



للضرورة أحكام

تنظيم التشريع في غيبة البرلمان
وأثاره في الحقوق والحريات الأساسية

(يناير 2011 - يونيو 2015)

للضرورة أحكام!

تنظيم التشريع في غيبة البرلمان وآثاره في الحقوق والحريات الأساسية

(يناير 2011 - يونيو 2015)

صادر عن وحدة الحريات المدنية

الطبعة الأولى/أكتوبر 2015

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

14 شارع السراي الكبرى (فؤاد سراج الدين) - جاردن سيتي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202) +

www.eipr.org - eipr@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org



قام طارق عبد العال المحامي ومدير فريق المحامين بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية بكتابة هذه الدراسة وقام عمرو عبد الرحمن مدير وحدة الحريات المدنية بأعمال المراجعة والتحرير. وقام أ. أحمد الشبيني بالتصحيح اللغوي

«إن القانون يسبغ الشرعية عن طريق إسدال النقاب على مصالح طبقات محددة بواسطة استخدام لغة عامة تبدو كما لو كانت محايدة طبقياً
باتباع إجراءات وشكليات تم تصميمها من أجل أن توحى بالرهبة والاحترام»

نathan ج. براون «القانون في خدمة من: المحاكم في مصر والخليج»، القاهرة ...

مقدمة

مع اقتراب إجراء الانتخابات البرلمانية، التي من المفترض أن تجري قبل نهاية هذا العام وفقاً للتصريحات الأخيرة لرئيس الجمهورية، تبرز الحاجة إلى مراجعة هذا الكم الهائل من التشريعات التي صدرت خلال المرحلة الانتقالية من منظور توافقها مع حزمة الحقوق والحريات الأساسية المحصنة دستورياً أو بمقتضى المواثيق الدولية التي صادقت عليها الحكومات المصرية المتعاقبة، وذلك لسببين رئيسيين، فمن زاوية أولى، تعتبر هذه المهمة ضرورة ملحة وأولية لكل منظمات المجتمع المدني العاملة في الحقل الحقوقي بهدف مساعدة نواب البرلمان في مهمتهم الصعبة، المتمثلة في المراجعة والتصديق على كل هذه التشريعات في غضون مدى زمني خمسة عشر يوماً وفقاً لنص المادة 156 من الدستور. ومن زاوية أخرى، فقد صدرت الأغلبية العظمى من هذه التشريعات المتعلقة بكافة الجوانب الحيوية من حياة المواطنين المصريين بدءاً بتنظيم شئون العاملين بالدولة وليس انتهاءً بقوانين مكافحة الإرهاب مع القطاعات الفاعلة في الحياة المدنية دون حوار مجتمعي جديٍّ وبالمخالفة للحد الأدنى من قواعد الشفافية. وبالتالي، فدراستنا تلك والحال كذلك بمثابة محاولة متأخرة بعض الشيء لمواجهة هذا الخلل - والمسئول عنه الرئاسة والحكومة الحالية بالطبع - وسعيًا لتوسيع دائرة المشاركة قدر الإمكان في حوار حول مضمون هذه التشريعات مع القطاعات الفاعلة في الحياة المدنية من أحزاب ونقابات وجمعيات أهلية.

إن السعي لتهيئ السلطة التشريعية في بنية النظام السياسي وغيبة الحوار المجتمعي حول القوانين ليست ظواهر غريبة على مصر، التي عاشت في ظل سلطويات مختلفة الأشكال على مدار تاريخها الحديث باستثناءات محدودة. إلا أن الفترة من 25 يناير 2011 وحتى الآن قد تميزت بغياب البرلمان سواء نتيجة إعلانات دستورية مختلفة أو نتيجة الحل من قبل المحكمة الدستورية العليا، ولم ينعقد البرلمان عملياً إلا لبضعة شهور خلال هذه المدة الطويلة. ويضيف هذا سؤالاً إضافياً للمناقشة إذ أنه يحتم علينا قبل الدخول مباشرة إلى مناقشة محتوى هذه التشريعات، التوقف عند مناقشة من حيث الشكل، أي محاولة النظر في إذا ما كانت الإدارات الانتقالية المختلفة قد التزمت بالضوابط المنصوص عليها دستورياً في الدساتير المصرية المتعاقبة أو المبادئ المنصوص عليها في المرجعية الدولية لحقوق الإنسان، أم لم تلتزم.

وبالتالي، تسعى هذه الورقة إلى تقديم قراءة شكلية وموضوعية لمجموعة القوانين التي صدرت في غيبة البرلمان في الفترة من يناير 2011 وحتى يونيو 2015، مع التركيز في الجانب الشكلي، أخذاً في الاعتبار التنوع الكبير في مضامين هذه التشريعات على النحو الذي يجعل من الصعب مناقشتها جميعاً في موضع واحد، علاوة على أن المبادرة قد غطت جانباً هاماً من المناقشة الموضوعية لهذه التشريعات في إصداراتها المختلفة طوال الفترة الماضية والتي سنحيل القارئ إليها في مواضعها المناسبة. بعبارة أخرى، تهدف هذه الدراسة إلى التأكيد على أن حالة الضرورة التي تستند إليها الحكومة والرئاسة الحالية في إسرافها التشريعي ليست حالة من الخروج الكامل عن القانون. إنها في الحقيقة حالة محكمة بمعايير واضحة ومستقرة دستورياً وقانونياً، انتهكتها هذه الحكومات على مدار أربع سنوات في أكثر من موضع وبأكثر من شكل.

ومن ثم فسوف تنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية. الجزء الأول نعرض فيه لموجبات تولي السلطة التنفيذية لسلطة التشريع وشروط ذلك التولي وضوابطه. ثم نعرض في الجزء الثاني باختصار للتطور الدستوري المصري وكيفية تناوله لحدود تولي السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الدولة لمهام التشريع، مع التركيز بالطبع في الدستور الحالي الصادر في 2012 والمعدل في 2014. ونعرج في الجزء الثالث والأخير على أهم ما صدر مرتباً بحقوق المواطنين وحياتهم الأساسية، ومدى اتصاله وانفصاله عن الضوابط التي سنتعرض لها في الجزء الأول.

معنى القرار بقانون وعلاقته بحالة الضرورة

الأصل العام في الأمور التشريعية هو أن تتولاها السلطة التشريعية القائمة، وهو ما اصطُح على نعتة بالتشريع العادي، وهو الاختصاص الأول والأصيل للسلطة التشريعية المنتخبة وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية القائمة. ولكن قد تُشارك أو تندخل السلطة التنفيذية في العمل الأصيل للسلطة التشريعية، وهي سلطة إصدار القوانين، وهو ما يسمى اصطلاحاً بالتشريع الفرعي، وهذا الأمر على إطلاقه من الممكن أن يُطلق عليه: «حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن القوانين». وعبر استطلاع التطور الدستوري وما استقر عليه الفقه الدستوري نجد أن للسلطة التنفيذية حالات ثلاثاً تقوم فيها بسن التشريع أو ما يسمى بالقرار بقانون، إذ أنه يعد من ناحية قراراً وذلك لصدوره عن السلطة التنفيذية، ومن ناحية ثانية يعتبر قانوناً لكونه يتمتع بقوة القانون كاملة.¹

الحالة الأولى هي «تشريع السلطة الفعلية»، وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية في أحوال غير منصوص عليها دستورياً، أو غير ممنوحة لها بمقتضى الدستور، وهذا ما تقوم به عادة الحكومات الثورية المؤقتة. وتبقى هذه التشريعات نافذة طالما نجحت هذه الحكومات المؤقتة في إقامة نظام دستوري جديد. ومن الأمثلة على ذلك ما جاء النص عليه بالمادة 191 من دستور سنة 1956 من اعتبار جميع القرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة صحيحة ولا يجوز الطعن فيها.

الحالة الثانية هي «تشريع التفويض» وهو التشريع الذي يصدره رئيس الجمهورية في موضوعات معينة يفوضه فيها المجلس التشريعي في إصدار قرارات بشأنها، لها قوة القوانين. وهذا النوع من التشريعات يسمى «قوانين التفويض» وهو من حيث الأساس الدستوري يجب أن يتم في أحوال بعينها، ولمدة محددة، وطبقاً لشروط وأسس خاصة، وذلك بحسب أن البرلمان هو المختص من حيث الأصل العام بتنظيم المسائل التي تناوّلها هذه التشريعات التفويضية، وأن البرلمان لا يملك حق التخلي عن الرخصة الدستورية ما لم يقرر لها الدستور هذا الحق. ومن الناحية الفقهية، فقد اتفق الفقهاء على إطلاق اصطلاح اللوائح التفويضية على هذا النوع من التشريع، وهذه اللوائح من حيث الشكل تدخل في عداد القرارات الإدارية، وذلك نظراً إلى كونها تصدر عن السلطة التنفيذية، ولكنها من حيث الموضوع تدخل ضمن القوانين العادية وذلك نظراً إلى تمتع هذه اللوائح بقوة القانون، وتمتعها بقوة إلغاء أو تعديل التشريعات العادية. وقد خلت دساتير 1923 ، 1930 ، و1958 من أية نصوص تبيح التفويض التشريعي، ولكن أجاز الدستور المصري لسنة 1956 أسلوب تشريعات التفويض في مادته رقم 136 ، وكذلك أجاز دستور سنة 1964 في مادته رقم 120 ، ويمكن التمثيل عليه بما جاء بالدستور المصري لسنة 1971 في مادته رقم 108 ، التي نصت على أن «لرئيس الجمهورية وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها.

1- محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحكم في استنباط التشريع شرعاً ووضماً، دار النهضة العربية، ط 2002 ، ص 119.

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء التفويض، فإذا لم تُعرض أو عُرضت ولم يوافق المجلس عليها، زال ما كان لها من قوة القانون».

الحالة الثالثة هي «تشريع الضرورة»، وهو ما يصدره رئيس الدولة بوصفه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في غيبة المجلس التشريعي، وذلك لمواجهة حالة من حالات الضرورة. إذ أنه من الأمور الطبيعية أن البرلمان صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل لا ينعقد بصفة دائمة، بل هناك فترات يكون فيها البرلمان معطلاً سواء بسبب حله أو وقف جلساته أو إجازاته السنوية. فإذا ما طرأ خلال هذه الفترات حالة تستوجب الإسراع في إصدار تشريع لمواجهة أخطرها من الواجب إعطاء رئيس الجمهورية الحق في إصدار مثل هذه التشريعات على سبيل الاستثناء، مع إخضاع هذه القرارات بقوانين لمراجعة ورقابة مجلس الشعب فور انعقاده.² كما أن هناك حالات أخرى للضرورة مثل حالة الطوارئ وحالة الأزمات العاجلة التي تقتضي تدخلاً تشريعياً سريعاً لمواجهة أخطارها، ولكن هذه الحالات الأخيرة تخرج عن نطاق البحث.

استقرت معظم دساتير العالم على الاعتراف بالحق للسلطة التنفيذية في إصدار قرارات لها قوة القوانين الصادرة من المجالس التشريعية، وإن اختلفت طرق معالجة الدساتير لهذا الأمر على حسب النظام السياسي السائد في كل دولة من الدول، وعلى الرغم من اختلاف النظم وتباينها في تنظيم ذلك الموضوع، فإن جميعها لم يخرج عن حدود فكرة الضرورة، وهي الفكرة الدستورية التي تواجه تلك الظروف الاستثنائية.³

مفهوم الضرورة:

بالرغم من أن مقتضى مبدأ المشروعية هو خضوع الدولة للقانون، فإنه يتعرض في ظل الظروف الاستثنائية إلى قدر من التعديلات التي تستوجب منح السلطة التنفيذية سلطة التشريع الاستثنائية. وتعد فكرة الضرورة معبرة عن توافر حالة واقعية تتمثل في إحدى الظروف الاستثنائية التي تنوع أحوالها مثل حالة الحرب، والطوارئ، والاستعجال،⁴ أو بمعنى إجمالي هي تشريعات تصدر في ظل ظروف يصعب تصورها أو أحوال تقتضي الإسراع في إصدار تشريعات لمواجهة تلك الحالات. وقد اتفق معظم الفقه الدستوري والإداري على أنه يجب تحقق اشتراطات بعينها حتى تتوافر الظروف الاستثنائية الملجئة إلى الاعتراف للسلطة التشريعية بحقها في ممارسة وظيفة التشريع، وأهم تلك الاشتراطات:

1. وجود حالة من الخطر الجسيم الحال أو تهديد به ضد الدولة. ومن الجائز أن يكون ذلك الخطر مصدره طبيعي كالكوارث الطبيعية مثل السيول أو الأوبئة، أو من الممكن أن يكون خطراً خارجياً كالحروب التي تهدد أيّاً من البلدان، وإجمالاً فيمكننا القول أنه خطر غير مألوف من حيث النوع وكبير من حيث المدى.⁵ أما عن كون الخطر حالاً، فهو يعني أن لا يكون مستقبلياً، وأن لا يكون قد وقع وانتهى، وهو ما يعني أن تكون حالة الخطورة قد بدأت فعلاً، أو هو وشيك الوقوع، دون أن يكون قد انتهى بعد، وبحيث أن لا تجد السلطة التنفيذية أية فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى لمواجهة.

2- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها، ط 1982، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 27

3- انظر الملحق رقم 1.

4- د / عمر حلي فهمي - الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - ص 4

5- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - سلطة الحكم في استنباط التشريع شرعاً ووضعا - دار النهضة العربية - ط 2002 - ص 119

2. استحالة مواجهة الخطر أو التهديد بالطرق العادية أو عن طريق المؤسسات الدستورية العادية، وهو الأمر الذي يعني أنه إذا كان بالإمكان مجابهة ذلك الخطر بإحدى الوسائل القانونية أو الدستورية العادية وجب الرجوع إلى تلك الوسيلة، أما إذا كانت الوسائل القانونية العادية عاجزة عن مواجهة ذلك الخطر فإنه لا مفر من اللجوء إلى تفعيل نظرية الضرورة.

شروط تطبيق نظرية الضرورة:

في أغلبية النظم السياسية والدستورية تختلف شروط تطبيق نظرية الضرورة من نظام إلى آخر، ولكن وفي الأغلب فهناك مجموعة من الشروط التي اتفقت عليها أغلبية النظم، وأجمع عليها الفقه الدستوري. فيشترط أولاً تحقق الارتباط بين لوائح الضرورة والهدف منها، بحيث ينبغي على هذه اللوائح ألا تستهدف سوى المحافظة على سلامة الدولة بمواجهة الظروف الاستثنائية التي تهددها، وإعادة الأوضاع إلى طبيعتها العادية في أقل وقت ممكن. ويُعد هذا الشرط من أهم وأخطر شروط التطبيق، إذ من شأنه أن يكون عنصراً فعالاً في تحديد سلطات الضرورة والحد من تزايدها، وعليه فإذا كان على سلطة الضرورة أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الهدف، فإنه يجب عليها ألا تتخذ سوى هذه الإجراءات. ومع هذا فقد وقع خلاف فقهي حول تحديد مدى هذه الرابطة بين اللائحة والهدف المحدد، وهل يؤخذ لذلك بتفسير ضيق يستوجب علاقة مباشرة بينهما، أم يكفي بتفسير واسع لا يتطلب سوى وجود علاقة ولو ضعيفة بين اللائحة والهدف المحدد.

وتشترط أغلبية الفقه ثانياً أنه لا يجوز للوائح الضرورة أن تتدخل في المجال المحتجز للقانون، وهو مجال قد يحدده الدستور بنفسه، وقد ينوب عنه أو يكمله القضاء بالاستعانة بالفقه، مثل موضوع تنظيم القضاء وتسييره. ومن ناحية أخرى يُجمع الفقه على أنه مهما كانت الظروف الاستثنائية فإنه لا يجوز لسلطة الضرورة تعديل الدستور جزئياً أو كلياً، ما لم ينص الدستور على ذلك، وإلا خرجنا تماماً من دائرة نظرية الضرورة ومبدأ المشروعية والدولة القانونية إلى دائرة الانقلابات والثورات واندماج السلطات.

وأخيراً يتعين انتهاء تطبيق نظرية الضرورة بمجرد انتهاء أو زوال الظروف الاستثنائية التي دعت إلى تطبيقها، ورغم الإجماع الفقهي على هذا الشرط فإن الخلاف وقع حول ما إذا كانت كافة اللوائح وتشريعات الضرورة تسقط من تلقاء نفسها أم ينبغي موافقة سلطة الضرورة على ذلك. ويفرق البعض بين نوعين من هذه اللوائح والتشريعات، الأولى تتعلق مباشرة بحماية الدولة، وهذه تسقط بمجرد اختفاء شروط اللجوء إلى حالة الضرورة، والثانية هي التي يمكن تكييفها بأنها تستهدف حسن سير الإدارة، وهذه تظل سارية لأن الباعث لها ليست الأحداث والظروف ذاتها.

وقد أتيحت الفرصة للمحكمة الإدارية العليا المصرية أن تقول كلمتها في هذا الأمر في وقت مبكر من عمر هذه المحكمة، حيث قضت بأن «النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أُجبرت على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية. فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية، وبما أنه لا يوجد نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات العاجلة التي لم تُعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها. وغني عن البيان في هذا المجال أن هناك قاعدة تنتظم القوانين جميعها وتفوقها، محلها وجوب الإبقاء على الدولة، فحماية مبدأ المشروعية يتطلب أولاً وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة، الأمر الذي يستتبع تحويل الحكومة استثناءً، وفي حالة الضرورة من السلطات، ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي،

ما دامت تبتغي الصالح العام. غير أن سلطة الحاكم في هذا المجال ليست طليقة من كل قيد، بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأن يكون رائد الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة. وبذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء، غير أن المناط في هذه الحالة لا يقوم على أساس التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وإنما على أساس توافر الضوابط التي سلف ذكرها أو عدم توافرها، فإذا لم يكن رائد الحكومة في هذا التصرف الصالح العام، بل اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلاً فإن هذا القرار في هذه الحالة يكون باطلاً»⁶.

ونستطيع أن نوجز القول بأن السلطة اللائحة الاستثنائية، وإن كانت ضرورية للإدارة، إلا أنها ليست حقاً خالصاً لها وإنما هو اختصاص مقيد بضرورة توافر شروط معينة للجوء إليها وبشروط أخرى لإصدارها وتطبيقها، كما أن آثار استخدام تلك الاختصاصات محدد بنطاق معين لا يجوز تجاوزه، ومن ثم فن الخطأ القول بأنه ليس للضرورة قانون أو أحكام، بل على العكس فإن الضرورة هي تنظيم قانوني، وهو ما يعني على الأقل خضوع الضرورة للرقابة حتى لا تتجاوز حدودها وضوابطها القانونية.

الرقابة التشريعية على تشريعات الضرورة:

لمآ بات من المستقر عليه أن التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية في فترات الأزمات أو الضرورة بشكل عام لا تعد خروجاً على مبدأ المشروعية، وإنما أصبحت تمثل أحد أوجهها وهو ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية، ومن ثم لا يجوز للسلطة التنفيذية الخروج عن نطاق هذه المشروعية الاستثنائية. وبالتالي وجب التأكد من صحة ممارسة السلطة التنفيذية لأعمالها خلال تلك الفترات، والالتزام بضوابطها، وهو الأمر الذي يعني في مجمله تحقق وجود رقابة فاعلة تستطيع أن تزن ما تقوم به السلطات من أفعال خلال فترات الضرورة متماشياً مع مبدأ المشروعية، وأن تكون جهة الرقابة قادرة على ممارسة ذلك الأمر بعيداً عن سلطان السلطة التنفيذية، وليس لها رقابة سوى من الدستور السائد. ويجب في الجهة الرقابية أن تقوم بعملها على وجه من السرعة حتى تحقق الرقابة فاعليتها المطلوبة على ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات لها قوة القانون، ولذلك تحرص المدونات الدستورية على أن تحقق للرقابة فاعليتها عن طريق الرقابة البرلمانية، وهو ما يعني إفساح المجال للبرلمان أن يعبر عن إرادته بجداية ووضوح بشأن ما تصدره السلطة التنفيذية من تشريعات الضرورة.

ومن المتصور عملاً أن تكون العملية الرقابية من خلال أحد أسلوبيين. الأسلوب الأول هو أن تكون الرقابة عن طريق قيام السلطة التشريعية بدورها، وذلك يكون بإقرارها لقوانين تشتمل على أحكام هذه اللوائح أو التشريعات الاستثنائية، سواء أقرتها كاملة أو عدلت في بعض أحكامها. ولكن يعيب هذه الطريقة كون البرلمان في حالة الضرورة لا تكون قائمة، وبالتالي تغيب الرقابة الوقتية السريعة، ولا تتاح لها الفرصة إلا بعد انتهاء الأزمة الملجئة للتشريعات الاستثنائية، وخصوصاً إذا كان الأصل المستقر عليه فقهيّاً أن لوائح الضرورة مؤقتة ويجب أن تنتهي بانتهاء الظروف الاستثنائية التي أوجبتها. أما الأسلوب الثاني، وهو ما تهتم به معظم الدساتير الحديثة⁷ ومدلوله أن تتم الرقابة عن طريق التصديق، وهو ما يعني قيام البرلمان بوظيفته الرقابية، ومن ثم يقع الالتزام على عاتق السلطة التنفيذية بأن تقوم بعرض ما أصدرته من تشريعات استثنائية على السلطة التشريعية لتنفيذ دورها في الرقابة الحقيقية على هذه التشريعات، ونجد أن غالبية التشريعات الدستورية قد اعتمدت هذا الأسلوب ونصت عليه في متن دساتيرها، احتراماً منها لمبدأ المشروعية، وذلك على الرغم من الاختلاف الفقهي حول القيمة العملية لهذه الرقابة.

6- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها، سابق الإشارة، ص 20.

7- انظر الملحق الأول من هذه الدراسة.

الرقابة القضائية على تشريعات الضرورة:

يرى جانب كبير من الفقه الإداري والدستوري أن جدية الرقابة على سلطات الضرورة تستلزم مباشرتها عن طريق السلطة القضائية، وأن القضاء وحده هو الذي يؤكد الرقابة الجادة والضمانة الحقيقية على ما تصدره السلطات الاستثنائية. وتجدر الإشارة إلى أنه في مصر وإن كان قد جرى النص على عرض التشريعات الاستثنائية على البرلمان عقب انعقاده، فإن تلك التشريعات تخضع كغيرها من القوانين لرقابة الدستورية المعقودة كاختصاص أصيل ومفرد للمحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا. ولكن قد اختلف الفقه من زاوية متجددة حول أحقية رقابة القضاء الإداري على هذه التشريعات بخلاف الرقابة المنعقدة للمحكمة الدستورية، ولما كانت هذه الدراسة لن تغور في التعمق الفقهي، فسوف نحاول تقريب الأمر عبر استعراض السلوك الواقعي من خلال أحكام القضاء المصري في هذا الشأن.

فقد أتيحت الفرصة مبكراً للقضاء المصري، ومن قبل إنشاء مجلس الدولة المصري للتطرق إلى هذا الموضوع، وقد اتجه القضاء المصري بصيغة عمومية نحو الاعتداد بالظروف الطارئة أو الضرورة كسبب مبرر للخروج على أحكام المشروعية العادية واللجوء إلى المشروعية الاستثنائية، وذلك إذا ما طرأت أحوال تنذر بخطر محقق مهدد للأمن العام أو الصحة العامة، بحيث يتوجب العمل بشكل سريع لمجابهته، وذلك باتخاذ إجراءات عاجلة عن طريق السلطة التنفيذية بما لها من سلطان وبما عليها من الواجبات التي تحتم عليها أن تسهر على استتباب الأمن وحماية الأموال والأرواح، وحينئذ لا يعد مخالفاً للقانون ما يُتخذ من إجراءات عاجلة لم تعمل لغاية سوى مصلحة جمهور المواطنين، ولم يشبهها سوء استعمال للسلطة أو تعسف أو عدم العناية والحرص في تنفيذها.

