كلية الحقوق
قسم القانون العام

دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

حمد وديع محمود الطويل

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق

أ.د / صبري محمد السنوسي (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

أ.د / محمد سعيد أمين (مشرفًا وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

١٤٣٧هـ – ٢٠١٦ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث: حمد وديع محمود الطويل

عنوان الرسالة : دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

(حصل الباحث على تقدير إمتياز في هذه الرسالة)

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٦

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: حمد وديع محمود الطويل

عنوان الرسالة : دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق

أ.د / صبري محمد السنوسي (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

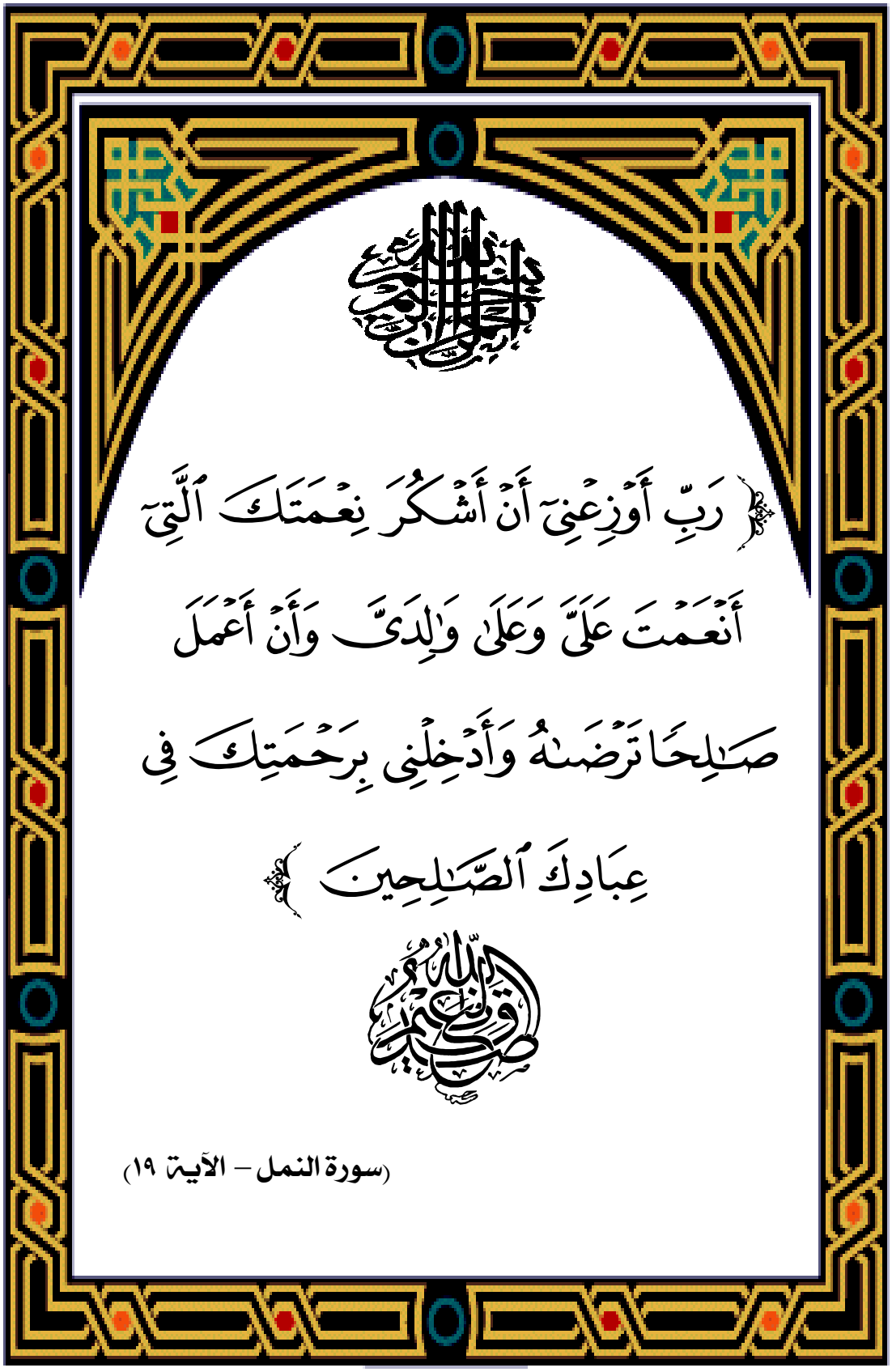
أ.د / محمد سعيد أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة



﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ

أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي

عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴾

(سورة النمل – الآية ١٩)

اهداء

إلى روح والديّ الطاهرة ... فبهما كنت وسأكون

إلى أشقائي وشقيقاتي الأعزاء

إلى روح أستاذيّ الطاهرة...

الأستاذ الدكتور محمود أبوالسعود حبيب

والأستاذ الدكتور أحمد صبحي العطار

رحمهما الله تعالى وأسكنهما فسيح جناته

إلى صديقي الصدوق الأستاذ حسين خليل حسين

إليهم جميعا أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع .

شكر وتقدير

قال تعالي ((وإذ تأذن ربكم لئن شكرتم لأزيدنكم ولئن كفرتم أن عذابي لشديد)) واعتراف بالفضل لأهله أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلي معالي سعادة **الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين** أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس. والمشرف على رسالتي أقدم عظيم شكري وتقديري، وكامل اعتزازي ومودتي وعرفاني بالجميل علي ما بذله معي من جهد ابتغاء وجه الله تعالي من أجل إخراج هذا العمل فسيادته صاحب الفضل في اختيار الموضوع وفي توجيهي ودفعي إلي تحمل مشاق عديدة ولولا مساعدته لي بروح العالم الجليل لما تمكنت من إتمامه وليس هذا غريب عليه فهو صاحب مدرسة متميزة في القانون العام. والله اسأل أن يجزيه عني خير الجزاء، وأن يطيل الله في عمره ويبارك له ...أمين.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلي معالي سيادة **الأستاذ الدكتور/ أ محمد أنس قاسم جعفر** أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق، لتفضل سيادته برئاسة لجنة الحكم علي هذه الرسالة والذي أرفع إلى سيادته أجمل معاني الشكر والتقدير وأسمى عبارات الامتنان والتوقير، والله اسأل أن يجزيه عني خير الجزاء، وأن يطيل الله في عمره ويبارك له.....أمين.

كما أتقدم بوافر الشكر والعرفان للعالم الجليل **الأستاذ الدكتور / صبري محمد السنوسي** ، أستاذ القانون العام– كلية الحقوق – جامعة القـــاهرة، على تفضل سيادته بالتكرم والمشاركة في عضوية لجنة الحكم على الرســـالة أطال الله في عمره وحفظه لنا وللعلماء.

الباحث

المقدمة

الحمد لله وكفى. والصلاة والسلام على نبيه المجتبى، ورسوله المرتضى، وعلى آله وصحبه ومن به اقتدى فاهتدى، وبعد...

فيدور موضوع الرسالة في الأساس حول دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري وما يندرج تحتها من مسائل وموضوعات كشروط قبولها، والولاية والاختصاص بنظرها، وإجراءات السير والنظر فيها، وأخيراً – وليس بآخر – الحكم فيها. ولذلك اخترنا عبارة (دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح) عنواناً للرسالة في المقام الأول. ومع ذلك فقد بحثنا في الباب التمهيدي منها موضوع رقابة دستورية القوانين واللوائح في التشريعات بصفة عامة بالإضافة إلى التشريع القطري. فجاء هذا الموضوع توطئة لموضوع الدعوى وذلك لاشتماله على عدة مسائل وموضوعات تمثل أساساً لموضوعها كمفهوم الدستور والقوانين واللوائح وغيرها.

وعلى أي حال فإن هذه الدعوى –على نحو ما سنرى– هي أسلوب الحماية القضائية الذي من خلاله تتم عملية الرقابة على النحو الذي رسمه القانون، وهي كما سيرد معنا في ثنايا الرسالة دعوى تجمع بين صفتي العينية والشخصية فضلاً عن كونها دعوى قضائية شأنها شأن أي دعوى بصفة عامة إلا أنها من طبيعة خاصة، وهذه الطبيعة الخاصة تأتي من اختلاف موضوعها عن موضوعات الدعاوى الأخرى فضلاً عن الإجراءات الخاصة التي ترسمها لها التشريعات المختلفة.

