المصلحة العامة وحدود سلطة الدولة

بحث مقدم للمؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا بعنوان "حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي"
يومي: الاثنين والثلاثاء
الموافق: ٢١ ، ٢٢ أكتوبر ٢٠١٩م

إعداد
سامية جابر محمد مهران
باحثة دكتوراه في القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

موجز عن البحث

تأتى المصلحة العامة على رأس أولويات نظم الحكم وهى الدافع الأساسى من وراء سلوك السلطات للحفاظ على الدولة وهى تقوم على أساس العدالة التى توازن بين المصالح المتعارضة بغية إستقرار النظام العام للدولة الأمر الذى يحذو بكل من يحددها إلى المفاضلة بين المصالح الحقيقية لخدمة المجتمع والمصالح الخاصة لخدمة أشخاص بعينهم وإن كل إنحياز لمصلحة الخواص على العوام هو بداية الفساد وتفتيت الحياة المجتمعية وبذلك تكون المصلحة العامة هى غاية السلطة التقديرية لسلطات الدولة إلا ان مرونة مفهوم المصلحة سمح بتحايل السلطات على غاية المصلحة وذلك من خلال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

إن الضمانة الحقيقية هى ان يعبر التشريع تعبيرا حقيقيا عن إرادة الشعب تحقيقا لمصلحته العامة فلا يمكن تحقيقها بغير قانون ولا تصبح المصلحة العامة غاية السلطات إلا فى كنف الدولة القانونية التى تخضع فيها السلطات والافراد للقانون لذا فإن الإنحراف بالتشريع عن غاية المصلحة العامة يفقد القانون ذاتيته كقاعدة عامة مجردة وهو ما يتنافى مع طبيعة الدولة القانونية

وهو ما يتحقق إبان إنحراف السلطة التنفيذية عن تحقيق المصلحة العامة وذلك بتوسعها بوضع لوائح وقرارات وفقا لأهوائها وما ترتآيه بأنه يحقق المصلحة العامة ويحافظ على النظام العام وهو ما يضع القضاء الإدارى في البحث عن غايات السلطة التنفيذية والبحث عن نواياها.

ان سلطات الدولة ليست غاية فى ذاتها انما هى وسيلة لتحقيق المصلحة العامة وإنه لا ينبغى أن يكون هناك تعارض بين المصلحة العامة وسلطات الدولة إنما هو توفيق بينهم لتحقيق الغاية الكبرى وهى الصالح العام.

Public interest and limits of State authority

Samia Gaber Mohamed Mahran
PhD Researcher in Public Law
Faculty of Law, University of Alexandria
Email of corresponding author : samiamahran@gmail.com

Abstract :

The public interest is one of the top priorities of the regimes and is the main motive behind the authorities' behavior to preserve the state. It is based on justice that balances the conflicting interests in order to stabilize the public order of the state. Every bias towards the public interest is the beginning of corruption and the fragmentation of community life. Thus, the public interest is the discretion of the state authorities, but the flexibility of the concept of the interest allowed to circumvent the authorities through the legislative authority. And the executive branch.

The real guarantee is that the legislation truly reflects the will of the people in the public interest. It cannot be achieved without a law. General abstract which is contrary to the legal nature of the state

This is achieved when the executive branch deviates from the public interest by expanding its regulations and decisions according to its wishes and what it deems to be in the public interest and maintaining public order, which puts the administrative judiciary in the search for the objectives of the executive and search for its intentions.

State authorities are not an end in themselves, but a means of achieving the public interest. There should be no conflict between the public interest and the authorities of the state.

Keywords : Interest - limits - public

مقدمـــة

المصلحة العامة هي النفع العام والشامل سواء كان معنويا أو ماديا يفيد حياة الجماعة من حيث النطاق الشخصي أو المجتمعي، إلا أنها من المفاهيم الفضفاضة المرنة التي تتمثل في مصلحة الجميع سواء كانت مصلحة الأجيال الحالية أو الأجيال القادمة في المجتمع وهى أيضا أهداف وغايات السلطات وأنظمتها للحفاظ على الدولة وهى تقوم على أساس العدالة التي توازن بين المصالح المتعارضة بغية استقرار النظام العام للدولة ، الأمر الذى يحذو بكل من يحددها إلى المفاضلة بين المصالح الحقيقية لخدمة المجتمع والمصالح الأنوية لخدمة أشخاص بعينهم وإن كل انحياز لمصلحة الخواص على العوام هو بداية الفساد وتفتيت الحياة المجتمعية.

ولما كان مفهوم المصلحة العامة وثيق الصلة بمفهوم الدولة ونظامها الحاكم وهما صنوان لا ينفكان عن بعضهما فإن تلك المصلحة هي أساس السلطة التقديرية لسلطان الدولة فلم يعد الأمر كسابق عهده بأن تكون المصلحة العامة هي عين الدولة الحارسة فقط بل تطورت المصلحة وأصبحت تحمى كافة المجالات من اقتصاد – صحة – ثقافة – قانون – سياسة – بيئة وغيرها من المجالات ، ولعل ما نود التطرق فيه هذا الشق الخاص بالتوازن بين حماية المصلحة العامة وسلطة الدولة **Intérêt public et le pouvoir de l'Etat** حيث تقوم الأخيرة على أسس البقاء – المصلحة– القوة وبذلك تكون المصلحة هي أساس التصرفات التي تقوم بها السلطات للحفاظ على بقاء الدولة وهو الأمر الذى لا يدرك مداركه إلا القابعون على أعتاب السلطة وهو أساس شرعنه أفعالها.

ولعل أغلب المعارضات الحالية ضد أي قرارات أو أفعال تمس الصالح العام ما هي إلا ردود أفعال طبيعية لتفشى المصالح الخاصة على المصالح العامة مما جعل الأمر

برمته يدور فى فلك الحماية القانونية للحقوق والمصالح العامة للأفراد من سيطرة المصلحة الخاصة .

أهمية البحث:

تدور أهمية البحث حول خضوع المصلحة العامة للسلطة التقديرية للدولة وهو ما يكون له انعكاس على حياة الأفراد كونها تنبع من احترام البواعث الفردية التي تندرج تحت روح الجماعة وهى تحمى حقوق المجتمع وتطلعاته المشروعة للمستقبل ودوما ما تدور فكرة المصلحة في فلك السلطة وهى الدافع الأساسي في تكوين السياسات العامة للدولة وتحقيقا لها مستمدة شرعية وجودها من رضاء أصحاب الإرادة الحقيقية المشمولة بالرعاية وهو الأمر الذى يتخلله الكثير من الجدل كون المصلحة العامة مفهوما مرنا ونسبيا كما ذكرنا سلفا وهو ما يحذو بنا للمحاولة للوقوف عند غايات السلطة ومعرفتها وخوض التبحر في عقول القضاة وهم يقضون بأن غايات السلطة كانت هي المصلحة عامة.

منهجية البحث:

لقد اعتمدنا في الدراسة على كل من المناهج الموضوعية والتأصيلية والتحليلية وذلك من خلال تحليل فكرة المصلحة العامة في ضوء الانحراف بكلا السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما سنحاول التعرض له من خلال بحثنا حول المصلحة العامة وحدود سلطة الدولة ،وعليه سوف يتم تقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

المطلب التمهيدي: ماهية المصلحة العامة.

المبحث الأول: المصلحة العامة والانحراف بالسلطة التشريعية.

المبحث الثاني: المصلحة العامة والانحراف بالسلطة التنفيذية.

المطلب التمهيدي
ماهية المصلحة العامة

إن المصلحة العامة هي الهدف التي تسعى إليه كافة السلطات في الدولة لتحقيقه ، وذلك لكون الدافع الأساسي لنشأة الدولة ما هو إلا تحقيقا للصالح العام للجماعة ويرتبط مفهوم المصلحة العامة بمفهوم الدولة الذى برز بوجودها حيث كانت الدولة تقتصر على القيام بوظائف الأمن _الجيش أي أنها كانت دولة حارسة فقط إلا أن الأمر قد توسع ليشمل عدة مجالات فأصبحت الدولة تتدخل فى النشاطات الإدارية والسياسية والقانونية وهو ما يدفع سلطاتها ومؤسساتها على ان يكون الصالح العام نصب أعينهم أثناء نيابتهم عن الشعب ،فلا تبتغى الإدارة غير الخير العام للأمة وإن حادت عن إرادة الشعب بطلت أفعالها شيئا فشيئا حتى تفقد شرعيتها، الأمر الذى يجعلنا نسعى لمحاولة تحديد مفهوم المصلحة العامة تحديدا دقيقا يمكننا من الحد من الانحراف بالسلطة إزاء غاية تحقيق المصلحة العامة.

والجدير بالذكر إن المصلحة العامة فكرة نسبية تختلف من حيث الزمان والمكان وهو ما يجعل من مفهومها مرونة تسمح بإباحة فعل كل من يتذرع بها ،فلا يوجد لها تعريف جامع مانع فهي فكرة تكمن في النفس البشرية وليس عليها رقيب اذا ما انحرف بها ذوى السلطة إلا ضمائرهم وهى بذلك تحتمل قبول كافة التأويلات والعبارات والأسباب، ولكى نتعرف على أبعاد هذه الفكرة فإنه يجب علينا اختراق ضمير المشرع حيث يقدر ما إن كان تصرف الإدارة لم ينحرف عن غاية المصلحة العامة والدخول في ضمائر القضاة وهم يحكمون بوجودها في نشاط الإدارة أم كانت مصلحة فردية وكل ذلك صعب إن لم يكن مستحيلا[1].

(١) انظر د. رأفت فودة ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية ،القاهرة، ١٩٩٤، ص١٧٤

الفرع الأول
مفهوم المصلحة العامة
l'intérêt public

إن المصلحة العامة هي واجب سياسي اجتماعي لجميع الأنشطة ومهما اختلفت أو تنوعت فهي تنتمى لمصدر واحد وهو الدولة ولقد نادى الفقه بضرورة وضع تعريف أو معيار ثابت ومحدد لها يمكن من خلاله تحديد معالمها وأركانها إلا أن هذه الفكرة مطاطة ومحاولة إيجاد تعريف ثابت لها يكون من الخطأ الفادح إذ أنها تكمن على غير ذات المعنى لدى كل نظام حكم فهي فكرة لا يمكن تحجيمها أو تحديدها أو حصرها، وتختلف نظرة المصلحة العامة لدى الدول في عالم السياسة حيث تدور حول مبدأي القوة والمصلحة وليس أدل على ذلك من مقولة تشرشل (في السياسة ليس هناك صديق دائم ولا عدو دائم هناك مصالح دائمة) وبذلك تغدو المصلحة العامة عنصرا رئيسيا وكأنها أحد مفاهيم الدولة، وقد وضعت محكمة القضاء الإداري تحديدا دقيقا للصالح العام حيث ذهبت إلى أنه لا يقصد بالصالح العام صالح فردا أو فريقا أو طائفة كما أنه لا يقصد به مجموعة مصالح الأفراد الخاصة وبذلك يكون المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن الآحاد[1].

والملاحظ في هذا الحكم إن المحكمة لم تضع تعريفا دقيقا للصالح العام بالمعنى الدقيق وإنما حددت إطاره ونطاقه في تحقيق صالح الجماعة وبذلك يكون الهدف من أي تصرف ليس هو المصلحة العامة وإنما العبرة بتحقيقها بحيث يكون لذوى الصفة عند تعدد أهداف المصلحة العامة الموازنة والمفاضلة بين الخيارات التي تحقق غاية

(١) حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم ٥٦٥ لسنة ٢٠ جلسة ٣/ ٧/ ١٩٦٩ مجموعة أحكام المحكمة ثلاث سنوات ص٨٧٠

هذه المصلحة، وبذلك تحتوى المصلحة على عناصر هامة هي العدالة والاستقرار الاجتماعي.

العدالة هي التوازن الذى يجب تحقيقه من المصالح المتعارضة بغية كفالة النظام اللازم لاستقرار المجتمع الإنساني وتطوره.

الاستقرار الاجتماعي يتمثل في مفهوم مصالح الأفراد المتنوعة ضمن المجتمع على أساس الاعتراف المتبادل بوجود الأخرين والاعتراف بأن المجتمع السياسي ما وجد إلا تحقيقا لغاية المصلحة العامة[1].

الفرع الثاني
المصلحة العامة ونظم الحكم

تعد المصلحة العامة هي الأساس الذى تستند إليه السلطة الحاكمة في المجتمع لاكتساب شرعيتها وهى المرآة الحقيقية التي تنعكس عليها كل ما يصدر عنهم من أفعال وتصرفات فجميعهم معرضون لتحقيق الغاية من أفعالهم إما لتحقيق مصالح شخصية أو لتغليب المصلحة العامة وهو الهدف المرجو إن تحققت عدالة السلطة وإلا فقدت شرعيتها الشعبية كلما انحرفت عن غاية الخير العام للجماعة، وسوف نقسم هذا الفرع الى نقطتين هما المصلحة العامة في كل من النظم الديمقراطية والنظم الديكتاتورية.

أولا: المصلحة العامة في النظم الديمقراطية

تختلف طبيعة المصلحة العامة فى المجتمعات الديمقراطية عن غيرها من المجتمعات التسلطية حيث يكون تحقيق المصلحة العامة هى غاية السلطة والادارة

(١) انظر د. محمود سامى جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩١ ص٣٥٩

إعلاء لسيادة الشعب وحده يمارسها ويحميها وهو مصدر السلطات[1].

