد قام رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٨ بعرض مشروع ذلك القانون على المحكمة الدستورية العليا لتقرير مدى دستوريته إعمالاً لحكم المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها- وبعد أن أعدت هيئة المفوضين بتلك المحكمة تقريرها عن مشروع القانون، عُرض على المحكمة لتصدر قرارها بشأن مدى دستوريته.

وحيث إن بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٦ أصدرت المحكمة الدستورية العليا قرارها، وقد انتهت فيه إلى أن الفقرة الثالثة من المادة (٥) والمواد (٢٢، ٤٩، ٥٤، ٥٥) من مشروع ذلك القانون غير مطابق لأحكام الدستور على النحو المبين بالأسباب وأشارت في مدونات قرارها إلى أن المشروع المعروض حوى نصوصاً تثير بشأنها شبهة عدم الدستورية، إلا إذا تم تفسيرها على وجه يزيل عنها هذه الشبهة.

وحددت تلك النصوص في المادتين (١٣، ١٨) من مشروع القانون مشيرة إلى التفسير الواجب إعماله بشأنها، وقد تم نشر قرار المحكمة بالعدد ٢٥ (مكرراً) من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٦ يونيو سنة ٢٠٠٥، والتزاماً بحكم المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها قام السيد رئيس الجمهورية برد مشروع القانون إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى قرار هذه المحكمة.

وحيث إن مجلس الشعب_التزاماً منه بمنطوق قرار المحكمة والأسباب المكملة له_ قام بحذف المادة (٢٢) من مشروع القانون وأدخل تعديلات على المواد (٣/٥، ٤٩، ٥٤، ٥٥) منه لتتفق وما جاء بقرار المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن، مع الالتزام بالتفسير الذي قرره المحكمة بشأن نص المادتين (١٣، ١٨) من المشروع، ثم قام بإقرار مشروع ذلك القانون بعد

تعديله وأرسله للسيد رئيس الجمهورية الذي قام بإصداره بتاريخ ٢ يوليه ٢٠٠٥ حيث تم نشره بذات التاريخ في العدد ٢٩ (مكرر) من الجريدة الرسمية.

وحيث إنه يبين مما تقدم أن هذه المحكمة قد مارست حقها في الرقابة السابقة على مشروع القانون سالف البيان وأبدت ملاحظاتها ورأيها في مدى مطابقة مواده للدستور ووفقاً لما خوله لها نص المادة (٧٦) بعد تعديلها، وقد التزم مجلس الشعب بعد إحالة المشروع إليه من رئيس الجمهورية بما قرره المحكمة الدستورية العليا في قرارها الصادر بتاريخ ٢٦/٦/٢٠٠٥، وإذ تباشر المحكمة في هذه الدعوى اختصاصها الأصيل المنصوص عليه في المادة (١٧٥) من الدستور والمادة (٢٥) من قانونها بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين فقد استعرضت نصوص المواد المطعون عليها وتبين أن مجلس الشعب قد التزم بقرار المحكمة وصدر القانون سالف البيان غير مخالف في أي من مواده لنصوص الدستور، ومن ثم فإن ما يثيره الطاعن بشأن المواد المطعون عليها من ذلك القانون يكون غير قائم على أساس يتعين القضاء برفضه.^(١)

(١) الدعوى رقم ١٨٨ لسنة ٢٧ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠٠٦/١/١٥ الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العلبيت WWW.SCCOURT.GOV.EG تاريخ الإطلاع ٢٠٢٢/٩/٢٦ الساعة ٠٧:٢٤

وإذا كان لنا ثمة ملاحظة على الحكم سالف الذكر فتكون هي ممارسة واضطلاع المحكمة الدستورية العليا بتفسير القوانين المكملة للدستور كأحد متطلبات فحص دستورية القوانين، وسواء كان ذلك بمناسبة قيامها باختصاصها الأصلي بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين أو حتى الرقابة القضائية السابقة التي عدل دستور ٢٠١٤ عن تقريرها^(١).

(١) الرقابة السابقة على دستورية القوانين يُقصد بها أن تقوم الجهة المنوط بها الرقابة على الدستورية، ببحث دستورية النصوص القانونية قبل إصدارها ودخولها عملاً حيز النفاذ والتطبيق، للتأكد من مدى مطابقتها للدستور أو مخالفتها له، فالرقابة هنا رقابة وقائية على " مشروع القانون " قبل صيرورته قانوناً، أي بعد إقراره من البرلمان، وقبل إصداره وبدء تطبيقه عملاً على المخاطبين به.

وفي تبرير ذلك يذهب بعض الفقهاء إلى أن المشرع قد أجاز للمحكمة الدستورية العليا اللجوء إلى حق التصدي، مقررًا المزيد من الضمانات في مجال الشرعية الدستورية، فلقد كان من غير المعقول تخويل المحاكم حق الإحالة ثم يتم حرمان المحكمة الدستورية ذاتها من سلطة التصدي وهي صاحبة الولاية العامة والمقصورة عليها هذه الولاية فيما يتصل بدستورية القوانين واللوائح، وبالتالي يمكن تكييف حق التصدي على أنه مكملٌ للدفع الفرعي ولحق الإحالة.

وقد مرت الرقابة السابقة على دستورية القوانين بالعديد من المراحل ففي دستور ١٩٧١ تم تعديل المادة (٧٦) من الدستور في مايو ٢٠٠٥ ليصبح انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب الحر المباشر من قبل المواطنين، بعد أن كان يتم عن طريق الاستفتاء على مرشح الرئاسة الذي يختاره مجلس الشعب (النواب حالياً)، وقد تضمن هذا التعديل أيضاً تقرير الرقابة السابقة على الدستورية للمرة الأولى في تاريخ القضاء الدستوري المصري وتم تقريرها تجاه مشروع واحد هو مشروع قانون الانتخابات الرئاسية.

