

علاء الدين عبد التواب
محمد عادل سليمان
مصطفى محمود محمد
محمود بلال حسين
محمد عيسى ابراهيم
محمد أنور عباس
محمد طارق عبدالجليل
احمد صالح عبدالحميد

محمد عبد العظيم سليمان
مالك مصطفى عدلي
أحمد عبد النبي مصطفى
هند سيد احمد
نبيلة أحمد بشير
خالد جاد سالم الجمال
اسراء حمدي محمد
سامح سمير عبد الحميد

المحامون

ECE SR

المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية
EGYPTIAN CENTER FOR ECONOMIC & SOCIAL RIGHTS

محكمة القضاء الاداري

الدائرة السابعة استثمار

مذكرة

مقدمة من:

(طاعنين)

1. السيد/ عماد عبد الكريم وآخرين

ضد

(مطعون ضدهم)

السيد/ رئيس مجلس الوزراء بصفته وآخرون

في الطعن رقم 52137 لسنة 66 ق

والمحدد لنظره جلسة 2014/5/3

الوقائع

حتى لا نطيل على الهيئة الموقرة نحيل سيادتها فيما يتعلق بالوقائع والطلبات لصحيفة الطعن ومذكرات الدفاع وتقرير هيئة مفوضى الدولة ، ونخصص هذه المذكرة للطعن بعدم دستورية نص المادتين الأولى والثانية من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 32 لسنة 2014 بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن علي عقود الدولة، الصادر بتاريخ 2014/4/22 والذي نص علي :

المادة (1)

"مع عدم الإخلال بحق التقاضي لأصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأموال محل التعاقد، يكون الطعن ببطلان 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 لها، 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".

المادة (2)

"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 أمامها بغير الطريق الذي حددته هذه المادة بما في ذلك الدعاوى والطعون المقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون".

ولما كان نص القانون سالف الذكر يحيل بين الطاعنين وبين استكمال دعواهم فإن الطاعنين يتقدمون بهذه المذكرة طالبين في ختامها وقف الدعوي تعليقا وإحالة الدعوي بحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدي دستورية القرار بقانون رقم 32 لسنة 2014. أو التصريح لنا بإتخاذ إجراءات الطعن أمامها، وذلك للأسباب الآتية:

أولاً : ندفع بإهدار القانون الطعين لمبدأ المشروعية (سيادة القانون)

(أ) الإطار الدستوري للدفع

المادة (4)

"السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور".

المادة (53)

" المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر .
....."

المادة (94)

"سيادة القانون أساس الحكم في الدولة .

وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات".

المادة (97)

"التقاضي حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

(ب) مضمون الدفع

مبدأ المشروعية (سيادة القانون)

سيادة القانون هي التعبير القانوني الصادق عن معاني الديمقراطية. لأنها تجعل من سلطة الحكم الديمقراطية التي تقوم على أساس من الرضا والمشاركة الشعبية سلطة قانونية . فهي ليست مجرد قوي مادية مفروضة لقهرة المحكومين . ولا يعتبر خضوع المواطنين لها إذلال، وإنما هو خضوع حر لسلطة يسهم كل فرد في تكوينها حقيقة لا فرضاً. وهذا التأكيد لديمقراطية السلطة وشرعيتها ينفي عنها كل شبهة للإستبداد. ويزيد في هذا التأكيد أن سيادة القانون تتعارض مع التسليم بأن تكون سلطة الحكم مطلقة، وإنما تفرض على هذه السلطة -أيأ كان مصدرها- حدوداً لا تملك تجاوزها ، فهي لا تملك مثلاً أن تهدر بقرارات فردية ما أقامه نظام قانوني. وهي لا تملك - حتى عن طرق سلطة التشريع- إضفاء المشروعية على ما هو ظالم واستبدادي أو تجريم ما يعد حقاً للإنسان فمهما بلغ سلطان الدولة من القوة فإنها لا تستطيع أن تهدر قيم الناس فيما هو حق وعدل. وهي حتى إذا اعتدت أو ظلمت فسيظل عملها -في ضمير الناس كلهم- عملاً من أعمال العنف مجرداً من المشروعية . إن سيادة القانون تعني -علي نحو ما- توفير الضمان والأمان والحرية للفرد بإخضاع السلطة للقانون (1)