ويمكننا تعريف نظم الحكم الديمقراطية بأنها تلك الأنظمة السياسية التى يكون الشعب فيها هو مصدر السلطة الحاكمة في الدولة فالشعب وحده هو صاحب السيادة[2].

ويمكن تعريفها أيضا بأنها حكم الشعب نفسه وبنفسه ولنفسه وبذلك تكون السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية منبثقة من الشعب وتحكم باسم الشعب والشعب باختياره يقوم طواعية باختيار حكامه[3]، وفى هذا النوع من الحكومات يكون الشعب هو صاحب السيادة والسلطة ،فالسيادة لا تكون لفرد إنما هي للشعب.

وإذا كان الشعب هو مصدر السيادة فى الحكومة الديمقراطية فإن كيفية ممارسة الشعب لها يختلف فإما أن يباشر بنفسه شئون الحكم وهنا نكون أمام الديمقراطية المباشرة أو تقتصر مهمة الشعب على انتخاب ممثليه في البرلمان ويمارسون نيابة عنه ماهر السيادة وهنا نكون أمام ما يسمى بالديمقراطية النيابية أو يشارك الشعب ممثليه في

---

(١) المادة ٤ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ (السيادة للشعب وحده يمارسها ويحميها وهو مصدر السلطات ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين وذلك على الوجه المبين في الدستور).

(٢) د سامى جمال الدين،النظم السياسية والقانون الدستورى، منشأة المعاف،٢٠٠٥،ص١٨٥،سامية جابر محمد مهران، التنظيم القانوني لحق التظاهر والإضراب والإعتصام دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ،رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ٢٠١٩ ص١٥ وما بعدها

(٣) سعيد عبد العظيم ، الديمقراطية ونظريات الإصلاح في الميزان، دار الإيمان للنشر والتوزيع، الإسكندرية، بدون سنة نشر ص ٥٧.

وقد عبر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ابراهام لنكولن بأن الديمقراطية هى حكم الشعب بواسطة الشعب لأجل الشعب .

البرلمان لممارسة شئون الحكم وهنا نكون إزاء ما يسمى بالديمقراطية شبه المباشرة[1].

يقوم النظام الديمقراطي على تحقيق غاية المصلحة العامة بتسخير كل سلطاته لخدمة هذه الغاية، وقد عبر الفكر السياسي الإسلامي عن المصلحة العامة بأنها مقدمة على المصلحة الخاصة وقد أحاطها بشروط ثلاث هي:

١- أن تكون مصلحة حقيقية وليست وهمية.

٢- ان تكون المصلحة عامة وليست شخصية أى انها تحقق نفعا لجمهور الناس أو تدفع ضررا عنهم

٣- ألا تتعارض المصلحة مع مبدأ ثبت بالنص والإجماع[2].

إن غاية النظام الديمقراطي هي التوفيق بين تحقيق المصلحة العامة للأفراد ومقتضيات النظام العام بحيث تكون المصلحة العامة هي غاية الإدارة أو السلطة أما النظام العام هو الهدف لتحقيق هذه الغاية ، لذا فإنه يقع على عبء نظام الحكم أن يطرح كل جهوده وسلطاته من أجل تحقيق هذه الغاية فتكون السلطات الثلاثة هي الأدوات الحقيقية التي تستطيع من خلالها تمكين الأفراد من غاياتهم. وحيث أن النظام الديمقراطي لم يتكون إلى الآن ولم ترتقى الشعوب بعد للعيش في المدينة الأفلاطونية فإننا مازلنا نعانى من انحراف السلطة عن غاياتها وتخضع المصلحة وفقا لأهوائها ومصالحها الخاصة الأمر الذى يحيد من الصالح العام كونه هو أساس الشرعية للنظام

(١) د. سامى جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٨٦

(٢) الأستاذ عبد الحليم الجندي محاضرة بعنوان المنهج العلمي للإسلام تم إلقاءها بقاعة المحاضرات بالرياض السعودية ١١محرم ١٣٩٦ ومشار إليها في كتاب د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي ٢٠١٠ ص١٥٤.

الحاكم ، فإن السياسة الديمقراطية الحقة هي تلك السياسة التي تتوافق مع الإرادة الشعبية صاحب السيادة.

ثانيًا: المصلحة العامة في النظم الديكتاتورية.

منذ القدم وقد عانينا من اعتبار الحاكم إله يستوجب علينا السمع والطاعة دون الاعتراض أو إبداء رأي للعامة من الشعب؛ لأنه بذلك سيكون تطاولا على الذات الإلهية المتمثلة في شخص الحاكم ولكن مع تطور نظم الحكم وزيادة وعى الشعوب وانتشار الثقافة والتعليم ساهمت في تكوين فكر الشعوب وتحقيق مصالحهم العامة ويمكننا تعريف النظم الديكتاتورية بأنها تلك النظم التي لا تخضع فيها السلطة الحاكمة للقانون بل على العكس تكون إرادتها هي القانون الواجب الإتباع من قبل الأفراد وبذلك يكون الحاكم فى تلك النظم مطلق التصرف غير مقيد من حيث الوسيلة ولا الغاية من تصرفاته وفى هذه النظم تكون الأولوية لصالح الحاكم في البقاء على رأس السلطة فلا يقيم للمصلحة العامة وزنا ولا رقيب على تصرفاته ولا يخضع لقانون ولا لرقابة قضائية[1]، وهى الحكومة التي لا يخضع فيها الحاكم أو الحكام للقانون فلا تخضع سلطاته لحد أو قيد ويكون لإرادته قوة القانون أو هي القانون ذاته الذى يجب أن يلتزم به غيره دون أن يتقيد هو به وعلى ذلك يكون الحاكم فى الدولة الاستبدادية مطلق التصرف غير مقيد بأي قيد لا من حيث الوسيلة ولا من حيث الغاية وفى هذا النوع من الحكومات من البديهي أن تظل حقوق الأفراد وحرياتهم وتغليب مصالحهم العامة رهينة إرادة الحاكم إن وافقت أهواءه أجازها وإن خالفته أهدرها[2].

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٦، ص٧١

(٢) سامية جابر محمد مهران، التنظيم القانونى لحق التظاهر والاضراب والإعتصام دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا،مرجع سابق،ص١٩،٢٠

ونجد أن هذه النظم دوما ما تتذرع بانحرافها عن غايات المصلحة العامة لحماية النظام العام واستقرار الدولة فتتجمع سلطات الدولة الثلاثة بين أيدى الحاكم ويتحكم فيها وفقا لأهوائه وقد تصل درجة الديكتاتورية في الدولة بأن تحاك القوانين وفقا لما يتناسب مع رداء الحاكم ، وعادة ما تتركز نظم الحكم الاستبدادية في يد الحكام وهو في قرارة أنفسهم يحتقرون الشعوب ويسعون حول مطامعهم الشخصية لحماية واستمرار حكمهم مدد أطول فيسود ذلك النظام التسلطي ويفرض سيطرته على كافة مؤسسات الدولة ويتحكم في الحريات ويهدر الحقوق وتختفى المصلحة العامة لتصبح المصلحة الخاصة هي غاية السلطة[1]. الأمر الذى يجعلنا نتعرض لتعريف الدولة وتحديد أركانها ووظائفها حتى نتمكن من عرض بحثنا حول الانحراف بالمصلحة العامة من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

- **تعريف الدولة**: هي ذلك الكيان السياسي والقانوني الذى يحدده الدستور ويوضح الحقوق والحريات العامة للأفراد وسلطات الدولة ودور النظام السياسي لخدمة الصالح العام في المجتمع[2].
- **أركان الدولة**: تتمثل أركان الدولة في ثلاثة أركان (الشعب_الإقليم_السلطة السياسية)

- **الشعب**: لا يمكن تصور وجود دولة بدون شعب وهو مجموعة من الأفراد مكونين من ذكور وإناث لضمان استمرارية بقاء الشعب واصطلاح الشعب يعبر عن الرابطة القانونية بين المواطنين بالدولة ويترتب على إثرها حقوق وواجبات طبقا للدستور والقانون.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية مرجع سابق ص٣٤، ص٤٥.

(٢) المرجع السابق

- **الإقليم**: ينبغي لوجود الدولة أن يستقر الشعب على وجه الدوام والاستقرار في بقعة معينة من الأرض تسمى الإقليم ولا يمكن أن تقوم دولة بغير إقليم يكون له حدود واضحة.
- **السلطة السياسية**: لا يكفى لوجود الدولة توافر ركني الشعب والإقليم الذى يسيطر عليه الشعب ولكن من الضروري تحقق ركن ثالث وهو وجود سلطة سياسية عليا حاكمة بحيث يكون لها سلطة فرض هيمنتها وحكمها على الشعب والإقليم وهذه السلطة العليا يجب أن تفرض القوانين والقرارات التي تلزم الشعب فلا دولة بدون سلطة سياسية حاكمة تفرض احترام التشريعات والتنظيمات التي تحقق الخير المشترك لأفراد الشعب ووسيلة لتحقيقها وحمايتها واستخدام القوة المادية والدرع لتنفيذ هذه التشريعات والقرارات إن لزم الأمر[1].

- **وظائف الدولة**[2]: للدولة ثلاثة وظائف من خلالها تستطيع تحقيق الصالح العام للجماعة وهى(الوظيفة التشريعية_الوظيفة لتنفيذية_الوظيفة القضائية).

- **الوظيفة التشريعية**: الأصل في أن تقوم الدولة ممثلة في سلطتها التشريعية بتنظيم جميع العلاقات والروابط التي تنشأ بين الأفراد والسلطات وكل من يقيم على أرض الدولة من خلال ما تصدره من تشريعات أو قوانين وذلك في كافة المجالات.
- **الوظيفة التنفيذية**: تنشأ في كل دولة سلطة تختص بوضع القوانين والتشريعات موضع التنفيذ وتتضمن مهام هذه السلطة كذلك مباشرة الوظيفة الإدارية فى الدولة وهى تشمل إلى جانب تنفيذ القوانين إقامة النظام العام وحمايته من أي اعتداء

(١) د. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة،مطابع البيان التجارية،الطبعة الأولي،١٩٩٤،ص١٩٠ومابعدها.

(٢) د.سامى جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٦٢، ١٦٣، ١٦٤

أو محاولة للإخلال بعناصره التي تتمثل في الأمن العام_السكينة العامة_الصحة العامة كحد أدنى وتنظيم وإدارة مرافق الدولة التي يتعين على الدولة إقامتها بنفسها لتوفير الخدمات الأساسية والضرورية لأفراد المجتمع وإشباع حاجتهم العامة التي لا غنى عنها.

- **الوظيفة القضائية**: وهي الوظيفة التي تستأثر بها الدولة وحدها من خلال سلطتها القضائية لحل المنازعات والفصل فيها وفقا للقانون الوطني للدولة .

المبحث الأول
المصلحة العامة والانحراف بالسلطة التشريعية

لقد كفل الدستور في مواده اختصاصات واسعة للسلطات من أجل تحقيق المصلحة العامة حيث يعد تحقيقها وهو الهدف الحقيقي من وراء عمل السلطات والبعد عن حب الذات أو محاباة الغير، فلا يتعين على رجل الإدارة تحقيق أهداف خاصة لفئة بعينها فلا انحياز لمذهب عقائدي أو طائفي أو حزبي على باقي المجتمع كما لا يجوز الانحراف بالسلطة عن الغايات المأمولة للحفاظ على النظام العام والنفع العام لأفراد الشعب ؛ لذا فقد آثرنا تحليل أوجه الانحراف عن المصلحة العامة وذلك من خلال مطلبين:

المطلب الأول: المصلحة العامة وسلطة التشريع.

المطلب الثاني: رقابة المحكمة الدستورية العليا على الانحراف بالمصلحة العامة.

المطلب الأول
المصلحة العامة وسلطة التشريع

يعد الصراع بين تغليب المصلحة العامة للأفراد وحدود سلطان الدولة أمرا لا ينتهى ما دامت البشرية ، فمنذ قديم الأزل حاولت الشعوب أن تتخذ بعض التدابير التي تقى بها ذاتها من تعسف الحكام فى مباشرتهم لسلطاتهم وكان الهدف الوحيد من تلك التدابير هو تقيد سلطان الحاكم بقيود تدور حول تغليب مصلحتهم العامة، فلا يمكن للدولة أن تتصرف بما يخالف المبادئ التي قررها الدستور فهو ليس مجرد وثيقة لتنظيم سلطات الدولة وإقرار حقوق وحريات الأفراد وتحديد علاقة كل منها بالأخرى وإنما هو فوق كل ذلك وثيقة لإثبات الإرادة الشعبية ولتحقيق الصالح العام للشعب.

يأتي القانون العادي كأحد القيود الأخرى التي تقف ضد طغيان الدولة إلا أن القانون ليس بذات قوة الدستور إذ انه قد يخضع للتعديل والإلغاء من قبل سلطة الدولة بل إن

الأمر قد يصل بسطوة الدولة بأن يحاك من أجلها القوانين التي تخدم أهدافها وترعى مصالحها الخاصة ومن هنا كانت الرقابة القضائية من أجل حماية حقوق ومصالح الأفراد وتحقيقا لغايتهم وتأكيدا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون ولمنع أي انحراف تشريعي يضر بالمصلحة العامة.

