بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٣٣٨
بتاريخ :	٢٠١٦/٥/٢٣

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٩٤١

السيد المهندس/ رئيس مجلس الوزراء

تحية طيبة وبعد . . .

اطلعنا على كتابكم رقم(٣-٥٩١٤) المؤرخ فى ٢٠١٦/٣/٢٠ بشأن بيان ما إذا كان قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ عاد العمل به تلقائياً نتيجة لعدم إقرار مجلس النواب لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، وتحديد تاريخ عودة العمل به .

وحاصل الوقائع _ حسبما يبين من الأوراق _ أن مجلس النواب أصدر قراره رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بعدم إقرار قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية ،مع اعتماد نفاذة فى الفترة من تاريخ صدوره فى ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠ ، وما يترتب على ذلك من آثار، وقد نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية العدد (٧) تابع فى ١٨من فبراير عام ٢٠١٦، فثار خلافٌ قانونيٌ بشأن الوضع القائم بعد صدور قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ المشار إليه، وإزاء ما تقدم طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي فيه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ (٤) من مايو عام ٢٠١٦ الموافق (٢٧) من رجب عام ١٤٣٧هـ ؛ فتبين لها أن المادة (١٥٦) من الدستور النافذ تنص على أن: " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل 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 تعرض وتناقش أو إذا عرضت 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"، و أن المادة (٢) من القانون المدني تنص على أن: " لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحةً على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص

يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع"، وأن المادة الثانية من مواد إصدار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن : "يلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق".

كما تبين لها أن المادة الأولى من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذة حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على أن :" قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذة في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، وما يترتب على ذلك من آثار".

واستظهرت الجمعية العمومية- مما تقدم- أن القرارات بقوانين التى يصدرها رئيس الجمهورية فى حالة عدم قيام مجلس النواب طبقاً لحكم المادة (١٥٦) من الدستور، يظل أمر اكتسابها وصف القانون وتثبيت قوته لها معلقًا على عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد مجلس النواب الجديد، فإذا عُرضت ونوقشت ووافق مجلس النواب عليها خلال الأجل المشار إليه، تأكد ما كان لها من قوة القانون من يوم صدورها واكتسبت منذ هذا اليوم – يوم صدورها – وصف القانون، فإذا كانت أحكام هذه القرارات بقوانين قد ألغت سواء صراحة أو ضمنًا قوانين سابقة عليها تأكد هذا الإلغاء بدءًا من يوم صدور القرار بقانون.

وهو ما يستفاد منه – بوجه مقابل – أن إلغاء القرار بقانون لبعض القوانين السابقة عليه سواء صراحة أو ضمناً يظل موقوفًا إلى أن يتحقق عرض هذا القرار بقانون على مجلس النواب خلال الأجل المقرر بالدستور ومناقشته بالمجلس وإقراره منه، وإلى أن يتحقق هذا الشرط خلال الأجل المقرر بالدستور تظل القوانين الملغاة صراحة أو ضمناً بموجب أحكام القرار بقانون موجودة ولكن موقوف نفاذها ، فإذا أقر مجلس النواب القرار بقانون طبقاً لأحكام الدستور تحقق هذا الإلغاء، أما إذا لم يعرض القرار بقانون ويناقش خلال الأجل المقرر بالدستور أو إذا عرض ولم يقره مجلس النواب زال ما كان له من قوة القانون من يوم صدوره ومن ثم إذا كان القرار بقانون قد تضمنت أحكامه ما يلغى صراحة أو ضمناً قوانين سابقة عليه يعود لهذه القوانين قوة نفاذها ويزول عنها ما أوقفت أحكامها من أجله.

