



جامعة الأزهر

كلية الشريعة والقانون بأسسيوط

المجلة العلمية

**الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة
في إصدار القرارات بقوانين
(دراسة تحليلية)**

إعداد

د/ محمد فاروق محمود محمد

أستاذ مشارك بقسم الأنظمة

كلية الشريعة - جامعة القصيم - المملكة العربية السعودية

(العدد السابع والثلاثون الإصدار الثاني أبريل ٢٠٢٥م الجزء الثاني)

الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين - (دراسة تحليلية)

محمد فاروق محمود محمد.

قسم الأنظمة، كلية الشريعة، جامعة القصيم، المملكة العربية السعودية.

البريد الإلكتروني: m.farouk@qu.edu.sa

ملخص البحث:

قد خوّلت الدساتير المصريّة المتعاقبة بدايةً من مشروع دستور مجلس شورى النواب ١٨٧٩م، ونهايةً بدستور ٢٠١٤م الحقّ لرئيس الدولة إذا حدث غيبة في المجلس التشريعي ما يوجب الإسراع إلى اتّخاذ تدابير لا تحتل التأخير أن يصدر بخصوصها قرارات تكون لها قوة القانون، وهذه القرارات بقوانين ينضبط مفهومها بالتماهي مع الضرورات التي يوجبها صون مقومات المجتمع الأوليّة، وتقيد حدودها بالمجالات التي ترتبط بمسئولية الدولة إزاء مواطنيها، وتلتزم تخومها بضمان حسن سير المرفق العام الموسوم بالمنفعة العامة، ويقارنها حتمًا الاستجابة لداعي نداء الاستحقاقات الدستورية في الدولة العصريّة، على أن تكون حالة الضرورة الباعث، وفي غيبة البرلمان الدافع لهذه القرارات، وأن تتخذ الأخيرة من صون الحقوق وكفالة الحريات سباجًا لأهدافها، ومن علو الدستور وسيادة القانون ملاذًا يعصمها من الانزلاق إلى مخالفة الشرعيّة الدستوريّة، الأول: في التنظيم الدستوري للقرارات بقوانين، والمبحث الثاني: في شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في إصدارها والمبحث الثالث: في الرقابة عليها، ثم أنهيتُ البحثُ بخاتمةٍ تضمنت أهم النتائج، منها: أن القرارات الصادرة من رئيس الدولة في حالي الضرورة وغيبة مجلس النواب تتمتع بقوة القانون، وأن إقرار المجلس للقرارات لا يحجبها من الخضوع لرقابة قضاء الدستوريّة،

ومن التّوصيات تحريك المسؤولية السياسيّة للحكومة أمام مجلس النواب حالة عدم رفع القرارات بقوانين للمجلس، أو رفعها بعد فوات الميعاد المقرر، وتفسير المحكمة الدستورية لمفهوم تسوية القرارات بقوانين موضوعياً، والمختص بتطبيقها (التسوية) إجرائياً.

الكلمات المفتاحية: القرار - قانون - لوائح - الضّرورة - غيبة - البرلمان - المشروعية - الاستثنائية.

The Legislative Authority of the Head of State in Issuing Decree-Laws: An Analytical Study

Mohammed Farouk Mahmoud Mohammed,

Department of Legal Systems, College of Sharia, Qassim
University, Kingdom of Saudi Arabia.

Email: m.farouk@qu.edu.sa

Abstract:

Successive Egyptian constitutions, from the draft constitution of the Consultative Council of 1879 to the 2014 Constitution, have granted the Head of State the authority to issue decree-laws in cases where the legislative council is absent and urgent measures are required. These decree-laws align with necessities essential for preserving the fundamental pillars of society and are limited to matters related to state responsibilities toward its citizens. They must also ensure the proper functioning of public utilities and respond to constitutional obligations in a modern state. Such decisions must be driven by necessity and made in the absence of parliament, while also prioritizing the protection of rights and freedoms. They should remain bound by the supremacy of the constitution and the rule of law to prevent any

deviation from constitutional legitimacy. The research is structured into three main sections: (1) the constitutional framework of decree-laws, (2) the conditions under which the Head of State exercises this authority, and (3) the judicial oversight of these laws. The study concludes that decree-laws issued by the Head of State in cases of necessity and parliamentary absence carry the force of law but remain subject to constitutional judicial review. Among the key recommendations is the activation of political accountability for the government before parliament if it fails to present decree-laws for legislative approval within the stipulated timeframe. Additionally,

**Key words: Decision - Law - Regulations - Necessity -
Absence - Parliament - Legitimacy - Exceptional.**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا رسول الله، وعلى آله وصحبه ومن
ولاه وبعده:

فإنّ النظم الديمقراطية تقوم على احترام سيادة القانون، والفصل بين
سلطات الدولة الثلاث (القضائية، والتشريعية، والتنفيذية)، فصلاً مرناً غير جامد،
بما يعززُ تعاونها في تأدية وظائفها، تعاوناً متوازناً يحقق المصلحة العامة، وينوء
بها عن التّغول من جهة، والانفصال في جزرٍ منعزلةٍ من جهةٍ أخرى.

وإيماناً من اللجنة التأسيسية لوضع دستور مصر الدائم لعام ٢٠١٤م
بطبيعة العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث، عمدت إلى إسناد مهمة إصدار القوانين
إلى السلطة التشريعية أصالة، ولم يغب عن بالها قيام حالة من الاستعجال
تستدعي إصدار القوانين في غيبة المجلس النيابي، الأمر الذي دفع اللجنة إلى
استصحاب إسناد هذا الاختصاص لرئيس الدولة بصفة استثنائية تحت مسمى
القرارات بقوانين وفقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور؛ إذ تتوقع النظم
الدستورية إمكانية تعرض الدول لظروف واضطرابات تهدد كيان الدولة، وأمن
مواطنيها، وسلامة أراضيها فتقرر منح رئيس الدولة صلاحيات تشريعية
استثنائية؛ وذلك بغرض مواجهة هذا الظرف الاستثنائي، لاسيما في غيبة مجلس
النواب، وقيام حالة الاستعجال والضرورة.

ومن سياق هذا المنحى طفقت القرارات بقوانين والحال هذه كنتيجة واقعية
في الفقه القانوني العربي وإن نُعتت بمسمياتٍ عدة، كلوائح الضرورة، أو

تشريعات الضرورة، أو القوانين المؤقتة، أو المراسيم بقانون، أو التشريع عن طريق الأوامر.

أهمية البحث:

يستمدُّ البحث (الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين) أهميته من مكانة القرارات بقوانين التي أضحت رافداً ثرياً في تشريعات الدولة مع ما نشهده من تمدد للسلطة التنفيذية في طيات العمل التشريعي الأصيل للسلطة النيابية، لا سيما مع المستجدات السريعة والمتطورة، وما تشهده المنطقة من صراعات وأوبئة فيروسية مستجدة لها انعكاساتها على المجتمع المحلي، كما يعكس هذا البحث رؤى المشتغلين بالجانب السياسي والدستوري للوقوف على تشخيص سيل القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس الدولة في غيبة البرلمان، وكيف يمكن للأخير مراجعة هذا الكم خلال خمسة عشر يوماً؟ وما مصير القرارات بقوانين حيال الاعتراض عليها؟

وأخيراً تبرز الأهمية في ربط المجالين التنفيذي والدستوري معاً عبر رقابة الأخير على ما يصدره رئيس الدولة من نوائح الضرورة والتفويض، أو ما يطلق عليهما القرارات بقوانين.

إشكالية البحث:

تتلخصُ مشكلة البحث في الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين خطورة هذه القرارات وضماتة توافر شروطها، وتأثير ذلك على الحقوق والمراكز القانونية، وآلية التعاطي معها من المجلس النيابي من جهة، وقضاء الدستورية من جهة أخرى.

أسئلة البحث:

- هل يجوز لرئيس الدولة أن يغيرَ في قواعد الاختصاص للسلطة التشريعية؟
- هل يتمتع رئيس الدولة بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية باختصاص تشريعي بموجب أحكام الدستور؟
- ما مدى قدرة القرارات بقوانين على تنظيم الموضوعات المحتجزة للقانون دستورياً؟
- هل إقرار مجلس النواب للقرار بقانون يعدُّ عملاً تشريعياً جديداً صادراً من السلطة التشريعية؟
- هل تخضع تلك القرارات بقوانين لرقابة المحكمة الدستورية العليا؟
- هل يعتبرُ إقرار مجلس النواب للقانون المعيب بعيب عدم الدستورية تطهيراً له من هذا العيب؟

أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث في العناصر التالية:

- ١ - توضيح المفهوم القانوني للقرارات بقوانين.
- ٢ - تفسير صلاحيات رئيس الدولة التشريعية.
- ٣- تحديد شروط ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته حال الضرورة.
- ٤- تقويم رقابة البرلمان وقضاء الدستورية لمسار القرارات بقوانين.

نطاق البحث:

يرتبط نطاق هذا البحث ارتباطاً وثيقاً بمشكلته التي فرضت حدوده الزمنية والمكانية، حيث اقتصر نطاقه المكاني على جمهورية مصر العربية، كونها النطاق

المكاني لسريان القرارات بقوانين من رئيس الدولة، كما اقتصر نطاقه الزمني على هذه اللوائح التي أصدرها رئيس الدولة إبان دستور ٢٠١٤م، في مصر.

منهج البحث:

اتبع الباحث في تناول مفردات هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي بحسبان أنه الأنسب دراسة، والأقرب منهجاً في الوقوف على مدى انطباق الضوابط والشروط التي تطلبها النظام الدستوري في القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الدولة استثناءً إزاء حالة من حالات الضرورة التي تعصف بالبلاد.

الدراسات السابقة:

- ١- د. الجمل، يحيى- نظرية الضرورة في الفقه الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م. وهذا المؤلف القيم يعرض لنظرية الضرورة عامة، بينما يعرض البحث لمسألة خاصة تتمحور حول الاختصاص الاستثنائي لرئيس الدولة في ممارسة الصلاحيات التشريعية المعقودة بالأصل للسلطة النيابية.
- ٢- د. العصار، يسرى محمد سيد- نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٥م. ويعرض المؤلف لنظرية الضرورة وحالة توقف الحياة النيابية في ظل الدستور الملغى، بينما يعرض البحث للقرارات بقوانين في ضوء الدستور الحالي، واللجنة الداخلية لمجلس النواب الجديدة.
- ٣- د. بدر، أحمد سلامة - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة: دار النهضة العربية ٢٠٠٣م. والمؤلف يعرض

لصلاحيات رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني، بينما البحث يتناول الصلاحيات في ظل نظام الدولة الرئاسي الحالي.

٤- د. جمال الدين، سامي-لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها، الإسكندرية: الناشر منشأة المعارف ١٩٩٢م. ويعرض المؤلف لحالة من حالات القرارات بقوانين وهي حالة الضرورة في ظل دستور سنة ١٩٧١ الملغي، بينما يتناول البحث للقرارات بقوانين بشقيها في حالتي التفويض أو الضرورة في ظل دستور ٢٠١٤م.

٥- د. غبريال، وجدي ثابت- السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة: (٦٤) من الدستور المصري، والرقابة القضائية عليها، الإسكندرية: منشأة المعارف ١٩٨٨م. ونطاق الكتاب حول المادة ٦٤ من الباب الرابع من الدستور الملغي، وموضوعها سيادة القانون أساس الحكم في الدولة تلاها استقلال القضاء والحقوق والحريات، والمشروعية الجنائية وحقوق النقاضي، بينما البحث يعرض لدراسة القرارات بقوانين دراسة في ضوء النصوص الدستورية، والتشريعية، واللوائح البرلمانية الحالية المنظمة.

خُطة البحث:

يشتمل البحث على مقدمة وتمهيدٍ وثلاثة مباحث، وخاتمة وفهارس. أما المقدمة ففيها: أهميّة الموضوع، ومشكلة البحث، ونطاقه، وأهدافه، ومنهجه العلمي، والدراسات السابقة، وخطته.

المبحث التمهيدي: مفهوم القرارات بقوانين وأنواعها، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: تعريف القرارات بقوانين.

المطلب الثاني: أنواع القرارات بقوانين.

المبحث الأول: التنظيم الدستوري للقرارات بقوانين، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري لنظرية للقرارات بقوانين.

المطلب الثاني: نطاق اختصاص رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين.

المبحث الثاني: شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في إصدار القرارات بقوانين، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: الشرط المتعلق بظروف إصدار اللوائح.

المطلب الثاني: الشرط المتعلق بغيبة البرلمان.

المطلب الثالث: الشرط المتعلق بعرض اللوائح على البرلمان.

المبحث الثالث: الرقابة على اختصاص رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات بقوانين.

الخاتمة.

المبحث التمهيدي

مفهوم القرارات بقوانين وأنواعها

في هذا المبحث نعرض لتعريف القرارات بقوانين، وتأصيل اختصاص السلطة التشريعية، كما نعرض لعلاقة القرارات بقوانين بغيرها من الظروف الاستثنائية، وحالة إعلان الطوارئ، ولوائح الضبط الإداري وذلك في المطلب الأول، وكذا اللجوء إلى أنواع القرارات بقوانين ما بين لوائح ضرورة وتفويض في مطلب ثان، وذلك على التفصيل التالي:

المطلب الأول

مفهوم القرارات بقوانين

أولاً: تعريف القرارات بقوانين:

القرارات الإدارية بصفة عامة هي إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح؛ بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة^(١).

القرارات بقوانين هي عبارة عن قرارات تصدر من رئيس الدولة تتضمن قواعد قانونية في نفس درجة ومرتبة ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين، وذلك في حالتها الضرورية أو التفويض من السلطة النيابية صاحبة الاختصاص^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٤١٧٦٨ لسنة ٥٧ القضائية (علياً) جلسة ٦ من يناير سنة ٢٠١٨ (دائرة توحيد المبادئ).

(٢) القضية رقم ٧١ لسنة ٤١ قضائية دستورية، جلسة السبت الرابع من يونيو ٢٠٢٢م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٢٢ مكرر (ج) بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٨م، ينظر د. الطماوي، سليمان - النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٤٧١؛ د. جمال الدين، سامي - لوائح الضرورية وضمانة الرقابة عليها، الناشر: منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٩٢م، ص ٢٧.

وهذا الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة يحتاج لمزيد تأمل؛ ذلك أن سلطة سن القوانين بما تدعوه الحاجة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية إنما هي من أعمال السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل. صحيح أن رئيس الدولة باعتبار أنه رئيس الحكومة (السلطة التنفيذية) له ارتباط بهذه التشريعات، لكن ارتباطه لا يتعدى تنفيذها والالتزام بنصوصها بما يعينهم في إدارة شؤون البلاد، ولها في سبيل ذلك إصدار لوائح تنفيذية لهذه التشريعات، وهذه العلاقة ما بين سلطتي التشريع والتنفيذ لا تسوّغ للأخيرة الحلول في التشريع وإلا لجاز للسلطة القضائية وهي بصدد تطبيقها للقوانين على ما يثور من منازعات أن تشارك في التشريع بإصدار أحكام قضائية خارج مظلة القانون باعتبار أنها صاحبة علاقة أيضاً بالسلطة التشريعية.

ثانياً: اختصاص السلطة التشريعية:

في مستهل الحديث عن تأصيل اختصاص السلطة التشريعية، فإنه من المقرر أن الدستور هو النظام الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد ويجلي الأصول التي يقوم عليها أسس الحكم، ويحدد سلطات الدولة العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والضوابط لنشاطها، ويقرر الحقوق، ويكفل الحريات، باعتباره مولئها وعمادها ومصدر نظامها، فحق له أن يتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسماها شكلاً وموضوعاً، فهو يمد السلطة النيابية بالاختصاص والصلاحيات، ويتعين على الأخيرة التزامها في تشريعاتها^(١).

(١) القضية رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية" جلسة ٢/٦/٢٠١٨م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٢٢ مكرر (ط) - السنة الحادية والستون ٢١ رمضان سنة ١٤٣٩هـ، الموافق ٦ يونيو سنة ٢٠١٨م.

ونتيجة ذلك أضحى سن القوانين من الأعمال التنظيمية التي تختص بها السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب طبقاً للمادة (١٠١) من الفصل الأول: (السلطة التشريعية) من الباب الخامس: (نظام الحكم) من دستور ٢٠٢٤ م. والأصل أن يتولى مجلس النواب بنفسه سلطة التشريع على مقتضى القواعد المقررة في الدستور آنف البيان، بيد أنه نظراً لما قد يطرأ في غيبة مجلس النواب من ظروف توجب مواجهتها بتدابير سريعة لا تحتمل التأخير، فقد رخص الدستور لرئيس الدولة في هذه الحالة إصدار قرارات لها قوة القانون على سبيل الاستثناء؛ وذلك لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب مجلس النواب المختص أصلاً بالتشريع^(١).