إن مصطلح المصلحة العامة مثله مثل العديد من المصطلحات العامة التي تتسع لكثير من المعاني حيث يتسم بالمرونة التي تجعل هذا المصطلح يحتمل التأويل لكافة الأفكار والغايات وهو ما يجعل من الصعب إن لم يكن مستحيلا الوقوف عند الغاية الحقيقية لسلطة الإدارة إزاء تصرفها بحجة أنها لم تكن تبتغى سوى المصلحة العامة.

وعلى الرغم من أن الدولة ما وجدت إلا لتحقيق الخير العام والمصلحة العامة ويعد تحقيق هذا الهدف هو المعيار الحقيقي إزاء تصرفات السلطات العامة المختلفة ،إلا أن تظل فكرة المصلحة العامة فكرة متغيرة وهو ما نعنيه بأن لكل مجتمع مصلحته الذى يرجو تحقيقها بل وإنها فكرة متطورة حتى داخل المجتمع الواحد وذلك بتطور الحياة المجتمعية وأهم ما يميز تلك الفكرة عموميتها وهذه العمومية تتنافى مع أي تخصيص أو استئثار[1].

ويعبر الدستور عن القيم الدستورية التي تحمى المصلحة العامة وتتجلى صراحة في النصوص المنظمة لواجبات سلطات الدولة فهو يبسط حمايته للحقوق والحريات على اختلاف أنواعها مستهدفا بذلك تحقيق المصلحة العامة للشعب وتحديد طبيعة هذه

(١) المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية، الكتاب الأول، المركز القومى للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص٣٠٩.

المصلحة ويحيل تنظيمها إلى السلطة التشريعية حيث إن المقرر في قضاء المحكمة الدستورية العليا أن الأصل في سلطة المشرع لتنظيم الحقوق وتحقيق المصلحة العامة أنها سلطة تقديرية ما لم يقيدها الدستور بضوابط معينة ويعد جوهر السلطة التقديرية في المفاضلة التي يجريها المشرع بين الوسائل المختلفة لاختيار ما يقدر بأنه أنسبها لمصلحة الجماعة وأكثرها ملاءمة للوفاء بمتطلبات المصلحة العامة ، ولا يجوز أن تنفصل النصوص التشريعية التي نظم بها المشرع موضوعا معينا عن أهدافها بل يجب أن تكون هذه النصوص مدخلا لها وموطئا لإشباع مصلحة عامة لها اعتبارها ،مما تقدم نستنتج أن هنالك ثمة قيود ترد على سلطة المشرع عند تنظيمه حريه من الحريات يأتي في مقدمتها _مراعاة الإجراءات الشكلية التي أوجبها الدستور.

- استهداف الصالح العام.
- التناسب بين الأهداف التي يتوخاها والوسائل التي ينتهجها لتحقيق المصلحة العامة[1].

إن القانون يستمد قوته من كونه تعبيرا حقيقيا عن إرادة تحالف قوى الشعب وبذلك تكون ضمانة الضمانات هي أن الشعب يحمى حقوقه وحرياته ويجبر السلطة على تحقيق مصالحه العامة ويأبى على أي إنسان كان أو سلطة أن ينثر عليها بقعا سوداء تنال من طهارتها ونقاوتها وإنسانيتها ولأن الحرية تدور في فلك الجماعة الإنسانية كان لابد

(١) انظر القيود الواردة في تقرير هيئة المفوضين التكميلي في القضية رقم ٣لسنة٣٤قضائية رقابة دستورية سابقة الذى أعده المستشار الدكتور محمد عماد النجار، مشار إليه لدى المستشار الدكتور: عبد العزيز محمد سالمان في كتاب الحماية الدستورية لحرية الرأي في الفقه والقضاء الدستوري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ٢٠١٤، ص٩٧-٩٨.

من إقرار مشروعيتها وذلك كون الحرية وتحقيق المصلحة العامة لا يمكن أن تعيش بغير قانون ينظمها، حيث أن الذى يسبغ التشريع ميزته في حماية المصلحة العامة هو طبيعته ذاتها فهو لا يقرر شيئا لمصلحة فردية بل يتوخى مصلحة الجميع ولا يضع قاعدة لفرد بالذات بل يضعها لجميع الناس على وجه دائم، ولا تصبح المصلحة العامة غاية السلطات إلا في كنف الدولة القانونية التي تخضع فيها السلطات وجميع الأفراد للقانون وهو الوسيلة الأكثر تمكينا لتحقيق مصالحهم وعلى ذلك تكون السلطة التشريعية وحدها هي المسئولة عن تنظيم هذه الحقوق ،فالقانون بوصفه عملا من أعمال السلطة التمثيلية هو الأساس القانوني لإرادة الشعب ينبغي أن تلتزم السلطات في تشريعاتها ولوائحها الإدارية بالتعبير عن تلك الإرادة وتحقيقها وليس الالتفاف حولها بما يمس جوهرها فإن التشريع إذا شابه الانحراف عن مقاصد الدستور صار مزعزعا واضطربت معه المراكز القانونية

وتأسيسا على ذلك يكون على السلطة التشريعية أن تزاول اختصاصها فى النطاق الذى حدده الدستور فتصدر التشريعات على مقتضى القواعد والأحكام التي تضمنها الدستور ما لم يقيدها بقيود محدودة فتكون سلطة التشريع تقديرية ونرى أن سلطته التقديرية هي الأصل في التشريع والسلطة المحددة هي الاستثناء ،فنطاق السلطة التقديرية للمشرع هو النطاق الذى يقع فيه الانحراف في استعمال السلطة التشريعية ومن ثم نرى أن منطقة الانحراف في التشريع أوسع بكثير من منطقة مخالفة التشريع للدستور.

المطلب الثاني
رقابة المحكمة الدستورية العليا على الانحراف بالمصلحة العامة وانحراف السلطة التشريعية بالحقوق والحريات عن المصلحة العامة

إن سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق والحريات ووضع الضوابط القانونية التي تمارس من خلالها هي سلطة تقديرية في المقام الأول وهو ما يمكن من خلالها كفالة الحق أو تقييده اللهم إلا إذا قيدها الدستور بضوابط معينة تحد من إطلاق السلطة التقديرية وترسم حدودا لممارستها وعليه فإنه، ينبغي عند تدخل المشرع بوضعه تنظيم قانوني ينظم به مسألة بأن يكون تقديره في المفاضلة بين البدائل المختلفة واختياره إحداها يخضع للرقابة الدستورية للوقوف على مدى تحقيق غاية المصلحة العامة ومدى وفاءه للمتطلبات التي تقتضيها تلك المصلحة في نصوص الموضوع الذى تناوله التنظيم وتلك هي النقطة التي دوما ما تؤدى لانحراف سلطة التشريع.

يمكننا تعريف الانحراف بالسلطة بصفة عامة بأنه استعمال إحدى السلطات العامة لصلاحياتها بشكل متعمد لتحقيق هدف آخر عن الهدف الذى منحت من أجله هذه الصلاحيات[1]. وقد أجمع الفقه على أن الانحراف التشريعي عن غاية المصلحة العامة يعد غاية مستترة وليست صريحة وبذلك لكى يبطل أي: تشريع يخالف الدستور ينبغي على المحكمة الوقوف على إرادة المشرع لمعرفة غايته الحقيقية وفهم ألفاظه ومصطلحاته وتفسيرها تفسيرا موضوعيا لإظهار الغاية الحقيقية التي ابتغاها المشرع

(1) Philippe (X) :le Contrôle de Proportionnalité dans les Jurisprudences Constitutionnelle et Administrative Français ، thèse، Aix-en Provence، 1989،p 172.et George Vedal، droit Administrative، Thémis، droit، Presses Universitaires de France،6e édition، Paris،1976، p602
المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية، الكتاب الثاني، المركز القومى للإصدارت القانونية الطبعة الأولى ٢٠١٣ص٢٥٥.

وحينها يكون الحكم على هذه الغاية التي تؤكد دستورية التشريع من عدمه، حيث ينبغي أن يكون المجال التشريعي هو سعيا لتحقيق الصالح العام بحسبانه المعبر عن الإرادة العامة والمجسد للسيادة الشعبية وإلا كان غير دستوري، بيد ان هذا التصور ليس سوى مجرد افتراضات لا تصادق الواقع بمعنى أنه ليست هناك قرينة قاطعة على أن القانون دائما بالضرورة يبتغى الصالح العام ومن ثم فليس هناك ما يمنع من أن يكون التشريع مشوبا بالانحراف بتوخيه مصلحة أخرى عن المصلحة العامة[1].

ويتعلق عيب الانحراف التشريعي أساسا بالغاية من التشريع ذلك أن التشريع يجب أن يستهدف المصلحة العامة بحيث يمكن القول أنه إذا حاد المشرع عن تحقيق المصلحة العامة لتحقيق غايات أخرى كأن يستهدف تحقيق النفع الخاص لبعض الأفراد أو لحزب من الأحزاب أو لمجموعة من الأشخاص أو أن يصدر بهدف الكيد والانتقام من بعض الخصوم السياسيين أو محاباة لشخص الحاكم فإن التشريع في كل هذه الصور ينطوي على انحراف السلطة التشريعية وبالتالي يكون غير دستوري[2].

إن الذى يسبغ على التشريع ميزته هو طبيعته بذاتها فهو لا يقرر شيئا لمصلحة فردية بل يتوخى مصلحة الجميع ولا يضع قاعدة لفرد بالذات بل يضعها لجميع الناس علي وجه دائم، ولما كان الأصل في سلطة المشرع في التشريع هو تنظيم الروابط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها من الروابط ولا يتقيد هذا التنظيم بهدف غير المصلحة

(1) Chapus (R) Droit du Contentieux Administrative، Paris، Montchrestien، 1982، p 464.

(٢) د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاته في مصر ،دار النهضة العربية ،الطبعة الأولى ١٩٩٥، ١٩٩٦ ص٤٣٩، ٤٤٠ ، انظر حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١ لسنة ١٥قضائية،بجلسة ٣٠يناير ١٩٩٣:

http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-1-Y15.html2

العامة وفي حالات قليلة يتحدد هدف مخصص للتشريع وهو صون الامن والنظام العام في الدولة ،فيكون كل تشريع يكتسي ثوبا من المصلحة العامة ويكون في باطنه غايات المشرع للتحايل علي تحقيق الصالح العام يكون تشريعا باطلا لمخالفته للدستور.

إن الأصل في النصوص التشريعية هو ألا تحمل على غير مقاصدها وألا تفسر عبارتها بما يخرجها عن معناها أو بما يؤول إلي الالتواء بها عن سياقها أو تشويها لها سواء بفصلها عن موضوعها أو بمجاوزتها الأغراض المقصودة منها ذلك أن المعاني التي تدل عليها هذه النصوص والتي يتم الوقوف عندها هي تلك التي تعتبر كاشفة عن حقيقة محتواها مفصحة عما قصده المشرع منها مبنية علي حقيقة ومرد ذلك أن النصوص التشريعية لا تصاغ من فراغ ولا يجوز انتزاعها من واقعها محددا بمراعاة المصلحة المقصودة وهى المصلحة العامة وينبغي أن تدور هذه النصوص التشريعية في فلك المصلحة العامة كغاية نهائية[1]

ويدور عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية حول السلطة التقديرية للمشرع فهو عيب غائي يتحقق اذا لم يتوخى المشرع وهو بصدد أعمال سلطته التقديرية في التشريع المصلحة العامة وانحرف عنها إلى غاية أخرى، فعيب الانحراف التشريعي يدور عند ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصاتها في سن القوانين فإن سلطتها فى ذلك إما أن تكون مقيدة أو ان تكون تقديرية فكلما فرض الدستور قيدا على السلطة التشريعية في ممارستها لاختصاصاتها التشريعية فإن سلطتها هذه تكون مقيدة بمراعاة القيد الذى فرضه الدستور فلا تستطيع أن تسن تشريعا يتخلل فيه من القيود التي فرضها الدستور

(١) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١ لسنة ١٥ قضائية،بجلسة ٣٠يناير ١٩٩٣:
http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-1-Y15.html1

ولا أن تنظم موضوعا على خلافها ذلك أن تلك القيود التي فرضها الدستور وهو سلطة أعلى لا تعتبر مقصودة لذاتها وإنما يفرضها الدستور لتحقيق مصلحة يراها جديرة بالرعاية[1].

وإذا ما خلا الدستور من قيد يفرضه على السلطة التشريعية في مجال تنظيمها لموضوع معين فإن سلطتها تكون تقديرية وهذا هو الأصل في اختصاصها التشريعي بحيث يكون لها حرية الاختيار بين البدائل التي تراها أولى بتحقيق الأغراض التي يستهدفها التنظيم الذى يتولاه وليس ثمة مسئولية عليها في تنظيم أي: موضوع على وجه معين دون وجه آخر غير مقيدة في ذلك إلا بفكرة المصلحة العامة باعتبارها الأساس لكل عمل إداري أو تشريعي[2]، ويقترب عيب الانحراف التشريعي من ركن الغاية في القرار الإداري فكما أن القرار الإداري يكون باطلا إذا حاد عن المصلحة العامة أو مجاوزا هدفا مخصصا حدده المشرع للقرار المطعون عليه فإن فكرة الانحراف التشريعي ترتد في جذورها لركن الغاية في القرار الإداري بحيث يكون التشريع باطلا ومشوبا بعيب الانحراف إذا تغافل الصالح العام لتحقيق غايات أخرى[3].

