مظاهر تقيُّد المشرع بتحقيق الاستقرار المجتمعي

إعداد

د. خالد وحيد إسماعيل

المدرس بقسم القانون العام بكلية الشريعة والقانون بالقاهرة

٢٠١٨م - ١٤٣٩هـ

مظاهر تَقَيُّدِ المشرع بتحقيق الاستقرار المجتمعي

خالد وحيد إسماعيل
قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر.
البريد الالكتروني: dr.kwahed@azhar.edu.eg

ملخص البحث:

اتبع الباحث في هذا البحث المنهج الموضوعي، والمنهج التأصيلي (الاستقرائي) عن طريق تجميع الجزئيات التي يمكن من خلالها التوصل إلى قاعدة عامة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي (الاستنباطي)، الذي يقوم على ربط المقدمات بالنتائج، وربط الأشياء بعللها على أساس المنطق والتأمل الذهني. ويتضمن هذا البحث مقدمة وثلاثة فصول؛ الفصل الأول: مظاهر تقيد المشرع الدستوري بالاستقرار المجتمعي؛ وفيه ثلاثة مباحث، والفصل الثاني: مظاهر تقيد المشرع العادي بالاستقرار المجتمعي؛ وفيه ثلاثة مباحث، والفصل الثالث: مظاهر تقيد السلطة اللائحية بالاستقرار المجتمعي؛ وفيه مبحثان. وقد تناول هذا البحث مظاهر تقيد المشرع بتحقيق الاستقرار المجتمعي، وفي سبيل ذلك تم التعرض لمظاهر تقيد المشرع الدستوري بالاستقرار المجتمعي؛ وذلك ببيان ما اشتمل عليه الدستور من قيام نظام الدولة على أساس المواطنة، وتحصين الحقوق والحريات العامة بالعديد من الضمانات، وتنظيم الأحكام الانتقالية. كما تم التعرض لمظاهر تقيد المشرع العادي (البرلمان) بالاستقرار المجتمعي؛ وذلك بتقيده بعدم التسلب من اختصاصاته الدستورية وأثر ذلك على استقرار المجتمع؛ والتعرض لمضمون النص التشريعي الصادر عن البرلمان وأثره على استقرار المجتمع، بالإضافة إلى صياغة التشريع ودورها في الحفاظ على استقرار المجتمع. وتناول البحث أيضاً مظاهر تقيد السلطة اللائحية (الإدارة) بالاستقرار المجتمعي في الظروف العادية، عند إصدار اللوائح التنفيذية، واللوائح المستقلة (اللوائح التنظيمية ولوائح الضبط)، وأثر هذه اللوائح على استقرار المجتمع.وأخيراً تعرض البحث لمظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في ظل الظروف الاستثنائية، عند إصدار لوائح الضرورة.

الكلمات المفتاحية: مظاهر، تَقَيُّدِ المشرع، المشرع الدستوري، الفراغ التشريعي، الاستقرار المجتمعي.

Manifestations of the legislator’s adherence to social stability

Khaled Waheed Ismail

Department of Public Law, Faculty of Shariah and Law, Al-Azhar University, Cairo, Egypt.

Email: dr.kwahed@azhar.edu.eg

Abstract:

In this research, the researcher followed the objective approach, and the inductive approach by assembling the particles through which a general rule can be reached, in addition to the analytical (deductive) approach, which is based on linking premises with results, and linking things to their causes on the basis of logic and mental reflection. This research includes an introduction and three chapters; Chapter One: The manifestations of the constitutional legislator’s adherence to social stability; It contains three sections, and the second chapter: Aspects of the ordinary legislator’s adherence to social stability; It contains three sections, and the third chapter: Aspects of the regulatory authority’s restriction of social stability; It contains two topics. This research has been dealt with the manifestations of the legislator's adherence to the achievement of social stability. For this purpose, the manifestations of the constitutional legislator's adherence to social stability were exposed. This was done by explaining what the constitution included in establishing the state system on the basis of citizenship, immunizing public rights and freedoms with many guarantees, and regulating transitional provisions. Aspects of the ordinary legislator (Parliament) restricting social stability were also exposed. And that is by his adherence to not being stripped of his constitutional powers and the impact of this on the stability of society; And exposure to the content of the legislative text issued by Parliament and its impact on the stability of society, in addition to the formulation of legislation and its role in maintaining the stability of society. The research also dealt with the manifestations of the regulatory authority's (administration) restrictions on social stability in normal circumstances, when issuing executive regulations, independent regulations (regulatory regulations and control regulations), and the impact of these regulations on the stability of society. Exceptional, when necessary regulations are issued.

Keywords: Manifestations, Restriction of the legislator, The Constitutional Legislator, The Legislative Void , Social stability.

□ بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مُقَدِّمَة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، وخاتم النبيين، ورحمة الله للعالمين، سيدنا محمد، النبي الأمي العربي الكريم، وعلى آله وأصحابه ومن تبعه وسار على نهجه بإحسان إلى يوم الدين. ثم أما بعد

لقد كانت الحاجة ماسة منذ بدء الخليقة إلى وجود أدوات لضبط المجتمع، وتحقيق الاستقرار فيه، والحفاظ على أمانه، والتوفيق بين الرغبات المتعارضة بداخله، وتنظيم العلاقات المليئة بالمنازعات، وإقامة العدالة بين جميع الأفراد؛ ويعد التشريع بدرجاته المختلفة أهم الأدوات التي تحقق هذه الأهداف نظراً إلى إلزامه، وقيام السلطات العامة في الدولة على كفالة تنفيذه واحترامه.[1]

ومن ثم فإن تحقيق الاستقرار المجتمعي يعد من الأهداف الأساسية للتشريع بصفة عامة؛ بل إنه الهدف الرئيسي الذي يجب أن يستهدفه المشرع في جميع القواعد القانونية على اختلاف مراتبها؛ وذلك باعتبار أن التشريع هو الذي يتولى تنظيم العلاقات الاجتماعية داخل المجتمع، ويلتزم الجميع

(١) د/محمد حسين منصور: المدخل إلى القانون، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، منشورات الحلبي الحقوقية، ص٤٢.

بالخضوع لأحكامه، فإذا كان التشريع منضبطاً، متسقاً مع واقع المجتمع، ملبياً لاحتياجاته، مسايراً للتطورات التي قد تطرأ عليه، مقيداً بالضوابط الدستورية التي تعلوه، فإنه بذلك يكون أداة جوهرية لتحقيق الاستقرار، وذلك لكون الواقع القانوني يتوازن مع الواقع الاجتماعي للمجتمع.

وإذا كان القانون قد تطور بتطور الجماعة، وازدادت قواعده كلما زادت حاجات الجماعة، إلا أن الهدف الرئيسي من التشريع - وهو تحقيق الاستقرار المجتمعي- ظل ثابتاً، فجميع الأفكار والنظريات القانونية تستهدف في النهاية التوصل إلى مزيد من الاستقرار في كافة مناحي الحياة، وتلبية احتياجات المجتمع المتطورة، ولما كانت القواعد القانونية في النظم المعاصرة تتدرج إلى قواعد دستورية، وقوانين عادية، وقرارات إدارية ولائحية؛ فإن الواجب على المشرع أن يتقيد - بل ويلتزم- بتحقيق الهدف الأساسي من التشريع - والمتمثل في تحقيق الاستقرار في كافة مناحي الحياة- أياً كانت مرتبة التشريع، بحيث يظهر هذا الهدف في جميع الأحكام والضوابط والشروط التي تشتمل عليها جميع التشريعات.

أهمية الموضوع:

ترجع أهمية دور المشرع في تحقيق الاستقرار المجتمعي، إلى أن المشرع يقوم بدور تنظيمي جوهري شامل، ينعكس أثره على جميع مناحي الحياة في المجتمع، بحيث يترتب عليه تحقق الترابط والتماسك والثقة المتبادلة بين جميع فئات المجتمع من ناحية، وفيما بينهم وبين سلطات الدولة من جهة أخرى، وبين مؤسسات الدولة بعضها مع بعض من جهة ثالثة؛

بل بين الدولة وغيرها من الدول، بحيث تستطيع الدولة الوقوف أمام التقلبات والمتغيرات المختلفة؛ ويكون ذلك سبيلاً ليس إلى أمانها وبقائها فحسب، بل إلى رقيها وتطورها وتقدمها.

أسباب اختيار الموضوع:

١- أن موضوع تحقيق الاستقرار المجتمعي له أهمية بالغة، فهو الغاية التي تستهدفها المجتمعات على مر العصور، خصوصاً في ظل ما تعانيه العديد من المجتمعات من أزمات تهدد استقرارها في شتى الميادين؛ ونظراً إلى أن المشرع هو المنوط به تنظيم الحقوق والحريات فإن له أعظم الأثر في تحقيق الاستقرار المجتمعي.

٢- كثرة إصدار التشريعات، وكثرة التعديلات الواردة عليها، مما يؤثر بشكل كبير على الاستقرار التشريعي، وهو ما يؤثر بدوره على استقرار المجتمع.

٣- تأثر الاستقرار في المجتمع بشكل مباشر بمدى التزام المشرع بالقيود والضوابط الدستورية في جميع مراحل العملية التشريعية، فكلما كان المشرع أكثر التزاماً بالقيود المفروضة عليه كلما ساهم التشريع في تحقيق الاستقرار، ويفقد المجتمع من الاستقرار بقدر تحلل المشرع من هذه القيود، وهو ما استلزم استعراض المظاهر التي يترتب على التزام المشرع بها تحقيق الاستقرار المجتمعي.

منهج البحث:

اتبع الباحث في هذا البحث المنهج الموضوعي، والمنهج التأصيلي

(الاستقرائي) عن طريق تجميع الجزئيات التي يمكن من خلالها التوصل إلى قاعدة عامة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي (الاستنباطي)، الذي يقوم على ربط المقدمات بالنتائج، وربط الأشياء بعللها على أساس المنطق والتأمل الذهني، حيث يبدأ بالكليات ليصل منها إلى الجزئيات؛ مع اتباع المنهج التاريخي فيما يحتاج لسرد السوابق التاريخية والأحكام القضائية والاستفادة منها في كل موضع بحسبه؛ وقد أقمت تناولي لهذا البحث على النظام المصري.

صعوبات البحث:

١- اتساع موضوع البحث، نظراً لشموله الحديث عن دور المشرع الدستوري في تحقيق الاستقرار المجتمعي، وكذلك الحديث عن الدور التشريعي للبرلمان، بالإضافة إلى الحديث عن دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح، ومدى لزومها لتحقيق الاستقرار المجتمعي.

٢- عدم وجود نص صريح يقيد المشرع الدستوري بتحقيق الاستقرار، ذلك أن مهمة الدساتير في مختلف دول العالم، سواء البلاد ذات الدساتير المكتوبة، أو ذات الدساتير العرفية، هو تحقيق استقرار المجتمع، وهذا يعد من البديهيات، وهو ما يستفاد أيضاً من عدم النص في الدستور على تقيد المشرع البرلماني بتحقيق الاستقرار المجتمعي بنص صريح، رغم أن جميع الأحكام الموضوعية الدستورية تفيد هذا القيد؛ ويؤكد ذلك الوقوف على العلة من العديد من الشروط والضوابط والمبادئ والأحكام الدستورية والتشريعية واللائحية، وهي جميعها

تستهدف الاستقرار المجتمعي، وذلك بالاستنباط في كثير من الأحيان، مع الاستعانة في ذلك بالفقه وأحكام القضاء.

خطة البحث:

يتضمن هذا البحث مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة:

المقدمة: واشتملت على أهمية الموضوع وأسباب اختياره ومنهج البحث، وصعوباته، وخطته.

الفصل الأول: مظاهر تقيد المشرع الدستوري بالاستقرار المجتمعي؛ وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: قيام نظام الدولة على أساس المواطنة.

المبحث الثاني: تحصين الحقوق والحريات العامة بالعديد من الضمانات.

المبحث الثالث:تنظيم الأحكام الانتقالية.

الفصل الثاني: مظاهر تقيد المشرع العادي بالاستقرار المجتمعي؛ وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: عدم التسلب من الاختصاصات الدستورية وأثره على استقرار المجتمع.

المبحث الثاني: مضمون النص التشريعي وأثره على استقرار المجتمع.

المبحث الثالث: صياغة التشريع وأثرها على استقرار المجتمع.

الفصل الثالث: مظاهر تقيد السلطة اللائحية بالاستقرار المجتمعي؛ وفيه مبحثان:

المبحث الأول: مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في الظروف العادية.

وفيه مطلبان:

المطلب الأول: اللوائح التنفيذية وأثرها على استقرار المجتمع.

المطلب الثاني: اللوائح المستقلة وأثرها على استقرار المجتمع.

المبحث الثاني: مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في الظروف الاستثنائية.

الخاتمة: وتشتمل على نتائج البحث، ثم مجموعة من التوصيات.

الفصل الأول

مظاهر تقيد المشرع الدستوري بالاستقرار المجتمعي

إن من يستعرض نصوص الدستور يجد العديد من النصوص التي يفصح فيها المشرع الدستوري عن استهدافه تحقيق الاستقرار في العديد من المناحي، وتقيده به في أحكامه، فعلى سبيل المثال تعرضت المادة العاشرة من دستور ٢٠١٤ لاستقرار الأسرة، كما تعرضت المادة (٥٩) من الدستور إلى كفالة الأمن العام وطمأنينة المواطنين والتي تعد من العناصر الأساسية للنظام العام؛ وتعرضت المادة (١٦٨) للاستقرار المؤسسي، كما تعرضت المادة (٢٢٠) لاستقرار الأسعار؛ وأوضحت المواد (١٠٤)، (١٣٩)، (١٤٤)، (١٦٥) أن رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء، وأعضاء البرلمان، يؤدون اليمين الدستورية قبل القيام بمهام وظائفهم على أن يحافظوا على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه؛ ولما كانت المادة (٢٢٧) تفيد بأن الدستور يشكل بديباجته وجميع نصوصه نسيجاً مترابطاً، وكلاً لا يتجزأ، وتتكامل أحكامه فى وحدة عضوية متماسكة؛ فإن ذلك يفيد تقيد الدستور في الجملة بتحقيق الاستقرار المجتمعي في شتى مناحي الحياة.

وقد ساهم المشرع الدستوري في تحقيق الاستقرار المجتمعي عن طريق تضمين نصوص الدستور العديد من المبادئ الأساسية، التي تعد بمثابة ضمانات لتحقيق الاستقرار المجتمعي، وتكرر ذكر هذه المبادئ في الدساتير المصرية المتعاقبة، بما ينبئ بأن المشرع الدستوري يعتبرها ركائز أساسية لتحقيق الاستقرار.

وفيما يلي الحديث عن مظاهر تقيد المشرع الدستوري بالاستقرار المجتمعي من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: قيام نظام الدولة على أساس المواطنة.

المبحث الثاني: تحصين الحقوق والحريات العامة بالعديد من الضمانات.

المبحث الثالث:تنظيم الأحكام الانتقالية.

المبحث الأول

قيام نظام الدولة على أساس المواطنة

يعتبر النص على المواطنة في صلب الدساتير المصرية من نتائج التعديلات الدستورية التي تمت في عام ٢٠٠٧م على دستور ١٩٧١م[١]، فبعد أن كانت المادة الأولى من دستور ١٩٧١م تنص على أن: "جمهورية مصر العربية نظامها ديمقراطي واشتراكي.." أصبح النص بعد تعديلات ٢٠٠٧م: "جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة.."

وقد شيد الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م نظام الدولة على أساس المواطنة، حيث تنص المادة (١٤٧) منه على أن: جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة، موحدة لا تقبل التجزئة، ولا ينزل عن شيء منها، نظامها جمهوري ديمقراطي، يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون. ثم أوضحت المادة الرابعة من ذات الدستور، المبادئ التي تقوم عليها الوحدة الوطنية، وهي: المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين:

ويعتبر مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين المتماثلين في المراكز القانونية من المواطنين- والذي ورد النص عليه في المادة (٥٣) من الدستور-[٢] هو أساس الديمقراطية، والأساس الذي تستند إليه جميع

(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: النظم السياسية والقانون الدستوري المصري، الطبعة العاشرة، ١٤٣٧هـ-٢٠١٥م، ص٦٤١.

