

الفصل الثالث

رؤية لتطور الحياة الدستورية بعد يناير ٢٠١١

– هل سقط دستور ١٩٧١؟

تقديم: حاول النظام السابق برئاسة الرئيس حسنى مبارك امتصاص الغضب الشعبى الجماهيرى عن طريق عمل إصلاحات دستورية وذلك لتعديل تسعة مواد من مواد دستور ١٩٧١ حيث تم عقد استفتاء شعبى جماهيرى عليها فى فبراير ٢٠١١، وتمت إجازة هذه التعديلات من جماهير الشعب بنسبة تفوق السبعين بالمائة.



إلا أن ثورة الغضب لم تكتف بالتعديلات الدستورية فبادر المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإصدار الإعلان الدستورى فى مارس ٢٠١١ ، إلا أن ثمة نقدا موضوعيا لهذا الاتجاه الذى وإن أرضى جماهير الشعب لفترة زمنية إلا أنه جاء مشوبا بالعوار لما يلي:

أولاً: أنه وفقا لقاعدة توازى (تقابل) الأشكال^(١) فى القانون العام والدستورى فإن دستور ١٩٧١ نهض باستفتاء شعبى جماهيرى وافق على نصوصه وبالتالي فإن إسقاط مواد هذا الدستور ووفقا لقاعدة تقابل الإشكال فى القانون الدستورى لا يجوز أن يكون إلا من خلال استفتاء

(١) ثروت بدوى - تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية - دار النهضة العربية - ٢٠٠٧.

شعبي جماهيري ليوافق الشعب على إسقاط مواد هذا الدستور، ولا يمكن إسقاط هذا الدستور بأي طريق آخر.

وكان الأخرى بلجنة التعديلات الدستورية عند إجراء التعديلات الدستورية على المواد التسعة التي جرى عليها الاستفتاء أن تضمنها نصا يصاغ على نحو يقطع باتجاه الإرادة الشعبية الجماهيرية بإسقاط الدستور وفقا للمعيار الشكلي (العضوي) لسن الدساتير في علم القانون الدستوري كأن تنص أحد المواد مثلا على أن «توافق جماهير الشعب على إسقاط دستور ١٩٧١».

فالبين مما تقدم أنه وفقا للمعيار الشكلي (العضوي) لسن الدستور في علم القانون الدستوري فإن دستور ١٩٧١ - ووفقا لهذا النظر - لم يسقط وكذلك وفقا لمعايير الشرعية الدستورية.

ثانيا: أن استفتاء جماهير الشعب على التعديلات الدستورية لتسع مواد فقط من الدستور دون بقية مواد الدستور يستفاد منه ضمنا وبمفهوم المخالفة أن بقية مواد الدستور باقية وليست محل جدل أو خلاف أي أنه لا يوجد خلاف حول بقائها.

والسؤال الذي لم يحظ بجدل كبير في المشهد السياسي هو ... هل سقط دستور ١٩٧١ أم لازال باقيا؟؟

نرى أنه وفقا لفكرة الشرعية الثورية فإن الدستور قد سقط عقب قيام الثورة ولكن وفقا لما تقدم من نظر يمثل فكرة الشرعية الدستورية فإن الدستور لازال باقيا وقائما باستثناء المواد التسع التي تم تعديلها!!

كانت المسألة خلافية في بداية الأمر وعقب صدور الإعلان الدستوري عن المجلس العسكري في مارس ٢٠١١ إلا أنه سرعان ما رسخ في وجدان المواطن المصري بأن الدستور الدائم ١٩٧١ قد سقط وساد اتجاه تغليب فكرة الشرعية الثورية على الشرعية الدستورية وهو ما استراحت له جموع الشعب وشعرت الجماهير الثائرة بالرضاء إزاءه.



إلا أن ثمة سؤالاً يطرح نفسه على بساط البحث وهو:
هل كان دستور ١٩٧١ معيباً في منهجيته وصياغته أم أنه كان سليماً من حيث النظرية In Theory وكان التطبيق Practice معيباً؟
لعل دستور ١٩٧١ جاء دستوراً مكتملاً من حيث الأركان الدستورية العامة والأبواب المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وكل ما يتعلق بحقوق الإنسان وبالحقوق الأساسية للمواطن Core Rights بحسبان أن دستور ١٩٧١ جاء موافقاً وإلى حد كبير للدستور الفرنسي الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ (دستور الجمهورية الخامسة) والذي أصدره شارل ديغول حينئذ فكان دستور ١٩٧١ متضمناً لكافة الحقوق الجوهرية التي تكفلها المواثيق العالمية لحقوق الإنسان كحرية التنقل وحرية التعبير، ومبدأ المساواة بين كافة المواطنين ومبدأ تكافل الفرص وأن الملكية الفردية مصنونة لا تمس وغير ذلك من الحقوق الأساسية Core Rights في علم حقوق الإنسان. يضاف إلى ذلك أن دستور ١٩٧١ نص على حرية الصحافة بل

