

تنظيم الدستور الأردني للقوانين المكّلة في ضوء التعديلات الدستورية لسنة ٢٠٢٢ (دراسة مقارنة)

شذى أحمد محمد العساف ^{id}

أستاذ القانون الدستوري المشارك، كلية الحقوق، جامعة الإسراء - الأردن

shatha.alassaf@iu.edu.jo

ملخص

تبنّى الدستور الأردني مفهوم القوانين المكّلة للدستور؛ بموجب تعديلاته الأخيرة التي أُجريت سنة 2022. ونظرًا لحداثة تنظيمها في الدستور الأردني؛ فإن هذه الدراسة تهدف لتوضيح ماهية القوانين المكّلة للدستور، وبيان مرتبتها القانونية، وإمكانية الرقابة القضائية على دستوريّتها، ومدى كفاية تنظيم أحكامها في الدستور الأردني؛ مقارنةً بتنظيم الدستور المصري لها.

استخدمت الدراسة المنهج الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن؛ عن طريق استعراض النصوص الدستورية الأردنية والمصرية النازمة للقوانين المكّلة للدستور ومقارنتها، وتحليل الآراء الفقهية والأحكام القضائية الدستورية.

وقد توصّلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، من أهمها: أنه لم يحدد كل من الدستورين الأردني والمصري المرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور صراحةً، وتولى القضاء الدستوري المصري الرقابة على دستورية القوانين المكّلة للدستور؛ في حين لم يتسنّ ذلك للقضاء الدستوري الأردني؛ لحداثة تبنّي تلك القوانين في الدستور الأردني.

وخرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات، من أبرزها: أنه نظرًا لوجود قصور في تنظيم القوانين المكّلة للدستور في الدستور الأردني، يتمثل في الاكتفاء بتعدادها على سبيل الحصر، وعدم توضيح مرتبتها القانونية، تبرز ضرورة تعديل الدستور الأردني لتدارك ذلك القصور، كما يجب على القضاء الدستوري الأردني أن يحرص على مراقبة الإجراءات الشكلية لإقرار تلك القوانين عند بسط رقابته عليها.

الكلمات المفتاحية: الدستور، القضاء الدستوري، القوانين، الرقابة القضائية، التعديلات الدستورية

للاقتباس: العساف، شذى أحمد محمد. «تنظيم الدستور الأردني للقوانين المكّلة في ضوء التعديلات الدستورية لسنة 2022 (دراسة مقارنة)»، المجلة الدولية للقانون، المجلد الخامس عشر، العدد المنتظم الأول، 2026، تصدر عن كلية القانون، وتنشرها دار نشر جامعة قطر.

<https://doi.org/10.29117/irl.2026.0360>

© 2026، العساف، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية وفقًا لشروط Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). تسمح هذه الرخصة باستخدام غير التجاري، وينبغي نسبة العمل إلى صاحبه، مع بيان أي تعديلات عليه. كما تتيح حرية نسخ، وتوزيع، ونقل العمل بأي شكل من الأشكال، أو بأية وسيلة، ومزجه وتحويله والبناء عليه، طالما يُنسب العمل الأصلي إلى المؤلف. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

The Regulation of Complementary Laws in the Jordanian Constitution in Light of the 2022 Constitutional Amendments: A Comparative Study

Shatha Ahmad Al-Assaf 

Associate Professor of Constitutional Law, Faculty of Law- Isra University - Jordan

shatha.alassaf@iu.edu.jo

Abstract

The Jordanian Constitution has adopted the concept of complementary laws, as reflected in the latest 2022 amendments. Given the novelty of regulating them in the Jordanian Constitution, this study aims to explain the nature of the laws complementary to the constitution, their legal status, judicial oversight of their constitutionality, and the adequacy of the provisions regulating them in the Jordanian Constitution compared to the Egyptian Constitution.

The study adopted the descriptive, analytic, and comparative approaches by tackling the Jordanian and Egyptian constitutional texts that regulate the laws complementary to the constitution, comparing them, and analyzing jurisprudential opinions and constitutional judicial rulings.

The study concludes a number of results; the most important of which is that the Jordanian and Egyptian constitutions do not have clear standards that help distinguish the laws complementary to the constitution. They, moreover, do not explicitly define their legal status. The Egyptian Constitutional Judiciary reviewed the constitutionality of these laws, while the Jordanian Constitutional Judiciary was unable to do the same due to the recent adoption of such laws.

The study makes a set of recommendations, most notably that due to the deficiency in regulating the laws complementary to the constitution in the Jordanian Constitution, which is manifest by the fact that they are only listed without explaining their legal status. It is, therefore, necessary to amend the Jordanian Constitution to address this deficiency. The Jordanian Constitutional Judiciary should also monitor formal procedures for ratifying the laws complementary to the constitution while reviewing their constitutionality.

Keywords: Constitution; Constitutional judiciary; Laws; Judicial oversight; Constitutional amendments

Cite this article as: Al-Assaf, S. A. "The Regulation of Complementary Laws in the Jordanian Constitution in Light of the 2022 Constitutional Amendments: A Comparative Study", *International Review of Law*, Vol. 15, Regular Issue 1, 2026. <https://doi.org/10.29117/irl.2026.0360>

© 2026, Al-Assaf, S. A., licensee, IRL & QU Press. This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), which permits non-commercial use of the material, appropriate credit, and indication if changes in the material were made. You can copy and redistribute the material in any medium or format as well as remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

مقدمة

يتصدّر الدستور المكتوب مصادر القاعدة الدستورية، وتمثّل القواعد الدستورية المكتوبة أسمى القواعد القانونية مرتبةً بسبب ما تتمتع به تلك القواعد من سمو موضوعي وشكلي على سائر القواعد القانونية؛ لذا تؤدي مخالفتها إلى بطلان النص القانوني، كما أنها لا تلغى ولا تعدل إلا بنصوص دستورية مماثلة، وتتطلب الدساتير الجامدة إجراءات أكثر شدةً من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية.

وتتسم الدساتير المكتوبة بالدقة والوضوح وهما من الخصائص التي تساعد على عدم مخالفة القواعد القانونية للدستور، كما تؤدي إلى معرفة أحكامه بسهولة ويسر من قبل الأفراد، وفي ذات الوقت يصعب على الدساتير المكتوبة أن تغرق في تفصيل ما ورد فيها من أحكام. ومن هنا برزت أهمية الأخذ بالقوانين المكّلة للدستور لتنظيم المسائل ذات الطبيعة الدستورية؛ إذ تعد تلك القوانين وسيلةً لتكملة أحكام الدستور، والمحافظة على استقرار أحكامه؛ ولذا يجب أن تنظم القوانين المكّلة للدستور بشكل صريح في الدستور من خلال وضع معايير واضحة لا لبس فيها لتحديد نطاق تلك القوانين وإجراءات إقرارها المتميزة عن إجراءات إقرار القوانين العادية، كما تظهر أهمية تحديد مرتبتها القانونية في الهرم التشريعي نظراً لطبيعتها الخاصة، والحرص على بسط القضاء الدستوري لرقابته على دستوريته؛ خاصةً فيما يتعلق بالإجراءات الشكلية لإقرارها، ومن هنا تبرز إشكالية ما مدى كفاية تنظيم الدستور الأردني للقوانين المكّلة للدستور في ظل التعديلات الدستورية الأخيرة التي طرأت عليه سنة 2022.

أهمية الموضوع

1. تنبع أهمية الدراسة من الطبيعة الدستورية للمسائل التي تنظمها القوانين المكّلة للدستور، ولذا فإن تلك القوانين تتمتع بأهمية أكبر من أهمية القوانين العادية؛ الأمر الذي يقتضي أن يكون هنالك تنظيم واضح للقوانين المكّلة للدستور من حيث المرتبة القانونية وإمكانية الرقابة على دستوريته.
2. ضرورة تحليل أحكام القانون المصري النازمة للقوانين المكّلة للدستور واتجاهات القضاء الدستوري المصري والآراء الفقهية بشأنها، وذلك للاستفادة منها، خاصةً مع حداثة تبني الدستور الأردني لمفهوم القوانين المكّلة للدستور في تعديلاته لسنة 2022.
3. افتقار المكتبة القانونية الأردنية إلى دراسة تُوضح الأحكام النازمة للقوانين المكّلة للدستور في القانون الأردني وتتصدى للإشكاليات المتعلقة بها كمرتبتها القانونية، والرقابة على دستوريته.

أهداف الدراسة

ترمي الدراسة إلى تحقيق عددٍ من الأهداف من أبرزها:

1. توضيح ماهية القوانين المكّلة للدستور، وإبراز الاختلافات الفقهية حول تعريفها، وإلقاء الضوء على النهج الذي تبناه القضاء الدستوري في تعريفها.
2. تسليط الضوء على المرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور في الهرم التشريعي.

3. تطوير الاجتهادات القضائية الدستورية الأردنية بشأن القوانين المكّلة للدستور نظراً للدور الهام لتلك القوانين في تنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية، وتسليط الضوء على أهمية الرقابة على دستورية القوانين المكّلة للدستور، خاصةً عند مخالفة الإجراءات الشكلية الواجب اتباعها بموجب الدستور لغايات إقرارها.
4. بيان مدى كفاية تنظيم أحكام القوانين المكّلة للدستور في الدستور الأردني مقارنةً بتنظيم الدستور المصري لها.

مشكلة الدراسة

تتمتع القوانين المكّلة للدستور بأهمية كبيرة نابعة من الطبيعة الدستورية للمسائل التي تنظمها، ومن هنا تبرز الإشكالية المتمثلة في ما مدى تنظيم الدستور الأردني للقوانين المكّلة للدستور وفقاً للتعديلات الدستورية سنة 2022 من حيث وضعه لمعايير واضحة لتحديد نطاق تلك القوانين وإجراءات إقرارها التي تتميز عن إجراءات إقرار القوانين العادية، وتحديد لمرتبها القانونية في الهرم التشريعي بما يراعي طبيعتها المختلفة عن القوانين العادية، والحرص على بسط القضاء الدستوري رقابته على دستوريته خاصةً فيما يتعلق بإجراءات إقرارها الشكلية.

خطة الدراسة

قُسِّمت الدراسة إلى مباحث ثلاثة: انصبَّ المبحث التمهيدي على بيان ماهية القوانين المكّلة للدستور عن طريق تعريفها فقهياً؛ إذ وقضاءً لبيان معايير تمييزها، أما المبحث الأول فقد خُصص لمبحث المرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور في الدستور الأردني والدستور المصري، بينما تناول المبحث الثاني الرقابة القضائية على دستورية القوانين المكّلة للدستور.

