



الرقابة القضائية على مشاريع القوانين (المفهوم والأهمية والطبيعة القانونية)

أ. هيام على ناجي

كلية القانون-جامعة سرت

Email: hiyam.a@su.edu.ly

تاريخ استلام البحث : 20-11-2023م

تاريخ قبول البحث : 02-12-2023م

تاريخ نشر البحث : 28-12-2023م

ملخص البحث بالعربية:

تندرج الرقابة القضائية السابقة على مشاريع القوانين في كثير من الدول ضمن اختصاص القضاء الدستوري، حيث يتولى مهمة فحص مشروع القانون قبل إصداره، ودخوله حيز التنفيذ؛ للتأكد من خلوه من العيوب التي قد تشوب تنفيذه من حيث مدى دستوريته شكلاً ومضموناً، ومدى سلامته من عيوب الصياغة التشريعية، وتتأثر الرقابة على دستورية القوانين برؤية المشرع، ومدى تقديره لأهميتها، فقد أقرت بعض الدول للقضاء الدستوري صلاحية الرقابة على مشاريع القوانين، وقد تبني هذا الاتجاه المجلس الدستوري الفرنسي عام 2004. إذ اعتبر أن مبدأ وضوح التشريع مبدأ دستوري، يفرض على المشرع ضرورة الحرص وتحري الدقة بما فيه الكفاية وتجنب الصيغ المبهمة التي تحمل التأويل؛ بهدف حماية أشخاص القانون من أي تفسير مخالف للدستور.

الكلمات المفتاحية: مشروعات القوانين - القضاء الدستوري - المشرع الدستوري - رقابة سابقة

Judicial oversight of draft laws (Concept, importance and legal nature)

Farag.H.F. Alhassi

Faculty of Law – University of Sirte

Email: hiyam.a@su.edu.ly

Received: 20-11-2023

Accepted: 02-12-2023

Published: 28-12-2023

Abstract

Previous judicial oversight of draft laws in many countries falls within the jurisdiction of the constitutional judiciary, as it undertakes the task of examining the draft law before it is issued and enters

into force. To ensure that it is free of defects that may mar its implementation in terms of the extent of its constitutionality in form and content, and the extent of its safety from legislative drafting defects. Oversight of the constitutionality of laws is affected by the vision of the legislator and the extent of his appreciation of their importance. Some countries have approved for the constitutional judiciary the authority to monitor draft laws, and this has been adopted. Direction of the French Constitutional Council in 2004. Considering that the principle of clarity of legislation is a constitutional principle, it imposes on the legislator the need to be careful and sufficiently precise and avoid ambiguous formulas that carry interpretation. With the aim of protecting the subjects of the law from any interpretation contrary to the Constitution

Keywords: principle of justice–investigations

المقدمة:

إن خضوع الدولة بجميع سلطاتها لسمو الدستور مبدأً ملزمًا لكل نظام ديمقراطي سليم، وهو مبدأ يقوم على إلزام كل سلطة عامة أيًا كان شأنها، وأيا كانت وظيفتها وطبيعتها اختصاصاتها، أن تنزل على قواعد الدستور ومبادئه، وأن تلتزم حدوده وقيوده، فإن هي خالفته أو تجاوزته، شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وهذا العيب يجب إصلاحه إما قبل صدوره وصيرورته قانوناً واجب التطبيق، أو لاحقاً بعد أن يدخل حيز التنفيذ الفعلي ويتصل بحقوق وحرّيات الأفراد ومصالحهم، سواءً برقابة سابقة أم رقابة لاحقة، سياسية كانت أو قضائية.

وهنا تباينت الدول في وضع الأنظمة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين واختلفت وتعددت صورها وطرائقها وإجراءاتها، ومتأثرة بالمبادئ الدستورية الحديثة، التي أضفت مزيداً من الحماية على حقوق الأفراد وحرّياتهم، كمبدأً وضح القاعدة القانونية، وشرعية القاعدة القانونية ومشروعيتها، ومبدأ الأمن القانوني، كل هذه المبادئ وغيرها، أكسبت النظام القضائي دوراً رئيسياً في ترسيخ قيم العدالة وحقوق الإنسان، وأصبح الانتقال إلى دولة القانون والحق رهيناً بمدى فاعلية الرقابة القضائية على دستورية القوانين، من أجل ذلك استعانت بعض الدول بالرقابة القضائية على مشروعات القوانين، وهي صورة من صور الرقابة على دستورية القوانين من أجل ضمان إصدار تشريعات متطابقة مع الدستور، تتسم بالوضوح لا لبس فيها ولا غموض تضمن تحقق الاستقرار التشريعي للأفراد في حقوقهم وحرّياتهم .

أهمية الموضوع:

إن دور القضاء في الرقابة على مشروعات القوانين لا يقل أهميته عن دور السلطة التشريعية والتنفيذية، فإن كان مهمة سن التشريعات هي غاية السلطة التشريعية فإن الرقابة القضائية على صحة التشريعات الصادرة عن السلطتين قبل نفاذها أيضاً لها أهمية، لأنها وبحكم حيادها قادرة على تصحيح مسار ما يصدر عن السلطتين من أعمال قد تضر بالصالح العام، أو تمس بالحقوق والحرّيات بما يتعارض

مع نصوص التشريع، فكان لزاماً على الدستور أن يقر بوجود رقابة وقائية تضمن صحة التشريع قبل صدوره، حتى لا يلحق القاعدة القانونية عيب من عيوب الشرعية الدستورية فيؤدي ذلك إلى عدم استقرار القواعد القانونية، خصوصاً وأن الرقابة اللاحقة تأخذ وقتاً طويلاً حتى تفصل في مدى دستورية التشريعات من عدمه الأمر الذي يلحق الضرر بالمعاملات القانونية ويهدد استقرارها إذا ما طبّق القانون لفترة طويلة من الزمن قبل الطعن عليه بعدم الدستورية.