إن هناك أخطاراً تهدد الفرد العادي من عامة الشعب لو أن ضماناً مثل ضمان سيادة القانون أهدر .. هل هناك خطر يفوق عدم الأمان والخوف والفرع من أن يحاسب الناس على ما كان إتيانه حقاً . وأن يُنزع الشخص من قاضية الذي كان - من قبل- موثله . وأن يُسلب طمأنينه الضمانات الي كان يوفرها له النظام القانوني القائم(2)

ويمثل مبدأ المشروعية في الوقت الراهن، قمة الضمانات الأساسية - الجدية والحاسمة - لحقوق وحریات الشعب ، إذ يبلور هذا المبدأ كل ما استطاعت الشعوب أن تحرزه من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة ، لإجبارها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المطلق وذلك عقب أجيال متعاقبة مرت على الإنسانية حتى عصرنا الحالي (3)

¹ د. محمد عصفور ، ضمانات الحرية ، مجلة المحاماة ، مارس سنة 1968 ، ص 40

² المرجع السابق

³ د. فاروق عبد البر - دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحریات طبعه 2004 ص 161

سيادة القانون في الدستور المصري

كان الوضع في مصر قبل دستور 1971 لا يعني كثيرا بالجانب القانوني للحرية . وكان يمكن أن تتم كثيرا من الأمور دون أن تلقي إهتماماً كبيراً لما يقضي به القانون . فأجهزة الحكم يمكن أن تتصرف وهي (تعطي القانون إجازة)⁽⁴⁾

وأستمر الوضع كذلك إلي أن حدثت هزيمة 1967 التي كانت في شدتها وقسوتها أبعد ما تكون عن توقعات الجميع، وقد نتج عن هذه الهزيمة العديد من الآثار الهامة التي كان من بينها إدراك الجميع أن القانون ليس طرفاً ذهنياً يمكن الإستغناء عنه أو إعطاؤه إجازة أو عطفة . أن الحرية لا تقوم بحماية البشر تجاه سلطة رأس المال فقط ، بل ينبغي أن تقوم كذلك بحماية البشر من سلطة عاتية قوية هي سلطة الدولة وجهازها الإدارية المختلفة⁽⁵⁾

وجاء بيان 30 مارس 1968 مهتماً بالجانب القانوني للحرية وأبرزه إبرازاً واضحاً، ووضع من بين المهام الرئيسية في المرحلة القادمة ضمان حماية الثورة في ظل سيادة القانون ، والنص في الدستور علي حصانة القضاء وكفالة حق التقاضي ، وعدم تحصين أي إجراء للسلطة من الطعن فيه أمام القضاء ، وهي المبادئ التي نص عليها دستور مصر الدائم الصادر في 1971 حيث قرت المادة 64 أن " سيادة القانون أسا الحكم في الدولة " وأكدت المادة 65 هذا المبدأ حين نصت علي "تخضع الدولة للقانون، وإستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات"

وقد نص دستور 1971 علي مبدأ سيادة القانون لأول مرة فلم يرد هذا المبدأ في أي دستور مصري سابق وهو المبدأ الذي استقر في الدساتير المصرية اللاحقة سواء كان دستور 2012 أو التعديلات التي ادخلت عليه في 2014 .

