

## تابع الباب الثامن عشر

### الأحكام الصادرة في عام ١٩٩٨

١٢- الحكم: أولاً: بعدم دستورية قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ بشأن الرسوم الموحدة للمجالس المحلية. ثانياً: بسقوط الأحكام التي تضمنتها المادة الرابعة من قانون إصدار قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وكذلك تلك التي احتواها قرار

رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠.

( قضية رقم 36 لسنة 18 قضائية )

حالة المادة القانونية ::

قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ بشأن الرسوم الموحدة للمجالس المحلية. يعد موقوفاً كلياً بالحكم المائل  
المادة الرابعة من قانون إصدار قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.  
قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠. - يعد موقوفاً كلياً بالحكم المائل.

نص الحكم كاملاً

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٣ يناير سنة ١٩٩٨ الموافق ٥ رمضان سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين نهاد عبد الحميد خلاف وفاروق عبدالرحيم غنيم  
وسامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى وعدلى محمود منصور.

وحضور السيد المستشار /الدكتور/حنفى على جبالى .....رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

## أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٣٦ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" .....

### المقامة من

الشركة العربية لحليج الأقطان.

### ضد

- ١ - السيد / رئيس مجلس الوزراء
- ٢ - السيد / وزير الإدارة المحلية بصفاتهم
- ٣ - السيد / محافظ كفر الشيخ
- ٤ - السيد / رئيس الوحدة المحلية لمدينة ومركز دسوق

### الإجراءات

بتاريخ ٢٠ من ابريل سنة ١٩٩٦، أودعت المدعية صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبة الحكم بعدم دستورية قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ بشأن الرسوم الموحدة للمجالس المحلية وسقوط المادة الرابعة من قانون إصدار قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

### الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن الوحدة المحلية لمدينة ومركز دسوق، كانت قد أوقعت حجرا إداريا على ممتلكات المدعية - الشركة العربية لحليج الأقطان بمحليج دسوق - وذلك استيفاء لمبلغ ٤٤٤٦٠٣٧ جنيها يمثل رسوما محلية استحققتها هذه الوحدة على إنتاج المدعية من القطن الشعير والبذرة عملا بقرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ بشأن الرسوم الموحدة للمجالس المحلية؛ مما حملها على أن تقيم الدعوى رقم ٥٠٤ لسنة ١٩٩٣ مدنى كلى دسوق، طالبة في صحيفتها الحكم بعدم الاعتراف بالحجز الموقع عليها بتاريخ ١٦/٨/١٩٩٣، واعتباره كأن لم يكن، مع إلزام المدعى عليهم من الرابع إلى السابع بصفتهم بالرسوم المحجوز من أجلها. وقد قضى في هذه الدعوى بعدم اختصاص المحكمة بنظرها وإحالتها إلى محكمة دسوق الجزئية، وقيدت لديها برقم ٥٥٤ لسنة ١٩٩٤ مدنى جزئى دسوق. وأثناء نظرها، دفعت المدعية بعدم دستورية قرار وزير الإدارة المحلية المشار إليه، وصرحت محكمة الموضوع لها باتخاذ إجراءات الطعن

بعدم الدستورية، فأقامتها. وحيث إن المدعية تذهب إلى أن قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ المشار إليه، كان سند الجهة الإدارية في طلبها الرسوم المحجوز من أجلها، إلا أن هذا القرار لم ينشر في الجريدة الرسمية ولا في الوقائع المصرية، بالمخالفة لنص المادة ١٨٨ من الدستور التي تقضى بأن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها. ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعدا آخر. وأضافت المدعية إلى ماتقدم قولها، بأن إغفال نشر القرار المطعون فيه، مؤداه ألا يكون نافذا، وامتناع سريانه على المخاطبين بأحكامه باعتبارهم أغيارا بالنسبة إليه، ولايجوز بالتالي تحميلها بأعباء مالية لم تدخلها في حسابها، ولم تحصلها من شركات تجارة وتصدير الأقطان التي تقيد من خدماتها. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها توافر علاقة منطقية بينها وبين المصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية التي تدعى هذه المحكمة لإصدار حكمها فيها، لازما للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان المدعى قد طعن أصلا على قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ مدعيا أنه لم ينشر؛ وكانت المادة الرابعة من مواد إصدار قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، تحيل إلى هذا القرار، وتجزئ لمجلس الوزراء تعديل الرسوم المحلية المنصوص عليها فيه من خلال زيادة فئاتها؛ وكان قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠ قد عدل بالزيادة من مقدارها، فإن مصلحة المدعى الشخصية والمباشرة، تمتد إلى القرار الأصلي المطعون عليه، وإلى كل قرار آخر صدر بناء عليه، وكان مرتبطا به ارتباطا لا يقبل التجزئة. وحيث إن الدولة القانونية - وعلى ما تنص عليه المادة ٦٥ من الدستور - هي التي تنقيد في ممارستها لسلطاتها - أيا كانت وظائفها أو غاياتها - بقواعد قانونية تعلق عليها، وتردها على أعقابها إن هي جاوزتها، فلا تتحلل منها، ذلك أن سلطاتها هذه - وأيا كان القائمون عليها - لاتعتبر امتياز شخصيا لمن يتولونها، ولا هي من صنعهم، بل أسستها إرادة الجماهير في تجمعاتها على امتداد الوطن، وضبطتها بقواعد أمرة لايجوز النزول عنها. ومن ثم تكون هذه القواعد قيادا على كل أعمالها وتصرفاتها، فلا تأتيها إلا في الحدود التي رسمها الدستور، وبما يرضى مصالح مجتمعها. وحيث إن مضمون القاعدة القانونية التي تعتبر إطارا للدولة القانونية، تسمو عليها وتقيدها، إنما يتحدد - من منظور المفاهيم الديمقراطية التي يقوم نظام الحكم عليها على ماتقضى به المواد ١٥٣ و١٥٤ من الدستور - على ضوء المعايير التي التزمها الدول الديمقراطية في ممارستها لسلطاتها، واستقر العمل فيما بينها على انتهاجها باطراد في مجتمعاتها، فلا يكون الخضوع لها إلا ضمانا لحقوق مواطنيها وحررياتهم، بما يكفل تمتعهم بها أو مباشرتهم لها دون قيود جائرة تنال من محتواها أو تعطل جوهرها. وحيث إن إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية بمضمونها، يعتبر شرطا لإنباتهم بمحتواها؛ وكان نفاذها بالتالي يفترض إعلانها من خلال نشرها، وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها؛ وكان ذلك مؤداه أن دخول هذه القاعدة مرحلة التنفيذ مرتبط بواقعتين تجريان معا وتتكاملان - وإن كان تحقق ثانيتهما مطلق على وقوع أولهما - هما نشرها وانقضاء المدة التي حددها المشرع لبدء العمل بها، وكان من المقرر أن كل قاعدة قانونية - سواء تضمنها قانون أو لائحة - لايجوز اعتبارها كذلك، إلا إذا قارنتها صفتها

الإلزامية التي تمايز بينها وبين القواعد الخلقية، فإن خاصيتها هذه تعتبر جزءاً منها، فلا تستكمل مقوماتها بفواتها. وحيث إن ماتقدم مؤداه، أن نشر القاعدة القانونية ضماناً لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعينهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها؛ وكان هذا النشر يعتبر كافلاً وقوفهم على ماهيتها ونطاقها، حائلاً دون اتصالهم منها، ولولم يكن علمهم بها قد صار يقينياً، أو كان إدراكهم لمضمونها واهياً؛ وكان حملهم قبل نشرها على النزول عليها - وهم من الأغيار في مجال تطبيقها - متضمناً إخلالاً بحرياتهم أو بالحقوق التي كفلها الدستور، دون التقيد بالوسائل القانونية التي حدد تخومها وفصل أوضاعها، فقد تعين القول بأن القاعدة القانونية التي لا تنشر، لا تتضمن إخطاراً كافياً بمضمونها ولا بشروط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التي اعتبر الدستور تحققها شرطاً لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها. وعلى الأخص ما اتصل منها بصون الحرية الشخصية، والحق في الملكية. وحيث إن من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور فيها، كذلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك، فلا يستقيم بنيانها؛ وكان تطبيقها في شأن المشمولين بحكمها - مع افتقارها لقوابها الشكلية - لا يلتئم ومفهوم الدولة القانونية التي لا يتصور وجودها ولا مشروعيتها مباشرة لسلطاتها، بعيداً عن خضوعها للقانون وسموه عليها باعتبارها قيدياً على كل تصرفاتها وأعمالها، فإن تطبيق القرار المطعون فيه قبل نشره، يزيل عن القواعد القانونية التي تضمنها، صفتها الإلزامية، فلا يكون لها قانوناً من وجود. وحيث إن القول بأن القواعد القانونية التي لا نفاذ لها، لا تضر بأحد لامتناع تطبيقها، مردود أولاً: بأن الرقابة التي تباشرها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية، تستنقضها تلك النصوص التي جرى تطبيقها في شأن المخاطبين بها سواء قارنتها عندئذ أو زابتها قوة نفاذها، إذ يعتبر إخضاعهم لها، تدخلاً فعلياً *Interference Actual* في شؤونهم، ملحقاً ضرراً باديها، أو محتملاً بمصالحهم، فلا تكون الأضرار التي أحدثتها تصوراً نظرياً. ومردود ثانياً: بأن الدعوى الدستورية لا تقيمها خصومة لاتزال عناصرها في دور التطور، فلا يكون نضجها مكتملاً *Ripeness* ولا شأن لها كذلك بنزاع صار الفصل فيه عقيماً مجرداً من كل فائدة *Mootness*. ولا يجوز بالتالي أن تتعلق الخصومة الدستورية بنصوص قانونية كان تطبيقها متراخياً، فلم يحن بعد أو إن إعمالها *Pre-enforcement Allegations*؛ ولا بنصوص قانونية طال إهمالها بما يفيد إرادة التخلي عنها بعد نشرها. فإذا كان فرضها لحمل المخاطبين بها على التزامها، واقعا قبل نشرها، أخل سريانها في شأنهم بالحقوق والمراكز القانونية التي مستها، فلا يكون رد العدوان عليها عملاً مخالفاً للدستور. وحيث إن مؤدى ما تقدم، مخالفة القرار المطعون فيه لنص المادتين ٦٤ و ٦٥ من الدستور. وحيث إن المادة الرابعة من مواد إصدار قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، تحيل إلى قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ - المطعون فيه - من خلال فقرتين تقضى أولاًهما بالعمل بالنصوص التي تضمنها في شأن الموارد والرسوم المحلية، وذلك حتى تحدد هذه الموارد والرسوم طبقاً للأحكام الواردة في القانون المرافق؛ وتحويل ثانيتهما مجلس الوزراء - بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية - زيادة الرسوم المشار إليها بما لا يجاوز مثلي فئاتها المنصوص عليها في قرار وزير الإدارة المحلية

المطعون عليه. وحيث إن رئيس مجلس الوزراء - واستنادا منه لهذا القرار وللفقرة الثانية من المادة ٤ من مواد إصدار قانون نظام الإدارة المحلية - قد أصدر قراره رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠ متضمنا زيادة الرسوم المحلية التي تضمنها القرار المطعون فيه، دون أن يعنى ببيان أصلها حتى يمكن إسناد الزيادة إليها؛ وكان ذلك مؤداه أن قانون نظام الإدارة المحلية وقرار مجلس الوزراء، وإن أحالا إلى النصوص التي تضمنها القرار المطعون فيه، إلا أن مضمونها ظل خافيا على المخاطبين بها لتجهيلهم بها. وحيث إن قضاء هذه المحكمة بعدم دستورية هذا القرار، مؤداه إبطال النصوص التي احتواها، وكذلك سقوط ما ارتبط بها من أحكام لاتقبل التجزئة تضمنتها المادة الرابعة من مواد إصدار قانون نظام الإدارة المحلية وقرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليهما، لتعلقهما بمحل معدوم وجودا، فلا تقوم لهما به قائمة

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة: : أولا:** بعدم دستورية قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩

لسنة ١٩٧١ بشأن الرسوم الموحدة للمجالس المحلية. **ثانيا:** بسقوط الأحكام التي تضمنتها المادة الرابعة من قانون إصدار قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وكذلك تلك التي احتواها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٧٠ لسنة ١٩٩٠. **ثالثا:** بإلزام الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيهه مقابل أتعاب المحاماة

\* \* \*

١٣- الحكم أولاً: بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦، وذلك فيما نصت عليه من اعتبار أموال المنظمة النقابية العمالية أموالاً عامة في غير مجال تطبيق قانون العقوبات. ثانياً: بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة ٥٤ من هذا القانون وذلك فيما نصت عليه من عدم جواز حجز على الأموال اللازمة لمباشرة المنظمة النقابية العمالية لنشاطها.

( قضية رقم 37 لسنة 18 قضائية )

حالة المادة القانونية:

الفقرة الأولى والثانية من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية

نص الحكم كاملاً

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٤ ابريل سنة ١٩٩٨ الموافق ٧ ذو الحجة

١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين عبدالرحمن نصير وسامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور. وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى...رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٣٧ لسنة ١٨ قضائية

"دستورية....."

الإجراءات

بتاريخ الثانى والعشرين من ابريل سنة ١٩٩٦، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طلباً للحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى عليها الرابعة، كانت قد أقامت الدعوى رقم ٥٧١٠ لسنة ١٩٩٤ مستعجل القاهرة ضد البنك المدعى ابتغاء القضاء بعدم الاعتراف بالحجز الموقع منه بتاريخ ١٩٩٤/٧/١٧ على رصيد اللجنة النقابية للعاملين بسكك حديد مصر، المودع لدى الفرع الرئيسي لبنك العمال وقدره ٧٩٧٦١ ر٨٤ جنيهاً؛ وذلك على سند من أن البنك المدعى يداين اللجنة بأكثر من المبلغ المحجوز من أجله؛ وقد حُلَّ أجل الوفاء بالدين في ١٩٩٣/١٢/٣١ وإذ تقاعست اللجنة المدينة عن السداد؛ فقد أوقع المدعى الحجز الإداري على رصيدها لدى البنك المحجوز تحت يده وإذ يعد هذا الرصيد من قبيل أموال المنظمة النقابية اللازمة لمباشرة نشاطها؛ فإن الحجز عليه - في تقديرها - يكون غير جائز عملاً بنص الفقرة الثانية من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية. وبتاريخ ١٩٩٧/١١/١٤ قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى محكمة قصر النيل الجزئية. وقيدت بجدولها برقم ٢٤٨٠ لسنة ١٩٩٦ تنفيذ قصر النيل. وأثناء نظرها، دفع المدعى بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية. وبعد تقديرها جديّة الدفع، خولت محكمة الموضوع المدعى إقامة دعواه الدستورية، فأقامها. وحيث إن الفقرة الثانية من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ - المطعون عليها - لاتبجيز الحجز على مقر المنظمات النقابية أو أثاثها أو معداتها أو الأموال اللازمة لمباشرة نشاطها<sup>١</sup>. وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون عليه مخالفته أحكام المادتين ٤٠ و ٦٨ من الدستور، وذلك تأسيساً على أن إخلال المدين بالوفاء بالدين اختياراً، يخول دأئنه أن يقتضيه منه جبراً. كذلك، فإن حظر إيقاع الحجز على أموال المدين في مجموعها، إنما يعطل الضمان العام لدأئنيه، ويفرغ الخصومة القضائية - وهي الوسيلة التي رسمها المشرع لحماية الحق أو الحرية - من مضمونها؛ ويميز - دون مسوغ - بين المنظمة النقابية العمالية - في مجال الرجوع عليها بالديون المترتبة في ذمتها - وبين غيرها من الجهات المدنية. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها ارتباطها عقلاً بالمصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الحكم في المسائل الدستورية، لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المترتبة بها؛ وكان النزاع الموضوعي متعلقاً بديون استحققتها الجهة المصرفية قبل المنظمة النقابية العمالية<sup>٢</sup> المدعى عليها الرابعة<sup>٣</sup>؛ وكان قانون النقابات العمالية - بالنصوص التي تضمنها، والتي تحول دون تحصيل هذه الجهة لديونها - قد أعاققتها عن الرجوع بها على المنظمة النقابية العمالية، فإن هذه النصوص هي التي يتحدد بها نطاق الخصومة الدستورية؛ وكذلك إطار المسائل التي تُدعى هذه المحكمة للفصل فيها. وحيث إن المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ تنص في فقرتها الأولى والثانية على مايتى: - فقرة أولى: <sup>١</sup> مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون واللوائح والأنظمة الأساسية الصادرة تنفيذاً له، تعتبر أموال المنظمات النقابية أموالاً عامة <sup>٢</sup> بصفة خاصة <sup>٣</sup> فيما يتعلق بتطبيق أحكام قانون العقوبات. فقرة ثانية: ولايجوز الحجز على مقر المنظمات النقابية أو الأثاثات أو المعدات أو الأموال اللازمة لمباشرة

نشاطها<sup>١١١</sup>. وحيث إن مؤدى هاتين الفقرتين مترابطتين، أنه فيما عدا ماورد في قانون النقابات العمالية من أحكام خاصة في شأن أموالها، كذلك التي تنص على عدم جواز الحجز على الأموال اللازمة لمباشرة نشاطها؛ فإن أصلا يحيط بأموال هذه المنظمات وينبسط عليها، يقتضى اعتبارها من الأموال العامة - لافى مجال تطبيق أحكام قانون العقوبات وحدها - ولكنها تكون كذلك في غير ذلك من صور الحماية التي تتعلق بها. وحيث إن المدعى وإن طعن بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية، إلا أن ربطها بالفقرة الأولى من هذه المادة، يبلور إطار الحماية التي كفلها هذا القانون لأموالها، ويتعين بالتالى قراءتهما معا. وحيث إن الحقوق جميعها - وكذلك النظم القانونية التي تضمها - إنما تستمد أوصافها من مكوناتها، فلا يجوز أن يُخَرَّجها المشرع عن طبيعتها من خلال مفاهيم قانونية يجريها عليها بما يناقض خصائصها، ويحور بنائها. وحيث إن المنظمة النقابية العمالية - وعلى ماتنص عليه المادة ٨ من قانون النقابات العمالية - تتوخى الدفاع عن مصالح أعضائها من العمال المنضمين إليها؛ وكذلك حماية حقوقهم المشروعة وتطوير أوضاع وشروط العمل؛ والنهوض بثقافتهم وتطوير كفاياتهم المهنية؛ وحثهم على دعم المال العام وحماية الإنتاج؛ فضلا عن رعايتهم صحيا واجتماعيا هم وعائلاتهم؛ وكانت المنظمة النقابية بالنظر إلى أغراضها هذه - وعلى ضوء طبيعتها وكيفية تكوينها - تعد من أشخاص القانون الخاص، فلاتباشر نشاطها أصلا إلا وفقا لقواعد هذا القانون، ولو كان المشرع قد منحها جانبا من خصائص السلطة العامة وامتيازاتها - كذلك التي تخولها حق اللجوء إلى الطريق الإدارى لرد العدوان على أموالها - ذلك أن وسائل السلطة العامة التي تمارس المنظمة النقابية بعض جوانبها، ولا تحيلها إلى جهة إدارية في مقوماتها، ولاتلحقها بها أو تجعلها من فروعها؛ بل تظل المنظمة العمالية - حتى مع تمتعها ببعض من خصائص السلطة العامة - محتفظة بعناصر تكوينها الخاص، التي ينافيها اعتبار أموالها من الأموال العامة - لا في مجال محدد أو دائرة بذاتها تتصل بإعمال النصوص العقابية في شأن أموالها لردع مختلسيها أو من يستولون عليها دون حق أو يسهلون ذلك لأخرين - بل كذلك على صعيد غيرها من النصوص القانونية التي تؤمن أشكالا أخرى من الحماية التي يقتضيها ضمان تحقيق المنظمة العمالية لأهدافها من خلال أموالها. وحيث إنه متى كان ذلك، وكانت الحماية التي أضفتها الفقرة الأولى من المادة ٥٤ المطعون عليها، في شأن أموال المنظمات النقابية العمالية، والتي تتمثل في اعتبارها مشبهة حكما بالأموال العامة في مجال قانون العقوبات وغيره من القوانين، مؤداها إسباغ حصانة على أموال المنظمة النقابية تحيط بها؛ وكان المجال الطبيعي لهذه الحماية يقتضى انصرافها إلى نصوص قانون العقوبات دون غيرها صونا لأموال المنظمة النقابية بما يردع معتصبيها ويردهم عنها من خلال جزاء جنائى يقارن اختلاسها أو تبديدها، ويكفل إحكام الرقابة عليها وزجر المتلاعبين بها؛ فإن مجاوزة هذه الحماية لذلك المجال، يكون مناقضا للدستور، ومنافيا لخصائص المنظمة النقابية العمالية ومقوماتها التي تلحقها بأشخاص القانون الخاص، وتخضعها لنظم هذا القانون. وحيث إن حق التقاضى يفترض ابتداء وبداهة أن لكل شخص - وطنيا أو أجنبيا - نفاذا ميسرا إلى الجهات القضائية على اختلافها، فلا تُوصد أى منها أبوابها فى وجهه، بل يكون الفصل فى الخصومة التى ي طرحها عليها مقتضيا عرضها على محكمة تتوافر لها - ومن خلال حيديتها واستقلالها وحصانة أعضائها، وعلى ضوء الأسس الموضوعية لضماناتها العملية - المقاييس

المعاصرة التي توفر لكل شخص حقا مكتملا متكافئا فيه مع غيره في مجال الفصل في الحقوق التي يدعيها إنصافا، وعلانية، وخلال مدة لا تستطيل دون مبرر، وبمراعاة أن تشكيل المحكمة، وقواعد تنظيمها، وطبيعة الضوابط الموضوعية والإجرائية المعمول بها أمامها، وكيفية تطبيقها عملا، هي التي تقيم لها صحيح بنيانها. وحيث إن لحق التقاضي غاية نهائية يتوخاها، تمثلها الترضية القضائية التي يناضل المتقاضون من أجل الحصول عليها لجبر الأضرار التي أصابتهم من جراء العدوان على الحقوق التي يدعونها. وتندمج هذه الترضية - وبافتراض اتساقها مع أحكام الدستور والقانون - في الحق في التقاضي باعتبارها الحلقة الأخيرة فيه، ولأنها ترتبط بصلة وثقى بالأغراض النهائية التي تستهدفها الخصومة القضائية. ذلك أن هذه الخصومة لا يقيمها ذوو الشأن فيها للدفاع عن مصالح عقيمة نظرية في طبيعتها وخصائصها؛ وإنما غايتها اقتضاء منفعة يقرها القانون، وبها تتحقق للخصومة القضائية جوانبها العملية، فلا تعمل في فراغ. وحيث إن إنكار الحق في الترضية القضائية - سواء بمنعها ابتداء؛ أو من خلال إرهابها بقيود تُعسر الحصول عليها؛ أو عن طريق تباطؤ ملحوظ في تقديمها؛ مؤداه أن من يطلبونها لا يفتضونها في وقتها الملائم، أو يردون أصلا عنها؛ أو يحصلون على قدر منها بعد انتقاصها من أطرافها؛ مما يعتبر إهدارا للحماية التي كفلها الدستور أو المشرع للحقوق على اختلافها، وإنكاراً لحقائق العدل في جوهر ملامحها وتوجهاتها. وحيث إن الترضية القضائية التي لا تقتزن بوسائل الحمل على تنفيذها، تفقد قيمتها عملا. وكلما تعذر قهر المدين على أداء الحقوق التي ماطل في إيفائها لأصحابها؛ وكان سند اقتضاءها مستوفيا قوة نفاذه؛ فإن أعمال مبدأ الخضوع للقانون يكون سرايا. ويغدو عبئا كذلك تأسيس حقائق العدل وثبوتها من خلال مباشرة السلطة القضائية لولايتها التي حدد الدستور والمشرع تخومها؛ وغايتها إيصال الحقوق لأصحابها، وحمل من ينازع فيها إعناتا على ردها؛ تقديرا بأن الحماية القضائية للحق أو الحرية، لازمها أن يكون الطريق إليها عبورا إلى محصلتها النهائية، وانتقالا من مرحلة التداعي بشأن الحق أو الحرية المتنازع عليها، إلى أشكال ضمانها، ومنها إلى وسائل فرضها على من يجحدونها؛ فلا يكون النزول عليها - ولو باستعمال القوة عند الضرورة - إلا أمرا كامنا في خصائص الحق أو الحرية التي قام الدليل على الإخلال بها، وكان العدوان عليها موضوع الخصومة القضائية، بوصونها غايتها. وحيث إن من المقرر أن أموال المدين جميعها ضامنة للوفاء بديونه، وأن الدائنين جميعهم متكافئون في هذا الضمان، عدا من كان منهم مخولا حق التقدم على غيره طبقا للقانون؛ وكان الأصل جواز التنفيذ على أموال المدين بأكملها؛ وأن يتخذ الدائن بشأنها ما يراه من الطرق التحفظية والتنفيذية؛ وكانت دستورية النصوص القانونية، مناطها ارتباطها عقلا بالأغراض التي تتوخاها والتي تبلور إطارا لمصلحة مشروعة تحيط بها. فإذا كان اتصال هذه النصوص بالأغراض التي تبتغيها - وبافتراض مشروعيتها - مفتقداً أو واهيا، كان إبطال هذه النصوص لازما؛ وكانت الأموال التي يملكها المدين - سواء كان شخصا طبيعيا أو اعتباريا - يشملها الضمان العام لدائنيه، فإن ردهم عنها بنص تشريعي - ودون مسوغ - مؤداه أن يكون هذا النص باطلا. وحيث إن الفقرة الثانية من المادة ٥٤ المطعون عليها تحول بذاتها دون الحجز على مقر المنظمة النقابية وأثاثها ومعداتها، وكذلك أموالها اللازمة لمباشرة نشاطها؛ وكانت الأغراض التي تقوم المنظمة النقابية عليها - مع تعددها وتنوعها واتساعها - تقتضيها أن تعمل على إشباعها بكل الوسائل التي تملكها، ومن بينها استخدامها لأموالها