وجعل الصحافة سلطة رابعة إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فجااء اتجاهه محمودا في جعل رقابة الصحافة على سلطات الدولة رقابة يكفلها الدستور والأطر التشريعية الحاكمة التي تستند إلى أساس وقاعدة دستورية.

والصحافة بهذه المثابة تمثل رقابة شعبية جماهيرية واعية من النخبة المثقفة وغيرها في إطار مكفول لحرية الرأي والتعبير.

وجعل دستور ١٩٧١ - شأنه شأن الدستور الفرنسي (أكتوبر ١٩٥٨) - رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، ورئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية وغير ذلك من السلطات حيث جمع الرئيس في قبضته سلطات شرفية كثيرة إلا أن المسألة تكمن في نقطتين: أولهما: أن هذه الرئاسات كانت شرفية في معظمها فالرئيس السابق وإن كان القائد الأعلى للقوات المسلحة وبحسب خلفيته العسكرية ضابطا ثم قائدا للقوات الجوية فإنه يملك إصدار تعليمات عسكرية حيث كانت تدين له المؤسسة العسكرية بالولاء حتى يناير ٢٠١١.

إلا أن الأمر جد مختلف بالنسبة للسلطة القضائية التي كان الرئيس رئيسا شرفيا لها حيث لا يملك التداخل في عمل أي قاضٍ أو محكمة من محاكم السلطة القضائية أو مجلس الدولة أو المحكمة الدستورية العليا.

ثانيهما: أن الدستور الفرنسي يمنح رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات مماثلة إلا أنها سلطات شرفية كلها بحسبان أن الرئيس الفرنسي

- وباستثناء شارل ديغول على سبيل المثال - عادة لا تكون له خلفية عسكرية فلا تدين له المؤسسة العسكرية - التي لا وجود لها في دول العالم الأول - بالولاء العسكري وإنما تضطلع بالدفاع عن الوطن وسلامة أراضيه فقط وتبقى بمعزل عن الحياة السياسية بالكلية .



ويثور جدل منذ عقود طويلة حول المادة الثانية من دستور ١٩٨١ وهو في نظرنا جدل محسوم إلا أنه لم تثبط هم المجادلين في هذا الامر حسن التطبيق لعقود طويلة - بحسبان أن المادة الثانية تعتبر الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع .

وحرى بالإشارة إلى أن النص الدستوري قائم منذ أمد بعيد ولقد راقبت المحكمة الدستورية التشريعات الصادرة عن البرلمانات المتعاقبة فالمحكمة الدستورية آلية قضائية استنها الدستور وذلك لضمان اتفاق التشريعات مع الدستور وطالما نص الدستور على أن الشريعة الإسلامية مصدرا أساسى ورئيسى للتشريع فلا بد وأن تتفق مع الشريعة الإسلامية كافة التشريعات الصادرة عن البرلمانات وإلا أضحت عرضه للإلغاء بسبب عدم الدستورية .

ولا غرو فى أن الرقابة القضائية اللاحقة كما هو الحال فى مصر من خلال المحكمة الدستورية العليا وفى المحكمة الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية وبالمحكمة الدستورية العليا الألمانية هى

أفضل أنواع الرقابة على دستورية التشريعات الصادرة عن البرلمانات وليس من شك في أنها تفوق الرقابة غير القضائية السابقة كتلك التي يمارسها المجلس الدستوري Conseil Constitutionnel الفرنسي عن طريق عمل «فلتره» Filteration للتشريعات الصادرة قبل إصدارها إذ أن الرقابة القضائية اللاحقة في مصر والولايات المتحدة وألمانيا على سبيل المثال ضمانه من ضمانات الديمقراطية بحسبان أنها تكفل تلافى أى عوار في التشريعات يظهر أثناء التطبيق ولو بعد صدور التشريع بسنوات حيث تقوم باعدام النص التشريعي متى تكشف لها عدم دستوريته ولو بعد صدور التشريع بسنوات وتلك الآلية القضائية لرقابة الدستورية هي ضمانه أكيدة من ضمانات الديمقراطية بحسبان ان الرقابة السابقة قد يشوبها أخطاء إبان إصدار التشريع وبعد صدوره وفي ظل عدم وجود رقابة لاحقة عن طريق القضاء الدستوري لا يمكن إلغاء النص المعيب دستوريا على سند من القول أنه تم مراجعته دستوريا قبل إصداره؟ لذلك فإن الرقابة القضائية اللاحقة أجدد وأجدى وهي إعلاء حقيقي لدولة سيادة القانون ومبدأ المشروعية وهو خضوع كافة الشخوص القانونية في الدولة لحكم القانون وهو مبدأ أصيل في كافة دساتير العالم.