حماية مبدأ الشرعية وسيادة القانون

تصدت المحكمة العليا لحماية مبدأ الشرعية حيث جاء في أحكامها حيث قضت:

"ان مبدأ الشرعية وسيادة القانون، هو المبدأ الذي يوجب خضوع سلطات الدولة للقانون والتزام حدوده في كافة أعمالها وتصرفاتها، لن ينتج أثره إلا بقيام مبدأ آخر يكمله ويعتبر ضرورياً مثله لأن الإخلال به يؤدي بمبدأ المشروعية ويسلمه إلي العدم ، ذلك هو مبدأ الرقابة القضائية علي دستورية القوانين من جهه، وعلي شروعية القرارات من جهه أخرى ،

⁴ د. مصطفى أبو زيد فهمي - النظام الدستوري المصري - طبعه 1984 ص 180 - 183
⁵ د. فاروق عبد البر - المرجع السابق

لأن هذه الرقابة القضائية هي المظهر العملي الفعال لحماية الشرعية ، فهي التي تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، كما تكفل رد هذه السلطات إلي حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود. وغني عن البيان أن أي تضيق في تلك الرقابة ولو اقتصر هذا التضيق علي دعوي الإلغاء ، سوف يؤدي حتما إلي الحد من مبدأ الشرعية وسيادة القانون . ولذا يتعين أن تقف سلطة المشرع إزاء حد التقاضي عند حد التنظيم فلا تجاوزه إلي الحذر أو الإهدار "

(حكم المحكمة العليا في 1976/4/3 ، ق 11 ، س 5 مجموعه أحكام المحكمة - الجزء الأول ، قاعدة رقم 38 ، ص 442)

وهو ما أكدته أحكام المحكمة الدستورية العليا حيث قضت :

"وقد أفرد الدستور بابه الرابع للقواعد التي صاغها في مجال سيادة القانون وهي قواعد تتكامل فيما بينها ويندرج تحتها نص المادة 68 التي كفل بها حق التقاضي للناس كافة ، دالاً بذلك علي أن التزام الدولة بضمان هذا الحق هو فرع من واجبها في الخضوع للقانون، ومؤكداً بمضمونه جانباً من إنفاذ سيادة القانون التي جعلها أساساً للحكم في الدولة علي ما تنص عليه المادتان 64 و 65 منه . وإذ كان الدستور قد أقام من استقلال القضاء وحصانته ضمانين أساسيين لحماية الحقوق والحريات، فقد أضحى لازماً - وحق التقاضي هو المدخل لهذه الحماية- أن يكون هذا الحق مكفولاً بنص صريح في الدستور كي لا تكون الحقوق والحريات التي نص عليها مجردة من وسيلة حمايتها، بل معززة بها لضمان فاعليتها"

(حكم المحكمة الدستورية العليا في 15 / 5 / 1993 ، ق 15 ، س 14 ، مجموعة أحكام المحكمة الجزء الخامس - المجلد الثاني ، قاعدة رقم 27 ، ص 315)

ومن جماع ما سبق نجد أن المشرع بإقراره للقرار بقانون الطعين قد إعتدي علي مبدأ المشروعية إعتداء صارخاً من وجهين:

الوجه الأول: لإهدار مبدأ المشروعية : القانون الطعين أهدر حق التقاضي

وأهدر القانون الطعين كفالة حق التقاضي المنصوص عليها في الدساتير المصرية المتعاقبة، وإعتدي بغير حق علي المراكز القانونية المستقرة والتي أكدت عليها أحكام المحكمة الإدارية العليا حيث منحت أحكامها الحق للمواطنين في التصدي لأعمال الإدارة والطعن علي تعاقدها أو بالأحرى القرارات التي يترتب عليها إبرام الإدارة لتعاقدها، وذلك بأن أقرت لهم مصلحة في هذه الطعون علي الرغم من كونهم ليسو طرفاً في هذه العقود وحيث إعتبرت أن مفهوم المصلحة في المنازعات الإدارية يتسع بحيث لا تنقيد فيها المصلحة حرفياً بحق أو مركز قانوني ذاتي أو شخصي لرافع الدعوى ، فضلاً عن ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي قد

تخفف فى تطلب شروط المصلحة فيما يتعلق بهذه المنازعات ، وقد صار على نهجه مجلس الدولة المصرى ، إذ مستوى فى توافر المصلحة لرافع الدعوى أن يكون المساس بمصلحته فى تاريخ رفع الدعوى أو فى تاريخ لاحق ومهما كانت الدرجة التى يكون عليها المساس بالمصلحة طالما قدرت المحكمة كفاية هذه الدرجة.