(٢) نصت المادة (٥٣) من دستور ٢٠١٤م على أن: المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو

الحقوق والحريات؛[1] كما تعتبر المساواة هي الوسيلة المثلى لتحقيق العدل، وقد ذكرت المحكمة الدستورية العليا أن العدل هو القسط في توزيع الأعباء التي يلقيها المشرع على المواطنين.[2] كما يتفرع عن مبدأ المساواة، مبدأ تكافؤ الفرص التي تقدمها الدولة، وتكون محلاً للتزاحم عليها، حيث يتم تحديد الأولويات وفقًا لأسس موضوعية يقتضيها الصالح العام.[3] وقد نصت المادة التاسعة من دستور ٢٠١٤ على أن: "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز".

ولاشك في أن تحقق المساواة بين جميع مواطني الدولة في جميع

=

العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الإجتماعى، أو الإنتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأى سبب آخر. والتمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون. وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء علي كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.

(١) د/ ثروت بدوي: النظم السياسية، بدون طبعة، ١٩٧٢م، دار النهضة العربية، ص٤٣٩. والمعنى نفسه: د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، ١٩٩٧م، ص٢٤٨-٢٤٩.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٥/٣/١م الموافق ١٠ جمادى الأولى ١٤٣٦ه. الجريدة الرسمية، العدد ٩ (مكرر) في أول مارس ٢٠١٥م، ص٣٨.

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس الرابع عشر من يونيه سنة ٢٠١٢م، الموافق الرابع والعشرين من رجب سنة ١٤٣٣هـ. المجلد رقم (١)، ج١٣، ص١٠٦١، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٢٤) تابع أ، في تاريخ ٢٠١٢/٦/١٤م.

الحقوق والواجبات يعد أساساً لتحقيق الاستقرار والسلام الاجتماعي؛ وذلك على أساس أن المساواة تشيع في نفوس الناس الشعور بالأمن والاطمئنان والرضا، وعدم الخوف على حقوقهم ومصالحهم، وهو ما ينعكس إيجاباً على العلاقة بين الأفراد مع بعضهم، أو بين الأفراد والدولة؛ فبالنسبة لعلاقة الأفراد ببعضهم: فإنه ينتج عن المساواة في الحقوق والواجبات نبذ الأحقاد والضغائن، ومن ثم يتحقق الترابط والتماسك بين أفراد المجتمع، ويتم تعزيز التعايش المشترك بينهم. وبالنسبة لعلاقة الأفراد بالدولة فإن المساواة في الحقوق والواجبات تعزز ثقة المواطنين في أجهزة الدولة، وتعمق في نفوسهم الشعور بالولاء للوطن، والزود عنه، والحفاظ على كرامته، [1] كما يزرع ذلك في نفوسهم الحافز على العمل والإنتاج، وتحقيق التنمية في شتى المجالات؛ وهو ما يترتب عليه في النهاية استقرار المجتمع.

بخلاف إهدار المساواة والتمييز بين مواطني الدولة بسبب الدين أو اللغة أو الجنس أو غير ذلك من الأسباب فإنه يترتب عليه وقوع الفتن، وزعزعة روح المبادأة والابتكار، وتحطيم الآمال، وبث الكراهية في نفوس الأفراد، مما يترتب عليه اضطراب المجتمع وزعزعة أمنه واستقراراه.

وبالإضافة إلى المواطنة فقد أقام الدستور المجتمع على التضامن الاجتماعي، وهو ما نصت عليه المادة الثامنة بقولها: "يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى".وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على أن "قيام

(١) د/ مجدي مدحت النهري: مبدأ المساواة في الحقوق العامة، بدون طبعة، ٢٠٠٢م، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ص٧ وما بعدها.

المجتمع على مزيج من المواطنة والتضامن الاجتماعى يعني إيمان الجماعة بالانتماء إلى وطن واحد، واندماجها فى بنيان واحد، وتداخل مصالحها، واتصال أفرادها بعضاً ببعض، حتى يكونوا كالبنيان المرصوص يشد بعضه أزر بعض". [1]

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨٥ لسنة ٢٨ قضائية "دستورية"، الجلسة المنعقدة يوم الأحد ١٠ يونيه سنة ٢٠٠٧ م، الموافق ٢٤ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٨هـ. المجلد رقم (١)، جـ١٢، ص٥٣٠ ومنشور بالجريدة الرسمية العدد (٢٤) مكرر (أ)، بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٧.

المبحث الثاني

تحصين الحقوق والحريات العامة بالعديد من الضمانات

إن حماية الحقوق والحريات، ومنع إهدارها أو الانتقاص منها يرتبط ارتباطاً مباشراً باستقرار المجتمع، إذ يستقر المجتمع بقدر كفالة الحقوق والحريات فيه، ويضطرب المجتمع بقدر إهدار الحقوق والحريات فيه؛ وما قامت الثورات والانتفاضات - رغم ما يصاحبها من اضطراب المجتمعات- إلا لرغبة الشعوب في استرداد حقوقها ومنع إهدارها أو الانتقاص منها.

لذلك فقد أحاط المشرع الدستوري الحقوق والحريات بالعديد من الضمانات التي تجعلها في مأمن من اعتداء السلطات العامة في الدولة؛ ومن هذه الضمانات:

١- النص على الحقوق والحريات العامة في صلب الدستور: يعد النص على الحقوق والحريات العامة في صلب الدستور من أهم الضمانات التي تحول دون اعتداء السلطات العامة عليها، باعتبار أن النص عليها في صلب الدستور، يسبغ عليها الحماية المقررة لسائر نصوص الدستور، ويجعلها في مرتبة الصدارة والعلو على جميع القواعد القانونية الأخرى، فلا يجوز لأي تشريع مخالفتها؛ وهو ما يغرس في نفوس أفراد المجتمع الطمأنينة لعلمهم بأن نصوص الدستور تشكل قيداً على جميع السلطات في الدولة، فلا تملك أي سلطة أن تهدر حقوقهم

وحرياتهم أو تنتقص منها بالمخالفة لأحكام الدستور.[1] وقد حرصت الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور سنة ١٩٢٣، وحتى دستور ٢٠١٤ على تقرير الحقوق والحريات العامة في صلبها، قصدًا من المشرع الدستوري أن يكون النص عليها في الدستور قيدًا على المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام، وفي حدود ما أراده الدستور لكل منها من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعيًا فإذا خالف أحد التشريعات هذا الضمان الدستوري، بأن قيد حرية أو حقًا ورد في الدستور مطلقًا، أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستوريًا، وقع هذا التشريع مشوبًا بعيب مخالفة الدستور.[2]

ويجدر بالذكر أن هذه الضمانة لا يتصور أن تؤتي أكلها إلا إذا كان الدستور جامداً، يستلزم لتعديله إجراءات معقدة، بحيث لا تستطيع السلطة التشريعية أن تعدله بنفس إجراءات تعديل القوانين العادية، وهو ما يكفل للدستور قدراً من العلو والثبات والاستقرار؛ إذ لو كان الدستور مرناً فإن

(١) د/ مصطفى أبو زيد فهمي: النظرية العامة للدولة، الطبعة الخامسة، ١٩٩٧م، دار المطبوعات الجامعية، ص١٦١. والمعنى نفسه: د/ محمد صلاح عبد البديع: الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م، دار النهضة العربية، ص٤٧٩.د/ سعيد السيد علي: المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥م، بدون دار نشر، ص٥٠٥.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٧ لسنة ١٥ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٣/٦/٢م الموافق ٢٣ رجب ١٤٣٤ه. الجريدة الرسمية العدد ٢٢ مكرر، في ٣ يونيه ٢٠١٣م، ص٣٨.

السلطة التشريعية تستطيع أن تعدل فيه بنفس القواعد والإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية، فيكون النص على الحقوق والحريات في صلبه بلا جدوى.

وإن كنت أوافق ما ذهب إليه بعض الفقه من أن الواقع أكد على أن جمود الدستور لا يكفي للقول بثباته واستقراره، إذ العبرة بمدى استقرار الدستور في وجدان الأمة، ومسايرته لحاجات المجتمع، وتعلق الرأي العام به؛ إذ لو وجدت هذه العوامل فإن الدستور يستقر حتى وإن كان مرناً، أما إذا تخلفت هذه العوامل فإن الدستور يكون مصيره إلى الزوال حتى وإن كان جامداً.(١)

وقد أحسن المشرع الدستوري صنعاً عندما أضفى على مبدأ المساواة ومبادئ الحرية جموداً مطلقاً بحيث لا يمكن بأي حال من الأحوال تعديلها تعديلاً يؤدي إلى الانتقاص منها، وإن جاز التعديل بزيادة الضمانات المقررة لها؛ حيث نصت المادة (٢٢٦) من دستور ٢٠١٤م على أنه "...وفى جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة إنتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات". فقد أضفى هذا النص الحماية المطلقة على حقوق الأفراد وحرياتهم ضد الانتقاص منها، وترك الباب مفتوحاً لزيادة الضمانات المقررة لها تبعاً لتغير الظروف والأحوال حتى يظل الدستور مسايراً للواقع، ومحققاً

(١) د/ السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، ١٣٦٨ه-١٩٤٩م، مكتبة عبد الله وهبة، ص٢٢٤. د/محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، الطبعة الثانية، ١٩٦٢م، دار الفكر العربي، ص٨٨.

لآمال الرأي العام في المجتمع.

وقد أكد الدستور على حماية الحريات الشخصية على وجه الخصوص نظراً لأهميتها، وتأثيرها المباشر على أفراد المجتمع، حيث نصت المادة ٩٢ من دستور ٢٠١٤م على أن: "الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصًا. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها". ثم جاء نص المادة ٩٩ من دستور ٢٠١٤م ليؤكد على أن: "كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وللمضرور إقامة الدعوى الجنائية بالطريق المباشر؛ وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء، وللمجلس القومي لحقوق الإنسان إبلاغ النيابة العامة عن أي انتهاك لهذه الحقوق، وله أن يتدخل في الدعوي المدنية منضماً إلي المضرور بناء علي طلبه، وذلك كله على الوجه المبين بالقانون".

٢- تنظيم الحقوق والحريات العامة عن طريق السلطة التشريعية: وهذه الضمانة في الحقيقة تشتمل على ضمانتين، **الأولى**: تتمثل في عدم جعل الحقوق والحريات مطلقة، وإنما تمارس الحقوق والحريات على النحو الذي ينظمه القانون، بحيث يحتاج التمتع بها إلى تنظيمها، وفرض بعض القيود عليها توفيقاً بين الرغبات المتعارضة، فيتحقق بذلك استقرار المجتمع؛ إذ لا شك في أن الحرية المطلقة تعتبر مفسدة مطلقة، لما يترتب عليها من شيوع الفوضى، واختلال الأمن والنظام، والرجوع إلى

عهد الغابة، ومن ثم اضطراب المجتمع.[1]

وإذا كانت الإدارة هي المنوط بها القيام بسلطة الضبط الإداري، فإن البرلمان يمارس سلطة الضبط التشريعي عن طريق إصدار قوانين تنظم استخدام الحقوق والحريات الفردية وتضع بعض القيود الضرورية التي يقتضيها هذا التنظيم بهدف حماية النظام العام.[2]

وأما **الثانية**: فتتمثل في جعل تنظيم الحقوق والحريات يتم عن طريق السلطة التشريعية ممثلة في نواب الشعب، وهذا يحقق ميزة للأفراد تتمثل في أن نواب الشعب يفترض ألا يقروا ما ينتقص من حقوق الشعب أو يهدر حرياتهم، فضلاً عن أن العملية التشريعية في مجلس النواب تتم وفقاً لإجراءات وضوابط تكفل عدم تعديها على الحقوق والحريات كما سيأتي؛ ولذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه: "إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها وتحيل الأمر إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها في ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بالعمل في إطارها..وإلا فإنه - أي المشرع- يكون متخليًا عن اختصاصه الأصيل المقرر دستوريًا ساقطًا - تبعًا

(١) في هذا المعنى: د/ أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، ١٤٢٢هـ-٢٠٠٢م، دار الشروق، ص٤٤٧.

(٢) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، الدار الهندسية، ص٤٤٠. د/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة، ص٢٠٥.

لذلك - في هوة المخالفة الدستورية".[1]

٣- الفصل النسبي وتوازن العلاقة بين السلطات العامة:

لما كان تركيز السلطة يؤدي إلى التحكم والتعسف والاستبداد، وإهدار حقوق الأفراد وحرياتهم؛[2] فإن الفصل بين السلطات -عن طريق توزيع وظائف الدولة - يحقق ضمانة هامة لحقوق الأفراد وحرياتهم، حيث تكون كل سلطة رقيبة على الأخرى، وتحول كل سلطة دون اعتداء غيرها من السلطات على حقوق الأفراد وحرياتهم. فالسلطة التشريعية تملك في مواجهة السلطة التنفيذية مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه، وتوجيه الأسئلة، وتقديم طلبات إحاطة، وتشكيل لجان تقصي حقائق، والاستجواب، وسحب الثقة. كما أن السلطة التنفيذية تملك اقتراح القوانين، وحق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، ودعوة البرلمان للانعقاد في الدورات العادية وغير العادية، والتدخل بإصدار اللوائح اللازمة لتحقيق استقرار المجتمع - كما سيأتي- وحل البرلمان بالضوابط المنصوص عليها في الدستور؛ وأخيراً تملك السلطة القضائية مراقبة التزام السلطتين التشريعية

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٢٩ لسنة ٢٩ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٣/٥/١٢م الموافق ٢ رجب ١٤٣٤ه. الجريدة الرسمية العدد ٢١ مكرر، في ٢٦ مايو ٢٠١٣م، ص١٢.

(٢) د/ محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته- دراسة تطبيقية في مصر- ١٩٨٧م، ـ دار النهضة العربية، ص٥٤٩. د/ عبد العزيز محمد سالمان: رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، ١٤١٦ه/١٩٩٥م، ص٩. د/ سعيد السيد علي: المرجع السابق، ص٥٠٢.

والتنفيذية بأحكام الدستور. وبذلك يتحقق التوازن بين سلطات الدولة، وينعكس أثر هذا التوازن على الأفراد والمجتمع.

وقد أوضحت المادة الخامسة من دستور ٢٠١٤ أن الفصل بين السلطات والتوازن بينها من الأسس التي يقوم عليها النظام السياسي للدولة؛ وقيام المشرع الدستوري بتحديد السلطات العامة، واختصاصاتها، والأخذ بالفصل بين السلطات مع تنظيم العلاقة فيما بينها بشكل متوازن، وإلزام السلطات العامة بأن تمارس اختصاصاتها على الوجه المبين في الدستور، كل ذلك من شأنه أن يحقق الاستقرار المجتمعي.

المبحث الثالث

تنظيم الأحكام الانتقالية

لقد جرت عادة المشرع الدستوري على تنظيم الأحكام الانتقالية التي يتم تطبيقها بشكل مؤقت، والتي تعالج العديد من المسائل في الفترة السابقة على تطبيق الدستور الجديد، وتقنين الأوضاع المتعلقة بآليات الانتقال إلى الدستور الجديد؛ مثل تحديد النطاق الزمني لسريان الدستور المؤقت، أو الإعلانات الدستورية المؤقتة، وتحديد تاريخ الاستفتاء على الدستور الجديد، وتحديد بداية نفاذ الدستور الجديد، وتحديد السلطة المختصة بتولي بعض وظائف الدولة في الفترة السابقة على تطبيق الدستور الجديد، والنطاق الزمني للاختصاص ببعض الوظائف خلال الفترات الانتقالية، وكيفية مراقبة أعمال السلطات العامة خلال الفترات الانتقالية، والتأكيد على التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام خلال الفترات الانتقالية.

ويعد تحديد مصير القوانين القائمة والمعمول بها قبل صدور الدستور الجديد، من أبرز الأحكام الانتقالية التي تشتمل عليها الدساتير المصرية ابتداءً من دستور ١٩٢٣م، وحتى دستور ٢٠١٤م، [(١)] فقد نصت المادة (٢٢٤) من

(١) وقد ورد مضمون هذا النص في جميع الدساتير المصرية، حيث ورد النص عليه في المادة (١٦٧) من دستور ١٩٢٣م، والمادة (٦) من دستور ١٩٣٠م، والمادة (١٩٠)، (١٩١) من الدستور المصري الصادر في عام ١٩٥٦م، والمادة (٦٨) من دستور عام ١٩٥٨م، والمادة (١٦٦) من دستور عام ١٩٦٤م والمادة (١٩١) من دستور ١٩٧١م، والمادة (٦٢) من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١م والمادة (٢٢٢) من =

الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م على أن: "كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور. وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور".