وفي تطور لاحق مصاحب لثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وبصدور الإعلان الدستوري في ٣٠ مارس ٢٠١١ جاءت المادة ٢٨ منه لتتنص على " ...ويُعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره لتقرير مدى مطابقتها للدستور ... ". وبصدور دستور ٢٠١٢ تم التوسع في نطاق أعمال الرقابة السابقة على دستورية القوانين، فإذا كان دستور ١٩٧١ وكذلك الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ قد قصر نطاق هذا النوع من الرقابة على مشروع قانون الانتخابات الرئاسية، فإننا نجد دستور ٢٠١٢ قد قرر هذه الرقابة السابقة بخصوص أربع مشروعات قوانين ألا وهي مشروعات القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية والانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، وأخيراً استقر الوضع في دستور ٢٠١٤ على العدول عن هذا النوع من الرقابة وتم الاكتفاء بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين واللوائح، حيث لم يرد في هذا الدستور أي نصوص تتعلق بالرقابة السابقة أما الرقابة اللاحقة فقد قررتها المادة (١٩٢) من هذا الدستور وبالتالي تم الرجوع إلى الأصل المعمول به منذ نشأة القضاء الدستوري المتخصص وحتى تاريخ تقرير الرقابة السابقة استثناءً على مشروعات محددة ابتداءً من عام ٢٠٠٥ وحتى ٢٠١٣.

وخلاصة القول أن المشرع المصري تبنى هذه الرقابة بتعديل المادة (٧٦) من دستور ١٩٧١ وذلك في ٢٥ مايو ٢٠٠٥، وذلك بشأن مشروع قانون الانتخابات الرئاسية، وجاء دستور ٢٠١٢ موسعاً من نطاقها، وأخيراً دستور

المبحث الثالث

التفسير المبتدأ (المباشر) للقوانين الأساسية

بسطت المحكمة العليا ولايتها التفسيرية على القوانين الأساسية (المكملة للدستور) - رغم أن نظامنا الدستوري لم يكن ليعرف هذا الاصطلاح في تلك الأونة - وفقاً لطلبات تفسير رُفعت إليها بصفة مباشرة وأصلية، ويرجع ذلك إلى أن هذه القوانين الأساسية كانت تصدر وفقاً لذات الإجراءات التي تصدر بها القوانين العادية محتلة ذات مرتبتها القانونية (مطلب أول)، فضلاً عما سبق، نجد أن المحكمة الدستورية العليا قد فسّرت نصوص وردت في صلب قوانين مكملة للدستور، وذلك على سند من القول بانعدام المانع الدستوري أو القانوني الذي يحول دون تقديم طلب تفسير نص قانوني مكمل للدستور لتقوم المحكمة الدستورية العليا بإصدار تفسير مباشر بشأنه (مطلب ثانٍ).

٢٠١٤ والعدول عن تقريرها، بل إن المقرر العام للجنة الخمسين لوضع دستور ٢٠١٤ وصف الرقابة السابقة بأنها رقابة سياسية بل وفاشلة. - لمزيد من التفاصيل حول الرقابة السابقة على دستورية القوانين يراجع أ.د./ يسري العصار - موازنة بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على الدستورية - مجلة الدستورية - العدد (٨) السنة (٣) أكتوبر ٢٠٠٥ - ص ٢٦ وما بعدها وكذلك انظر أ.د./ محمد رفعت عبد الوهاب - المحكمة الدستورية العليا ودورها في إقرار الشرعية الدستورية - مجلة = الدستورية - عدد خاص مارس ٢٠٠٩ - ص ٧٧ وراجع بصفة خاصة - يوسف عبد المحسن عبدالفتاح تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري والبحريني - المجلة القانونية (تصدر عن هيئة التشريع والرأي القانوني بالاشتراك مع جامعة البحرين - مملكة البحرين) - العدد السابع سنة ٢٠٢٠.

المطلب الأول

التفسير المباشر للقوانين الأساسية في قانون المحكمة العليا

كان قانون المحكمة العليا في مادته الرابعة ينص على " تختص المحكمة العليا بما يأتي... "

٢- تفسير النصوص القانونية التي تستدعي ذلك بسبب طبيعتها أو أهميتها ضماناً لوحدة التطبيق القضائي وذلك بناءً على طلب وزير العدل، ويكون قرارها بالتفسير ملزماً...".
وقد توسعت المحكمة العليا في تفسير اصطلاح "النصوص القانونية" الوارد ذكره في المادة السابقة، حيث رأت أن هذه العبارة تتسع لتشمل كافة النصوص العامة الدستورية منها والتشريعية وسواءً كانت هذه الأخيرة من قبيل القوانين العادية أو الأساسية وكذلك النصوص اللائحية.

وفي ظل العمل بقانون المحكمة العليا، كانت القوانين البرلمانية في مصر يُتبع بشأنها نظام اجرائي موحد، وبالتالي فإنها تتمتع بذات المرتبة القانونية داخل الهرم القانوني، ولا سُمو لبعضها على البعض الآخر.^(١)

ونتيجةً لما سبق، لم يواجه القاضي الدستوري عائقاً في ممارسة اختصاصاته بشأن التشريعات البرلمانية وسواء كان ذلك بمناسبة الرقابة على دستورية القوانين أو حتى تفسيرها.^(٢)
ولقد بسطت المحكمة العليا ولايتها التفسيرية على القوانين الأساسية (المكمل لل دستور) - رغم أن نظامنا الدستوري لم يكن ليعرف هذا الاصطلاح في تلك الآونة- لأنها كانت تصدر بذات الإجراءات التي تصدر بها القوانين العادية وتحتل ذات مرتبتها القانونية.

وما لبثت المحكمة العليا إلا وأن قبلت تفسير نص المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة- وذلك بناءً على طلب وزير العدل- الصادر بالقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ وهي المادة الخاصة

(١) شاكر راضي شاكر، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠٠٤ ص ٢٢٢.

(٢) أ.د. فتحي فكري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الأصلي بالتفسير، مرجع سابق ص ٧٣.

بتشكيل لجنة التأديب والتظلمات بمجلس الدولة وذلك بعد الذي استحدثه القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية من أحكام أثارته خلافاً في الرأي بالنسبة لتشكيل لجنة التأديب والتظلمات ووجودها القانوني ومآل اختصاصها.^(١)

وفي قرارها التفسيري الصادر بشأن هذا النص، خلصت المحكمة إلى الآتي:

أ- أن لجنة التأديب والتظلمات المنصوص عليها في المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ تعتبر قائمة قانوناً وتمارس اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا القانون.