كما أن من المستقر عليه إندماج الصفة فى المصلحة فى الدعاوى الإدارية وهو ما يعبر عنه بالمصلحة المانحة للصفة فى التقاضى. ولما كانت هذه الأحكام فى شأن المصلحة فى الدعاوى الإدارية قد أوجبتها الطبيعة القانونية لهذه الدعاوى ، كما فرضه هدفها الأسمى الذى استنتت من أجله هذه الوسيلة القضائية لتكون ضماناً لمبدأ المشروعية الذى يرتكز عليه بناء الدول المتحضرة ، والذى يؤسس عليه البنية التحتية التى يؤسس عليها بناء الحقوق والحريات المكفولة دستورياً ودولياً الأمر الذى لا يجوز معه تطبيق نص المادة (3) من قانون المرافعات المدنية والتجارية معدلة بالقانون رقم (81) لسنة 1996 فى النزاع المائل وعلى النحو الذى طلبته الجهة الإدارية المدعى عليها والشركة المتدخلة انضمامياً إلى جانبها فى مذكرات دفاعهما سناً لدفعهما بإنقضاء مصلحة وصفة المدعين لما يمثله فى ذلك من تعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية مما يفقد النص المشار إليه شرط إنطباقه وهو ما أكته المحكمة الإدارية العليا . دائرة توحيد المبادئ فى حكمها الصادر فى الطعن رقم 1522 لسنة 27 ق.ع جلسة 9 / 4 / 2007.

(فى هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعين رقمى 5546 و 6013 لسنة 55 ق .ع جلسة 27 / 2 / 2010).

الوجه الثانى لإهدار مبدأ المشروعية: القانون الطعين حال بين مجلس الدولة ودوره الرقابى على أعمال الإدارة

يذهب الدكتور فاروق عبد البر إلى أنه فى أى حكم ديمقراطى هناك رقابة سياسية وأخري إدارية وثالثة قضائية . ويقدر ما تكون الصور السابقة للرقابة فاعلة يكون نجاح الحكم فى تحقيق أهدافه .

والدول التى يتوفر لشعوبها النضج السياسى، تكون فيها الرقابة السياسية هي البارزة بالنسبة للرقابتين الآخرين ، وإذ يكون الرأى العام قوة تفرض نفسها على أدوات الحكم وتهيمن على المجالات كافة ، وتجعل الحاكمين فى حذر دائم من تتكب جادة الدستور والقانون وفى سعي دائم لإقناع المحكومين بحرصهم على أداء الرسالة المنوطة بهم . وإذ تبرز الرقابة السياسية فى مجتمع ناضج فإنها تكون خير ضمان لقيام السلطة التنفيذية بمباشرة الرقابة الإدارية على أكمل وجه خشية إغضاب الرأى العام أو إثارة استيائه وإستتكاره .

أما الدول التي تفتقر شعوبها إلي الوعي السياسي أو تكون حديثة العهد بالديمقراطية ، فإنها تكون في حاجة إلي الرقابة القضائية فليس من سبيل إلي التعويل علي الرأي العام كقوة واعية في ذاتها أو قوة ذات تأثير علي الحاكمين أو أدوات الحكم ، وإزاء تخلف هذه القوة يشد ميل الحاكمين إلي تركيز السلطة في أيديهم ، والتمادي في استعمالها ولو علي حساب السلطتين التشريعية والقضائية⁽⁶⁾