وقد أوضحت المحكمة الدستورية أن المشرع الدستورى لا يعنى بتلك النصوص في جميع الدساتير المصرية سوى مجرد استمرار نفاذ التشريعات السابقة على الدستور، تجنباً لحدوث فراغ تشريعي يؤدى إلى الاضطراب والإخلال بسير المرافق العامة والعلاقات الاجتماعية، إذا سقطت جميع التشريعات المخالفة له فور صدوره، وذلك دون تطهير تلك التشريعات مما قد يشوبها من عيوب ودون تحصينها ضد الطعن بعدم الدستورية، شأنها فى ذلك شأن التشريعات التي تصدر في ظل التشريع القائم.[1]

ويتضح لنا مما سبق أن الهدف الأساسي من تنظيم الأحكام الانتقالية هو تحقيق استقرار المجتمع، وذلك عن طريق منع الفوضى، والحفاظ على استمرار أعمال الدولة بانتظام واضطراد، وتلافياً لحدوث فراغ تشريعي، بحيث لا تخلو مسألة من نص ينظمها، ويوضح كيفية الانتقال من هذا التنظيم

=

دستور عام ٢٠١٢م، والمادة (٣٢) من الإعلان الدستوري الصادر من رئيس الجمهورية المؤقت في ٨ يوليو ٢٠١٣م.

(١) حكم المحكمة العليا في القضية رقم ١١ لسنة ٥ قضائية "دستورية "؛ الجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٣ من أبريل سنة ١٩٧٦ الموافق ٣ من ربيع الاخر سنة ١٣٩٦هـ، جـ١٥، ص٤٤٢، قاعدة رقم (٣٨)، جريدة الرسمية العدد (٢٠) بتاريخ ١٩٧٦/٥/١٣م.

إلى غيره، بالإضافة إلى منع استغلال الفترات الانتقالية في الانحراف بالسلطة، والخروج بها عن نطاق المشروعية.

وقد عبر المشرع الدستوري عن هذه الأحكام في الدساتير المصرية الملكية- دستور ١٩٢٣م ودستور ١٩٣٠م- بالأحكام الوقتية؛ وعندما أخذت مصر بالنظام الجمهوري، أطلق المشرع الدستوري عليها الأحكام الانتقالية ابتداءً من دستور عام ١٩٥٦م، وحتى الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤م.

ويجدر بالذكر أن الأحكام الانتقالية التي اشتملت عليها الدساتير لم تنظم الأحكام السابقة على تطبيق الدساتير الجديدة فحسب، بل لقد اشتملت على تنظيم كيفية الانتقال من قانون عادي إلى غيره، وذلك عن طريق تضمين نصوص الدساتير، [(١)] موعد بداية سريان القوانين الجديدة، وأن يتم نشرها، باعتبار أن دخول القاعدة مرحلة التنفيذ مرتبط - كما صرحت المحكمة الدستورية العليا- بواقعتين تجريان معًا وتتكاملان، وإن كان تحقق ثانيتهما معلقًا على وقوع أولاهما، هما نشرها وانقضاء المدة التى حددها المشرع لبدء العمل بها.[(٢)]

---

(١) وهو ما نصت عليه المادة (٢٦) من دستوري ١٩٢٣م، ١٩٣٠م تحت تنظيم السلطات؛ كما نصت عليه المادة (١٨٦) من دستور ١٩٥٦م، والمادة (١٦٣) من دستور ١٩٦٤م، تحت الأحكام العامة، كما نصت عليه المادة (١٨٧) من دستور ١٩٧١م تحت الأحكام العامة والانتقالية، كما نصت عليه المادة (٢٢٣) من دستور ٢٠١٢م، والمادة (٢٢٥) من دستور ٢٠١٤م تحت الأحكام العامة.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا برقم ١٤ لسنة ٣٧ قضائية " دستورية "؛ بالجلسة العلنية =

ولاشك في أن تاريخ نفاذ القانون، والعلم به، يؤثران تأثيراً كبيراً على الأمن القانوني واستقرار المراكز المكتسبة؛ وقد نصت المادة ٢٢٥من دستور ٢٠١٤ على أن: "تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر. ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

فبالنسبة لنشر القاعدة القانونية، فقد اشترطه المشرع الدستوري ضماناً لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها، وكفالة وقوفهم على ماهيتها ومحتواها ونطاقها، حائلاً دون تنصلهم منها، وحتى يستطيعوا أن يرتبوا أنشطتهم على أساسها؛ أما حملهم قبل نشرها على النزول عليها، فإنه يتضمن إخلالاً بحرياتهم أو بالحقوق التي كفلها الدستور لهم، بحيث يمكن القول بأن القاعدة القانونية التي لا تنشر، ولا تتضمن إخطارًا كافيًا بمضمونها ولا بشروط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التي اعتبر الدستور تحققها شرطًا لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها. [1] وهذا يستهدف في المقام الأول الحفاظ على استقرار المراكز

=

المنعقدة يوم السبت ٢٠١٧/٢/٤م، الموافق السابع من جمادى الأولى سنة ١٤٣٨هـ، الجريدة الرسمية، العدد(٦) مكرر ب، في ٢٠١٧/٢/١٥.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا برقم ١٤ لسنة ٣٧ قضائية " دستورية "؛ بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٢٠١٧/٢/٤م، الموافق السابع من جمادى الأولى سنة ١٤٣٨هـ، =

القانونية، والحيلولة دون زعزعتها بسبب تلك الأوضاع الانتقالية من قاعدة إلى أخرى، خصوصاً إذا وضعنا في الاعتبار كثرة التشريعات، وكثرة التعديلات فيها.

وأما بالنسبة لموعد سريان القانون نجد أن هذا النص يؤكد على أن الأصل في القانون أن يسري بأثر مباشر على ما يقع بعد نفاذه، ولا يمكن أن يسري على وقائع تم تكوينها أو على مراكز قانونية اكتملت عناصرها قبل العمل بأحكامه، إذ لو حدث ذلك فإن هذا القانون يكون متضمنًا أثرًا رجعيًا لا يجوز تقريره إلا في المواد غير الجنائية، وبعد استيفاء الأغلبية الخاصة (ثلثي أعضاء مجلس النواب) التي اشترطها الدستور، كضمانة أساسية للحد من الرجعية وتوكيدًا لخطورتها فى الأعم الأغلب من الأحوال إزاء ما تهدره من حقوق وتخل به من استقرار.(١)

واستناداً إلى النص السابق فقد ذهب البعض إلى أنه إذا كانت الرجعية محظورة على المشرع، فإنها تكون محظورة على السلطة اللائحية من باب أولى، حيث يتعين عليها الالتزام بعدم الرجعية، على أساس أن الإدارة مخاطبة بالقانون، فإذا كان القانون لا يملك النص على الأثر الرجعي إلا في حدود ضوابط دقيقة حددها النص الدستوري، فاللائحة من باب أولى، إلا إذا

=

الجريدة الرسمية، العدد(٦) مكرر ب، في ٢٠١٧/٢/١٥.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٠١ لسنة ٣٢ قضائية " دستورية" ، بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد الحادى والثلاثين من يوليو سنة ٢٠١١م، الموافق الثلاثين من شعبان سنة ١٤٣٢هـ، جـ١٣، المجلد الأول، ص٦٨٣.

تم ذلك بتصريح من القانون، أو إعمالاً لحكم قضائي؛[1] ولا شك في أن العلة الأساسية من مبدأ عدم الرجعية تتمثل في حماية استقرار المراكز القانونية وتحقيق الأمن القانوني، وحماية الثقة المشروعة للخاضعين لأحكام القانون. وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على التزام السلطة التشريعية والسلطة اللائحية بمبدأ عدم الرجعية، حيث ذكرت - في حكم لها- أن: "تقرير أثر رجعى للقواعد القانونية جميعها - سواء فى ذلك ما تقره السلطة التشريعية منها، أو ما يصدر عن السلطة التنفيذية - لا يجوز أن يفترض بالنظر إلى خطورة الآثار التي تحدثها الرجعية في محيط العلائق القانونية، وما يلابسها - فى الأعم من الأحوال - من إخلال بالحقوق وباستقرار التعامل".[2]

(١) د/ رجب محمود طاجن: ملامح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، بكلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد الخامس والثمانون، ٢٠١٢م، ص٩٠-٩١.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٠ لسنة ١٥ قضائية "دستورية "، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة ١٤١٨ هـ، جـ٨، ص١١٨٩.

الفصل الثاني

مظاهر تقيد المشرع العادي بالاستقرار المجتمعي

يعتبر دور المشرع العادي في تحقيق الاستقرار المجتمعي بالغ الأهمية، وذلك باعتبار أن المشرع - بحسب طبيعة دوره- يتولى تنظيم العلاقات داخل المجتمع في الإطار الذي رسمه الدستور؛ ومن ثم فقد يكون التشريع أداة لاستقرار المجتمع إذا صدر وفق أحكام الدستور، متصفاً بالوضوح، مسايراً للواقع، وملبياً لاحتياجات المجتمع المشروعة؛ وقد يتسبب التشريع في حدوث الفوضى، واضطراب المراكز القانونية، وإثارة الأحقاد، وإشاعة السخط الشعبي إذا خالف هذه القيود.

ويعد تحقيق الاستقرار المجتمعي بمثابة نقطة البداية والانطلاق للسلطة التشريعية، كما أنه يعد في الوقت نفسه الغاية التي تسعى إليها؛ بحيث يكون من شأن ذلك إسباغ الشرعية الموضوعية على عمل البرلمان من عدمه.

وفيما يلي عرض لأهم مظاهر تقيد المشرع بتحقيق الاستقرار المجتمعي، وذلك من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: عدم التسلب من الاختصاصات الدستورية وأثره على استقرار المجتمع.

المبحث الثاني: مضمون النص التشريعي وأثره على استقرار المجتمع.

المبحث الثالث: صياغة التشريع وأثرها على استقرار المجتمع.

المبحث الأول

عدم التسلب من الاختصاصات الدستورية وأثره على استقرار المجتمع

إن مبدأ سمو الدستور يوجب أن يكون الدستور هو المرجع الأساسي الذي تستمد جميع السلطات العامة في الدولة حدود اختصاصها ووظائفها منه؛ والتوزيع الدستوري للاختصاصات والوظائف لا يتم عبثاً، وإنما بناءً على اعتبارات الصالح العام، وحماية الحقوق والحريات العامة؛ ومن ثم فإن الدستور إذا عهد إلى سلطة بوظيفة معينة، فإن الواجب عليها أن تلتزم باختصاصاتها الدستورية، وألا تتحلل منها، أو تتخلى عنها لغيرها، وإلا كان ذلك خروجاً على قواعد الاختصاص المحددة في الدستور.

وعلى ذلك فإن الدستور إذا عهد إلى السلطة التشريعية بتنظيم الحقوق والحريات العامة، أو نص على موضوعات لا يتم تنظيمها إلا بقانون، فإن الواجب على السلطة التشريعية ألا تتسلب من هذا الاختصاص كلية، بأن تعهد به إلى غيرها، دون أن تضع له العناصر الرئيسية والخطوط العريضة - على الأقل- وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها وتحيل الأمر إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها في ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بالعمل في إطارها، فإذا نكل المشرع عن وضع هذه الضوابط وتلك الأسس، فإنه يكون متخليًا عن اختصاصه

الأصيل المقرر دستوريًا ساقطًا - تبعًا لذلك - في هوة المخالفة الدستورية.[١] ويرجع ذلك إلى أن قيام السلطة التشريعية بممارسة هذا الاختصاص بنفسها مقصود من قبل المشرع الدستوري، نظراً لما يترتب على ذلك من تحقيق العديد من الضمانات، والتي منها:

أولاً: أن السلطة التشريعية تعد تجسيداً للسيادة الشعبية: ويرجع ذلك إلى أن البرلمان يتشكل من النواب المنتخبين الذين يمثلون الشعب ويعبرون عن إرادته،[٢] والذين أحاطهم المشرع الدستوري بالعديد من الضمانات التي تكفل أداءهم لدورهم التشريعي على الوجه الأكمل الذي يحقق الصالح العام، بحيث تكون القوانين الصادرة عن البرلمان بمثابة التعبير عن ضمير الجماعة.[٣] وهو ما يمنع التعدي على حقوق الأفراد وحرياتهم، مما يجعل التشريع أكثر تقبلاً من جانب الأفراد، فيتحقق به استقرار المجتمع؛ وذلك بخلاف ما إذا تخلى البرلمان عن اختصاصه

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤١ لسنة ٢٦ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٣/٦/٢م الموافق ٢٣ رجب ١٤٣٤ه. الجريدة الرسمية العدد ٢٣ مكرر (ب)، في ١٠ يونيه ٢٠١٣م. وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٢٩ لسنة ٢٩ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٣/٥/١٢م الموافق ٢ رجب ١٤٣٤ه. الجريدة الرسمية العدد ٢١ مكرر، في ٢٦ مايو ٢٠١٣م، ص١٢.

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ١٩٥٧م، دار الفكر العربي، ص٣١٧. د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، بدون طبعة، سنة ٢٠٠٠م، دار المطبوعات الجامعية، ص٥٢٤. د/ فؤاد محمد النادي: النظم السياسية، المرجع السابق، ص٢٠٨.

(٣) د/ محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، بدون طبعة، بدون تاريخ، ص٦٤.

للسلطة التنفيذية، فإن القانون سيصدر في هذه الحالة تعبيراً عن إرادة هذه السلطة، مما يجعله عرضة للاستبداد؛ وهو ما يشكل تعارضاً مع مبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً: أن العملية التشريعية في البرلمان تمر بإجراءات محددة، سواء فيما يتعلق باقتراح التشريع، أو مناقشته في جلسات علنية، أو الموافقة عليه.[1] بل لقد اعتبر المشرع الدستوري أن القوانين الصادرة في بعض المسائل تعتبر مكملة للدستور يلزم لإصدارها موافقة أغلبية خاصة (وهي أغلبية عدد أعضاء المجلس). كالقوانين المنظمة للانتخابات، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور (م ١٢١ من دستور ٢٠١٤). ولاشك في أن هذه الإجراءات يتطلبها التعمق والجدية والتأني في العملية التشريعية، [2] فهي تجنب البرلمان التسرع، وتجعل التشريع يتصف بالدقة، والثبات، والموافقة لأحكام الدستور، ومن ثم تجنب التشريع صدور حكم بعدم دستوريته مع ما يترتب عليه من اضطرابات ناتجة عن تطبيقه مدة من الزمان. وهو ما ينعكس أثره على المجتمع بالاستقرار.

(١) د/ نعيم عطية: في النظرية العامة للحريات الفردية، بدون طبعة، ١٣٨٥ه-١٩٦٥م، الدار القومية للطباعة والنشر- القاهرة، ص١٧٦-١٧٧.

(٢) د/ عادل عمر شريف: قضاء الدستورية (القضاء الدستوري في مصر)، بدون طبعة، ١٩٨٨م، ص٣٣٤.

تجنب الإغفال التشريعي:

إذا كان التسلب من الاختصاصات يعني تخلي السلطة التشريعية عن اختصاصاتها لصالح السلطة التنفيذية، فإن الإغفال التشريعي يعني سكوت المشرع وعدم تدخله لتنظيم موضوع معين، وهو ما يسمى بالإغفال الكلي، أو تنظيم موضوع معين تنظيماً لا يحيط بكافة جوانبه، وهو ما يسمى بالإغفال النسبي.(١)

والمشرع يتقيد بتجنب الإغفال التشريعي، نظراً لما له من آثار سلبية على استقرار المجتمع، حيث يترك الإغفال التشريعي فراغاً تشريعياً لبعض الموضوعات التي كفلها الدستور، ولا يتم الانتفاع بها إلا بتنظيمها.

