

الفصل الثالث

بين رجل الدولة ورجل القانون

سياسة الأمر الواقع

وأربعة مجالس نيابية باطلة

(١)

بموجب حكم المحكمة الدستورية، اكتشفنا في منتصف عام ٢٠٠٠م أن المجلس النيابي الذي تشكل عام ١٩٩٥م وانقضت مدته وأتم خمس دورات نيابية كاملة، كان تشكيله باطلاً؛ لأن انتخاباته جرت بإجراءات باطلة وغير دستورية. وانحسم هذا الأمر بحكم المحكمة الدستورية، وحكمها هو عنوان الحقيقة، وصدعت له الدولة وعدلت قانون إجراءات الانتخاب وصدّق المجلس النيابي على هذا التعديل؛ فيكون المجلس النيابي الذي قضى ببطالانه قد أقر بصحة حكم المحكمة الدستورية وبصواب ما قطعت به بشأن هذا المجلس.

وكذلك فإن المجلس النيابي السابق الذي انتخب في نهاية ١٩٩٠م، وأتم دوراته الخمس كاملة في ١٩٩٥م، هو أيضاً كان تشكيله باطلاً؛ لأن انتخاباته جرت بذات الإجراءات غير الدستورية التي شكّل بها المجلس الذي خلفه. وحكم المحكمة الدستورية ذاته كشف عن هذا البطلان.

والجلسان السابقان على هذين المجلسين، كانت المحكمة الدستورية قد قضت على كل منهما بالبطلان؛ لأن انتخابات كل منهما جرت بطريقة القوائم الحزبية، وأبطلت المحكمة الدستورية هذا الطريق من طرق الانتخاب لما رأته فيه من مخالفة لحكم الدستور، ومن منافاة لمبدأ المساواة بين المواطنين في حق الترشيح، سواء كانوا ينتمون لأحزاب سياسية أو لا ينتمون. والمجلس الأول من هذين المجلسين كانت قد جرت انتخاباته ١٩٨٤م، وأصدرت المحكمة الدستورية حكمها بإبطال إجراءات تشكيله في ١٧ مايو ١٩٨٧م، وكانت الحكومة قد عدلت قانون الانتخاب تعديلاً جزئياً وحل مجلس الشعب وجرت انتخابات جديدة ١٩٨٧م طبقاً للإجراءات المعدلة، واستمر المجلس بتشكيله اللاحق حتى عاجله حكم آخر للمحكمة الدستورية في ١٩ مايو ١٩٩٠م، قضى ببطالان الإجراءات المعدلة؛ فحل المجلس وجرت الانتخابات بنظام الترشيح الفردي في ١٩٩٠م.

وبطبيعة الحال فإن سبب البطلان الذى قضت به المحكمة الدستورية فى ٨ يولييه ٢٠٠٠م، وهو عدم الإشراف القضائى الكامل على الانتخابات، هذا السبب يلحق أيضاً بانتخابات مجلسى الشعب المشكلين فى ١٩٨٤م وفى ١٩٨٧م، وكذلك المجالس السابقة على ١٩٨٤م فى ظل دستور ١٩٧١م.

ويضاف إلى هذه الأسباب بالبطلان، سبب آخر كشف عنه حكم المحكمة الدستورية الصادر فى يولييه ٢٠٠٠م أيضاً، والذى قضى بعدم دستورية النص القانونى الذى يثبت تعريف العامل والفلاح بالحالة الواقعية التى كانت قائمة فى ١٩٧١م، فثم ثلاثة أسباب للبطلان تلحق مجلسى الشعب المشكلين فى ١٩٩٠م - ١٩٩٥م. وذلك كله فضلاً عما كشفت عنه تحقيقات محكمة النقض فى الطعون التى قدمت لها عن عشرات الدوائر الانتخابية (بما يزيد عن المئة والمئة والخمسين أحياناً)؛ إذ كشفت عن خلل فى إجراءات الانتخابات يصل إلى حد إبطال العملية الانتخابية فى الكثير من هذه الطعون، وكذلك ما كانت قضت به محكمة القضاء الإدارى والمحكمة الإدارية العليا من بطلان فى إجراءات الترشيح أو إجراءات انتخاب القائمة.