-**العلاقة بين الباعث والغاية من التشريع**:[4] يعد الباعث والغاية من التشريع عنصران

(١) د. عبدالرازق السنهورى –مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة السنة الثالثة يناير ١٩٥٢ ص٦٠

(٢) د. عادل عمر شريف ، قضاء الدستورية (القضاء الدستوري) دون دار نشر، ١٩٨٨ ص٨٨

(٣) د. السنهوى مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية مرجع سابق ص٦٧.د.شعبان احمد رمضان، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان(رقابة الدستورية كوسيلة لحماية الحقوق والحريات)،دار النهضة العربية ٢٠٠٦ ص ٤٥

(٤) انظر المستشار الدكتور محمد ماهر ابو العنين،الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته ، مرجع سابق، ص٢٨٠ومابعدها

متكاملان حيث إن الباعث هو العلة التي تستهدفها السلطة التشريعية ومن ثم تتكامل هذه العلة بالغاية من سن التشريع وهو المبرر لها، فالسلطة التشريعية عندما تسن تشريعا ما تضع في اعتبارها الباعث على إصداره والغاية منه في آن واحد وبذلك يكون الغرض من أي: تشريع هو استهداف المصلحة العامة ،ويأتي عيب الانحراف التشريعي عندما يتجرد التشريع من تحقيق الصالح العام فإذا تغيا المشرع غاية أخرى غير المصلحة مثل تحقيق مصالح فردية أو مصالح شخصية أو لأسباب سياسية فإن التشريع يفقد عدالة غايته غير أنه بالحيد عن تلك المصلحة يكون الباعث غير مشروع وكل تشريع يصدر في هذه الحالة بمنأى عن الصالح العام تنتقل إليه بالتبعية عدم مشروعية الباعث .

تجدر الإشارة إلى أن عيب الانحراف بالسلطة لا يرتبط في المجال الدستوري ببواعث ذاتية لدى المشرع حيث يصعب بل يستحيل أحيانا أن يسند إليه الهيئة التشريعية غايات شخصية أو أغراض ذاتية إذ أن المفروض دائما أن هذه الهيئات إنما تستعمل سلطاتها لتحقيق المصلحة العامة ولا غاية لها غير ذلك ولا سيما أنها هيئة مشكلة من عدد كبير من الأعضاء يصعب تواطؤهم على الباطل كما أنها هيئة تنوب عن الأمة إلا أن الأمر ليس ببعيد أن يصدر عن البرلمان قانونا معيبا بعيب الانحراف ،فالبرلمان رغم تمثيله للشعب ليس منزها عن الهوى وإساءة استعمال السلطة كأن يصدر قانونا يستهدف تحقيق منافع شخصية لبعض القيادات السياسية، ويبقى القضاء الدستوري هو الحصن الحامي للحقوق والحريات حيث تنصرف الرقابة الدستورية إلى الغايات وحدها دون الباعث ذلك أن الباعث ينصرف إلى نوايا وضمير الأشخاص وهو ما يصعب على القاضي إمكانية تقديره الموضوعي فيكون المعيار الحقيقي هو الغاية المستهدفة لتحقيق المصلحة العامة الناتجة عن التنظيم التشريعي وترجيح سلطة المشرع التقديرية للوسائل والبدائل التي تمكن من تحقيق الغاية .

ويجدر الإشارة إلى أن هناك تفرقة بين بواعث التشريع وملاءمة التشريع فالبواعث تندرج في ركن الغاية ويخضعان كليهما للرقابة على دستورية القوانين وذلك تعد رقابة القانون لتحقيق الصالح العام تدخل في دائرة رقابة الانحراف وليس في دائرة رقابة الغلط البين في التقدير، وترجع رقابة القضاء الدستوري للانحراف في استعمال السلطة التشريعية حيث لا يستهدف التثبت موضوعيا من اتجاه المشرع للصالح العام بل ليتأكد أن أغراض المشرع الحقيقية لا تتنافى مع الصالح العام، ومرد ذلك إن فكرة الصالح العام فكرة غامضة ولا يمكن وضع تصور منضبط عنها ولكن يمكن اكتشاف البعد عن غايتها والتحايل على الفكرة واعتبارها حجة للانحراف بالسلطة، ولهذا كان البحث في الغرض الحقيقي للتشريع وغايته هو المحدد لاكتشاف أى انحراف في التشريع إذ إن بظهور الغرض الحقيقي من التشريع ينجلي لنا نية المشرع هل استهدفت من وراء التشريع تحقيق المصلحة العامة وبذلك فإن المحكمة الدستورية قد أقرت لنفسها بسلطة الرقابة على عيب الانحراف التشريعي الذى يمس ركن الغاية في التشريع ويقصد به استهداف المشرع من وراء التشريع غاية أخرى تختلف عن المصلحة العامة[1]. فإذا ما حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص تشريعي فلا يمكن اعتبار الانحراف في استعمال السلطة التشريعية عيبا احتياطيا بل هو عيبا أصيلا بمنأى عن المصلحة العامة .

(١) انظر د. يسرى العصار، دور الاعتبارات العليا في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، ١٩٩٩، دار النهضة العربيةص١٠٠،المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، دراسة تطبيقية، الكتاب الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية الطبعة الأولى ٢٠١٣، ص٢٥٤-٢٥٥.

- **الانحراف بالدستور(انحراف السلطة التأسيسية)**: هو استعمال السلطة التأسيسية لغرض تعديل الدستور ومقتضاها أن السلطة التي ينص عليها الدستور لتعديل مواده قد تتحايل على المواد الخاصة بالتعديل بما يخل بالمبادئ الأساسية لمقاصد الدستور القائم وهو ما حدث من انحراف بالسلطة التشريعية حيث بلغ الانحراف ذروته بالتعدي على الدستور ذاته وذلك حينما عدلت السلطة التأسيسية المنشأة المنوط بها تعديل الدستور عندما حادت عن غاية المصلحة العامة لتحقيق مآرب سياسية مخالفة بذلك القواعد الدستورية صريحة اللفظ واضحة القصد وطوعت كل السبل للتحايل علي الدستور تمكينا للنظام الحاكم ، وهو ما نراه انقلابا دستوريا علي ذاته يفقده ذاتيته وقيمته ويجعل من نصوصه مرونة بين أيدى الحكام وهو ما يخالف الأصل في الدستور وهو الجمود وقد وضح هذا الطغيان الدستوري إبان التعديل الدستوري الجديد ٢٠١٩ لدستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ الخاص بتعديل المادة ٢٢٦ من الدستور وذلك في الفقرة الأخيرة(لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية ما لم يكن التعديل متعلقا بالمزيد من الضمانات) وهذه الجملة تحديدا جعلت من البرلمان مرتعا للتحايل على النص الدستوري واختلاق ضمانات لتغيير النص الدستوري تنفيذا للغايات السياسية وهو ما يفقد البرلمان شرعيته كونه برلمانا للشعب وليس برلمانا للسلطة وبذلك يكون المواطن فى دولة الاستبداد هو والعدم سواء[1].

(١) يرى السنهوري أن نظرية الانحراف في استعمال السلطة الإدارية تقوم على شقين شق ذاتي وشق موضوعي فالشق الذاتي يتعلق بمعرفة النوايا والأغراض التي يضمرها رجل الإدارة وهو بصدد القرار الإداري فهذه

_**عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها**. يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة ابتغاء هدف مغاير للهدف الذى حدده القانون وهذا العيب يطلق عليه في فرنسا اسم الانحراف بالسلطة .le détournement de pouvoir [1].

-**حالات إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها**: إن التشريعات تتميز بالاستقرار فإذا ما احتاج الأمر لتعديلها فإن التشريع يمر بمراحل متعددة ومعقدة تستغرق زمن طويل من التعديل مما يجعل سلطة الإدارة في حاجة إلى تغطية هذه التعديلات بقرارات إدارية تصدرها دون انتظار لإجراءات صدور التشريع وخاصة في الحالات العاجلة التي تتطلب فيها المصلحة العامة ضرورة اتخاذ إجراءات سريعة للحفاظ على أمن الدولة أو النظام العام أو لمواجهة ظروف طارئة لم تكن في الحسبان[2].

الغايات قد تكون بريئة تهدف لتحقيق المصلحة العامة ولتحقيق الغاية المخصصة التي رسمت القرار فعند ذلك يسلم القرار من عيب الانحراف وقد يكون القرار مجانبا للغاية المخصصة فعند ذلك لا يسلم القرار من عيب الانحراف وقد تكون غايات لا تخص إلى الغاية المخصصة ولا المصلحة العامة كأن يكون غايات شخصية ترمى للانتقام أو تحقيق نفع شخصي فعندئذ يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف ويكون الموظف سيء النية، أما عن الشق الموضوعي فهو واحد لا يتغير وهو المصلحة العامة التي يجب أن تكون دائما رائدا للموظف في القرار الإداري الذى يصدره والغاية المخصصة التي رسمها القانون بقرار معين. د. عبدالرازق السنهوري، مخالفة التشريع لدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق ص٦٠-٦١،على خطار شطناوى، خصوصية عيب الانحراف في استخدام السلطة، مجلة القانون والإقتصاد للبحوث القانونية والإقتصادية، العدد السبعون، ٢٠٠٠، ص٧.

(١) انظر الدكتور عبد الغنى بسيوني، القضاء الإداري ودعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، أبو العزم للطباعة، الطبعة الرابعة ٢٠٠٩ ص٢٦٣ ومابعدها

(٢) د. سليمان الطماوى –القضاء الادارى –الكتاب الأول قضاء الإلغاء دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦

يتضح لنا مما سبق أن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها إذا استخدمت الإدارة سلطاتها لتحقيق غاية غير مشروعة ويحدث ذلك إذا كانت هذه الغاية بعيدة عن المصلحة العامة أو استهداف غاية مخالفة للغاية التي حددها القانون أو لاستهداف مصلحة شخصية أو محاباة للغير أو لأغراض سياسية، وهناك قاعدة عامة في القانون الإداري مقتضاها أن كل القرارات الإدارية ينبغي أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة فسلطات رجل الإدارة منحت له لبلوغ تلك الغاية فحسب وقرار الإدارة المخالف لتلك القاعدة هو قرار مشوب بالانحراف بالسلطة وجدير بالإلغاء ويستمد هذا الإلغاء سنده من أن السلطة قررت للإدارة سلطة تقديرية في سبيل الصالح العام وتكون سلطتها مشروعة بقدر حمايتها له فإذا فقدت العلة من وجودها وانتفت مشروعيتها وقرارتها تكون مشوبة بالانحراف بالسلطة حيث إن القانون ما خول للإدارة حق استعمال سلطتها إلا لأجل تحقيق الصالح العام وإذا ما انحرف عن غاية المصلحة فقد مشروعيته وبذلك ينبغي أن تكون المصلحة العامة هي الهدف الأوحد لكل قرارات الإدارة والسلطة[1]، فالسلطات والامتيازات التي خولها الدستور والقانون للإدارة والسلطة التنفيذية

ص٨٧٣، د. أحمد حافظ عطية نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولى للعلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢، ص٤٩

(١) د. محمود سامي جمال الدين –الوسيط في دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠٠٠ ص٧٩. د.محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، شركة مطابع الطوبجي التجارية، الطبعة الثانية ١٩٩٩ص ٤٠١، د.مصطفي كامل- رقابة مجلس الدولة الإدارية والقضائية – دار النهضة العربية ص٢٨٨،صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ٢٠١٤ ص٨١ومابعدها، انظر حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٦-٣-١٩٦٠ مجموعة السنة الرابعة عشر ص٢٥٢.

والتشريعية والقضائية ليست غاية لأشخاص تلك السلطات وإلا باتت هذه السلطات خاضعة لأهواء حاكميها وأصبح مبدأ المشروعية ما هو إلا حبرا علي ورق في مواجهة وخضوع أولئك للقانون حيث تكون كل غاية تستهدفها الإدارة تجانب المصلحة العامة وتبعد عنها معرضة للإلغاء بواسطة القاضي الإداري.

-**استهداف غاية مخالفة للغاية التي حددها القانون** . لاشك أن القانون هو إرادة الأمة صيغت في عبارات يتعين أن يتم احترامها وعدم التحايل عليها أو التلاعب بألفاظها وذلك لأن التطبيق السليم لصحيح التنظيم القانوني ما هو إلا تحقيقا للصالح العام وإن أي مخالفة له يجعل قرار الإدارة مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة والخروج عن مقتضيات المصلحة العامة ، واذا كان الأصل أن المشرع لا يقيد الإدارة في إصدارها لقرارات بغاية معينة إلا أن يجب على الإدارة أن تهدف للمصلحة العامة في قرارتها أيا كانت نوعية تلك المصلحة ما لم يحدد المشرع غاية أو هدف خاص معين يحث على استهدافه من قرارتها ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري فالقانون قد حدد أهدافا محددة لا يجوز للإدارة الحيد عنها وهى المحافظ على النظام العام[1].

