



جامعة مدينة السادات

كلية الحقوق

الدراسات العليا

قسم القانون العام

## الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر

وفقا لدستور ٢٠١٤ المصري

بحث مقدم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الدكتوراة في الحقوق

مقدم من الباحث:

**إبراهيم محمد السيد محمد عبداللا**

مدرس مساعد بقسم القانون العام

كلية الحقوق جامعة مدينة السادات

تحت إشراف

أ.د/ عبد الله حنفي عبدالعزيز

الأستاذ المساعد بقسم القانون العام

كلية الحقوق جامعة المنوفية

أ.د/ خالد سعد زغلول

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة

بكلية الحقوق جامعة مدينة السادات وعميدها الأسبق

## الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر

تتسبب الرقابة البرلمانية - على حد تعبير محكمة القضاء الإداري<sup>(١)</sup> - على ملائمة التشريع من حيث موضوعه، هل هو صالح فيبقى أو غير صالح فيسقط من الوقت الذي لا يقره فيه البرلمان". أما الرقابة القضائية فتتسبب على مشروعية الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان من حيث استيفائها لشروطها الدستورية فيحكم بصحتها، أو لم تستوفها فيُنقضى بإلغائها منذ صدورها<sup>(٢)</sup>.

### أولاً - الرقابة البرلمانية:

لقد أوجب الدستور المصري الحالي ٢٠١٤ أن يدعو رئيس الجمهورية البرلمان لاجتماع طارئ وذلك إذا كانت هناك حالة ضرورة تستدعي إصدار الأوامر بين أدوار انعقاد البرلمان، وشرط الدعوة للانعقاد مرتبط بكون البرلمان قائماً أي أنه لم يتم حله، ولذلك فالبرلمان يمارس وفقاً للمادة ١٥٦ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ رقابة سابقة إضافة لرقابة لاحقة على الأوامر الصادرة في غيبته:

### أ- الرقابة السابقة:

أوجبت المادة ١٥٦ أن يتم دعوة البرلمان لانعقاد طارئ إذا كان البرلمان قائماً لم يتم حله، وذلك من أجل النظر في الأسباب التي قدمتها السلطة التنفيذية لتبرير التشريع عن طريق الأوامر في غيبة مجلس النواب. وبالتالي فإن البرلمان يفرض رقابة سابقة على توافر

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوي رقم ٥٦٨ لسنة ٣ قضائية مجموعة أحكام مجلس الدولة س٦ ص١٢٦٦ ، أورده : د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة العربية، دط، القاهرة، ١٩٩٤، ص١٧١.

(٢) وقد اعترف القضاء المصري لنفسه في العديد من أحكامه بحق رقابة مدى مشروعية الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان ، وذلك بهدف التأكد من صدورها وفقاً للقواعد والقيود التي نص عليها الدستور. راجع: د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص١٧٩.

شروط الضرورة من عدمه، ويحدد مدى ملاءمة هذه الضرورة أو الظروف الاستثنائية للتشريع فيها بأوامر، وهل هناك ما يستدعي حقا الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير أم لا؟<sup>(٣)</sup>

فإذا رأى البرلمان عدم وجود ضرورة تستحق السماح للسلطة التنفيذية بالتشريع عن طريق الأوامر، فإنه لا يمكن للسلطة التنفيذية إصدار أوامر بين دور انعقاد البرلمان، إلا إذا طرأت أسباب جديدة تقدمها السلطة التنفيذية للمجلس في انعقاد طارئ آخر<sup>(٤)</sup>.

#### ب - الرقابة اللاحقة:

وهذه الرقابة وفقا لنص المادة ١٥٦ تتمثل في مناقشة الأوامر المعروضة على البرلمان وإبداء رأيه فيها بالموافقة أو الرفض، وعلى ذلك يستطيع البرلمان أن ينظر في كل أمر على حده وأن يطرحه للنقاش، فيقبل ما يشاء من تلك الأوامر ويرفض ما يشاء، وذلك وفقا لما تنتهي إليه مناقشات أعضاء البرلمان ونتائج التصويت على كل أمر من هذه الأوامر.

