كلية الحقوق
قسم القانون العام

# ظاهرة غزارة التشريعات الإدارية في مصر

# (أسبابها وآثارها وطرق علاجها)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

**مدحت موسي عبيد أحمد**

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/ ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً وعضواً)**

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

**أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)**

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

**أ.د/ مني رمضان محمد بطيخ (مشرفاً وعضواً)**

أستاذ القانون العام المساعد– كلية الحقوق– جامعة عين شمس.

١٤٤٠هـ – ٢٠١٩ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

# صفحة العنوان

**اسم الباحث : مدحت موسي عبيد أحمد**

**عنوان الرسالة : ظاهرة غزارة التشريعات الإدارية في مصر**

**(أسبابها وآثارها وطرق علاجها)**

**الدرجة العلمية : الدكتوراه**

**القسم : القانون العام**

**الكلية: الحقوق.**

**الجامعة: جامعة عين شمس.**

**سنة التخرج:**

**سنة المنح: ٢٠١٩**

كلية الحقوق

قسم القانون العام

# رسالة دكتوراه

**اسم الباحث : مدحت موسي عبيد أحمد**

**عنوان الرسالة : ظاهرة غزارة التشريعات الإدارية في مصر**

**(أسبابها وآثارها وطرق علاجها)**

**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/ ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً وعضواً)**

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

**أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)**

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

**أ.د/ مني رمضان محمد بطيخ (مشرفاً وعضواً)**

أستاذ القانون العام المساعد– كلية الحقوق– جامعة عين شمس.

**الدراسات العليا**

**ختم الإجازة:** **أُجيزت الرسالة:** **بتاريخ / /**

**موافقة مجلس الكلية** **موافقة مجلس الجامعة**

**بتاريخ / /** **بتاريخ / /**

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ
أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ
صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ
فِي عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴾

صدق الله العظيم

(سورة النمل – الآية ١٩)

# اهداء

إلى أبى الغائب الحاضر الذى ذاب
حنانا وكفاحا من أجلي وأخوتي رحمه
الله وطيب ثراه وجزاه عني خير الجزاء
وجعل له جنات الفردوس نزلا

إلى أمي الحبيبة الحنونة أدام الله
عليها الصحة والعافية

إلى زوجتي الحبيبة

وأبنائي الذين تحملوا المشاق أثناء
دراستي حفظهم الله

وإلى من كان يضئ لي الطريق

ويساندني ويدعمني ويمد لي يد

العون ويقف بجانبي بالدعاء والكلمة

الطيبة

الباحث

# شكر وتقدير

الحمد لله القائل في كتابه العزيز: (ولا تنسوا الفضل بينكم إن الله بما تعملون بصير).

والصلاة والسلام على نبيه الهادي: القائل (لا يشكر الله من لا يشكر الناس).

وسيرًا على هذا الهدى يسعدني أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان للأستاذ العالم الجليل الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب– أستاذ القانون العام بكلية الحقوق– جامعة عين شمس– والوكيل الأسبق للكلية على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة بكل طيب خاطر، وما تحمله معي طيلة مشوار البحث من تذليل صعاب، وحسن توجيه، ودقة مراجعة، ولطف إرشاد، والذي وسعني صدره وحلمه وكرمه، فلمست فيه تواضع العلماء وصدق الأوفياء، والذي ما بخل على بنصح وإرشاد، إلى هذا العالم الجليل أرفع أجمل معانى الشكر والتقدير وأسمى عبارات الامتنان والتوقير، فهو صاحب مدرسة متميزة في القانون العام، فجزاه الله عنى خير الجزاء، ومتعه بموفور الصحة والعافية.