المبحث التمهيدي: ماهية القوانين المكّلة للدستور

يجب ابتداءً الوقوف على ماهية القوانين المكّلة للدستور، فقد اختلفت الدساتير العربية بشأن تسميتها، ففي حين لم يطلق الدستور الأردني عليها اسماً محدداً، بل نظم أحكامها دون أن يُفرد لها تسمية معينة، فقد أسماها الدستور المصري لسنة 2014 بالقوانين المكّلة للدستور، في حين أسماها الدستور التونسي لسنة 2022 بالقوانين الأساسية، أما الدستور الجزائري لسنة 2020 فأسماها القوانين العضوية، وأطلق الدستور المغربي لسنة 2011 عليها تسمية القوانين التنظيمية.

لم يضع الدستور الأردني لسنة 1952، بعد تعديله سنة 2022، تعريف؛ إذ للقوانين المكّلة للدستور، كما هو الأمر بالنسبة للدستور المصري الحالي لسنة 2014 والدستور المصري الملغى لسنة 1971 وتعديلاته، وليس من مهام المشرع الدستوري أن يُعرف المفاهيم الواردة فيه، وقد أدلى الفقهاء بدلوهم في مجال تعريف القوانين المكّلة للدستور، وأخذ القضاء الدستوري على عاتقه التصدي لتعريف القوانين المكّلة للدستور؛ لذا سنوضح التعريف الفقهي لتلك القوانين في المطلب الأول، والتعريف القضائي لها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التعريف الفقهي للقوانين المكملّة للدستور

تصدى الفقه الدستوري لتعريف القوانين المكملّة للدستور، وقد تنوعت تسمياتها الفقهية، فأطلق عليها بعض الفقه الدستوري القوانين المكملّة للدستور¹، وبعضه أسماها القوانين الأساسية². وحرص؛ إذ على توحيد المصطلحات في هذه الدراسة تم استخدام تسمية القوانين المكملّة للدستور.

استند الفقه الدستوري في تعريفه للقوانين المكملّة للدستور إلى معيارين، وهما: المعيار الشكلي والمعياري الموضوعي³، فاتباع المعيار الشكلي لتعريف القوانين المكملّة للدستور يستند إلى الإجراءات، فيعرفها بأنها مجموعة القواعد القانونية التي توضع وتعديل بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية، أما المعيار الموضوعي فيستند في تعريف القوانين المكملّة للدستور إلى موضوع القواعد القانونية التي تصدر عن المشرع العادي إذ تنصب على تنظيم قواعد دستورية بطبيعتها، أو جوهرها يوكل الدستور ذاته إلى تلك القوانين أمر تنظيمها⁴.

وقد انتهت الانتقادات على استخدام المعيار الشكلي لتعريف القوانين المكملّة للدستور لأن استخدام هذا المعيار يؤدي إلى استبعاد القوانين التي تنظم موضوعات مكملّة للدستور يتم إقرارها وإصدارها بذات الطريقة التي تصدر بها القوانين العادية، كما يؤدي إلى عدم شمول إصدار القوانين المكملّة للدستور بقرارات لها قوة القانون في مصر⁵، وتُعرف في النظام الدستوري الأردني بتسمية القوانين المؤقتة.

وجرى انتقاد المعيار الموضوعي لتعريف القوانين المكملّة للدستور بأنه يؤدي إلى شمول كافة القوانين التي تنظم السلطات العامة على الرغم من أن الدستور قد يعهد إلى القانون العادي بتنظيمها، كما أنه يؤدي إلى استبعاد بعض المواضيع التي لا تتعلق بتنظيم السلطات العامة، على الرغم من طبيعتها الدستورية⁶.

وقد ذهب رأي فقهي إلى تعريفها بأنها: «قوانين صادرة من قبل السلطة التشريعية، إلا أن موضوعها يكون متعلقًا بتنظيم مسألة دستورية بطبيعتها، أو جوهرها كتلك القوانين ذات العلاقة بكيفية مباشرة الحقوق السياسية والقوانين الخاصة بالأحزاب السياسية وكيفية تشكيل السلطات العامة واختصاصاتها، وهي بهذا الوصف تكمل وثيقة الدستور في تنظيمها لممارسة وظيفة الحكم في الدولة في ضوء المبادئ والقواعد التي أعلنها الدستور»⁷.

لا تتفق الباحثة مع هذا التعريف إذ أنه لم يتطرق إلى المعيار الشكلي للقوانين المكملّة للدستور من حيث ضرورة

1 نعمان الخطيب، الوافي في النظام الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2023، ص 219.

2 فهد أبو العثم النسور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 47؛ عمرو بركات، القوانين الأساسية (دراسة مقارنة)، جامعة طنطا، طنطا، 1988، ص 17.

3 علي عبد العال سيد أحمد، فكرة القوانين الأساسية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1990، ص 17.

4 أناس المشيشي، «القوانين التي ترتب أحكامها صفة دستورية في التشريع القطري - محاولة لتحديد المفهوم»، المجلة الدولية للقانون، جامعة قطر، مج 10، ع 2، 2021، ص 63.

5 أحمد، ص 18-19.

6 حسين جبار عبد النائي، «القوانين المكملّة للدستور»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، ع 2، 2015، ص 391.

7 فهد أبو العثم النسور، ص 47.

إخضاعها لإجراءات تختلف عن إجراءات إقرار، أو تعديل القوانين العادية، واكتفى بالمعيار الموضوعي في تعريفه للقوانين المكتملة للدستور.

وعرفها رأي فقهي آخر بأنها: «مجموعة القواعد القانونية التي تعمل على تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية، وتتبع في إقرارها إجراءات خاصة و متميزة عن إجراءات إقرار القوانين العادية»⁸.

يلاحظ أن هذا التعريف لم يشمل جميع القواعد الدستورية بطبيعتها بل اقتصر على تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية، في حين أن هنالك عددًا من القواعد ذات الطبيعة الدستورية تخرج عن هذا النطاق، ولذا فإن التعريف غير جامع.

هذا وقد عرفها رأي آخر بأنها: «مجموعة من القواعد القانونية التي تصدر عن المشرع العادي - السلطة التشريعية - لتنظم مسائل، أو موضوعات دستورية بطبيعتها، أو في جوهرها»⁹.

يتبين من خلال هذا التعريف أنه لم يتطرق نهائيًا لإجراءات إقرار القوانين المكتملة للدستور المختلفة عن إجراءات إقرار القوانين العادية، وأنه ركز على المعيار الموضوعي للقوانين المكتملة للدستور ولم يشمل المعيار الشكلي.

إن تعريف القوانين المكتملة للدستور يقتضي الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي ليكون تعريفًا جامعًا مانعًا، وعليه فإن القوانين المكتملة للدستور يمكن تعريفها بأنها: مجموعة القواعد القانونية التي تنظم قواعد دستورية بطبيعتها، ويحدد الدستور إجراءات معينة لوضعها وتعديلها تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية. وهنا يثور التساؤل عن تعريف القضاء الدستوري لهذه القوانين، وهو ما سنبحثه في المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني: التعريف القضائي للقوانين المكتملة للدستور

لم تتطرق المحكمة الدستورية الأردنية لتعريف القوانين المكتملة للدستور لكون الدستور الأردني قد أخذ بهذه القوانين للمرة الأولى بموجب التعديلات الدستورية لسنة 2022 للمادة (84/3) من الدستور الأردني لسنة 1952 المتضمنة إجراءات إصدار القوانين المكتملة للدستور، واشترط أن تطبق اعتبارًا من مجلس الأمة التالي للمجلس الذي يُقر إضافتها.

أما المحكمة الدستورية العليا المصرية فقد عرفت القوانين المكتملة للدستور من خلال تحديدها للشروط الواجب توافرها فيها؛ إذ جاء في حكم لها: «ولازم ذلك أن شرطين يتعين اجتماعهما معًا لاعتبار مشروع قانون معين مكتملاً للدستور، أولهما: أن يكون الدستور ابتداءً قد نص صراحة في مسألة بعينها على أن يكون تنظيمها بقانون، أو وفقًا لقانون، أو في الحدود التي بينها القانون، أو طبقًا للأوضاع التي يقررها؛ 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 متصلًا

8 أحمد، ص 25.

9 جابر نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ط 4، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1996، ص 65.

بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها تحت نصوصها، وتلك هي القواعد الدستورية بطبيعتها التي لا تخلو منها في الأعم أي وثيقة دستورية... ودلالة اجتماع هذين الشرطين أن معيار تحديد القوانين المكملّة للدستور، والتي يتعين أن يؤخذ فيها رأي مجلس الشورى قبل تقديمها إلى السلطة التشريعية لا يجوز أن يكون شكلياً صرفاً، ولا موضوعي؛ إذ بحث؛ إذ، بل قوامه مزاجية بين ملامح شكلية، وما ينبغي أن يتصل بها من العناصر الموضوعية»، وبناءً على ذلك قضت بأن قانون الأحوال الشخصية المطعون بدستوريته لم يتضمن مواضيع نص الدستور على أن تنظم بقانون، وبذلك لم يتوافر أحد الشرطين ولذا لم تعد المحكمة من القوانين المكملّة للدستور¹⁰.

وقد استقرت المحكمة الدستورية العليا المصرية في أحكامها على تعريف القوانين المكملّة للدستور بناءً على توافر الشرطين المشار إليهما سابقاً؛ لذا قضت في حكم لها بعدم دستورية القانون رقم 6 لسنة 1998 بإضافة باب جديد إلى أبواب الكتاب الثالث من قانون العقوبات بسبب توافر الشرطين اللازمين لاعتبار القانون من القوانين المكملّة للدستور ولثبوت عدم عرضه على مجلس الشورى وبذلك خالف المادة 195 من الدستور المصري لسنة 1971¹¹.

كما قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون رقم 34 لسنة 1984 المتضمن تعديل بعض نصوص قانون العقوبات؛ إذ جاء في حكمها: «ومن ثم فإنه يكون قد توافر في القانون المطعون فيه العنصران اللذان لا يعتبره من القوانين المكملّة للدستور، وإذ كان البين من كتاب أمين عام مجلس النواب رقم 823 بتاريخ 3/2/2018، المرفق بالأوراق، أن القانون رقم 34 لسنة 1984 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات - الذي أضاف النص المطعون فيه - لم يتم عرضه على مجلس الشورى لأخذ الرأي فيه؛ فإنه يكون مشوباً بمخالفة نص المادة (195) من دستور سنة 1971»¹².