#### الأثر المترتب على عرض الأوامر أو عدم عرضها على البرلمان:

#### ١- قيام السلطة التنفيذية بعرض الأوامر خلال الأجل المنصوص عليه:

أوجبت المادة ١٥٦ من الدستور المصري أن يتم عرض الأوامر على المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انعقاد المجلس الجديد، لكنه من غير المتصور أن يحدث العرض في اليوم الرابع عشر مثلا، لأن المادة ١٥٦ أوجبت بجانب العرض أن يتم مناقشة هذه الأوامر والموافقة

---

(٣) **ويروي الباحث أنه** إزاء اشتراط دستور عام ٢٠١٤ في مادته ١٥٦ ، ضرورة عرض الموضوع على البرلمان لبيان مدى توافر الظروف الاستثنائية او الضرورة ، **فإن هذا الأمر يجعل القرار بقانون محصنا ضد الإلغاء من ناحية هذا الشرط فقط ، فلا يجوز أن يطعن أحدهم بإلغاء القرار بقانون (الأمر) إذا كان محل الطعن هو انتفاء شرط الضرورة ، وإن جاز التعبير فإن الأمر (القرار بقانون) يصبح قانونا من ناحية توافر شرط الضرورة و يظل قرارا إداريا من ناحية باقي الشروط ، و عليه لا يجوز الطعن على شرط الضرورة إلا في حالتين : الأولى الطعن بعدم دستورية موقف البرلمان بالموافقة على اصدار أوامر في غيبته (باتباع إحدى الوسائل الثلاثة للدفع بعدم الدستورية طبقا للمادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا)، والحالة الثانية هي أن تكون الأوامر صدرت عند عدم قيام المجلس لأن في هذه الحالة لم تعرض مسألة الظروف العاجلة على المجلس مسبقا ليمارس عليه رقابتها، وبالتالي يجوز أن يطعن علي الأوامر بالإلغاء أمام القضاء الإداري في هذه الحالة.**

(٤) **لكن الباحث يرى** وجوب تقييد هذه السلطة في دعوة البرلمان للانعقاد الطارئ بأن تكون لمرتين على الأكثر في دور الانعقاد العادي حتي لا يساء استعمالها بواسطة السلطة التنفيذية مما قد يضطر البرلمان للإقرار بتوافر حالة الضرورة.

عليها، لذلك نري وجوب عرضها في اليوم الأول لانعقاد البرلمان الجديد إلا إذا كان عدد هذه الأوامر قليل جدا وتأثيرها محدود على الحياة العامة أو المجال التشريعي.

## ٢- عدم قيام السلطة التنفيذية بعرض الأوامر على البرلمان:

في حالة عدم عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان خلال المدة المنصوص عليها فإن تلك الأوامر يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة لإصدار قرار بذلك.

وعند عرض الأوامر على البرلمان فهناك ثلاث احتمالات:

### ١- موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:

وفي هذه الحالة تتحول الأوامر من قرارات إدارية لها قوة القانون إلى قوانين عادية، وذلك من تاريخ موافقة البرلمان عليها.

### ٢- عدم موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:

يزول ما كان لهذه الأوامر من قوة القانون بأثر رجعي وفقا للدستور المصري لعام ٢٠١٤، لكن الدستور المصري قد أقر للبرلمان سلطة أخرى في حالة عدم الموافقة على الأوامر الصادرة في غيبته، وهي إمكانية اعتماد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة على رفض الأوامر أو تسوية ما ترتب عليها من آثار، وقد حدث تطبيق حديث لهذه الحالة في مصر يتمثل في رفض البرلمان المصري للأمر رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الخاص بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ١٢ مارس عام ٢٠١٥ وحتى ٢٠ يناير ٢٠١٦ وما يترتب على ذلك من آثار<sup>(٥)</sup>.

---

(٥) صدر القرار الجمهوري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ في ١٢ مارس ٢٠١٥ وتم نشره في الجريدة الرسمية العدد ١١ (تابع) ، وقد صدر قرار مجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٦ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٧ (تابع) في ١٨ فبراير ٢٠١٦ ، وقد نصت المادة الأولى من هذا القرار على أن : "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية ، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ١٢-٣-٢٠١٥ إلى ٢٠-١-٢٠١٦ ، وما يترتب عن ذلك من آثار". وجدير بالذكر أن عملية التصويت على هذا الأمر أسفرت عن رفضه من قبل ٣٣٢ عضوا من أعضاء البرلمان والموافقة عليه من قبل ١٥٠ عضوا مع امتناع ٧ نواب عن التصويت.