وفي حين أن الرقابة السياسية تقوم بمجرد وجود الهيئات المنتخبة المخولة بالقيام بهذا الدور ، كما أن الرقابة الإدارية تقوم بها الإدارة من ذات نفسها وطبقاً للقوانين والقرارات المنظمة لعمل الإدارة إلا أن الرقابة القضائية لا تكون موجودة إلا بطريق واحد وهو كفالة حق التقاضي فإن نصت الدساتير علي كفالة حق التقاضي وقربت جهات التقاضي ونظمت العمل في مرفق القضاء ، ولكنها في النهاية أغلقت الطريق إلي أمام هذه الرقابة بأن منعت من توافرت لهم الصفة والمصلحة من الطعن علي القرارات فإننا نكون بصدد تشريع يحد من الدور الرقابي للقضاء عموماً وقضاء مجلس الدولة خصوصاً وهو ما ينحدر بهذا التشريع إلي مرتبة العدم وهو ما يمثل عدواناً صريحاً علي مجلس الدولة المصري واختصاصاته الواردة بالمادة 190 من الدستور التي جعلت منه المختص الوحيد بالفصل في المنازعات الإدارية.

ثانياً: النص الطعين يهدر مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص

(أ) الإطار الدستوري للدفع

نصت المادة 3 من دستور 1923 علي أن "المصريون لدي القانون سواء وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة و الدين ، وإليهم وحدهم يعهد ابلوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولي الأجانب هذه الوائف إلا في أحوال استثنائية يعينها القانون"

ونصت المادة 31 من دستور 1956 علي أن "المصريون لدي القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تميز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " ونصت المادة 6 من ذات الدستور علي "تكفل الدولة الحرية والأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المصريين"

⁶ د. فاروق عبد البر - المرجع السابق ص 1101

ونصت المادة 7 من دستور 1958 علي أن " المواطنون لدي القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تميز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة "

ونصت المادة 24 من دستور 1964 علي أن " المصريون لدي القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تميز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " ونصت المادة 8 من ذات الدستور علي أن "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المصريين"

ونصت المادة 40 من دستور 1971 علي أن " المصريون لدي القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تميز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " ونصت المادة 8 من ذات الدستور علي أن "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المصريين"

وتنص المادة (4) من دستور 2014 علي أن "السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور".

كما تنص المادة (53) من ذات الدستور علي أن " المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر"

(ب) مضمون الدفع

رددت الدساتير المصرية جميعا، بدءاً بدستور 1923 وانتهاءً بالدستور القائم مبدأ المساواة أمام القانون ، وكلفت تطبيقه علي المواطنين كافة باعتباره أساس العدل والحرية والسلام الاجتماعي ، وعلي تقدير أن الغاية التي يستهدفها تتمثل أصلا في صون حقوق المواطنين وحرياتهم، وفي مواجهه صور التمييز التي تتال منها أو تقيده ممارستها. وأضحى هذا المبدأ - في جوهره - وسيلة لتقرير الحماية القانونية المتكافئة التي لا يقتصر نطاق تطبيقها علي الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، بل يمتد مجال أعمالها كذلك إلي تلك التي كفلها المشرع للمواطنين في حدود سلطته التقديرية ، وعلي ضوء ما يرتثيه محققا للصالح العام (حكم المحكمة الدستورية العليا في 4 / 2 / 1995 ، ق 39 ، س 15 ، مجموعه أحكام المحكمة - الجزء السادس ، قاعدة رقم 35 ، ص 511)

وحيث أن الدساتير المصرية المتعاقبة تضمن كلا منها نصا علي أن المواطنين لدي القانون سواء ، وأنهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، كما ورد في الدستور القائم هذا النص في المادة 40 منه . ولما كان حق التفاضل من الحقوق العامة التي كفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها ، فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق مع تحقق مناطه - وهو قيام المنازعة في حق من حقوق أفرادها - ينطوي علي إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرمو من هذا الحق

(حكم المحكمة الدستورية في 5 / 2 / 1983 ، ق 7 ، س 2 ، مجموعه أحكام وقرارات المحكمة - الجزء الثاني قاعدة رقم 14 ، ص 86)

ومن جماع ما سبق وبإنزال مواد الدستور وأحكام المحكمة الدستورية العليا علي القانون الطعين نجده أهدر مبدأ المساواة حيث ترتب عليه إنشاء مراكز قانونية مختلفة لمواطنين تتساوي مراكزهم القانونية ، فمن حكمت المحكمة لهم من العمال الطاعنين علي قرارات الخصخصة قبل صدور هذا القانون أصبحوا في مراكز أفضل ممن تنتظر دعواهم الآن أمام نفس الدوائر ولنفس الأسباب.

