



جامعة القاهرة

كلية الحقوق

الدراسات العليا

قسم القانون العام

الحماية الدستورية والقانونية والقضائية للنظام العام

إعداد الباحث/

محمد السيد عبد الحليم السيد

تحت إشراف/

أ.د/ محمد محمد بدران

١٤٤٠هـ - ٢٠١٩م

الحماية الدستورية والقانونية والقضائية للنظام العام

البحث في مفهوم النظام العام من الناحية النظرية لا يعطى تصورا كاملا عن الفكرة، إلا أنه ولما كانت فكرة النظام العام هي فكرة يتعامل معها كل من المشرع والقاضي ورجل الإدارة بصورة يومية بمناسبة النزاعات والإشكالات المعروضة على كل منهم فإن لكل من المشرع والقاضي ورجل الإدارة عن هذه الفكرة يحاول تكريسها وحمايتها. ولما كان من الصعب سؤال كل من المشرع والقاضي ورجل الإدارة عن تصوره لمعنى فكرة النظام العام، فإنه يمكن استشفاف المعنى من خلال الآثار البادية لعمل كل منهم وهي التشريعات والأحكام والقرارات الإدارية اليومية، وباستظهار الآثار وضمها إلى بعضها البعض وتتبعها تظهر حدود فكرة النظام العام وأبعاد الدور الذي يقوم به كل من المشرع والقاضي ورجل الإدارة من أجل صيانة النظام العام كمفهوم كلي.

وفى هذا الإطار الذى يتناوله الباحث يعنيه بشكل أساسى تناول النظام العام من عدة وجوه:

(١) النظام العام كقيد على الحريات العامة بأشكالها المختلفة، واعتباره وسيلة ناجعة لجهة الإدارة تمضيها على رقاب الحريات المختلفة لتقييدها أو منع بعض صورها صيانة لبنيان الدولة من الخلل والاضطرابات وحفاظا على سكينة الجماهير.

(٢) وكذلك يعنى الباحث النظام العام كقيد على سلطة الحكم فى إدارة الشأن العام أيا كانت صورتها كإدارة أو حكومة، فإن دولة القانون تعنى امتثال كل من الحاكم والمحكوم لقواعد القانون، إذ الولاء الأسمى فى دولة القانون لم يعد لشخص الحاكم وإنما للقاعدة القانونية.

(٣) وأيضا تعنى الباحث فكرة النظام العام باعتبارها فكرة متجددة يسعى كل من المشرع وجهة الإدارة وكذلك القضاء إلى ترسيخ وجودها كفكرة مع اختلاف أبعادها فى نظر كل منهم، إلا أن الفكرة لا تعبر عن عقبة فى النظام القانونى ولا تثير عقبة فى طريق الرقابة على أعمال جهة الإدارة المتعلقة بالنظام العام.

١ - أهمية البحث:

تعتبر حماية النظام العام على رأس أولويات الدول ومؤسساتها المختلفة بحيث إن سلطات الدولة تتركز أدواتها لحمايته منذ اللحظة الأولى لكتابة الدساتير واستصدار التشريعات ثم القرارات بل وفى أحيان كثيرة تقوم بأعمال مادية كثيرة قد تبدو غير مشروعة لحمايته. وتعد حماية النظام العام صمام أمان فى الدولة

بحيث إنه يدخل في حماية النظام العام حماية السلامة الوطنية، وحماية الجماعة الوطنية، وحماية الآداب العامة وكذلك الصحة العامة وغيرها من المترادفات التي تدخل جميعا تحت مظلة النظام العام.¹

٢ - إشكالية البحث:

شاع في الكتابات الفقهية القول بأن حماية النظام العام واجب على جهة الإدارة وحدها متمثلة حمايته في الثالث المشهور: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، إلا أن هذا القول يبدو تحميلا لجهة الإدارة ما لا تحتل إذ أن جهة الإدارة في أكثر الأحيان تتعامل مع الأثر والنتيجة لا السبب، بحيث إنه إذا حصل اختلال في الأمن العام بسبب تجمع ما فإنها تبادر إلى فضه، أو إذا ارتأت أن اجتماعا ما تبدو علامات الشغب والفوضى لائحة في الأفق من عقده فإنها لا تصرح بعقده.

على الناحية الأخرى فإن سلطات الدولة الأخرى لها التزامات نحو حماية النظام العام تبدأ منذ التزام السلطة التأسيسية بوضع دستور يتفق مع قيم ومعتقدات ومبادئ مجتمعها، ويتناسب كذلك مع الإطار الثقافي والحضاري والبنية المعرفية والهوية الثقافية للمجتمع، وبذلك فإن الدستور كنتاج عمل لهذه السلطة لن يكون دستورا خياليا حالما بمجتمع طوباوي غير موجود سوى في مخيلة واضعيه بل سيتعامل مع مجتمع موجود فعلا بكل أبعاده.

وكذلك فإن السلطة التشريعية تلتزم بحماية النظام العام من خلال التزام حدود الدستور والسياق العام له بوضع التشريعات التي تكفل إقامة التوازن بين ممارسة الحقوق والحريات العامة وحماية الأمن العام والأمن القومي، فلا يتحول المشرع إلى أداة في يد السلطة البوليسية فيتواطأ معها ضد حقوق وحريات المواطنين، وفي ذات الوقت لا يهمل جوانب الأمن العام فيحمل الجهات الأمنية عبئا ثقيلا لا تحتمله، إذ المبالغة في الشيء إغراء بضده.

ومن مسئوليات المشرع العادي كذلك ألا يترك المجال الذي أولاه إياه المشرع الدستوري للسلطة التنفيذية للتشريع فيه، فالمشرع الدستوري حين يفرد المشرع العادي بالتشريع في مسألة معينة فإنما يقيمه فيها

¹ يرى د/ محمود سامي جمال الدين أن " وظيفة الضبط من المهام الرئيسية للدولة، ولذلك فالأصل مشاركة جميع السلطات العامة في تحقيقها، حيث إنها ضرورة اجتماعية تلمسها المجتمعات، باعتبار أن توقي الأضرار والجرائم أفضل من علاجها بعد وقوعها". المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، دار القلم - دبي، ١٩٩٠م، ص ٦٧ منقول عن: دحان حازم ناصر: سبق الإشارة إليه ص ٦٧

ضامنا حرصه على حقوق وحرىات الأفراد، ومعولا على كون المشرع العادى ممثل من الشعب فلن يتواطأ عليه أو ضده.

وأىضا فإن المشرع العادى يملك مكنة تكوين سلطة تأسيسية مشتقة عن السلطة الأصلية لتعديل بعض نصوص الدستور، فىجب علىه أن يلتزم حدود هذه السلطة وألا يخل بمقتضىات الدستور وبمبادئه الكلية وإلا كان إخلالا جسيما بالشرعية الدستورية.

وأىضا فإن السلطة القضائية بكافة جهاتها ممثلة فى المحكمة الدستورية العليا الأمانة على الدستور، وكذلك جهتى القضاء الإدارى والعادى له دور هام فى حماية النظام العام. فالقانون الذى يصدره المشرع تتم محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا، والقرار الذى تصدره الجهة الإدارية يحاكم أمام جهة القضاء الإدارى، والأفراد الذين يخالفون القواعد الآمرة المشرعة لحماية النظام العام يحاكمون أمام القضاء الجنائى، وبالتالى فإن القضاء - بكافة مستوياته - تبدو مهمته جد خطيرة فى عملية اختبار الوسائل القانونية المناسبة والاختيار بين البدائل المختلفة التى تكفل حماية الحقوق والحرىات العامة من ناحية وحماية النظام العام من ناحية أخرى.

٣- منهجية البحث وخطته:

وفى هذا البحث سوف يعرض الباحث لمجموعة من المسائل التى تشكل عماد فكرة النظام العام وتسارع كافة سلطات الدولة لحمايته والتأكيد علىه، وأىضا فإنه سيعرض لمسألة أن كتابة الدساتير بل وصناعة التشريعات وإصدار الأحكام لم تعد قضية وطنية صرفة داخلية فى نطاق مسألة سيادة الدول بمفهومها الجامد، بل إن للمجتمع الدولى ومنظماته وعلى رأسها الأمم المتحدة دورا رقابيا على عملية وضع الدساتير وتعديلها وكذلك وضع التشريعات فى الدول المختلفة، وسوف يعرض الباحث لهذه المسائل فى المباحث الثلاثة الآتية:

المبحث الأول: الحماية التشريعية للنظام العام

المبحث الثانى: الحماية القضائية للنظام العام

المبحث الثالث: الحماية الإدارية للنظام العام

المبحث الأول

الحماية التشريعية للنظام العام

(الضبط التشريعي)

المشرع هو الممثل الصادق للأمة والمعبر عما يعتدل فى نفس أفراد الأمة من تطلعات وآمال بل ومخاوف ومحاذر، فالمشرع الدستورى يضع الدستور على وفق القواعد التى ترسخت فى نفوس الشعوب والتى تعتمد إلى حمايتها أطول مدة ممكنة، وكذلك المشرع العادى يقوم على سن التشريعات وفق القواعد التى ارتسمت فى الدساتير المكتوبة وغير المكتوبة.

ويقوم المشرع على حماية النظام العام المتمثل فى القيم والمصالح الأساسية للأفراد والمجتمع والدولة على السواء أى الحد الأدنى المشترك بين هذه المستويات جميعاً، ويعمل على فض الصراع ما أمكن بين المصالح المتضاربة بين المستويات الثلاث لصالح أحدها أو لصالح صيغة توافقية تضمن الحد الأدنى لكل مستوى، وتبدأ الحماية التشريعية للنظام العام داخل الدولة ابتداء من وضع الدستور ثم تعديله، وكذلك وضع القوانين المنفذة لأحكام الدستور أو التى تعمل فى إطار قواعده ثم الرقابة على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذها للقوانين واللوائح (الرقابة السياسية).

٤ - نشأة الدساتير:

تنشأ الدساتير عادة من خلال عدة أساليب^١، وهى:

(١) المنحة Octroi: ويكون الدستور فى هذه الحالة وليد إرادة الملك صاحب السلطان أو السيادة الذى يوافق على التضحية بجزء من سيادته أو بتنظيم طريقة مزاولته لتلك السيادة، ويمثل الدستور اليابانى ١٨٨٩م وكذلك دستور لويس الثامن عشر فى فرنسا ١٨١٤م هذه الصورة أو هذا الأسلوب.

(٢) العقد Pacte: ويكون الدستور فى هذه الحالة فى صورة عقد بين الملك والشعب، بحيث إنه لا يمكن نقضه إلا بالتوافق بين الطرفين، ويمثل دستور الملك لويس فيليب ١٨٣٠م هذه الصورة.

^١ د/ عبدالحميد متولى، القانون الدستورى والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، دار النشر غير معروفة، ١٩٦٣م، ص ٦٨ وما بعدها

٣) أن يصدر الدستور بواسطة جمعية نيابية تأسيسية Convention: وفي هذه الحالة تقوم بوضع الدستور جمعية منتخبة من الشعب، ويمثل هذه الصورة الدستور الأمريكي والدستور الفرنسي ١٨٤٨م.

٤) أن يصدر الدستور مباشرة بواسطة الشعب عن طريق الاستفتاء الدستوري Referendum constituent: وفي هذه الحالة تقوم لجنة مشكلة أو الملك بوضع الدستور ثم طرحه على الشعب في استفتاء بحيث لا تصبح له القيمة القانونية إلا بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، ويمثل هذه الصورة الدستور الفرنسي ١٩٤٦م والدستور المصري ١٩٥٦م.

٥) طريقة المعاهدات الدولية: وتعنى أن الدستور ذاته يكون ناشئا وليد معاهدة دولية تم إبرامها بين الدولة ودول أخرى، ويمثل هذه الصورة الدستور الألماني ١٨٧١م، والدستور البولندي ١٨١٥م، ودستور دوقية فارسوفيا ١٨٠٧م.

ولكن مهما اختلفت الدساتير في نشأتها وفي أسلوب صياغتها فإنها جميعا تهدف إلى غاية مزدوجة، هي تنظيم السلطات الحكومية تنظيما يعين نطاق سلطانها ويحدد مدى اختصاصاتها بحيث يبرز من خلال هذا التعيين والتحديد مدى حقوق المحكومين التي يجب على أن تبقى بمعصم من عدوان الحاكمين. وتتنوع الدساتير كذلك في أسلوب صياغتها: فمن الدساتير ما يكون تعيينه لحدود السلطات الحكومية تعيينا مبهما واسع الثغرات غير واضح المعالم بحيث يتضاءل نطاق حقوق المحكومين، ومنها ما يقيم سدا منيعا حول اختصاصات السلطات الحكومية بحيث تبقى حقوق المحكومين في سياق أمين.^١

والقواعد الدستورية قد يتم وضعها لأول مرة في صورة دستور جديد للدولة، وذلك في أعقاب قيام الدولة ذاتها أو في حالة تغيير نظام الحكم في دولة قائمة على أثر ثورة أو انقلاب أو على أثر تحول في توجهات النظام السياسي السائد فيها، وفي هذه الحالة تسمى سلطة وضع الدستور " السلطة التأسيسية الأصلية" Pouvoir constituant originaire. وقد يكون المقصود من وضع القواعد الدستورية هو تعديل دستور قائم بإضافة بعض الأحكام إليه أو حذف بعض أحكامه، وهنا فإن السلطة التي تملك وضع مثل هذه القواعد تسمى " السلطة التأسيسية المشتقة"

^١ د/ محمد عبدالله العربي، كفالة حقوق الأفراد والحريات العامة في الدساتير، مجلة مجلس الدولة للسنة الثانية ص ٣٢

Pouvoir de revision de la " سلطة تعديل الدستور " أو Pouvoir constituant derive
' .constitution

٥ - النظام العام الدستوري:

للنظام العام الدستوري معنيين:

الأول خاص: ويندرج تحته مجموعة القواعد الدستورية التي أحاطتها السلطة التأسيسية الأصلية (سلطة وضع الدستور) بحماية خاصة، سواء عن طريق استثنائها من مبدأ التعديل أو عن طريق إحاطتها بحماية قضائية خاصة، ويعمل القاضى الدستورى جاهاً على حمايتها، فى إطار ما يمارسه من مهام، حتى ولو خرج تماماً عن إطار النزاع المعروض عليه وبدا وكأنه يتحرك من تلقاء نفسه لمراقبة دستورية التشريعات، أو وسع من نطاق رقابته لتشمل قوانين تعديل الدستور وكذلك القوانين الدستورية التى تضيفها السلطة المشتقة إليه.