واستخلاصاً لما سلف فالسلطة التشريعية هي المعنية وهي بصدد سن القوانين بمراعاة أهداف الدستور، وتضمينه لمحتوى النصوص التشريعية، فسن القوانين من الأعمال الأصلية الذي يختص به المجلس النيابي وفقاً لصريح نص المادة (١٠١) من الدستور، والأصل أن يتولاه مجلس النواب على مقتضى القواعد المقررة دستورياً^(٢).

وليس بخاف أن الأصل في الاختصاص هو إطلاق سلطة المجلس النيابي باعتبار أن جوهر تلك السلطة هو المفاضلة التي يجريها المشرع بين عدة بدائل مختلفة توصلاً لنتيجة في الموضوع المطلوب تنظيمه، وليس ثمة قيد على

(١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" جلسة ٤ مايو سنة ١٩٨٥ م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثالث، يناير ١٩٨٤ حتى ديسمبر ١٩٨٦ م، ص ١٩٥.
(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" المرجع السابق، ص ١٩٦، ١٩٧.

مباشرة لسلطته هذه ما لم يكن الدستور قد فرض في شأن ممارستها ضوابط محددة، تعتبر تخوفاً لها لا يجوز تجاوزها، فيتعين والحال هذه بالتزامها نزولاً على ضوابط الدستور وتقييداً بعدم تجاوز هذه التُّخوم^(١).

كما يظهر ولأدنى تأمل مدى تأكيد الدساتير المصرية المتلاحقة على أن: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور"^(٢). وفي هذا الإطار قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه "إذا كان الدستور قد خول السلطة التشريعية حق اختصاص سن النصوص التشريعية بحسبان أن ذلك مما يدخل أصالة في طبيعة نشاطها، إلا أنه لا يحصنها من الخضوع لرقابة قضاء الدستورية، تلك الرقابة المنافحة عن الدستور سواء أكان الإخلال به مقصود ابتداء أم وقع عفواً من غير إعداد"^(٣).

ولا مناص من القول بأن القرارات بقوانين غدت وسيلة بالغة الأهمية لحفظ كيان الدولة وديمومة وجودها، لما تلاحظ على التشريعات البرلمانية من قضاء وقتاً طويلاً قد يمتد إلى سنين قبل أن تصدر، فضلاً عن عدم انعقاد المجالس النيابية باستمرار، وحياة الدول مليئة بالأزمات والمفاجآت ولا بد لمواجهتها من

(١) القضية رقم ٣١ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" جلسة ٢ يناير سنة ١٩٩٩م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء التاسع من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١م، ص ١١٧.

(٢) المادة: ١٠١ من دستور ٢٠١٤م.

(٣) القضية رقم ٣١ لسنة ١٧ قضائية السابقة، ص ١٢١.

إجراءات سريعة وحازمة قد لا يمكن توافرها في التشريعات البرلمانية التي يعاب عليها البطء والمناورات الحزبية، ولهذا أضحت القرارات بقوانين كوسيلة دفاع بيد السلطة التنفيذية لرد الخطر الداهم ودفعه دون التقيّد بالإجراءات والأوضاع الدستورية العادية التي لم توضع أصلاً لمواجهة مثل هذه الحال^(١).

آية ذلك أن اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة هي في الحقيقة تستلزم معالجة سريعة من أجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها^(٢).

ثالثاً: التفرقة بين القرار بقانون وغيره مما يتشابه معه:

(أ) القرار بقانون وقرار إعلان حالة الطوارئ :

تجدر الإشارة في هذا المقام إلى الوقوف على قرارات إعلان حالة الطوارئ والتي لا تخرج في مضمونها عن كونها حالة واقعية يتم اللجوء إلى إعلانها بصفة استثنائية مؤقتة عبر قانون يستمد شرعيته بموجب أحكام الدستور؛ وذلك لمواجهة ظرف معين، لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، وينتهي الإعلان بزوال مسوغاته^(٣).

(١) د. الطماوي، سليمان- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٤٧١.

(٢) د. الحلو، ماجد راغب - النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى. الإسكندرية منشأة المعارف ٢٠٠٥م، ص ٤٢٧.

(٣) مادة: ١٥٤ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤م، والمنشور بالجريدة الرسمية- العدد ٣ مكرر (أ) السنة السابعة والخمسون ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م.

كما أن قرار رئيس الدولة بإعلان حالة الطوارئ مما يدخل في نطاق الأعمال السياسية التي تنحصر عنها الرقابة القضائية، بحسبانها من الأعمال التي تضطلع بها الدولة في حدود وظيفتها السياسية؛ للمحافظة على سلامتها وأمنها^(١).

وفي هذا المقام نظم الدستور إعلان حالة الطوارئ في الفرع الأول (رئيس الجمهورية) من الفصل الثاني (السلطة التنفيذية) من الباب الخامس (نظام الحكم) فشرع لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء على النحو الذي ينظمه القانون، مع ضرورة عرض الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر المجلس ما يراه بشأنه. فإذا كان المجلس غير منعقد تعين دعوته للانعقاد عاجلاً؛ لنظر الإعلان والموافقة عليه بالأغلبية النسبية (ثلاثي الأعضاء)، وإذا كان مجلس النواب غير قائم فيتعين عرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له^(٢)، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ^(٣).

ووجه اتفاق قوانين الطوارئ مع لوائح الضرورة (القرار بقانون) هو مواجهة الظرف الاستثنائي الذي ألمّ بالدولة، أما اختلافهما فمن حيث الزمان والخلق، فأما الأول (الزمان) فإعلان حالة الطوارئ من نظام القانون السابق لها، أما القرار بقانون فهو قانون مزامن للظروف الاستثنائية ومعاصراً لها، وأما

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٩٥ لسنة ٢٤، جلسة ١١ أبريل ٢٠١٠م.

والمنشور بالجريدة الرسمية - العدد ١٤ مكرر (أ) في ١١/٤/٢٠١٠م.

(٢) المادة: ١٥٤ من دستور مصر لعام ٢٠١٤م.

(٣) المادة: ١٥٤ السابقة.

الثاني (الخلق) فالقرار بقانون-محل بحثنا- هو تشريع استثنائي جديد يعالج حالة الضرورة الاستثنائية، في حين أن إعلان حالة الطوارئ لم تخلق نظاماً تشريعياً جديداً؛ إذ القانون المنظم موجود كل ما هنالك أن قرار إعلان رئيس الدولة لحالة الطوارئ إيدان منه باستدعاء حضور هذا القانون وتطبيقه، وذلك كقانون حظر الاجتماعات العامة والموكب والتظاهرات والاحتفالات وجميع أشكال التجمعات، وتقييد الاجتماعات الخاصة، وكإضافة اختصاصات جديدة للقوات المسلحة والنيابة العسكرية، وتعطيل الدراسة والعمل جزئياً أو كلياً، ووقف سريان مواعيد سقوط الحق وسائر المواعيد الإجرائية، وفرض الرقابة على أعمال المختبرات العلمية والبحثية والمعملية في تعاملها بالمواد البيولوجية^(١).

(ب) القرار بقانون وقرار الضبط الإداري:

الضبط الإداري نشاط وقائي مخصص الهدف، ذو حدود وضوابط تمارسه جهة الإدارة باستخدام أعمال قانونية ومادية من أجل حفظ النظام العام^(٢). وإذا كانت سلطة رئيس الدولة في إصدار لوائح الضرورة لها قوة القانون في غيبة البرلمان بحكم الدستور، فإن سلطة الضبط الإداري لا تنفك عن الطابع السياسي؛ إذ النظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية، حيث يتم التركيز فيها على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها، فالنظام العام الذي

(١) ينظر القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠م، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م، في شأن حالة الطوارئ، والمنشور بالجريدة الرسمية- العدد ١٨ مكرر (أ) في ٦ مايو سنة ٢٠٢٠م.

(٢) د. أبو الخير، عادل السعيد محمد - الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥، ص ٩٤.

يبدو في ظاهرة الأمن في الشوارع، فإنه في حقيقته الأمن الذي تشعر به سلطة الحكم، وهو ليس سوى وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحكام، وأن كثيراً من القيود التي تكبل الحريات قد انبعثت في أغلب الأحيان من فكرة سياسية^(١).

المطلب الثاني

أنواع القرارات بقوانين

في مستهل الحديث عن أنواع القرارات بقوانين تجدر الإشارة إلى أن تحقيق مناطها يدور حول انعقاد المجلس النيابي من عدمه، والقرارات بقوانين من حيث دورات انعقاد البرلمان إما أن تكون في غيبة مجلس النواب، وهي ما تعرف بلوائح الضرورة، أو في وجود المجلس وتفويض هذا الأخير السلطة التنفيذية صراحة بمعالجة المسألة المطلوب تنظيمها، وتعرف بلوائح التفويض، وهو ما سنعرض لهما تفصيلاً في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: لوائح الضرورة.

الفرع الثاني: اللوائح التفويضية.

الفرع الأول

لوائح الضرورة

لوائح الضرورة هي اللوائح التي يرخص الدستور للسلطة التنفيذية في إصدارها حين يقع أمر يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة، وذلك فقط في وقت غياب البرلمان، فيكون للسلطة التنفيذية أن تشرع القوانين وأن تلغي أو

(١) د. عصفور، محمد - البوليس والدولة، القاهرة ١٩٧١، ص ٢٥٠.

تعديل القوانين القائمة بدلاً من البرلمان^(١).

هذا وقد درجت الدساتير المصرية النص على لوائح الضرورة في دساتيرها بداية من مشروع دستور ١٨٧٩م، ونهاية بدستور سنة ٢٠١٤م، والذي نصّ في المادة (١٥٦) على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد"^(٢).

وفي المملكة العربية السعودية، تضمن النظام الأساسي للحكم نصاً صريحاً يبيح للملك إصدار القرارات بقوانين منفرداً عن السلطة التنظيمية، فنصت المادة (٦٢) من النظام الأساسي على أنه: "للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر، وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً"^(٣).

ومن نافذة القول إن خادم الحرمين الشريفين لم يستخدم المادة (٦٢) فلم تحدث أية أوضاع استثنائية تستدعي اللجوء إليها، وهو أمر طبيعي واعتيادي إذا

(١) د. الجرف، طعيمة- القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، ص ٤٢٤.

(٢) دستور مصر ٢٠١٤م.

(٣) الأمر الملكي رقم أ/٩٠ بتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

كانت الأوضاع مستقرة وتنعم الدولة بالأمن والأمان^(١). وفي دولة قطر الشقيقة، نصت المادة (٧٠) من دستور قطر الدائم على إعطاء الحق للأمير أن يصدر مراسيم لها قوة القانون في الأحوال الاستثنائية^(٢)، وكذا في دولة الكويت الشقيقة تم النص على لوائح الضرورة بالمادة (٧١) من الدستور الصادر في ١١ نوفمبر ١٩٦٢م^(٣).

الفرع الثاني

اللوائح التفويضية

تتشابه اللوائح التفويضية من حيث موضوعها وقوتها بالقوانين العادية، فهي لا تعدو أن تكون بمثابة قوانين وإن كانت صادرة من السلطة التنفيذية وليس من السلطة التشريعية، وتستطيع اللوائح التفويضية إلغاء أو تعديل قانون؛ لأن لها قوة القانون.

وسبب إصدار اللوائح التفويضية يرجع إلى أن البرلمان والذي يملك سلطة التشريع يكون في حالة يجد نفسه مضطراً إلى التنازل عن جزء من سلطته التشريعية للسلطة التنفيذية لكي تمارسها نيابة عنه، كما لو في حالة الحرب أو ظروف غير عادية اقتصادية أو سياسية أو صحية مثلاً، ما يستدعي معه ضرورة اتخاذ إجراءات تشريعية مناسبة لا يستطيع البرلمان اتخاذها لبطء أعماله أو عدم

(١) د. شطناوي، علي خطر - القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى. مكتبة الرشد، سنة ١٤٣٥هـ، ص ٤٥٨.

(٢) الدستور القطري - منشور بالجريدة الرسمية العدد (٦) بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٨م.

(٣) الدستور الكويتي - منشور في الكويت اليوم - الجريدة الرسمية لحكومة الكويت تصدرها وزارة الإعلام، عدد خاص، السنة الثامنة، ص ١.

كفاية المعلومات لديه، ففي هذه الحالة يفوض السلطة التنفيذية إصدار لوائح يكون لها قوة القانون في موضوعات محددة، وبشروط خاصة^(١).

وهو ما أفصح عنه دستور سنة ١٩٧١م، والذي نصَّ على أنه: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون"^(٢).

وإذا كان دستور سنة ١٩٧١م نصَّ على اللوائح التفويضية في المادة (١٠٨) على النحو السابق بيانه، فإن الدستور الحالي ٢٠١٤م، يظهر من مطالعته عدم النصَّ على لوائح التفويض، وإزاء غيبة النصِّ الدستوري نتناول القرارات بقوانين في هذا البحث في مجال الضرورة حال غيبة البرلمان.

وفي دولة الكويت الشقيقة، ومن مطالعة الدستور يتضح عدم النصَّ على لوائح التفويض، بل أن نصوص الدستور تذهب في دلالتها إلى حظره ومنعه من خلال التنبيه على مبدأ الفصل بين السلطات، وأن قواعد توزيع الاختصاص من القواعد الآمرة بحكم النصِّ الدستوري، ومضمونها أن الاختصاص واجب وليس بحق يمكن النزول عنه وذلك على النحو المستفاد من نص المادة (٥٠) من

(١) د. هيكل، السيد خليل - القانون الإداري السعودي، الطبعة الثانية. الناشر: دار الزهراء الرياض، ٢٠١١م، ص ٢٢٠.

(٢) المادة (١٠٨) من دستور مصر السابق لسنة ١٩٧١م.

الفصل الأول (أحكام عامة) من الباب الرابع(السلطات) من الدستور الكويتي ونصها: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه في هذا الدستور".

وإذا بدا على نحو ما تقدم من عدم جواز إصدار لوائح تفويضية من البرلمان الكويتي للسلطة التنفيذية إلا أن المذكرة التفسيرية لدستور الكويت طالعنا بمعنى مغاير، فهي وإن استهلكت تفسيرها بإقرارها بأن المادة (٥٠) صريحة في مبدأ الفصل بين السلطات وليس بطريق الدلالة؛ وذلك دفعا لكل خلاف يمكن أن يثار حيال المبدأ، وإقرارها بمنع تنازل السلطة التشريعية عن كل اختصاصها أو بعضه للسلطة التنفيذية مما يسمى تفويضاً بالسلطة، استدركت المذكرة التفسيرية بقولها: "ولكن هذا النص لا يمنع السُّلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولطرفٍ خاص بدلا من أن يتولاه المشرع بقانون^(١)".

وبداية فمحاولة فهم إمكانية التفويض في التشريع من عدمه من مسائل الدستور؛ مما يوصل الباب أمام أي اجتهاد مع النص أو تفسير مع الوضوح الدستوري وإلا تعارض مع أصول التفسير القانوني.

ولما كانت المادة (٥٠) من الدستور الكويتي صريحة في تحديد الاختصاص الوظيفي، فقد انعقد الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة بنفسه دون أن يحقَّ له التنازل عن الصلاحية إلا بموجب نصّ دستوري يسمح بذلك، وهو ما لم تفتن

(١) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي - مجموعة التشريعات الكويتية، الطبعة الأولى، فبراير

إليه المذكرة التفسيرية؛ إذ فسرت النصّ بالمسّاسِ بالاختصاصِ التشريعي المقرر لمجلس الأمة؛ وكان لزاماً عليها الإبقاء على حدود المادة (٥٠) الأصلية بلا أدنى مسّاس، ودون أن تنطوي على تعديل للمادة أو إلغاء لأحكامها، أو أن تضيف إليها أحكاماً تبعتها عن روحها الدستورية في الفصل ما بين السلطات.

وعطفاً على ما سبق فإن التفويض هو استثناءً من الأصل العام الذي يقضي قيام المختص أصلاً بصلاحياته بنفسه دون أن يحقّ له التنازل عنه للسلطة التنفيذية إلا بموجب نص دستوري يسمح بذلك، ولم يرد بالدستور الكويتي نص صريح يسمح بالتفويض.

وفي دولة قطر الشقيقة، لم ينص الدستور القطري على لوائح التفويض شأنه في ذلك كشأن الدستور المصري والكويتي، مما يدلُّ على عدم جواز ممارسة رئيس الدولة لهذا النوع من اللوائح التوقيفية بطبيعتها على النص الدستوري الصريح.