ثالثاً: ندفع بعدم إرتكان القانون علي سبب صحيح لإصداره

(أ) الإطار الدستوري للدفعة

نصت المادة 147 من دستور 1971 علي أن " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون .

ويجب عرض هذه القرارات علي مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول إجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت 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 علي آثارها بوجه آخر".

كما نصت المادة 156 من دستور 2014 علي 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".

(ب) مضمون الدفع

السبب في القانون إذا قارناه بالقرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع لصدوره ، وإذا تصورنا في مجال المقارنة بين القرار الإداري القانون مدي ما يتمتع به رجل الإدارة والمشرع من تقدير في هذا الركن نجد أنه يظهر الفارق الحقيقي في السلطة التقديرية التي للمشرع في خصوص قانونيته فالسلطة التقديرية سواء بالنسبة للقرار الإداري او القانون تكمن في هذا الركن⁷

وطبقاً لنص المادة 156 من الدستور فإن رئيس الجمهورية لا يملك إستعمال سلطته في إصدار التشريع ، في غيبة البرلمان إلا اذا توافرت الظروف الاستثنائية التي جعلها الدستور سبباً لإصداره القرار بقانون وإذا لم تتوافر فقد القرار بقانون شرطه المقرر بالدستور ووقع باطلاً والقضاء هو الذي يتحقق من توافر هذا الركن - ركن السبب- وتكيفه وموافقة البرلمان علي القرار بقانون لا تطهره من عيبه اللاحق به وإنما يصبح القرار الجمهوري بقانون بعد موافقة البرلمان عليه فاقداً ركن السبب فالعيب اللاحق به لن تستطيع موافقة البرلمان أن تزيله عنه نظراً لأن كل ما يترتب علي باطل فهو باطل والقرار الجمهوري صدر مخالفاً للدستور فتظل هذه المخالفة لاحقه به القول بغير ذلك مهناه الترخيص للبرلمان بالخروج علي أحكام الدستور⁸.

وقد مدت المحكمة الدستورية العليا رقابتها الجادة إلي وقائع القرارات بقانون التي تصدر في غيبة مجلس الشعب وأعملت في شأنها صحيح حكم الدستور حيث راقبت مدي توافر الوقائع المبررة لصدور القرار بقانون في غيبة مجلس الشعب فهي قد بسطت رقابتها علي وجود الوقائع وعلي تكيفها ولكن تم ذلك في نطاق السلطة المقيدة التي للمشرع بنصوص الدستور وذهبت المحكمة الدستورية العليا إلي: "أن المستفاد من نص المادة 147 من الدستور أنه لأعمال الرخصة الاستثنائية التي أولها الدستور لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب أن تنتهياً خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس

⁷ المستشار محمد ماهر ابو العنين- الانحراف التشريعي والرقابة علي دستورية القوانين في مصر الجزء الاول - طبعه 2006 ، ص 201

⁸ المستشار محمد ماهر ابو العنين- الانحراف التشريعي والرقابة علي دستورية القوانين في مصر الجزء الاول - طبعه 2006 ، ص 203-204

الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتل التأخير الي حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار ان تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها وتمتد رقابة الحكمة الدستورية إلي هذا الشرط لتتحقق من قيامه باعتباره من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات شأنه في ذلك شأن الشروط الأخرى التي حددتها المادة 147 .