### ٣- حالة عرض الأوامر على البرلمان لكنه التزم الصمت ولم يبد رأيا بشأنها

اختلف الفقه في حالة صمت البرلمان بعد عرض الأوامر عليه إلى ما يلي:  
ذهب الرأي الأول إلى القول بزوال ما لهذه الأوامر من قوة القانون إذا مضى على عرضها مدة تتجاوز القدر المعقول دون أن يبدي البرلمان رأيه فيها بالقبول أو بالرفض<sup>(٦)</sup>، وقد صرحت المادة ١٥٦ بأنه "إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون"، وعدم الإقرار هنا ينصرف في رأينا إلى عدم الموافقة وعدم التعرض لتلك الأوامر، فصمت البرلمان لا يعني إقرارا ولكن يعني عدم إقرار الأوامر، ويفهم من ذلك أن عدم موافقة البرلمان قد تكون صريحة بإقرار الأوامر، أو ضمنية بتجاهلها والصمت عنها<sup>(٧)</sup>.

#### • حالة عدم قيام البرلمان:

في هذه الحالة يتعين على رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة في فترة عدم قيام مجلس النواب على البرلمان الجديد في أول جلسة له، وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية في حكم لها بأنه<sup>(٨)</sup> " وحيث إن المستفاد من هذا النص (نص المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١) أن الدستور وإن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصا في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس

---

(٦) د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٧٥، القاهرة، ص ٢٧٣.

(٧) لكن الرفض الضمني للأوامر المعروضة على البرلمان له احتمالان في نظرنا:

**الاحتمال الأول:** هو أن ينص الدستور على حد أقصى للمدة التي يجب أن يصدق فيها البرلمان على الأوامر، وفي هذه الحال فإن مجرد مرور هذه المدة دون التصديق على الأوامر يعتبر رفضا لها، وقد تضمن كل من الدستور المصري والكويتي النص على حد أقصى لهذه المدة، وبالتالي فإنه في مصر تصبح الأوامر مرفوضة من البرلمان إذا انعقد المجلس ولم يبدأ في إجراءات المناقشة والتصويت على الأوامر المتخذة في غيبة وذلك خلال ١٥ يوما من تاريخ هذا الانعقاد.

**الاحتمال الثاني:** ألا ينص الدستور على حد أقصى للتصديق على الأوامر المعروضة على البرلمان مثلما فعل المشرع الدستوري الجزائري والتونسي، وفي هذه الحالة نرى أنه يجب قياس مدة التصديق على مدة العرض، فإذا اشترط الدستور أن يتم العرض خلال أول دورة للبرلمان فإن التصديق هو الآخر يجب أن يتم خلال هذه الدورة.

(٨) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٠ لسنة ١٩ قضائية دستورية ، في الجلسة المنعقدة في ٦ يناير ٢٠٠١ . القاعدة رقم (٩٩)، وانظر أيضا حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٧٦ لسنة ٢٢ قضائية دستورية القاعدة رقم (٧٥).

الشعب، فإنه رسم لهذا الاختصاص حدودا ضيقة فرضتها طبيعته الاستثنائية، منها ما يتعلق بشروط ممارسته ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استنادا إليه. فأوجب لإعمال سلطة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تطرأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة الضرورة التي تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب. وحيث أن البين مما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة ١٤٧ من الدستور، أن مواعيد وإجراءات عرض القرارات المشار إليها على مجلس الشعب، تختلف باختلاف ما إذا كان المجلس منحلا أو موقوفا أو قائما، فإذا كان المجلس منحلا أو موقوفا، وجب عرض القرارات المشار إليها عليه في أول اجتماع له، فور انعقاده، وإن كان قائما تعين دعوته للانعقاد لعرض تلك القرارات عليه خلال فترة زمنية محددة هي خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها. وعلّة ذلك تمكين المجلس - باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية - من مراجعة التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبته عند الضرورة، والنظر في شأنها في أسرع وقت ممكن، وإلا زال ما لهذه التشريعات من قوة القانون بأثر رجعي دون حاجة لاتخاذ أي إجراء في هذا الشأن"<sup>(٩)</sup>.

