

مدى مسؤولية الدولة
عن أعمال السلطة التشريعية

د/ الداه محمد إبراهيم

أستاذ القانون العام/ كلية القانون/ جامعة عمر المختار (البيضاء)

مُتَكَلِّمَاتُ

لا شك أن مبدأ المشروعية يعد أحد الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية في العصر الحديث، ذلك أنه يقضي بخضوع الحكام والمحكومين لمبادئ وأحكام القانون سواء تلك التي تسنها، أو تضعها الدولة، أو تلك السابقة على وجود الدولة نفسها، لكنها مازالت مستقرة في ضمير الجماعة وتحظى بقبولها كقانون ملزم.

وقد تأسس مبدأ المشروعية إثر ضعف وتصدع مبدأ السيادة المطلقة للدولة وهما - مبدأ المشروعية، ومبدأ السيادة المطلقة - مبدأن متناقضان، الأول نجم عنه مسؤولية الدولة، والثاني ظلت الدولة في ظله - لفترة طويلة لا تسأل، ولا يرد عليه أي استثناء، وبالتالي عُدَّ مانعاً أساسياً من موانع مسؤولية الدولة عن أعمالها بما في ذلك تلك الصادرة عن السلطة التشريعية.

فنظرية السيادة كانت نابعة من النظرية السياسية القائلة بأن (الإله) هو مصدر السلطة وذلك ما عبّر عنه الفقيه (لافيريير LaFerriere)⁽¹⁾ بأن السيادة مُلزِمة للجميع، كما لا يجوز الاعتراض عليها، ولا يجوز التعويض عن الأضرار الناجمة عن ممارستها.

فمفهوم السيادة الذي كان سائداً قبل انتشار الأفكار الديمقراطية الحديثة كان حاجزاً قوياً يحول دون مساءلة الدولة عن الأضرار التي تتسبب فيها للآخرين. إلا أن الثورات الكبرى التي عرفتها أوروبا منذ نهاية القرن 15، وخاصة الثورة الفرنسية عام 1789، أحدثت انقلابات وتغييرات واسعة في العديد من المفاهيم القانونية طال مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها.

فقد اشتد الصراع بين القائل بالسيادة المطلقة للدولة وبين القائلين بخضوع هذه الأخيرة للقانون، ثم حسم بتغيير جوهري أفضى إلى أن تكون السيادة للأمة أو للوطن، أو لهما جميعاً، وبالتالي انعكس ذلك على مسؤولية الدولة بوجه عام⁽²⁾.

(1) Laferriere: traite de Laguridication adminis .. T2. P13.

- رمزي الشاعر، القضاء الإداري، المطبوعات الجامعية، 1999، ص 15.

(2) نهي عثمان الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، د.ت، ص 3.

وإذا كانت الأفكار الديمقراطية في القرن (18) لم تتبنى بشكل واضح مسؤولية الدولة فإن دساتير الثورة الفرنسية، وإعلانات الحقوق أقرت بضرورة التزام الدولة بدفع تعويض عادل لأصحاب الحقوق الذين تضرر ومن ممارستها لأعمالها، وإدارتها لمرافقها العامة. فرجال الثورة الفرنسية - مثلاً - كانوا حريصين على تأكيد سيادة الدولة، كما حرصوا على أهمية حماية حقوق الملكية⁽¹⁾، وعلى ضرورة احترامها، مما جعل المشرعين المتعاقبين - بعد الثورة - وواضعي الدساتير⁽²⁾ يضعونها في الاعتبار.

وكان للثورات الديمقراطية في المجتمعات الغربية وتطورها الأثر المشهود، والواسع على مستوى السادة، حيث أن تحديث الدولة وتطوير وظائفها مهد لتحويلها إلى دولة القانون وما يستلزمه ذلك من إتباعه والخضوع له، وأن تتصرف في إطاره ونطاقه، وبالتالي إمكانية مساءلتها ومحاسبتها عن الأضرار التي تتسبب فيها للغير، وتعويضهم عما أصابهم من خسائر.

ومع بداية القرن (20) استقر مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، إذ أصبح هذا المبدأ - كما يقول ديجي Duguit⁽³⁾ - من المبادئ الأساسية للقانون الحديث، وأقرت بذلك بعض دساتير تلك المرحلة، كال دستور الألماني الصادر عام 1919 (م 131)، ودستور النمسا الصادر عام 1920 (م 23).

كما ساهم في اتساع مبدأ مسؤولية الدولة تزايد تدخلها المضطرب في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بعد الحرب العالمية الأولى، وظهور العديد من المرافق الاقتصادية والمهنية. فتدخل الدولة الحديثة في معظم الأنشطة زاد من الشعور بضرورة وضع نظم قانونية تحكم وتنظم مبدأ المسؤولية يتناسب مع تلك الأنشطة، وما تحدثه من أضرار للغير، وذلك لضمان حقوق الأفراد التي قررتها الدساتير وإعلانات الحقوق⁽⁴⁾.

(1) نهي عثمان الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص4.

(2) تقضي المادة 17 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789، بأن حق الملكية مقدس ولا يجوز المساس به دون تعويض عادل لصاحبه.

(3) Duguit: manuel de droit public From Cais 1907, P663.

(4) محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، 1993، ص124.

ومع التسليم بمبدأ المسؤولية في العصر الحديث إلا أنه مازالت ترد عليه بعض الاستثناءات التي تعد ثغرة قوية في بناء المسؤولية.

وتأكيداً لذلك فإن القضاء الفرنسي ومن تأثر به مازال يستثنى من رقابته مجموعة من أعمال السلطة التنفيذية يطلق عليها (أعمال الحكومة، أو أعمال السيادة).

كما لا يجوز للقضاء الإداري أو العادي تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية إلا بنص دستوري أو قانون صريح يبيح ذلك.

يضاف إلى ذلك استثناء هام وخطير هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية - كمبدأ عام - إلا في حدود معينة، ستبين لنا من خلال هذا البحث.

أما إشكالية هذا البحث فإنها تدور حول السؤال التالي:

هل الدولة الحديثة تخلت بالفعل عن مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، أم مازالت تتمسك بهذا المبدأ بشكل مطلق أم جزئي؟

وفي ما يخص فرضية البحث أيضاً فإنها تقرر بأن للفقهاء والقضاء دور واسع في تنازل الدولة كلية أو جزئياً عن مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، هل هذا الافتراض في محله أم لا؟ ذلك ما سيتضح من هذه الدراسة.

وقد اتبعنا في هذه الدراسة أو البحث المنهج الوصفي المقارن الذي يركز على الحقائق العلمية ثم يحللها ويستخلص نتائجها.

كما تناولناه حسب الخطة التالية:

المبحث الأول: عدم مسؤولية عن أعمال السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: حدود عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية أو البرلمانية⁽¹⁾.

(1) CHapu: L'acte de gouvernement, 1958. P5-6.

المبحث الأول: عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية

ظلت الدولة لعدة قرون لا تسأل عما تسببه أعمال سلطاتها من أضرار للغير نتيجة تمسكها وتشبثها (بالسلطة المطلقة)، فكانت النظرة السائدة آنذاك أنها تخطئ ولا تفعل إلا الصواب، إلا أن التطور التاريخي والقانوني الذي حصل أثناء مسيرتها الطويلة غير من هذه القاعدة، وحلت محلها قاعدة أخرى تقر بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي تتسبب فيها سلطاتها.

والذي يعيننا هنا من تلك السلطات هي: السلطة التشريعية، فما هي هذه السلطة وما هي الأسباب التي كانت على أساسها لا تسأل؟، ذلك ما سنبينه على النحو التالي:

المطلب الأول: السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: أسباب عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية.

المطلب الأول: السلطة التشريعية.

السلطة التشريعية هي الهيئة التي تقوم بصنع أو سن القوانين، أي أنها هي التي تضع القواعد القانوني العامة الملزمة للأفراد والجماعة داخل الدولة.

ولا يعني ذلك أنها هي السلطة الوحيدة التي تقوم بهذا العمل، وإنما تقوم بذلك أيضاً السلطة التنفيذية، لكن لا يطلق عليه القانون، وإنما تسمى لوائح Reglement، وبالتالي فإن القانون تضعه السلطة التشريعية، في حين تضع اللائحة السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

والسلطة التشريعية قد تتكون من مجلس واحد، كما يمكن أن تتكون من مجلسين.