في مجموعها بما يعود بالفائدة على أعضائها، سواء تعلق الأمر بصونها لعناصر هذه الأموال أو إنمائها، فإن أموالها تلك، تكون بأكملها ضرورية لمباشرتها لنشاطها، فلا يبقى بعدئذ شئ منها لدانئها، ولن تكون الأحكام القضائية الصادرة لصالحهم غير أوراق مهمة لا قيمة لها، بما يجرّد الحقوق التي كفلتها من قوة نفاذها. ولا يعدو ذلك أن يكون عدوانا بئيسا على حق التقاضي؛ وتدخلا غير مباشر في شئون العدالة بما يناقض متطلباتها؛ وإفراداً لأى منظمة نقابية - ودون مسوغ - بمعاملة تفضيلية تختص بها دون غيرها من أشخاص القانون الخاص في مجال الرجوع عليها بالديون المترتبة في ذمتها؛ ومن ثم إخلالا بأحكام المواد ٤٠ و ٦٥ و ٦٨ و ١٦٥ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة: أولا:** بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦، وذلك فيما نصت عليه من اعتبار أموال المنظمة النقابية العمالية أموالا عامة في غير مجال تطبيق قانون العقوبات. **ثانيا:** بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة ٥٤ من هذا القانون وذلك فيما نصت عليه من عدم جواز الحجز على الأموال اللازمة لمباشرة المنظمة النقابية العمالية لنشاطها. **ثالثا:** بإلزام الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

١٤- الحكم بعدم دستورية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣ وكذلك قرار وزير المالية رقم ٢١٨ لسنة ١٩٨٣ بشأن القواعد التنفيذية لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣، وذلك فيما تضمناه من سريان أحكامهما بأثر رجعي .

### (قضية رقم 40 لسنة 15 قضائية)

#### حالة المادة القانونية:

قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣ وكذلك قرار وزير المالية رقم ٢١٨ لسنة ١٩٨٣ صادران تنفيذا للقرار بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٢ فى شأن نظام المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد - الغى العمل بقانون ونظام تحويل مدينة بورسعيد إلى منطقة حرة بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالقانون ١ لسنة ٢٠٠٦ .

#### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة

١٤١٨هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين نهاد عبد الحميد خلاف وفاروق عبد الرحيم غنيم وحمدي محمد على وعبد الرحمن نصير وسامى فرج يوسف وماهر البحيرى. وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدي أنور صابر..... أمين السر

#### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤٠ لسنة ١٥ قضائية "دستورية بعد أن أحالت محكمة استئناف الإسماعيلية مأمورية استئناف بورسعيد ملف الاستئناف رقم ٢٥٣ لسنة ٣٤ قضائية".....

#### الإجراءات

بتاريخ ١١/٢٨/١٩٩٣ ورد إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا ملف الاستئناف رقم ٢٥٣ لسنة ٣٤ قضائية مدنى بورسعيد، بعد أن قضت محكمة استئناف الإسماعيلية مأمورية استئناف بورسعيد بجلسة ١١/١٦/١٩٩٣، بإحالته إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٩٦ لسنة ١٩٨٣ وقرار وزير المالية رقم ٢١٨ لسنة ١٩٨٣. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت في

ختامها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من حكم الإحالة والأوراق - تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٢٨١ لسنة ١٩٩١ مدنى كلى بورسعيد ضد وزير المالية بصفته وآخرين طالبا الحكم ببراءة ذمته من مبلغ ١١٧٧٥٠٠٠٠ جنيها طلبته الجهة الإدارية منه باعتباره فروق رسوم مشمول الشهادة رقم ٣٧٩ ج قسيمة رقم ٥٥٩٧٦٠، مع تعويضه بمبلغ مماثل لمواجهة الأضرار التي ألحقها به تابعو هذه الجهة ذاتها، وذلك تأسيسا على أنه كان قد استورد بضائع من إيطاليا عبارة عن نجف وأباليك عادية وكلوبات زجاج ومعدن عادى مطلى بلون ذهبى، وقد قام الفنيون بفحصها، وحرروا عنها بيانا بمشمولها ونوعياتها، بما يفيد تطابقها والإقرار الجمركى المدون بشأنها، ثم سدد عن تلك البضائع رسومها. بيد أنه فوجئ بطلب دفع مبالغ إضافية بزعم أنها فروق رسوم مستحقة عنها، وأقام دعواه تلك بطلب الحكم ببراءة ذمته منها. وإذ قضت محكمة أول درجة برفض دعوى المدعى، فقد طعن استئنافيا فى حكمها برقم ٣٥٢ لسنة ٤٣ قضائية مدنى بورسعيد، وذلك أمام محكمة استئناف الاسماعيلية مأمورية استئناف بورسعيد، طالبا الحكم بإلغاء الحكم المستأنف، والقضاء مجددا بالطلبات الموضوعية عينها التي سبق أن أبداها أمام محكمة أول درجة. وقد خلص قضاء محكمة الاستئناف إلى الحكم بقبول الطعن وقبل الفصل فى الموضوع بوقف نظره، وبإحالته إلى المحكمة الدستورية العليا لتفصل فى مدى دستورية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٦٥ لسنة ١٩٨٣، وكذلك قرار وزير المالية رقم ٢١٨ لسنة ١٩٨٣، وأبقت الفصل فى المصروفات، وكان سندها فى ذلك أن الأصل فى القوانين هو خلوها من الأثر الرجعى؛ وأن قرار رئيس مجلس الوزراء الذى عمل به اعتبارا من تاريخ صدوره فى ٢٩/٧/١٩٨٣، قد أخضع للضريبة الجمركية سلعا أعفاها القانون المنظم لمنطقة بورسعيد الحرة من أدائها؛ متضمنا بذلك تعديلا لقانون قائم، وتقريراً لأثر رجعى غير مقترن بالعرض على السلطة التشريعية كى تقره بأغلبية أعضائها؛ ومن ثم تكون شبيهة مخالفته للدستور قائمة، وهو مايسرى كذلك على قرار وزير المالية الصادر تنفيذا لقرار رئيس مجلس الوزراء. وحيث إن القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٦ فى شأن تحويل مدينة بورسعيد إلى منطقة حرة؛ قد نص فى مادته الأولى على أن تتخذ الإجراءات اللازمة لهذا التحويل اعتبارا من أول يناير ١٩٧٦؛ وعلى أن يفوض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون لتنظيم جميع المسائل المتعلقة بنظام منطقة بورسعيد الحرة، وقواعد الإقامة بها وتنظيم التعامل بداخلها، وغير ذلك من القواعد والنظم الجمركية والنقدية وغيرها. ثم صدر بنظام هذه المنطقة، قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٧ الذى نص فى الفقرة الأولى من مادته السادسة عشر، على ألا تخضع البضائع والمواد الأجنبية التى تخصص لاستهلاكها داخل المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد؛ وكذلك تلك التى تخصص لاستخدام المقيمين بها، للضرائب الجمركية

والضرائب والرسوم المتعلقة بها؛ وفي فقرتها الثانية على أنه يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء - بناء على اقتراح وزير المالية - إخضاع بعض البضائع والمواد سائلة الذكر للضرائب الجمركية والضرائب والرسوم المتعلقة بها. وحيث إنه إعمالاً للتفويض المقرر بمقتضى الفقرة الثانية من المادة ٦١ من القرار بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٧، أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣ الذى قضى فى مادته الأولى بأن تخضع للضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم الملحقة بها، السلع التى حددها، والتي ترد برسم المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد طبقاً للمادة ٦١ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه، ومن بينها منتجات الكريستال والمورانو والنجف والكريستال والكوبال المذهب. ونصت مادته الثانية على أن ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية، وأن يعمل به من تاريخ صدوره، على أن يصدر وزير المالية القرارات اللازمة لتنفيذه. وإنفاذاً لنص المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه - وقد نشر فى الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٨٣/٨/٤، وعمل به اعتباراً من تاريخ صدوره فى ١٩٨٣/٧/٦٢ - أصدر وزير المالية القرار رقم ٢١٨ لسنة ١٩٨٣ بشأن القواعد التنفيذية لقرار رئيس مجلس الوزراء. وقد نصت المادتان الأولى والسادسة من قرار وزير المالية على أن تخضع للضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم ( ما أفرج عنه برسم المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد من السلع المحددة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القرار فى ١٩٨٣/٧/٦٢ ) وعلى أن ينشر هذا القرار فى الوقائع المصرية، وعلى الجهات المختصة تنفيذه. وحيث إن قرار وزير المالية المتقدم البيان، قد صدر فى ١٩٨٣/٨/٤٢، ونشر فى الوقائع المصرية فى ١٩٨٣/١١/٨؛ منسحباً إلى السلع التى أفرج عنها برسم المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد، والمحددة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، وسارياً اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القرار فى ١٩٨٣/٧/٦٢؛ فلا يكون قرار وزير المالية إلا رجعى الأثر. كذلك فإن سريان قرار رئيس مجلس الوزراء اعتباراً من تاريخ صدوره، وقبل نشره فى الجريدة الرسمية، يفيد انطواءه على أثر رجعى فى شأن يتعلق بضريبة كان ينبغى أن تتصل أحكامها بالمخاطبين بها من خلال إعلامهم بحقيقتها، ونوع السلع التى تشملها، توكيلاً لمداومتهم بها. وحيث إن المادة ١١٩ من الدستور تقضى فى فقرتها الأولى بأن إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون. وتنص فقرتها الثانية على أنه لا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا فى حدود القانون. وحيث إن مفاد نص المادة ١١٩ المشار إليها، أن الدستور - وتقديراً من جهته لخطورة الآثار التى ترتبها الضريبة العامة، وبوجه خاص من زاوية جذبها لعوامل الإنتاج أو طردها أو تقييد تدفقها، وما يتصل بها من مظاهر الانكماش أو الانتعاش - قد مايز بينها وبين غيرها من الفرائض المالية، فنص على أن أولاهما لا يجوز فرضها أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون، وأن ثانيتهما يجوز إنشاؤها فى الحدود التى يبينها القانون. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى كذلك، على أن الضريبة العامة هى التى يكون مناط سريانها، وترتيبها لدينها فى ذمة مموليها، مرتبطاً بالواقعة المنشئة لها فى أية بقعة يسعها النطاق الإقليمى للدولة، وبغض النظر عن تقسيماتها الإدارية أو فواصلها الجغرافية، فلا ينحصر المخاطبون بها فى دائرة

بذاتها من إقليمها، وإنما يُعتبر إقليمها - بكامل الأجزاء التي يشتمل عليها - نطاقا لها مستلزما سريانها بالقوة ذاتها في أية جهة منه، كإفلا تكافؤ المخاطبين بها - على امتداده - في مجال الخضوع لها. وحيث إن الفقرة الأولى من المادة ٦١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٧، تتضمن أصلا عاما في شأن البضائع والمواد الأجنبية التي تخصص لاستهلاكها داخل المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد، وكذلك تلك التي تخصص لاستخدام المقيمين بها، مؤداه إعفاؤها من الخضوع للضرائب الجمركية المتعلقة بها؛ وكانت الفقرة الثانية من المادة ٦١ المشار إليها، تفوض رئيس مجلس الوزراء - واستثناء من هذا الأصل - في إخضاع بعض هذه البضائع والمواد للضرائب الجمركية التي ترتبط بها، فإن فقرتي هذه المادة، تكونان متحدتين محلا، لتعلقهما بالسلع عينها التي يقتصر تداولها على استهلاكها داخل المنطقة الحرة ببورسعيد، أو استخدامها من قبل المقيمين بها. وإعفاؤها بقانون من الضريبة الجمركية المتعلقة بها، وكذلك إخضاع بعض فئاتها لهذه الضريبة عملا بالتفويض المخول لرئيس مجلس الوزراء، مؤداه أن إسقاط الأعباء المالية التي تقارنها عنها أو تحميلها بها، مرتبط بالحدود الجغرافية للمنطقة الحرة لمدينة بورسعيد، وأن المخاطبين بها منحصرون في هذه الدائرة وحدها، فلا تكون المكوس التي أعفاها القانون منها أو فرضتها السلطة التنفيذية عليها، إلا صورة من الأعباء المحلية التي عنتها الفقرة الثانية من المادة ١١٩ من الدستور، والتي يكفي لرفضها أن يكون في حدود القانون. وحيث إنه متى كان ذلك؛ وكانت الفقرة الثانية من المادة ١١٩ من الدستور في مجال سريانها على غير الضريبة العامة، نص خاص في مجال تطبيقها، يخول السلطة التشريعية أن تفوض رئيس الجمهورية أو أية سلطة إدارية أخرى في فرضها، ودون أن تنقيد في ممارستها لهذا التفويض بغير الشروط والأوضاع التي اتصل التفويض بها وفقا للقانون المحدد لها؛ فإن التفويض المقرر بهذه الفقرة، لا يكون مقيدا بالضوابط التي حددتها المادة ١٠٨ من الدستور لجواز تفويض رئيس الجمهورية - دون غيره - في مباشرة بعض مظاهر الولاية التشريعية بصفة استثنائية، وعند الضرورة. وإنما شأن التفويض المقرر بالفقرة الثانية من المادة ١١٩ المشار إليها، شأن التفويض المقرر بنص المادة ٦٦ من الدستور التي تخول المشرع أن يعهد إلى السلطة التنفيذية - ممثلة في أحد فروعها - بأن تحدد بنفسها بعض ملامح التجريم وعقوباتها، فكلاهما نص خاص أورده الدستور متضمنا تقيد العام، فلا يكون دائرا في إطاره. وحيث إن السلطة التنفيذية تنقيد دوما في مجال ممارستها لاختصاص فَوْض إليها، بشروط هذا التفويض وحدوده؛ وكان تقرير أثر رجعي للقواعد القانونية جميعها - سواء في ذلك ماقره السلطة التشريعية منها أو مايصدر عن السلطة التنفيذية - لايجوز أن يفترض بالنظر إلى خطورة الآثار التي تحدثها الرجعية في محيط العلائق القانونية، ومايلابسها - في الأعم من الأحوال - من إخلال بالحقوق وباستقرار التعامل؛ وكان ذلك مؤداه أن كل تفويض يخول السلطة التنفيذية إصدار القواعد القانونية التي يقتضيها تنظيم موضوع معين، لايجوز أن يفسر على نحو يمنحها الاختصاص بتقرير رجعيها دون سند من نصوص التفويض ذاتها؛ فقد صار لازما إبطال الأثر الرجعي لنصوص قانونية أصدرتها السلطة التنفيذية بناء على تفويض لا يخولها - بالنصوص التي تضمنها - هذا الاختصاص. A statutory grant of legislative rulemaking authority will not, as a general

matter, be understood to encompass the power to promulgate retroactive rules unless that power is conveyed by the legislator in express terms . [ Bowen, secretary of health and human services v . georgetown university hospital . Decided 12 december ١٩٩١, ٨٨٩١ . وحيث إن الضرائب التي طلب المدعى إبراءه منها، تتعلق جميعها ببضائع أفرج عنها بعد ورودها إلى المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد برسمها؛ وكانت هذه البضائع معفاة أصلا من الخضوع للضرائب وغيرها من المكوس المتعلقة بها، فلا يتم التعامل فيها بنقل ملكيتها إلى آخرين إلا من منظور سريان أصل إعفائها من هذه الأعباء عليها؛ وكان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه كلما كان التنظيم القانوني للضريبة منسحبا بآثره الرجعي إلى صور من التعامل اكتمل تكوينها قبل العمل به؛ وكان المكلفون بأدائها قد تعذر عليهم توقعها قبل نفاذ تصرفاتهم هذه فيما بين أطرافها، وإنما باعنتهم بها السلطة التي فرضتها؛ فإن اقتضاءها منهم يكون منافيا لعدالتها الاجتماعية، وهي أساس نظامها وفقا لنص المادة ٨٣ من الدستور. وحيث إن بنيان كل ضريبة - سواء في ذلك تلك التي يكون زمامها بيد السلطة التشريعية، أو التي تعهد بفرضها إلى السلطة التنفيذية - إنما يتناول عناصرها التي لا تقوم بدونها، ويندرج تحتها على الأخص أسس تقدير و عائها ومبلغها والمكلفون أصلا بأدائها، والمسئولين عن توريدها، وقواعد ربطها وتحصيلها، وغير ذلك مما يتصل بمقوماتها؛ وكان أعمال النصوص القانونية التي تنظمها اعتبارا من تاريخ صدورها، مؤداه سريانها في شأن المخاطبين بها قبل اتصالها بعلمهم، ومداهمتهم بها قبل إحاطتهم بأسس فرضها ونطاقها، وذلك بالرغم من خطورة الآثار التي تقارنها، وعلى الأخص في مجال تداول الأموال وتنظيم حركتها؛ فقد غدا لازما أن يكون العمل بالضريبة مرتبطا بذبوع أحكامها من خلال نشرها، فلا يكون أمرها مجهلا خافيا على أحد، بل متضمنا إخطارا كافيا بحقيقتها وأبعادها، ليتم التعامل بكل صورته على مقتضاها. وحيث إن القرار بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٢ في شأن نظام المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد، وإن فوض السلطة التنفيذية بمقتضى الفقرة الثانية من المادة ٦١ منه، في إخضاع بعض البضائع والمواد الأجنبية - التي حددتها فقرتها الأولى - للضريبة الجمركية المتعلقة بها؛ وكان هذا التفويض لا يتضمن تخويل هذه السلطة إخضاع هذه البضائع أو المواد لأية ضريبة بآثر رجعي؛ وكان قرار رئيس مجلس الوزراء، وكذلك قرار وزير المالية المحالان إلى هذه المحكمة للفصل في دستوريتهما، قد عمل بأولهما اعتبارا من تاريخ صدره، وبثانيهما اعتبارا من تاريخ سريان أولهما، فإن هذين القرارين يكونان قد تضمننا أثرا رجعيا في شأن المخاطبين بهما؛ مصادما لتوقعهم المشروع في مجال بضائع ومواد تم التعامل فيها قبل علمهم بالضريبة التي تقرر فرضها عليها، استثناء من أصل إعفائها منها المقرر بالفقرة الأولى من المادة ٦١ من قانون تنظيم هذه المنطقة؛ فلا يكون هذان القراران - ويقدر ماتضمناه من أثر رجعي لأحكامهما في شأن الضريبة الجمركية التي تتصل بهما - إلا مناقضين لمبدأ خضوع الدولة للقانون المقرر بنص المادة ٥٦ من الدستور. وحيث إن الضريبة التي يكون أداؤها واجبا قانونا على ماتقضى به المادة ١٦ من الدستور، هي التي تتوافر شرائط اقتضائها وفقا لأحكام الدستور، فإن هي نبذتها سواء من خلال موجباتها أو أسسها، أو عن طريق تطبيقها قبل اتصالها بالمخاطبين بها، كان فرضها

تحميلاً لأموالهم بعبئها بما يرتد سلباً عليها بقدر مبلغها، إخلالاً بالحماية التي كفلها الدستور في مجال صون الأموال جميعها من كل عدوان ينال منها. وحيث إنه متى كان ذلك، يكون القراران المحالان إلى هذه المحكمة مخالفين - فيما تضمناه من أثر رجعي - للمواد ٢٣ و٤٣ و٨٣ و١٦ و٥٦ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣ وكذلك قرار وزير المالية رقم ٢١٨ لسنة ١٩٨٣ بشأن القواعد التنفيذية لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٥ لسنة ١٩٨٣، وذلك فيما تضمناه من سريان أحكامهما بأثر رجعي.

\* \* \*

**١٥- الحكم بعدم دستورية البند ط من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨****لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الإدارى.****( قضية رقم ٤١ لسنة ١٩ قضائية )****نص الحكم كاملا****باسم الشعب****المحكمة الدستورية العليا**

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٩ مايو سنة ١٩٩٨ الموافق ١٣ المحرم سنة ١٤١٩هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر  
البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.  
وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

**أصدرت الحكم الآتى**

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤١ لسنة ١٩ قضائية  
"دستورية....."