ويجدر بالذكر أن المحكمة الدستورية العليا في مصر قد استقرت أحكامها على تقييد المشرع بتجنب الإغفال النسبي أو الجزئي، والذي يثور عندما ينظم المشرع موضوعاً دون أن يستوفي كافة جوانبه؛ ففي حكم لها ذهبت إلى أن تنظيم الحقوق والحريات يجب أن يحيط بكل أجزائها التي لها شأن فى ضمان قيمتها العملية، فإذا نظمها المشرع تنظيمًا قاصرًا، بأن أغفل أو أهمل جانبًا من النصوص القانونية التي لا يكتمل هذا التنظيم إلا بها، كان ذلك إخلالاً بضمانتها التي وفرها الدستور لها، بما يعد مخالفة دستورية.(٢)

(١) د/ عبد العزيز محمد سالمان: رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، مقال منشور بمجلة الدستورية، العدد (١٥)، السنة السابعة، أبريل ٢٠٠٩م.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢١٣ لسنة ٣٢ قضائية "دستورية"؛ بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد، السادس من أبريل سنة ٢٠١٤م، الموافق السادس من جمادى الآخرة سنة ١٤٣٥ه، الجريدة الرسمية =

وإذا كانت المحكمة الدستورية قد أخذت برقابة الإغفال الجزئي على هذا النحو، إلا أنها لم تأخذ برقابة الإغفال الكلي، والتي تتمثل في سكوت المشرع تماماً عن التدخل في موضوع معين، استناداً إلى أن ضرورة التدخل في موضوع معين، ومدى اعتبار تشريع معين لازماً، مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية للمشرع.(١)

لذلك نرى أن تحقيق الاستقرار المجتمعي يستلزم أن تأخذ المحكمة الدستورية العليا برقابة الإغفال التشريعي الكلي - أسوة ببعض الدول- وذلك تجنباً للفراغ التشريعي الذي قد يؤدي إلى الفوضى داخل المجتمع، بسبب عدم وجود تشريعات تلبي حاجات المجتمع في بعض الموضوعات، وهو ما يشكل سكوتاً عن البيان في وقت الحاجة إليه، ويتسبب بعد ذلك في المنازعات بسبب عدم وجود قواعد توضح كيفية التصرف في مثل هذه المواقف، ولا محل للقول بحرية المشرع في التدخل أو عدم التدخل، طالما وجدت نصوص دستورية تنظم موضوعات يتوقف تفعيلها والانتفاع بها وتحقيق الاستقرار من خلالها على تدخل المشرع، خصوصاً وأن ما قيل في تبرير رقابة الإغفال الجزئي يصدق أيضاً على رقابة الإغفال الكلي، ولا يوجد أساساً للتمييز بينهما، فإذا كان الواجب على المشرع ألا يهمل جانباً من

=

العدد ١٦ مكرر (ب)، بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢٠م. وكذلك حكمها في القضية رقم ١٧٧ لسنة ٢٦ ق، جلسة ٢٠٠٧/١/١٤م، جـ١٢، مجلد (١)، ص٢٢٥.

(١) ومن ذلك: حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٩٩، لسنة ٢٤ قضائية " دستورية"، بجلسة ٢٠٠٦/٥/٧م. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً، المرجع السابق، ص٦٠٢.

الجوانب التنظيمية لحق معين، فإن الواجب عليه في الوقت نفسه أن يتدخل بتنظيم جميع الحقوق والحريات، لأنها تتكامل وتتداخل، ويتوقف الانتفاع ببعض الحقوق على كفالة غيرها، وهو ما أكدته المحكمة حين ذهبت إلى أن تنظيم حق معين يجب أن يتم "في إطار الرابطة الحتمية التي تقوم بين هذا الحق وغيره من الحقوق التي كفلها الدستور باعتباره مدخلاً إليها أو معززاً لها أو لازماً لصونها"، [1] ومن ثم فإن حاجة الفرد إلى تنظيم الموضوعات المتعلقة ببقية الحقوق والحريات، كحاجته إلى الإحاطة بأجزاء الموضوع الواحد؛ لاسيما وقد أوضحت المادة ٢٢٧ من دستور ٢٠١٤م أن جميع نصوص الدستور تتكامل في وحدة عضوية متماسكة؛ ومن ثم فإنه لا مجال للقول بخروج المحكمة عن مهمتها المتمثلة في حماية الدستور بسبب رقابة الإغفال الكلي.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٦، لسنة ١٣ قضائية "دستورية"، جلسة ١٦ مايو سنة ١٩٩٢م، جـ٥، ص٣٤٤.

المبحث الثاني

مضمون النص التشريعي وأثره على استقرار المجتمع

إذا كانت هناك شروط شكلية يتقيد بها المشرع، فإن هناك بالإضافة إلى ذلك شروط موضوعية يتعين عليه الالتزام بها وعدم الخروج عليها؛ والشروط الموضوعية تشكل قيداً يتعلق بمضمون التشريع، حيث يجب أن يكون متفقاً مع الدستور، بحيث يقف المشرع بسلطته التقديرية عند الحدود الموضوعية للدستور.

ويجدر بالذكر أنه يلزم - ضماناً لاستقرار المجتمع- أن تتقيد السلطة التشريعية بالدستور القائم، بحيث تتم الرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن المشرع بقياسها على الدستور القائم دون غيره - أياً كان تاريخ العمل بهذه القوانين- وذلك لما يأتي:

أولاً: لأن الدستور القائم هو الذي يعالج واقع المجتمع وقت تطبيقه، إذ يعتبر هو مستودع القيم والقواعد والأصول التى ينبغي أن تقوم عليها الجماعة، ويقوم عليها النظام العام في المجتمع في هذا الوقت، كما أنه يعبر عن إرادة الشعب منذ صدوره، ومن ثم لا يمكن أن تصدر القوانين بمعزل عن واقع المجتمع، فلا تحقق غايتها في تحقيق الاستقرار.

ثانياً: منعاً للتناقض، وضماناً لاتساق القوانين الصادرة عن البرلمان مع الأسس والمبادئ التى أتى بها الدستور القائم، فلا تتفرق هذه القواعد فى مضامينها بين نظم مختلفة يناقض بعضها البعض بما يحول دون

جريانها وفق المقاييس الموضوعية ذاتها التى تطلبها الدستور القائم كشرط لمشروعيتها الدستورية.[1]

ويمكن القول بأن التشريع - في سبيل تحقيق استقرار المجتمع- يجب أن يتقيد من حيث مضمونه بجميع قواعد الدستور على وجه العموم، إلا أن هناك بعض المبادئ والضوابط الدستورية التي يؤثر الالتزام بها على استقرار المجتمع تأثيراً مباشراً؛ ومن هذه الضوابط:

أولاً: تقيد المشرع بمبادئ الشريعة الإسلامية:

إن تقيد المشرع بمبادئ الشريعة الإسلامية واعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع- طبقاً للمادة الثانية من دستور ٢٠١٤- يعتبر من أهم دعائم استقرار المجتمع.

ومرجع ذلك إلى أنه إذا كان التشريع ينبغي أن يكون تجسيداً لمقومات المجتمع، وتعبيراً عن أخلاقه وتقاليده ومعتقداته، وثيق الصلة بواقعه، فإن من الطبيعي في الدولة التي تعتبر أن الإسلام هو دينها - وفقاً للمادة الثانية من الدستور- أن يتقيد المشرع فيها بشريعة الإسلام، التي تعتقدها الجماعة،[2] مما يجعل الالتزام بالتشريع أكثر تقبلاً من جانب الأفراد، ويكفل له الثبات

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨٥ لسنة ٣٥ قضائية " دستورية"، يوم السبت الثانى من يناير سنة ٢٠١٦م، الموافق الثانى والعشرين من ربيع الأول سنة ١٤٣٧هـ؛ الجريدة الرسمية، العدد الأول مكرر (أ)، ٢٠١٦/١/١٣م.

(٢) في هذا المعنى: د/ سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، ٢٠٠٥م، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص٥٣٥.

والاستقرار، فلا تأتي التشريعات مناقضة لمعتقداتهم، مما يدفعهم إلى التحايل للتحلل منها، بسبب اعتقادهم بأن الحق في غيرها، فينتج عن ذلك الفوضى والاضطراب؛ وكذلك الحال بالنسبة لغير المسلمين، حيث نصت المادة الثالثة من الدستور على أن مبادئ شرائع المصريين من المسيحيين واليهود المصدر الرئيسى للتشريعات المنظِّمة لأحوالهم الشخصية، وشئونهم الدينية، واختيار قياداتهم الروحية.

ثانياً: التقيد بعمومية القواعد القانونية وتجريدها:

ومعنى كون القواعد عامة، أنها لا تميز بين حالة وأخرى من الحالات المماثلة الداخلة في نطاق تطبيقها، ومعنى التجريد أنها لا توضع لحالة بالذات وتستنفذ غرضها بتطبيقها، بل تصدر مجردة لتطبق على طائفة من الحالات الفردية؛ ومن ثم فهي عامة من حيث تطبيقها، مجردة من حيث نشأتها؛[1] وهو ما يحقق المساواة التي كفلها الدستور.

وعمومية القاعدة القانونية - على ما جرى به قضاء المحكمة الدستورية العليا- لا يعنى انصرافها إلى جميع الموجودين على إقليم الدولة، أو انبساطها على كل ما يصدر عنهم من أعمال، وإنما تتوافر للقاعدة القانونية مقوماتها بانتفاء التخصيص، ويتحقق ذلك إذا سنها المشرع مجردة من

(١) في هذا المعنى: د/ عبد الرزاق أحمد السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور بمجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، العدد الفخري الأول، ١٤١٦ه-١٩٩٥م، ص٤٠٤-٤٠٥. والمعنى نفسه: د/عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧م، ص٧٩٧.

الاعتداد بشخص معين أو بواقعة بذاتها معينة تحديداً.[١] إذ يكفي لعمومية القاعدة القانونية عدم التمييز بين الحالات المتماثلة.

ولا شك في أن تحقيق المساواة بين جميع أفراد المجتمع، من خلال عمومية القاعدة القانونية، ينعكس إيجاباً على استقرار المجتمع؛ وذلك على الرغم من اقتصار نطاق تطبيق القاعدة القانونية على الحالات المتماثلة دون غيرها؛ إذ إن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، لا يعنى أن تعامل فئاتهم – على تباين مراكزهم القانونية – معاملة قانونية متكافئة، ومرجع ذلك إلى أن المساواة بين الأفراد ليست مساواة حسابية مطلقة، [٢] إذ لا يمكن للمشرع أن يتغافل عن الضرورات العملية، والتفاوات في المراكز القانونية؛ حيث يكون من الجائز للمشرع تبعًا لذلك أن يغاير– وفقًا لمقاييس منطقية – بين المراكز التي لا تتحد معطياتها أو تتباين فيما بينها فى الأسس التى تقوم عليها، حيث يكون التمييز في هذه الأحوال موافقًا لأحكام الدستور، التى ينافيها انفصال هذه النصوص عن أهدافها وتوخيها مصالح ضيقة لا تجوز حمايتها؛[٣] وذلك

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤، لسنة ١٤ قضائية "دستورية"، جلسة ١٩ يونية سنة ١٩٩٣م، الموافق ٢٩ ذو الحجة ١٤١٣ هـ. جـ٥، مجلد (٢)، ص٣٥٩.

(٢) يراجع في تفصيل ذلك: د/ ثروت بدوي: النظم السياسية، المرجع السابق، ص٤٤٤. د/محمد صلاح عبد البديع: الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء، المرجع السابق، ص٣٩٧. د/ مجدي مدحت النهري: مبدأ المساواة في الحقوق العامة، المرجع السابق، ص١٠٦.

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم١٩ لسنة ٣٦ قضائية " دستورية" ، يوم السبت السابع من مايو سنة ٢٠١٦م، الموافق الثلاثين من رجب سنة ١٤٣٧ ه، الجريدة الرسمية العدد (١٩) مكرر (أ)، في ٢٠١٦/٥/١٦م.

مع ملاحظة ضرورة أن تكون الفوارق بين فئات المجتمع والتي تستلزم التمييز فوارق حقيقية، لا أن يكون التمييز تحكمياً كاشفاً عن نزوات السلطة التشريعية، أو منبئًا عن اعتناقها لأوضاع جائرة تثير الضغائن أو الأحقاد بين المواطنين؛ بل لابد أن يكون هناك ارتباط بين النصوص القانونية وأغراضها المشروعة، بحيث إذا انفصلت عنها، أو كان اتصالها بها واهياً، كان التمييز مشوب بعدم الدستورية.(١)

وإذا كان تقيد المشرع بتحقيق المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، من أهم القيود الدستورية التي تسهم بشكل جوهري في تحقيق الاستقرار المجتمعي، وذلك نظراً لما تحققه تلك المساواة من الشعور بالاطمئنان، والعدل الاجتماعي؛ فإن التمييز بين أصحاب المراكز القانونية المتباينة يسهم هو الآخر في تحقيق الاستقرار؛ ومن الأمثلة على ذلك ما يلي:

١- التمييز بين المراكز المتباينة تحقيقاً لاستقرار الأسرة: وذلك مثل استغناء المشرع عن طريق الطعن بالنقض، في مسائل الأحوال الشخصية، والاكتفاء بقضاء محاكم الاستئناف المشكلة من عناصر تتمتع بالخبرة والكفاءة، عملاً على سرعة حسم المنازعات المتصلة بالأسرة، ومنع إطالة أمد النزاع وزعزعة المراكز القانونية لأفراد الأسرة، ورفع العنت عن كاهل الزوجة لضمان استقرار الأسرة، وتحقيق مصالح الصغار

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس الرابع عشر من يونيه سنة ٢٠١٢م، الموافق الرابع والعشرين من رجب سنة ١٤٣٣هـ. المجلد رقم (١)، ج١٣، ص١٠٦١، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٢٤) تابع أ، في تاريخ ٢٠١٢/٦/١٤م.

بوجه خاص وتجنيبهم كضحايا للخلافات الزوجية الكثير من المعاناة في أروقة المحاكم، وفض تعارض الأحكام والقرارات التي تصدر عن المحاكم بدرجاتها في مسائل الأحوال الشخصية.(١)

٢- التمييز بين المراكز المتباينة تحقيقاً لاستقرار المعاملات: فقد انتهت المحكمة **الدستورية** العليا إلى أن التمييز في مدة التقادم- تحقيقاً لاستقرار المعاملات- لا يخل بمبدأ المساواة، طالما كان هناك اختلاف في المركز القانوني؛ وبناءً على ذهبت إلى أن التمييز بين سقوط دعوى إنقاص ثمن المبيع إذا وجد فيه المشترى عجزًا بالتقادم الحولي من وقت تسليم المبيع تسليمًا فعليًّا حتى لا يبقى البائع مهدداً لفترة طويلة، وحتى تستقر العلاقات القانونية داخل المجتمع، بينما سقوط الحق في طلب إبطال العقد في حالات نقص الأهلية والغلط والتدليس - طبقاً للمادة (١٤٠) من القانون المدني- يكون إذا لم يتمسك به صاحبه خلال ثلاث سنوات؛ وهذا التمييز راجع إلى أن دعوى إنقاص الثمن تتعلق بآثار عقد البيع وحده دون غيره من العقود، ولا تنال من صحة انعقاد العقد أو اكتمال أركانه، فهي تتعلق بتنفيذ العقد، أما الدعوى الثانية فهي تتعلق بأصل صحة العقد ذاته؛ بالإضافة إلى أن دعوى إنقاص الثمن لا تنهي العلاقة العقدية، وإنما تعيد للعقد توازنه المالي الذي سعى إليه المتعاقدان ابتداءً، فى حين أن دعوى إبطال العقد

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٤ لسنة ٣٣ قضائية " دستورية"، جلسة السادس من أبريل سنة ٢٠١٤م، الموافق السادس من جمادى الآخرة سنة ١٤٣٥هـ، الجريدة الرسمية العدد (١٦) مكرر ب، في ٢٠١٤/٤/٢٠م.

المقررة بالمادة (١٤٠) سالفة الذكر تؤدي إلى إنهاء التعاقد كلية بعد أن شابه أحد العيوب المحددة بالمادة المذكورة.[١]

ثالثاً: قيام التشريعات على أساس التضامن الاجتماعي:

يعتبر قيام المجتمع على أساس التضامن الاجتماعي من أهم المقومات الاجتماعية الأساسية التي أقرتها الدساتير المصرية، وهو ما نصت عليه المادة الثامنة من دستور ٢٠١٤م؛ ولا شك في أن التضامن الاجتماعي، أو التكافل الاجتماعي - وهما مترادفان-[٢] له أهمية بارزة في تحقيق الاستقرار المجتمعي، لما يحققه من تعزيز التعايش السلمي المشترك بين أفراد المجتمع، في إطار الوحدة والسلام والأمن الاجتماعي، ونبذ الفرقة والعنصرية والطبقية والأنانية.

وقيام المجتمع على أساس من التضامن الاجتماعى يعني: وحدة الجماعة فى بنيانها، وتداخل مصالحها لا تصادمها، وإمكان التوفيق بينها ومزاوجتها ببعض عند تزاحمها، بما يرعى القيم التي يؤمنون بها، وترابط

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة برقم ٢٠٠ لسنة ٣٢ قضائية "دستورية"؛ يوم السبت ٢/١٤/ ٢٠١٥م، الموافق ٢٥ من ربيع الآخر سنة ١٤٣٦هـ، الجريدة الرسمية العدد (٨) مكرر وفي٢٠١٥/٢/٢٥م.

(٢) **يقال: (ضمن) الشيء بالكسر (ضمانا) كفل به، فهو (ضامن)؛ والعكس يقال (الكفيل): أي الضامن**. يراجع زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (المتوفى: ٦٦٦هـ): مختار الصحاح، المحقق: يوسف الشيخ محمد، الناشر: المكتبة العصرية - الدار النموذجية، بيروت - صيدا، الطبعة: الخامسة، ١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م، جـ١، ص١٨٥-٢٧١.

أفرادها فيما بينهم، فلا يكون بعضهم لبعض إلا ظهيراً، ولا يتناحرون طمعاً، وهم بذلك شركاء فى مسئوليتهم عن حماية تلك المصالح، لا يملكون التنصل منها أو التخلي عنها، وليس لفريق منهم أن يتقدم على غيره انتهازاً، ولا أن ينال قدراً من الحقوق يكون بها -عدواناً- أكثر علواً وامتيازاً على من سواه، بل يتمتعون جميعًا بالحقوق عينها - التي تتكافأ مراكزهم القانونية قبلها - وبالوسائل ذاتها التي تعينهم على ممارستها، وتتضافر جهودهم وتتوافق توجهاتهم، لتكون لهم الفرص ذاتها، التي تقيم لمجتمعاتهم بنيانها الحق، وتتهيأ معها تلك الحماية التي ينبغي أن يلوذ بها ضعفاؤهم ليجدوا فى كنفها الأمن والاستقرار.[1] ومن ثم فإن التضامن - أو التكافل- الاجتماعي يقصد به مشاركة جميع أفراد المجتمع في المحافظة على المصالح العامة والخاصة ودفع المفاسد والأضرار المادية والمعنوية؛ فهو -كما ذكر الإمام أبو زهرة- يقوم على أن يعمل كل واحد من آحاد الناس في كفالة جماعتهم، وأن يكون كل قادر كفيل بالخير لمجتمعه، وأن تتضافر القوى الإنسانية على المحافظة على مصالح آحاد الناس، ودفع الضرر عنهم.[2] بحيث تنشأ في المجتمع حالة من الترابط والتعاضد بين الفرد والجماعة، كبيرهم وصغيرهم، وغنيهم

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٤ لسنة ٢٣ قضائية " دستورية "، المنعقدة يوم الأحد ٤ أبريل سنة ٢٠٠٤ م، الموافق ١٤ صفر سنة ١٤٢٥ هـ، المجلد الأول، جـ١١، ص٥٨٠. وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٩ لسنة ٣٦ قضائية "دستورية"، يوم السبت ٧/٥/ ٢٠١٦م، الموافق ٣٠ رجب سنة ١٤٣٧ه العدد (١٩) مكرر أ، ١٦/٥/٢٠١٦م.

(٢) الإمام/ محمد أبو زهرة: التكافل الاجتماعي في الإسلام، دار الفكر العربي، ص٧.

وفقيرهم، وصحيحهم ومريضهم، وعالمهم وجاهلهم، ووجيههم وعاميهم، وقويهم وضعيفهم.

رابعاً: عدم إهدار الحقوق الدستورية أو الانتقاص منها:

إن المشرع الدستوري لم ينظم سلطة المشرع العادي على وتيرة واحدة، فأحياناً يترك له حرية التقدير - وهو الأصل- وأحياناً يقيد سلطته بقيود تتفاوت في شدتها، وقد يصل التقييد إلى درجة تنعدم فيها إمكانية التقدير من جانب المشرع العادي.[1] كما أنه حتى في الحالات التي يتمتع فيها المشرع بسلطة التقديرية فإنها ليست مطلقة، بل إن الواجب على المشرع أن يمارسها وفق الضوابط التالية:

١-استلهام أغراض مشروعة يقتضيها الصالح العام؛ إذ لا يجوز تنظيم الحقوق لغير مصلحة واضحة يقوم الدليل على اعتبارها.[2] ٢- المفاضلة بين البدائل التي يمكن أن تحقق الأغراض المحددة. ٣-الترجيح واختيار أفضل الوسائل التي تؤدي عقلاً ومنطقاً إلى تحقيق هذه الأغراض، بحيث لا يكون

(١) للمزيد من التفاصيل: يراجع: د/ سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، ص١٢١ وما بعدها. د/ عادل عمر شريف: المرجع السابق، ص٣٤٤ وما بعدها. د/ نبيلة عبد الحليم كامل: الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ١٩٩٣م، دار النهضة العربية، ص٢٠٢ وما بعدها. د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص٨٠٠ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥ لسنة ٨ق، بجلسة ١٩٩٦/١/٦م، (مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاما(١٩٦٩-٢٠٠٩)، ص٣٠٢.

هناك انفصال بين الوسائل وأغراضها.[1]

والواجب على السلطة التشريعية عند قيامها بدورها في تنظيم الحقوق والحريات أن تتقيد بالحدود الدستورية، وألا تتخطاها؛ فإذا ما عهد الدستور إلى المشرع العادي بتنظيم موضوع معين، فالواجب عليه أن يلتزم بالدور التنظيمي القاصر على وضع الترتيبات والإجراءات والضوابط بما يحقق الصالح المشترك، دون أن يتعدى ذلك إلى مصادرة أو إهدار الحقوق والحريات العامة، أو الانتقاص منها وتعطيل بعض جوانبها، أو جعل الانتفاع بها شاقاً أو مرهقاً.[2] إذ لا شك في أن تلك الممارسات تقف عائقاً دون استقرار المجتمع، نظراً لما يترتب عليها من إثارة الصراعات بسبب رغبة الأفراد في استرداد حقوقهم الدستورية، والتصدي للاعتداءات التشريعية؛ وما قامت الثورات والانتفاضات إلا لاسترداد الحقوق والحريات المنتهكة من

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤١ لسنة ٢٦ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٣/٦/٢م الموافق ٢٣ رجب ١٤٣٤ه. الجريدة الرسمية العدد ٢٣ مكرر (ب)، في ١٠ يونيه ٢٠١٣م، ص. وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٢٩ لسنة ٢٩ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٣/٥/١٢م الموافق ٢ رجب ١٤٣٤هـ. الجريدة الرسمية العدد ٢١ مكرر، في ٢٦ مايو ٢٠١٣م، ص١٢. حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٢٣ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية"، جلسة ٢٠١٥/٣/١٤م الموافق ٢٣ جمادى الأولى ١٤٣٦ه. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب)، في ٢٥ مارس ٢٠١٥م، ص٢٦.

(٢) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص٨٠٣. د/ هالة محمد طريح: حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات العامة والضمانات المقررة لممارستها، ٢٠١١م، دار النهضة العربية، ص٢٣٥ وما بعدها.

قبل جميع سلطات الدولة، ولكن الأمر يزداد خطورة في حالة الاعتداءات التشريعية، باعتبار أن اعتداء المشرع يقع باسم الأمة عن طريق نوابها في صورة قانون يفترض أنه يعبر عن إرادتها، مع أنه لا يعدو أن يكون تزييفاً لإرادة الشعب، وتقنيناً للظلم، وتحولاً عن مقتضيات الديمقراطية إلى أبشع صور الاستبداد.[١] ومن فإنه يتعين على المشرع، دومًا، إجراء موازنة دقيقة بين مصلحة المجتمع والحرص على أمنه واستقراره من جهة، وحريات وحقوق الأفراد من جهة أخرى. [٢]

ولا يتنافى مع ذلك ما قد يستلزمه تنظيم الحقوق والحريات العامة من فرض بعض القيود عليها من خلال الضبط التشريعي في الظروف العادية، أو قوانين الطوارئ في الظروف الاستثنائية.[٣]

(١) د/ ثروت عبد العال أحمد: الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، ١٩٩٨م، دار النهضة العربية، ص١٢٠.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم٢٣٤ لسنة ٣٦ قضائية " دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ١٢/٣/ ٢٠١٦م، الموافق الرابع من ربيع الأول سنة ١٤٣٨ هـ، الجريدة الرسمية، العدد (٥٠) تابع، في ٢٠١٦/١٢/١٥م.

(٣) **ومن أمثلة قوانين الطوارئ في مصر قانون الأحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣م، وقانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤م، وقانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م. (ولمزيد من التفاصيل: يراجع أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي دراسة مقارنة، ١٤٠٦ه-١٩٨٦م، الزهراء للإعلام العربي، ص١٩٠ وما بعدها).**

المبحث الثالث

صياغة التشريع وأثرها على استقرار المجتمع

وصياغة التشريع هي الوسائل والأدوات التي يتحول بها التشريع من الإطار النظري إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق في المجتمع، والنفاذ في مواجهة الجميع حكاماً ومحكومين؛ والأصل أن تكون صياغة النص القانوني واضحة في الدلالة على معناه، والفكرة التي قصدها المشرع من وراء وضعه، بحيث يكون خالياً من الغموض، ولا يثير إشكاليات في التطبيق بسبب احتماله لأكثر من معنى.[١] وقد قضت المحكمة الدستورية العليا - بخصوص النصوص العقابية- بوجوب صياغتها بطريقة واضحة محددة لا خفاء فيها أو غموض، أو تميع، حتى لا تكون هذه النصوص شباكًا أو شراكًا يلقيها المشرع متصيّدًا باتساعها أو بخفائها من يقعون تحتها أو يخطئون مواقعها، وهي ضمانات غايتها أن يكون المخاطبون بالنصوص العقابية على بيّنة من حقيقتها، فلا يكون سلوكهم مجافيًا لها، بل اتساقًا معها ونزولاً عليها.[٢]

وتلعب صياغة النص دوراً كبيراً في استقرار المجتمع باعتبار أنه كلما كان النص واضحاً ودقيقاً، وبعيداً عن اللبس والغموض، كلما أدى ذلك إلى

(١) د/ محمد فوزي نويجي: التفسير المنشئ للقاضي الدستوري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ص١٤.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم٢٣٤ لسنة ٣٦ قضائية " دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٣/١٢/ ٢٠١٦م، الموافق الرابع من ربيع الأول سنة ١٤٣٨ هـ، الجريدة الرسمية، العدد (٥٠) تابع، في ١٥/١٢/٢٠١٦م.

استقرار المجتمع. أما إذا كان هناك خلاف حول مضمون النص، فإنه يترتب عليه اختلاف الآثار القانونية التي يرتبها بين المخاطبين بأحكامه، وهو ما يخل "عملاً" بعمومية القاعدة القانونية الصادرة في شأنهم، والمتماثلة مراكزهم القانونية بالنسبة إليها، ويهدر بالتالي ما تقتضيه المساواة بينهم "في مجال تطبيقها".[1]

وتتنوع صياغة النصوص القانونية إلى صياغة جامدة إذا كانت تتضمن حلاً ثابتاً لا يتغير بحيث يطبق بطريقة آلية، وصياغة مرنة بإعطاء القاضي معياراً مرناً يضع من خلاله الحلول المناسبة لكل حالة على حدة.

وللصياغة طرق مادية تعبر عن جوهر القاعدة تعبيراً مجسماً يمكن الوقوف عليه بسهولة، كالتعبير عن مضمون القاعدة بصياغة كمية أو رقمية، وكذلك أسلوب الشكليات باستلزام مظهر خارجي لتصرفات الأفراد حتى تنتج القاعدة القانونية آثارها؛ كما أن هناك طرقاً معنوية للصياغة تقوم على العمل الذهني الذي يلجأ إليه المشرع لإخراج القاعدة القانونية إخرجاً عملياً، مثل القرائن القانونية وهي افتراض قانوني يجعل من الشئ المحتمل أمراً مؤكداً استناداً إلى الواقع والمألوف في الحياة، حيث يتم استخلاص أمر مجهول من أمر معلوم، استناداً إلى أن تحقق الثاني يرتبط بوجود الأول؛ ويمكن التمثيل على ذلك بتجريم -مجرد- إنشاء كيان إجرامى يتخذ صورة التنظيم العصابى استناداً إلى المصلحة الاجتماعية المتمثلة في تفادي قيام

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية المقيدة برقم ٤٠ لسنة ١٣ قضائية "دستورية" بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٦ فبراير سنة ١٩٩٣ الموافق ١٤ شعبان سنة ١٤١٣هـ.

التنظيم العصابى بارتكاب جرائم تنال من مصلحة المجتمع واستقراره الاجتماعى والاقتصادى، نظراً لما يشكله التشكيل العصابي من تهديد جدي للمصلحة محل الحماية الجنائية، ومن ثم فقد اعتد المشرع بتعدد أفراد التنظيم العصابى وتنوع أدوارهم على نحو تتكامل به حلقات الجريمة، بما يكشف عن استقرار خطة المشروع الإجرامى بين أفراد العصابة وتوزيع الأدوار بينهم على نحو احترافى متكرر ينبئ بالجرائم المتوقعة. (١) وهذا الحكم يعد بمثابة تأكيد من المحكمة الدستورية العليا على أن دور المشرع يجب أن يكون وقائياً، وليس مقتصراً على الجوانب العلاجية، بل عليه أن يتخذ الإجراءات اللازمة لتفادي كل ما من شأنه تهديد استقرار وسلامة المجتمع. ويقوم الأسلوب الوقائي في الصياغة استناداً إلى أن منع وقوع المخاطر الناجمة عن ممارسة النشاط أفضل بكثير من انتظار وقوع تلك المخاطر والعمل على معالجتها، وفي سبيل ذلك إما أن يتم حظر ممارسة نشاط معين بشكل مطلق فنتجنب حدوث آثاره مطلقاً، أو حظره جزئياً فنتجنب مخاطره إلى حد كبير، أو السماح به بعد استيفاء شروط وإجراءات صعبة فنقلل بذلك من مخاطر النشاط.(٢)

ومن الطرق المعنوية كذلك الحيل القانونية حين يفترض المشرع بعض

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا برقم ٩٧ لسنة ٢٨ قضائية "دستورية". الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٤/٢/ ٢٠١٧م، الموافق السابع من جمادى الأولى سنة ١٤٣٨هـ، الجريدة الرسمية، العدد (٦) مكرر (ب)، في ١٥/٢/٢٠١٧م.

(٢) د/ زين بدر فراج: مبادئ القانون الدستوري، ١٩٩٤م، دار النهضة العربية، ص٢١٠.

الأمور المخالفة للحقيقة بهدف التوصل إلى ترتيب أثر قانوني معين.[1]

ومن الواضح أن الصياغة الجامدة تحقق الثبات والاستقرار في المجتمع، ولكن نظراً إلى أن اعتبارات العدالة قد تستلزم اللجوء إلى الصياغة المرنة حتى تظل القاعدة القانونية مسايرة للواقع الاجتماعي، ومستوعبة لكل ما يطرأ من حالات ووقائع جديدة، ومثال ذلك ما قضت به المحكمة الدستورية العليا من أنه لا يتعارض مع وضوح النص اتباع أسلوب "جرائم النتيجة"؛ وهي الجرائم التي يعول فيها بالأساس على تحقق نتيجة إجرامية تتمحض مساسًا بحق مقرر، أو تتجسد عدوانًا على مصلحة معتبرة، أو تنحل عصفًا بحرية مقدرة، **بغض النظر عن صورة الفعل المادى**، حيث يلجأ المشرع إلى هذا النوع من الصياغات حينما ينبئ الواقع العملى عن صعوبة حصر الأفعال الإجرامية وإيرادها واحدًا واحدًا، فلا يكون أمام المشرع من خيار فى مجال تحديد الأفعال المنهى عنها، إلا أن يُبينها من خلال ضابط عام لا يُجهل بمضمونها أو يثير اللبس حول حقيقتها، بل يحدد محتواها بالرجوع إلى مرماها أو الغرض المقصود منها، [2] بحيث يكون للقاضي في هذه الحالة دور كبير في إعمال هذا النص.