ولست أدري لماذا كل هذا الجدل حول المادة الثانية من الدستور وما إذا كانت مبادئ الشريعة الإسلامية أم الشريعة الإسلامية هي مصدر

التشريع حيث إن العبرة بالمعنى وليست بالألفاظ والمباني وأيا ما كانت التعبيرات المستخدمة فإن المرجعية في سن التشريعات ومع وجود الرقابة القضائية الدستورية تبقى في ضرورة اتفاقها مع أحكام الشريعة الإسلامية بحسبانها مصدرا رئيسيا للتشريع أيما كانت العبارات والألفاظ المستخدمة في الصياغة.



وتأتى في مقدمة الأولويات الدستورية النقاش حول جدوى الإبقاء على نسبة ٥٠٪ على الأقل من مقاعد مجلس الشعب والشورى المنتخبين من العمال والفلاحين.

وهذه المسألة خلافية في الكثير من الأوساط ، فمجلس الشعب الذى يضطلع بسن التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أى بأعمال التشريع والرقابة أساسا وابتداء وهى جوهر وظيفته وصلب اختصاصه المنوط به دستوريا يتطلب أن يكون به صقوة العقول التى يمكنها النهوض بمهمة التشريع على النحو الأمثل الذى يكفل الكفاءة المهنية فى سن التشريع وضمان عدم انحرافه عن غايته إلا أن ينبغى أن يظل العمال والفلاحون ممثلين فى البرلمان بنسب معقولة قد يقترح تخفيضها إلى ٢٥٪ من إجمالى المقاعد المنتخبة، وليس أكثر من ذلك.



ويثور الخلف فى الرأى كذلك فى دساتير العالم كله وليس فى الشأن المصرى فحسب حول الإبقاء على الانتخاب بالقائمة النسبية أم إلغائه

بالكلية وجعل الاقتراع على المقاعد الفردية فى المجلس كله بالنسبة للأعضاء المنتخبين أم تقسيم المقاعد المنتخبة لتكون القوائم النسبية الحزبية ٥٠٪ ، ٥٠٪ بالنسبة للمقاعد الفردية ، أم الإبقاء على الوضع الحالى الذى يقرره الإعلان الدستورى وهو ليس مشويا بعدم الدستورية وهو أن تكون القوائم النسبية الحزبية تمثل ثلثى المجلس ويكون ثلث المجلس للمقاعد الفردية؟؟

يأخذ الدستور الألمانى الاتحادى الصادر سنة ١٩٤٩ بمبدأ أن يكون القوائم ٥٠٪ والمقاعد الفردية ٥٠٪ تحقيقا لقدر من المساواة إلا أن الأمر فى مصر جد مختلف بحسبان أن نسبة المستقلين الذين يتنافسون على المقاعد الفردية أكبر بكثير من الأحزاب المتنافسة على المقاعد فلا يسوغ - وتحقيقا لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وهما مبدآن دستوريان - أن يتنافس الأحزاب التى يبلغ تعداد أعضائها ملايين قليلة لا تجاوز أصابع اليد الواحد على ثلثى المقاعد المنتخبة لمجلس الشعب والشورى بينما يتنافس المستقلون وهم عشرات الملايين من حيث التعداد على ثلث مقاعد المجلس المنتخبة بمجلس الشعب ولا مشكلة دستورية حتى الآن طالما الإعلان الدستورى يكفل أن يكون انتخاب ثلثى المجلس بالقوائم الحزبية المغلقة والثلث الآخر للمقاعد الفردية حيث أن الأمر محسوم بنص الدستور إلا أننا نرى أننا وفى المرحلة المقبلة ونحن نستشرف دستورنا جديدا يتعين أن يكون

انتخاب مقاعد مجلس الشعب والشورى بالانتخاب الفردى وليس بالقوائم الحزبية.