كما أتقدم بعظيم الشكر وبالغ التقدير والاحترام إلى الأستاذ الدكتور/ مني رمضان محمد بطيخ– أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق– جامعة عين شمس– لمشاركتها في الإشراف على هذه الرسالة، والذي كان لها بالغ الأثر في أن تخرج الرسالة بهذه الصورة، فلها منى عظيم الشكر على ما قدمته لي من عطاء دائم وتوجيهات أنارت الطريق أمامي، راجيًا من الله سبحانه وتعالى أن يمتعها بدوام الصحة وتمام العافية.

كما يشرفني أن أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر– أستاذ القانون العام بكلية الحقوق– جامعة بني سويف– ومحافظ بني سويف الأسبق– على تفضله بقبول رئاسة لجنة الحكم على تلك الرسالة، رغم كثرة مشاغله وما بذله من جهد في قراءتها وتقييمها، وستكون ملاحظاته القيمة موضع اهتمام فله منى أسمي آيات الشكر والتقدير والعرفان، وجزاه الله عني خير الجزاء.

والشكر موصول للأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين– أستاذ ورئيس قسم بكلية الحقوق– جامعة عين شمس– هذا العالم الجليل الذى رأيته عظيمًا في تواضعه، كبيرًا في ترفعه، أمينًا في نصحه، صادقًا في ارشاده وذلك لكريم تفضله بقبول المشاركة في لجنة الحكم على الرسالة، رغم كثرة مشاغله وثقل أعبائه العلمية والإدارية ومسئولياته المتعددة ولا شك أن مشاركته هذه سوف تضفي على الرسالة ثراءً وعمقًا، فله منى خالص الشكر والتقدير.

وأخيرًا:

أقدم كل شكري وامتناني إلى زوجتي الحبيبة التي شاركتني هذا الحلم وتحملها معي متاعب هذه الرسالة وأبنائي الأحباء.

كما أتوجه بالشكر والعرفان لمصر أرضًا وأناسًا، حفظها الله ورعاها من كل مكروه وشر.

وشكري وتقديري كذلك إلى جامعة عين شمس، وعلى وجه الخصوص كلية الحقوق والعاملين بها.

وختامًا، شكرًا لكل من ساند ودعم وأيد، شكرًا لكل من ذلل ومهد ويسر، شكرًا لكل من أحاط وتعهد وعلم.

فلكم منى كل الشكر والتقدير

**الباحث**

# المقدمة

مما لا شك فيه أننا نعاني في مصر من ذلك الكم الهائل والغزير من التشريعات، والتي بلغ عددها- على ما تدل عليه تقارير المجالس القومية المتخصصة- ٦٥ ألف تشريع، وهو ما يتعذر بيقين أن يحيط به عقل بشري.

وليس من شك في أن هذه الأعداد الضخمة من التشريعات بوجه عام والتشريعات الإدارية بشكل خاص قد أصبحت تمثل مشكلة على جانب كبير من الخطورة سواء من حيث إمكان الإحاطة بها، أو إمكان متابعة تعديلاتها التي تبلغ العشرات في بعض التشريعات، وهي مشكلة سوف تزداد حدة وتفاقمًا في المستقبل إذا استمر هذا الفيض التشريعي في تدفقه.

وواقع الحال في مجتمعنا ينطق بأن التشريع في مصر لم يعد وليد إرادة شعبية عامة بل اتخذ وسيلة لعلاج حالات فردية أو مشكلات خاصة، ولم يقتصر على القواعد العامة المجردة وإنما وصل الأمر إلى اتخاذ التشريع سبيلاً لتقرير استثنائي شخصي.

وكان من نتيجة ذلك جمود الصياغة التشريعية على نحو أشاع الاضطراب في فهم التشريعات وتعذر نفاذها، علاوة على ما نتج من سوء الصياغة من التعارض بين النصوص القانونية وكثرة التعديلات والإلغاءات.

ولا أحسب أن قضية مهمة من قضايا التشريع في مصر، يمكن أن تحتل مكانة متقدمة على قضية مواجهة غزارة التشريعات الإدارية في هذا البلد العريق، وفي هذا الوقت بالذات، فهي قضية ذات أولوية قصوي وضرورة ملحة.