الهدف من الموضوع:

إن الدولة الليبية بحاجة إلى إصلاح تشريعي شامل في المجالات كافة، وهذا الإصلاح لا بد أن يتضافر فيه العمل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهذا يتطلب إسناد وظيفة الرقابة على صحة التشريعات قبل صدورها للمحكمة العليا في إطار تشريعي حديث يخدم حاجة الدولة الليبية للإصلاح التشريعي تماشياً مع التطورات التي طرأت عليها.

الإشكالية التي تطرحها الدراسة:

تتمحور إشكالية الدراسة حول موضوع الرقابة القضائية على مشروعات القوانين، ودورها في تحقيق استقرار القوانين، وهذا الموضوع يطرح بعض التساؤلات المتناولة بصلب هذه الدراسة وهي كالاتي:

- 1- ما المقصود بالرقابة القضائية على مشروعات القوانين؟
- 2- ما هي الطبيعة القانونية لها؟
- 3- في أي وقت يمكن تحريكها؟
- 4- هل للرقابة على مشروعات القوانين أهمية؟
- 5- من هي الجهة التي تملك صلاحية تحريك الرقابة القضائية على مشروعات القوانين؟

المنهج المتبع في الدراسة:

لطبيعة الموضوع والتساؤلات التي طُرحت فإن ذلك اقتضى الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي مع الأخذ بالإطار المقارن وذلك بتوضيح المقصود بالرقابة القضائية على مشروعات القوانين وتوضيح طبيعتها وأهميتها، مع ذكر كيف عالجت التشريعات المقارنة هذا النوع من الرقابة من حيث تحديدها بنص الدستور وتحديد الجهة المسندة إليها، والجهة التي تملك تحريكها وحجية القرارات الصادرة عنها.

خطة الدراسة:

المبحث الأول: تحديد المقصود بالرقابة القضائية على مشروعات القوانين.

المطلب الأول: التعريف بالرقابة القضائية على مشروعات القوانين.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للرقابة القضائية على مشاريع القوانين.

المبحث الثاني: أهمية الرقابة القضائية على مشاريع القوانين وضوابط تحريكها.

المطلب الأول: أهمية الرقابة القضائية على مشاريع القوانين.

المطلب الثاني: آلية تحريك الرقابة القضائية السابقة على مشاريع القوانين.

المبحث الأول:

تحديد المقصود بالرقابة القضائية على مشروعات القوانين

رسخت عبر السنين الثقة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين من قبل القضاء، وانتشرت في العديد من الدول؛ وذلك للنتائج الإيجابية التي حققتها بفضل حياد القاضي، وبعده عن الاعتبارات السياسية، وبفضل ما يحيط عمله من إجراءات تضمن احترام حقوق الإنسان.

وتختلف الدول التي أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين في طريقة تنظيم هذه الوسيلة، فهي كالرقابة السياسية قد تكون لاحقة عن طريق الدفع أو الدعوى الأصلية، وقد تكون سابقة أي قبل صدور التشريع، بل إن بعض الأنظمة جمعت بين النظامين بموجب نصوص دستورية تحدد نطاقها وكيفية مباشرتها، والباعث على ذلك هو ضمان مبدأ الشرعية والمشروعية للنصوص التشريعية المنظمة لحقوق الأفراد وحياتهم.

المطلب الأول:

التعريف بالرقابة القضائية على مشروعات القوانين

تقتضي الرقابة القضائية على مشروعات القوانين، أن تُمارس على القانون أثناء تكوينه أي في الفترة الفاصلة بين إقراره من المشرع وإصداره من قبل رئيس الدولة، وقبل إصدار القانون يعرض على هيئة قضائية مختصة للنظر بدستوريته، وفقاً للإجراءات المحددة في الدستور فإن وجدته موافقاً للدستور قام رئيس الدولة بإصداره، أما إذا وجدته غير دستوري امتنع الرئيس عن إصداره وعُدَّ كأنه لم يكن، ويصبح ما تقرره المحكمة في هذا الشأن ملزماً لكل السلطات بما فيها رئيس الدولة.

وولاية القضاء الدستوري في الرقابة على مشروعات القوانين يجب أن تكون مستمدة من الدستور المعمول به مباشرة، فلا يصح له ممارستها دون وجود نص دستوري يمنحها الاختصاص بذلك، وخير مثال على نظام الرقابة السابقة ما أخذ به الدستور الأيرلندي الصادر عام 1937، الذي أعطى لرئيس الدولة خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم القانون إليه وبعد استشارة مجلس الدولة الحق في إحالة أي قانون إلى المحكمة العليا لفحص دستوريته، وعلى المحكمة العليا أن تصدر حكمها خلال مدة لا تتجاوز الستين يوماً من تاريخ إحالة القانون إليها فإذا حكمت المحكمة بعدم دستورية القانون امتنع رئيس الدولة عن إصداره، وعُدَّ كأنه لم يكن، أما إذا حكمت بدستوريته وجب على رئيس الدولة إصداره.

كذلك أسندَ الدستور المغربي للمحكمة الدستورية مهمة الرقابة السابقة على القوانين بموجب نص المادة (123) من دستورها الصادر في 2011م، فأصبحت المحكمة الدستورية بالمغرب تمارس نوعين من الرقابة السابقة، الأولى رقابة إلزامية وحدد الدستور نطاقها في القوانين واللوائح المنظمة لعمل مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها، أما النوع الثاني فهي رقابة سابقة ولكن اختيارية، وجعلها الدستور من صلاحيات الملك ورئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب أو خمسة أعضاء منه، أو أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، ولكل هؤلاء أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المحكمة للبت في مطابقتها للدستور.