فموضوع الدعوى يتمثل في عدم دستورية القوانين واللوائح ورقابة ذلك الناشئة عن مبدأ تدرج القواعد القانونية أو التدرج التشريعي والذي يقتضي احترام التشريع الأدنى للتشريع الأعلى وأن الدستور باعتباره التشريع الأعلى في أي دولة يسمو على باقي التشريعات الأدنى منه فيها سواءً أكانت تشريعات عادية أو فرعية على اعتبار أنها تخضع لمبدأ التدرج التشريعي المشار إليه. ولذلك فإن الدعوى في نظرنا وفي المحصلة هي وسيلة حماية قضائية وتطبيق عملي لهذا المبدأ.

وأما عن إجراءات الدعوى، فكما سيرد معنا لها في الأصل إجراءات خاصة تختلف بها عن إجراءات الدعاوى بصفة عامة وذلك تبعاً لخصوصية موضوعها ،

إلا أن ذلك لا يمنع من اشتراكها مع الدعاوى الأخرى في إجراءات عديدة أيضاً ولكن مع مراعاة طبيعتها الخاصة كدعوى . وهذا من جهة.

ومن جهة أخرى وعن أهمية موضوع الرسالة، فهو يأتي من اعتباره نتيجة لعدة موضوعات أخرى مهمة في القانون الدستوري كمرونة وجمود الدساتير وسموها على باقي التشريعات في أي دولة ومبدأ تدرج التشريعات أو القواعد القانونية وغيرها من الموضوعات التي رأينا من الواجب بحثها في صدر الرسالة في الباب التمهيدي فيها تمهيداً لموضوع الدعوى ذاته.

كما تأتي أهمية موضوع الرسالة من الموضوعات والمسائل التي ينطوي عليها كشروط قبول الدعوى، والولاية والاختصاص بنظرها، وإجراءات السير والنظر والحكم فيها، والتي تتطلب بحثها ودراستها دراسة وافية لكونها تقف بنا على المحك وعلى الجانب التطبيقي العملي، ولذلك نجد موضوعاً كموضوع شروط قبول الدعوى يمثل المدخل الأول لها الذي يضعها ويضع مسألة الرقابة ذاتها موضع القبول من عدمه قبل الولوج إلى ذات موضوع الدستورية وعدمها، يلي ذلك المدخل الثاني للدعوى وهو الولاية والاختصاص بنظرها والذي له ذات تأثير شروط القبول وتوافرها من عدمه ولكن من زاوية أخرى هي الولاية والاختصاص بالنسبة للجهة المتولية للرقابة والناظرة للدعوى. ولا يقل موضوع إجراءات السير والنظر في الدعوى أهمية عن موضوعي شروط القبول والولاية والاختصاص، بل إنه يمثل صلب وقوام الدعوى حتى يحكم فيها، ولا نغالي إذا ما انتهينا إلى أن هذا الموضوع الأخير وهو الحكم في الدعوى والذي ختمنا به الرسالة هو أهم موضوع فيها، إذ أنه في نظرنا يمثل الثمرة المرجوة منها من خلال تقرير دستورية النصوص القانونية واللائحية المنعي عليها من عدمه.

وأخيراً تأتي أهمية موضوع الرسالة بصفة خاصة من كونه – في الأساس – في نطاق التشريع القطري والذي تكاد تخلو المكتبة القانونية من مؤلفات فقهية في نطاقه خصوصاً في موضوع رقابة الدستورية أو في دعوى عدم الدستورية. ولذلك نأمل أن تكون الرسالة منطلقاً للتأليف في هذا الشأن.

ومن جهة ثالثة وعن منهج الرسالة من حيث المضمون، فقد أقمناه بشكل عام على أساس بيان موقف الفقه والقضاء أولاً من أي مسألة أو موضوع من

موضوعات الرسالة، ثم بيانها ثانياً في نطاق التشريع القطري مع المقارنة في كثير من المواضع بالتشريع المصري.