-**رقابة المحكمة الدستورية العليا على الدوافع السياسية للانحراف التشريعي**[2]لقد أطرد قضاء المحكمة الدستورية العليا على ان الاصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة ٢٠١٢ ص٢١٢-٢١٣، محمد أمين يوسف، السلطة والرقابة القضائية علي إساءة استعمالها، الانحراف في استعمال السلطة، عيب الغاية، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية ٢٠١٨ ص١١٠ ومابعدها

(٢) انظر حكم المحكمة الدستورية العلياالدعوى رقم ٣٠لسنة ١٦قضائية،جلسة ٦ابريل ١٩٩٦:
http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-30-Y16.html

الحقوق والحريات انها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها فلا يجوز حظرها او إهدارها فّإذا ما عهد الدستور بتنظيم موضوع معين للسلطة التشريعية فإن ما يقرره من قواعد قانونية بصدده لا يجوز ان تنال من الحق محل الحماية الدستورية سواء بالنقص أو الانتقاص ذلك ان إهدار الحقوق التي كفلها الدستور أو تهميشها عدوان على مجالاتها الحيوية التي لا تتنفس الا من خلالها ويعد كل حيد عن إرادة الشعب هو انحرافا عن الاساس الدستوري فالحق الذى يعجز صاحبه عن إتيانه هو من الناحية الواقعية بحكم العدم.

إن كل عمل إداري إنما يهدف في حقيقة الأمر الى تحقيق غاية معينة فتكون النتيجة النهائية التي سعى إليها متخذ القرار هو الوصول لتحقيق هذا الغرض الذى لولاه ما وجد هذا القرار، ومن هنا يصعب على المحكمة ان تزن بمعاييرها النوايا الحقيقية التي انتهجها المشرع في موضوع معين أو يخوض في ملاءمة تطبيقها عملا بل يكفي ان تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها مستلهمة في ذلك أغراض يقتضيها الصالح العام في الموضوع محل التنظيم التشريعي وان تكون وسائلها لتحقيق الاغراض التي حددتها مرتبطة عملا بها[1].

ولما كان الأصل في سلطة المشرع في التشريع هو تنظيم الروابط الاجتماعية والسياسية والاقتصادية أو غيرها من الروابط ولا تتقيد في هذا التنظيم بهدف غير المصلحة العامة وفى حالات قليلة بهدف مخصص للتشريع وهو صون الأمن والنظام

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١٦ لسنة ١٥ ق جلسة ١٤يناير ١٩٩٥ مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الجزء السادس ص٤٩٤

العام في الدولة فيكون كل تشريع يكتسى ثوبا من المصلحة العامة ويكون في باطنه غاية المشرع للتحايل على الحرية والحيد عن تحقيق المصلحة العامة هو تشريعا باطلا بمخالفته لأصل الدستور وإن كل التفاف من السلطة حول غاية المصلحة العامة بتعدد الغايات وتبريرا للقرارات هو كمن يجعلها رهينة قراراته، ويزيد الأمر سوءا اذا انحرفت السلطة التنفيذية عند تطبيقها القانون بجوهر التشريع مما يفقده جوهره وذاتيته وهو ما يتجلى من سلطات الضبط الإداري حينما تعصف بجوهر الحقوق والحريات بحجة المصلحة العامة والنظام العام وعلى أي حال فإن تمتع الافراد بالحقوق والحريات وعدالة التنظيم القانوني ما هو إلا تحقيقا للمصلحة العامة في أبهى صوره وبذلك يعد كل تحايلا يجعل من تلك المصلحة حجة يطوع من خلالها أهداف النظام السياسي ما هو إلا انحرافا للدولة بأيدي سلطاتها وذلك من خلال سنها لقوانين تحمل من المرونة وغموض الألفاظ وتعدد المعاني ما يهدى للسلطة التنفيذية التحايل بمقاصد القانون لخدمة أهدافها وهو ما نراه تقنينا خفيا من قبل السلطة التشريعية لانحراف السلطة التنفيذية[1].

(١) أنظر حكم المحكمة الدستورية العليا ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس الرابع عشر من يونيه سنة ٢٠١٢قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية "قانون العزل السياسي حيث قضت بأن مبدأ المساواة أمام القانون – الذي رددته الدساتير المصرية جميعها، وأكدته المادة (٧) من الإعلان الدستوري، بحسبانه ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساسًا للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها، باعتباره وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التي لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة، وإذا جاز للدولة أن تتخذ بنفسها ما تراه ملائمًا من التدابير، لتنظيم موضوع محدد، أو توقيًا لشر تقدر ضرورة رده، فإن تطبيقها لمبدأ المساواة لا يجوز أن يكون كاشفًا عن نزواتها، ولا منبئًا عن اعتناقها لأوضاع جائرة تثير ضغائن أو أحقاد تنفلت بها

ضوابط سلوكها، ولا عدوانـًا معبراً عن بأس سلطاتها، بل يتعين أن يكون موقفها اعتدالاً في مجال تعاملها مع المواطنين، فلا تمايز بينهم إملاءً أو عسفـًا، ولئن جاز أن تغاير السلطة التشريعية – ووفقـًا لمقاييس منطقية – بين مراكز لا تتحدد معطياتها، أو تتابين فيما بينها في الأسس التي تقوم عليها، فشرط ذلك أن تكون الفوارق بينها حقيقية لا اصطناع فيها ولا تخيل، ذلك أن ما يصون مبدأ المساواة ولا ينقض محتواه، هو ذلك التنظيم الذي يقيم تقسيمـًا تشريعيـًا ترتبط فيه النصوص القانونية التي يتضمنها، بالأغراض المشروعة التي يتوخاها، فإذا قام الدليل على انفصال هذه النصوص عن أهدافها، كان التمييز انفلاتـًا لا تبصر فيه، كذلك الأمر إذا كان اتصال الوسائل بالمقاصد واهيـًا، إذ يعتبر التمييز عندئذ مستنداً إلى وقائع يتعذر أن يحمل عليها، فلا يكون مشروعـًا من الناحية الدستورية

وحيث إن مضمون مبدأ تكافؤ الفرص، الذي يتفرع عن مبدأ المساواة، ويُعد أحد عناصره، إنما يتصل – على ما جرى به قضاء هذه المحكمة – بالفرص التي تتعهد الدولة بتقديمها، وأن إعماله يقع عند التزاحم عليها، وغاية الحماية الدستورية لتلك الفرص، تتمثل في تقرير أولوية تتحدد وفقـًا لأسس موضوعية يقتضيها الصالح العام

وحيث كان ذلك، وكان النص المحال قد تضمن حرمانـًا لفئة من المواطنين من مباشرة حقوقهم السياسية، استناداً إلى سبق تقلدهم المناصب الواردة فيه قبل تاريخ ١١/ ٢/ ٢٠١١ بعشر سنوات، إبان حكم النظام السابق، وقد حصر تلك المناصب في كل من عمل" رئيسـًا للجمهورية أو نائبـًا لرئيس الجمهورية أو رئيسـًا للوزراء أو رئيسـًا للحزب الوطني الديمقراطي المنحل أو امينـًا عامـًا له أو كان عضواً بمكتبه السياسي أو أمانته العامة"، وذلك دون غيرهم ممن شغلوا المناصب ذاتها، خلال مدة سابقة للسنوات العشر المشار إليها، وكذلك من تولى مناصب تماثل، من حيث طبيعتها ومسؤولياتها، المناصب الواردة بالنص، وخلال المدة المحددة فيه، ومن ذلك منصب نائب رئيس الوزراء، والوزراء، والأمناء العامين المساعدين بالحزب الوطني المنحل، وبذلك يكون النص المحال قد تضمن تمييزاً تحكميـًا لا يستند إلى أسس موضوعية تبرره، فضلاً عن تبنيه تقسيمـًا تشريعيـًا بين المواطنين لايرتكن إلى أسس أو مقاييس منطقية، وما استتبعه ذلك من انفصال أحكامه عن أهدافها، ليصير اتصالها بها واهيـًا، وليغدو التمييز الذي أورده مستنداً إلى وقائع يتعذر حمله عليها، ومصطنعـًا لفوارق غير حقيقية بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، بما يوقعه من حومة مخالفة مبدأي المساواة وتكافؤ الفرص، المقررين بالمادة (٧) من الأعلان الدستوري.

وحيث إن خضوع الدولة للقانون، محدداً على ضوء مفهوم ديمقراطي، مؤداه ألا تخل تشريعاتها بالحقوق

التي يعتبر التسليم بها في الدول الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية، وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته، وشخصيته المتكاملة، ويندرج تحتها طائفة من الحقوق تعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التي كفلها الإعلان الدستوري في المادة (٨) منه، واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي لا تمس، ومما ينافي مفهوم الدولة القانونية، أن تقرر الدولة سريان عقوبة – جنائية كانت أو تأديبية أو ذات طبيعة مدنية – بأثر رجعي، من خلال تطبيقها على أفعال لم تكن حين إتيانها تشكل إثماً جنائياً، أو ذنباً إدارياً، أو إخلالاً يستوجب التعويض.

وحيث كان ذلك، وكان النص المحال قد رصد جزاء الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية لمدة عشر سنوات، لمجرد تقلد أي من المناصب الواردة حصراً فيه، دون أن يتطلب لذلك أن يثبت في حق من تولى أي من هذه المناصب إتيان فعل أو انتهاج سلوك يستأهل هذا الجزاء، فإنه يكون قد ابتني على افتراض لا يستقيم مع طبائع الأشياء وتأباه العدالة، ويخالف من ثم مفهوم الدولة القانونية . ومن جانب آخر، فإن رصد هذا الجزاء لكل من عمل بأي من تلك المناصب خلال السنوات العشر السابقة لتاريخ ٢٠١١/٢/١١، يعد توقيعاً لعقوبة بأثر رجعي ن وذلك بالمخالفة لنص المادتين (٨، ١٩) من الإعلان الدستوري.

وحيث إنه لكل ما تقدم، فإن جميع أحكام المادة الأولى من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٢ المشار إليه، وقد تصادمت وأحكام الإعلان الدستوري، فتكون – والحال هذه – قد وقعت في حومة المخالفة الدستورية.

وحيث إنه، ولئن كانت كل مخالفة دستورية اعتورت ذلك النص على نحو ما تقدم، تكفي بذاتها لإبطاله، إلا أن اجتماع تلك المثالب الدستورية، مع عدم خفاء أمرها على أعضاء المجلس التشريعي – على ما كشفت عنه مضابط مجلس الشعب ذات الصلة – واتجاه المجلس في غالبيته، لتجاهلها، وإقراره لمشروع القانون، ما يجافي- عن قصد – الأغراض التي كان يجب أن يتوخاها التشريع، وهو الأمر الذي يفقده عموميته وتجريده، ويوصمه – بالتالي – بعيب الانحراف التشريعي، وكانت المادة الثانية من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٢ المشار إليه – والخاصة بنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية وتاريخ العمل به، لا يمكن تصور وجودها مستقلة ومنفصلة عن مادته الأولى – التي قضي بعدم دستوريتها – بالنظر إلى ارتباطها ارتباطاً لا يقبل التجزئة، فإنها تسقط تبعاً لإبطال مادته الأولى.

د. عبد المنعم محفوظ (علاقة الفرد بالسلطة(الحريات العامة وضمانات ممارستها)، دراسة مقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، ١٩٩١ص٩٢١ وما بعدها، حكم المحكمة الدستورية العليا، قضية رقم ١لسنة ١٥قضائية جلسة ٣٠يناير ١٩٩٣.

إن انتهاك غاية المصلحة العامة وذلك من خلال تحايل والتفاف السلطات حول مضمونها كونها فكرة يستعصى بنا تحديدها تحديدا كاملا وذلك بحجة أسباب أمنية واهية وفضفاضة يعد عملية غير إنسانية تفقد الفرد في الدولة حقه في أن يكون مؤثرا في سياستها ،ويعد كل انحراف تشريعي يغتال جوهر المصلحة العامة ويحيد عنها هو طغيانا بالتشريع واعتداء على الدستور وروحه والحقيقة إن حرمان الفرد من حقوقه الأساسية هو التهديد الحقيقي لأمن الدولة فإن كل تشريع يخول السلطة التنفيذية الاعتداء على حق الفرد وتهميشه وتقييد حريته يفرز شعورا بالظلم في نفس المواطن فيكون كالقنبلة الموقوتة التي صنعتها الحكومات بنفسها لتكتب لها نهايتها.

ولقد امتاز المجلس الدستوري الفرنسي بنصرته للحقوق والحريات وتغليبا للمصلحة العامة للشعب الفرنسي إبان قراره بشأن قانون الحفاظ على النظام العام أثناء المظاهرات Décision n° 2019-780 DC du 4 Avril 2019 بتاريخ ٤ إبريل ٢٠١٩ القرار رقم ٧٨٠/ ٢٠١٩م .

وذلك عقب مظاهرات السترات الصفراء التي اجتاحت فرنسا ،حيث اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي ان مشروع القانون ما هو الا شكلا من اشكال التحايل على حق التظاهر واعتبر المجلس الدستوري مشروع القانون بأنه مسيس وان المشرع القانوني لم يكن يبتغى من سن هذا التشريع الحفاظ على النظام العام لفرنسا وإنما كان الغرض منه هو تمكينا لنظام حكم ماكرون ،الأمر الذى حاد بالتشريع من كونه يبتغى تحقيق المصلحة العامة للشعب الفرنسي الى تحقيق المصلحة الخاصة للنظام السياسي لخدمة أهدافه[1].