ويتصرف القاضي الدستوري وفق إجراءات عمل خاصة من لحظة تلقي الإخطار، إلى لحظة إصدار الرأي أو القرار، من خلال المداولة والتحقيق، والتي يلتزم في سيره بمواعيد وإجراءات حددها له الدستور والأنظمة القانونية ذات الصلة، وفي الأخير يصدر رأياً، أو قراراً نهائياً يتم توجيهه إلى ذات الجهة التي أحالته للقضاء. (1)

والجدير ذكره هنا أن الرقابة الدستورية السابقة قد تكون وجوبية، وذلك عندما يوجب المشرع عرض مشاريع القوانين، أو بعضها على الجهة المختصة بالرقابة الدستورية قبل إصدار القوانين كشرط لصحة إصدارها، وهو المنهج الذي تبناه المشرع الدستوري المصري الصادر سنة 2005، وأيضاً الدستور الفرنسي يتبنى الرقابة الدستورية السابقة وجوباً تجاه بعض مشاريع القوانين قبل إصدارها، وهي مشاريع القوانين المسماة في القانون الدستوري "بالقوانين المكتملة للدستور".

وقد تكون إجبارية، بمعنى أن "يجب" الدستور للبرلمان أو للحاكم ملكاً كان أو رئيساً أن يحيل مشروع القانون قبل إصداره إلى المحكمة الدستورية للتأكد من مدى مطابقتها للدستور فالإحالة هنا اختيارية وليست إجبارية، وهذا المبدأ معمول به أيضاً في فرنسا، بل إن بعض الدساتير تلزم السلطة التشريعية بعرض التعديلات التي تمت مرة أخرى على المحكمة الدستورية؛ لتتأكد من التزام السلطة التشريعية بإجراء هذه التعديلات بصورة مطابقة لما ارتأته المحكمة دستورياً.

أما في ليبيا فقد مارست المحكمة العليا الليبية الرقابة السابقة في قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي صدر بتاريخ 1953/11/10، حيث شرعت في ذلك الوقت بممارسة اختصاصاتها كمحكمة دستورية، بالإضافة إلى دور الفتوى والتشريع، بالنظر إلى حاجة البلاد آنذاك لجهة قانونية متخصصة وذات خبرة في تفسير القوانين ومراجعتها قبل إصدارها من الحكومة الاتحادية، وحكومة الولايات بموجب نص المادة (18) من قانون المحكمة العليا السابق لسنة 1953.

ويتوقف تحريك هذه الرقابة المسندة للهيئة القضائية، على وجود نصوص دستورية تجيز له ممارسة هذه الرقابة، فإذا خلا الدستور من تنظيم هذه المسألة فإنه لا يجوز للقضاء الدستوري ممارستها من تلقاء نفسه، وقد اختلفت الدساتير في تحديد الهيئة التي تتولى ممارسة هذه المهمة فبعض الدساتير أسندتها للمحكمة العليا كما هو الحال في ليبيا، وبعض الدساتير الأخرى أدرجتها ضمن الاختصاصات التي أوكلتها إلى محكمة دستورية متخصصة ومستقلة كما هو الحال بجمهورية مصر العربية والمملكة المغربية والجمهورية التونسية (2) و الجدير بالذكر أن هناك مَنْ يرى من الخطأ التمييز بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية على دستورية القوانين، إذ إن الرقابة على دستورية القوانين هي دائماً رقابة قضائية وسياسية في آن واحد، فأساس عملية الرقابة قرار قضائي، غير أن نتيجة هذه الرقابة هي نتيجة سياسية، فلا يمكن أن تكون الرقابة على دستورية القوانين رقابة سياسية خالصة بل هي رقابة قضائية وسياسية في الوقت نفسه؛ لسبب بسيط هو أن مادة الرقابة نفسها سياسية بطبيعتها؛ لأنها تنصب على عمل السياسة التنظيمية لشؤون الدولة العامة، ولذا قيل بحق أن كل قرار قضائي، وكل تفسير للنصوص التشريعية؛ لا يعطي الفرصة للتدخل في حياة السياسة القومية، وأن الرقابة سواء تمت بطريقة

(1) محمد رضا بن حماد - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - مركز النشر الجامعي - 2021 - 416 .

(2) موفق صبري شوكت - الرقابة على دستورية القوانين أنواعها ورأي الفقه فيها - مجلة كلية دجلة الجامعة - دراسات قانونية - المجلد (5) العدد (1) - كانون الثاني 2022.

سياسية أم قضائية بحسب تشكيل الهيئة التي تقوم بها، ومهما كان تشكيل جهاز الرقابة، فإن غايته فحص شرعية قاعدة قانونية في علاقتها بقاعدة أسمى منها، مما يعنى القيام بعملية قضائية أساساً، ولذا فلا يجب عند الحديث على الرقابة على الدستورية أن نغفل طبيعة الرقابة السياسية حتى لو كانت تتم بجهاز قضائي، وأن تشكيل المحاكم العليا في البلدان المختلفة ما هو إلا تشكيل تغلب عليه الاعتبارات السياسية.⁽¹⁾

المطلب الثاني:

الطبيعة القانونية للرقابة القضائية على مشاريع القوانين

يقوم أسلوب الرقابة القضائية على مشاريع القوانين على فحص مشروعات القوانين قبل إصدارها وذلك سميت بالرقابة السابقة؛ إذ يجوز للفئات التي يحددها الدستور على سبيل الحصر وقبل إصدار القانون أن تقوم بإحالة إلى المحكمة المختصة لبيان مدى مطابقتها للدستور.⁽²⁾

فالرقابة هنا رقابة وقائية على "مشروع قانون" قبل صيرورته قانوناً، أي بعد إقراره من السلطة التشريعية في البلاد، وقبل إصداره وبدء تطبيقه على المخاطبين به، وذلك بهدف التأكد من خلوه من أي مطاعن دستورية، وما قد يترتب على ذلك من إحداث حالة من عدم الاستقرار القانوني للعلاقات أو المراكز القانونية التي أنشأتها.⁽³⁾

والرقابة السابقة على الدستورية، قد تكون وجوبية أو اختيارية، وتكون تلك الرقابة وجوبية كلما أوجب الدستور عرض مشاريع القوانين أو بعضها على الجهة المختصة بالرقابة قبل إصدار القانون، كشرط لصحة إصدارها، وفي هذه الحالة يصبح القانون مفتقداً شرطاً من شروط صحة إصداره، إن صدر دون عرضه على الجهة المختصة بالرقابة عليه قبل إصداره، إذ يكون قد صدر مفتقداً إجراءً أوجب الدستور إتباعه، فيفقد بذلك مقومات وجوده، حتى وإن كان صحيحاً في نصوصه وأحكامه.