وبعد إنشاء مجلس الدولة المصري، فقد أتيحت له الفرصة مبكراً ليقول كلمته في هذا الموضوع، وكان ذلك في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بتاريخ 26 يونيو لسنة 1951 حيث أكدت على أنه يجب لقيام حالة الضرورة أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن، وأن يكون عمل الضرورة الذي صدر من الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر، وأن يكون هذا العمل لازماً حتماً فلا يزيد على ما تقتضي به الضرورة، وأن يقوم بهذا العمل الموظف المختص. وقد استندت المحكمة في تسبب حكمها إلى القاعدة العامة التي تقتضي بأن الضرورات تبيح المحظورات، وأن الضرورة تقدر بقدرها. وقد قالت المحكمة في نفس الحكم «إن أعمال الضرورة تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء ليرى ما إذا كانت أركان الضرورة متوافرة حتى يقوم حق الضرورة وتنتفي المسؤولية، فإذا لم تتوافر هذه الأركان فليست هناك ضرورة ويكون العمل الصادر من الإدارة في هذه الحالة موجباً للمسؤولية إذا كان مادياً وباطلاً إذا كان قراراً إدارياً»⁸.

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري المصرية، وهو من الأحكام التاريخية في هذا الصدد، لكونه قد تعرض بإسهاب شديد لموضوع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وأيضاً لكونه متعلقاً بقرارات متعلقة بأحداث سياسية كانت ذات شأن في حينها، وهي أحداث سبتمبر لسنة 1981، قررت المحكمة في ذلك الحكم رقم 3123 لسنة 35 قضائية، والصادر بتاريخ 11 فبراير لسنة 1982، عدم توافر الخطر الحال في الوقت الذي أعلن فيه رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات تطبيقاً لنص المادة 74 من الدستور المصري وهو الأمر الذي ينتفي معه الركن الأول لقيام حالة الضرورة، وكان يتعين على جهة الإدارة مواجهة الخطر بالقواعد القانونية القائمة المقررة للظروف العادية، وهو ما ينتفي معه الركن الثاني لقيام حالة الضرورة. ونستطيع أن نجمل في موقف القضاء المصري أن القضاء الإداري المصري قد أخضع نظام الطوارئ لرقابته محددًا حدود وضوابط هذه الرقابة فيما يتعلق بالتدابير والإجراءات المتخذة في ظل أحكام هذا النظام. فنظام الطوارئ وإن كان نظاماً استثنائياً يؤدي إلى تقوية السلطة على حساب الحرية وبيح ما لا يباح في الأوقات العادية وينظم نوعاً من المشروعية

8- د. رمزي الشاعر، تطور الأنظمة الدستورية المصرية وتحليل النظام الدستوري في ظل دستور 1971، طبعة 1992 ص 117.

الاستثنائية، إطارها أوسع بكثير من إطار المشروعية في الظروف الطبيعية، إلا أنه ليس نظاماً مطلقاً لا حدود له بل هو نظام محدد وضع الدستور أساسه وبين القانون أصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه فوجب لذلك أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام ونطاق تلك الحدود والضوابط. وإلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات خلافاً لهذه الحدود أو منحرفاً عنها عملاً مخالفاً للقانون تنبسط عليه الرقابة القضائية إلغاءً أو تعويضاً.

تعرضت كذلك المحكمة الدستورية لموضوع القرارات بقوانين في أكثر من قضية، وعرّجت على تعريف حالة الضرورة، فقالت: «وحيث أن الدساتير المصرية المتعاقبة بدءاً بدستور سنة 1923 وانتهاءً بالدستور القائم تفصح جميعها عن اعتناقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها تمكيناً للسلطة التنفيذية - حال غيبة السلطة التشريعية - من مواجهة أوضاع قاهرة أو ملحة تطرأ خلال هذه الفترة الزمنية وتلجئها إلى الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير في شأنها، ومن ثم يكون تدخلها بهذه التدابير وتطبيقها لها، مبرراً بحالة الضرورة ومستنداً إليها، وبالقدر الذي يكون متناسباً مع متطلباتها، بوصفها تدابير من طبيعة استثنائية. وقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية - في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية - من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة تتغول بها السلطة التنفيذية على الولاية التشريعية المعقودة دستورياً لمجلس الشعب. ذلك أن نصوص الدستور إنما تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها باعتبارها أسمى القواعد الآمرة وأحقها بالنزول على أحكامها. وهذه القواعد والأصول هي التي يرد إليها الأمر في تحديد ما تتولاه السلطات العامة من وظائف أصلية وما تباشره كل منها من أعمال أخرى لا تدخل في نطاقها، بل تعد استثناء من الأصل العام الذي يقضي بانحصار نشاطها في المجال الذي يتفق مع طبيعة وظيفتها. وإذا كانت هذه الأعمال الاستثنائية قد أوردها الدستور على سبيل الحصر والتحديد وبين بصورة تفصيلية ضوابط وحدود ممارستها - كقيد على مبدأ الفصل بين السلطات الذي التزمه الدستور الحالي الصادر سنة 1971 منحاذاً بذلك إلى القيم الديمقراطية في الدول المتحضرة - فقد تعين على كل سلطات الدولة أن تلتزم تلك الحدود الضيقة وأن تردّها إلى ضوابطها الدقيقة الصارمة التي عينها الدستور، وإلا كان عملها مخالفاً للدستور مما يخضعه للرقابة القضائية التي عهد بها إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بغية الحفاظ على مبادئه وصون أحكامه من الخروج عليها».

وفي غيبة البرلمان استقرت المحكمة الدستورية العليا على أحقيتها هي نفسها في ممارسة الرقابة على القرارات بقوانين، أن الأصل أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، وقد أجاز الدستور تحويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع على سبيل الاستثناء لمواجهة الظروف الطارئة حال غياب المجلس التشريعي المختص أصلاً بذلك وفقاً للضوابط والقيود المنصوص عليها في المادة 147 من الدستور، وقد أوجب الدستور لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائباً وأن تتهيأ خلال الغيبة ظروف تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتل التأخير لحين انعقاد مجلس الشعب، وأن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد للتحقق من قيام هذين الشرطين.⁹

ولكي تتحقق رقابة المحكمة الدستورية العليا لا بد من أن تقام الدعوى الدستورية بداية. ولكن إذا لم تكن هناك دعوى دستورية فما هو التصرف حيال ما يصدر من رئيس الجمهورية من أعمال أو ما يسمى بقرارات بقوانين في ظل غياب السلطة التشريعية. في هذا الأمر قررت المحكمة الإدارية العليا «أن الحكم على مدى اعتبار العمل القانوني الصادر من رئيس الجمهورية في صورة قرار بقانون متمتعاً بهذا الوصف أو متجرداً قانونياً من الاتصاف به، بحيث يكون مجرد قرار إداري مما يدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة التي يتعين عليها أن تتحقق من الوصف الحقيقي للأحكام والقواعد الواجبة التطبيق على النزاع والمرتبة التشريعية لها باعتبار هذا الفحص والبت في تكيف

9- حكم الدستورية العليا - جلسة 4/5/1985 - الطعن رقم 28 لسنة 2 ق د.

طبيعة ومرتبة تلك الأحكام والقواعد القانونية الحاكمة للنزاع والمطروح أمامها مسألة من المسائل الأولية التي يتعين أن تقوم بها أي محكمة، وترتبط بولايتها المحددة طبقاً للدستور والقانون بالفصل في المنازعات، فإذا ما استبان للمحكمة أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري لا تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيتها في نطاق اختصاص محاكم مجلس الدولة المقرر في المادة 172 من الدستور».

وهذا ما ذكره الدكتور محمود عاطف البنا في مؤلفه «الرقابة القضائية للوائح الضرورية» بقوله «فإن المادة 74 لا تعدو أن تكون صورة من صور الضرورة أو الظروف الاستثنائية المنظمة بنصوص القانون، شأنها شأن النصوص المنظمة للتفويض (م 108 من الدستور) ولوائح الضرورة التي تصدر في غيبة البرلمان (م 174 من الدستور) وحالة الطوارئ (م 148 من الدستور) ومن ثم يكون لرئيس الجمهورية أن يصدر وفقاً للمادة 74 من الدستور قرارات بقوانين لها قوة القانون تتدخل في التشريع وتعده، فضلاً عما يصدره من قرارات إدارية مما يدخل بطبيعته في (الظعن رقم 2230 لسنة 34 ق - جلسة 2/3/1991) اختصاص السلطة التنفيذية. وهذه وتلك قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا في مدى توافر شرائط إصدار القرارات بقوانين بقولها «إن الحكم على مدى اعتبار العمل القانوني الصادر من رئيس الجمهورية في صورة قرار بقانون متمتعاً بهذا الوصف أو متجرداً قانونياً من الاتصاف به بحيث يكون مجرد قرار إداري مما يدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة التي يتعين عليها أن تتحقق من الوصف الحقيقي للأحكام والقواعد الواجبة التطبيق على النزاع والمرتبة التشريعية لها باعتبار هذا الفحص والبت في تكييف طبيعة ومرتبة تلك الأحكام والقواعد القانونية الحاكمة للنزاع والمطروح أمامها مسألة من المسائل الأولية التي يتعين أن تقوم بها أي محكمة، وترتبط بولايتها المحددة طبقاً للدستور والقانون بالفصل في المنازعات، فإذا ما استبان للمحكمة أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري لا تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيتها في نطاق اختصاص محاكم مجلس الدولة المقرر في المادة 172 من الدستور»¹⁰.

ومن جماع ذلك نستطيع أن نقف عند حد أن سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون من قبل رئيس الجمهورية في ظل غياب مجلس الشعب ليست سلطة مطلقة، أو غير محدودة. حيث يجب أن تخضع هذه السلطة لرقابة القضاء الإداري ليتحقق من توافر الشرائط الشكلية المطلوبة في حال استخدام هذه المكنة الدستورية، فإذا تبين للقضاء الإداري عدم تحقق هذه الشروط فإن ذلك يسحب عن هذه القرارات صبغة القانون وتصير بالتالي مجرد قرارات إدارية تخضع بالتالي لرقابة المشروعية.

وبخلاف الرقابة الدستورية ورقابة القضاء الإداري فهناك نوع آخر تكون نتيجته عدم تطبيق هذه القرارات بقوانين، وهو ما يمكن أن نطلق عليه اصطلاحاً «رقابة الامتناع» وهذا النوع مقرر لكل أنواع المحاكم. ومفهوم رقابة الامتناع أن لجميع أنواع المحاكم أن تبسط رقابتها على القرارات بقوانين، أو ما عداها من قوانين حتى تلك الصادرة عن المجلس التشريعي، وذلك من أجل أن تتحقق من شرعية هذه القوانين المرتبطة بالنزاع المعروض عليها، وتوافقه مع أحكام الدستور سواء من حيث الشكل أو من حيث موضوع القانون ذاته. فإذا تحقق للمحكمة مخالفة القانون لأحكام الدستور يقتصر دورها على مجرد الامتناع عن تطبيقه، دون أن تملك إلغاءه أو القضاء بعدم دستوريته، وفي هذه الحالة تكون حجية الحكم نسبية قاصرة على أطراف النزاع. وفي هذا المعنى قضت محكمة النقض بتاريخ 28/4/2004 أنه «من المقرر أن التشريع يتدرج درجات ثلاثاً هي الدستور ثم التشريع العادي ثم التشريع الفرعي أو اللائحة، ولا خلاف على حق المحاكم في الرقابة

10 - (الظعن رقم 3230 لسنة 34 ق - جلسة 2/3/1991).

الشكلية للتأكد من توافر الشكل الصحيح للتشريع الأدنى كما يحدده التشريع الأعلى أي التأكد من تمام سنه بواسطة السلطة المختصة وتمام إصداره ونشره وفوات الميعاد الذي يبدأ منه نفاذه، فإن لم يتوافر هذا الشكل تعين على المحاكم الامتناع عن تطبيقه».

ويستند هذا الاتجاه إلى أن القضاء ملزم بتطبيق أحكام الدستور وأحكام القانون على حد سواء، غير أنه حين يستحيل تطبيقهما معاً لتعارض أحكامهما، فلا مناص من تطبيق أحكام الدستور دون أحكام القانون إعمالاً لقاعدة تدرج التشريع وما يحتمه منطقتها من سيادة التشريع الأعلى على التشريع الأدنى، كما يؤيد هذا النظر ما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا بأنه لا شأن للرقابة الدستورية بالتناقض بين قاعدتين قانونيتين من مرتبة واحدة أو مرتبتين مختلفتين، كما لا يمتد اختصاص المحكمة إلى حالات التعارض بين اللوائح والقوانين ولا بين التشريع ذي المرتبة الواحدة، وأن هذا القول مجرد امتداد لما انعقد عليه الإجماع من حق المحاكم في رقابة قانونية اللوائح أو شرعيتها، وما جرى عليه قضاء محكمة النقض من الامتناع عن تطبيق اللائحة المخالفة للقانون بينما يختص القضاء الإداري بإلغاء هذه اللائحة، ومن غير المقبول أن يقرر هذا الحق للقضاء العادي بينما يمنع من رقابة مدى اتفاق القوانين مع قواعد الدستور وعدم مخالفتها له، فهذان النوعان من الرقابة القضائية ليسا إلا نتيجتين متلازمتين لقاعدة تدرج التشريع، وليس من المنطق - بل يكون من المتناقض - التسليم بإحدى النتيجتين دون الأخرى، فما ينسحب على التشريع الفرعي من تقرير رقابة قانونيته أو شرعيته، ينبغي أن ينسحب كذلك على التشريع العادي بتحويل المحاكم حق الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، فضلاً على أن تحويل المحاكم هذا الحق يؤكد مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه يمنح السلطة التشريعية من أن تفرض على السلطة القضائية قانوناً تسنه على خلاف الدستور وتجبرها على تطبيقه، مما يخل باستقلالها ويحد من اختصاصها في تطبيق القواعد القانونية والتي على رأسها قواعد الدستور.

ومن أحدث تطبيقات رقابة الامتناع ما قامت به محكمة جرح الأzbekية في اللجنة رقم 12299 لسنة 2012، والصادر بجلسة 10/12/2012، والذي امتنعت فيه المحكمة عن تطبيق الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 8 ديسمبر لسنة 2012، بل إنها قد اعتبرته مجرد عمل مادي، وقد جاء في حيثيات ذلك الحكم أنه «ولما كان ما سبق وكانت المحكمة قد بينت أنه ليس لرئيس الجمهورية أن يصدر نصوصاً دستورية دون استفتاء الشعب عليها طالما لم يمنعه ثمة مانع قهري من ذلك، وإن وجد فعليه أن يستفتي الشعب عليه في مدة ستين يوماً كما هو مستقر عليه والتسليم بغير ذلك يناقض الشرعية الدستورية ويعصف بمبدأ الفصل بين السلطات والحريات. وعلى ذلك فلما كان ما صدر بما يسمى إعلاناً دستورياً هو في حقيقته عمل مادي يحمل اختصاصاً للسلطة فيجعله منعدماً لا يترتب ثمة أثر عليه، ولما كان القرار رقم 386 لسنة 2012 بتعيين المستشار طلعت إبراهيم محمد عبد الله نائب رئيس محكمة النقض نائباً عاماً لمدة أربع سنوات هو أثر من آثار العمل المادي سالف الذكر وهو ما نص عليه العمل المادي الصادر في 8 ديسمبر لسنة 2012 ويطلبه الانعدام لا بتناؤه على غضب السلطة، ومن ثم يجوز لأي جهة قضائية التعرض له وقول كلمتها فيها دونما اعتداد بالاختصاص الإداري ولا ينال من ذلك إلغاء هذا العمل بآخر، إذ أنه يناله كل ما سبق ولا يعتد به طالما لم يستمد شرعيته من الشعب بالاستفتاء عليه ولا يحمل ثمة حصانة».

أما من حيث رقابة صحة التشريع الأدنى من حيث الموضوع، فقد جاء اللبس حول سلطة المحاكم في الامتناع عن تطبيق تشريع أدنى مخالف لتشريع أعلى إزاء ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 175 من الدستور القائم بقولها «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين في القانون». ولا جدال أنه على ضوء النص الدستوري سالف البيان فإن اختصاص المحكمة الدستورية العليا المنفرد بالحكم بعدم دستورية النص التشريعي المطعون فيه أو إلى دستوريته لا يشاركها فيه سواها، وحجية الحكم في هذه الحالة مطلقة تسري في مواجهة الكافة.

التنظيم الدستوري المصري لتشريعات السلطة التنفيذية في حالة غياب البرلمان

تعرضت الدساتير المصرية المختلفة لتنظيم التشريع في حالة غيبة البرلمان أو خلال الفترات الاستثنائية، وإن كان يتفرد دستور مصر الدائم الصادر في 1971 بأنه قد عمّر طويلاً من حيث التطبيق وأن ما أنتجه من اتجاهات عامة في هذه المسألة لا زال مستمراً معنا حتى اليوم على الرغم من قيام ثورة شعبية كبرى أسقطت هذا الدستور نفسه في الخامس والعشرين من يناير 2011 وعلى الرغم من إعلان كتاب دساتير ما بعد 2011 سعيهم إلى تخلص البيئة الدستورية والتشريعية من المعضلات التي خلفها دستور 1971 وتنظيمه المشوه للتشريع في حالة الضرورة.

أما بالنسبة إلى التشريعات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، وفي حدود دراستنا فسوف نقتصر على عرض ما يتصل منها بحالة الضرورة أو ما يسمى بتشريعات الضرورة، وقد جاء النص على هذه الحالة في المادة 74 من الدستور بقولها «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري استفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

وهذه المادة تُعالج الظروف الطارئة في حالة قيام مجلس الشعب المخول أصلاً بسلطة التشريع، ويجب أن نلفت النظر إلى أن هذه المادة قد استلهمت مضمونها من المادة رقم 16 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر سنة 1958.

وقبل أن نعرض لحالة أخرى منح فيه الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التشريع وهي حالة غياب مجلس الشعب أو غيابه، لا بد وأن نعرض بشيء من التفصيل للشروط الواجب توافرها في ظل المادة 74 والتي تؤكد قراءتها المادة، ومن الممكن إيجاز هذه الشروط في الآتي:

- 1 - قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.
- 2 - وجوب أن تكون الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة ذلك الخطر سريعة.
- 3 - قيام رئيس الجمهورية بتوجيه بيان إلى الشعب بعد اتخاذه الإجراءات السريعة التي واجه الخطر بها.
- 4 - يجب أن يتم استفتاء الشعب على ما اتُخذ من إجراءات خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها.

ومن ثم فإن هذه المادة قد اشترطت بعض الشروط الشكلية التي من المفروض اتباعها عقب استعمال رئيس الجمهورية للسلطات المنصوص عليها بالمادة 74، إلا أنها لا ترقى إلى مرتبة الضمانات التي تحول دون إساءة تلك السلطات، لأن الأمر مع هذه المادة يركز السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد رئيس الجمهورية.

وقد نص الدستور المصري لسنة 1971 على منح رئيس الجمهورية سلطة تشريعية أخرى في الأحوال الاستثنائية «حالة الضرورة»، وهي التي نصت عليها المادة 108 منه بقولها «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن تبين به موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تُعرض أو عُرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون».

ومؤدى أعمال هذه المادة نقل الاختصاص التشريعي بشكل مؤقت وفي موضوع محدد من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وبمقتضاه يُصدر الأخير قرارات بقوانين في تلك الموضوعات خلال الأمد المحدد.¹¹

ومن الأمثلة الفجة على استخدام هذه الصلاحية الدستورية بطرق لا تمثل فقط تجاوزاً لحدود السلطة التشريعية أو عدواناً على ما هو مقدر لها من سلطات، بل يمثل تغولاً من رئيس الجمهورية واستحواداً على كل سلطات الدولة وتركيز الدولة في قبضته، بحيث يكون هو المهيمن على الصلاحيات التنفيذية والتشريعية، بلا ضرورة، ما قد أصدره مجلس الشعب المصري وهو القانون رقم 20 لسنة 1997 باستمرار العمل بالقانون رقم 29 لسنة 1972 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، وقد جاء بالمادة الأولى منه أنه «يستمر العمل بالقانون رقم 29 لسنة 1972 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، المعدل بالقانون رقم 146 لسنة 1981 وذلك لمدة تنتهي في نهاية السنة المالية 1999 / 2000».

وإذا كانت المادتان رقمًا 74 و 108 من الدستور قد منحتا رئيس الجمهورية سلطات تشريعية استثنائية يمارسها في حالة وجود مجلس الشعب، إلا أن الأمر لم يقف عند ذلك الحد، بل منح الدستور المصري لسنة 1971 لرئيس الجمهورية سلطات تشريعية واسعة في حالة عدم وجود مجلس الشعب، سواء كانت حالة عدم الوجود بسبب الغياب ما بين أدوار الانعقاد أو الحل أو وقف الجلسات. وقد جاء النص على هذه الصلاحية الثالثة بالمادة 147 من الدستور بنصها على أنه «إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يُصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وتُعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تُعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عُرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر».

وقد جاءت طريقة صياغة المادة ذاتها بطريقة فضفاضة تزيد وتوسع من السلطات التشريعية للسلطة التنفيذية المخولة لرئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور، إذ كيف لنا أن نضع معياراً محدداً في ظل الجملة التالية والواردة بصلب تلك المادة: «إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير». فلم تحدد هذه الصياغة ما هي الأحداث التي إن وقعت في حالة غياب مجلس الشعب كان لرئيس الجمهورية اتخاذ سلطاته المستندة إلى هذه المادة، ومن زاوية ثانية لم تحدد تلك المادة المذكورة ماهية التدابير الممنوحة لرئيس الجمهورية استناداً إليها. وهو الأمر الذي يؤكد استيلاء رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في ظل وجود المواد أرقام 74 ، 108 ، 147 من الدستور، هذا إضافة إلى سلطته الدستورية في حل البرلمان.

11- ويرى الدكتور رمزي الشاعر أنه «إذا كان لا يوجد قيد على الوظيفة التشريعية للبرلمان في مصر خلال مدة التفويض بحيث يجوز لمجلس الشعب أن يتدخل بالتشريع في نفس الموضوعات التي تم تفويض رئيس الجمهورية فيها فإن ذلك لا يقلل من زيادة دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي في ظل الدستور المصري». رمزي الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها، مرجع سابق، ص 313.

التنظيم الدستوري لتشريع القرار بقانون بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير لسنة 2011:

بعد تنحي الرئيس السابق محمد حسني مبارك وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد، وبتاريخ 13 فبراير 2011 أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلاناً دستورياً قصيراً، كان أهم ما جاء فيه: «تعطيل العمل بأحكام دستور سنة 1971، تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد، حل مجلسي الشعب والشورى، تشكيل لجنة لتعديل بعض أحكام الدستور، وتحديد قواعد الاستفتاء عليه، و للمجلس العسكري سلطة التشريع خلال المرحلة الانتقالية».