أولاً: نظام المجلس النيابي الفردي:

يقصد بنظام المجلس النيابي الفردي، أن تكون السلطة التشريعية تتكون من مجلس واحد يتم انتخابه بطرق متعددة من قبل (هيئة الناخبين) المنبثقة عن الشعب.

وهذه الطرق إما أن ينتخب المجلس بكامله من قبل الشعب، وإنما أن يعين من قبل السلطة السياسية التنفيذية، أو يتم تعيين جزء من أعضائه، والجزء الآخر ينتخب.

أما مبررات المجلس النيابي الفردي لدى كل نظام سياسي يأخذ به فتتمثل في الآتي:

أ. إنجاز العملية التشريعية بشكل سريع، خاصة في الظروف التي تكون الدولة بحاجة ملحة إلى تشريعات تنظم بعض الأمور العاجلة والضرورية.

(1) عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، دون ذكر للنشر، 1985، ص7.

- Jacques cadar: institution politiques et droitconst ... 1979. P. 183.

ب. تتميز العملية التشريعية في ظل المجلس الواحد بالبساطة وعدم التعقيد، لأنه أثناء وضع التشريع يتبع إجراءات محددة لا تستدعي تشتيت الجهود، وتباين الآراء بشكل واسع يعرقل العملية التشريعية برمتها.

ج. يتفق المجلس النيابي الفردي مع مبدأ سيادة الأمة، القاضي بأن سيادة الأمة وحدة واحدة لا يمكن أن تتجزأ.

ثانياً: نظام المجلسين:

ويقصد بنظام المجلسين أن تكون السلطة التشريعية مكونة من مجلسين نيابيين يحمل كل منهما اسماً مغايراً للآخر، وأن يختلفا في طريقة انتخابهما.

ومثال ذلك: البرلمان الفرنسي الذي يتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، والبرلمان الأمريكي الذي يتكون هو أيضاً من مجلس النواب، ومجلس الشيوخ.

والأخذ بنظام المجلسين له مبررات متعددة من أهمها ما يلي:

أ. أنه يمثل الطبقات وأصحاب المصالح في المجتمع، كما يتيح الفرص للأقليات في المشاركة في السلطة.

ب. يسمح لجميع مناطق الدولة أن تمثل في البرلمان على قدم المساواة.

ج. يؤدي نظام المجلسين إلى الرفع من مستوى المجالس النيابية، وذلك للسماح ببعض الكفاءات العلمية بدخول البرلمان، سواء عن طريق التعيين أو غيره⁽¹⁾.

د. منع السلطة التشريعية من الاستبداد: عندما تكون السلطة التشريعية تتركز في مجلس واحد، فإن ذلك مدعاة لاستبدادها، وذلك على خلاف أن تكون هذه السلطة في يد مجلسين، حيث تكون العملية التشريعية موزعة بين مجلسين يراقب كل منهما الآخر، فيصبح أخطأؤه، ويحجم من طموحاته، وبالتالي فإن ذلك أقرب إلى الديمقراطية والمشاركة الجماعية في منع التشريع.

د. التخفيف من حدة النزاع بين الحكومة والبرلمان:

من الوارد في ظل أي نظام سياسي يأخذ بالنظام النيابي الفردي أن يقع خلاف بين الحكومة والبرلمان يستعصي حله إلا بنوع من التجاوز على الدستور أو التضحية به، أما في حالة نظام المجلسين فإن الأمر أسهل، إذ يساعد على إيجاد حل وسط وسلمي، ذلك أنه في حالة وقوع خلاف بين أحد المجلسين، يمكن للمجلس الآخر أن يقوم بعملية التوفيق والحكم بينهما⁽²⁾.

(1) Carree de malberg: Contribution dalalhiorie deLEtat, 1988. P135.

- بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الدار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص21.

(2) بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص22.

- Duguit: droitconstutionnel et L'organisation politique. P 849.

المطلب الثاني: أسباب عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية:

تعددت الأسباب التي قيل بها لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، فبعضها دستوري، والآخر يرجع إلى اعتبارات قانونية وعملية ونبين ذلك على النحو التالي:

أولاً: الأسباب الدستورية.

ثانياً: الاعتبارات القانونية والعملية.

أولاً: الأسباب الدستورية:

تمثل الأسباب الدستورية لعدم مساءلة الدولة عن أعمال السلطة التشريعية في الآتي:

أ. مبدأ سيادة الدولة: كان مفهوم السيادة المطلقة للدولة أحد المبادئ المانعة من تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها التشريعية، لأن هذا المفهوم في حينه كان يقضي بأن الدولة لا تتقيد بقانون هي التي وضعت، أو أنشأته، ومن ثم لا يجوز مقاضاتها أو مطالبتها بأي تعويض عن أضرار تسببت فيها تلك القوانين.

فالتشريع يعد المظهر الأساسي لممارسة السيادة، مما يعني أن للدولة الحرية التامة والكاملة في إصدار ما تشاء من قوانين لتنظيم شؤون المجتمع دون أن يترتب على ذلك مسؤوليتها عن الأضرار التي تمس بعض الأفراد نتيجة لصدور هذه القوانين⁽¹⁾.

كما تم تبرير فكرة عدم مسؤولية الدولة عن التشريعات، بأن هذه الأخيرة من أعمال السيادة باعتبارها من (صُنْع) البرلمان المنتخب من الشعب والمعبر عن إرادته، أو الإرادة العامة.

إلا أن فكرة السيادة المطلقة التي تأبى كل قيد أو رقابة تفتقر إلى المنطق السليم وذلك ما أثبتته الفقه الحديث وساندته الأحكام القضائية التي ضيقّت من دائرة هذا المبدأ، وبالتالي لم تعد مطلقة في كل الأحوال، لأن ذلك يتنافى مع مبدأ المشروعية الذي يعد اليوم أساس الحكم في أي دولة ديمقراطية، أو قانونية.

يضاف إلى ذلك أن سيادة الدولة لا تتناقض مع جبر الأضرار التي تصيب الأفراد جراء ممارسة السلطة التشريعية لوظائفها، وذلك ما يعني أن الإستناد إلى فكرة السيادة حجة واهية وتتنافى مع العقل والمنطق، وبالتالي تم تجاوزها في حالات كثيرة.

ب. سيادة البرلمان: استند جانب من الفقه على فكرة سيادة البرلمان للقول بعدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، لأن البرلمان في نظره منتخب من الشعب، ومن ثم فإنه يعبر عن إرادته

(1) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، 1995، ص 14.

باعتباره مصدر السلطات، وبالتالي يملك السيادة الأمر الذي يترتب عليه أن أعماله لا يجوز أن تكون محل نظر للقضاء⁽¹⁾.

إلا أن فكرة سيادة البرلمان تظل محل نظر، لأنها لو سلمنا بها - جديلاً - يجب أن تكون في حدود القانون، وحدود المشروعية، ومن ثم فإنها لا تتناقض مع فكرة المسؤولية، والإقرار بحق المتضررين في التفويض.

ج. الحصانة البرلمانية: ذهب جانب من الفقه⁽²⁾ إلى القول بأن عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها التشريعية متأية من أن البرلمان يتمتع بالحصانة البرلمانية أثناء مزاولته لعمله، وبالتالي لا يسأل أثناء ذلك - العمل - عما يبدية من آراء أو أفكار داخل المجلس أو إحدى لجانه. وعدم مسؤولية البرلمان عن أعماله التشريعية شاملة لجميع أنواع المسؤولية باعتبار ذلك ضماناً لاستقلال أعضائه اتجاه السلطة التنفيذية⁽³⁾.

إلا أن هذا الرأي محل نظر، فعدم مسؤولية البرلمان قد لا تحقق استقلاله إزاء السلطات الأخرى، وإنما تتحقق تلك الاستقلالية بوسائل أخرى مثل: أن يقرر اجتماعاته بنفسه دون تدخل من السلطة التنفيذية أو يضع نظمه الداخلية، واستقلاله من الناحية المالية.

د. مبدأ الفصل بين السلطات: اتخذ جانب من الفقه مبدأ الفصل بين السلطات كمبرر للقول بعدم مسؤولية الدولة عن التشريعات البرلمانية على أساس أن رقابة القضاء لتلك الأعمال يعد إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد في العصر الحديث أحد الأسس الرئيسية لدولة القانون.

وكانت لهذه الحجة قبولاً في ظل الدساتير الفرنسية القديمة التي أخذت - نتيجة لظروف تاريخية خاصة بفرنسا - بالفصل المطلق بين السلطات باعتباره ضماناً أساسية لعدم طغيان سلطة على أخرى، أو عدم تدخل بعضها في مجال الأخرى.

إلا أن الاستناد على مبدأ الفصل بين السلطات لم يثبت طويلاً في وجه التطورات التي استجدت على وظائف الدولة، والتي أكدت أن الفصل المطلق بين السلطات كان خاطئاً وأقرب إلى الخيال، إذ لا يمكن تحقيقه من الناحية العملية، وأنه يتعارض مع وحدة السلطة في الدولة.

فالسلطات العامة في الدولة تمارس مجموعة من الاختصاصات المترابطة والمشابكة التي ترجع إلى أصل واحد، وبالتالي لا يمكن ممارستها بطريقة يستقل بعضها عن البعض الآخر بشكل مطلق، وإنما بطريقة تقوم على التعاون والتنسيق لضمان تحقيق الهدف المشترك.

(1) محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1990، ص 299.

(2) رمضان بطيح، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، 1994، ص 9-10.

(3) محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 307.

- ثروت بدوي، النظم السياسية، د.ت، ص 325.

كما أن الاستناد إلى ما تقضي به دساتير الثورة الفرنسية بشأن الفصل المطلق بين السلطات يجب فهمه في إطاره التاريخي الذي أدى إلى وجود نوع من عدم الثقة بين رجال الثورة والسلطة القضائية التي كانت تتدخل دائماً لإعادة وعرقلة أعمال السلطة التشريعية.

أضف إلى ذلك أن مفهوم الفصل بين السلطات الذي تبنته الثورة الفرنسية يختلف عن المبدأ الذي عرضه صاحبه (مونتسكيو)، والذي أراد منه أن يكون مرناً يمنع اعتداء سلطة على مجال الأخرى، وفي حالة ذلك (توقف السلطة Le pouvoir arret Le pouvoir).

بناءً على ما سبق فإن الاستناد على مبدأ الفصل بين السلطات لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال التشريعية أمر مستغرب ومستعجن، وبالتالي تم تجاوزه، كما سنرى لاحقاً.

ثانياً: الاعتبارات القانونية والعملية:

استند الفقه القائل بعدم مسؤولية الدولة عن التشريعات البرلمانية إلى اعتبارات قانونية وأخرى عملية كلها تقف مانعاً من مساءلة الدولة، وسنبينها على النحو التالي:

أ. الاعتبارات القانونية: تتمثل هذه الاعتبارات في الآتي:

1- عدم تحقق أركان المسؤولية: ذهب الفقه⁽¹⁾ القائل بعدم مسؤولية الدولة عن التشريعات البرلمانية إلى القول بأن معظم أعمال السلطة التشريعية تتمثل في وضع القوانين، وأن هذه الأخيرة إذا تضرر منها الأفراد لا يجوز التعويض عنها نتيجة لعدم تحقق أركان المسؤولية اللازمة للحكم بالتعويض⁽²⁾.

2- عدم تحقق ركن الخطأ⁽³⁾: يقر جانب من الفقه بعدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية مستنداً في ذلك على أن الخطأ يعد ركناً أساسياً في قيام المسؤولية، وبالتالي يجد أن يتحقق حتى يحكم القاضي بالتعويض للمتضررين من قانون معين.

إلا أن هذا الرأي يصعب التسليم بصحته لعدة اعتبارات أهمها:

- أن المشرع يفترض فيه عدم الخطأ؛ لأنه هو الذي يحدد الخطأ والصواب، وبالتالي فإنه منزه عن الخطأ.
- أن المشرع لا يتمتع بسلطة مطلقة في إصدار القوانين، وإنما يتقيد بضوابط وشروط يحددها الدستور، فإذا تجاوزهها، أو خالفها كان عمله باطل ومستوجباً للإلغاء.

وحتى لو أخطأ - المشرع - فإن معالجة ذلك الخطأ تكون من خلال الرقابة على دستورية القوانين، سواء كانت رقابة سياسية أو رقابة قضائية.

(1) وحيد رأفت، رقابة القضاء لأعمال الإدارة (رقابة التضمين)، د.ت، ص 77.

(2) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 23.

(3) جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص 23.

وهذه الرقابة هدفها - كما هو معلوم - هو التأكد من أن القوانين الصادرة عن البرلمان يجب أن تكون متطابقة مع أحكام ومبادئ الدستور، وذلك ما جعلها ضماناً أساسية تمنع البرلمان من الشطط في إصدار القوانين، وفي تناقضها مع الأسس الدستورية التي حددها الدستور نفسه.

- ليس بالضرورة أن تتأسس المسؤولية عن أعمال السلطة التشريعية على فكرة الخطأ، وإنما يمكن أن تتأسس على فكرة المخاطر، أو فكرة المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة.

3- عدم تحقق الضرر⁽¹⁾: إذا كان التشريع يتميز بالعمومية والتجريد فإن أنصار عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية يربطون على ذلك أن لا يمكن أن يتسبب في ضرر خاص للغير، وعليه فلا محل للمسؤولية لأن هذه الأخيرة تستوجب ضرراً خاصاً، وذلك ما لم يتحقق.

وإذا افترضنا حدوث ضرر خاص جراء صدور قانون عام، فإن هذا الضرر يكون عاماً يتحمله المواطن دون أن يكون له الحق في المطالبة بالتعويض.

إلا أن هذا الرأي يجافي الواقع العملي، ذلك أن عمومية التشريع، ووصفه بالتجريد لا يمنع من إصابة بعض الأفراد بالضرر من بعض القوانين، ومثال ذلك: إصدار قانون معين يلغي نشاط معين فإنه لا محالة قد أصاب الأفراد العاملين في هذا النشاط إلى يعد هذا الضرر خاصاً، أو استثنائياً؟، ثم ألى يستحق المتضررون تعويضاً عن الأضرار التي لحقت بهم بسبب صدور هذا القانون؟.

ب. الاعتبارات العملية: استند الفقه القائل بعدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية إلى بعض الاعتبارات العملية، مثل: الهدف من التشريع، وإعاقة التقدم، ثم عدم اختصاص القضاء. وإليك بيان ما سبق.

أ. الهدف من التشريع: استند البعض إلى الهدف الذي يسعى التشريع إلى تحقيقه للقول بعدم مسؤولية الدولة، فإذا أقر تشريع معين بإلغاء مجموعة من الأنشطة فإن المشرع في هذه الحالة قدر عدم مشروعيتها، وبمخالفتها - ربما - للنظام العام أو الأخلاق العامة، وبالتالي فإن رفض التعويض في هذه الحالة ومثباتها مبني على القاعدة القائلة بأنه لا يصغى إلى قول من يسيء أعماله⁽²⁾

(1) نعى عثمان الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 47.

- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، 1968، ص 446.

(2) Durantou: LaresponsabiLit'e du Fait deslois, 1950.P. 821.

إلا أن هذا الرأي لا يتفق مع الواقع، حيث أن المشرع كثيراً ما يلجأ إلى منع بعض الأنشطة أو تقييدها خاصة في المجال الاقتصادي بحجة النهوض بها والرفع من مستواها، وذلك ما يجعل القاعدة السابقة غير صالحة ليؤسس عليها حرمان صاحب النشاط الذي أصابه الضرر من التعويض.

ب. **إعاقة التقدم⁽¹⁾**: يقر بعض الفقهاء بأن الاعتراف بمسؤولية الدولة عن التشريعات يعد عقبة أمام تقدم الدولة، وأنه مستحيل، خاصة عندما تلتزم الدولة بالتعويض لكل من تضرر من التشريعات الجديدة، سواء كانت هادفة إلى الإصلاح إلا أن هذا الرأي مردود عليه، ذلك أن هذه الإصلاحات التي تسعى القوانين إلى تحقيقها تصب في مصلحة المجتمع، ومن ثم فإنها إن تسببت في إضرار الغير فمن العدالة تمكينهم من التعويض، وإلا أصبحت مثل نزع الملكية للمنفعة العامة دون تعويض.

إلا أن البعض يقول⁽²⁾ بأن التعويض لا يتقرر في كل تعديل، وإنما يجب أن يتحقق في النشاط الذي كان يمارس في ظل القانون المعدل أو الملغى بالمشروعية وأنه لا ضرر منه، عندئذ يمكن التعويض لأصحاب هذا النشاط.

ج. **عدم اختصاص القضاء**: يعد هذا الاعتبار عملي، وسند لعدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، وذلك لعدم وجود نص قانوني يقر بهذه المسؤولية بشكل صريح كما لا يوجد قضاء مختص بالنظر في دعاوي مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، فاختصاص المحاكم بتحديد بالأعمال الإدارية، وبذلك تخرج القوانين شكلاً وموضوعاً عن اختصاصها⁽³⁾.

بناءً على ما سبق من تبريرات للقول بعدم مسؤولية عن أعمال السلطة التشريعية يتبين أنها كانت ينقصها الفهم الدقيق والصحيح للمبادئ الدستورية والاعتبارات القانونية والعملية التي أسس عليها الفقه التقليدي عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية.

لذا فإن الفقه الحديث يسانده في ذلك بعض القضاء اعترف - كمبدأ عام - بمسؤولية عن أعمال السلطة التشريعية، وذلك استجابة لفكرة العدالة وهو إجراء يتقبله العقل السليم.

(1) نهي عثمان الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 521

(2) السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن أعمالها المشرعة، د.ت، ص 28.

(3) نهي عثمان الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 53.

المبحث الثاني: حدود عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها التشريعية والبرلمانية

أشرنا في بداية هذا البحث أن الفقه يكاد يجمع على مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، وأنه استند في ذلك حجج بعضها دستوري والآخر عملي، ويبقى علينا أن نتناول مبدأ عدم المسؤولية من ناحية موقف السلطة التشريعية نفسها - باعتبارها هي التي تسن القانون - وموقف القضاء لتعرف على نسبة هذا المبدأ، وأن تطبيقاته الحديثة تؤكد أنه في حدود، وليس مطلقاً. مع العلم أن أحكام القضاء في فرنسا ومصر قد التزما بمبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية خلال المرحلة الأولى من تطورها .

فكان يحكم كل منهما - القضاء العادي والإداري - بعدم اختصاصه بالنظر في الدعاوي التي يكون موضوعها عملاً من أعمال البرلمان بغض النظر عما إذا كان ذلك العمل قانوناً، أو مجرد عمل من أعمال البرلمان، ما لم يتحقق في الدعوى المعروضة أمامه واحد من شرطين:

الأول: أن يكون المتضرر الذي يطالب بالتعويض عن القانون الصادر عن البرلمان مرتبطاً بالدولة برابطة تعاقدية، والثاني: أن يكون القانون قد نص صراحة على منح التعويض للمتضرر من جراء صدوره.

وفي كل الأحوال فإننا سنتناول حدود عدم مسؤولية الدولة على النحو التالي:

المطلب الأول: موقف السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: موقف القضاء.

المطلب الثالث: عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية.

المطلب الأول: موقف السلطة التشريعية

إذا كانت نظرية عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية قد انحسرت إلى حد كبير فإن آثارها مازالت شاحصة، وقائمة تسجلها القوانين أو أحكام القضاء، أو أقوال الفقهاء.

فإذا صرح المشرع بشكل واضح بأن التعويض عن الأضرار يرتبها القانون فإن القضاء عليه التقييد بإرادة المشرع وعدم مخالفتها، ومن ثم يحكم للمتضررين بالتعويض.

ومن الأمثلة على ذلك في فرنسا قانون 14 أغسطس 1904 الذي ألغى تراخيص مكاتب التخدم، وقانون 9 مارس 1918 الذي خفض أجرة السكن، وقبل ذلك القانون الصادر في 29 ديسمبر 1819، الخاص باحتكار صناعة الدخان، وقانون تحريم البغاء الصادر في 13 أبريل 1946.

أما إذا سكت المشرع عن التعويض، ولم يتعرض له لا بإقراره ولا برفضه فإن هذه الوضعية محل خلاف فقهي، وكان للقضاء موقف منها لكن ما هي الأسس القانونية التي صيغت لتبرير مسؤولية الدولة عن القوانين؟

الإجابة على هذا السؤال سنلخصها من خلال الوقوف على آراء الفقهاء في هذا المجال، وذلك على النحو التالي:

■ موقف الفقه من مسؤولية الدولة عن القوانين:

تباين الفقه حول الأسس القانونية التي يمكن الاستناد إليها لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن القوانين، ومن أهم ما استند إليه ما يلي:

أ. التمييز بين القوانين الأصولية والقوانين التكميلية: في إطار بحثه عن أسس قانونية سليمة لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن القوانين ذهب (جورج سل)⁽¹⁾ إلى القول بأنه ينبغي التمييز بين نوعين من القوانين: القوانين الأصولية، والقوانين التكميلية.

فالقوانين الأصولية هي القوانين التي لا تنشئ قواعد قانونية جديدة وإنما تكشف عن قواعد قانونية متمسك بها الجماعة وتسير عليها؛ ولأن المشرع لا يتدخل في إنشاء هذا النوع من القوانين، فإنه من المنطقي عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عنها، سواء بالتنظيم أو التحريم. ومن أمثلة القوانين الأصولية تلك التي تنظم أنشطة ضارة بصحة المجتمع: تحريم الخمر، أو البغاء، أو القمار.

أما القوانين التكميلية فإنها قوانين إنشائية بمقتضاها ينشئ المشرع قواعد قانونية جديدة تنظم مسائل معينة، وهذا التنظيم من شأنه أن يحدث أضراراً للغير، الأمر الذي يترتب عليه إمكانية مساءلة الدولة عن تلك الأضرار، ومثال هذه القوانين، القوانين التي تعيد تنظيم أنشطة معينة، أو تلك التي تعدل في مواصفات سلع معينة.

وقد يكون هذا الرأي مقبولاً من الناحية النظرية، لكن تطبيقاته أصعب لأنه من المستحيل إيجاد معيار للتمييز بين هذين النوعين من القوانين.

ب. الإثراء بلا سبب: تقضي نظرية الإثراء بلا سبب أن كل من أثرى على حساب الآخر دون سبب قانوني أن يلتزم لهذا الآخر بقدر ما أثرى به في حدود ما لحق به من ضرر أو خسارة.

وفكرة الإثراء بلا سبب تعد إحدى نظريات القانون الخاص التي انتقلت إلى مجال القانون العام، مع بعض التعديلات، وقد اعتبرها (هوريو)⁽²⁾ أساساً لمسؤولية الدولة عن القوانين، وإن كان لا يقر بشكل واضح بهذه المسؤولية كمبدأ عام لكنه اعترف بها من باب تحقيق العدالة. فأساس التعويض هنا يقوم على إثراء في الذمة المالية للدولة.

(1)C.Gicele:Etud surLa responsabilite de L'Etat LegisLateur.R.D.P.1913.

- جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها التعاقدية، مرجع سابق، ص31.

(2)Houriou:Notosur LarretzriLabadin.s.p.1.

أما إذا صدر قانون جديد ولم يترتب عليه إثراء في الذمة المالية للدولة فإنها غير ملزمة بالتعويض حتى وإن تضررت منه بعض مصالح الأفراد.

وكان لهذه النظرية دور كبير في الاعتراف بمسؤولية الدولة عن القوانين على سبيل الاستثناء. ومع ذلك فإنها لا تصلح في كل الأحوال كأساس لهذه المسؤولية، لأنها تركز على الفائدة التي تعود إلى الذمة المالية العامة دون الأضرار التي تصيب الأفراد جراء القوانين.

ج. الخطر: تتعلق فكرة الخطر بالأنشطة الخطيرة أو الضارة بالمجتمع، وبالتالي فإن المشرع عندما يقوم بتنظيمها، فإنه يجب التمييز - في هذا الشأن - بين نوعين من القول، كما يقول (ديجي)⁽¹⁾.

فالقوانين التي تمنع نشاطاً معيناً، أو صناعة تضر بالمجتمع، كتحريم البغاء، أو أندية القمار، لا يجوز التعويض عنها، لأن من يمارس هذه الأنشطة لا يستحق أن يحميه المجتمع، وعليه لا تسأل الدولة عن الأضرار التي تسببها تلك القوانين للغير جراء تنظيم هذه الأعمال، لأن المشرع من واجبه حماية الأخلاق والصحة العامة.

أما النوع الآخر من القوانين فإنها تلك التي تحرم أنشطة أو صناعة غير ضارة ولا منافية للأخلاق، كت تنظيم نوع من (الكريمة)، أو احتكار الدولة لصناعة معينة، مثل: صناعة الدواء، أو التأمين، فهذه الصناعات التي يتضرر الآخرون من تنظيمها يجوز لهم أن يطالبوا بالتعويض؛ لأن الدولة مسؤولة عن تلك الأضرار، وذلك قياساً على القرار الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكون دائماً بمقابل.

وكانت نظرية المخاطر أكثر المحاولات الفقهية الجدية في تأسيس مبدأ مسؤولية الدولة عن القوانين سواء في فرنسا، أو غيرها ممن تأثروا بها كما أيدها القضاء في العديد من أحكامه⁽²⁾.

إلا أن ذلك لم يبعدها عن النقد، ذلك أن أساس التفرقة بين نوعي القوانين التي لا تسأل الدولة عما يحدث بعضها من أضرار، وتسأل عما يسببه البعض الآخر من أضرار، هذا التمييز غير واضح بما فيه الكفاية. كما أنه يصعب التسليم بقياس القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية مع القرارات الإدارية المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة.

فنزع الملكية إجراء إداري يقضي بنقل ملكية الفرد إلى أملاك الدولة، أي نقل ملكية مال إلى مال، وذلك لا يلاحظ في حالة صدور قانون يجرم أو ينظم حالة قانونية تضرر منها الآخرون.

وهذا النقد لا يقلل من شأن نظرية المخاطر باعتبارها من أهم المحاولات الفقهية الرصينة التي سعت إلى إيجاد أسس منطقية لمسألة الدولة عن القوانين.

(1) Duguit: traite de droit Constitutionnel.T2.P. 100.

(2) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها التعاقدية، مرجع سابق، ص 35.
- عبد السلام ذهبي، في مسؤولية الدولة عن أعمال السلطات العامة من الناحيتين الفقهية والقضائية، د.ت، ص 443.

المطلب الثاني: موقف القضاء من مسؤولية الدولة عن القوانين:

تقوم وظيفة القاضي على تطبيق النصوص القانونية على الوقائع التي تعرض أمامه، وهو في ذلك يلتزم بإرادة المشرع، بمنح التعويض، أو برفضه، وإذا كان القضاء الإداري قد وضع العديد من الحلول القانونية للكثير المشاكل التي تثار أمامه والتي لم يتناولها القانون بشكل صريح، إلا أنه ظل في حدود الحالات التي تخلو من نص قانوني يحسم المشكلة على وجه معين لذا فإن موقف القضاء من مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن القوانين لا تثار في معظم الحالات إلا في حالة سكوت المشرع وعدم إفصاحه عن إرادته في هذا الشأن.

وسنقف هنا على موقف القضاء في كل من فرنسا، ومصر، من مسؤولية الدولة عن القوانين، وذلك على النحو التالي:

أ. **موقف القضاء الفرنسي:** مر القضاء الفرنسي بمرحلتين، الأولى، كان مجلس الدولة يفسر فيها سكوت المشرع عن التعويض بأنه رفض له، والثانية تبدأ بحكم (لافلوريت LafLeurette الصادر في 14 يناير 1934).

المرحلة الأولى: وفي هذه المرحلة كان القضاء الفرنسي لا يقر في أحكامه بالتعويض للمتضررين جراء صدور قانون إلا إذا نص القانون على ذلك، أما إذا سكت القانون عن منح التعويض، فإن المجلس يفسر ذلك السكوت على أنه رفض للتعويض.

وتطبيقاً لذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي طلب التعويض المقدم من (ديشاتلي DuchateLier)، وتتلخص وقائع هذه الدعوى في أنه بتاريخ 12 فبراير 1835 صدر قانون يمنع إنتاج وتداول التبغ الصناعي، وكان المدعي أحد منتجي وموزعي هذا المنتج فتسبب القانون في وقف نشاطه، فقام برفع دعوى أمام مجلس الدولة مطالباً بالتعويض، عن الأضرار التي أصابته، فرفض المجلس الحكم له بالتعويض مؤسساً حكمه على أن القانون لم ينص على حق المتضرر في التعويض⁽¹⁾.

وكان هذا الحكم يعبر عن الاتجاه العام لمجلس الدولة لفترة طويلة من الزمن.

المرحلة الثانية: وفي هذه المرحلة غير مجلس الدولة الفرنسي من اتجاهه القضائي وذلك في حكمه في قضية شركة (لافلوريت LaFLeurette الصادر بتاريخ 14 يناير 1938، وتتلخص وقائع القضية في أنه بتاريخ 49 يوليو 1938 صدر قانون يمنع إنتاج (الكريمة) إلا من اللبن الخالص، ونتيجة لهذا القانون توقفت شركة (لافلوريت) عن الإنتاج، لأنها كانت تنتج نوعاً من (الكريمة) مكونة من اللبن وزيت نباتي وصفار بيض.

(1) C.E.11.1.1838. DuchateLier.R.P.15 et.5.

- نعى عثمان الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 81.

فطالبت الشركة بتعويض من الحكومة عن الأضرار التي لحقت بها، فرفضت الحكومة ذلك الطلب.

ثم لجأت الشركة إلى مجلس الدولة فحكم لها بالتعويض، وأسس حكمه على مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة⁽¹⁾.

إلا أن مجلس الدولة لا يحكم بالتعويض بشكل تلقائي، وإنما يتحرى في ذلك ضرورة تحقيق شروط معينة من أهمها:

- ألا يمنع المشرع التعويض بنص صريح، أو يستنتج ذلك من إرادته وتطبيقاً لذلك رفض مجلس الدولة تعويض نقابة تجارة (الغلال) عن الأضرار التي نالت منها أثر صدور قانون 15 أغسطس 1936 الذي منع تسعة القمح في البورصة، وقد أسس حكمه برفض التعويض على الأعمال التحضيرية للقانون التي يستشف منها قصد المشرع بعدم تعويض سماسة القمح عما يصيبهم من أضرار⁽²⁾.
- أن تكون المصالح المتضررة مشروعة، فإن لم تكن كذلك فلا تعويض ولذلك رفض مجلس الدولة التعويض لشركة تسمى (Legrand pêche) لأن نشاطها الذي حظره قانون 9 أبريل 1935 كان غير مشروع وهو تهريب الكحول إلى الولايات المتحدة الأمريكية⁽³⁾.
- بالإضافة إلى ذلك أن يكون الضرر خاصاً وجسيمياً.

ب. موقف القضاء المصري: كان القضاء الإداري المصري عند نشأته متأثراً إلى حد كبير بنظيره الفرنسي لذا فإنه أخذ بمبدأ عدم مسؤولية الدولة عن القوانين، وسنده في ذلك تلك المبررات التي قال بها الفقه التقليدي الفرنسي، المذكورة سابقاً مثل:- فكرة السيادة، وعدم إمكانية تحقيق أركان المسؤولية.

وقد ظهر هذا الموقف جلياً في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 3 مارس 1957، الذي قرر (... أن المبدأ المسلم به كقاعدة عامة عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها التشريعية، لأن التشريع يجب أن تكون له الكلمة العليا في تنظيم المجتمع... فإذا ما ترتب على التشريع ضرر لبعض المواطنين فإن الصالح العام يقضي أن يتحملوا عبئ ذلك)⁽⁴⁾.

والتشريع هنا يفهم على أنه تعبير عن السيادة التي من خصائصها أن تفرض الدولة سلطاتها على الجميع، دون أن يكون لأي كان فرداً أو جماعة حق الاعتراض على ما تقوم به، وبالتالي في هذه الحالة لا يجوز للمتضررين أن يعوضوا عن الأضرار التي أصابتهم جراء صدور قوانين معينة.

(1) C.E.28.5.1838. R.P.106.et.s.

- C.E.30.6.1859. D.1860.3.P.10.et.s.

(2) C.E.75.1940.Syndicat commerce dasble.R.P.1930.

(3) C.E.14.1.1938. R.P.22.et.s.

(4) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 44.

وكان لمذهب محكمة القضاء الإداري صدى لدى بعض الفقهاء⁽¹⁾، فأقر بعدم مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس أن هذا القضاء له اختصاص محدد على سبيل الحصر. وعلى خلاف ما قضت به محكمة القضاء الإداري، فإن محكمة جنوب القاهرة الابتدائية قررت في حكمها الصادر في 25 يناير 1986 حق التعويض للمدعي عن اعتقاله مستندة في ذلك على قانون قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته. وإذا كانت هذه المحكمة لم تتعرض بشكل صريح لفكرة مسؤولية الدولة عن القوانين إلا أنها اعتبرت أن عدم دستورية القانون الذي تم على أساسه الاعتقال عنصر من العناصر يكون (ركن الخطأ)، وهو ما يتطلب تعويض المدعي عن خطأ المشرع.

المطلب الثالث: عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية:

أشرنا في بداية هذا البحث أن وظيفة السلطة التشريعية في أي دولة هي وضع القوانين أو سنّها، إلا أنها تمارس أعمالاً أخرى قد تكون قانونية أو مادية يطلق عليها (الأعمال البرلمانية Les actes parlementaires)، ومن أمثلتها القرار الصادر من البرلمان باتهام أحد الوزراء، أو القرار الصادر برفع الحصانة البرلمانية أو القرار الصادر بوقف المكافأة البرلمانية، أو الأعمال الصادرة من أعضاء البرلمان أثناء قيامهم بوظائفهم البرلمانية، مثل تقديم التقارير، أو ابداء الرأي. فالأعمال البرلمانية إذن هي جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية بغض النظر عما إذا كانت هذه السلطة تتكون من مجلس واحد أو مجلسين، أو كان العمل صادراً من جميع أعضاء السلطة، أو أحد أعضائها خلال ممارستهم لوظائفهم البرلمانية. ويستثنى من الأعمال البرلمانية (القوانين أو التشريعات) فإنها لا تدخل في هذا النوع من الأعمال.

وبما أن السلطة التشريعية تتمتع بالحصانة البرلمانية باعتبارها تمثل إدارة الشعب، فإن ذلك يضمني حصانة على الأعمال البرلمانية، وهو ما جعل القضاء يتردد في بسط رقابته عليها. وتحدد هذه الأعمال، إما بالمعيار الشكلي، أو المادي، فإذا كان المعيار الشكلي هو المعتمد في تحديد الأعمال البرلمانية، فإن ذلك يؤدي إلى إبعادها من رقابة القضاء؛ لأن أنصار هذا المعيار لا يعتدون إلا بصفة من صدر عنه العمل، وذلك ما يوسع من نطاق هذه الأعمال، حيث تصبح في معظمها قوانين بالمعنى الشكلي ويكون حكمها حكم القوانين، وبالتالي لا تسأل الدولة عنها.

(1) عثمان خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، د.ت، ص 724 وما بعدها.

أما إذا كان المعيار المعتمد في تحديد هذه الأعمال هو المعيار الموضوعي، فعندئذٍ يضيق نطاقها ويجعلها تنحصر في الأعمال البرلمانية المحضة، وبالتالي يكون ما عداها من أعمال هو أعمال إدارية تخضع لمبدأ المسؤولية⁽¹⁾.

وسنقف هنا على موقف القضاء الفرنسي والمصري من مبدأ مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: موقف القضاء الفرنسي من مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية.

ثانياً: موقف القضاء المصري من مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية.

أولاً: موقف القضاء الفرنسي من مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية:

كان القضاء الفرنسي يقضي بعدم اختصاصه بالنظر في الدعاوي المتعلقة بعمل من أعمال البرلمان، بحجة أن هذه الأعمال لا تعد أعمالاً إدارية⁽²⁾، وبالتالي فإنها لا تدخل في ولايته، وهو هنا يأخذ بالمعيار الشكلي الذي لا يعتد إلا بالجهة التي صدر عنها العمل دون الاهتمام بجوهرة أو طبيعته كما يقضي بذلك المعيار الموضوعي.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر في 30 يناير 1883 بعدم اختصاصها بالنظر في الدعاوي المرفوعة من أحد النواب للمطالبة بمكافأته المالية⁽³⁾.

إلا أن هذا القضاء حاول في أحكام أخرى اتخاذ طرق تضمن إقرار مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية لكن ظل متمسكاً في هذا الاتجاه بأن لا ينزع عن العمل صفة الحصانة البرلمانية.

لذا فإنه عمل على التضييق من نطاق الأعمال البرلمانية، وذلك بالأخذ - أحياناً - بالمعيار الموضوعي في تحديد الأعمال البرلمانية دون المعيار الشكلي، وفي هذا الاتجاه عمد القضاء إلى التمييز بين العمل البرلماني والتأييد البرلماني للعمل الإداري، فاعتبر أن العمل البرلماني المحض يظل متمتعاً بالحصانة، في حين يبقى التأييد البرلماني لعمل إداري من أعمال الحكومة، لا تتغير طبيعته، ولا تنتفي عنه مسؤولية الدولة.

وقد ذهب هذا القضاء أيضاً إلى التمييز بين العمل البرلماني وبين تنفيذه، حيث حكم بالتعويض استناداً إلى الخطأ في التنفيذ، وليس إلى العمل البرلماني ذاته.

(1) سليمان الطهاوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض)، دار الفكر العربي، 1996، ص 21.

- جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 46.

(2) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 47.

(3) Cour des Cass.30.1. 1883. M. Debaudry.1883.T.111.

كما استند مجلس الدولة على أسس أخرى لتقرير اختصاصاته في دعاوي مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية.

ما أوجله في الفقرات السابقة على النحو الآتي :

أ. **التضييق من نطاق الأعمال البرلمانية:** حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يضيق من نطاق الأعمال البرلمانية باتخاذ السبل التالية:

1- الأخذ بالمعيار الموضوعي (المادي) في تحديد العمل البرلماني: لا شك أن الأخذ بالمعيار الموضوعي - المادي - ينجم عنه بشكل تلقائي تحجيم فكرة العمل البرلماني، وذلك على خلاف الأخذ بالمعيار الشكلي أو العضوي الذي ينظر إلى العمل من ناحية مصدره دون اعتبار لطبيعته⁽¹⁾.

ويبدو أن مجلس الدولة قد طبق المعيار الموضوعي عند تعريفه للعمل البرلماني في حكمه في قضية (روسين Ronsin) بتاريخ 1934، التي تتلخص في أن المدعي قد اخترع جهازاً يوفر استخدام الكهرباء، فاستعمله مجلس النواب ثم طالب المدعي بتعويض عن هذا الاستخدام، إلا أن هيئة مراقبي المجلس لم ترد على طلبه خلال أربعة أشهر، فاعتبر ذلك رفضاً ضمناً لطلب التعويض فلجأ المدعي إلى القضاء، وحكم مجلس الدولة باختصاصه بنظر الدعوى.

ولم يأخذ المجلس برأي هيئة مراقبي مجلس النواب باعتبار العمل من الأعمال البرلمانية التي لا تدخل في ولاية هذا المجلس⁽²⁾، وبذلك يكون هذا الأخير - مجلس الدولة - قد أعلن أنه مختص بنظر هذا الموضوع باعتباره قرار إدارياً وليس عملاً برلمانياً.