**المقامة من****السيد / حسين محمد أحمد عثمان****ضد**

- ١- السيد / رئيس مجلس الوزراء
- ٢- السيد / رئيس مجلس إدارة بنك التنمية الصناعية المصرى
- ٣- ورثة المرحوم محمود أحمد أنور الحداد وهم : أ- إيمان عبد الحميد فهمى  
الباجورى عن نفسها وبصفتها ب- جمال عبد الحميد الصلحاتى
- ٤- السيد / رئيس جهاز مدينة ٦ أكتوبر
- ٥- السيد / وزير التعمير بصفته

**الإجراءات**

بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٩٧، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب  
المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية الفقرة (٩) من المادة الأولى من قانون الحجز  
الإدارى رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ وكذلك مادته الثانية. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة

طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع- على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعويين رقمى ٢٧٣ لسنة ١٩٩٥، ٢٧٥ لسنة ١٩٩٥ مدنى مركز الجيزة ضد المدعى عليه الثانى بصفته وكذلك ورثة المرحوم محمود أحمد أنور طالبا في الدعوى الأولى الحكم برفع الحجز عن ممتلكاته المتمثلة في حق انتفاعه بالأرض المبينة بصحيفة تلك الدعوى وما عليها من ميان يملكها وإلغاء أمر الحجز الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٩٥/١٥؛ وفى الدعوى الثانية الحكم بتثبيت ملكيته لحق الانتفاع بالعقار المذكور وبإلغاء إجراءات الحجز الإدارى التى تمت عليه. وأثناء نظر الدعويين- بعد ضمهما- دفع المدعى بعدم دستورية الفقرة (٩) من المادة الأولى من قانون الحجز الإدارى رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية دفعه وخولته رفع الدعوى الدستورية، فقد أقامها. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة- وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية- مناطها ارتباطها عقلا بالمصلحة التى يقوم بها النزاع الموضوعى، وذلك بأن يكون الفصل فى المسائل الدستورية التى تُدعى هذه المحكمة لحسمها، لازما للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان النزاع الموضوعى يتعلق بقيام بنك التنمية الصناعية بتوقيع حجز على أموال يملكها المدعى إعمالا للبند ط من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الإدارى التى تجيز اتباع إجراءات الحجز الإدارى التى بينها هذا القانون لاستيفاء المبالغ التى تستحقها البنوك التى تساهم الحكومة فى رءوس أموالها بما يزيد على نصفها، وكان المدعى قد دفع أثناء نظر دعواه الموضوعية التى طلب فيها الحكم ببطلان إجراءات الحجز التى وقعها بنك التنمية الصناعية على الأموال التى يملكها، بعدم دستورية البند ط من المادة الأولى من قانون الحجز الإدارى؛ وكان نطاق الدعوى الدستورية يتحدد بنطاق الدفع المبدى أمام محكمة الموضوع، فإن المسائل الدستورية التى تُدعى هذه المحكمة للفصل فيها والتى تتصل بها مصلحته الشخصية المباشرة، إنما تتحدد على ضوء الأحكام التى تضمنها هذا البند دون نص المادة الثانية من هذا القانون التى أقمها المدعى فى صحيفة دعواه الدستورية. وحيث إن المدعى ينعى على البند ( ط ) المطعون عليه، مخالفته للمواد ٤٠ و ٦٤ و ٦٥ و ٦٨ من الدستور، وذلك من الوجوه الآتية : ١- أن هذا البند لا يخول البنوك جميعها حق اتخاذ إجراءات الحجز الإدارى للحصول على مستحقاتها التى أخل مدينوها بإيفائها فى مواعيدها، وإنما منح هذا الامتياز لفئة من بينها، هى تلك التى تساهم الحكومة فى رءوس أموالها بأكثر من نصفها. ٢- أن إجراءات الحجز الإدارى تعتبر امتيازاً استثنائياً مقررأ لجهة الإدارة، ولضرورة تحصيل أموالها، فلا يجوز أن ينقل المشرع هذا الامتياز إلى غيرها، وإلا كان ذلك منافيا مبدأ الخضوع للقانون. ٣- أن حق التقاضى مؤداه، أن يكون اقتضاء الحقوق من خلال السلطة القضائية التى تُعمل نظرتها المحايدة فصلا فيما يثور من نزاع بشأنها. ولا كذلك إجراءات الحجز الإدارى التى يكون بها الدائن خصما وحكما فى أن واحد. وحيث إن النظام المصرفى فى مصر

تتولاه أصلا شركات مساهمة تعتبر من أشخاص القانون الخاص، وتباشر نشاطها وفقا لقواعد هذا القانون. وهى باعتبارها كذلك لايقارن التبرع أعمالها، ولكنها تتخذ منها طريقا إلى إنماء مواردها. وسواء كانت الدولة تملك أموالها بكاملها أو كان نصيبها فيها غالبا، فإن ملكيتها هذه لا أثر لها على طبيعة عملياتها أو طرق إدارتها، فلا تماثل خدماتها المصرفية فى بنائها، تلك التى تقدمها جهة الإدارة لمواطنيها فى مجال انتفاعهم بالمرافق التى تقوم عليها، وتنهض على تسييرها. وإنما تكون علاقتها بعملائها فى الحدود ذاتها التى تحكم النشاط المصرفى الخاص. وحيث إن الأصل فى الحقوق التى يقتضيها أصحابها جبرا من المدنيين بها، هو أن يكون حملهم على إيفائها من خلال وسائل التنفيذ التى رسمها قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقوامها أن التنفيذ قسرا لاقتضائها يلحق أصلا بالمدين بها أثارا خطيرة لا يجوز أن يتحملها، إلا إذا كان بيد دائنه- وقبل البدء فى التنفيذ- سند به؛ وهو مايعنى أن الحق فى التنفيذ لا يوجد بغير سند تنفيذى. وحيث إن قانون الحجز الإدارى- وعلى ما تنص عليه المادة ٧٥ منه- يعتبر استثناء من القواعد التى تضمنها قانون المرافعات المدنية والتجارية فى شأن التنفيذ الجبرى، ذلك أن القواعد التى رسمها قانون الحجز الإدارى لإجراءاته، تعتبر أصلا يحكمها، فلا ينظمها قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا فى المسائل التى لا نص عليها فى قانون الحجز الإدارى، وبما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون. وقد تمثل الخروج على القواعد التى حددها قانون المرافعات المدنية والتجارية للتنفيذ الجبرى، فيما تنص عليه المادة الثانية من قانون الحجز الإدارى، من أن إجراءات هذا الحجز يجوز اتخاذها بناء على أمر مكتوب صادر من الوزير أو رئيس المصلحة أو المحافظ أو المدير أو ممثل الشخص الاعتبارى العام حسب الأحوال، أو من ينييه كل من هؤلاء فى ذلك كتابة؛ بما مؤداه أن تتخذ جهة الإدارة بنفسها- ومن أجل الحصول على مستحقاتها- قرارا باقتضائها يكون معادلا لسند التنفيذ بها جبرا؛ ومتضمنا تحديدا من جانبها للحقوق التى تدعيها سواء تعلق الأمر بمصدرها أو بمقدارها؛ وهو مايعنى أن يكون تقديرها- وقد أفرغ فى شكل قرار صادر عنها- سندا تنفيذيا. وحيث إن من المقرر، أن المرافق العامة إنما تتوخى إشباع أغراض بذواتها تقتضيها خصائص نشاطها التى تقدر معها الجهة التى أنشأتها- وسواء أكان تقديرها صائبا أو مخطئا- أن أشخاص القانون الخاص لا يقومون على مباشرة الأعمال التى تنهض بها، أو ينفرون منها، أو قد يديرونها وفق نظم لا تلائمها. ومن ثم تقرر هذه الجهة- وهى بالضرورة من أشخاص القانون العام- تنظيمها بما يكفل سريان نظام قانونى خاص عليها، سواء فى شأن علاقتها بالمعاملين فيها؛ أو على صعيد عقودها؛ أو قواعد مسؤوليتها؛ أو طرق محاسبتها، أو الجهة القضائية التى تنفرد بالفصل فى منازعاتها. وكما تعلق الأمر بأموال هذه المرافق، فإن إدارتها تغاير أوضاع الدومين الخاص وطرق تنظيمها. ذلك أن ماليتها تضبطها معايير جامدة تحول دون مجاوزة تقديراتها، أو استخدامها فى غير الأغراض المرصودة عليها. وحيث إن ذلك مؤداه، أن مفهوم المرفق العام، إنما يتحدد أصلا بالنظر إلى طبيعة الأعمال التى يتولاها *la notion matérielle*، سواء أكان الانتفاع بها حقا للمواطنين فى مجموعهم أم كان مقصورا على بعضهم. ويفترض وجود هذا المرفق، عددا من العناصر، أرجحها أن الأعمال التى ينهض بها، ينبغى أن تتصل جميعها- من جهة غايتها- بالمصلحة العامة؛ وأن يكون إشباعها مكفولا أصلا من خلال وسائل القانون العام *les procédés de droit public*؛ ومقتضيا تدخلا من أحد

أشخاص هذا القانون، سواء قام عليها ابتداء، أو عهد بها إلى غيره. بيد أن شرط المصلحة العامة وإن كان كامنا في فكرة المرفق العام، ويعتبر مفترضا أوليا لوجوده، إلا أن هذا الشرط ليس كافيا، ذلك أن المشروع قد يكون اقتصاديا متوخيا إشباع أغراض لها صلة وثقى بهذه المصلحة، ولا يعتبر مع هذا مرفقا عاما. وإنما يكون المشروع كذلك إذا استهدفها، وكان تحقيقها قد تم من خلال تدخل أحد أشخاص القانون العام إيجابيا في الشؤون التي يقوم عليها. وليس لازما أن يكون هذا التدخل عن طريق الاستغلال المباشر. وحيث إن أعمال هذه العناصر على ضوء القضاء المقارن، يؤكد إطراده على أن الأعمال التي تفقد اتصالها بالمصلحة العامة *étrangère à l'intérêt public*، وكذلك تلك التي تكون ربحيتها *le but lucratif* غرضا مقصودا أصلا من مباشرتها، لا تعتبر مرفقا عاما، على تقدير أن هذه المرافق لا تباشر نشاطها أصلا إلا من خلال خضوعها لقواعد القانون العام. وحتى عند من يقولون بأن هذا القانون ليس بالضرورة قانون هذه المرافق، وأن من الأفضل التركيز على لجونها إلى وسائل القانون العام فيما تتولاه من الأعمال، فإن إدارة أموال الدومين الخاص *la gestion domaniales* تظل نائية بطبيعتها عن مفهوم المرفق العام، بالنظر إلى هذه الأموال مشبهة- في خصائصها ونظامها القانوني- بالملكية الخاصة، وأن إدارتها لا تتم أصلا إلا بوسائل القانون الخاص التي تلائم أغراض استخدامها واستثمارها. وحيث إن ذلك مؤداه، أن المرفق العام لا يكون كذلك إلا بالنظر إلى موضوع الأعمال التي يباشرها *de service l'objet*؛ ومردودها *rentabilité*؛ ونظم إدارتها *Fonctionnement*، وأن ما يعتبر معيارا ماديا لهذا المرفق *le sens materiel ou objectif* إنما يتصل بطبيعة الأعمال التي يؤديها، ولا يجوز بالتالي أن تختلط بالجهة التي تقوم على إدارتها *le sens organique ou formel*، فقد تكون شخصا عاما، أو يعهد بها إلى أحد أشخاص القانون الخاص. وحيث إن الأعمال التي تقوم عليها البنوك بوجه عام- ويندرج تحتها بنك التنمية الصناعية- وهو الجهة الحاجزة- تعتبر جميعها من قبيل الأعمال المصرفية التي تعتمد أصلا على تنمية الادخار والاستثمار وتقديم خدماتها الائتمانية لمن يطلبها. وأعمالها هذه- وبالنظر إلى طبيعتها- تخضع لقواعد القانون الخاص، وهي تباشرها بوسائل هذا القانون ولو كان رأس مالها مملوكا- كليا أو جزئيا- للدولة، إذ لاصلة بين الجهة التي تملك أموالها، وموضوع نشاطها؛ ولا بطرائقها في تسييرها؛ وليس من شأن هذه الملكية أن تحيل نشاطها عملا إداريا، أو منفصلا عن ربحيتها باعتبارها غرضا نهائيا تتغياها، بل هو مطلبها من تنظيمها لأعمالها وتوجيهها لها. وحيث إن القواعد التي تضمنها قانون الحجز الإداري، غايتها أن تكون بيد أشخاص القانون العام وسائل ميسرة تمكنها من تحصيل حقوقها- وعلى الاخص تلك التي تقابل أعمالا بذلتها أو تدابير اتخذتها- فلا يتقيد اقتضاؤها جبرا عن مدينيها بالقواعد التي فصلها قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن التنفيذ الجبري، وإنما تعتبر استثناء منها، وامتيازا مقررًا لصالحها يجعلها دائما في مركز المدعى عليه. ذلك أن قرار جهة الإدارة بإسناد ديون تدعيها إلى آخرين، يفيد أن قولها بوجودها وتحديدها لمقدارها، يعتبر سندا تنفيذيا بها، يغنيها عن اللجوء إلى القضاء لإثباتها، فلا يبقى مركزها مساويا لمركز مدينيها، بل يكون قرارها بالديون التي تطلبها منهم، سابقا على التذليل عليها من جهتها *privilège préalable du*، وناقلا إليهم مهمة نفيها. وحيث إن الطبيعة الاستثنائية لقواعد الحجز

الإدارى، تقتضى أن يكون نطاق تطبيقها مرتبطاً بأهدافها، ومتصلاً بتسيير جهة الإدارة لمراقبتها، فلا يجوز نقل هذه القواعد إلى غير مجالها، ولا إلياسها ثوباً مجافياً لحقيقتها، وعلى الأخص بالنظر إلى أن الديون التى تدعيها تعامل بافتراض ثبوتها فى حق من تراهم ملتزمين بها أو مسئولين عنها. وإذا جاز هذا الافتراض فى شأن ديون تطلبها جهة الإدارة لنفسها، وتقتضيها بوسائل استثنائية فى طبيعتها، تجاوز بها ما يكون مألوفاً من صور التعامل فى علائق الأفراد بعضهم ببعض، إلا أن بسطها وتقرير سريانها فى شأن ماينشأ عن العمليات المصرفية التى تباشرها البنوك من ديون تدعيها قبل عملائها- والأصل فيها التحوط لأدلتها، وتهيتها وتوثيقها؛ وتكافؤ أطرافها فى مجال إثباتها ونفيها- مؤداه إلحاق نشاطها- فى هذا النطاق- بالأعمال التى ينهض عليها المرفق العام، واعتبارها من جنسها. وإخضاع تحصيل الديون التى تطلبها من عملائها- ودون مقتضى- لقواعد تنافى بصرامتها، مرونة عملياتها وتجاريتها، واطمئنان عملائها إليها فيما يحصلون عليه من ائتمان منها. وحيث إن النص المطعون فيه، يكون بذلك مخالفاً لنص المادة ٦٥ من الدستور، ذلك أن مبدأ الخضوع للقانون المقرر بها، يفترض تقييد أشخاص القانون الخاص فى مجال نشاطها المصرفى بقواعد ووسائل هذا القانون دون غيرها، فلا يكون الخروج عليها إلا ضرورة، وبقدرها

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة:** بعدم دستورية البند ط من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الإدارى، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

**١٦- الحكم بعدم دستورية البند ط من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨****لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الإدارى.****( قضية رقم 41 لسنة 19 قضائية )****حالة المادة القانونية::**

البند ط من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الإدارى - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

**نص الحكم كاملا****باسم الشعب****المحكمة الدستورية العليا**

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٩ مايو سنة ١٩٩٨ الموافق ١٣ المحرم سنة ١٤١٩هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر  
البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.  
وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

**أصدرت الحكم الآتى**

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤١ لسنة ١٩ قضائية  
"دستورية....."

**المقامة من**

السيد / حسين محمد أحمد عثمان

**ضد**

- ١- السيد / رئيس مجلس الوزراء
- ٢- السيد / رئيس مجلس إدارة بنك التنمية الصناعية المصرى
- ٣- ورثة المرحوم محمود أحمد أنور الحداد وهم : أ- إيمان عبد الحميد فهمى  
الباجورى عن نفسها وبصفتها ب- جمال عبد الحميد الصلحاتى
- ٤- السيد / رئيس جهاز مدينة ٦ أكتوبر
- ٥- السيد / وزير التعمير بصفته

**الإجراءات**

بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٩٧، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية الفقرة (٩) من المادة الأولى من قانون الحجز الإداري رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ وكذلك مادته الثانية. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة  
حيث إن الوقائع- على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعويين رقمي ٢٧٣ لسنة ١٩٩٥، ٢٧٥ لسنة ١٩٩٥ مدنى مركز الجيزة ضد المدعى عليه الثانى بصفته وكذلك ورثة المرحوم محمود أحمد أنور طالبا فى الدعوى الأولى الحكم برفع الحجز عن ممتلكاته المتمثلة فى حق انتفاعه بالأرض المبينة بصحيفة تلك الدعوى وما عليها من مبان يملكها وإلغاء أمر الحجز الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٩٥/١/٥؛ وفى الدعوى الثانية الحكم بتثبيت ملكيته لحق الانتفاع بالعقار المذكور وبإلغاء إجراءات الحجز الإدارى التى تمت عليه. وأثناء نظر الدعويين- بعد ضمهما- دفع المدعى بعدم دستورية الفقرة (٩) من المادة الأولى من قانون الحجز الإدارى رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية دفعه وخولته رفع الدعوى الدستورية، فقد أقامها. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة- وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية- مناطها ارتباطها عقلا بالمصلحة التى يقوم بها النزاع الموضوعى، وذلك بأن يكون الفصل فى المسائل الدستورية التى تُدعى هذه المحكمة لحسمها، لازما للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان النزاع الموضوعى يتعلق بقيام بنك التنمية الصناعية بتوقيع حجز على أموال يملكها المدعى إعمالا للبند ط من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الإدارى التى تجيز اتباع إجراءات الحجز الإدارى التى بينها هذا القانون لاستيفاء المبالغ التى تستحقها البنوك التى تساهم الحكومة فى رءوس أموالها بما يزيد على نصفها، وكان المدعى قد دفع أثناء نظر دعواه الموضوعية التى طلب فيها الحكم ببطلان إجراءات الحجز التى وقعها بنك التنمية الصناعية على الأموال التى يملكها، بعدم دستورية البند ط من المادة الأولى من قانون الحجز الإدارى؛ وكان نطاق الدعوى الدستورية يتحدد بنطاق الدفع المبدى أمام محكمة الموضوع، فإن المسائل الدستورية التى تُدعى هذه المحكمة للفصل فيها والتى تتصل بها مصلحته الشخصية المباشرة، إنما تتحدد على ضوء الأحكام التى تضمنها هذا البند دون نص المادة الثانية من هذا القانون التى أقمها المدعى فى صحيفة دعواه الدستورية. وحيث إن المدعى ينعى على البند ( ط ) المطعون عليه، مخالفته للمواد ٤٠ و ٦٤ و ٦٥ و ٦٨ من الدستور، وذلك من الوجوه الآتية : ١- أن هذا البند لا يخول البنوك جميعها حق اتخاذ إجراءات الحجز الإدارى للحصول على مستحقاتها التى أخل مدينوها بإيفائها فى مواعيدها، وإنما منح هذا الامتياز لفئة من بينها، هى تلك التى تساهم الحكومة فى رءوس أموالها بأكثر من نصفها. ٢- أن إجراءات الحجز الإدارى تعتبر امتيازاً استثنائياً مقررأ لجهة الإدارة، ولضرورة تحصيل أموالها، فلا يجوز أن

ينقل المشرع هذا الامتياز إلى غيرها، وإلا كان ذلك منافيا مبدأ الخضوع للقانون. ٣- أن حق التقاضي مؤداه، أن يكون اقتضاء الحقوق من خلال السلطة القضائية التي تُعمل نظرتها المحايدة فصلا فيما يثور من نزاع بشأنها. ولا كذلك إجراءات الحجز الإداري التي يكون بها الدائن خصما وحكما في آن واحد. وحيث إن النظام المصرفي في مصر تتولاه أصلا شركات مساهمة تعتبر من أشخاص القانون الخاص، وتباشر نشاطها وفقا لقواعد هذا القانون. وهي باعتبارها كذلك لا يقارن التبرع أعمالها، ولكنها تتخذ منها طريقا إلى إنماء مواردها. وسواء كانت الدولة تملك أموالها بكاملها أو كان نصيبها فيها غالبا، فإن ملكيتها هذه لا أثر لها على طبيعة عملياتها أو طرق إدارتها، فلا تماثل خدماتها المصرفية في بنائها، تلك التي تقدمها جهة الإدارة لمواطنيها في مجال انتفاعهم بالمرافق التي تقوم عليها، وتنهض على تسييرها. وإنما تكون علاقتها بعملائها في الحدود ذاتها التي تحكم النشاط المصرفي الخاص. وحيث إن الأصل في الحقوق التي يقتضيها أصحابها جبرا من المدنيين بها، هو أن يكون حملهم على إيفائها من خلال وسائل التنفيذ التي رسمها قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقوامها أن التنفيذ قسرا لاقتضائها يلحق أصلا بالمدين بها أثارا خطيرة لا يجوز أن يتحملها، إلا إذا كان بيد دائنه- وقبل البدء في التنفيذ- سند به؛ وهو مايعنى أن الحق في التنفيذ لا يوجد بغير سند تنفيذي. وحيث إن قانون الحجز الإداري- وعلى ما تنص عليه المادة ٧٥ منه- يعتبر استثناء من القواعد التي تضمنها قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن التنفيذ الجبري، ذلك أن القواعد التي رسمها قانون الحجز الإداري لإجراءاته، تعتبر أصلا يحكمها، فلا ينظمها قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا في المسائل التي لا نص عليها في قانون الحجز الإداري، وبما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون. وقد تمثل الخروج على القواعد التي حددها قانون المرافعات المدنية والتجارية للتنفيذ الجبري، فيما تنص عليه المادة الثانية من قانون الحجز الإداري، من أن إجراءات هذا الحجز يجوز اتخاذها بناء على أمر مكتوب صادر من الوزير أو رئيس المصلحة أو المحافظ أو المدير أو ممثل الشخص الاعتباري العام حسب الأحوال، أو من ينيبه كل من هؤلاء في ذلك كتابة؛ بما مؤداه أن تتخذ جهة الإدارة بنفسها- ومن أجل الحصول على مستحقاتها- قرارا باقتضائها يكون معادلا لسند التنفيذ بها جبرا؛ ومتضمنا تحديدا من جانبها للحقوق التي تدعيها سواء تعلق الأمر بمصدرها أو بمقدارها؛ وهو مايعنى أن يكون تقديرها- وقد أفرغ في شكل قرار صادر عنها- سندا تنفيذيا. وحيث إن من المقرر، أن المرافق العامة إنما تتوخى إشباع أغراض بذواتها تقتضيها خصائص نشاطها التي تقدر معها الجهة التي أنشأتها- وسواء أكان تقديرها صائبا أو مخطئا- أن أشخاص القانون الخاص لا يقوون على مباشرة الأعمال التي تنهض بها، أو ينفرون منها، أو قد يديرونها وفق نظم لا ثلاثها. ومن ثم تقرر هذه الجهة- وهي بالضرورة من أشخاص القانون العام- تنظيمها بما يكفل سريان نظام قانوني خاص عليها، سواء في شأن علاقتها بالعاملين فيها؛ أو على صعيد عقودها؛ أو قواعد مسؤوليتها؛ أو طرق محاسبتها، أو الجهة القضائية التي تنفرد بالفصل في منازعاتها. وكلما تعلق الأمر بأموال هذه المرافق، فإن إدارتها تغاير أوضاع الدومين الخاص وطرق تنظيمها. ذلك أن ماليتها تضبطها معايير جامدة تحول دون مجاوزة تقديراتها، أو استخدامها في غير الأغراض المرصودة عليها. وحيث إن ذلك مؤداه، أن مفهوم المرفق العام، إنما يتحدد

أصلا بالنظر إلى طبيعة الأعمال التي يتولاها *la notion matérielle*، سواء أكان الانتفاع بها حقا للمواطنين في مجموعهم أم كان مقصورا على بعضهم. ويفترض وجود هذا المرفق، عددا من العناصر، أرجحها أن الأعمال التي ينهض بها، ينبغي أن تتصل جميعها- من جهة غايتها- بالمصلحة العامة؛ وأن يكون إشباعها مكفولا أصلا من خلال وسائل القانون العام *les procédés de droit public*؛ ومقتضيا تدخلا من أحد أشخاص هذا القانون، سواء قام عليها ابتداء، أو عهد بها إلى غيره. بيد أن شرط المصلحة العامة وإن كان كامنا في فكرة المرفق العام، ويعتبر مفترضا أوليا لوجوده، إلا أن هذا الشرط ليس كافيا، ذلك أن المشروع قد يكون اقتصاديا متوخيا إشباع أغراض لها صلة وثقى بهذه المصلحة، ولا يعتبر مع هذا مرفقا عاما. وإنما يكون المشروع كذلك إذا استهدفها، وكان تحقيقها قد تم من خلال تدخل أحد أشخاص القانون العام إيجابيا في الشؤون التي يقوم عليها. وليس لازما أن يكون هذا التدخل عن طريق الاستغلال المباشر. وحيث إن أعمال هذه العناصر على ضوء القضاء المقارن، يؤكد إطراده على أن الأعمال التي تفقد اتصالها بالمصلحة العامة *étrangère à l'intérêt public*، وكذلك تلك التي تكون ربحيتها *le but lucratif* غرضا مقصودا أصلا من مباشرتها، لا تعتبر مرفقا عاما، على تقدير أن هذه المرافق لا تباشر نشاطها أصلا إلا من خلال خضوعها لقواعد القانون العام. وحتى عند من يقولون بأن هذا القانون ليس بالضرورة قانون هذه المرافق، وأن من الأفضل التركيز على لجونها إلى وسائل القانون العام فيما تتولاه من الأعمال، فإن إدارة أموال الدومين الخاص *la gestion domaniale* تظل نائية بطبيعتها عن مفهوم المرفق العام، بالنظر إلى هذه الأموال مشبهة- في خصائصها ونظامها القانوني- بالملكية الخاصة، وأن إدارتها لاتتم أصلا إلا بوسائل القانون الخاص التي تلائم أغراض استخدامها واستثمارها. وحيث إن ذلك مؤداه، أن المرفق العام لا يكون كذلك إلا بالنظر إلى موضوع الأعمال التي يباشرها *de service à objet*؛ ومردودها *rentabilité*؛ ونظم إدارتها *Fonctionnement*، وأن ما يعتبر معيارا ماديا لهذا المرفق *le sens matériel ou objectif* إنما يتصل بطبيعة الأعمال التي يؤديها، ولايجوز بالتالي أن تختلط بالجهة التي تقوم على إدارتها *le sens organique ou formel*، فقد تكون شخصا عاما، أو يعهد بها إلى أحد أشخاص القانون الخاص. وحيث إن الأعمال التي تقوم عليها البنوك بوجه عام- ويندرج تحتها بنك التنمية الصناعية- وهو الجهة الحاجزة- تعتبر جميعها من قبيل الأعمال المصرفية التي تعتمد أصلا على تنمية الادخار والاستثمار وتقديم خدماتها الائتمانية لمن يطلبها. وأعمالها هذه- وبالنظر إلى طبيعتها- تخضع لقواعد القانون الخاص، وهي تباشرها بوسائل هذا القانون ولو كان رأس مالها مملوكا- كليا أو جزئيا- للدولة، إذ لاصلة بين الجهة التي تملك أموالها، وموضوع نشاطها؛ ولا بطرائقها في تسييرها؛ وليس من شأن هذه الملكية أن تحيل نشاطها عملا إداريا، أو منفصلا عن ربحيتها باعتبارها غرضا نهائيا تتغياها، بل هو مطلبها من تنظيمها لأعمالها وتوجيهها لها. وحيث إن القواعد التي تضمنها قانون الحجز الإداري، غايتها أن تكون بيد أشخاص القانون العام وسائل ميسرة تمكنها من تحصيل حقوقها- وعلى الاخص تلك التي تقابل أعمالا بذلتها أو تدابير اتخذتها- فلا يتقيد اقتضاؤها جبرا عن مدينيها بالقواعد التي فصلها قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن التنفيذ الجبري، وإنما تعتبر استثناء منها، وامتيازا