(حكم المحكمة الدستورية العليا - في 4 / 5 / 1985 رقم 28 لسنة 2 دستورية)

ومن جماع ما سبق ولما كان الحكمة من صدور القرارات بقوانين مرتبطة بغياب البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل بالتشريع وان سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع سلطة استثنائية الاصل ألا تستعمل إلا عند غياب البرلمان من ناحية ووجود ما يوجب الإسراع في إصدار هذا القرار بقانون من ناحية أخرى وبالطبع فالشرط الثاني مجال سريانه هو فترة غياب البرلمان فقط

**رابعاً: ندفع بعدم دستورية القانون الطعين حيث وقع في حومة الغلط
البين في تطبيق الدستور .**

نصت المادة (97)

"التقاضي حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق مقيّة للتخوم التي فرضها الدستور حداً لها، ومن بينها ألا يكون التنظيم التشريعي للحق مؤدياً إلي مصادرتة ومنطوي علي اغتيال وجوده⁽⁹⁾

قررت المحكمة الدستورية العليا أنها لن تنقيد - وهي بصدد أعمال رقابتها علي دستورية التشريعات - بالوصف الذي يخلعه المشرع علي القواعد التي يسنها متي كان تطبيقها يتنافي مع هذا الوصف وتنطوي علي إهدار حق من الحقوق التي كفلها الدستور

(القضية رقم 1 لسنة 1 ق دستورية ، المجموعه ، الجزء 3 ، ص 162 جلسة 2 / 3 / 1985)

وعلي الرغم من ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء بنص الدستور إلا أن القانون الطعين قد حظر الطعن علي قرارات الادارة التي يترتب عليها إبرام تعاقدها وهو الأمر الذي استقرت أحكام المحكمة العليا وقبلها محكمة القضاء الاداري علي عدم دستوريته:

⁹ حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم 18 لسنة 13 ق

1- موقف محكمة القضاء الإداري من مدي دستورية حظر التقاضي الوارد في بعض القوانين المتعلقة بالحقوق العامة

تناولت محكمة القضاء الإداري مدي دستورية القانون رقم 50 لسنة 1950 وذهبت في هذا الشأن إلي القول بأن:

"ان منع سماع الدعوي في أي تصرف أو أمر أو قرار صدر عن السلطة القائمة علي إجراء الأحكام العرفية ، كما تقضي بذلك المادة الثانية من القانون رقم 50 لسنة 1950 هو إعفاء لهذه السلطة من أيه مسئوليه ترتبت علي تصرفاتها المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاته ، واعفاء سلطة عامة أعفاء مطلقا من كل مسؤولية تحققت فعلا في جانبها من شأنه شأن يخل أخلا لا تاما بحقوق الافراد في الحرية في المساواة وفي التكاليف والواجبات، وهي المبادئ الاساسية التي نص عليها الباب الثاني من دستور 1923 ، والذي صدر في ظل القانون رقم 50 لسنة 1950 ، كما نصت عليها المبادئ العامة في كل من الاعلان الدستوري الصادر في 10 من فبراير سنة 1953 والصادر في 18 يونيه سنة 1953 ، وتقضي بان المصريين لدي القانون سواء فيما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات، وان الحرية الشخصية وحرية الرأي مكفولة في حدود القانون، وأن للملكية وللمنازل حرمة وفق أحكام القانون. وكذلك نص الباب الثالث من مشروع دستور الجمهورية المصرية سنة 1956 علي أن الدولة تكفل الحرية والأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المصريين الذين هم لدي القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، وان القانون يكفل حق الدفاع أصاله أو بالوكالة ، وبذلك يكون القانون رقم 50 لسنة 1950 السالف الذكر قد جاء مخالفاً - فيما تضمنه من نص الماده الثانيه منه - لأحكام الدستور الذي صدر ذلك القانون في ظلّه ، بل هو مخالف أيضاً لجميع المبادئ والأحكام الدستورية التي صدرت خلال فترة الانتقال، بل وتلك التي جاء بها مشروع دستور الجمهورية المصرية المعلن في 16 من يناير سنة 1956