### ثانيا- الرقابة القضائية:

تنقسم الرقابة القضائية على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان إلى نوعين من الرقابة هما رقابة الدستورية ورقابة القضاء الإداري:

### النوع الأول- الرقابة الدستورية:

تختص المحكمة الدستورية العليا في مصر برقابة دستورية القوانين واللوائح كما أسلفنا الذكر في الفصل الأول من هذا الباب، وبالتالي فإن هذه الرقابة تمتد إلى الأوامر الصادرة في غيبة

---

(٩) ورقابة البرلمان هنا ليست رقابة سياسية ، ولكنها رقابة ذات طابع قانوني حيث يملك البرلمان أن يصدق على الأوامر الصادرة في غيبته فيحولها إلي قوانين بالمعني الفني، أو أن يرفض التصديق عليها فيزول ما كان لها من قوة القانون ، وكذلك فإن رقابة البرلمان لا تحجب رقابة القضاء الإداري باعتبار أن الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان ما تزال من حيث مصدرها مجرد قرارات إدارية تخضع مع سائر القرارات الإدارية الأخرى التنظيمية والفردية للرقابة القضائية. د. طعمية الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص ١٧١.

البرلمان سواء تم تكييف هذه الأوامر على أنها قرارات إدارية عادية أو قوانين، وتمارس المحكمة الدستورية العليا رقابتها على هذه الأوامر في بحث مدى توافر شرط الضرورة من عدمه، إلى جانب بحث مدى دستورية الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان من عدمها<sup>(١٠)</sup>، إلى جانب عدم تعدي الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان على المجال المحجوز للبرلمان.

#### • رقابة الدستورية على شرط الضرورة:

لقد انتهجت المحكمة الدستورية العليا في مصر نهجين أحدهما قديم واخر حديث، هما:

#### الاتجاه القديم- الضرورة يقدرها رئيس الجمهورية تحت رقابة السلطة التشريعية:

فلرئيس الجمهورية أن يقدر المخاطرة وملاءمة الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير عن طريق إصدار الأوامر، ويخضع في تقديره لتوافر حالة الضرورة نفسها من عدمه إلى رقابة المحكمة الدستورية العليا.

---

(١٠) لم يرد هذا الشرط إلا في دستور عام ١٩٢٣ ، وقد أسلفنا القول أن هذا الشرط يُفترض وجوده بداهة، ولا شك أن مسألة رقابة عدم مخالفة الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان هي من المسائل التي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا بحسبانها صاحبة الولاية دون غيرها في الفصل في دستورية القوانين واللوائح طبقا للمادة ٢٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الخاص بإنشاء هذه المحكمة.

*وقد نهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن:* "وحيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى أن تقرير اختصاصها ولائيا بنظر الدعوي يسبق الخوض في شروط قبولها أو موضوعها، ولما كان الدستور الحالي قد عهد بنص المادة ١٩٢ منه إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بتولي الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وكان قانون هذه المحكمة الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ قد بين اختصاصاتها، وحدد ما يدخل في ولايتها حصرا، مستبعدا من مهامها ما لا يندرج تحته، فحولها بمقتضى نص الدستور والمادة ٢٥ من قانون المحكمة، اختصاصا منفردا بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، وينحصر هذا الاختصاص في النصوص التشريعية أيا كان موضوعها او نطاق تطبيقها أو الجهة التي أصدرتها، فلا تنبسط هذه الولاية إلا على القانون بمعناه الموضوعي باعتباره منصرفا إلى النصوص القانونية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة ، سواء وردت هذه القوانين بالتشريعات الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية ، أم تضمنتها التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود صلاحيتها التي ناطها الدستور بها ، وأن تتقبض تلك الرقابة تبعا لذلك عما سواها.

*(حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوي رقم ١٦ لسنة ٢٥ قضائية دستورية في جلسة ١٣ يناير ٢٠١٨ ، المنشور بالجريدة الرسمية في العدد ٣ مكرر (أ) في ٢٣ يناير سنة ٢٠١٨).*

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية بأن: " تقدير حالة الضرورة الملجئة لإصدار قرارات بقوانين إعمالاً لنص المادة ١٤٧ من الدستور مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة، فإذا عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية وأقرته فلا معقب عليها فيما تراه بشأن حالة الضرورة التي دعت السلطة التنفيذية إلى إصداره في غيبة السلطة التشريعية"<sup>(١١)</sup>.