وعليه فإن ضوابط المساس بالأمن العام والنظام العام يشكل ثغرة تتيح للسلطة

(1) https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm

التنفيذية أن تتخذها حجة للتعدي على المصالح العامة١،حيث يعتبر مغالاة المشرع للحفاظ على النظام العام تحقيقا للمصلحة العامة ما هو الا لتمكين النظام الحاكم القائم في البقاء على رأس السلطة وبذلك لا يكون النظام العام مقتصرا على (أمن – سكينة– صحة– أداب عامة...) وإنما يكون أساس النظام العام هو ضمانة بقاء النظام الحاكم على مقاليد الحكم حيث يطوع له كل السبل لخدمته من تسخير البوليس والجهات الأمنية وإعطائها سلطات تقديرية تقيد أو تمنع الحقوق والحريات وتكون المصلحة العامة مجرد حجة تتوارى خلفها السلطات.

لذا إن الخير كل الخير في تحقيق المصلحة العامة بكل موضوعية والحرص على وجودها والتمتع بها في الواقع لما فيه من صلاح للبلاد والعباد فمن يحدد الغاية من المصلحة العامة يجعل الوسيلة لها ممكنة فالمصلحة العامة تبتغى من القانون معينا لها لا يعوقها وإن أي تشريع لا يكفل للمصلحة العامة حق الوجود إنما هو تشريع هادر لجوهر المصلحة يجعل من السلطة سيدا ومن القانون عبدا مطيعا يخدم أهدافها.

المبحث الثاني
المصلحة العامة والانحراف بالسلطة التنفيذية

تتزايد حدة الخلاف حول ممارسة السلطة التنفيذية لوظيفة الضبط الإداري التي تنعكس آثارها على الحقوق والحريات العامة وذلك كون الدستور وإن كان ينص على جوهر الحق صراحة ومن ثم ينظمه القانون في إطار يسمح للمواطنين من ممارسة حقوقهم وتحقيق مصالحهم إلا أن كما ذكرنا سلفا بأن سلطة التشريع وهى تقنن الضوابط التنظيمية والإجرائية والموضوعية الخاصة بالقانون إنما تضعها في عبارات مطاطة تحتمل العديد من المقاصد وهو الأمر الذى يسمح للسلطة التنفيذية المتمثلة في سلطة الضبط الإداري بأن تضع من اللوائح والقرارات ما ترتئيه بأنه يحقق المصلحة العامة ويحافظ على النظام العام ومن ثم قد يسمح غموض العبارات التشريعية بالتحايل على غاية المشرع الأساسية والانحراف بالسلطة .

وهو ما سنتناوله بالبحث من خلال مطلبين حول انحراف السلطة التنفيذية بتحقيق غاية المصلحة العامة وذلك من خلال تعريف سلطة الضبط الإداري وأنواعه وأغراضه ووسائله وحدود سلطة الضبط لتحقيق المصلحة العامة كما سنعرض لدور القضاء الإداري لحماية المصلحة العامة من تعدى السلطة التنفيذية عليها.

المطلب الأول: المصلحة العامة والسلطة التنفيذية (سلطات الضبط الإداري).

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على الانحراف بالمصلحة العامة.

المطلب الأول
المصلحة العامة والسلطة التنفيذية (سلطات الضبط الإداري)

إن كل عمل إداري إنما يهدف في حقيقة الأمر إلى تحقيق غاية معينة فتكون النتيجة النهائية التي يسعى إليها متخذ القرار هو الوصول لتحقيق هذا الغرض الذى لولاه ما وجد هذا القرار الإداري ،حيث إن كل سلطة اجتماعية إنما تجد وجودها الشرعي لأجل غاية تحقيق المصلحة العامة وعليه يعتبر الغاية أو الباعث أو الهدف هو النتيجة النهائية التي يسعى إليها رجل الإدارة لتحقيقها وبذلك فإن سلطان الإدارة ليس غاية في ذاته ولكنه السبيل لتحقيق غاية المصلحة العامة ووسيلة لحماية الخير العام للجماعة، وعليه فإن سلطة الإدارة ليست مطلقة الحرية في تحديد الغاية من إصدار قرارتها الإدارية فهي ملزمة بتحقيق الهدف الرئيسي من جميع أعمالها وهو هدف الصالح العام وإذا ما حادت عنه لتحقيق مصالح شخصية أو مادية تكون بذلك مخالفة للقانون ويستوجب قرارها الإلغاء لانحراف سلطة الإدارة عن غاية التشريع.

ويمكننا تعريف الضبط الإداري بأنه مجموعة من الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع وبذلك يختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من ناحية ويختلف مع الضبط القضائي من ناحية أخرى[1] ، وهو ذلك النشاط الذى تتولاه الهيئات الإدارية ويتميز دور الضبط الإداري بالمحافظة على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة[2].

---

(١) د. عبد الغنى بسيوني، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، ٢٠٠٧، ص٣٨٢

(٢) د، محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد للبحوث القانونية والإقتصادية العددان الثالث والرابع، سبتمبر، ديسمبر، ١٩٧٨، السنة الثامنة والأربعون، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠ص٣٧٦.

وينقسم الضبط إلى ثلاثة أنواع ضبط إداري وتشريعي وقضائي[1] :

أولا : الضبط الإداري والضبط التشريعي:

La police administrative et la police législative

إذا كان الضبط الإداري يعنى حق سلطة الضبط في فرض قيود وضوابط على ممارسة الأفراد وحرياتهم في سبيل حماية النظام العام وتحقيقا للصالح العام فإن الضبط التشريعي ينصرف للقيود التي يضعها المشرع إذ أن الضبط التشريعي يشمل القوانين والتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تحدد نطاق مباشرة الحريات الفردية التي ينص عليها الدستور ،كما تتولى هذه القوانين بتنظيم مباشر للحريات العامة والقيود التي ترد عليها وبذلك فإن سلطة الضبط الإداري في إطار القوانين والتشريعات الخاصة بالضبط وتنفيذا لها بيد أن ذلك لا يحرمها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيود جديدة على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط.

ثانيا : الضبط الإداري والضبط القضائي:

La police administrative et la police judicaire

يقصد بالضبط القضائي الإجراءات التي تتخذها سلطة الضبط القضائي في التحري عن الجرائم بعد حدوثها في سبيل القبض على مرتكبي هذه الجرائم وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من يثبت إدانته وبذلك يعتبر الضبط القضائي الخطوة التالية بعد وقوع انتهاكا للنظام العام لمعالجة هذا الانتهاك وبذلك يعد الضبط الإداري بهدف الوقاية للنظام العام من الانتهاك قبل وقوعه والحفاظ على المصلحة العامة أما اجراءات الضبط القضائي فغايتها علاج آثار الجريمة وردع مرتكبيها بعد حدوثها.

---

(١)انظر د،عبدالعليم عبد المجيد مشرف،دور سلطات الضبط الاداري في تحقيق النظام العام واثره على الحريات العامة،دراسة مقارنة دار النهضة العربية،١٩٩٨،ص٢١ وما بعدها

- **خصائص الضبط الإداري**: يرتبط الضبط الإداريّ بشكل خاص بالسلطة التنفيذيّة فقط دون غيرها من السلطات

- يسعى الضبط الإداري إلى وقاية المجتمع من الفوضى والمشاكل وضمان عدم المساس بالنظام العام
- القرارات الصادرة عن الضبط الإداريّ تكون انفرادية
- يمتاز الضبط الإداري بامتلاكه سلطة تقديريّة ذات نطاق واسع.
- تقتصر أهدافه على ضمان سير النظام العام وتحقيقه .
- يقيّد الضبط الإداري بعض الحريات العامة .

- **أنواع الضبط الإداري** : ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين:

- الضبط الإداري العام La police administrative générale
- الضبط الإداري الخاص La police administrative special

ويقصد من هذا النوع من الضبط صيانة النظام العام في اماكن معينة ،وكل ما يهمنا هو النوع الأول من الضبط الإداري العام الذى نتعرض له كغاية يتحقق من ورائها الصالح العام.

الضبط الإداري العام: يهدف هذا النوع لحماية النظام العام للمجتمع ووقايته من أي أخطار وانتهاكات قبل وقوعها أو وقفها ومنع استمرارها، ويشمل الضبط الإداري بهذا المعنى التقليدي ثلاثة عناصر الأمن العام_الصحة العامة_السكينة العامة.

أغراض الضبط الادارى العام

١ – **الأمن العام la securité publique** ويقصد به كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وماله وتحقيقا لهذا الهدف على الإدارة واجب حفظ النظام في الدولة كلها بمنع

الحريات الثورية والمظاهرات والتجمعات الخطرة في الطرق العامة والعمل على درء الكوارث العامة سواء من صنع الطبيعة كتوقي الفيضانات – الحرائق – انهيار المباني والتزام الإدارة بمنع الجرائم المختلفة كالقتل – السرقة .....

٢ – **الصحة العامة la salubrité publique** يقصد بها كل ما من شانه أن يحفظ صحة الجمهور ويقيهم أخطار الأمراض ولهذا تقع على عاتق الإدارة مقاومة أسباب المرض باتخاذ سائر الإجراءات الوقائية فيما يتعلق بصحة الأفراد

٣ – **السكينة العامة la tranquilité publique** ويقصد به المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض الأفراد لمضايقات الغير كالمتسولين أو من يستعملون مكبرات الصوت فان هذه الأعمال لم ترقى لدرجة الجسامة للإخلال بالنظام العام إلا أنها قد تتسبب في مضايقات تستلزم تدخل جهة الضبط الإداري لإيقافها.

إلا أن مدلول النظام العام قد تطور كثيرا عن السابق وهذا ما جاءت به أحكام مجلس الدولة الفرنسي الحديثة على أن نظام العام ليس فقط النظام العام المادي ذو المظهر الخارجي l'ordre materiel exterieur ولكنه أيضًا يندرج تحت مسمى النظام العام الأدبي l'ordre moral بذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد توسع في تفسير سلطات البوليسي وخرج عن الأهداف الثلاثة المعهودة (الأمن العام – السكينة العامة – الصحة العامة) وأضاف عليهم الحفاظ على الرونق esthetique حيث أصدرت جهة الإدارة لائحة تمنع توزيع الإعلانات على المارة في الطرقات خوفا من إلقاءها في الطرقات العامة عقب

قراءتها الأمر الذى يهدد بتشويه جمال الشوارع[1].

- **وسائل الضبط الإداري**: تباشر سلطة الضبط الإداري اختصاصاتها للمحافظة على النظام العام وتحقيقا للمصلحة العامة بواسطة ما تملكه من حق إصدار القرارات الإدارية الملزمة بإرادتها المنفردة التي تتخذ شكل لوائح الضبط أو قرارات فردية
- **حدود سلطة الضبط الإداري لتحقيق المصلحة العامة**. تتقيد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية من ناحية وتخضع لرقابة دقيقة من القضاء الإداري من ناحية أخرى
- **تقييد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية**. يقصد بمبدأ المشروعية يعنى خضوع الدولة للقانون والمقصود بخضوع الدولة للقانون هو أن تخضع كافة السلطات للقانون سواء كانت سلطة تشريعية_ سلطة تنفيذية_ سلطة قضائية، وقد أجمع الفقه على أن مبدأ المشروعية ما هو إلا سيادة حكم القانون وهو ما نراه تعريفا مناسبا لمبدأ المشروعية إلا أن سيادة حكم القانون ليس بالضرورة خضوع سلطات الدولة له فالعبرة الحقيقية من الدولة القانونية ينبغي أن يكون خضوع الدولة للقانون وهو مبدأ قانوني يقصد به صالح الأفراد وحماية حقوقهم وحرياتهم ضد تحكم الإدارة[2].

وأيضا يعد مبدأ المشروعية خضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر منها من تصرفات وما تتخذه من أعمال وقرارات ويترتب على ذلك بطلان أي تصرف أو إجراء تتخذه سلطة الإدارة يخالف القانون أو يخرج على قواعده الملزمة، ويدور مبدأ المشروعية حول احترام الإدارة للتدرج الموضوعي للقواعد والقرارات القانونية التي

(1) Burdeau George، Traité de Science Politque،، Tome1، I.G.D.J.، 3e éd.، 1980، p. 143-144; et même sens Relland Louis، Precis de Droit Administratif، Dalloz، 10 éd.، Paris، 1955، p. 400; et R. Bonnard، Precis de droit Administratif، L.G.D.J. 4e éd.، 1943، p. 415

(٢) د. ثروت بدوى، مقال الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة ٣عدد٣ ص٥٦..

تقتضى خضوع القرارات الفردية واحترامها للقواعد العامة التنظيمية وهو ما يعنى وجوب احترام التدرج الهرمى إذ يعتمد ذلك التدرج على أعمال السلطة التأسيسية المتمثلة في الدستور ثم التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية ويليها أعمال السلطة التنفيذية المتمثلة في اللوائح والقرارات وبذلك يتعين على جميع سلطات الدولة أن تحترم قواعد الدستور، ومع ذلك فإن مبدأ سيادة القانون يعد هو الأوسع نطاقا من حيث إنه يشمل تقييد جميع أعمال الإدارة بينما يهدف مبدأ خضوع الدولة للقانون تقييد الإجراءات التي تمس مصالح الأفراد فقط ومن ثم فإن المبدأ الأخير يصلح لكل أنظمة الحكم بما فيها النظم الديكتاتورية على العكس من المبدأ الأول الذى لا يصلح إلا للنظم الديمقراطية فقط، وبذلك ينطوي مبدأ خضوع الدولة للقانون لحماية المصلحة العامة للأفراد والحد من تعسف وتحايل سلطات الدولة إزاءها فيعد هذا المبدأ حصنا حاميا لمصالح العباد وهو أيضا درعا واقيا من جور سلطان الدولة إلا أن التوفيق بين المصلحتين هي الغاية الأسمى لاستقرار الدولة[1].

- **طبيعة سلطة الضبط الإداري**: تعد سلطة الإدارة نسبية إذ ما أغفل المشرع الغرض المستهدف من النص التشريعي إلا أن هذا لا يعنى ترك الحبل على الغارب أو فتح الباب على مصراعيه أمام سلطة الإدارة لتتغول على الحقوق والحريات فهي سلطة مقيدة بتحقيق المصلحة العامة كون هذه المصلحة أساس نشأة السلطة ذاتها إذ إن السلطات العامة هي عبارة عن اختصاصات مخولة من قبل الشعب لصالح بعض

(١) انظر د.محمد على عبد السلام، د. ايمن سيد خليل حجر، التظاهر والتجمهر والإضراب وأثرهم على حرية الرأي والتعبير في ضوء أحكام الدستور المصري ٢٠١٤، دار النهضة العربية، ٢٠١٧ص٢٢ ومابعدها، د. محمد عطية فودة، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١ص٩٧ومابعدها .

أفراد المجتمع على اعتبار أنهم الأقدر على تولى تلك الاختصاصات والعمل على تحقيق الصالح العام.

ويظهر الطابع الخاص لنظام أعمال الضبط الإداري في ما تتمتع به سلطات الضبط من سلطات تقديرية وفيما تستهدفه من غاية مخصصة من غايات المصلحة العامة هي المحافظة على النظام العام فتظهر سلطتها التقديرية في طريقة تفسير النصوص التشريعية وإصدار القرارات واللوائح التي تتعلق بسلطة التنفيذ، لاشك إن وجود نصوص تشريعية تنظم الحقوق والحريات يعتبر أساسا يحد من تجاوزات سلطات الضبط الإداري اذا ما تغولت على الحرية ذاتها أو على من يمارسها ، فالنصوص القانونية المنظمة لها هي سلطة تحد من سلطة الضبط الإداري إذ يتعين على الإدارة أن تتوقف عند حدود أحكامها وليس عليها أن تتجاوزها وإلا كانت قرارتها غير مشروعة ويطعن بإلغائها، لذا فإن تفسير النصوص التشريعية التي تفرض قيودا على الحقوق والحريات العامة يجب أن تفسر دوما في تغليب الصالح العام، جل الأمر حينما يقوم المشرع بتوسع سلطات الضبط الإداري ويكون الأمر رهينة تقدير الإدارة حينها يجب على سلطة الضبط أن تلتزم بالحدود الدستورية والقانونية الخاضعة لفكرة الصالح العام[1].

قيود الإجراء الضبطي :[2]

تنقسم إلى قيود مصدرها النظام العام وقيود أخرى مصدرها فكرة الحقوق والحريات ذاتها.

---

(1)Burdeau (G)، les libertès publiques، L G D J، paris، 1972.p 43.

(٢)انظر د، محمود عاطف البنا_حدود سلطة الضبط الإدارى،مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية،العددان الثالث والرابع،سبتمبر-ديسمبر،١٩٧٨السنة الثامنةوالاربعون،مطبعة جامعة القاهرة،١٩٨٠ص٣٧٦ومابعده،د،سعاد الشرقاوى،نسبية الحريات العامة وإنعكاساتها على التنظيم القانونى،١٩٧٩،دار النهضة العربية،ص١٥٥ومابعدها

قيود الإجراء الضبطي التي مصدرها النظام العام. يتعين في الإجراء الضبطي الذى تحدده الإدارة في حالة عدم وجود نصوص تشريعية أن يتوافر فيه عدة شروط يتطلبها ضرورة أن يكون الإجراء الضبطي مشروعا وهذه الشروط تعتبر بمثابة قيود على الإجراء الضبطي لحماية الصالح العام كغاية من ممارسة الحقوق والحريات في مواجهة سلطة الإدارة ويمكننا عرض هذه القيود فيما يلى:

١- **أن يكون الإجراء الضبطي ضروري:** حتى يكون الإجراء الضبطي ضروري يجب أن يكون هناك حالة تهديد باضطراب حقيقي يقع إزاء ممارسة هذا الحق أما إذا كان هذا التهديد لم يغدو سوى تكهنات ليس لها صلة بالواقع يكون إجراء الضبط باطلا يتعين على القاضي الإداري إلغاؤه[1]. ويلاحظ أن الضرورة تقدر بقدرها أي أن ضرورة الإجراء الضبطي يقدر بقدر جسامة التهديد الذى يخشى منه على النظام العام فلا بد أن يكون هو الإجراء اللازم دون غيره من الإجراءات لتوقى الخطر الذى يهدد النظام العام الذى بالضرورة ينعكس على المصلحة العامة فاذا كان هناك إجراء أو تدبير آخر اقل إعاقة لممارسة الحق وتحقيقا للصالح العام ففي هذه الحالة يكون التدبير المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري باطلا

٢- **أن يكون الإجراء الضبطي فعالا مؤثرا** يشترط أن يكون الإجراء الضبطي فعال بمعنى أن يكون منتجا وحاسما في توقى الخطر على النظام العام فان لم يكن من شانه تحقيق هذا الهدف وهو درأ الاضطراب فيكون الإجراء الضبطي غير لازم وبالتالي غير مشروع

---

(١) د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، مرجع سابق، ص٩٩٠؛ د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩١، ص٨٥.

٣- **أن يكون الإجراء الضبطي معقولا إذا** كان إجراء الضبط يضيق على ممارسة الحق ويحيد عن تحقيق المصلحة العامة فانه يتعين أن يكون التضييق من قبل السلطة متناسبا مع تحقيق غاية الصالح العام وهنا تخضع المفاضلة والموازنة بين عنصر التناسب من قبل سلطة الضبط إزاء إجراءاتها هل كان متناسبا مع تحقيق المصلحة العامة أم كانت المصلحة العامة غاية مضللة تتوارى خلفها سلطات الضبط الإداري لغايات أخرى؟، فالنوايا المستترة لدى ذوى السلطة لا يترجمها الا الغاية النهائية من الاجراء وهو ما يجعلنا للوقوف عند الدوافع الحقيقية لهذا الجراء ،فالقاضي عندما ينظر لمشروعيته أو إلغاؤه فهو دوما ينظر لمدى جدية تكهنات سلطات الضبط هل تتحقق معها المصلحة العامة أم هي تخوفات تهدف غايات أخرى بمنأى عن الصالح العام.

٤- **أن يكون الإجراء الضبطي متصفا بالعمومية محققا للمساواة** تخضع الحقوق والحريات العامة لمبدا أساسي هو المساواة ومفاده أن الأفراد متساويين في الحقوق والحريات لا تفرقة بينهم لأى سبب من الأسباب ويعتبر مبدا المساواة هو الأساسي في كل تنظيم قانوني للحقوق والحريات العامة فبغيره ينتفى معنى الديمقراطية وينهار مدلول الحرية.

المطلب الثاني
رقابة القضاء الإداري على الانحراف بالمصلحة العامة.

يمارس القضاء الإداري رقابة كبيرة على سلطة الضبط الإداري سواء من حيث التقييد بأغراض الضبط الإداري أو من ناحية الأسباب الدافعة إلى تدخل سلطة الضبط وأخيرا من ناحية وسائل الضبط من جانب الإدارة.

- رقابة القضاء الإداري لهدف الضبط الإداري :

يراقب القضاء الإداري الغرض من استخدام سلطة الضبط الإداري للوسائل الضبطية لتقييد حريات الأفراد إذ تتقيد سلطة الضبط الإداري بأغراض الضبط الثلاثة المتمثلة في الأمن العام_ الصحة العامة_ السكينة العامة، والتي اذا ما تحققت كفلت الحماية للنظام العام الذى يعود بتحقيق غاية المصلحة العامة وإذ ما استعملت سلطة الضبط الإداري ذات الوسائل لتحقيق أغراض أخرى مغايرة لأغراض الضبط الإداري العام أو أغراض الضبط الإداري الخاص فإن قرارتها تكون غير مشروعة جديرة بالإلغاء وفى هذه الحالة تعد سلطة الضبط قد انحرفت عن الغاية الأصلية حتى لو كانت تستهدف تحقيق مصالح عامة أخرى من وراء هذه القرارات المستهدفة .

- الرقابة على الأسباب الدافعة لتدخل سلطة الضبط الإداري :

تعد رقابة القضاء الإداري بصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي يكون ركن السبب نتيجته الطبيعية في التحقيق حيث إذا انتهى القرار من أصول موجودة وكانت تكييفات الوقائع على فرص وجودها ماديا وقانونيا فيعتبر القرار مبنى على سبب مطابق للقانون، إلا أن تحقيق الأمر لا ينحصر في تلك الامتيازات التي تعطى للإدارة حرية في التقدير بمعنى اختيارها لتحقيق المصلحة العامة حيث تقتضى تدخلها من عدمه وفى حالة تدخلها وفق الوسائل التي ألزمها القانون وهو القيود التي وضعها المشرع للحد من حرية الإدارة وسلطاتها وبالتالي فإن القرارات الإدارية تكون خاضعة للسلطة التقديرية وللاختصاص المقيد اللتان يجب التوفيق بينهما لتحقيق الصالح العام.

وتنجلي صحة القرار الإداري من خلال الأسباب التي تقوم عليها ومدى سلامتها بمقتضى القوانين واللوائح وعما إذا كانت جهة الإدارة قصدت منه أثر قانوني معين من عدمه حيث يجب أن يكون هذا الأثر القانوني جائزا قانونا ومبتغيا للمصلحة العامة، وبذلك يكون للقرار الإداري هدفان أولهما تحقيق المصلحة العامة ،ثانيهما تحقيق

الهدف الذى خصصه المشرع فإذا حاد مصدر القرار عن أي منهما عند إقراراه كان باطلا لكونه مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة[1].

- **الرقابة على وسائل الضبط :**

تشمل هذه الرقابة مشروعية وسائل الضبط المستخدمة من ناحية ومدى تناسبها مع الظروف التي دفعت الإدارة لاستخدامها من ناحية أخرى اذ يجب أن تكون الوسائل الضبطية التي لجأ لها سلطة الضبط الإداري مشروعة بمعنى أنها لا تصل لدرجة تعطيل الحريات ومجانبة المصلحة العامة[2].

- **انحراف سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام.**

تتسم مهمة الضبط الإداري بأنها ذات طابع وقائي يهدف للمحافظة على النظام العام وتعتبر السلطة المنوط بها مهام الضبط الإداري من السلطات القائمة على أكثر الأمور حيوية فهي تهدف لحماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي وبذلك تكون الحماية هي المبرر لتدخل سلطات الضبط الإداري لوقاية المجتمع وتحقيق آمنه واستقراره[3] ،إلا أن قد تستهدف هيئات الضبط أغراضا تجانب المصلحة العامة وهى ترمى للكيد أو الانتقام أو تحقيق مصالح شخصية لمتخذ القرار أو لأغراض سياسية وهذه الأهداف ما هي الا صورة للانحراف بالسلطة وذلك لأن أحكام القوانين لم توضع لمصالح فردية ومآرب خاصة ،فالمصلحة العامة لأنها تمثل مصالح الجانب الأكبر عددا فتعتبر هي مصلحة مجموع الشعب وهو ما عبر عنه الدستور والقانون من

(١) تقرير مفوضي الدولة في الطعن رقم ١٥٨٨٢لسنة٥٥قضائية، الدائرة السابعة، المنازعات الاقتصادية والاستثمار، الصادر في الدعويين ١٢٠١٣و١٥٩٧٢لسنة ٦٠ قضائية، بجلسة ٢١، ٢، ٢٠٠٩

(٢) انظر دكتور محمود عاطف البنا ،حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق ص٤٣٧.

(٣) د.مجدى أحمد فتح الله، فاعلية الضبط الإداري وضمانات الحماية القضائية، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، العدد الثامن والعشرون، يوليو ٢٠٠٥ص ٣٢٠

استهدافهم المصلحة العامة دون تحديدها تحديدا دقيقا وإنما ترك الأمر لتطور المجتمع وتقدير الإدارة ورقابة القضاء إذ ما انحرفت الإدارة عن تحقيق غاية المصلحة العامة.

- **الدوافع السياسية والأمنية المؤثرة على انحراف سلطة الضبط الإداري عن المصلحة العامة.**

ذهب جانب من الفقه إلى أن الضبط الإداري سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة وتملك هذه السلطة في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة ، وهناك رأى أخر يرى أن الضبط الإداري بطبيعته وظيفة سياسية فإذا كان النظام العام يبدو في ظاهره تحقيق الأمن العام فهو في الحقيقة تحقيق الأمن للنظام السياسي[1].

تؤثر السياسة الأمنية في أي دولة على مجال الضبط الإداري تأثرا بالغا وذلك حينما تتوسع في تقدير المخاطر الأمنية الداخلية من أجل تحقيق مزيدا من الاستقرار مفضلة استعمال الأساليب البوليسية على الوسائل القانونية، ويعتبر مفهوم السياسة بصفة عامة هو مجموعة من القرارات والأفعال الصادرة عن سلطة عليا بغية تحقيق أهداف محددة وذلك عن طريق استخدام مجموعة من الوسائل والأدوات التي تستطيع الدولة من قبض زمام الأمور فجهاز الشرطة يتولى المحافظة على كيان الدولة وحماية مؤسساتها من كل ما يستهدف النيل من النظام الوطني[2].

---

(1)Guiraud(Christian)la police et l"ordre public thèse ،paris،1938،p136-137

انظر دكتور محمد عصفور، البوليس والدولة، دار النشر غير مذكورة، طبعة ١٩٧٢، ص٤٥.

(٢) انظر القضية رقم ٢١٨٥٥ لسنة ٦٥ قضائية، والمعروفة بقطع الاتصالات،حيث أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكمها ٢٤مارس ٢٠١٨فى قضية قطع الاتصالات، حيث ألغت الغرامة المفروضة على الرئيس الأسبق مبارك ورئيس وزرائه ووزير داخليته، واعتبرت المحكمة قرار "قطع الاتصالات" حماية للصالح العام والأمن القومي

لذا فإن المشرع حينما يصدر نصا تشريعيا خاصا بالحقوق والحريات ويضع ضوابط ممارستها إنما يترك قدرا ليس بالهين للسلطة التنفيذية لكى توازن بين القرارات اللازمة لممارسة هذا الحق ، إلا أن الأمر لا ينبغي ان يحيد عن تحقيق المصلحة العامة لأن كل توجه من سلطة الضبط الإداري ما هو إلا تحقيقا لتلك الغاية .فالسلطات مهما تشددت فهي أيضا خاضعة للقانون ويؤثر واقع النظام السياسي على توجه سلطات الضبط لتخضع لمصالحه وهو ما فيه حيد عن غاية الصالح العام وكل ذلك يخرج سلطات الضبط عن كونها سلطة قانونية ما وجدت إلا لصالح الجماعة تخضع للقانون ولا يجب أن تتحايل في تنفيذه إلى سلطة مسيسة يعتريها الانحراف من حيث الغاية لخدمة النظام العام السياسي ،وبذلك يكون النظام العام وفقا لسلطات الضبط ذات الطابع السياسي مختلفة العناصر عن النظام العام المعهود حيث يتكون من استمرار نظام الحكم مدد أطول _كبت المعارضة وهو ما ينجلي في النظم الشمولية التي تعصف بالحقوق والحريات العامة وتطوع مفهوم المصلحة العامة لخدمة مصالحها الخاصة ،فتكون شرعية الغاية في تلك النظم منبثقة من إرادة السلطة الحاكمة وهو الأمر الذى ينادي بالديمقراطية حيث إن السياسة الأمنية في النظم الديمقراطية تتضمن تفسير الإجراء الضبطي من قبل سلطة الضبط الإداري حيث يفسر التشريع تفسيرا ضيقا لإيثار الحرية وتحقيق المصلحة العامة فيكون وظيفة الضبط الإداري في هذه النظم ينصرف لحماية الحقوق والحريات التحقيق الفعلي_الواقعي للمصلحة العامة وهذا ما يسمو بسيادة القانون حيث تخضع سلطات الضبط للدستور والقانون.

الخاتمة والتوصيات

إن سلطة الدولة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق ازدهار الفرد فالأصل في أي جماعة إنسانية هو الحرية وان القيد أمر عارض عليها ولا يجوز أن يفرض إلا بضرورة أو لتحقيق مصلحة عامة وحيوية للمجتمع ويترتب على ذلك التعارض بين المصلحة العامة والسلطة أن ترجح المصلحة العامة وهو ما يعنى تغليبها على السلطة فلا يوجد تنازع بينهما وإنما هو توفيق بينهم، ويعتبر كل عمل تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في سلطات الضبط الإداري للتحايل على المصلحة العامة يعد عملا معاديا للديمقراطية التي تقوم على أساس أن الأفراد هم أصحاب الإرادة الحقيقية وان السلطة ما خلقت إلا لخدمة إرادتهم ولا تستطيع السلطات تبرير أفعالها أناه تسعى للمحافظة على النظام العام وهو الوجه الآخر للمصلحة العامة فكما أن المصلحة بما تحمله من صور فهي ليست مطلقة ايضا وبذلك فإن تحقيقها لا يضفى مشروعية كل أفعال سلطات الضبط الإداري على إطلاقها ،إذ أن هناك حدود عليها وكل إجراء ضبطي ليس ضروري يعتبر تزايدا من السلطة.

يعد النظام العام هدفا الا ان تحقيق المصلحة العامة هي الغاية الاسم ولكن الوصول إليهما لا يبرر الإطاحة بالحريات وإطلاق العنان للسلطة، ونستزيد على ذلك بأن حجة النظام العام وغاية الصالح العام ما هو إلا هدف لحماية السلطة السياسية حيث يتحول دورها من تحقيق المصلحة العامة للشعب إلى حماية المصلحة الخاصة لبقاء النظام الحاكم على رأس الحكم ومن هنا كان لابد التفرقة بين تصرفات السلطة التنفيذية المتمثلة في قرارات سلطة الضبط الإداري التي من شأنها تحقيق المصلحة العامة وبين ذات القرارات التي تهدف لخدمة المصلحة الخاصة للنظام السياسي.

التوصيات:

- ❖ الاهتمام بالصياغة التشريعية للتشريعات بأن تكون هناك لجان مختصة من اساتذة القانون للرقابة على فحوى النصوص التشريعية قبل تطبيقها لدرأ أي انحراف قد ينتج عن غموض التفسير فالصياغة القانونية هي لب القانون ومن شأنها أن ترسم حدودا قانونية لتصرفات الأفراد والحكام وسلطاتهم ولا يجوز لهؤلاء التعدي على إرادة الشعب أو التحلل منها إلا بذلك يتحول نظام الدولة من روح الديمقراطية الى روح الاستبدادية المقننة.
- ❖ على الفقه القانوني والقضاء محاولة البحث في شأن المصلحة العامة وإيجاد دراسات كافية ووافية حول هذه الفكرة ووضع حدود وأسس لا تتخطاها السلطات أخذين في الاعتبار بأن تحقيق المصلحة العامة هو سبب وجود الدولة ويعد أي تعدى على تلك الغاية هو بمثابة خطورة على الدولة.
- ❖ خضوع قرارات سلطة الضبط الإداراي إلى رقابة قضائية وذلك قبل تطبيقها حتى تتحقق من غاية القرار ودوافعه وتمكينا للعدالة في حماية حقوق وحريات الأفراد وتغليب الصالح العام.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

١- د. رأفت فودة ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية ،القاهرة، ١٩٩٤.

٢- د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاته في مصر ،دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ١٩٩٥، ١٩٩٦

٣- د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩١

٤- د. سعاد الشرقاوى، نسبية الحريات العامة وإنعكاساتها على التنظيم القانونى، ١٩٧٩، دار النهضة العربية

٥- سعيد عبد العظيم، الديمقراطية ونظريات الإصلاح في الميزان، دار الإيمان للنشر والتوزيع، الإسكندرية، بدون سنة نشر

٦- د. سليمان الطماوى، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦

٧- د. شعبان احمد رمضان، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان(رقابة الدستورية كوسيلة لحماية الحقوق والحريات)،دار النهضة العربية ٢٠٠٦

٨- د. عادل عمر شريف ، قضاء الدستورية (القضاء الدستوري) دون دار نشر ، ١٩٨٨

٩- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ٢٠١٠

١٠- المستشار الدكتور/ عبد العزيز محمد سالمان في كتاب الحماية الدستورية لحرية الرأي في الفقه والقضاء الدستوري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ٢٠١٤

١١- د. عبد الغنى بسيوني، القضاء الإداري ودعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، أبو العزم للطباعة، الطبعة الرابعة ٢٠٠٩

١٢- عبد الغنى بسيوني، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، ٢٠٠٧

١٣- د. عبدالمنعم محفوظ(علاقة الفرد بالسلطة(الحريات العامة وضمانات ممارستها)، دراسة مقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، ١٩٩١

١٤- د.عبدالعليم عبد المجيد مشرف،دور سلطات الضبط الاداري في تحقيق النظام العام واثره على الحريات العامة،دراسة مقارنة دار النهضة العربية،١٩٩٨

١٥- د. محمد أمين يوسف، السلطة والرقابة القضائية علي إساءة استعمالها، الانحراف في استعمال السلطة، عيب الغاية، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية ٢٠١٨

١٦- د. محمد رفعت عبد الوهاب ،النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٦

١٧- د. محمد رفعت عبدالوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة ٢٠١٢

١٨- محمد عصفور، البوليس والدولة، دار النشر غير مذكورة، طبعة ١٩٧٢

١٩- د. محمد عطية فودة، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١

٢٠- محمد على عبد السلام، د. ايمن سيد خليل حجر، التظاهر والتجمهر والإضراب وأثرهم على حرية الرأي والتعبير في ضوء أحكام الدستور المصري ٢٠١٤، دار النهضة العربية، ٢٠١٧

٢١- المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية، الكتاب الثاني، المركز القومى للإصدارت القانونية الطبعة الأولى ٢٠١٣

٢٢- محمد ماهر أبو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية، الكتاب الأول، المركز القومى للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣

٢٣- د. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة،مطابع البيان التجارية،الطبعة الأولي،١٩٩٤

٢٤- د. محمود سامى جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩١

٢٥- د. محمود سامى جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥

٢٦- د. محمود سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية الطبعة الأولى، ٢٠٠٠

٢٧- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، شركة مطابع الطوبجي التجارية، الطبعة الثانية ١٩٩٩

٢٨- د. مصطفي كامل- رقابة مجلس الدولة الإدارية والقضائية، دار النهضة العربية

٢٩- د. يسرى العصار، دور الاعتبارات العليا في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، ١٩٩٩، دار النهضة العربي

ثانيا: الرسائل العلمية:

١- سامية جابر محمد مهران، التنظيم القانوني لحق التظاهر والإضراب والإعتصام دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ،رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ٢٠١٩

٢- صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ٢٠١٤

ثالثا: المجلات والدوريات:

١- د. أحمد حافظ عطية نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولى للعلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢

٢- د. ثروت بدوى، مقال الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة ٣عدد٣

٣- د. عبدالرازق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة السنة الثالثة يناير ١٩٥٢

٤- د. مجدى أحمد فتح الله، فاعلية الضبط الإداري وضمانات الحماية القضائية، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، العدد الثامن والعشرون، يوليو ٢٠٠٥

٥- د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد للبحوث القانونية والإقتصادية العددان الثالث والرابع سبتمبر، ديسمبر، ١٩٧٨، السنة الثامنة والأربعون، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

رابعا: المراجع الفرنسية:

1- Philippe (X): le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative français، thèse، Aix-en Provence، 1989.
2- George Vedal، droit administrative، Thémis، droit، presses Universitaires de France، 6e édition، paris،1976.
3- Chapus (R) droit du contentieux administrative، Paris، Montchrestien، 1982
4- Burdeau George، Traité de Science Politique، Tome1، I.G.D.J.، 3e éd.، 1980.
5- Relland Louis، Précis de Droit Administratif، Dalloz، 10 éd.، Paris، 1955.
6- R. Bonnard، Précis de droit Administratif، L.G.D.J. 4e éd.، 1943
7- Burdeau (G)، les libertés publiques، L G D J، Paris، 1972.
8- Guiraud(Christian)la police et l'ordre public. thèse، Paris،1938.

فهرس الموضوعات

موجز عن البحث ٤٢٠

مقدمـــة..... ٤٢٢

المطلب التمهيدي : ماهية المصلحة العامة ٤٢٤

الفرع الأول : مفهوم المصلحة العامة ٤٢٥

الفرع الثاني : المصلحة العامة ونظم الحكم ٤٢٦

المبحث الأول : المصلحة العامة والانحراف بالسلطة التشريعية ٤٣٣

المطلب الأول : المصلحة العامة وسلطة التشريع..... ٤٣٣

المطلب الثاني : رقابة المحكمة الدستورية العليا على الانحراف بالمصلحة العامة وانحراف السلطة التشريعية بالحقوق والحريات عن المصلحة العامة ٤٣٧

المبحث الثاني : المصلحة العامة والانحراف بالسلطة التنفيذية ٤٥٣

المطلب الأول : المصلحة العامة والسلطة التنفيذية (سلطات الضبط الإداري).... ٤٥٤

المطلب الثاني : رقابة القضاء الإداري على الانحراف بالمصلحة العامة. ٤٦٢

الخاتمة والتوصيات..... ٤٦٧

المراجع ٤٦٩

فهرس الموضوعات ٤٧٣