(ق . د في 20 / 5 / 1956 ، ق 1408 ، س 5 ، مجموعه السنة 10 ، بند 346 ، ص 334)¹⁰

وفي حكم آخر

"من المسلم به كأصل غير قابل للجدل أن لكل أنسان الحق في المطالبة بحقه والزود وحمائته وحق الدفاع عنه بالتقاضي بشأنه . وهذا الحق مستمد من المبادئ الأولية للجماعه منذ وجدت ولم يخل دستور من دساتير العالم من النص عليه وتوكيده (المادتان 3 و 22 من دستور سنة 1923 والمواد 31 و 35 و 62 من دستور جمهورية مصر المعلن في يناير سنة 1956) . وكل مصادره لهذا الحق علي إطلاقه تقع باطله وغير مشروعة ومنافية للمبادئ العليا لحقوق

¹⁰ دكتور فاروق عبد البر - دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات ص 594 و 595

الإنسان ومخالفة للأصول الدستورية وقواعدها العامة . وإعفاء أيه سلطة عامة إعفاء مطلقاً من كل مسئولية تتحقق فعلاً من جانبها من شأنه أن يخل إخلالاً تاماً بحقوق الأفراد في الحرية وفي المساواة في التكاليف والواجبات ، وهي المبادئ الأساسية التي نص عليها دستور سنة 1923 كما نصت عليها المبادئ العامة في الإعلان الدستوري الصادر في 10 فبراير سنة 1953، وفي دستور جمهورية مصر الصادر في سنة 1956 ومن ثم فإن القانون رقم 50 لسنة 1950 الخاص برفع الأحكام العرفية اذ قضي في مادته الثانية بعدم قبول الطعن في التدابير التي أصدرتها السلطة القائمة علي إجراء الاحكام العرفية يكون قد خالف أحكام الدستور الذي صدر في ظله ، فضلا عن مخالفته لجميع المبادئ والأحكام التي صدرت خلال فترة الانتقال وتلك التي جاء بها دستور جمهورية مصر المعلن في 16 يناير سنة 1956 "

(ق . د في 11 / 11 / 1956 ، ق 1508 ، س 7 ، مجموعه السنه 11 ، بند 11 ص 15)¹¹

كما يناهض نص المادة 225 من الدستور والتي نصت على " ... ولا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"

فالمشرع الدستوري قدر خطورة الأثر الرجعي للقوانين وربطها بضرورة موافقة ثلثي أعضاء البرلمان المنتخب، وهو ما يعنى أن رئيس الجمهورية فيما يتعلق بسلطته الاستثنائية في إصدار القوانين خلال هذه المرحلة لا يملك أن يجعل لهذه النصوص أثر رجعي لان الدستور ربطها بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان ولا يقدر في ذلك الإدعاء بعدم وجود البرلمان فذلك ادعى لأن يلتزم رئيس الجمهورية بالضمانات الواردة بنصوص الدستور وألا يخالف مضمونها أو يفرغها من جوهرها ويصدر تشريع سيرتب آثار قانونية ربما لا يمكن تدراكها حال نشأة البرلمان المنتخب حيث ألزم القانون كل المحاكم بأن تحكم بعدم قبول الدعاوى التي أمامها في شأن تلك العقود.

بناء عليه

يلتمس المدعين الحكم لهم:

بعد قبول الدعوي شكلاً

¹¹ دكتور فاروق عبد البر - دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات ص 595 و 596

وقف الدعوي تعليقا وإحالتها الي المحكمة الدستورية للفصل في مدي دستورية نصوص
المادتين الأولى والثانية من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 32 لسنة 2014
لمخالفته لنصوص المواد 4، 34، 53، 94، 97، 190، 225 من دستور 2014 ، أو
التصريح لنا بإتخاذ إجراءات الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا

وكيل المدعين

محمد عادل سليمان

خالد الجمال

خالد على عمر