ومن نافلة القول إن الاختصاص الوظيفي لسلطات الدولة الثلاث (التنفيذية، والتشريعية، والقضائية) في القانون العام ليس حقاً شخصياً لصاحب الاختصاص الوظيفي، وإنما هو التزام قانوني يتعين عليه أن يمارسه، وب نفسه، فضلاً عن أن يمارسه على وفق الشكل المرسوم له نظاماً، فقواعد توزيع الاختصاص بين كل الهيئات والسلطات داخل الدولة تتميز بالطبيعة الآمرة، المتعلقة بالنظام العام وبالتالي لا يمكن مخالفتها إلا بنص دستوري صريح، كما لا يخفى أن المسكوت عنه مخالف للمنطوق به في الحكم القانوني، لأنّ النصّ الدستوري واضح في عدم جواز النزول عن كل أو بعض الاختصاصات، وهو المعنى المسمى بدليل الخطاب في دلالة النص الدستوري.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري للقرارات بقوانين

نعرض في هذا المبحث للتنظيم الدستوري لنظرية القرارات بقوانين، ونطاق اختصاص رئيس الدولة في إصدارها، وذلك في مطلبين على التفصيل التالي:

المطلب الأول

التنظيم الدستوري لنظرية للقرارات بقوانين

ليس بخاف أن التطور التاريخي لنظرية الضرورة في الدساتير المصرية صقلَ النظرية وطورها بداية من مشروع دستور مجلس شورى النواب عام ١٨٧٩م، وحتى دستور عام ٢٠١٤م، إذ دأبت الدساتير المصرية العريقة على التأكيد على منح رئيس الدولة- عند قيام ظروف استثنائية في غياب البرلمان- إصدار لوائح لها قوة القانون لمواجهة ما ينجم عن هذه الظروف، وهو ما سنعرض له تفصيلاً على النحو الآتي:

أولاً: المادة (٤١) من اللائحة الأساسية التي أصدرها مجلس شورى النواب بتاريخ ٨ حزيران عام ١٨٧٩م.

فانطلاقاً من التعريف الموضوعي للقانون الدستوري، والذي على أساسه يشمل القانون الدستوري جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية سواء أكانت واردة في صلب وثيقة الدستور أم وردت في قانون عادي، أم بمقتضى عرف دستوري^(١).

(١) د. الشاعر، رمزي طه -النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، مطبعة عين شمس ١٩٨٢، ص ٣٣.

فالمعيار المحدد هو طبيعة القواعد القانونية وجوهرها وليس شكلها والإجراءات المتبعة، فالقانون الدستوري يشمل جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية سواء أوردت في وثيقة الدستور أم لم ترد^(١).

وعلى هذا النحو فإنّ هذه اللائحة الأساسية التي أصدرها مجلس شورى النواب عام ١٨٧٩م، هي وثيقة دستورية وفقاً لموضوعها ومضمونها، فقد ظهر هذا الاتجاه الدستوري جلياً في عهد الخديوي إسماعيل، وذلك من خلال مشروع دستور ١٨٧٩م، والذي عُرض على مجلس شورى النواب الصادر سنة ١٨٦٦م، ليكون بمثابة جمعية تأسيسية أصدرت هذا الدستور، ويتألف من (٤٩) مادة، تضمنت المادة (٤١) منه مفهوم القرارات بقوانين عند حالات الضرورة، كما أكدّ الدستور على حق مجلس شورى النواب بالتشريع، وعدم جواز صدور قانون إلا بموافقة المجلس، ويعرف هذا الدستور بدستور شريف باشا نسبة لأبي الدساتير محمد شريف باشا رئيس مجلس النظار^(٢).

ثانياً: المادة: (٤١) من اللائحة الأساسية لمجلس النواب الصادر سنة ١٨٨٢م.

اللائحة الأساسية لدستور ١٨٨٢م، الصادر في عهد الخديوي توفيق، والتي وافق عليها مجلس النواب المصري، وصدر بها الأمر العالي في الثامن عشر من ربيع الأول سنة ١٢٩٩هـ فبراير سنة ١٨٨٢م، وقد جاء دستور عام ١٨٨٢م

(١) د. شطناوي، علي- المرجع السابق ص. ١٥١

(٢) الهيئة العامة للاستعلامات المصرية :

ليحل محل دستور سنة ١٨٧٩م الموافق عليه من مجلس شورى النواب، ويعدّ دستور ١٨٨٢م من أقوى الحلقات في تاريخ القانون الدستوري في مصر كما يعدّ جزءاً من مراحل تطوره، بفضل جهود النخبة من المفكرين والسياسيين، والرغبة الصادقة لدى الأسرة العلوية في بناء مصر الحديثة تحت راية الخلافة العثمانية. وعلى حد تعبير الأستاذ الرافعي، فإنّ اللاتحة الأساسية هي أول دستور للبلاد نقل مصر من الحكم المطلق المقيد إلى حكم ديمقراطي برلماني، يمارس فيه البرلمان حريته على أساس مبدأ فصل السلطات^(١).

ونصت المادة (٤١) من دستور ١٨٨٢م على أنه: "إذا طرأت ضرورة مهمة تستلزم المبادرة إلى الأخذ بأسباب الاحتياط لوقاية الحكومة من خطر أو للمحافظة على الأمن العمومي وكان مجلس النواب غير منعقد، وكانت الاحتياطات المرغوب اتخاذها داخله بخصائصه ولم يسع الوقت اجتماعه جاز لمجلس النظار إجراء ما يلزم إجراؤه على مسؤوليته مع التصديق على ذلك من الحضرة الخديوية، ولدى انعقاد مجلس النواب يقدم الأمر إليه ليرى رأيه فيه"^(٢).

ثالثاً: دستور سنة ١٩٢٣م.

نصت المادة ٣٢ من دستور عام ١٩٢٣م، على أنه: "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور،

(١) أ/ الرافعي، عبد الرحمن - الثورة العرابية والاحتلال الإنجليزي، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، الطبعة الثانية، ١٣٦٨هـ - ١٩٤٩م، ص ٤٧ .

(٢) صدر من سراي الإسماعيلية في ٧ فبراير سنة ١٨٨٢، الموافق ١٨ ربيع الأول سنة ١٢٩٩هـ، محافظ الثورة العرابية، دار الوثائق القومية، محفظة رقم ٢١.

ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون^(١).

ويظهر من النص الدستوري وبأدنى تأمل مدى القيود الدستورية على صلاحية الملك التشريعية وذلك من خلال اشتراط أن تكون القرارات بقوانين فيما بين أدوار الانعقاد، وبمفهوم المخالفة لا يجوزُ الترخيص للملك في إصدار القرارات في حالة دورة الانعقاد وإنما يلزم في فترة عطلة المجلس النيابي، وإذا كان الترخيص في فترة إجازة المجلس فإن الترخيص للملك في فترة الحل من باب أولى، هذا بالإضافة إلى وجود حالة تستدعي الإسراع في اتخاذ هذه الإجراءات العاجلة وعدم التأخير، كما نصَّ الدستور صراحة على مخالفة هذه التدابير لنصوص الدستور، وختاماً أكد النصُّ على رقابة البرلمان لما يصدره الملك من مراسيم في غيبة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وهذا النصُّ الدستوري هو الأقرب من حيث الصياغة والضوابط لصياغة القرارات بقوانين في دستور ٢٠١٤م الآتي بيانها.

رابعاً: دستور سنة ١٩٣٠م:

نصت المادة ٤١ من دستور ١٩٣٠ الذي حلَّ محلَّ دستور سنة ١٩٢٣ بعد إلغائه على أنه: "إذا حدثَ فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب اتخاذ تدابير عاجلة فالملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور، ويجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي، فإذا لم تعرض على

(١) الوقائع المصرية، العدد (٤٢) غير اعتيادي، بتاريخ ٢٠ إبريل سنة ١٩٢٣م.

البرلمان في ذلك الميعاد أو لم يقرها أحد المجلسين انتهى ما كان لها قبل من قوة القانون ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسيم أو عدم إقرارها^(١).

ومن تأمل هذا النصّ يظهر مدى التشابه بينه وبين نص دستور ١٩٢٣م، فكلاهما نصّ على أن تكون التدابير فيما بين دور الانعقاد، وكلاهما سكت عن فترة الحلّ، ولعل هذا محمود في الصياغة القانونية لدخوله في مفهوم الدلالة بطريق الموافقة، وإذا كان دستور ١٩٢٣م عبّر بالإسراع باتخاذ تدابير لا تحتل التأخير فإنّ هذا المعنى لم يخرج عنه دستور ١٩٣٠م حين عبّر بالضرورة باعتبار أن هذا المعنى في الإسراع من لوازم الضرورة التي عبّر عنها الدستور الأول، وربما كان الفارق إجرائياً في شكل الرقابة باسئراط دعوة البرلمان للانعقاد لنظر التدابير في الدستور الأول، وضرب موعد شهرا من وقت اجتماع المجلس التشريعي في الدستور الثاني (١٩٣٠م).

وختاماً فليس ثمة تفرقة جوهرية بينهما إلا في اشتراط دستور ١٩٣٠م النّشر في الجريدة الرسمية للمراسيم التي لم تعرض على المجلس النيابي أو عرضت وتم رفضها.

خامساً: دستور عام ١٩٥٦م:

تم النصّ على القرارات بقوانين في المادة (١٣٥) بالآتي: "إذا حدثت فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير

(١) الأمر الملكي رقم (٧٠) لسنة ١٩٣٠م، بوضع نظام دستور الدولة المصرية، الصادر في ٣٠ جمادى الأولى سنة ١٣٤٩هـ - في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠م، بسري المنتزه بالإسكندرية. ينظر الوقائع المصرية - العدد (٩٨) غير اعتيادي، في ٢٣ أكتوبر ١٩٣٠م.

لا تحتل التأخير جازاً لرئيس الجمهورية أن يصدرَ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجبُ عرض هذه القرارات على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، فإذا لم تعرض زالَ بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عُرِضت ولم يقرها المجلس زالَ بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر^(١).

ويبدو من هذا النص أنه أكثر تفصيلاً مما سلفه؛ إذ نصَّ على حالة غيبة البرلمان بحله صراحةً، كما أنه وصف القرارات بقوانين وبين طبيعتها القانونية في موطنين بقوله: "ما كان لها من قوة القانون" ومن الناحية الإجرائية فقد قصر مدة العرض على البرلمان من شهر إلى خمسة عشر يوماً.

سادساً: دستور عام ١٩٥٨م:

نص دستور الجمهورية العربية المتحدة على لوائح الضرورة في المادة (٥٣) على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذها في غياب المجلس، على أن يعرض عليه فور انعقاده، فإذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الاعتراض^(٢)".

(١) الوقائع المصرية- العدد (٥) مكرراً (غير اعتيادي) في ١٦ يناير ١٩٥٦م.

(٢) دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت في ١/٣/١٩٥٨م، في دمشق وهو دستور الوحدة بين مصر وسوريا، ويتألف من ٧٣ مادة. ينظر الجريدة الرسمية- العدد الأول الصادر في ١٣ مارس ١٩٥٨م.

ويلاحظ على هذا النص أنه أكثر اقتضاباً بتعبيره بغيبة البرلمان دون التطرق لأسباب الغياب، كما اشترط من الناحية الإجرائية ضرورة موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي على رفض القرار بقانون، وسكت النص على مدة عرض القرارات على المجلس.

سابعاً: دستور عام ١٩٦٤م:

كذلك عالج دستور سنة ١٩٦٤م، القرارات بقوانين في المادة (١١٩) حيث نصّ على أنه: "إذا حدثت فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض"^(١).

ثامناً: دستور سنة ١٩٧١م.

تنص المادة: (١٤٧) من دستور ١٩٧١م، على أنه: "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار

(١) الجريدة الرسمية- العدد ٦٩ تابع (١) بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٦٤م.

بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زالَ بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السَّابقة، أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر^(١).

والملفت للنظر هو وجود نص المادة: (٧٤) من الدستور آنف الذكر، والتي تنص على أنه: "الرئيس الجمهورية إذا قامَ خطر يهددُ الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوقُ مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذَ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها"^(٢).

وإذا بدا على نحو ما تقدم أن ثمة شبه كبير بين النصين آنفي الذكر (٧٤، ١٤٧) من حيث تطبيقات حالة الضرورة في النصّ الأول، ولازمها في النصّ الثاني، إلا أنّ الفرق بينهما هو صدور القرارات بقوانين بصورة أوسع في المادة الأولى، والتي تسوغ لرئيس الدولة إصدار قرارات بقوانين متى توافرت حالة الضرورة سواء أكانت في غيبة البرلمان ما بين أدوار الانعقاد أم بالحل أم في فترة انعقاده، بخلاف أحكام المادة الثانية (١٤٧) والتي يلزم لتطبيقها غيبة المجلس التشريعي بعدم قيامه، أو حله، أو وقف جلساته.

ومن الخلافات الإجرائية الجوهرية أيضاً ما تناوله عجز المادة (٧٤) من ضرورة توجيه بياناً للشعب، ناهيك عن إجراء الاستفتاء على ما يتخذه رئيس الدولة من إجراءات خلال مدة (٦٠) يوماً من اتخاذها.

(١) دستور ١٩٧١م، الصادر في ٢١ رجب ١٣٩١هـ - ١١ سبتمبر ١٩٧١م، ينظر الجريدة

الرسمية العدد - ٣٦ مكرراً (أ) بتاريخ ١٢ سبتمبر ١٩٧١م.

(٢) المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١م.

تاسعاً: دستور عام ٢٠١٢م:

جاء النص على القرارات بقوانين في دستور ٢٠١٢م في المادة: (١٣١) وتضمنت النص على أنه: "عند حل مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتها التشريعية المشتركة؛ وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال مدة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده، لتقرير ما يراه بشأنها، وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى، بحسب الأحوال، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادهما، فإذا لم تعرض، أو عرضت ولم تقرر زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها عن الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر^(١)".

وتضمن النص الدستوري على العديد من الأحكام أهمها التالي:

- يلزم لصحة القرارات بقوانين صدورها في غيبة مجلسي النواب والشورى.
- وجود حالة ضرورة تستدعي تدخل رئيس الدولة بإصدار قرارات بقوانين.
- ضرورة عرض القرارات على المجلسين في مدة (١٥) يوماً من تاريخ انعقادهما.
- اعتراف الدستور لهذه القرارات بقوة القانون.
- استحداث حكمين جديدين هما: إمكانية اعتماد نفاذها عن الفترة السابقة، وإمكانية تسوية ما يترتب عليها من آثار.

(١) دستور مصر ٢٠١٢م، الجريدة الرسمية - العدد ٥١ مكرر (ب) في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢م.

عاشراً: دستور سنة ٢٠١٤م الحالي:

تنص المادة: (١٥٦) على أنه: "إذا حدثَ في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زالَ بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار^(١)".

وفي هذا المقام يشيرُ عجز المادة آنفة الذكر إلى حكيم أحدهما قانوني، والآخر سياسي، فأما الأول: فالزوال بأثر رجعي وهو نتيجة لعدة احتمالات، أولها: عدم عرض القرارات الصادرة من رئيس الدولة على المجلس النيابي، وثانيها: أن يكون العرض على المجلس بعد انقضاء المدة المحددة دستورياً بخمسة عشر يوماً، وثالثها: أن يتم العرض على مجلس النواب وفي الموعد المقرر دستورياً، ويرفض المجلس إقرار ما صدر من رئيس الدولة من قرارات. وأما الحكم الآخر الذي أورده النص فهو حكم سياسي يتمثل في تسوية ما يترتب على القرارات من آثار.

ولئن كانت الإشكالية القانونية واضحة في الحكم الأول: (الزوال بأثر رجعي)؛ لما يمثله من مساس بالمراكز القانونية المستقرة، فليس بأقل منها في

(١) دستور مصر سنة ٢٠١٤م، والمنشور بالجريدة الرسمية- العدد ٣ مكرر (أ) السنة السابعة والخمسون ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م.

الحكم الآخر: (تسوية ما يترتب على القرار من آثار)؛ لغموض الجانب الموضوعي في التسوية من مفهوم ونوع، وكذا الجانب الإجرائي من آلية وشكل التسوية.

وفي مقام موالى فيكاد يتطابق نص دستور ٢٠١٤م الحالي مع دستور ٢٠١٢م، اللهم إلا في قصر الصلاحية التشريعية على مجلس النواب وعدم التطرق لغيبة المجلس، أو إجراء العرض والموافقة من مجلس الشورى (الشيوخ).

المطلب الثاني

نطاق اختصاص رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين

من مطالعة الواقع القانوني يتضح مدى قوة القرارات بقوانين الصادرة من رئيس الدولة، وقوة مزاحمتها للقوانين العادية الصادرة من مجلس النواب في القوة التشريعية؛ إذ تملك هذه الأولى (القرارات بقوانين) التعرض بالتنظيم لكل ما يتناوله القانون العادي، وأصبحت هذه السلطة التشريعية الاستثنائية أداة يستطيع من خلالها رئيس الدولة أن ينشئ قواعد قانونية جديدة في أي مجال من نواحي الحياة، فضلاً عن تعديله لأي نظام قانوني قائم من قبل^(١).

وكان قضاء المحكمة الدستورية الشامخ، قد جرى على أن: "القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الدولة إعمالاً لسلطاته الدستورية المنصوص عليها في المادتين (١٠٨، ١٤٧) من الدستور - لها بصريح لفظها قوة القانون، وأنها بذلك يجوز أن تتناول بالتنظيم كل المسائل التي عهد الدستور إلى المشرع بتنظيمها بقانون، فإن القواعد التي عدل بها القرار بقانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٩٣ - أنف البيان سن التقاعد للقضاة ومن في حكمهم بزيادتها إلى أربع وستين عاماً، لا تنال من استقلال السلطة القضائية، ولا تمثل تدخلاً في شئونها بالقدر وفي الحدود التي تقوم فيها هذه القواعد على أسس موضوعية لها معيها"^(٢).