ب- تُشكل هذه اللجنة برئاسة رئيس مجلس الدولة وعضوية أربعة عشر عضواً من نواب رئيس المجلس ومستشاريه بحسب ترتيبهم في الأقدمية.

ومن التطبيقات القضائية الأخرى التي تؤكد اختصاص المحكمة العليا بتفسير القوانين المكلمة للدستور تفسيراً مباشراً وبطلب أصلي، قرارها التفسيري الصادر بجلسته ١٦ أبريل ١٩٧٧، حيث طلب وزير العدل تفسير نص المادة (٢٥) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع، وكذلك تفسير نص المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء في الإقليمين المصري والسوري الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨، وأصدرت المحكمة قرارها التفسيري متضمناً الآتي:

أولاً/...

ثانياً/ (أ) أن نص المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ يسري على الوزراء العاملين أثناء تولي مناصبهم كما يسري عليهم بعد تركها بشرط أن تكون إجراءات اتهامهم ومحاكمتهم قد بدأت قبل ترك مناصبهم.

(١) طلب التفسير رقم ١ لسنة ١ قضائية المحكمة العليا بجلسته ١/٥/١٩٧١، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري، ١٩٦٩-٢٠١٩، المجلد الرابع، ص ٣٩٠٧.

(ب) أن المحكمة التي تتولى محاكمة الوزراء تُشكل في مصر بعد انفصال الإقليمين المصري والسوري من ستة من مستشاري محكمة النقض بدلا من مستشاري محكمة النقض ومحكمة التمييز. (١)

ثالثا/ ...

والجدير بالذكر أن قانون محاكمة الوزراء رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ يتعلق بنظام الحكم وذلك لانطباقه على أعضاء الحكومة أي الوزراء، لذلك يعتبر من القوانين المكملة للدستور على الأقل وفقاً للمعيار الموضوعي.

والملاحظ من القرارات التفسيرية الصادرة من المحكمة العليا عدم تصريحها باختصاصها بتفسير القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية) إلا أن تتبع قراراتها التفسيرية يؤكد تصديها لذلك وبصفة أصلية ومبتدأه، أي أنها قامت بتفسير هذه القوانين الأساسية بناءً على طلبات أصلية رُفعت إليها وفقاً للقواعد المعمول بها في هذا الشأن وبصفة مستقلة عن ممارستها لاختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين. (٢)

ولا ضرار من تكرار التأكيد على أن المحكمة العليا وُجدت ومارست اختصاصاتها في ظل فترة لم يكن نظامنا الدستوري والقانوني - حينها - قد توصل لمصطلح "القوانين المكملة للدستور" أو "القوانين الأساسية"، ولم يكن حينها وجود لتنظيم تشريعي لمجلس الشيوخ، ولذا كانت

(١) طلب التفسير رقم ١ لسنة ٨ قضائية "المحكمة" العليا بجلسة ١٦/٤/١٩٧٧ الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا. WWW.SCCOURT.GOV.EG تاريخ الاطلاع ٢٧/٩/٢٠٢٢ الساعة ٦:٣٠

(٢) هناك العديد من التطبيقات القضائية التي تؤكد ذلك ومنها طلب التفسير رقم ٢ لسنة ٨ قضائية "عليا" بجلسة ١٩٧٧/٤/٢، والذي طلب فيه وزير العدل تفسير: أولاً: نص الفقرة الثالثة من البند (تاسعاً) من قواعد تطبيق جدول المرتبات الملحقه بقانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦، وذلك لبيان ما إذا كان هذا النص يسري في حالة تعيين أحد = مستشاري محاكم الاستئناف في وظيفة قضائية أعلى خلاف الوظائف الواردة في الفقرة الأولى من البند (تاسعاً) المشار إليه كوظيفة النائب العام أو المحامي العام الأول أم أنه لا يسري في هذه الحالة.

ثانياً: نص الفقرة الأخيرة من قواعد تطبيق جدول المرتبات الملحقه بقانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمضافة بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦.

وانظر كذلك طلب التفسير رقم ٦ لسنة ٨ قضائية "عليا" بجلسة ١٩٧٧/٧/٢

وانظر كذلك طلب التفسير رقم ١٤ لسنة ٨ قضائية "عليا" بجلسة ١٩٧٨ / ٦/٣.

الإجراءات المتبعة بشأن القوانين الأساسية هي ذاتها المتبعة بشأن القوانين العادية محتلةً نفس مرتبتها، وبالتالي فقد تصدى القاضي الدستوري لتفسير القوانين المكمل لل دستور سواءً بصفة مباشرة أو غير مباشرة على النحو السالف بيانه.

المطلب الثاني

التفسير المباشر للقوانين الأساسية في قانون المحكمة الدستورية العليا

نصت المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور، وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها".

وجاءت المادة (١٩٢) من دستور ٢٠١٤ لتتنص على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية...".^(١) وقد فسّر الفقهاء عبارة النصوص التشريعية بأنها تشمل كافة القواعد التي يسنها البرلمان سواء كانت هذه القوانين عادية أم أنها مكمل لل دستور (قوانين أساسية)، ويرجع هذا التحليل إلى أن هذه العبارة قد وردت بصورة عامة، وقواعد التفسير تقضي بأن العام يُترك على عمومه ما لم يرد ما يخصصه.

(١) هذه المادة تعتبر بمثابة ترديد للمادة ١٧٥ من دستور ١٩٧١ وبنفس الألفاظ – فيما يتعلق بالاختصاص التفسيري – حيث كانت تنص على "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية...". كما أنها تقابل المادة ١٧٥ من دستور ٢٠١٢ والتي كانت تنص على "المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، مقرها مدينة القاهرة تختص دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين واللوائح – ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها " أي أن دستور ٢٠١٢ جاء خلواً من الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية العليا !!!