الثانى عام: ويغضى كل قواعد الدستور ومبادئه التى وإن حرمت من حماية المشرع الدستورى الأصلية الخاصة، فإنها تتمتع بالحماية الواجبة للقواعد الدستورية، إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذى يهيمن على النظم القانونية الحديثة. هذه القواعد تحظى هى الأخرى بحماية القاضى الدستورى ولكن من خلال آلياته العادية فى الرقابة على دستورية القوانين، وليس من خلال الآليات الاستثنائية التى تستعيد منها القواعد الدستورية الداخلة فى نطاق النظام العام الدستورى بمعناه الخاص.^٢

^١ د/ عيد أحمد الغفول، فكرة النظام العام الدستورى وأثرها فى تحديد نطاق الدعوى الدستورية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية

٢٠١٧م، ص ٥٧ بتصرف يسير

^٢ عيد أحمد الغفول، المرجع السابق، ص ٩

المطلب الأول

دور السلطة التأسيسية في حماية النظام العام

سن التشريع الأساسى (الدستور) ينطوى على خطورة كبيرة إذ أن فيه معنى تجديد أساس الدولة على حد تعبير الأستاذ هوريو، وقد كان جان جاك روسو يعتقد أن الدستور يجدد العقد الاجتماعى الأول الذى أنشأ الدولة، وهو لا شك عمل إرادى صادر عن إرادة الدولة فى أسمى تعبير لها، وهو تعبير يودى إلى تجديد الأساس القانونى للدولة.^١

ويبدو أن عمل السلطة التشريعية يتدرج بين ثلاث مستويات فهى مطلقة فى حال السلطة التأسيسية الأصلية، وتقديرية فى حال السلطة التشريعية العادية إذا لم يقيدتها المشرع الدستورى بحدود معينة يجب التزامها، ومقيدة إذا ما وضع المشرع الدستورى الحدود التى يجب على المشرع العادى التزامها.

٦- والأصل أن يأتى عمل السلطة التأسيسية الأصلية صورة لرغبات الشعب، واضعا القيم التى يحملها الشعب فى وجدانه قيد الحماية، ساطرا آمال الشعب فى مستقبل أفضل وفقا لظروف الدولة الاجتماعية والسياسية. ولا جزاء على مخالفة السلطة التأسيسية لتلك الرغبات والطموحات والآمال، بحيث إنه لا يمكن الدفع بعدم دستورية الدستور مثلا أو عدم توافقه مع التصور العام للوجود أو القيم المجتمعية إلا أنه لا يمكن تجاهل العقاب الشعبى الذى يمكن أن يوقعه الشعب على الدستور ذاته بأن يقوم بإسقاطه بطريق سلمى أو ثورى، وعلى ذلك فإن الشعب فى هذه الحالة هو الذى يراقب السلطة التأسيسية الأصلية بنفسه.^٢(٣)

إلا أن الأمر لا يبدو بهذه الصورة المبسطة التى يمكن اختصارها فى أن السلطة التأسيسية الأصلية تضع ما شاءت والشعب هو وحده من يحاسبها، ذلك أنه وفى إطار البحث المائل فإن

^١ د/ سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، ١٩٨٥، ص ٣٠٥

^٢ د/ عماد أبو حليمة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع، طبعة دار النهضة العربية ٢٠١٥م، ص ١٣١ وما بعدها - بتصرف

^٣ وكمثال واقعى على ذلك: ما قام به الشعب من الثورة على الدستور الذى تم وضعه بواسطة لجنة كان أكبر المسيطرين عليها الإخوان والسلفيون، والذى أثار مشكلات كبيرة فيما يتعلق بدينية الدولة، وكذلك الحقوق والحريات الفردية، الأمر الذى أدى إلى تعالى الأصوات المطالبة بتعديل الدستور منذ اللحظة الأولى لإقراره حتى انتهى الأمر بسقوطه على أثر ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣م

السلطة التأسيسية المطلقة مقيدة على الحقيقة فى وضعها قائمة للحقوق والحريات المنصوص عليها فى الدستور بمجموعة من المعايير الدولية، بحيث تغدو مخالفة هذه المعايير وقوعا فى حماة المخالفة للنظام العالمى لحقوق الإنسان، وهو ما يعرض الدولة صاحبة الشأن للنقد من المجتمع الدولى بل وقد يضعها تحت وطأة العقوبات الدولية.

وعليه فإنه وإن لم تكن هناك قيود من الناحية النظرية على السلطة التأسيسية الأصلية وهى تضع الدستور إلا أن هناك قيودا عملية حقيقية. وقد وضع مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة المتطلبات التى يجب على الدول التزامها عند وضع قائمة دستورية للحقوق والحريات وهى¹:
(١) التوافق مع القيم والمثل التى تسيطر على المجتمع، وينبغى فى هذا الصدد أن تبذل كافة الجهود فى خلال مرحلة صياغة الدستور لضمان عدم الاستبعاد القانونى أو الواقعى للأقليات فى المجتمع.

(٢) التوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويعد هذا المطلب تطبيقا لمبدأ *sunt servanda or agreements must be kept*، وهو ما يعنى أن على الدولة أن تلتزم باتفاقيات حقوق الإنسان، ذلك أنه حتى وإن لم تقم الدولة بالتصديق على هذه الاتفاقيات فإنه ينبغى أن تضع فى اعتبارها أن هذه الاتفاقيات هى تعبير صريح عن الإرادة الدولية فى شأن حقوق الإنسان.

(٣) ينبغى أن تكون صياغة المواد المتعلقة بالحقوق والحريات الفردية فى الدساتير على نحو واضح ومفصل بحيث يتم تجنب الصياغة الفنية عالية الدقة التى لا يفهما إلا المتخصصون.

(٤) ينبغى أن تكون نصوص الدستور المصاغة على نحو من التماسك بحيث لا يصادم بعضها بعضا بما يضمن فعاليتها.

(٥) ينبغى أن يتم صياغة هذه القواعد على نحو يضمن تطبيقها بصورة مباشرة، بما يبعد بها أن تكون مجرد إعلان سياسى أو أن تصاغ فى لغة خطابية لا طائل من ورائها. وكذلك فإن هذه القواعد ينبغى ألا يتوقف تطبيقها على صدور تشريع عادى ينظمها فى ذاتها بحيث إنه يمكن

¹ Human rights and constitution making, United Nations Human Rights, Office of the High Commission 2018, p 31-36

لصاحب الحق أن يتمسك بالحق أو الحرية المنصوص عليها في الدستور مباشرة وإن لم يصدر بتنظيمها تشريع عادى.

وبالتالى فإن الدولة ليست ذات سلطان مقيد فحسب فيما يتعلق بعملية وضع الدساتير، بل إنها كذلك مقيدة من حيث الصياغة وطريقة وضع وتركيب وترتيب القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات الفردية داخل الدستور ذاته، وأصدق تعبير على ذلك ما ورد فى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسى الصادر فى ٢٦ أغسطس ١٧٨٩م فى مادته السادسة عشر من أن " كل مجتمع لا يكفل الضمان والحماية للحقوق والحريات العامة أو الفصل بين السلطات هو مجتمع لا دستور له"^١

بل إن مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة يؤكد أن حقوق الإنسان هى فى قلب النظام الدستورى للدولة الحديثة، ليس فقط فى إطار تحديد العلاقة بين الأفراد والجماعات من ناحية والدولة من ناحية أخرى بل تتخلل داخل هيكلية مؤسسات الدولة وآلية صناعة القرار وعملية الرقابة.^٢

ويبدو جديرا بالذكر الإشارة إلى أن الدستور المصرى المعدل والصادر فى ١٨ يناير ٢٠١٤م قد راعى هذه المعايير بحيث يمكن استشفاف ذلك للوهلة الأولى من ديباجته فينص فى ديباجته التى نصت على أنه " نحن - الآن - نكتب دستوراً يستكمل بناء دولة ديمقراطية حديثة، حكومتها مدنية.

نكتب دستوراً نغلق به الباب أمام أي فساد وأي استبداد، ونعالج فيه جراح الماضي من زمن الفلاح الفصيح القديم، وحتى ضحايا الإهمال وشهداء الثورة فى زماننا، ونرفع الظلم عن شعبنا الذى عانى طويلاً.

نكتب دستوراً يؤكد أن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع، وأن المرجع فى تفسيرها هو ما تضمنه مجموع أحكام المحكمة الدستورية العليا فى ذلك الشأن.

^١ مشار إليه فى: عماد أبو حليمة، المرجع السابق، ص ٣٨٤

^٢ Op. cit. p3

نكتب دستوراً يفتح أمامنا طريق المستقبل، ويتسق مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي شاركنا في صياغته ووافقنا عليه.

نكتب دستوراً يصون حرياتنا، ويحمي الوطن من كل ما يهدده أو يهدد وحدتنا الوطنية".

ويصيح الحقوق والحريات على نحو يخفف من القيود التي كانت في الدساتير السابقة عليه، بل ويضع قيوداً على المشرع حين ينظم هذه الحقوق والحريات بألا ينال من أصلها أو يعتدى عليها م ٩٢ من الدستور، وفوق ذلك فإن قواعد الحريات المنصوص عليها في الدستور لم يعلق تنفيذها على صدور قانون يضمن تفعيلها بل إن ما كان فيه صدور القانون قيوداً كان قيوداً على المشرع والسلطة التنفيذية بحيث إذا لم يصدر القانون الذي يبين القيود التفصيلية للحرية فإنها تظل على البراءة الأصلية متاحة للمواطن في إطار القيود الدستورية العامة.

٧- والسلطة التأسيسية المشتقة Pouvoir constituant derive أو " سلطة تعديل الدستور " Pouvoir de revision de la constitution هي تلك السلطة التي تقوم بتعديل الدستور بالحذف أو الإضافة. وتتنوع أشكال هذه السلطة وفقاً للإطار الذي يضعه الدستور ذاته، ففي الدستور المصري المعدل في ٢٠١٤م تنص المادة ٢٢٦ منه على أنه " لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل.

وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه.

وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي.

وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات".

وبالتالي فإن آلية تعديل الدستور تكون من خلال تقديم طلب من رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس النواب بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يكون هذا الطلب مسبباً، ويلتزم المجلس بمناقشة طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً، ويصدر قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً، وإذا ووفق على طلب التعديل يتم مناقشة المواد المراد تعديلها خلال ستين يوماً من تاريخ الموافقة، وعرضها على المجلس في الجلسة العامة، فإذا وافق ثلثي أعضاء المجلس على التعديل يتم عرضه على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وينفذ هذا التعديل من تاريخ إعلان النتيجة بموافقة أغلبية المشاركين في الاستفتاء. وبالتالي فإن موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التعديل يعتبر شرطاً إجرائياً لصحة التعديل.

٨- الحدود التي يجب على السلطة التأسيسية المشتقة التزامها في التعديل:

تثير " السلطة التأسيسية المشتقة" مجموعة من المشاكل العملية، ذلك أنها سلطة دستورية، وبالتالي فما هي حدود سلطاتها في التعديل؟ وكذلك الأمر ما هي القيود التي تتقيد بها عند إجراء التعديل؟

هناك بعض الدساتير التي لم تضع أية قيود على السلطة التأسيسية المشتقة إلا القيود الشكلية الإجرائية فقط، على سبيل المثال موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب فقط على إجراء التعديل، وبالتالي فإن هذا القيد لا يمتد إلى الإطار الموضوعي للنصوص الدستورية ذاتها، وهو ما يعني أن السلطة التأسيسية المشتقة يعد الدستور أمامها كلاً مباحاً تعدل فيه كيفما شاءت بل ربما تغير الدستور ذاته، وتعد أصدق صورة لهذا النوع من السلطة التأسيسية المشتقة في دستور فايمر The Weimar Constitution في ألمانيا ١٩١٩م، وهو الدستور الذي لم يكن يضع ثمة قيد موضوعي على السلطة التأسيسية المشتقة، وهو ما ساعد حزب الرايخ على الصعود إلى سدة الحكم ثم الانقلاب على الدستور ذاته في ١٩٣٣م.

وعلى أثر تجربة الرايخ وزعيمه هتلر، وما أصاب ألمانيا فى الحرب العالمية الثانية من هزيمة ساحقة، ما دعا الألمان إلى اعتبار بعض المبادئ فى الدستور الحالى ١٩٤٦م غير قابلة للتعديل وهى الحق فى الكرامة الإنسانية، وجمهورية الدولة وديموقراطيتها وسيادة القانون، والضمان الاجتماعى، وفيدرالية الدولة. وعليه فإنه ليس من سلطة أية سلطة حتى ولو كانت دستورية القفز فوق هذه المبادئ سواء بتعديلها أو بحذفها إلا إذا هى انقلبت على الدستور ذاته. بل إن بعض المحامين الألمان يرون أن هذه المبادئ ليست مقيدة فقط للسلطة المنوط بها تعديل الدستور بل مقيدة لأى سلطة حتى ولو كانت سلطة تأسيسية أصلية تضع دستوراً جديداً.^١

وتعد مسألة الحدود الجوهرية أو الموضوعية للسلطة التأسيسية المشتقة فى التعديل الدستورى مسألة قديمة بل هى أقدم من الدستور الألمانى الحالى، فالدستور الأمريكى قد اشتمل على مبادئ جوهرية تستعصى على التعديل وكمثال على ذلك: التمثيل المتساوى للولايات فى الكونجرس لا يمكن تعديله إلا بموافقة الولايات المعنية بالتعديل، وكذلك فالدستور النرويجى ١٨١٤م قد حظر تعديل مبادئ الدستور بما يغير من الروح السائدة فيه، بل لا بد أن تكون التعديلات جزئية لمواد ونصوص محددة فيه.^٢

وتوجد تجارب مشابهة كالدستور اليابانى الصادر فى عام ١٩٤٦م والذى نص على حظر الحرب، إلا أن المتغيرات الإقليمية التالية لوضع الدستور كنشوب الحرب الكورية، وكذلك تهديدات كوريا الشمالية فى المنطقة، والتغول الصينى قد أدت إلى إثارة جدل كبير داخل المجتمع اليابانى فى مدى جدوى الاستمرار فى حظر الحرب وحظر التسلح.^٣

والدستور المصرى المعدل فى ٢٠١٤م لا يبدو غريباً فى هذا الشأن إذ أنه قد نص على حدود موضوعية يحظر على السلطة التأسيسية المشتقة المساس بها، فقد نص فى الفقرة الخامسة من المادة ٢٢٦ منه على أنه " وفى جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات".