2- التمييز بين العمل البرلماني والعمل الإداري الذي أيده البرلمان: قام مجلس الدولة الفرنسي بالتمييز بين العمل البرلماني وتأييد البرلمان لعمل صادر من إحدى الإدارات الحكومية، لأن الحكومة في بعض الأحوال - خاصة عند ما تكون تتمتع بالأغلبية في البرلمان - تحاول أن تحصل على تأييد سياسي من البرلمان لعمل من أعمالها، وذلك من أجل تحصينه من الرقابة القضائية، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أقر بأن العمل يظل إدارياً على الرغم من أن البرلمان قد أبدى رأيه فيه، ومن ثم فإنه يخضع لرقابته⁽³⁾.

ب. التمييز بين العمل البرلماني وبين تنفيذه: إذا كان القضاء يسلم كمبدأ عام بعدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية إلا أنه أيضاً قد سعى إلى الحد من هذا المبدأ، وذلك بتمييزه بين العمل البرلماني في ذاته وبين تنفيذه.

(1) أنور سلامة، القضاء الإداري - قضاء التعويض، دون ذكر لجهة النشر، 1993، ص 72.

(2) C.E.26.1.1934. Sieur Ronsin.R.P.137.et.s.

- جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 50.

(3) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 52.

وعلى هذا الأساس حكم المجلس بالتعويض عن أخطاء الإدارة في تنفيذ العمل الإداري، أو في تفسيره، بحيث تكون مساءلة الدولة لا تنصب على العمل البرلماني في حد ذاته، وإنما إلى الحكومة لأنها أخطأت في تنفيذ هذا العمل، أو في تفسيره.

ج. مسؤولية الدولة عن العقود التي يبرمها البرلمان: أقر مجلس الدولة الفرنسي في موقفه من التضييق من نطاق الأعمال البرلمانية إلى إخراج المنازعات الناشئة عن العقود التي يكون البرلمان طرفاً فيها من دائرة الأعمال البرلمانية، وذلك ما يعني إمكانية مساءلة الدولة عن الأضرار الناجمة عنها.

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة باختصاصه في الدعوى المرفوعة عن ورثة السيد (He'riters oly هريتي جولي) والتي تلخص في أن مجلس النواب الفرنسي أسند إلى مهندس مهمة وضع تصميم لقاعة جديدة للجلسات وعندما أكمل تلك المهمة طالب بأجر إضافي عن العمل فلم تقبل هيئة مراقبة المجلس طلبه على أساس أن إجراء التصميم يدخل في عمله الأصلي الذي يتقاضى عنه مرتباً، إلا أن ورثة هذا الرجل طالبوا بالتعويض أمام القضاء، فلجأ هذا الأخير إلى أن يكيف القضية تكييفاً يبعدها عن الأعمال البرلمانية، فأقر بأن دار المجلس تعد من المباني العامة التي تمتلكها الدولة والتي تم تخصيصها لمجلس النواب، ومن ثمة فإن الأعمال المختلفة من بناء وإصلاح وترميم تعد من الأشغال العامة التي يختص القضاء الإداري بالنظر فيها⁽¹⁾.

د. تدخل المشرع الفرنسي لإقرار المسؤولية عن بعض الأعمال البرلمانية: ظل مجلس الدولة الفرنسي يعتمد المعيار الشكلي في تحديد الأعمال البرلمانية، حيث يعول دائماً على الجهة التي صدر عنها القرار دون الاهتمام بموضوعه ومادته، وذلك ما أدى إلى التوسع المفرط في مفهوم الأعمال البرلمانية، رغم محاولاته من الحد من هذا الاتساع.

وبتدخل المشرع الفرنسي تم حسم مسؤولية الدولة عن بعض الأعمال البرلمانية، وذلك بمقتضى الأمر القانوني رقم 85-1100 الصادر في 17 نوفمبر 1958، الذي يقضي بما يلي:

- منازعات موظفي البرلمان: تعد هذه المنازعات من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي في حين تظل المنازعات ذات الطابع اللائحي داخله في نطاق الأعمال البرلمانية (م8)⁽²⁾.
- أقرت المادة (8) أيضاً أن يختص القضاء بالنظر في دعاوي المسؤولية من الأضرار التي تتسبب فيها الهيئات الإدارية للبرلمان، كرئيس المجلس، وهيئة مكتب المجلس والمراقبة المالية له، وتصرفات موظفي البرلمان.

(1) سليمان الطهاوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض)، مرجع سابق، ص31.

- C.E.3 Febrier.1899. Heritiers joly.P.83.

(2) River, valine: Droit dmini... 14ed 1992, DALoZ.P251-252.

ثانياً: موقف القضاء المصري من مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية:

أخذ القضاء المصري بالمسلك التقليدي للقضاء الفرنسي الذي يقضي بعدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، فقرر هو أيضاً عدم اختصاصه بالنظر في الدعاوي التعويضية التي يكون محلها عملاً من أعمال البرلمان.

إلا أن هذا القضاء حاول أيضاً - في مرحلة لاحقة - أن يخفف من حدة موقفه من مبدأ عدم المسؤولية عن الأعمال البرلمانية.

وسنفصل ذلك بشكل مقتضب على النحو التالي:

أ. **الموقف التقليدي للقضاء من الأعمال البرلمانية:** كان الموقف التقليدي للقضاء المصري سواء العادي أو الإداري يأخذ بعدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، وتطبيقاً لذلك ذهب القضاء العادي في بعض أحكامه إلى أن (السلطة العامة غير مسؤولة عن الأعمال البرلمانية، ولا يصح أن تكون تلك الأعمال أساساً لدعوى أمام المحاكم)⁽¹⁾ وفي حكم آخر ذهب فيه إلى القول بأن (الأعمال البرلمانية على اختلاف صورها تخرج عن اختصاص المحاكم)⁽²⁾.

أما القضاء الإداري فإنه أقر بهذا الاتجاه فلم يخالف نظيره العادي، وإنما سار على طريقه ونهجه، وذلك ما قرره محكمة القضاء الإداري بقولها (... وترى المحكمة الأخذ بالمعيار الذي يأخذ بالمعيار الشكلي، ومقتضي ذلك ولازمه أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القوانين العادية)⁽³⁾.

ويتبين من الأحكام السابقة أن هذا القضاء كان يستند على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات كأساس يمنعه من النظر في دعاوي المسؤولية، لأنه يعتبر ذلك نوعاً من تدخل السلطة القضائية في مجال السلطة التشريعية، وهو أمر غير مقبول وغير شرعي.

ب. **محاولات القضاء المصري في التخفيف من عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية:** حاول القضاء المصري - مثل نظيره الفرنسي - التخفيف من حدة الأخذ بعدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، إلا أنه لم يتقدم أكثر مما فعل القضاء الفرنسي.

وقد لجأ القضاء المصري إلى ثلاث أساليب للتخفيف من حدة عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، وهي:

(1) محكمة الاستئناف الأهلية، في 28 - 4 - 1930، مجلة المحاماة، س11، ع1، ص45.

(2) محكمة مصر الكلية، 17 - 6 - 1936، المجموعة الرسمية، ص585.

(3) محكمة القضاء الإداري، 27 - 4 - 1953، الدعوى رقم 371 س6 ق، المجموعة س7، ص1000.

- جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص47.

1-الأخذ بالمعيار الموضوعي (المادي): أشرنا سابقاً أن المبدأ العام الذي كان يتمسك به القضاء المصري هو عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، وذلك وفقاً - كما يبدو - لتطبيق المعيار الشكلي الذي يهتم أساساً بالجهة التي صدر عنها العمل بغض النظر عن طبيعته، إلا أن هذا القضاء سواء كان قضاء عادي أو إداري - أسوة بنظيره الفرنسي - لجأ لاحقاً إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي أو المادي⁽¹⁾ في تعريف الأعمال البرلمانية من أجل الحد من الآثار غير العادية المرتبة على فكرة عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض المصرية بأن (... فيصل التفرقة بين العمل البرلماني الذي لا اختصاص للمحاكم بأي دعوى ترفع عنه والعمل أو الإجراء الإداري الذي يكون خاضعاً لرقابة المحاكم ... هو ذات طبيعة العمل بلا نظر إلى الجهة التي صدر عنها لأن الطبيعة الذاتية للعمل لا يمكن أن تتغير ولا أن تختلف باختلاف مصدره)⁽²⁾، ولذلك فإن تعيين الموظفين والمستخدمين بمجلس البرلمان وفصلهم هو بطبيعته عمل إداري يختلف عن الأعمال البرلمانية التي تقوم بها هيئات البرلمان في إطار الاختصاص الدستوري الممنوح لهم، وما دام الأمر كذلك (... فإن اعتماد مجلس النواب للميزانية المتضمنة لإلغاء وظيفة المطعون ضده ليس من شأنه أن يخرج هذا الإجراء عن طبيعته الإدارية ولا يجعله عملاً برلمانياً...)⁽³⁾.