وأردف بعض الفقه بأن " القوانين الأساسية " ينطبق عليها ما جاء في نص المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا وهي التشريعات الصادرة من البرلمان، وبالتالي يتحدد الاختصاص التفسيري للمحكمة بأمرين، الأول: كونها تشريعات حيث أنها قواعد عامة ومجرده، والثاني: أن السلطة التشريعية هي المناط بها إصدار مثل هذه التشريعات وإن كانت تتطلب أغلبية خاصة في إصدارها. (١)

(٢) وفضلاً عما سبق فإن مرتبة القوانين الأساسية والإجراءات المتبعة بشأن إصدارها - حتى ولو كانت هذه الإجراءات تتضمن الاستفتاء الشعبي عليها - فإن كل ذلك لا يرتفع بها إلى مصاف النصوص الدستورية، وحاصل كل ماسبق ليس ثمة مانع دستوري أو قانوني يحول دون تقديم طلب للمحكمة الدستورية العليا بتفسير نص من نصوص القوانين الأساسية (المكملة للدستور).

ومن تطبيقات هذا المعنى في قضاء الدستورية العليا، ما ورد في طلب التفسير رقم ١ لسنة ٣٢ قضائية " تفسير"، حيث قالت المحكمة "... حيث إن السيد رئيس مجلس الوزراء قد طلب تفسير البند ١ من المادة ٧٣ من قانون مجلس الدولة الذي ينص على أنه: يُشترط فيمن يُعين عضوًا في مجلس الدولة (١) أن يكون مصريًا متمتعًا بالأهلية المدنية الكاملة، وكذا تفسير الفقرة الثالثة من المادة (٨٣) من القانون ذاته والتي يجري نصها كالتالي: " ويُعين باقي الأعضاء والمندوبون المساعدون بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية، ووضح رئيس مجلس الوزراء بأنه قد ثار خلاف بين المجلس الخاص للشئون الإدارية لمجلس الدولة والجمعية العمومية للمجلس بشأن تطبيق النصين فيما يتعلق بمدى جواز تعيين السيدات في وظيفة مندوب مساعد بالمجلس، وصاحب السلطة في الموافقة على هذا التعيين - حال جوازه - وما إذا كانت هذه السلطة للمجلس الخاص وحده ومدى خضوعه في ممارسته لها لرقابة الجمعية العمومية للمجلس، نظرًا لما لهذه المسألة من أهمية بالغة تتصل

(١) أ.د. ميادة عبد القادر اسماعيل - اختصاص المحكمة الدستورية بالطلب الأصلي بالتفسير - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية - العدد الأول - يناير ٢٠١٩ ص ١٩٥.

بالمبادئ الدستورية ومن أهمها حقوق المواطن والمساواة مما يستلزم ضرورة الوقوف على التفسير الصحيح لهذين النصين، ذلك أن المجلس الخاص وافق على جواز تعيين السيدات بالوظائف القضائية بالمجلس باعتباره مختصاً بذلك وأعلن بالفعل في ٢٤/٨/٢٠٠٩ عن فتح باب تقدم السيدات للتعيين في وظيفة مندوب مساعد بالمجلس في حين رفضت الجمعية العمومية في ١٥/٢/٢٠١٠ ذلك الأمر بحسبانه داخلياً في اختصاصها، وأضاف رئيس مجلس الوزراء في كتابه إلى وزير العدل أنه لما كانت المحكمة الدستورية العليا _ وفقاً لقانونها _ هي المختصة بتفسير نصوص القوانين إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها، فإنه يطلب اتخاذ إجراءات عرض طلب التفسير على المحكمة الدستورية العليا لتصدر قرارها بتفسير نص البند (١) من المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة لبيان ما إذا كانت لفظة "مصرياً" الواردة به تتسع للمصريين من الجنسين، أم تنحصر في الذكور منهم دون الإناث، وتفسير نص الفقرة الثالثة من المادة (٨٣) من القانون ذاته لبيان ما إذا كانت سلطة المجلس الخاص للشئون الإدارية لمجلس الدولة في شأن تعيين المندوبين المساعدين بالمجلس هي سلطة إستثنائية أم لا ؟ وما إذا كان للجمعية العمومية لمجلس الدولة أي اختصاصات في هذا الشأن ومن ثم تقدم وزير العدل بطلبه المائل.

وتابعت المحكمة قائلة " ... وحيث إنه بالنسبة لطلب تفسير البند (١) من المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة والذي يجري نصه على أنه: " يُشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة (١) أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة، فإنه مع التسليم بأهميته، لم يُثر خلافاً في التطبيق، إذ لم يناع أحد في انطباقه على كل من يحمل الجنسية المصرية، ولم يختلف الرأي حول تفسير مدلوله، ومن ثم يكون طلب التفسير في هذا الشق منه قد افتقد مناط قبوله لعدم توافر شرائطه القانونية، متعيناً معه - والحال كذلك - التقرير بعدم قبوله.

... وحيث إن النص التشريعي السابق ذكره محل طلب التفسير انتظمه قانون مجلس الدولة _ وهو من قوانين السلطة القضائية _ ويعد أحد القوانين المكملة للدستور، فضلاً عن أنه يتعلق بتحديد سلطة التعيين بالنسبة للوظائف القضائية بالمجلس، بما ينبئ عن بالغ أهمية هذا النص

وهو ما يستوجب توحيد تفسيره، إرساءً لمدلوله القانوني السليم، وتحقيقاً لوحدة تطبيقه ومن ثم فإن طلب التفسير المائل بالنسبة لهذا النص يكون مقبولاً.

...وحيث إنه متى كان ما تقدم، فإن التفسير الصحيح لنص الفقرة الثالثة من المادة (٨٣) من قانون مجلس الدولة هو أن الاختصاص بالمواقفه على التعيين في وظيفة المندوب المساعد معقود للمجلس الخاص للشئون الإدارية بمجلس الدولة دون الجمعية العمومية...^(١)

وفي أحدث طلبات التفسير التي قُدمت للمحكمة الدستورية العليا، طُلب من المحكمة تفسير نص المادة (٣١) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥، والمستبدلة بالقانون رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٨، لبيان ما إذا كان النص يقتصر في تطبيقه على من يشغل فعلياً منصبى الوزير ونائب الوزير، أم يمتد لغيرهم.