(١) د. الشاعر، رمزي طه - النظام الدستوري المصري، تطور الأنظمة الدستورية المصرية، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٩٩م، ص ٤٨٨
(٢) الدعوى رقم ١٤ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" جلسة ٢ سبتمبر ١٩٩٥م، الجريدة الرسمية - العدد ٣٧ بتاريخ ١٤/٩/١٩٩٥م.

وتأسيساً على ما سبق تدق التفرقة بين مجالات الموضوعات القابلة للتنظيم الاستثنائي ما بين تنظيم الموضوعات العادية، وتنظيم الموضوعات المحتجزة للقانون دستورياً، والسؤال المطروح: هل تملك القرارات بقوانين التدخل في تنظيم هذه الموضوعات المحتجزة بحكم الدستور؟

وقبل الولوج في إجابة هذا التساؤل نعرج في هنيهة على معنى احتجاز الموضوعات دستورياً، ومفادها أن يعدد الدستور بالنص على مسائل معينة بذاتها يوكل أمر تنظيمها إلى القانون، وليس معنى هذا أن ما عداها يخرج من عباءة التنظيم القانوني، كل ما هنالك أن الاختصاص بهذه المسائل للأهمية من جهة، وليقطع الطريق على السلطة التنفيذية في أمر تنظيمها بتفويض من السلطة التشريعية أو تحت مظلة الظروف الاستثنائية في غيبة البرلمان من جهة أخرى، الأمر الذي يرسخ معنى أن الموضوعات المحجوزة للقانون دستورياً لا يمكن للقرارات التنظيمية الدخول فيها اللهم إلا في حالة تنفيذ ما ينظمه القانون من أحكام.

وتطبيقاً لهذا التخريج ما نص عليه الدستور من: "التزام الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون"^(١).

وكذا التزام الدولة بالحفاظ على حقوق العمال، وحمايتهم من مخاطر العمل وتوفير شروط الأمن والسلامة والصحة المهنية، مع حظر فصلهم تعسفياً، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون"^(٢).

(١) مادة: ٨ من الدستور.

(٢) مادة: ١٣ من الدستور.

وفي تنظيم الوظائف العامة تمّ التأكيد على أنّها حقّ للمواطنين على أساس الكفاءة، وعلى عدم جواز فصلهم بغير الطّريق التّأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون^(١).

كما أوضح الدستور أنّ الإضراب السّلمي حق ينظمه القانون^(٢)، ناهيك عن نصّ الدستور بمناسبة ثورة يناير على: "التزام الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القُدماء... وذلك على النحو الذي ينظمه القانون^(٣)"، واستقلال القضاة وعدم قابليتهم للعزل، ومساواتهم في الحقوق والواجبات، "ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم" ... "ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم^(٤)".

وبشأن الهيئات المستقلة نصّ الدستور على أنه: "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية^(٥)".

(١) مادة: ١٤ من الدستور.

(٢) مادة: ١٥ من الدستور.

(٣) مادة: ١٦ من الدستور.

(٤) مادة: ١٨٦ من الدستور

(٥) مادة: ٢١٥ من الدستور. ومن الموضوعات المحجوزة كذلك دستورياً أمن الفضاء المعلوماتي بالمادة (٣١)، وتنظيم الملكية الخاصة بالمادة (٣٥)، وضمان الدولة للمدخرات مادة (٣٩)، وتمثيل صغار الفلاحين، وصغار الحرفيين في مجالس إدارة الجمعيات التعاونية الزراعية والصناعية والحرفية مادة (٤٢)، والتزام الدولة بإنشاء مفوضية مستقلة للقضاء على كافة أشكال التمييز مادة (٥٣)، ورقابة الجهاز المركزي مادة (٢١٩)، واختصاص البنك المركزي مادة (٢٢٠)، واختصاص الهيئة العامة للرقابة المالية مادة (٢٢١) من الدستور.

ومن مطالعة هذه النصوص الدستورية يظهر أنه لا يجوز لرئيس الدولة أن ينظم عن طريق القرارات بقوانين أي موضوع من الموضوعات المحجوزة للقانون دستورياً، بالإضافة إلى الموضوعات التي اشترط الدستور فيها توافر أغلبية خاصة من أعضاء مجلس النواب لإقرارها وإلا أهدرت العلة والحكمة من اشتراط هذه الأغلبية (١).

ورغم النص الصريح على تنظيم الموضوعات المحتجزة دستورياً بقوانين إلا أنه ومن خلال الواقع التطبيقي فإن رئيس الدولة تمكن في ظل الضرورة وغيبة مجلس النواب من تنظيم كل ما ينظمه القانون العادي بما في ذلك الموضوعات التي يجب تنظيمها من المجلس النيابي، ولم يبق عليه من قيد سوى عدم مخالفة هذه القرارات لأحكام الدستور ومبادئه (٢).

ناهيك عن قيد جاء بالباب السابع (مجلس الشيوخ) من الدستور الحالي (٢٠١٤م) وينص على: "يؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يلي: .. مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس

- (١) د. سامي جمال الدين - القانون الدستوري والشريعة الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية ٢٠٠٥م، ص ٣١٠، د. العصار، يسرى محمد سيد - نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، القاهرة، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٩٥م، ص ٦٤.
- (٢) د. أبو زيد، محمد عبد الحميد - توازن السلطات ورقابتها، القاهرة، مطبعة النسر الذهبي ٢٠٠٣م، ص ٨١؛ د. بدر، أحمد سلامة - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية ٢٠٠٣م، ص ٤٢٤؛ د. السناري، محمد - القانون الدستوري، نظرية الدولة والحكومة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م، ص ٥٣٥.

الجمهورية أو مجلس النواب^(١)."

هذا وقد احتفى الدستور بالحقوق المتصلة بالتنقل، فأكد على حق المواطن في الهجرة سواء أكانت دائمة أم مؤقتة على أن يُنظم القانون هذا الحق من خلال إجراءات وشروط مغادرة البلاد؛ وبهذا النحو فإن الدستور لم يعقد للسلطة التنفيذية أي اختصاص بالتنظيم، وإنما أسند هذا الحق لينظم بقانون من مجلس النواب وبذا فلا يجوز للمجلس أن يتسلب من اختصاصه، ويتركه للسلطة التنفيذية، فإذا ما خرج مجلس النواب على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية تنظيم هذا الحق كان بلا شك متخلياً عن اختصاصه الأصيل المقرر دستورياً^(٢).

وتماشياً مع ما تم ذكره فإن المسائل التي احتجزها النظام الدستوري بنص واضح وصريح ليكون التشريع فيها بقانون صادر من مجلس النواب لا يجوز تنظيمها أو تعديل أحكامها أو إلغاؤها بأداة تشريعية أدنى، وإلا كانت مخالفة لأحكام الدستور^(٣).

(١) المادة (٢٤٩) من دستور ٢٠١٤م. وذهب بعض فقهاء القانون إلى التوسع في صلاحية رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين إلا في الموضوعات التي اشترط لها الدستور أغلبية خاصة للموافقة عليها. ينظر د. فهمي، مصطفى أبو زيد- الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٤م، ص ٦١٠؛ د. الحلو، ماجد راغب- المرجع السابق، ص ٦٧٢.

(٢) القضية رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية "دستورية" جلسة ٤/١١/٢٠٠٠م، أحكام المحكمة الدستورية العليا- الجزء التاسع من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١م، ص ٧٧٨.

(٣) القضية رقم ٧٤ لسنة ٢٣، جلسة الأحد ١٥ يناير سنة ٢٠٠٦م، الموافق ١٥ ذي الحجة سنة ١٤٢٦هـ.

ومن نافلة القول إن الدستور نص المادة (١٦٧) على أن: "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها، ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم" ومقتضى جريان النص أن التعيين في الهيئات القضائية وبما يستلزمه من شروط وإجراءات لهذا التعيين لا تتحدد إلا بقانون، ولما كان المجلس الخاص للشئون الإدارية طبقاً لحكم المادة (٣/٨٣) من قانون مجلس الدولة والمعدلة بالقانون رقم ١٣٦ لعام ١٩٨٤م هو السلطة المختصة بالموافقة على التعيين في وظيفة (مندوب مساعد) وأن القانون لم يمنح الجمعية العمومية اختصاصاً في هذه المجال، وصحيح أن الجمعية العمومية لمجلس الدولة تختص بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس، غير أنها لا تملك أن تنظم بها أموراً احتجزها المشرع الدستوري للقانون^(١).

بيد أن الملاحظ على الاتجاه القضائي أخذ قضاء الدستورية بالتوسع في مجال القرارات بقوانين، فقضت أحكامه بأن: القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الدولة إعمالاً لسلطاته التشريعية الاستثنائية المنصوص عليها في المادتين (١٠٨)، (١٤٧) من دستور ١٩٧١م، والمادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤م، من صريح نصها فإن لها قوة القانون وبذا فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون، بما فيها الموضوعات المنصوص على تنظيمها دستورياً بقانون أو وفقاً لأحكام القانون^(٢).

- (١) القضية رقم ١ لسنة ٣٢ قضائية دستورية، جلسة ١٤ مارس سنة ٢٠١٠م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ١٠ مكرر في ١٥/٣/٢٠١٠م.
- (٢) القضية رقم ١٤ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" جلسة ٢ سبتمبر ١٩٩٥م، الجريدة الرسمية - العدد ٣٧ بتاريخ ١٤/٩/١٩٩٥م.

المبحث الثاني

شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في إصدار القرارات بقوانين

مما لا شك فيه أن الدستور وإن جعل لرئيس الدولة اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس النواب، بيد أنه رسم لهذا الاختصاص طريقاً تمليه طبيعته الاستثنائية، وحدوداً لا يجوز تخطيها، منها ما يتعلق بشروط ممارسته، ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه، فأوجب لأعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس النواب غائباً، فضلاً عن أن تنتهياً خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الدولة سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس النواب الجديد، بحسبان أن هذه الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلّة تقريرها، ولئن بات الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة قضاء الدستورية تمتد إليهما للتيقن من قيامهما، بحسبانها من الضوابط المقررة دستورياً لممارسة ما نص عليه من سلطات، ومنها ضرورة عرض القرارات بقوانين على مجلس النواب؛ للنظر في إقرارها أو علاج آثارها^(١).

ومن مطالعة نص المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤م يظهر وبوضوح اختصاص رئيس الدولة في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون متى كان مجلس النواب غير قائم، وبذلك فقد رسم الدستور لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تمليه طبيعته الاستثنائية كالتالي تتعلق بشروط ممارسته، أو ما يتصل بمآل

(١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثالث يناير ١٩٨٤ حتى ديسمبر ١٩٨٦م، ص ١٩٧.

ما قد يصدر من قرارات، لهذا تعين أن يكون مجلس النواب (سلطة التشريع) غير قائم، وأن تستجد خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر معها حالة الضرورة، بحسبان أن هذه الظروف هي مناط السلطة وعلّة تقريرها^(١).

وبهذا فقد تعددت شروط ممارسة رئيس الدولة لحقه في إصدار القرارات بقوانين على وجوه عدة: بعضها مرتبط بالطرف الباعث للقرارات، وبعضها بحالة الفراغ وغياب البرلمان، وبعضها متعلق بعرض القرارات على الأصيل صاحب الولاية والاختصاص الأصيل، وذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: ظرف الضرورة المتعلق بإصدار اللوائح.

المطلب الثاني: غيبة المجلس التشريعي.

المطلب الثالث: عرض القرارات على المجلس التشريعي.

المطلب الأول

ظرف الضرورة المتعلق بإصدار اللوائح

بتأمل نص المادة: (١٥٦) من دستور ٢٠١٤، وما سبقها من المادة: (١٣١) من دستور ٢٠١٢م، والمادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١م، فجميعها لم يذكر لفظ الضرورة كشرط لإعمال رئيس الجمهورية لصلاحياته، غير أنه يمكن فهمها من دلالة النص من لفظي: "ما يوجب الإسراع" و "لا تحتل التأخير" فدلالة النص للمواد آنفة البيان ثبتت بمعنى النظر لغة، أو بعبارة أخرى ما ظهر من معنى النص القانوني لغة هو المقصود بظاهر اللغة فالإسراع اسم لفعل بصورة معقولة

(١) القضية ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" جلسة ٤ يناير ٢٠٢٠م، الجريدة الرسمية - العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣/١/٢٠٢٠م.

ومعنى مقصود وهو الاستعجال، ومالا يحتمل التأخير اسم لفعل بصورة معقولة ومعنى مقصود وهو الضرورة.

ونظراً لعدم قيام المشرع المصري بتحديد نوعية الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتتمل التأخير فإن المرجح في تحديد تلك الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في نظرية الضرورة، والتي تقتضي أنه يشترط في هذه الظروف التي تؤدي إلى استخدام المادة (١٥٦) أن يكون هناك خطر جسيم، وأن يكون هذا الخطر حالاً، وأن يتعذر دفعه بالطرق العادية^(١).

ولما كانت الضرورة هي التي تمنح رئيس الجمهورية الاختصاص في إصدار القرارات بقوانين (لوائح الضرورة) وكانت هي علة الاختصاص التي تدور معه وجوداً وعدمًا، كان من الطبيعي توافر حالة الضرورة لتنتج لرئيس الدولة ممارسة هذه السلطة، وهو ما يدعونا للوقوف على مفهوم الضرورة، وتقديرها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

مفهوم الضرورة

الضرورة لغة: اسم من الاضطرار، وهو الاحتياج للشيء، وبنائوه: افتعل فجعلت التاء طاء، ذلك أن التاء لا يحسن لفظها مع الضاد، واضطره: بمعنى ألجأه إليه ولا بديل ولا مفر منه، قال تعالى: " وَقَدْ فَصَّلَ لَكُمْ مَا حَرَّمَ عَلَيْكُمْ إِلَّا مَا

(١) د. السناري، محمد- المرجع السابق، ص ٥٢٠. د. ساري، جورجي شفيق - أصول وأحكام القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، القاهرة، دار النهضة العربية ٢٠٠٣م، ص ١٠٠٢.

اضْطَرَرْتُمْ إِلَيْهِ^(١)»^(٢).

وإصطلاحاً: عرفها الرازي الجصاص بقوله: "هي خوف الضرر أو الهلاك على النفس أو ما دونها يبلغ بصاحبها لو ترك المحرم لهلك يقيناً أو ظناً"^(٣).
ومن مطالعة تقرير لجنة الشؤون الصحية والبيئية لمجلس النواب، بجلسة ١٣ يناير سنة ٢٠١٦م، المنوط بها مناقشة قرار رئيس الدولة بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤م، بشأن تنظيم شئون أعضاء المهن الطبية العاملين بالجهات التابعة لوزارة الصحة والسكان من غير المخاطبين بقوانين أو لوائح خاصة، أكد التقرير في شأن استعراض الضرورة في إصدار هذا القرار بأن "بعض المهن الطبية وعلى الأخص المهن المعاونة لها لم تصدر بشأنها قرارات تنظيم الشؤون الوظيفية لمزاومتها، فضلاً عن أن الأجور والمزايا المالية التي يحصلون عليها متواضعة لا تتناسب مع أعباء مسئوليتهم، في حين تدعو الحاجة المجتمعية بضرورة بقائهم بمواقعهم، لا سيما وأن سياسة الدولة تتجه إلى تطوير القطاع

(١) سورة الأنعام: ١١٩.

(٢) الفراهيدي، أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم، المتوفى: ١٧٠هـ، كتاب العين - الناشر: دار ومكتبة الهلال ٧/٧. الأزدي، أبو بكر محمد بن الحسن بن دريد، المتوفى: ٣٢١هـ، جمهرة اللغة - بيروت الطبعة الأولى. الناشر: دار العلم للملايين ١٩٨٧م، ٢٧٨/١. الرازي، أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، المتوفى: ٣٩٥هـ، معجم مقاييس اللغة - الناشر: دار الفكر ١٩٧٩م، ٣/٢٦٠.

(٣) السيوطي، عبد الرحمن بن أبي بكر، جلال الدين، المتوفى: ٩١١هـ، الأشباه والنظائر - الطبعة الأولى. الناشر: دار الكتب العلمية ١٩٩٠م، ص ٨٤، القرطبي، أبو الوليد محمد بن أحمد بن رشد، المتوفى: ٥٢٠هـ، البيان والتحصيل، الطبعة الثانية بيروت - لبنان، الناشر: دار الغرب الإسلامي ١٩٨٨م، ١/٣١٥.