ففيما يتعلق ببيان موقف الفقه والقضاء، فالمنهج بشأنه هو بيان موقف الفقه والقضاء الدستوريين أولاً، إذ أن موضوع الرسالة هو في نطاقهما ومن موضوعاتهما الأساسية ولذلك وجب الرجوع إليهما أولاً في هذا الشأن، يلي ذلك وجوب الرجوع للفقه الإجرائي والقضاء بصفة عامة وبيان موقفه من الدعاوى المختلفة مع الأخذ في الاعتبار خصوصية دعوى عدم الدستورية وطبيعتها التي تتميز وتختلف بها عن الدعاوى الأخرى التي يعنى بها الفقه الإجرائي.

وقد اعتمدنا في الرجوع للفقه والقضاء على مؤلفات الفقه المصري سواءً الدستوري أو الإجرائي... إلخ وذلك في الغالب الأعم إن لم يكن في كل الأحوال خاصةً وأن التشريع القطري تكاد تتماثل نصوصه مع نصوص التشريع المصري في موضوع دعوى عدم الدستورية وغيره، ولذلك فقد عمدنا في الكثير من المواضع إلى المقارنة بين نصوص التشريعين.

وأما فيما يتعلق ببيان موضوعات الرسالة في التشريع القطري، فعمدنا بشأنها إلى بيانها في نصوص هذا التشريع سواءً أكانت نصوصاً دستورية أو قانونية أو غيرها وذلك لنستخلص منها الحكم لتلكم الموضوعات مع الاستعانة بالفقه والقضاء على تفسير النصوص في حال التشابه أو من باب المقارنة بين التشريع القطري وبين ما يأتي على لسان الفقه والقضاء في نطاق تشريعات أخرى وبالأخص التشريع المصري.

وتتمثل النصوص الدستورية في التشريع القطري في نصوص كل من النظام الأساسي المؤقت والنظام الأساسي المؤقت المعدل والدستور الدائم لدولة قطر مع التركيز بطبيعة الحال على هذا الأخير لكونه دستور الدولة الحالي. وأما النصوص القانونية فتتمثل في عدة قوانين مهمة كقانون الفصل في المنازعات الدستورية وقانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا وقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون السلطة القضائية وغيرها من القوانين. وأما عن غيرها من النصوص فالمقصود به اللوائح. إذ هي النوع الثالث من التشريعات والتي يأتي ترتيبها بعد الدستور والقوانين . وهذا من جهة.

ومن جهة أخرى ذكرنا آنفاً تمهيدنا لموضوع دعوى عدم الدستورية بموضوع الرقابة بمسائله المختلفة، وهذا الموضوع الأخير وهو الرقابة مهدنا له

ببحث موضوعات مهمة في القانون الدستوري كتعريف مصطلح كل من الرقابة والدستور والقانون واللائحة، وبيان موضوع كل من مرونة وجمود الدساتير، ومبدأ سمو هذه الدساتير، والتفرقة بينها وبين القوانين العادية واللوائح. فهذه الموضوعات وبالأخص الثلاثة الأخيرة منها كلها مترابطة وتعتبر مقدمات ينتج عنها موضوع رقابة دستورية القوانين واللوائح.

ولتوضيح ذلك – باختصار – نقول أن الدستور إذا ما كان جامداً فإن قواعده تتمتع بالسمو الموضوعي والسمو الشكلي، وهذا النوع الأخير من السمو يؤدي إلى بروز التفرقة بينها وبين القوانين العادية واللوائح، وهذه التفرقة من نتائجها المهمة ظهور مسألة رقابة دستورية القوانين واللوائح ومن ثم وسيلة هذه الرقابة وهي دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح. ولذلك اقتضى المنهج بيان كل تلكم المسائل كتمهيد لموضوع الدعوى ذاته.