يلاحظ أن هذا الحكم القضائي قد صدر سنة 2018 إلا أنه كان يتعلق بقانون تم إصداره سنة 1984، ولذا ينطبق عليه الدستور المصري لسنة 1971 الذي اشترط أخذ رأي مجلس الشورى بشأنه بعد تعديله سنة 1980، ويلاحظ من خلال هذا الحكم أنه أكد على ضرورة توافر معيارين مجتمعين لتحديد ماهية القوانين المكملّة للدستور، يتمثلان في: معيار شكلي هو نص الدستور على تنظيم مسألة معينة بموجب قانون، ومعيار آخر موضوعي يتعلق بكون التنظيم يتصل بقواعد دستورية بطبيعتها درجت الوثائق الدستورية على تنظيمها.

يلاحظ أن القضاء الدستوري المصري قد أخذ بضرورة توافر شرطين؛ هما: أن ينص الدستور على تنظيم مسألة معينة بموجب قانون، وأن يكون تنظيم تلك المسألة مرتبطاً بقواعد دستورية بطبيعتها درجت الدساتير على شمولها

10 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (7) لسنة (8) قضائية، تاريخ 15/5/1993، الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>.

11 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (83) لسنة (23) قضائية، تاريخ 7/5/2006، الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>.

12 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (17) لسنة (28) قضائية، تاريخ 13/10/2018، الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>.

في نصوصها، ولم يعد مجرد إحالة المشرع الدستوري لقانون بتنظيم موضوع معين كافياً لاعتباره قانوناً مكتملاً للدستور، بل اشترط أيضاً توافر تنظيم القانون المكتمل على قاعدة كلية جرت الدساتير على النص عليها وجرت تسميتها قاعدة دستورية بطبيعتها؛ بحيث يتضمن القانون المكتمل أحكاماً مفصلة لها وموضحة لمضمونها ورأسمة لحدودها.

المبحث الأول: المرتبة القانونية للقوانين المكتملة للدستور

تبرز أهمية القوانين المكتملة للدستور في الدول ذات الدساتير المكتوبة، في كونها تنظم موضوعات دستورية تصدر من السلطة التشريعية¹³، وتقتصر مهمتها على تكملة النصوص الدستورية¹⁴، خاصة أن أحكام الدستور تتسم عادةً بالجمود، وبأنها أحكام عامة تنأى عن الخوض في التفاصيل¹⁵، وذلك حفاظاً على استقرار نصوص الدستور لكونها أسمى القواعد القانونية في الدولة¹⁶.

ومن هنا تبرز أهمية التعرف على المرتبة القانونية للقوانين المكتملة للدستور، ولذا نستعرض الاختلاف الفقهي حولها في المطلب الأول، ثم موقف الدستوريين الأردني والمصري منها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الاختلاف الفقهي حول المرتبة القانونية للقوانين المكتملة للدستور

اختلف الفقهاء في المرتبة القانونية للقوانين المكتملة للدستور، فذهب البعض إلى أن القوانين المكتملة للدستور تختلف مرتبتها القانونية باختلاف نوع الدستور، فإذا كان الدستور جامداً؛ فإن القانون المكتمل للدستور يسمو عن القانون العادي من حيث المرتبة القانونية نظراً لأن إصداره يحتاج إلى إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات إصدار القانون العادي، أما إذا كان الدستور مرناً؛ إذ؛ فإن القانون المكتمل له يتساوى في المرتبة القانونية مع القانون العادي بسبب وحدة إجراءات إصدارهما وتعديلهما¹⁷.

وقد ذهب آخرون إلى أنه تختلف المرتبة القانونية للقوانين المكتملة للدستور باختلاف طبيعة دستور الدولة، فإذا كان الدستور جامداً؛ فإما أن يحدد بنفسه صراحةً المرتبة القانونية لها، أو ينص على إجراءات خاصة لإصدارها وتعديلها تختلف عن الإجراءات التي رسمها لإصدار القوانين العادية وتعديلها وبذلك يجعلها في مرتبة تسمو على القوانين العادية لكنها دون الدستور، أو لا ينص على إجراءات خاصة بشأنها؛ وعندئذ تصدر وتعديل بذات الطريقة

13 بركات، ص 17.

14 أحمد، ص 107؛ محمد غزوي، نظرات حول القوانين المكتملة للدستور، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2013، ص 25.

15 أناس المشيشي، ص 67-68.

16 سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط 6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 184، على سبيل المثال ذهب البعض إلى أن إنشاء الهيئات لمكافحة الفساد يُفضل أن يتم بموجب الدستور على أن يترك الدستور أمر تنظيم اختصاصاتها للقانون للحيلولة دون عرقلة عملها ولمواكبة المستجدات، انظر: مدين المحاسنة وبلال أبو عيشة، دور الهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المركز العلمي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، مج 29، ع 4، 2021، ص 25.

17 محمود النمروطي وعبد الرحمن أبو بنات، «رقابة المحكمة الدستورية على القوانين الأساسية دراسة تحليلية وصفية مقارنة بين دولة فلسطين ومصر»، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، جامعة الزيتونة الأردنية، مج 2، ع 3، 2021، ص 56، أحمد الزغول، القوانين الأساسية المكتملة للدستور في النظام الدستوري الأردني، (ماجستير)، جامعة عمان العربية، الأردن، 2023، (غير منشورة)، ص 46-48.

المتبعة في القوانين العادية وبذلك تتمتع بذات القيمة القانونية للقوانين العادية¹⁸، أما إذا كان الدستور مرناً؛ فإن المشرع العادي يملك إصدار قوانين مكّلة للدستور دون التقيّد بأحكام الدستور بل قد يعدل الوثيقة الدستورية نفسها، لأن القوانين المكّلة للدستور تتمتع بذات المرتبة التي تتمتع بها الدساتير¹⁹.

تخالف الباحثة ما ذهبت إليه الآراء الفقهية في بيان المرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور بناءً على طبيعة الدستور إذا كان جامداً، أو مرناً لأن العبرة في اتحاد الإجراءات، أو اختلافها تكون بين القوانين الأساسية والعادية، وليست بما إذا كانت إجراءات تعديل الدستور هي ذات إجراءات تعديل القانون العادي وعليه يكون دستور؛ إذ مرّن؛ أو تكون تلك الإجراءات أكثر شدةً وتعقيداً؛ إذ فيكون جامداً؛ خاصةً وأن الدستور سواء كان مرناً أم جامداً يتمتع بالسمو الموضوعي، ويقصد به أن تكون القواعد الدستورية على قمة الهرم التشريعي في الدولة.

ذهب رأي آخر إلى أن القوانين المكّلة للدستور غالباً ما تكون في رتبة أدنى من رتبة القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، وتكون برتبة القوانين العادية إذا كانت إجراءات إصدارها واحدة، أما إذا كان إصدارها يستوجب اتباع إجراءات خاصة، فتكون في رتبة تتوسط الدستور والقوانين العادية، أما إذا نص الدستور صراحةً على أن للقوانين المكّلة للدستور مرتبة الدستور، فلا يجوز تعديلها إلا بذات طريقة تعديل الدستور²⁰.

هذا وذهب رأي آخر إلى أن القوانين المكّلة للدستور سواء تم إقرارها بذات إجراءات القوانين العادية أم بإجراءات مختلفة فإن لها رتبة تسمو على القوانين العادية ولا تصل إلى رتبة النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية²¹.

ترى الباحثة أنه يجب تحديد الرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور بنص صريح في الدستور، وفي حال عدم تحديدها وكان الدستور قد أوجب لإقرارها إجراءات أكثر شدة من إقرار القانون العادي فإنها تسمو على القوانين العادية وتبقى أقل رتبةً من الدستور.

بعد استعراض الآراء الفقهية المتعددة بشأن الرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور، يجب تحليل نصوص الدستورين الأردني والمصري لمعرفة الرتبة القانونية لتلك القوانين، وهو ما يتناوله المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني: الرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور في الدستورين الأردني والمصري

إن اختلاف الفقهاء حول الرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور يؤكد على ضرورة أن تنص الدساتير صراحةً على الرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور، وألا تدع مجالاً للاجتهاد في شأن مرتبتها القانونية؛ لذا تم نبش الرتبة القانونية لتلك القوانين في الدستور الأردني في الفرع الأول، وفي الدستور المصري في الفرع الثاني.

18 أناس المشيشي، ص 82.

19 النائي، ص 393؛ هود القديمي، «القوانين الأساسية ودورها في تنظيم المسائل الدستورية»، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ع 20، 2023، ص 260.

20 بركات، ص 141.

21 عبد الفتاح صادق، «تفسير القوانين الأساسية في القضاء الدستوري المصري دراسة فقهية في ضوء أحدث أحكام وقرارات الدستورية العليا»، مجلة الدراسات القانونية، جامعة أسيوط، مج 58، ع 2، 2022، ص 987.

الفرع الأول: الرتبة القانونية للقوانين المكملة للدستور في الدستور الأردني

أوجب الدستور الأردني لسنة 1952 وفقاً للتعديلات التي أجريت عليه سنة 2022 في المادة 84 منه اتباع إجراءات خاصة بإقرار القوانين المكملة للدستور أكثر شدة من إجراءات إقرار القوانين العادية؛ إذ جعلها تقرر بموافقة ثلثي أصوات جميع أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان، في حين أن الأغلبية المطلوبة لإقرار القوانين العادية هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين الحاضرين والمتمثلة في الأكثرية التي تزيد على نصف عدد الحاضرين منهم في حال اكتمال النصاب لعقد الجلسة التي أجري فيها التصويت²²، ويتولى الملك المصادقة على القوانين سواء تلك المكملة للدستور أم القوانين العادية إذ لم يفرق الدستور بينهما في إجراءات التصديق التي نص عليها في المادة 93 منه.

ترى الباحثة أن نهج الدستور الأردني في تعداد مواضيع القوانين المكملة للدستور على سبيل الحصر أدى إلى تحديد معيار واضح لا مجال فيه للبس ولا للغموض بالإضافة إلى اشتراطه إجراءات متميزة في إقرار تلك القوانين عن إجراءات القوانين العادية.

ومن الجدير بالذكر أنه قد ذهب رأي إلى أن مصادقة الملك على القوانين الأساسية يجب أن تخضع لذات إجراءات المصادقة على الدستور، فلا يمكن أن ينفذ القانون الأساسي إلا إذا صادق الملك عليه، ولا يمكن تجاوز تلك المصادقة كما هو الحال في القوانين العادية بمضي ستة أشهر دون مصادقة الملك، أو عند رفضه مشروع القانون وإصرار مجلسي النواب والأعيان بأغلبية الثلثين على إقرار مشروع القانون الذي رفضه الملك²³، وتحالف الباحثة هذا الرأي إذ لا يجوز افتراض قاعدة دستورية لم ينص عليها الدستور صراحةً، ولكون الدستور الأردني لم يوجب إخضاع القوانين المكملة للدستور لإجراءات المصادقة على الدستور، فلا يجوز افتراضها لتبقى خاضعة للنص المطلق الذي جاء بصدد المصادقة على القوانين.