وقبل أن يتم تعديل أحكام الدستور المصري مارس المجلس العسكري سلطة التشريع كاملة بمقتضى ما جاء عليه النص بهذا الإعلان الدستوري ليصدر عدداً من المراسيم المحورية في مجالات اقتصادية واجتماعية وأخرى متعلقة بالعدالة الجنائية وهي المرسوم بقانون رقم 2 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 16 فبراير لسنة 2011، والمتضمن منح جميع العاملين بالدولة علاوة شهرية اعتباراً من أول أبريل لسنة 2011 بنسبة 15% من الأجر الأساسي. ثم صدر المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 16 فبراير لسنة 2011 بزيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975. وأهم ما ورد به هو زيادة المعاشات المستحقة للقوات المسلحة بنسبة 15% وتعتبر هذه الزيادة جزءاً من المعاش، كما تضمن منح علاوة على المعاش كتعويض تقاعد شهري لمن تنتهي خدمته بغير طلب منه وبسبب غير الطرد أو الرفض أو الاستغناء عن الخدمة، وذلك لمن انتهت خدمتهم اعتباراً من 6 أكتوبر سنة 1973. وهو مرسوم محير فعلياً إذ لم تكن له ضرورة عملية تستجبه، ومن قبيل التفرقة بينه وبين سابقه الخاص بالعاملين بالدولة أن الخاص بالعاملين صدر كعلاوة، وهي تختلف في أحكامها عن الزيادة. كما أن المرسوم الخاص بمعاشات القوات المسلحة تضمن أثراً رجعياً في ظروف مالية صعبة على البلاد لم تتحقق فيها أدنى قواعد العدالة الاجتماعية، حتى نتطرق إلى ما يعد من قبيل الرفاهية أو مكافأة خاصة بالقوات المسلحة.

ثم أصدر المجلس المرسوم بقانون رقم 4 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 16 فبراير لسنة 2011، والذي تضمن إعفاء من الضريبة العامة على المبيعات خلال شهري يناير وفبراير لسنة 2011، ثم تلى ذلك صدور مراسيم بقوانين بتحديد قواعد الاستفتاء على تعديلات الدستور. ثم صدر المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم (58) لسنة 1937، بإضافة الباب السادس عشر الخاص بالترويع، والتخويف، والمساس بالطمأنينة «البلطجة» إلى أبواب الكتاب الثالث من قانون العقوبات.

وأخيراً أصدر المجلس العسكري مرسوماً بقانون يتضمن تعديلات على قانون العقوبات، وقد جاء هذا المرسوم يحمل رقم 11 لسنة 2011، وقد جاءت أحكامه لتستبدل نصوص المواد أرقام (267 - 268 - 269 - 269 مكرر - 288 - 289 - 306 مكرر أ) من قانون العقوبات. ومن الغريب كذلك أن هذه التعديلات في التجريم والعقاب قد صدرت بتاريخ 22 مارس لسنة 2011 قبل صدور الدستور أو التعديل الدستوري الجديد بأسبوع واحد فقط. وعلى الرغم من حرص معظم الدساتير المتقدمة على حظر العقاب والتجريم من سلطة التشريع الاستثنائي، أو على الأقل لا يكون ذلك إلا في ضرورة ملحة فقد صدر ذلك المرسوم بقانون في أحوال لا تمس أموراً راهنة، ومخالفاً من زاوية ثانية لاتجاهات المجتمع الدولي والحقوق، حيث قرر عقوبة الإعدام لجريمة واقعة أنثى بغير رضاها، كما تضمن تغييراً بالزيادة في عقوبات بعض الجرائم الأخرى مثل هتك العرض، وخطف الأطفال، وربما نجد لذلك سنداً قد يجد قبولاً لدى البعض من كون الظروف التي تمر بها البلاد تعد سبباً لزيادة العقوبات منعاً لانتشار الجرائم. ولو اعتبرنا هذا السبب لهذه الجرائم فما العلة الدافعة لتغيير المادة 269 مكرر الخاصة بالتحريض على الفسق بالإشارات أو الأقوال في

الطريق العام؟ وكذلك ما السبب وراء تعديل المادة 306 مكرر «أ» الخاصة بالتعرض بما يחדش الحياء سواء بالقول أو الفعل أو الإشارة في الطرق العامة، أو عن طريق وسائل الاتصالات؟

تلا هذه المراسيم الإعلان الدستوري الصادر في مارس 2011 متضمناً المواد التي جرى استفتاء الشعب عليه بتاريخ 19 مارس 2011، بمجموع 63 مادة دستورية، وقد جاءت المادة 56 منه لتقرر أن سلطة التشريع تكون للمجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي يتولى إدارة شؤون البلاد، وذلك حتى ينعقد مجلس الشعب «صاحب سلطة التشريع الأصلي» ووفقاً لنص المادة 41 من ذلك الإعلان الدستوري تبدأ إجراءات الانتخاب الخاصة به خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بالإعلان الدستوري. ومن هنا فقد بات المجلس الأعلى للقوات المسلحة هو السلطة التشريعية خلال هذه المرحلة، استكمالاً لما كان الوضع عليه فيما قبل إصدار هذا الإعلان الدستوري.

ولو أردنا الإشارة إلى بعض ما صدر عن هذه السلطة التشريعية المؤقتة من تشريعات، كان من الواجب بحسبه صاحب اختصاص مؤقت أن يراعي صفة التوقيت هذه فيما يتناوله من تشريعات، وكذلك بما هو مستقر عليه في الأعراف الدستورية في مثل هذه الظروف. فإن تلك الظروف بمعيّارها الطبيعي تمثل إحدى حالات غيبة مجلس الشعب، وهو ما يعني أن الإحالة التشريعية لغير صاحب السلطة الأصلي تكون مشروطة ومحددة وفقاً لما تقتضيه هذه الفترة الزمنية المتمثلة في غياب المجلس التشريعي، وقد سبق وتعرضنا لما يجب أن تكون عليه أحوال التشريعات فيما سبق من هذه الدراسة، وفقاً لما تقتضيه ظروف الحال، ووفقاً لما يجب أن تكون عليه هذه التشريعات.

وأهم ما يمكن الإشارة إليه من تشريعات صدرت من المجلس العسكري خلال هذه الفترة هي المرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2011، والذي تضمن تعديلاً لبعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966، وذلك بإضافة مادة جديدة تحمل رقم 8 مكرر أ، والتي تجعل من القضاء العسكري مختصاً دون غيره بالفصل في الجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع التي تقع من ضباط القوات المسلحة الخاضعين لأحكام هذا القانون، ولو لم يبدأ التحقيق فيها إلا بعد تقاعدهم. ثم يأتي المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 2011 والذي تضمن حل جميع المجالس الشعبية على مستوى الجمهورية، وإعادة تشكيلها «تعييناً» بشكل مؤقت بقرار من مجلس الوزراء بحيث تضم في تشكيلها عدداً كافياً من أعضاء الهيئات القضائية السابقين ومن أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ومن الشخصيات العامة ومن القيادات المجتمعية الأهلية وممثلاً عن الشباب وآخر عن المرأة.

وقد شهدت هذه الفترة كذلك إصدار إعلان دستوري مكمل بتاريخ 17 يونيو سنة 2012 وقد أضاف هذا الإعلان المكمل فقرة ثالثة للمادة رقم 30 من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 30 مارس سنة 2011، كما أضاف المواد أرقام 53 مكرر، 53 مكرر 1، 53 مكرر 2، 56 مكرر، 60 مكرر، و 60 مكرر 1، وكذلك تم استبدال نص المادة 38 بنص جديد. ومجمل هذه التعديلات تقضي بإجازة حلف رئيس الجمهورية اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا إذا كان مجلس الشعب منحللاً. ولكن الأهم في هذا الأمر هو إضافة اختصاصات أو صلاحيات جديدة للمجلس الأعلى للقوات المسلحة أهمها على الإطلاق هو احتفاظه بمهمة التشريع على الرغم من وجود رئيس للجمهورية (مادة 56 مكرر)، وكذلك مشاركته لرئيس الجمهورية في العديد من الأمور الهامة والحيوية التي تدخل في صميم اختصاصه، وكأن إدارة شؤون البلاد تدار مشاركة بينهما، مثل اختصاص المجلس العسكري بتقرير كل ما يتعلق بشؤون القوات المسلحة، قدرة المجلس العسكري في إعادة تشكيل الجمعية التأسيسية لوضع دستور البلاد منفرداً، النص على أحقية المجلس العسكري في إحالة الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا.

وفي 25 من يونيو لسنة 2012 تم إعلان نتيجة انتخابات رئيس الجمهورية وإعلان فوز السيد محمد مرسي كرئيس للجمهورية، بعد الإعلان الدستوري بأسبوع واحد. إلا أن الملفت هو أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة قد استمر في استخدام سلطاته التشريعية حتى بعد إعلان نتيجة الانتخابات فقد أصدر المرسوم بقانون رقم 78 لسنة 2012 الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ 27 يونيو لسنة 2012 وذلك بتعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة، وبعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.

وبتاريخ 12 من أغسطس أصدر الرئيس محمد مرسي إعلاناً دستورياً، ألغى بموجب الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 17 يونيو لسنة 2012، واستبدل فيه الفقرة الثانية من المادة 25 من الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس لسنة 2011 وهو ما مؤداه إلغاء الاستثناء الذي كان وارداً بهذه المادة بخصوص البندين 1 و 2 من المادة 56 وهما المتعلقة بممارسة مهمة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة، ومراقبة تنفيذها. وهو ما كان معقوداً للمجلس العسكري، ومن ثم صار لرئيس الجمهورية. ثم أضاف الإعلان الجديد حق رئيس الجمهورية في إعادة تشكيل الجمعية التأسيسية لوضع دستور البلاد إذا قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها.

وعقب إلغاء الإعلان الدستوري المكمل، توسع محمد مرسي بدوره في استخدام التشريع الاستثنائي. فصدر بتاريخ 21 من نوفمبر لسنة 2012 إعلان دستوري من رئيس الجمهورية، الذي نص على أن تُعاد التحقيقات والمحاکمات في جرائم قتل وشروع في قتل وإصابة المتظاهرين وجرائم الإرهاب التي ارتكبت ضد الثوار، بواسطة كل من تولى منصباً سياسياً، أو تنفيذياً، في ظل النظام السابق، وذلك وفقاً لقانون حماية الثورة وغيره من القوانين. وتضمن كذلك تحصين الإعلانات الدستورية، والقوانين، والقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية، منذ توليه السلطة في 30 من يونيو 2012 وحتى نفاذ الدستور وانتخاب مجلس شعب جديد، باعتبارها نهائية ونافذة بذاتها، وغير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراته بوقف التنفيذ أو الإلغاء وتنقضي جميع الدعاوى المتعلقة بها والمنظورة أمام أية جهة قضائية. وقد كان لهذا الإعلان الدستوري تأثير بالغ الخطورة في المستوى المجتمعي، وذلك لما احتواه من تحصينات وتدخلات في أعمال القضاء، وأيضاً لاستحداثه إحدى سلطات الطوارئ وصلاحياتها بالمادة السادسة منه.

ولحق بهذا الإعلان قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 96 لسنة 2012 بشأن حماية الثورة، وهو ما تضمن إعادة التحقيقات في جرائم الاعتداء على المتظاهرين، من قتل وإصابة واستعمال قوة وعنف والتعدي على الحريات، وكذلك إعادة المحاکمات في هذه الجرائم في حال ظهور أدلة جديدة أو ظروف جديدة. كما تضمن إنشاء نيابة متخصصة تسمى «نيابة حماية الثورة» تختص في التحقيق في الجرائم السابقة.

ولم تلبث فترة محمد مرسي المفعمة بالاضطرابات أن انتهت سريعاً عقب تظاهرات 30 يونيو الحاشدة والتي أسفرت بدورها عن عزل محمد مرسي على يد القوات المسلحة بتاريخ 3 يوليو. وقد صدر بيان القيادة العامة للقوات المسلحة متضمناً ما اعتبره خارطة طريق للبلاد ليشمل تعطيل العمل بالدستور بشكل مؤقت، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، على أن يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا إدارة شؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية حين انتخاب رئيس جديد، وأن يكون لرئيس المحكمة الدستورية العليا سلطة إصدار إعلانات دستورية خلال المرحلة الانتقالية، وتشكيل حكومة كفاءات وطنية قوية وقادرة تتمتع بجميع الصلاحيات لإدارة المرحلة الحالية.

وبتاريخ 6 يوليو صدر إعلان دستوري تضمن حل مجلس الشورى وتبعه صدور إعلان دستوري جديد متضمناً أحكاماً تفصيلية، وقد جاء بالمادة رقم 24 منه: «يتولى رئيس الجمهورية إدارة شؤون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة سلطة «التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء» على أن تنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه.

ومع صدور الوثيقة الدستورية الجديدة المعدلة لدستور 2012 بتاريخ 18 يناير لسنة 2014 جاءت المادة 156 من هذا الدستور لتنص على أنه «إذا حدث في غير انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتناقش أو إذا عُرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون. دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار».

تشريع بلا ممثلين!

قراءة في تشريعات العاميين الماضيين

من المرجح أنه في حالة انعقاد مجلس تشريعي بشكل حقيقي فإنه سيكون في مأزق شديد في بداية عمله، فهل سيكون في استطاعة مجلس النواب مناقشة كل هذا الكم من القرارات بقوانين التي صدرت في غيبته، على نحو يحقق الهدف من العرض والمناقشة خلال هذا الأمد البسيط، خمسة عشر يوماً، وفقاً للمادة 156 من الدستور كما سبق الذكر. فقد صدر من رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة الزمنية عدد كبير من التشريعات التي تتطلب مراجعة حقيقية من المجلس التشريعي، لكون معظم هذه القرارات بقوانين قد صدرت في أمور بالغة الخطورة والأهمية وذات التأثير العظيم على شأن المواطن المصري وحقوقه وحرياته. ومن ثم كان لزاماً علينا حتى يتحقق الهدف من هذه الدراسة أن نتعرض لبعض من هذه القرارات بقوانين في هذا الجزء خصوصاً ما هو أكبر أثراً منها والمتعلق بالسياسة الاقتصادية للدولة وبالعدالة الجنائية، وهي المجالات التي أسرف الرئيس في التدخل التشريعي فيها بحكم الملابس السياسية التي واجهت الحكم الجديد سواء في شقه الانتقالي أو بعد انتخاب رئيس جديد في يونيو 2014. سنحاول تقييم هذه القرارات بقوانين في ضوء المعايير والضوابط التي فصلنا في شرحها في القسم الأول من هذه الدراسة.

الإدارة الاقتصادية بمقتضى الضرورة:

في عام 2011 لم يصدر قرارات بقوانين متعلقة بالسياسات الاقتصادية سوى ما صدر منها خاصاً بالعلاوة الممنوحة للعاملين بنسبة 15% من الأجر، وهو المرسوم بقانون رقم 2 لسنة 2011، ثم صدر المرسوم بقانون رقم 102 لسنة 2011 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة والقطاع العام، وتعديل نسبة الزيادة المقررة للمعاشات بالقانون رقم 114 لسنة 2008 من 20% إلى 30%. وعلى نحو مغاير بخصوص رجال القوات المسلحة، فقد صدر المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2011 بزيادة معاشات القوات المسلحة بنسبة 15% مع اعتبار هذه الزيادة جزءاً من المعاش، ومنح علاوة على المعاش تعادل تعويض تقاعد شهري لمن انتهت خدمته بغير طلب منه وبسبب غير الطرد أو الرفض من الخدمة أو الاستغناء عن الخدمة لمن انتهت خدمتهم اعتباراً من 6 أكتوبر سنة 1973. ثم صدر المرسوم بقانون رقم 103 لسنة 2011 بتعديل زيادة المعاشات المقررة لرجال القوات المسلحة، والمحددة بالقانون رقم 114 لسنة 2008 من نسبة 20% إلى 30%، وصرف قيمة مكافآت الأوسمة والأنوطة كاملة على المعاشات.

لو افترضنا أن سبب زيادة علاوة العاملين في الدولة يتعلق بمحاولة استرضائهم اجتماعياً في ظل ظرف سياسي مضطرب، لكان ينبغي أن تكون الزيادة المقررة لرجال القوات المسلحة ماثلة لزيادة باقي الموظفين «بحسب كونهم عاملين عسكريين في الدولة». ولكن هناك ثمة فوارق بين ما تقرر لكل فريق والتمييز لصالح رجال القوات المسلحة في كل مرة أمر يستحق التوقف والتأمل كثيراً، وكذلك ما تقرر بأثر رجعي

منذ سنة 1973، وما تقرر بخصوص مكافآت الأوسمة والأنواط. فلو سلمنا جدلاً بتوافر شروط حالة الضرورة فيما يتعلق بزيادات العاملين بالدولة سيثور السؤال حول توافر شروط حالة الضرورة التي فصلنا بشأنها من خطر حال لا تجدي معه الإجراءات الاعتيادية والتي تقتضي هذه المغايرة في المعاملة.

في المقابل، شهد العام التالي تصاعد الميل لاستخدام سلطة التشريع الممنوحة استثناءً لإدخال تعديلات جوهرية على التوجهات الاقتصادية للدولة بالمخالفة للشروط السابق ذكرها. فشهد العام 2012 صدور المرسوم رقم 4 بتعديل بعض أحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 1997، والذي تضمن إضافة مادتين جديدتين برقي (7 مكرر، 66 مكرر) بما أجاز التصالح مع المستثمرين فيما يرتكب من جرائم متعلقة بممارسة أنشطتهم في أي حالة كانت عليها الدعوى. على أن يرد المستثمر الأموال أو العقارات محل الجريمة أو ما يعادل قيمتها السوقية وقت ارتكاب الجريمة، وهو ما يعني عملياً أن يستفيد المجرم من متحصلات جريمته».

ونص نفس المرسوم أيضاً على أن تشكل لجنة تسوية المنازعات بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء. وقد كان الأخرى أن يأتي النص الخاص بالتقييم المادي مرتبطاً بوقت التسوية، وليس بوقت ارتكاب الجريمة، وأيضاً كان ينبغي على الأقل أن تضم اللجنة في عضويتها أحد رجال القضاء، وأن لا تمنع التسوية عن القضاء بالغرامة التي تعادل قيمة استغلاله للمال العام الذي استولى عليه.

وعلى نفس المنوال أتى قرار رئيس الجمهورية رقم 123 لسنة 2012، والمتضمن إعفاء صغار المزارعين المتعثرين في سداد ديون بنك التنمية والائتمان الزراعي، والحاصلين على قروض زراعية فقط بحد أقصى للقرض عشرة آلاف جنية من سداد تلك القروض على أن تتحملها الخزانة العامة. ويعد هذا القرار من القرارات الإيجابية التي تسعى إلى تخفيف العبء عن صغار الفلاحين على أية حال.

ولكن من اللافت للنظر أن هناك قرارات صدرت خاصة بالقوات المسلحة والمتعلقة بزيادات مالية وهو قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 88 لسنة 2012 بتاريخ 3 أكتوبر والمتضمن تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة، وذلك بإضافة فقرة جديدة إلى المادة 124 وهي «ويستحق من يُمنح هذا الوسام مكافأة شهرية مقدارها ألفاً جنية، وذلك طيلة مدة خدمته العسكرية وتؤدي بالكامل علاوة على راتبه أو أجره من وظيفته العامة أو معاشه أو معاش ورثته، وتعفى هذه المكافأة من الضرائب». فهل كانت الخزانة العامة للدولة أو المستوى الاقتصادي العام في حالة تسمح له بذلك؟ كما أن رد الأمر برمته للسلطة التنفيذية هو في جوهره محاولة لإيجاد إطار قانوني ومؤسسي لاحتواء أثر تدخل القضاء في النظر في العقود المعيبة وغير المتوازنة التي تم إبرامها إبان حكم مبارك.

على أن هذا الاتجاه قد بلغ ذروته في ظل الإعلان الدستوري الصادر في 8 يوليو 2013 وولاية الرئيس المؤقت عدلي منصور. فبتاريخ 11 سبتمبر لسنة 2013 صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 82 لسنة 2013 في شأن تعديل بعض أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ليجيز في المادة 7 منه «في الحالات العاجلة التي لا تحتمل اتباع إجراءات المناقصة أو الممارسة بجميع أنواعها، أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناء على ترخيص من:

(أ) رئيس الهيئة أو رئيس المصلحة ومن له سلطاته في الجهات الأخرى وذلك فيما لا تجاوز قيمته خمسمائة ألف جنية بالنسبة إلى شراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الأعمال الفنية أو مقاولات النقل، ومليون جنية بالنسبة إلى مقاولات الأعمال.

(ب) الوزير المختص ومن له سلطاته أو المحافظ فيما لا تتجاوز قيمته خمسة ملايين جنيه بالنسبة إلى شراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الأعمال الفنية أو مقاولات النقل وعشرة ملايين جنيه بالنسبة إلى مقاولات الأعمال.

(ج) الوزير المختص بالصحة والسكان بالنسبة إلى الأمصال واللقاحات والعقاقير الطبية ذات الطبيعة الإستراتيجية وألبان الأطفال وذلك وفقاً للضوابط والشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية.

يعد هذا القرار بقانون نموذج لسوء استخدام سلطة القرارات بقوانين من قبل الجهة التنفيذية، فأية ظروف طارئة قد تستدعي عند شراء منقولات أو ما جاء بهذه التعديلات تبيح التحلل من الإجراءات الواجبة الاتباع وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات، ومن ثم منح سلطة استثنائية لرؤساء المصالح والهيئات. حتى الحالة الوحيدة التي من الممكن اعتبارها مخولة لهذا الاستثناء، وهو ما ورد بالبند (ج) والخاصة بالحالات الصحية والأدوية، فقد وضعها هذا القرار بقانون تحت رحمة الضوابط والشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية.

وفي نفس السياق، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 32 لسنة 2014 بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة. وقد جاءت المادة الأولى من ذلك القرار بقانون بالنص على: «مع عدم الإخلال بحق التقاضي لأصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأموال محل التعاقد، يكون الطعن ببطالان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تمتلكها الدولة أو تساهم فيها، أو الطعن بإلغاء القرارات أو الإجراءات التي أبرمت هذه العقود استناداً إليها، وكذلك قرارات تخصيص العقارات من أطراف التعاقد دون غيرهم، وذلك ما لم يكن قد صدر حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وكان العقد قد تم إبرامه بناءً على تلك الجريمة».

ونصت المادة الثانية من نفس القرار على أنه «مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية الباتة، تقضي المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعاوى أو الطعون المتعلقة بالمنازعات المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون والمقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون».

وبعيداً عن عدم توافر الظرف الطارئ الذي اضطر السلطة التنفيذية إلى إصدار مثل ذلك القرار بقانون، فهل من مصلحة عامة من حيث موضوع القانون تقتضي التسرع في إصداره في غيبة السلطة التشريعية؟ وهل يتوافق به إعمال حقيقي للرقابة الشعبية على المال العام؟ ومن زاوية ثالثة أليس به تدخل في أعمال السلطة القضائية وهذا ما يتفق مع ما جاء بالمادة الثانية؟ وكذلك الأمر أليس هنالك استبعاد للرقابة القضائية على ما تصدر الحكومة من قرارات إدارية؟ وهو ما يتمخض في منع المحاكم من مراقبة مدى صحة ومشروعية ما صدر من قرارات. ومن وجهة النظر العملية الوحيدة التي من الممكن أن يتقبلها العقل أو المنطق السليم فإن هذا القرار بقانون قد صدر ليؤصد الباب أمام الدعاوى التي قد رفعت أمام مجلس الدولة بخصوص بطالان عقود خصخصة شركات القطاع العام والتي قد قضت فيها محاكم مجلس الدولة ببطالان تلك العقود، وأثبتت فساداً مالياً في إبرامها، وعدم التوازن بين قيمة العقود والأصول التي بيعت.

واستمر نفس الاتجاه وتدعم بعد انتخاب الرئيس عبد الفتاح السيسي. من أهم الأمثلة الدالة هو ما صدر بتاريخ 12 مارس سنة 2015 من قانونين على قدر كبير من الأهمية الاقتصادية والاجتماعية وهما القرار بقانون رقم 17 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الشركات، وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار، وقانوني الضريبة العامة وضريبة المبيعات والقرار بقانون رقم 18 لسنة 2015 بإصدار قانون الخدمة المدنية.