وقد أخذت محكمة القضاء الإداري بهذا الاتجاه عندما رفضت دفع الحكومة بعدم اختصاصها بالنظر في الدعوى لتعلقها بعمل من الأعمال البرلمانية وكانت هذه الدعوى مرفوعة من أحد موظفي البرلمان حيث يطالب بعلاوة مستحقة، فرفض البرلمان ذلك الطلب، إلا أن المحكمة قررت اختصاصها بالنظر في الدعوى على أساس أن موظفي البرلمان يعتبرون من أعداد الموظفين العموميين، وبالتالي تكون القرارات المتعلقة بوظائفهم هي قرارات إدارية وليست أعمالاً برلمانية محصنة من الرقابة القضائية. ومما سبق يتضح أن هذا القضاء سواء العادي منه أو الإداري ظل يعترف بحصانة الأعمال البرلمانية وعدم خضوعها لرقابة القضاء الإداري إلا أنه حاول أن يضيق منها وفق للمعيار الموضوعي.

2- ميز القضاء المصري بين العمل البرلماني والعمل الإداري الذي أيده البرلمان: ميز القضاء المصري بين العمل البرلماني والعمل الإداري الذي يحظى بتأييد من قبل البرلمان، وهو في هذا الإجراء مقلداً للقضاء الفرنسي الذي سبقه في هذا المجال.

(1) جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 51.

(2) محكمة النقض، الدائرة المدنية، ص 14 ق، الدعوى رقم 93، مجموعة عمر، ج 4، 1948، ص 586، بتاريخ 8 مارس 1945.

(3) نفس الحكم السابق.

ومع ذلك فإن هذا القضاء - المصري طبعاً - قرر أن التأييد السياسي الصادر من البرلمان لعمل إداري صادر عن الحكومة لا يحول ذلك العمل إلى عمل برلماني، وإنما يظل عملاً إدارياً بطبيعته علماً بالرغم من تأييد البرلمان له، لذا فإن محكمة استئناف مصر أقرت بأنه (...) لا يكفي لمجرد تصديق البرلمان على عمل من أعمال الحكومة أن يعتبر هذا العمل برلمانياً...⁽¹⁾.

وفي هذا الاتجاه ذهب القضاء الإداري حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن (...) موافقة البرلمان على طلب الجهات الإدارية إلغاء الوظائف واستبدالها بغيرها لا يغير من طبيعة هذه الأعمال ولا يخرجها من رقابة المحكمة...⁽²⁾.

3- التمييز بين العمل البرلماني وبين تنفيذه: ذهب القضاء المصري في تلمسه لوسائل تخفف من حدة عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية إلى التمييز بين القرار الصادر من البرلمان الذي يعتبر صحيحاً في حد ذاته وبين الخطأ الذي يمكن أن ينسب إلى الحكومة عند تنفيذها لهذا القرار. فاعتبر أن قرار البرلمان لا يجوز أن يكون محل دعوى أمام القضاء، في حين أن خطأ الحكومة في تطبيق القرار، أو خطأها الناجم عن سوء فهمها يجوز أن يكون محل دعوى تعويض أمام القضاء⁽³⁾.

(1) محكمة استئناف مصر الأهلية بتاريخ 28 - 4 - 1930، مجلة المحاماة س 11، د.ت، ص 35.

(2) محكمة القضاء الإداري، بتاريخ 26 فبراير 1935، المجموعة س 4، ص 566 وما بعدها.

- سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف، 2003، ص 138 - 139.

(3) سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 137.

- جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 55.

خاتمة البحث

وفي نهاية هذا البحث يتبين أن السلطة التشريعية تصدر نوعين من الأعمال، القوانين وهي مجموعة القواعد العامة والمجردة الصادرة وفقاً لإجراءات محددة والمعبرة عن إرادة الشعب أو الأمة، والأعمال البرلمانية الصادرة أيضاً من البرلمان، سواء كان يتكون من مجلس واحد أو مجلسين، أو صادرة من إحدى لجانه، أو أحد أعضائه أثناء مزاولتهم لوظائفهم الدستورية.

وقد بين البحث أن المبدأ العام الذي كان سائداً في فرنسا ومصر إلى حد قريب هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية سواء كانت تلك الأعمال قوانين أم أعمال برلمانية، وأن هذا المبدأ طرأ عليه تغيير كبير، إذا اعترف القضاء برقابته لبعض الأعمال البرلمانية دون القوانين، وأقر بحق التعويض فيها للمتضررين.

وأشار البحث إلى الأسس التي كان يستند عليها القضاء لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال التي يتضرر منها الآخرون، وأقر بأن بعضها يتعلق بالمبادئ الدستورية العامة، والبعض الآخر ينصب على مبادئ قانونية، وآخر إلى اعتبارات عملية، لكنها كلها تتضافر لتكون أسباباً في عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية.

وقد تبين للباحث - كغيره من المهتمين بهذا المجال - أن تلك المبررات التي صغت لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها لم يعد لها مبرر في العصر الحديث، خاصة بعد انتشار الأفكار الديمقراطية في العالم، واتساع وعى الشعوب، ثم تشبث العديد من المجتمعات الواعية - ومن تأثر بها - بمبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع الجميع - حكاماً ومحكومين لمبادئ الدستور وأحكام القانون.

ولم يغيب عن البحث - أو الباحث - أن يشير إلى انتقادات الفقه لمبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، وهي الانتقادات التي أدت ومهدت للقضاء والمشرع في التخفيف من حدة المبدأ، ثم الإقرار بعد ذلك - في حدود معينة بمسؤولية الدولة عن بعض تلك الأعمال، والإقرار بالتعويض للمتضررين جراءها إما بموجب القانون، أو بناء على حكم قضائي.

فمبدأ مسؤولية الدولة في العصر الحديث أمر تفرضه مبادئ العدالة، وتؤكد حماية حقوق الإنسان، وضمانة أساسية ضد عسف السلطة، وبالتالي يقوض القاعدة القائلة بأن السلطة التشريعية تحتكر مجالها، لأنها تعبر عن إرادة الشعب أو الأمة.

ولذلك فمن العدالة أن تسأل الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، ومن ثم التعويض للمتضررين - في حدود الممكن - من القوانين وحتى الأعمال البرلمانية.



أهم المراجع العربية والفرنسية المعتمدة في هذا البحث

أولاً: اللغة العربية:

- أنور سلامة: مسؤولية الدولة غير التعاقدية، د - ت.
- ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، 1988.
- جابر حاد نصار: مسؤولية عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، 1995.
- رمزي الشاعر: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1999.
- رمضان محمد بطيخ: الحصانة البرلمانية، دار النهضة العربية، 1994.
- سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التعويض)، دار الفكر العربي، 1996.
- عبد العظيم عبد السلام: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، 1996.
- محمود عاطف البنا: القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1990.
- محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، 2001.
- محمود حافظ: القرار الإداري، دار النهضة العربية، 1993.
- نهي عثمان الزيني: مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، د. ت.
- وحيدر رأفت: رقابة القضاء لأعمال الإدارة (قضاء التضمين)، د. ت.

ثانياً: اللغة الفرنسية:

- Laferriere: traite de La guridication administrative st derecour contentieux.
- CHapus: L'acte de gouvernement, 1958.
- Delaubade're: traite éle'mentaire de droit adminis... 1963.
- scelie(G):Etud sur La responsabilitie de L'Etat LegisLateur.R. D.P.1913.
- Duguit: traite de droit Constitutionnel.T2.P.