مقررًا لصالحها يجعلها دائما في مركز المدعى عليه. ذلك أن قرار جهة الإدارة بإسناد ديون تدعيها إلى آخرين، يفيد أن قولها بوجودها وتحديد لها لمقدارها، يعتبر سندا تنفيذيا بها، يغنيها عن اللجوء إلى القضاء لإثباتها، فلا يبقى مركزها مساويا لمركز مدينيها، بل يكون قرارها بالديون التي تطلبها منهم، سابقا على التلليل عليها من جهتها *privilège préalable du* الإداري، وناقلا إليهم مهمة نفيها. وحيث إن الطبيعة الاستثنائية لقواعد الحجز الإداري، تقتضى أن يكون نطاق تطبيقها مرتبطا بأهدافها، ومتصلا بتسيير جهة الإدارة لمراقفها، فلا يجوز نقل هذه القواعد إلى غير مجالها، ولا إليها ثوبا مجافيا لحقيقتها، وعلى الأخص بالنظر إلى أن الديون التي تدعيها تعامل بافتراض ثبوتها في حق من تراهم ملتزمين بها أو مسؤولين عنها. وإذا جاز هذا الافتراض في شأن ديون تطلبها جهة الإدارة لنفسها، وتقتضيها بوسائل استثنائية في طبيعتها، تجاوز بها ما يكون مألوفًا من صور التعامل في علائق الأفراد بعضهم ببعض، إلا أن بسطها وتقرير سريانها في شأن ماينشأ عن العمليات المصرفية التي تباشرها البنوك من ديون تدعيها قبل عملائها- والأصل فيها التحوط لأدلتها، وتهيتها وتوثيقها؛ وتكافؤ أطرافها في مجال إثباتها ونفيها- مؤداه إلحاق نشاطها- في هذا النطاق- بالأعمال التي ينهض عليها المرفق العام، واعتبارها من جنسها. وإخضاع تحصيل الديون التي تطلبها من عملائها- ودون مقتضى- لقواعد تنافى بصرامتها، مرونة عملياتها وتجاريتها، وأطمئنان عملائها إليها فيما يحصلون عليه من ائتمان منها. وحيث إن النص المطعون فيه، يكون بذلك مخالفا لنص المادة ٦٥ من الدستور، ذلك أن مبدأ الخضوع للقانون المقرر بها، يفترض تقيد أشخاص القانون الخاص في مجال نشاطها المصرفي بقواعد ووسائل هذا القانون دون غيرها، فلا يكون الخروج عليها إلا لضرورة، وبقدرها

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة:** بعدم دستورية البند ط من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ في شأن الحجز الإداري، وألزمت الحكومة المصرفيات ومبلغ مائة جنية مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

١٧- الحكم بعدم دستورية نص المادة (١٥) من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم الرقابة على الأشرطة السينمائية ولوحات الفانوس السحري والأغاني والمسرحيات والمنولوجات والأسطوانات وأشرطة التسجيل الصوتي وذلك فيما نصت عليه من عدم جواز وقف تنفيذ عقوبة الغرامة.

(قضية رقم ٤٢ لسنة ١٩٩٨ قضائية)

حالة المادة القانونية::

المادة (١٥) من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم الرقابة على الأشرطة السينمائية ولوحات الفانوس السحري والأغاني والمسرحيات والمنولوجات والأسطوانات وأشرطة التسجيل الصوتي - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة

١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين محمد ولى الدين جلال ونهاد عبد الحميد خلاف وحمدي محمد على وسامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض ومحمد على سيف الدين..

وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى....رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / حمدي أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤٢ لسنة ١٩٩٨ قضائية

"دستورية".....

الإجراءات

بتاريخ ١٠ مارس سنة ١٩٩٧، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية المادة ١٥ من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم الرقابة على الأشرطة السينمائية ولوحات الفانوس السحري والأغاني والمسرحيات والمنولوجات والأسطوانات وأشرطة التسجيل الصوتي المعدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢ وذلك فيما تضمنته من عدم جواز الحكم بوقف تنفيذ عقوبة

الغرامة. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع- على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل في أن النيابة العامة كانت قد أقامت ضد المدعى الدعوى الجنائية رقم ١٥٤٧ لسنة ١٩٩٦- أمام محكمة فوة الجزئية، بتهمة أنه بتاريخ ١٩٩٦/٣/٩ قام بأداء أحد المصنفات البصرية من خلال عرضها في مكان عام "مقهى" بغير ترخيص بذلك من الجهة المختصة، وطلبت عقابه بالمواد ١ و ٢ ثانياً و ١٥ و ١٧ من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم الرقابة على الأشرطة السينمائية ولوحات الفانوس السحرى والأغاني والمسرحيات والمنولوجات والأسطونات وأشرطة التسجيل الصوتى المعدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢. وإذ قضت المحكمة غيايباً بتغريم المدعى مبلغ خمسة آلاف جنيه والمصادرة والمصاريف، فقد طعن المدعى في هذا الحكم بطريق المعارضة، ودفع- أثناء نظر المعارضة- بعدم دستورية نص المادة ١٥ من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥- المعدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢- المشار إليه، وذلك فيما تضمنته من عدم جواز الحكم بوقف تنفيذ عقوبة الغرامة، وإذ كانت محكمة الموضوع قد قدرت جدية الدفع، فقد خولته رفع دعواه الدستورية، فأقام الدعوى الماثلة. وحيث إن المدعى يعنى على نص المادة ١٥- المطعون عليها- مخالفتها للمواد ٨٦ و ١١٩ فقرة أولى و ١٦٥ و ١٦٦ من الدستور، وذلك فيما تضمنته من عدم جواز وقف تنفيذ عقوبة الغرامة، وذلك تأسيساً على مايتأتى : أولاً : أن وقف تنفيذ العقوبة، جزء من تفريدها. فإذا حال المشرع دون مباشرة السلطة القضائية لولايتها هذه، كان ذلك افتئاتاً عليها. ثانياً : أن السلطة التشريعية لا تنقيد في ممارستها لولايتها في مجال إقرار القوانين بغير الضوابط التي ألزمها الدستور بمراعاتها. فإذا كان تنظيمها لموضوع معين على خلافها، كان ذلك إهداراً منها للدستور. ثالثاً : أن النص المطعون فيه يتمحض عن ضريبة بلا قانون، ذلك أن السياسة التي انتهجها لمواجهة عرض المصنفات دون ترخيص، لم تكن غايتها الردع أو الإيلاء، وإنما استهدفت أغراضاً تمويلية بحتة، وضمان توفير الموارد التي يقتضيها دعم الأغراض التي يقوم عليها صندوق التنمية الثقافية بوزارة الثقافة. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المتهمين لا يجوز معاملتهم بوصفهم نمطاً ثابتاً، أو النظر إليهم باعتبار أن صورة واحدة تجمعهم لتصبهم في قالبها، تقديراً بأن الأصل في العقوبة هو تفريدها لا تعميمها. وتقرير استثناء من هذا الأصل- أياً كانت الأغراض التي يتوخاها- مؤداه أن المذنبين جميعهم تتوافق ظروفهم؛ وأن عقوبتهم ينبغى أن تكون واحدة في كل تطبيقاتها، بما يجردها من تناسبها مع وزن الجريمة وملابساتها؛ ويحيلها جزاء بغير ضرورة؛ متضمناً تقييداً للحرية الشخصية دون مقتض، ومنتها إلى حرمان كل قاض من سلطته في مجال التدرج بالعقوبة الجنائية وتجزئتها، تقديراً لها في الحدود المقررة قانوناً، فلا يكون تطبيقها كافلاً معقوليتها وإنسانيته، ولا جابراً لآثار الجريمة من منظور موضوعى يتعلق بها وبمرتكبيها. وحيث إن الجزاء الجنائي على ضوء ما تقدم،

لا يجوز أن يكون تطبيقه عشوائيا أو ألياً، ذلك أن تفريده لا ينفصل عن المفاهيم المعاصرة للسياسة الجنائية التي تأبى إنزال عقوبة فرضها المشرع بصورة مجردة- شأنها في ذلك شأن القواعد القانونية جميعها- على الجريمة محل التذاعى؛ وكان تفريد العقوبة- ويندرج تحتها الأمر بإيقافها- هى التى تخرجها من قولبها الصماء، وتردها إلى جزاء يعايش الجريمة ومرتكبها، ويتصل بها اتصال قرار؛ وكان تفريد عقوبة الغرامة- وهو أكثر مرونة من تفريد العقوبة السالبة للحرية- يجنبها عيوبها، ومن بينها أنها أثقل على الفقراء منها على الأغنياء؛ وكان من المقرر أن شخصية العقوبة وتناسبها مع الجريمة محلها، إنصافا لواقعها وحال مرتكبها، يرتبطان بمن يعد قانونا مسئولا عن مقارقتها، على ضوء دوره فيها، ونواياها التى قارنتها، وما نجم عنها من ضرر؛ فلا يكون جزاء الجناة عن جريمتهم إلا موافقا لخياراتهم بشأنها؛ وكان لا يجوز على الإطلاق أن تفقد النصوص العقابية اتصالها بمحيطها ضمانا لموضوعية تطبيقها؛ فلا يكون إنفاذها دالا على فسوتها، جامدا فجا منافيا لقيم الحق والعدل، مؤكدا شذوذها أو مجاوزا حد ود الاعتدال التى ينبغى معها أن يكون للفاضى الكلمة الأخيرة فى شأن إيقافها، فلا يكون تجريده من هذا الاختصاص إلا عدوانا على الوظيفة القضائية بما يخل بمقوماتها. وحيث إن ما ينهه المدعى من أن الغرامة المحكوم بها وفقا لنص المادة ١٥ من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢ المشار إليهما؛ هى فى حقيقتها ضريبة فرضها المشرع، متوخيا بها توفير الموارد التى يقتضيها دعم صندوق التنمية الثقافية وكذلك الإنفاق منها على جهة الرقابة على المصنفات بوزارة الثقافة، مردود أولا: بأن تجريم أفعال بذاتها لا يتم إلا من خلال عقوبة جنائية تمثل جزاء قدره المشرع عند مقارقتها. ولا يعتبر هذا الجزاء- وتلك طبيعته- عوضا ماليا عن الجريمة التى عينها المشرع، بل جزءا منها لا ينفصل عنها، فلا جريمة بغير عقوبة، ولا عقوبة إلا عن فعل أو امتناع أهل بقيم الجماعة أو نقضها؛ وصار مؤثما ضمانا لصونها، فلا تقابل الجرائم- أيا كان نوعها- بتعويض يكون مكافئا للضرر الناجم عنها، وإنما يتحدد جزاؤها بقدر خطورتها ووطأتها؛ فلا يكون مجاوزا قدر الضرورة الاجتماعية التى يقتضيها، ولا واقعا دون متطلباتها. ومردود ثانيا: بأن الضريبة لا تقابل جرما؛ ولا يفترض فيما نشأ عنها من إيراد، أن يكون متأتيا من مصدر غير مشروع. ولا يقصد بها كذلك أن تكون إيلاما للمكلفين بها، وإنما يقع عبؤها على أموالهم بوصفهم مواطنين يسهمون عدلا فى تحمل نصيبهم من التنمية وتطوير مجتمعهم، بما يؤكد تضامنهم. ولا كذلك الغرامة المطعون عليها التى فرضها المشرع متوخيا بها أن تكون عقابا زاجرا، حائلا بمداه دون الجريمة التى نهى عن ارتكابها، ومحيطا بها بعد وقوعها من خلال جزاء جنائى يناسبها. وحيث إنه متى كان ذلك؛ وكان المشرع قد حدد بنص المادة الثانية من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢ المشار إليهما، أركان جريمة أداء المصنفات السمعية والبصرية بمكان عام، وكذلك عرضها وإذاعتها، بدون ترخيص؛ ناهيا بنص المادة ١٥ من هذا القانون، عن وقف تنفيذ عقوبة الغرامة المقررة بها؛ فإن النص المطعون عليه، يكون متضمنا تدخلا مباشرا فى شؤون الوظيفة القضائية بما ينال من جوهرها، ويقيد كذلك الحرية الشخصية فى غير ضرورة، ولا يقيم المحاكمة المنصفة وفق متطلباتها، ومخالفا بالتالى أحكام المواد ٤١ و ٦٧ و ١٦٥ و ١٦٦ من الدستور

## فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص المادة (١٥) من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم الرقابة على الأشرطة السينمائية ولوحات الفانوس السحرى والأغاني والمسرحيات والمنولوجات والأسطوانات وأشرطة التسجيل الصوتى وذلك فيما نصت عليه من عدم جواز وقف تنفيذ عقوبة الغرامة، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

١٨- الحكم بعدم دستورية الفقرة (أ) من البند (٤) من المادة ٧٩ من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة المهن العلمية المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٣، فيما نص عليه من تخويلها حق اقتضاء رسم دمغة قدره قرشان على إنتاج كل طن أسمنت .

### (قضية رقم 54 لسنة 19 قضائية)

حالة المادة القانونية ::

الفقرة (أ) من البند (٤) من المادة ٧٩ من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة المهن العلمية المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٣ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ مارس سنة ١٩٩٨ الموافق ٨ ذو القعدة سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر.... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين سامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.

وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٥٤ لسنة ١٩ قضائية "دستورية....."

الإجراءات

بتاريخ ١٩ مارس سنة ١٩٩٧، أقام المدعى بصفته الدعوى الماتلة بإيداع صحيفة فلم كتاب المحكمة، طالبا فى ختامها الحكم بعدم دستورية الفقرة أ من البند الرابع من المادة ٧٩ من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة المهن العلمية، المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٣. وقدمت كل من هيئة قضايا الدولة، ونقابة المهن العلمية مذكرة بدفاعها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت

الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع- على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل في أن الشركة المدعية، كانت قد أقامت الدعوى رقم ١٤١٢٩ لسنة ١٩٩٦ مدنى، أمام محكمة شمال القاهرة الابتدائية، طالبة الحكم بإلزام نقابة المهن العلمية برد مبلغ ٤٧٦٩٣٧ر٦٢٢ جنيها والفوائد القانونية اعتبارا من صيرورة هذا الحكم نهائيا وحتى تاريخ السداد، وذلك ابتناء على أن هذا المبلغ كانت قد سدده الشركة المدعية إعمالا لنص الفقرة أ من البند الرابع من المادة ٧٩ من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة المهن العلمية، والمعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٣، وبجلسة ١٩٩٧/٢/٢٤ دفعت الشركة المدعية، بعدم دستورية هذا النص، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية هذا الدفع، فقد صرحت للمدعية برفع الدعوى الدستورية فأقامتها. وبجلسة ١٩٩٧/٦/٣٠ قضت بوقف الدعوى تعليقا لحين الفصل في الطعن الراهن بعدم الدستورية. وحيث إن المادة ٧٩ من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة المهن العلمية، والمعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٣ تنص على أن تشمل إيرادات النقابة مايتأتى :-

٤- ما تحصله النقابة من فئات دمغات المهن العلمية التى تنتجها الشركات المنتجة للكيمياويات الصناعية، وتعتبر جزءاً من عناصر التكلفة على النحو التالى :- أ- طن الأسمنت ..... ٢ قرش". وحيث إن من المقرر- وعلى ماجرى به قضاء هذه المحكمة- أن الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً من المكلفين بأدائها، إسهاماً من جهتهم فى أعبائها وتكاليفها العامة. وهم يدفعونها لها بصفة نهائية، ودون أن يعود عليهم نفع خاص من وراء التحمل بها، فلا تقابلها خدمة محددة بذاتها، يكون الشخص العام قد بذلها من أجلهم، وعاد عليهم مردودها. ومن ثم كان فرضها مرتبطاً بمقدرتهم التكليفية، ولا شأن لها بما آل إليهم من فائدة بمناسبةها، وإلا كان ذلك خلطاً بينها وبين الرسم، إذ يستحق مقابلاً لنشاط خاص أتاه الشخص العام- وعوضاً عن تكلفته- وإن لم يكن بمقدارها. متي كان ذلك، وكان الرسم المفروض بمقتضى قانون نقابة المهن العلمية على إنتاج كل طن من الأسمنت، لا تقابله خدمة فعلية، تكون النقابة قد بذلتها لمن يتحملون بها، فإنه ينحل إلى ضريبة من الناحية القانونية. وهى بعد ضريبة لا يقتصر نطاق تطبيقها على رقعة إقليمية معينة تمتد إليها دون سواها، ويتحدد المخاطبون بها فى إطار هذه الدائرة وحدها، بل يعتبر تحقق الواقعة المنشئة لها على امتداد النطاق الإقليمى للدولة- وبغض النظر عن تقسيماتها الإدارية- مرتبا لدينها فى ذمة الممول، مما مؤداه تكافؤ الممولين فى الخضوع لها دون تمييز، وسريانها بالتالى- وبالقوة ذاتها- كلما توافر مناطها فى أية جهة داخل حدودها الإقليمية، وهو مايعنى أنها ضريبة عامة يقوم التماثل فيما بين الممولين بصدها، على وحدة تطبيقها من الناحية الجغرافية، وليس بالنظر إلى مقدار الضريبة التى يؤدونها، ذلك أن التعادل بينهم فى نطاقها ليس فعليا، بل جغرافيا. وحيث إن من المقرر أن الضريبة التى يكون أداؤها واجبا وفقاً للقانون- وعلى ما تدل عليه المادتان ٦١ و ١١٩

من الدستور - هي التي تتوافر لها قواؤها الشكلية والأسس الموضوعية التي لا تقوم إلا بها، وبشرط أن تكون العدالة الاجتماعية التي يبنى عليها النظام الضريبي ضابطاً لها في الحدود المنصوص عليها في المادة ٣٨ من الدستور، فإن أصل الحق في الضريبة محل النزاع المائل، يكون مطروحاً على المحكمة الدستورية العليا بقوة النصوص الدستورية ذاتها، لتقول كلمتها في شأن دستورتها. وحيث إن الضريبة العامة يحكمها أمران لا ينفصلان عنها، بل تتحدد دستورتها على ضوئها معاً: أولهما: أن الأموال التي تجبها الدولة من ضرائبها، وثيقة الاتصال بوظائفها الحيوية، وبوجه خاص ما تعلق منها بتأمين مجتمعها، والعمل على تطويره. وقيامها على وظائفها هذه، يقتضيها أن توفر بنفسها - ومن خلال الضريبة وغيرها من الموارد - المصادر اللازمة لتمويل خططها وبرامجها. والرقابة التي تفرضها السلطة التشريعية - بوسائلها - على هذه الموارد ضبطاً لمصارفها، هي الضمان لإنفاذ سياستها المالية التي لا يجنح الاقتصاد معها نحو أعاصير لا تؤمن عواقبها، وبوجه خاص في نطاق العمالة، وضمان استقرار الأسعار، وصون معدل معقول للتنمية، وكذلك حد أدنى لمواجهة أعباء الحياة. وهذه القواعد والضوابط التي تهيم بها السلطة التشريعية على الإنفاق العام، هي التي يتعين أن تنزل عليها السلطة التنفيذية، فلا تحيد عنها أو تعدل فيها، لضمان ألا يكون هذا الإنفاق إسرافاً أو تبديداً أو إرساءً أو إغواءً، بل أميناً، مقتصداً و رشيداً. وهي بعد قواعد لا يجوز على ضوئها جر مبالغ من الخزنة العامة قبل تخصيصها وفقاً للقانون، بما يكفل رصدها على الأغراض التي حددها، والتي لا يجوز أن تتحول السلطة التنفيذية عنها، ولا أن تعدل فيها بإرادتها المنفردة. بما مؤداه أن ربط الموارد في جملتها، بمصارفها تفصيلاً، وإحكام الرقابة عليها، يعد التزاماً دستورياً يقيد السلطة التشريعية، فلا يجوز لها أن تتناقض فحواه بعمل من جانبها، إذ هو جوهر اختصاصها في مجال ضبطها لمالية الدولة، وإرساء قواعدها وفقاً لأحكام المواد ١١٥ و ١١٦ و ١٢٠ من الدستور. ثانيهما: أن الضريبة العامة - وبغض النظر عن جوانبها التنظيمية التي تعتبر من أثارها العرضية غير المباشرة - لا تزال مورداً مالياً، بل هي كذلك أصلاً وابتداءً. ومن ثم تتصاف مع غيرها من الموارد التي تستخدمها الدولة لمواجهة نفقاتها الكلية، سواء في ذلك التي يكون طابعها منتظماً أو طارئاً، بما مؤداه أن استخدامها لمواردها تلك، لا ينفصل عن واجباتها الدستورية التي تقتضيها أن تكون مصارفها مسخرة لتحقيق النفع العام لمواطنيها. ومن ثم يكون النفع العام - أو ما يعبر عنه أحياناً بأكبر منفعة جماعية - قيداً على إنفاقها لإيراداتها، وكذلك شرطاً أولياً لاقتضاءها لضرائبها ورسومها. وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن أغراض التمويل تعتبر قيداً على السلطة الضرائبية يقارنها ولا يفارقها، وحداً من الناحية الدستورية على ضوابط إنفاق المال العام. ولا يعنى ما تقدم أن الدولة لا تستطيع تحويل بعض مواردها إلى الجهة التي تراها لتعينها بها على النهوض بمسئولياتها وتطوير نشاطها، بل يجوز ذلك بشرطين: أولهما: أن تكون الأغراض التي تقوم عليها هذه الجهة وفقاً لقانون إنشائها، وثيقة الاتصال بمصالح المواطنين في مجموعهم؛ أو تؤثر على قطاع عريض من بينهم، مما يجعل دورها في الشؤون التي تعينهم حيويًا. ثانيهما: أن يكون دعمها مالياً مطلوباً لتحقيق أهدافها، على أن يتم ذلك - لاعتن طريق الضريبة التي تفرضها السلطة التشريعية ابتداءً لصالحها لتعود إليها مباشرة غلتها - بل من خلال رصد ما يكفيها بقانون الموازنة العامة

وفقاً للقواعد التي نص عليها الدستور، وفي إطار الأسس الموضوعية التي يتحدد مقدار هذا الدعم على ضوءها. وحيث إن الأصل في الضريبة- وباعتبار أن حصيلتها تعد إيراداً عاماً أن يؤول مبلغها إلى الخزانة العامة ليندمج مع غيره من الموارد التي تم تدبيرها، لتفقد كل منها ذاتيتها، وتشكل جميعها نهراً واحداً لإيراداتها الكلية Consolidated Funds؛ وكان النص المطعون فيه قد فرض الضريبة المتنازع عليها لصالح نقابة بذاتها، واختصها بحصيلتها التي تؤول مباشرة إليها، فلا تدخل خزانة الدولة، أو تقع ضمن مواردها ليمتنع استخدامها في مجابهة نفقاتها، فإنها تكون في حقيقتها معونة مالية رصدتها الدولة لتلك النقابة- لا عن طريق الضوابط التي فرضها الدستور في شأن الإنفاق العام- ولكن من خلال قيام الضريبة المطعون عليها بدور يخرجها عن مجال وظائفها، ويفقدها مقوماتها لتتحل عدماً، وهو ما يقتضى الحكم بعدم دستوريته لمخالفتها أحكام المواد ٦١ و ١١٥ و ١١٦ و ١١٩ و ١٢٠ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية الفقرة (أ) من البند (٤) من المادة ٧٩ من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة المهن العلمية المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٣، فيما نص عليه من تخويلها حق اقتضاء رسم دمج قدره قرشان على إنتاج كل طن أسمنت، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

١٩- الحكم بعدم دستورية نص المادة ٢١ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة.