الصحي وتحسين الخدمات، ولن ينهض هذا القطاع إلا بتوفير الرعاية المناسبة للعاملين الذين هم العمود الفقري لتقديم خدمة صحية متميزة وفاعلة، وهذا ما أوجب على رئيس الجمهورية المؤقت ضرورة الإسراع في إصدار القرار بالقانون آنف البيان، إيقاناً بحلول خطر جسيم هدد سير المرافق الصحية الحكومية، على نحو كان معه التراخي في مواجهته يُعد إخلالاً من الدولة بالتزامها الدستوري بالرعاية الصحية المتكاملة للمواطنين، وتحقيق العدالة الاجتماعية لقطاع منهم بما يضمن حياة كريمة لهم. ومن ثم يكون إصدار رئيس الجمهورية المؤقت القرار بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤م، قد التزم ضوابط حالة الضرورة المعدودة قيدياً أولياً على مباشرة رئيس الدولة اختصاصه الاستثنائي بإصدار القرارات بقوانين^(١).

وتفسيراً لذلك فإن الأسباب التي استندت إليها الحكومة مثلاً في التعجيل بإصدار القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩م، بشأن تعديل قانون الأحوال الشخصية في غيبة السلطة التشريعية، تتمثل فيما أوردته مذكرته الإيضاحية من: "إن القانونين رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠م، ورقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩م، الخاصين ببعض أحكام الأحوال الشخصية قد مضى على صدورهما قرابة خمسين عاماً طراً فيها على المجتمع كثير من التغيير المادي والأدبي التي انعكست آثاره على العلاقات الاجتماعية الأمر الذي حملَ القضاة عبئاً كبيراً في تخريج أحكام الحوادث التي تعرض عليهم، وقد كشف ذلك عن قصور في بعض أحكام القوانين القائمة مما دعا إلى البحث عن أحكام الأحوال التي استجدت في حياة المجتمع المصري، وذلك

(١) الدعوى رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" جلسة ٤ يناير ٢٠٢٠م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣/١/٢٠٢٠م.

في نطاق نصوص الشريعة دون مصادرة أي حق مقرر بدليل قطعي لأى فرد من أفراد الأسرة بل الهدف من المشروع هو تنظيم استعمال بعض هذه الحقوق...".
وحقيقة الأسباب آنفة البيان حاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجد من تغييرات في نواحي المجتمع، وإن جاز أن تدرج 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 أنه 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 خولها الدستور لرئيس الدولة بمقتضى نص الدستور في الضرورة ومن ثم فإن القرار بقانون إذا صدر استناداً إلى هذه المادة (١٤٧ قديماً، ١٥٦ حديثاً) وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور^(١).

ومن مطالعة الدساتير المصرية وجد تشابه في المحتوى بين المادتين (٧٤ و١٤٧) من دستور ١٩٧١م، غير أن الذي يفصل بينهما هو أن صياغة نص المادة (١٤٧) هي الصياغة الصريحة في صلاحية إصدار رئيس الدولة للقرارات بقوانين في غيبة البرلمان على مر الدساتير بداية من ١٨٧٩م، إلى صياغة المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤م.

(١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" جلسة ٥/٤/١٩٨٥م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ج٣، ص ١٩٨.

إلا أن صياغة المادة (٧٤) من دستور ١٩٧١م، هي صياغة عامة في الأزمات والضرورة التي تسوغ لرئيس الدولة اتخاذ الإجراءات المناسبة لمواجهتها، كما يلاحظ عليها الاتساع في الصلاحية؛ إذ يحق لرئيس الدولة ممارستها في غيبة البرلمان، أو حتى في وجوده ومع دورات انعقاده، الأمر الذي ينعتها بالعمومية والشمول، ويجعل من نص المادة (١٤٧) وما يعادلها في المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤م الحالي نص خاص، كما يمكن رد مفهوم الضرورة استرشادا بالمادة ٧٤ من دستور سنة ١٩٧١م، الأسبق إلى الضوابط التالية:

أولاً: وجود خطر جسيم وحال:

وهو الخطر المحقق بالدولة، ويعصف بها ولا يمكن تفاديه.

ثانياً: التهديد بالخطر، ويشمل:

١ - الوحدة الوطنية:

"يقصد بالوحدة الوطنية في تطبيق أحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢م (١)، الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور، وعلى وجه الخصوص:

- (أ) تحالف قوى الشعب العاملة.
- (ب) تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة.
- (ج) حرية العقيدة، وحرية الرأي.
- (د) سيادة القانون".

(١) ينظر الجريدة الرسمية- العدد (٣٨) في ٢١ سبتمبر سنة ١٩٧٢م.

٢- سلامة الوطن:

مما لا شك فيه أن سلامة الوطن بحماية أمنه من كافة التهديدات الخارجية أو الداخلية، وإذا كان النمط الغالب لتعريض سلامة الوطن للخطر يتخذ شكل الغزو الخارجي أو التهديد الحقيقي به، فإن سلامة الوطن يمكن أن يكون بالتعرض للأخطار الجسيمة من الداخل، غير أنه لا يعني ذلك التوسع في هذا المفهوم بشأن الداخل فلا يجوز اعتبار إضرابا لقطاع الطلاب أو العمال أو لأحزاب معارضة حتى ولو كانت قوية ما دامت سلمية في مواجهة الحكومة أو حتى رئيس الدولة ذاته فلا تعد في تقديرنا مبرراً للرجوع إلى هذه المادة المنظمة للضرورة^(١).

٣- إعاقة مؤسسات الدولة:

والمقصود بمؤسسات الدولة سلطاتها الحكومية بالمعنى الواسع من سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية، فضلا عن أجهزة الدولة من أمن، ودفاع، ورقابة الدستورية.

ثالثاً: عدم القدرة على مواجهة وتفادي هذا الخطر:

وتماشياً مع ما تم ذكره من ضوابط فلا مناص من أن يثبت عجز القوانين القائمة فعلاً عن مواجهة هذه الظروف، فلا يجوز لرئيس الدولة أن يلجأ إلى إصدار لوائح الضرورة طالما أن القوانين التي سبق وأقرها مجلس النواب قادرة على مواجهة ما تمر به البلاد من ظروف^(٢).

(١) د. الجمل، يحيى - نظرية الضرورة، دار النهضة العربية بالقاهرة، ص ١٩٦.

(٢) د. الحلو، ماجد راغب - مرجع سابق، ص ٤٢٩.

الفرع الثاني

تقدير حالة الضرورة

جدير بالذكر أن تقدير حالة الضرورة خوله الدستور لرئيس الدولة، وهو واضح من عبارة النص: "يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..." على النحو الوارد تفصيلاً بصدر المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤م. ولا يغيب عن البال أن تقدير الضرورة وإن كان مقرراً لرئيس الدولة، فإنه يمارسه تحت رقابة السلطة النيابية؛ لأن تقدير توافر هذا الشرط هو مسألة سياسية لا تخضع سوى لرقابة السلطة التشريعية^(١). وليس أدل على ذلك من أن المحكمة الدستورية العليا رغم أنها تباشر رقابتها القضائية على دستورية النصوص القانونية بوصفها ملاذاً نهائياً وليس باعتبارها إجراءً احتياطياً، وفي ضوء فهمها لأحكام الدستور، وبما يحول دون الانزلاق برقابتها إلى حد اقتحام الحدود التي يمارس البرلمان اختصاصاته الدستورية في دائرتها؛ فإن ذلك لا يخولها أن تزن بنفسها وبمعاييرها ما إذا كان التنظيم التشريعي المعروض عليها لازماً، وما إذا كان إقراره في مناسبة بعينها ملائماً؛ إذ ليس لها إلا أن ترد النصوص القانونية المطعون عليها إلى المرجعية الدستورية، لا أن تخوض في بواعثها أو تناقش دوافعها^(٢).

(١) د. عصفور، سعد - النظام الدستوري المصري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨١،

ص ١٣١؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد - مرجع سابق، ص ٨٠.

(٢) القضية رقم ١٤ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" جلسة ٢ سبتمبر ١٩٩٥م، والمنشورة

بالجريدة الرسمية - العدد ٣٧ بتاريخ ١٤/٩/١٩٩٥م.

وبجانب الرقابة البرلمانية على تقدير رئيس الدولة لحالة الضرورة، تتجلى رقابة القضاء (حصن الحريات) كضمانة راسخة في التحري و صون الحقوق وكفالة الحريات، ودون أن يغير موقف السلطة النيابية من موقف رقابة القضاء في شيء^(١).

ومن أبرز تعليقات السُّلطة التنفيذية على توافر حالة الضَّرورة وما دعاها إلى الاستعجال في إصدار القرار بقانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٧٩م في غيبة السُّلطة التشريعية هو أنه: "قد مضى على صدور القانون قرابة خمسين عاماً طرأ فيها على المجتمع كثير من التغيير المادي والأدبي التي انعكست آثارها على العلاقات الاجتماعية، وقد كشف ذلك عن قصور" وحين عرض القرار بقانون (محل الطعن) على مجلس النواب للنظر في إقراره، قال وزير الدولة: "لا شك أن الضرورة تحتم استصدار قانون لتعديل الأحوال الشخصية... وقد طال الأمد على استصدار هذه القانون، واستطالة المدة هي حالة الضرورة، بل هي حالة الخطورة، فالأسرة المصرية تنتظر هذا الإصلاح منذ عام ١٩٠٥، واللجان تنعقد وتتعرأ أعمالها ولائحة ترتيب المحاكم الشرعية، والقانونان اللذان يحكمان مجال الأسرة رقم (٢٥) لسنة ١٩٢٠ ورقم (٢٥) لسنة ١٩٢٩ كلاهما يحتاج إلى تعديل، أليس في هذا كله مدعاة لضرورة يقدرها ولي الأمر ليصدر قراراً ثورياً بإصلاح الأسرة؟ لو ترك الأمر لاقتراح قرار بقانون أو لمشروع بقانون وثارت حوله المناقشات وظل شهوراً وسنين فأين هي الحاجة التي تدعو إلى تحقيق إصلاح الأسرة بقرار ثوري مثل القرار بقانون المعروض؟".

(١) د. الجرف، طعيمة- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٧٦م، ص ١٧١؛ د. جمال الدين، سامي- مرجع سابق، ص ٣٠٥.

وإزاء ذلك علقت المحكمة الدستورية على مدى توافر حالة الضرورة بقولها: إنَّ هذه المبررات وإن جازَ أن تدرجَ في مجال البواعث والأهداف إلا أنها لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الدستور، فلم يطرأ في غيبة البرلمان ظرف معين يمكن أن تتوافر معه حالة الضرورة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية المخولة من الدستور لرئيس الدولة، ومن ثم فإن القرار بقانون محل الطعن؛ إذ صدرَ استناداً إلى المادة (١٤٧)، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور^(١).

وتجدرُ الإشارة إلى أن حالة الضرورة التي يجوز بمقتضاها لرئيس الدولة إصدار قرارات لها قوة القانون إنما ينضبط مفهومها بالولوج للاحتياجات التي يوجبها صون مقومات المجتمع الأساسية، وتنقيد حدودها بالمسائل التي ترتبط بمسئولية الدولة قبل مواطنيها^(٢).

وغني عن البيان أن ما تفصح به الحكومة من أن تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين متروك لرئيس الدولة تحت رقابة مجلس النواب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا يمتد إليها قضاء الدستورية، فإن ذلك لا يعني إطلاق هذه السلطة دون التقيد بالحدود الدستورية من اشتراط غيبة

(١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" جلسة ٤ مايو ١٩٨٥م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية، ج٣، ص ١٩٨.

(٢) القضية رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية "دستورية" السبت الرابع عشر من يناير سنة ٢٠٢٣م، والمنشورة بالجريدة الرسمية- العدد ٢ مكرر (هـ) في ١٧/١/٢٠٢٣م؛ والقضية رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" جلسة ٤ يناير ٢٠٢٠م، والمنشورة بالجريدة الرسمية- العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣/١/٢٠٢٠م.

البرلمان فضلا عن سطوع حالة الضرورة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية^(١).

وحي بني التطرق إلى المذكرة الإيضاحية للوقوف على مبررات مشروع القرار بقانون رقم (١٨٣) لعام ١٩٩٣م، بشأن بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية وقوانين الهيئات القضائية، والتي نصت على: "أن الإهدار المتزايد للثروة القضائية العريضة - وبوجه خاص في خبراتها الأعلى وزناً وقدرًا - كان يتفاقم يوماً بعد يوم، مما حتم اتخاذ إجراء عاجل في شأنها يكفل عدم استنزافها، ويضمن اتصال حلقاتها تأميناً للعدل بين الناس، وصوناً لمصلحة قومية حيوية تكفل استقرار المراكز القانونية لمن يكون من القضاة ومن في حكمهم متولياً في تاريخ العمل بهذا القرار بقانون مسئولية الوظيفة القضائية ليكون بقاؤهم في مناصبهم واتصال ارتباطهم بأعبائها منعطفاً رئيسياً لإنفاذ عدالة واعية ومقتدرة ينهضون برسالتها، ويتحملون بأدق تبعاتها ولا تستقيم شئونها بغير تنظيمها والانطلاق بها إلى مداها بدءاً من أول العام القضائي، وبما لا يؤثر على هذا التنظيم سلباً، إذا ظل متراخياً إلى ما بعد ذلك، وحيث إن الدساتير المصرية جميعاً بدءاً من دستور سنة ١٩٢٣م، وانتهاءً بالدستور القائم ترد المواطنين جميعاً إلى قاعدة واحدة حاصلها مساواتهم أمام القانون، باعتبارها قواماً للعدل، وجوهر الحرية والسلام الاجتماعي^(٢)".

- (١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" جلسة ٥/٤/١٩٨٥م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ج ٣، ص ١٩٧
- (٢) الدعوى رقم ١٤ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" جلسة ٢ سبتمبر ١٩٩٥م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٣٧ بتاريخ ١٤/٩/١٩٩٥م.

ولا مناص من القول بأن ثمة وجه في النعي على القرار بقانون رقم (١٤١) لسنة ١٩٨١م، بشأن تصفية الأوضاع الناشئة عن فرض الحراسة، لمخالفته أحكام المادتين (١٠٨، ١٤٧) من الدستور، ذلك لأن الأصل في السلطة التشريعية هو أن يتولاها مجلس النواب، وأنه لا استثناء من ذلك إلا في الحالتين المنصوص عليهما في هاتين المادتين اللتين تخولان رئيس الدولة سلطة استثنائية يتعين أن يتقيد في نطاق ممارستها بالحدود والقيود التي فرضها الدستور. وبصدور صدر هذا القرار بقانون آنف البيان بغير تفويض من السلطة التشريعية، ودون أن تتوافر حالة الضرورة التي تسوغ إصداره في غيبتها، فإنه بهذا يكون مخالفاً للدستور^(١).

وتأسيساً على ما سبق فإن امتناع تقييد حرية الاجتماع لا يكون إلا وفق أحكام الدستور والقانون، وفي إطار الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية، وترتضيها القيم التي تدعو إليها، وعليه فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تفرض - بقرارها بقانون - على حرية الاجتماع قيوداً من أجل تنظيمها بغير القدر الذي يدفعها إلى موازنة خطورة المصالح التي وجهتها لتقريرها^(٢).

(١) الدعوى رقم ٩٨ لسنة ٤ قضائية "دستورية" جلسة ٥ مارس ١٩٩٤م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ١٣ بتاريخ ٣١/٣/١٩٩٤م.

(٢) الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية" والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٢٢ مكرر (ط) السنة الحادية والستون ٢١ رمضان سنة ١٤٣٩هـ، الموافق ٦ يونيو سنة ٢٠١٨م.

المطلب الثاني

غيبة المجلس التشريعي

لا يكفي مجرد وجود حالة ضرورة لیتسنی لرئيس الدولة إصدار القرارات بقوانين، وإنما يلزم توافر حالة المخاطر والضرورة في غيبة السُلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصیل، آية ذلك الطابع الاستثنائي لصلاحيات رئيس الدولة التشريعية، والتي لا يستقيم مباشرتها الاستثنائية في وجود السلطة الأصلية.

كما لا يعزب عن النظر أن تحقق حالة الضرورة المسوغة للقرارات رهن بوجود واقع دستوري مؤقت، ينشأ عن غياب السلطة التشريعية الأصلية الأمر الذي لا يكتمل معه البناء الدستوري لنظام الحكم بالمفهوم الموافق لأحكام الباب الخامس من الدستور، مما يستنهض تدخلاً استثنائياً من رئيس الدولة، بإصدار قرارات بقوانين، تلازمها شرعية دستورية مؤقتة، حتى تخضع لرقابة مجلس النواب الجديد في المواعيد وبالإجراءات المقررة في الدستور^(١).

وهو ما تنبه إليه الدستور الحالي ٢٠١٤م، إذ نص على أن اللجوء للمادة (١٥٦) يكون في حالة: "... إذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..." ومن قبله دستور ٢٠١٢م، في المادة (١٣١) والتي نصت على أنه: "... وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون".

(١) الدعوى رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" الجريدة الرسمية، جلسة ٤/١/٢٠٢٠م، والمنشورة بالجريدة الرسمية- العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣/١/٢٠٢٠م.

وهنا يثور التساؤل عن أي غيبة وعدم قيام يقصده المنظم الدستوري؟ والحقيقة أن الألفاظ الدستورية جاءت عامة، ولم تتطرق لتفاصيل الغياب، وعليه فالعام على عمومها مالم يرد ما يخصه، وبذلك فالنص على حالته يتسع ليشمل جميع الحالات التي لا يكون فيها مجلس الشيوخ قائماً^(١).