ومن جهة ثالثة وفيما يتعلق بالمصطلحات القانونية التي اشتملت عليها الرسالة وبالأخص تلك المصطلحات الواردة في نصوص التشريعات، فنلاحظ بشأنها أن المشرع عندما يوردها في تلكم النصوص، فإنه يوردها من غير بيان لمفهومها أو تعريفها حسبما تقتضي ذلك السياسة التشريعية، ومن ثم وفقاً لمنهجنا في هذا الشأن يتعين الرجوع للفقه والقضاء لبيان المفهوم أو التعريف، فإن خلا أي منهما من ذلك تعين الأخذ بما تقول به اللغة العربية في معاجمها. وتطبيقاً لهذا المنهج فقد لجأنا بشكل عام في الرسالة إلى بيان المعنى اللغوي لعدة مصطلحات قانونية كالرقابة والدستورية والقوانين واللوائح وغيرها. وعلى سبيل المثال استعنا في تعريف الرقابة بمعنيين لغويين لهذا المصطلح على نحو ما سيأتي معنا.

وأما عن منهج الرسالة من حيث الشكل، فقد قسمناها إلى باب تمهيدي وبابين رئيسيين على النحو التالي:

– الباب التمهيدي وعنوانه (عموميات في فكرة رقابة دستورية القوانين واللوائح مع التطبيق في التشريع القطري).

ويتضمن هذا الباب فصلين، أولهما بعنوان (مفهوم رقابة دستورية القوانين واللوائح وتقييمها وأنواعها). والثاني بعنوان (رقابة دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري). ويتفرع كل فصل إلى أكثر من مبحث، وبداخل الأخير أكثر من تقسيم أيضاً.

– الباب الأول وعنوانه (شروط قبول دعوى عدم الدستورية في قطر).

ويتضمن هذا الباب فصلين أيضاً، أولهما بعنوان (شروط قبول دعوى عدم الدستورية). وثانيهما بعنوان (الولاية والاختصاص بنظر دعوى عدم الدستورية). ويتفرع كل فصل إلى أكثر من مبحث، وبداخل الأخير أكثر من تقسيم أيضاً.

– الباب الثاني وعنوانه (إجراءات السير والنظر في دعوى عدم الدستورية والحكم فيها في قطر).

ويتضمن هذا الباب فصلين أيضاً، أولهما بعنوان (إجراءات السير والنظر في دعوى عدم الدستورية). وثانيهما بعنوان (الحكم في دعوى عدم الدستورية). ويتفرع كل من هذين الفصلين إلى أكثر من مبحث. وبداخل الأخير أكثر من تقسيم أيضاً.

والله الموفق...

الباحث

الباب التمهيدي
عموميات في فكرة رقابة دستورية القوانين واللوائح مع التطبيق في التشريع القطري

في هذا الباب من الرسالة سنبحث في عموميات فكرة رقابة دستورية القوانين واللوائح كبيان مفهومها أولاً، إذ يعتبر هو المدخل. يلي ذلك موضوعاً آخر يبحث بالنسبة للرقابة وهو تقييمها من حيث وجهة نظر مؤيديها والرافضين لها. وأخيراً – وليس بآخر – سنبين أنواع الرقابة. وهذا من جانب.

ومن جانب آخر سنبحث في ذات الباب تطبيقات فكرة الرقابة في التشريع القطري وذلك كله تمهيداً للولوج للبابين الثاني والثالث المتعلقين بموضوع الرسالة الأساسي وهو دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري والموضوعات التي يشتمل عليها.

وعليه سنقسم هذا الباب إلى فصلين :

– الفصل الأول : مفهوم رقابة دستورية القوانين واللوائح وتقييمها وأنواعها.

– الفصل الثاني : رقابة دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري.

الفصل الأول
مفهوم رقابة دستورية
القوانين واللوائح وتقييمها وأنواعها

سنبين في هذا الفصل ثلاثة موضوعات لرقابة دستورية القوانين واللوائح، أولها مفهوم هذه الرقابة، وثانيها تقييمها من حيث المؤيدين والرافضين لها، وثالثها أنواعها.

ولذلك سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث متتالية لبيان الموضوعات المشار إليها وذلك على النحو التالي :

- المبحث الأول : مفهوم رقابة دستورية القوانين واللوائح والمبادئ الخاصة بها.

- المبحث الثاني : تقييم رقابة دستورية القوانين واللوائح.

- المبحث الثالث : أنواع رقابة دستورية القوانين واللوائح.