...حيث إن رئيس مجلس الوزراء طلب تفسير المادة (٣١) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، والمستبدلة بالقانون رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٨؛ فيما تنص عليه من أنه: " يُسوي معاش كل من يشغل فعلياً منصب رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم، والمحافظين ونوابهم، بواقع جزء من عشرة أجزاء من أجر التسوية عن كل سنة خدمة، فُضيت في المنصب، وذلك بمراعاة... وذلك تأسيساً على أن هذا النص قد أثار خلافاً في التطبيق، إذ تضاربت في شأنه الآراء؛ فذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المعقودة في ٢٠١٩/١/٩ ملف رقم ٢/٨٦/٣٨٩ إلى انطباق حكم هذه المادة على من يشغل فعلياً منصب وزير أو نائب وزير من أعضاء الهيئات القضائية ممن شغلوا درجة رئيس محكمة الاستئناف، ونائب رئيس محكمة النقض، ونائب رئيس محكمة الاستئناف، والدرجات المناظره لها، وكذا رؤساء الجامعات، بينما اتخذت اللجنة القضائية العليا لضباط القوات المسلحة منحى مغايراً بما قرره بجلسته ٢٠١٩/٦/٢٢ في

(١) طلب التفسير رقم ١ لسنة ٣٢ قضائية " تفسير تشريعي" بجلسة ٢٠١٠/٣/١٤، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري، ١٩٦٩-٢٠١٩، المجلد الرابع ص٣٩٠٩، وذات القرار التفسيري منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا.

الطعن رقم ٥٢٣ لسنة ٢٠١٩ عليا، إذ انتهت إلى قصر تطبيق ذلك النص على من يشغل فعليًا الوظائف الواردة في هذه المادة، حصراً دون غيرهم.

وأضاف طلب التفسير أن توحيد تفسير ذلك النص وتحديد الفئات المنطبق عليها له أهمية بالغة نظراً لعظم وجسامة الآثار المالية، التي تقع على عاتق الخزنة العامة للدولة المترتبة على تطبيقه.

... وحيث إن النص محل طلب التفسير، إذ يتعلق بممارسة بعض الحقوق الدستورية الأساسية، وهي الحق في المعاش، والحق في المساواة، فضلاً عن أن هذا الخلاف يؤثر - على نحو ما جاء بطلب التفسير - على استقرار أوضاع الخزنة العامة للدولة، بما يربته من آثار مالية جسيمة على عائقها، فإن طلب تفسيره يكون مقبولاً.

وفي النهاية قررت المحكمة أن نص المادة (٣١) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بعد استبداله بالقانون رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٨ لا يسري إلا على من يشغل فعلياً أحد المناصب الواردة به حصراً دون غيرهم.^(١)

تعليقنا على القرار التفسيري الأخير

وإذا كانت المحكمة الدستورية العليا لم تصرّح ولم تُشر في حكمها السابق إلى أن قانون التأمين الاجتماعي هو قانون مكمل للدستور وذلك بصدد تفسير نص المادة (٣١) منه، إلا أننا نعتقد - من جانبنا - أنه كذلك، ويرجع هذا المسلك في تصورنا إلى أن هذا القانون يتضمن نصوصاً منظمة للحق في المعاش والحق في المساواة، ومما لا شك فيه أن مثل هذه الحقوق تعتبر حقوق دستورية وأساسية، حيث تنص المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤ على أن "... وتُعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة

(١) الطلب رقم ١ لسنة ٤١ قضائية" تفسير تشريعي" بجلسة ٢٠٢٠/١/٤، الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا www.sccourt.gov.eg، تاريخ الاطلاع ٢٠٢٢/٩/٢٩ الساعة ٠٧:٠٥.

القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور مكملة له".

وتنص المادة (١١) من ذات الدستور تنص على أن "تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لأحكام الدستور...".

وكرّست المادة (٥٣) من ذات الوثيقة الدستورية للحق في المساواة بنصها على أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة...".

وعن الحق في التأمين والمعاش، جاءت المادة (١٧) من دستور ٢٠١٤ لتتنص على أن "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي... وتضمن الدولة أموال التأمينات والمعاشات".

وبالنظر إلى النصوص الدستورية السابقة ككل لا يتجزأ، نجد أن المشرع الدستوري قد استهدف أن يُلقي بظلال الحماية الدستورية على الحق في المعاش والحق في المساواة، ولم يستطع المشرع العادي إلى ذلك سبيلاً إلا من خلال إصدار قانون التأمين الاجتماعي و تعديلاته، والذي فسّرت المحكمة أحد نصوصه، وكل ما سبق يجزم في اعتقادنا - بأن هذا القانون هو قانونٌ مكمّلٌ للدستور.

وبعد استعراض القرارات التفسيرية السابقة، يتضح لنا أن المحكمة الدستورية العليا تملك إمكانية تفسير نصوص القوانين المكملة للدستور تفسيراً أصلياً ومبتدأً أي تفسيراً مباشراً دون التوقف على ممارسة اختصاصاتها الأصلية الأخرى، وطالما توافرت شروط التفسير الشكلية منها والموضوعية، فإن المحكمة تمارس سلطتها التفسيرية حيال طلبات تفسير نصوص القوانين الأساسية.^(١)

(١) يزخر القضاء الدستوري المصري بالتطبيقات التي مارس من خلالها سلطته التفسيرية المباشرة بشأن قوانين مكملة للدستور ومنها:

(أ) طلب تفسير المادة (٥) والفقرة الأخيرة من المادة (٦) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب، والذي خلصت فيه المحكمة إلى أن نص البند (٥) من المادة (٥) والفقرة الأخيرة من المادة (٦) من

وما يسترعي انتباهنا هو إمكانية التسليم من جانب المحكمة الدستورية العليا بأهمية النصوص المطلوب تفسيرها لارتباطها بأحد الحقوق أو بإحدى الحريات التي كفلها الدستور، أو بمعنى آخر كونها واردة ضمن نصوص أحد القوانين الأساسية المكملة للدستور، إلا أن عدم توافر الشروط الموضوعية لطلب التفسير يحول دونها ودون تفسير هذه النصوص.