ولاحظت الجمعية العمومية أن هذه النتيجة لا تختلف فى حالة ما إذا عرض القرار بقانون على مجلس النواب وناقشه خلال الأجل المقرر بالدستور ،فقرر المجلس عدم إقراره مع اعتماد نفاذة خلال الفترة السابقة، حيث إن اعتماد نفاذ القرار بقانون خلال الفترة من تاريخ صدوره حتى تاريخ عدم إقراره من مجلس

النواب لا يؤدى إلى أن يصير هذا القرار بقانون خلال تلك الفترة قانوناً وإنما يظل محتفظاً بطبيعته كقرار بقانون يقل من حيث مراتب التدرج التشريعي عن أحكام القوانين السابق إقرارها ،أو تقريرها من البرلمان طبقاً للإجراءات الدستورية المقررة، ومن ثم إذا كان القرار بقانون قد تضمنت أحكامه إلغاء بعض القوانين السابقة سواء صراحة أو ضمناً ولم يقر مجلس النواب هذا القرار بقانون مع اعتماد نفاذة خلال الفترة السابقة فإن مؤدى ذلك أن القوانين التى تضمنت أحكام القرار بقانون ما يفيد إلغاءها سواء صراحة أو ضمناً والتي كانت قوة نفاذها موقوفة يعود إليها قوة النفاذ من اليوم التالي لعدم إقرار هذا القرار بقانون .

فالقوانين التي تضمنت أحكام القرار بقانون، إلغاؤها سواء صراحة أو ضمناً يعود لها فى جميع الأحوال قوة نفاذها مادام ارتأى مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون ،حيث إن قواعد التدرج التشريعى والتقابل فى الإجراءات و الأدوات تتأبى أن يلغى قرار بقانون لم يتم إقراره من مجلس النواب قانون تم إقراره أو تقريره من البرلمان.

ولاحظت الجمعية العمومية أيضا أن حالة عدم إقرار مجلس النواب للقرار بقانون مع اعتماد نفاذه خلال الفترة من تاريخ صدوره إلى تاريخ عدم إقراره تختلف فقط عن حالة عدم إقرار مجلس النواب للقرار بقانون دون أن يبدى رغبته فى اعتماد نفاذه خلال الفترة من تاريخ صدوره حتى تاريخ عدم إقراره، فى مجال تحديد تاريخ عودة نفاذ القوانين التى تضمنت أحكام القرار بقانون سواء صراحة أو ضمناً إلغاءها، ففى الحالة الثانية تعود قوة نفاذ هذه القوانين من يوم وقفها وهو يوم صدور القرار بقانون، أما فى الحالة الأولى فتعود لهذه القوانين قوة النفاذ من اليوم التالى لانتهاء الفترة التى اعتمد فيها مجلس النواب نفاذ أحكام القرار بقانون مع عدم إقراره.

وهديًا بما تقدم فإن صدور القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية متضمناً فى مادته الثانية النص على إلغاء أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ليس له أثر على إلغاء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه إلا بافتراض حدوث حالة واحدة ،وهى حالة إقرار القرار بقانون المشار إليه من مجلس النواب ،أما وأن ذلك لم يحدث وكان مجلس النواب قد ارتأى عدم إقرار القرار بقانون المشار إليه ،فتعود لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قوة نفاذها الموقوفة بدءًا من اليوم التالى لتاريخ عدم إقرار مجلس النواب للقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، دون أن ينال من ذلك أن مجلس النواب اعتمد نفاذ القرار بقانون المشار إليه خلال الفترة من تاريخ صدوره فى ٢٠١٥/٣/١٢ إلى تاريخ عدم إقراره من مجلس النواب فى٢٠١٦/١/٢٠ ، حيث إن ذلك مردود بأن اعتماد النفاذ خلال الفترة المشار إليها لا تُعد إقرارًا للقرار بقانون حتى تتغير طبيعته ويصير قانوناً يصلح لإلغاء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة طبقا لقواعد التدرج التشريعى على نحو ما تقدم .

وحيث إن مجلس النواب لم يقر هذا القرار بقانون بتاريخ ٢٠١٦/١/٢٠ مع اعتماد نفاذ أحكامه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢ حتى ٢٠١٦/١/٢٠ فمن ثم تعود لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه قوة نفاذها بدءًا من يوم ٢٠١٦/١/٢١ .

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ،إلى عودة نفاذ أحكام قـــانون نظـــام العاملين المدنيين بالدولـــة الصـــادر بالقـــانون رقـــم (٤٧) لســـنة ١٩٧٨ بـــدءًا مـــن يـــوم ٢٠١٦/١/٢١ ،وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: / /٢٠١٦

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشـــاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئـــيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
محـــمد إبراهيم قـشطـة
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

أحمد/