وهذان القراران بقوانين يحتاجان إلى شرح تفصيلي أكثر تخصصية، وذلك لتأثيرهما الشديد سواء في المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي، ولكن يكفي في هذا المقام أن نورد مما جاء بالقرار بقانون رقم 17 لسنة 2015 المادتين التاليتين: المادة (7) والتي أجازت «تسوية منازعات الاستثمار المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القانون بالطريقة التي يتم الاتفاق عليها مع المستثمر أو وفقاً لأحكام قانون التحكيم في المواد المدنية والتجارية المشار إليه». والمادة 12 التي نصت على أنه «مع عدم الإخلال بالتصرفات التي تمت قبل تاريخ العمل بهذا القانون، يكون للشركات والمنشآت الحق في تملك الأراضي والعقارات اللازمة لمباشرة نشاطها أو التوسع فيه أيّاً كانت جنسية الشركاء أو المساهمين أو محال إقامتهم أو نسب مشاركتهم أو مساهمتهم في رأسمالها، وذلك عدا الأراضي والعقارات الواقعة في المناطق التي تنظمها قوانين خاصة أو يصدر بتجديدها قرار من مجلس الوزراء، على أن يحدد هذا القرار شروط وقواعد التصرف».

وقد أتاحت المادة رقم (7) عملياً للمستثمر أن يحدد القواعد القانونية التي يرغب في التعامل بناءً عليها بغض النظر عن قيمة القانون المصري حتى لو كان له شريك أو أكثر من المصريين. هذا بخلاف ما جاء بالمادة المضافة رقم 7 مكرر «1» من فتح الباب للتهرب من العقاب أو التقديم للمحاكمة الجنائية للمسئول عن الشخص الاعتباري، تحت مسمى عدم العلم. وما جاء بالمادة 74 من جواز التصرف دون مقابل خلال خمس سنوات، وفتح الباب لتغيير الغرض من هذا التصرف في المادة 81.

وهذا الأمر ما يصدق عليه قول المحكمة الدستورية سالف البيان أن «ملاءمات التشريع هي من أخص مظاهر السلطة التقديرية للمشرع العادي، ما لم يقيدها الدستور بحدود وضوابط يتعين على التشريع التزامها، والإعْدُ مخالفاً للدستور، ومن ثم يكون من حق المشرع العادي أن يستقل بوضع القواعد القانونية التي يراها محققة للمصلحة العامة، متى كان في ذلك ملتزماً بأحكام الدستور وقواعده».¹² (رقم الحكم وسنته؟)

أما عن قانون الخدمة المدنية فإنه على الرغم من خطورته المجتمعية لم يسبقه نقاش مجتمعي على الإطلاق، وقد صدر هذا القرار بقانون رفقته غيره من القرارات بقوانين ضمنها تعديل قانون ضمانات وحوافر الاستثمار عشية انعقاد مؤتمر شرم الشيخ الاقتصادي الدولي. أما من حيث المبررات الموضوعية وراء إصدار ذلك القرار بقانون، فمن الواضح أنها تتصل بمحاولة تخفيف العمالة في الجهاز الإداري للدولة وما يؤكد ذلك ما جاء بالمادة 67 بإتاحة المعاش المبكر بداية من سن الخمسين. ولكن هل يكفي ذلك ليكون سبباً دافعاً لإصدار قانون بهذه الأهمية. ومما هو جدير بالذكر أن الأصوات الناقدة قد تعالت فور صدور ذلك القانون. ومن أهم ما يمكن لفت الانتباه إليه أن هذا القرار بقانون قد أحال إلى اللائحة التنفيذية في عدد كبير من مواده، وكأن اللائحة هي التي ستضع القانون، وهو ما يؤكد عدم الدراسة الوافية قبل إصداره. ويؤكد أيضاً على تحكيم الحكومة في جعل الأمر برمتها في سلطة لأحتها التنفيذية، التي تصدر ممن يخضع لولايتها.

القرارات بقوانين، المتعلقة بمنظومة بالعدالة الجنائية:

صدر فيما يتعلق بالقوانين الجنائية سواء كانت إجرائية أو موضوعية الكثير من القرارات بقوانين، والتي تتسم جميعها بالشدة والتغليظ في العقاب دونما مقتضى، وكذلك برفع حدود الغرامات على نحو غير مسبوق، هذا بخلاف تخلف الشرط الأساسي المتعلق بتوافر ظرف الاستعجال وقيام حاجة ملحة دفعت رئيس الجمهورية لاستخدام صلاحيته الدستورية في إصدار قرارات بقوانين. وسوف نحاول أن نرصد أهم ما صدر منها في هذا الشأن ومحيلين إلى ما سبق رصده في هذه الدراسة.

12- الحكم رقم 28 لسنة 2015 ق د - مح أحكام المحكمة الدستورية - ج 3 - ص 195.

بدأ هذا الميل في البروز بإصدار المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم (58) لسنة 1937، بإضافة الباب السادس عشر بشأن «الترويع، والتخويف، والمساس بالطمأنينة «البلطجة» إلى أبواب الكتاب الثالث من قانون العقوبات. تبع ذلك صدور المرسوم بقانون رقم 11 لسنة 2011 الصادر من المجلس العسكري والذي تضمن استبدالاً لأحكام قانون العقوبات شمل تعديلاً للمواد أرقام 267 - 268 - 269 - 269 مكرر - 288 - 289 - 306 مكرر أ من قانون العقوبات. وهذه التعديلات العقابية جميعها متعلقة بتشديد العقوبة لجرائم واقعة أنثى بغير رضاها، وهتك العرض، وخطف الأطفال، والتحرير على الفسق والفجور.

كذلك صدر المرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2011 بتاريخ 10 مايو سنة 2011 والذي تضمن استبدالاً لنص المادة رقم 74 من قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966، وإضافة مادة جديدة لهذا القانون تحمل رقم 8 مكرر «أ» والتي تنص على أن «يختص القضاء العسكري، دون غيره، بالفصل في الجرائم المنصوص عليها في الأبواب (الأول والثاني والثالث والرابع) من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع التي تقع من ضباط القوات المسلحة الخاضعين لأحكام هذا القانون، ولو لم يبدأ التحقيق فيها إلا بعد تقاعدهم. ويكون للنيابة العسكرية جميع الاختصاصات المحولة لهيئات الفحص والتحقيق المنصوص عليها في قانون الكسب غير المشروع. وفي جميع الأحوال تختص النيابة العسكرية دون غيرها ابتداءً بالتحقيق والفحص، فإذا تبين لها أن الواقعة لا علاقة لها بالخدمة العسكرية، أحالتها إلى جهة الاختصاص.

وصدر كذلك المرسوم بقانون رقم 6 والصادر بتاريخ 12 من يناير لسنة 2012 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 394 لسنة 1954 في شأن الأسلحة والذخائر، والذي تم بموجبه استبدال المادتين رقمي (26، 31 «أ، ب، ج») جاءت هذه التعديلات مغيرة في العقوبات، رافعة الحد الأدنى إلى المؤبد والغرامة إلى عشرين ألف جنيه، ومغيراً من وصف الجريمة بشكل متوسع جداً، ثم أضاف إلى العقوبات عقوبة الإعدام على الرغم من القيود الدولية لمجابهة هذه العقوبة، إلا أن المشرع المصري بشكل عام قد توسع في استخدامها بشكل مفرط، علاوة على ما جاء بهذا المرسوم بقانون الصادر من المجلس العسكري وما يؤكد استخدام العقوبة على نحو مفرط وفي غير أحوالها العمومية التي جاءت في هذه المادة حيث يسهل أن يتم اتهام آحاد الناس بها إذا يقول «بقصد استعمالها في أي نشاط يخل بالأمن العام أو النظام العام أو بقصد المساس بنظام الحكم أو مبادئ الدستور أو النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية أو بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي».

وبتاريخ 5 أغسطس سنة 2013 صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 77 لسنة 2013 في شأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات، وقد تضمن استبدالاً لنص المادة 179 من قانون العقوبات، بالنص الآتي «يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد على ثلاثين ألف جنيه كل من أهان رئيس الجمهورية بإحدى الطرق المتقدمة ذكرها».

وبتاريخ 23 سبتمبر صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 83 لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950 كما يلي «يستبدل بنص الفقرة الأخيرة من المادة رقم 143 من قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950، النص الآتي: ومع ذلك فلهيئة النقض ولهيئة الإحالة إذا كان الحكم صادراً بالإعدام أو بالسجن المؤبد أن تأمر بحبس المتهم احتياطياً لمدة خمسة وأربعين يوماً قابلة للتجديد دون التقيد بالمدد المنصوص عليها في الفقرة السابقة».

بتاريخ 24 نوفمبر صدر القرار بقانون رقم 107 لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية. وبتاريخ 29 مايو وبالعدد رقم 22 تابع (أ) صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 41 لسنة 2014 بشأن العلم والنشيد والسلام الوطنيين، وقد

جاء ذلك القرار بقانون محددًا لون العلم المصري، وكيفية رفعه، وأوضاع تنكيسه، ووضعية السلام الوطني، ووجوب الوقوف احتراماً عند عزفه، وأهم ما جاء بذلك القرار بقانون هو ما جاء بالمادة 11 والتي يجري نصها على أن «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة، وغرامة لا تتجاوز ثلاثين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب في مكان عام أو بواسطة إحدى طرق العلانية المنصوص عليها في المادة (171) من قانون العقوبات أيًا من الأفعال الآتية: إهانة العلم، مخالفة حكم المادة العاشرة من هذا القانون، المعنية بالوقوف احتراماً عند عزف النشيد الوطني»، وتضاعف العقوبة في حالة العود.

كذلك صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 57 لسنة 2014 بشأن تنظيم تصوير بطاقات رجال القوات المسلحة ورجال الشرطة وتصنيع وتداول الزي الرسمي المخصص لهم وبتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، وقد جاء ذلك القرار بقانون بحظر تصوير بطاقات رجال القوات المسلحة والشرطة تصويراً ملوناً، وبحظر إنتاج أو حيازة أو بيع أو تداول الزي المخصص لهم دون ترخيص بذلك. وقد أضاف ذلك القرار بقانون مادة جديدة لقانون العقوبات تحمل رقم 82 مكرر، وتنص على «يعاقب بالسجن كل من حفر أو أعد أو جهز أو استعمل طريقاً أو ممراً أو نفقاً تحت الأرض في المناطق الحدودية للبلاد بقصد الاتصال بجهة أو دولة أجنبية أو أحد رعاياها أو المقيمين بها لإدخال أو إخراج أشخاص أو بضائع أو سلع أو معدات أو آلات أو أي شيء آخر مقوماً بمال أو غير مقوم. وتقضي المحكمة فضلاً على العقوبة المنصوص عليها في الفقرة السابقة بمصادرة متحصلات الجريمة والأدوات والأشياء المستخدمة في ارتكابها.

وبتاريخ 5 يونيو صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 50 لسنة 2014، وقد استبدل نص المادة رقم 306 مكرر «أ» من قانون العقوبات بالنص التالي «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف جنيه ولا تزيد على خمسة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من تعرض للغير في مكان عام أو خاص أو مطروق بإتيان أمور أو إيجاءات أو تلهيحات جنسية أو إباحية سواء بالإشارة أو بالقول أو بالفعل بأية وسيلة بما في ذلك وسائل الاتصالات السلكية أو اللاسلكية. تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين إذا تكرر الفعل من الجاني من خلال الملاحقة أو التتبع للمجني عليه. وفي حالة العود تضاعف عقوبتا الحبس والغرامة في حديهما الأدنى والأقصى».

وبتاريخ 21 سبتمبر صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 128 لسنة 2014 بشأن تعديل قانون العقوبات، وقد استبدل ذلك القرار بقانون نص المادة 78 من قانون العقوبات النص الآتي: «كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو ممن يعملون لمصلحتها أو من شخص طبيعي أو اعتباري أو من منظمة محلية أو أجنبية أو أية جهة أخرى لا تتبع دولة أجنبية ولا تعمل لصالحها، أموالاً سائلة أو منقولة أو عتاداً أو آلات أو أسلحة أو ذخائر أو ما في حكمها أو أشياء أخرى أو وعد بشيء من ذلك بقصد ارتكاب عمل ضار بمصلحة قومية أو المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها أو القيام بأعمال عداوية ضد مصر أو الإخلال بالأمن والسلم العام يعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن خمسمائة ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به. وتكون العقوبة الإعدام أو السجن المؤبد وغرامة لا تقل عن خمسمائة ألف جنيه إذا كان الجاني موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة أو ذا صفة نيابية عامة أو إذا ارتكبت الجريمة في زمن الحرب أو تنفيذاً لغرض إرهابي. ويعاقب بنفس العقوبة كل من أعطى أو عرض أو وعد بشيء مما ذكر بقصد ارتكاب عمل ضار من الأعمال المبينة بالفقرة السابقة. ويعاقب بنفس العقوبة أيضاً كل من توسط في ارتكاب جريمة من الجرائم السابقة». وإذا كان الطلب أو القبول أو العرض أو التوسط كتابةً ورقياً أو إلكترونياً فإن الجريمة تتم بمجرد تصدير الكتاب أو البيان.

وكذلك بتاريخ 17 فبراير صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 8 لسنة 2015 في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين.

وبتاريخ 12 مارس صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 16 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية، وقد استبدل هذا القرار بقانون الفقرة الثالثة من المادة الخامسة عشر من قانون الإجراءات الجنائية، وهي الفقرة المعنية ببداية المدة المسقطه للدعوى الجنائية بخصوص الجرائم المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكآب الثاني من قانون العقوبات والتي تقع من موظف عام بحيث لا تبدأ إلا من تاريخ نهاية الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق قبل ذلك.

وبتاريخ 8 أبريل صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 21 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، وقد استبدل ذلك القرار بقانون المادة 82 (مكرر) من قانون العقوبات بالنص التالي «يعاقب بالسجن المؤبد كل من حفر أو أعد أو جهز أو استعمل طريقاً أو ممراً أو نفقاً تحت الأرض في المناطق الحدودية للبلاد بقصد الاتصال بجهة أو دولة أجنبية أو أحد رعاياها أو المقيمين بها، أو إدخال أو إخراج أشخاص أو بضائع أو سلع أو معدات أو آلات أو أي شئ آخر مقوماً بمال أو غير مقوم. ويعاقب بذات العقوبة كل من ثبت علمه بوجود أو استعمال طريق أو نفق تحت الأرض في المناطق الحدودية للبلاد بالوصف والشروط الواردة بالفقرة السابقة، أو ثبت علمه بوجود مشروع لارتكاب أيأ من تلك الأفعال ولم يبلغ السلطات المختصة بذلك قبل اكتشافه. وتقضي المحكمة فضلاً على العقوبة المنصوص عليها في الفقرة الأولى بمصادرة المباني والمنشآت محل الجريمة والأدوات والأشياء المستخدمة في ارتكابها.

وإذا حاولنا أن نضع كل هذه القرارات على طاولة البحث والتعليق، فسوف يفوق ذلك قدرات هذه الورقة البحثية. ولكننا سنحاول تقديم بعض الملاحظات الأولية في ضوء المحددات المذكورة في القسم الأول من الدراسة. فيجب أن نسأل هل توافرت في مجموعة هذه القرارات بقوانين أي من الاعتبارات الدستورية الشكلية المتطلبه لاستخدام صلاحية رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون؟ هل عالجت هذه القوانين أيأ من حالات الضرورة؟ هل توافر بها أمر من أمور الاستعجال التي تبيح استخدام هذه الآلية الدستورية؟

أول ما يلفت الانتباه هو التعديل المتعلق بقانون الإجراءات الجنائية، والصادر بالقرار بقانون رقم 83 لسنة 2013 وهو المعني بتحديد الحبس الاحتياطي في الجرائم المعاقب عليها بعقوبي الإعدام والسجن المؤبد وجعلها دون حد أقصى، وهو ما يمثل عقاباً مسبقاً قبل الإحالة إلى محكمة الموضوع، وعلى الرغم من مخالفة ذلك للشروط الشكلية الواجب توافرها فيما يسمى بالقرار بقانون، إلا أن ذلك التعديل أو التدخل التشريعي يعد مصادراً لحريات المواطنين، ومخالفلاً لكافة أحكام وقواعد الحبس الاحتياطي المتعلقة أصلاً بالعبث بأدلة الاتهام، أو التأثير في ماجريات التحقيق أو سير الدعوى، ولما كان مفهوم الحبس الاحتياطي هو سلب حرية شخص متهم بارتكاب جريمة فترة من الزمن بإيداعه أحد السجون إلى حين إتمام تحقيق يجري معه. والأصل في الحبس باعتباره سلباً للحرية أنه عقوبة وبالتالي يجب ألا يوقع إلا بحكم قضائي بعد محاكمة عادلة تتوفر فيها لهمتهم ضمانات الدفاع عن نفسه، وذلك إعمالاً لأصل عام من أصول المحاكمات الجنائية. بل هو حق من حقوق الإنسان وهو أن الأصل في الإنسان البراءة. وفوق ذلك يثور السؤال بماذا مثلاً يستفيد المجتمع من إطلاق الحبس الاحتياطي وجعله ممتداً وكأنه عقوبة بدون حكم، في جرائم شتى وأمور متفرقة لا يرتبط معظمها بأي حال من الأحوال ثمة بظرف سياسي أو مجتمعي قد يحيق بالمجتمع المصري.

كذلك يثور السؤال بشأن الاستعجال عند التأمل في تعديل اختصاصات الجهات القضائية. فمن المستقر عليه أن إدخال تعديلات على الاختصاصات القضائية «تعديل اختصاص القضاء العسكري، كنموذج» لا يجب أن يتم بإرادة منفردة، ولا يتوافر بشأنه الحرص على استقلال الجهات القضائية، ولا يتحقق له الصفات الاستعجالية الملحة والتي قد اضطرت إلى استخدام هذه الآلية للتعديل، اللهم إلا إذا كان هنالك مآرب سياسي من وراء الأمر لا علاقة له بكيفية تنظيم مثل هذه الأمور حقيقة.

كما وأن معظم هذه التعديلات قد أتت في أمور معالجة في أكثر من موضع أو أكثر من مرة في قانون العقوبات، ولم تكن البنية التشريعية المصرية في حاجة إلى إضافة ما جاء من قرارات بقوانين إلى ترسانة التشريعات المصرية التي هي مكتنزة بطبيعة الحال من كثرة ما ورد عليها من تعديلات، فمثلاً ما جاء بتاريخ 5 يونيو بالعدد رقم 23 تابع من الجريدة الرسمية، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 50 لسنة 2014، وقد استبدل نص المادة رقم 306 مكرر «أ» وهو ما يعالج التعرض للغير بإيحاءات جنسية، فما هي الضرورة أو حالة الاستعجال التي تبيح استخدام هذه الرخص في التشريع، ولا يقف الأمر عند حالة واحدة، بل ينطبق على الأغلب الأعظم مما جاء في صورة قرارات بقوانين خلال تلك الفترة، ولكني سأكون مضطراً إلى الخروج عن سياق الدراسة قليلاً، في التعقيب على بعض هذه القرارات بشكل موجز وهذا ليس إلا لتوضيح الأمر.

ومما هو جدير بالإشارة أن المحكمة الدستورية العليا قد تعرضت للمرسوم بقانون رقم 6 لسنة 2012 والمتعلق بتعديل قانون الأسلحة والذخائر في عدد من القضايا، أرقام 78 لسنة 36 قضائية، و88 لسنة 36 قضائية، و196 لسنة 35 قضائية، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا فيهم جميعهم بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة 26 من القانون رقم 394 لسنة 1954 في شأن الأسلحة والذخائر، المستبدلة بالمادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 2012 فيما تضمنه من استثناء تطبيق أحكام المادة (17) من قانون العقوبات بالنسبة إلى الجريمتين المنصوص عليهما بالفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ذاتها.

وقد ورد في تسيبيات الحكم رقم 196 لسنة 35 قضائية ما يعد قولاً نموذجياً يصدق على جل هذه القرارات بقوانين من حيث موضوعه، حيث قالت: «وحيث إن قضاء هذه المحكمة، قد جرى على أن المتهمين لا تجوز معاملتهم بوصفهم نمتاً ثابتاً، أو النظر إليهم باعتبار أن صورة واحدة تجمعهم لتصبهم في قالبها، بما مؤداه أن الأصل في العقوبة هو تفريدها لا تعميمها، وتقرير استثناء تشريعي من هذا الأصل - أيًا كانت الأغراض التي يتوخاها - مؤداه أن المذنبين جميعهم يتوافق ظروفهم، وأن عقوبتهم يجب أن تكون واحدة لا تغاير فيها، وهو ما يعني اتباع جزاء في غير ضرورة بما يفقد العقوبة تناسبها مع وزن الجريمة وملابساتها والظروف الشخصية لمرتكبها، وبما يقيد الحرية الشخصية دون مقتضى. ذلك أن مشروعية العقوبة - من زاوية دستورية - مناطها أن يباشر كل قاضٍ سلطته في مجال التدرج بها وتجزئتها، تقديراً لها، في الحدود المقررة قانونياً، فذلك وحده الطريق إلى معقوليتها وإنسانيتها جبراً لآثار الجريمة من منظور عادل يتعلق بها وبمرتكبها. وحيث أنه من المقرر أن شخصية العقوبة وتناسبها مع الجريمة محلها مرتبطان بمن يكون قانونياً مسؤولاً عن ارتكابها على ضوء دوره فيها، ونواياه التي قارتها، وما نجم عنها من ضرر، ليكون الجزاء عنها موافقاً لخياراته بشأنها. متى كان ذلك، وكان تقدير هذه العناصر جميعها، داخلاً في إطار الخصائص الجوهرية للوظيفة القضائية، فإن حرمان من يباشرون تلك الوظيفة من سلطتهم في مجال تفريد العقوبة بما يوائم بين الصيغة التي أفرغت فيها ومتطلبات تطبيقها في كل حالة بذاتها، مؤداه بالضرورة أن تفقد النصوص العقابية اتصالها بواقعها، فلا تنبض بالحياة، ولا يكون إنفاذها إلا عملاً مجرداً يعزلها عن بيئتها دالاً على قسوتها أو مجاوزتها حد الاعتدال، جامداً، فجاً، منافياً لقيم الحق والعدل».

وعلى الرغم من عدم تعرض المحكمة الدستورية العليا للشرائط الشكلية المشتركة لاستخدام صلاحية القرار بقانون من قبل رئيس الجمهورية، ومدى توافقها أو تعارضها مع ذلك القرار بقانون، إلا أنها قد قالت في حكمها رقم 78 لسنة 36 الصادر بجلسة 14 فبراير لسنة 2014 إنه «ومن حيث استيثاق المحكمة الدستورية العليا من استيفاء النصوص التشريعية المطعون فيها للأوضاع والشرائط الشكلية المقررة دستورياً في شأن إصدارها، يعد أمرًا سابقاً بالضرورة على خوضها في عيوبها الموضوعية. لما كان ذلك، وكانت المحكمة قد سبق أن عرض عليها أمر دستورية بعض نصوص المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 2012 المشار إليه بحكمها الصادر بجلسة 8/11/2014 في القضية رقم 196 لسنة 35 قضائية دستورية، والذي قضى بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة (26) من القانون رقم 394 لسنة 1954 في شأن

الأسلحة والذخائر مستبدلة بالمادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 2012 فيما تضمنه من استثناء تطبيق أحكام المادة (17) من قانون العقوبات بالنسبة إلى الجرمين المنصوص عليهما بالفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ذاتها، وذلك لمخالفتها لأحكام الموضوعية الواردة في الدستور الصادر سنة 2014 التي تضمنتها المواد 94 و 96 و 99 و 184 و 186 منه مما مؤداه استيفاء هذا المرسوم بقانون للأوضاع الإجرائية المقررة في شأن إصداره، بما يحول دون بحثها من جديد. ومن ثم فإن المناعي الشكلية التي نسبها المدعي إلى المرسوم بقانون الطعين تكون غير مقبولة».