وقد تكون رقابة اختيارية، بمعنى أن هناك أمر تقديري بيد صاحب الاختصاص بتحريكها، وهو ما يعني أنها عندما تكون اختيارية لا تعد شرطاً لصحة إصدار التشريع، كما أن الرقابة السابقة على دستورية القوانين قد تكون رقابة شاملة تطل مشروع القانون كله، وقد تكون رقابة جزئية، تنصب على بعض نصوص مشروع القانون، والعبارة في ذلك كله بالنصوص التي تنظم تلك الرقابة وتحدد نطاقها، كما أنه قد يترك المشرع الأمر تقديرياً بيد صاحب الاختصاص بتحريكها، بحيث يحيل مشروع القانون كله إلى جهة الرقابة لبحث مدى دستورية مجمل نصوصه إن تراءى له مخالفته كله للدستور، أو أن نصوصه مرتبطة ببعض ارتباطاً لا يقبل التجزئة بما

¹ محمد نون الأطرقي - نشوان عز الدين علي - الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ودوره في حماية الحقوق والحريات - الموقع الإلكتروني -

https://iraqjournals.com/article_174304_0.html

² لقمان عثمان أحمد - الرقابة القضائية على دستورية القوانين على طريقة الإلغاء - <https://www.researchgate.net/publication/341282223> -

³ عمر العبد الله - الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة - مجلة دمشق - المجلد السابع عشر - العدد الثاني - 2001.

لا يمكن معه الفصل، أو أن يقصر الإحالة على بعض نصوص مشروع القانون، التي يتراءى له شبهة مخالفتها وهنا الرقابة السابقة لا غير ذلك من مشاريع القوانين الأخرى، أي تكون محددة حصراً في مشاريع بعض القوانين دون غيرها. (1)

ويعد القرار القاضي بعدم دستورية القانون ملزماً لجميع سلطات الدولة وذو حجية عامة ومطلقة تؤدي إلى تصفية النزاع حول دستوريته بصفة نهائية، بحيث لا يتم عرض نفس النزاع أمام محاكم أخرى أو حتى أمام المحكمة التي أصدرت القرار، ومن أهم تطبيقات هذا النوع من الرقابة ما أخذ به الدستور الإيرلندي 1937، والذي منح لرئيس الدولة آنذاك الحق في إحالة القوانين التي يثور الشك حول مدى تطابقها والدستور على المحكمة العليا لفحصها بعد تقديم استشارة أمام مجلس الدولة. (2)

أما عن علاقتها بالرقابة اللاحقة يرى بعض الفقهاء أنه ليس ثمة ما يمنع من الجمع بينهما كما حدث في مصر، إذ إن الأصل فيها اختصاص جهة قضائية مركزية مستقلة دون غيرها بفحص دستورية القوانين واللوائح وهي المحكمة الدستورية العليا، وذلك بعد صدورها وتطبيقها ومن خلال دعوى موضوعية مطروحة على محكمة الموضوع، فهي إذاً رقابة قضائية لاحقة على صدور القانون وبمناسبة تطبيقه. واستثناء من هذا الأصل قرر المشرع المصري الدستوري بموجب التعديل الدستوري الذي تم عام 2005 أن تكون هناك رقابة قضائية مركزية سابقة على دستورية مشروع قانون معين هو قانون تنظيم انتخابات الرئاسة في مصر؛ وذلك قبل إصداره للتحقق من اتفاه مع أحكام الدستور القائم.

وقد أصدرت المحكمة في صدد هذا الموضوع حكماً بتاريخ 1/15/ 2006 قضت فيه "... إن مباشرتها الرقابة الدستورية السابقة على مشروع قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية، وإبداء رأيها فيه لا يمنعها من مباشرة اختصاصها بالرقابة اللاحقة على نصوص ذلك القانون..." كما أن مجلس الشعب قد التزم بمنطوق قرار المحكمة الذي أصدرته عند رقابتها السابقة لمشروع قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية والتي قضت بعدم دستورية بعض مواده، وذلك تنفيذاً لحكم المادة 76 من الدستور والمادة 25/ من قانونها بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين (3).

و قضت أيضاً بأن " نص المادة (76) من الدستور بعد تعديلها قد عهد باختصاص الرقابة السابقة على مشروع قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية للمحكمة الدستورية العليا بالإضافة لاختصاصها المتفرد والأصيل بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح المنصوص عليها في المادة (175) من الدستور، ومن ثم فإن مباشرتها الرقابة الدستورية السابقة على مشروع القانون السالف البيان وإبداء الرأي بشأنه لا يمنعها من مباشرة اختصاصها بالرقابة اللاحقة على نصوص ذلك القانون". (4)

(1) يوسف عبد المحسن عبد الفتاح - تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري والبحريني - - القانونية - العدد السابع - ص 132-133 - الموقع الإلكتروني e-

extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.legalaffairs.gov.bh/QTopics/Q07T02

(2) صافي حمزة - دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات السياسية في دول المغرب العربي - رسالة دكتوراه - جامعة محمد خيضر بسكرة كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم القانون - الجزائر - العام الجامعي 2020/2019 .