وهكذا تتعدد وجوه البطلان، وتكرر هذه الوجوه المرة بعد المرة فى كل مجلس وتقضى بها المحاكم، وذلك على مدى ست عشرة سنة متصلة، وما يزيد على ذلك قبل ١٩٨٤م.

(٢)

وعلى مدى هذا الزمن صدرت مئات من القوانين، تقارب الألفين أو تزيد. وإن المحكمة الدستورية كانت من الحكمة بحيث أنها ضمنت كل حكم ببطلان أحد المجالس عبارة تفيد أن حكمها ذلك، وما يترتب عليه من بطلان المجلس النيابى، لا يخل بصحة ما أصدر هذا المجلس من قوانين، وإجراءات، وما اتبع من إجراءات.

ووجه الحكمة فيما أشارت به أن القانون، والنظام القانونى برمته، لا يبتغى فقط إقرار الشرعية وتحقيق العدالة، ولكن يهيمه أيضاً استقرار الأوضاع وحماية الناس من تعاملوا مع وضع ظاهر تبدى لسنيين متعاقبة فى مظهر الشرعية؛ وترتب على هذه التعاملات حقوق والتزامات ونشأت مراكز قانونية واستقرت أوضاع وأحوال معيشة.

ونحن مثلاً ندرس فى كليات الحقوق فكرة المالك الظاهر ، الذى امتلك بسبب باطل أو أبطل بعد ذلك بسنوات ، وبدا للناس لفترة ما أنه المالك على خلاف الحقيقة القانونية ؛ فتعامل معه الآخرون بيعاً وشراء وترتبت على تصرفاته حقوق ومراكز قانونية لأناس آخرين .

وقد تعاملنا أيضاً فى القضاء الإدارى مع هيئات وموظفين وقضت المحاكم ببطلان تشكيل هيئة ما ، وبطلان تعيين موظف ما بعد عدد من السنين ، ومع ذلك تبقى تصرفات أى منهم وقراراته نافذة . وكل ذلك حماية لما ترتب على هذه التصرفات من حقوق ومراكز للآخرين .

(٣)

كل هذا صحيح ، وقد تداولته الأقلام ورددته الألسن على مدى شهور منذ صدور حكم المحكمة الدستورية ، ولكن ما يدهشنى واستفز فى الرغبة فى الكتابة ، أن ذوى الشأن ورجال القانون منهم بعد أن اطمأنوا إلى صحة القوانين التى أصدرتها المجالس الباطلة ، وبعد أن أصدروا القانون المعدل لإجراءات الانتخاب ، لم يعد لدى أى منهم ما يستوجب قلقاً ولا شعوراً بالخطأ .

لم يجلب بخاطر أحد منهم - فيما يبدو - أن أمر صحة القوانين الصادرة من المجالس الباطلة ، المفروض أن يرد على سبيل الاستثناء ، وأن يكون حالة طارئة ومؤقتة يجب أن تقدر بقدرها ، وأن صحة القوانين هنا لا ترد من أنها شرعية ، ولكنها ترد من باب «الأمر الواقع» أى من مبدأ الاستقرار الواجب لأوضاع نشأت حتى إن كانت غير شرعية .

إن صحة القوانين والتصرفات هنا لا تستند إلا إلى اعتبارات تتعلق بحماية الناس والمحكومين الذين خضعوا لهذه القوانين والقرارات ، ونفذوها وتعاملوا وفقاً لها ، وترتبت لهم بها أوضاع ومراكز قانونية وحقوق صارت واجبة الصون ؛ وكل هذا لا يحمى ولا ينبغى أن يحمى من أصدر التصرف الباطل ، ولا من تسبب فى هذا البطلان .

فمثلاً ، يفترض أن المالك الظاهر ليس بصاحب حق فى الملكية ، ولكنه ظهر ظهور المالك ؛ فباع وأجر ووظف عمالاً ، وترتبت لكل هؤلاء حقوق فوجبت حمايتهم .