وما يثير الدهشة والغرابة أنه بمراجعة حكم الدستورية رقم 196 لسنة 35 قضائية، لم نجد أي إشارة أو تعرض للمحكمة الدستورية لمطاعن أو عيوب شكلية أو الشروط الشكلية المقررة لاستخدام صلاحية إصدار قرارات بقوانين. ولكون هذه الدراسة في مقامها الأساسي معنية بالاشتراطات الشكلية لاستخدام سلطة القرار بقانون، إلا أن ما صدر من قرارات بقوانين في الموضوعات الجنائية من حيث موضوعه يخالف أحكام الدساتير في مبادئ عديدة، نوجز منها ما جاء بحكم المحكمة الدستورية العليا في حكمها رقم 78 لسنة 36 قضائية دستورية بقولها «إن الحق في المحاكمة المنصفة بما تنص عليه من أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. وهو حق نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادتيه العاشرة والحادية عشرة التي تقر أولاهما: أن لكل شخص حقاً مكملاً ومتكافئاً مع غيره في محاكمة علنية، ومنصفة، تقوم عليها محكمة مستقلة ومحيدة، تتولى الفصل في حقوقه والتزاماته المدنية، أو في التهمة الجنائية الموجهة إليه. وتُردد ثانيتهما في فقرتها الأولى: «من حق كل شخص وجهت إليه تهمة جنائية، في أن تُفترض براءته إلى أن تثبت إدانته في محاكمة علنية تُوفر له فيها الضمانات الضرورية لدفاعه وهذه الفقرة تؤكد قاعدة استقرار العمل على تطبيقها في الدول الديمقراطية، وتقع في إطارها مجموعة من الضمانات الأساسية تكفل بتكاملها مفهوماً للعدالة يتفق بوجه عام مع المقاييس المعاصرة المعمول بها في الدول المتحضرة وهي بذلك تتصل بتشكيل المحكمة، وقواعد تنظيمها، وطبيعة القواعد الإجرائية المعمول بها أمامها، وكيفية تطبيقها من الناحية العملية، كما أنها تعتبر في نطاق الاتهام الجنائي، وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور، ولا يجوز بالتالي تفسير هذه القاعدة تفسيراً ضيقاً، إذ هي ضمان مبدئي لرد العدوان عن حقوق المواطن وحرياته الأساسية، وهي التي تكفل تمتعه بها في إطار من الفرص المتكافئة، ولأن نطاقها - وإن كان لا يقتصر على الاتهام الجنائي - إنما يمتد إلى كل دعوى ولو كانت الحقوق المثارة فيها مدنية، إلا أن المحاكمة المنصفة تعتبر أكثر لزوماً في الدعوى الجنائية وذلك أيضاً كانت طبيعة الجريمة، وبغض النظر عن درجة خطورتها. وحيث أنه على ضوء ما تقدم، تمثل ضوابط المحاكمة المنصفة في مجموعة من القواعد المبدئية التي تعكس مضامينها نطاقاً متكامل الملامح، يتوخى بالأسس التي يقوم عليها، صون كرامة الإنسان وحقوقه الأساسية، ويحول بضماناته دون إساءة استخدام العقوبة بما يخرجها عن أهدافها، وذلك انطلاقاً من إيمان الأمم المتحدة بحزمة الحياة الخاصة، وبوطأة القيود التي تنال من الحرية الشخصية، ولضمان أن تتقيد الدولة عند مباشرتها لسلطاتها في مجال فرض العقوبة صوناً للنظام الاجتماعي، بالأغراض النهائية للقوانين العقابية، التي ينافيها أن تكون إدانة المتهم هدفاً مقصوداً لذاته، أو أن تكون القواعد التي تتم محاكمته على ضوءها، مصادمة للمفهوم الصحيح لإدارة العدالة الجنائية إدارة فعالة بل يتعين أن تلتزم هذه القواعد مجموعة من القيم التي تكفل لحقوق المتهم الحد الأدنى من الحماية، التي لا يجوز النزول عنها أو الانتقاص منها».

ويعد قول المحكمة الدستورية سالف الذكر مناسباً لكل ما صدر من تعديلات في صورة قرارات بقوانين قد نالت من حقوق الأفراد، ويأتي على الرأس من هذه القوانين القرار بقانون رقم 107 لسنة 2013 وهو ما يسمى قانون التظاهرات، وبحسبه يقيد ويحد من أحد الحقوق والحريات اللصيقة بالإنسان والمرتبطة به ارتباطاً وثيقاً، وهو الحق في التجمع والاجتماع، ولما كانت الحرية حق من الحقوق الطبيعية التي يولد بها الإنسان ولا يمكن لأي تشريع أن يجرده منها فإن التشريع الذي يقوم بذلك إنما يعد جريمة في حق الحرية.

ومن أهم ما قالته المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد هو أن «القواعد المبدئية التي يتطلبها الدستور في القوانين الجنائية، أن تكون درجة اليقين التي تنظم أحكامها في أعلى مستوياتها، وأظهر في هذه القوانين منها في أي تشريعات أخرى، ذلك أن القوانين الجنائية تفرض على الحرية الشخصية أخطر القيود وأبلغها أثراً ويتعين بالتالي، ضماناً لهذه الحرية، أن تكون الأفعال التي تؤتمها هذه القوانين محددة بصورة قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها، وبمراعاة أن تكون دوماً جلية واضحة في بيان الحدود الضيقة لنواحيها، ولقد كان غموض القوانين الجزائية مرتبطاً من الناحية التاريخية بإساءة استخدام السلطة، وكان أمراً مقضياً أن يركن المشرع إلى مناهج جديدة في الصياغة لا تنزلق إلى تلك التعبيرات المرنة أو الغامضة أو المتميعة المحملة بأكثر من معنى والتي تدرج معها دائرة التجريم بما يوقع محكمة الموضوع في محاذير واضحة قد تنتهي بها في مجال تطبيقها للنصوص العقابية إلى ابتداع جرائم لا يكون المشرع قد قصد حقيقة إلى إنشائها، وإلى مجاوزة الحدود التي اعتبرها الدستور مجالاً حيويًا لمباشرة الحقوق والحريات التي كفلها».¹³

وما سلف بيانه من حكم المحكمة الدستورية العليا يصدق على معظم التشريعات التي صدرت في صورة قرارات بقوانين منذ نخلي مبارك عن السلطة، وتولي المجلس العسكري حكم البلاد، وحتى تاريخ كتابة هذه الدراسة.

ويجب أن لا ننهي من هذه الدراسة قبل أن نلفت النظر إلى أن المحكمة الدستورية تنظر الآن مدى دستورية المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 2011 والمسمى بقانون «البلطجة» وذلك في الدعوى رقم 14 لسنة 37 قضائية دستورية، وذلك بعد أن قبلت محكمة جنايات شمال القاهرة الدفع بعدم دستورية هذا المرسوم بقانون، وصرحت بإقامة الدعوى الدستورية. ويجب أن نذكر من بيده سلطة التشريع الاستثنائية بأن المحكمة الدستورية العليا قد سبق لها وأن قضت بعدم دستورية القانون رقم 6 لسنة 1998 المعني بإضافة باب جديد إلى أبواب الكتاب الثالث من قانون العقوبات الخاص بالترويع والتخويف والمساس بالطمأنينة، وذلك في الدعوى رقم 83 لسنة 23 قضائية دستورية، الصادر بجلسة 7 مايو لسنة 2006، ثم أعيد إنتاج نفس القانون بموجب المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 2011 دوغما تغييرات.

وقد جاء ذلك المرسوم مخالفًا لكل القواعد القانونية حتى في صياغة النصوص، وقد اتفق الفقه على أن التشريع يوضع ليخاطب الناس جميعاً على اختلاف مداركهم وثقافتهم وأفهامهم، ولذلك كان من الواجب أن يتخير الشارع العبارة السهلة الواضحة التي يفهمها كل الناس. فلغة التشريع يجب أن تكون واضحة دقيقة، فاللغة المعقدة تجعل القانون مغلقاً، كما أن اللغة غير الدقيقة تجعل القانون مبهماً، ويجب أن تكون للتشريع لغة فنية خاصة به، ويكون كل لفظ فيها واضحاً موزوناً محدود المعنى، فلا يجوز أن يتغير معنى اللفظ الواحد باستعماله في ظروف مختلفة، كما أنه إذا عبر عن معنى بلفظ معين، وجب ألا يتغير هذا اللفظ إذا أريد التعبير عن هذا المعنى مرة أخرى، ولا يتنافى أن تكون لغة التقنين غنية وأن تكون بسيطة تنزل إلى مستوى الجمهور.

وهذا القول يصدق وبشكل منقطع النظر على آخر قرار بقانون رصدته هذه الدراسة، وهو القرار بقانون رقم 21 لسنة 2015 والذي استبدل بنص المادة رقم 82 مكرر من قانون العقوبات، نصاً قد صيغ بطريقة غريبة تخرج عن كل قواعد صناعة التشريعات، ويكفي أن ندلل على ذلك بصياغة الفقرة الثانية من هذه المادة حيث تنص على أنه «يعاقب بذات العقوبة كل من ثبت علمه بوجود أو استعمال طريق أو ممر أو نفق تحت الأرض في المناطق الحدودية للبلاد بالوصف والشروط الواردة بالفقرة السابقة، أو ثبت علمه بوجود مشروع لارتكاب أيًّا من تلك الأفعال ولم يبلغ السلطات المختصة بذلك قبل اكتشافه».

فماذا يعني قول «ثبت علمه بوجود» أو ثبت علمه بوجود مشروع؟! هذه الصياغات الغريبة والبعيدة كل البعد عن مفهوم النصوص العقابية،

13- حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 2 يناير سنة 1993 في القضية رقم 3 لسنة 10 قضائية دستورية.

لا يكون غرضها تنظيم حياة المواطنين، أو تعايشهم بقدر الافتتاح على حقوقهم وحرّياتهم. فما هو المقصود من غموض هذه العبارات وعدم تحديدها بشكل قاطع، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية بقولها «ويكون النص التجريبي غامضاً إذا جهل المشرع بالأفعال التي أتمها فلا يكون بيانها واضحاً جلياً ولا تحديدها قاطعاً ولا فهمها مستقيماً بل مبهماً خافياً على أوساط الناس، باختلافهم حول النص العقابي المؤتم لها، ودلالته، ونطاق تطبيقه وحقيقته ما يرمي إليه، ليصبح إنفاذ هذا النص مرتبطاً بمعايير شخصية مرجعها إلى تقدير القائمين على تطبيقه لحقيقة محتواه، وإحلال فهمهم الخاص لمقاصده وصحيح مضمونه.»¹⁴ (رقم الحكم وسنته؟)

ومن أفضل الأحكام التي وضحت فيها المحكمة الدستورية هذا الأمر بشكل دقيق هو قولها «القيود التي تفرضها القوانين الجزائية على الحرية الشخصية - سواء بطريق مباشر أو غير مباشر - تقتضي أن تصاغ أحكامها بما يقطع كل جدل في شأن حقيقة محتواها، ليبلغ اليقين بها حداً يعصمها من الجدل، وبما يحول بين رجال السلطة وتطبيقها بصورة انتقائية، وفق معايير شخصية تخالطها الأهواء، وتنال من الأبرياء لافتقارها إلى الأسس الموضوعية اللازمة لضبطها. وما تقدم مؤداه، أن النصوص العقابية لا يجوز من خلال انفلات عباراتها، أو تعدد تأويلاتها، أو انتفاء التحديد الجازم لضوابط تطبيقها، أن تعرقل حقوقاً كفلها الدستور، لذا يتعين ألا تكون هذه النصوص شباكاً أو شراكاً يلقى المشرع متصيداً باتساعها أو بخفائها المتهمين المحتملين ليكون تصنيفهم وتقرير من يجوز احتجازه من بينهم عبثاً على السلطة القضائية، لتحل إرادتها بعدئذ محل إرادة السلطة التشريعية، وهو ما لا يجوز أن تنزلق إليه القوانين الجنائية.»¹⁵

خاتمة وتوصيات

أعتقد أن البرلمان القادم ستكون مهمته صعبة للغاية وفقاً لنص الدستور المصري لسنة 2014، حيث أنه من المحتم عليه أن يقوم بمراجعة ومناقشة كل ما صدر من السلطة التنفيذية من قرارات بقوانين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده، وإن كنت أرى أن ذلك أمر يفوق القدرات البشرية سواء من حيث عدد ما صدر من قرارات بقوانين، أو من حيث نوعيتها وأهميتها، إلا إذا سارت الأمور على النحو المعهود منذ ما قبل ثورة يناير، إذ تكون المراجعة أو المناقشة ما هي إلا عرض شكلي للإقرار. ومن هنا فإن الهدف الأول لهذه الدراسة هو إطلاع الرأي العام على جزء ولو يسير من حقيقة ما صدر في صورة قرارات بقوانين، حتى يكون دافعاً ليضع نوابه أمام قدرهم الحقيقي في دراسة هذه التشريعات بما يتناسب مع جوهرها ومدى مساسها بحقوق المواطنين وحررياتهم. ولكنني أعتقد أن الدور الأهم والخطير في مواجهة ومجابهة هذه القرارات بقوانين سيكون ملقى على عاتق القضاء، ويكون ذلك من زاويتين لا تقل أيهما قيمة عن الأخرى، وهما:

- تفعيل دور القضاء الحقيقي في التصدي للاستخدام المفرط لهذه الرخصة الدستورية بإحالة ما يترأى لسلطة القضاء من هذه القرارات بقوانين من شبهة مخالفة الدستور سواء كان شكلاً أو موضوعاً إلى المحكمة الدستورية العليا حتى تقول كلمتها في مدى توافق هذه التشريعات مع أحكام ومبادئ الدستور، وما استقرت عليه أحكام المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن، وما تواترت عليه من سابق أعمال رقابتها.

- تفعيل رقابة الامتناع عن تطبيق نصوص ما يترأى للمحاكم من هذه القرارات بقوانين لمخالفتها لأحكام الدستور المصري، سواء كان في طريقة إصدارها «شكلاً»، أو في موضوعها. واعتبار أنها ليست سوى قرارات إدارية لا ترقى إلى مرتبة القانون. وأعلم جيداً أن هذا الدور على الرغم من صعوبته إلا أنه يعد تطبيقاً حقيقياً لسلطة القضاء، وهناك من السوابق ما يؤيد ذلك، سبق وأن أشرنا إليها في الدراسة، والتي كانت أحدثها ما طبقته محكمة جناح الأربكية في القضية رقم 1229 لسنة 2012 بالحكم الصادر بتاريخ 10/12/2012، والذي امتنعت فيه المحكمة عن تطبيق الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 21 نوفمبر لسنة 2012، بل واعتبرته المحكمة في ذلك الحكم التاريخي مجرد عمل مادي.

- ويجب أخيراً أن لا نهمل الدور أو بالأحرى العبء الملقى على عاتق المحامين في هذا الموضوع البالغ الخطورة، ويكون ذلك في تمسكهم في كافة القضايا التي تُثار أمامهم متعلقة بتفعيل أي من هذه القرارات بقوانين، بالدفع بعدم دستورتيتها، وطلب التصريح بإقامة الدعوى الدستورية بشأنها أو إحالتها من قبل المحكمة مباشرة إلى المحكمة الدستورية.

وأعتقد أن ذلك هو الهدف الحقيقي المنشود من هذه الدراسة، التي أعتقد أنها ليست بالوفية أو الكافية في هذا الموضوع الذي يتسم بخطورته وأهميته البالغة على المجتمع المصري، وإن كنت أرى أنها بحاجة إلى استكمال لبناتها من خلال دراسات متخصصة، لكل في مجاله من حيث تأثير ما صدر من هذه القرارات بقوانين في نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والتي يجب أن تكون على نحو أكثر إسهاباً خدمة لمجتمعنا المصري. ومن ثم وجب أن نشير إلى وجوب أن يكون للدور بقية.

الملحق:

الملحق الأول

نماذج من التنظيم الدستوري للتشريع في فترات غيبة السلطة التشريعية

نستعرض في هذا الملحق نماذج من التنظيم الدستوري للتشريع في فترات غيبة السلطة التشريعية في عدد من الدساتير التي تنتمي إلى سياقات سياسية مختلفة، التي قد تشكل مصدرًا لمعاونة أعضاء مجلس النواب المقبل، عند استعراضهم للتشريعات الصادرة منذ إقرار الوثيقة الدستورية لعام 2014 المعدلة لدستور 2012، وكذلك لمختلف المنظمات الأهلية والنقابية والحزبية الساعية إلى المشاركة في هذا الجدل.

الدستور الإسباني:

المادة 86

1 - يحق للحكومة أن تصدر في حالة الضرورة القسوى والملحة أحكاماً تشريعية مؤقتة تكون بمثابة مراسيم قوانين، ولا يمكن لها أن تطل نظام مؤسسات الدولة الأساسية وحقوق المواطنين المنصوص عليها في الباب الأول، وواجباتهم والحريات التي يتمتعون بها كما لا يمكنها أن تشمل نظام مجتمعات الحكم الذاتي وقانون الانتخاب العام.

2 - يجب أن تُعرض مراسيم القوانين مباشرة للمناقشة ويصوت عليها مجموع أعضاء مجلس النواب الذي يجتمع لهذا الغرض في حالة ما إذا لم يكن منعقدًا خلال أجل الثلاثين يوماً التي تلي إصدار المراسيم المذكورة. ويجب على مجلس النواب أن يعلن صراحة عن مصادقته عليها أو إلغائه لها وذلك خلال الأجل المذكور، ولهذا الغرض ينص القانون على إجراءات خاصة ومقتضبة.

3 - يُمكن البرلمان خلال الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة أن يتعامل مع هذه المراسيم بصفتها مشاريع قوانين باتباع إجراءات الاستعجال.

ونلاحظ على ما ورد بالدستور الإسباني أنه حدد نطقاً معينة من الحقوق لا يجوز أن تنظم بمقتضى مراسيم بقوانين، وكما ورد بالنصوص الواردة بالباب الأول، وبمراجعة نصوص هذا الباب نجد أنها قد شملت مجموعة كبيرة من الحقوق المرتبطة بالمواطنين، كان أهمها الحق في السلامة الجسدية، وعدم الخضوع للتعذيب، حرية العقيدة والدين، حرية التنقل والسفر، حرية التعبير عن الرأي، الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وحرية المظاهرات بإشعار السلطات، والحق في تكوين النقابات، والحق في الإضراب، والمحاکمات العادلة، والحق في التعليم. وهو ما مؤداه أنه حرم على السلطة التنفيذية أن تتناول هذه الموضوعات بالمعالجات التشريعية في غيبة البرلمان، وذلك عرفاً واحتراماً من المشرع الدستوري الإسباني لهذه الحقوق باعتبارها حقوقاً مرتبطة بالمواطنين يجب اللجوء إلى الكلمة التشريعية حين الحاجة لمعالجتها تشريعياً. ومن ناحية ثانية فإنه قد حدد قيوداً زمنياً في حالة عدم انعقاد البرلمان لا يتعدى ثلاثين يوماً، يجب أن يعقد البرلمان خلالها من أجل مناقشة وإقرار أو رفض ما صدر من السلطة التنفيذية من مراسيم بقوانين.

الدستور البرازيلي الصادر سنة 1988 والمعدل حتى عام 2014

المادة 62

في الحالات العاجلة وذات الصلة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات مؤقتة تتمتع بقوة القانون؛ تُقدّم تلك الإجراءات فوراً إلى الكونجرسالكونجرس الوطني.

§1. لا يمكن إصدار إجراءات مؤقتة حول مسائل:

1. تتعلق بما يلي:

أ. الجنسية والمواطنة والحقوق السياسية والأحزاب السياسية وقانون الانتخابات؛
ب. القانون الجنائي والإجراءات الجنائية والإجراءات المدنية؛
ج. تنظيم الجهاز القضائي والنيابة العامة، إضافة إلى المسيرة المهنية والضمانات المتعلقة بأفرادها؛
د. الخطط متعددة السنوات وتوجيهات الموازنة واعتمادات الموازنة والاعتمادات الإضافية والتكميلية، باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادة 167، (3)؛

2. تتعلق باحتجاز أو مصادرة الممتلكات أو المدّخرات العامة أو أي أصول مالية أخرى؛

3. يُحتفظ بها للقانون المكمل؛

4. تم تنظيمها أصلاً في مشروع قانون وافق عليه الكونجرسالكونجرس الوطني وينتظر موافقة أو رفض رئيس الجمهورية.

§2. الإجراءات المؤقتة الذي ينطوي على فرض أو زيادة الضرائب، باستثناء الحالات المنصوص عليها في المواد 153، 1، 2، 4، 5، و154، 2، يسري فقط في السنة المالية التالية إذا تحوّل إلى قانون بحلول اليوم الأخير من السنة المالية التي صدر فيها.

§3. باستثناء الحالات المنصوص عليها في (11) و (12)، تفقد الإجراءات المؤقتة فعاليتها يوم صدورها إذا لم تتحول إلى قانون خلال فترة ستين يوماً، يمكن تمديدتها مرة واحدة، فيما يتعلق ب (7)، ولفترة مماثلة. ومن مسؤولية الكونجرسالكونجرس الوطني تنظيم العلاقات القانونية الناجمة عن مثل تلك الإجراءات بمرسوم تشريعي.

§4. الفترة المشار إليها في (3) تبدأ من تاريخ نشر الإجراء المؤقت. ويُحسب سريان هذه الفترة خلال فترات استراحة الكونجرسالكونجرس الوطني.

§5. تعتمد مناقشة كل من مجلسي الكونجرس الوطني حول مزايا الإجراءات المؤقتة على الحكم المسبق حول توافقها مع المتطلبات الدستورية.

§6. إذا لم تتم دراسة الإجراء المؤقت خلال خمسة وأربعين يوماً، اعتباراً من تاريخ نشره، فإنه يدخل نطاق الصفة العاجلة. عندئذ، وفي كل من مجلسي الكونجرسالكونجرس الوطني، تُعلّق جميع المداولات التشريعية للمجلس الذي قُدّم إليه إلى أن يتم التصويت عليه.

§7. يمكن تمديد فعالية إجراء مؤقت مرة واحدة لمدة ستين يوماً، إذا لم يُقدّم خلال فترة الستين يوماً اعتباراً من تاريخ نشره للتصويت النهائي في مجلسي الكونجرسالكونجرس الوطني.

8§. يتم التصويت على الإجراءات المؤقتة أولاً في مجلس النواب.

9§. يكون لهيئة مشتركة من النواب والشيخ واجب دراسة الإجراءات المؤقتة وإصدار رأي بشأنها، قبل دراستها، في جلسات منفصلة، من قبل الأعضاء الكاملين لكل مجلس في الكونجرسالكونجرس الوطني.

10§. يُحظر، في نفس الجلسة التشريعية، إعادة طرح إجراء مؤقت رُفضَ وفقد فعاليته بمرور الوقت.

11§. إذا لم يصدر المرسوم التشريعي المشار إليه في (3) خلال ستين يوماً من رفض أو فقدان الإجراء المؤقت فعاليته، فإن العلاقات القانونية المترتبة عليه أو الناجمة عن أفعال مورست خلال فترة نفاذه تبقى نافذة وتبقى محكمة بهذه الإجراءات.