^١ Constituent power and limits of constitutional amendments by Dieter Grimm, p. 4

^٢ Ibid. p.4

^٣ د. إبراهيم محمد على، النظام الدستورى اليابانى، دار وتاريخ النشر غير معروفين، ص ٥٠

وبالتالى فإن السلطة المنوط بها تعديل الدستور لا يجوز لها أن تمس هذه القيود سواء ما تعلق منها بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية فى عدد فترات الرئاسة أو مدة الفترة الواحدة. أو ما تعلق منها بمبادئ الحرية والمساواة ما لم يكن التعديل بغرض وضع مزيد من الضمانات. وهو ما يعنى أن الدستور قد اشتمل على ما يسمى بـ "eternity clause" أى مواد جوهرية غير قابلة للتعديل.¹

٩- التعديل الدستوري غير الدستوري:

عودة إلى الدستور الألماني ١٩٤٦م فى مادته رقم ٧٩ فقرة ٣، والتي اشتملت على المبادئ غير القابلة للتعديل وهى الحق فى الكرامة الإنسانية، وجمهورية الدولة وديمقراطيتها وسيادة القانون، والضمان الاجتماعى، وفيدرالية الدولة، هل يمكن القول بأن هذا الدستور إذا يعترف بالتدرج الموضوعى بين قواعد الدستور ذاته، بما تغدو معه المادة ٧٩ فقرة ٣ قاعدة فوقية تملو كافة قواعد الدستور super norm؟ ولو سلمنا جدلا بالتدرج الموضوعى، واعتبار المادة ٧٩ فقرة ٣ قاعدة أعلى من كافة قواعد الدستور، فمن هى الجهة المنوط بها التقرير بأن التعديل الدستوري المخالف لهذه المادة غير دستوري؟

أجابت المحكمة الدستورية الفيدرالية على هذه التساؤلات فقررت بأنها هى الجهة المنوط بها تقرير ما إذا كان التعديل الدستوري دستوريا أم لا، كما أجابت بأن أى تعديل دستوري يخالف المادة ٧٩ فقرة ٣ يعد باطلا بطلانا مطلقا Null and Void.

¹ تجدر الإشارة إلى أنه بتاريخ ١٦ أبريل ٢٠١٩م وافق مجلس النواب على تعديل بعض مواد الدستور المصرى المعدل فى ٢٠١٤م وصدر قرار مجلس النواب متضمنا تعديل المواد ١٠٢ فقرة ١ و٣، ١٤٠ فقرة ١، ١٦٠ الفقرة الأولى والأخيرة، ١٨٥، ١٨٩ الفقرة الثانية، ١٩٣ الفقرة الثالثة، ٢٠٠ الفقرة الأولى، ٢٠٤ الفقرة الثانية، ٢٣٤، ٢٤٣ و ٢٤٤. وقد تم إضافة عدد من المواد الجديدة تحت أرقام ١٥٠ مكررا، ٢٤١ مكررا و ٢٤٤ مكررا وتم إضافة باب جديد وعنوانه الباب السابع تحت اسم " مجلس الشيوخ" من المواد ٢٤٨ حتى ٢٥٤، وتم حذف عنوانى الفصلين الأول والثانى من الباب السادس من الدستور. وبتاريخ ٢٠،٢١ و ٢٢ أبريل ٢٠١٩م قام الناخبون بالتصويت فى الاستفتاء على التعديلات الدستورية، وبتاريخ ٢٣/٤/٢٠١٩م صدر قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٩م بإعلان نتيجة الاستفتاء على التعديلات الدستورية حيث كانت جملة الناخبين المدعويين للاستفتاء ٦١،٣٤ مليون ناخب، وجملة الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم ٢٧،١٩٣ مليون ناخب بما يعادل نسبة ٤٤،٤% من جملة عدد الناخبين المدعويين، وعدد الناخبين الذين صوتوا بالموافقة على التعديلات ٢٣،٤١ مليون ناخب، والذين صوتوا بعدم الموافقة على التعديلات ٢،٩٤٥ مليون ناخب، وعدد الأصوات الباطلة ٨٣١،١٧ ألف ناخب. يراجع الموقع الرسمى للهيئة الوطنية للانتخابات (<https://www.elections.eg>)

وتدور وقائع هذه القضية عندما عرض على المحكمة الدستورية الفيدرالية مراجعة معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩م، هذه المعاهدة التي بمقتضاها تم تأسيس الاتحاد الأوروبي بوضعه الحالي، وهنا أثير التساؤل عما إذا كان يمكن - في المستقبل- أن يتحول الاتحاد الأوروبي بدلا من اتحاد فيدرالى إلى دولة واحدة متحدة على أساس فيدرالى فيكون "الولايات المتحدة الأوروبية" على نسق الولايات المتحدة الأمريكية؟

فأجابت المحكمة : بأن المادة ٧٩ فقرة ٣ ليست موضع تعديل، وأن السلطة المنوط بها تعديل الدستور مقيدة بها، وأن أية محاولة لتعديل هذه المادة يعد انقلابا self-empowerment ومخالفة للقانون الأساسى. لكن هذا الأمر يمكن التغلب عليه بإلغاء الدستور الحالى ككل ووضع دستور جديد والذي يمكن أن يتضمن أن تصبح ألمانيا ولاية ضمن ولايات "الولايات المتحدة الأوروبية أو الدولة الأوروبية" أو يخول ممثلى الشعب الألمانى التقرير بشأن الاندماج فى دولة واحدة مع بقية دول أوروبا من عدمه.^١

وفى إيطاليا قضت المحكمة الدستورية الإيطالية فى ٢٩ ديسمبر ١٩٨٨م بأن الدستور الإيطالى تضمن مبادئ سامية لا يمكن تغييرها أو تعديلها فى مضمونها الأساسى ولو بطريق قانون بتعديل الدستور أو بطريق أى قانون دستورى، ورددت أكثر من مرة بأنها تستطيع ممارسة رقابتها على دستورية النصوص الدستورية (على سبيل المثال القرار رقم ٣٨ فى ٩ مارس ١٩٥٧م، القرار رقم ٤٦ فى ٢ يناير ١٩٤٦م، القرار رقم ٣٠ فى ١ مارس ١٩٧١م، القرار رقم ١٢ فى ٢ فبراير ١٩٧٢م، القرار رقم ١٧٠ فى ٨ يونيو ١٩٨٤م، القرار رقم ٣٦ فى ٣٠ يناير ١٩٨٥م، والقرار رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٩١م).^٢

على الناحية الأخرى نجد أن المحكمة العليا الهندية وفى حكمها فى قضية Kesavananda Bbrati v. State of Kerla قد قررت وفى حكم لها تجاوز الألف ورقة أن سلطة تعديل

^١ Opcit. P. 7

^٢ مشار إليه فى : د/ محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته، طبعة المركز القومى للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٣م، الكتاب الثانى، ص ٥٩٦

الدستور يحق لها أن تضيف إلى الدستور أو تعدل أو تلغى أحكامه لكن لا تمتد هذه السلطة إلى بنية الدستور ذاته، وقد كان هذا الحكم موضوع تأثير في أغلب محاكم جنوب شرق آسيا.^١ وذهبت المحكمة العليا الأمريكية إلى أن رقابتها لا تمتد إلى التعديل الدستوري بحيث تقرر دستوريته من عدمه، وأن الكونجرس وحده هو الجهة المنوط بها مثل هذه الرقابة.^٢ وفي مصر، ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن " الدستور لا يندرج في مفهوم القوانين التي تبشر المحكمة الدستورية العليا الرقابة عليها في نطاق ولايتها المنصوص عليها في صدور المادة ٢٩ من قانونها، ذلك أن الدستور مظهر الإرادة الشعبية ونتاجها في تجمعاتها المختلفة المترامية على امتداد النطاق الإقليمي للدولة.

وأنه قد قصر الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا كلاهما ولايتها - في مجال مراقبة الشرعية الدستورية - على النصوص القانونية دون غيرها، سواء في ذلك تلك التي أقرتها السلطة التشريعية، أو التي أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود صلاحياتها الدستورية، وأن القول بإخضاع الدستور لرقابتها، يجاوز حدود ولايتها ويقوض تخومها".^٣

ويرى المستشار الدكتور/ عوض المر^٤ أن كل تعديل مشروط ابتداء بالنقيد بالقواعد التي فرضها الدستور لإجراء التعديل، سواء في ذلك ما كان منها من طبيعة شكلية، كاستنفاد المراحل التي حددها الدستور لإجراء التعديل، وأن يتم بالأغلبية التي حددها الدستور لإجراء التعديل، وأن يتم بالأغلبية الخاصة التي اشترطها، وعلى ضوء نتيجة الاستفتاء إذا كان مطلوباً كشرط لنفاذه، أو ما كان من هذه القيود موضوعياً كما لو حظر الدستور تغيير الشكل الجمهوري لنظام الحكم أو النزول عن جزء من إقليم الدولة أو الدخول في خلاف مع دولة أجنبية لأغراض لا صلة لها بحفظ السلم الدولي، أو تقرير حقوق للمواطنين تكون أقل في مستوياتها مما هو مقرر منها في

^١ Kesavananda Bbrati v. State of Kerla, A.I.R. 1973 S.C. 1461

Opcit. P. 6

ومشار إليه كذلك في ماهر أبو العينين، المرجع السابق ص ٥٩٧

^٢ د. محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص ٥٩٩

^٣ حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٥ قضائية بجلسة ١٩٩٤/٢/٥م

^٤ د. عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه جان ديبوى للقانون والتنمية، تاريخ النشر

غير معروف، ص ٤٨٩ وما بعدها

الدول الديمقراطية أو الإخلال بحقوق بذواتها نص عليها حصرا، فلا يجوز أن تخرج عليها الهيئة التي فوضتها هذه السلطة فى التعديل.

ومشروط ثانيا: بأن يكون التعديل خطوة أكبر وأعمق فى اتجاه توكيد حقوق المواطنين وحياتهم. ومشروط ثالثا: بأن يكون التعديل جزئيا. ومشروط رابعا: بأن القوانين التى تعدل مادة أو أكثر فى الدستور لا تعتبر قوانين مفسرة للدستور.

ومشروط خامسا: بأن الشروط الموضوعية التى تحيط بها السلطة التأسيسية تعديل الدستور تقتضى من الجهة القائمة على الرقابة الدستورية أن تسبر أغوارها، فإذا حظر الدستور تعديل النظام الديمقراطى للحكم تعين على جهة الرقابة على الدستورية أن تستظهر ما إذا كان التعديل حتى مع تقيده بأشكال الحكم الديمقراطى قد ناقض خصائص الديمقراطية التى تفترض أصلا تقسيم السلطة وتوزيعها وتداولها بطريق الاقتراع، وضمان استقلال السلطة القضائية، ومساواة المواطنين وتضامنهم.

ومشروط سادسا: بأن تكون الهيئة التى تقوم بتعديل الدستور متحررة من كافة الضغوط التى تعطل أو تقيدها فى التقييد والتقدير.

ومشروط سابعا: بألا يكون التعديل قد أدخل على نصوص الدستور تنافرا يستحيل أن يتحقق به التوافق بين أجزائها.

لكننا ومع هذا لم نتعرض فى مصر للإجابة على التساؤل الخاص بتحديد الجهة المختصة بالرقابة على مدى دستورية التعديلات الدستورية حال مخالفتها للنصوص المحظور تعديلها بالدستور.

وتبدو أهمية هذا الأمر فيما يخص موضوع بحثنا أن السلطة التأسيسية الأصلية قد حظرت المساس بمبادئ الحرية والمساواة إلا إذا كان نحو مزيد من الضمانات، وهذه المبادئ سألقة الذكر ترتبط ارتباطا وثيقا بفكرة النظام العام السائد فى الدولة، إذ قد يؤدى التعرض لها إلى الإخلال به.

المطلب الثانى

دور المشرع العادى فى حماية النظام العام

إن النظام العام - بمفهومه الشامل- ينطوى على كل ما يتشكل به الكيان الكلى للدولة والمجتمع، فالنظام العام لا ينحصر فى بعض الأوضاع التى ترتأىها كل أو بعض أجهزة الدولة، وإنما هو مفهوم يعلو فى مضمونه على سلطات الدولة ذاتها، فهو مفهوم يستقيم على قمته الدستور، والأخير كما يعكس قيم الجماعة ومثلها العليا فإنه يشكل كيان الدولة ويحدد سلطاتها، ووظائف كل منها، وحدود علاقاتها بعضها البعض، أى أن مفهوم النظام العام فى مرتبته العليا التى يحتلها الدستور يفوق الدولة ذاتها ويعلو المجتمع كله بكل عناصره أفرادا وجماعات وسلطات رسمية، وعليه فإن أمر النظام العام يتعلق بالصالح الكلى للمجتمع الذى يتسع فى ضرورياته وحاجياته عن التقدير الضيق لأحد أجهزة الدولة.^١

وإذا نظرنا إلى الدستور المصرى المعدل فى ٢٠١٤م والدساتير السابقة عليه، وباعتبار أن قواعد الدستور تحتل قمة قواعد النظام العام^٢ نجد أن الدستور المصرى يشتمل على مجموعة من الأطر تعد عماد النظام العام فى مصر، منها إطار سياسى ينظم اختصاصات السلطات العامة فى الدولة وعلاقة بعضها ببعض، وإطار اجتماعى وثقافى ودينى ينظم المقومات الأساسية والروافد الثقافية والأبعاد الحضارية والقيم الخلقية والقواعد الدينية الأساسية التى يستقى منها المجتمع قواعده القانونية، وإطار حقوقى يتعلق بالحقوق والحريات العامة التى يتمتع بها أفراد المجتمع.