إلا أنه ينبغي دائماً أن تكون الصياغة الجامدة هي الأصل، والصياغة

(١) يراجع في تفصيل ذلك: د/حسن كيرة: المدخل إلى القانون، ١٩٦٩م، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص١٨١ وما بعدها. د/محمد حسين منصور: المرجع السابق، ص١٥٢.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم٢٣٤ لسنة ٣٦ قضائية " دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ١٢/٣/ ٢٠١٦م، الموافق الرابع من ربيع الأول سنة ١٤٣٨ هـ، الجريدة الرسمية، العدد (٥٠) تابع، في ٢٠١٦/١٢/١٥م.

المرنة مجرد استثناء، لا يلجأ إليه المشرع إلا عندما يستعصي عليه التحديد الثابت الجامد في الحالات التي تتطور بشكل مستمر، وتتفاوت بتفاوت الظروف والملابسات، وذلك تغليباً لاعتبارات الأمن والثبات والاستقرار المجتمعي.

ومن ناحية أخرى فإنه لما كانت الطرق المادية تمتاز بالاستقرار والانضباط وسهولة التطبيق، بينما الطرق المعنوية تقوم على أساس مخالف للطبيعة والواقع، كان لزاماً على المشرع أن يجعل لجوئه إلى الطرق المعنوية محصوراً في أضيق نطاق. إذ إن النص كلما كان واضحاً ودقيقاً كلما جنبنا الجدل الفقهي والقضائي حول تفسير المراد بهذا النص؛ ولذلك كثيراً ما يحدث عندما يحتدم الجدل بين الشراح حول مسألة معينة، ثم يصدر تعديل تشريعي يحسم هذا الجدل؛ أن يذكر شراح القانون في كتبهم "أن المشرع بذلك قد جنبنا الجدل".

تفسير النصوص القانونية وأثره على استقرار المجتمع:

إن من المستقر عليه في أصول التفسير أنه إذا كانت عبارة النص واضحة الدلالة فلا يجوز تأويلها بما يُخرجها عن معناها المقصود منها، أو الانحراف عنها بدعوى تفسيرها، كما أنها إذا جاءت عامة فإنها تجري على إطلاقها، مالم يوجد ما يقيدها أو يُخصص حكمها.[1]

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الطلبين رقمي ١و٢ لسنة ٣٣ قضائية " تفسير في جلسة ١٢/٥/ ٢٠١٥م، الموافق الثالث والعشرين من صفر سنة ١٤٣٧هـ الجريدة الرسمية، العدد(٥٠)مكرر هـ، في٢٠١٥/١٢/١٦م.

إلا أنه في حال صدور نصوص تشريعية تثير اللبس، وتتصف بالغموض، فهنا تبرز أهمية التفسير تحقيقاً لاستقرار المراكز القانونية، ووصولاً إلى المعنى الحقيقي الذي أراده المشرع من وضعها.

وقد يصدر التفسير عن السلطة التشريعية ذاتها، وهذا هو الأصل باعتبار أن السلطة التشريعية هي الأقدر على معرفة المراد من النص، لأنها هي التي قامت بوضعه.

وقد تقوم المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية- وهو الدور الذي أسند لهذه المحكمة منذ إنشائها- وهو ما نصت عليه المادة (١٩٢) من دستور ٢٠١٤م، والمادة ٢٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها؛ حيث تقوم المحكمة بتوضيح ما أُبهم من ألفاظه، وذلك من خلال استجلاء إرادة المشرع وتحري مقصده منه، والوقوف على الغاية التي يستهدفها من تقريره إياه. مع إزالة ما قد يعتري النص من تناقض؛ ضمانًا لوحدة تطبيقها، وتستعين المحكمـــة في سبيل ذلك بالتطور التشريعي للنص المطلوب تفسيره وبأعماله التحضيرية الممهدة له، حرصًا على استقرار الأوضاع.[1]

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الطلبين رقمي ١و٢ لسنة ٣٣ قضائية " تفسير في جلسة ١٢/٥/ ٢٠١٥م، الموافق الثالث والعشرين من صفر سنة ١٤٣٧هـ الجريدة الرسمية، العدد(٥٠)مكرر هـ، في٢٠١٥/١٢/١٦م. وللمزيد من التفاصيل: يراجع د/حسن كيرة: المرجع السابق، ص٣٨٠ وما بعدها. د/ علي حسين نجيدة: الرقابة على دستورية القوانين، ١٩٨٨م، دار الفكر العربي، ص٧٧ وما بعدها. أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: مبادئ القانون (نظرية القانون)، ٢٠٠٨م، أكاديمية الدراسات المتخصصة، =

ويكون هذا التفسير ملزماً للكافة بعد نشره في الجريدة الرسمية، وبأثر يرجع إلى تاريخ العمل بالنص الذي تم تفسيره.

وقد يصدر التفسير عن بقية المحاكم الأخرى بمناسبة تطبيق نص تشريعي على وقائع معينة، مادام لم يصدر بشأن النص المطروح أمامها تفسير ملزم سواء من السلطة التشريعية أو من المحكمة الدستورية العليا طبقاً لما ورد في المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م. وليس للتفسير الذي تعمد إليه المحاكم في هذه المنازعات، صفة العموم والتجريد والإلزام العام للكافة- كما هو الحال في تفسيير المحكمة الدستورية العليا- وإنما تكون له الحجية النسبية.[1]

=

الجامعة العمالية، ص١٤٣ وما بعدها.

(١) النشرة التشريعية، العدد الثامن، أغسطس ١٩٧٩م، ص٣٥٧٥-٣٥٧٦-٣٥٨٦.

الفصل الثالث

مظاهر تقيد السلطة اللائحية بالاستقرار المجتمعي

تمهيد وتقسيم:

لقد أقر الدستور للسلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح مراعاة للضرورات العملية، رغم أن التشريع بحسب الأصل يدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وهو ما يدل بجلاء على تقيد الدستور بتحقيق الاستقرار المجتمعي، وأن الوصول إلى هذا الاستقرار وتحقيقه أولى من الالتزام المطلق بالفصل بين السلطات، باعتبار أن الفصل بين السلطات ليس مطلقاً بل نسبياً، كما أن الفصل بين السلطات ليس غاية في ذاته، وإنما هو مجرد وسيلة تستهدف تقرير ضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم؛ فإذا ما اقتضت مصلحة المجتمع الاعتراف للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح، كان هذا جائزاً باعتبار أن المشرع الدستوري يدور - في توزيع الاختصاصات على السلطات العامة- مع الاستقرار المجتمعي، ويسمح بكل ما يؤدي إليه، بل ويزلل له المبادئ والقواعد بما يجعلها تتماشى معه.

واختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح يساهم في تحقيق الاستقرار باعتبار أن المشرع لا يمكن أن يحيط بجميع الدقائق والتفاصيل، أما السلطة التنفيذية فإنها بحكم اتصالها بالجماهير، تكون هي الأقدر على وضع هذه التفاصيل، ليتصف التشريع بالواقعية، كما أنه نتيجة للتطورات المتلاحقة قد تتغير شروط تنفيذ القانون من وقت إلى آخر، فلو اشتمل القانون على شروط التنفيذ، لاستلزم ذلك تعديل القانون على فترات متقاربة،

مع العلم بأن التشريعات البرلمانية تستغرق وقتاً طويلاً خصوصاً بسبب المناورات الحزبية، وقد لا يكون البرلمان منعقداً وقت الحاجة إلى التشريع؛ وهذا كله يحول دون الاستقرار التشريعي، [1] بخلاف السلطة التنفيذية فهي الأقرب - بحكم اختصاصها التنفيذي- إلى معرفة مدى صلاحية بعض القواعد للإبقاء عليها أو تعديلها أو إلغائها، ويتم ذلك كله بمرونة شديدة؛ مع تحقيق نفس الهدف الذي يحققه القانون، باعتبار أن اللائحة تتضمن قواعد عامة ومجردة، ومن ثم فهي تشريع وفقاً للمعنى الموضوعي.

وفيما يلي الحديث عن مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي، من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في الظروف العادية.

المبحث الثاني: مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في الظروف الاستثنائية.

(١) للمزيد من التفاصيل: يراجع: د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٥٧م، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ص٣١٦-٣١٧.

المبحث الأول

مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في الظروف العادية

واللوائح التي تصدرها الإدارة في الظروف العادية هي اللوائح التي يستلزمها التسيير العادي لأعمال الإدارة، والتي تعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، وقد تصدر هذه اللوائح استناداً إلى قانون فتسمى اللوائح التنفيذية، وقد تصدر دون حاجة إلى الاستناد إلى قانون فتسمى اللوائح المستقلة؛ وفيما يلي الحديث عن مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في الظروف العادية، من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: اللوائح التنفيذية وأثرها على استقرار المجتمع.

المطلب الثاني: اللوائح المستقلة وأثرها على استقرار المجتمع.

المطلب الأول

اللوائح التنفيذية وأثرها على استقرار المجتمع

يستند حق الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية إلى الدستور حيث نصت المادة (١٧٠) من دستور ٢٠١٤م على أن:" يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره فى إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه". ومؤدى هذا النص يتمثل في الأمرين التاليين:

١- أن الدستور حدد على سبيل الحصر الجهات التي تختص بإصدار اللوائح التنفيذية فقصرها على رئيس مجلس الوزراء، أو من يفوضه في ذلك، أو من يعينه القانون لإصدارها؛ بحيث يمتنع على من عداهم ممارسة هذا الاختصاص الدستوري، وإلا وقع عمله اللائحي مخالفًا للدستور.

٢- أن عمل السلطة التنفيذية ينبغي أن يقتصر على تفصيل ما ورد إجمالاً في نصوص القانون بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، بحيث ينحصر الغرض من صدور اللائحة التنفيذية للقانون في إتمام القانون، أي وضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه مع الإبقاء على حدوده الأصلية بلا أدنى مساس، ودون أن تنطوي على تعديل أو إلغاء لأحكامه، أو أن تضيف إليه أحكامًا تبعده عن روح التشريع، فيجاوز بذلك مُصدرها الاختصاص الدستوري المخول له متعديًا على السلطة

التشريعية.[1] ويجب على السلطة التنفيذية أن تلتزم بهذه الضوابط الدستورية عند إصدار اللوائح التنفيذية تحقيقاً لاستقرار المجتمع باعتبار أن الإخلال بها يترتب عليه عدم دستورية اللائحة، مما ينتج عنه اضطراب المراكز القانونية.

وإصدار اللوائح التنفيذية عن طريق السلطة التنفيذية يساهم بشكل كبير في تحقيق الاستقرار، وذلك استناداً إلى أن القانون الصادر عن السلطة التشريعية قد يقتصر على وضع المبادئ العامة، تاركاً للسلطة التنفيذية بحكم اتصالها المباشر بالجمهور، وضع هذا القانون موضع التنفيذ، فلا يأتي التنفيذ النهائي بمعزل عن الواقع، وإنما يراعي مستلزمات التنفيذ؛ بالإضافة إلى أن النصوص تتناهى والمستجدات اليومية لدى جهة الإدارة لا تتناهى، وقد يستلزم ذلك تعديل القوانين بشكل مستمر، لذلك عهد المشرع بإصدار اللوائح التنفيذية لجهة الإدارة حتى يسهل تعديلها لتتماشى مع التطورات والمستجدات؛ ومن هنا تبرز أهمية اللوائح التنفيذية في تحقيق الاستقرار المجتمعي؛ إذ لاشك في أن القانون الصادر من البرلمان ينظم مجموعة من العلاقات يحتاج المجتمع إلى تنظيمها، ومن ثم تكون الحاجة المجتمعية داعية إلى سرعة تطبيقه، وقد يستحيل تنفيذ القانون دون وضع الشروط والضوابط التفصيلية، وإيراد الجزئيات اللازمة لتنفيذ ما ورد في القانون عن

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٧٦ لسنة ٣٢ قضائية " دستورية "؛ بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت السادس من فبراير سنة ٢٠١٦م، الموافق السابع والعشرين من ربيع الآخر سنة ١٤٣٧ هـ. الجريدة الرسمية العدد (٦) مكرر، بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٥م.

طريق اللوائح التنفيذية، كما قد ينص القانون صراحة على عدم تنفيذه إلا بعد صدور اللائحة التنفيذية.[1] وبذلك يظل القانون معلقاً، ويعتبر تباطؤ السلطة التنفيذية في هذه الحالة بمثابة تأجيل للقانون، وكأن السلطة التنفيذية ترى عدم أهمية القانون، وهو ما يشكل بطريق غير مباشر اعتداء على سلطة البرلمان، عن طريق تعطيل القوانين الصادرة عنه.

ومن ثم فإنه يجب على جهة الإدارة أن تلتزم بإصدار اللوائح التنفيذية في المواعيد المحددة تحقيقاً لاستقرار المجتمع؛ والحقيقة أن تأخر السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية - على الرغم من أن القانون قد يصدر بناءً على اقتراحها من البداية- قد يرجع إلى الإهمال والتقصير تارة، وقد يرجع في كثير من الأحيان إلى بيروقراطية الجهاز الإداري، وما يمر به إصدار اللوائح من مراحل متعاقبة، حيث تحتاج إلى الدراسة والمراجعة وهو ما يستلزم الإحالة إلى لجان متعددة، وما يصاحب ذلك من مداولات عديدة تستغرق مدداً طويلة. خصوصاً وأن مسئولية السلطة التنفيذية عن عدم إصدار تلك اللوائح أو التأخر في إصدارها تعتبر مسئولية سياسية أمام البرلمان، [2] حيث يكون لأعضاء البرلمان التقدم بطلب الإحاطة والاستجواب؛ بالإضافة إلى المسؤولية القضائية، حيث يحق للمضرور اللجوء للقضاء لإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن إصدار اللائحة والتعويض عما لحق به من أضرار وهو ما دعا البعض إلى المناداة بإصدار قانون يسمى قانون اللوائح التنفيذية

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٢٦ وما بعدها. د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٢٨-٥٢٩.

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٢٨.

للقوانين، يحدد مدة إصدار اللائحة بثلاثة أشهر من تاريخ صدور القانون، وأن يتم تفعيل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية تحقيقاً للاستقرار التشريعي.[1]

(١) المستشار/ محمد حامد الجمل: قانون اللوائح التنفيذية للقوانين، مقال منشور بجريدة الوفد الإلكترونية بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٢٢م؛ https://alwafd.news.

المطلب الثاني

اللوائح المستقلة وأثرها على استقرار المجتمع

وهي اللوائح التي تصدر دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، وتتنوع - في الظروف العادية- إلى نوعين، هما: اللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط.

أولاً: أثر اللوائح التنظيمية على استقرار المجتمع:

وهذا النوع من اللوائح بما يشتمل عليه من إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة [1] يساهم في استقرار المجتمع، وذلك نظراً لما يترتب على هذا التنظيم والإنشاء للمرافق العامة من تحسين أداء الخدمات العامة للمواطنين، واستخدام أكثر الطرق والأساليب كفاءة وفاعلية، وتبسيط الإجراءات وطرق العمل، وتخفيض نفقات الأعمال الإدارية، ومعالجة بطء إجراءات العمل الإداري؛ فاللوائح التنظيمية بذلك تحول دون انعزال الإدارة عن المجتمع، ومن ثم تساهم في خلق وتقوية الثقة بين الإدارة وأفراد المجتمع؛ غير أن تحقيق الأهداف المرجوة من هذا النوع من اللوائح يضع على عاتق السلطة اللائحية التزاماً، مفاده: ضرورة إعادة النظر في اللوائح القائمة وتطويرها وتحديثها بشكل مستمر، بما يجعلها ملاءمة للواقع، ومناسبة

(١) وقد نصت المادة (١٧١) من دستور ٢٠١٤م على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".

