

## اجندة العمل

الاحد الموافق ٢٠١٢/١٠/٧

الجلسة	الوقت
تسجيل وتعارف	١:٠٠ : ٢:٠٠
الدستور والبناء القانونى للدولة أ.د. ابراهيم محمد على أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق المحامى بالنقض والاداريه العليا	٢:٠٠ : ٣:٠٠
إستراحة	٣:٠٠ : ٣:١٥
أسئلة ومدخلات	٣:١٥ : ٤:٠٠

## جمعية السادات للتنمية والرعاية الاجتماعية

تعزيز سيادة القانون في مصر

(( خلال فترة التحول الديمقراطي ))

**الدستور والبناء القانوني للدولة**

**أ.د. ابراهيم محمد على**

**أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق**

**المحامى بالنقض والاداريه العليا**

اكتوبر ٢٠١٢

## الدستور والبناء القانونى للدولة

### عناصر ومحاور المحاضرة:

- ١- مفهوم الدستور.
- ٢- أهميته.
- ٣- أنواع الدساتير.
- ٤- أهم مكونات الدساتير وطرق وضعها.
- ٥- مفهوم القانون.
- ٦- مفهوم اللوائح والفارق بينها وبين القانون.
- ٧- أنواع اللوائح.
- ٨- مدى اعتبار المعاهدات جزء من البناء القانونى للدولة.
- ٩- التدرج الهرمى للقواعد القانونية فى الدولة.

### أولاً: مفهوم الدستور:

### تعريف القانون الدستورى:

كلمة الدستور ليست عربية الأصل، وإنما كلمة فارسية الأصل تعنى الأساس أو الأصل، كما

تعنى الإذن والترخيص، وقد استخدم المعنى الأول فى اللغة القانونية.

وبهذا المعنى فإن الدستور يعنى الأساس الذى تسيّر عليه أى جماعة منظمة، وفى مصر لم

تستخدم عبارة القانون الدستورى إلا بعد صدور دستور سنة ١٩٢٣. أما قبل ذلك التاريخ فكانت

عبارة "القانون الأساسى"، أو "القانون النظامى"، أو "نظام السلطات العمومية هى التى تستخدم للدلالة على مادة القانون الدستورى.

وينقسم الفقه إلى اتجاهين بشأن تحديد مدلول القانون الدستورى، وبيان الموضوعات التى يتعرض لها، فالبعض يحاول تحديد مدلول هذا الاصطلاح بالجوء إلى معيار شكلى يستند إلى مصادر القاعدة القانونية والإجراءات التى اتبعت فى وضعها، ويذهب اتجاه آخر إلى استخدام معيار موضوعى يستند إلى طبيعة القواعد التى يتضمنها القانون الدستورى والأسس التى يقوم عليها.

### المعيار الشكلى فى تعريف القانون الدستورى:

يعتمد المعيار الشكلى على الشكل الخارجى للقاعدة القانونية والجهة التى أصدرتها والإجراءات التى تتبع فى وضعها وتعديلها.

ويعرف القانون الدستورى وفقاً للمدلول الشكلى بأنه مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التأسيسية والمدونة فى وثيقة رسمية يطلق عليها اصطلاحاً اسم الدستور.

وعلى ذلك فى القانون الدستورى وفقاً لهذا المدلول هو الدستور المطبق فعلاً فى بلد معين وفى فترة زمنية معينة والمنصوص عليه فى وثيقة رسمية تسمى الدستور.

ويترتب على ذلك تعدد قاعدة دستورية كل قاعدة تتضمنها تلك الوثيقة أياً كان موضوعها، أما القواعد غير الواردة فى الوثيقة، فلا تعد قاعدة دستورية حتى ولو كانت لها علاقة بموضوعات دستورية.

وعلى ذلك فإن هذا المعيار يضيق نطاق القانون الدستوري ويقتصر على ما ورد فى الوثيقة فقط. كما أن هذا المعيار يقصر القانون الدستوري على الدول ذات الدساتير المكتوبة، أما الدول ذات الدساتير العرفية فلا يوجد فيها قانون دستوري وفقا لهذا المعيار.

كما أن هذا المعيار يؤدي إلى اختلاف تعريفات القانون الدستوري من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر لاختلاف الوثيقة وما يتضمنه من دولة إلى أخرى.

### المعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستوري

يقوم المعيار الموضوعى على أساس الاعتراف بالجواهر والمضمون دون اعتبار للشكل أو الإجراءات.

وعلى ذلك فإنه وفقا للمعيار الشكلى يمكن تعريف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد والمسائل ذات الطبيعة الدستورية حتى ولم تتضمنه وثيقة الدستور.

ومن ثم يعرف القانون الدستوري وفقا لهذا الاتجاه بأنه كل قاعدة قانونية أيا كان شكلها وطبيعتها تتعلق بسلطات الدولة وأجهزتها المختلفة واختصاصاتها وكيفية سير العمل بها والعلاقات بها سواء كانت مكتوبة فى وثيقة أو كانت عرفية وسواء وردت فى الوثيقة الدستورية أو فى قانون عادى.

ومن ثم فإن القواعد ذات الطبيعة الدستورية هى تلك التى تتصل بنظام الحكم فى الدولة.

ويمكن القول بأنها تلك التى تحدد شكل الدولة (بسيطة أو مركبة)، ونظام الحكم فيها (ملكى أو جمهورى)، والمبادئ الأساسية الخاصة بالسلطات العامة واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها وكذلك حقوق وحرىات الأفراد.

## ٢- أهمية الدستور:

سبق أن أشرنا إلى أن كلمة دستور تعنى البناء أو التنظيم أو التكوين فهى تتضمن إذن معنى النظام الأساسى، وبهذا المعنى يكون لكل جماعة قواعد تحدد تكوينها والعناصر التى تقوم عليها ووسائل تنظيمها وسيرها.

وعلى ذلك يكون للأسرة دستور، وللنقابة دستور، وللشركة التجارية دستور، وللجمعية الخيرية دستور ويكون للدولة أيضا دستور لأن الدولة هى أكبر الجماعات الإنسانية وأكثرها تنظيما، وما الجماعات الأخرى فى الغالب الإجماعات تابعة وخاضعة لنظام الدولة.

وعلى ذلك لابد للدولة من دستور يحدد المعالم الأساسية التى تسير عليها والقواعد الأساسية لنظام الحكم فيها.

كما أن وجود الدستور باعتباره اسمى القواعد القانونية فى الدولة يعد ضرورة أساسية لتحقيق مبدأ المشروعية، ومن ثم فإن القواعد الأخرى فى الدولة يجب أن تسير على هديه.

كما أن وجود الدستور يحد من الاستبداد بالحكم عن طريق تقييد سلطات الحاكم وإبراز حقوق وحرىات الأفراد موقفا فى ذلك بين السلطة والحرية.

### ٣- أنواع الدساتير

#### أ- الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية:

الدساتير المكتوبة: هي تلك الدساتير المدونة في وثيقة رسمية أو عن وثائق دستورية صادرة عن الجهة أو السلطة المختصة بإصدار مثل هذه الوثيقة أو الوثائق.

والتاريخ الحقيقي للدساتير المدونة يرجع إلى المستعمرات الإنجليزية في أمريكا الشمالية، وذلك عند إعلان استقلالها عن إنجلترا، ويعد أول دستور مكتوب هو دستور ولاية فيرجينيا في يونيو عام ١٧٧٦، ثم تلاه إعلان الاتحاد الكونفيدرالي أو الاستقلالى بين الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٧٧، ثم صدر الدستور الاتحادي عام ١٧٨٧، ثم دستور الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وبعدها انتشرت الدساتير المكتوبة في أغلب دول العالم.

ويعد وجود دستور مكتوب ضمانه ضد الحكم المطلق وانتهاك حقوق وحرىات الأفراد، كما أنه يمتاز بأنه يمكن وضعه في وقت على خلاف الدستور العرفى الذى يحتاج إلى مدة طويلة لكى تتكون قواعده.

كما يتسم الدستور المكتوب بالوضوح مما يسهل على أفراد الشعب معرفة ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات مما يجعلهم أكثر وعياً بحقوقهم وتمسكاً بالدفاع عنها.

**الدستور العرفى:** وهو الدستور الذى يستند إلى العرف والعادات والتقاليد والدستور العرفى

هى الدستور غير المدون أو غير المكتوب، فالقواعد التى يتضمنها غير ثابتة فى وثيقة مكتوبة.

ويعتبر الدستور الإنجليزي المثال التقليدي الذي يستشهد به الفقه على الدساتير غير المدونة، لأنه لا يستمد قواعده من وثيقة دستورية أو عدة وثائق تمثل الدستور، وإنما يأخذ غالبية أحكامه من العرف والعادات والتقاليد والسوابق التاريخية.

والدستور الإنجليزي رغم أنه دستور عرفي إلا أنه يوجد بجوار العرف الكثير من القواعد المكتوبة، ومن هذه القواعد المكتوبة العهد الأعظم الذي صدر عام ١٢١٥، وملتمس الحقوق عام ١٦٢٨ وقوانين تورث العرش وقانون البرلمان عام ١٩١١، وأمر الإحضار أو الحضور البدني.

وللدساتير العرفية ميزة تتمثل في المرونة وعدم التقيد بنصوص مدونة وهو ما يمكنها من مسايرة متطلبات المجتمع وبما يواكب المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فيمكن للبرلمان في الدولة ذات الدستور العرفي أن يغير الأعراف الدستورية دون أن يخضع في ذلك لأية قيود.

ويلاحظ أن معظم دساتير العالم الآن دساتير مكتوبة فيما عدد قليل جداً من الدول مازالت تحتفظ بدساتير عرفية أهمها إنجلترا وإسرائيل

#### ب- الدساتير المرنة والدساتير الجامدة:

##### الدساتير المرنة:

الدستور المرن هو الذي يعدل بنفس الإجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية التي تصدر عن السلطة التشريعية.



والدساتير المرنة قد تكون مدونة وقد تكون غير مدونة، ومن أمثلتها الدستور الإنجليزي فيستطيع البرلمان الإنجليزي تعديل أى قاعدة دستورية بذات إجراءات تعديل القانون العادى.

ومن أمثلة الدساتير المرنة المدونة الدستور الإيطالى الصادر عام ١٨٤٨ وبسبب عدم نصه على إجراء خاص لتعديل نصوصه، لذا يمكن تعديله بنفس الإجراءات المتبعة فى تعديل القوانين العادية.

ويمتاز الدستور المرن بسهولة تعديله، وهو ما يجعله أكثر ملائمة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تحدث فى المجتمع، إلا أن تلك الميزة تعد فى نفس الوقت عيباً يوجه إلى الدستور المرن، فسهولة تعديل الدستور المرن تؤدي إلى إضعاف هيئته واحترامه لدى كل من السلطات الحاكمة والأفراد.

### **الدساتير الجامدة:**

يقصد بالدستور الجامد ذلك الدستور الذى لا يمكن تعديل قواعده إلا بإجراءات أشد صعوبة من تلك التى تتبع فى تعديل القوانين العادية مما يجعل تعديل الدستور صعباً حتى يتميز بقدر كبير من الثبات ولا يعدل إلا حيث توجد ضرورة تستلزم ذلك.

وقد ظهرت الدساتير الجامدة ابتداء من نهاية القرن الثامن عشر منها الدستور الأمريكى والدستور الفرنسى.

ويلاحظ أن إضفاء وصف الجمود على الدستور لا يعنى ثبات قواعده دون تعديل أو تغيير على الدوام بحيث لا يجوز المساس بها، وإنما المراد بالجمود هنا هو عدم إمكان تعديل قواعد الدستور بإجراءات ووسائل القانون العادى.

#### ٤- أهم مكونات الدساتير وطرق وضعها:

يحدد الدستور كيفية تنظيم ممارسة السلطة، أى وضع السلطات الحاكمة، وكذلك طبيعة وأهداف نشاطها السياسى. ونوضح ذلك تفصيلاً فيما يلى:

#### ١- الدستور يحدد السلطات الحاكمة وطرق ممارسة وظائفها:

فالدستور هو الذى يحدد من هم الأفراد أو الهيئات التى تعد إرادتهم معبرة عن إرادة الدولة، فالفرد أو الهيئة التى يخولها الدستور حق التغيير أو المساهمة فى التعبير عن إرادة الدولة يصبح أحد سلطاتها الدستورية، ويعد الدستور عندئذ هو السند الشرعى لامتيازاتهم وهو الذى يؤسس سلطتهم وهو الذى يحد اختصاصات السلطات الحاكمة.

#### ٢- الدستور يحدد فكرة أو فلسفة القانون التى يقوم عليها النظام السياسى للدولة.

فالدستور يحدد الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية العامة التى يقوم عليها نظام الدولة السياسى.

٣- الدستور يهتم ببيان حقوق وحرريات الأفراد قبل الدولة كالحرية الشخصية، وحرية التملك، وحرية الرأى، وحرية العقيدة، والحقوق فى المساواة وغير ذلك من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

### أساليب وضع الدساتير:

تختلف أساليب وضع الدساتير، إلا أن هذه الأساليب رغم اختلافها تستلزم وجود سلطة وضع الدستور.

وفى هذا الصدد يجب ملاحظة الفرق بين السلطة التأسيسية الأصلية، وبين السلطة التأسيسية المنشأة.

فالسلطة التأسيسية الأصلية هى السلطة التى تقوم بوضع دستور لدولة جديدة لم يسبق أن كان لديها دستور مكتوب فتعهد بذلك إلى سلطة أصلية تقوم بوضع دستور يؤسس السلطات العامة فى الدولة، وتنظم اختصاصاتها وهى لا تستند فى عملها إلى نصوص دستور سابق على وجودها، وتتمتع بحرية مطلقة فى وضع القواعد التى تنظم الحكم فى الدولة.

أما السلطة التأسيسية المنشأة فهى سلطة تستمد وجودها وشرعية أعمالها من دستور قائم ونافذ، يحدد كيفية تشكيلها، ويبين اختصاصاتها وممارستها لعملها، سواء ان تقوم بوضع دستور جديد أو تعديل أحكام الدستور القائم، والسلطة التأسيسية المنشأة لا تلتزم فى عملها بالإجراءات والأشكال التى يقررها الدستور القائم.

ويقسم الفقه الطرق التي يمكن أن تنشأ بها الدساتير إلى طرق غير ديمقراطية وطرق ديمقراطية.

### أولاً: الطرق غير الديمقراطية في وضع الدساتير:

يقصد بالطرق غير الديمقراطية في وضع وثيقة الدستور، الطرق التي لا تستقل فيها إرادة الشعب تماماً في وضع الوثيقة الدستورية، وتبدوا إرادة الحاكم كقوة حقيقية في النظام السياسي. وتتمثل الطرق غير الديمقراطية في طريقتي المنحة والعقد.

#### ١- المنحة:

يتم وضع الدستور وفقاً لهذه الطريقة بإرادة الحاكم المنفردة باعتباره صاحب السلطة الوحيد في الدولة بمنح الشعب بعضاً من الحقوق والضمانات التي يضعها في الدستور. وفي حقيقة الأمر يكون اللجوء إلى هذه الطريقة بسبب الضغط الواقع على الحاكم من قبل شعبه، وتحت تأييد هذا الضغط الشعبي بسبب وعى الشعب بحقوقه وإلا تعرض لثورة عليه، فالدستور يصدر في شكل منحه حفاظاً على مكانه وهيبة الحاكم.

وقد ارتبط أسلوب المنحة فى وضع الدساتير بالأنظمة الملكية القديمة فى فترة سيادة الحكم المطلق، ولكن مع انتشار الديمقراطية، فإن هذه الطرق لم تعد لها مجال فى العمل، ومن الدساتير التى مازالت موجودة إلى الآن فى صورة منحة دستور إمارة موناكو عام ١٩١١.

## ٢ - العقد

وتقوم هذه الطريقة على أساس اتفاق إرادة الحاكم مع إرادة المحكومين فى وضع الدستور، فهذه الطريقة على خلاف الطريقة السابقة تعنى انفراد الحاكم وحده بوضع الدستور، وإنما تقوم على أساس مشاركة الشعب - عن طريق ممثليه - مع الحاكم فى وضع نصوص الدستور.

وتعد هذه الطريقة أكثر ديمقراطية من سابقتها، وإن كانت لا تدال خطوة ناحية ولازالت غير ديمقراطية.

ويثور تساؤل هل يجوز سحب هذا الدستور أو أفضاه طالما صدر بالإرادة المنفردة للحاكم أو بوسيلة العقد، يجيب غالبية الفقه على هذا التساؤل بالنفى، لأن حق الشعب فى أن يضع دستوره ثابتاً له منذ البداية إلا أن الحاكم قد اغتصبه، فإذا أعاده الحاكم إليه، وبالتالي لا يجوز للحاكم الرجوع فى هذه المنحة وإلا كان غاصبا لهذه الحقوق من جديد ونفس الأمر نجده فى حالة العقد، بل أنه فى هذه الطريقة تكون إرادة الشعب غالبا هى الأقوى حيث يعد ممثلوا الشعب مشروع الدستور ويقوم الحاكم بالموافقة عليه، وغالبا لا يعدل فيه شيئا.

## ٢ - الطرق الديمقراطية فى وضع الدساتير:

تعتبر الطرق الديمقراطية فى وضع الدساتير الدليل على انتصار إرادة الشعب وانتقال السيادة من الحاكم إلى الشعب، فالديمقراطية تعنى حكم الشعب الذى يجب أن تكون له السيادة وحده ومن ثم يجب أن يقضى الشعب وحده بوضع الدستور باعتباره صاحب السيادة ومصدر السلطات. وتتمثل الطرق الديمقراطية فى أسلوبين هما الجمعية النيابية التأسيسية والاستفتاء الدستورى.

### ١- الجمعية النيابية التأسيسية

يتم وضع الدستور وفقاً لهذه الطريقة عن طريق مجموعة مختارة من الشعب - يقوم الشعب بانتخابهم - ويعهد إليهم بمهمة وضع الدستور باسم الشعب ونيابة عنه.

وتسمى هذه الجمعية نيابية لأنها تشكيل أعضاء هذه الجمعية يتم عن طريق الانتخاب بواسطة جموع الشعب، كما تسمى تأسيسية لأنها تعمل على وضع دستور للبلاد، أى أن الشعب يعطى لهذه الجمعية التأسيسية وكالة خاصة فى وضع الدستور.

وبمجرد انتهاء الجمعية النيابية التأسيسية، أو الجمعية التأسيسية المنتخبة من عملها فى وضع الدستور، ثم إصداره بعد ذلك، يصبح دستوراً واجب النفاذ دون حاجة لعرضه على الشعب أو استفتاءه فيه.

ومن الأمثلة المعروفة للدساتير التى وضعت بهذه الطريقة دستور الولايات المتحدة الاتحادى

عام ١٧٨٧ الذى وضعت فى فيلادلفيا، والدستور الفرنسى عام ١٧٩١ وعام ١٨٧٥.

## ٢ - الاستفتاء الدستورى

وتقتضى هذه الطريقة أن يقوم الشعب بوضع دستوره مباشرة دون وساطة، وذلك بان تقوم لجنة بوضع مشروع الدستور سواء عن طريق جمعية منتخبة لهذا الغرض، أو لجنة معينة تختارها الحكومة أو رئيس الدولة، ثم يعرض الأمر على الشعب لاستفتاءه فيه، ولا يصبح نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه.

وبذلك يختلف أسلوب الاستفتاء الدستورى وأسلوب الجمعية التأسيسية، ففى طريقة الجمعية التأسيسية يقوم الشعب بانتخاب ممثلين عنه يكونون الجمعية التأسيسية التى تقوم بوضع الدستور نيابة عنه، أما أسلوب الاستفتاء الدستورى، فإنه يجب عرض مشروع الدستور الذى أقرته الجمعية المنتخبة على الشعب لإعلان رأيه فيه بالقبول أو الرفض.

### خامساً: مفهوم القانون

القانون لغة أصل يقاس عليه أو قاعدة يسار بمقتضاها والقانون اصطلاحاً هو مجموعة القواعد التى توضع لضبط سلوك وعلاقات الأفراد والتى يجبرون على إتباعها عند الاقتضاء بالقوة الاجتماعية.

### القانون ضرورة اجتماعية:

الرغبة فى إلزام الناس بمراعاة سلوك معين هى علة نشوء القانون، وعلى ذلك يعد القانون أكثر العوامل الدينية والأخلاقية قدرة على تحديد سلوك الأفراد.

وعلى ذلك يتضح أن القانون ظاهرة اجتماعية، بمعنى أنه لن يكون للقانون وجود ولن يكون له فائدة أو معنى إلا إذا كان هناك مجتمع ينظمه، ومتى وجد هذا المجتمع وجد القانون بالضرورة، فكما لا يكون للقانون وجود دون أن يكون هناك مجتمع، فلن يكون هناك مجتمع ليس فيه قانون، فالقانون قرين لنشوء المجتمع وشرط لبقائه.

### القانون والحق:

كلمة الحق تعطى الإحساس بالاستثنائية والتملك، فحين يذكر الشخص أن له حقاً معيناً، فإنه يصرف التعبير إلى معنى الانفراد بالقيمة التي يعرض لها فضلاً عن منع الآخرين من المساس بهم.

وتوجد علاقة وطيدة بين القانون والحق.

فالقانون هو القواعد التي ينبغي أن يسير عليها الفرد، والحق في الاستثنائية يكون نتيجة هذا السير، فالقانون والحق يعكسان معا صورة الحياة القانونية للمجتمع وهي لا توجد إلا بهما، ذلك أن غاية تنظيم المجتمع هي أن يتمتع كل فرد بحقه على أساس من المساواة والعدل، ووسيلة المجتمع لبلوغ هذه الغاية هي القاعدة القانونية التي يلتزم كل فرد بمراعاتها. ومن هذا يتبين أن القانون الحق وجهان لشيء واحد وإن **شئنا أن** نصف العلاقة بينهما كانت علاقة الوسيلة بالغاية، فالقاعدة أداة هدفية أو وسيلة تهدف إلى تنظيم الحقوق وكفالتها.

ويمكن على ذلك القول أن علة نشوء القاعدة القانونية هي بلوغ غاية معينة هي كفالة احترام

الحقوق وضمان التمتع بها.



## القانون الوضعى والقانون الطبيعى:

يقصد بالقانون الوضعى مجموعة القواعد الملزمة التى توضع سلفاً بقصد تنظيم سلوك الأفراد فى مجتمع معين، فى مكان معين وفى زمان معين، ويبنى على ذلك أن هذه القواعد تكون موضوعة سلفاً لى يتمكن الأفراد من معرفتها وأن ينظموا أمورهم على أساسها.

ويقصد بالقانون الوضعى مجموعة القواعد السرمدية (أى الأبدية والدائمة) التى لا تتغير بتغير الزمان أو المكان، والتى تعتبر القواعد المثالية التى ينبغى أن يتجه إلى الأخذ بها المشرعون فى مختلف البلاد.

### ٦- مفهوم اللوائح:

سبقت الإشارة إلى أنه يقصد بالقانون مجموعة القواعد التى تنظم سلوك الفرد فى المجتمع والتى يلتزم أن يراعيها.

والقانون مجموعة قواعد، بمعنى أن القاعدة هى الوحدة التى يتكون منها القانون ولهذه القاعدة خصائص:

١- العمومية والتجريد.

٢- التنظيم الاجتماعى.

٣- الجزاء.

ولتحديد الفارق بين القانون واللوائح، لابد أن نحدد المقصود بالقرار الإدارى وأنواعه.

يستقر القضاء الإدارى على تعريف القرار الإدارى بأنه:

"إفصاح الإدارة فى الشكل الذى يحدده القانون عن أرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانونى معين، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

ويمكن تعريفه ببساطة بأنه عمل قانونى من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية فى الدولة، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانونى جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانونى قائم.

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية أو لائحية (لوائح).

#### أ) القرارات الفردية:

القرار الفردى هو القرار الذى يتعلق بشخص معين بذاته أو بأشخاص معينين بذواتهم، ويستنفذ القرار الفردى مضمونه بمجرد تطبيقه على الفرد، أو على الأفراد المعينين أو حالة معينة أو حالات معينة.

ومثال القرار الفردى، القرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقيته، أو تعيين مجموعة من الأشخاص فى بعض الوظائف العامة، أو توقيع جزاءات تأديبية على مجموعة من الموظفين العموميين.

## ب) القرارات التنظيمية أو اللوائح:

وهى القرارات التى تتضمن قواعد عامة مجردة، وتنظم مراكز قانونية عامة للأفراد، إما بإنشاء هذه المراكز أو تعديلها أو إلغائها، وبمعنى آخر هى القرارات التى تصدر لى تطبيق على عدد غير محدد وغير معين من الأشخاص.

وعلى ذلك فالقرارات التنظيمية أو اللوائح تصدر فى صورة قواعد عامة مجردة، ولذا هى لا تخاطب شخصاً أو أشخاصاً بذواتهم ، وإنما تطبق على كل شخص فى المركز القانونى الذى تتوافر فيه شروط هذه القاعدة. مثال ذلك لائحة المحلات المقلقة للراحة لا احد أو الضارة بالصحة.

ومما تقدم يتضح أن القانون قواعد عامة مجردة تصدر عن السلطة التشريعية، أما اللوائح فهى قواعد عامة مجردة تصدر عن الإدارة، وتعتبر اللوائح أقل درجة من القانون فيما يتعلق بقوتها القانونية فلا يجوز لها مخالفة أو تعديل أو إلغاء القانون، بينما يستطيع القانون أن يحدث فيها ما يشاء باستثناء لوائح الضرورة واللوائح التفويضية التى تقوى على مخالفة القانون وتعديله ويرجع ذلك لأن القانون تعبير عن إرادة الأمة بواسطة ممثليها، بينما اللائحة ليست إلا تعبير عن إرادة السلطة التنفيذية.

## ٧) أنواع اللوائح

توجد خمسة أنواع من اللوائح هي:

### ١- اللوائح التنفيذية:

وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة التفاصيل المتعلقة بتنفيذ قانون معين صادر عن السلطة التشريعية، فعادة ما تقتصر القوانين على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها تاركة المسائل التفصيلية للسلطة التنفيذية التي لديها من الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع، وسرعة البت في الأمور.

ويجب ألا تخرج اللائحة التنفيذية عن دورها السابق لتضع أحكاماً جديدة، حتى لو تم ذلك بحجة تحقيق الهدف الذي يريد القانون تحقيقه.

### ٢- اللوائح التنظيمية:

هي اللوائح التي تصدر لتنظيم المرافق العامة، فنظراً لأن تشغيل المرافق العامة يعتبر من المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية، لذا تعد تلك السلطة وهي التي تشرف وتهيمن على إنشاء وسير المرافق العامة - الأنسب والأقدر - على إصدار هذا النوع من اللوائح. كما أن أثر هذه اللوائح على حقوق وحرريات الأفراد عادة ما لا يكون أثراً مباشراً.

واللوائح التنظيمية تعد لوائح مستقلة، إذ لا تستند السلطة التنفيذية في إصدارها على قانون معين تساعد على تنفيذه كما هو الشأن في النوع السابق.

### ٣- لوائح الضبط:

هى اللوائح التى تضعها السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة، الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة، الآداب العامة.

وهذا النوع من اللوائح يضع بطبيعته قيوداً على حقوق وحرىات الأفراد، ومن أمثلة تلك اللوائح، لوائح المرور، واللوائح الخاصة بمراقبة التغذية وغيرها.

### ٤- اللوائح التفويضية:

وهى لوائح يطلق عليها قرار بقانون، تصدرها السلطة التنفيذية فى مسائل من اختصاص السلطة التشريعية بتفويض من هذه الأخيرة.

ويكون لهذه اللوائح قوة القانون من حيث إمكان تعديل أو إلغاء القوانين دون أن يغير ذلك من طبيعة هذه اللوائح كقرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإدارى، مادامت لم تعرض على البرلمان فأقرها فتحولت إلى تشريعات عادية.

ومن أمثلتها المادة ١٠٨ من دستور عام ١٩٧١ والتي تنص على أن:

"الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

## ٥- لوائح الضرورة:

هى لوائح تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضى معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وذلك عند غياب البرلمان أو فيما بين أدوار انعقاده، ويكون لها قوة القانون على أن تعرض على البرلمان خلال مدة معينة لكي يقرها.

ومن أمثلة تلك اللوائح ما تنص عليه المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ والتي تنص على أن "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الأسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى 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 فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثارها بوجه آخر.

ويوجد إلى جانب اللوائح التى ذكرناها مجموعة أخرى من اللوائح التى تصدر عن الهيئات العامة المختلفة، ومن ذلك لوائح الجزاءات التأديبية التى تصدرها المصالح الحكومية، واللوائح التى تنظم العمل بالمصالح الحكومية.

## ٨- مدى اعتبار المعاهدات جزء من البنيان القانونى للدولة:

المعاهدة هى عبارة عن اتفاق بين الدولة وغيرها من الدول أو المنظمات الدولية فى مجال من المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو العسكرية.

وتختلف القيمة القانونية للمعاهدة وفقاً للنظام الدستورى فى كل دولة، ففى فرنسا تحتل المعاهدات قيمة قانونية أكبر من التشريع وأقل من الدستور ( المادة ٥٥ من دستور ١٩٥٨)، ونفس الأمر تجده فى المادة ٢٥ من دستور المانيا الصادر عام ١٩٤٩. وفى مصر وفقاً لدستور عام ١٩٧١ والإعلان الدستورى الحالى الصادر فى مارس ٢٠١١، تشغل المعاهدات ذات المرتبة التى تحتلها القوانين.

وعلى ذلك فإن المعاهدات الدولية التى يتم إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للإجراءات والشروط المنصوص عليها فى القانون الداخلى المصرى تصبح نافذة فى الداخلى دون حاجة إلى صدور تشريع خاص بها من البرلمان، أى أنها تصبح فى مرتبة القانون الداخلى، وبالتالي تصبح واجبة الاحترام والتطبيق من كافة سلطات الدولة بما فيها السلطة القضائية بمجرد التصديق عليها ونشرها فى الجريدة الرسمية.

## ٩- التدرج الهرمى للقواعد القانونية فى الدولة:

يعد تدرج القواعد القانونية فى الدولة عنصراً هاماً من عناصر الدولة القانونية، لأنه بفضل هذا التدرج يتم الربط بين أجزاء النظام القانونى للدولة ربطاً تسلسلياً تنفذ أحكام القانون من القمة إلى القاعدة.

وتأتى القواعد الدستورية عند قمة الهرم، ثم تليها القواعد التشريعية العادية، أى القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ثم يليها بعد ذلك القواعد الصادرة عن السلطة التنفيذية وهى اللوائح أو القرارات التنظيمية وأخيراً القرارات الفردية التى تشكل قاعدة الهرم.

وينتج عن هذا التدرج الهرمى عدة نتائج، تتمثل فى خضوع القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة القانونية الأعلى فى سلم التدرج، سواء من حيث الشكل أو الموضوع فالقاعدة الأدنى لا يجوز أن تصدر إلا عن السلطة التى تحددها القاعدة الأعلى، ويجب أن تصدر بالإجراءات التى نصت عليها القاعدة الأعلى، كما لا يجوز أن تتضمن حكماً يخالف القاعدة الأعلى.

كما يجب أن تصدر القرارات الفردية بالاستناد إلى قواعد عامة مجردة موجودة سلفاً، بالإضافة إلى أن العمل المادى التنفيذى لن يكون إلا تنفيذ للقرار المطبق للقواعد العامة على الحالة الفردية. وبمعيار آخر فإن التنفيذ المادى يسبقه دائماً قرار إدارى فردى يحدد مجال انطباق القاعدة القانونية ويعين الأفراد الذين تسرى عليهم.

ونخلص ما تقدم أن لدينا ثلاثة أنواع من التشريعات هى: التشريع الدستورى والتشريع العادى والتشريع الفردى، ومضمون التدرج أى بيان مراتبه أن التشريع الأدنى لا يستطيع مخالفة تشريع أعلى.

ويثور سؤال هام ما الحكم فى حالة مخالفة تشريع أدنى لتشريع أعلى!

فمخالفة التشريع الأدنى للتشريع الأعلى يمكن أن تكون من حيث الشكل ويمكن أن تكون من حيث الموضوع.



**من حيث الشكل:** يتحقق عندما تكون السلطة التي أصدرت التشريع المخالف سلطة غير مختصة أو اتبعت في وضعه إجراءات غير صحيحة، فمثلاً عندما تقوم السلطة التنفيذية بتعديل حكم في التشريع العادي تكون ارتكبت مخالفة شكلية، وكذلك الأمر حين تصدر لائحة تنظيمية من وزير أو من وكيل وزارة.

**أما المخالفة من حيث الموضوع** فتنتأى من حيث تضع السلطة المختصة - بإجراءات سليمة - حكماً يتعارض مع حكم آخر وارد في تشريع أعلى، فمثلاً حين تضع السلطة التشريعية قانوناً يقرر أن فعلاً معيناً يعتبر جريمة معاقباً عليها ويقرر أن هذا القانون يسرى على الأفعال التي وقعت قبل صدوره يكون قد خالف نصاً في الدستور (م٦٦) التي تقرر أنه لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون.

**أولاً: الوضع في حالة مخالفة التشريع الفرعي لتشريع أعلى (شرعية اللوائح ودستوريتها).**

إذا خالفت اللائحة تشريعاً قيل أنها غير شرعية، وإذا خالفت نصاً في الدستور قيل أنها غير دستورية. وتخضع اللوائح للرقابة على الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا.

وإذا كانت اللائحة مخالفة للتشريع أو الدستور، فإنه يكون للمحكمة أن تمتنع عن تطبيقها، يستوى أن تكون المخالفة شكلية أو موضوعية، وسواء تمسك بذلك أحد الخصوم أو لم يتمسك لأن شرعية اللوائح أو دستوريتها أمر يتعلق بالنظام العام.

والامتناع عن تطبيق اللائحة التي تشوبها المخالفة أمر يملكه كل من القضاء العادي والقضاء الإداري، غير أن المحاكم العادية لا تملك الحكم ببطان اللائحة المعيبة، إذ أن اختصاص بطلانها

أو إلغائها يدخل فى اختصاص القضاء الإدارى وحده، بشرط أن ترفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ نفاذ اللائحة.

### ثانياً: مخالفة التشريع العادى للدستور(دستورية القوانين)

فى حالة مخالفة التشريع للدستور يمكن الطعن عليه بعدم الدستورية، وفى حالة توافر إحدى وسائل تحريك الدعوى أمام المحكمة الدستورية العليا (الدفع الفرعى - الإحالة - التصدى) والمشرع فى مصر لم يأخذ بطريقة الدعوى الأصلية (أى دعوى مبتدأه بعدم دستورية قانون ما) وإنما ينبغى أن يكون الطعن بعدم الدستورية بمناسبة دعوى قائمة فعلاً.