والقانون هنا بإقرار هذه التصرفات لا يحمي المالك الظاهر، ولكنه يحمي من تعامل معه؛ لأنه مغتصب أو لأنه يعلم أنه ليس مالكا حقيقيا، وهو في الحالتين سيئ النية.

وكذلك الشأن بالنسبة للموظف الفعلي، تصح تصرفاته وقراراته فيما قررت للغير من حقوق ومراكز قانونية حماية لهؤلاء، إنما لا يصح أن يستفيد هو من ذلك إذا كان هو المتسبب في هذا التعيين الباطل، وكان يعلم بهذا العيب.

في كل الأحوال، فإن القانون عندما يرتب آثاراً على الأمر الواقع غير الشرعي - كما في الحالات السابقة - لا يجول بخاطره قط أن تستشري هذه الحالات وتنتشر وتستمر وتديم، ولا يجول بخاطره إلا أن تكون حالات استثنائية ومحدودة وطارئة، أو أن تتحول إلى وضع عام؛ فيتسم البطلان بالعموم والشمول والاستمرار. وإلا وجب الوقوف وقفة طويلة، والتدبر في هذا الأمر.

ثمة سؤال يتعين أن نرده، وأن يبقى حياً ومطروحاً للحديث والنقاش حتى يجد جواباً، وهو أنه كيف ساغ أن تبقى مصر محكومة بقوانين لا تستمد شرعيتها إلا من الأمر الواقع، ولا يسوغ نفاذها إلا حماية المحكومين الذين خضعوا لها وتعاملوا بها؟! إن البعض أراد أن يدافع عن نفسه بقوله إنهم عدلوا قانون الانتخاب قبل أن تقضى المحكمة الدستورية بعدم دستوريته، والقائل بذلك لا يدفع عن نفسه الخطأ بقدر ما يقر على نفسه أنه كان يعلم بهذا الخطأ قبل أن تكشفه المحكمة الدستورية، وإذا كان يعلم بعيب عدم الدستورية من قبل، فكيف ساغ له أن يبقى هذه العيوب السنة بعد السنة والانتخابات بعد الانتخابات، والمجلس بعد المجلس، وإذا كان يقبل التعديل؛ فلم لم ييكر به؟ أهو شعور باللامبالاة من حيث الضوابط الشرعية، أم هو حرص على بقاء الباطل باطلاً مادام نافعا، ومادامت المحكمة لم تنتهياً للحكم به بعد.

(٤)

إن السؤال الذي يثور هو كيف شاعت هذه الروح؟ روح الاكتفاء بالأمر الواقع والرضا به حتى لو تجرد من الشرعية. وأعتقد أن مسؤولية كبيرة في ذلك تقع على عاتق رجال القانون الذين تستشيرهم الدولة في مدى صحة القرارات التي تتخذها من الناحية القانونية والتشريعية، وفي مدى الصواب التشريعي للسياسات المرسومة.

وليبيان هذه المسألة يتعين التعرض للعلاقة بين الحاكم (رجل الدولة أو رجل الإدارة)

وبين رجل القانون . إن الحاكم أو رجل الإدارة فى أى من مجالات العمل يحتاج إلى القانون فى كل خطوة من خطواته العملية، وفى كل قرار يتخذه؛ أى يحتاج إليه احتياجاً «مؤسسياً» لذلك نجد رجال القانون ينتشرون فى كل التشكيلات المركزية للدولة، وفى كل فروع الإدارة بالوزارات والشركات والهيئات وغيرها؛ أى ينتشرون انتشار الأعصاب فى الجسم الحى، كما ينتشر المحاسبون فى كل هذه الجهات انتشار الشرايين والأوردة فى الجسم الحى، أياً كان النشاط الذى يمارس، والوظائف التى تؤدى . ذلك أن «وصف الشرعية» وصف لازم وجوهري فى كل تصرف أو قرار يتخذه رجل الدولة أو رجل الإدارة؛ وهو عندما ينفق مالاً لا ينفق من مال نفسه، وعندما ينظم شئون الآخرين إنما يقيد هؤلاء الآخرين، وبغير وصف الشرعية الذى يسبغه رجل القانون على تصرفات الحاكم أو الإدارة يتحول مثلاً اقتضاء الضريبة إلى سطو، ونزع الملكية إلى غصب .