ويثور التساؤل عن مدى سمو القوانين المكملة للدستور على المعاهدات وفقاً للتنظيم الدستوري الأردني؟

يلاحظ أن الدستور الأردني لم يحدد الرتبة القانونية للمعاهدات، فقد استقر اجتهاد محكمة التمييز الأردنية على أن المعاهدات تسمو على القوانين العادية، ومن ذلك حكمها الذي جاء فيه: «ونجد أن الفقه والقضاء أجمعاً على أن الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدول هي أسمى مرتبة من القوانين المحلية لهذه الدول وأن هذه الاتفاقيات أولى

22 نصت المادة 84 من الدستور الأردني بعد تعديلها في عام 2022 على أنه:

«1. لا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية إلا إذا حضرها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وتستمّر الجلسة قانونية ما دامت هذه الأغلبية حاضرة فيها. تصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس إلا إذا نص هذا الدستور على خلاف ذلك وإذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح.

تصدر قرارات كل من المجلسين بموافقة ثلثي أصوات الأعضاء إذا كان القرار متعلقاً؛ إذ بالقوانين النازمة للانتخاب والأحزاب السياسية والقضاء والهيئة المستقلة وديوان المحاسبة والنزاهة ومكافحة الفساد والجنسية والأحوال الشخصية، وتطبيق أحكام هذه الفقرة اعتباراً؛ إذ من مجلس الأمة التالي للمجلس الذي يقر إضافتها».

23 أحمد الزغول، ص 56.

بالتطبيق ولو تعارضت نصوصها مع القانون الداخلي لديها»²⁴.

وقد أصدرت المحكمة الدستورية الأردنية قرارها التفسيري بناءً على طلب من مجلس الوزراء حول تفسير المادة 33 من الدستور الأردني؛ إذ جاء في قرارها التفسيري: «أولاً: إنه لا يجوز إصدار قانون يتعارض برمته مع الالتزامات المقررة على أطراف معاهدة كانت المملكة قد صادقت عليها بمقتضى قانون، ثانياً: إنه لا يجوز إصدار قانون يتضمن تعديلاً، أو الغاءً لأحكام تلك المعاهدة، ثالثاً: إن المعاهدات الدولية لها قوتها الملزمة لأطرافها، ويتوجب على الدول احترامها، طالما ظلت قائمة ونافذة، ما دام أن هذه المعاهدات تم إبرامها والتصديق عليها، واستوفت الإجراءات المقررة لنفاذها»²⁵.

ويلاحظ أن المحكمة الدستورية الأردنية في حكمها المشار إليه لم تتعرض للرتبة القانونية للمعاهدات في الهرم التشريعي، وإنما تعرضت لمسألة ضرورة احترام الالتزامات الدولية المترتبة على المملكة بسبب مصادقتها على المعاهدات، ولذا يجب أن تتقيد بعدم إصدار قوانين تخالف تلك المعاهدات.

ذهب رأي إلى أن المعاهدات لا تسمو على القوانين المكملّة للدستور، ولذا تجب مراعاة عدم إبرام معاهدات واتفاقات تخالف القوانين المكملّة للدستور لأنها تتمتع بالسمو الذي تتمتع به نصوص الدستور²⁶، وتخالف الباحثة هذا الرأي إذ أن القوانين المكملّة للدستور لا تتمتع برتبة الدستور، وإنما تسمو على القوانين العادية وتبقى في رتبة أدنى من رتبة الدستور.

إن من أوجه القصور التي شابت أحكام الدستور الأردني أنه لم يحدد الرتبة القانونية للمعاهدات، ولذا يجب تحديدها خاصة مع تبنيه لمفهوم القوانين المكملّة للدستور، ويُفضل أن يتم النص صراحةً على أن المعاهدات والاتفاقات الواردة في المادة (33) من الدستور الأردني تسمو على القوانين العادية، ولا تسمو على القوانين المكملّة للدستور، خاصة وأن موافقة مجلس الأمة على المعاهدات والاتفاقات التي اشترطت تلك المادة موافقته على نفاذها تتم من خلال قانون المصادقة الذي يتم إقراره بذات الأغلبية التي تقر بها القوانين العادية. ومن الجدير بالذكر أن سمو القوانين المكملّة للدستور على المعاهدات وعلى القوانين العادية لا يجعلها مرجعاً بذاتها للرقابة على دستورية القوانين لأن القوانين المكملّة للدستور لا تتمتع بقوة النصوص الدستورية، ولأن الرقابة على دستورية القوانين مرجعها الوحيد هو نصوص الدستور.

ويثور سؤال آخر عن مدى جواز إصدار القوانين المكملّة للدستور عن طريق القوانين المؤقتة إذا توافرت شروط إصدار القوانين المؤقتة؟

24 حكم محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الحقوقية رقم 945/2009. تاريخ 18/5/2009؛ حكم محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الحقوقية رقم 2353/2007. تاريخ 8/4/2007. منشورات قسطاس: <http://qistas.com>.

25 القرار التفسيري الصادر رقم (1) لسنة 2020 عن المحكمة الدستورية الأردنية، تاريخ 3/5/2020. الجريدة الرسمية الأردنية في العدد رقم (5640) تاريخ 11/5/2020 موقع الجريدة الرسمية الأردنية / رئاسة الوزراء: <http://pm.gov.jo/newspaper>

26 نعان الخطيب، ص 220.

حدد الدستور الأردني شروط إصدار القوانين المؤقتة وأوجب عرضها على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده²⁷، وقد ذهب رأي إلى أن القوانين المكملّة للدستور لها أهميتها بسبب علاقة أغليبتها بمواد دستورية لذا عاملها المشرع الدستوري الأردني معاملة النصوص الدستورية باستثناء رتبها القانونية إذ تعد أقل رتبة من النصوص الدستورية ولكنها تسمو على القوانين العادية، ولا يجوز إلغاؤها، أو تعديلها بقوانين مؤقتة²⁸. تخالف الباحثة هذا الرأي؛ إذ يجوز إصدار القوانين المكملّة للدستور وتعديلها وإلغاؤها بموجب قوانين مؤقتة إذا ما توافرت الشروط الواردة في المادة (94) من الدستور الأردني، خاصةً وأنها تخضع لإجراءات إقرارها عند عرضها على مجلس الأمة في أول انعقاد له، ولمنع حدوث أي فراغ تشريعي في الوقت الذي تحتاج فيه الدولة إلى لتصدي لمواضيع تلك القوانين في ظل غيبة مجلس النواب بسبب الحل.

الفرع الثاني: الرتبة القانونية للقوانين المكملّة للدستور في الدستور المصري

إن تسليط الضوء على الرتبة القانونية للقوانين المكملّة للدستور في الدستور المصري تستوجب بحث تلك المرتبة في ظل الدستور المصري الملغي لعام 1971، ثم بحثها في الدستور المصري الحالي لسنة 2014، فقد نص الدستور المصري لسنة 1971 عند تعديله سنة 1980 في المادة 2/ 195 منه على إجراء واحد فقط يميز القوانين المكملّة للدستور عن غيرها من القوانين العادية من حيث إجراءات إقرارها وإصدارها، ويتمثل ذلك الإجراء في أخذ رأي مجلس الشورى في مشاريع تلك القوانين المكملّة للدستور.

ذهب جانب من الفقه إلى أن رتبة القوانين المكملّة للدستور في الدستور المصري لسنة 1971، جاءت بنفس رتبة القوانين العادية؛ لأن الدستور لم يفرض إجراءات مختلفة لإصدارها باستثناء أخذ رأي مجلس الشورى في مشاريع تلك القوانين المكملّة للدستور والذي لا يعد إجراءً جوهرياً؛ إذ لكونه لن يؤدي إلى إيجاد أي أثر قانوني على إصدار تلك القوانين²⁹، في حين ذهب رأي آخر إلى أن القوانين المكملّة للدستور تختلف في إجراءات إقرارها وتعديلها عن القوانين العادية، ولذا تحتل قيمة قانونية أعلى من القيمة القانونية للقوانين العادية³⁰.

وقد حدد الدستور المصري الحالي لسنة 2014 المعدل سنة 2019 في المادة 121 منه الإجراءات الواجبة لإصدار القوانين المكملّة للدستور والمتمثلة في موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، في حين اشترط موافقة الأغلبية المطلقة من الحاضرين لإصدار القوانين العادية، كما حدد على سبيل الحصر القوانين التي تعد مكملّة للدستور إذ نص على أن: «تعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة

27 نصت المادة (1/94) من الدستور الأردني على أنه: «... ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين، أو يعدلها، أو يرفضها فإذا رفضها، أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً؛ إذ، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة».

28 نعمان الخطيب، ص 220.

29 صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1993، ص 57؛ بركات، ص 142-143.

30 أحمد، ص 185.

بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكّلة له»³¹، كما نصت المادة 249 من الدستور المصري على وجوب أخذ رأي مجلس الشيوخ في مشاريع القوانين المكّلة للدستور، ويتضح من المادة 121/3 من الدستور المصري لسنة 2014؛ أن لإصدار القوانين المكّلة للدستور إجراءات مختلفة عن إجراءات إصدار وتعديل القوانين العادية؛ لذا تحتل رتبة قانونية أدنى من الدستور وأعلى من القوانين العادية³².

أما بالنسبة لتحديد الرتبة القانونية للمعاهدات؛ فإن الدستور المصري لسنة 2014 قد نص في المادة (93) منه صراحةً على أن: «تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة». وقد أوجب الدستور المصري لسنة 2014 للمصادقة على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب، وأوجبت ذات المادة أن تتم المصادقة على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة، وألّزمت المادة 249 أن يؤخذ رأي مجلس الشيوخ في معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة.

تري الباحثة أن الدستور المصري لسنة 2014 لم ينص صراحةً على سمو المعاهدات على القوانين المكّلة للدستور، وأن تلك القوانين تعد مكّلة لأحكام الدستور وتسمو على القوانين العادية؛ لذا فإن المعاهدات تسمو على القوانين العادية ولكنها لا تسمو على القوانين المكّلة للدستور.