ويُمدنا قضاء الدستورية العليا بنموذج لهذه الفرضية، حيث تقدم وزير العدل بطلب تفسير بعض نصوص مواد القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ بتعديل بعض أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية، والقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين.

القانون المذكور يعني أنه يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون، وأن الإعفاء المقرر بنص الفقرة الأخيرة من المادة (٦) لا يُعني عن وجوب توافر الشرط المتقدم فيمن جاوز الخامسة والثلاثين من عمره؛ لمزيد من التفاصيل راجع طلب التفسير رقم (١) لسنة (٢٤) قضائية" تفسير" بجلسة ٢٠٠٣/٨/١٧ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا.

(ب) طلب تفسير المادة (٦) من قانون الأحكام العسكرية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦، والمعدلة بالقرار بقانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ لبيان مدى السلطة المخولة لرئيس الجمهورية، متى أعلنت حالة الطوارئ في أن يحيل إلى القضاء العسكري أيًا من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو أي قانون آخر وقد خلصت المحكمة إلى أن عبارة "أيًا من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو أي قانون آخر" الواردة في المادة (٦) من قانون الأحكام العسكرية وتعديلاته، يقصد بها الجرائم المحددة بنوعها تحديداً مجرداً، وكذلك الجرائم المعينة بذاتها بعد ارتكابها فعلاً، انظر المحكمة الدستورية العليا "تفسير" ١٩٩٣/١/٣٠ المجموعة الرسمية الجزء الخامس- المجلد الثاني- ص٤١٧- مشار إليه لدى/ شاكر راضي شاكر في رسالته للدكتوراه سابقة الذكر ص٢٢٦ وما بعدها=

(ج) طلب التفسير رقم ١ لسنة ٢٦ قضائية تفسير تشريعي بجلسة ٧ مارس ٢٠٠٤ والذي قررت فيه المحكمة أن صدر المادة ١٨ من القانون ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب يعني أنه إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء عضويته بسبب الاستقالة أو الوفاة أو بطلان العضوية أو إسقاطها، ويُجري انتخاب تكميلي لانتخاب من يحل محله، وذلك بفتح باب الترشيح أما جميع من تتوافر في شأنهم شروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب وقت إجراء الانتخاب التكميلي، انظر الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري، مرجع سابق الذكر ص٣٨٢٦ وما بعدها

(د) طلب التفسير رقم (٢) لسنة ٢٦ قضائية" تفسير" بجلسة ٢٠٠٤/٣/٧، والذي قررت فيه المحكمة أن المقصود بعبارة "الهيئات القضائية" الواردة بنص الفترة الثانية من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ كل هيئة سبغ عليها الدستور أو القانون الصادر بإنشائها أو تنظيمها صفة "الهيئة القضائية" وتتضم بهذه الصفة إلى تشكيل المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ويصدق ذلك على هيئتي قضايا الدولة والنيابة الإدارية. انظر الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري، مرجع سابق ص٣٨٢٧، وذات الطلب منشور على

الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا www.sccourt.gov.eg

وقالت المحكمة: "... وحيث إن البين من نص المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا، أن تطبيقها مشروط بشرطين: أولهما: أن يكون للنصوص القانونية المراد تفسيرها أهمية جوهرية- لا ثانوية أو عرضية- تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي تنظمها ووزن المصالح المرتبطة بها... ثانيهما: أن تكون هذه النصوص- فوق أهميتها- قد أثار تطبيقها فيما بين القائمين على إنفاذ أحكامها خللاً حاداً يتعلق بمضمونها أو آثارها. ويقتضي ذلك أن يكون خلافهم حولها مستعصياً على التوفيق، متصلاً بتلك النصوص عند إعمالها، مؤدياً إلى تعدد تأويلاتها لتختل وحدة المعايير اللازمة لضبطها، بما يؤول عملاً إلى التمييز فيما بين المخاطبين بها، فلا يعاملون وفقاً لقاعدة قانونية استقر مضمونها بل كان تطبيقها متفاوتاً، بما يُخل بمساواتهم أمام القانون، وهي مساواة يجب ضمانها بين الذين تتماثل مراكزهم القانونية.

وتابعت المحكمة" وحيث إنه متى كان ذلك وكانت النصوص القانونية المطلوب تفسيرها _ ومع التسليم بأهميتها بالنظر إلى ارتباطها المباشر بحرية التعبير عن الآراء التي لا يُتصور قيام النظام الديمقراطي بدونها _ لم يجرُ تطبيقها منذ صدورها، وحتى تقديم طلب تفسيرها إلى المحكمة الدستورية العليا- بل ظل تنفيذها خامدا ولم يُثر بالتالي خلاف بشأنها تأتي من أعمالها- بالمعنى المقصود في قانون المحكمة الدستورية العليا- فإن طلب التفسير المائل يكون غير مقبول. (١)

(١) طلب التفسير رقم ٢ لسنة ١٧ قضائية "تفسير" بجلسة ٢١ أكتوبر ١٩٩٥، القرار منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا www.sccourt.gov.eg تاريخ الاطلاع ٢٩/٩/٢٠٢٢. الساعة ١١:٠٠.

ملخص البحث

القوانين المكتملة للدستور عبارة عن قواعد- كأصلٍ عام- محلها الدستور، ولكن نجد السلطة التأسيسية قد آثرت ترك أمر إصدار هذه القوانين للسلطة التشريعية (البرلمان) كونها عرضة للتعديل والتغيير، فضلاً عن استهداف تحقيق الاستقرار للنصوص الدستورية وتلاشي تعديلها بصورة متلاحقة.

وقد اورد الفقه العديد من التعريفات بشأن القوانين المكتملة للدستور (القوانين الأساسية)، فالبعض من الفقهاء اعتمد على المعيار الشكلي، في حين استند البعض الآخر على المعيار الموضوعي، بينما نحا البعض- ونحن نؤيدهم- إلى معيار مختلط، وهذا المعيار المزدوج تبنته المحكمة الدستورية العليا في العديد من أحكامها وقراراتها.

وقد مرت القوانين الأساسية بالعديد من التطورات الدستورية والتشريعية، حتى جاءت المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤ لتحصر الموضوعات التي تعتبر محلاً للقوانين المكتملة للدستور ومحددة للإجراءات المُتبعة بشأنها.

وقد مارس القضاء الدستوري المصري تفسير القوانين المكتملة للدستور بصفة غير مباشرة أي تفسيراً مرتبباً بالدعوى الدستورية، رغم أننا لا نجد سنداً قانونياً مباشراً لذلك الاختصاص، إلا أننا نعثر عليه في ثنايا اختصاص القضاء الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين.

وعلى العكس مما سبق، يختص القضاء الدستوري المصري بتفسير القوانين المكتملة للدستور بصورة أصلية ومباشرة باعتبارها تشريعات صادرة من البرلمان، وليس ثمة مانع دستوري أو قانوني يحول دون تقديم طلب للمحكمة الدستورية العليا بتفسير نص من نصوص القوانين الأساسية.

نتائج البحث

- الاعتماد على المعيار الشكلي فقط- دون المعيار الموضوعي- أو العكس لتعريف القوانين المكتملة للدستور لن يفى بمفهوم دقيق للقانون الأساسي ولن يُسغفنا بالتعرف على الطبيعة المبدئية لهذه القوانين، فالأخذ بأحد المعيارين لن يصل بنا إلى التعريف المنضبط والمحدد للقوانين الأساسية، ولا يمكن الارتكان إليه لتجلية معناها أو ضبط فحواها وتحري دلالتها، وإزاء كل ذلك اتجه الفقه إلى الأخذ بمعيار يجمع بين المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، ذلك المعيار الذي يمزج بين الإجراءات المُتبعة لإصدار القانون (المعيار الشكلي) وجوهر ومضمون القاعدة القانونية (المعيار الموضوعي).
- ترتيبًا على ما سبق ووفقًا للمعيار المختلط، يمكن القول بأن القوانين الأساسية (المكتملة للدستور) هي مجموعة القواعد القانونية التي تعمل على تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية، ويُتبع في إقرارها إجراءات خاصة ومتميزة عن إجراءات إقرار القوانين العادية.
- تبنت المحكمة الدستورية العليا المعيار المختلط بشأن القوانين المكتملة للدستور، وظهر ذلك جليًا في ثنايا العديد من أحكامها وقراراتها التفسيرية والتي تم استعراض البعض منها في متن هذا البحث.
- من الشطط القول باحتلال القوانين الأساسية لذات المرتبة التي تحظى بها القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، وبغض النظر عن الإجراءات المتبعة في إصدار هذه القوانين، وسواء كانت هذه القوانين الأساسية صادرة بذات الإجراءات المتبعة بشأن القوانين العادية أو بإجراءات مغايرة، فنحن نؤيد احتلال القوانين الأساسية لمرتبة أعلى من القوانين العادية، ولكن في جميع الأحوال لم ولن تصل لذات المرتبة والمكانة التي تنفرد بها نصوص الوثيقة الدستورية، والقول بغير ذلك حتمًا سيؤدي إلى نتائج غير محمودة الأثر.

- تُصنّف القانون- أو مشروع القانون- عدة مواد بعضها مكمل للدستور والبعض الآخر منها غير مكمل له، فإنه ينبغي النظر إلى مشروع القانون برمته على أنه مكمل للدستور، وبالتالي يستوجب الأمر أخذ رأي مجلس الشيوخ بشأن المشروع بكل نصوصه وباعتباره مكمل للدستور في مجموعه، وذلك التزاماً بنص المادة (٢٤٩ / ٤) من دستور ٢٠١٤ وتعديلاته، وكذلك نص المادة الثانية في فقرتها الرابعة من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠، وهذا بالطبع فضلاً عن موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب بشأن هذا المشروع تعديلاً لنص المادة (١٢١) من ذات الدستور.
- إمكانية تناول نصوص عادية- قد وردت ضمن قانون مكمل للدستور- سواءً بالتعديل أو الإلغاء أو المخالفة دون استلزام عرض أمر ذلك الإجراء على مجلس الشيوخ، ويرجع ذلك إلى أن هذه النصوص- كأصل عام- لم تتناول بالتنظيم حقوق أو حريات ورد النص عليها في الوثيقة الدستورية، والفرص أنها أيضاً لم ترد ضمن نصوص قانون اعتبره المشرع مكماً للدستور على النحو الذي جاءت به المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤ وتعديلاته.
- وفقاً للتعديل الدستوري الصادر في أبريل ٢٠١٩، وقانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ فإن استطلاع رأي مجلس الشيوخ بشأن مشروعات القوانين العادية وكذلك بشأن القوانين المكملة للدستور لن يؤثر على الهرم القانوني ومرتبة كلا النوعين من القوانين داخل هذا الهرم، ففي كل الأحوال تحتل القوانين الأساسية مرتبة أعلى وأسمى من القوانين العادية، فنقطة الإنطلاق في الموازنة بينهما مختلفة، فإذا كان النوعان من القوانين يؤخذ رأي مجلس الشيوخ بشأنهما، إلا أن القوانين المكملة للدستور تصدر بإجراءات أكثر شدة وتعقيداً من القوانين العادية، حيث تطلب المشرع موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب بشأن القوانين المكملة للدستور، في حين اكتفى بالأغلبية المطلقة للحاضرين بالنسبة للقوانين العادية وبما لا يقل عن ثلث عدد الأعضاء، ونتيجة كل ذلك بطلان أي قانون عادي مخالفاً لأي قانون مكمل للدستور.

- التعديل الدستوري والتنظيم القانوني الصادر بشأن مجلس الشيوخ لن يؤثر ولن يغير من المعيار المزدوج الذي أعتنقه المشرع الدستوري لعام ٢٠١٤، حيث لإضفاء هذا الوصف على مشروع قانون ما يتعين أن يكون موضوع هذا القانون ضمن التحديد الحصري الوارد في الدستور فضلاً عن الضمانة الشكلية المتمثلة في موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب على نحو سالف الذكر.
- تختص المحكمة الدستورية العليا بتفسير القوانين المكملة للدستور تفسيراً مرتبطاً بالدعوى الدستورية، فطبقاً لمتطلبات فحص الدستورية تقوم المحكمة بتفسير تلك القوانين المطعون في دستورتها فضلاً عن تفسير النص الدستوري ذاته بهدف التيقن من مطابقة القانون المكمل للدستور للنص الدستوري من عدمه، وحاصل كل ماسبق أن المحكمة تقوم بعملية تفسير القوانين الأساسية في إطار وظيفتها الأصلية المتمثلة في الرقابة على دستورية القوانين.
- جاءت المادة (١٩٢) من دستور ٢٠١٤ لتتص على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية...؛" وقد فسّر الفقهاء عبارة "النصوص التشريعية" بأنها تشمل كافة القواعد التي يسنها البرلمان سواء كانت قوانين عادية أم أنها قوانين مكملة للدستور (قوانين أساسية)، ويرجع هذا التحليل إلى أن هذه العبارة قد وردت بصورة عامة، وقواعد التفسير تقضي بأن العام يُترك على عمومه ما لم يرد ما يخصه، فضلاً عن أن "القوانين الأساسية" ينطبق عليها ما جاء في نص المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا وهي التشريعات الصادرة من البرلمان.
- وأخيراً/ تملك المحكمة الدستورية العليا إمكانية تفسير نصوص القوانين المكملة للدستور تفسيراً أصلياً ومبتدأً أي تفسيراً مباشراً دون التوقف على ممارسة اختصاصاتها الأصلية

عبد الفتاح سعيد صادق ————— تفسير القوانين الأساسية فى القضاء الدستورى المصرى

الأخرى, وطالما توفرت شروط التفسير الشكلية منها والموضوعية, فإن المحكمة تمارس سلطتها التفسيرية حيال طلبات تفسير نصوص القوانين الأساسية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المؤلفات القانونية العامة والمتخصصة:

١. د/ فتحي فكري:
- اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطب الأصلي بالتفسير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- القانون الدستوري، الكتاب الأول، ٢٠٠٣
٢. د/ رمزي الشاعر:
- النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة، ٢٠٠٥
- القضاء الدستوري في مملكة البحرين، بدون دار نشر، ٢٠٠٣
- النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، ١٩٨٣.
- النظام الدستوري المصري، ١٩٩٠.
٣. د/ علي عبد العال، فكرة القوانين الأساسية، القاهرة ١٩٩٠، دون دار نشر.
٤. د/ إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم الأساسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
٥. د/ عمرو فؤاد بركات، القوانين الأساسية "دراسة مقارنة"، دون دار نشر، ١٩٨٨.
٦. د/ منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧.
٧. د/ محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

٨. د/ محمود حافظ، دروس في القانون الدستوري، ١٩٨٤.
٩. د/ محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧.
- ١٠- د/ محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، ١٩٩٥.
- ١١- د/ طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، ١٩٩٤.
- ١٢- د/ بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، دون سنة نشر.
- ١٣- د/ رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية.
- ١٤- د/ ياسر محمد عبد السلام رجب، مصر بين دستورين "دراسة للنظام الدستوري المصري في ضوء دستور ٢٠١٢، والدستور المعدل"، دار النهضة العربية- الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
- ١٥- د/ سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور ٢٠١٤، مؤسسة حورس الدولية، الطبعة الثالثة، ٢٠١٥.
- ١٦- د/ منى رمضان بطيخ، طبيعة نظام الحكم في مصر في ضوء دستوري الجمهورية الثانية (٢٠١٢- ٢٠١٤)، "دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة"- دار النهضة العربية- الطبعة الأولى- ٢٠١٤.
- ١٧- د/ ميادة عبد القادر إسماعيل، اختصاص المحكمة الدستورية بالطلب الأصلي بالتفسير، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الأول، يناير ٢٠١٩.

ثانياً: الرسائل العلمية:

١. د/ دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧.
٢. د/ عادل عمر شريف، قضاء الدستورية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨٨.
٣. د/ عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونيين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠٠١.
٤. د/ مجدي مدحت النهري، تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري، "دراسة مقارنة"، ٢٠٠٣.
٥. د/ محمود فريد محمد عبد اللطيف، تفسير النصوص القانونية في قضاء المحكمة الدستورية العليا بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه - حقوق عين شمس، ٢٠١٢.
- ٦- د/ شاكر راضي شاكر، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠٠٤.

ثالثاً: المقالات والأبحاث:

١. د/ صبري السنوسي، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٧٠)، سنة ٢٠٠٠.
٢. د/ إدوار غالي الذهبي، العملية التشريعية في مصر "القوانين المكملة للدستور"، مقالة بجريدة الأهرام، ٧/٥/٢٠٠١.
٣. د/ يسري العصار، موازنة بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على الدستورية، مجلة الدستورية، العدد (٨)، السنة (٣)، أكتوبر ٢٠٠٥.

٤. د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المحكمة الدستورية العليا ودورها في إقرار الشرعية الدستورية، مجلة الدستورية، عدد خاص، مارس ٢٠٠٩.
٥. د/ يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري والبحريني، المجلة القانونية (صادرة عن هيئة التشريع والرأي القانوني بالاشتراك مع جامعة البحرين - مملكة البحرين)، العدد (٧) لسنة ٢٠٢٠.

رابعاً: الدوريات:

١. الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري، ١٩٦٩ - ٢٠١٩.
٢. مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
٣. جريدة الأهرام.
٤. الجريدة الرسمية.
٥. بيان القيادة العامة للقوات المسلحة المصرية الصادر في ٣ يوليو سنة ٢٠١٣.
٦. مجلة الدستورية.
٧. المجلة القانونية (صادرة عن هيئة التشريع والرأي القانوني بالاشتراك مع جامعة البحرين - مملكة البحرين).
٨. مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية.
٩. المجموعة الرسمية لأحكام وقرارات المملكة العليا والمحكمة الدستورية العليا.

خامساً: المواقع الإلكترونية:

١. الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا www.sccourt.gov.eg
٢. الموسوعة العالمية ويكيبيديا <https://ar.m.wikipedia.org>
٣. موقع دار المنظومة على بنك المعرفة <https://search.manduamh.com>