لكن هناك اتجاه فقهي يري أن رقابة القضاء لتقرير السلطة التنفيذية للضرورة، يجب أن تكون رقابة شاملة وكاملة، بحيث تشمل وجود أو عدم وجود الضرورة، وتمتد أيضاً إلى تقدير درجة خطورة الضرورة، وذلك في حدود الدائرة الضيقة التي يمارس فيها القضاء رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، أي التحقق من عدم إساءة استعمال السلطة<sup>(١٢)</sup>.

#### الاتجاه الحديث - امتداد رقابة المحكمة الدستورية على توافر شرط الضرورة:

ومن ذلك الحكم التالي:

أ- "لما كان ذلك، وكانت الأسباب سالفة البيان. وحاصل مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما أستجد من تغييرات في نواحي المجتمع وان جاز أن تتدرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى إلا انه لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب - تفيد أنه لم يطرأ - خلال غيبة مجلس الشعب - ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي حولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٤٧ المشار إليها ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ - إذ صدر استناداً إلى هذه المادة، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور.

---

(١١) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في جلسة ٥ فبراير ١٩٨٣ ، في الدعوي رقم ١٨ لسنة ١ قضائية دستورية ، القاعدة رقم ١٣ ص ٧٨ ، أورده: د. احمد سلامة احمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٤٣١.

(١٢) راجع : د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص ٢٦٩.



وحيث إنه لا ينال مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة ١٤٧ من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية، ذلك أنه كان لرئيس الجمهورية سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة المشار إليها وفق ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروف طارئة تستوجب سرعة المواجهة وذلك تحت رقابة مجلس الشعب، إلا أن ذلك لا يعنى إطلاق هذه السلطة في إصدار قرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور والتي سبق أن استظهرتها المحكمة ومن بينها اشتراط أن يطرأ - في غيبة مجلس الشعب - ظرف من شأنه توفر الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية وهو ما لم يكن له قائمة بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه الأمر الذي يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية"<sup>(١٣)</sup>.

• **رقابة الدستورية على تعدي الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان للمجال المحجوز للبرلمان:**

لقد جري العرف والنص الدستوري في الدول محل المقارنة جميعها على أن هناك بعض المسائل لا يكون التشريع فيها إلا بقانون، حرصاً من المشرع الدستوري على إحاطة هذه المسائل

---

(١٣) وتابعت المحكمة: " وحيث إنه - من 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 الدستوري 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 يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون. وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكان القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية المطعون عليه قد استهدف بتنظيمه التشريعي المترابط موضوعاً واحداً قصد به معالجة بعض مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالأسرة على ما سلف بيانه، وكان العيب الدستوري الذي شابته قد عمه بتمامه لتخلف سند إصداره، فإنه يتعين الحكم بعدم دستوريته برمته. لهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية.

(حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٤ مايو عام ١٩٨٥، في الدعوي رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية).

بضمانات من أجل تحقيق المصلحة العامة، وعلى ذلك فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تعتدي على اختصاص البرلمان وهو صاحب السلطة في تنظيم هذه المسائل<sup>(١٤)</sup>.

**أمثلة لأحكام المحكمة الدستورية العليا - في مصر - بعدم دستورية بعض الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية:**

- الحكم الصادر بعدم دستورية نص الفقرتين الثانية والرابعة من المادة (١٣) من الأمر رقم ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ الصادر عن رئيس الجمهورية في شأن طرح النهر وأكله، ونص الفقرة الأولى بند (ج) من المادة (٧٢) والفقرة الأولى من المادة (٧٣) من أمر رئيس الجمهورية رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن تنظيم تأجير الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها، فيما تضمنته من إلغاء توزيعات طرح النهر التي وزعت على من آلت إليهم ملكية الأكل بعد صدور القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ بطريق التعاقد ولو كانت قد اعتمدت وتم شهرها<sup>(١٥)</sup>.

- الحكم الصادر بعدم دستورية نص المادة (٨٦) من قانون الجمارك الصادر عن رئيس الجمهورية بالأمر رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣؛ فيما لم يتضمنه من التجاوز عن النقص الناتج عن قوة قاهرة أو حادث جبري للبضائع المودعة بالمستودع الخاص عند تقدير الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المستحقة عليها<sup>(١٦)</sup>.