لم يعرف النظام القانوني المصري تسمية القوانين المؤقتة بل أسماها بالقرارات بقانون وقد نص عليها الدستور المصري لسنة 1971 في المادة (147) منه وهي القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة مجلس الشعب عندما تكون هنالك حاجة لاتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، وقد ذهب رأي إلى أنه يجوز أن تصدر القوانين المكّلة للدستور بموجب قرارات بقانون لأن الدستور المصري لسنة 1971 قد أحال الكثير من المسائل ذات الطبيعة الدستورية لتنظيمها بموجب قوانين عادية³³. وقد أيد ذلك رأي آخر بقوله إن للسلطة التنفيذية في ظل الدستور المصري لسنة 1971 إصدار قرارات بقانون في المواضيع التي تدخل في نطاق القوانين المكّلة للدستور شريطة توافر حالة الضرورة ومراعاة الشروط الشكلية اللازمة لإصدارها³⁴.

31 نصت المادة 121 من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه: «لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه».

وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً.

وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس.

كما تصدر القوانين المكّلة 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، مكّلة له».

32 النمروطي وأبو بنات، ص 44، ومن الجدير بالذكر أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 نص على إجراءات خاصة بإقرار القوانين العضوية وهي ألا يعرض مشروع القانون العضوي للمناقشة إلا بعد مضي مدة محددة على إيداعه وتبلغ خمسة عشر يوم؛ إذ، وأنه لا يجوز إصدار تلك القوانين إلا بعد أن ييسط المجلس الدستوري الفرنسي رقابته السابقة للتأكد من دستوريته، انظر: سعيداني ججيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية في النظام الجزائري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مج 40، ع 4، 2016، ص 487-488.

33 بركات، ص 26.

34 أحمد، ص 166.

وقد نظم كذلك الدستور المصري لسنة 2014 أحكام القرارات بقانون³⁵، ويلاحظ أن المشرع الدستوري المصري لم ينص على إمكانية إصدار القوانين المكتملة للدستور بموجب قرارات بقوانين؛ لذا ترى الباحثة أنه يجوز إصدار القوانين المكتملة للدستور بموجب قرارات بقانون إذا توافرت شروط إصدارها الواردة في المادة (156) من الدستور المصري لسنة 2014 وذلك لضرورة التصدي لحالات الضرورة بإصدار تلك القوانين إذا كان مجلس النواب غير قائم، وعدم السماح بحدوث فراغ تشريعي.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين المكتملة للدستور

تعد الرقابة القضائية على دستورية القوانين الوسيلة الأقوى في حماية الدستور؛ إذ يعد القضاء الدستوري الحارس الذي يكفل حماية أحكام الدستور، وتشكل تلك الرقابة ضمانة هامة لمنع السلطين التشريعية والتنفيذية من مخالفة الدستور عند وضعها للنصوص القانونية وذلك حفاظاً؛ إذ على مبدأ سمو الدستور، لأن هذا السمو يكون بلا معنى إذ أمكن انتهاكه³⁶، وقد احتلت المحاكم الدستورية مكانة بارزة بسبب دورها الهام وامتداد سلطاتها³⁷.

وتتمثل أهمية الرقابة على دستورية القوانين المكتملة للدستور في دور تلك القوانين في استكمال أحكام الدستور من خلال وضع أحكام تنظم سلطات الدولة والعلاقات فيما بينها، وحقوق الأفراد وحياتهم³⁸؛ لذا نتناول التنظيم القانوني للرقابة القضائية الأردنية والمصرية على دستورية تلك القوانين في المطلب الأول، بينما نتناول في المطلب الثاني الرقابة القضائية الدستورية على الإجراءات الشكلية والجوانب الموضوعية للقوانين المكتملة للدستور.

المطلب الأول: التنظيم القانوني للرقابة القضائية الأردنية والمصرية على دستورية القوانين المكتملة للدستور

يقصد بالرقابة القضائية على القوانين المكتملة للدستور أن تصدر الجهة القضائية المحددة من قبل الدستور حكمها القضائي بشأن دستورية، أو عدم دستورية القانون المكمل للدستور، أو نص من نصوصه وذلك وفق؛ إذ لإجراءات الإحالة المحددة في الدستور³⁹، وسيتم تناول التنظيم القانوني للرقابة القضائية الأردنية على دستورية القوانين المكتملة للدستور في الفرع الأول، بينما يبحث الفرع الثاني التنظيم القانوني للرقابة القضائية المصرية على

35 نصت المادة (156) من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه: «إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوم؛ إذ من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش، أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار».

36 نعيمة مجادي، الحق في التقاضي أمام المحاكم والمجالس الدستورية دراسة مقارنة، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2019، ص 130-131.

37 Nicola Tommasini, "Judicial self-empowerment and unconstitutional constitutional amendments", International Journal of Constitutional Law, Vol. 22, Iss. 1, 2024, p. 161.

38 رفاه رزوقي وسعد طالب، «الرقابة القضائية على دستورية القوانين الأساسية»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، ع 4، 2019، ص 209.

39 رفاه رزوقي وسعد طالب، ص 213.

دستورية القوانين المكّلة للدستور.

الفرع الأول: التنظيم القانوني للرقابة القضائية الأردنية على دستورية القوانين المكّلة للدستور

نصت المادة (59 / 1) من الدستور الأردني على أن: «تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتصدر أحكامها باسم الملك، وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللکافة، كما تكون أحكامها نافذةً بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخ؛ إذ آخر لنفاذها، وتنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوم؛ إذ من تاريخ صدورها».

وقد نظمت المادة (4) من قانون المحكمة الدستورية الأردني رقم (15) لسنة 2012 وتعديلاته اختصاصات المحكمة الدستورية، فنصت على أن: «تختص المحكمة بما يلي: أ. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة».

ذهب رأي من الفقه الأردني إلى أن المحكمة الدستورية تختص بالرقابة على دستورية القوانين المكّلة لكونها تختص بالرقابة على القوانين بشكل مطلق سواء كانت عادية أم مكّلة للدستور⁴⁰.

إن كلاً من الدستور الأردني وقانون المحكمة الدستورية الأردني قد أكدا بشكل قاطع أن من اختصاص المحكمة الدستورية الأردنية الرقابة على دستورية القوانين النافذة، ونظرًا إلى أن النص قد جاء مطلقاً فإنه يتسع ليشمل جميع القوانين ولم يحصر الرقابة على دستورية القوانين في القوانين العادية فقط، وعليه فإن الرقابة الدستورية تشمل القوانين المكّلة للدستور.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني للرقابة القضائية المصرية على دستورية القوانين المكّلة للدستور

نص الدستور المصري لسنة 2014 في المادة 192 منه على أن: «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائها...»، ونصت المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم (48) لسنة 1979 على أن: «تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتي: أول؛ إذ: الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح».

وذهب جانب من الفقه المصري إلى أن القوانين المكّلة للدستور تخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا المصرية إذ تندرج تحت مفهوم القانون بمعناه الاصطلاحي؛ لذا لا يجوز لها أن تخالف أحكام الدستور، ولذا تخضع للرقابة على دستورتها شأنها شأن سائر القوانين الأخرى⁴¹.

وقد أثار جانب من الفقه المصري التساؤل عما إذا كانت المحكمة الدستورية تبسط رقابتها على القوانين التي

40 نعمان الخطيب، ص 221.

41 فوزي، ص 56؛ عبد العزيز سلمان، الدعوى الدستورية، الجزء الأول، ط 1، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، المنصورة، 2022، ص 607.

تخالف القوانين المكّملة للدستور، فذهبت بعض الآراء من الفقه المصري إلى خضوع القوانين العادية المخالفة للقوانين المكّملة للدستور لرقابة المحكمة الدستورية المصرية لأن القوانين المكّملة للدستور تعد من مصادر القاعدة الدستورية ولأنها أعلى رتبة من القوانين العادية، ولا تقتصر الرقابة على مدى مخالفة الوثيقة الدستورية بل مخالفة مصادر القاعدة الدستورية؛ لذا تختص المحكمة الدستورية العليا المصرية بالحكم بعدم دستورية القوانين العادية إذا خالفت القوانين المكّملة للدستور لكون الأخيرة تعد في رتبة أعلى منها⁴².

تخالف الباحثة ما ذهب إليه الاتجاه الفقهي السابق؛ إذ أن القوانين المكّملة للدستور لا تُعد جزءاً من الدستور، وإنما تتمتع برتبة تسمو على القوانين العادية؛ لذا فإنه إذا خالف القانون العادي القوانين المكّملة للدستور، لا يحكم بعدم دستوريته من قبل القضاء الدستوري، وإنما تطبيق القوانين المكّملة للدستور لكونها أعلى رتبة في الهرم التشريعي.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري لسنة 1971 وفقاً للتعديل الذي أُجري عليه سنة 2005 قد أوجب الرقابة السابقة على دستورية قانون الانتخابات الرئاسية، وهو أحد القوانين المكّملة للدستور⁴³، وقد اختلف الفقه في مدى حجية الحكم الصادر بشأن مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية في منع الرقابة اللاحقة من المحكمة الدستورية العليا المصرية على القانون المذكور بعد إصداره، فذهب جانب من الفقه إلى أن الرقابة السابقة تحصى القانون من الرقابة اللاحقة⁴⁴، في حين ذهب جانب آخر إلى أن الرقابة السابقة لا تمنع الرقابة اللاحقة لأن الرقابة السابقة هي من إجراءات صحة صدوره، ولأن من المتصور أن يُظهر التطبيق عيباً لم يكن بالإمكان إدراكه عند النظر في دستوريته من خلال الرقابة السابقة⁴⁵.

تؤيد الباحثة الاتجاه الفقهي الأول لأن الرقابة السابقة تمنع الرقابة اللاحقة لأن كليهما رقابة قضائية تمارس على دستورية النصوص القانونية، وأن القول بالسماح بالرقابة اللاحقة يتناقض مع نهائية الأحكام القضائية الدستورية، واكتسابها قوة الأمر المقضي.

ومن الجدير بالذكر أن الدستور المصري لسنة 2014 لم ينص على الرقابة السابقة على قانون الانتخابات الرئاسية خلافاً لما نص عليه الدستور المصري لسنة 1971 وفقاً للتعديل الذي أُجري عليه سنة 2005، وقد أحسن في هذا الاتجاه لينسجم مع طبيعة الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين المتبعة في الدستور المصري.

42 بركات، ص 128؛ أحمد، ص 185.

43 نصت المادة 76 من الدستور المصري لسنة 1971 وفق؛ إذ للتعديل الذي أُجري في سنة 2005 على أنه: «ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقتها للدستور. وتصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوم؛ إذ 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 ملزم؛ إذ للكافة ولجميع سلطات الدولة وينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره».