12§. إذا تمت الموافقة على مشروع قانون لتحويل أو تعديل النص الأصلي لإجراء مؤقت، يبقى الإجراء المؤقت نافذاً بكامله إلى أن يتم توقيع مشروع القانون أو رفضه.

ومن الواضح من عرض النص الدستوري السابق أن المشرع الدستوري البرازيلي كان أكثر صرامة في تحديد هذه المكنة الاستثنائية لرئيس الجمهورية في كيفية استعماله لسلطة التشريع عن طريق القرار بقانون، إذ أنه من بداية النص قد أتى على ضرورة العرض الفوري لما يصدر من رئيس الدولة من قرارات بقوانين على الكونجرس الوطني. ثم بعد ذلك جاء النص على ميادين يعينها يُحرم على رئيس الجمهورية أن يتطرق إليه بموجب هذه السلطة الاستثنائية، أهمها الحقوق السياسية وقانون الانتخاب، والقانون الجنائي «بما يعني سلطة التجريم والعقاب»، وكذلك قانون الإجراءات الجنائية والإجراءات المدنية، وتنظيم الجهاز القضائي والنيابة العامة، ومصادرة الممتلكات والمدنرات والأصول المالية، والموازنة العامة والاعتمادات الإضافية والتكميلية. ثم بعد ذلك أتى المشرع الدستوري البرازيلي على قواعد صارمة في كيفية عرض وممد عرض هذه القرارات على الكونجرس، وتحديد فاعلية هذه القرارات في حالات العرض والموافقة أو الرفض. ونرى أن هذا النص على الرغم من ضخامته يعد من أكثر النصوص الدستورية حماية لحقوق المواطنين وحررياتهم في أحوال استخدام آلية القرار بقانون، وهو الأمر الذي يبين بوضوح من منعه على رئيس الدولة أن يتطرق إلى منطقة التجريم والعقاب، وكذلك الإجراءات الجنائية بشكل عام.

الدستور الهندي الصادر سنة 1949 والمعدل حتى سنة 2012

المادة 123

1 - إذا حصل في وقت لا يكون فيه مجلسا البرلمان في حالة انعقاد بدورة برلمانية، وشعر رئيس الدولة بقناعة أن ثمة ضرورة ملحة بحكم الظروف لاتخاذ إجراءات فورية وعاجلة فإنه يحق له إصدار مراسيم كما يبدو له أن تلك الظروف القائمة آنذاك تتطلب إصدارها.

2 - إن أي مرسوم صادر بموجب هذه المادة له نفس القوة والأثر كأني قانون صادر عن البرلمان.

ولكن يتعين في كل مرسوم أنه:

أ - ينبغي عرضه أمام مجلس البرلمان، ويجب أن يتوقف عن النفاذ والعمل عند انقضاء مدة ستة أسابيع بعد انعقاد البرلمان، أو إذا جرى إصدار قرارات اعتراض على المرسوم من كلا المجلسين قبل انقضاء تلك الفترة المحددة لانتهاء المرسوم، حيث يصبح المرسوم ملغى عند تمرير القرار الثاني من أحد المجلسين.

ب - كما يجوز سحب المرسوم والغاؤه في أي وقت من قبل الرئيس.

تفسير:

عندما يتم استدعاء مجلس النواب لإعادة الانعقاد في تواريخ مختلفة، فإنه يجب تقدير ستة أسابيع في وقت لاحق لتاريخ الاجتماع التالي لأغراض هذه الفقرة.

3 - إذا حدث ووضع أي مرسوم وفقاً لهذه المادة أحكاماً لم يقبل البرلمان سنّها في قانون في ظل هذا الدستور، فإن المرسوم يعد باطلاً وملغى. (22)

على الرغم من كون الدستور الهندي قد حدد مدى زمنياً لعرض القرارات بقوانين التي تصدر من رئيس الدولة، وهو ستة أسابيع، أو صدور قرارات اعتراض على المرسوم من المجلسين النيابيين، وكذلك تحديده لإطار كفي وهو عدم تناول القرار بقانون لموضوعات قد تطرق البرلمان لمناقشتها ولم يقر بشأنها قوانين بما يعني رفضها، إلا أنه بلا شك أقل قيمة وقوة من سابقه، «الدستور البرازيلي»، في كيفية تحديد الموضوعات التي حرم على رئيس الدولة التطرق إليها، ولكنه جاء بصيغة عمومية اللهم إلا المنع الوارد بالفقرة الثالثة وهي الموضوعات التي سبق عرضها على البرلمان، وهو ما يعيب على الشارع الدستوري الهندي في إطلاقه لكل المساحات وكل الموضوعات أمام سلطة الرئيس المؤقتة في إصدار قرارات بقوانين بشأنها.

دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة 1979 والمعدل حتى 2009

المادة 113

إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تخالف الدستور. ويجب أن تُعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها، فإذا أقرها تأيد ما كان لها من قوة القانون، ويُخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع. أما إذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه عام.

وقد هذا الدستور الإماراتي حذو الدستور الهندي في عمومية النص، وعدم تحديد نطق لرئيس الدولة، بل أفسح له المجال ليصدر ما يشاء من قرارات بقوانين في شتى الموضوعات، ولكنه جعل ذلك الأمر مشتركاً مع مجلس الوزراء، ولم يأت بأي شروط موضوعية سوى قوله في عجز الفقرة الأولى «بشرط ألا تخالف الدستور» وإن كنت أرى أن ذلك لا يمثل شرطاً لكونه أحد البديهيّات المنطقية في كل التشريعات، حيث يجب كل التشريعات الأدنى أن تتوافق ونصوص الدساتير بحسب القانون الأعلى أو الأساسي، وإلا وقعت في حومة المخالفات الدستورية. ولكن أهم إيجابيات النص الدستوري الإماراتي هو اشتراطه سرعة العرض على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر ومنحه سلطة إلغائها أو الإبقاء عليها.

في حالة حل مجلس نواب الشعب يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية.

- يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أحماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محددة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تُعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس.

- يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم.

وعلى الرغم من كون الدستور التونسي قد جاء إقراره بعد ثورة على نظام قديم، فقد كان المرئجي منه أن يكون أكثر تقدمية في حرصه على حقوق وحرية المواطنين، ولكنه قد جاء فيما نحن بصدد دراسته من سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القوانين مخيباً لآمال الثورة، ومحبطاً لطموحات الشعب فيما يخص التطورات الدستورية، فقد منح رئيس الدولة سلطة غير محدودة في إصدار مراسيم لها قوة القوانين في كل المجالات التشريعية، فيما عدا النظام الانتخابي، حتى لم يضع حداً زمنياً لعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية الأصيلة، ولكنه قال «تُعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية». وهذا العرض المفتوح لرئيس الدولة يجعل منه سلطة تشريعية موازية للسلطة التشريعية صاحبة المقام الأصلي، ومن ثم فنحن نطلق من القوانين في أحوال حل مجلس نواب الشعب في شتى المجالات التشريعية، عدا النظام الانتخابي.

الملحق الثاني

تنظيم التشريع في غيبة السلطة التشريعية في التراث الدستوري المصري

نستعرض في هذا الملحق بالتفصيل المواد المنظمة لعملية التشريع في أثناء غيبة السلطة التشريعية في الدساتير المصرية المتعاقبة، وهي المواد التي أشرنا إليها في متن الدراسة.

دستور 1923:

من المتفق عليه أن أول دستور بالمعنى الحديث للكلمة قد ظهر في مصر هو الدستور الصادر سنة 1923. ولما كانت مصر في هذه الحقبة التاريخية من البلدان التي حصلت على استقلالها حديثاً، كما أنها كانت في هذا الوقت تخضع لحكم الملك، فقد جاء نص الدستور متأثراً بظروف هذه الحقبة التاريخية.

فقد جاء نص المادة 24 من دستور سنة 1923 مضيفاً سلطة أو صلاحية جديدة للملك الذي كانت تجتمع عنده كافة الصلاحيات في ظل ذلك الدستور، حيث يجري نصها على أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب». ومن هذا النص يتضح أن السلطة التشريعية كاملة، وليس في ظروف معينة، سواء كانت طارئة، أو أحوال غياب البرلمان، للملك إلى جوار مجلسي الشيوخ والنواب، بل إن النص الدستوري سالف البيان قد قدم في صياغته الملك قبل المجلسين.

وبالاستمرار بمطالعة نصوص الدستور نجد أن الملك كان يسيطر ويهيمن بشكل شبه كامل على مقاليد السلطة التشريعية إلى جوار السلطة التنفيذية، وهذا الأمر هو ما يؤكد نص المادة 75 من دستور سنة 1923، حيث تنص على: «يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يُعين الملك خمسينهم ويُنتخب الثلاثة أحماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب». وبالتالي لا حديث عن سلطة استثنائية أو مؤقتة للتشريع في ظل هذا الدستور، لكون السلطة التنفيذية ممثلة في الملك كانت تملك من الأصل حق التشريع الأساسي مقدمة على السلطة التشريعية بصريح نص الدستور.

هذا إضافة إلى ما جاء بنص المادة 41 من دستور سنة 1923، والتي عاجلت هذه الحالة بقولها «إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، بشرط ألا تكون مخالفة للدستور، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي، وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين، زال ما كان لها من قوة القانون».

الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل دستور 1930:

صدر ذلك الدستور في شكل منحة من الملك فؤاد بمقتضى الأمر الملكي رقم 70 لسنة 1930، وقد سار ذلك الدستور على نفس نهج دستور سنة 1923، بل قد جاء ليزيد من صلاحيات واختصاصات الملك. إذ بمطالعة نصوص ذلك الدستور نجد أنه قد وسع من اختصاصات الملك، ومن الممكن أن صدور ذلك الدستور كان الهدف منه زيادة صلاحيات الملك. وبخصوص سلطة التشريع فقد جاء نص المادة 28 من ذلك الدستور على أن «للملك ومجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين، على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك».

فلم يجعل النص الدستوري سلطة التشريع مشتركة بين البرلمان وبين الملك فقط كما كان الحال عليه في دستور سنة 1923، بل إنه هنا قد سلب من السلطة التشريعية حق التشريع في الأمور المالية، وجعلها مخصصة للملك بمفرده، وهذا ما يجعل الأمر التشريعي في حقيقته كله كان بيد الملك لكون الأمور المالية هي التي تعني الشعب أكثر من أي شيء آخر.

جاء كذلك في نص المادة 75 من نفس الدستور أن «يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك ستين منهم، ويُنْتَخَب الأربعة الآخرين.....». وهو ما زاد على النسبة التي كانت مخصصة للملك في دستور سنة 1923، حيث كان مخصصاً له تعيين خمسي الأعضاء. أما في دستور سنة 1930 فقد بات له الحق في تعيين ثلاثة أحماس الأعضاء. ومن ثم نستطيع أن نُجْمَل القول في أن السلطة التشريعية قد صارت في قبضة السلطة التنفيذية أكثر مما كانت عليه في المدونة الدستورية السابقة.

وكما كان الحال في ظل دستور 1923 جاء هذا الدستور بنفس رقم المادة 41 لتقتن وضعية التشريع في فترات حل المجلس النيابي، وقد جاء نفس النص بنفس الصياغة، ولكنه زاد في نهاية المادة قوله «ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسم أو عدم إقرارها».

دستور سنة 1956 وتشريعات السلطة التنفيذية الطارئة:

ويُعد هذا الدستور هو الدستور الأول لمصر في العهد الجمهوري، وذلك بعد قيام ثورة سنة 1952 ورحيل الملك وإلغاء النظام الملكي، وقد كان من المنتظر أن يكون الدستور الصادر في ظل تغييرات جذرية في الحياة السياسية المصرية مجارياً أو متوافقاً مع هذه التغييرات. ولكن جاء هذا الدستور موسعاً أيضاً من اختصاصات السلطة التنفيذية بشكل لا يتفق مع هذه التغييرات الثورية، وما يتعلق منها بدور السلطة التنفيذية في التشريعات - تشريعات الضرورة - فبمطالعة نصوص ذلك الدستور نجد أنه قد أعطى الحق لرئيس الجمهورية في حل مجلس الأمة شأنه كما كان الحال عليه في الدساتير في العصر الملكي، وقد نصت المادة رقم 111 منه على أن «لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة، فإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر».

أما بخصوص تشريعات الضرورة فقد جاء نص المادة 135 منه على حق رئيس الجمهورية في التشريع في حالة الضرورة بقولها «إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يُصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، فإذا لم تُعرض، زال بأثر رجعي، ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عُرِضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر».

وقد ذهب دستور سنة 1956 إلى أبعد من ذلك المدى، فبخلاف تشريعات الضرورة سالفة البيان، منحه سلطة تشريعات بتفويض من مجلس الأمة - الذي يملك سلطة حله - وذلك أيضاً في الحالات الاستثنائية. وما هو أبعد فقد أعطى ذلك الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تعديل الدستور شأنه كشأن مجلس الأمة، حيث قررت المادة 189 منه على أن «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوبة والأسباب الداعية إلى هذا التعديل، فإذا كان هذا الطلب صادراً من مجلس الأمة وجب أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض».

وإذا وافق مجلس الأمة على مبدأ التعديل يناقش بعد ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة المواد المراد تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس عُرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

دستور سنة 1958 «المؤقت» وتشريعات السلطة التنفيذية الطارئة:

يُعد هذا الدستور من الدساتير المؤقتة في تاريخ النظم الدستورية المصرية، لكونه قد نشأ ملازماً لمشروع اتحاد بين دولتين رغبتا في الإندماج معاً وهما دولتا مصر وسوريا. وقد جاء هذا الدستور المؤقت كسابقه مؤكداً لفكرة هيمنة السلطة التنفيذية على مقدرات السلطة التشريعية من الأساس، ويتضح ذلك بجلاء في كيفية تكوين مجلس الأمة حيث نصت المادة 13 منه على أن «يتولى السلطة التشريعية مجلس يُسمى مجلس الأمة، يحدد عدد أعضائه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية، ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري».

وقد جاء النص في هذا الدستور على اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار تشريعات الضرورة، وذلك في نص المادة 53 إذ تقرر أنه «لرئيس الجمهورية أن يُصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذها في غياب المجلس على أن يُعرض عليه فور انعقاده، فإذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الاعتراض».

الإعلان الدستوري لسنة 1962 وتشريعات الضرورة:

بعد انهيار الوحدة بين مصر وسوريا في سبتمبر سنة 1961، صدر في سبتمبر لسنة 1962 الإعلان الدستوري المؤقت لجمهورية مصر العربية، وقد قسم هذا الإعلان الدستوري سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات هي رئيس الدولة، مجلس الرئاسة، والمجلس التنفيذي. وكانت هذه السلطات الثلاث هي المهيمنة على كافة الأمور في الدولة، وكان رئيس الجمهورية هو صاحب السيطرة الفعلية عليها جميعاً، حيث كان بموجب نص المادة الأولى من هذا الإعلان يتولى رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الرئاسة ورئاسة مجلس الدفاع القومي.

وظهرت سيطرة رئيس الدولة بشكل تام على أعمال السلطة التشريعية بنص المادة الثالثة من الإعلان الدستوري، والتي نصت على أن «يتولى رئيس الجمهورية إصدار المعاهدات والقوانين والقرارات التي يوافق عليها مجلس الرئاسة». وإن كانت نصوص ذلك الإعلان الدستوري تجعل من مجلس الرئاسة سلطة تشريعية، وذلك وفقاً لنص المادة التاسعة من ذلك الإعلان، إلا أن هذا المجلس كان في مرتبة أدنى من رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يستفاد من نص المادة الثانية عشرة من هذا الإعلان، والتي تقرر الحق لرئيس الجمهورية في الموافقة على تعيين أو إعفاء أعضاء مجلس الرئاسة من مناصبهم، وكذلك الحق على إضافة أعضاء جدد لمجلس الرئاسة.

تشريعات الضرورة في ظل دستور سنة 1964:

صدر هذا الدستور بتاريخ 24 مارس سنة 1964، وقد ردّ ذلك الدستور سلطة التشريع إلى السلطة التشريعية بشكل رئيسي، وهذا ما يستفاد من نص المادة 47 منه، إلا أنه قد وضع لرئيس الجمهورية سلطة حل مجلس الأمة، وذلك بنصه على هذه السلطة والتي تعتبر أقوى من كل رقابة، وكذلك تضع رئيس الدولة في مكانة أرقى من السلطة التشريعية. وقد جاء النص على هذه السلطة في المادة رقم 91 منه بقولها «لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة، ويجب أن يشمل القرار الصادر بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً، وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لإتمام الانتخاب».

أما بخصوص تشريعات الضرورة، فقد جاء دستور سنة 1964 ناصباً على حق رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القوانين في

أحوال الضرورة، وذلك في نص المادة 119 منه بقولها إنه «إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، فإذا لم تُعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عُرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض».

وقد وضع هذا النص قيده زمنياً مداه خمسة عشر يوماً يجب عرض ما يصدر من رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين خلالها على مجلس الأمة إذا كان المجلس قائماً، أما في حالة الحل فيجب عرض ما يصدر من رئيس الجمهورية في أول اجتماع لمجلس الأمة في حالة الحل. وقد رتب أثراً مباشراً في حالة عدم العرض على مجلس النواب في حالتي الغياب أو الحل، وهو زوال ما كان لهذه القرارات من أثر بغير حاجة إلى صدور قرار بذلك.

تشريعات الضرورة في ظل دستور سنة 1971:

صدر الدستور المصري لسنة 1971 وهو الدستور الذي ظل معمولاً به حتى قيام ثورة 25 من يناير لسنة 2011، وقد تم تعديل ذلك الدستور بتاريخ 22 مايو لسنة 1980 بعد موافقة الشعب على ذلك التعديل وأصبحت مواده 211 مادة. وقد أقر ذلك الدستور على أن تتولى السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الشعب سلطة التشريع، وذلك في المادة 86 منه بقولها «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع».

ويجب أن نلفت الانتباه إلى أن هذا الدستور قد نص على حق رئيس الجمهورية في تعديل الدستور وقد جاء النص على ذلك في المادة 189 «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يُذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل، فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يُناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عُرض على الشعب لاستفتائه في شأنه فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

ولكنه استلزم أخذ رأي مجلس الشورى في طلب التعديل وأيضاً في مشروعات القوانين المكملة للدستور، وذلك بمقتضى نص المادة 195 منه بقولها «يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي:

1 - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

2 - مشروعات القوانين المكملة للدستور.

3 - ... 4 - ... 5 - ...».

الملحق الثالث

أهم القرارات بقوانين الصادرة في غيبة السلطة التشريعية منذ يناير 2011

القرارات بقوانين التي صدرت سنة 2011:

- المرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2011، والذي تضمن تعديلاً لبعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966، وذلك بإضافة مادة جديدة تحمل رقم 8 مكرر أ، والتي تجعل من القضاء العسكري مختصاً دون غيره بالفصل في الجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع التي تقع من ضباط القوات المسلحة الخاضعين لأحكام هذا القانون، ولو لم يبدأ التحقيق فيها إلا بعد تقاعدهم.

- المرسوم بقانون رقم 46 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

- المرسوم بقانون رقم 47 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري، والذي الفقرة الأولى من المادة الأولى من هذا القانون بنصه «القضاء العسكري هيئة قضائية مستقلة، تتكون من محاكم ونيابات عسكرية وفروع قضاء أخرى طبقاً لقوانين وأنظمة القوات المسلحة».

- المرسوم بقانون رقم 102 لسنة 2011، والمتضمن تقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة والقطاع العام وزيادة المعاشات، وذلك بتعديل المنصوص عليه بالقانون رقم 114 لسنة 2008 من نسبة 20% إلى نسبة 30%.

- المرسوم بقانون رقم 103 لسنة 2011، والمتضمن تعديلاً لأحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة، وقد تضمن هذا المرسوم العديد من الامتيازات لرجال القوات المسلحة، وهي صرف قيمة مكافآت الأوسمة والأنواط كاملة علاوة على المعاشات، وكذلك تعديل الزيادة المضافة بالقانون 114 لسنة 2008 من 20% إلى 30%.

- المرسوم بقانون رقم 106 لسنة 2011، وذلك بتعديل البند الثاني من المادة 377 من القانون المدني وذلك «ويتقدم بخمس سنوات الحق في المطالبة برد الضرائب والرسوم التي دفعت بغير حق ويبدأ سريانها من يوم دفعها».

- المرسوم بقانون رقم 108 لسنة 2011، وذلك بتعديل أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، والمتضمن تحديد طرق الانتخاب وعدد المقاعد، وكيفية الترشيح، وإدارة العملية الانتخابية وطرق الطعن.

- المرسوم بقانون رقم 109 لسنة 2011 وذلك بتعديل أحكام القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى، والمتضمن طريقة تكوينه وعدد الأعضاء وطرق الانتخاب.

- المرسوم بقانون رقم 110 لسنة 2011، وذلك بتعديل أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، والمتضمن تشكيل اللجنة العليا للانتخابات واختصاصاتها، وتشكيل اللجان الانتخابية .

- المرسوم بقانون رقم 111 لسنة 2011 بتعديل أحكام القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة، والمتضمن استبدال البند رقم

5 من الفقرة الأولى من المادة 68 من ذلك القانون بنصها «نقيب الصحفيين وأربعة من نقباء الصحفيين السابقين أو من أعضاء مجلس النقابة السابقين يختارهم مجلس الشورى».

- المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 2011 والذي تضمن حل جميع المجالس الشعبية على مستوى الجمهورية، وإعادة تشكيلها «تعييناً» بشكل مؤقت بقرار من مجلس الوزراء بحيث تضم في تشكيلها عدداً كافياً من أعضاء الهيئات القضائية السابقين ومن أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ومن الشخصيات العامة ومن القيادات المجتمعية الأهلية وممثلاً عن الشباب وآخر عن المرأة.

- المرسوم بقانون رقم 118 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 196 لسنة 2008 بإصدار قانون الضريبة على العقارات المبنية، واستمرار العمل بالتقدير العام الأخير للقيمة الإيجارية للعقارات المبنية المتخذة أساساً لحساب الضريبة.

- ثم أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلاناً دستورياً مكملاً بتاريخ 25/9/2011، متضمناً تعديلاً دستورياً للمادة رقم (38) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 30 من مارس لسنة 2011 ليصبح: «ينظم القانون حق الترشح لمجلسي الشعب والشورى وفقاً لنظام انتخابي يجمع بين القوائم الحزبية المغلقة والنظام الفردي بنسبة الثلثين للأولى والثلث الباقي للثاني».

- المرسوم بقانون رقم 120 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب والقانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى.

- المرسوم بقانون رقم 121 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 206 لسنة 1990 في شأن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب.

- المرسوم بقانون رقم 122 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى.

- المرسوم بقانون رقم 123 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 120 الصادر بتعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، ورقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى.

- المرسوم بقانون رقم 124 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

- المرسوم بقانون رقم 126 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937، والذي تضمن إضافة مادة جديدة برقم (161 مكرر) والتي تنص على أن: «يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ثلاثين ألف جنيه ولا تتجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من قام بعمل أو بالامتناع عن عمل يكون من شأنه إحداث التمييز بين الأفراد أو ضد طائفة من طوائف الناس بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة وترتب على هذا التمييز إهدار لمبدأ تكافؤ الفرص أو العدالة الاجتماعية أو تكدير للسلم العام. وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر والغرامة التي لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تتجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين إذا ارتكبت الجريمة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة من موظف عام أو مستخدم عمومي أو أي إنسان مكلف بخدمة عمومية».