(قضية رقم 64 لسنة 17 قضائية)

حالة المادة القانونية:

نص المادة ٢١ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة

١٤١٨هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر.... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.. وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٦٤ لسنة ١٧ قضائية

"دستورية" ...

الإجراءات

بتاريخ ١٠/٢٥/١٩٩٥، أودع المدعيان صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبين الحكم بعدم دستورية نص المادة ٢١ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، وذلك فيما تضمنته من عدم جواز الطعن على الأحكام الصادرة فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون أو القرارات المنفذة له بطريق المعارضة . وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى، واحتياطيا برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت

الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم.

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع -على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل في أن النيابة العامة كانت قد قدمت المدعية الأولى للمحاكمة الجنائية في القضية رقم ٥٤٤٩ لسنة ١٩٩٣ جنح شبرا، والمدعى الثاني في القضية رقم ٤٠٢٣ لسنة ١٩٩٣ جنح شبرا متهمة كلا منهما بأنه أدار محلا سبق غلقه، وطلبت عقابهما بمقتضى المادتين ١ و ٢٠ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة. وإذ قضت المحكمة غيابيا بحبس المدعية الأولى شهرا مع الشغل وإعادة الغلق. وبحبس المدعى الثاني ستة أشهر مع الشغل وكفالة مائة جنيه والغلق، فقد طعن المدعية الأولى على الحكم الصادر ضدها بالاستئناف رقم ٥٨٩٥ لسنة ١٩٩٤ جنح مستأنف شمال القاهرة، كما طعن المدعى الثاني أمام ذات المحكمة بالاستئناف رقم ٧٥٨٢ لسنة ١٩٩٤، ودفع كل منهما أثناء نظر استئنافه بعدم دستورية نص المادة ٢١ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية دفعهما فقد صرحت لهما برفع الدعوى الدستورية، فأقاما الدعوى الماثلة. وحيث إن المادة ٢١ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة تنص على مايتى "لايجوز الطعن في الأحكام الصادرة في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون أو القرارات المنفذة له بطريق المعارضة". وحيث إن المدعيين ينعيان على النص المطعون فيه مخالفته للدستور، مستندين في ذلك إلى عدة وجوه: أولها: أنه أقام تفرقة لا أساس لها بين المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال التي تتماثل ظروفها والقوانين التي تحكمها. ثانيها: أن الأصل في المتهم - وعملا بنص المادة ٦٧ من الدستور- أن يكون بريئا حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. ولاكذلك النص المطعون فيه إذ جعل أصحاب المحال التجارية والصناعية في مركز أسوأ من غيرهم من خلال تجريدهم من ضمانات الدفاع التي كفلتها المادة ٦٩ من الدستور. ثالثها: أن النص المطعون عليه جاء مخالفا لنص المادة الثانية من الدستور بخروجه على أصل شرعى مؤداه أن درء المفسدة مقدم على جلب المصلحة وأولى بالاعتبار. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن تتوافر ثمة رابطة منطقية يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية التي تدعى هذه المحكمة للفصل فيها، لازما للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها. متى كان ذلك، وكانت المادة ٢١ المطعون عليها هي التي تحول بذاتها دون المدعيين واستعمال حقهما في المعارضة في الحكم الغيابي الصادر ضد كل منهما، وكان الحكم بإبطالها مؤداه زوال وجودها والرجوع إلى القواعد العامة التي يتضمنها قانون الإجراءات الجنائية في هذا الشأن، فإن طلبهما الحكم بعدم دستوريتهما، يكون كافلا ومصالحتهما الشخصية المباشرة. وحيث إن مؤدى النص المطعون فيه امتناع الطعن بالمعارضة في الأحكام الغيابية سواء

في ذلك تلك التي أصدرتها المحكمة الابتدائية أو الاستئنافية. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الناس لا يتمايزون فيما بينهم في مجال حقهم في النفاذ إلى قاضيهم الطبيعي، ولا في نطاق القواعد الإجرائية والموضوعية التي تحكم الخصومة القضائية عينها، ولا في فعالية ضمانات الدفاع التي يكفلها الدستور أو المشرع للحقوق التي يدعونها، ولا في اقتضاها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروط طلبها، ولا في طرق الطعن التي تنظمها، بل يجب أن يكون للحقوق عينها، قواعد موحدة سواء في مجال التداعي بشأنها أو الدفاع عنها أو استئنافها أو الطعن في الأحكام التي تتعلق بها. وحيث إن من المقرر كذلك، أن طرق الطعن في الأحكام لا تعتبر مجرد وسائل إجرائية ينشئها المشرع ليوفر من خلالها سبل تقويم إوجاجها، بل هي في واقعها أوثق اتصالاً بالحقوق التي تتناولها سواء في مجال إثباتها أو نفيها، ليكون مصيرها عائداً أصلاً إلى انغلاق هذه الطرق أو انفتاحها، وكذلك إلى التمييز بين المواطنين الذين تتماثل مراكزهم القانونية في مجال النفاذ إلى فرصها. وحيث إن الوسائل الإجرائية التي تملكها سلطة الاتهام في مجال إثباتها للجريمة، تدعمها موارد ضخمة يقصر المتهم عنها، ولا يوازنها إلا افتراض البراءة مقروناً بدفاع مقتدر لضمان ألا يدان عن الجريمة مالم يكن الدليل عليها مبرراً من كل شبهة لها أساسها. ولا يجوز بالتالي إسباغ الشرعية الدستورية على نصوص عقابية لا تتكافأ معها وسائل الدفاع التي أتاحتها لكل من سلطة الاتهام ومتهمها، فلا تتعادل اسلحتهم بشأن إثباتها ونفيها. وحيث إن الدستور بما نص عليه في المادة ٦٨، من ضمان حق الدفاع - سواء من خلال الأضلاع فيه، أو عن طريق موكلهم - يفترض ألا يكون دور المحامين شكلياً أو رمزيّاً، بل فاعلاً فليعاق، وعلى الأخص من خلال نصوص قانونية يتدخل بها المشرع لإهداره في مرحلة بعينها من التقاضي. وحيث إن الدستور كفل الحرية الشخصية بنص المادة ٤١، واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز الإخلال بها من خلال تنظيمها، وكانت القوانين الجزائية هي التي تفرض على هذه الحرية أخطر القيود وأبعدها أثراً، وكانت القواعد الإجرائية التي يقرها المشرع في المجال الجنائي، وإن كان تباينها فيما بينها متصوراً بالنظر إلى تغاير وقائعها والمراكز التي تواجهها والأشخاص المخاطبين بها، إلا أن دستورية هذه القواعد تفترض ألا يقيم المشرع بينهم تمييزاً غير مبرر، وألا تحول الفوارق بينها دون تساويهم في الانتفاع بضماناتهم، وعلى الأخص ما يتصل منها بحقوق الدفاع. **Le législateur, competent pour fixer les règles de la procédure pénale en vertu de l'article 43 de la Constitution, peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, pourvu que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense.** ( 86- 213 DC, 3 septembre 6891, cons. 21 et 32 Rec. p ( 130 ) , Rec . p . 130 - 215 DC, 3 septembre 6891 ) ( cf. 122 ) وحيث إن ماتنص عليه المادة ٦٧ من الدستور، من افتراض براءة المتهم إلى أن يدان عن الجريمة المتهم بارتكابها وفق قواعد منصفة لا تخل بحقه في الدفاع، مؤداه أن القواعد الإجرائية التي ينظم بها المشرع الفصل في هذا الاتهام، ينبغي أن تؤمن لكل متهم ما يتصل بها من الحقوق الموضوعية، فلا تنتال منها أو تؤثر في جريانها، أو تقيد من تكاملها، باعتبار أن

غايته ضمان أن يتحرر الفرد من طغيان السلطة أو إساءة استعمالها في إطار من الحرية المنظمة. وليس ثمة قاعدة أكثر ثباتاً وأعمق نفاذاً من ضرورة أن يكون الاتهام متضمناً تعريفاً كافياً بالتهمة، محددًا لأدلتها، ومقروناً بفرصة كافية يمكن على ضوءها أن يعرض المتهم وجهة نظره بشأنها وإذا كان من غير المقبول أن يدان شخص عن جريمة لم يتهم بارتكابها، فإن هذا المبدأ يعمل بالقوة ذاتها في شأن كل اتهام بلا دفاع. ولا يتصور أن يكون الدفاع فعالاً بغير مهلة معقولة لإعدادها، ولا بغير إنباء المتهم بالشهود الذين أعدتهم سلطة الاتهام إثباتاً لدعواها، لإمكان مواجهتهم وتجريحهم، ولا بحرمانه من الوسائل الإلزامية التي يؤمن بها مثل شهود لمصلحته بينقبيهم وفق اختياره ودون قيد أياً كان موقعهم من الجهة التي يرأسونها أو يقومون بعمل فيها، ولا أن يكون فقره سبباً لإنكار هذا الحق عليه، ولا أن يُردَّ عن الاطلاع على الوثائق التي قدمتها سلطة الاتهام ومناقشتها، ولا أن يعزل عن الاتصال بمحاميه بطريق مباشر أو غير مباشر، وسواء كان ذلك في مرحلة الفصل قضائياً في الاتهام، أو قبلها، أو عند الطعن في محصلتها النهائية، وإلا صار حق الدفاع محدود القيمة *Of little worth*. وحيث إن حق الدفاع وثيق الصلة بالدعوى الجنائية من زاوية تجلية جوانبها، وتصحيح إجراءاتها ومتابعتها، وعرض المسائل الواقعية والقانونية التي تؤيد مركز المتهم بما يكفل ترابطها، والرد على ما يناهضها، وبيان وجه الحق فيما يكون هاماً من نقاطها، وعلى الأخص من خلال المفاضلة بين بدائل متعددة ترجيحاً لأعمقها اتصالاً بها، وأقواها احتمالاً في مجال كسبها، مع دعمها بما يكون لازماً من الأوراق التي توثقها. ولن يكون بلوغ العدل ميسراً أو يصل إلى منتهاه، في إطار اتهام جنائي يتسم بالتعقيد أو بتداخل العناصر التي يقوم عليها إذا كان الحق في الدفاع غائباً، أو مقصوراً على مرحلة الاتهام أو كيفية الفصل فيه، دون مراحل التحقيق التي يكون التركيز فيها - لا على جريمة لازال أمر وقائعها وبواعثها مشوباً بالغموض - وإنما على شخص محدد مشتبه فيه بارتكابها، محاطاً من الجهة التي تتولاه بأسئلتها، وتحفظها عليه. وحيث إن الحق في محاكمة منصفة يتضمن - بين ما يشمل عليه - الحق في محاكمة لا يكتنفها بطء ملحوظ *A speedy trial* باعتباره من الحقوق الجوهرية التي لا يجوز أن يكون الاتهام معها متراخياً دون مسوغ، معلقاً أمداً طويلاً بما يثير قلق المتهم، ويعوق بالضرورة مباشرته للحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وعلى الأخص ماتعلق منها بحرية التعبير وحق الاجتماع، والإسهام في مظاهر الحياة العامة، وقد يلحق به احتقاراً فيما بين مواطنيه أو يفقده عمله. كذلك فإن محاكمته بطريقة متأنية تمتد إجراءاتها زمناً مديداً، يعرقل خطاه، ويقترن بمخاطر تتهدد بها فرص الاتصال بشهوده، ويرجح معها كذلك احتمال اختفائهم، ووهن معلوماتهم في شأن الجريمة حتى مع وجودهم، وهو كذلك يثير داخل كل متهم اضطراباً نفسياً عميقاً ومنتصلاً، إذ يظل ملاحقاً بجريمة لا تبدو لدائرة شرورها من نهاية، وقد يكون سببها أن الاتهام ضده كان متسرعاً مفقراً إلى دليل. وحيث إن الحق في محاكمة لانتقاعس إجراءاتها، من الحقوق النسبية التي ينظر في تحديد وقتها المعقول إلى ظروفها وملابساتها، وعلى الأخص من جهة تعقد الجريمة وخطورتها، وتنوع أدلتها وتعدد شهودها، وبمراعاة أن الأضرار الناجمة عن تأخر الفصل في الاتهام تفترض، فلا يكون إثباتها مطلوباً، وبوجه خاص كلما كان التأخير متعمداً أو جسيماً لا عرضياً أو محدود الأثر، إلا أن الحق في محاكمة لا يكون تسويقاً معطلاً لها، لا يعنى تقويض

بنيانها من خلال اختصارها واختزال إجراءاتها، بما يفقدها ضماناتها، وبحيل الحكم الصادر فيها إلى قضاء مبتسر. A summary Trial. وحيث إن المشرع أغلق بنص المادة ٢١ المطعون عليها، طريق الطعن بالمعارضة في الأحكام الغيابية الصادرة في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه، أو لقراراته التنفيذية، مستندا في ذلك - وعلى ما جاء بالذكرة الإيضاحية - إلى أن أصحاب المحال التي يشملها هذا القانون، يعمدون إلى إطالة إجراءات محاكمتهم من خلال تخلفهم عن حضور جلساتهما. وحيث إن المشرع عبر بالنص المطعون فيه، عن اتجاه انفرد به قانون المحال التجارية والصناعية، دون غيرها من المحال العامة التي نظمها القانون رقم ١٧٣ سنة ١٩٥٦. كذلك خلا كل من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٧٣ سنة ١٩٥٦ في شأن الملاهي، وكذلك القانون رقم ١ سنة ١٩٧٣ في شأن المنشآت الفندقية والسياحية، من نص مماثل للنص المطعون فيه. ومن ثم ظل غير مغلق طريق الطعن بالمعارضة في الأحكام الصادرة في الجرائم المنصوص عليها في هذه القوانين جميعها. بل إن النص المطعون فيه خرج كذلك على حكم الفقرة الأولى من المادة ٨٩٣ من قانون الإجراءات الجنائية التي تقبل الطعن بالمعارضة في الأحكام الغيابية الصادرة في أية مخالفة أو جنحة، وذلك من المتهم أو من المسئول عن الحقوق المدنية. وحيث إن مؤدى نص المادة ٢١ المطعون عليها - وقد صار طريق الطعن بالمعارضة بموجبها منغلقا - أن كل حكم يصدر في شأن الجرائم المنصوص عليها في قانون المحال التجارية والصناعية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، يعامل باعتباره حكما حضوريا يستند به المتهمون مرحلة التقاضي التي صدر فيها، سواء أكان هذا الحكم ابتدائيا أو استئنافيا. وما تندرغ به المذكرة الإيضاحية للنص المطعون فيه، من أن المتهمين يعمدون إلى تمديد إجراءات محاكمتهم من خلال تخلفهم عن حضور جلساتهما مردود، أولا: بأن المتهم حتى بعد أن يعلن إعلانا صحيحا، قد يقوم به عذر يحول دون حضوره، فلا يكون حرمانه من أوجه الدفاع التي يدحض بها الاتهام، موافقا للدستور. وينبغي كذلك أن يكون الفصل في الدعوى الجنائية محيطا بوقائعها، وأن يكون قاضيها مدركا لأبعادها عن بصر وبصيرة. ولا كذلك أن يكون الحكم الصادر فيها غيابيا، إذ يكون بعده عن الحق مظلونا، وسعيه للحقيقة مكلفا، ورجحان عناصرها فيما فصل فيه متوهما، ومن ثم كان الأصل هو أن يعاد عرض الدعوى عليه من خلال المعارضة التي يتيحها المشرع في الحكم الصادر غيابيا فيها. ومردود ثانيا: بأن الأحكام الجنائية تقارنها مخاطر تتعاضم وطأتها لاتصالها بالحق في الحياة والحرية والملكية، وقد تتال منها جميعا أو من بعضها في آن واحد، فإذا كان الطعن بالمعارضة فيها غير مقبول، كان ذلك تقيوتا للحق في التقاضي في المرحلة التي صدر فيها الحكم الغيابي. ومردود ثالثا: بأن قصر التقاضي في المسائل التي فصل فيها على درجة واحدة، وإن كان يدخل في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المشرع، وبالقدر وفي الحدود الضيقة التي تقتضيها مصلحة عامة لها ثقلها، إلا أن المشرع إذا اختار التقاضي على درجتين، فإن كلا منها ينبغي أن تستكمل ملامحها، وأن يكون استنفادها بعد الانتفاع من ضماناتها دون نقصان، ذلك أن التقاضي على درجتين - وكلما كان مقررا بنصوص أمرة - يعتبر أصلا في اقتضاء الحقوق المتنازع عليها، ومؤدها أن الخصومة القضائية لا تبلغ نهايتها إلا بعد استغراقها لمرحلتها بالفصل استئنافيا فيها. ويقضى ذلك

بالضرورة أن يكون حق الدفاع منسحباً إليهما معاً، وأن يكون بصره بهما حديداً، إذ هما حلقتان متكاملتان، ومحددتان معاً للخصومة القضائية محصلتها النهائية، فلا يكون لحقائق العدل من سواء إذا انغلق طريق إحداهما. وحيث إن انفتاح طرق الطعن في الأحكام أو انغلاقها، إنما يتحدد وفق أسس موضوعية لا يندرج تحتها مجرد سرعة الفصل في القضايا بما يناقض طبيعتها، وعلى الأخص في مجال أعمال قوانين جزائية تنال بعقوباتها من الحق في الحياة أو الحرية أو الملكية. وحيث إن من المقرر أن النصوص القانونية - وأيا كان مضمونها - تعتبر مجرد وسائل تدخل بها المشرع لتنظيم موضوع محدد. ومن خلال ربطها بأغراضها - وبافتراض مشروعيتها - واتصالها عقلاً بها، تتحدد دستوريته، وكانت المادة ٢١ المطعون عليها، تفيد بالضرورة معاملتها حكماً قضائياً صدر بلا دفاع، باعتباره سويماً منتجاً لآثاره، وكان لكل حق دائرة يعمل فيها تمثل مجالاً حيويّاً لوجوده، فلا يجوز اقتحامها، شأن حق الدفاع في ذلك شأن غيره من الحقوق، وكانت هذه الدائرة هي التي تفصل بين ما يعد تنظيمياً للحق لا ينال من مضمونه، وما يعتبر إهداراً لمقاصده بما يعطل جدواه، وكان النص المطعون فيه - وفي مجال حظره الطعن بالمعارضة - قد مايز دون مسوغ بين المحال التي شملها بالتنظيم وغيرها من المحال التي تتماثل ظروفها معها، وأخل كذلك بالحرية الشخصية للمتهمين، وبتساويهم أمام القانون، وبضمانة الدفاع التي لا ينفصل حق التقاضي عنها في إطار من محاكمتهم انصافاً، فإنه يكون بذلك مخالفاً لأحكام المواد ٤٠ و ١٤ و ٦٧ و ٦٨ و ٦٩ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص المادة ٢١ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب محاماة.

\* \* \*

٢٠- الحكم بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥ من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦، وذلك فيما نصت عليه من عدم جواز وقف تنفيذ عقوبتى الحبس والغرامة المنصوص عليهما بالفقرة الأولى من هذه المادة.

### ( قضية رقم 64 لسنة 19 قضائية )

#### حالة المادة القانونية::

الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥ من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

#### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٩ مايو سنة ١٩٩٨ الموافق ١٣ المحرم سنة ١٤١٩هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر.... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين سامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض وماهر  
البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.  
وحضور السيد المستشار/الدكتور/ حنفى على جبالى..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

#### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٦٤ لسنة ١٩ قضائية  
"دستورية...."