لمستجدات الحياة.[1] مع التقيد بألا تشكل هذه اللوائح خروجاً على الدستور والقانون.

ثانياً: أثر لوائح الضبط على استقرار المجتمع:

وهذه اللوائح - التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء طبقاً للمادة (١٧٢) من دستور ٢٠١٤- تؤثر بشكل مباشر على استقرار المجتمع باعتبار أن الهدف الأساسي منها هو الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المتمثلة في الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، وذلك عن طريق تنظيم أنشطة الأفراد، وفرض بعض القيود على الحقوق والحريات بهدف صيانة أمن المجتمع واستقراره، والحيلولة دون الأخطار والحوادث والجرائم والتصرفات التي تهدد استقرار المجتمع، أو تخل بنظامه العام، أو تضر بصحة المواطنين، أو تتسبب في إشاعة الفوضى والاضطراب والإزعاج، أو تهدر الآداب العامة.[2] بحيث يرتب الأفراد نشاطهم على ضوئها؛ ومن ثم فإن لوائح الضبط تغني هيئات الضبط عن ابتداع الحلول إذا ما تهدد النظام العام، وفي الوقت نفسه تحول دون تعسف هذه الهيئات.[3]

(١) يراجع في تفصيل ذلك: د/ محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، ٢٠٠٨م، دار الجامعة الجديدة، ص٢١٥ وما بعدها. د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، ١٩٨٨م، دار النهضة العربية، ص٧٩ وما بعدها. د/ماجد راغب الحلو: الإدارة العامة، ١٩٨٣م، دار المطبوعات الجامعية، ص١٨٥ وما بعدها.

(٢) يراجع في تفصيل ذلك: د/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، المرجع السابق، ص٢٠٣.

(٣) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص٤٤٦.

ولما كان تحقيق أمن المجتمع وسلامته واستقراره هو الهدف الأسمى الذي يجب أن تنصرف إليه جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة، وحتى لا يترتب على لوائح الضبط نتائج عكسية تسبب الإضرار بأمن المجتمع وسلامته، بسبب خطورتها الناجمة عن مساسها بحقوق وحريات الأفراد، كان لزاماً أن تمُارس سلطة الضبط في إطار الدستور والقوانين، ولذا يجب أن تتقيد لوائح الضبط بما يلي تحقيقاً لاستقرار المجتمع:

١- احترام قواعد الدستور، وعدم إهدار الحقوق والحريات التي اشتمل عليها، أو الانتقاص من جوهرها، أو تقييدها على نحو شديد، حيث يقتصر دور سلطة الضبط على فرض بعض القيود اللازمة لعملية التنظيم.

٢- إذا تم تنظيم بعض الحقوق أو الحريات بقانون - إعمالاً للأصل- وهو ما يسمى "بالضبط التشريعي"فليس لسلطة الضبط الإداري أن تعدل فيه، لأنه لا يمكن أن تعدل اللائحة في قانون صادر عن الجهة المنوط بها تنظيم الحقوق والحريات أصلاً.

٣- **الالتزام** بالضوابط اللازمة لمشروعية سائر قرارات وأعمال الإدارة، من حيث الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية؛ فلائحة الضبط من حيث المحل يجب ألا تخالف الدستور والقانون - على النحو السالف الإشارة إليه- كما أن هذه اللوائح يجب أن تصدر عن المختص بها وهو رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للشكل الذي حدده الدستور كأخذ موافقة مجلس الوزراء.

ونظراً لمساس سلطة الضبط بحقوق وحريات الأفراد فقد تشدد القضاء في رقابته على عنصر السبب، حيث استلزم أن تستند لائحة الضبط إلى أسباب جدية واقعية، بحيث تثبت الإدارة أنها استندت إلى وجود خطر حقيقي يهدد بالنظام العام، بحيث لم يكن أمامها سوى تقييد الحريات لمواجهته، كما يراقب القضاء مدى التناسب بين خطورة الإخلال بالنظام العام، ودرجة القيود التي تضمنها قرار الإدارة.

وأخيراً بالنسبة لعنصر الغاية فإن لائحة الضبط يجب أن تستهدف الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، ومن ثم فإنه لا يجوز استهداف ما سوى ذلك - في لوائح الضبط، حتى ولو كان محققاً للصالح العام من وجهة نظر الإدارة.[1]

(١) للمزيد من التفاصيل: د/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، المرجع السابق، ص٢٢٧ وما بعدها. د/ ماجد راغب الحلو: القانو ن الإداري، المرجع السابق، ص٤٨٧.

المبحث الثاني

مظاهر تقيد السلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي في الظروف الاستثنائية

إن الحرص على تحقيق الاستقرار في المجتمع استلزم وضع الآليات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية بشتى أشكالها وصورها، بحيث لا تكون تلك الظروف سبباً في القضاء على الأمن والطمأنينة والاستقرار في المجتمع من ناحية، أو مدخلاً لانتهاك المشروعية من قبل السلطة التنفيذية من ناحية أخرى؛ لذلك فقد أعطى الدستور للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح الضرورة، وأحاطها بالعديد من القيود والضوابط؛ وبذلك وازن المشرع الدستوري بين مقتضيات الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، وبين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام فى ربوعها إزاء ما قد تواجهه في غياب البرلمان من مخاطر من ناحية أخرى. حيث تنص المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤م على أنه: "إذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لإنعقاد 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 يوماً 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".

ويتبين من هذا النص أن المشرع الدستوري قد حرص على أن يحيط السلطة الاستثنائية بإصدار لوائح الضرورة بتوافر مجموعة من القيود والضوابط، بحيث يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة تتغول بها السلطة التنفيذية على الولاية التشريعية المعقودة دستورياً للبرلمان؛ ففي البداية أكد المشرع الدستوري على الطابع الاستثنائي لهذه اللوائح، حيث قرر أنه إذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لإنعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وذلك باعتبار أنه صاحب الاختصاص الأصيل.

ومن ثم فإن إصدار لوائح الضرورة يستلزم مجموعة من القيود والضوابط، بعضها يتعلق بشروط إصدار لوائح الضرورة، وبعضها يتعلق بمصير هذه اللوائح.

أما بالنسبة لشروط إصدار لوائح الضرورة، فتتمثل في قيام حالة الضرورة، بأن تحدث ظروف توجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، على أن يحدث ذلك أثناء غياب مجلس النواب، كما هو الشأن في حالة حل البرلمان، أو وقف جلساته؛ ولما كان المشرع الدستوري لم يحدد طبيعة حالة الضرورة اكتفاءً بأنها توجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإن المرجع في تحديد تلك الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في نظرية الضرورة، فيشترط ما يلي:

١- وجود خطر جسيم يتطلب سرعة تدخل الإدارة. ٢- أن يكون

الخطر حالاً أي على وشك الوقوع، أو وقع ولم ينته بعد.٣- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق العادية.

ففي هذه الحالة تتدخل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة، وهنا يلزم وجود ارتباط بين لوائح الضرورة والهدف منها بألا تستهدف سوى المحافظة على استقرار وسلامة الدولة؛[(١)] ومن ثم فإن عدم قيام حالة الضرورة الملجئة إلى إصدار لوائح الضرورة يجعل تصرف رئيس الجمهورية مشوباً بعدم الدستورية لانعدام سببها، [(٢)] ومرجع ذلك إلى أنه طالما قد حدد الدستور السبب الدافع إلى إصدار هذه اللوائح، فإنه لا محل للقول بأن سلطة رئيس الجمهورية بهذا الخصوص سلطة تقديرية، وإنما تكون سلطة مقيدة تخضع لرقابة القضاء الدستوري من حيث وجود السبب وتكييفه؛[(٣)] وإذا كان القضاء - سواء الإداري أو الدستوري- قد تردد في البداية في فرض رقابته على تقدير قيام حالة الضرورة إلا أنه قد انتهى إلى الأخذ بها، وذلك بالطبع بالإضافة إلى خضوع السلطة التنفيذية للرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان؛[(٤)] ومن أمثلة الرقابة الدستورية على قيام حالة الضرورة من عدمه:

(١) د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، ١٩٨٢م، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص٢٤-٦٧.

(٢) د/ ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٠م، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص٨٠٨.

(٣) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين:الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية على مصر، المرجع السابق، جـ١، ص٢٠٣.

(٤) د/ سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص٤٥ وما بعدها. المستشار الدكتور/ محمد =

١- ما قضت به المحكمة الدستورية العليا من عدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية؛ والذي صدر استناداً إلى أنه قد طال الأمد على العمل بها - قرابة الخمسين عاماً- رغم ما استجد من تغييرات فى نواحى المجتمع؛ وهذا السبب يفيد أنه لم يطرأ - خلال غيبة مجلس الشعب - ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التى تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى **المادة** (١٤٧) من دستور ١٩٧١م؛ كما انتهت المحكمة إلى أن تقدير رئيس الجمهورية لحالة الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (١٤٧) من الدستور ليس مطلقاً، وإنما يتقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور والتي تفيد اشتراط أن يطرأ - في غيبة مجلس الشعب- ظروفاً من شأنها توفر الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية، وهو ما لم يكن له قائمة بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه، الأمر الذى يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية؛ ومن ناحية أخرى - فإن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستورى الذي لازم صدوره. كما أنه ليس من شأن هذا القرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي

=

ماهر أبو العينين: المرجع السابق، ص٢٠٣ وما بعدها. د/ محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري، ص٥٧٧.

يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون.[1]

٢- ما قضت به المحكمة الدستورية العليا من عدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ بإضافة بند جديد إلى المادة (٣٤) من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠، والذي نص في المادة الأولى منه على أن "يضاف بند جديد إلى المادة (٣٤) من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بالنص الآتي: "خامساً: الفصل في التظلمات من الإجراءات التي تتخذ وفقاً للمادة (٧٤) من الدستور" -أي دستور ١٩٧١م- وجاء في نص الحكم "أن ذلك وإن جاز أن يندرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريع القائم من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى، إلا أنه لا يصلح سنداً لقيام حالة الضرورة المبرِّرة لإصدار هذا القرار بقانون إذ لم يطرأ خلال غيبة مجلس الشعب ظرف معين يمكن أن تتوفر معه تلك الضرورة التى تبيح ممارسة سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة (١٤٧) من الدستور".[2]

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ٤ مايو سنة ١٩٨٥م الموافق ١٤ شعبان سنة ١٤٠٥هـ، جـ٣، ص١٩٥.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية "دستورية، ت ٢ =

وأما الضوابط المنظمة لمصير لوائح الضبط: فتتمثل في أن يتم عرض لوائح الضرورة ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو اذا 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. ولا شك في أن ما يدفع المجلس إلى اعتماد نفاذ هذه اللوائح في الفترة السابقة، وتسوية ما ترتب عليها من آثار على الرغم من عدم إقراره لها، هو الحرص على استقرار المجتمع، وعدم زعزعة المراكز القانونية المستقرة.

وكون لوائح الضرورة لها قوة القانون، يترتب عليه أن تستطيع السلطة التنفيذية أن تنظم بهذه اللوائح ما ينظمه القانون، كما أنها لا تستطيع أن تضمن هذه اللوائح ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته.[1]

ويجدر بالذكر أن بعض الفقه قد ذهب إلى أنه بمجرد موافقة البرلمان على هذه اللوائح تنقلب إلى تشريعات عادية لا يملك مجلس الدولة التعرض لها بالإلغاء؛[2] بينما ذهب البعض الآخر إلى أن هذه اللوائح لها طبيعة واحدة ثابتة لا تتغير بتدخل البرلمان أو عدم تدخله؛ فإذا كان من شأن هذا التدخل

=

يناير سنة ١٩٩٩ الموافق ١٤ رمضان سنة ١٤١٩ هـ، جـ٩، ص١٣٣.

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٤٩.
د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الدستوري شرعاً ووضعاً، ٢٠٠٢م، ص٢٩٣.

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٥١.

أن يؤكد قوة القانون لهذه اللوائح أو يزيلها، إلا أن هذا التدخل لا يعدو أن يكون عملاً رقابياً يقوم من خلاله البرلمان بوظيفته السياسية، دون أن يكون له أثر على طبيعة اللائحة بوصفها لوائح لها قوة القانون، إذ تكتسب -وفقاً للمعيار الشكلي السائد- طبيعة الأعمال الإدارية، ومن ثم تخضع للرقابة على مشروعيتها ودستوريتها.(١) وهذا الرأي الأخير هو الأولى بالقبول باعتبار أنه الرأي الذي يتماشى مع الطبيعة الاستثنائية للوائح الضرورة، وكونها لوائح وقتية دعت الحاجة إلى استقرار المجتمع في الظروف الاستثنائية إلى إصدارها، بحيث ينبغي أن تزول بزوال تلك الظروف، ويكون للبرلمان بعد انعقاده إصدار قانون يتضمن ما يراه مناسباً بشأن القواعد التي اشتملت عليها تلك اللائحة.

والمرجع في مصير لوائح الضبط يتحدد بأحكام الدستور القائم، ومن ثم فإن الدستور القائم إذا اشتمل على شروط شكلية مغايرة تعين الالتزام بها؛ وبناءً على ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأن "ما تنعاه المدعية على القرار بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ المشار إليه أنه صدر دون توافر الضرورة الملجئة لإصداره؛ فإنه لما كانت الأوضاع الشكلية للقانون من حيث اقتراحه وإقراره وإصداره تحكمه الوثيقة الدستورية الصادر فى ظل سريانها، وكان البند الأول من المادة (٢٤) من الإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو سنة ٢٠١٣، والذي صدر القرار بالقانون المعروض في ظل سريان أحكامه، قد ناط سلطة التشريع برئيس الجمهورية المؤقت، وهي سلطة لم يقيدها الإعلان الدستورى المشار إليه بأي قيد سوى أخذ رأي

(١) د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص٩٧.

مجلس الوزراء، وهو ما التزمه القرار بالقانون المعروض على النحو الوارد في ديباجته، ومن ثم تكون سلطة التشريع المخولة لرئيس الجمهورية، أثناء سريان ذلك الإعلان الدستورى، سلطة تشريع أصلية لا استثنائية، يترخص له ممارستها، وليس للمحكمة الدستورية العليا من بعد، أن تزن بنفسها، وبمعاييرها، ما إذا كان التنظيم التشريعي المعروض عليها لازمًا، وما إذا كان إقراره في مناسبة بعينها ملائمًا، وليس لها إلا أن ترد النصوص التشريعية المطعون فيها إلى أحكام الدستور؛ ومن ثم فإن هذا المنعى يكون على غير أساس، ويتعين إطراحه.[1]

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم

والحمد لله رب العالمين

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم٢٣٤ لسنة ٣٦ قضائية " دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ١٢/٣/ ٢٠١٦م، الموافق الرابع من ربيع الأول سنة ١٤٣٨ هـ، الجريدة الرسمية، العدد (٥٠) تابع، في ٢٠١٦/١٢/١٥م.

الخاتمة

يمكن استخلاص النتائج التالية:

١- يتقيد المشرع الدستوري والعادي والسلطة اللائحية بتحقيق الاستقرار المجتمعي، باعتباره الهدف الأساسي من القواعد القانونية بصفة عامة.

٢- يساهم مبدأ المواطنة بما يقوم عليه من العدل والمساواة وتكافؤ الفرص في تحقيق الاستقرار المجتمعي.

٣- يتأثر استقرار المجتمع بحماية الحقوق والحريات، ومنع إهدارها أو الانتقاص منها، وإحاطتها بالعديد من الضمانات، كالنص على الحقوق والحريات العامة في صلب الدستور، وتنظيم الحقوق والحريات المتعارضة للتوفيق بينها عن طريق نواب الشعب، والفصل النسبي وتوازن العلاقة بين السلطات العامة بما يمنع تركيز السلطة ويحول دون الاستبداد، بالإضافة إلى تنظيم الأحكام الانتقالية منعاً للفراغ التشريعي، وزعزعة المراكز القانونية المستقرة.