- وبتاريخ 19/11/2011 أصدر المجلس العسكري إعلاناً دستورياً جديداً، وذلك بإضافة مادة جديدة برقم (39 مكرر) للإعلان الدستوري الصادر في 30 من مارس لسنة 2011 نصها الآتي «استثناء من أحكام المادة (39) من هذا الإعلان، تنظم بقانون خاص أحكام تصويت المصريين المقيمين خارج البلاد في الانتخابات والاستفتاء».

- المرسوم بقانون رقم 130 لسنة 2011 بشأن تصويت المصريين المقيمين بالخارج في الانتخابات العامة والاستفتاء.
- المرسوم بقانون رقم 136 لسنة 2011 بتفويض رئيس مجلس الوزراء، والذي ينص على «فيما عدا اختصاصات رئيس الجمهورية الواردة بقوانين القوات المسلحة والهيئات القضائية، يفوض رئيس مجلس الوزراء في مباشرة الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بقرار التفويض الذي يصدر من رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة في هذا الشأن».
- المرسوم بقانون رقم 241 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وقد أضاف مادة جديدة برقم (34 مكرر) والتي تجيز أن تجرى عملية الفرز بمقتضى قرار من اللجنة العليا للانتخابات داخل اللجان الفرعية.
- المرسوم بقانون رقم 242 لسنة 2011 بشأن الحد الأقصى للدخول وربطه بالحد الأدنى، والذي حدد الحد الأقصى لمجموع الدخل الذي يتقاضاه أي شخص من العاملين في الدولة والخاضعين لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 وغيرهم من الفئات التابعة للدولة، على ألا يتجاوز خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى لمجموع أقل دخل في ذات الجهة. ولا يسري ذلك على بدلات السفر المقررة داخلياً أو خارجياً.

القرارات بقوانين التي صدرت سنة 2012:

- المرسوم بقانون رقم 1 لسنة 2012 بتعديل المرسوم بقانون رقم 118 لسنة 2011، والمعدل لأحكام القانون رقم 196 لسنة 2008 بإصدار قانون الضريبة على العقارات المبنية واستمرار العمل بالتقدير العام الأخير للقيمة الإيجارية للعقارات المبنية المتخذة أساساً لحساب الضريبة، وقد تضمن هذا التعديل استبداله بالبند الأول من المادة التاسعة من القانون رقم 196 لسنة 2008 إصدار قانون الضريبة على العقارات المبنية بنصه على أن «تستحق الضريبة المربوطة وفقاً لأحكام القانون المرافق اعتباراً من الأول من يناير لسنة 2013».
- المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2012، والذي تضمن مد أجل الدورة النقابية لمجلس إدارات التشكيلات النقابية العمالية الحالية لمدة ستة أشهر تبدأ من تاريخ انتهاء الدورة الحالية.
- المرسوم بقانون رقم 4 لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 1997، والذي تضمن إضافة مادتين جديدتين برقمي (7 مكرر، 66 مكرر) والذي أجاز التصالح مع المستثمرين فيما يرتكب من جرائم متعلقة بممارسة أنشطتهم في أي حالة كانت عليها الدعوى. على أن يرد المستثمر الأموال أو العقارات محل الجريمة أو ما يعادل قيمتها السوقية وقت ارتكاب الجريمة، «وهذا ما يعني أن يستفيد المجرم من متحصلات جريمته». ونص أيضاً على أن تشكل لجنة تسوية المنازعات بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء.
- المرسوم بقانون رقم 6 والصادر بتاريخ 12 من يناير لسنة 2012 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 394 لسنة 1954 في شأن الأسلحة والذخائر، والذي تم بموجبه استبدال المادتين رقمي (26، 31 «أ، ب، ج») جاءت هذه التعديلات مغيرة في العقوبات، رافعة الحد الأدنى إلى المؤبد والغرامة إلى عشرين ألف جنيه، ومغيراً من وصف الجريمة بشكل متوسع جداً، ثم أضاف إلى العقوبات عقوبة الإعدام على الرغم من القيود الدولية لمجابهة هذه العقوبة، إلا أن المشرع المصري بشكل عام قد توسع في استخدامها بشكل مفرط، علاوة على ما جاء بهذا المرسوم بقانون الصادر من المجلس العسكري وما يؤكد استخدام العقوبة على نحو مفرط وفي غير أحوالها، العمومية التي جاءت في هذه المادة حيث يسهل أن يتم اتهام آحاد الناس بها إذا يقول: «بقصد استعمالها في أي نشاط يخل بالأمن العام أو النظام

العام أو بقصد المساس بنظام الحكم أو مبادئ الدستور أو النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية أو بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي».

- المرسوم بقانون رقم 13 الصادر بتاريخ 19 من يناير لسنة 2012، بتعديل بعض أحكام القانون رقم 103 لسنة 1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها.

- القرار رقم 110 لسنة 2012 بزيادة المعاشات، والقرار رقم 111 لسنة 2012 بزيادة المعاشات العسكرية.

- وقد تم إصدار إعلان دستوري مكمل بتاريخ 17 يونيو سنة 2012 وقد أضاف هذا الإعلان المكمل فقرة ثالثة للمادة رقم 30 من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 30 مارس سنة 2011، كما أضاف المواد أرقام 53 مكرر، 53 مكرر 1، 53 مكرر 2، 56 مكرر، 60 مكرر، و 60 مكرر 1، وكذلك تم استبدال بنص المادة 38 نصاً جديداً.

ومجمل هذه التعديلات تقضي بإجازة حلف رئيس الجمهورية اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا إذا كان مجلس الشعب منحلًا. ولكن الأهم في هذا الأمر هو إضافة اختصاصات أو صلاحيات جديدة للمجلس الأعلى للقوات المسلحة أهمها على الإطلاق هي احتفاظه بمهمة التشريع على الرغم من وجود رئيس للجمهورية (مادة 56 مكرر)، وكذلك مشاركته لرئيس الجمهورية في العديد من الأمور الهامة والحيوية التي تدخل في صميم اختصاصه، وكأن إدارة شئون البلاد تدار مشاركة بينهما، مثل اختصاص المجلس العسكري بتقرير كل ما يتعلق بشئون القوات المسلحة، قدرة المجلس العسكري في إعادة تشكيل الجمعية التأسيسية لوضع دستور البلاد منفرداً، النص على أحقية المجلس العسكري في إحالة الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا.

- المرسوم بقانون رقم 78 لسنة 2012 الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ 27 يونيو لسنة 2012، «برغم وجود رئيس للجمهورية»، وذلك بتعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة، وبعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.

- وبتاريخ 12 من أغسطس أصدر الرئيس محمد مرسي إعلاناً دستورياً، ألغى بموجبه الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 17 يونيو لسنة 2012، واستبدل فيه الفقرة الثانية من المادة (25) من الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس لسنة 2011 وهو ما مؤداه إلغاء الاستثناء الذي كان وارداً بهذه المادة بخصوص البندين 1 و 2 من المادة 56 وهما المتعلقان بممارسة مهمة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة، ومراقبة تنفيذها. وهو ما كان معقوداً للمجلس العسكري، ومن ثم صار لرئيس الجمهورية. ثم أضاف الإعلان الجديد حق رئيس الجمهورية في إعادة تشكيل الجمعية التأسيسية لوضع دستور البلاد إذا قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها.

- وبتاريخ 12 أغسطس صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 113 لسنة 2012، بتعيين السيد الفريق أول/ عبد الفتاح سعيد حسين خليل وزيراً للدفاع والإنتاج الحربي.

- وبتاريخ 16 أغسطس صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 123 لسنة 2012، والمتضمن إعفاء صغار المزارعين المتعثرين في سداد ديون بنك التنمية والائتمان الزراعي، والحاصلين على قروض زراعية فقط بحد أقصى للقرض عشرة آلاف جنية من سداد تلك القروض على أن تتحملها الخزنة العامة.

- قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 88 لسنة 2012 بتاريخ 3 أكتوبر «العدد 39 أ مكرر من الجريدة الرسمية» والمتضمن تعديل بعض

أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة، وذلك بإضافة فقرة جديدة إلى المادة 124 وهي «ويستحق من يُمنح هذا الوسام مكافأة شهرية مقدارها ألفا جنيه، وذلك طيلة مدة خدمته العسكرية وتؤدي بالكامل علاوة على راتبه أو أجره من وظيفته العامة أو معاشه أو معاش ورثته، وتعفى هذه المكافأة من الضرائب».

- قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 90 لسنة 2012 بتعديل المادة 31 «أ» من القانون رقم 394 لسنة 1954 في شأن الأسلحة والذخائر، وذلك بأن يستبدال بنص المادة 31 «أ» من هذا القانون النص التالي «يُعفى من العقاب كل من يجوز أو يُحرز بغير ترخيص أسلحة نارية أو ذخائر مما تُستعمل في الأسلحة الواردة في الجدولين رقمي (2، 3) من هذا القانون إذا قام بتسليم تلك الأسلحة والذخائر إلى أي مديرية أمن أو قسم أو مركز شرطة خلال مائة وثمانين يوماً تبدأ من سريان التعديل التشريعي، ويُعفى كذلك من العقوبات المدنية على سرقة الأسلحة أو الذخائر أو على إخفائها خلال تلك الفترة».

- وصدر بتاريخ 21 من نوفمبر لسنة 2012 بالعدد 46 مكرر من الجريدة الرسمية إعلان دستوري من رئيس الجمهورية، وكان ذلك الإعلان ذا طابع هام لما احتواه من مواد، كما يلي:

المادة الأولى

تُعاد التحقيقات والمحاکمات في جرائم قتل وشروع في قتل وإصابة المتظاهرين وجرائم الإرهاب التي ارتكبت ضد الثوار، بواسطة كل من تولى منصباً سياسياً، أو تنفيذياً، في ظل النظام السابق، وذلك وفقاً لقانون حماية الثورة وغيره من القوانين.

المادة الثانية

الإعلانات الدستورية، والقوانين، والقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية، منذ توليه السلطة في 30 من يونيو 2012 وحتى نفاذ الدستور وانتخاب مجلس شعب جديد، تكون نهائية ونافاذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراته بوقف التنفيذ أو الإلغاء.

وتتقضي جميع الدعاوى المتعلقة بها والمنظورة أمام أية جهة قضائية.

المادة الثالثة

يعين النائب العام من بين أعضاء السلطة القضائية بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات، تبدأ من تاريخ شغل المنصب، ويشترط فيه الشروط العامة لتولي القضاء، وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

ويسري هذا النص على من يشغل المنصب الحالي.

المادة الرابعة

تستبدل بعبارة (تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ثمانية أشهر من تاريخ تشكيلها) عبارة (تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها) الواردة في المادة 60 من الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011.

المادة الخامسة

لا يجوز لأية جهة قضائية حل مجلس الشورى، أو الجمعية التأسيسية لوضع مشروع الدستور.

لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد ثورة 25 يناير، أو حياة الأمة، أو الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها أن يتخذ الإجراءات والتدابير الواجبة لمواجهة هذا الخطر على النحو الذي ينظمه القانون.

- قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 96 لسنة 2012 بشأن حماية الثورة، وهو ما تضمن إعادة التحقيقات في جرائم الاعتداء على المتظاهرين، من قتل وإصابة واستعمال قوة وعنف والتعدي على الحريات، وكذلك إعادة المحاكمات في هذه الجرائم في حال ظهور أدلة جديدة أو ظروف جديدة. كما تضمن إنشاء نيابة متخصصة تسمى «نيابة حماية الثورة» تختص في التحقيق في الجرائم السابقة.

- ثم صدر بتاريخ 8 ديسمبر لسنة 2012 في العدد 46 مكرر «أ» من الجريدة الرسمية إعلان دستوري تحت ضغوط مجتمعية للإعلان السابق، تقرر بموجبه إلغاء الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 21 نوفمبر، ولكنه أضفى صفة دستورية على ما جاء بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 96 لسنة 2012 فيما يتعلق بإعادة التحقيق في جرائم قتل والشروع في قتل وإصابة المتظاهرين، وجرائم الإرهاب التي ارتكبت ضد المواطنين، وكان ذلك بسبب ثورة يناير.

- ثم صدر بتاريخ 25 ديسمبر لسنة 2012 بالعدد 51 مكرر «ب» من الجريدة الرسمية دستور جديد للبلاد، ومما هو جدير بالذكر أن هذا الدستور قد أخذ بنظام المجلسين «مجلس النواب - مجلس الشورى»، وقد عالج هذا الدستور في مادته رقم 131 موضوع القرارات بقوانين حال غياب السلطة التشريعية الأصلية، بقولها «عند حل مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتها التشريعية المشتركة، وتُعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال فترة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده، ليقرر ما يراه بشأنها».

وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى، بحسب الأحوال، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادها. فإذا لم تُعرض، أو عُرضت ولم تقر، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها عن الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر.

التشريع الاستثنائي في 2013:

- بتاريخ 3 يوليو، صدر بيان عن القيادة العامة للقوات المسلحة تم نشره بالعدد 26 مكرر «ح» من الجريدة الرسمية انتهى فيه إلى ما اعتبره بمثابة خارطة طريق للبلاد، وهي:

(أ) تعطيل العمل بالدستور بشكل مؤقت.

(ب) يؤدي رئيس المحكمة الدستورية العليا اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة.

(ج) إجراء انتخابات رئاسية مبكرة، على أن يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا إدارة شؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية لحين انتخاب رئيس جديد.

(د) لرئيس المحكمة الدستورية العليا سلطة إصدار إعلانات دستورية خلال المرحلة الانتقالية.

(هـ) تشكيل حكومة كفاءات وطنية قوية وقادرة تتمتع بجميع الصلاحيات لإدارة المرحلة الحالية.

- وبتاريخ 6 يوليو وبالعدد 27 «مكرر» من الجريدة الرسمية صدر إعلان دستوري تضمن حل مجلس الشورى.

- وبتاريخ 8 يوليو، وبالعدد 27 مكرر «أ» تم صدور إعلان دستوري جديد متضمناً أحكاماً تفصيلية، وكان متضمناً عدد 33 مادة، وقد جاء بالمادة رقم 24 منه «يتولى رئيس الجمهورية إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه».

- وبتاريخ 5 أغسطس، وبالعدد 31 مكرر من الجريدة الرسمية، صدر قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم 76 لسنة 2013 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة، وقد استبدل هذا القرار بقانون نص المادة رقم (68) وهي المادة المعنية بتشكيل المجلس الأعلى للصحافة، على أن يصدر بتشكيله قرار من رئيس الجمهورية على النحو التفصيلي الوارد بمتن المادة.

- وبتاريخ 5 أغسطس أيضاً صدر قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 77 لسنة 2013 في شأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات، والذي استبدل بالمادة 179 النص التالي «يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد على ثلاثين ألف جنيه كل من أهان رئيس الجمهورية بإحدى الطرق المتقدم ذكرها».

- بتاريخ 14 أغسطس وبموجب العدد 32 مكرر من الجريدة الرسمية، صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 532، والذي تضمن إعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة ثلاثين يوماً اعتباراً من الساعة الرابعة من مساء يوم الأربعاء الموافق الرابع عشر من أغسطس 2013، وتكليف القوات المسلحة في معاونته هيئة الشرطة في حفظ الأمن والنظام وحماية الممتلكات العامة وحفظ أرواح المواطنين، وتفويض رئيس مجلس الوزراء في اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ. كما تضمن أيضاً مادة عقابية «يعاقب بالسجن كل من يخالف الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الوزراء بالتطبيق لأحكام القانون رقم 162 لسنة 1958 المشار إليه».

- وبنفس التاريخ 14 أغسطس صدر قرار رئيس مجلس الوزراء، والمؤسس على قرار رئيس الجمهورية رقم 532 بشأن إعلان حالة الطوارئ، وذلك بفرض حالة حظر التجوال على العديد من المحافظات. وقد استبدل بنص المادة الخامسة/ثالثاً من القانون رقم 121 لسنة 2008 بتعديل بعض أحكام قانون المرور الصادر بالقانون رقم 66 لسنة 1973، النص التالي:

المادة الخامسة (ثالثاً)

«يلتزم مالكو المقطورات المنصوص عليها في المادة (6) من قانون المرور الصادر بالقانون رقم 66 لسنة 1973 بعدم تسييرها بعد تاريخ 1/8/2014، ومع ذلك يجوز خلال السنة الأخيرة من المدة المشار إليها في الفقرة السابقة، سحب تراخيص هذه المقطورات بصورة تدريجية وفقاً لأقدمية تاريخ إنتاج المقطورة، وللمعايير التي يصدر بها قرار من وزير الداخلية بالاتفاق مع وزير النقل».

- بتاريخ 11 سبتمبر وبالعدد رقم 36 مكرر «أ» من الجريدة الرسمية، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 82 لسنة 2013، في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 89 لسنة 1998 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات وبعض أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات.

- وبتاريخ 12 سبتمبر وبالعدد رقم 37 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 587 لسنة 2013 بمد حالة الطوارئ لمدة شهرين في جميع أنحاء البلاد بداية من تاريخ 12 سبتمبر لسنة 2013.

- بتاريخ 23 سبتمبر وبالعدد رقم 38 مكرر «أ» من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 83 لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950 كما يلي «يُستبدل بنص الفقرة الأخيرة من المادة رقم 143 من قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950، النص الآتي: ومع ذلك فلحكمة النقض ولحكمة الإحالة إذا كان الحكم صادراً بالإعدام أو بالسجن المؤبد أن تأمر بحبس المتهم احتياطياً لمدة خمسة وأربعين يوماً قابلة للتجديد دون التقيد بالمدد المنصوص عليها في الفقرة السابقة».

- بتاريخ 24 نوفمبر وبالعدد 47 مكرر من الجريدة الرسمية صدر القرار بقانون رقم 107 لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

- بتاريخ 4 ديسمبر وبالعدد رقم 48 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 161 لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وهذا التعديل خاص بإنشاء مقار انتخابية بالبعثات الدبلوماسية والقنصليات، وتشكيل اللجان الانتخابية خارج البلاد.

- بتاريخ 11 ديسمبر وبالعدد رقم 49 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 162 لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وهذا التعديل خاص بكيفية إجراء العملية الانتخابية خارج البلاد.

- بتاريخ 21 ديسمبر وبالعدد رقم 51 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 165 لسنة 2013 بفرض رسوم وفحص وتحليل واختبار المواد والمنتجات الصناعية.

أهم القرارات بقوانين في 2014:

- بتاريخ 6 يناير لسنة 2014 وبالعدد الأول مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 8 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وقد جاء هذا التدخل التشريعي مجيزاً للمواطنين في حالات الاستفتاء الإدلاء بأصواتهم ببطاقة الرقم القومي أمام أي لجنة انتخابية يتواجدون أمامها.

- بتاريخ 12 يناير لسنة 2014 وبالعدد رقم 2 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 9 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، والمتضمن تعديل العقوبة المنصوص عليها في المادة 49 من هذا القانون بعقوبة السجن من ثلاث سنوات إلى خمسة عشر سنة بدلاً من عقوبة الحبس، وهو تغليظ غير مبرر للجريمة الانتخابية، ولا يتفق والمبادئ الدستورية المستقرة في التناسب ما بين الجريمة والعقاب المقرر بشأنها.

- بتاريخ 3 فبراير وبالعدد رقم 5 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 11 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة والقانون رقم 71 لسنة 1975 بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة.

- بتاريخ 3 فبراير وبالعدد رقم 5 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 12 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966. وقد جاء هذا القرار بقانون مستبدلاً لمجموعة من نصوص ذلك القانون،

والتي تعنى بالمحاکم العسكرية وتشكيلها، وقد استحدث ذلك القرار بقانون محكمة جناح مستأنفة للنظر في الأحكام الصادرة من محكمة الجناح العسكرية.

- بتاريخ 6 فبراير وبالعدد رقم 6 من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 13 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966.

- بتاريخ 8 فبراير وبالعدد رقم 6 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 14 لسنة 2014 بإصدار قانون بتنظيم شؤون أعضاء المهن الطبية العاملين بالجهات التابعة لوزارة الصحة والسكان من غير المخاطبين بقوانين أو لوائح خاصة.

- بتاريخ 16 فبراير وبالعدد رقم 7 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 15 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972، وقد تم إضافة مدة جديدة بموجب هذا القرار بقانون برقم 184 مكرر، وتجزئ هذه المادة أن يوقع رئيس الجامعة عقوبة الفصل على الطالب ولخطورة هذا التعديل نضعه كاملاً «لرئيس الجامعة أن يوقع عقوبة الفصل على الطالب الذي يمارس أعمالاً تخريبية تضر بالعملية التعليمية أو تعرضها للخطر أو تستهدف منشآت الجامعة أو الامتحانات أو العمل داخل الجامعة أو الاعتداء على الأشخاص أو الممتلكات العامة أو الخاصة أو تحريض الطلاب على العنف واستخدام القوة أو المساهمة في أي أمر مما تقدم، وذلك بعد تحقيق تجريبه الجامعة خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ الواقعة يُخطر به الطالب بخطاب موصى عليه ويجوز الطعن على هذا الجزاء أمام مجلس التأديب المختص بالجامعة على أن يكون من بين أعضائه أحد أعضاء مجلس الدولة وأحد أساتذة القانون بكليات الحقوق ويكون الطعن على أحكام مجلس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا (دائرة الموضوع)».

- بتاريخ 24 فبراير وبالعدد رقم 8 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 16 لسنة 2014 بتقرير بدل خطر للعاملين المدنيين بوزارة الداخلية، ويكون ذلك بالشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

- بتاريخ 24 فبراير وبالعدد رقم 8 مكرر (ب) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 18 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 4 لسنة 1968 بشأن القيادة والسيطرة على شؤون الدفاع عن الدولة وعلى القوات المسلحة.

- بتاريخ 24 فبراير وبالعدد رقم 8 مكرر (ب) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 19 لسنة 2014 بإنشاء مجلس الأمن القومي.

- بتاريخ 24 فبراير وبالعدد رقم 8 مكرر (ب) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 20 لسنة 2014 بإنشاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

- بتاريخ 25 فبراير وبالعدد رقم 8 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 21 لسنة 2014 بإنشاء مجلس الدفاع الوطني.

- بتاريخ 8 مارس وبالعدد رقم 10 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 22 لسنة 2014 بتنظيم الانتخابات الرئاسية.

- بتاريخ الأول من أبريل وبالعدد رقم 13 مكرر (د) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 25 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون المرور رقم 66 لسنة 1973، وقد أضاف ذلك القرار بقانون مادة جديدة لقانون المرور برقم 74 مكرر (3) والتي فضلاً على العقوبات الأخرى المقررة في القانون بمصادرة الدراجات النارية و«التوك توك» حال سيرها دون ترخيص.

- بتاريخ 20 مارس وبالعدد رقم 12 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 23 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 31 لسنة 1966 بإنشاء نقابة المهن الزراعية.

- بتاريخ 23 مارس وبالعدد رقم 12 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 24 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972، وذلك بإنشاء صندوق تحسين أحوال العاملين المدنيين بالجامعات الحكومية من غير أعضاء هيئة التدريس.

- بتاريخ أول أبريل وبالعدد رقم 13 مكرر (د) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 26 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا، وقد تضمن هذا التعديل إضافة مادة جديدة برقم 44 مكرر «أ» وهذا التعديل معني بتقليص المواعيد في حالة قبول الطعن بعدم الدستورية أو الإحالة من المحكمة فيما يخص قوانين الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية إلى ثلاثة أيام لقيء الدعوى وثلاثة أيام للإعلان وستة أيام لإيداع المذكرات والرد والتعقيب، على أن تفصل المحكمة في الطعن خلال مدة لا تتجاوز خمسة أيام من تاريخ أول جلسة.

- بتاريخ 4 مايو وبالعدد رقم 18 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 33 لسنة 2014 في شأن الإسكان الاجتماعي.