#### المقامة من

السيد / إبراهيم أحمد إبراهيم الخولى

#### ضد

- ١- السيد/ رئيس الجمهورية
- ٢- السيد/ رئيس مجلس الوزراء
- ٣- السيد المستشار/ وزير العدل
- ٤- السيد الدكتور وزير الزراعة واستصلاح الأراضى

## الإجراءات

في الثلاثين من مارس سنة ١٩٩٧، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طلبا للحكم بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥ من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ فيما تنص عليه من عدم جواز الحكم بوقف تنفيذ عقوبتي الحبس والغرامة المنصوص عليهما بقرتها الأولى. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع- على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل في أن النيابة العامة كانت قد اتهمت المدعى بأنه في ١٠/١/١٩٩٥ بدائرة أشمون، قام بعمل من شأنه تبوير الأرض الزراعية دون الحصول على ترخيص من الجهة المختصة، وقدمته للمحاكمة في قضية الجنحة رقم ٢٣٥٧ لسنة ١٩٩٥ مستعجل أشمون؛ طالبة عقابه بالمادتين ١٥١ و ١٥٥ من القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ المعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٥. وبتاريخ ١٢/٨/١٩٩٦ قضت محكمة جناح أشمون بحبس المدعى شهرا، وتغريمه خمسمائة جنيه. استأنف المدعى هذا الحكم برقم ٣٨٢٧ لسنة ١٩٩٧ جناح مستأنف شبين الكوم. وأثناء نظر استئنافه دفع المدعى بعدم دستورية المادة ١٥٥ من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣. وبعد تقديرها جدية دفعه، أذنت محكمة الموضوع للمدعى بإقامة دعواه الدستورية فأقامها. وحيث إن الفقرة الثانية من المادة ١٥١ من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦، تحظر على مالك الأرض الزراعية أو نائبه أو حائزها بأية صفة، ارتكاب أي فعل أو الامتناع عن أي عمل من شأنه تبوير الأراضي الزراعية، أو المساس بخصوصيتها. كما تنص المادة ١٥٥ من هذا القانون- المطعون على فقرتها الأخيرة- على مايتى: "يعاقب على مخالفة حكم المادة ١٥١ من هذا القانون بالحبس وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد عن ألف جنيه عن كل فدان أو جزء منه من الأرض موضوع المخالفة. .... وفى جميع الأحوال لا يجوز الحكم بوقف تنفيذ العقوبة. ولوزير الزراعة قبل الحكم فى الدعوى أن يأمر بوقف أسباب المخالفة وإزالتها بالطريق الإدارى وعلى نفقة المخالف". وحيث إن نطاق الدعوى الدستورية يتحدد بالفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥- المشار إليها- فيما نصت عليه من عدم جواز الحكم بوقف تنفيذ عقوبتي الحبس والغرامة المنصوص عليهما بقرتها الأولى. وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون فيه- محددًا نطاقًا على النحو المتقدم- مخالفته لنصوص المواد ٨٦ و ١/١١٩ و ١٦٥ و ١٦٦ من الدستور، وذلك بما انطوى عليه من افتئات على الاختصاص المقرر دستوريا للسلطة القضائية؛ بحسبان أن وقف تنفيذ العقوبة جزء من تفريدها. وحيث إن قضاء هذه المحكمة، قد جرى على أن الأصل فى العقوبة هو تفريدها لاتعميمها. وأن تقرير استثناء من هذا الأصل- أيا كانت الأغراض التى يتوخاها- مؤداه أن المذنبين جميعهم تتوافق ظروفهم، وأن عقوبتهم بالتالى يجب أن

تكون واحدة لاتغاير فيها، وهو مايعنى إيقاع جزاء فى غير ضرورة بما يفقد العقوبة تناسبها مع وزن الجريمة وملابساتها؛ وبما يفيد الحرية الشخصية دون مقتض. ذلك أن مشروعية العقوبة من زاوية دستورية؛ مناطها أن يباشر كل قاض سلطته فى مجال التدرج بها وتجزئتها، تقديرا لها، فى الحدود المقررة قانونا. فذلك وحده الطريق إلى معقوليتها وإنسانيتها جبرا لآثار الجريمة من منظور موضوعى يتعلق بها وبمركبها. وحيث إن السلطة التى يباشرها القاضى فى مجال وقف تنفيذ العقوبة، فرع من تفريدها؛ تقديرا بأن التفريد لايفصل عن المفاهيم المعاصرة للسياسة الجنائية، ويتصل بالتطبيق المباشر لعقوبة فرضها المشرع بصورة مجردة، شأنها فى ذلك شأن القواعد القانونية جميعها؛ وأن إنزالها "بنصها" على الواقعة الإجرامية محل التداعى، ينافى ملاءمتها لكل أحوالها وملابساتها؛ بما مؤدها أن سلطة تفريد العقوبة- ويندرج تحتها الأمر بإيقافها- هى التى تخرجها من قولها الصماء، وتردها إلى جزاء يعايش الجريمة ومركبها، ولا يفصل عن واقعها. وحيث إن تناسب العقوبة مع الجريمة ومركبها، إنصافا لواقعها وحال مرتكبها، يتحقق بوسائل متعددة، من بينها تلك التى يجريها القاضى- فى كل واقعة على حدة- بين الأمر بتنفيذها أو إيقافها؛ وكان المشرع- بالفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥ المطعون عليها- قد جرد القاضى من السلطة التى يقدر بها لكل جريمة عقوبتها التى تناسبها بما يناقض موضوعية تطبيقها؛ وكان لايجوز للدولة- فى مجال مباشرتها لسلطة فرض العقوبة صونا لنظامها الاجتماعى- أن تتال من الحد الأدنى لتلك الحقوق التى لايطمئن المتهم فى غيابها إلى محاكمة منصفة، غايتها إدارة العدالة الجنائية إدارة فعالة وفقا لمتطلباتها التى بينتها المادة ٦٧ من الدستور؛ وكان من المقرر أن "شخصية العقوبة وتناسبها مع الجريمة محلها" مرتبطتان "بمن يكون قانونا مسئولا عنها ارتكابها" على ضوء دوره فيها، ونواياه التى قارنتها، ومدى الضرر الناجم عنها، ليكون الجزاء عنها موافقا لخياراته بشأنها؛ وكان تقدير هذه العناصر جميعها، داخلا فى إطار الخصائص الجوهرية للوظيفة القضائية باعتباره من مكوناتها؛ فإن حرمان من يباشرونها من سلطتهم فى مجال تفريد العقوبة بما يوائم "بين الصيغة التى أفرغت فيها ومتطلبات تطبيقها فى حالة بذاتها" مؤدها بالضرورة أن تفقد النصوص العقابية اتصالها بواقعها، فلا تنبض بالحياة، ولا يكون إنفاذها "الإعلا مجردا يعزلها عن بيئتها" دالا على قسوتها أو مجاوزاتها حد الاعتدال، جامدا فجا منافيا لقيم الحق والعدل. وحيث إن النص المطعون فيه- وعلى ضوء ما تقدم- يكون قد أهدر- من خلال إلغاء سلطة القاضى فى تفريد العقوبة- جوهر الوظيفة القضائية؛ وجاء منطويا كذلك على تدخل فى شئونها؛ مقيدا الحرية الشخصية فى غير ضرورة؛ ونائيا عن ضوابط المحاكمة المنصفة؛ وواقعا بالتالى فى حماة مخالفة أحكام المواد ٤١، ٦٧، ١٦٥، ١٦٦ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥ من قانون

الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦، وذلك فيما نصت عليه من عدم جواز وقف تنفيذ عقوبتى الحبس والغرامة المنصوص عليهما بالفقرة الأولى من هذه المادة، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

٢١- الحكم بعدم دستورية البند ج من المادة ٣٦ من قانون النقابات

العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ وبسقوط ما يقابله من الأحكام التي نص عليها البند الثاني من المادة السادسة من قرار وزير القوى العاملة رقم ١٤٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن إجراءات الترشيح والانتخاب لتشكيلات المنظمات النقابية العمالية، ورفضت ما عدا ذلك من الطلبات،

(قضية رقم 77 لسنة 19 قضائية)

حالة المادة القانونية::

البند ج من المادة ٣٦ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦- لم تسجل عليه تعديلات تشريعية

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة

١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/عوض محمد عوض المر... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين سامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله..

وحضور السيد المستشار/الدكتور/ حنفى على جبالى.....رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٧٧ لسنة ١٩ قضائية "دستورية".....

المقامة من

السيد/ حسن مصطفى كامل على  
السيدة/ محفظة محمد أبو الفتوح اسماعيل

ضد

١- السيد / رئيس مجلس الوزراء  
٢- السيد / وزير القوى العاملة.

٣- النقابة العامة للعاملين بالصحافة والطباعة والنشر.

## الإجراءات

بتاريخ الثانى والعشرين من إبريل سنة ١٩٩٧، أودع المدعيان صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طلبا للحكم بعدم دستورية المادة الرابعة من قانون إصدار قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦، وكذلك المواد ٤ و ٧ فقرة أولى و ١٩ و ٢٠ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٣٥ و ٣٦ و ٤١ و ٦١ من قانون النقابات العمالية بعد تعديلها بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ وكذلك قرارات وزير القوى العاملة أرقام ١١٧ و ١١٨ و ١٤٦ و ١٤٧ لسنة ١٩٩٦ وقرار رئيس الاتحاد العام لنقابات عمال مصر رقم ٣٥ لسنة ١٩٩٦. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة اختتمتها بطلب الحكم أصليا بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى، واحتياطيا بعدم قبولها أو برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة حيث إن الوقائع- على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل فى أن المدعيين وآخرين، كانوا قد أقاموا الدعوى رقم ٨٩٧ لسنة ١٩٩٦ عمال جزئى القاهرة ضد المدعى عليهما الثانى والثالث ابتغاء القضاء بصفة مستعجلة بإلزام أولهما بمنحهم شهادة القيد بالنقابة وسداد الاشتراك، وإلزام ثانيهما بقبول أوراق ترشيحهم، ثم بإحالة الدعوى إلى محكمة الموضوع لنظر طلب التعويض قولا منهم بأنهم من العاملين بالصحافة والطباعة والنشر والإعلام وإذ رغبوا فى الترشيح لانتخابات اللجنة النقابية فقد تقدموا إلى النقابة العامة التى ينتمون إليها بطلب شهادة تفيد عضويتهم بها وسدادهم الاشتراكات وذلك إعمالا للقرار الوزارى الصادر فى هذا الشأن إلا أن طلبهم قوبل بالرفض، مما دعاهم إلى إقامة تلك الدعوى، ثم عدل المدعيان طلباتهما إلى القضاء بصفة مستعجلة بعدم الاعتراف بالنتيجة المعلنة للانتخابات العمالية النقابية للعاملين باكاديمية الفنون، وفى الموضوع ببطلان الانتخابات وماترتب عليها من آثار وبالتعويض. و بجلسة ١٢/٣/١٩٩٧- المحددة لنظرها- دفع رافعوها بعدم دستورية قرار رئيس الاتحاد العام لنقابات عمال مصر رقم ٣٥ لسنة ١٩٩٦، وكذلك الفقرة الأولى من المادة ٢٤، والفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ٤١، والأولى والثالثة من المادة ٤٥، والأخيرة من المادة ٥٠، والثانية من المادة ٥٣، والفقرة الأولى من كل من المادتين ٦١ و ٦٢، والثانية من المادة ٦٦ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦. وبعد تقديرها لجديدهم صرحت محكمة الموضوع بإقامة الدعوى الدستورية، فأقامها المدعيان. وحيث إن الرقابة القضائية التى تباشرها المحكمة الدستورية العليا فى شأن الشرعية الدستورية، مناطها كل قاعدة قانونية يدعى مخالفتها للدستور، ويتم الطعن عليها وفق قانون هذه المحكمة، وذلك أيا كان موضعها أو مضمونها أو نطاق سريانها أو السلطة التى أقرتها أو أصدرتها، وهو ما يعنى انصرافها إلى القانون بالمعنى الموضوعى محددًا على ضوء كل قاعدة عامة مجردة تتولد عنها

مراكز قانونية من طبيعتها، فلا يكون تطبيقها متعلقاً بواقعة بذاتها أو بشخص محدد، مستنفداً موضوعها بمجرد سريانها في شأن أيهما. وحيث إن المادة ٧ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ تقويم البنين النقابي على شكل هرمي، بمراعاة وحدة الحركة النقابية، وعلى أساس أن المنظمات النقابية تتعدد مستوياتها، وأن الاتحاد العام لنقابات العمال يتصدرها وأن غايتها- وعملاً بنص المادة ٨ من هذا القانون- تتمثل في الدفاع عن حقوق أعضائها وحمايتهم وتأمين أوضاع وشروط عملهم وتحسينها، والارتقاء بكفائتهم مهنيًا، وكذلك بمستوياتهم الصحية والاقتصادية والاجتماعية. وحيث إن حق العمال في تكوين تنظيمهم النقابي، وكذلك حرية النقابات ذاتها في إدارتها لشؤونها، بما في ذلك إقرار القواعد التي تنظم من خلالها اجتماعاتها وطرائق عملها وتشكيل أجهزتها الداخلية وأحوال اندماجها في غيرها، ومساءلتها لأعضائها عما يقع منهم مخالفًا لنظمها، لا ينفصلان عن انتهاجها الديمقراطي أسلوبًا وحيدًا ينبسط على نشاطها ويكفل بناء تشكيلاتها وفق الإرادة الحرة للعمال المنضمين إليها، بغض النظر عن آرائهم ومعتقداتهم أو توجهاتهم فلا يجوز بوجه خاص إرهابها بقيود تعطل مباشرتها لوظائفها ولا أن يكون تمتعها بالشخصية الاعتبارية معلقًا على قبولها الحد من ممارستها ولا أن يكون تأسيسها موقوفًا على إذن من الجهة الإدارية ولا أن تحل هذه نفسها محل المنظمة النقابية فيما تراه أكفل لتأمين مصالح أعضائها والنضال من أجلها. وحيث إن ذلك مؤداه أن التنظيم النقابي يتمخض تصرفًا حرًا لا تهيمن عليه سلطة الإدارة، بل يستقل عنها ليظل بعيدًا عن سيطرتها وكان الدستور بما نص عليه في المادة ٥٦ من قيام النقابات واتحاداتها على أساس ديموقراطي، قد دل على أن حكمها جاء عامًا مطلقًا، منصرفًا إلى كل تنظيم نقابي- مهنيًا كان أم عماليًا- ممتدًا إلى تشكيلاتها جميعًا على تباين مستوياتها وكان الاتحاد العام لنقابات العمال- وبالنظر إلى طبيعته وكيفية تكوينه- من أشخاص القانون الخاص، فإن القرار المطعون فيه الصادر عن رئيس هذا الاتحاد برقم ٣٥ لسنة ١٩٩٦، لا يعتبر تنظيمًا لائحيًا مما يستتهدض ولاية هذه المحكمة للفصل فيه، ولو تعلق مجال سريانه بالعمال في مجموعهم، ذلك أن القاعدة القانونية لا تتوافر خصائصها بالنظر إلى اتساع دائرة من تشملهم بحكمها أو محدوديتها، وإنما بإقرارها أو إصدارها من الجهة التي أولاها الدستور أو القانون اختصاص فرضها، وبشرط ألا يتعلق مجال سريانها بأشخاص محددين بذواتهم، أو بواقعة بعينها تصاغ القاعدة لضبطها، بما يدل على انتفاء تخصيصها. وحيث إن نطاق الدعوى الدستورية يتحدد بنطاق الدفع بعدم الدستورية المثار أمام محكمة الموضوع، وبالقدر وفي الحدود التي تقدر فيها جديته وكانت المصلحة الشخصية المباشرة- وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية- مناطها ارتباطها عقلاً بالمصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الحكم في المسائل الدستورية لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها وكان النزاع الموضوعي مبناه إنكار حق المدعيين في الترشيح لعضوية اللجنة النقابية للعاملين بأكاديمية الفنون قولاً بأنهما لم يتمكنوا من استكمال أوراق ترشيحهما بعد أن رفض رئيس النقابة العامة المختصة منحهما الشهادة المعتمدة التي تدل على استيفائهما لشروط الترشيح التي يجب إرفاقها بالطلب المقدم منهما في هذا الشأن فإن القواعد التي نظم بها المشروع هذا الترشيح- سواء في ذلك تلك التي تضمنها قانون النقابات العمالية أو التي صدر بها قرارا وزير القوى العاملة رقما ١٤٦ و ١٤٧ لسنة ١٩٩٦ تنفيذًا لهذا القانون- هي التي يقوم بها موضوع

الخصومة الدستورية، وفي الحدود التي تضمنها الدفع المثار بشأنها أمام محكمة الموضوع. وحيث إن المدعين ضمنا صحيفة دعواهما الدستورية الطعن على نصوص قانونية لم يشملها دفعهما المثار أمام محكمة الموضوع، هي تلك التي تضمنتها المواد ٤ و ١/٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٣٥ من قانون النقابات العمالية والمادة الرابعة من قانون إصداره وكذلك تلك التي اشتمل عليها قرارا وزير القوى العاملة رقما ١١٧ و ٩٦/١١٨ فإن نطاق الدعوى الدستورية لا يمتد إليها لانقضاء اتصالها بهذه المحكمة وفقا للأوضاع المنصوص عليها في قانونها، ومن ثم يكون الحكم بعدم قبول نظرها متعيانا. وحيث إن المدعين لم يضمنوا كذلك دعواهما الدستورية كل النصوص التي ردهاها بدفعهما أمام محكمة الموضوع، وإنما قصرا دعواهما هذه على الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ٤١، فضلا عن حكم المادة ٦١ من قانون النقابات العمالية، وما تضمنه كذلك قرار وزير القوى العاملة رقم ١٤٦ لسنة ١٩٩٦ خاصة بشروط الترشيح لمجالس إدارة المنظمات النقابية. وحيث إنه على ضوء ماتقدم، تكون النصوص المطعون عليها، وما يرتبط بها ارتباطا لا يقبل التجزئة من الأحكام التي تضمنها قرار وزير القوى العاملة رقم ١٤٦/١٩٩٦ هي : - أولا : المادة ٤١ من قانون النقابات العمالية ونصها الآتى : "مدة الدورة النقابية لمستويات المنظمات النقابية خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ نشر نتيجة انتخاب مجالس إدارة المنظمات النقابية بكافة مستوياتها فى الوقائع المصرية. ويجب إجراء الانتخابات لتجديد هذه المجالس بالاقتراع السرى المباشر خلال الستين يوما الأخيرة من الدورة النقابية على الأكثر، ويراعى توحيد مواعيد إجراء الانتخابات بالنسبة لكل مستوى من مستويات البنيان النقابى. ويتم الترشيح والانتخاب تحت إشراف لجان يرأسها أعضاء من الهيئات القضائية بدرجة قاض أو ما يعادلها على الأقل يرشحهم وزير العدل بناء على طلب الوزير المختص. وتحدد مواعيد وإجراءات الترشيح والانتخابات لمجالس إدارة المنظمات النقابية بقرار من الوزير المختص بعد موافقة الاتحاد العام لنقابات العمال". ثانيا : مادة ٦١ من قانون النقابات العمالية ونصها الآتى : "يضع الاتحاد العام لنقابات العمال نظاما نموذجيا للمنظمات النقابية المختلفة، تتخذ هذه المنظمات أساسا لوضع لوائحها. وتصدر هذه اللائحة النموذجية بقرار من الوزير المختص. ويجب أن يشمل النظام الأساسى للمنظمة النقابية مايلى : ١- اسم المنظمة ومقرها وممثلها القانونى ٢- أغراض المنظمة النقابية ٣- قواعد إجراءات قبول الأعضاء وانسحابهم من عضوية المنظمة النقابية. ٤- شروط الحصول على المزايا والخدمات التى تقدمها المنظمة النقابية وشروط وإجراءات الحرمان منها كليا أو جزئيا. ٥- ..... ٦- ..... ٧- .....

٨- ..... ٩- ..... ١٠- ..... ١١- ..... ١٢- .....

١٣- .....". ثالثا : قرار وزير القوى العاملة رقم ١٤٦/١٩٩٦ بشأن إجراءات الترشيح والانتخاب لتشكيلات المنظمات النقابية العمالية: مادة ٦ ونصها الآتى : "يجب على المرشح أن يرفق بطلب الترشيح، المستندات الآتية : ١- ..... ٢- شهادة معتمدة من النقابة العامة التى ينتمى إليها بانقضاء سنة على عضويته بها وأنه مسددا اشتراكه بانتظام حتى تاريخ فتح باب الترشيح ٣- .....

٤- ..... ٥- .....". وحيث إن المدعين يعيان على النصوص المطعون عليها مخالفتها للدستور من الأوجه الآتية : - ١- أن الحرية النقابية التى تنص عليها المادة ٥٦ من الدستور، قاعدة أولية فى التنظيم النقابى

تمنحها بعض الدول قيمة دستورية في ذاتها، كافلة بمقتضاها حق كل عامل في الانضمام إلى المنظمة النقابية التي يختارها، أو يعزل عنها فلا يلج أبوابها، أو يعدل من بعد عن البقاء فيها، فينهي عضويته بها. ٢- أن حرية التعبير التي كفلتها المادة ٤٧ من الدستور، قاعدة في كل تنظيم ديمقراطي لا يقوم إلا بها، وقد ضمنها الدستور بوصفها الحرية الأصل التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها. وبدونها تفقد حرية الاجتماع- التي تنظمها المادتان ٥٤ و ٥٥ من الدستور- مغزاها. ٣- مخالفتها نص المادة ٨ من الدستور التي تكفل تكافؤ الفرص فيما بين المواطنين بعضهم البعض، وكذلك نص المادة ٤٠ من الدستور التي تصون تساويهم أمام القانون. ٤- فرضها لنوع من الوصاية الإدارية على الحرية النقابية، وإرهاقها حق الترشيح بما يناقضها، ويعارض أحكام المواد ٤٧ و ٥٦ و ٦٢ و ٦٥ من الدستور. وحيث إن حرية التعبير تمثل في ذاتها قيمة عليا لا تفصل الديمقراطية عنها، وإنما تؤسس الدول على ضوءها مجتمعاتها صونا لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل تطوير بنيانها وتعميق حرياتها، وإن جاز القول بأن لحرية التعبير أهدافا التي يتصدرها بناء دائرة للحوار العام لا تنحصر أفاقها ولا أدواتها تُدنى الحقائق إليها، فلا يكون التعبير عن الآراء حائلا دون مقابلتها ببعض وتقييمها ولا مناهستها لآراء قبلها آخرون، مؤديا إلى تهميشها؛ ولا تلقيها عن غيرهم مانعا من ترويجها أو مقصورا على بعض جوانبها ولا تدفقها من مصادر نذريها مستوجبا إعاقتها أو تقييدها. كذلك فإن إنمائها للشخصية الفردية وضمنان تحقيقها لذاتها، إنما يدعم إسهامها في أشكال من الحياة تتعدد ملامحها بما يكفل حيويتها وترابطها، فلا يكون تنظيمها مقتضيا إلا أقل القيود التي تفرضها الضرورة. وحيث إن حرية التعبير- وكلما كان نبضها فاعلا وتأثيرها عريضا- هي الطريق لبناء نظم ديمقراطية تتعدد معها مراكز اتخاذ القرار تتسم بتسامحها مع خصومها، ومسئوليتها قبل مواطنيها ويرفضها لكل قيد يخل بمصداقيتها واستجابتها بالإقناع لإرادة التغيير، وطرحها من خلال الحوار لبدائل يفاضلون بينها لاختيار أصلحها، أيا كان مضمونها. وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن الآراء على اختلافها لا يجوز إجهاضها ولا مصادرة أدواتها أو فصلها عن غاياتها ولو كان الآخرون لا يرضون بها، أو يناهضونها أو يبرونها منافية لقيم محدودة أهميتها يروجونها أو يحيطون ذبوعها بمخاطر يدعونها، ولا يكون لها من وضوحها وواقعها، ما يبرر القول بوجودها. وحيث إن المشرع، وكلما تدخل بلا ضرورة، لتقييد عرض آراء بذواتها بقصد طمسها أو التجهيل بها بالنظر إلى مضمونها Content-based abridgments، كان ذلك إصماتا مفروضا بقوة القانون في شأن موضوع محدد انتقاه المشرع انحيازا، مانلا بالقيم التي تحتضنها حرية التعبير عن متطلباتها التي تكفل تدفق الآراء وانسيابها بغض النظر عن مصدرها أو محتواها، ودون ما اعتداد بمن يتلقونها أو يطرحونها، وبمراعاة أن الحق في الحوار العام، يفترض تساويها في مجال عرضها وتسويقها. وحيث إن إكراه البعض على القبول بآراء يعارضونها أو تنبئها، لا يقل سوءاً عن منعهم من التعبير عن آراء يؤمنون بها أو يدعون إليها، وهو ما يعني أن الحمل على اعتناق بعض الآراء، أو إقماع غيرها، سوءتان تتناقضان مفهوم حوار يقوم على عرض الأفكار وتبادلها والإقناع بها. كذلك فإن موضوعية الحوار- وعلى الأخص كلما كان بناء- شرطها شفافية العناصر التي يدور الجدل حولها، بما يحول دون حجبها أو تشويها أو تزييفها. وتعلق مفهوم الحوار بالقبول بآراء أو برفضها بعد موازنتها ببعض، وعلى ضوء حقائقها وحكم العقل بشأنها، مؤداه أن كل أقوال يكون بها الحوار