من هنا يجىء هذا الاقتران والتلازم الوثيق بين عمل الحاكم المدير وبين عمل رجل القانون، ولكن ثمة اختلافاً جوهرياً وعميقاً بين المعايير التى تحكم رجل الدولة أو الإدارة، وبين المعايير التى تحكم رجل القانون؛ فرجل الدولة هو كمن يدير ماكينة تدور، كل همه أن يبقئها دوارة، وهو حاكم مسئوليته حفظ الأمن والنظام، وهو سياسى يرتبط وجوده ومستقبله واستقرار حكمه بأن ينجح فى إنجاز ما وعد به . ومعياره فى ذلك هو النجاح أو الفشل فى تحقيق أى من هذه المهام المسندة إليه .

بينما رجل القانون يهتم فى المحل الأول أن تصدر التصرفات ممن يملك شرعاً إصدارها؛ أى ممن خوله القانون سلطة إصدارها، وأن تجرى بالإجراءات التى شرطها القانون لذلك، كما يهتم أكثر من هذه الأمور الشكلية ألا تهدر هذه التصرفات حقوقاً للناس أو للأفراد والجماعات، سواء ما يتعلق بحرياتهم أو حقوقهم الجماعية والفردية أو أموالهم، وما يهم رجل القانون هو التحقق من وجوه الصواب هذه، فى تصرفات الحاكم؛ ولذلك فمعياره هو معيار الصواب والخطأ، وليس الإنجاز أو الفشل .

ولا تخفى وجوه التباين بين المعيارين، معيار النجاح أو الفشل، ومعيار الصواب أو الخطأ، ولا يخفى أن تباين واختلاف هذين المعيارين قد يؤدى إلى نوع من التصادم، وهو فى كل الأحوال يثير نقاط توتر عند الحدود الفاصلة بين كل من عمل الطرفين،

وهو غالباً ما يؤدي إلى ميل كل منهما عند التعارض إلى استيعاب الآخر؛ والأقوى عادة هو من يستطيع أن يظفر بالأضعف.

ورجل الدولة معه كل وسائل الدولة، وباختصار معه سيف المعز وذهبه، ومعه ما هو أقوى من السيف والذهب، وهو قدرة التحكم في جهاز منظم فعال يتحرك بأمره وإرادته؛ وهذا يعطيه قوة نفوذ لا تخفى، وقدرات ترهيب وترغيب لا تملكها جماعة ولا هيئة خاصة بمثل ما تملكها الدولة. أما رجل القانون فهو لا يمتلك في عمله إلا ورقاً وقلماً وبعض كتب تحوى نصوصاً وشروحاً، والجهد الفردي فيه يكفي، أو على الأكثر جهود جماعات محدودة تتداول الرأي وتصل إلى قرار. ورجل القانون من حيث القوة المادية قوى بغيره لا بذاته؛ فلا يوجد مال تحت تصرفه، ولا يوجد سلاح ولا يوجد تنظيم هرمى بالغ القدرة فى التنفيذ. ونفاذ رأى رجل القانون لا يكون إلا من خلال الدولة بمالها وسلاحها وقدرتها التنظيمية.