(3) نسرین طلبة يوسف شباط - الرقابة على دستورية القوانين - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد 27 - العدد الأول - 2011 - ص

(4) قضية رقم 188 لسنة 27 ق دستورية بجلسة 2006/1/5 - أشارت إليه الورقة المقدمة من وفد الجمهورية المصرية إلى المؤتمر العالمي الثاني حول العدالة الدستورية - ريو دي جانيرو - البرازيل - 16-18-يناير 2011- عنوان الورقة إطلالة على الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ضوء الفصل بين السلطات

ومن خلال دراسة الحكم المذكور أن القضاء وهو بصدد ممارسته للرقابة على دستورية القوانين بإمكانه أن يجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة طالما أن المشرع منحه الاختصاص بذلك، ولكن ما يجب التنبيه إليه أن ممارسة القضاء لنوعي الرقابة على ذات التشريع قد يؤدي إلى اختلال المنظومة القضائية بإصدار أحكام متناقضة، كما أن هذا قد يؤدي إلى التأثير على استقرار الأوضاع القانونية بتطبيق حكمين متناقضين على ذات الواقعة القانونية خصوصاً وأن حكم المحكمة أو قرارها الصادر بشأن تحديد مدى دستورية التشريع يصدر عن هيئة قضائية تتمتع بالخبرة في دراسة التشريعات القانونية ولا تصدر أحكامها وقراراتها إلا بناءً على أسانيد قانونية تصل إلى حد الاستعانة بالمبادئ العامة والقياس في تقرير مدى دستورية التشريعات الصادرة.

المبحث الثاني:

أهمية الرقابة القضائية على مشاريع القوانين وضوابط تحريكها

إن من أهم أنواع الرقابة على دستورية القوانين، وأكثرها انتشاراً وذيوعاً، هي الرقابة القضائية التي تستهدف تأكيد احترام ما يصدر عن السلطة التشريعية من تشريعات تصدر عنها تنفيذاً لأحكام الوثيقة الدستورية، وعدم مخالفتها للدستور في كافة مراحل وضعها وإقرارها وتنفيذها وتفسيرها؛ لذلك تحرصُ معظم الدول على أن تضمن دساتيرها نصوصاً صريحة تكفل وضع الضوابط التشريعية والإجرائية التي تنظم مباشرة الجهة القضائية المتخصصة للرقابة على دستورية القوانين؛ بحيث يكون للقاضي الحق في أن يتيقن من مدى تطابق التشريعات مع أحكام الدستور، وأن يقف على مدى تجاوز السلطة التشريعية لحدود الاختصاصات التي حددتها لها الوثيقة الدستورية.

المطلب الأول:

أهمية الرقابة القضائية على مشاريع القوانين

نالت الرقابة القضائية السابقة على مشروعات القوانين على الثقة في ضمان التطبيق الأمين لنصوص الدستور، والمحافظة على استقلال كل سلطة من السلطات الثلاث، ومنع اعتداء سلطة على أخرى، لاسيما وأن القضاء يُعدُّ دوماً صمام الأمان لحقوق وحرّيات المواطنين، وبيأسرهُ أفرادٌ يتميزون بالنزاهة والاستقلالية والمهارة الفنية، والقدرة العملية على فحص النصوص التشريعية، واكتشاف ما يتعارض مع الوثيقة الدستورية، ولعل القبول العام لهذا النوع من الرقابة سواء المركزية منها أم غير المركزية؛ مرجعه إلى طابعه العملي والمتفق مع الطابع القانوني الصرف لمثل هذه العملية، ونتيجة لذلك اكتسبت هذه العملية المزايا التالية :

أولاً: تعزز الرقابة القضائية السابقة استقرار النظام القانوني، وسمو القاعدة الدستورية.

ثانياً: يسمح نظام الرقابة السابقة على نقادي المشاكل التي قد تُطرح عندما يتبين لاحقاً بأن القانون الذي أُصدِرَ وطُبِقَ خلال سنوات عديدة غير مطابقٍ للدستور، أي أن الرقابة السابقة تحمي الحقوق المكتسبة، وتضمن استقرار الأوضاع القانونية التي نشأت قبل الحكم بعدم دستورية القانون (1).

ثالثاً: إن إخضاع مشاريع القوانين لرقابة القضاء الدستوري جاء نتيجة تبني قاعدة وضوح التشريع، وهو مبدأ ذو قيمة دستورية، وقد تبنى هذا الاتجاه المجلس الدستوري الفرنسي حديثاً، إذ اعتبر أن مبدأ وضوح التشريع مبدأً دستوري، يفرض على المشرع إصدار أحكام دقيقة بما فيه الكفاية، واستخدام صيغ غير مبهمة بهدف حماية أشخاص القانون من أي تفسير مخالف للدستور، أو من أي تعسف للسلطة المنفذة للقانون (2).

رابعاً: تكمن أهمية هذه الرقابة في كونها مجردة عن الواقع وعن أية تطبيقات واقعية، فهي رقابة تتم خارج نطاق أية خصومة دستورية، ولا يلزم لتحريكها اتخاذ أي إجراء من إجراءات رفع الدعوى، فالرقابة هنا تتم على نصوص لم تدخل حيز التنفيذ الفعلي.

خامساً: تعتبر الرقابة القضائية السابقة وسيلة من وسائل حماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وتضمن عدم المساس بها، أو الإنقاص منها بموجب قوانين أو لوائح تصدر عن السلطة التشريعية أو التنفيذية (3).

سادساً: تساعد هذه الرقابة على تصحيح مسار السلطة التشريعية والوقاية من وقوعها في عيب الانحراف التشريعي.

سابعاً: تساهم الرقابة القضائية السابقة في ضبط التشريعات لتصدر متناسبة من سياسة الدولة الداخلية والخارجية، وضمان انسجام القوانين المحلية مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية التي تكون الدولة طرفاً فيها.