منتفيا، كذلك التي تحرض على استعمال القوة استثارة لنوازح العدوان عند من يتلقونها، وإضرارا بالآخرين، لاجوز أن تتخذ من حرية التعبير سندا، تقديرا بأن مفهوم عرض الآراء والأفكار من أجل تقييمها- على ضوء صحتها أو بهتانها- منحسر عنها، فضلا عن اقترانها بمضار لا يجوز القبول بها. وحيث إن حق الاقتراع، يعتبر كذلك صورة من صور التعبير عن الآراء من خلال إبداء من ينضمون إلى تنظيم معين- سواء كان شكل تجمعهم سياسيا أو نقابيا- بأصواتهم التي يبلورون بها إرادة اختيار ممثليهم، فلا يكون لأيهم إلا صوتا واحدا، متكافئا تقلا مع غيره، كاقلا الصفة التمثيلية للمنظمة التي ينتمون إليها، مؤثرا في تكوينها وطرائق عملها، محددتا رسالتها والقائمين على تنفيذها. وحيث إن حرية التعبير- في مضمونها الحق- تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلونون بها في الاجتماع المنظم، ووجب بذلك تبادل الآراء في دائرة عرض، بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها البعض، ويعطل تدفق الحقائق التي تتصل باتخاذ القرار، وكذلك تشكيل روافد الشخصية الإنسانية التي لا يمكن تميمتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع. بل إن حرية القول والصحافة والعقيدة وتقديم العرائض، لا يمكن ضمانتها ضمانا كافيا، إلا عن طريق اجتماع تتكفل فيه الجهود للدفاع عن مصالح بذواتها، يكون صوتها لازما لإثراء ملامح من الحياة يراد تطويرها اجتماعيا أو اقتصاديا أو سياسيا، بما يكفل تنوع مظاهرها واتساع دائرتها من خلال تعدد الآراء التي تطرح على مسرحها. وحيث إن الدستور كفل لكل مواطن حق الاقتراع وفقا للشروط التي يحددها المشرع بما لا يجاوز فحواه. ويفترض ذلك ألا يكون هذا الحق مثقلا بقيود يفقد معها الناخبون أصواتهم من خلال تشويهها، أو إبدالها، أو التأثير في تساويها وزنا، وتعادلها أثرا ولا أن تكون الحملة الانتخابية محدودة آفاقها ولا أن تعاق قنواتها إلى الحقائق التي تريد النفاذ إليها، ولا أن يحد المشرع من اتساع قاعدة الاختيار بين من يرشحون أنفسهم لخوضها، فلا ينقل المبعدون عنها رسالتهم إلى من يعينهم أمرها من الناخبين، بما يقلص من فرص الاختيار التي يحددون بها من يكون- في تقديرهم- أجدر بالدفاع عن مصالحهم، وأدنى إلى الظفر بثقتهم. وحيث إن من المقرر كذلك، أن حق المرشحين في الفوز بعضوية المجالس التي كفل الدستور والقانون صفتها التمثيلية، لا ينفصل عن حق الناخبين في الإبداء بأصواتهم لاختيار من يتقون فيه من بينهم. إذ هما حقان مرتبطان يتبادلان التأثير فيما بينهما. ولا يجوز بالتالي أن تفرض على مباشرة أيهما تلك القيود التي لا تتصل بتكامل العملية الانتخابية وضمنان مصداقيتها أو بما يكون كاقلا إنصافها، وتدقق الحقائق الموضوعية المتعلقة بها، بل يجب أن تتوافر لها بوجه عام أسس ضبطها، بما يصون حيديتها. وحيث إن النظم الانتخابية جميعها، غايتها أن يكون التمثيل وفقا لأحكامها متكافئا وعرض المرشحين لأرائهم والدفاع عنها متوازنا وانتسابهم إلى منظمة بذاتها مؤشرا على افتراض دعمهم لأهدافها وإعلانهم مصادر تمويل حملتهم الانتخابية، ومعدل الإنفاق فيها أمينا مؤكدا مشروعيته وتنظيم المشرع زمن حملتهم هذه ومكان إجرائها، مقصورا على ضبطها، وبعيدا عن حرمانهم من التعبير عن آرائهم أو تقييد مضمونها. وحيث إن كل تنظيم تشريعي ينال من فرص الناخبين في الإبداء بأصواتهم لا يفل سواء عن حرمان بعضهم أصلا- ودون مسوغ- من حق الاقتراع. كذلك فإن الشروط التي يفرضها المشرع محددتا على ضونها- ودون أسس موضوعية- من يكون مقبولا من المرشحين الذين يخوضون الحملة الانتخابية، تنعكس سلبا على فرص تعبير الناخبين عن رغباتهم من خلال أصواتهم، فلا يكون لها فعاليتها في شأن اختيار من

يطمنون إليهم، وعلى الأخص في إطار نظم نقابية تتعدد حلقاتها، وتدرج مستوياتها، وتكفل اتصال بعضها ببعض بما يصون ترابطها. وحيث إن المادتين ٣٣ و ٣٤ من قانون النقابات العمالية تدلان على أن كل منظمة نقابية وإن كان لها كيانها الخاص، إلا أن اتصالها ببعضها تؤكد تكامل بنيانها جميعا فالجمعية العمومية للنقابة العامة تتكون من ممثلي اللجان النقابية لمجموعات المهن أو الصناعات التي تضمها هذه النقابة على مستوى الجمهورية. وتتكون الجمعية العمومية للاتحاد العام لنقابات العمال من ممثلي النقابات العامة المشار إليهم في المادة ٣٢ من هذا القانون، بما مؤده اتصال فرص الفوز بعضوية اللجنة النقابية. وهي قاعدة البنين النقابي- بالتمثيل أو التأثير في المنظمة النقابية التي تعلقها. وحيث إن المادة ٣٦ "ج" من قانون النقابات العمالية، تشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس إدارة منظمة نقابية، انقضاء سنة على عضويته بالنقابة وكان هذا الشرط مرددا كذلك بالبند الثاني من المادة ٦ من قرار وزير القوى العاملة رقم ١٩٩٦/١٤٦ بشأن إجراءات الترشيح والانتخاب لتشكيلات المنظمات النقابية العمالية- المطعون عليه- ولا يندرج تحت الشروط التي تطلبها المادة ١٩ من القانون ذاته فيمن يكون عضوا بالمنظمة النقابية وكان حق العامل في مباشرة الحقوق التي تقتضيها ديموقراطية العمل النقابي- اقتراحا وترشيحا- يرتبط أصلا بتوافر شروط عضويته في المنظمة النقابية التي ينتمى إليها، إذ يعتبر باستكمال هذه الشروط منتسبا إليها، ومسهما في مباشرة نشاطها وتحقيق أهدافها وكانت ديموقراطية العمل النقابي هي التي تطرح- بوسائلها وتوجهاتها- نطاقا للحماية يكفل للقوى العاملة مصالحها الرئيسية، ويبولور إرادتها، وينفض عنها عوامل الجمود التي تعطل حيويتها، وبها تستقل الحركة النقابية بذاتها ومناحي نشاطها وكان تعدد الآراء داخل كل منظمة نقابية وتفاعلها، قاعدة لكل تنظيم ديموقراطي، لا يقوم إلا بها، ولا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها وبدونها يفقد الحق في الاجتماع مغزاه وكان الشرط المطعون عليه يقيد من حرية تبادل الآراء، ومن فرص اختيار العمال لمرشحيهم من دائرة أعرض، ومن الأسس الديموقراطية للعمل النقابي، ويحيل حق الاجتماع عبثا، فإنه بذلك يكون مخالفا لأحكام المواد ٤٧ و ٥٤ و ٥٦ من الدستور. وحيث إن ما ينهه المدعيان من مخالفة المادة ٤١ من قانون النقابات العمالية للدستور، مردود أولا : بأن حكمها يتعلق بتنظيم العملية الانتخابية من جهة زمنها وإجراءاتها، بما لا ينال من الحقوق التي تتصل بالمنظمة النقابية، أولئك التي ترتبط بإدلاء أعضائها بأصواتهم، وعلى الأخص في مجال تحديد المنظمة النقابية لأهدافها، واختيار من تراه أجدر بالدفاع عنها. ومردود ثانيا : بأن حكمها في شأن تنظيم العملية الانتخابية، كافل لحيدتها وموضوعيتها، ذلك أن اختيار عمال المنظمة النقابية- من خلال أصواتهم- لمن يتوسمون فيه النضال من أجلهم، إنما يتم من خلال لجان يرأسها أعضاء من الهيئات القضائية من درجة قاض أو ما يعادلها، فلا يكون إشرافهم عليها بعيدا عن مراقبة صحة إجراءاتها، على ضوء حكم الدستور والقانون بشأنها. ومردود ثالثا : بأن الاتحاد العام لنقابات العمال يمثل قمة البنين النقابي، وقد أسند إليه المشرع- وباعتباره كذلك- الاختصاص بتحديد زمن العملية الانتخابية وإجراءاتها، فلا يعكس قرار الوزير المختص غير هذا التحديد بالصورة التي وافق عليها الاتحاد. وحيث إن اختصاص الاتحاد العام لنقابات العمال- وعلى ما تنص عليه المادة ٦١ من قانونها- في شأن إقراره نظاما نموذجيا تتخذه المنظمات النقابية أساسا لوضع لوائحها التي تصدر بعدئذ بقرار من الوزير المختص، لا مخالفة فيه

كذلك للدستور، ذلك أن الوزير المختص لا يقيد المنظمة النقابية في شأن يتعلق بمضمون لوائحها، وإنما يصادق على القواعد التي تحتويها دون تعديل لها، وهو بذلك لا يحل محلها فيما تراه أفضل لإدارة شئونها. وحيث إن المادتين 41 و ٦١ من قانون النقابات العمالية لا تتعارضان مع الدستور من أوجه أخرى.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية البند ج من المادة ٣٦ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ وبسقوط ما يقابله من الأحكام التي نص عليها البند الثاني من المادة السادسة من قرار وزير القوى العاملة رقم ١٤٦ لسنة 1996 بشأن إجراءات الترشيح والانتخاب لتشكيلات المنظمات النقابية العمالية، ورفضت ما عدا ذلك من الطلبات، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٢٢- الحكم بعدم دستورية المواد ٣٨ مكرراً ٣، ٣٩، ٤٠ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ وذلك فيما تضمنته من أن يرأس مجلس التأديب، رئيس الهيئة الذى طلب إقامة دعوى الصلاحية أو الدعوى التأديبية.

( قضية رقم 83 لسنة 20 قضائية )

حالة المادة القانونية::

المواد ٣٨ مكرراً ٣، ٣٩، ٤٠ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ - عدلت المواد المشار إليها بالقانون ١٥ لسنة ١٩٩٩ الجريدة الرسمية العدد ١٨ تابع فى ١٩٩٩/٥/٦.

## نص الحكم كاملاً

باسم الشعب

## المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة ٥ ديسمبر سنة ١٩٩٨م الموافق .... شعبان سنة ١٤١٩هـ برئاسة السيد المستشار الدكتور/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله. وحضور السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق حسن... رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

## أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٨٣ لسنة ٢٠ قضائية "دستورية بعد أن أحالت المحكمة الإدارية العليا ملف الطعن رقم ٩٤ لسنة ٤١ قضائية....."

## الإجراءات

بتاريخ ١٦ من ابريل سنة ١٩٩٨، ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الدعوى رقم ٩٤ لسنة ٤١ قضائية، بعد أن قضت المحكمة الإدارية العليا بوقف الدعوى وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية المواد ٣٨ مكرراً ٣، ٣٩، ٤٠ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة بدفاعها، طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت

الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من قرار الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن السيدة / فاتن محمد محمد منير جادو، كانت تشغل وظيفة وكيل نيابة بهيئة النيابة الإدارية، وبتاريخ ١٩٩٣/٣/٨ صدر قرار مجلس الصلاحية بالهيئة المذكورة بعدم صلاحيتها لشغل وظيفتها ونقلها إلى وظيفة غير قضائية، فطعن في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا بالدعوى رقم ٤٤٦٨ لسنة ٣٩ قضائية والتي قضت برفض الدعوى، فأقامت أمام ذات المحكمة الدعوى رقم ٩٤ لسنة ٤١ قضائية ببطلان الحكم المذكور، وبجلسة ١٩٩٨/٣/٢٨ قررت المحكمة الإدارية العليا وقف الدعوى وإحالتها للمحكمة الدستورية العليا، للفصل في مدى دستورية المواد ٣٨ مكرراً ٣، ٣٩، ٤٠ من قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ فيما تضمنته من أن يتولى رئيس هيئة النيابة الإدارية رئاسة المجلس الذى يتولى التأديب أو النظر فى أمر صلاحية العضو، رغم طلبه إقامة الدعوى التأديبية أو دعوى الصلاحية، وذلك لما تراءى لها من مخالفة هذه النصوص لمبدأ سيادة القانون واستقلال عضو الهيئة القضائية وحصانته، وإخلالها بضمانة حيدة الجهة التى تتولى المحاكمة. وحيث إن المواد ٣٨ مكرراً ٣، ٣٩، ٤٠ من قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية المشار إليه تنص على مايتى : مادة ٣٨ مكرراً ٣ : " يعرض وزير العدل من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب من رئيس هيئة النيابة الإدارية على مجلس التأديب المشار إليه فى المادة ٤٠ من هذا القانون أمر عضو النيابة الذى يحصل على تقريرين متواليين بدرجة أقل من المتوسط أو يتوافر فى شأنه أى سبب من أسباب عدم الصلاحية لشغل الوظيفة غير الأسباب الصحية، ويقوم المجلس بفحص حالة عضو النيابة، فإذا تبين صحة التقارير الخاصة به أو توافر سبب من أسباب عدم الصلاحية، أصدر المجلس قراره مشتملاً على الأسباب التى بنى عليها إما بقبول الطلب وإحالة عضو النيابة إلى المعاش أو نقله إلى وظيفة غير قضائية، وإما برفض الطلب؛ ويطبق فى شأن هذا الطلب أحكام المادة ٣٩ من هذا القانون ...". مادة ٣٩ : " العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على أعضاء النيابة الإدارية هى : الإنذار - اللوم - العزل. وتقام الدعوى التأديبية من وزير العدل بناء على طلب رئيس هيئة النيابة الإدارية، ولايقدم هذا الطلب إلا بناء على تحقيق جنائى أو بناء على تحقيق إدارى يتولاه أحد نواب الرئيس أو الوكلاء العاميين الأولين يندبه وزير العدل بالنسبة إلى نواب الرئيس والوكلاء العاميين الأولين والوكلاء العاميين. أما باقى الأعضاء فيتولى التحقيق معهم وكيل عام على الأقل من إدارة التفتيش يندبه رئيس الهيئة ....". مادة ٤٠ : يختص بتأديب أعضاء النيابة الإدارية بجميع درجاتهم مجلس تأديب يشكل برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من النواب . وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من النواب أو الوكلاء العاميين الأولين. ولايجوز أن يجلس فى مجلس التأديب من سبق له الاشتراك فى تحقيق الدعوى التأديبية ". وحيث إن ضمانة الحيدة - فى نطاق

النزاع المائل - إنما تتصل أساسا بما إذا كان يجوز لرئيس هيئة النيابة الإدارية، أن يشترك في المجلس الذي يفصل في أمر صلاحية العضو، أو في مخالفة تأديبية ارتكبها، رغم أن هذا الرئيس سبق أن أبدى رأيا أو اتخذ موقفا في شأن أمر الصلاحية أو التأديب المعروف على هذا المجلس. وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن استقلال السلطة القضائية، وإن كان لازما لضمان موضوعية الخضوع للقانون، ولحصول من يلوذون بها على الترضية القضائية التي يطلبونها عند وقوع عدوان على حقوقهم وحررياتهم، إلا أن حيدة تلك السلطة عنصر فاعل في صون رسالتها لانتقال شأنها عن استقلالها بما يؤكد تكاملهما؛ ذلك أن استقلال السلطة القضائية، يعنى أن تعمل بعيدا عن أشكال التأثير الخارجي التي توهم عزائم رجالها، فيميلون معها عن الحق، إغواء أو إرغاما، ترغيبا وترهيبا؛ فإذا كان انصرافهم عن إنفاذ الحق تحاملا من جانبهم على أحد الخصوم، وانحياز غيره، كان ذلك منافيا لضمانة التجرد عند الفصل في الخصومة القضائية؛ ولحقيقة أن العمل القضائي لايجوز أن يثير ظللا قاتمة حول حيدته، فلا يطمئن إليه متقاضون داخلتهم الريب فيه بعد أن صار نائبا عن القيم الرفيعة للوظيفة القضائية • يؤيد ذلك : - أولا : أن إعلان المبادئ الأساسية في شأن استقلال القضاء التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقراريها الصادرين في ١٩٨٥/١/٢٩ و ١٩٨٥/١٢/١٣ يؤكد بوضوح أن المنازعات التي تدخل في اختصاص السلطة القضائية، ينبغي الفصل فيها بطريقة محايدة؛ وعلى ضوء وقائعها ووفقا لحكم القانون بشأنها؛ مع تجرد قضاتها من عوامل التأثير والتحريض، وكذلك من كل صور الضغوط أو التهديد أو التدخل غير المشروع - مباشرا كان أم غير مباشر - وأي كان مصدرها أو سببها . ثانيا : أن استقلال السلطة القضائية وحيدتها ضمانتان تنصبان معا على إدارة العدالة بما يكفل فعاليتها . وهما بذلك متلازمان. وإذا جاز القول - وهو صحيح - بأن الخصومة القضائية لايسنم الفصل فيها حقا وعدلا إذا خالطتها عوامل تؤثر في موضوعية القرار الصادر بشأنها؛ فقد صار أمرا مقضيا أن تتعادل ضمانتا استقلال السلطة القضائية وحيدتها في مجال اتصالهما بالفصل في الحقوق انتصافا، لتكون لهما معا القيمة الدستورية ذاتها، فلاتعلو إحداهما على أخراهما أو تجبها، بل تتضامان تكاملا، وتتكافآن قدرا. ثالثا : أن ضمانة الفصل إنصافا في المنازعات على اختلافها وفق نص المادة (٦٧) من الدستور، تمتد بالضرورة إلى كل خصومة قضائية، أيا كانت طبيعة موضوعها - جنائيا كان أو مدنيا أو تأديبيا - أو متعلقا بإخلال عضو النيابة الإدارية - والهيئة القضائية عموما - بالثقة والاعتبار اللازمين لاستمراره في عمله القضائي، أو متصلا بضعف أدائه ونزوله عن المستوى المقبول. إذ أن التحقيق في هذه الخصومات وحسمها إنما يتعين إسناده إلى جهة قضاء أو هيئة قضائية منحها القانون اختصاص الفصل فيها بعد أن كفل استقلالها وحيدتها وأحاط الحكم الصادر فيها بضمانات التقاضي التي يندرج تحتها حق كل خصم في عرض دعواه، وطرح أدلتها، والرد على مايعارضها على ضوء فرص يتكافأ أطرافها فيها جميعا، ليكون تشكيلها وقواعد تنظيمها وطبيعة النظم المعمول بها أمامها، وكيفية تطبيقها عملا، محددًا للعدالة مفهوما تقديما يلتزم مع المقاييس المعاصرة للدول المتحضرة. وحيث إن حق التقاضي المنصوص عليه في المادة ٦٨ من الدستور، مؤداه أن لكل خصومة - في نهاية مطافها - حلا منصفا يمثل الترضية القضائية التي يقتضيها رد العدوان على الحقوق المدعى

بها، وتفترض هذه الترضية أن يكون مضمونها موافقا لأحكام الدستور. وهي لا تكون كذلك إذا كان تقريرها عائدا إلى جهة أو هيئة تفتقر إلى استقلالها أو حيدها أو هما معا. ذلك أن هاتين الضمانتين - وقد فرضهما الدستور على ماتقدم - تعتبران قيودا على السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، ومن ثم يلحق البطلان كل تنظيم تشريعي للخصومة القضائية على خلافهما. وحيث إن إخلال أحد أعضاء هيئة النيابة الإدارية بالثقة والاعتبار اللذين ينبغى توافرها فيه، أو خروجه على واجبات وظيفته مقتضياتها، يتعين في الحالين أن يكون مسبوقا بتحقيق متكامل لا يقتصر على بعض عناصر الاتهام، بل يحيط بها جميعا، ويمحص أدلتها مع ضمان الفرص الكافية التي يقتضيها سماع أقوال العضو المحال إلى التحقيق، فلا يكون التحقيق مبتسرا، أو مجردا من ضمان موضوعيته، بل وافية أمينا. وكلما استكمل التحقيق عناصره؛ وكان واثيا بعدم صلاحية العضو أو كان للتهمة معينها من الأوراق؛ كان عرضه لازما على الجهة التي أولاها المشرع مسؤولية الفصل فيه، بشرطين أولهما: أن تكون قضائية في تشكيلها وضماناتها. ثانيهما: ألا يكون من بين أعضائها من اتصل بإجراء سابق على توليها لمهامها سواء كان تحقيقا أو اتهاما. وحيث إن الفصل في مدى صلاحية عضو النيابة الإدارية للاستمرار في عمله القضائي، أو تأديبه معقود لمجلس تأديب يرأسه رئيس الهيئة الذي أجازت له المادتان ٣٨ مكرراً - ٣، ٣٩ أن يطلب عرض أمر هذا العضو على المجلس، وكان الأصل ألا يقدم هذا الطلب منه قبل أن يستكمل التحقيق مجراه، وأن يكون قد جال بصره فيه بعد عرضه عليه مرجحاً - على ضوء اعتقاده - ما إذا كان بنيانه متماسكا أو متهداما، منتهيا من ذلك إلى المضي في دعوى الصلاحية أو الدعوى التأديبية أو التخلي عنهما؛ وكان ذلك لا يعدو أن يكون رأيا مؤثرا في موضوعية تلك الخصومة وحائلا دون تأسيسها على ضمانات الحيدة التي لا يجوز إسقاطها عن أحد من المتقاضين لتسعمهم جميعا على تباينهم، فإن النصوص المطعون فيها تكون - في هذه الحدود - مخالفة لأحكام المواد ٦٥، ٦٧، ٦٨ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة:** بعدم دستورية المواد ٣٨ مكرراً - ٣، ٣٩، ٤٠ من قانون

النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ وذلك فيما تضمنته من أن يرأس مجلس التأديب، رئيس الهيئة الذي طلب إقامة دعوى الصلاحية أو الدعوى التأديبية.

٢٣- الحكم بعدم دستورية البند "خامسا" من المادة ٥١ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية، فيما نص عليه من تخويلها حق اقتضاء رسم قدره مليون واحد على إنتاج الشيكارة من الأسمت وزن ٥٠ كيلو جرام

( قضية رقم ٨٦ لسنة ١٧ قضائية )

حالة المادة القانونية::

البند "خامسا" من المادة ٥١ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية - عدلت المادة الخامسة من القانون بـ

نص الحكم كاملا  
باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين سامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.

وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى ....رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٨٦ لسنة ١٧ قضائية "دستورية"....

الإجراءات

بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٩٥ أودع المدعى بصفته هذه الدعوى بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة، طالباً الحكم بعدم دستورية الشطر الأول من البند خامسا من المادة ٥١ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية. قدمت كل من هيئة قضايا الدولة، ونقابة المهن الفنية التطبيقية، مذكرة بدفاعها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم.