- بتاريخ 29 مايو وبالعدد رقم 22 تابع (أ) صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 41 لسنة 214 بشأن العلم والنشيد والسلام الوطنيين، وقد جاء ذلك القرار بقانون محددًا لون العلم المصري، وكيفية رفعه، وأوضاع تنكيسه، ووضعية السلام الوطني، ووجوب الوقوف احتراماً عند عزفه، وأهم ما جاء بذلك القرار بقانون هو ما جاء بالمادة 11 والتي يجري نصها على أن «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة، وغرامة لا تتجاوز ثلاثين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب في مكان عام أو بواسطة إحدى طرق العلانية المنصوص عليها في المادة (171) من قانون العقوبات أيًا من الأفعال الآتية:

1 - إهانة العلم.

2 - مخالفة حكم المادة العاشرة من هذا القانون. وهي المادة المعنية بالوقوف احتراماً عند عزف النشيد الوطني. وتضاعف العقوبة في حالة العود.

- بتاريخ 4 يونيو وبالعدد رقم 22 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 44 لسنة 2014 بفرض ضريبة إضافية مؤقتة على الدخل، وقد فرض هذا القرار بقانون ضريبة إضافية لمدة ثلاث سنوات بنسبة 5% على ما يتجاوز مليون جنيه من وعاء الضريبة.

- بتاريخ 5 يونيو وبالعدد رقم 23 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

- بتاريخ 5 يونيو وبالعدد رقم 23 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 46 لسنة 2014 بإصدار قانون مجلس النواب.

- بتاريخ 5 يونيو وبالعدد رقم 23 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 47 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1976 في شأن النظافة العامة المعدل بالقانون رقم 106 لسنة 2012، وقد جاء ذلك القرار بقانون مستبدلاً للفقرتين الأولى والأخيرة من المادة التاسعة، والتي تعاقب بعقوبة الحبس والغرامة التي لا تقل عن عشرين ألف ولا تزيد عن مائة ألف لكل من ألقى مخلفات الهدم والبناء والهدم والحفر في الطرق العامة والميادين. وجواز التصالح مع الوحدات المحلية المختصة مقابل مبلغ يتراوح بين مائتي جنيه وخمسة آلاف جنيه.

- بتاريخ 5 يونيو وبالعدد رقم 23 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 48 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998.

- بتاريخ 5 يونيو وبالعدد رقم 5 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 49 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم 396 لسنة 1956 في شأن تنظيم السجون، وهذا التعديل معني بجواز استبدال عقوبة الحبس البسيط الذي لا تجاوز مدته ستة أشهر بتشغيل المحكوم عليه خارج السجن، وبجواز الإفراج تحت شرط للمحكوم عليه بحكم نهائي إذا أمضى في السجن ثلثي مدة العقوبة مادام حسن السلوك وليس في الإفراج عنه ما يمثل خطورة على الأمن العام.

- بتاريخ 5 يونيو وبالعدد رقم 23 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 50 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937، وقد جاء ذلك التعديل مستبدلاً نص المادة 306 مكرر (أ) من قانون العقوبات، ومضيفاً مادة جديدة تحمل رقم 306 مكرر (ب) إلى قانون العقوبات، ويتناول هذان التعديلان التعرض الجنسي للغير كما وصفته المادة بأنه «إتيان أمور أو إيحاءات أو تلميحات جنسية أو إباحية سواء بالقول أو بالفعل».

- بتاريخ 24 يونيو وبالعدد رقم 25 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 52 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972، وقد استبدل بهذا القرار قانون نص المادتين رقمي 25 و 43، وجاء التعديل بأن يعين رؤساء الجامعات وعمداء الكليات بقرار من رئيس الجمهورية، مع جواز إقالتهم قبل نهاية مدتهم بقرار من رئيس الجمهورية إذا أخل بواجباته الوظيفية أو بمقتضيات مسؤولياته.

- بتاريخ 30 يونيو وبالعدد رقم 26 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 53 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005، وقانون ضريبة الدمغة الصادر بالقانون رقم 111 لسنة 1980، وقد جاءت هذه التعديلات بكيفية فرض الضريبة على الأشخاص الطبيعية والمعنوية وحدودها وتحصيلها وتحديد سعر الضريبة، وكذلك كيفية فرض الضريبة على سوق المال.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 58 لسنة 2014 بإلغاء القرار بقانون رقم 102 لسنة 2012 المعدل لبعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم 11 لسنة 1991 وتعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات. وهو معني بتعديل وزيادة الضريبة العامة على مبيعات السجائر والمنتجات الكحولية.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (د) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 62 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 148 لسنة 1959 في شأن الدفاع المدني.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 63 لسنة 2014 بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وقد حدد ذلك القرار بقانون الحد الأقصى بما لا يزيد على خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهرياً.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ز) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 64 لسنة 2014 باعتماد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعام المالي 2014 / 2015.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ه) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 54 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون المرور رقم 121 لسنة 2008، بتعديل بعض أحكام قانون المرور رقم 66 لسنة 1973، وقد جاء ذلك التعديل مستبدلاً لنص البند ثالثاً من المادة الخامسة، بعدم تسيير المقطورات بعد تاريخ 1/8/2015، مع جواز سحب تراخيص المقطورات قبل ذلك التاريخ بصورة تدريجية.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ه) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 55 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون التمويل العقاري والقانون الصادر به رقم 148 لسنة 2001.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ه) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 56 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون حماية المنافسة ومنع الممارسة الاحتكارية الصادر بالقانون رقم 3 لسنة 2005. وقد جاء ذلك القرار بقانون مستبدلاً للعديد من النصوص، وأهم ما جاء به ذلك القرار بقانون هو أن يصدر بتشكيل الجهاز قرار من الوزير المختص، وعدم جواز تحريك الدعوى الجنائية أو اتخاذ إجراءات فيها بالنسبة إلى الأفعال المخالفة لهذا القرار بقانون إلا بطلب كتابي من رئيس مجلس إدارة الجهاز بناء على موافقة أغلبية أعضائه، كما أن لمجلس إدارة الجهاز التصالح في أي مخالفة لهذا القرار بقانون.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ه) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 57 لسنة 2014 بشأن تنظيم تصوير بطاقات رجال القوات المسلحة ورجال الشرطة وتصنيع وتداول الزي الرسمي المخصص لهم وبتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، وقد جاء ذلك القرار بقانون بحظر تصوير بطاقات رجال القوات المسلحة والشرطة تصويراً ملوناً، وبحظر إنتاج أو حيازة أو بيع أو تداول الزي المخصص لهم دون ترخيص بذلك.

وقد أضاف ذلك القرار بقانون مادة جديدة لقانون العقوبات تحمل رقم 82 مكرر، وتنص على «يعاقب بالسجن كل من حفر أو أعد أو جهز أو استعمل طريقاً أو ممراً أو نفقاً تحت الأرض في المناطق الحدودية للبلاد بقصد الاتصال بجهة أو دولة أجنبية أو أحد رعاياها أو المقيمين بها لإدخال أو إخراج أشخاص أو بضائع أو سلع أو معدات أو آلات أو أي شئ آخر مقوماً بمال أو غير مقوم». وتقضي المحكمة فضلاً على العقوبة المنصوص عليها في الفقرة السابقة بمصادرة متحصلات الجريمة والأدوات والأشياء المستخدمة في ارتكابها.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (ه) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 59 لسنة 2014 بتعديل بعض

أحكام قانون المرور الصادر بالقانون رقم 66 لسنة 1973، وقد أتى القرار بقانون بترخيص الدراجات الآلية والمركبات التي تعد من وسائل النقل الخفيف، وجواز سحب التراخيص في حالات الحوادث التي ينتج عنها وفاة، وبمنع القيادة تحت تأثير المخدرات، ومنح مأمور الضبط القضائي في حالات التلبس المنصوص عليها في المادة رقم (30) من قانون الإجراءات الجنائية) أن يأمر بفحص حالة قائد المركبة، وكذلك معاقبة قائدي المركبات بعقوبة الغرامة المالية حال تسببه في تلويث الطريق بإلقاء الفضلات والمخلفات.

- بتاريخ 2 يوليو وبالعدد رقم 26 مكرر (هـ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 60 لسنة 2014 بمد فترة مجلس إدارات الغرف السياحية الحالية واتحادها وتعديل بعض أحكام القانون رقم 85 لسنة 1968 بإنشاء غرف سياحية وتنظيم اتحاد لها.

- بتاريخ 17 أغسطس وبالعدد رقم 33 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 117 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على العقارات المبنية الصادر بالقانون رقم 196 لسنة 2008.

- بتاريخ 20 أغسطس وبالعدد رقم 33 مكرر (د) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 118 لسنة 2014 بشأن إعفاء المنشآت والمؤمن عليهم من المبالغ الإضافية المستحقة عليهم للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي.

- بتاريخ أول سبتمبر وبالعدد رقم 35 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 119 لسنة 2014 في شأن شهادات استثمار وتسمية قناة السويس.

- بتاريخ 2 سبتمبر وبالعدد رقم 35 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 120 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانوني التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975 والتأمين الاجتماعي على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم الصادر بالقانون رقم 108 لسنة 1967.

- بتاريخ 9 سبتمبر وبالعدد رقم 36 مكرر (ب) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 123 لسنة 2014 بشأن بيت الزكاة والصدقات.

- بتاريخ 14 سبتمبر وبالعدد رقم 37 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 124 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة.

والقانون رقم 234 لسنة 1959 في شأن قواعد خدمة الضباط الاحتياط بالقوات المسلحة.

والقانون رقم 50 لسنة 1974 بإنشاء صندوق الجلاء للقوات المسلحة.

وقانون الخدمة العسكرية والوطنية الصادر بالقانون رقم 127 لسنة 1980.

وقانون خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 123 لسنة 1981.

وقانون إنشاء المدارس الفنية الأساسية العسكرية الصادر بالقانون رقم 122 لسنة 1982.

- بتاريخ 14 سبتمبر وبالعدد رقم 37 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 125 لسنة 2014 بشأن تعديل

بعض أحكام القانون رقم 92 لسنة 1975 في شأن النظام الأساسي للكليات العسكرية.

والقانون رقم 93 لسنة 1975 في شأن النظام الأساسي للكلية الفنية العسكرية.

والقانون رقم 57 لسنة 1979 بإنشاء أكاديمية طبية عسكرية بالقوات المسلحة.

والقانون رقم 69 لسنة 1980 بشأن النظام الأساسي للمعهد الفني للقوات المسلحة.

والقانون رقم 128 لسنة 1981 بإصدار قانون نظام أكاديمية ناصر العسكرية العليا.

والقانون رقم 74 لسنة 2013 بإنشاء كلية طب بالقوات المسلحة.

- بتاريخ 17 سبتمبر وبالعدد رقم 37 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 126 لسنة 2014 بإنشاء صندوق التكافل الزراعي.

- بتاريخ 17 سبتمبر وبالعدد رقم 37 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 127 لسنة 2014 في شأن تنظيم التأمين الصحي على الفلاحين وعمال الزراعة.

- بتاريخ 21 سبتمبر وبالعدد رقم 38 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 128 لسنة 2014 بشأن تعديل قانون العقوبات، وقد استبدل بذلك القرار بقانون نص المادة 78 من قانون العقوبات النص الآتي «كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو ممن يعملون لمصلحتها أو من شخص طبيعي أو اعتباري أو من منظمة محلية أو أجنبية أو أية جهة أخرى لا تتبع دولة أجنبية ولا تعمل لصالحها، أموالاً سائلة أو منقولة أو عتاداً أو آلات أو أسلحة أو ذخائر أو ما في حكمها أو أشياء أخرى أو وعد بشئ من ذلك بقصد ارتكاب عمل ضار بمصلحة قومية أو المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها أو القيام بأعمال عدائية ضد مصر أو الإخلال بالأمن والسلم العام يعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن خمسمائة ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به. وتكون العقوبة الإعدام أو السجن المؤبد وغرامة لا تقل عن خمسمائة ألف جنيه إذا كان الجاني موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة أو ذا صفة نيابية عامة أو إذا ارتكبت الجريمة في زمن الحرب أو تنفيذاً لغرض إرهابي».

ويعاقب بنفس العقوبة كل من أعطى أو عرض أو وعد بشئ مما ذكر بقصد ارتكاب عمل ضار من الأعمال الميينة بالفقرة السابقة. ويعاقب بنفس العقوبة أيضاً كل من توسط في ارتكاب جريمة من الجرائم السابقة. وإذا كان الطلب أو القبول أو العرض أو التوسط كتابةً ورقياً أو إلكترونياً فإن الجريمة تتم بمجرد تصدير الكتاب أو البيان.

- بتاريخ 22 أكتوبر وبالعدد رقم 42 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 134 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 103 لسنة 1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها، وقد جاء ذلك القرار بقانون مستبدلاً نص الفقرة الأخيرة من المادة 72 من قانون الأزهر، ويعاقب هذا التعديل أعضاء هيئة التدريس بعقوبة العزل من الوظيفة، وعدد الأفعال التي تجيز توقيع جزاء العزل، كالاتي في مظاهرات تعرقل العملية التعليمية أو الدراسة أو التحريض أو المساعدة، وإدخال الأسلحة والذخائر، والإضرار العمدي بالمنشآت الجامعية أو ممتلكات الجامعة، والتعامل في الدروس الخصوصية، ثم في الفقرة الأخيرة أضاف بصيغة فضفاضة كل فعل يخل بشرف عضو هيئة التدريس.

وأضاف ذلك القرار بقانون المادة رقم 103 ما يخول رئيس الجامعة توقيع عقوبة الفصل على الطلاب تحت ما يسمى ممارسة الأعمال التخريبية التي تضر بالعملية التعليمية وإدخال الأسلحة والمفرقات، أو إتيان أي فعل يؤدي إلى تعطيل الدراسة أو منع الامتحانات أو التأثير فيها، وتحريض الطلاب على العنف.

- بتاريخ 27 أكتوبر وبالعدد رقم 43 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 136 لسنة 2014 في شأن تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية، وهو ما منح القوات المسلحة معاونة أجهزة الشرطة في تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية، وجعل هذه المنشآت في حكم المنشآت العسكرية. وأخضع ذلك القرار بقانون ما يقع من هذه الجرائم لاختصاص القضاء العسكري.

- بتاريخ 12 نوفمبر وبالعدد رقم 45 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 137 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 14 لسنة 2014 بتنظيم شئون أعضاء المهن الطبية العاملين بالجهات التابعة لوزارة الصحة والسكان من غير المخاطبين بقوانين أو لوائح خاصة، وهذا القرار بقانون معني بوضع خطط لتدريب الأطباء والعاملين الفنيين. كما أنه ينص على علاوات وحوافز وبدلات للأطباء والفنيين.

- بتاريخ 12 نوفمبر وبالعدد رقم 45 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 138 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية، وهذا القرار بقانون يميز للنياحة العامة أن تطلب إحالة التحقيق إلى قاضي التحقيق إذا تراءى لها أن ذلك أكثر ملاءمة للدعوى، ويجوز أن يطلب ذلك أطراف الخصومة فيما عدا الحالات المتهم فيها موظف عام أو مستخدم عام أو أحد رجال الضبط بجريرة وقعت منه في أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

- بتاريخ 13 نوفمبر وبالعدد رقم 46 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 139 لسنة 2014 بإنشاء صندوق تحيا مصر.

- بتاريخ 13 نوفمبر وبالعدد رقم 46 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 141 لسنة 2014 بتنظيم نشاط التمويل متناهي الصغر.

- بتاريخ 2 ديسمبر وبالعدد رقم 48 مكرر (ب) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 196 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.

- بتاريخ 9 ديسمبر وبالعدد رقم 49 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 197 لسنة 2014 بزيادة النسبة المقررة للمعاشات عام 2007 بنسبة 5%.

- بتاريخ 9 ديسمبر وبالعدد رقم 49 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 198 لسنة 2014 بإصدار قانون الثروة المعدنية.

- بتاريخ 15 ديسمبر وبالعدد رقم 50 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 199 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون هيئة الشرطة الصادر بالقانون رقم 109 لسنة 1971، وجاء هذا القرار بقانون بإنشاء درجة جديدة في كوادرات الشرطة تسمى «معاونو الأمن» وإنشاء معهد بذلك يقبل الطلاب الحاصلين على شهادة الإعدادية، وينظم كيفية ترقيهم والجزاءات التي توقع عليهم، وتحديد رواتبهم المالية.

- بتاريخ 15 ديسمبر وبالعدد رقم 50 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 200 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 8 لسنة 2009 بشأن حماية المخطوطات.

- بتاريخ 16 ديسمبر وبالعدد رقم 50 مكرر (ب) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 201 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005.

- بتاريخ 21 ديسمبر وبالعدد رقم 51 مكرر من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 202 لسنة 2014 في شأن تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب.

- بتاريخ 21 ديسمبر وبالعدد رقم 51 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 203 لسنة 2014 بشأن تحفيز إنتاج الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة.

- بتاريخ 21 ديسمبر وبالعدد رقم 51 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 204 بتعديل بعض أحكام قانون التعاون الزراعي الصادر بالقانون رقم 122 لسنة 1980.

أهم القرارات بقوانين في 2015:

- بتاريخ 15 يناير وبالعدد رقم 3 تابع من الجريدة الرسمية، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 3 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972، وقد استبدل بهذا القرار قانون نص الفقرة الثانية من المادة رقم 110، والتي تُعاقب بعقوبة العزل أي عضو من أعضاء هيئة التدريس في حالة قيامه بالاشتراك أو التحريض أو المساعدة على العنف أو أعمال الشغب داخل الجامعات أو أي من منشآتها، أو ممارسة الأعمال الحزبية داخل الجامعة أو إدخال أسلحة أو ألعاب نارية أو مواد حارقة أو قام بأي فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو يمس بنزاهة وكرامة الوظيفة.

- بتاريخ 21 يناير وبالعدد رقم 3 مكرر (ز) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 6 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الطفل الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 1996، وقد استبدل بهذا القرار قانون كلمة "سنتين" الواردة بالمادة رقم 46 بعبارة "ثلاثة أشهر".

وقد كانت هذه المادة تنص على "يهدف نظام الأسر البديلة إلى توفير الرعاية الاجتماعية والنفسية والصحية والمهنية للأطفال الذين تجاوزت سنهم سنتين والذين حالت ظروفهم دون أن ينشأوا في أسرهم الطبيعية وذلك بهدف تربيتهم تربية سليمة وتعويضهم عما فقدوه من عطف وحنان". وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد والشروط المنظمة لمشروع الأسر البديلة والفئات المنتفعة به.

- بتاريخ 5 فبراير وبالعدد رقم 6 تابع (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 7 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الطفل الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 1996، وقد استبدل هذا التعديل بعبارة (الحادية والعشرين) الواردة بالمادة رقم 110، وعبارة (واحدًا وعشرين عاماً) الواردة بالمادة 141 من ذات القانون عبارة (ثمانية عشر عاماً). واللفظ الوارد بالمادة رقم 110 معني

بإنهاء التدبير الاجتماعي المقضي به على الطفل في الجنايات. أما المقصود من تعديل السن الوارد بالمادة 141 فهو معني باستكمال عقوبة السجن المقضي بها في أي سجن من السجون العمومية في حالة بلوغ المحكوم عليه 18 سنة.

- بتاريخ 17 فبراير وبالعدد رقم 7 مكرر (ز) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 8 لسنة 2015 في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين. وقد وضع ذلك القرار بقانون تعريفات لما أطلق عليه الكيانات الإرهابية، والإرهابي، وتعريف للأموال، والتمويلات.

وقد اشتمل ذلك التعريف توسيعاً في الكيانات الإرهابية حيث اشتمل أي شكل تنظيمي مارس أو كان الغرض منه الدعوة إلى إيذاء الأفراد داخلياً أو خارجياً أو إلقاء الرعب أو تعريض حياتهم أو حقوقهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو المواد الطبيعية أو بالآثار أو الاتصالات أو المواصلات أو الأموال أو المباني أو الأملاك العامة والخاصة أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الحاكم والمصالح الحكومية. ثم اشتمل على الإجراءات التي تتبع من النيابة لإسباغ وصف الإرهابي على الشخص أو الكيان.

- بتاريخ 25 فبراير وبالعدد رقم 8 مكرر (ز) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 13 لسنة 2015 في شأن معهد التخطيط القومي.

- بتاريخ 4 مارس وبالعدد رقم 9 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 14 لسنة 2015 بإنشاء مركز الزراعات التعاقدية.

- بتاريخ 8 مارس وبالعدد رقم 10 مكرر () من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 15 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 137 لسنة 2010 ، وقد استبدل بنص البند "ج" من المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي النص الآتي "ج - اليتيم: كل من توفي والده أو توفي أبوه ولو تزوجت أمه، أو مجهول الأب أو الأبوين". وأضاف فقرة جديدة للمادة الخامسة ليقرر الحق لرئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص في استحداث برامج تستهدف فئات غير مشمولة بمساعدات الضمان الاجتماعي.

- بتاريخ 12 مارس وبالعدد رقم 11 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 16 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية، وقد استبدل بهذا القرار قانون الفقرة الثالثة من المادة الخامسة عشر من قانون الإجراءات الجنائية، وهو معني ببداية المدة المسقطه للدعوى الجنائية بخصوص الجرائم المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكّاب الثاني من قانون العقوبات والتي تقع من موظف عام بحيث لا تبدأ إلا من تاريخ نهاية الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق قبل ذلك.

وقد أضاف أيضاً مادتين إلى قانون الإجراءات الجنائية برقي 18 مكرر (ب) و 208 مكرر (ه) وهو ما يجيز التصالح في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكّاب الثاني من قانون العقوبات بموجب تسوية بمعرفة لجنة من الخبراء يصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الوزراء في أي حالة كانت عليها الدعوى ولو صدر بها حكم نهائي، ويمتد أثر التصالح إلى جميع المتهمين.

- بتاريخ 12 مارس وبالعدد رقم 11 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 17 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم 159 لسنة 1981

وقانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم 11 لسنة 1991 وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار والقانون الصادر به رقم 8 لسنة 1997 وقانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005.

- بتاريخ 12 مارس وبالعدد رقم 11 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 18 لسنة 2015 بإصدار قانون الخدمة المدنية، وقد ألغى هذا القرار بقانون القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة. وقد أعاد هذا القرار بقانون تنظيم أحكام العاملين المدنيين بالدولة من حيث توصيف الوظائف والترقي والإحالة للمعاش المبكر، وأعاد ترتيب الأوضاع المالية للعاملين.

- بتاريخ 8 أبريل وبالعدد رقم 14 مكرر (ج) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 21 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، وقد استبدل بذلك القرار قانون المادة 82 (مكرر) من قانون العقوبات بالنص التالي "يعاقب بالسجن المؤبد كل من حفر أو أعد أو جهز أو استعمل طريقاً أو ممراً أو نفقاً تحت الأرض في المناطق الحدودية للبلاد بقصد الاتصال بجهة أو دولة أجنبية أو أحد رعاياها أو المقيمين بها، أو إدخال أو إخراج أشخاص أو بضائع أو سلع أو معدات أو آلات أو أي شئ آخر مقوماً بمال أو غير مقوم.

ويعاقب بذات العقوبة كل من ثبت علمه بوجود أو استعمال طريق أو ممر أو نفق تحت الأرض في المناطق الحدودية للبلاد بالوصف والشروط الواردة بالفقرة السابقة، أو ثبت علمه بوجود مشروع لارتكاب أي من تلك الأفعال ولم يبلغ السلطات المختصة بذلك قبل اكتشافه". وتقضي المحكمة فضلاً على العقوبة المنصوص عليها في الفقرة الأولى بمصادرة المباني والمنشآت محل الجريمة والأدوات والأشياء المستخدمة في ارتكابها.