وفي المقابل لا يغيب عن البال أن الغيبة البرلمانية، أو عدم قيام مجلس النواب على حد تعبير الدستور هو الدافع والمسوغ لاضطلاع رئيس الدولة بدوره الاستثنائي، لكن في الوقت ذاته يلزم أن يتم ذلك كله في أجواء دستورية قائمة، بمعنى في ظل سريان ونفاذ دستور قائم، وذلك بخلاف فترات الانقلابات، والثورات؛ لانتفاء الحياة الدستورية كلية في الأولى، ولتركيز كامل السلطات في يد الثوار في الثانية.

واستخلاصاً لما سلف فإن حالات غياب السلطة التشريعية في أحكام المنظم الدستوري لسنة ٢٠١٤م، تم تضمينها في الفصل الأول: السلطة التشريعية (مجلس النواب) من الباب الخامس (نظام الحكم) في ثنايا المواد من (١٠١) إلى (١٣٨) وذلك على التفصيل التالي:

١- فترة ما بين أدوار انعقاد مجلس النواب^(٢).

(١) د. الحلو، ماجد راغب- المرجع السابق، ص ٦٦٩، وينظر في هذا المعنى د. الطماوي، سليمان- النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار الفكر العربي ١٩٨٨، ص ٤٨٢؛ د. بسيوني، عبد الغني عبد الله - سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الإسكندرية، منشأة المعارف ١٩٩١م، ص ١٩٨.

(٢) المادة: (١١٥) من دستور ٢٠١٤م.

- ٢- فترة ما بين الفصلين التشريعيين لمجلس النواب^(١).
- ٣- فترة وقف جلسات مجلس النواب^(٢).
- ٤- فقدان غالبية المجلس للثقة والاعتبار^(٣).
- ٥- انتهاء مدة المجلس دونما انتخاب المجلس الجديد^(٤).
- ٦- فترة حل مجلس النواب^(٥).

وقد سبق وعرضنا موقف قضاء الدستورية من القرار بقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤م، وتسويغه بعدم اكتمال البيان الدستوري للدولة آنذاك، وفي غيبة رئيس الدولة المنتخب، وعدم وجود حياة نيابية، نظرا لغياب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل، وكان من شأن اجتماع هذه الظروف الاستثنائية جميعها التي ألمت بالدولة ما أوجب على رئيس الدولة المؤقت ضرورة الإسراع في إصدار القرار بقانون آف البيان^(٦). وفي الطعن بعدم دستورية المادتين الأولى والثانية من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم إجراءات الطعن على عقود الدولة، انتهت المحكمة الدستورية بأن النصين المطعون عليهما قد جاءا في حدود السلطة الدستورية المنوطة برئيس الجمهورية في إصدار

(١) المادة: (١٠٥) من دستور ٢٠١٤م.

(٢) المادة: (٢/١٣٧) من دستور ٢٠١٤م.

(٣) المادة: (١١٠) من دستور ٢٠١٤م.

(٤) المادة: (١٠٦) من دستور ٢٠١٤م.

(٥) المادة: (١/١٣٧) من دستور ٢٠١٤م.

(٦) الدعوى رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" جلسة ٤ / ١ / ٢٠٢٠م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣ / ١ / ٢٠٢٠م.

قرارات لها قوة القانون، إذا كان مجلس النواب غير قائم، ولم ينطويا على أثر رجعي، ومن ثم فإن المحكمة تقضي برفض الدعوى^(١).

المطلب الثالث

عرض القرارات على المجلس التشريعي

من الشروط الإجرائية لصحة القرارات بقوانين وجوب عرضها على مجلس النواب صاحب الاختصاص الأصيل؛ لإجازتها، وهو ما نص على المنظم الدستوري صراحة في كافة الدساتير المصرية، فنص في المادة (١٥٦) على أنه: "... وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد.."^(٢).

واستخلاصاً لما سلف فإن نص المادة ١٥٦ من الدستور قد عرضت لافتراضين لمجلس النواب بيانها كالتالي:

الفرضية الأولى: حالة المجلس في غير دورة الانعقاد، وفي هذه الحالة يدعو رئيس الدولة مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، ولا يعد هذا قراراً بقانون، بل هو عمل تشريعي صدر من المجلس التشريعي صاحب الاختصاص.

الفرضية الثانية: وهي كون مجلس النواب غير قائم، وهذه الحالة هي التي تسوغ لرئيس الدولة التدخل بطريقة استثنائية لمواجهة حالة الضرورة، وفي هذا

(١) الدعوى رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية "دستورية" جلسة ١٤/١/٢٠٢٣م، والمنشورة

بالجريدة الرسمية- العدد ٢ مكرر (هـ) في ١٧/١/٢٠٢٣م.

(٢) دستور ٢٠١٤م.

الفرض يتعين عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي خلال خمسة عشر يوماً من انعقاده.

فإذا تم عرض القرار بقانون على مجلس النواب، يقرر هذا الأخير بعد العرض والمناقشة إقراره للقرار، ومن ثم ينشره في الجريدة الرسمية، أو رفضه للقرار، ويدخل في الفرضية الأخيرة (حالة الرفض) عدة مسائل محتملة:

- **المسألة الأولى:** احتمال مفاده عدم عرض القرار بقانون الصادر من رئيس الدولة على مجلس النواب خلال مدة الخمسة عشر يوماً.
- **المسألة الثانية هي:** عرض القرار بقانون على مجلس النواب وعدم مناقشته.
- **المسألة الثالثة:** وهي عرض القرار بقانون على المجلس، ومناقشته، غير أن المجلس رفضه بالأغلبية المطلقة (نصف الحاضرين زائد واحد).
- **المسألة الرابعة:** عرض القرار بقانون وقيام المجلس بتشكيل لجنة لنظره بعد انقضاء مدة الخمسة عشر يوماً. ففي هذه المسائل جميعاً يزول بأثر رجعي ما كان للقرار من قوة القانون دون حاجة لإصدار قرار بذلك من مجلس النواب، على أن يقوم رئيس المجلس بتبليغ رئيس الدولة بعدم إقرار القرار بقانون مشفوعاً بكافة التفاصيل الإجرائية والموضوعية التي تتبعها المجلس وكذا الآراء التي أبديت، والأسباب التي بنى عليها المجلس رفضه للقرار^(١). والعرض على مجلس النواب يتحقق بإيداع القرارات، أما بخصوص مناقشة المجلس لها، وإبداء الرأي حيالها، والتصويت عليها فلا يشملها (العرض) لأنها

(١) المادة: (١٩٤) القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦م، بشأن إصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب. ينظر الجريدة الرسمية- العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل سنة ٢٠١٦م.

تأتي في مرحلة لاحقة على العرض على المجلس، إذ الأمر بالعرض إنما هو موجه حقيقة إلى رئيس الدولة وليس إلى مجلس النواب^(١).

ورغم الصلاحيات الدستورية الممنوحة لمجلس النواب في الرقابة عبر اشتراط عرض لوائح الضرورة عليه، إلا أن الواقع العملي لا يجعل منها قيوداً ورقيباً على سلطة رئيس الدولة في إصداره لهذه اللوائح؛ بسبب ما تتسم به هذه الرقابة من الضعف والشكلية مع طغيان نزعة المجاملات الحزبية في التصويت، فغالبا ما يقر المجلس القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس الدولة في غير حالة الضرورة الداعية لهذه القرارات، وفي نهاية المداولات والمناقشات في المجلس يتم الإقرار، ويتوجه الأعضاء بالشكر لرئيس الدولة على اتخاذ هذا القرار بقانون بالرغم من انتفاء شرط الضرورة^(٢).

كما علقت المحكمة الدستورية العليا على الإجراءات الشكلية في عرض القرارات على مجلس النواب بقولها: قد تمت دعوة المجلس للانعقاد للدور العادي السنوي الأول بتاريخ ١٠/١/٢٠١٦، وذلك طبقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم ٥٦١ لسنة ٢٠١٥، وكان هذا المجلس قد أحال بجلسته المعقودة في

(١) د. الشاعر، رمزي - المرجع السابق، ص ٤٨٨. والملاحظ أن مفهوم (العرض) قد يأخذ معنى مغايراً فلا يعني مجرد إيداع هذه القرار بقانون بمجلس النواب وإنما يلزم مناقشته بعد عرضه، بإبداء الرأي بشأنه، لذا تعين إيداع نصوص القرار والتصويت عليه قبولاً أو رفضاً. (ينظر د. جمال الدين، سامي - القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، الإسكندرية، منشأة المعارف ٢٠٠٥م، ص ٣٠٨؛ د. بدر، أحمد سلامة - مرجع سابق، ص ٤١٣).

(٢) د. بدر، أحمد سلامة - المرجع السابق، ص ٤٢٩.

٢٠١٦/١/١٢ ذلك القرار بالقانون إلى لجنة الشؤون الصحية والبيئية، وكان المجلس ذاته قد وافق عليه بجلسته المعقودة في ٢٠١٦/١/١٩، بما يكون معه قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤م قد تم عرضه ومناقشته والموافقة عليه خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، جاء مستوفياً للأوضاع الشكلية التالية لصدوره، على النحو الوارد بالمادة (١٥٦) من الدستور القائم^(١).

(١) الدعوى رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" جلسة ٤ / ٢٠٢٠/١م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ٢٠٢٠/١/١٣م.

المبحث الثالث

الرقابة على اختصاص رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين

لئن أجاز الدستور لرئيس الدولة إصدار قرارات بقوانين حال ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإن ذلك لا يعفي من الرقابة بكافة أنواعها السياسية منها والقضائية؛ لضمان وضع حد للسلطة الاستثنائية التي يمارسها رئيس الدولة بما يوجب قصرها على الحالات التي سوغ فيها الدستور من جهة، ولعدم استعمالها كسلطة عامة مطلقة تخل بمبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى.

وسوف نعرض لنوعي الرقابة السياسية والقضائية على ما يصدره رئيس الدولة من قرارات بقوانين في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين

نظم القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦م- بشأن إصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب- رقابة المجلس النيابي على القرارات بقوانين في الفصل الرابع من الباب السادس (الإجراءات التشريعية البرلمانية) في المواد من (١٩٣) إلى (١٩٦).

وجاء النص على أن: "يحيل المجلس النيابي القرارات بقوانين التي تصدر تطبيقاً لحكم المادة: (١٥٦) من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها، ويكون لبحث هذه القرارات بقوانين الأولوية على أية أعمال أخرى لدى اللجنة، ويجوز للمجلس بناء على اقتراح رئيسه إحالة القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصة إلى اللجنة العامة، أو لجنة خاصة أو أكثر تشكل طبقاً لأحكام المادة (٨٠)

من هذه اللائحة^(١)، وفي جميع الأحوال يتم عرضها ومناقشتها وأخذ الرأي عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد^(٢).

وفي هذا الإطار يقررُ مجلسُ النواب بعد عرض القرار بقانون ومناقشته إما إقراره وإما رفضه، فإذا لم يعرض عليه أي قرار بقانون، أو عرض عليه ولم يناقش، أو لم يقره مجلس النواب زالَ بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون دون حاجة أن يصدر المجلس قراراً بذلك، ويبلغُ رئيس مجلس النواب رئيسَ الدولة بعدم إقرار القرار بقانون مشفوعاً ببيان عن الإجراءات التي اتبعت في المجلس، والآراء والمناقشات التي أديت في القرار، وأسباب اعتراض الأعضاء، ويصدر قرار عدم الإقرار بأغلبية المطلقة، إما إذا قرر المجلس نفاذ القرار بقانون في الفترة السابقة، أو تسوية ما يترتب عليه من آثار في هذه الفترة ينشر القرار في الجريدة الرسمية^(٣).

وغني عن البيان أنّ الاقتراحات التي يقدمها أعضاء المجلس بتعديل بعض أحكام القرار بقانون تعتبرُ اقتراحات بقوانين تتبَعُ في شأنها الإجراءات المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ويجوزُ لرئيس المجلس أن يعرض

(١) " للمجلس أن يقرر بناء على ما يعرضه رئيسه أو بناء على طلب الحكومة الموافقة على مبدأ تشكيل لجنة خاصة لدراسة قرار بقانون، أو موضوع أو مسألة محددة أو بحثها، وإعداد تقرير في شأنها للمجلس. ويختار رئيس المجلس رئيس اللجنة الخاصة وأعضائها ويخطر المجلس بأسمائهم في أول جلسة. وتستمر اللجنة الخاصة حتى يصدر قرار من المجلس في شأن الموضوع الذي شكلت من أجله، أو بانتهاء عملها". مادة ٨٠ من اللائحة.

(٢) المادة: (١٩٣) الجريدة الرسمية- العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل سنة ٢٠١٦م.

(٣) المادة: (١٩٤) من اللائحة.

على مجلس النواب إحالة اقتراحات الأعضاء إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، أو اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون بحسب الأحوال؛ وذلك لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها إلى المجلس الموقر مع القرار بقانون ليتم نظرهما معا، وفي حالة رفض المجلس الاقتراح بقانون بالتعديل يعتبر كأن لم يكن^(١). أما ما يرد في شأنه نصّ خاص، ففي هذه الحالة تسري في شأن القرارات بقوانين هذه الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس النواب^(٢).

والسؤال هنا هل يجوزُ للسلطة التشريعية مراقبة حالة الضرورة والاستعجال والغوص في أتون الأسباب والمبررات التي دعت إلى إصدار القرار بقانون؟ وللإجابة على ذلك فإن المجلس التشريعي من حقه الأصيل نظر ومناقشة القرارات بقوانين خلال المدة المرسومة دستورياً بخمسة عشر يوماً، لكن تقدير الضرورة هو من أعمال الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية، والبرلمان قد يراقب ذلك على العموم دون التطرق لدقائق الأمور، وبذا فينتهي إلى إقرار لائحة الضرورة أو عدم إقرارها، ويترتب على الحالة الأخيرة صلاحية المجلس النيابي في تحريك المسؤولية الحكومية، وحجب الثقة عن السلطة التنفيذية.

وغني عن البيان أن إقرار مجلس النواب للقرار بقانون لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره، وفي الوقت ذاته ليس من شأن هذا الإقرار أن ينقلب به القرار بقانون إلى نظام تشريعي جديد يدخل في جعبة القوانين التي

(١) المادة: (١٩٥) من اللائحة.

(٢) المادة: (١٩٦) من اللائحة.

يلزم في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها جميع القواعد والإجراءات التي وضحتها الدستور في هذا الشأن وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون^(١).

ولا يغرب عن البال أن الدستور إذا كان قد خول السلطة النيابية وبصفة أصلية اختصاص سنّ النصوص القانونية بحسبان أن ذلك مما يدخل في نطاق الدائرة الطبيعية لنشاطها، إلا أنه لا يعصمها من الخضوع للرقابة القضائية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا في شأن دستورتيتها، وغاية الرقابة إبطال ما يكون مخالفاً للدستور حتى ولو كان ذلك من زاوية الحقوق التي أهدرتها السلطة النيابية ضمناً، سواء أكان إخلالها بها مقصوداً ابتداءً أم وقع الإخلال عرضاً^(٢).

- (١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" جلسة ٥/٤ / ١٩٨٥م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ج ٣، ص ١٩٨.
- (٢) القضية رقم ٣١ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" جلسة ١/٢ / ١٩٩٩م، المجموعة، ج ٩، ص ١٢١.

المطلب الثاني

الرّقابة القضائية على القرارات بقوانين

تخضع رقابة القرارات بقوانين لنوعين من رقابة القضاء، رقابة القضاء الإداري، ورقابة قضاء الدستورية؛ وذلك على أساس موقف السلطة النيابية من القرارات، والتي لا تخرج عن أحد احتمالين: أولاًها: قبل عرض القرارات ومناقشتها، والموافقة عليها من مجلس النواب، وفيها لا يخرج وصف العمل الصادر من السلطة التنفيذية عن كونه قرار إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري، والثاني: بعد عرض القرارات على مجلس النواب والموافقة عليها واعتبارها كالقوانين العادية التي تخضع لرقابة الدستورية، وذلك ما سنتناوله تفصيلاً في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: رقابة قضاء الدستورية.

الفرع الأول

رقابة القضاء الإداري

تعد رقابة القضاء الضمان الحيوي والأساسي لحقوق الأفراد وحياتهم في مواجهة تغلغل السلطة التنفيذية بمكانتها الواسعة، فهي تضع على عاتق السلطة التزاماً بضرورة توخي الحرص في التنظيم المطلوب من خلال المعالجة الصحيحة لحالة الضرورة وعدم الخروج عن طبيعة مقتضياتها أو التوسع فيها، الأمر الذي يدعو وبحق لفرض رقابة القضاء للحد من غلواء استعمال الرخصة الدستورية في تشريع رئيس الدولة.

ولا تعدو القرارات بقوانين قبل إقرارها من السلطة التشريعية أن تكون قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، إذ يملك هذا الأخير أن يبسط رقابته إعمالاً لدوره في مراقبة أعمال الإدارة، وضمانة لحقوق الأفراد وحياتهم من تجاوز السلطة التنفيذية وتعسفها.

وباستقراء نص المادة (١٥٦) من الدستور، فالظاهر منها أن القضاء الإداري، يحق له نظر ما يثور من جراء هذه القرارات من منازعات في الحالات الآتية:

- ١- حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان مطلقاً.
- ٢- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان ومناقشتها في موعد الخمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، لكن المجلس النيابي لم يقرها، وهذا بظاهر النص.
- ويدخل في هذه الحالة بحكم الدلالة، ما لو عرضت القرارات بقوانين على البرلمان، لكن الأخير أجّل مناقشتها إلى أجلٍ تجاوز مدة الخمسة عشر يوماً المنصوص عليها دستورياً، أو شكل لجنة من فنية لإبداء الرأي في القرار، لكن قرار التشكيل جاء في وقت لاحق بعد انقضاء مدة الخمسة عشر يوماً.
- ٣- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان، لكن بعد مُضيّ خمسة عشر يوماً.

غير أن التساؤل المطروح والحال هذه ينصرف لأي رقابة يبسطها القضاء الإداري على أعمال الإدارة؟ وهل هي مراقبة المشروعية العادية أو يتخطاها لرقابة المشروعية الاستثنائية وفقاً لواقع الحال في إصدار القرارات بقوانين؟

وقبل الإجابة على هذا التساؤل ينبغي التعرّيج على صلاحية القضاء الإداري قبل الولوج لظروف القرار بقانون وطابعه الاستثنائي، إذ حرصت محكمة القضاء الإداري - قبل إصدار قانون المحكمة العليا رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩م^(١) والمحكمة الدستورية العليا بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م - التأكيد على أنه من حقها أن

(١) لم تتوان محكمة القضاء الإداري عقب إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦م - وقبل إنشاء المحكمة العليا عام ١٩٦٩م - أن تقرر لنفسها حق الرقابة على دستورية القرارات بقوانين فيما سنها ذلك في سنة ١٩٤٨م حين أثير أمامها الطعن بعدم دستورية المرسوم بقانون ١٤٨ لعام ١٩٤٤م، الذي صدر في غيبة البرلمان. ودفع الحاضر عن الحكومة بأن المحاكم لا تملك التصدي لبحث دستورية القوانين، غير أن المحكمة لم تسائر وجهة نظر الحكومة، وقضت بحق المحاكم في الرقابة على دستورية القوانين بقولها: "فمن حيث إنّ الدستور المصريّ إذ قرر في المادة ٣٠ منه أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم، فقد ناط بها تفسير القوانين وتطبيقها فيما يعرض عليها من شتى المنازعات، ويتفرع عن ذلك أنها تملك الفصل عند التعارض في أيها واجب التطبيق، إذ لا يدعو أن يكون هذا التعارض صعوبة قانونية مما يتولد من المنازعة فتشملها سلطة المحكمة في التقدير وفي الفصل لأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع... ومن حيث إنه لا جدال في أن الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣م، بوضع نظام دستوري للدولة المصرية هو أحد القوانين التي يجب على المحاكم تطبيقها، ولكنه يتميز عن سائر القوانين بما له من طبيعة خاصة تضفي عليه صفة العلو، وتسمه بالسيادة بحسبانه كفيل الحريات. ويتبع ذلك أنه إذا تعارض قانون عادي مع الدستور في منازعة من المنازعات وقامت بذلك لديها صعوبة مثارها أي القوانين هو الأجدر بالتطبيق، وجب عليها بحكم وظيفتها القضائية أن تتصدى لهذه الصعوبة وأن تفصل فيها. ولا ريب أنه يتعين عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون العادي وتهمله وتغلب عليه الدستور وتطبقه بحسبانه القانون الأعلى الأجدر بالاتباع". ينظر مجموعة مجلس الدولة - المكتب الفني، السنة الثانية، ص ٣١٥.

تعرض لبحث دستورية القانون، وذلك عن طريق الدفع بأن القانون الذي تتمسك به الحكومة غير دستوري^(١).

ولا شك أن رقابة القضاء الإداري بما تقوم عليه من حيطة وموضوعية، فضلا عن استقلال القضاء تشكل أوفى ضمان لنفاذ المشروعية، ورد خروج الإدارة عن الضوابط، فهي تمثل أفضل وسائل لاحترام النظم، لذا أصبح الربط بين رقابة القضاء وممارسة الحقوق وكفالة الحريات من مُسلمات العصر^(٢).

وفي إطار الإجابة عن التساؤل آنف الذكر فإنه قد يتبادر إلى خاطر أن واقع لوائح الضرورة يتجاوز العيوب التي تكتنفها، وذلك من واقع أحكام القضاء الإداري الذي يشرعن تصرفات إدارية جرى على الحكم بعدم مشروعيتها في ظل الظروف العادية، الأمر الذي يعكس أهمية تحديد أثر الضرورة على مبدأ المشروعية، ولئن سلمنا بأثر كلي على قواعد المشروعية، فإن لازم هذا هو أن السلطة التنفيذية تستطيع أن تنتهك كافة قواعد المشروعية، في حين لو سلمنا بأثر جزئي لأحكام الضرورة على مبدأ المشروعية فإن لازم ذلك عدم قدرة السلطة التنفيذية على تجاوز جميع قواعد المشروعية^(٣).

(١) د. سلامة، وهيب عياد- أسلوب إصدار المحكمة الدستورية العليا لأحكامها، دار النهضة العربية ١٩٩٢م، ص ١٢.

(٢) د. أبو الخير، عادل- مرجع سابق، ص ٤١٣.

(٣) د. غبريال، وجدي ثابت- السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة ٦٤ من الدستور المصري، والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٨م، ص ٧٥.

ويظهرُ على هذا النحو أن ما تتخذه السلطة التنفيذية من إجراءات في الظروف الاستثنائية لا يخضع للقواعد القانونية العادية، ولا يعني هذا عدم خضوعها للقانون بصفة عامة ومطلقة، بل تخضع لرقابة متميزة عن الرقابة المطبقة في الظروف العادية، فتخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية^(١).

والظروفُ الاستثنائية والحال هذه هي مجموعة من الحالات الواقعية التي تنطوي على أثر مزدوج يتمثل أولاً في وقف سلطان القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة، وثانياً في خضوع هذه القرارات لرقابة المشروعية الاستثنائية يحدد القضاء الإداري وفقاً لظروف الحال فحواها ومضمونها.

وبناءً عليه تتجلى مظاهر رقابة القضاء على الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في المظاهر الآتية:

أولاً: رقابة الوجود المادي للقواقع، وصحة تكييفها قانوناً.

ثانياً: رقابة عنصر المدة.

ثالثاً: استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي.

رابعاً: التناسب بين الإجراءات المتخذة وجسامة الظرف الاستثنائي.

خامساً: رقابة الهدف والغاية.

(١) د. شطناوي، علي - مرجع سابق، ص ١٠٤.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الدستوري

ليس بخافٍ أن مضمون القاعدة القانونية التي تعتبر إطاراً للدولة القانونية الحديثة تسمو عليها وتقيدها، إنما يتحدد من منطلق المفاهيم الديمقراطية التي يقوم عليها نظام الحكم، على نهج ما جاء بالمواد (١، ٤، ٥) من دستور سنة ٢٠١٤م، وفي ضوء المعايير التي التزمها الدول الديمقراطية في ممارستها لسلطاتها، وما استقر عليه العمل فيما بينها باطراد في مجتمعاتها، فلا يكون الخضوع لها إلا ضماناً لحقوق مواطنيها وكفالة لحياتهم، بما يضمن تمتعهم بها ومباشرتهم لها دونما قيود جائرة يمكن أن تنال من محتواها أو تعطل من جوهرها^(١).

وإذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور ومشروعية القانون أصلاً مقرراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي قويم، فإنه يجب على كل سلطة من سلطات الدولة أيّاً كان شأنها وأياً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل على أحكام الدستور، وأن تتقيد حدوده، فإذا هي خالفتها أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور^(٢).

والظروف الاستثنائية هي في جوهرها مناط هذه الرخصة وعلّة تقريرها، وإذا كان الدستور يتطلب شرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي،

(١) القضية رقم ١٨٥ لسنة ٣٢ قضائية "دستورية" ٧ رمضان سنة ١٤٤٠هـ، الموافق ١٢

مايو ٢٠١٩م الجريدة الرسمية - العدد ١٩ (مكرر) - السنة الثانية والستون.

(٢) قضية رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية" الجريدة الرسمية - العدد ٢٢ مكرر (ط) -

السنة الحادية والستون ٢١ رمضان سنة ١٤٣٩هـ، الموافق ٦ يونيو سنة ٢٠١٨م.

فإن الرقابة الدستورية تمتد إليهما للتحقق من قيامهما، بحسبانهما من الضوابط المقررة بنص الدستور، شأنهما في ذلك شأن الشروط الأخرى التي حددتها المادة ١٤٧ من دستور عام ١٩٧١م، ومن بينها ضرورة عرض القرارات الصادرة استناداً إليها على مجلس النواب؛ للنظر في إقرارها أو علاج آثارها^(١).

ولما كان الدستور هو الذي ينشئ المؤسسات الدستورية بحسبانها سلطات عامة، ويحدد اختصاصات كل منها، فهو ينشئ السلطة التنفيذية، ويحدد لها الاختصاصات وينظم الطرق التي يلزم اتباعها في ممارسة هذه الاختصاصات، فإذا خالفت السلطة التنفيذية الدستور، أو تجاوزت الحدود التي رسمها لها تكون مجاوزة لسلطاتها ويبطل كل إجراء تتخذه مخالفاً لأحكام الدستور، أو متجاوزاً لما رسمه من حدود أو وضعه من قيود^(٢).

هذا وقد نظم الدستور المصري رقابة قضاء الدستورية في المواد: من (١٩١) إلى (١٩٥) من الفصل الرابع (المحكمة الدستورية العليا) من الباب الخامس (نظام الحكم)، فنصت المادة: (١٩١) على أن: "المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها...^(٣)".

كما تم التأكيد على أن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح...^(٤)".

(١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" جلسة ٤/٥/١٩٨٥م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ج٣، ص ٢٠٢.

(٢) د. هيكمل، السيد خليل وآخرين- النظرية العامة للقانون الدستوري، ٢٠٠١م، ص ٤٢٧.

(٣) المادة: (١٩١) من دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م.

(٤) المادة: (١٩٢) من الدستور سالف الذكر.

والحقيقة أن رقابة القضاء الدستوري واختصاصه برقابة الدستورية إنما هو بالأصل يدخل صميم الوظيفة القضائية، فرقابة المحكمة الدستورية على دستورية القرارات بقوانين ليس فيه ثمة تعدي على اختصاص السلطة التشريعية (صاحبة الرقابة على لوائح الضرورة) غاية ما هنالك أنها تفاضل بين نصين متعارضين النص الدستوري من جهة، والقرار بقانون من جهة أخرى، وتطبق النص الدستوري الأعلى وتستبعد القرار بقانون المعارض له، وذلك على النحو الذي نورد فيه اختصاص المحكمة، وطرق وأوجه رقابتها على النحو التالي:

أولاً: اختصاص المحكمة الدستورية.

نظم قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩م، حق المحكمة في الرقابة على القوانين في المادة (٢٥) من الفصل الأول: (الاختصاصات) من الباب الثاني: (الاختصاصات والإجراءات).

فنصت المادة: (٢٥) على أنه: "تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتي: أولاً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح...^(١)"

ثانياً: طريقة الرقابة:

تعددت طرق الرقابة القضائية في العديد من الدول نظراً لعدم وجود نصوص دستورية تنظمها في أغلب الأوقات من جهة ولعدم وجود محكمة دستورية مختصة من جهة أخرى، غير أنه يمكن ردها بالنهاية إلى طريقتين، أحدهما: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، والآخر: الرقابة عن طريق الدفء الفرعي بعدم دستورية القرار بقانون وذلك على النحو التالي:

(١) المادة: (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩م، الجريدة الرسمية- العدد (٣٦)، في ٦ سبتمبر سنة ١٩٧٩م.

١- الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية.

والدعوى الأصلية هي دعوى مركزية مبتدأة ومستقلة، وغير مرتبطة بنزاع وإنما هجومية يرفعها صاحب الشأن أمام المحكمة الدستورية أو الدائرة الدستورية- على حسب التنظيم القضائي الدستوري في كل دولة- لطلب إلغاء القانون المخالف لأحكام الدستور^(١).

٢- الرقابة عن طريق الدفع الفرعي.

وهو وسيلة دفاعية متفرعة عن خصومة قائمة ومنظورة أمام المحاكم- باختلاف أنواعها ودرجاتها- يدفع فيها أحد أطراف الدعوى بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه عليها^(٢).

ثالثاً: أوجه الرقابة على دستورية القرارات بقوانين:

يمكن رد أوجه البطلان الذي يشوب القرارات بقوانين ويجعلها محلاً للطعن بعدم الدستورية من ناحيتي الشكل والإجراءات المتعين مراعاتها ويلزم اتباعها، وناحية الموضوع الذي يظهر في مخالفة القرارات بقوانين للمبادئ الدستورية المقررة، وانحراف السلطة التنفيذية في استعمال سلطتها الاستثنائية، وهو ما ستعرض له على التوالي:

(١) د. خليل، محسن- النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت ١٩٧١م، ص ١٠٧؛ د. العطار، فؤاد - النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٧٣م، ص ٢٠٣.

(٢) د. شطناوي، علي خطر- مرجع سابق، ص ٣٠٢.

١- المخالفة الشكلية للقواعد الدستورية.

أ) مخالفة قواعد الاختصاص.

وتظهر مخالفة الاختصاص فيما لو قامت السلطة التنفيذية بوضع القانون دون أن يخولها الدستور هذا الاختصاص، كاشتراط موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب على القوانين المكتملة للدستور، وكما إذا نصَّ الأخير على عدم جواز تفويض السُّلطة النيابية للسلطة التنفيذية، فإذا بالسلطة النيابية تقوم بالتفويض تنصلاً من مهامها، مما يصم أعمالها بعدم المشروعية.

ب) مخالفة قواعد الشكل والإجراءات.

وتظهر قواعد الشكل والإجراءات اللازمة لصحة إصدار القرارات بقوانين في المراحل التي يمر بها وفقاً لصحيح نص المادة (١٥٦) من الدستور، كدعوة رئيس الدولة للبرلمان إذا كان قائماً، ومدة عرض القرارات ومناقشتها فور انعقاد مجلس النواب الجديد.

وانطلاقاً مما سلف تأكد المادة (٤/١٢١) من الدستور على أنه: "...كما تصدر القوانين المكتملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس وتعدُّ القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية والأحزاب السياسية والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكتملة له"، ومن ثم فإنَّ جميع القرارات بقوانين التي صدرت خلال الفترة السابقة وتنظم الموضوعات سالفة الذكر لا بد أن تحصل على موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس وفقاً للنصِّ آنف البيان وليس أغلبية الحاضرين من أعضاء المجلس فقط، أو أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب أو حتى ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين.

وذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن توافر الأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور في قانون ما، الاستيثاق منها يعتبر سابقاً بالضرورة على الخوض في أمر اتفاقهما أو تعارضهما مع الأحكام الموضوعية للدستور، وبهذا فقد استقر قضاء الدستورية على أن الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية المتصلة باقتراحها أو إقرارها أو إصدارها، إنما يتحدد في ضوء ما قرره في شأنها أحكام الدستور القائم والمعمول به حين صدورها^(١).

وعطفاً على ما سبق فإن إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية بمضمونها يعتبر بلا ريب شرطاً لإبائهم بمحتواها، ولزوم إعلانها عبر نشرها، وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها، وهذا مؤداه: أن دخول القاعدة القانونية حيز التنفيذ مرتبط بواقعتين تجريان معاً وتتكاملان، هما نشرها، وانقضاء المدة التي حددها المشرع لبدء العمل بها^(٢).

٢- المخالفة الموضوعية للقواعد الدستورية.

جرى قضاء الدستورية بشأن مدى توافق النصوص التشريعية التي تحدد فيها نطاق الدعوى المعروضة، مع الضوابط الموضوعية التي حواها الدستور على أن الأصل في السلطة التي يملكها المقتن في مجال تنظيمه الحقوق هو إطلاقها بالأصل ما لم يقيدتها الدستور بضوابط محددة، كالتزام في القاعدة القانونية وجوب ألا تؤدي إلى إجراء تمييز تحكيمي فيما بين أصحاب المراكز

(١) الدعوى رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" جلسة ٤ / ٢٠٢٠م، والمنشورة

بالجريدة الرسمية - العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣ / ١ / ٢٠٢٠م.

(٢) الدعوى رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية، سאלفة الذكر.

القانونية المتكافئة بلا أساس موضوعي يبرره^(١).

وظهر جلياً هذا العوار كما لو صدر القرار بقانون صحيحاً ومستكملاً لشروطه المنصوص عليها في المادة (١٥٦) من دستور سنة ٢٠١٤م، لكنه يخالف المبادئ والقواعد الدستورية المرتبطة بموضوعه على النحو التالي:

(أ) مخالفة محل القرار بقانون أو موضوعه للقواعد الدستورية:

بمعنى وجوب اتفاق القرارات بقوانين مع الدستور، وعدم مخالفة ما يضعه من ضوابط وقيود كت تنظيم تسليم المواطنين، والمصادرة وعدم رجعية القرارات الجنائية بقوانين، وكذا مخالفة مبادئ العمومية والتجريد، والمشروعية، وقواعد المسؤولية، ومصادرة الحقوق وانتهاك الحريات.

ومرد هذا هو أن التأسيس الطبيعي في سلطة المشرع التقديرية في موضوع تنظيم الحقوق هو إطلاقها، بحسبان أن جوهر هذه السلطة هو: "المفاضلة التي يجريها بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم التشريعي، موازناً بينها، مرجحاً ما يراه أنسبها لفحواه، وأحراها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وأكفلها لأكثر المصالح وزناً في مجال إنفاذها. وليس ثمة قيد على مباشرة المشرع لسلطته هذه، ما لم يكن الدستور قد فرض في شأن ممارستها ضوابط محددة، تعتبر تخوماً لها لا يجوز تجاوزها، بل يتعين التزامها نزولاً عليها وتقيداً بها^(٢)".

- (١) الدعوى رقم ٩٨ لسنة ٤ قضائية "دستورية" جلسة ٥ مارس ١٩٩٤م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ١٣ بتاريخ ٣١/٣/١٩٩٤م.
- (٢) القضية رقم ٣١ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" جلسة ١/٢/١٩٩٩م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ١٢٣/٩.

وهذه الضوابط إذا كانت واجبة على القوانين العادية الصادرة من السلطة التشريعية، فإن التزام القرارات بقوانين بهذه الضوابط أوجب. ولا ينال من تأصيل رقابة الدستورية ما تثيره الحكومة من أن تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بأحكام الدساتير في المادة (١٤٧) قديماً، و(١٥٦) من الدستور الحالي، متروك لرئيس الدولة تحت رقابة مجلس النواب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا يمتد إليها قضاء الدستورية، لأنّ هذا لا يعني إطلاق هذه السُلطة في إصدار قرارات بقوانين دون التقيّد بالحدود والضوابط الدستورية^(١).

(ب) مخالفة القرار بقانون لروح الدستور:

وهي ما تعرف بحالة الانحراف التشريعي، والتي تظهر في قيام السلطة التنفيذية بوضع قرارات بقوانين تتعارض والمصلحة العامة المرسومة بالقواعد الدستورية، مما يوصم هذه القرارات بعدم الدستورية؛ لابتعادها عن الغاية المنوطة بسلطات الدولة.

ولا يعزب عن نظر تحقق حالة الضرورة مع لزوم ضماناتها المنوه عنها آنفاً، رهن بوجود واقع دستوري مؤقت، ينشأ عن واقع غياب السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب بغض النظر عن السبب أو المدة، الأمر الذي لا يكتمل في غيبة المجلس البناء الدستوري لنظام الحكم، بالمفهوم الموافق لأحكام الباب الخامس من الدستور، مما يستنهض تدخلاً استثنائياً من رئيس الدولة، عبر إصدار قرارات بقوانين تلازمها شرعية دستورية مؤقتة، ريثما تخضع لرقابة المجلس النيابي الجديد، وبالمواعيد والإجراءات التي تضمنها نص المادة (١٥٦)

(١) القضية ٢٨ لسنة ٢ قضائية "دستورية" جلسة ٥/٤ / ١٩٨٥م، المجموعة ٢٠٣/٣.

من الدستور، ولا يحول إقرار القرارات بقوانين من مجلس النواب، دون خضوعها لرقابة قضاء الدستورية على الأوضاع الشكلية، والأحكام الموضوعية لهذه القرارات، طبقاً لما تبشره المحكمة الدستورية دون غيرها وفقاً للأوضاع المقررة في قانونها، وليغدو التنظيم الدستوري لإصدار رئيس الدولة قرارات بقوانين محققاً الفصل بين سلطات الدولة، مقيماً التوازن بينها، ضامناً قواماً ديمقراطياً لنظام الدولة، وذلك على ما تجرى به أحكام المادتين الأولى والخامسة من الدستور^(١).

وتحقق العدالة في القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الدولة مطلب في ذاته، والدستور وإن قرن العدل بكثير من النصوص التي تضمنها في المادة الرابعة، والثامنة، والسابعة والعشرين، والثامنة والثلاثين، والسابعة والسبعين بعد المائة، وخلا في الوقت ذاته من كل تحديد لمعناه، فإن مفهوم العدل بمبناه أو أبعاده يجب أن يكون محددًا من منظور اجتماعي؛ بحسبان أنه: "يتغيا التعبير عن تكلم القيم الاجتماعية التي لا تنفصل عن الجماعة في حركتها وسكونها، والتي تتبلور مقاييسها في شأن ما يعتبر حقاً لديها، فليس العدل مفهوماً مطلقاً باطراد محض بل مرناً متغيراً وفقاً لمعايير الضمير الاجتماعي ومستوياته، وبهذه المثابة لا يعدو أن يكون نهجاً متواصلاً منبسطاً على أشكال من الحياة تتعدد ألوانها، وازناً بالقسط تلك الأعباء التي يفرضها المشرع على المواطنين، فلا تكون وطأتها على بعضهم عدواناً، بل تطبيقها بينهم إنصافاً، وإلا كان القانون منهياً للتوافق في

(١) القضية رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية" جلسة ٤ / ١ / ٢٠٢٠م، والمنشورة بالجريدة الرسمية - العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣ / ١ / ٢٠٢٠م.

مجال تنفيذه وغدا إلغاؤه لازم^(١).

وأخيراً وليس آخراً فإنه وبجانب رقابة قضاء الدستورية على ما يصدره رئيس الدولة من القرارات بقوانين، فإن للمحكمة أيضاً تفسيرها وفقاً لأحكام الدستور، متى أثرت إشكاليات في التطبيق، وكان من الأهمية ما يقتضي توحيدها وتفسيرها^(٢).

وأخال أن عجز نص المادة (١٥٦) من الدستور، والتي تنص على أنه: "...أو تسوية ما ترتب عليها من آثار" تحتاج لمزيد من التفسير من قبل القضاء الدستوري؛ لانضواء هذا العطف على حلول سياسية أكثر منها قانونية في تطبيق القرارات بقوانين، إذ غرب عن النظام الدستوري فجر مفهوم التسوية، وآلية حصولها، وأنواعها، وشكل إتمامها، أمن مجلس النواب في صورة تشريع أصلي، أو بقرار إداري من جهة الإدارة، أو بتفويض من المجلس النيابي للسلطة التنفيذية؟

(١) القضية رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية "دستورية" جلسة ٤ / ١١ / ٢٠٠٠م، أحكام المحكمة الدستورية العليا- الجزء التاسع من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١م، ص ٧٧٩.

(٢) مادة: (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا، رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩م، والمنشور بالجريدة الرسمية- العدد (٣٦) في ٦ سبتمبر سنة ١٩٧٩م.

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبتوفيقه تتحقق المقاصد والغايات، فقد انتهيت مما أردت بحثه في مجال القرارات بقوانين، وعرضت له في مقدمة، وتمهيد، وثلاثة مباحث. الأول: في التنظيم الدستوري للقرارات بقوانين، والثاني: شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في إصدارها، والثالث: في الرقابة عليها. كما أنهيت البحث بخاتمة ضمنيتها النتائج، والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج:

- ١- خوّل الدستور الحق لرئيس الدولة في تقدير الضّرورة الداعية لإصدار قرارات بقوانين يمارسها تحت رقابة السلطة النيابية.
- ٢- يلزم لشروط صحة القرارات بقوانين وجوب عرض القرارات على مجلس النواب ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد.
- ٣- تتمتع القرارات الصادرة من رئيس الدولة- في حالتها الضرورة وغيبة مجلس النواب- بقوة القانون.
- ٤- تراقب السلطة التشريعية القرارات بقوانين التي تصدر في غيابها، وتبدي رأيها فيها خلال خمسة عشر يوماً بالقبول أو الرفض.
- ٥- سكوت مجلس النواب عن نوائح الضرورة لا يمنحها قوة القانون، ويكون تصرفه هذا بمثابة رفضه لها.
- ٦- قبل إقرار مجلس النواب للنوائح الضرورة ومنحها قوة القانون لا تعدو وقتها أن تكون محض قرارات إدارية تخضع لرقابة قضاء مجلس الدولة إلغاءً وتعويضاً.

- ٧- يطبق القضاء الإداري على لوائح الضرورة -قبل اعتمادها من مجلس النواب- رقابة المشروعية الاستثنائية وليس المشروعية العادية.
- ٨- إن إقرار مجلس النواب للقرارات بقوانين لا يظهرها من عيب مخالفة الدستور، ولا يحجبها من الخضوع لرقابة قضاء الدستورية، من حيث التزامها لقواعد وضوابط وحدود الدستور.
- ٩- مناقشات المجلس للقرارات وما يبديه الأعضاء من آراء جميعه يمثل لب الأعمال التحضيرية للقرارات، والتي يمكن الرجوع إليها في التفسير باعتبارها من الوسائل الخارجية عن مضمون دلالة ألفاظ القرار.

ثانياً: التوصيات:

- ١- السلطة التشريعية لرئيس الدولة هي سلطة استثنائية يلزم استحضار طابعها الاستثنائي، وعدم التوسع فيها.
- ٢- على مجلس النواب بحسبانه المختص بالتشريع أصالة مناقشة ما يصدره رئيس الدولة من قرارات مناقشة وافية من حيث الوقت، وجادة من حيث الطرح، ونافذة في إبداء الرأي، والنأي عن المجاملات الفئوية، والأيدلوجية الحزبية.
- ٣- التأكيد على مسألة نشر القرارات بقوانين عقب إقرارها من مجلس النواب؛ أو نفاذها عن الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب عليها من آثار؛ وذلك تقيداً بأحكام المادة (٢٢٥) من الدستور، ونزولاً على المادة (١٩٤) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦م، بشأن إصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
- ٤- النأي بالموضوعات المحجوزة للقانون دستورياً من تنظيمها من قبل رئيس الدولة، اللهم إلا في حالة تنفيذ ما ينظمه القانون من أحكام.

- ٥- إن مناقشة وموافقة مجلس النواب على القرارات بقوانين خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ليست بالكافية أمام سيل القرارات في غيبة المجلس، ونظراً لخطورة هذه الأداة التشريعية الاستثنائية فاقترح زيادة المدة لشهر كما في دستور ١٩٣٠م، أو اعتبار مدة الخمسة عشر يوماً المنصوص عليها دستورياً ميعاداً تنظيمياً لا غير.
- ٦- ضرورة تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب حالة عدم رفع قرارات رئيس الدولة للمجلس، أو رفعها بعد فوات الميعاد.
- ٧- نظراً لخطورة الأثر الرجعي للقرارات بقوانين في المساس بالمراكز القانونية المستقرة، ناهيك عن ضرورة تحديد مفهوم التسوية للقرارات بقوانين موضوعياً، والمختص بألية تطبيقها إجرائياً، نقترح على معالي دولة رئيس مجلس الوزراء أن يرفع لمعالي وزير العدل بطلب تفسير عجز المادة (١٥٦) من الدستور، وفقاً لأحكام المادة (٣٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م.

مراجع البحث

أولاً: القرآن الكريم:

ثانياً: كتب اللغة والفقه:

- ١- الأزدي، أبو بكر محمد بن الحسن بن دريد، المتوفى: ٣٢١هـ، جمهرة اللغة- بيروت الطبعة الأولى. الناشر: دار العلم للملايين ١٩٨٧م.
- ٢- الرازي، أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، المتوفى: ٣٩٥هـ، معجم مقاييس اللغة- الناشر: دار الفكر ١٩٧٩م.
- ٣- السيوطي، عبد الرحمن بن أبي بكر، جلال الدين، المتوفى: ٩١١هـ، الأشباه والنظائر- الطبعة الأولى. الناشر: دار الكتب العلمية ١٩٩٠م.
- ٤- الفراهيدي، أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم، المتوفى: ١٧٠هـ، كتاب العين- الناشر: دار ومكتبة الهلال.
- ٥- القرطبي، أبو الوليد محمد بن أحمد بن رشد، المتوفى: ٥٢٠هـ، البيان والتحصيل، الطبعة الثانية بيروت- لبنان، الناشر: دار الغرب الإسلامي ١٩٨٨م.

ثالثاً: كتب القانون:

- ٦- أ. الرافعي، عبد الرحمن - الثورة العرابية والاحتلال الإنجليزي، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، الطبعة الثانية، ١٣٦٨هـ - ١٩٤٩م.
- ٧- د. أبو الخير، عادل السعيد محمد - الضبط الإداري وحدوده، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥م.
- ٨- د. أبو زيد، محمد عبد الحميد- توازن السلطات ورقابتها، القاهرة: مطبعة النسر الذهبي، ٢٠٠٣م.

- ٩- د. الجرف، طعيمة - القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤م.
- ١٠- د. الجرف، طعيمة - مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦م.
- ١١- د. الجمل، يحيى - نظرية الضرورة في الفقه الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م.
- ١٢- د. الحلو، ماجد راغب - النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥م.
- ١٣- د. السناري، محمد - القانون الدستوري، نظرية الدولة والحكومة، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٦م.
- ١٤- د. الشاعر، رمزي طه - النظام الدستوري المصري، تطور الأنظمة الدستورية المصرية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.
- ١٥- د. الشاعر، رمزي طه - النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة: مطبعة عين شمس، ١٩٨٢م.
- ١٦- د. الطماوي، سليمان - النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٧م.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٨م.
- ١٧- د. العصار، يسرى محمد سيد - نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.

- ١٨- د. العطار، فؤاد - النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٣م.
- ١٩- د. بدر، أحمد سلامة - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م.
- ٢٠- د. بسيوني، عبد الغني بسيوني - سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩١م.
- ٢١- د. جمال الدين، سامي - لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها، الإسكندرية: الناشر منشأة المعارف، ١٩٩٢م.
- القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥م.
- ٢٢- د. خليل، محسن - النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: مؤسسة المعارف للنشر والطبع، ١٩٧١م.
- ٢٣- د. ساري، جورج شفيق - أصول وأحكام القانون الدستوري، الطبعة الرابعة. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م.
- ٢٤- د. سلامة، وهيب عياد - أسلوب إصدار المحكمة الدستورية العليا لأحكامها، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢م.
- ٢٥- د. شطناوي، علي خطر - القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى، الرياض: مكتبة الرشد، ١٤٣٥هـ.
- ٢٦- د. عصفور، سعد - النظام الدستوري المصري، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨١م.
- ٢٧- د. عصفور، محمد - البوليس والدولة، القاهرة، ١٩٧١م.

- ٢٨- د. غبريال، وجدي ثابت- السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٦٤ من الدستور المصري، والرقابة القضائية عليها، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٨م.
- ٢٩- د. فهمي، مصطفى أبو زيد- الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤م.
- ٣٠- د. هيكل، السيد خليل -القانون الإداري السعودي، الطبعة الثانية، الرياض: الناشر دار الزهراء، ٢٠١١م
- ٣١- د. هيكل، السيد خليل وآخرين- النظرية العامة للقانون الدستوري، ٢٠٠١م.

رابعاً: الدوريات:

- جريدة أم القرى.
- الجريدة الرسمية.
- جريدة الكويت اليوم.
- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا- الجزء التاسع- من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١م.
- مجموعة مجلس الدولة- السنة الثانية.
- الوقائع المصرية.

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
١٠٦٣	المقدمة
١٠٦٩	المبحث التمهيدي: مفهوم القرارات بقوانين وأنواعها، وفيه مطلبان:
١٠٦٩	المطلب الأول: تعريف القرارات بقوانين.
١٠٧٦	المطلب الثاني: أنواع القرارات بقوانين.
١٠٨٢	المبحث الأول: التنظيم الدستوري للقرارات بقوانين، وفيه مطلبان:
١٠٨٢	المطلب الأول: التنظيم الدستوري لنظرية للقرارات بقوانين.
١٠٩٣	المطلب الثاني: نطاق اختصاص رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين.
١٠٩٩	المبحث الثاني: شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في إصدار القرارات بقوانين، وفيه ثلاثة مطالب:
١١٠٠	المطلب الأول: الشرط المتعلق بظروف إصدار اللوائح.
١١١٢	المطلب الثاني: الشرط المتعلق بغيبة البرلمان.
١١١٥	المطلب الثالث: الشرط المتعلق بعرض اللوائح على البرلمان.
١١١٩	المبحث الثالث: الرقابة على اختصاص رئيس الدولة في إصدار القرارات بقوانين، وفيه مطلبان:
١١١٩	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين.
١١٢٣	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات بقوانين.
١١٣٨	الخاتمة
١١٤١	المصادر والمراجع
١١٤٥	فهرس الموضوعات