ثامناً: وختاماً فإن هذه الرقابة وبحكم أنها تتناول التشريع في المرحلة ما بين سنّ القانون وإصداره فإنها تمنحه الشرعية والنفاذ اللازم لاكتمال القانون.

أما إذا بحثنا عن أهمية اعتماد الرقابة القضائية السابقة كآلية لتصحيح مسار إصدار التشريعات في ليبيا، فإن لهذا الموضوع أهمية كبيرة تفرضه المتغيرات التي طرأت على الدولة الليبية، وحاجتها إلى إصلاح المنظومة التشريعية بالكامل لتتناسب مع المتغيرات التي طرأت على السياسية العامة داخل الدولة، تأسيساً على أن التشريعات القائمة لم تعد تفي بالغرض المراد منها، أو لأنها بُلّت ولم تعد تتناسب مع ما حدث من تطور بعد أحداث فبراير 2011⁽⁴⁾، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعاني صناعة التشريع في ليبيا مشكلات كثيرة أدت إلى تصدع البناء التشريعي، وهذا التصدع يعود لأسباب عديدة لعل أهمها تعدد المؤسسات المسند إليها إصدار العمل التشريعي، فانعكس هذا الأمر على وضوح السياسة التشريعية في الدولة الليبية، وأدى إلى غياب الرؤية الواضحة للتشريعات التي تطلتها العديد من الثغرات القانونية، وتفتقر لرؤية استراتيجية واضحة الأمر الذي أدى إلى إنتاج تشريعات لا تحقق الاستقرار التشريعي وتمس بحقوق الأفراد

⁽¹⁾ هلمت ستونبرجر - نماذج عن القضاء الدستوري - اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية بواسطة القانون

⁽²⁾ مروان محمد محروس المدرس - رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية - مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة الخامسة - مايو 2017 - ص 513-514.

⁽³⁾ د. محمد المساهي - حقوق الإنسان والحريات العامة بين القانون الدولي والتشريعات المحلية - دار العرفان بالمغرب - 2016 - ص 234.

⁽⁴⁾ د. سلوى فوزي الدغلي - مسائل دستورية - الطبعة الأولى 2023 - الفضيل للطباعة والنشر - ص 267

وحرياتهم،⁽¹⁾ كل هذه العوامل وغيرها لا يمكن معالجتها إلا من خلال ضبط الرقابة على دستورية القوانين، ومنح القضاء صلاحيات واسعة في التصدي للنص التشريعي ومراجعة كافة مشروعات القوانين قبل إصدارها، إما بإصدار قانون يلزم السلطة التشريعية بإحالة القوانين قبل إصدارها إلى المحكمة العليا لممارس مهمة الرقابة السابقة، أو بإنشاء محكمة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين يكون من ضمن اختصاصاتها مراجعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية كافة قبل دخولها حيز التنفيذ الفعلي، خصوصاً القوانين المنظمة للحقوق والحريات، والقوانين ذات العلاقة بتنظيم سير الحكم بالدولة الليبية.

المطلب الثاني:

آلية تحريك الرقابة القضائية السابقة على مشاريع القوانين.

أعطيت صلاحية تحريك الرقابة على مشروعات القوانين، وهي كما اتفقنا هي رقابة سابقة لصالح السلطات العامة، وهي كالاتي: في النظام الفرنسي تُحرَّك الرقابة السابقة وجوباً عن طريق الوزير الأول الذي ألزمه الدستور بأن يعرض على المجلس الدستوري القوانين الأساسية قبل إصدارها، وكذلك مشروعات القوانين الاستثنائية قبل طرحها للاستفتاء الشعبي، أيضاً بواسطة رئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ اللذين، والزمهما الدستور بعرض لوائح مجلسي البرلمان على المجلس الدستوري قبل تطبيقها. واختيارياً منحها الدستور لرئيس الجمهورية، والوزير الأول ورئيس أي من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) أو ستين عضواً على الأقل من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ حسب التعديل الدستوري الصادر سنة 1974.⁽²⁾ ويتم تحريك هذه الرقابة هنا، بموجب طلب يُرسل إلى المجلس الدستوري دون إتباع شكليات محددة ويفصل المجلس في موضوع دستورية مشروع القانون أو عدمه في حضور سبعة أعضاء على الأقل، ويشترط لصحة قرار المجلس الحصول على الأغلبية البسيطة وفي حالة تساوي الأصوات يرجع الجانب الذي منه رئيس المجلس، وقرار المجلس هنا نهائي ولا يجوز الطعن عليه وملزم لكافة جهات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.⁽³⁾

أما في الجمهورية التونسية فقد أعطى الدستور لرئيس الدولة ورئيس الحكومة ورئيس البرلمان، أو ثلاثين عضواً من أعضاء مجلس النواب، أو نصف أعضاء المجلس الوطني صلاحية إحالة مشروع القانون بعد سبعة أيام من المصادقة عليه من البرلمان إلى المحكمة الدستورية، وعلى المحكمة وفي أجل ثلاثين يوماً أن تصدر قراراً معللاً وموجهاً إلى رئيس الجمهورية بدستورية أو عدم دستورية مشروع القانون، ويكون هذا القرار ملزماً للجهات داخل الدولة كافة، وهو بدوره يقوم بإحالته إلى مجلس النواب ولللمجلس الوطني لتعديله. وعلى رئيس الدولة إعادة مشروع القانون قبل إصداره للمحكمة مرة أخرى للتأكد من صحته ومطابقته للدستور، وهذا الإجراء يعتبر وجوبياً، والقول بأن هذا الإجراء وجوبي معناه أن البرلمان لا يجوز له الختم على مشروع القانون وإصداره رسمياً إلا بعد إعادته للمحكمة لتقر بصحة التعديلات التي أقرتها سابقاً وبمطابقته للدستور وظوه من أي عيب دستوري.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ ضياء شقورة- العدالة الانتقالية والمساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في ليبيا - مجلة موازين عدد تمهيدي - مايو - 2022 - ص 39 .