ولعله من المفيد مراجعة هذا الركام الهائل من التشريعات الإدارية العصية على الحصر وتنقيتها، ولعل أول ما يستحق المراجعة والبحث هو محاولة تقصي أسبابها ومعرفة حدود قدرة التشريع على حل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، ومعرفة جدوي تعدد التشريعات المنظمة للموضوع الواحد وكيفية السبيل إلى تجنب هذا التعدد.

على أنه لابد من البحث في طرق إحكام الصياغة القانونية وتلافي عيوبها، وأدوات توقع الآثار الجانبية لكل تشريع قبل الإقدام على سنه، حتي لا تداهمنا بعد سن التشريع فنضطر إلى التعديل غداة الإصدار ثم نلاحقه بالتعديلات والاستدراكات دون هوادة فيفقد كل معاني الاستقرار... ومن البديهي أنه لن يستقيم لنا فكر ما لم يتنزه المشرع عن اللغو والعبث في صياغة التشريع.

ولابد أيضًا من بحث التعدد في الجهات التي تقوم بإعداد مشروعات القوانين، والذي كان مؤداه أن كثرت التشريعات وتشعبت، وتعددت الحلول للمسألة القانونية الواحدة، مع ما يستتبعه ذلك من تناقض وتكرار.

وتهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على الأسباب الرئيسية التي تؤدي إلى غزارة التشريعات الإدارية في مصر، وكذلك وضع حلول جذرية لتفادي الآثار المترتبة على هذه الظاهرة.

**المشكلة البحثية**:

على الرغم من الإدراك الحكومي والقضائي والسلطة التشريعية لظاهرة غزارة التشريعات في مصر بشكل عام وغزارة التشريعات الإدارية بشكل خاص، وعلى الرغم من تحرك سلطات الدولة لمواجهة ظاهرة غزارة التشريعات في مصر إلا أنه يلاحظ استشراء التشريعات الإدارية في مصر على اختلاف درجاتها وقوتها، الأمر الذى يحتم تضافر الجهود لمجابهتها والوصول إلى النتائج المرجوة التي تؤمن الأفراد والمؤسسات من هذه الظاهرة التي أصبحت واقعًا مؤلمًا.

لذلك فإنه من المهم جدًا رصد أسباب هذه الظاهرة، والتي تتخذ أشكالاً متنوعة تتسبب في عدم الاستقرار التشريعي في مصر.

## أهداف الدراسة:

لا تستهدف الدراسة ما إذا كانت مصر تعاني من مشكلة غزارة التشريعات الإدارية من عدمه، فذلك أمر بات من المسلمات في الحالة المصرية. وإنما تتمثل أهداف الدراسة فيما يلي:

١. وضع تعريف محدد واضح الأبعاد لمصطلح غزارة التشريعات الإدارية.
٢. معرفة الأسباب التي أدت إلى غزارة التشريعات الإدارية في مصر.
٣. تحليل واقع غزارة التشريع الإداري في مصر وأسبابه ومظاهره وآثاره.
٤. تقديم التوصيات التي يراها الباحث مناسبة لمواجهة ظاهرة غزارة التشريعات الإدارية.

## أهمية الدراسة:

يمكن أن تظهر أهمية الدراسة من عدة نواح:

١. تناولها موضوعًا من أخطر الموضوعات وأشدها حساسة وأكثرها أثرًا على مصير المجتمع المصري وهو غزارة التشريعات الإدارية، والآثار المترتبة عليها.
٢. إن البداية الحقيقية للاستقرار التشريعي في مصر هي وضع حلول لظاهرة غزارة التشريعات الإدارية.
٣. قلة الدراسات العلمية التي تناولت الحلول العملية لمواجهه ظاهرة غزارة التشريعات الإدارية.
٤. محاولة من الباحث المساهمة في حقل القانون العام بدراسة حديثة حول الحد من ظاهرة غزارة التشريعات الإدارية.