٤- يلعب المشرع العادي دوراً بالغ الأهمية في تحقيق الاستقرار المجتمعي، وذلك باعتبار أن المشرع - بحسب طبيعة دوره- يتولى تنظيم العلاقات داخل المجتمع في إطار الدستور لكافة مناحي الحياة.

٥- إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها وتحيل الأمر إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها في ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية، باعتبار أن السلطة

التشريعية تعد تجسيداً للسيادة الشعبية، ولأن العملية التشريعية في البرلمان تمر بإجراءات يتطلبها التعمق والجدية. كما يجب على المشرع أن بتجنب الإغفال التشريعي بنوعيه (الكلي والنسبي) تلافياً للفراغ التشريعي.

٦- يلزم ضماناً لاستقرار المجتمع، ومنعاً للتناقض أن تتقيد السلطة التشريعية بالدستور القائم.

٧- يتقيد التشريع من حيث مضمونه بجميع قواعد الدستور على وجه العموم، إلا أن هناك بعض المبادئ والضوابط الدستورية التي يؤثر الالتزام بها على استقرار المجتمع تأثيراً مباشراً؛ ومن هذه الضوابط: تقيد المشرع بمبادئ الشريعة الإسلامية، التقيد بعمومية القواعد القانونية وتجريدها، وقيام التشريعات على أساس التضامن الاجتماعي، وعدم إهدار الحقوق الدستورية أو الانتقاص منها.

٨- إذا كان تقيد المشرع بتحقيق المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، من أهم القيود الدستورية التي تسهم بشكل جوهري في تحقيق الاستقرار المجتمعي، وذلك نظراً لما تحققه تلك المساواة من الشعور بالاطمئنان، والعدل الاجتماعي؛ فإن التمييز بين أصحاب المراكز القانونية المتباينة يسهم هو الآخر في تحقيق الاستقرار.

٩- تلعب صياغة النص دوراً كبيراً في استقرار المجتمع باعتبار أنه كلما كان النص واضحاً ودقيقاً، وبعيداً عن اللبس والغموض، كلما أدى ذلك إلى استقرار المجتمع.

١٠- أقر الدستور للسلطة التنفيذية بالحق في إصدار اللوائح مراعاة للضرورات العملية، وتحقيقاً لاستقرار المجتمع.

١١- اللوائح التنفيذية لها أهمية بالغة في تحقيق الاستقرار المجتمعي؛ إذ قد يستحيل تنفيذ القانون دون وضع الشروط والضوابط التفصيلية، وإيراد الجزئيات اللازمة لتنفيذ ما ورد في القانون عن طريق اللوائح التنفيذية، كما قد ينص القانون صراحة على عدم تنفيذه إلا بعد صدور اللائحة التنفيذية.

١٢- تساهم اللوائح التنظيمية في استقرار المجتمع عن طريق تحسين أداء الخدمات العامة للمواطنين، واستخدام أكثر الطرق والأساليب كفاءة وفاعلية.

١٣- تتقيد لوائح الضبط باحترام قواعد الدستور والقوانين، والالتزام بالضوابط اللازمة لمشروعية سائر قرارات وأعمال الإدارة، من حيث الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية تحقيقاً لاستقرار المجتمع.

١٤- أعطى الدستور للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح الضرورة، وأحاطها بالعديد من القيود والضوابط؛ حتى لا تكون تلك الظروف سبباً في القضاء على الأمن والطمأنينة والاستقرار في المجتمع من ناحية، أو مدخلاً لانتهاك المشروعية من قبل السلطة التنفيذية من ناحية أخرى.

التوصيات

١- **قيام** المشرع الدستوري بالنص الصريح على تحقيق استقرار المجتمع كقيد أساسي على جميع سلطات الدولة عموماً، والسلطة التشريعية واللائحية على وجه الخصوص، وهو وإن كان من الأهداف البديهية لأي قاعدة قانونية، إلا أن النص عليه صراحة يكسبه طابعاً إلزامياً.

٢- ضرورة أخذ القضاء الدستوري المصري برقابة الإغفال التشريعي الكلي تلافياً للفراغ التشريعي.

٣- ضرورة التأكيد على السلطة التشريعية بأن تكون الصياغة القانونية الجامدة هي الأصل، والصياغة المرنة مجرد استثناء، لا يلجأ إليه المشرع إلا عندما يستعصي عليه التحديد الثابت الجامد في الحالات التي تتطور بشكل مستمر، وتتفاوت بتفاوت الظروف والملابسات، وذلك تغليباً لاعتبارات الأمن والثبات والاستقرار المجتمعي ومنعاً للجدل والاختلاف في التطبيق.

٤- ضرورة التصدي لمسألة تباطؤ السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، لما يترتب عليه من تعطيل القوانين التي يحتاج المجتمع إليها، كما أن ذلك يشكل بطريق غير مباشر اعتداء على سلطة البرلمان. على أن يكون التصدي بما يلي:

- اشتمال جميع القوانين التي تحتاج إلى لائحة تنفيذية على تحديد مدة ثلاثة أشهر لتصدر اللائحة التنفيذية خلالها.

- معالجة أسباب البيروقراطية في الجهاز الإداري وبحث السبل اللازمة

لجعل إصدار اللوائح أكثر مرونة.

- تفعيل الرقابة السياسية للبرلمان على السلطة التنفيذية، كأداة لإجبارها على سرعة إصدار اللوائح.

٥- ضرورة التزام السلطة اللائحية بإعادة النظر في اللوائح التنظيمية القائمة وتطويرها وتحديثها بشكل مستمر، بما يجعلها ملاءمة للواقع، ومناسبة لمستجدات الحياة.

قائمة المصادر والمراجع

١- السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، ١٣٦٨هـ-١٩٤٩م، مكتبة عبد الله وهبة

٢- أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، ١٤٢٢هـ-٢٠٠٢م، دار الشروق

٣- ثروت بدوي: النظم السياسية، بدون طبعة، ١٩٧٢م، دار النهضة العربية

٤- ثروت عبد العال أحمد: الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، ١٩٩٨م، دار النهضة العربية

٥- حسن كيرة: المدخل إلى القانون، ١٩٦٩م، منشأة المعارف بالإسكندرية

٦- رجب محمود طاجن: ملامح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، بكلية الحقوق- جامعة القاهرة، العدد الخامس والثمانون، ٢٠١٢م

٧- زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (المتوفى: ٦٦٦هـ): مختار الصحاح، المحقق: يوسف الشيخ محمد، الناشر: المكتبة العصرية - الدار النموذجية، بيروت - صيدا، الطبعة الخامسة، ١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م

٨- زين بدر فراج: مبادئ القانون الدستوري، ١٩٩٤م، دار النهضة العربية

٩- سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، ٢٠٠٥م، منشأة المعارف بالإسكندرية

١٠- سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، ١٩٨٢م، منشأة المعارف بالإسكندرية

١١- سعيد السيد علي: المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، ط١، ٢٠٠٥م، بدون دار نشر

١٢- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ١٩٥٧م، دار الفكر العربي

١٣- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى
١٤- عادل عمر شريف: قضاء الدستورية (القضاء الدستوري في مصر)، بدون طبعة، ١٩٨٨م
١٥- عبد الرزاق أحمد السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور بمجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، العدد الفخري الأول، ١٤١٦ه-١٩٩٥م
١٦- عبد العزيز محمد سالمان: رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، مقال منشور بمجلة الدستورية، العدد (١٥)، السنة السابعة، أبريل ٢٠٠٩م
١٧- عبد العزيز محمد سالمان: رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، ١٤١٦ه/١٩٩٥م
١٨- عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، ١٩٩٧م
١٩- علي حسين نجيدة: الرقابة على دستورية القوانين، ١٩٨٨م، دار الفكر العربي
٢٠- فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، الدار الهندسية
٢١- فؤاد محمد النادي: النظم السياسية والقانون الدستوري المصري، الطبعة العاشرة، ١٤٣٧هـ-٢٠١٥م
٢٢- فؤاد محمد النادي: مبادئ القانون (نظرية القانون)، ٢٠٠٨م، أكاديمية الدراسات المتخصصة، الجامعة العمالية
٢٣- ماجد راغب الحلو: الإدارة العامة، ١٩٨٣م، دار المطبوعات الجامعية
٢٤- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، بدون طبعة، سنة ٢٠٠٠م، دار المطبوعات الجامعية
٢٥- ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٠م، منشأة المعارف بالإسكندرية
٢٦- مجدي مدحت النهري: مبدأ المساواة في الحقوق العامة، بدون طبعة، ٢٠٠٢م، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة

٢٧- محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، بدون طبعة، بدون تاريخ
٢٨- محمد أبو زهرة: التكافل الاجتماعي في الإسلام، دار الفكر العربي
٢٩- محمد حامد الجمل: قانون اللوائح التنفيذية للقوانين، مقال منشور بجريدة الوفد الإلكترونية بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٢٢م؛ https://alwafd.news.
٣٠- محمد حسين منصور: المدخل إلى القانون، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، منشورات الحلبي الخقوقية
٣١- محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، ٢٠٠٨م، دار الجامعة الجديدة
٣١- محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة
٣٢- محمد صلاح عبد البديع: الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م، دار النهضة العربية
٣٣- محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الدستوري شرعاً ووضعاً، ٢٠٠٢م
٣٤- محمد عبد الحميد أبو زيد: مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، ١٩٨٨م، دار النهضة العربية
٣٥- محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري
٣٦- محمد فوزي نويجي: التفسير المنشئ للقاضي الدستوري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية
٣٧- محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، الطبعة الثانية، ١٩٦٢م، دار الفكر العربي
٣٨- محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ١٩٨٧م، ـ دار النهضة العربية
٣٩- مصطفى أبو زيد فهمي: النظرية العامة للدولة، الطبعة الخامسة، ١٩٩٧م، دار المطبوعات الجامعية
٤٠- نبيلة عبد الحليم كامل: الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ١٩٩٣م، دار

النهضة العربية
٤١- نعيم عطية: في النظرية العامة للحريات الفردية، بدون طبعة، ١٣٨٥ه-١٩٦٥م، الدار القومية للطباعة والنشر_ القاهرة
٤٢- هالة محمد طريح: حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات العامة والضمانات المقررة لممارستها، ٢٠١١م، دار النهضة العربية
٤٣- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا.

List of sources and references

1- Mr. Sabri: Principles of Constitutional Law, Fourth Edition, 1368 A.H.-1949 A.D., Abdullah Wahba Library
2- Ahmed Fathi Sorour: The Constitutional Criminal Law, second edition, 1422 AH - 2002 AD, Dar Al-Shorouk
3- Tharwat Badawi: Political Systems, without edition, 1972, Dar Al-Nahda Al-Arabiya
4- Tharwat Abdel-Aal Ahmed: Legal Protection of Public Freedoms between Text and Application, 1998 AD, Dar Al-Nahda Al-Arabiya
5-Hassan Kira: Introduction to Law, 1969 AD, Maarif Foundation in Alexandria

6- Rajab Mahmoud Tajen: Features of Non-Reactionary in the Constitutional and Administrative Courts, Research published in the Journal of Law and Economics, Faculty of Law - Cairo University, Issue 85, 2012
7- Zain al-Din Abu Abdullah Muhammad ibn Abi Bakr ibn Abd al-Qadir al-Hanafi al-Razi (deceased: 666 AH): Mukhtar al-Sahah, Investigator: Youssef Sheikh Muhammad, Publisher: Al-Asriya Library - Al-Dar Al-Tamazilah, Beirut - Sidon, Fifth Edition, 1420 AH / 1999AD
8- Zain Badr Farraj: Principles of Constitutional Law, 1994 AD, Dar Al-Nahda Al-Arabiya
9- Sami Gamal El-Din: Political Systems and Constitutional Law, without edition, 2005 AD, the Knowledge Foundation in Alexandria
10- Sami Gamal El-Din: Regulations of Necessity and the Guarantee of Judicial Oversight, 1982 AD, Knowledge Foundation in Alexandria
11- Saeed Al-Sayed Ali: The Basic Principles of Political Systems and Contemporary Systems of Government, 1, 2005 AD, without a publishing house
12- Suleiman Muhammad Al-Tamawi: The General Theory of Administrative Decisions, A Comparative Study, First Edition, 1957 AD, Arab Thought House
13- Suleiman Muhammad Al-Tamawi: Principles of Constitutional Law,

first edition
14- Adel Omar Sharif: The Constitutional Judiciary (Constitutional Judiciary in Egypt), without edition, 1988 AD
15- Abd al-Razzaq Ahmad al-Sanhouri: Legislation's violation of the constitution and deviation in the use of legislative power, research published in the Journal of the Union of Arab Universities for Legal Studies and Research, honorary issue first, 1416 AH-1995 AD
16- Abdul Aziz Muhammad Salman: Controlling omissions in the constitutional judiciary, an article published in Al-Dustouria magazine, No. (15), the seventh year, April 2009
17- Abdul Aziz Muhammad Salman: Oversight of the constitutionality of laws, first edition, 1416 AH / 1995 AD
18- Abdelghani Bassiouni Abdullah: Political Systems and Constitutional Law, without edition, 1997 AD
19- Ali Hussein Najida: Oversight of the constitutionality of laws, 1988 AD, Dar al-Fikr al-Arabi
20- Fouad Muhammad Al-Nadi: Administrative Law, Engineering House
21- Fouad Muhammad Al-Nadi: Political Systems and Egyptian Constitutional Law, Tenth Edition, 1437 AH-2015AD
22- Fouad Muhammad Al-Nadi: Principles of Law (Theory of Law), 2008 AD, Academy of Specialized Studies, Workers University
23- Majid Ragheb Al-Helou: Public Administration, 1983 AD, University Press
24- Majid Ragheb Al-Helou: Administrative Law, without edition, year 2000 AD, University Press
25- Maged Ragheb Al-Helou: Political Systems and Constitutional Law, 2000 AD, Knowledge Foundation in Alexandria
26- Magdy Medhat Al-Nahri: The Principle of Equality in Public Rights, without edition, 2002 AD, Al-Galaa Modern Library in Mansoura
27- Muhammad Al-Shafi'i Abu Ras: Administrative Law, without edition, without date
28- Muhammad Abu Zahra: Social Solidarity in Islam, Arab Thought House
29- Muhammad Hamid Al-Jamal: Law of Executive Regulations for

Laws, article published in Al-Wafd electronic newspaper on December 22, 2017 AD; https://alwafd.news.

30- Muhammad Husayn Mansour: Introduction to Law, first edition, 2010 AD, Al-Halabi legal publications

Muhammad Refaat Abdel-Wahhab: Public Administration, 2008 AD, New University House

31- Muhammad Refaat Abdel Wahab: The General Theory of Administrative Law, 2012 AD, New University House

32- Mohamed Salah Abdel Badie: The constitutional protection of public freedoms between the legislator and the judiciary, second edition, 2009, Arab Renaissance House

33- Muhammad Abd al-Hamid Abu Zaid: The Constitutional Judiciary, legally and legally, 2002 AD

34- Muhammad Abdul Hamid Abu Zaid: Principles of Public Administration, second edition, 1988 AD, Arab Renaissance House

35- Muhammad Abdel-Aal Al-Sinari: political parties, political systems, and the constitutional judiciary

36- Muhammad Fawzi Nouigi: The Establishing Interpretation of the Constitutional Judge, A Comparative Study, First Edition, Arab Renaissance House

37- Muhammad Kamel Laila: Constitutional Law, second edition, 1962 AD, Arab Thought House

38- Muhammad Maher Abul-Enein:Legislative Deviation and Oversight of its Constitutionalism, 1987 AD, Arab Renaissance House

39- Mustafa Abu Zaid Fahmy: The General Theory of the State, Fifth Edition, 1997 AD, University Press

40- Nabila Abdel Halim Kamel: Judicial Oversight on the Constitutionality of Laws, 1993 AD, Dar Al-Nahda Al-Arabiya

41- Naim Attia: On the General Theory of Individual Freedoms, without edition, 1385 AH-1965 AD, National House of Printing and Publishing - Cairo

42- Hala Muhammad Tareeh: The limits of the authority of the Egyptian legislator in regulating rights and public freedoms and the guarantees for their exercise, 2011, Dar Al-Nahda Al-Arabiya

43- The set of rulings of the Supreme Constitutional Court.