لعل مجلس الشورى بحسبانه ثانى أدوات السلطة التشريعية، هو تلك الأداة التى ينبغى تطوير أداؤها، فى ضوء المتغيرات السياسية والاقتصادية، التى باتت تملى نفسها على الساحة فى مصر، فسياسة الإصلاح الاقتصادى وما واكبها من خصخصة هياكل شركات القطاع العام، وما لعبته العملية التشريعية من دور فعال، بحسبان أن التشريع هو الأداة التى تكفل تنظيم المجتمع وتلبية حاجات الجماعة فى الوقت الراهن، وما يرجوه المجتمع من سياسات اقتصادية جديدة، تكفل لمجلس الشورى أن يجد مكانه المرسوم له على الساحة الدولية، فى ظل التكتلات الاقتصادية الكبرى فى العالم.

وليس من شك فى أن الدول التى تأخذ بنظام المجلسين، إنما تهدف إلى أن تكفل من وراء ذلك ضمانات معينة وسياسا معينة من السلامة للعملية التشريعية، لتؤدى دورها فى المجتمع على أكمل وجه، وليقوم التشريع بخدمة المجتمع، وليس أدل على ذلك من الدول الكبرى كالولايات المتحدة وبريطانيا، التى تلعب المجالس التشريعية فيهما دورا ملموسا فى المجتمع، بحيث أن يكون للمجلس الثانى بجانب المجلس النيابى الأصيل - دور تشريعى واختصاص ولو كان مقيدا مقصورا على بعض جوانب العملية التشريعية.

أما بالنسبة لمجلس الشورى فى مصر، فإننا نرجو أن يكون له دوراً أكثر فعالية فى العملية التشريعية فى مصر، فمجلس الشورى إذ يضم بين جنباته الخبرات الكبرى فى بلادنا، التى يتعين الاستفادة منها بشكل أكبر من أدائه لدوره الحالى، الذى يتسم بالهامشية بالنسبة لمجرى العملية التشريعية فى مصر، وهذا الدور الإيجابى والفعال يمكن أن يكون على النحو التالى:

أولاً: لئن كان الدستور الملغى ينص فى المادة ١٩٤ على إنشاء مجلس للشورى، تكون مهمته دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢، و ١٥ مايو سنة ١٩٧١، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة، والمكاسب الاشتراكية، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى، وتوسيع مجالاته، ونصت المادة الخامسة والتسعون منه على أن يؤخذ رأى مجلس الشورى فى:

- ١ - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
- ٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور.
- ٣ - مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- ٤ - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة.

٥ - مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
٦ - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة، أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية.

وببلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب. وفي تقديرنا أن الدستور الجديد يجب أن يمنح مجلس الشورى اختصاصا تشريعا محصورا في مسائل معينة ذات أهمية خاصة، تتطلب أن تعرض القوانين الصادرة بشأنها على مجلس الشورى، وأن يوافق عليها هذا المجلس بعد موافقة مجلس الشعب عليها.

ولا نقول في هذا الصدد منح مجلس الشورى اختصاصا تشريعا كاملا، بأن تعرض عليه جميع القوانين التي تعرض على مجلس الشعب، بحسبان أن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل العملية التشريعية، وتعقيدها في بعض المسائل اليسيرة التي قد يكتفى بمجلس الشعب وحده في شأن إصدار التشريعات المتعلقة بها، ولكننا نؤكد ضرورة منح مجلس الشورى اختصاصا محصورا في المسائل الأساسية والجوهرية التي تحتاج إلى دعم العقول والخبرات الموجودة بهذا المجلس.

ثانيا: إننا نرى أنه يجب أن تعرض على مجلس الشورى جميع المسائل التشريعية المتعلقة بالحياة السياسية، ومباشرة الحقوق السياسية في مصر، وأن يوافق عليها بالأغلبية كعمليات انتخاب المجالس النيابية والمحلية

وخلافه، من المسائل اللصيقة بالحقوق السياسية للمواطن المصري، كما يجب موافقة مجلس الشورى بالأغلبية أيضا، على جميع القوانين الأساسية المرتبطة بالدستور والمكملة له، وأولها قوانين مباشرة الحقوق السياسية، والقوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، وكذلك بعض القوانين الأخرى المهمة كقانون الجمعيات الأهلية، التي تعد من القوانين المكملة للدستور.

وفي هذا المقام، تجدر الإشارة إلى قضاء المحكمة الدستورية العليا في مسألة قانون الجمعيات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، حيث انتهت في قضائها إلى عدم دستورية القانون المذكور لعدم عرضه على مجلس الشورى بحسبانه من القوانين الأساسية المكملة للدستور *Lois Organiques*، وقد شيدت المحكمة الدستورية قضاءها على ضرورة عرض مشروعات هذه القوانين على مجلس الشورى ليقول كلمته فيها، وذلك وجوبا بحسبان أن ذلك لافكاك منه ولا محييض عنه، ولا يسوغ التفريط فيه أو إغفاله وإلا تقوض بنيان القانون برمته، وقالت المحكمة إنها إذا تحققت من تخلف هذا الإجراء وفقا للمادة ١٩٥ من الدستور، تعين اسقاط القانون المشوب بذلك العوار الشكلي بكامل النصوص التي تضمنها، ولبات لغوا - بعدئذ - التعرض لبحث اتفاق بعضها مع الأحكام الموضوعية للدستور أو منافاتها لها.

ثالثا: ولعل التشريعات الاقتصادية والمتعلقة بآليات الاقتصاد في مصر، من قانون شركات قطاع الأعمال العام ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وكل ما يتعلق بعملية الخصخصة، وكذلك حركة الاستثمار في مصر،

كالتشريعات التي تكفل استثمار رأس المال العربي والأجنبي كقوانين ضمانات وحوافز الاستثمار، بحسبان أن تلك القوانين يتعين أن تكفل أفضل صور التيسيرات الممنوحة للاستثمار، وأن تكون على غرار التشريعات التي صدرت في دول جنوب شرق آسيا، والتي جعلتها قبلة للاستثمارات في العالم كله، فهذه التشريعات يتعين أن تعرض على مجلس الشورى وألا تصدر إلا بموافقة عليها.

ونرى أنه يتعين أن يوافق مجلس الشورى على هذه القوانين بالأغلبية، على أن يكون ذلك في مدة معينة يحددها قانون المجلس لا تجاوز خمسة عشر يوما في فترات الانعقاد، وأن تعرض هذه القوانين على المجلس في أول دور ينعقد فيه بعد فترات فض الانعقاد، وذلك الاتجاه يدعمه عنصر السرعة، الذي دائما يحرص عليه المستثمرون على اختلاف أنواعهم وطوائفهم، والذي هو سمة الحياة الاقتصادية في كل الدول المتقدمة.

ويضاف إلى ماتقدم، التشريعات المالية المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم، فإنه من المسلم أن هذه الضرائب والرسوم، وإن كان الغرض الأساسي منها جلب موارد إضافية لميزانية الدولة، إلا أنها يجب ألا تتنافى مع غاية أساسية مفادها تيسير حركة الاستثمار في البلاد والتشجيع عليه، ولذلك ومن هذا المنطلق فإنه يجب أن تكون الإجراءات المتعلقة بالتشريعات المالية محكمة بعض الشيء، لتحقيق التوازن بين

المصالح المتعارضة من وجوب اقتضاء حقوق الدولة، شريطة أن يتم ذلك في إطار من السياسة الاقتصادية التي تنتهجها والتي تسعى دائما إلى جذب رؤوس الأموال العربية والأجنبية إلى البلاد.

رابعا: وفي هذا المقام، وفي مجال الحديث عن أهمية موافقة مجلس الشورى على بعض التشريعات عند إصدارها، وحاجة هذه التشريعات لخبرات أبناء مصر من مفكرين ومثقفين وغير ذلك من عناصر هذا المجلس الموقر، يجب التذكير بثورة التكنولوجيا في مجال المعلومات والاتصالات، والحاجة الشديدة إلى تشريعات تنظم مجالات الحاسب الآلي والمعلومات والاتصالات المتطورة في الوقت الراهن، والتي يجدر أن يشارك في صياغتها وإعدادها خبراء متخصصون ملمون بالجوانب القانونية والنواحي الهندسية التي تنظم تلك المسائل.

فليس من شك أن ثورة المعلومات الحديثة هي أحد أهم مظاهر القرن الماضي، وما حققته هذه الثورة من تطور ضخم في مجال تكنولوجيا المعلومات ومجال التجارة الالكترونية، عبر شبكات المعلومات الذي أصبح محل اهتمام تشريعي كبير ينظمه في مختلف دول العالم، حيث رصدت هذه الدول إمكانات ضخمة لتصدر تشريعات تكفل السلامة في ممارسة هذا النوع من التجارة، والذي تقدر الصفقات التجارية المبرمة من خلاله بعدة بلايين من الدولارات كل عام، يضاف إلى ذلك، المسائل المتعلقة بشبكات المعلومات الضخمة وأصخمها شبكة الانترنت،

وما تستلزمه المعاملات المختلفة في شتى مناحى الحياة، والتي تتم من خلالها من أدوات تشريعية تكفل لها تنظيم هذه المسائل وحماية المتعاملين وتحديد القانون الواجب التطبيق على هذه المعاملات، وكيفية إثباتها على نحو قاطع في حالة نشوب منازعات تتطلب وجود وسائل إثبات حاسمة.

وأخيرا، ونحن في مجال الحديث عن تحول مسار العملية التشريعية، وتطوير آلياتها، فإن مجلس الشورى والذى يعد ثانى أدوات السلطة التشريعية - إن صحت التسمية - يتطلب أن يمنح اختصاصات تشريعية فى مجالات محدودة حصرا، تكون من الأهمية بحيث يتعين موافقة هذا المجلس عليها بالأغلبية لتصدر، وإن كان للمجلس نظر التشريعات التى ترتبط بأسس الحياة السياسية، وهى القوانين المكملة للدستور فإنه يتعين أن يوافق على التشريعات المتعلقة بالطفرة الاقتصادية والتكنولوجية التى تشهدا البلاد، ومن الضرورى أن يكون اختصاص مجلس الشورى لاحقا لمجلس الشعب لضمان السلامة فى المسائل المشار إليها، بحيث يتلافى جميع عيوب العملية التشريعية.

وصفوة القول إن مجلس الشورى إما أن نمنحه اختصاصا تشريعيًا محددًا وواضحًا أو أن يتم إلغاؤه تلافيا للانفاق الشديد ولتحقيق غاية خفض الإنفاق العام من أموال دافعى الضرائب من أبناء هذا الشعب.



ولقد أنشئ مجلس الدولة المصرى عام ١٩٤٦ أخذاً بالفكر اللاتينى والمتمثل فى نظام الازدواج القضائى حيث أنشأ بونابرت مجلس الدولة الفرنسى فى بداية القرن التاسع عشر فى عقب الثورة الفرنسية ولبعض الظروف السياسية هناك، وقد رئى أن يختص مجلس الدولة المصرى بالنظر فى المنازعات الإدارية ويمارس دوره فى الرقابة القضائية على أعمال جهة الإدارة. ومنذ ذلك الحين ومنذ ما يزيد عن النصف قرن ومجلس الدولة يمارس دوره فى تلك الرقابة فأرسى دعائم الديمقراطية بحسابه أحد ضمانات الممارسة الديمقراطية فى البلاد، من خلال أحكامه المتتالية المتعلقة بالحريات العامة والحقوق السياسية اللصيقة بالمواطن المصرى، وأرسى مبادئ نظرية العقود الإدارية حيث لم توجد نصوص تشريعية تنتظم أحكامها الأولى وأصولها العامة فوضع مجلس الدولة المصرى هذه الأصول والأحكام المتعلقة بالعقد الإدارى ونظرياته وأفكاره المختلفة، كما أرسى مبادئ الوظيفة العامة بمختلف فروعها وأهمها تأديب الموظف العام وذلك ضماناً لحسن سير الجهاز الإدارى للدولة، فكان قضاءً إنشائياً ابتكارياً يبتدع الحلول والنظريات القانونية للمسائل التى تطرح عليه ولم ينظم لها التشريع حلاً فابتكر الحلول والأفكار والنظريات المختلفة التى نقلها عن كبار شراح وأساتذة القانون الإدارى فى ذلك الحين وحتى الآن، وكل ذلك ابتغاءً للصالح العام وحتى يسير الجهاز الإدارى للدولة بانتظام واطراد.

وأحسب أن مجلس الدولة قد أدى دوره المرسوم له ببراعة واقتدار فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة ومسيرة الديمقراطية - والتي خطت البلاد فيها خطوات واسعة - ولعل أهم ما ظهر على الساحة هو الإشراف القضائي الكامل على انتخابات المجالس البرلمانية حيث أحييت هذه المسألة من محاكم مجلس الدولة إلى المحكمة الدستورية العليا والتي قضت بعدم دستورية المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ والصادر في تنظيم مباشرة الحقوق السياسية وكان ذلك من مقتضاه الإشراف القضائي الكامل على النحو الذي سارت عليه انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠.

الا أن التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٧ ألغت الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات.

وليس من شك في أن النظام القضائي بشقيه العادي والإداري يؤدي رسالة جليلة في الحفاظ على الوطن وتلبية حاجات الجماعة ورسم دور لمصر على الساحة الدولية من خلال تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية في البلاد. ففي ظل العولمة وفي ظل سياسة التكتلات الاقتصادية الكبرى في الشرق الأقصى ثم دول الاتحاد الأوروبي وما يحدث في الولايات المتحدة القوى العظمى الوحيدة في العالم والتي تتمتع بثقل اقتصادي كبير. وكذلك النمو الاقتصادي في دول أمريكا اللاتينية من برامج اقتصادية لتشجيع الاستثمار ترتب عليها طفرات

كبيرة من الإصلاح الاقتصادي لتلك البلاد، وإزاء ذلك فإننا نرى أنه قد طرأ من الموجبات على الساحة الدولية ما يقتضى خلق دور جديد لمجلس الدولة حيث انعكست المتغيرات الاقتصادية الدولية على المناخ العام الداخلى فأعقب ذلك تغييرات تشريعية واقتصادية واجتماعية اقتضت أن يكون لمجلس الدولة دوراً جديداً فى ظل هذه المتغيرات.

ويمكن - على هدى مما تقدم - أن ننظر لدور مجلس الدولة فى ظل المتغيرات الاقتصادية الدولية أنه قد تغير إلى حد كبير من ناحية، كما أنه يلزم تطوير هذا الدور فى نواح أخرى حتى يواكب مجلس الدولة هذه المتغيرات.

وذلك على النحو التالى:

أولاً: لئن كانت البلاد تهدف ، بعد تحقيق الاستقرار السياسى ، إلى حماية الاقتصاد الوطنى والإنتاج المحلى من زحف الواردات غير المدبرة والتي تشابه المنتج المحلى ، إلا أنها تكون بتكلفة أقل منه كثيراً وبالتالى تؤدي إلى إغراق السوق المحلية بواردات مثيلة للمنتج المحلى وضرب هذا المنتج حيث لا يستطيع المنتج المحلى تسويقه إزاء وجود نظير المستورد والذي يكون أحياناً أقل جودة، فقد صدر القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٩٨ والذي يهدف إلى حماية الاقتصاد القومى من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة فى التجارة الدولية، ونشاط بمجلس الدولة نظر المنازعات الناشئة عن هذا القانون.

ولاشك في أن محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة قد طبقت المبادئ المتعلقة بهذا التشريع واستلهمت السياسة التى تكمن وراءه من حماية الإنتاج الوطنى فى أحكامها، التى وإن كانت قليلة لندرة المنازعات التى عرضت عليها إلا أنها أكدت أن هناك حالة عاجلة نتيجة الواردات غير المبررة لا تحتتمل التأخير وإلا حدثت أضرار أو نتائج يتعذر تداركها فيما بعد، كما أن الموقف يوجب إنقاذ الصناعة المحلية بحسبان أن مصلحة البلاد الاقتصادية تلح على وجوب المحافظة على الصناعة فيها وعلاج هذا الخلل الذى أصابها والنتاج عن عشوائية الاستيراد، وهذه الممارسة الضارة فى التجارة الدولية باستمرار الزيادات غير المبررة لواردات هذا المنتج المشابهة والتى ألفت بظلالها الضارة على المنتج الوطنى.

ثانيا: بدأ مجلس الدولة يلعب دورا مهما وجديدا بالنسبة للحماية سوق المال وذلك عن طريق نظره للطعون على قرارات لجنة التظلمات بهيئة سوق المال. فلاشك فى أن النظام الذى أسستنه المشرع بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ والصادر فى شأن سوق المال قد جعل لمحكمة القضاء الإدارى نظير الطعون على قرارات لجنة التظلمات بهيئة سوق المال، وهو فى ذلك جعل لمجلس الدولة دورا فى رسم السياسة الاقتصادية للبلاد عن طريق الرقابة القضائية على قرارات تلك اللجنة، بحسبان أن المجلس يرسى مبادئ تتعلق بالحماية القضائية لسوق المال. وهى أظهر صور الرقابة القضائية على ممارسة وتسيير الإدارة للنشاط الاقتصادى

للبلاد. وفي ذلك حرصت محكمة القضاء الإدارى على فرض الحماية اللازمة على معظم النواحي المتعلقة بذلك، لاسيما تلك المتعلقة بتقدير قيم الأسهم الخاصة بزيادة رأسمال الشركات المساهمة، وهو ما يمثل عين الحماية التى يقدمها قضاء مجلس الدولة للقطاع الخاص. فمحكمة القضاء الإدارى تراقب القرارات الصادرة من الهيئة العامة لسوق المال والتى تتعلق برقابة الأخيرة للسلطة التقديرية الممنوحة للشركات الخاصة فى تحديد القيمة العادلة لأسهم الزيادة فى رأسمالها، وفى ذلك تتأكد محكمة القضاء الإدارى من مشروعية قرارات الهيئة وعدم مخالفتها لحكم القانون، كما تتأكد من مسألة أخرى من مسائل الواقع وهو عدم مخالفة هذا التقدير للتقدير الفعلى السارى لقيمة السهم فى سوق الأوراق المالية شريطة أن يكون هذا التقدير فى فترة زمنية مقاربة للتقدير الجديد حتى يمكن التعويل عليه.

ثالثا: أن قضاء مجلس الدولة يجب أن يواكب الثورة فى البنية الأساسية وأنماطها الجديدة فى العالم كله، وأن يواكب المتغيرات الاقتصادية والقانونية الدولية فى هذا الصدد.

فأداة جهة الإدارة فى إبرام العقود المتعلقة بالبنية الأساسية مع الشركات العالمية الكبرى هى العقد الإدارى، ولاشك فى أن ظهور فكرة العقد الإدارى بطبيعته القانونية الجديدة والتى تختلف فى جوهرها عن تلك الطبيعة التقليدية للعقد الإدارى التقليدى يجب أن يكون محور

اهتمام مجلس الدولة الآن في مصر، حتى لا يخرج العقد الإداري من دائرة اختصاصه حيث تلجأ معظم الشركات الأجنبية المتعاقدة مع جهة الإدارة إلى النص على شرط حسم منازعات هذه العقود عن طريق التحكيم الدولي. ولاشك أن صدور القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ في شأن التحكيم في المواد المدنية والتجارية والمعدل بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧ وهو الأداة التشريعية التي تجيز ذلك، قد جاء مطمئنا بصفة عامة للمستثمر الأجنبي في مصر، إلا أننا يجب ألا ننسى أن دور مجلس الدولة الأصيل إنما يكفل الحماية القانونية المطلوبة لجهة الإدارة والمال العام في هذه التعاقدات ضخمة القيمة والتي قد تتعلق بالمشروعات القومية الضخمة كعقود مترو الأنفاق وخلافها من عقود البنية الأساسية الكبرى.

فيجب لمجلس الدولة أن يمارس دوره المرسوم له في مجال العقود الإدارية في حماية التعاقد الأجنبي أيضا بجانب الدولة والمال العام، وذلك مسيرة للاتجاهات الجديدة في العالم الخارجى والتي تتطلب أن يكون طرفا التعاقد على قدم المساواة، وإن كان إحداها جهة الإدارة. كل ذلك شريطة ألا يتنافى مع غاية أساسية مفادها حماية المصالح الوطنية وتحقيق التوازن بين تشجيع التعاقد الأجنبي على تنفيذ التزاماته وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية للبلاد مع تأكيد أن المصالح الوطنية وحماية المال هدف أساسى لا ينبغى الحيدة عنه.

ونحن في ذلك لا ننكر دور التحكيم الدولي، فمجلس الدولة يجب أن يؤدي دوره المرسوم له بجانب التحكيم كضمانه لحماية طرفي العقد الإداري الدولي، وكقريب أيضا في حالة التحكيم إن تطلب الأمر في بعض الحالات المنصوص عليها في القانون ٢٧ لسنة ١٩٩٤، على سبيل المثال، وفي حالة إعطاء صيغة تنفيذية لتنفيذ حكم التحكيم وخلاف ذلك بحسبانه الجهة القوامة أصلا على عملية التحكيم في العقد الإداري والمختصة أصلا بنظر منازعات هذا العقد.

وصفوة القول: إن مجلس الدولة يجب له أن يطور من أدائه حتى لا يخرج العقد الإداري من إطاره، وحتى يكون له وللتحكيم دور مشترك في رسم الأسس والأفكار المتعلقة بالعقد الإداري الدولي كما ظل مجلس الدولة يرسم الأصول والمبادئ العامة المتعلقة بالعقد الإداري بحنكة، ويبتكر النظريات التي يسير عليها القضاء الإداري على مدى ما يزيد على نصف القرن من الزمان، وفي ذلك نرى أنه يجب إعداد القاضي الإداري إعدادا خاصا وتأهيله تأهيلا يمكنه من الإلمام بأحكام عقود جهة الإدارة ذات الطبيعة الدولية وأبعادها الاقتصادية وآلياتها التي يرغب المتعاقد الأجنبي من ورائها في كفالة قدر كبير من الحماية له.