⁽²⁾ د. خليفة سالم الجهمي- رقابة دستورية القوانين في ليبيا ومصر والكويت والبحرين - منشأة المعارف - 2018 - ص 57-58 .

⁽³⁾ نفس المرجع ص 59 .

⁽⁴⁾ المادة (127-130) من دستور الجمهورية التونسية الصادر في 2022.

أما في ليبيا فإن المحكمة العليا وهي صاحبة الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين بدوائرها المجتمعة فإنها لم تمارس الرقابة على مشروعات القوانين إلا بموجب قانون المحكمة العليا الاتحادية العليا الذي صدر بتاريخ 10/11/1953 وبموجب نص المادة (18) أعطيت الصلاحية للحكومة الاتحادية إحالة مشروعات القوانين للمحكمة الاتحادية وكانت الإحالة هنا جوازية وليست إلزامية بالنسبة للحكومة وكان اختصاص المحكمة محصور في الرقابة على الصياغة القانونية. (1)

و ما يعاب على هذا النص أنه لم يحدد مدى إلزامية رأيها الصادر كما أنه حصر نطاق اختصاص المحكمة بالرقابة على الصياغة التشريعية فقط، ومنذ أن ألغي القانون السابق الذكر لم نجد في القوانين التي تلتها ما يفيد باقتناع المشرع بأهمية تفعيل الرقابة القضائية على مشروعات القوانين إلا في مشروع الدستور المنتظر فقد أخذ بفكرة الرقابة السابقة على صحة التشريع وإن كانت محددة على سبيل الحصر في قوانين الانتخابات والاستفتاءات قبل إصدارها والمعاهدات والاتفاقيات قبل التصديق عليها، أي أن الأصل في الرقابة على دستورية القوانين بموجب مشروع الدستور هي رقابة لاحقة إلا ما استثناه الدستور بنص صريح. (2)

وإلى حين صدور تشريعات تعدل الهيكل القضائي للدولة الليبية، تبقى الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ليبيا رقابة لاحقة تمارسها المحكمة العليا باجتماع دوائرها في دائرة دستورية بالآليات التي حددها القانون، وهي عن طريق دعوى أصلية أو الدفع بعدم الدستورية وفقاً لقانون المحكمة العليا رقم (6) لسنة 1982 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 1994 واللائحة الداخلية للمحكمة العليا الليبية رقم (283) لسنة 2004، واللائحة (285) لسنة 2005.

ويعتبر الدستوري المغربي الصادر في 2011 من الدساتير التي حققت تقدماً جيداً فيما يتعلق بموضوع الرقابة القضائية السابقة على مشروعات القوانين، فقد منح المحكمة الدستورية الاختصاص بمراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين لنصوص الدستور قبل إصدارها وجعلها الدستورية وجوبية بالنسبة للقوانين ذات العلاقة بتنظيم مجلسي البرلمان، وجوازية فيما يتعلق بالقوانين العادية التي تحال إلى المحكمة اختيارياً قبل إصدارها من طرف الملك ورئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين أو أربعين عضواً من مجلس المستشارين وهنا يراقب القضاء الدستوري مشاريع القوانين التي تمت إحالتها فقط من طرف الفئات التي حددها الدستور وبالفصل صدر عنها بعض القرارات التي أقرت عدم دستورية بعض القوانين ذات الصلة بالحريات لأنها مخالفة للدستور كالقانون رقم (01.129) القاضي بتغيير المادة 139 من القانون 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية لصدور مخالفاً للدستور، بأن سُمح للقاضي التحقيق تلقائياً أو بناءً على ملتزمات النيابة العامة بأن تأمر بعدم تسليم نسخة من محضر الشرطة القضائية وباقي وثائق الملف إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك في الجرائم التي حددها مشروع القانون المذكور، لأن من شأن السماح بذلك من شأنه أن يمس بحقوق الدفاع وأهمل حق المتهم في الاطلاع على المحاضر والوثائق الخاصة بملف الاتهام وأن ذلك فيه مساس بمبدأ المساواة أمام القانون. (3)

(1) موقع المحكمة العليا <https://supremecourt.gov.ly> تاريخ الدخول 2022/2/22.

(2) نص المادة (139) من مشروع الدستور الليبي 2017 .

(3) د. محمد المساي - مرجع سابق - ص 236

الخاتمة:

تناول هذا البحث موضوع الرقابة على مشروعات القوانين، وهي رقابة سابقة تتناول التشريع قبل صدوره، كرقابة وقائية تضمن صدور تشريع سليم خالي من المخالفات ومن المطاعن الدستورية، وهي رقابة يتم إقرارها بموجب نصوص دستورية تحد آلية تحريكها والنتائج المترتبة عليها:

نتائج الدراسة:

خرجت من خلال هذه الدراسة بالنتائج التالية:

- 1- إن المقصود بمشروعات القوانين، العمل التشريعي وهو في مرحلة الإعداد وقبل دخوله مرحلة النفاذ، والرقابة التي يجيزها المشرع في هذه المرحلة هي رقابة سابقة سواء كانت إجبارية أو جوازية.
- 2- إن الرقابة القضائية السابقة على مشروعات القوانين توصف بأنها رقابة وقائية، وهي وسيلة تعتبر فعالة خصوصاً في مرحلة الإصلاح التشريعي، فالقضاء واستناداً إلى دوره التكاملي مع السلطتين التشريعية والتنفيذية يستطيع أن يعالج مشروعات القوانين حتى تصدر ملائمة للظروف التي شُرعت من أجلها.
- 3- إن الرقابة القضائية على مشروعات القوانين هي رقابة تدخل ضمن اختصاص القضاء الدستوري.
- 4- أن القضاء لا يستطيع ممارسة الرقابة السابقة إلا بموجب نصوص دستورية صريحة تمنحه الاختصاص بذلك.
- 5- إن نظام القضاء الدستوري في ليبيا يقوم على مركزية الرقابة على دستورية القوانين تمارسها المحكمة العليا وحدها دون غيرها كاختصاص جامع مانع، وراقبتها في هذا المجال رقابة لاحقة عن صدور التشريع وليست سابقة.
- 6- إن الرقابة القضائية السابقة تخضع لذات الضوابط التي تخضع لها الرقابة اللاحقة.