وبالتالى فإن الحقوق والحريات العامة المقررة دستوريا هى من صميم مفهوم النظام العام فى مصر، وإذا كان مفهوم السلطة - نظرا لاعتبارات احتكارها القوة- قد أبرز بعضا من عناصر النظام العام الخاصة بحفظ الأمن العام للمجتمع وتوابعه من صحة وسكينة، فارضا إياها بالقوة على جملة المعنى الكلى للنظام العام، فإن ذلك لا يجوز أن يكون على حساب عناصر النظام العام الأخرى، والتى تأتى على القمة منها القواعد الدستورية المقررة للحقوق والحريات الفردية والجماعية، الأمر الذى يتعين معه القول بأن النظام العام ليس انتقاصا من الحرية، بل هو

^١ د. عبدالعزيز سالم، الحماية الدستورية لحرية التعبير عن الرأى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٧، ص ٣١٦

^٢ حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٢٢ لسنة ١٢ ق دستورية بجلسة ٣٠/١١/١٩٩٦م

ضرورى لممارستها، إذ القول بالتوفيق بين الحرية والنظام سوف يؤدي - على ما لاحظته بيردو- إلى التضحية بالحرية لصالح النظام، لأن الحرية فى هذا الصراع تمثل حقا مجردا من القوة، أما النظام فيمثل أحيانا الحق، وهو يمثل دائما القوة، والقول بالتناقض من شأنه فرض قيود متتالية على الحرية مما يهددها فى النهاية بالزوال.^١

والملاحظ عموما كلما كان وجود المشرع العادى نتيجة انتخابات حرة ممن يمثلهم كلما كانت القوانين التى يصدرها حامية لمصالح من يمثلهم، بحيث إنه يمكن أن يقال أن تطور النظام العام فى المجتمع ليكون صورة صادقة بحق عن معتقدات وأفكار وقيم الشعوب والمجتمعات يتناسب طرديا مع صحة العملية الديمقراطية داخل المجتمع، سواء فى جانبها الشكلى أو جانبها الموضوعى.

وبالتالى - وفيما يخص موضوع البحث- فإنه كلما التزم المشرع العادى حرية ما بالتنظيم وفق التزامه الدستورى، فإن ما يحدد على الحقيقة كون هذا التنظيم تنظيما حقيقيا أم أنه تعطيل أو انتقاص من الحرية هو كون هذا المشرع العادى حقا يمثل جموع من يمارسون هذه الحرية تمثيلا صادقا، فإذا لم يكن يمثلهم تمثيلا صادقا كأثر أو كنتيجة حتمية لشكلية العملية الديمقراطية فى المجتمع فإن الأقرب إلى الاعتقاد أن تنظيم الحرية أو الانتقاص منها (أيا ما كانت التسمية) سوف يصب حتما لصالح الطرف الأقوى وهو النظام السياسى أو بمعنى آخر سوف يرجح الجانب الأمنى على جانب الحرية.

١٠ - القيود المفروضة على الحقوق والحرىات العامة:

إن الحرية خارج إطار القانون فوضى شاملة، أو هى على حد قول أحد الفقهاء تعد إحدى عجائب الدنيا السبع.^٢ فيجب على المشرع أن يقوم بتنظيم القيود التى ترد على الحرية بحيث لا تغدو ممارسة الحرية عبئا على النظام العام فى الدولة، أو تتحول ممارستها إلى أداة للإضرار بحقوق الآخرين أو للنيل من مؤسسات الدولة أو تعريضها للخطر الدايم.

^١ نقلا عن تقرير هيئة مفوضى المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٢٥٣ لسنة ٢٥ق دستورية سالف الإشارة إليه.

^٢ رأى: أ.د/ عبدالحميد متولى مشار إليه فى: د/ عماد أبو حليمة، المرجع السابق، ص ٣٤٤

وقد أجازت كافة الاتفاقيات الدولية المنظمة لحقوق الإنسان إخضاع ممارسة الحقوق والحريات العامة لشكليات إجرائية، وشروط وقيود وعقوبات محددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الأراضي، وأمن الجماهير وحفظ النظام ومنع الجريمة، وحماية الصحة والآداب، واحترام حقوق الآخرين، ومنع إفشاء الأسرار، أو تدعيم السلطة وحياد القضاء، وبالتالي فإن الاتفاقيات الدولية قد قررت قيوداً على تنظيم الحرية، وهي: (١) جواز فرض إجراءات شكلية أو شروط وعقوبات على ممارسة الحرية كجوب الإخطار مثلاً قبل عقد تظاهرة سلمية وإلا ترتب على ذلك تغريم قادة التظاهرة.

(٢) أن يكون هذا القيد في صورة قانون بمعنى أن يصدر عن السلطة التشريعية، وأن يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لحماية الأهداف سالفة الذكر.

١١ - مبدأ الانفرد التشريعي في تنظيم الحقوق والحريات العامة:

يعنى مبدأ الانفرد التشريعي "اختصاص المشرع وحده بمعالجة المسائل التي تدخل في اختصاصه. ويعنى هذا المبدأ أن السلطة التنفيذية لا تملك من خلال اللوائح معالجة المسائل التي تدخل في اختصاص المشرع وحده. ومن ناحية أخرى، يعنى هذا المبدأ أن المشرع أيضاً لا يملك الإفلات من مسؤوليته في معالجة هذه المسائل وتوفير الضمانات لممارسة الحقوق والحريات".^١ ويهدف هذا المبدأ إلى أن يكون تنظيم ممارسة الحقوق والحريات ورسم حدودها بواسطة ممثلى الشعب، وإلى الحيلولة دون تدخل السلطة التنفيذية في المساس بهذه الحقوق دون موافقة السلطة التشريعية الممثلة للشعب سلفاً.^٢

و الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها وتكون تخوماً لها لا يجوز اقتحامها أو تخطيها وكان الدستور إذ يعهد إلى السلطة التشريعية بتنظيم موضوع معين فإن ما تقره من القواعد القانونية في شأن هذا الموضوع لا يجوز أن ينال من الحقوق التي كفل الدستور أصلها سواء بنقضها أو بانتقاصها من أطرافها ذلك أن إهدار هذه الحقوق أو تهमيشها عدوان على مجالاتها الحيوية التي

^١ د/ أحمد فتحى سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، طبعة دار الشروق، ٢٠٠٦، ص ٣٦٨

^٢ د/ أحمد فتحى سرور، القانون الجنائى الدستورى، طبعة دار الشروق، ٢٠٠٦، ص ٣٩

لا تتنفس إلا من خلالها، ولا يجوز بالتالى أن يكون تنظيم هذه الحقوق اقتحاماً لفحواها بل يتعين أن يكون منصفاً ومبرراً.^١

١٢ - مظاهر الانفراد التشريعى:

يمكن حصر مظاهر انفراد التشريع فى ثلاثة أمور^٢:

الأول: أنه يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات العامة وغيرها من المجالات التى يحددها الدستور.

الثانى: أنه يتقيد بالأهداف التى عبر عنها الدستور فلا يجوز له أن يتجاوزها.

الثالث: أنه انفراد مانع يحول دون مشاركة السلطة التنفيذية فيه عن طريق اللوائح إلا فى الحدود التى ينص عليها التشريع طبقاً للدستور.

هذا الانفراد التشريعى يعد ضماناً لحقوق وحريات الأفراد، إلا أن هذا الانفراد قد يكون مطلقاً إذا ما التزمت السلطة التشريعية وحدها بالتنظيم المتكامل للمسألة التى تدخل فى اختصاصها مع استبعاد أية إمكانية لتدخل السلطة التنفيذية من خلال اللوائح فى هذا الشأن، بحيث يكون التشريع هو المصدر الوحيد فى المسألة، مثال ذلك نص المادة السادسة من الدستور المصرى (دستور ١٩٧١م الملغى) " الجنسية حق لمن يولد لأب مصرى أو لأم مصرية، والاعتراف القانونى به ومنحه أوراقاً رسمية تثبت بياناته الشخصية، حق يكفله القانون وينظمه"، فالقانون هو الأداة الوحيدة المنوط بها بيان من يعتبر مصرى وشروط اكتساب الجنسية وأحوال فقدها.

أما الانفراد التشريعى النسبى فيعنى أن يضع المشرع العناصر الأساسية للمسألة التى تدخل فى اختصاصه مقتصرًا على وضع القواعد العامة والأسس الرئيسية لها، تاركاً للسلطة اللائحية مهمة معالجة نقاط محددة فى هذا الشأن.^٣

^١ حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٣٠ لسنة ١٦ قضائية بجلسة ٤/٦/١٩٩٦م، والقضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية بجلسة ٤/١٥/١٩٩٥م

^٢ د/ أحمد فتحى سرور، القانون الجنائى الدستورى، سبق ذكره، ص ٤٣

^٣ د/ أحمد فتحى سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، سبق ذكره، ص ٣٧٢، ٣٧٣، وفى هذا المعنى: حكم المحكمة الدستورية العليا | القضية رقم ٨ لسنة ١٥ قضائية بتاريخ: ١٤-١-١٩٩٥م

ويلاحظ أن الدستور المصرى المعدل فى ٢٠١٤م فى مواد ٦٤، ٧٠، ٧٣، ٧٤، ٧٥، و ٧٦ قد أناط بالمشرع تنظيم كل من الحق فى ممارسة الشعائر الدينية، إنشاء الصحف، الحق فى عقد الاجتماعات العامة، الحق فى تأسيس الأحزاب، والجمعيات، والنقابات، وبالتالي فإن هذه المجالات من التنظيم محجوزة للمشروع وحده يقوم على تنظيمها، وقد وضعت المادة ٩٢ من الدستور المصرى قيودا على المشرع فيما يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات العام، حيث نصت على أن "الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً.

ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها"، وبالتالي فإن الدستور قد وضع قيودا على المشرع فى تنظيمه ممارسة الحقوق والحريات وهو ألا يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها.

١٣ - القيود التى لا بد أن يلتزمها المشرع فى تنظيم الحقوق والحريات العامة:

هناك مجموعة من القيود يتقيد بها المشرع العادى فى تنظيمه للحقوق والحريات العامة، هذه القيود - بمراعاتها- تؤدى إلى حماية النظام العام وقيام المشرع بدوره فى هذا الصدد، ذلك أن حماية الحقوق والحريات العامة فى ذاتها هو حماية للنظام العام (جانب إيجابى)، وكذلك فإن ضمان ألا تؤدى ممارسة الحقوق والحريات العامة إلى المساس بالأمن القومى أو السلامة العامة أو الوحدة الوطنية أو غير ذلك يعد حماية للنظام العام (جانب سلبى).

وينبغى أن يتم التمييز بين نوعين من القيود فى هذا الصدد: فهناك قيود يفرضها الدستور على مباشرة بعض الحقوق، فيكون الدستور هو المصدر المباشر لها، وهذه القيود يتعين تطبيقها على المخاطبين بها أيا كان قدر معقوليتها أو أثرها على الحقوق محلها، وقيود يكون المشرع العادى مصدرها المباشر، وتتعدد صور هذه القيود لتراقبها المحكمة الدستورية العليا جميعها فصلا فى اتفاقها مع الدستور أو مخالفتها له، ذلك أن الحقوق جميعها لا يجوز تنظيمها على نحو يخل بموازينها أو بما يدمر أصلها، أو يحيلها هباء منثورا.^١

^١ المستشار الدكتور/ عوض المر، سبق ذكره، ص ١٣٤٠، ١٣٤١

هذه القيود التي ينبغي أن يتقيد بها المشرع ذاته تتلخص في :

أولاً: لا بد أن يتقيد المشرع في تنظيمه للحقوق والحريات العامة بالدستور، وبالقيود التي أوردتها الدستور، وأن يفهمها في إطار وحدة الدستور وكونه كلاً لا يتجزأ ترتبط قواعده وأحكامه لتشكل وحدة واحدة.^١

ثانياً: أن يباشر المشرع اختصاصه المنوط به دستورياً في تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة بنفسه، فلا يفوض فيه غيره ما دام أن الدستور لم يتيح له مكنة التفويض.^٢

ثالثاً: أن يقوم المشرع بتنظيم الحقوق والحريات العامة على النحو الذي لا يؤدي إلى تعطيلها أو الانتقاص من جوهرها.^٣ وكذلك وجوب مراعاة أن الأصل هو الحرية، وأن القيد استثناء عليها، فلا يجوز إثقال كاهل الحرية بالقيود التي تجعلها أمراً نظرياً لا يمكن ممارستها، وهو مضمون نص المادة ٩٢ من الدستور الحالي.^٤

رابعاً: ضمان وجود رقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ومسئولية الدولة وكذلك عمالها عن الاعتداء على الحقوق والحريات العامة للمواطنين أمام القضاء^٥، وهو مضمون نص المواد ٥٢، ٦٣، و ٩٩ من الدستور الحالي.^٦

^١ في هذا المعنى: حكم المحكمة الدستورية العليا | القضية رقم : ٢٣ لسنة : ١٥ قضائية بتاريخ : ٥-٢-١٩٩٤م

^٢ في هذا المعنى: حكم المحكمة العليا في القضية رقم ٩ لسنة ٤ قضائية بجلسة ٥/٤/١٩٧٥م

^٣ حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٠ لسنة ١٦ قضائية بجلسة ٦/٤/١٩٩٦م، والقضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية بجلسة ١٥/٤/١٩٩٥م

^٤ تنص المادة ٩٢ من الدستور المصري المعدل في ٢٠١٤م والصادر بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤م على أن " الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً.

ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها".

^٥ محمد عبدالله العربي، المقال السابق، ص ٣٨،٣٩

^٦ تنص المادة ٥٢ من الدستور المصري الحالي على أن " التعذيب بجميع صورته وأشكاله، جريمة لا تسقط بالتقادم".

وتنص المادة ٦٣ منه على أنه " يحظر التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صورته وأشكاله، ومخالفة ذلك جريمة لا تسقط بالتقادم".

وتنص المادة ٩٩ منه 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.

خامسا: وجوب أن تكون القيود المفروضة من المشرع على ممارسة الحقوق والحريات العامة ضرورية في مجتمع ديمقراطي، وبما لا يخل بالثوابت والأسس التي بنى عليها الدستور ذاته، وأن يتخير المشرع بين البدائل بحيث يختار أقلها وطأة على الحرية.

سادسا: مراعاة الصلة بين الحقوق وبعضها فيما يصدره من قوانين، وإلا آل ذلك إلى تخبط النصوص القانونية في حركتها نحو تحقيق الأغراض التي تستهدفها، فلا تتناغم أجزاؤها، وإنما ينفرد اتساقها، ويختل نسيجها العام.^١

وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء، وللمجلس القومي لحقوق الإنسان إبلاغ النيابة العامة عن أي انتهاك لهذه الحقوق، وله أن يتدخل في الدعوى المدنية منضماً إلى المضرور بناء على طلبه، وذلك كله على الوجه المبين بالقانون".

^١ عوض المر، المرجع السابق، ص ١٣٤٢

المبحث الثانى

الحماية القضائية للنظام العام

اعتاد فقهاء القانون العام على التوكيد دوماً أن المنوط به حماية النظام العام هو جهة الإدارة من خلال مكنة الضبط الإدارى، وكذلك فقد اعتادوا على تكرار حصر النظام العام فى الثالث المؤطر (الأمن العام - الصحة العامة - والسكينة العامة)، إلا أن حصر مهمة حماية النظام العام فى جهة الإدارة وحدها هو تجاوز لحقيقة النظام العام ذاته الذى يعلو على كافة سلطات الدولة، بحيث إن الدستور ذاته -وبغض النظر عن جزاء المخالفة-، وكذلك التشريعات العادية ثم القرارات الإدارية وأخيراً الأحكام القضائية لا يجوز لها أن تخالف النظام العام.

ولعل مما يثير الاستغراب فى هذا الصدد هو بساطة وتعقيد المسألة فى آن واحد، إذ أن النظام العام فى الدولة يعد حصيلة التوافق بين السلطة الحاكمة والمحكومين، هذا التوافق وإن لم يكن قد تم فى نقاش معلن فإنه قد تم بطريقة ضمنية أكد فيها المحكومون على الأوضاع والقيم التى لا يجوز للسلطة الحاكمة أياً كان شكلها (تشريعية - تنفيذية - قضائية) المساس بها، وفى ذات الوقت فإن السلطة الحاكمة قد وضعت الحدود والقيود والأوضاع التى تحمى هذه السلطة فى وجودها وفى ممارستها لسلطاتها، هذا التوافق قد تم اعتماده بما يضمن المصلحة العامة والكلية للدولة والمجتمع على السواء.

هذا التوافق سالف الذكر قد تم وضعه فى صورة قواعد قانونية لا يمكن تعديلها بذات الطريقة التى يمكن بها تعديل القواعد القانونية العادية، ليظهر جلياً فى النهاية فى شكل "دستور"، هذا الدستور وإن لم يتضمن القواعد المتعلقة بالنظام العام على نحو تفصيلى إلا أنه يتضمن أغلبها فيعلو قمة النظام العام السارى فى الدولة، وبالتالي تنقيد به القواعد الأدنى، ويتقيد القاضى بكافة هذه القواعد عند الفصل فى الأنزعة المعروضة عليه.

المطلب الأول

دور القاضى الدستورى فى حماية النظام العام

لا شك أن مخالفة التشريع العادى لقواعد الدستور هى فى حقيقتها مخالفة لقواعد النظام العام القانونى، وهو ما يستدعى من المحكمة الدستورية العليا بمناسبة عرض النزاع عليها أن تحكم بعدم دستورية التشريع فتقدمه منذ لحظة صدوره.

كما أن سلطة القاضى فى التكييف قد تغير من المنتج النهائى للدعوى ذاتها، إذ أن القاضى الدستورى وهو فى نطاق بحثه لمدى دستورية نص معين فإنه يبحث كذلك فى النصوص المرتبطة بهذا النص المطعون فيه، وبالتالي قد ترفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية العليا للطعن فى دستورية نص معين من قانون معين فنخرج بنتيجة أوسع وهى عدم دستورية مجموعة من النصوص القانونية فى قوانين مختلفة إلا أنها مرتبطة ببعضها فى إطار النزاع المعروض^١.

^١ تنص المادة ٢٧ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م بشأن إصدار قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه " يجوز للمحكمة فى جميع الحالات أن تقضى بعدم دستورية أي نص فى قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد إتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعوى الدستورية".

وقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا فى حكمها فى القضية رقم ١٢ لسنة ٣٩ قضائية بجلسة ٢٠١٨/٣/٣م فى شأن المادتين ٢٧ و ٢٩ من قانونها إلى أنه " وباستقراء هاتين المادتين يتبين أن أولاهما تحول المحكمة الدستورية العليا أن تعمل بنفسها نظرها فى شأن دستورية النصوص القانونية التي تعرض لها بمناسبة ممارسة جميع اختصاصاتها، وذلك بعد اتخاذ الإجراءات المقررة لتحضير الدعوى الدستورية، بينما لا تثار دستورية النصوص القانونية، عملاً بثنائيتها، إلا من أحد مدخليها: فإما أن تمنح محكمة الموضوع خصماً، أثار أمامها دفعا بعدم دستورية نص قانوني لازم للفصل فى النزاع المعروض فيها، وبعد تقديرها لجديّة مناعيه، أجلاً لا يجاوز ثلاثة أشهر يقيم خلالها الدعوى الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، وإما أن تحيل بنفسها إلى المحكمة الدستورية العليا نصوص قانونية يثور لديها شبهة مخالفتها للدستور، ولا يتصور فى المنطق السديد، ولوج المحكمة الدستورية العليا أحد المدخليين المنصوص عليهما فى المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا، لتمارس اختصاصها المنفرد برقابة دستورية ما يعرض لها من نصوص بمناسبة مباشرة عملها القضائي، ذلك أن علة ما ورد بهذه المادة هو امتناع الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على أي من جهات القضاء خلا المحكمة الدستورية العليا، فكان لزاماً، إذا ما عرض لأي من محاكم هذه الجهات، بمناسبة مباشرتها لعملها، شبهة عدم دستورية نص قانوني، أن تسعى لاستنهاض ولاية المحكمة الدستورية العليا؛ إما إحالة وإما تصريحاً = للخصوم بإقامة الدعوى الدستورية، ثم توقف، من بعد، الدعوى المعروضة عليها، حتى يأتيها قول المحكمة الدستورية العليا الفصل فى شأن ما ارتأته من مظنة عدم الدستورية، وهو ما لا يسوغ القول به فى شأن المحكمة الدستورية العليا، إذ تملك ممارسة اختصاصاتها بالرقابة الدستورية مباشرة أثناء نظرها أي من الدعوى المعروضة عليها، لتفصل فى دستورية ما عرض لها من نصوص وفى موضوع الدعوى بحكم واحد، ومن ثم؛ تكون رخصة التصدي هي الوسيلة الوحيدة لممارسة المحكمة الدستورية العليا اختصاصها بالفصل فى دستورية النصوص التي

بل إن القاضى الدستورى قد يحجم عن نظر مدى دستورية النص المطعون فيه أمامه لعلل أخرى هى فى نظره شروط مبدئية لإعمال نظره فى الدعوى كبحث مصلحة الخصوم فى الدعوى، وكذلك الفائدة العملية التى تعود عليهم من عدم دستورية النص المطعون فيه بل ومدى ارتباط الدعوى الموضوعية بالنص المطعون فيه^١.

المطلب الثانى

دور القاضى الإدارى والجناى فى حماية النظام العام

إن مخالفة اللوائح للقوانين يعنى مخالفتها للنظام العام القانونى الذى مؤداه ألا تخالف القواعد الأدنى القواعد الأعلى منها درجة، وفى هذا الصدد كذلك فإذا ما صدر قرار إدارى بالمخالفة للقوانين واللوائح والدستور من باب أولى فإن ذلك يجعله معرض إلغاء من جانب القضاء الإدارى، وكذلك فإن جهة الإدارة إذا امتنعت عن استصدار قرار أوجب القانون عليها أن تستصدره لمعالجة أمر ما فإن هذا الامتناع منها يشكل قرارا سلبيا يستوجب الإلغاء أيضا.

ومن ناحية أخرى فإن قيام بعض الأفراد أو الجماعات بتهديد النظام العام بأية صورة من الصور بما يشكل إخلالا جسيما بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة يستوجب من الجهات القائمة على كل جانب من هذه الجوانب الضبطية أن تتخذ الإجراء المناسب للحد من أو وقف هذا الإخلال، فإذا شكل هذا الإخلال أو الاعتداء جريمة جنائية فإن القاضى الجناى يقوم بدور حاسم فى هذا الصدد للتوفيق بين حق الأفراد فى ممارسة حقوقهم وكذلك حق المجتمع ذاته فى حماية نفسه من الإخلال بأوضاعه، وحق الدولة فى الحفاظ على ذاتها من التصدع والانهدام.

وبالتالى فإن للقضاء دور حاسم فى مسألة صيانة وحماية النظام العام إذ يحمى النظام العام من الاعتداء عليه من جانب المشرع العادى وجهة الإدارة (القضاء الإدارى والدستورى)، وكذلك من الاعتداء عليه من جانب الأفراد والجماعات داخل المجتمع (القضاء الجناى). وكذلك الأمر بالنسبة للقاضى الإدارى فإن سلطته فى التكييف بل وحرية الواسعة إلى حد ما فى تناول الدعوى

تعرض لها أثناء نظرها للدعاوى المعروضة عليها، وينحل الدفع المبدى بعدم الدستورية فى الدعوى المعروضة، فى حقيقته، طلبا من الخصوم بتغيا حث المحكمة الدستورية العليا على استعمال رخصة التصدي، المخولة لها بمقتضى المادة (٢٧) من قانونها.....".

^١ يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٤٠ لسنة ١٧ قضائية بجلسة ١٩٩٦/٥/٤م

وبسببها وقبضها، وكذلك إثارة ما يتعلق بها من موضوعات فى نطاق النزاع المعروف عليه قد يغير من مدخلات الدعوى إلى مخرجات لم تكن محلا للنزاع أمامه، وهو ما سنراه تفصيلا فى الباب الثانى من هذا البحث.

بل إن الأمر فى جانب القاضى الإدارى تكتنفه بعض الصعوبات لا سيما فيما يتعلق بمدى جواز حله محل جهة الإدارة أو بحدود فكرة المصلحة الشخصية المباشرة كشرط لقبول الدعوى^١.

بل إن القاضى وفى نطاق تطبيقه للقانون يقرر ما إذا كان النص القانونى الذى يحكم النزاع متعلق بالنظام العام وبالتالي لا تجوز مخالفته أم لا، ويقوم بذلك مهتديا بالفلسفة العامة للوجود السارية فى مجتمعه باعتباره أى القاضى صورة صادقة فى التعبير عن انفعالات مجتمعه نحو القضايا المعروضة عليه، وهو فى ذلك يخضع لرقابة المحكمة الأعلى.

١٤ - مبدأ المشروعية وغايته:

يعنى مبدأ المشروعية خضوع الحكام والمحكومين للقانون أو بمعنى آخر سيادة حكم القانون، وتتضمن المشروعية قاعدتين: الأولى شكلية: وتتمثل فى خضوع الدولة والأفراد للقانون بمفهومه

^١ ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن " القضاء الإدارى لا يبتدع من لدنه هدفًا يفرضه على جهة الإدارة، وإنما يكشف عن الهدف التشريعى الذى اتجه إليه المشرع صراحة أو ضمناً، ولا يعتبر ذلك تدخلاً من جانب القضاء بإصدار توجيه للإدارة باتخاذ إجراء معين - الرقابة القضائية فى حقيقتها لا تمثل حلاً بدلاً عن الإدارة، وإنما هي تطبيق واضح وصريح لمبدأ الفصل بين السلطات - لأن كان صحيحاً أنه لا محل لرقابة القضاء الإدارى على الملاءمات التقديرية التى تباشرها السلطة الإدارية المختصة عند إصدار قراراتها، إلا أن تدخل القضاء الإدارى يفرض رقابته على مسلك الإدارة السلبى قد يلبس مع التدخل الممنوع إذا ساء فهمه وقصرت النظرة العامة للسلطة المشروعة وحدودها، وأنها لم تعد متاعاً لمن تفررت له إن شاء مارسها أو امتنع عن ذلك سلباً أو رفضاً - القضاء الإدارى وهو يفصل فى خصومة قضائية جهة الإدارة أحد أطرافها لا يتمكن من بسط رقابته إلا إذ تقضى بواعث الإدارة حال سكوتها، والقول بعصمة هذا السكوت أو الرفض يخالف مبدأ دستورياً أصيلاً بخضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء". حكمها فى الطعن رقم ٢٦٩٦٩ لسنة ٥٥ ق-ع-جلسة ٢٠١٠/٦/٥م.

وكذلك إلى أنه " لا يجوز للأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة لاستصدار أحكام تُعد من قبيل التوجيهات الإرشادية العامة غير المحددة لجهة الإدارة وإلا كان فى ذلك افتتات على مبدأ الفصل بين السلطات حيث أنه من القواعد المستقرة أن مجلس الدولة يحكم ولا يدير أى أنه يفصل فى المنازعات دون أن يوجه جهة الإدارة إلى اتخاذ إجراءات لا يلزمها القانون بمفهومه العام باتخاذها فلا بد أن يكون المدعى صفة ومصلحة شخصية ومباشرة مُعتبرة قانوناً، وأن يكون فى مركز قانونى ذاتى مسه القرار الإدارى حتى يتسنى له اللجوء للقضاء بطلب الحماية القضائية ودفع التعدى على حقه القانونى الذى تعرض للاعتداء عليه" حكمها فى الطعن رقم ٩٨٤٧ لسنة ٤٨ ق . ع ، بـجلسة ٢ / ٤ / ٢٠٠٨م.

الواسع والعام أى الخضوع للقواعد القانونية بشقيها المكتوبة وغير المكتوبة، أما القاعدة الثانية فهي موضوعية: وتتمثل فى اعتراف الدولة وسلطاتها وهيئاتها بالحقوق الأساسية للأفراد.^١

١٤-١- الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإدارى الضبطى:

تعد الرقابة القضائية أوفى ضمان لسيادة المشروعية، ونتيجة لعدم كفاية الرقابة السياسية والإدارية فقد استقرت معظم النظم على أن مبدأ المشروعية لا تكون له قيمة عملية إذا لم يوجد إلى جانبه قضاء حر ومستقل يحميه من الاعتداء.^٢

والقاضى الإدارى وهو يقوم برقابة مشروعية القرار الإدارى فإنه يراقب صحة أركان القرار الإدارى، إذ أن لكل ركن منها اعتباره فى جانب المشروعية:

فالقاضى الإدارى حين يراقب محل القرار الإدارى أى موضوعه فإن موضوعه يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات العامة، وبالتالي فإنه ينبغى أن يكون مراعىا الإطار الدستور والتشريعى واللائحى الذى يحكم الموضوع، وبالتالي فإن محل الرقابة فيما يتعلق بالمحل هى التحقق من وجود عيب مخالفة القرار الإدارى للقانون بمعناه الواسع من عدمه.

وكذلك فإن القاضى الإدارى حين يراقب الغاية من القرار الإدارى كأحد أركانه، فإنه يراقب البواعث النهائية التى دفعت جهة الإدارة لإصدار القرار وهل أرادت تحقيق المصلحة العامة بصفة أساسية أم أنها تستر المصلحة الخاصة أو التعسف أو الانحراف بثوب المصلحة العامة، ومن ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسى من عدم مشروعية قرار جهة الإدارة باستعمال سلطة الضبط الصحى من أجل تحقيق مصلحة مالية للدولة.^٣

ويراقب القاضى الإدارى كذلك السبب كأحد أركان القرار الإدارى من حيث إنه ينبغى أن يكون الإجراء الضبطى المتخذ مستندا على سبب حقيقى مبرر لاتخاذ، وهذا يعنى أن القاضى الإدارى

^١ د/ عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإدارى وحدوده ص ٣٩٢ نقلا عن: دحان حزام ناصر، سبق ذكره، ص ١٣٣

^٢ عبدالرزاق السنهورى، مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية، مجلة القانون والاقتصاد- عدد خاص- جامعة القاهرة- كلية الحقوق- ١٩٩٢ ص ٣، وكذلك محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته، المركز القومى للإصدارات القانونية، ٢٠١٣م.

^٣ حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١١/٢٦/١٨٧٥م، مشار إليه فى: دحان حزام ناصر، النظام العام (عناصره ومشروعيته ورقابة القضاء عليه) ص ١٦٨

يراقب الوجود المادى للوقائع، وكذلك الوجود القانونى لهذه الوقائع، وأخيرا يقدر قيمة هذه الوقائع وتناسب الإجراء المتخذ معها. ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى بعدم مشروعية قرار عمدة أحد المدن فى فرنسا بحظر تنظيم صلاة دينية فى الهواء الطلق فى أحد الميادين العامة مبررا ذلك بأن فيه تهديد للنظام العام.^١

وكذلك حكم محكمة القضاء الإدارى بعدم مشروعية قرار وزارة الداخلية بعدم الموافقة على إقامة احتفال بذكرى الزعيم مصطفى باشا النحاس بميدان الأوبرا.^٢

وكذلك فإن القضاء الإدارى يراقب القرار الإدارى من حيث صدوره من المختص بإصداره قانونا من عدمه^٣، ومن حيث ما إذا كان يجوز له التفويض فيه من عدمه، وكذلك من حيث ظهور أو صدور القرار فى الشكل الذى أوجب القانون صدوره فيه أو عليه.^٤

^١ مشار إليه في: د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة- الحريات العامة وضمانات ممارستها (دراسة مقارنة)، دار وتاريخ النشر غير معروف، ص ٣٢٥

^٢ جاء في حيثيات حكمها " ولما كان الثابت أن الجهة الإدارية قد أقامت قرارها المطعون فيه بعدم الموافقة على إقامة الاجتماعات التى طلبها المدعى احتفالاً بذكرى الزعيم.....، على أساس أن الميادين التى طلب المدعى عقد الاجتماعات فيها تقع فى أماكن شديدة الزحام مما قد يترتب عليه إعاقة الحركة وتوقف المرور مما يضر بالأمن والنظام العام، ولا ريب أن ما ساقته الجهة الإدارية سندا لقرارها لا يصلح مبررا صحيحا لرفض عقد الاجتماعات المذكورة وأن تحديدها لمكان عقد الاجتماع بأن يكون بالمنطقة الثامنة بمدينة نصر إنما ينطوى فى حقيقة الأمر على تقييد لحق المدعى فى اختيار المكان المناسب للاحتفال بالذكرى المراد الاحتفال بها، وكان يجب على جهة الإدارة بدلا من ذلك، أن تتخذ الاجراءات الأمنية وفقا لما تتطلبه ظروف الاحتفال ودواعيه حتى ولو أدى ذلك إلى تغيير مسار المواصلات فى المنطقة المحيطة بمكان الاجتماع وهو ما تعلقه جهة الإدارة فى مثل هذه المناسبات وفى ذلك ما يوفق بين ممارسة حرية الاجتماع العام وبين الحفاظ على النظام العام والأمن العام". حكمها فى الدعوى رقم: ٧٨٢٥ لسنة: ٤٥ قضائية بتاريخ: ١٣-٧-٢٠٠٤م

^٣ ذهبت المحكمة الإدارية العليا فى شأن إلغاء قرار رئيس مجلس المدينة بغلق وكالة مواشى إلى أنه " و لا ينال من هذا النظر ما تضمنه ملف الترخيص من أن مكتب العمل بمنيا القمح كان قد أجرى معاينة للوكالة بتاريخ ٢٥/٦/١٩٨١ أسفرت عن أن الوكالة تنبعث منها رائحة نتيجة بول و روث المواشى كريهة و مضررة بالصحة العامة نظراً لأنها فى وسط المساكن و المباني و آيلة للسقوط مما تعرض المترددون عليها للخطر : ذلك أن تقدير أمر الخطورة على الصحة العامة و مداها بسبب وجود الوكالة و تشغيلها فى هذا الموقع منوط بالإدارة الصحية المختصة". المحكمة الإدارية العليا | الطعن رقم : ١٦٣٥ لسنة : ٣٠ قضائية بتاريخ : ٣١-١-١٩٨٧م

^٤ للاستزادة: يراجع : د/ محمد محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى، دراسة مقارنة فى القانونين المصرى والفرنسى، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م، ص ٣٤١

المبحث الثالث

الحماية الإدارية للنظام العام

(الضبط الإداري)

درج فقهاء القانون الإداري على تسمية الحماية الإدارية للنظام العام بالضبط الإداري، والذي يعنى: مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين، بهدف صيانة النظام العام فى المجتمع. وتتخذ قرارات الضبط الإداري وإجراءاته المختلفة شكل القرارات التنظيمية العامة "لوائح الضبط" أو القرارات الفردية، أو حتى مجرد التراخيص، كما تتخذ شكل إجراءات التنفيذ الجبرية فى بعض الظروف. ويترتب على هذه القرارات والإجراءات جميعا تقييد الحريات الفردية.¹

وتلتزم جهة الإدارة بالتزام المشروعية فى كافة الظروف والأحوال سواء كانت عادية أو استثنائية، وإلا عد عملها مخالفا للقانون مستوجبا للإلغاء والتعويض عنه. ونطاق سلطة جهة الإدارة وبخاصة فى جانبها الضبطى تختلف فى الظروف الاستثنائية عن الظروف العادية إلا أنه ومع ذلك فلا يمكن أن يتحلل من القانون وإنما يكون على وفق قاعدة قانونية قد وضعت لمواجهة الظرف الاستثنائى أو خولت جهة الإدارة القيام بما يلزم لمواجهة هذا الظرف، فلا يمكن القول مثلا أن الظروف الاستثنائية تتيح لجهة الإدارة أن تمارس بعض الأعمال غير القانونية بصورة قطعية كالتعذيب لاستخراج الاعترافات من المتهمين أو القتل خارج القانون أو احتجاز من لا علاقة لهم بجريمة معينة كوسيلة للضغط على الجانى لتسليم نفسه.

¹ أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مشار إليه فى علاقة الفرد بالسلطة - الحريات العامة وضمانات ممارستها، أ.د. عبدالمنعم محفوظ، ص ٩١٧ سبق الإشارة إليه.

المطلب الأول

ضوابط حماية النظام العام فى الظروف الاستثنائية

وضع القضاء الإدارى مجموعة من الضوابط لجهة الإدارة ينبغى أن تعملها فى الظروف الاستثنائية حتى يكون عملها موافقا للشرعية الاستثنائية، وهى :

١- وجود ظرف استثنائى يهدد النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام واضطراب.

٢- عجز الوسائل العادية لجهة الإدارة عن مواجهة هذا الخطر.

٣- لزوم الإجراء المتخذ لمواجهة الخطر وتناسبه معه، فالضرورة تقدر بقدرها.^١

١٥- لوائح الضبط الإدارى:

تقوم لوائح الضبط الإدارى بالأساس على ضمان قيام الأفراد بممارسة حرياتهم على نحو يضمن ممارسة الآخرين لحرياتهم كذلك بما يمنع تصارع الأفراد مع بعضهم البعض، وكذلك ضمان ممارسة الأفراد لحرياتهم على نحو لا يخل بالسلامة العامة أو يخل بسير المرافق بانتظام واضطراب أو يسبب نوعا من الفوضى لا تكون جهة الإدارة متحسبة لها.

١٥-١- حق جهة الإدارة فى إصدار اللوائح الضبطية:

اللوائح الضبطية تتعلق بحريات الأفراد فى المجتمع إذ تمسها تنظيما وتقييدا، وفى بعض الأحيان تقرر منع ممارسة حرية ما فى وقت معين حفاظا على مصلحة أسمى وأهم. وإذا كان المشرع العادى هو المختص أساسا بإصدار القوانين المنظمة للحريات العامة فى إطار الضوابط الدستورية المقررة لضمان ممارسة هذه الحريات، فإن المشرع قد يمارس هذا الاختصاص على نحو من الانفراد المطلق بحيث يغدو هذا الاختصاص محجوزا بأكمله للسلطة التشريعية مع استبعاد أية إمكانية لتدخل السلطة التنفيذية من خلال اللوائح فى هذا الشأن بحيث يكون التشريع هو المصدر الوحيد للمسألة على نحو ما سلف بيانه.

^١ د/ ماجد راغب الطلو: القضاء الإدارى، مكتبة الإسكندرية، طبعة ١٩٨٧م ص ٤٩

أو أن يكون انفراد المشرع بهذا الاختصاص على نحو نسبي بحيث ينظم العناصر الأساسية للحرية والخطوط العريضة لممارستها تاركا تنظيم التفاصيل الدقيقة ومعالجة أغلب المسائل لللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية^١.

وقد صار من المتفق عليه أن من حق السلطة التنفيذية أن تصدر لوائح الضبط الإداري سواء خولها الدستور هذا الاختصاص أم لم يخولها، ذلك أن الضرورات العملية مثل ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وكذلك ضرورة الحفاظ على النظام العام قد لا يتسنى للمشرع العادي معالجة كل تفصيلة تتعلق بالموضوع إذ الواقع العملي أسرع كثيرا من المعالجة التشريعية للأمور.

وقد نص الدستور المصري المعدل في ٢٠١٤م في مادته رقم ١٧٢ على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء"، وهو ما يجعل هذا الاختصاص منوطا برئيس مجلس الوزراء وحده دون غيره بعد موافقة مجلس الوزراء.

وقد أقرت المحكمة الدستورية العليا حق جهة الإدارة عموما في إصدار لوائح الضبط واحتجرت لنفسها دون غيرها حق إبطال هذه اللوائح، حيث ذهبت إلى أن "رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم، ولما كان هذا الهدف لا يتحقق على الوجه الذي يعنيه المشرع في المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة العليا وفي مذكرته الإيضاحية إلا إذا انبسطت رقابة المحكمة على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها وسواء أكانت تشريعات أصلية صادرة من الهيئة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري، ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعا، بل إن هذه المظنة أقوى في التشريعات الفرعية منها في التشريعات الأصلية التي يتوافر لها من الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها ما لا يتوافر للتشريعات الفرعية، كما أن منها ما ينظم حرية المواطنين وأمورهم اليومية مثل لوائح الضبط، يؤيد هذا النظر أن التشريعات الفرعية (كاللوائح) تعتبر قوانين من حيث الموضوع وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها من السلطة التنفيذية، وهذه الوسيلة أكثر ملاءمة لمقتضيات أعمال السلطة

^١ عماد أبو حليلة، المرجع السابق، ص ٩٤-٩٦

التنفيذية وتطورها المستمر، ولو انحسرت ولاية المحكمة عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد أمرها كما كان إلى المحاكم تقضي في الدفوع التي تقدم إليها بعدم دستورتيتها بأحكام قاصرة غير ملزمة يناقض بعضها بعضاً، وأهدرت الحكمة التي تغياها المشرع بإنشاء المحكمة العليا والتي أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية لقانون إنشائها كي تحمل دون سواها رسالة الفصل في دستورية القوانين".^١

١٥-٢- الضوابط التي يجب أن تلتزم بها جهة الإدارة في إصدار اللوائح

الضبطية:

إذا كان من حق جهة الإدارة أن تصدر اللوائح الضبطية بغرض الحفاظ على النظام العام، فإن ذلك لا يعنى أن الغاية تبرر الوسيلة، أو أن الغاية تتجاوز الوسيلة القانونية التي ينبغى اتباعها من أجل حماية النظام العام. فالنظام العام مفهوم قانونى أى أنه ينبغى أن تتم حمايته بالوسائل القانونية السليمة، وعليه فإن جهة الإدارة تلتزم عند إصدارها للوائح الضبطية بعدة ضوابط:

أولاً: أن تلتزم حدود المشروعية، فلا يجوز أن تغتصب اللائحة الضبطية مجالاً محجوزاً للتشريع العادى، ولا أن تتجاوز الحدود والقواعد العامة التي وضعها المشرع العادى لتنظيم هذا المجال فضلاً عن المشرع الدستورى.

ثانياً: تنقيح اللائحة الضبطية باعتبارها إحدى صور القاعدة القانونية بأن تكون عامة ومجردة ومنظمة لسلوك اجتماعى، فليس من شأن اللائحة الضبطية أن تنظم علاقة الإنسان بربه أو أن تشرع بغرض استهداف شخص معين أو جماعة معينة.

ثالثاً: تلتزم جهة الإدارة بإعمال مبدأ المساواة عند تطبيق أحكام اللائحة الضبطية، وذلك نظراً لخطورة اللوائح الضبطية وما تشتمل عليه من أحكام ما شرعت لإلحماية النظام العام مما يتهده من أخطار فإن جهة الإدارة يجب أن تساوى بين مرتكبي الفعل الواحد وإلا عد ذلك منها تمييزاً مخالفاً للدستور.^٢

^١ حكمها فى القضية رقم ٤ لسنة ١ قضائية بجلسة ١٩٧١/٧/٣

^٢ يراجع: دحان حزام ناصر، سبق ذكره، ص ١٤٠، ١٤١ بتصرف

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري

تقوم أهداف الضبط الإداري في الأساس على حماية النظام العام بمفهومه الكلي والشامل فلا تقتصر على صورة دون أخرى، إلا أن الفقه التقليدي قد جرى على حصر أهداف الضبط الإداري في حماية النظام العام ممثلاً في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهذه العناصر تعرف بالعناصر التقليدية للنظام العام.

وقد امتدت فكرة النظام العام لتشمل عناصر أخرى غير تقليدية كحماية النظام العام الاقتصادي، وكرامة الشخص البشري، والنظام العام البيئي ولم تقتصر على ذلك بل ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى اعتبار إدارة الفضاء الخارجي للدولة وإدارة المعلومات بما يضمن سلامة الدولة من الأخطار الداخلية والخارجية من النظام العام.^١

ويقصد بحماية الأمن العام في هذا الصدد: حماية الأرواح والأموال من كل خطر يهددها سواء كان مصدر هذا الخطر يرجع إلى فعل الطبيعة كالزلازل والبراكين أم بفعل الإنسان كالقتل والسرقة وحوادث المرور والمظاهرات أو بفعل الحيوانات الخطرة والمفترسة.^٢

ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد ما قضت به محكمة القضاء الإداري من صحة قرار جهة الإدارة برفض منح تجديد لترخيص بحمل السلاح لأحد المواطنين لما ثبت من تحريات المباحث من رعونته مما قد يعرض المواطنين للخطر.^٣

^١ د. علي مجيد العكيلي ود. لمي على الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، ص ٨٧-٩٥، طبعة المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية

^٢ د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٤٤١

^٣ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٧٤ لسنة ٤٤٤ جلسة ٢٠١١/٥/١٩م، وفيه ذهبت إلى أن "أن المشرع منذ أن تصدى لتنظيم حمل السلاح بالقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٤ وما سبقه من تشريعات حول الجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة النطاق في هذا المجال وجعل من اختصاصها أن ترفض الترخيص ابتداءً أو التجديد وأن تقصر منته أو تقصره على إحراز أو حمل أنواع معينة من الأسلحة دون سواها وأن تقيد الترخيص بأي شرط تراه كما خولها سلطة سحب الترخيص مؤقتاً أو إلغائه نهائياً وكل ذلك حسبما يترأى لها من ظروف في الحال وملابساته بما يكفل وقاية المجتمع وحماية الأمن وبما لا يعقب عليها مادامت تلك الجهة المختصة لم تخالف القانون ولم تتعسف في استعمال سلطتها عن إصدار قرارها خاصة أن هذه السلطة ليست مطلقة من كل قيد بل هي مقيدة بما أمرها به المشرع من أن يكون قرارها الصادر في هذا الشأن".

ويقصد بحماية الصحة العامة حماية المجتمع من الأمراض والأوبئة، ويكون بالمحافظة على نظافة البيئة من التلوث ومنع انتشار الأمراض المعدية بين أفراد المجتمع، وذلك عن طريق الوقاية من الأمراض باتخاذ الإجراءات الوقائية مثل التطعيم الإجبارى والحجر الصحى وجمع القمامة.^١

ومن أمثلة ذلك: قرار محافظ الدقهلية - رقم ٢١٨ - لسنة ١٩٨٠ بشأن حظر نقل الدواجن خارج حدود المحافظة أو الشروع فى ذلك، وكذلك قرار نائب وزير الزراعة رقم ٨٤٩ لسنة ٢٠١٨م بشأن حظر نقل الدواجن الحية بين المحافظات إلا بعد التأكد من وجود تصاريح لهذا النقل صادرة عن الطب البيطرى لمنع انتشار عدوى أنفلونزا الطيور بين المحافظات.

ومن التطبيقات القضائية فى هذا الصدد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من صحة قرار جهة الإدارة بغلق مذبغة جلود لخطورتها على الصحة العامة.^٢

ويقصد بالحفاظ على السكنية العامة فى هذا الصدد اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء، ومنع مظاهر الإزعاج للمواطنين والمضايقات داخل المناطق السكنية وفى الطرقات العامة حين تتجاوز حد المألوف الذى تفرضه الحياة داخل المجتمع.^٣

ومن التطبيقات القضائية فى هذا الصدد ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإدارى من صحة قرار جهة الإدارة بإغلاق مصنع فى نطاق الأحياء السكنية لما تسببه المحركات من قلق وإزعاج

^١ د/ عبدالمجيد سليمان: مبادئ القانون الإدارى المصرى، الطبعة الثالثة، ١٩٩٦، ص ٢٩٦

^٢ وذهبت فى ذلك إلى أن " القانون نظم وسيلتين لمواجهة ما قد يترتب على إدارة المحلات من خطورة على الصحة العامة أو الأمن العام - الوسيلة الأولى: يكون الالتجاء إليها فى أحوال المخالفات الجسيمة التى يكون معها فى استمرار فتح المحل خطر واضح على الصحة العامة أو الأمن العام وفيها يتم التحفظ على المحل بوضع الأختام عليه، ويعرض محضر الضبط على القاضي الجزئي خلال أربع وعشرين ساعة، جهة الإدارة فى قيامها بإصدار أمر الضبط تباشر عملا من أعمال الضبط القضائي، الوسيلة الثانية: جواز إلغاء رخصة المحل فى الحالات التى تبينها المادة (١٦) ومنها حالة ما إذا أصبح فى استمرار إدارة المحل خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن يتعذر تداركه، لمدير عام إدارة الرخص إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً، القرار يكون واجب التنفيذ بالطريق الإداري". المحكمة الإدارية العليا | الطعن رقم : ٢٤٩ لسنة : ٤٢ قضائية بتاريخ : ١-٨-١٩٩٩م

^٣ د/ أسامة محفوظ: سلطات الضبط الإدارى فى ظل الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، ص ١٢٨

للمواطنين.^١ وكذلك ما قضت به من صحة قرار المحافظ بنقل حلقة السمك من مكان إلى آخر لضمان السيولة المرورية.^٢

وجدير بالذكر أن المقصود بالسكينة العامة بما تتضمنه من عدم القلق وكذلك عدم الإزعاج هي سكينة المحكومين، والتي لا شك أنها تؤدي في النهاية إلى وجود جو صحى خال من العصبية والانفعالات داخل المجتمع وبالتالي قلة الضجيج الناتج عن المشاكسات اليومية في الشارع وهو ما يؤدي حتما إلى زيادة الإنتاج، أما إذا اتخذت جهة الإدارة هذا الهدف للوصول به إلى سكينة الحكام فأبطلت مفعول كل حرية تفرق مسامح الحكام كحرية الصحافة أو حرية التعبير عن الرأي، فإنها بذلك تكون قد انحرفت عن المشروعية بإسبال ثوب عليها يستر أغراضا أخرى.^٣

١٦ - أساليب جهة الإدارة فى حماية النظام العام:

تتنوع أساليب جهة الإدارة فى إدارة عملية السماح للأفراد بممارسة حرياتهم، فتارة تلزم الأفراد بضرورة إخطار جهة الإدارة قبل ممارسة هذا النشاط حتى تتحسب له جهة الإدارة بتوفير الإمكانيات الأمنية المناسبة لضمان ألا يهدد هذا النشاط الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة.^٤

^١ وقد ذهبت في ذلك إلى أنه " لا شبهة في أنه يدخل في تقدير موقع المحل الذي يستعمل محركات كهربائية مدى ما ينتج عن إدارة المحركات من صوت أو ضجة تقلق راحة السكان، وهو أمر مستفاد من طبيعة هذه المحال ومقتضيات الحرص على شئون الأمن والسكينة العامة في الأحياء السكنية، وإذا كان لجهة الإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن، فإن سلطتها التقديرية في مجال الترخيص ورفضه يرد عليها قد يتصل بالقانون وما في حكمه وينزل منزلته، وقيد آخر يتصل بوجه الحق في الوقائع وصحتها وسلامة تقديرها باعتبارها من العناصر التي يبني عليها القرار الإداري، وذلك مما يخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري التي وإن كان لا يجوز لها تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري أو عدم ملاءمة ذلك، إلا أن لها الحق في بحث الوقائع التي بنى عليها القرار بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون" محكمة القضاء الإداري | الدعوى رقم : ١٣٤٤ لسنة : ٨ قضائية بتاريخ : ٢٧-٢-١٩٥٥

^٢ فذهبت إلى أنه " يجوز للجهة الإدارية حفاظا على الصحة العامة والأمن العام وحركة المرور بالشوارع وجمال تنسيق المدينة أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك، ومنها جواز نقل المحلات أو الأسواق المرخص بها لتحقيق هذه الأهداف أو بعضها ما دامت توفر أماكن بديلة لهذه المحلات والأسواق، وسلطتها في تقدير ذلك مطلقة ما لم يشبها إساءة استعمال السلطة - أثر ذلك: القرار الصادر بنقل حلقة السمك من شارع الجيش إلى الحلقة الجديدة المنشأة لهذا الغرض استنادا إلى أن تجمع تجار السمك في هذا الشارع يعوق حركة المرور يكون قد صدر قائما على أسباب صحيحة لتحقيق الأمن العام والسكينة العامة وللحفاظ على الصحة العامة وهي الأمور التي تخضع لتقدير جهة الإدارة" المحكمة الإدارية العليا | الطعن رقم : ١٩٥٧ لسنة : ٤٤ قضائية بتاريخ : ٢٦-٣-٢٠٠٣م.

^٣ يراجع في هذا المعنى: د/ محمد عصفور: البوليس والدولة، سبق ذكره، ص ٨٠

^٤ يلاحظ أن المشرع بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣م فى شأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والموابك والتظاهرات السلمية قد أوجب فى مادته العاشرة على من يريد تنظيم اجتماع عام أو تسيير موكب أو تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي

أو قد تحظر جهة الإدارة نشاطا معيناً وذلك لضمان حماية حياة الأفراد وسيولة الحركة المرورية، ومن ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٢١ لسنة ٢٠١٨م بشأن حظر سير سيارات النقل الثقيل التي تزيد حمولتها عن (٤) طن بالطريق الدائري حول القاهرة الكبرى، وذلك من الساعة السادسة صباحاً وحتى الساعة الثانية عشرة مساءً.^١

ويلاحظ أنه يجب لكي يكون هذا الحظر دستورياً أن يكون جزئياً وأن يكون محدداً من حيث الزمان والمكان وإلا عد تعطيلاً للحرية أو جوراً عليها.^٢

وقد يكون الأمر محض توجيهات عامة وإرشادات تضعها جهة الإدارة بحيث يستوجب على المواطنين اتباعها.

ولعل الصورة الغالبة على الضبط الإداري أنه يكون في صورة قرارات فردية تصدر لغرض معين، وهذه القرارات لا بد أن يتوفر فيها ما ينبغي أن يتوافر في القرارات العادية من حيث الشكل والمحل والاختصاص والسبب والغاية، ومن أمثلة هذه القرارات: القرارات الصادرة بالاستيلاء، أو بهدم منزل آيل للسقوط، أو بمنع عقد اجتماع أو مظاهرة، أو بمصادرة جريدة أو مطبوع، أو منع عرض فيلم أو مسرحية، أو إزالة سوق انعقد في غير المكان المخصص له أو غلق بعض المطاعم التي لا تراعى الإجراءات الصحية.

يقع بدائرتة مكان الاجتماع العام أو مكان بدء سير الموكب أو التظاهرة، ويتم الإخطار قبل بدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بثلاثة أيام عمل على الأقل وبحد أقصى خمسة عشر يوماً وتقتصر هذه المدة إلى أربع وعشرين ساعة إذا كان الاجتماع انتخابياً، على أن يتم تسليم الإخطار باليد أو بموجب إنذار على يد محضر، ويجب أن يتضمن الإخطار البيانات والمعلومات الآتية:

- ١- مكان الاجتماع العام أو مكان وخط سير الموكب أو التظاهرة.
 - ٢- ميعاد بدء وانتهاء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة.
 - ٣- موضوع الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة، والغرض منها، والمطالب والشعارات التي يرفعها المشاركون في أي منها.
 - ٤- أسماء الأفراد أو الجهة المنظمة للاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة وصفاتهم ومحل إقامتهم ووسائل الاتصال بهم.
- ^١ ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن " تنظيم المرور والقرارات التي تصدر في شأنه هي من القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة المشرفة على أعمال البوليس في سبيل صيانة الأرواح والمحافظة على الأمن العام وهي إذ تقدر مناسبة إصدار تلك القرارات والوقت الملائم لهذا الإصدار إنما تترخص في ذلك بما لا يعقب عليها في هذا الشأن من هذه المحكمة طالما قد خلت تلك القرارات من إساءة استعمال السلطة" حكمها في الدعوى رقم ٣٣٥ - لسنة ٤ قضائية - تاريخ الجلسة ٢٤-٤-١٩٥١ - مكتب فني ٥ - رقم الجزء ١ - رقم الصفحة ٨٩٨.

^٢ في هذا المعنى: د. عبدالمنعم محفوظ، المرجع السابق، ص ٩٣٢-٩٣٣

وهذه القرارات الفردية تصدر بناء على قاعدة عامة بخصوص هذه الحالات منصوص عليها فى قانون أو لائحة، أو قاعدة كلية لا يمكن إنكارها كحق جهة الإدارة فى اتخاذ الإجراءات اللازمة للسهر على حماية المواطنين وضمان راحتهم^١.

١٦-١- وقد ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسى وللضرورة العملية إلى الترخيص لجهة الإدارة باستصدار قرارات ضبط فردية غير مستندة إلى تنظيم عام بشروط:

أولاً: ألا يكون المشرع قد اشترط صدور اللائحة قبل اتخاذ الأوامر الفردية.

ثانياً: أن يكون الأمر الفردى - الذى تقدم عليه السلطة العامة- داخلًا فى إطار دائرة الضبط الإدارى العام.

ثالثاً: أن يكون هناك ظرف استثنائى اضطرت معه جهة الإدارة إلى اتخاذ الإجراء الفردى.

رابعاً: أن يكون هذا الإجراء الاستثنائى هو الأداة الوحيدة أمام السلطة العامة للتصرف^٢.

هذا، وقد تضطر جهة الإدارة إلى استخدام القوة الجبرية لتحقيق أهداف الضبط الإدارى، وذلك دون انتظار لحكم قضائى يصدر بالترخيص لها فى ذلك، وذلك إذا ما كانت ضرورة الحال تستدعى ذلك: كوجود سيارة فى غير مكان معد للانتظار أدى وجودها إلى تعطل حركة المرور، أو قيام أحد المواطنين بذبح حيوان فى غير المكان المعد لذلك بما يعرض حياة وصحة المواطنين للخطر، أو وجود تجمع مسلح أو قيام بعض الأفراد بالشرع جبراً فى سد الطرق العامة بالقمامة أو مخلفات المبانى.

^١ قضت محكمة مصر الكلية بجلسة ١٩٣٤/٢/٦م فى دعوى أقامها أحد المواطنين ضد الحكومة لقيام رجال المطافئ بإطفاء "قمينة طوب" أقامها بجوار منزله، إذ استندوا على أن قيامهم بإطفاء هذه القمينة كان خشية أن ينجم عنها حريق يتصل بمنازل المدينة والمرافق العامة بها، فقضت المحكمة برفض دعواه وأيدتها محكمة الاستئناف فى ذلك، استندت فى حيثيات حكمها إلى أن مثل هذه الإجراءات التى تتخذ فى الأحوال العادية لا تعد مخالفة للقوانين والأوامر العالية...، وما دام أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه فى حالة الخطر العاجل فحينئذ لا يعد مخالفاً للقوانين ما يتخذه رجال الإدارة والبوليس من الإجراءات للمعالجة النزيهة التى لم تعمل لغاية سوى مصلحة الجمهور دون غيرها، والتى لم يشبها استعمال السلطة والتعسف وعدم العناية والحرص فى تنفيذها... إذ ليس من المعقول أن يقف رجال الإدارة مكتوفى الأيدي حتى تصل النيران بأسلاك وإبور النور فتتحرق المدينة، بل يجب أن يدرأ الخطر فوراً، كذلك ليس من المنطق الصحيح أن يكون العمل واجبا مفروضاً قانوناً من جهة ثم خطأ قانونياً من جهة أخرى. مشار إليه فى: د.

عبدالمنعم محفوظ- المرجع السابق ص ٩٤٧

^٢ د. عبد المنعم محفوظ، المرجع السابق، ص ٩٦٠-٩٦١

١٦-٢- وقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي لقيام جهة الإدارة باستعمال القوة الجبرية عدة شروط:

أولاً: أن يكون إجراء الضبط الذى تستخدم القوة الجبرية لتنفيذه مشروعاً فى ذاته.

ثانياً: أن تترك سلطة الضبط الإدارى المهلة المناسبة للأفراد لإزالة ما أقدموا عليه من عمل يهدد النظام العام، أو بمعنى آخر ضرورة الإنذار ومنح مهلة مناسبة لاستشفاف رد فعل المخالف وما إذ كان سيقوم بنفسه بإزالة المخالفة أم لا.

ثالثاً: أن تكون هناك حالة ضرورة ملجئة بما لا مناص معه من استخدام القوة الجبرية ولا صبر على صدور قرار قضائى يجيز استعمال القوة الجبرية.

رابعاً: أن يكون استعمال القوة الجبرية قاصراً على الإجراءات الضرورية التى لا مناص منها لتنفيذ إجراءات الضبط الإدارى، أى أن الضرورة تقدر بقدرها.^١

ومن الإجراءات التى تطلبها القانون فى مصر لاستعمال القوة الجبرية ما نص عليه فى المادة ١٢ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣م بشأن تنظيم الحق فى الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية من أنه " تلتزم قوات الأمن فى الحالات التى يجيز فيها القانون فض أو تفريق الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بأن تقوم بذلك وفقاً للوسائل والمراحل الآتية:

أولاً - مطالبة المشاركين فى الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بالانصراف الطوعى بتوجيه إنذارات شفوية متكررة وبصوت مسموع، بفض الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة متضمنة تحديد وتأمين الطرق التى يسلكها المشاركون لدى انصرافهم.

ثانياً - فى حالة عدم استجابة المشاركين فى الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة للإنذارات بالانصراف تقوم قوات الأمن بتفريقهم وفقاً للتدرج الآتى:

١- استخدام خرطوم المياه.

٢- استخدام الغازات المسيلة للدموع.

٣- استخدام الهراوات".

^١ د. عبدالمنعم محفوظ، المرجع السابق، ص ٩٦٣، ٩٦٤، ٩٦٥

وتنص المادة ١٠٢ من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١م على أنه " لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب.

ويقتصر استعمال السلاح على الأحوال الآتية:

(أولاً) القبض على:

(١) كل محكوم عليه بعقوبة جنائية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.

(٢) كل متهم بجنائية أو متلبس بجنحة يجوز فيها القبض أو متهم صدر أمر بالقبض عليه إذا قاوم أو حاول الهرب.

(ثانياً) عند حراسة المسجونين في الأحوال والشروط المنصوص عليها في قانون السجون.

(ثالثاً) لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من خمسة أشخاص على الأقل إذا عرض الأمن العام للخطر وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق ويصدر أمر استعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب طاعته.

ويراعى في جميع الأحوال الثلاثة السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السالفة، ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار بأنه سيطلق النار ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار، ويحدد وزير الداخلية بقرار منه الإجراءات التي تتبع في جميع الحالات وكيفية توجيه الإنذار وإطلاق النار".

وتنص المادة ٩٦ من القانون ١١٩ لسنة ٢٠٠٨م بشأن إصدار قانون البناء على أنه " تلتزم الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم في أحوال الخطر الداهم بإخلاء العقار، وكذلك المباني المجاورة عند الضرورة من السكان بالطريق الإداري واتخاذ ما تراه لازماً من الاحتياطات والتدابير إلا في حالة تهديد البناء بالانهيار العاجل، فيكون لها في هذه الحالة الحق في إخلائه فوراً".

الخلاصة

استظهر الباحث في المباحث السابقة كيف أن جميع سلطات الدولة تقوم على حماية النظام العام، وأن الأمر ليس منحصر في سلطة بعينها، سواء عنى بذلك النظام العام في معناه الضيق (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، أو النظام العام في معناه الواسع بما يشمل كافة المصالح الكلية والأساسية للمجتمع وبتعلق بالمنظومة القيمية والمعرفية للمجتمع وكذلك الإطار الروحي والثقافي لأفراد المجتمع.

وفي ختام هذا البحث تبدو أمامنا أربع ملاحظات مهمة، هي:

الملاحظة الأولى: أن جميع سلطات الدولة تتضافر جهودها لحماية فكرة النظام العام داخل المجتمع ابتداء من عملية وضع الدستور مروراً بعمليات تعديله ثم إنزاله منزلة التطبيق من خلال التشريعات واللوائح والقرارات بل وفي بعض الأحيان من خلال الأعمال المادية التي لا محيد عنها لحماية النظام العام في المجتمع.

الملاحظة الثانية: كلما كانت السلطة القائمة على عملية كتابة الدستور وتعديله وإنزاله منزلة التطبيق العملي من خلال التشريعات واللوائح ممثلة من الشعب، وكلما كانت نتيجة طبيعية لعملية ديموقراطية صحيحة كلما أمكن القول أن نتاج عملها هو على الحقيقة معبر عن الإرادة الجمعية للشعب في حماية هذا النوع من المصالح أو رفع أو إسقاط القدسية عن نوع آخر من المصالح.

الملاحظة الثالثة: السلطة القضائية هي سلطة قائمة على حفظ وصيانة النظام العام، ذلك أنها القائمة على تطبيق النصوص القانونية - أي كان تدرجها - على المخاطبين بها، وبالتالي فكما كانت السلطة القضائية نظرتها إلى قضايا الحقوق والحريات أعمق كلما أدى ذلك ممارسة فعلية لهذه الحقوق والحريات بصورة أوسع وأشمل.

الملاحظة الرابعة: عمليات كتابة وتعديل الدساتير وكذلك عمليات التشريع الداخلي لم تعد مسائل وطنية صرفة يديرها المشرع على اختلاف درجته بالطريقة التي يرتئها، وإنما أصبحت عمليات تخضع لقواعد ومعايير دولية بما يجعل الدول - حال إرادتها مخالفة المعايير السابقة - تخالفها

على استحياء أو تلتف حولها خشية النبذ من المجتمع الدولي أو الإساءة لسمعتها في النطاق العالمي.

قائمة المراجع

المراجع والمصادر باللغة العربية:

- أحمد فتحى سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، ٢٠٠٦م
- أحمد فتحى سرور، القانون الجنائى الدستورى، دار الشروق، ٢٠٠٦م
- أسامة محفوظ، سلطات الضبط الإدارى فى ظل الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، تاريخ النشر غير معروف
- دحان حزام ناصر، النظام العام عناصره ومشروعاته ورقابة القضاء عليه، دار الفكر الجامعى، ٢٠١٨م
- سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، الكتب القانونية، ١٩٨٥م
- عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإدارى وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥م
- عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة- الحريات العامة و ضمانات ممارستها (دراسة مقارنة)، دار وتاريخ النشر غير معروف
- عبد الحميد متولى، القانون الدستورى والأنظمة السياسية، دار النشر غير معروف، ١٩٦٣
- عبدالرزاق السنهورى، مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية، مجلة القانون والاقتصاد- عدد خاص- جامعة القاهرة- كلية الحقوق- ١٩٩٢. وكذلك محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته، المركز القومى للإصدارات القانونية، ٢٠١٣م
- عبدالعزیز سالم، الحماية الدستورية لحرية التعبير عن الرأى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٧م
- عبدالمجيد سليمان، مبادئ القانون الإدارى المصرى، دار الثقافة العربية، ١٩٩٦م
- على عبدالمجيد العكيلى و لمى على الظاهرى، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، المركز العربى للنشر والتوزيع، ٢٠١٨م
- عماد أبو حليلة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع، دار النهضة العربية ٢٠١٥م
- عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى ملامحها الرئيسية، مركز رينيه جان دبوى للقانون والتنمية، تاريخ النشر غير معروف

عيد أحمد الغفول، فكرة النظام العام الدستوري وأثرها في تحديد نطاق الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٧ م

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مكتبة الإسكندرية، طبعة ١٩٨٧ م

محمد عبدالله العربي، كفالة حقوق الأفراد والحريات العامة في الدساتير، مجلة مجلس الدولة- السنة الثانية، ص ٣٢-٥٦

محمد عصفور، البوليس والدولة، دار النشر: غير معروف، ١٩٧١ م

محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٣

محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٩٢ م

محمود سامي جمال الدين، المبادي الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، دار القلم - دبي، ١٩٩٠ م

المراجع والمصادر باللغات الأجنبية:

limits of constitutional amendment, 2016

Unconstitutional constitutional amendments: A study of the nature and limits of constitutional amendment powers

United Nations Human Rights' Council: Human rights and constitution making, 2018

المجموعات القانونية:

مجموعة الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا اعتباراً من ٢٠١١ م حتى ٢٠١٧ م - إدارة النسخ - الأمانة العامة لمجلس الدولة.

مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن، المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا، ٢٠١٨ م

مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً (١٩٦٩-٢٠٠٩)، المكتب الفني للمحكمة الدستورية العليا، ٢٠٠٩ م

الموسوعات والمدونات القانونية الإلكترونية:

فلاشة القاضى الإدارى، نادى قضاة مجلس الدولة

الفلاشة القانونية لشبكة قوانين الشرق، شبكة قوانين الشرق

الفلاشة القانونية للمجمع العربى القانونى، المجمع العربى القانونى

موسوعة فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، المكتب الفنى للجمعية العمومية

لقسمى الفتوى والتشريع، ٢٠١٨م

المواقع الرسمية الإلكترونية:

www.elections.eg

المحتويات

١	أشكال الحماية المختلفة للنظام العام
٢	١- أهمية البحث:
٣	٢- إشكالية البحث:
٤	٣- منهجية البحث وخطته:
٥	المبحث الأول الحماية التشريعية للنظام العام (الضبط التشريعي)
٨	المطلب الأول دور السلطة التأسيسية في حماية النظام العام
١٨	المطلب الثاني دور المشرع العادي في حماية النظام العام
٢٥	المبحث الثاني الحماية القضائية للنظام العام
٢٦	المطلب الأول دور القاضى الدستورى في حماية النظام العام
٢٧	المطلب الثاني دور القاضى الإدارى والجنائى في حماية النظام العام
٣١	المبحث الثالث الحماية الإدارية للنظام العام (الضبط الإدارى)
٣٢	المطلب الأول ضوابط حماية النظام العام فى الظروف الاستثنائية
٣٥	المطلب الثاني أهداف الضبط الإدارى
٤٢	الخلاصة
٤٤	قائمة المراجع:

