



المستشار د. / عمر على نجم

نائب رئيس هيئة قضايا الدولة

## الشرعية الدستورية لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري

### هدف البحث :

يتمثل في استظهار كفاءة المشرع الدستوري لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري وتوكيد شرعيتها الدستورية، من خلال إعادة صياغة هذه المهمة عبر الدساتير المتعاقبة، وانتهاءً بالتعديل الوارد على الدستور الحالي لمواكبة تطور ذلك المفهوم، الذي لم يعد مقصوراً على المجال العسكري بل امتد للمجالات غير العسكرية لتغدو مهمة القوات المسلحة في هذا الصدد، نابعة من مسئوليتها الوطنية المقررة بنص الدستور حفاظاً على الأمن القومي المصري بمفهومه المعاصر.

### منهج البحث :

• يُعدُّ مبدأ الفصل بين السلطات إحدى دعائم الدولة القانونية المعاصرة، وبمقتضاه توزع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على سلطات ثلاث متميزة، حيث يستقل كل منها في أداء وظيفتها. إلا أن هذا الاستقلال لا يمكن أن يكون مطلقاً وإنما على العكس نسبياً يسمح بوجود بعض مظاهر التعاون بين هذه السلطات. غير أن الفصل المطلق بين سلطة الدولة المدنية وجهازها العسكري - وخضوع هذا الجهاز شأنه شأن كل أجهزة الدولة - لهيمنة الدولة المدنية يُعدُّ - في تقديرنا - حجر الأساس في الدولة الديمقراطية، وذلك بحسبان أن جهاز الدولة العسكري المتمثل في قواتها المسلحة ليس سلطة حكم، وإنما جهاز من أجهزة السلطة التنفيذية التي تشارك في الحكم مع السلطتين التشريعية والقضائية، وهذا هو المعنى الذي يتسق مع مقتضيات الشرعية الدستورية. (١)

• لا ريب في أن للحياة المدنية من الخصائص والمقومات ما يخرجها من طائلة النظام العسكري، كما أن النظام العسكري - بما يفرضه من واجبات الطاعة والخضوع الكامل لأوامر السلطة العسكرية والالتزام بالتدرج الرئاسي الصارم - لا يتألف مع الحياة المدنية التي تقوم أساساً على المناقشة وإبداء الرأي واختلاف وجهات النظر

حرصت على أن أنتهج في دراستي هذه سبيلاً منطقياً يسير جنباً إلى جنب مع تسلسل الفكرة حرصاً على بلوغ الهدف من الدراسة، إذ أن معالجة هذا الموضوع مع تشعب محاوره وكثرة زواياه، لم يكن مقصوراً على الدراسات الدستورية وحدها، ولم يكن حائلاً دون التطرق إلى مفاهيم الأمن القومي، وفقاً لآراء المتخصصين في هذا الشأن ومراكز الأبحاث والدراسات الإستراتيجية المختلفة، والدساتير المصرية السابقة ومضبطة وضع الدستور الحالي وما أرساه القضاء الدستوري المصري من مبادئ، تؤكد تطور مهمة القوات المسلحة في مواكبة مفهوم الأمن القومي المعاصر، من خلال دراسة تاريخية ووصفية وتحليلية وتطبيقية لمفاهيم الأمن القومي .

### أهمية البحث :

تبدو من خلال إبراز مفهوم الأمن القومي المعاصر، فضلاً عن إدراك المشرع الدستوري تطور هذا المفهوم، وإيمانه بدور القوات المسلحة ومهمتها في الحفاظ على الأمن القومي المصري وفقاً لذلك المفهوم، في ضوء الدساتير المتعاقبة، وما حرصت على توكيده المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن.



## الشرعية الدستورية لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري

المستشار د. / عمر على نجم

وحق النقد ، وليس على الأوامر وتنفيذها ، ومن ثم فإن الأصول الدستورية والقانونية السليمة تقتضى بأن يكون لكل من السلطتين المدنية والعسكرية فلكها الذى تدور فيه ، بحيث يكون للحياة المدنية وضعها وأصلها العام ، ويكون لجهازها العسكري المتمثل فى قواتها المسلحة وضعها الخاص ، ذلك أن القواعد التى تحكم سلوك أفراد المجتمع العسكري ترتبط دوماً بوجود الجيش ، حيث توجه هذه القواعد خطابها إلى أفراد القوات المسلحة (المؤسسة العسكرية) فتقتصر على سلوكهم المتصل بالوظيفة العسكرية ، باعتبار أن قواعد النظام العسكري إنما تقوم على الانضباط الذى يتكون من مجموعة القواعد السلوكية والأخلاقية ، التى تنظم علاقات الأفراد العسكريين ، وعلاقاتهم بالقوات المسلحة ، وهى تنحصر فى المثل العليا «كالطاعة والولاء وحسن الانضباط» ، ولذلك فإن اختلاف طبيعة وسلوك المجتمع العسكري عن نظيره المدنى مرده - فى تقديرنا - توافر أمرين معاً أولهما وجود القوات المسلحة ، وثانيهما وجود النظام الذى يحكم هذه القوات ، ولذا تختلف المهمة الموكول لكل منها القيام بها عن الآخر ، كما يعزى إلى توافر هذين الأمرين معاً نشأة قواعد التأديب والتجريم العسكرية بهدف الحفاظ على الضبط والربط ومقتضيات النظام والصالح العام العسكري. (١٢)

وإذا كانت النظم العسكرية تهدف لضمان المصالح المباشرة للقوات المسلحة ، مما أقام لهذه النظم قانونها الخاص ، وجعل سريانها واجباً ولو فى زمن السلم ، فإن المصالح العليا للدولة قد حُدت بالمشروع الدستوري إلى إسناد مهمة حماية البلاد والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها إلى قواتها المسلحة ، انطلاقاً من مسئوليتها الوطنية فى تحقيق غاية أساسية هى الحفاظ على الأمن القومي المصري ليس فى زمن الحرب فحسب ، بل وفى زمن السلم .

وفى هذا الصدد يُعد الدستور المصري مصدراً مباشراً لكفالة شرعية مهمة القوات المسلحة فى تحقيق تلك الغاية ، بل كان سبباً أساسياً فى إعادة صياغة هذه المهمة بمقتضى التعديل الدستوري الأخير ، ومما لاشك فيه أن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت على أفراد القوات المسلحة وقائدها الأعلى ، بل والقائد العام لها ، وتحديد مهمة هذه القوات ، ومن له الحق فى إعلان الحرب ، وإن تدرجت فيما بينها على مدى تعاقبها بأن تضمن تلك الحالات فى صلب وثائقها الدستورية .

بدءً من الحقبة الملكية فى دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ مروراً بالحقبة الثورية على أثر ثورة ١٩٥٢ ، وهى دساتير ١٩٥٤ ، ١٩٥٦ والدستور المؤقت عام ١٩٥٨ ، وما تلاها من الحقبة التى لازمت حرب ١٩٦٧ وإعادة بناء القوات المسلحة فى دستورى ١٩٦٤ ، ١٩٧١ ثم بالإعلانات الدستورية عقب ثورتى يناير ٢٠١١ ويونيو ٢٠١٢ ودستور ٢٠١٢ الملقى وانتهاءً بدستور ٢٠١٤ الحالى .

- وفى هذا الصدد تجدر الإشارة ابتداءً إلى أن كلاً من دستور عام ١٩٢٣<sup>(١٣)</sup> ، ١٩٣٠<sup>(١٤)</sup> قد تضمننا النص على أن قوة الجيش تقرر بقانون. (١٥)

وأن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية (١٦) وهو الذى يعلن الحرب (١٧) ، فضلاً عن النص على وضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فى من يتولون القضاء فيها. (١٨)

وقد تلى ذلك ما ورد فى دستور ١٩٥٤<sup>(١٩)</sup> ، والذى تضمن فى صلبه النص على أن الدولة وحدها هى التى تُنشئ القوات المسلحة ، ولا يجوز لأى هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية (٢٠) وأن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب ولا يكون ذلك إلا بموافقة البرلمان (٢١) ، وقد فوض الدستور المشرع العسكري وضع قانون خاص للمجالس العسكرية والأحكام والشروط الواجب توافرها لمن يتولى القضاء (٢٢) فضلاً عن النص على إنشائه ولأول مرة مجلساً للدفاع الوطنى برئاسة رئيس الجمهورية بموجب قانون يحدد نظامه واختصاصه واستشارته فى التدابير الدفاعية ومن إعلان الحرب. (٢٣)

وهو ما تضمنه كذلك دستور ١٩٥٦<sup>(٢٤)</sup> ، وإن تميز عن غيره من الدساتير السابقة بثلاث سمات أساسية أولها النص على أن الدفاع عن الوطن واجب مقدس وأن أداء الخدمة العسكرية شرف للمصريين والتجنيد إجبارى وفقاً للقانون (٢٥) . وثانيها أن القوات المسلحة فى الجمهورية المصرية ملك الشعب ومهمتها حماية سيادة البلاد وسلامة أراضيها (٢٦) وآخرها أنه يجوز تعيين القائد العام للقوات المسلحة وزيراً للحربية مع الجمع بين الوظائف (٢٧) وعلى ذلك درج دستور عام ١٩٥٨ المؤقت. (٢٨)

ورغم أن دستور ١٩٦٤<sup>(٢٩)</sup> لم يخرج فى مواده المتعلقة بالقوات المسلحة عن النصوص المشار إليها فى الدساتير السابقة ، فإنه تضمن عنصراً جديداً بشأن مهمة القوات المسلحة ، فى أنه إذا كانت القوات المسلحة هى ملك الشعب ومهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها (٣٠) ، فإنه قد أضاف إليها مهمة أخرى هى حماية مكاسب النضال الشعبى الاشتراكية بحسبان أن الاشتراكية ظلت مواكبة للفكر الثورى وحتى عام ١٩٧١ ، وقد تناول دستور ١٩٧١ الدائم (٣١) ذات

وإذا كانت النظم العسكرية تهدف لضمان المصالح المباشرة للقوات المسلحة ، مما أقام لهذه النظم قانونها الخاص ، وجعل سريانها واجباً ولو فى زمن السلم ، فإن المصالح العليا للدولة قد حُدت بالمشروع الدستوري إلى إسناد مهمة حماية البلاد والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها إلى قواتها المسلحة ، انطلاقاً من مسئوليتها الوطنية فى تحقيق غاية أساسية هى الحفاظ على الأمن القومي المصري ليس فى زمن الحرب فحسب ، بل وفى زمن السلم .

وفى هذا الصدد يُعد الدستور المصري مصدراً مباشراً لكفالة شرعية مهمة القوات المسلحة فى تحقيق تلك الغاية ، بل كان سبباً أساسياً فى إعادة صياغة هذه المهمة بمقتضى التعديل الدستوري الأخير ، ومما لاشك فيه أن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت على أفراد القوات المسلحة وقائدها الأعلى ، بل والقائد العام لها ، وتحديد مهمة هذه القوات ، ومن له الحق فى إعلان الحرب ، وإن تدرجت فيما بينها على مدى تعاقبها بأن تضمن تلك الحالات فى صلب وثائقها الدستورية .

بدءً من الحقبة الملكية فى دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ مروراً بالحقبة الثورية على أثر ثورة ١٩٥٢ ، وهى دساتير ١٩٥٤ ، ١٩٥٦ والدستور المؤقت عام ١٩٥٨ ، وما تلاها من الحقبة التى لازمت حرب ١٩٦٧ وإعادة بناء القوات المسلحة فى دستورى ١٩٦٤ ، ١٩٧١ ثم بالإعلانات الدستورية عقب ثورتى يناير ٢٠١١ ويونيو ٢٠١٢ ودستور ٢٠١٢ الملقى وانتهاءً بدستور ٢٠١٤ الحالى .

- وفى هذا الصدد تجدر الإشارة ابتداءً إلى أن كلاً من دستور عام ١٩٢٣<sup>(٣٢)</sup> ، ١٩٣٠<sup>(٣٣)</sup> قد تضمننا النص على أن قوة الجيش تقرر بقانون. (٣٤)

وأن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية (٣٥) وهو الذى يعلن الحرب (٣٦) ، فضلاً عن النص على وضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فى من يتولون القضاء فيها. (٣٧)

وقد تلى ذلك ما ورد فى دستور ١٩٥٤<sup>(٣٨)</sup> ، والذى تضمن فى صلبه النص على أن الدولة وحدها هى التى تُنشئ القوات المسلحة ، ولا يجوز لأى هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية (٣٩) وأن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب ولا يكون ذلك إلا بموافقة البرلمان (٤٠) ، وقد فوض الدستور المشرع العسكري وضع قانون خاص للمجالس العسكرية والأحكام والشروط الواجب توافرها لمن يتولى القضاء (٤١) فضلاً عن النص على إنشائه ولأول مرة مجلساً للدفاع الوطنى برئاسة رئيس الجمهورية بموجب قانون يحدد نظامه واختصاصه واستشارته فى التدابير الدفاعية ومن إعلان الحرب. (٤٢)

وهو ما تضمنه كذلك دستور ١٩٥٦<sup>(٤٣)</sup> ، وإن تميز عن غيره من الدساتير السابقة بثلاث سمات أساسية أولها النص على أن الدفاع عن الوطن واجب مقدس وأن أداء الخدمة العسكرية شرف للمصريين والتجنيد إجبارى وفقاً للقانون (٤٤) . وثانيها أن القوات المسلحة فى الجمهورية المصرية ملك الشعب ومهمتها حماية سيادة البلاد وسلامة أراضيها وأمنها (٤٥) وآخرها أنه يجوز تعيين القائد العام للقوات المسلحة وزيراً للحربية مع الجمع بين الوظائف (٤٦) وعلى ذلك درج دستور عام ١٩٥٨ المؤقت. (٤٧)

ورغم أن دستور ١٩٦٤<sup>(٤٨)</sup> لم يخرج فى مواده المتعلقة بالقوات المسلحة عن النصوص المشار إليها فى الدساتير السابقة ، فإنه تضمن عنصراً جديداً بشأن مهمة القوات المسلحة ، فى أنه إذا كانت القوات المسلحة هى ملك الشعب ومهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها (٤٩) ، فإنه قد أضاف إليها مهمة أخرى هى حماية مكاسب النضال الشعبى الاشتراكية بحسبان أن الاشتراكية ظلت مواكبة للفكر الثورى وحتى عام ١٩٧١ ، وقد تناول دستور ١٩٧١ الدائم (٥٠) ذات

فيها ولا يجعدها أحد، كما أنه من غير الملائم أن تختص المحاكم العسكرية بالنظر في كل الجرائم التي يمكن أن تنسب للعسكريين عندما يشاركونهم مدنيون في ارتكابها فذلك أمر مبالغ فيه لأنه يدخل في اختصاص القضاء العادي.<sup>(٣٣)</sup>

خامساً: أن المشرع الدستوري في كل الدساتير المتعاقبة قد ناط برئيس الجمهورية رئاسة مجلس الدفاع الوطني الذي يختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها.

ولا مرء في أن الحرب لا تبقى ولا تذر، ولكنها تأكل الأخضر واليابس تكفهر بنتائجها وجوه وتعلو جباه، ذلك أن دائرة التدمير التي تشملها غير متناهية، سواء كان التدمير نفسياً أو مادياً، والحقوق التي تهدرها والدماء التي تريقها لا ينفصمان عن آثارها ومخاطرها تحيط بكل ما هو حولها، وليس الحق دائماً في جانبها. ولأن للحرب آثاراً بالغة الخطورة بالنظر لمساسها المباشر بأمن الوطن، كان إعلانها يعني القبول بويلاتها وتحمل نتائجها والتعويض عن أضرارها، وعلى الأخص ما اتصل بأموال المواطنين وحریاتهم، وكان خسرانها مؤداً أن يفرض المنتصرون كلمتهم، فقد ارتبط شنها بالسلطة التي حولها الدستور هذه الولاية.

وتفصح الحقائق العملية وكذلك النصوص الدستورية والتشريعية المنظمة للاختصاص بإعلان الحرب عن أن الدول تنقسم في ذلك إلى عدة فرق إحداها يجد أن رئيس الجمهورية هو الأقدر والأكفأ على تقييم الأوضاع الدولية التي يتصل بها قرار إعلان الحرب، وتولى ثانياً حق الإعلان للسلطة التشريعية بنفسها ودون غيرها، على أساس أن تقدير مصادر الثروة في بلد ما ودماء أبنائها، لا يجوز أن ينفرد بتقدير مصيرها شخص واحد هو رئيس الجمهورية، وإن كان ذلك لا يخل بحقه في أن يتخذ منفرداً كل تدبير يراه ضرورياً لمواجهة هجمة مفاجئة على بلاده، ولرئيس الجمهورية كذلك أن يعمل منفرداً إذا لم تكن السلطة التشريعية منعقدة، ذلك أن الحرب حالة واقعية يتعين أن يواجهها رئيس الدولة بالتدابير الملائمة، ومن المستحيل أن تبقى الأعمال العدائية المتخذة ضد دولته أو ضد مواطنيها أو ضد مصالحهم التجارية بحراً أو جواً بغير رد. وتحرص ثالثها على أن يكون قرار إعلان الحرب محصلة توافق أو اتفاق فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على شنها، توخياً للحصول على أكبر قدر من الإجماع على تحمل المسؤولية عن مواجهة أخطارها، ويعهد رابعها بهذا الاختصاص في الدول الفيدرالية إلى مجلس الشيوخ لديها، على تقدير أنه أقل عدداً من مجلس النواب وأكثر حكمة، ولأن

النصوص الدستورية غير أنه حذف من مهمة القوات المسلحة دورها في حماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكية.<sup>(٣٤)</sup> وفي الحقيقة أن أهم ما يميز هذه الحقبة الدستورية أن المشرع الدستوري إدراكاً منه لأهمية القوات المسلحة كبنیان أساسى للدفاع عن الدولة المصرية بات حرصه على تأكيد مهمة هذه القوات بالنص عليها في صلب وثائقه الدستورية وقد برزت سمات هذا الدور فيما يلي:

أولاً: أن الدولة وحدها هي التي تُنشئ القوات المسلحة، ويتقرر ذلك بقانون بحيث يتمتع على أى جهة أو جماعة أو هيئة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، وذلك إيماناً من المشرع الدستوري بأن إنشاء هذه التشكيلات وتسليحها بعيداً عن يد الدولة يؤدي إلى خلق الميليشيات المسلحة، وتوزيع القوة ما بين الجهات والهيئات التي تتشكل منها هذه الميليشيات، وهو ما يؤدي إلى زعزعة استقرار السلم والأمن داخل الدولة بمجرد عدم تحقيق أى من تلك الميليشيات أهدافها، وهو ما حدث في العديد من الدول العربية ومنها ليبيا والسودان ولبنان واليمن.

ثانياً: أن رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وقد أناط به الدستور دوراً بالغ الأهمية والخطورة بشأن تحديد مهمة القوات المسلحة في صدد الدفاع عن البلاد من خلال تخويلها السلطة الكاملة في إعلان الحرب بعد عرض الأمر على البرلمان وموافقته على ذلك.

ثالثاً: أن مهمة القوات المسلحة في تلك الحقبة قد تركزت في عنصر أساسى يتمثل في حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها، وأن الدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس ولذلك بات التجنيد إجبارياً وفقاً للقانون.

رابعاً: أنه مادامت القواعد التي تحكم سلوك المجتمع العسكرى ترتبط دوماً بوجود الجيش الذى يتقرر إنشاؤه بقانون تطبيقاً لأحكام الدستور، وأن أهم ما يميز هذا المجتمع هو وجود القوات المسلحة، ووجود النظام الذى يحكم هذه القوات. ففى هذا الإطار لا ينكر أحد أن يكون هناك قضاء عسكرى متخصص، وهو ما حرصت الدساتير على توكيده، فهو فى مصر ليس ببدعة بل هو نظام معترف به فى كل الأنظمة القضائية المقارنة، وذلك لأنه من غير الملائم أن تختص المحاكم العادية بنظر الجرائم العسكرية التى تمس جوهر الانضباط العسكرى، الذى يقوم عليه المجتمع العسكرى لأداء دوره ومهمته الأساسية فى الدفاع عن البلاد وسلامة أراضيها. وهو أمر دقيق فى الحياة العسكرية، فالجريمة العسكرية يختص القضاء العسكرى ولائياً بنظرها وهذه مسألة لا حاجة



## الشرعية الدستورية لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري

المستشار د. / عمر على نجم

جهات الرقابة على الدستورية في العديد من الدول قد اتجهت إلى إخضاع هذه التدابير لرقابتها باعتبارها وسائل لتحقيق أغراض تستهدفها الأعمال الحربية. فإذا لم يكن لهذه التدابير من صلة بأهدافها الرئيسية، بل أقبحها رئيس الجمهورية أو معاونوه عليها، لتخرج من الدائرة التي رصدها الدستور إطاراً لها، فإن إبطالها لمخالفتها الدستور يكون واجباً.

وفي تقديرنا فإن وجه الرقابة الدستورية يتحدد بحسب ما إذا كان قد تم اتخاذ هذه التدابير للاستعداد للحرب في زمن السلم، أم في زمن الحرب ذاته والأجواء مشتتة، فإنه يظل ثابتاً دوماً أن الحرب بسلطاتها الاستثنائية عارض يطرأ على الدولة، وعليها بالتالي أن تتقيد في مباشرتها سلطاتها الواسعة هذه بالضرورة التي أملتتها.

ويتعين أن يؤخذ في الاعتبار أن الدساتير بوجه عام - وفي إطار ثقتها في حسن تقدير السلطين التشريعية والتنفيذية لطبيعة المخاطر التي تهدد الوطن، تمنحان حماية هاتين السلطتين حرية كبيرة في مجال تقييم هذه المخاطر في أصلها ومداهما، وكذلك فيما يعتبر من التدابير التي يتخذونها لمواجهة هذه المخاطر، الأنسب لأجهزها أو الحد من تفاقمها وذلك أن سلطة الدولة في اتخاذ هذه التدابير، لا تفصل عن واجبها في العمل بكل طاقتها على صون وجودها، ولها في هذا النطاق أن تعتمد كل تدبير تراه ضرورياً لدرء المخاطر التي تتعرض لها البلاد.

• ولا جدال في أنه يتعين أن يكون واضحاً أن إعلان السلطة التنفيذية أو التشريعية أو بالتفاهم بينهما، أي إعلان رئيس الجمهورية الحرب بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة بعد موافقة البرلمان وفقاً للدستور المصري ليس مجرد إفصاح عن النوايا قبلها، وإنما هو ابتداء وانتهاء ضمان لشنها وتوجيهها بوسائل مقتدرة، وبالطرق المناسبة لتحقيق نتائجها المرجوة.

ويصح القول بالتالي والحالة هذه أن ما لا يكون مقبولاً دستورياً من القوانين في زمن السلم، قد يكون مقبولاً وموافقاً للدستور إذا أقرتها السلطة التشريعية بمناسبة الأعمال الحربية أو بسببها (أي زمن الحرب)، وأن أوجه الحماية التي يكفلها الدستور لحقوق الأفراد وحررياتهم تقتضى معاملة مختلفة زمن الأعمال الحربية عنه في الأوقات العادية، وأية ذلك أن بعض الصور التي تُعد منهيّاً عنها زمن السلم لمخالفتها الدستور، هي ذاتها التي تعتمدها جهة الرقابة على الدستورية إذا اقتضتها الأوضاع الحربية وفرضتها متطلبات الحرب وضراوتها.

والأصل أن تعمل كل سلطة سواء في زمن الحرب أو السلم في حدود الولاية الموكولة لها من الدستور، ولذا يفترض في

الولايات غالباً ما تكون ممثلة فيه بصورة متكافئة بما يري مصالحها. (٢٤)

وقد حرص المشرع الدستوري المصري، على الأخذ بالنظام الثالث إذ نصت وثائقه الدستورية على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة السلطة التشريعية. ومن الملاحظ أن مهمة القوات المسلحة في تلك الحقبة الدستورية كانت مقصورة على مهمتها القتالية والتي تنحصر في الدفاع عن البلاد وحماية سلامة أراضيها. ولخطورة الحرب أناط المشرع الدستوري برئيس الجمهورية إعلانها بعد موافقة البرلمان.

ومن هنا برزت أهمية الدور الذي ينهض به رئيس الجمهورية باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة بتوجيهها في تحركاتها، واستخدامها بالكيفية التي يُقدّر ملاءمتها لتحقيق أهدافها من إزهاق الغزاة ومطاردة فلولهم حتى حدود دولتهم، أو فيما وراءها.

• ومن ثم تكون القوة المسلحة هي اليد التي يبطش بها إرهاباً لأعداء بلده، ولحصار مدائنهم وقطع طرق إمداداتهم، واختراق خطوطهم الخفية، وللحصول على كل الحقائق عن تجمعاتهم ومصادر قوتهم وكيفية توزيعها، وحرركاتها وخطتها التي أعدتها قواته المسلحة للغزو، وكذلك عن شخصية القادة الذين يديرون معاركها وميولهم وانحرافاتهم، وسلطته في ذلك واسعة تصل إلى حد عزله قادة جنده وإحلال آخرين محلهم.

• ذلك أن تحقيق القوات المسلحة مهامها القتالية على أتم وجه، يفترض خضوعها لرقابته وكذلك سيطرته على كل الموارد الاقتصادية التي تنتجها بلده، وأن يفرض حظرًا على دخول أماكن حشدها، ومن ثم كان يتعين أن يأخذ موافقة السلطة التشريعية على بعض هذه التدابير أو كلها، أو أن يحصل منها على تفويض بإجرائها إذا كان الاختصاص بها أصلاً داخلًا في ولايتها.

• ومن البين أن ما تقرره أحياناً جهة الرقابة على الدستورية (المحكمة الدستورية العليا) من أنها لا يجوز لها أن تحل تقديرها محل تقدير رئيس الجمهورية في التدابير التي اتخذها، ولا أن تناقش حكمته، ولا أن تعارض حريته في المفاضلة بين البدائل، واختيار أنسبها وأفضلها لدفع المجهود الحربي، لا يجوز أن يؤخذ على الإطلاق. بحسبان أن حقوق المواطن وحرياته الأساسية، ضرورة لا يجوز التفریط فيها حتى في زمن الحرب، فالحقائق التاريخية تشهد في مجموعها بأن ثمة قواعد جوهرية تحكم إدارة الأعمال الحربية (٢٥). ومن ثم فإن

حظر على رئيس الجمهورية إعلانها بقرار منفرد يُصدره إلا بعد موافقة البرلمان، إلا أنه في الواقع العملي غالباً ما تبدأ الأعمال الحربية قبل أن تأذن بها السلطة التشريعية بمجرد إعلانها من رئيس الجمهورية، بغرض استخدام المفاجأة كوسيلة لتحقيق النصر في الحرب.

وليس أدل على ذلك من حرب السادس من أكتوبر التي اتخذ فيها الرئيس الراحل أنور السادات بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة قرار الحرب وأعلنه بمفرده قبل عرضه على البرلمان، لما في هذه الحرب على وجه الخصوص من ضرورة المفاجأة، بحسبان أن العدو كان على أهبة الاستعداد لسبق بإعلانها، والتي استدعت إخفاء ذلك الإعلان حتى عن المسؤولين العسكريين إلا في أضيق النطاق، وإلا لما انتصرت الدولة المصرية في هذه المواجهة التي كانت غير متكافئة في العتاد والآلة الحربية للعدو، بما له من تطور معداته وعتاده نتيجة الجسر الجوي من شركائه في الولايات المتحدة والدول الأوروبية وإمداده بأحدث ما تنتجه من الآلة الحربية .

ولأن القوة لا تدحضها أو تحطمها إلا قوة تواجهها وتقابلها، فقد أجاز المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية استخدام كل عناصر القوة الحربية التي في يده لتهزم عدوان دولة أجنبية على حدود بلده أو دولته. ولا يعتبر ذلك مجرد حق لرئيس الجمهورية بل واجب يتحمل مسؤولية القيام به على أكمل وجه، غير ملزم في ذلك بإعلان السلطة التشريعية حرباً على الدولة الغازية ما لم تمنعه بنفسها من اللجوء إلى القوة. وفي هذه الحالة يُعدُّ قرارها هذا إنكاراً لحالة الحرب التي يدعيها ونقضاً من جانبها لتقدير رئيس الجمهورية في تحقق أسباب الحرب التي يراها ضرورة في مجابهتها، كما يُعدُّ ذلك استعادة لاختصاصها في أن تقرر بنفسها وقوع حرب في زمن دون آخر أو عدم وقوعها على الإطلاق.

وإذا كان إعلان الحرب هو من سلطة رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان، فإنه يتصل بحالة الحرب هذه أمراً على قدر كبير من الأهمية:

أولهما: أن إعداد الجيوش للمهام القتالية على اختلافها ليس مما يجوز التهاون فيه، وعلى السلطة التشريعية سواء منفردة أو بالتعاون مع رئيس الجمهورية أن تتخذ جميع التدابير المسلحة لهذا الإعداد، بما في ذلك ضرورة توفير الاعتمادات والموارد المالية الكافية - التي يتعين على هذه الجيوش بلوغ قواتها المسلحة غاية الكمال في تنظيمها وضبطها وتجهيزها للحرب حتى لا تتعثر خطاها أو تختل قدراتها<sup>(٢٧)</sup>، ولا يخجل ذلك

تفويض رئيس الجمهورية في بعض مظاهر سلطة الحرب أن يكون متضمناً بيان الخطوط والمعايير العريضة التي يقوم عليها، إذ هو بمنزلة ترخيص لرئيس الجمهورية في مباشرة الأعمال التي يشملها التفويض، ومن ثم فإن التفويض يكون سابقاً على إتيان هذه الأعمال، وأخصها الأعمال الحربية. بل إن السلطة التشريعية قد تُجيز أعمالاً من طبيعة حربية لكون رئيس الجمهورية قد باشرها قبل صدور قانون التفويض إذا كان لها دوافعها من الضرورة الملجئة لها، إذ تُعدُّ إجازتها بمنزلة تصديق عليها.

ومن الواضح بجلاء أن السلطة التشريعية غالباً ما تميل إلى تفويض رئيس الجمهورية في زمن الحرب في كثير من المهام التي تتصل بإعداد الجيوش والأساطيل وتجهيزتها لحالة الحرب والقتال، بل وفي تسليح القوات المسلحة.<sup>(٢٦)</sup> وقد رُوِيَ أن الاستخدام الأمثل لسلطات الحرب يقتضى مباشرتها بأكبر قدر من المرونة لاختيار أفضل الوسائل وأكثرها حسماً لتحقيق النصر في الحرب، وجاز بالتالي تفويض رئيس الجمهورية ليس فقط في مواجهة الأعمال العدائية المتخذة ضد بلاده، والرد عليها بكل الوسائل، بل كذلك في العمل على تجنبها وتوقيها قدر الإمكان، ومن ذلك تفويض رئيس الجمهورية في فرض قيود قاسية على التجارة مع الدول التي تسخر إمكاناتها أو توظفها في اتجاه تضخيم ألتها الحربية، أو الجهر بنواياها العدائية، أو التي تدل النذر على سعيها للقتال أو افتعالها أسباب الصدام. وأيضاً فإن من بين التدابير التي يجوز اتخاذها ضد مثل هذه الدول مقاطعتها وتجميمها بما يعزلها عن الأسرة الدولية، بما يعطى أو يقيد صور التعامل معها أو الاتصال بها، وخير مثال على ذلك (ما يتم مع روسيا إبان حربها على أوكرانيا وعزل دول الاتحاد الأوروبي لها الآن ومقاطعتها اقتصادياً وسياسياً).

ومن ثم فإن جهة الرقابة الدستورية بما لا يدع مجالاً للشك لا تضيق ذرعاً من السلطة التي يخولها المجلس النيابي لرئيس الجمهورية لتحقيق هذه الأغراض والتي يستلزمها إعلان الحرب والإجراءات المترتبة على إعلانها، ولكنها تأذن بها وباتساع دائرتها لتعلقها بمصالح حيوية لحماية الدولة والدفاع عنها، بما لا يجوز معه إغفال منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية.

وفي الواقع فإن رئيس الجمهورية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة قد يأمر بشن أعمال حربية فيما وراء حدود دولته، وذلك قبل أن تبدى السلطة التشريعية موافقتها على إعلان هذه الحرب. ذلك بحسبان أن الدستور حتى وإن



## الشرعية الدستورية لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري

المستشار د. /عمر على نجم

الأضرار بالتنمية الداخلية نتيجة توجيه الموارد جميعها ما كان منها مادياً أو بشرياً للمجهود الحربى، سواء وقت التمهيد للأعمال الحربية أم بعد بدايتها وحتى نهايتها.

ولذلك فإن جهة الرقابة القضائية على الدستورية، كثيراً ما ترد فى تقييم التدابير الاستثنائية التى تواجه بها الدولة حرباً تخوضها، إما لاعتبار يتعلق بالتحوط فى مباشرة الجهة القضائية ولايتها، وإما لعدم رغبتها فى مباشرة هذه الولاية فى مواجهة تدابير غير مألوفة لها، وإما لأن رئيس الجمهورية أو البرلمان يُعدُّ الأقدر على تقييم ملاءمة استخدام هذه التدابير. وما هو يجب معه الموازنة بين أمرين:

الأول: أن عواقب الآثار الخطيرة الناجمة عن الأعمال الحربية بعد انتهائها، لا يجوز تركها على حالها حتى لا تتفاقم أوضاعها. الثانى: أن تنظيم الأعمال الحربية منذ بدايتها وحتى نهايتها، بل وإلى ما بعد عودة المقاتلين إلى وطنهم وإلقاء أسلحتهم - وإن كان شأنًا قومياً- فإن تدخل المشرع العادى لتنظيم هذه الأوضاع هو أمر استثنائى يمكن القبول به لفترة قصيرة نسبياً حتى لا تتحول السلطة الاستثنائية هذه للمشرع إلى حقوق دائمة تتسلط بها على مواطنيها وتتقيد بها حرياتهم، مما يتعين معه على جهة الرقابة على الدستورية أن تنظر لطبيعة العلاقة المنطقية بين الأعمال الحربية ودرجة خطورتها على المصالح القومية إذا لم تتدخل السلطة التشريعية لعلاجها من ناحية، وإلى نوع ونطاق التدابير التى اتخذتها لمواجهة مضر هذه الأعمال من ناحية أخرى. ذلك أن المقاتلين الذى يعودون إلى وطنهم بعد تسريحهم، قلما تتوافر لهم فرص العمل المواتية لهم، فإذا تدخل المشرع لإنهاء بطالتهم، كان ذلك وثيق الصلة بالسلامة القومية فى أبعادها الداخلية، لا يقل أهمية عن ضرورة صونها من المخاطر الخارجية التى تهدرها، والتى قد تعجز الدولة أحياناً عن مواجهتها، بغير إعلانها حرباً على الطامعين فيها، ذلك أن السلطة التشريعية وإن كان من اختصاصها أن توفر لقواتها المسلحة ضرورتها التى تعينها على القتال، شريطة أن تحصل عليها بالوسائل الضرورية المناسبة.

ومن الجدير بالذكر أن قرار رئيس الجمهورية بإعلان الحرب لا يخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا فى مصر، باعتباره من أعمال السيادة، فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن « العبرة فى التكيف القانونى لما يُعدُّ من أعمال السيادة، وما لا يُعدُّ منها هى طبيعة الأعمال ذاتها التى يجمعها إطار عام، هى أنها تصدر عن السياسة العليا للدولة بما لها من سلطة عليا، وسيادة فى الداخل والخارج،

بحقها فى دعوة قوات الدفاع الشعبى وتنظيمها وتسليحها، بل إن هذا الحق يُعدُّ تابعاً للحق فى تنظيم جيوشها وإعدادها كى تكون أعز نفراً، وأمتن عدة وأفضل تدريباً وأشد شكيمة، ومن ثم لا يجوز بالتالى أن يتقاعس المواطنون عن الانخراط فيها وفقاً للقانون، وإنما يلزمون جميعاً بالالتحاق بها إذا توافرت فيهم شروط انخراطهم فيها.

ذلك أن المجندين يتساوون فى أهليتهم وتكاتفهم لحماية أوطانهم، ويكون عليهم بالتالى أداء الخدمة التى يقتضيها واجبهم فى الدفاع عن وطنهم فى مواجهة المحن التى يتعرض لها ولو كانت هذه الخدمة استثنائية فى طبيعتها، ويظل معها أداء الخدمة العسكرية واجباً إلزامياً على المطلوبين لها. إذ ليس لأحد حق من الدستور أن يتخلى عن وطنه وقت الشدة حتى مع صحة القول بأن اختصاص السلطة التشريعية بتنظيم أوضاع العسكريين الذين يختلفون مجتمعياً عن المدنيين- عريضى الاتساع شديدي المرونة، وأن جهة الرقابة على الدستورية تميل إلى حسن تقدير السلطة التشريعية لمثل هذه الأمور وأخصها مجال تنظيمها شؤون العسكريين وضبطها نظمهم ودعمها قواتهم تجهيزاً وتسليحاً وتمويلًا.

ولذلك فإن إحالة جهة الرقابة على الدستورية لحسن تقدير المشرع فى وزنه لاحتياجات قواته المسلحة، هى التى دعته إلى الحكم بدستورية تشريعاتها التى تقتصر الخدمة العسكرية على الرجال دون النساء، بالنظر إلى الطبيعة الخاصة والمتفردة للنظم العسكرية التى لا يعنىها غير التقيد بالنظام فى الوحدات القتالية والحفاظ على الضبط والربط داخل المجتمع العسكرى، والارتفاع بقوة هذه الوحدات وعزيمتها وضممان تماسكها خلقياً ومعنوياً ومادياً. (٢٨)

وقد جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن «الدستور قد حرص فى المادة ٨٦ منه: على اعتبار الدفاع عن الوطن وحماية أرضه شرفاً وواجباً وطنياً مقدساً، ومن أجل ذلك جعل التجنيد إجبارياً وفقاً للقانون بوصف التجنيد يُعدُّ أحد الروافد الأساسية لإمداد القوات المسلحة بأفرادها الذين يتحملون عبء القيام بهذا الواجب، ولازم ذلك أنه لا يجوز بحال أن يكون تكليف المواطن بأداء هذا الواجب الوطنى سبباً فى الإضرار به أو المساس بحقوقه والانتقاص منه، ومن ثم فقد بات كفالة تحقيق ذلك التزاماً دستورياً على عاتق المشرع. (٢٩) ثانيهما: أن مضرار الحروب وويلاتها لا تقتصر على الأضرار المترتبة على خوض معاركها، ولكنها تتراخى أحياناً لسنين عديدة بعد انتهائها، مما قد يؤدى إلى إلحاق أشد

الوطنى برئاسة رئيس الجمهورية لم يخرج فيه اختصاصه عما ورد بدستور ١٩٧١ .

وقد تنبه المشرع الدستورى بموجب الإعلان الدستورى الصادر فى ١٧ يونيو ٢٠١٢<sup>(٣٧)</sup> إلى ضرورة تخويل رئيس الجمهورية فى حالة حدوث اضطرابات داخل البلاد تستوجب تدخل القوات المسلحة وبعد موافقة مجلسها الأعلى إصدار قرار باشتراك هذه القوات فى مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية بالدولة.

وقد ناط بالمشرع العادى بموجبها بيان سلطات القوات المسلحة ومهامها، وحالات استخدام القوة والقبض والاحتجاز القضائى وحالات انتفاء المسئولية بموجب المادة ٥٢ مكرراً (أ) منه.

وبمقتضى الشرعية الدستورية هذه كان للقوات المسلحة دور بالغ الأهمية فى الحفاظ على الأمن القومى للبلاد فى مجابهة خطر الانفلات الأمنى الداخلى وتأمين مرافق الدولة وحماية مواطنيها ومقيميها، ضد جرائم البلطجة والنهب والإرهاب بسرعة وحسم، فى ظل انهيار مرفق الداخلية، وعدم قدرة مرفق القضاء على أداء دوره فى تشييد العدالة، وقد تحمل جهاز الشرطة العسكرية وجميع أجهزة القوات المسلحة وأخصها القضاء العسكرى العبء الأكبر فى الحفاظ على أمن الدولة الداخلى والحد من هذه الجرائم بردع مرتكبيها من خلال أحكامه الناجزة للعدالة وسرعة القصاص، بما يحفظ أمن الدولة ومرافقها، وبما يسهم فى أمان مواطنيها ومقيميها.

والحقيقة أننا لم ندرك أى تعديل لمهمة القوات المسلحة فى دستور ٢٠١٢ الملقى<sup>(٣٨)</sup>، سوى أنه قد تضمن النص على أن وزير الدفاع هو قائدها العام ويؤمن من بين ضباطها، وإقرار الحفاظ على الأمن القومى دون ثمة إشارة إلى وجوب ذلك، فضلاً عن النص على إنشاء مجلس للأمن القومى برئاسة رئيس الجمهورية، وأن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى له، ولا يعلن حالة الحرب ولا يرسل القوات المسلحة إلى خارج الدولة إلا بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطنى وموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب<sup>(٣٩)</sup>، ومقرراً اختصاص القضاء العسكرى دون غيره بالفصل فى الجرائم المتعلقة بضباط وأفراد القوات المسلحة باعتباره جهة قضائية مستقلة، وعدم جواز محاكمة مدنى أمام القضاء إلا فى الجرائم التى تضر بهذه القوات والتى يحددها القانون<sup>(٤٠)</sup>.

وبنشوء ثورة يوليو ٢٠١٣، استشعرت القوات المسلحة - انطلاقاً من رؤيتها الثاقبة - أن الشعب الذى يدعوها لنصرته لا يدعوها لسلطة أو حكم، وإنما يدعوها للخدمة العامة

مستهدفة تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها مع احترام الحقوق التى كفلها الدستور وتنظيم علاقاتها الخارجية بينها وبين الدول الأخرى، وتأمين سلامتها فى الداخل والدفاع عن إقليمها ضد الاعتداء الخارجى، والمرد فى ذلك إلى القضاء وحده<sup>(٤١)</sup> بحسبان أن استبعادها من ولاية القضاء الدستورى يأتى تحقيقاً للاعتبارات السياسية التى تقتضى النأى بها عن نطاق الرقابة القضائية، وذلك لدواعى الحفاظ على كيان الدولة فى الداخل، والذود عن سيادتها فى الخارج ورعاية مصالحها<sup>(٤٢)</sup>. وأن خروج أعمال السيادة عن ولاية القضاء العادى والإدارى نتيجة مترتبة لهذه الاعتبارات التى تظل قائمة فى شأن القضاء الدستورى ومن ثم استبعاد النظر فيها من ولاية المحكمة الدستورية العليا دون حاجة لنص يقرر ذلك<sup>(٤٣)</sup>. ولا مراء فى أن كل التدابير الوثيقة الصلة بالأعمال الحربية تستبعد من رقابة القضاء المصرى عمومًا وأخصها وأشدها خطورة قرار رئيس الدولة بإعلان الحرب، باعتباره من أشد التدابير المتعلقة بالحفاظ على الأمن القومى المصرى.

ومن البين أن المفهوم التقليدى للأمن القومى كان مقصوراً على الإطار العسكرى، أى فى القوة العسكرية اللازمة للدفاع عن البلاد وحماية سلامة أراضيها<sup>(٤٤)</sup>، وكان من الطبيعى أن تساير الدساتير المتعاقبة آنذاك هذا المفهوم على النحو السالف بيانه. غير أن نشوء ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، التى كانت بمنزلة انتفاضة للشعب على النظام الحاكم، وتوالى الأحداث المترتبة عليها وما صاحبها من استخدام العنف والاعتداء على أقسام ومراكز ومديريات الأمن والمستشفيات وأغلب مرافق الدولة الحيوية، بدا تدخل القوات المسلحة ضرورة ملحة وغدا الملجأ الوحيد لحماية وتأمين هذه المرافق دفاعاً عن الدولة ضد الخطر الداخلى المحدق بها.

ومن ثم كان للمشرع الدستورى دور بارز فى إضفاء الشرعية على الدور الجديد للقوات المسلحة الذى استلزمته ظروف الحال، بداية بإصداره الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ فبراير ٢٠١١<sup>(٤٥)</sup>، متضمناً تعطيل العمل بأحكام دستور ١٩٧١، وتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد بصفة مؤقتة إلى حين انتهاء انتخابات مجلس الشعب والشورى ورئيس الجمهورية، وتشكيل لجنة لإعداد دستور جديد وإجراء الانتخابات المشار إليها<sup>(٤٦)</sup>.

وقد تلى ذلك إصدار إعلان دستورى فى ٣٠ مارس ٢٠١١<sup>(٤٧)</sup>، قصر فيه مهمة القوات المسلحة على حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها. فضلاً عن إنشاء مجلس للدفاع



## الشرعية الدستورية لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري

المستشار د. / عمر على نجم

وسلامة أراضيها، والدولة وحدها هي التي تُنشئ هذه القوات، ويُحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية، ويكون للقوات المسلحة مجلس أعلى، على النحو الذي ينظمه القانون.

ولم يخرج في إنشائه لكل من مجلس الدفاع الوطني، ومجلس الأمن القومي برئاسة الجمهورية وتحديد اختصاصهما على نحو ما ورد في الإعلانات الدستورية ودستور ٢٠١٢ الملغى.

غير أنه حدد اختصاص القضاء العسكري وفقاً للمادة ٢٠٤ منه، إذ نص على أن « القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في جميع الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة في أثناء وبسبب الخدمة.

ولا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري، إلا في الجرائم التي تمثل إعتداءً مباشراً على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشراً على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال ووظائفهم، ويحدد القانون تلك الجرائم، ويبيّن اختصاصات القضاء العسكري الأخرى، وأعضاء القضاء العسكري مستقلون غير قابلين للعزل، وتكون لهم كل الضمانات والواجبات والحقوق المقررة لأعضاء السلطة القضائية.

ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري المصري قد واكب تطور مفهوم الأمن القومي، بمقتضى التعديل الذي أدخله على دستور ٢٠١٤<sup>(٤٦)</sup> ويتضح لنا ذلك بجلاء من أمرين:

الأول: بتعديل الفقرة الأولى من المادة ٢٠٠ منه لتقرر بأن القوات المسلحة هي ملك الشعب مهمتها حماية البلاد والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها، وصون الدستور والديمقراطية، والحفاظ على المقومات الأساسية للدولة ومدنيتها، ومكتسبات الشعب وحقوق وحرية الأفراد.

وقد استهدف هذا التعديل إعادة صياغة مهمة القوات المسلحة وترسيخ دورها في حماية وصيانة الدستور ومبادئ الديمقراطية والحفاظ على مدنيتها الدولة، وهي إضافة نوعية، ذلك أن القوات المسلحة هي الحامية والضامنة للديمقراطية ومدنية الدولة، إيماناً من المشرع الدستوري بأهمية الوضع الخاص للقوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي بمفهومه المعاصر، بما يعكس ثقة المصريين جميعاً في

والحماية الضرورية لمطالب ثورته، كمؤسسة وطنية قادرة على مواجهة المخاطر التي تتعرض لها الدولة على المستوى الأمني والاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وإزالة أسباب الاحتقان والانقسام المجتمعي بالدولة المصرية فتولى رئيس الجمهورية المؤقت إدارة شؤون البلاد، ومن ثم كانت الضرورة الملجئة لإقرار دستور جديد للبلاد هو دستور ٢٠١٤ الحالي.

وإذ تقرر القاعدة الأصولية التي استقر عليها قضاء المحكمة الدستورية العليا<sup>(٤٧)</sup> بأن النصوص الدستورية يكمل بعضها البعض في وحدة عضوية واحدة متكاملة لا تتهادم ولا تتنافر فيما بينها، وبما يترتب عليه عدم تفسير أي نص بمعزل عن النصوص الدستورية الأخرى.

فقد أدرك المشرع الدستوري إيماناً منه بضرورة مواكبة تطور مفهوم الأمن القومي، وإتساع هذا المفهوم إذ لم يعد مقصوراً على الأمن العسكري الذي يتمثل في استشعار الخطر المسلح الخارجي المحدد بالدولة بتنمية القدرات العسكرية والدفاعية لدرء هذا الخطر، للدفاع عن البلاد وحماية سلامة أراضيها، بل امتد ليشمل كلاً من الأمن السياسي للدولة بتأمين استقرارها السياسي وحماية الشرعية والحفاظ على مؤسساتها الدستورية، ليمتد للأمن الاقتصادي بما يضمن حماية ثرواتها ومواردها المالية وبما يساهم في تنمية مواردها الطبيعية بين مختلف أطراف ومكونات الدولة المصرية، ثم أخيراً الأمن الاجتماعي والثقافي بحماية الشعور بالأمان واحترام العادات والتقاليد وقبول الطرف الآخر بما يضمن الحفاظ على المواطنة والهوية الثقافية للدولة المصرية بغض النظر عن العرق أو الدين أو المذهب.<sup>(٤٨)</sup>

ولا مراء في أن دستور ٢٠١٤ الحالي<sup>(٤٩)</sup>، إدراكاً منه لخطورة وأهمية الأمن القومي المصري قد تضمن النص صراحة - في سابقة تعد الأولى من نوعها - على أن الحفاظ على الأمن القومي واجب، والتزام الكافية بمراعاته مسئولية وطنية يكفلها القانون<sup>(٥٠)</sup>، ومقررًا أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ولا يعلن حالة الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء. فإذا كان مجلس النواب غير قائم يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، موافقة كلاً من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني.<sup>(٥١)</sup>

إذ نص في المادة (٢٠٠) منه على أن « القوات المسلحة ملك الشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها

يتمثل فى أن الدستور القائم قد حدد فى الفقرة الأولى من المادة (٢٠٤) منه الاختصاص المحجوز للقضاء العسكرى، دون غيره، فى الفصل فى الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن فى حكمهم. وقد تضمنت الفقرة الثانية منها الضوابط الحاكمة لاختصاص القضاء العسكرى بمحاكمة المدنيين أمامه، بأن تمثل الجريمة المرتكبة اعتداءً مباشرًا على المنشآت العسكرىة أو معسكرات القوات المسلحة أو ما فى حكمها. وبذلك اعتمد الدستور معيارًا شخصيًا وآخر مكانيًا لاختصاص القضاء العسكرى بمحاكمة المدنيين عن الجرائم التى تقع منهم بصفتهن هذه على المنشآت العسكرىة ومعسكرات القوات المسلحة وما يأخذ حكمها. فضلًا عن أن نصوص القرار بقانون رقم ١٣٦ لسنة ٢٠١٤ فى شأن تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية، والمعدل بالقانون رقم ٦٥ لسنة ٢٠١٦، يبيّن منها، أنها قد تضمنت حكمًا وقتيًا، عين بموجبه المشرع المنشآت المدنية التى تدخل فى حكم المنشآت العسكرىة ومعسكرات القوات المسلحة، وتخضع للجرائم التى تقع عليها ومرتكبوها لولاية القضاء العسكرى، طوال فترة سريان أحكامه، وهى المنشآت العامة والحيوية، بما فى ذلك محطات وشبكات وأبراج الكهرباء وخطوط الغاز وحقول البترول وخطوط السكك الحديدية وشبكات الطرق والكبارى وغيرها من المنشآت والمرافق والممتلكات العامة وما يدخل فى حكمها. وبذلك ينعد الاختصاص بالفصل فى تلك الجرائم ومحاكمة مرتكبيها من المدنيين لهذا القضاء، إذا توافرت شروط ثلاثة: أولها: أن يُمثل الفعل اعتداءً مباشرًا على أى من تلك المنشآت أو المرافق أو الممتلكات العامة. وثانيها: أن يقع الاعتداء حال قيام القوات المسلحة بتأمين وحماية هذه المنشآت والمرافق والممتلكات العامة تأمينًا فعليًا وليس حكميًا. وثالثها: أن يكون الفعل الذى يقع على أى منها مؤتمًا بهذا الوصف طبقًا لأحكام قانون العقوبات أو القوانين المنظمة لهذه المنشآت أو المرافق أو الممتلكات. باعتبارها القواعد العامة الحاكمة للتجريم والعقاب فى هذا الخصوص، والتى تتحدد على أساسها المسئولية الجنائية لمرتكبى أى من هذه الأفعال من المدنيين.

وفى الواقع أن غالبية هذه الجرائم ارتكبت إبان ثورتى ٢٥ يناير، ٣٠ يونيو، أى قبل صدور التعديل الدستورى عام ٢٠١٩، ورغم ذلك كان قضاء المحكمة الدستورية العليا مواكبًا لتطور مفهوم الأمن القومي المصرى، غير أنه بموجب هذا التعديل غدا القضاء العسكرى مختصًا بأى من الجرائم

وطنية رجال قواته المسلحة وزهدهم فى السلطة توكيدًا للدور الخلاق لهذه القوات فى استقرار الأوضاع السياسية والأمنية واستتباب العملية الديمقراطية، فضلًا عن تفهم غالبية المصريين لمدى أهمية دور جيشهم فى المراحل الدقيقة من ثوراتهم، وثقل حضوره فى الحياة العامة، الأمر الذى عزز مكانة القوات المسلحة كشريك مهم وطرف مؤثر فى الحفاظ على الأمن القومي بمفهومه الواسع.

وفى هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن شعار القائمين بالثورتين<sup>(٤٧)</sup> تمثل فى أن (الجيش والشعب يد واحدة).

وقد أبى التعديل على أن القوات المسلحة ملك الشعب، بما يؤكد انحيازها له فقط، وليس إلى رئيس أو مسئول، وأن تحافظ على مقومات الدولة ومؤسساتها، ومما لا شك فيه أن الجميع يتذكر انحياز القوات المسلحة لاختيارات الشعب سواء فى ثورة ٢٥ يناير أو ٣٠ يونيو وحمايتها المصريين، بل كانت طوق النجاة فى الثورتين، عندما تدخلت فى الوقت المناسب قبل أن تتحول مصر لساحة من الدماء نتيجة ممارسات الجماعة الإرهابية التى هددت بقتل المصريين خاصة إبان ثورة ٣٠ يونيو.

وقد غدا الجيش المصرى بمقتضى ذلك التعديل حامى الشعب والمعبّر عن صوته، وهو قاطع على كل من يدعى أن الهدف من التعديل «عسكرة الدولة المصرية» فقد تجاهلوا عمدًا انحياز الجيش للشعب فى الثورتين دون أى حسابات أو رؤى للأحداث، وتحمل الجيش وحده عبء توفير الحماية للمصريين من الفوضى والتخريب ومن عملاء أجناسات التقسيم الخارجية والداخلية.

الثانى: ويتمثل فى إضافة نوعية لاختصاص القضاء العسكرى بمحاكمة المدنى أمامه حال ارتكابه جرائم تمثل اعتداء على المنشآت التى تتولى القوات المسلحة حمايتها.<sup>(٤٨)</sup>

إذ تنبه المشرع الدستورى بموجب هذا التعديل إلى خطورة الاعتداء على مرافق الدولة الحيوية ومؤسساتها المدنية، وارتأى ضرورة حماية القوات المسلحة لها ولكل ما تراه داخلًا فى إطار مسئوليتها الوطنية ومستهدفًا بذلك تأمين البلاد ضد كل ما يشكل اعتداء على تلك المرافق أو المؤسسات من خلال أحكام المحاكم العسكرىة الرادعة والناجزة بهدف الحفاظ على مقدرات ومكتسبات وحقوق وحرىات أفراد المجتمع وحفاظًا على الأمن القومي المصرى بمفهومه المعاصر.

وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا على توكيد هذا المعنى حتى قبل تعديل المادة ٢٠٤ من الدستور الحالى المعنى من خلال ما استقر عليه قضاؤها<sup>(٤٩)</sup> من مبدأ أساسى



## الشرعية الدستورية لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري

المستشار د. / عمر على نجم

تلك الرؤية الجديدة هذه صلب وثائقه الدستورية، بما يؤكد حرصه على تأمين الدولة، والدفاع عنها ضد الخطر الخارجي أو الداخلي على حد السواء، انطلاقاً من المسؤولية الوطنية للقوات المسلحة وفقاً لنص المادة ٨٦ من الدستور الحالي في الحفاظ على الأمن القومي المصري.

التي ترتكب من المدنيين ضد المنشآت التي تتولى حمايتها القوات المسلحة، عموماً أياً كانت.

صفوة القول إن المشرع الدستوري إدراكاً منه لأهمية المفهوم المعاصر للأمن القومي المصري، قد أعاد صياغة مهمة القوات المسلحة بما يواكب هذا المفهوم، وقد ضُمّن

### المراجع :

- ١- مستشار دكتور/ عمر على نجم « دستورية القضاء العسكري بين الاطلاق والتقييد » القاهرة دار النهضة العربية طبعة ٢٠٠٦ ص ١.
- ٢- عبد القادر محمد الشيخ ذاتية القانون الجنائي العسكري رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٩٩ ص ٢٧ وما بعدها.
- ٣- الصادر بموجب الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ منشور بالوقائع المصرية العدد (٤٢) غير اعتيادي في ٢٠ إبريل ١٩٢٣.
- ٤- الصادر بموجب الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ منشور بالوقائع المصرية - العدد (٩٨) غير اعتيادي ٢٣ أكتوبر ١٩٣٠.
- ٥- مادة ١٤٦ من دستور ١٩٢٣، تقابل مادة ١٣٥ دستور ١٩٣٠.
- ٦- مادة ٤٦ دستور ١٩٢٣.
- ٧- مادة ٤٦ دستور ١٩٢٣.
- ٨- مادة ١٣١ دستور ١٩٢٣، مادة ١٢٠ دستور ١٩٣٠.
- ٩- دستور ١٩٥٤ منشور الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري المجلد الرابع ص ٤١٦٥.
- ١٠- مادة ١٧٩ دستور ١٩٥٤.
- ١١- مادة ١٠٧ دستور ١٩٥٤.
- ١٢- مادة ١٨٤ دستور ١٩٥٤.
- ١٣- مادة ١٨٥ دستور ١٩٥٤.
- ١٤- دستور ١٩٥٦ الوقائع المصرية العدد (٥ مكرر) الصادر ١٦ يناير ١٩٥٦.
- ١٥- مادة ٥٨ دستور ١٩٥٦.
- ١٦- مادة ١٦٩ دستور ١٩٥٦.
- ١٧- مادة ١٧١ دستور ١٩٥٦.
- ١٨- دستور ١٩٥٨ المؤقت منشور الجريدة الرسمية - العدد الأول الصادر في مارس ١٩٥٨.
- ١٩- الجريدة الرسمية العدد ٦٩ تابع (أ) ٢٤ مارس ١٩٦٤.
- ٢٠- مادة ٢٣ من دستور ١٩٦٤.
- ٢١- عدلت الفقرة الأولى من المادة ١٨٠ من دستور ١٩٧١ فحسب طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في ٢٦ مارس ٢٠٠٧.
- ٢٢- المادة ١٨٠ من دستور ١٩٧١.
- ٢٣- عمر على نجم « دستورية القضاء العسكري بين الاطلاق والتقييد » سابق الإشارة إليه ص ٢.
- ٢٤- عوض المر (الرقابة على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية) مركز رينيه- جان دوى للقانون والتنمية ص ٩٤٤.
- ٢٥- المرجع السابق ص ٩٢٧.
- ٢٦- مصطفى أبو زيد فهمي « الدستور المصري والرقابة على دستورية القوانين » الإسكندرية منشأة المعارف عام ١٩٨٥ ص ٢٩٢ وما بعدها.
- ٢٧- راجع القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨١ بتبويض رئيس الجمهورية في التصديق على اتفاقيات بيع وشراء السلاح وإصدار قرارات لها قوة القانون بشأن الاعتمادات المالية اللازمة لتسليح القوات المسلحة، د. جمال الدين العطيفي « آراء في الشرعية وفي الحرية » الهيئة المصرية العامة لكتاب ١٩٨٠ ص ٤٥١.
- ٢٨- أحكام المحكمة الدستورية بدولة الكويت والسودان.
- ٢٩- الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٢٨ قضائية « دستورية » جلسة ١٣/١٠/٢٠١٨ مع أحكام الدستورية الجزء ١٧ المجلد الأول ص ٧٠.
- ٣٠- الدعوى رقم ٤٨ لسنة ٤ قضائية « دستورية » جلسة ٢١/١/١٩٨٤ مع أحكام الدستورية الجزء (٢) ص ٢٢.
- ٣١- الدعوى رقم ١٠ لسنة ١٤ قضائية « دستورية » جلسة ١٩/٦/١٩٩٢ مع أحكام الدستورية الجزء ٢/٥ ص ٣٧٦.
- ٣٢- الدعوى رقم ٢٢ لسنة ٦ قضائية « دستورية » جلسة ٥/٢/١٩٧٧ مع أحكام المحكمة العليا « دستورية » ص ٢٢.
- ٣٣- عبد الرحمن أسامة المفهوم المعاصر للأمن القومي الموسوعة السياسية عام ٢٠٢٠ ص ٥٥.
- ٣٤- البنود أرقام (١-٨) من الإعلان.
- ٣٥- البنود رقم (٦) من الإعلان.
- ٣٦- نشر بالجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب) في ٣٠/٣/٢٠١١.
- ٣٧- مادة ٣٥ مكرراً ٢- من الإعلان.
- ٣٨- منشور بالجريدة الرسمية العدد (٥١ مكرر ب) السنة (٥٥) في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢.
- ٣٩- مادة ١٤٦ من دستور ٢٠١٢.
- ٤٠- مادة ١٩٨ من دستور ٢٠١٢.
- ٤١- الدعوى رقم ٢٢ لسنة ٢٥ قضائية « دستورية » جلسة ٥ فبراير ١٩٩٤ مع أحكام المحكمة الدستورية الجزء السادس ص ١٤٨.
- ٤٢- تعريف مركز الدراسات الإستراتيجية للقوات المسلحة، عبد الرحمن أسامة « المفهوم المعاصر للأمن القومي » الموسوعة السياسية ٢٠٢٠ ص ٥٩، المضبطة الدستورية محضر اجتماع اللجنة التأسيسية لوضع دستور ٢٠١٤ رقم (٤٢) بتاريخ ٢٠ نوفمبر ٢٠١٢، ومحضر الاجتماع رقم (١٥) بتاريخ ٢١ أكتوبر ٢٠١٣.
- ٤٣- نشر في الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير ٢٠١٤.
- ٤٤- المادة ٧٦ من دستور ٢٠١٤.
- ٤٥- المادة ١٤٢ من دستور ٢٠١٤.
- ٤٦- عدلت الفقرة الأولى من المادة (٢٠٠) فحسب، طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ إبريل ٢٠١٩، وقد كان نص المادة قبل التعديل يجري على ما يأتي : القوات المسلحة ملك الشعب- مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها، والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات، ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية، ويكون للقوات المسلحة مجلس أعلى، على النحو الذي ينظمه القانون.
- ٤٧- ثورتى ٢٥ يناير ٢٠١١، ٣٠ يونيو ٢٠١٢ ومن هذه الشعارات كذلك (عيش حرية عدالة) رفعها المحتجون والمتظاهرين إبان الثورتين.
- ٤٨- عدلت الفقرة الثانية من المادة ٢٠٤ طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور، الذي أجري في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ إبريل ٢٠١٩.
- ٤٩- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٢ لسنة ٤١ قضائية «منازعة تنفيذ» جلسة ٦ أغسطس سنة ٢٠٢٢ والدعوى رقم ٦٤ لسنة ٤١ قضائية «منازعة تنفيذ» جلسة ٦ أغسطس سنة ٢٠٢٢.

## الشرعية الدستورية لمهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري

■ المستشار / عمر على نجم  
نائب رئيس هيئة قضايا الدولة

### مستخلص :

تتمثل مهمة القوات المسلحة في الحفاظ على الأمن القومي المصري وتوكيد شرعيتها الدستورية، وظهرت صياغة هذه المهمة عبر الدساتير المتعاقبة، وانتهاءً بالتعديل الوارد على الدستور الحالي لمواكبة تطور ذلك المفهوم، الذي لم يعد قاصراً على المجال العسكري بل امتد للمجالات غير العسكرية لتغدو مهمة القوات المسلحة في هذا الصدد، تابعة من مسئوليتها الوطنية المقررة بنص الدستور حفاظاً على الأمن القومي المصري بمفهومه المعاصر.

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد دعائم الدولة القانونية المعاصرة، وبمقتضاه توزع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على سلطات ثلاث متميزة، حيث يستقل كل منها في أداء وظيفتها، إلا أن هذا الاستقلال لا يمكن أن يكون مطلقاً وإنما على العكس نسبياً يسمح بوجود بعض مظاهر التعاون بين هذه السلطات.

إدراكاً من المشرع الدستوري لأهمية المفهوم المعاصر للأمن القومي المصري، قد أعاد صياغة مهمة القوات المسلحة بما يواكب هذا المفهوم، وقد ضمن تلك الرؤية الجديدة هذه صلب وثائقه الدستورية، بما يؤكد حرصه على تأمين الدولة، والدفاع عنها ضد الخطر الخارجي أو الداخلي على حد سواء، انطلاقاً من المسئولية الوطنية للقوات المسلحة وفقاً لنص المادة ٨٦ من الدستور الحالي في الحفاظ على الأمن القومي المصري.

**الكلمات المفتاحية :** الشرعية الدستورية، القوات المسلحة، مصر

## The constitutional legitimacy of the mission of the armed forces In preserving Egyptian national security

■ *Consultant Dr./Omar Ali Najm*

*Vice President of the State Litigation Authority*

### Abstract:

*The mission of the armed forces is to preserve Egyptian national security and confirm its constitutional legitimacy. The formulation of this mission appeared through successive constitutions, ending with the amendment contained in the current constitution to keep pace with the development of that concept, which is no longer limited to the military field, but rather extended to non-military fields to become the mission of the armed forces in This regard stems from its national responsibility stipulated in the Constitution to preserve Egyptian national security in its contemporary sense. The principle of separation of powers is considered one of the pillars of the contemporary legal state, and the constitutional legislator, recognizing the importance of the contemporary concept of Egyptian national security, has reformulated the mission of the armed forces in keeping with this concept, and has included this new vision in the heart of his constitutional documents, confirming his keenness to secure the state. And defending it against external or internal danger, based on the national responsibility of the armed forces, in accordance with the text of Article 86 of the current constitution, to preserve Egyptian national security.*

**Keywords:** constitutional legitimacy, armed forces, Egypt