التوصيات:

- 1- يجب أن يمتد نطاق اختصاص المحكمة العليا بالرقابة على دستورية القوانين لتشتمل على اختصاصها بالرقابة السابقة في القوانين كافة، نتيجة حاجة الدولة الليبية لتضافر جهود سلطات الدولة الثلاث من أجل الانتقال إلى مرحلة الإصلاح التشريعي وهي مرحلة في غاية الأهمية.
- 2- إن أكثر ما يهدد الحريات الأساسية في العصر الحاضر سلطة الضبط التشريعي؛ بحكم ما تتمتع به من سلطات تقديرية واسعة في تنظيم الحريات قد يصل إلى حد تقييد الحقوق والحريات، وكان تدرج التشريع يستتبع استمداد كل تشريع قوته وصحته من مطابقته لقواعد التشريع الذي يعلوه وهكذا؛ الأمر الذي يتطلب وجود رقابة قضائية ذات فاعلية تصلح عيوب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحقق الوقاية للقاعدة القانونية من كثرة التعديلات التشريعية.
- 3- الأخذ بمبدأ التشاور مع الأجهزة العاملة بالدولة المتوقع أن يمس مشروع القانون مجالها بصورة جدية وحقيقية؛ لضمان نجاح أي قانون في تحقيق أهدافه ومراميه في الواقع العملي.
- 4- يقوم العمل بالمنظومة التشريعية على تحويل السياسة التشريعية للدولة إلى واقع، ومن يتولى وضع السياسة التشريعية هم المنتميين للسلطة التشريعية والتنظيمية، وهذه الفئة وإن كانت تضع السياسة العامة إلا أنها لا تتولى عملية صياغة أو إعداد مشروعات القوانين، إذ أن هذه المهمة من اختصاص صائغ القاعد القانونية وهي وظيفة في غاية الأهمية وأصعب بكثير من مهمة واضع السياسة التشريعية، إذ أن العمل في هذا المجال دقيق وفائق الأهمية، يقوم على اعتماد آليات محكمة وواضحة

ومحددة المعالم تضمن جودة القوانين الصادرة، وإلا كانت عواقب هذه التشريعات سيئة، وهذا ما يدفعنا إلى إقرار الرقابة القضائية السابقة على مشروعات القوانين بحكم ما لدى القضاء من خبرة في مراجعة القاعدة القانونية شكلاً وموضوعاً وصياغةً لضمان تحقيق جودة التشريع.

المراجع:**الكتب**

- 1- د. خليفة سالم الجهمي- رقابة دستورية القوانين في ليبيا ومصر والكويت والبحرين - منشأة المعارف - 2018
- 2- د. سلوى الدغيلي- مسائل دستورية - الطبعة الاولى - 2023- الفضيل لنشر والتوزيع - ص 279-208.
- 3- محمد رضا بن حماد - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - مركز النشر الجامعي - 2021.
- 4- د. محمد المساوي - حقوق الإنسان والحريات العامة بين القانون الدولي والتشريعات المحلية - دار العرفان بالمغرب - 2016.

الرسائل العلمية:

- 1- صافي حمزة - دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات السياسية في دول المغرب العربي - رسالة دكتوراه - جامعة محمد خيضر بسكرة كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم القانون - الجزائر - العام الجامعي 2020/2019.

المجلات العلمية:

- 2- ضياء شقورة- العدالة الانتقالية والمساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في ليبيا - مجلة موازين عدل تمهيدي - مايو - 2022..
- 3- عمر العبد الله - الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة - مجلة دمشق - المجلد السابع عشر - العدد الثاني - 2001.
- 4- مروان محمد محروس المدرس - رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية - مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة الخامسة - مايو 2017.
- 5- موفق صبري شوكت - الرقابة على دستورية القوانين أنواعها ورأي الفقه فيها - مجلة كلية دجلة الجامعة - دراسات قانونية - المجلد (5) العدد (1) - كانون الثاني 2022.
- 6- نسرین طلبة يوسف شباط - الرقابة على دستورية القوانين - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد 27 - العدد الأول - 2011.
- 7-

المؤتمرات العلمية:

- 1- المؤتمر العالمي الثاني حول العدالة الدستورية - ريو دي جانيرو - البرازيل - 16-18-يناير 2011- عنوان الورقة: إطلالة على الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ضوء الفصل بين السلطات.

الوثائق

1. نماذج عن القضاء الدستوري - اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية بواسطة القانون- بدون سنو نشر

التشريعات:

1-دستور المملكة المغربية الصادر في 2011.

2-دستور الجمهورية التونسية الصادر في 2022.

3-مشروع الدستور الليبي 2017.

مراجع من مواقع الإلكترونية

1. محمد ذنون الأطرقي - نشوان عز الدين علي - الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ودوره في حماية الحقوق

والحريات - الموقع الالكتروني - https://iraqjournals.com/article_174304_0.html

2. لقمان عثمان أحمد - الرقابة القضائية على دستورية القوانين على طريقة الالغاء - :

<https://www.researchgate.net/publication>

3. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح - تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري

والبحريني - - القانونية - العدد السابع - ص 132-133 - الموقع الالكتروني e-

<https://www.legalaffairs.gov.bh/QTopics/Q07T0>
extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/