44 عبد العزيز سلمان، ص 576.

45 رفاه رزوقي وسعد طالب، ص 221؛ الآء الفيلكاوي، دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2018، ص 53.

وبعد أن تم التعرف على التنظيم القانوني للرقابة القضائية الأردنية والمصرية على دستورية القوانين المكّلة للدستور، ينبغي تحليل الأحكام القضائية الدستورية التي تضمنت الرقابة على الإجراءات الشكلية للقوانين المكّلة للدستور في المطلب الموالي من هذا المبحث.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية الدستورية على الإجراءات الشكلية للقوانين المكّلة للدستور

تنصب الرقابة القضائية على دستورية القوانين المكّلة للدستور على التقيد بالإجراءات الشكلية لسن القوانين المكّلة للدستور التي حددها الدستور، وعلى عدم مخالفة نصوص تلك القوانين للدستور، ولكون الإجراءات الشكلية لإقرار القوانين المكّلة للدستور تتمتع بأهمية بالغة نظراً لاختلافها عن الإجراءات الشكلية للقوانين العادية، سنتناول الرقابة القضائية الدستورية الأردنية على الإجراءات الشكلية للقوانين المكّلة في الفرع الأول، والرقابة القضائية الدستورية المصرية على الإجراءات الشكلية للقوانين المكّلة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة القضائية الدستورية الأردنية على الإجراءات الشكلية لإقرار القوانين المكّلة للدستور

تبرز أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين المكّلة للدستور من حيث تقيدها بإجراءات إقرارها، وذلك لأن القوانين المكّلة للدستور تتميز عن القوانين العادية بإجراءات خاصة بإقرارها⁴⁶، ويجب التقيد بالشكل والإجراءات التي رسمها الدستور بشأن تلك القوانين؛ لذا تأتي الرقابة على العملية التشريعية ابتداءً من اقتراح القانون مروراً بإقراره وانتهاءً بإصداره⁴⁷.

وقد منح الدستور الأردني المحكمة الدستورية اختصاصاً عاماً في الرقابة على كافة الطعون الدستورية على القوانين والأنظمة النافذة، ولذا فإنها تشمل الطعون التي تتعلق بمخالفة الإجراءات الشكلية المقررة بالدستور⁴⁸.

نص الدستور الأردني لسنة 1952 بعد التعديلات التي طرأت عليه سنة 2022 على إجراءات إقرار القوانين المكّلة للدستور وذلك باشرطه أن تكون الأغلبية المطلوبة من كل من مجلسي النواب والأعيان هي ثلثا أصوات الأعضاء، واشترط تطبيق تلك الأحكام بدءاً من مجلس الأمة الذي يلي المجلس الذي أقر إضافتها؛ لذا لم يصدر أي حكم من المحكمة الدستورية الأردنية بشأن الرقابة على دستورية القوانين المكّلة للدستور.

يلاحظ أن التنظيم الدستوري الأردني لإجراءات إقرار القوانين المكّلة للدستور يفرض على المحكمة الدستورية الأردنية أن تتأكد من مراعاتها عند النظر في الطعون المقدمة أمامها بشأن عدم دستورية القوانين المكّلة للدستور، وأنها إذا فصلت في دستورية تلك القوانين، أو عدم دستورتها من الناحية الموضوعية؛ فإن ذلك من شأنه أن يمنع الطعن بعدم دستورتها لمخالفة الإجراءات الشكلية.

46 رفاه رزوقي وسعد طالب، ص 226.

47 عبد القادر ايدابير، «خصوصية القوانين العضوية ضمن الأحكام الدستورية»، مجلة آفاق علمية، جامعة تامنغست، مج 13، ع 4، 2021، ص 618.

48 نواف كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ط 1، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص 324.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية الدستورية المصرية على الإجراءات الشكلية لإقرار القوانين المكملّة للدستور

وضع الدستور المصري لسنة 2014 شروطاً؛ إذ إجرائية لإصدار القوانين المكملّة للدستور إذ اشترط موافقة ثلثي مجلس النواب، ونصت المادة (121) منه في فقرتها الثالثة على أنه «كما تصدر القوانين المكملّة 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 مكملّة له». في حين كان الدستور المصري الملغى لسنة 1971 عند تعديله سنة 1980 ينص في المادة (2/195) منه على إجراء واحد يتمثل في أخذ رأي مجلس الشورى في شأن مشاريع تلك القوانين المكملّة للدستور.

وتمارس المحكمة الدستورية العليا المصرية رقابتها على القوانين المكملّة للدستور من خلال التأكد من توافر جميع شروط إقرار القوانين العادية بالإضافة إلى الإجراءات الخاصة بإقرار القوانين المكملّة للدستور⁴⁹، وفي حال كان الطعن بعدم دستورية القانون لمخالفة الإجراءات الشكلية؛ فإنها تنصب الدراسة على عدم دستوريته وفقاً لأحكام الدستور الذي صدر بمقتضاه⁵⁰.

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية برفض الدعوى بعد تحققها من استيفاء القانون المكمل محل الطعن بعدم دستوريته لجميع اجراءات إقراره وفقاً للدستور المصري لسنة 2014، وقد جاء في حكمها: «أن الموافقة على القوانين المكملّة للدستور يجب أن تكون بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، فلا فكاك فيها ولا محيص عنها، ولا يسوغ التفريط في هذه الأغلبية، أو إغفال التأكد من ثبوتها وإلا تقوض ببيان القانون من أساسه، فإذا تحققت المحكمة من تخلف هذه الأغلبية، تعين إسقاط القانون المشوب بذلك العوار الشكلي بكامل النصوص التي تضمنها، ولبات لغواً بعدئذ التعرض لبحث اتفاق بعضها مع الأحكام الموضوعية للدستور، أو منافاتها له. متى كان ذلك، وكان الثابت من مضبطة مجلس النواب المعقودة بجلسته 5/12/2017، أن مشروع القانون المطعون عليه – أيّاً كان وجه الرأي في مدى اعتباره من القوانين المكملّة للدستور – قد عرض بتلك الجلسة، وتمت الموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء. ومن ثم يكون قد استوفى الأغلبية المقررة بنص الفقرة الثالثة من المادة (121) من الدستور، ويكون النعي عليه في هذا الشأن في غير محله، وتكون الدعوى المعروضة برمتها قد قامت على غير أساس صحيح، مما يتعين معه القضاء برفضها»⁵¹.

وقد سبق للمحكمة الدستورية العليا المصرية أن قضت برفض الدعوى لعدم مخالفة القانون المكمل للدستور محل الطعن للدستور المصري الذي صدر في ظله وهو دستور سنة 1971، وقد ورد في حكمها أنه: «وحيث إن المادة (195) من دستور سنة 1971 قبل تعديلها في 26 مارس سنة 2007، كانت تنص على أن «يؤخذ رأي

49 رفاه رزوقي وسعد طالب، ص 227.

50 كامل السعيد، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص 190.

51 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (23) لسنة (41) قضائية، تاريخ 2021/12/4، الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>.

مجلس الشورى فيما يلي: ... مشروعات القوانين المكّلة للدستور... ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب». وحيث إن مؤدى ذلك، وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة، أن عرض مشروعات القوانين المكّلة للدستور على مجلس الشورى ليقول كلمته فيها لا يكون إلا وجوباً، فلا فكاك منه ولا محيص عنه، ولا يسوغ التفريط فيه، أو إغفاله، وإلا تقوض ببيان 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. متى كان ذلك، وكان الثابت من كتاب السيد رئيس مجلس الشورى المؤرخ 11 أبريل سنة 2001، والموجه إلى السيد رئيس مجلس الشعب آنذاك، أن مشروع قانون التمويل العقاري المشار إليه - أيّاً كان وجه الرأي في شأنه - قد عُرض على مجلس الشورى، الذي وافق عليه في جلسته المعقودة مساء الثلاثاء العاشر من أبريل سنة 2001، ومن ثم فإن ادعاء مخالفة ذلك القانون لنص المادة (195) من دستور سنة 1971 في غير محله، وتكون الدعوى برمتها قد قامت على غير أساس صحيح؛ مما يتعين معه القضاء برفضها»⁵².

يتضح من خلال الحكمين السابقين أن المحكمة الدستورية العليا المصرية قد بسطت رقابتها على دستورية القوانين المكّلة للدستور من خلال التأكد من اتباعها للإجراءات الشكلية التي نص عليها الدستور الذي صدرت في ظله، ففي الحكم الأول رفضت الدعوى بعد تأكدها من سلامة إجراءات إقرار القانون المكمل للدستور وفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور المصري لسنة 2014، وفي الحكم الثاني قضت برفض الدعوى بعد تأكدها من اتباع الإجراءات الشكلية بشأن القانون المكمل للدستور الواردة في الدستور المصري لسنة 1971 وتعديلاته.

في حين حكمت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم آخر لها بعدم دستورية القانون المكمل للدستور بأكمله لعدم اتباع الإجراءات التي نص عليها الدستور المصري لسنة 1971 وتعديلاته؛ لأن ذلك القانون قد صدر في ظله، وجاء في حكمها أنه: «متى كان ما تقدم، وكان النص المطعون فيه قد أُضيف إلى قانون العقوبات، بالقانون رقم 34 لسنة 1984 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، الصادر في ظل العمل بأحكام دستور سنة 1971؛ فإن هذه المحكمة تباشر رقابتها الدستورية على استيفاء النص المطعون فيه لأوضاعه الشكلية طبقاً لأحكام ذلك الدستور... ومن ثمّ فإنه يكون قد توافر في القانون المطعون فيه العنصران اللذان لا اعتبار لهما من القوانين المكّلة للدستور، وإذا كان البين من كتاب أمين عام مجلس النواب رقم 823 بتاريخ 2/3/2018، المرفق بالأوراق، أن القانون رقم 34 لسنة 1984 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات - الذي أضاف النص المطعون فيه - لم يعرض على مجلس الشورى لأخذ الرأي فيه؛ فإنه يكون مشوباً بمخالفة نص المادة (195) من دستور سنة 1971. وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكان العيب الدستوري المشار إليه قد شمل القانون رقم 34 لسنة 1984 الذي نص في مادته الأولى على أن «تضاف إلى قانون العقوبات مادتان جديدتان برقمي (115 مكرراً، 372 مكرراً)»، ونشر هذا القانون في الجريدة الرسمية بالعدد 13 (مكرر) في 31 مارس سنة 1984، وبدأ العمل به من اليوم التالي لتاريخ

52 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (165) لسنة (34) قضائية، تاريخ 5/11/2016، الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>.