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة

حيث إن الوقائع -على مايبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل في أن نقابة المهن الفنية التطبيقية، كانت قد أقامت الدعوى رقم ٣٧٧١ لسنة ١٩٩٣ مدنى، أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية، ضد عدد من الشركات المنتجة للاسمنت -ومن بينها الشركة المدعي- يطلب نذب خبير حسابي لتقدير قيمة دمغة نقابة المهن التطبيقية المستحقة عليها وما يستجد من مبالغها، وكذلك رسم الإنتاج المقرر عن إنتاج كل شيكارة أسمنت بمليم واحد، وذلك ابتناء على أنها دين تقرر في ذمتها بمقتضى حكم البند "خامسا" من المادة ٥١ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهن الفنية التطبيقية. وبجلسة ١٠/٢٤/١٩٩٥/١٠/٢٤ دفعت الشركة المدعية بعدم دستورية الشطر الأول من البند المشار إليه، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية هذا الدفع، فقد صرحت للمدعية برفع الدعوى الدستورية، فأقامتها. وبجلسة ١٩٩٦/٢/٢٧ قضت بوقف الدعوى تعليقا لحين الفصل في الطعن الراهن بعدم الدستورية. وحيث إن المادة ٥١ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية تنص على أن "تتكون إيرادات النقابة من : ..... "خامسا" : حصيلة رسم قدره مليم واحد على إنتاج الشيكارة من الأسمنت وزن ٥٠ كيلو جرام .....". وحيث إن من المقرر -وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة- أن الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبرا من المكلفين بأدائها، إسهماً من جهتهم في أعبائها وتكاليفها العامة. وهم يدفعونها لها بصفة نهائية، ودون أن يعود عليهم نفع خاص من وراء التحمل بها، فلا تقابلها خدمة محددة بذاتها، يكون الشخص العام قد بذلها من أجلهم، وعاد عليهم مردودها. ومن ثم كان فرضها مرتبطاً بمقدرتهم التكاليفية، ولاشأن لها بما آل إليهم من فائدة بمناسبةها، وإلا كان ذلك خطأً بينها وبين الرسم، إذ يستحق مقابلاً لنشاط خاص أتاه الشخص العام -وعوضاً عن تكلفته - وإن لم يكن بمقدارها. متي كان ذلك، وكان الرسم المفروض بمقتضى قانون نقابة المهن الفنية التطبيقية على إنتاج الشيكارة الواحدة من الأسمنت، لا تقبله خدمة فعلية، تكون النقابة قد بذلتها لمن يتحملون بها، فإنها تنحل إلى ضريبة من الناحية القانونية، وهى بعد ضريبة لا يقتصر نطاق تطبيقها على رقعة إقليمية معينة تمتد إليها دون سواها، ويتحدد المخاطبون بها في إطار هذه الدائرة وحدها، بل يعتبر تحقق الواقعة المنشئة لها على امتداد النطاق الإقليمي للدولة - وبغض النظر عن تقسيماتها الإدارية - مرتبا لدينها في ذمة الممول، مما مؤداه تكافؤ الممولين في الخضوع لها دون تمييز، وسريانها بالتالى - وبالقوة ذاتها - كلما توافر مناطها في أية جهة داخل حدودها الإقليمية، وهو مايعنى أنها ضريبة عامة يقوم التماثل فيما بين الممولين بصدها، على وحدة تطبيقها من الناحية الجغرافية، وليس بالنظر إلى مقدار الضريبة التى يؤدونها، ذلك أن التعادل بينهم في نطاقها ليس فعليا، بل جغرافيا. وحيث إن من المقرر أن الضريبة التى يكون أداؤها واجبا وفقاً للقانون - وعلى ماتدل عليه المادتان ٦١ و ٩١ من الدستور - هى التى تتوافر لها قوايلها الشكلية والأسس الموضوعية التى لا تقوم إلا بها، وبشرط أن تكون العدالة الاجتماعية التى يبنى عليها النظام الضريبي ضابطاً لها فى الحدود المنصوص عليها فى المادة ٣٨ من الدستور، فإن أصل الحق فى الضريبة محل النزاع المائل، يكون مطروحاً على المحكمة الدستورية العليا بقوة النصوص الدستورية

ذاتها، لتقول كلمتها في شأن دستوريته. وحيث إن الضريبة العامة يحكمها أمران لا ينفصلان عنها، بل تتحدد دستوريته على ضوءها معاً: أولهما: أن الأموال التي تجبها الدولة من ضرائبها وثيقة الاتصال بوظائفها الحيوية، وبوجه خاص متعلق منها بتأمين مجتمعها، والعمل على تطويره. وقيامها على وظائفها هذه، يقتضيها أن توفر بنفسها -ومن خلال الضريبة وغيرها من الموارد- المصادر اللازمة لتمويل خططها وبرامجها. والرقابة التي تفرضها السلطة التشريعية -بوسائلها- على هذه الموارد ضبطاً لمصارفها، هي الضمان لإنفاذ سياستها المالية التي لا ينجح الاقتصاد معها نحو أعاصير لا تؤمن عواقبها، وبوجه خاص في نطاق العمالة، وضمان استقرار الأسعار، وصون معدل معقول للتنمية، وكذلك حد أدنى لمواجهة أعباء الحياة. وهذه القواعد والضوابط التي تهيمن بها السلطة التشريعية على الإنفاق العام، هي التي يتعين أن تنزل عليها السلطة التنفيذية، فلا تحيد عنها أو تعدل فيها، لضمان ألا يكون هذا الإنفاق إسرافاً أو تبديداً أو إرساءً أو إغواء، بل أميناً، مقتصداً و رشيداً. وهي بعد قواعد لا يجوز على ضوءها جر مبالغ من الخزنة العامة قبل تخصيصها وفقاً للقانون، بما يكفل رصدها على الأغراض التي حددها، والتي لا يجوز أن تتحول السلطة التنفيذية عنها، ولا أن تعدل فيها بإرادتها المنفردة. بما مؤدها أن ربط الموارد في جملتها، بمصارفها تفصيلاً، وإحكام الرقابة عليها، يعد التزاماً دستورياً يقيد السلطة التشريعية، فلا يجوز لها أن تناقض فحواها بعمل من جانبها، إذ هو جوهر اختصاصها في مجال ضبطها لمالية الدولة، وإرساء قواعد وفقاً لأحكام المواد ١١٥ و ١١٦ و ١٢٠ من الدستور. ثانيهما: أن الضريبة العامة -وبغض النظر عن جوانبها التنظيمية التي تعتبر من آثارها العرضية غير المباشرة- لا تزال مورداً مالياً، بل هي كذلك أصلاً وابتداءً. ومن ثم تتصاف مع غيرها من الموارد التي تستخدمها الدولة لمواجهة نفقاتها الكلية، سواء في ذلك التي يكون طابعها منتظماً أو طارئاً، بما مؤدها أن استخدامها لمواردها تلك، لا ينفصل عن واجباتها الدستورية التي تقتضيها أن تكون مصارفها مسخرة لتحقيق النفع العام لمواطنيها. ومن ثم يكون النفع العام - أو ما يعبر عنه أحياناً بأكبر منفعة جماعية - قيدا على إنفاقها لإيراداتها، وكذلك شرطاً أولياً لاقتضائها لضرائبها ورسومها. وحيث إن ماتقدم مؤدها، أن أغراض التمويل تعتبر قيدا على السلطة الضرائبية يقارنها ولا يفارقها، وحدا من الناحية الدستورية على ضوابط إنفاق المال العام. ولا يعني ماتقدم أن الدولة لا تستطيع تحويل بعض مواردها إلى الجهة التي تراها لتعنيها بها على النهوض بمسئولياتها وتطوير نشاطها، بل يجوز ذلك بشرطين: أولهما: أن تكون الأغراض التي تقوم عليها هذه الجهة وفقاً لقانون إنشائها، وثيقة الاتصال بمصالح المواطنين في مجموعهم، أولها آثارها على قطاع عريض من بينهم، مما يجعل دورها في الشؤون التي تعنيهم حيوية. ثانيهما: أن يكون دعمها مالياً مطلوباً لتحقيق أهدافها، على أن يتم ذلك - لا عن طريق الضريبة التي تفرضها السلطة التشريعية ابتداءً لصالحها لتعود إليها مباشرة غلتها - بل من خلال رصد ما يكفيها بقانون الموازنة العامة وفقاً للقواعد التي نص عليها الدستور، وفي إطار الأسس الموضوعية التي يتحدد مقدار هذا الدعم على ضوءها. وحيث إن الأصل في الضريبة - وباعتبار أن حصيلتها تعد إيراداً عاماً أن يؤول مبلغها إلى الخزنة العامة ليندمج مع غيره من الموارد التي تم تدبيرها، لتفقد كل منها ذاتيتها، ولتشكل جميعها نهراً واحداً لإيراداتها الكلية Consolidated Funds؛

وكان النص المطعون فيه قد فرض الضريبة المتنازع عليها لصالح نقابة بذاتها، واختصها بحصيلتها التي تؤول مباشرة إليها، فلا تدخل خزانة الدولة، أو تقع ضمن مواردها ليمتنع استخدامها في مجابهة نفقاتها، فإنها تكون في حقيقتها معونة مالية رصدتها الدولة لتلك النقابة - لا عن طريق الضوابط التي فرضها الدستور في شأن الإنفاق العام - ولكن من خلال قيام الضريبة المطعون عليها بدور يخرجها عن مجال وظائفها، ويفقدها مقوماتها لتتحل عدماً، وهو ما يقتضى الحكم بعدم دستوريته لمخالفتها أحكام المواد ٦١ و ١١٥ و ١١٦ و ١١٩ و ١٢٠ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة:** بعدم دستورية البند "خامسا" من المادة ٥١ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية، فيما نص عليه من تحويلها حق اقتضاء رسم قدره مليون واحد على إنتاج الشيكارة من الأسمت وزن ٥٠ كيلو جرام، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماه

\* \* \*

٢٤- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ فى شأن الخدمة العامة للشباب الذى أنهى المراحل التعليمية، وذلك فيما نصت عليه من إضافة مدة التكليف بالخدمة العامة إلى مدة خدمة المكلف بعد تعيينه، ودون أن يتقيد ضمها للمكلف على هذا النحو بالأ تـجاوز أقدميته، أقدمية زميله فى التخرج الذى عين فى ذات الجهة.

(قضية رقم 94 لسنة 18 قضائية)

حالة المادة القانونية::

نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ فى شأن الخدمة العامة للشباب - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٩ مايو سنة ١٩٩٨ الموافق ١٣ المحرم سنة ١٤١٩هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين عبد الرحمن نصير والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.

وحضور السيد المستشار /الدكتور/حنفى على جبالى ..رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٩٤ لسنة ١٨ قضائية "دستورية....."

المقامة من

السيد / ماجد رسمى فهيم

ضد

- ١ - السيد / رئيس مجلس الوزراء
- ٢ - السيد المستشار / وزير العدل
- ٣ - السيد / رئيس مجلس الشعب

- ٤ - السيد / وزير الصناعة  
٥ - السيد / وكيل أول وزارة الصناعة ورئيس مصلحة الكيمياء

## الإجراءات

بتاريخ ١٠ سبتمبر سنة ١٩٩٦، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ فى شأن الخدمة العامة للشباب الذى أنهى المراحل التعليمية. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٣٦٠ لسنة ٢١ قضائية - أمام المحكمة الإدارية بأسبوط - بطلب إلغاء قرار وزير الصناعة رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٩٣ الصادر بتاريخ ١٢/١٢/١٩٩٣ فيما تضمنه من ضم مدة الخدمة العامة للعاملين المبينة أسماؤهم به، مع ما يترتب على ذلك من آثار، تأسيسا على أنه عين بمصلحة الكيمياء بأقدمية فى التعيين تترد إلى ١/٣١/١٩٩٢؛ وأن القرار المطعون عليه ضم إلى أقدمية زملائه من ذات دفعة تخرجه، سنة كاملة عن خدمتهم العامة، وأصبحت أقدميتهم بالتالى سابقة عليه، مما حداه إلى إقامة دعواه تلك. وإذ دفع المدعى - أثناء نظر دعواه الموضوعية - بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ فى شأن الخدمة العامة للشباب الذى أنهى المراحل التعليمية؛ وكانت محكمة الموضوع قد قدرت جدية الدفع، وخولته رفع الدعوى الدستورية؛ فقد أقام الدعوى الماثلة. وحيث إن القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ فى شأن الخدمة العامة للشباب منه على أنه "" يجوز بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية، تكليف الشباب من الجنسين الذين أتموا المراحل التعليمية، المرحلة الثانوية أو أية مرحلة معادلة طبقا للقانون، أو مرحلة التعليم فوق المتوسط، أو مرحلة التعليم العالى، ممن يزيدون على حاجة القوات المسلحة، أو يتقرر اعفاؤهم من الخدمة العسكرية، العمل فى المجالات الآتية : ..... "" وتقضى المادة الثالثة من هذا القانون بما يأتى :

فقرة أولى : مدة التكليف بالخدمة العامة سنة، ويسمح لمن يصدر قرار بتكليفه بالتقدم إلى الوظائف الشاغرة فى الحكومة، أو وحدات الحكم المحلى، أو الهيئات والمؤسسات العامة، أو فى الوحدات الاقتصادية التابعة لها، أو فى إحدى وحدات القطاع الخاص. ويتم تعيينه متى انطبقت عليه الشروط المطلوبة، على ألا يتسلم عمله مالم يكن حاصلا على شهادة من وزير الشؤون الاجتماعية تفيد أداء الخدمة التى كلف بأدائها، أو أنه لم يكلف. فقرة ثانية ( المطعون عليها): وتضاف مدة التكليف إلى مدة الخدمة للمكلف بعد تعيينه، ويتقاضى عنها العلاوات المقررة. وحيث إن المدعى ينعى على الفقرة الثانية من المادة ٣ من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ - المطعون عليها - انعدامها وعدم جواز

تطبيق أحكامها، تأسيساً على أن حكمها صار منسوخاً بنص المادة ٤٤ من قانون الخدمة العسكرية والوطنية الصادر بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ التي تعامل مدة الخدمة العسكرية والوطنية الفعلية الحسنة، كأنها قضيت بالخدمة المدنية، وبشرط ألا يترتب على حسابها على النحو المتقدم، أن تزيد أقدمية المجندين أو مدد خبرتهم على أقدمية أو مدد خبرة زملائهم في التخرج الذين عينوا في ذات الجهة. ونسخها للفقرة المطعون عليها، مؤداه زوال حكمها. وحتى بافتراض بقائها، فإن نصها خلا من قيد زميل التخرج المشار إليه بالمادة ٤٤ من قانون الخدمة العسكرية والوطنية. ومؤداه أن يكون المكلفون بالخدمة العامة التي نظمها القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، في مركز أفضل ممن انخرطوا في الجندية، وهما عملاقان قوميان. والتميز دون مسوغ بين من يباشرونهما، يناقض مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة ٤٠ من الدستور. وحيث إن المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن بعض الأحكام الخاصة بالخدمة العامة للشباب الذي أنهى المراحل التعليمية تقضى بأن يعمل بحكم الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ المعدلة بالقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٧٥، وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣. وحيث إن الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق، أنها سلطة تقديرية مالم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها، وتعتبر تخوماً لها لا يجوز اقتحامها أو تخطيها؛ وكان الحق في العمل يعتبر وثيق الصلة بالحق في الحياة، وبضرورة صون الحرية الشخصية من القيود التي ترهقها دون مقتض، ويتكامل الشخصية وتناميها، وبالقيم الخلقية التي يقوم عليها التضامن الاجتماعي، وبحق الناس جميعاً في تطوير مجتمعهم ضماناً لتنميته، فإن التمييز في مجال الانتفاع بالعمل - ودون ما ضرورة تقتضيها الشروط الموضوعية لتنظيمه - وعلى الأخص ما اتصل منها بالأوضاع التي ينبغي أن يمارس فيها، وما يحيطها من عناصر بيئتها، يكون مخالفاً للدستور. وحيث إن قانون الخدمة العسكرية والوطنية الصادر بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ بعد أن نص بمادته الأولى على أن تفرض الخدمة العسكرية على الذكور من المصريين الذين أتموا الثامنة عشرة، والخدمة الوطنية على من أتموها من المصريين ذكورا وإناثاً؛ قرنها بمادته الثانية التي نص البند ثانياً منها على أن يقصد بالخدمة في المنظمات الوطنية: (أ) أداء الخدمة العامة للمصريين ذكورا وإناثاً من الفئات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة العامة للشباب الذي أنهى المراحل التعليمية، وطبقاً لأحكامه. (ب) أداء الخدمة العامة لغير من تقدم ذكرهم في البند السابق من الفئة المنصوص عليها في المادة (٥)، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء. وحيث إن المادة ٤٤ من قانون الخدمة العسكرية والوطنية المشار إليه تقضى بما يأتي: " تعتبر مدة الخدمة العسكرية والوطنية الفعلية الحسنة بما فيها مدة الاستبقاء بعد إتمام مدة الخدمة الإلزامية العاملة للمجندين الذين يتم تعيينهم أثناء مدة تجنيدهم أو بعد انقضائها بالجهاز الإداري للدولة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ووحدات القطاع العام، كأنها قضيت بالخدمة المدنية. وتحسب هذه المدة في الأقدمية واستحقاق العلاوات المقررة. كما تحسب كمدة خبرة وأقدمية بالنسبة إلى العاملين بالقطاع العام والجهات التي تتطلب الخبرة، أو تشتترطها عند التعيين أو الترقية، ويستحقون عنها العلاوات المقررة. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يترتب على حساب هذه المدة على النحو المتقدم

أن تزيد أقدمية المجندين أو مدد خبراتهم، على أقدمية أو مدد خبرة زملائهم في التخرج الذين عينوا في ذات الجهة. ويعمل بأحكام هذه المادة اعتباراً من ١٩٦٨/١٢/١. ومع عدم المساس بالحقوق المقررة بهذه المادة، لا يجوز الاستناد إلى الأقدمية المقررة بها للطعن على قرارات التعيين والترقية التي تمت في الفترة من ١٩٦٨/١٢/١ حتى ١٩٨٠/١٢/١ تاريخ العمل بالقانون<sup>١١١</sup>. وحيث إن الرقابة التي تباشرها هذه المحكمة على الشرعية الدستورية، لاشأن لها بالتعارض بين نصين قانونيين أيا كان موضعهما. وإنما مناطها الفصل فيما يدعى به من مخالفة النصوص القانونية - أيا كانت الجهة التي أقرتها أو أصدرتها - للدستور. وكلما صدر قانون لاحق ملغياً بأثر رجعي، النصوص القانونية التي تضمنها قانون سابق، وبما يزيل المضار التي أحدثتها، فإن الطعن عليها بمخالفتها الدستور يكون غير منتج. ولا كذلك الفقرة المطعون عليها في النزاع الراهن، والتي لم يلغها قانون لاحق صراحة أو ضمناً. بل إن البند ثانياً من المادة الثانية من قانون الخدمة العسكرية والوطنية، يحيل صراحة إلى أحكام القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، الذي فرض على المصريين - ذكورا وإناثا - أداء خدمتهم العامة - عند تكليفهم بها - في المنظمات الوطنية. وحيث إن الأصل في الأقدمية أن تكون معبرة عن مدة فعلية قضاها العامل قائماً بأعباء عمله أو وظيفته، وهي بذلك لا تفترض، ولا يجوز حسابها على غير حقيقتها سواء بزيادتها أو إنقاصها وقد قنن قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هذا الأصل بما نص عليه بالفقرة الأولى من المادة ٢٤ منه من أقدمية العامل في الوظيفة المعين عليها، إنما تتحدد اعتباراً من تاريخ هذا التعيين. بيد أن مدد الخدمة الفعلية التي يقضيها العاملون في جهة عملهم، وإن كانت مُحَدَّدة لأقدميتهم وترتيبهم وظيفياً فيما بينهم، إلا أن أقدمتهم هذه قد تؤثر فيها عوامل أخرى. فالمجندون خلال مدة التجنيد، وكذلك عند استبقائهم بعد انتهائهم، لا يبرحون مواقعهم، فلا يعملون عند آخرين، شأنهم في ذلك شأن المكلفين بالخدمة العامة التي لا يتصور أن يكون زمنها حرثاً في البحر باعتبارها كالجندية، من المهام القومية التي لا يجوز لأحد أن يتنصل منها أو يتخلى عنها؛ ولا أن يضار بسبب أدائها؛ ولا أن تكون مباشرتها قيدياً على حق العمل أو الفرص التي يتيحها؛ وكان على المشرع إما أن يستبد بنقديده، فلا يكون موقفه من مدة الخدمة الإلزامية التي أمضاها المجندون ومن في حكمهم، اعتدالاً، بل يضيفها بكاملها إلى مدة خدمتهم الفعلية في الجهة التي عينوا بها، محددًا من خلال تضاممهما أقدمتهم فيها، ولو جاوزوا بها - في مجموعها - أقدمية زملائهم في التخرج في الجهة ذاتها؛ وإما أن يكون منصفًا، فلا يعتد بكامل المدة التي يضيفها إلى خدمتهم الفعلية إلا بشرط محدد، هو ألا يكون من شأن حسابها على هذا النحو، تقدمهم على زملائهم في التخرج الذين عينوا قبلهم في هذه الجهة عينها، وتمرسوا - من خلال خدمتهم الفعلية فيها - بأعمالها وصاروا أكثر خبرة بها، وفهما لها. وحيث إن قانون الخدمة العسكرية وقانون الخدمة العامة يتفان كلاهما فيما قرراه، من اعتبار مدة التجنيد ومدة الخدمة العامة كليتهما وكأنهما قضيتا بالخدمة المدنية. إلا أنهما يفترقان فيما إذا كان حسابها على هذا النحو مطلقاً أم مقيداً. ذلك أن الفقرة الثالثة من المادة ٤٤ من أولهما صريحة في نصها على أن مدة التجنيد - ويندرج تحتها مدة الاستبقاء - التي تُضيفها إلى أقدمية المجند في الجهة التي عين بها، تقيدها أقدمية زميل التخرج المعين في الجهة ذاتها، فلا يجوز أن تجاوزها. ولا كذلك الفقرة

الثانية من المادة ٣ المطعون عليها التي لاتقيد مدة الخدمة العامة التي تضيفها إلى أقدمية المكلفين بها بقيد زميل التخرج، ولكنها تصل بها إلى كامل مداها، ولوترتب عليها تقدمهم على زملائهم الذين تخرجوا معهم، وكانوا أسبق منهم في التعيين في الجهة ذاتها. وحيث إن الخدمة العامة - بالشروط التي نظمها بها القانون الصادر في شأنها - تعتبر بديلا عن الجندية التي يؤديها الملتمزمون بها وفقا لقانونها، وكان ينبغي بالتالي أن تقاس عليها، وألا تكون للخدمة العامة التي نقيسها على الجندية ونُعطيها حكمها، مزايا يربو بها مركزها على الجندية المقيس عليها. وحيث إن التكافؤ في المراكز القانونية، يفترض تماثل العناصر التي تولفها؛ وكان من المقرر أن لكل حق أوضاعا يقتضيها، وأثارا يرتبها من بينها في مجال حق العمل، ضمان الشروط التي يكون أداء العمل في نطاقها، محددًا على ضوء الأوضاع التي يتطلبها إنجازها وتطويره، فلا تنتزع هذه الشروط قسرا من محيطها، ولا يكون مضمونها انحرافا بها عن مقاصدها؛ وكان لايجوز التمييز بين المراكز القانونية التي يتكافأ أصحابها أمام القانون، إلا وفق شروط موضوعية تتحدد مشروعيته الدستورية على ضوء ارتباطها عقلا بأهدافها؛ وكانت الفقرة المطعون عليها - ومن خلال ضمها إلى مدة الخدمة الفعلية للمخاطبين بها، مدة خدمتهم العامة بكاملها، ولوجاوزوا بها أقدمية زملاء التخرج الذين سبقهم إلى التعيين في جهة عملهم ذاتها - إنما تقيم تمييزا غير مبرر بين المشمولين بحكمها ونظرائهم من المجندين؛ وتقدمهم كذلك على زملاء التخرج الذين يفضلونهم في خبراتهم من خلال أعمال الوظيفة التي أحاطوا بها وسبروا أغوارها أثناء خدمتهم الفعلية الأطول زمنا؛ والتي لايجوز تقويض بنيانها عن طريق الاعتماد بكامل مدة الخدمة الفرضية التي لاتساويها قدرا، والتي تنافي بطبيعتها حقائق الأشياء؛ فإن الفقرة المطعون عليها - وفي حدود إغفالها لقيد زميل التخرج - تكون مخالفة للمادتين ٤٠ و ٦٥ من الدستور. وحيث إن ماتنص عليه الفقرة الثانية من المادة ٢٧ من قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة، من وجوب الاعتماد - سواء من حيث الأقدمية في درجة الوظيفة أو الأجر - بمدّة الخبرة العملية للعامل التي تزيد على مدة الخبرة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة، بشرط اتفاق هذه الخبرة مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها، وألا يسبق بضم مدتها إلى أقدميته، أقدمية زميله المعين في الجهة ذاتها في وظيفة من الدرجة نفسها؛ وكان ذلك مؤداه اعتبار أقدمية هذا الزميل قيّدا ينبغي أن تراعيه الجهة الإدارية عند حسابها مدة الخبرة العملية لمن يعين بعده، حتى لايتقدم من كان طارئا على الوظيفة، على من نهض بأعبائها من قبله؛ وعلى تقدير أن من باشر العمل فعلا، أولى بالنظر ممن اعتبر قائما به حكما؛ وكانت المدة التي قضى قانون الخدمة العامة بإضافتها إلى أقدمية من يؤدونها بعد تعيينهم، لاتعتبر خبرة عملية من نوع الخبرة التي تتطلبها الوظيفة التي عين بها، فلا تتجانس معها في خصائصها، ولايعتبر ضمها إليهم إثراء لهذه الوظيفة أو تعميقا لمتطلباتها بما يكفل النهوض بها؛ فإن الفقرة المطعون عليها لايمكن حملها على حكم المادة ٢٧ من قانون العاملين المدنيين، ولا اعتبارها من تطبيقاتها، ولاتصويبها من خلال افتراض انطوائها على قيد زميل التخرج بعد أن خلا نصها من هذا القيد

**فلهذه الأسباب**

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة العامة للشباب الذي أنهى المراحل التعليمية، وذلك فيما نصت عليه من إضافة مدة التكليف بالخدمة العامة إلي مدة خدمة المكلف بعد تعيينه، ودون أن يتقيد ضمها للمكلف على هذا النحو بالأ تجاوز أقدميته، أقدمية زميله في التخرج الذي عين في ذات الجهة، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيهه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٢٥- الحكم بعدم دستورية المادة ١٠٩ من مجموعة الأرمين الأرثوذكس للأحوال الشخصية المعتمدة - عام ١٩٤٦ والمتضمنة تحديد سن الحضانة للأم بالمخالفة للشريعة الإسلامية.

(القضية رقم ٨١ لسنة ١٨ ق)

- جلسة ١٩٩٨/٤/٤