---

(١٤) والموضوعات المحجوزة للمشرع العادي في غالب الأحيان نجدها تمس الحريات العامة وتنظم الحقوق والمسائل المالية واحكام الانتخاب ومواد سيادة القانون والضمانات الدستورية للسلطة القضائية والنص على رجعية القوانين، ولا شك أن التعدي على هذه المسائل عن طريق اصدار أوامر بشأنها في غيبة البرلمان ، يترتب عليه أن تصبح الأوامر باطلة بطلانا مطلقا ، ويحق للأفراد الطعن عليها أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء والتعويض عن الأضرار الناتجة عنها ، والدفع بالامتناع عن تطبيقها أمام جهة القضاء العادي والإداري، راجع : د. سمير عبدالقادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٨٤، ص ٧٥٣.

(١٥) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦١ لسنة ٢٠ قضائية دستورية ، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في ١٢ مايو ٢٠١٣ ، والمنشور بالجريدة الرسمية - العدد ٢١ (مكرر) بتاريخ ٢٦ مايو ٢٠١٣ .

(١٦) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٧٥ لسنة ٢٦ قضائية دستورية ، في الجلسة العلنية المنعقدة في ١ يونيو ٢٠١٤ ، والمنشور في الجريدة الرسمية - العدد ٢٣ مكرر بتاريخ ٩ يونيو ٢٠١٤ .

- الحكم الصادر بعد دستورية نص المادة الثالثة من الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية برقم ٢٠٢ لسنة ٢٠١٤ في شأن تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب، وذلك في مجال انطباقه على الانتخاب بالنظام الفردي، والجدول "أولاً) الفردي" المرفق به (١٧).
- الحكم الصادر بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة العاشرة من الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية برقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، وسقوط نص الفقرة الثانية من هذه المادة (١٨).
- الحكم الصادر بعدم دستورية عبارة "وتكون نهائية غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن" الواردة بالفقرة الأخيرة من المادة (٦) من الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية برقم ١٥٥ لسنة ١٩٦٠ في شأن التزامات النقل العام للركاب بالسيارات في مدينة القاهرة، وبعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (٦ مكرراً) من الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية برقم ٢٢٤ لسنة ١٩٦٠ (١٩).
- الحكم الصادر بعد دستورية نص المادة (٨١) من الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية برقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ في شأن تنظيم السجون؛ فيما لم يتضمنه من وجوب اثبات تسليم الأوراق المطلوب إعلانها للمسجون نفسه (٢٠).
- الحكم الصادر بعدم دستورية نص المادتين (٢١) و (٢٤) من قانون السجل العيني الصادر عن رئيس الجمهورية بالأمر رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤، كذلك بسقوط نص المادة (٢٣) من القانون ذاته (٢١).

(١٧) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٨ لسنة ٣٧ قضائية دستورية ، في الجلسة العلنية المنعقدة في ١ مارس ٢٠١٥ ، والمنشور بالجريدة الرسمية - العدد ٩ مكرر بتاريخ ١ مارس ٢٠١٥ .

(١٨) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية ، في الجلسة المنعقدة في ٣ ديسمبر ٢٠١٦ ، والمنشور بالجريدة الرسمية - العدد ٥٠ (تابع) بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠١٦ .

(١٩) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦ لسنة ٢٥ قضائية دستورية ، في الجلسة المنعقدة في ١٣ يناير ٢٠١٨ ، والمنشور في الجريدة الرسمية - العدد ٣ مكرر (أ) بتاريخ ٢٣ يناير ٢٠١٨ .

(٢٠) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٩ لسنة ٣٠ قضائية دستورية ، في الجلسة المنعقدة في ٣ مارس ٢٠١٨ ، والمنشور بالجريدة الرسمية - العدد ١٠ مكرر (ب) بتاريخ ١٣ مارس سنة ٢٠١٨ .

## النوع الثاني: رقابة القضاء الإداري على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان:

على الرغم من اختصاص القضاء الإداري برقابة القرارات التي تتمتع بطبيعة وقوة القرارات الإدارية، إلا أن البعض قد ذهب إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان لرقابة القضاء الإداري قبل عرضها على البرلمان بحيث تُعامل هذه الأوامر معاملة القرارات الإدارية من حيث خضوعها للرقابة القضائية، فيجب لكي تكون مشروعة أن تتوافر فيها سائر عناصر شرعية ووجود القرار الإداري، إلا أنه يستثنى -في رأيهم - من تلك الرقابة عنصر المحل أو الموضوع حيث تكون هذه الأوامر بمنأى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية (٢٢).

كما ذهب الرأي السابق إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد اعترفت للقضاء الإداري بسلطة تقدير الوقائع المادية والقانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان، واستند إلى ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا استبان للمحكمة أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري لا تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيتها في نطاق اختصاص محاكم مجلس الدولة..." ثم انتهى -تأييدا لرأي فقهي أورده- إلى أن "تقدير الضرورة وملاءمة تدخل الرئيس بقرارات بقوانين تعتبر من عناصر مشروعية او دستورية هذه القرارات ، وبالتالي يحق للقضاء بسط رقابته عليها" (٢٣) .

لكن الباحث لا يتفق مع الرأي السابق، فبعد الاطلاع على حكم المحكمة الإدارية سالف الذكر، لم نجده يدعي اختصاص القضاء الإداري برقابة مشروعية القرارات بقوانين (الأوامر)، بل أن هذا الحكم يشير إلى عكس ما أدعاه الرأي السابق (٢٤)، وقد وجدنا أن الطعن المتعلق بالحكم

---

(٢١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٠ لسنة ٣٥ قضائية دستورية ، في الجلسة المنعقدة

في ٢ يونيو ٢٠١٨ ، والمنشور بالجريدة الرسمية - العدد ٢٢ مكرر (ط) بتاريخ ٦ يونيو ٢٠١٨ .

(٢٢) د. رأفت فودة : الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٦٩-٤٧٠ .

(٢٣) المرجع السابق، ص ٤٧١ .

(٢٤) ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه "ومن ثم فإنه يتعين على محاكم مجلس الدولة مثل غيرها تمهيداً للفصل في شأن تحديد ولايتها أو مدى اختصاصها بنظر النزاع المعروض أن تفصل في تلك المسائل الأولية بحيث إذا ما انتهت المحكمة إلى أن التصرف القانوني المطعون فيه هو في حقيقة الأمر قرار جمهوري بقانون

سالف الذكر قد انصب على قرار جمهوري بقانون يدعي الطاعن أنه قرارا إداريا لعدم عرضه على البرلمان وعدم موافقة البرلمان عليه<sup>(٢٥)</sup> ، لكن المحكمة الإدارية قد بحثت ذلك ووجدت أن القرار الجمهوري بقانون قد تم عرضه والموافقة عليه<sup>(٢٦)</sup> وبالتالي يخرج عن رقابة القضاء الإداري، وكل ما هنالك أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت إلى حق محكمة القضاء الإداري وكل المحاكم الأخرى -كمسألة أولية- في تحديد الطبيعة القانونية للتصرف المطعون فيه كي تحدد ما إذا كان يدخل في نطاق اختصاصها أم لا.

**وخلاصة القول أننا نرى أن الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان لا تخضع لرقابة القضاء الإداري<sup>(٢٧)</sup>** إلا في حالة عدم عرضها على البرلمان في المواعيد التي قررها الدستور، أو أنها عرضت لكن لم يوافق عليها البرلمان، وهذا هو ما يستقر عليه القضاء الإداري، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكم قديم لها بأنه: " لا حجة فيما تقوله الحكومة من أن الرقابة على المرسوم بقانون هي رقابة سياسية أو برلمانية لا مكان معها للرقابة القضائية ؛ فالرقابة البرلمانية لا تمنع من الرقابة القضائية ، ولكل من هاتين الرقابتين طبيعتها ومجالها وأثرها، فالرقابة

---

قضت بعدم ولايتها بنظر الطعن فيه، وإذا ما استبان لها أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري ليست تتوفر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيته في نطاق اختصاص محاكم مجلس الدولة المقرر في المادة(172) ..."

(٢٥) " ومن حيث إن الطاعن (المدعي في الدعوى الصادر بها الحكم المطعون فيه) إنما ينعى على القرار بقانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ أنه متجرد من وصف القرار بقانون لعيب شكلي لحق به هو عدم عرضه على مجلس الشعب وفقاً للقاعدة الدستورية المقررة في هذا الشأن وأنه قد تقلص بذلك إلى أن يكون مجرد قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية متضمناً قواعد موضوعية تخالف قانوناً قائماً.

(٢٦) ومن حيث إن الثابت من واقع مضبطة مجلس الشعب (الجلسة ٨٥ في ١/ ٧ - ١٩٨٩) أن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ قدم للمجلس في المواعيد الدستورية المقررة وقد عرض على مجلس الشعب قبل حله ثم أعيد العرض بعد تشكيل المجلس الجديد وتمت مراجعة هذا المجلس أحكامه ووافق عليه، ومن ثم فإن النعي على القرار بقانون المذكور بأنه من الناحية الشكلية لم يأخذ شكله الدستوري والقانوني وفقاً للقواعد الدستورية يكون على غير سند من الواقع أو القانون، ومن ثم يكون الطعن عليه بادعاء أنه مجرد قرار إداري قول عار عن الصحة ولا أساس ولا سند له في الواقع أو القانون. (حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم ٢٢٣٠ لسنة ٣٤ قضائية ، جلسة ٢ مارس سنة ١٩٩١ ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والثلاثون ، العدد الثاني "من أول مارس ١٩٩١ وحتى آخر سبتمبر ١٩٩١" ، ص ٧٠٧).

(٢٧) يؤيدنا في هذا الرأي : د. شريف عفيفي ، الإصلاح السياسي في ظل التطورات الدستورية في مصر عقب ثورتي ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، ٢٠١٦ ، ص ١٥٠.

البرلمانية تتبسط على ملاءمة التشريع من حيث موضوعه : هل هو صالح فيبقى أو غير صالح فيسقط من الوقت الذي لا يقره فيه البرلمان ، أما الرقابة القضائية فتتبسط على شرعية المرسوم بقانون من حيث استيفائه لشروطه الدستورية : هل استوفي هذه الشروط فيحكم بصحته أم لم يستوفها فيقضى بإلغائه ويعتبر عندئذ باطلا منذ صدوره؟

فالرقابة البرلمانية رقابة ملاءمة مردها إلى السلطة التقديرية للمشرع وأثرها سقوط المرسوم بقانون من وقت عدم إقراره، أما الرقابة القضائية فرقابة شرعية وأثرها زوال المرسوم بقانون منسحباً هذا الزوال إلى يوم صدوره<sup>(٢٨)</sup>.

وتأخذ المحكمة الإدارية في تونس بنفس الاتجاه الذي تبناه الباحث حيث رفضت وقف تنفيذ أحكام الفصل (المادة) ١٥ من الأمر رقم ٣٥ لعام ٢٠١١ والمتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي، معللة موقفها بأنه: "... حيث استقر الفقه والقضاء على اعتبار أن المراسيم تنتمي بحكم طبيعتها إلى الأعمال القانونية التي لها مرتبة التشريع، والتي لا تخضع لرقابة المحكمة الإدارية إلغائياً"<sup>(٢٩)</sup>.

---

(٢٨) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٠٩٠ لسنة ٦ قضائية ، في الجلسة المنعقدة في ٢١ يونيو سنة ١٩٥٢ ، أورده : م. ماجد ممدوح شبيبته ، سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية (دستور ١٩٧١ ، ٢٠١٢ ، التعديل الدستوري ٢٠١٤) ، دراسة مقارنة مع الدول ذات النظام المختلط، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٦ ، ص ٦٣١.

(٢٩) حكم المحكمة الإدارية التونسية في القضية رقم ١٣٦٦٣ ٤ بتاريخ ٢٤ يونيو ٢٠١١ ، أورده: جمال عجرود، المرسوم في تونس خلال الفترة الانتقالية، بحث منشور في الجمعية العربية للعلوم السياسية، العدد ٣٤ ، لبنان، ٢٠١٢ ، ص ٦٠.

## قائمة المراجع والمصادر:

- احمد سلامة احمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٣
- جمال عجرود، المرسوم في تونس خلال الفترة الانتقالية، بحث منشور في الجمعية العربية للعلوم السياسية، العدد ٣٤، لبنان، ٢٠١٢
- رأفت فودة : الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ٢٠٠٠
- سمير عبدالقادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٨٤
- شريف عفيفي ، الإصلاح السياسي في ظل التطورات الدستورية في مصر عقب ثورتي ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، ٢٠١٦
- طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة العربية، د.ط، القاهرة، ١٩٩٤
- ماجد ممدوح شبيبته ، سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية (دستور ١٩٧١، ٢٠١٢، التعديل الدستوري ٢٠١٤)، دراسة مقارنة مع الدول ذات النظام المختلط، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٦
- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠،
- محمود محمد حافظ ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٧٥