نشره؛ فإن القضاء بعدم دستورية هذا القانون برمته يكون متعيناً، وذلك دون حاجة إلى الخوض فيما قد يتصل ببعض نصوصه من عوار دستوري موضوعي»⁵³.

أما فيما يتعلق بأثر سبق صدور حكم بشأن الطعون الموضوعية للقوانين المكّلة للدستور على إمكانية النظر في الطعون الشكلية على ذات القوانين، فقد قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم لها بعدم قبول الدعوى، ورد فيه: «وحيث إنه عما نعى به المدعى من عدم دستورية قانون إنشاء محاكم الأسرة الصادر بالقانون رقم 10 لسنة 2004، لعدم عرض مشروعه على مجلس الشورى، رغم كونه من القوانين المكّلة للدستور، فمردود بأن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الفصل فيما يُدعى به أمامها من تعارض بين نص تشريعي وقاعدة موضوعية في الدستور، سواء بتقرير قيام المخالفة المدعى بها، أو بنفيها، إنما يُعد قضاءً في موضوعها، منطوياً لزوماً على استيفاء النص المطعون عليه للأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور... فإن قضاء هذه المحكمة في تلك الدعاوى - وقد صدر في شأن مدى توافق نصوص تلك المواد، والأحكام الموضوعية في الدستور - يكون متضمناً لزوماً تحققها من استيفاء نصوص ذلك القانون لأوضاعه الشكلية؛ إذ لو كان الدليل قد قام على تخلفها، لامتنع عليها أن تفصل في اتفاقه، أو مخالفته لأحكام الدستور الموضوعية، ومن ثم فإن الادعاء بصدر هذا القانون على خلاف الأوضاع الشكلية التي تطلبها نص المادة (195) من دستور سنة 1971 الذي صدر في ظله، يكون قائماً على غير أساس، حرياً بالالتفات عنه»⁵⁴، وقد أكدت المحكمة الدستورية على ما ورد في الحكم السابق في عدة أحكام لها⁵⁵.

يتضح من الأحكام السابقة أن اجتهاد المحكمة الدستورية العليا المصرية قد استقر على عدم النظر في الطعون الشكلية بالنسبة للقوانين المكّلة للدستور إذا ما كان قد صدر حكم سابق بشأن الطعون الموضوعية لتلك القوانين؛ إذ لا تبادر المحكمة بإصدار حكمها بشأن الطعون الموضوعية إلا بعد تأكدها التام من استيفاء تلك القوانين لإجراءاتها الشكلية.

خاتمة

انصبت الدراسة على القوانين المكّلة للدستور وفق؛ إذ للتعديلات الدستورية 2022 على الدستور الأردني ومقارنتها مع الدستور المصري، وذلك لبيان ماهية القوانين المكّلة للدستور من خلال التعريف الفقهي والقضائي لها، وتحديد رتبها القانونية في الدستورين الأردني والمصري، وتوضيح الرقابة القضائية على دستوريتهما، وتوصلت

53 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (17) لسنة (28) قضائية، تاريخ 13/10/2018، الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>.

54 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (5) لسنة (34) قضائية، تاريخ 7/3/2020.

55 حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (34) لسنة (36) قضائية، تاريخ 1/2/2020؛ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (59) لسنة (33) قضائية، تاريخ 5/11/2016؛ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (18) لسنة (35) قضائية، تاريخ 5/11/2016؛ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (106) لسنة (35) قضائية، تاريخ 4/6/2016؛ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (174) لسنة (32) قضائية، تاريخ 7/5/2016، الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>.

الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، نبينها على النحو الآتي:

النتائج:

- حدد كل من الدستوريين الأردني والمصري معايير لتمييز القوانين المكّلة للدستور؛ إذ عدّ كلٌ منهما القوانين المكّلة للدستور على سبيل الحصر، وكذلك وضّح الإجراءات الشكلية لإقرارهما، التي تتميز عن الإجراءات المحددة لإقرار القوانين العادية.

- لم يتسنّ للقضاء الدستوري الأردني أن يوضح اجتهاده بشأن تلك المعايير؛ نظرًا لأن الدستور الأردني قد أخذ بالقوانين المكّلة للدستور للمرة الأولى بموجب التعديلات الدستورية لسنة 2022، واشترط أن تطبق اعتبارًا من مجلس الأمة الذي يلي المجلس الذي أقرّها؛ في حين استقر القضاء الدستوري المصري على ضرورة توافر شرطين؛ أحدهما: شكلي يتمثل في ضرورة أن ينص الدستور صراحةً على تنظيم مسألة معينة بموجب قانون. والشرط الثاني: شرط موضوعي يتعلق بمضمون القواعد القانونية؛ بأن تكون ذات طبيعة دستورية درجت الدساتير على إدراجها في نصوصها.

- اختلف فقهاء القانون الدستوري في تعريف القوانين المكّلة للدستور، فمنهم من اعتمد على المعيار الشكلي في تعريفها المتمثل في اختلاف إجراءات إقرارها عن القوانين العادية، ومنهم من اعتمد المعيار الموضوعي كأساسٍ لتعريفها، الذي ينصبّ على أن مواضيع تلك القوانين ذات طبيعة دستورية، وقد توصلت الدراسة إلى أهمية الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي؛ وصولًا إلى تعريف القوانين المكّلة للدستور بأنها مجموعة القواعد القانونية التي تنظم قواعد دستورية بطبيعتها، ويحدد الدستور إجراءات معينة لوضعها وتعديلها تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية.

- لم ينص كل من القانونين الأردني والمصري صراحةً على الرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور، وقد اختلف الفقهاء في تلك الرتبة، فمنهم من ذهب إلى اختلاف الرتبة القانونية لها باختلاف نوع الدستور إذا كان جامدًا، أو مرّنًا، وهو اتجاه قد جانب الصواب؛ إذ العبرة باتحاد الإجراءات، أو اختلافها في إقرار القوانين المكّلة للدستور عن القوانين العادية، فإذا كانت تُقرّ بذات الإجراءات كانت لها رتبة القوانين العادية، أما إذا كانت ذات إجراءات أكثر شدة فإنها تسمو على القوانين العادية من حيث الرتبة القانونية ولكنها تبقى دون الدستور. وقد حدد كل من الدستوريين الأردني والمصري إجراءات مختلفة وأكثر شدة لإقرار القوانين المكّلة للدستور من القوانين العادية ظهرت جلي؛ إذ في الأغلبية المطلوبة المتمثلة في موافقة ثلثي كل من مجلسي النواب والأعيان في الدستور الأردني، أما في الدستور المصري فموافقة ثلثي مجلس النواب؛ لذا فإنها تسمو على القوانين العادية وأدنى رتبةً من الدستور.

- تتمتع الرقابة القضائية على دستورية القوانين المكّلة للدستور بأهمية كبيرة نظرًا لأهمية تلك القوانين في تنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية، ولم تتسنّ للقضاء الدستوري الأردني الرقابة على دستورية تلك القوانين نظرًا لحداثة النص عليها وإرجاء تطبيقها إلى مجلس الأمة الذي يلي المجلس الذي أقرّها، وقد راقب القضاء

الدستوري المصري دستورية القوانين المكّلة للدستور، وصدرت عنه عدة أحكام قضائية منها ما تضمن الحكم بعدم دستورية القانون المكمل للدستور لمخالفة الإجراءات الشكلية الواجب اتباعها بموجب الدستور لغايات إقرارها، ولم يأخذ الدستور المصري بالرقابة السابقة إلا في التعديلات الدستورية لسنة 2005 التي وردت على الدستور المصري الملغى لسنة 1971 بشأن القانون المنظم للانتخابات الرئاسية.

التوصيات:

- يجب تحديد الرتبة القانونية للقوانين المكّلة للدستور بوضوح في الدستور الأردني خاصة في علاقتها مع الدستور والقوانين العادية وبالمعاهدات، خاصة أن الدستور الأردني لم يحدد الرتبة القانونية للمعاهدات، وإنما استقرت اجتهادات محكمة التمييز الأردنية على أن المعاهدات تسمو على القوانين العادية، وتقرّح الباحثة أن ينص الدستور الأردني صراحةً على أن القوانين المكّلة للدستور تسمو على القوانين العادية، وأن المعاهدات والاتفاقات الواردة في المادة (33) من الدستور الأردني تسمو على القوانين العادية، ولا تسمو على القوانين المكّلة للدستور.
- أهمية النص صراحةً على جواز إصدار القوانين المكّلة للدستور، أو تعديلها، أو إلغائها بموجب قوانين مؤقتة إذا توافرت شروط إصدارها الواردة في المادة (94) من الدستور الأردني المتعلقة بالقوانين المؤقتة، وذلك منعاً لأي اجتهاد فقهي، أو قضائي مخالف؛ إذ أن الدستور الأردني سمح بإصدار قوانين مؤقتة، ولم ينص صراحةً على إصدار قوانين مؤقتة إذا كانت مكّلة للدستور.
- ضرورة أن يحرص القضاء الدستوري الأردني على الرقابة على دستورية القوانين المكّلة للدستور؛ نظراً لأهمية الدور الذي تؤديه تلك القوانين في تنظيم المسائل ذات الطبيعة الدستورية، وأن تشمل الرقابة كلاً من الطعون الشكلية والموضوعية المتعلقة بدستورية تلك القوانين.

المراجع

أولاً: العربية

الكتب:

أحمد، علي عبد العال سيد. فكرة القوانين الأساسية دراسة مقارنة. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1990.

بركات، عمرو. القوانين الأساسية (دراسة مقارنة). جامعة طنطا، طنطا، 1988.

الخطيب، نعمان. الوافي في النظام الدستوري. ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2023.

سالمان، عبد العزيز. الدعوى الدستورية. الجزء الأول، ط 1، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، المنصورة، 2022.

السعيد، كامل. النظرية العامة للقضاء الدستوري. ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017.

الطماوي، سليمان. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي. ط 6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

غزوي، محمد. نظرات حول القوانين المكملّة للدستور. ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2013.

فوزي، صلاح الدين. الدعوى الدستورية. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1993.

الفيلكاوي، آلاء. دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة دراسة مقارنة. المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2018.

كنعان، نواف. مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني. ط 1، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2013.

مجادى، نعيمة. الحق في التقاضي أمام المحاكم والمجالس الدستورية دراسة مقارنة. ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2019.

النسور، فهد أبو العثم. القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق. ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2016.

نصار، جابر. الوسيط في القانون الدستوري. ط 4، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1996.