ولذلك ليس غريباً أن يجنح بعض رجال القانون إلى أن تستوعب إرادتهم فى إرادة رجال الدولة أو رجال الإدارة. وإن الإنسان لا يحتاج إلى قوة معنوية كبيرة حتى يستطيع الصمود، ومقاومة الترهيب؛ إذ هما أكثر سهولة أو أقل صعوبة من الصمود أمام الترغيب ومقاومته؛ لأن الإنسان هنا يقاوم قوة خارجية ويصارع أمراً خارج نفسه وهو يحتشد له، والترهيب يستفز الجماعة وليس الفرد وحده، فتجتمع وتدافع وتتماسك. أما الترغيب فهو ينقل المعركة من خارج الإنسان إلى داخله وبدل أن يصارع غيره يصارع نفسه بنفسه. وهنا ينقسم الجمع المقاوم إلى أفراد لكل منهم معركته فى داخله، وفى الإنسان ضعف وقدرة على التبرير؛ ومعركة الترهيب معركة جهيرة معلنة، أما معركة الترغيب فهى خفية هامة تتدسس فى القلب والوجدان. وهنا يحتاج الإنسان إلى قوة معنوية كبيرة؛ ليستطيع الصمود ضد إغراءات المال والمنصب والشهرة. ولا يكاد المرء يخرج من واحدة من هذه الفتن صامداً إلا أمكن أن تصرعه الأخرى.

وهؤلاء المكافحون عن ذواتهم، اللاتذون بضمائرهم، هم كثر بحمد الله، فإن جزءاً من التربية القانونية والثقافة القضائية تتعلق بمسألة: كيف يصمد صاحب القول أمام من يملك الفعل؟ وهم من تعثر بهم مهنة القانون فى مصر سواء فى القضاء أو فى المحاماة أو فى مجالات الإفتاء المختلفة، ولكن المشكلة هى فى هذه القلة التى صرعتها

إحدى الفتن، فتن المال أو المنصب أو الشهرة. والمشكلة أن رأيهم أكثر مضاءً ونفاذاً؛ لأن جهات العمل تتبناه، فيصير هو الرأى المطبق أى هو «الرأى الفعال».

وإلى هؤلاء أوجه حديثي :

(٥)

أولاً: لا شك أن المشورة القانونية تأخذ في اعتبارها مصلحة المستشير؛ ومن يستشيرك لا بد أن تأخذ في اعتبارك ما يحقق مصلحته، ولكن المصلحة العاجلة والاعتبار بها وحدها قد تكون على حساب مصالح المدى الطويل ومصالح الاستقرار.

ثانياً: إن صاحب المشورة القانونية ليس واجبه فقط أن ينصح بالرأى الصالح، ولا أن يزهق الآراء الأخرى، إنما عليه أن ينظر في الاحتمالات لا من وجهة نظره القانونية فقط، ولكن من وجهة نظر ما عسى أن ترجحه المحاكم إذا تنازع أصحاب الشأن، ورفعت بينهم الدعاوى. واجبه أن يتحرى احتمال ما تترجح به الآراء عند حدوث نزاع قضائي في أى تصرف أو قرار يتخذه صاحب الشأن، وواجبه أن يتوقى احتمال الحكم ضد صاحبه، وتكبيده الخسائر. هذه هي المصلحة الآجلة الأولى بالاعتبار.

ثالثاً: إننى أوجه هذه الملاحظات، ليس فقط من وجهة النظر القانونية المبدئية، ولا من وجهة نظر الصواب والخطأ، ولا من وجهة نظر رسالة الحفاظ على استقرار العدل والحرية التى ينبغى أن يؤديها رجال القانون، ولكننى أيضاً أوجهها من موقع مهنى لمراعاة أصول الحرفة والمهنة التى غتتهنها، ويكسب منها رجال القانون قيمتهم الاجتماعية ودورهم الإنسانى.

إنه شئ مخجل أن تكون فتاوى المفتين، وآراء رجال القانون التى قدموها لذوى الشأن؛ ليتخذوا بها قراراتهم، وليتصرفوا فى ضوءها - أن تكون هذه الفتاوى والآراء قد أدت إلى إهدار الشرعية الحقيقية لعقدين أو ثلاثة عقود من السنين، وأنها لم تجد فى النهاية ما يسند بقاءها إلا حفظ «الأمر الواقع» وعدم زعزعة حقوق الناس ومعاملاتهم؛ فكانت السلطة التشريعية هى سلطة الأمر الواقع، وكانت القوانين التى أصدرتها هى قوانين الأمر الواقع، أى ما كان يطلق عليه الفقهاء فى الماضى «ولاية التغلب».