الأبحاث العلمية:

ايدابير، عبد القادر. «خصوصية القوانين العضوية ضمن الأحكام الدستورية». مجلة آفاق علمية، جامعة تامنغست، مج 13، ع 4، 2021.

ججيجة، سعيداني. «إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية في النظام الجزائري». مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مج 40، ع 4، 2016.

رزوقي، رفاه وطالب، سعد. «الرقابة القضائية على دستورية القوانين الأساسية». مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، ع4، 2019.

صادق، عبد الفتاح. «تفسير القوانين الأساسية في القضاء الدستوري المصري دراسة فقهية في ضوء أحدث أحكام وقرارات الدستورية العليا». مجلة الدراسات القانونية، جامعة أسيوط، مج58، ع2، 2022.

القديمي، حمود. «القوانين الأساسية ودورها في تنظيم المسائل الدستورية». مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ع20، 2023.

المحاسنة، مدين وأبو عيشة، بلال. «دور الهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد الإداري». مجلة العلوم القانونية والسياسية، المركز العلمي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، مج29، ع4، 2021.

المشيبي، أناس. «القوانين التي ترتب أحكامها صفة دستورية في التشريع القطري – محاولة لتحديد المفهوم». المجلة الدولية للقانون، جامعة قطر، مج10، ع2، 2021.

النائي، حسين جبار عبد. «القوانين المكملّة للدستور». مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، ع2، 2015.

النمروطي، محمود وأبو بنات، عبد الرحمن. «رقابة المحكمة الدستورية على القوانين الأساسية دراسة تحليلية وصفية مقارنة بين دولة فلسطين ومصر». مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، جامعة الزيتونة الأردنية، مج2، ع3، 2021.

الرسائل الجامعية:

الزغول، أحمد. القوانين الأساسية المكملّة للدستور في النظام الدستوري الأردني. [ماجستير]، جامعة عمان العربية، الأردن، 2023، (غير منشورة).

المواقع الإلكترونية:

منشورات قسطاس: <http://qistas.com>

موقع الجريدة الرسمية الأردنية/ رئاسة الوزراء: <http://pm.gov.jo/newspaper>

الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.sccourt.gov.eg>

ثانيًا: الأجنبية

References

Books:

Aḥmad, ‘Alī ‘Abd al-‘Āl Sayyid. fīkrat al-qawānīn al-asāsīyah dirāsah muqāranah, (in Arabic), Dār al-Nahḍah al-‘Arabīyah lil-Nashr wa-al-Tawzī‘, al-Qāhirah, 1990.

- al-Faylakāwī, alā'. Dawr al-qaḍā' al-dustūrī fī Ḥimāyat al-Ḥuqūq wa-al-ḥurrīyāt al-‘Āmmah dirāsah muqāranah, (in Arabic), al-Maktab al-Jāmi‘ī al-ḥadīth, al-Iskandarīyah, 2018.
- Al-Khaṭīb, Nu‘mān. al-Wāfī fī al-nizām al-dustūrī, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-ūlā, Dār al-Thaqāfah lil-Nashr wa-al-Tawzī‘, ‘Ammān, 2023.
- Al-Nusūr, Fahd Abū al-‘Athim. al-qaḍā' al-dustūrī bayna al-nazarīyah wa-al-taṭbīq, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-ūlā, Dār al-Thaqāfah lil-Nashr wa-al-Tawzī‘, ‘Ammān, 2016.
- Al-Sa‘īd, Kāmil. al-nazarīyah al-‘Āmmah lil-Qaḍā' al-dustūrī, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-ūlā, Dār al-Thaqāfah lil-Nashr wa-al-Tawzī‘, ‘Ammān, 2017.
- Al-Ṭamāwī, Sulaymān. al-sultāt al-thalāth fī al-dasātūr al-‘Arabīyah al-mu‘āshirah wa-fī al-Fikr al-siyāsī al-Islāmī, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-sādisah, Dār al-Fikr al-‘Arabī, al-Qāhirah, 1996.
- Barakāt, ‘Amr. al-qawānīn al-asāsīyah (dirāsah muqāranah), (in Arabic), Jāmi‘at Ṭantā, Ṭantā, 1988.
- Fawzī, Ṣalāḥ al-Dīn. al-da‘wā al-dustūrīyah, (in Arabic), Dār al-Nahḍah al-‘Arabīyah lil-Nashr wa-al-Tawzī‘, al-Qāhirah, 1993.
- Ghazwī, Muḥammad. Nazarāt ḥawla al-qawānīn almkmlh lil-dustūr, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-ūlā, Dār Wā’il lil-Nashr, ‘Ammān, 2013.
- Kan‘ān, Nawwāf. Mabādi’ al-qānūn al-dustūrī wa-al-nizām al-dustūrī al-Urdunī, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-ūlā, athra’ lil-Nashr wa-al-Tawzī‘, ‘Ammān, 2013.
- Mujādī, Na‘īmah. al-Ḥaqq fī al-taqāḍī amāma al-maḥākīm wa-al-majālis al-dustūrīyah dirāsah muqāranah, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-ūlā, al-Markaz al-Qawmī lil-Iṣḍārāt al-qānūnīyah, al-Qāhirah, 2019.
- Naṣṣār, Jābir. al-Wasīṭ fī al-qānūn al-dustūrī, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-rābi‘ah, Dār al-Nahḍah al-‘Arabīyah lil-Nashr wa-al-Tawzī‘, al-Qāhirah, 1996.
- Sālimān, ‘Abd al-‘Azīz. al-da‘wā al-dustūrīyah, al-juz’ al-Awwal, (in Arabic), al-Ṭab‘ah al-ūlā, Dār al-Ahrām lil-Nashr wa-al-Tawzī‘ wa-al-iṣḍārāt al-qānūnīyah, al-Mansūrah, 2022.

Articles:

- Al-Maḥāsīnah, Madyan wa-Abū ‘Ayshah, Bilāl. “Dawr al-hay’āt al-mutakhaṣṣīshah bi-mukāfahat al-fasād al-idārī”, (in Arabic), Majallat al-‘Ulūm al-qānūnīyah wa-al-siyāsīyah, al-Markaz al-‘Ilmī lil-Buḥūth wa-al-Dirāsāt al-Istirātījīyah, Majj 29, ‘A 4, 2021.
- Al-Mashīshī, Anās. “al-qawānīn allatī Tarattub aḥkāmuhā Ṣifat dustūrīyat fī al-tashrī‘ al-Qaṭarī – muḥāwalah li-taḥdīd al-mafhūm”, (in Arabic), al-Majallah al-Dawlīyah lil-qānūn, Jāmi‘at Qaṭar, Majj 10, ‘A 2, 2021.
- Alnā’ly, Ḥusayn Jabbār ‘Abd. «al-qawānīn al-mukammilah lil-dustūr», (in Arabic), Majallat al-muḥaqqiq al-Ḥillī lil-‘Ulūm al-qānūnīyah wa-al-siyāsīyah, Jāmi‘at Bābil, ‘A 2, 2015.
- Alnmrwt, Maḥmūd wa-Abū Banāt, ‘Abd al-Raḥmān. "Raqābat al-Maḥkamah al-dustūrīyah ‘alā al-qawānīn al-asāsīyah dirāsah taḥlīlīyah waṣfīyah muqāranah bayna Dawlat Filasṭīn wa-Miṣr",

- (in Arabic), Majallat Jāmi‘at al-Zaytūnah al-Urdunīyah lil-Dirāsāt al-qānūnīyah, Jāmi‘at al-Zaytūnah al-Urdunīyah, Majj 2, ‘A 3, 2021.
- Al-Qudaymī, Hammūd. «al-qawānīn al-asāsīyah wa-dawruhā fī tanzīm al-masā’il al-dustūrīyah», (in Arabic), Majallat al-qānūn al-dustūrī wa-al-‘Ulūm al-Idārīyah, al-Markaz al-dīmuqrāṭī al-‘Arabī lil-Dirāsāt al-Istirāṭīyah wa-al-siyāsīyah wa-al-iqtisādīyah, ‘A 20, 2023.
- Aydābyr, ‘Abd-al-Qādir. «Khuṣūṣīyat al-qawānīn al-‘uḍwīyah ḍimna al-aḥkām al-dustūrīyah», (in Arabic), Majallat Āfāq ‘ilmīyah, Jāmi‘at tāmnghst, Majj 13, ‘A 4, 2021.
- Jyyqh, Sa‘īdānī. «imkānīyat al-tashrī‘ ‘an ṭarīq al-Awāmīr fī majāl al-qawānīn al-‘uḍwīyah fī al-nizām al-Jazā’irī», (in Arabic), Majallat al-Ḥuqūq, Jāmi‘at al-Kuwayt, Majj 40, ‘A 4, 2016.
- Razzūqī, rafāh wa-ṭālib, Sa‘d. "al-Raqābah al-qaḍā’īyah ‘alā dustūrīyat al-qawānīn al-asāsīyah", (in Arabic), Majallat al-muḥaqqiq al-Ḥillī lil-‘Ulūm al-qānūnīyah wa-al-siyāsīyah, Jāmi‘at Bābil, ‘A 4, 2019.
- Ṣādiq, ‘Abd al-Fattāḥ. «tafsīr al-qawānīn al-asāsīyah fī al-qaḍā’ al-dustūrī al-Miṣrī dirāsah fiqhīyah fī ḍaw’ aḥdath Aḥkām wa-qarārāt al-dustūrīyah al-‘Ulyā», (in Arabic), Majallat al-Dirāsāt al-qānūnīyah, Jāmi‘at Asyūt, Majj 58, ‘A 2, 2022.
- Tommasini, Nicola. “Judicial self-empowerment and unconstitutional constitutional amendments”, International Journal of Constitutional Law, Vol. 22, Iss. 1, 2024, <https://doi.org/10.1093/icon/moae009>
- Thesis:**
- Al-Zaghūl, Aḥmad. al-qawānīn al-asāsīyah al-mukammilah lil-dustūr fī al-nizām al-dustūrī al-Urdunī, (in Arabic), (mājistīr), Jāmi‘at ‘Ammān al-‘Arabīyah, al-Urdun, 2023, (ghayr manshūrah).
- Websites:**
- al-Mawqi‘ al-rasmī al-iliktrūnī lil-Maḥkamah al-dustūrīyah al-‘Ulyā al-Miṣrīyah: <http://www.sccourt.gov.eg>
- <https://www.pm.gov.jo/ar/Pages/NewsPaper>
- Manshūrāt Qistās: <http://qistas.com>
- Mawqi‘ al-Jarīdah al-Rasmīyah al-Urdunīyah/Ri’āsat al-Wuzarā’: