laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٠٧
بتاريخ:	٢٠٢٠/ ١/ ١٥

ملف رقم: ٥٣٨/١/٥٨

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير المالية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٩٩) المؤرخ ٢٠١٩/٤/٢١، بشأن طلب الإفادة بالرأى في مدى خضوع السيد المستشار/ إبراهيم فتحى بدراوى العبد (نائب رئيس هيئة قضايا الدولة) لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول.

وحاصل الوقائع –حسبما يبين من الأوراق– أن المعروضة حالته تم ندبه كمستشار بوزارة الخارجية لمدة عام، وتصرف له مكافأة فى حدود الحد الأقصى للأجور المقرر بأحكام القرار بالقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه بمبلغ مقداره (٤٢٠٠٠ جنيها) واستبعاد الزيادة على ذلك، وقد أثير التساؤل بشأن مدى خضوعه لأحكام القرار بقانون المذكور، ومدى جواز تطبيق فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى الملف رقم ٣٧٩/١/٥٨ برقم (١٩٧) المؤرخة ٢٠١٥/٣/٣٠ على المعروضة حالته والمنتهية إلى "عدم خضوع القضاة وأعضاء النيابة العامة لأحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة"، لذا طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٥ من ديسمبر عام ٢٠١٩م الموافق ٢٨ من ربيع الآخر عام ١٤٤١هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥) من الدستور تنص على أن: "يقوم النظام السياسى على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمى للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها..."، وأن المادة (٢٨) منه تنص على أنه: "...ويلتزم النظام

laa-eg.com

الاقتصادى اجتماعيًا بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة وبحد أقصى فى أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون"، وأن المادة (٩٤) منه تنص على أن: "سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة. وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات"، وأن المادة (١٣٩) منه تنص على أن: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية..."، وأن المادة (١٧٠) منه تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره فى إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"، وأن المادة (١٨٤) من الفرع الأول بعنوان (أحكام عامة) من الفصل الثالث منه بعنوان (السلطة القضائية) تنص على أن: "السلطة القضائية مستقلة..."، وأن المادة (١٨٥) منه تنص على أن: "تقوم كل جهة، أو هيئة قضائية على شئونها...، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها"، وأن المادة (١٩٦) من الفصل الخامس منه بعنوان (الهيئات القضائية) تنص على أن:" قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة.....ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية..."، وأن المادة (٢٢٧) تنص على أن: "يشكل الدستور بديباجته وجميع نصوصه نسيجًا مترابطًا، وكلا لا يتجزأ، وتتكامل أحكامه فى وحدة عضوية متماسكة"، وأن المادة الأولى من القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٦٣ – المعدلة بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٦– بشأن تنظيم هيئة قضايا الدولة، تنص على أن: "هيئة قضايا الدولة، هيئة قضائية مستقلة..."، وأن المادة الرابعة منه تنص على أن: "يشكل مجلس أعلى للهيئة برئاسة رئيسها وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب رئيس الهيئة. ويختص هذا المجلس بنظر كل ما يتعلق بتعيين أعضاء الهيئة... وندبهم خارج الهيئة وكذلك سائر شئونهم على الوجه المبين في هذا القانون... ويجب أخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين المتصلة بالهيئة"، وأن المادة (٢١) منه تنص على أن: "... يجوز ندب أعضاء هيئة القضايا مؤقتًا لأعمال أخرى قانونية أو فنية غير عملهم أو بالإضافة إلى عملهم وذلك بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى". وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أنه: "لا يجوز أن يزيد على خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى

laa-eg.com

وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا صافى الدخل الذى يتقاضاه من أموال الدولة أو من أموال الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التى تساهم هذه الجهات فى رأسمالها أى شخص من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة وذلك سواء كان العامل شاغلا لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارا أو خبيرا وطنيا أو بأى صفة أخرى، وسواء كان ما يتقاضاه من جهة عمله الأصلى أو من أية جهة أخرى بصفة مرتب أو أجر أو مكافأة لأى سبب كان أو حافز أو أجر إضافى أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة أو لجان، ولا يسرى ذلك على المبالغ التى تصرف مقابل نفقات فعلية مؤداة فى صورة بدل سفر أو مصاريف انتقال أو إقامة متى كان صرفها فى حدود القواعد والنظم المعمول بها. ولا يسرى الحد الأقصى المشار إليه بالفقرة الأولى على العاملين بهيئات التمثيل الدبلوماسى والقنصلى والتجارى وغيرهم ممن يمثلون جمهورية مصر العربية أثناء مدة عملهم فى الخارج"، وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القواعد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون خلال خمسة عشر يوما من تاريخ العمل به".

وتبين لها أيضًا أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لعام ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ تنص على أن: "يتحدد صافي الدخل الشهري المنصوص عليه في القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بمجموع ما يتقاضاه العامل خلال العام الميلادي مقسومًا على اثني عشر شهرًا. ويدخل في مفهوم صافي الدخل ما يتقاضاه أي شخص من العاملين في إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القرار من أموال الدولة أو الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التي تساهم هذه الجهات فى رأسمالها تحت مسمى أجر أو مرتب أو مكافأة أو حافز أو أجر إضافي أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة أو لجان سواء في جهة عمله الأصلي أو في أية جهة أخرى. ولا يسري حكم الفقرتين السابقتين على بدلات السفر ومصاريف الانتقال والإقامة المقررة لمهام محددة متى كان صرفها في حدود القواعد والنظم المعمول بها"، وأن المادة الثانية من القرار ذاته تنص على أن: "تسري أحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه

laa-eg.com

على الفئات الآتية:... –العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة ويشمل ذلك: أعضاء ورجال الجهات والهيئات القضائية...".

واستعرضت الجمعية العمومية سابق إفتائها في الملف رقم ٣٧٩/١/٥٨ الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٨ والذى خلصت فيه إلى أن الدستور هو القانون الأساسي الأسمى الذي يُرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الدولة، ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل سلطة من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاط كل منها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال السلطة الأخرى أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها، وقد اختص الدستور السلطة التشريعية في المادة (١٠١) منه بسلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، واختص في المادة (١٦٧) منه الحكومة – وهي الذراع الثانية بعد رئيس الجمهورية من أذرع السلطة التنفيذية– بسلطة تنفيذ القانون كأحد أهم اختصاصاتها، وعرّفها في المادة (١٦٣) منه بأنها الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة.

وعهد الدستور إلى السلطة القضائية الفصل في المنازعات والخصومات تبعًا لاختصاصها، فنصّ في المادة (١٨٤) على أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، واختص القضاء العادي في المادة (١٨٨) بالفصل في كافة المنازعات والجرائم عدا ما تختص به جهة قضائية أخرى. وعدّ الدستور في المادة (٩٤) منه استقلال القضاء إحدى الضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات، فاستقلال القضاء كسُلطة، أمرٌ لازم لضمان الخضوع للقانون، وهو ما أكده في المادة (١٨٤) على نحو ما تقدم، ولم يكتفِ الدستور باستقلال السلطة القضائية ذاتها، وإنما نص في المادة (١٨٦) على أن القضاة هم أيضًا مستقلون، فالقضاء والقضاة، سلطة وولاية، يتمتعان بالاستقلال، وبذلك تختلف السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية المسئولة عن تنفيذ القانون بالقوة المشروعة، فاختصاص السلطة التنفيذية يقوم على إعمال القوانين وإحكام تنفيذها، في حين أن السلطة القضائية تفصل في المنازعات بالقانون ولا تسأل عن تنفيذه ماديًا، فوظيفتها موضوعية.

laa-eg.com

واستقلال السلطة القضائية يعنى أن تعمل بعيدًا عن أشكال التأثير الخارجى التى توهن من عزائم أعضائها فيميلون معها عن الحق إغواءً أو إرغامًا، ترغيبًا أو ترهيبًا، وهذا الاستقلال لازم لضمان موضوعية الخضوع للقانون ولحصول من يلوذون بالسلطة القضائية على الترضية القضائية التى يطلبونها عند وقوع عدوان على حقوقهم أو حرياتهم.

وفي ضوء استقلال السلطات الثلاث عضويًّا وموضوعيًّا يجب فهم ما نصت عليه المادة (٢٧) من الدستور من التزام النظام الاقتصادي للدولة بوضع حد أقصى للأجور في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر لدى هذه الأجهزة، فعبارة أجهزة الدولة تختلف- في مبناها على الأقل- عن عبارة سلطات الدولة، وتحتاج إلى تأمل فيما إذا كانا يحملان المعنى ذاته، أم يحملان معنيين مختلفين، وهو الأمر الذي يتعين معه اللجوء إلى تفسير هذه العبارة لتحديد مدلولها وحدود تطبيقها، حيث إن من المستقر عليه فى إفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع أنه لا يُلجأ إلى تفسير النص إلا في حالة غموضه واحتماله أكثر من وجه لفهمه، فإذا وجد وجهان لفهم النص، أحدهما يجعل النص مشوبًا بالتناقض ويؤدي إلى إبطال حكمه، وثانيهما يحمل النص على الصحة ويؤدي إلى إعماله؛ تعين الالتزام بالمعنى الذى يحمل النص على الصحة وإعمال مقتضاه ما دامت عبارته تحتمل هذا الفهم، ذلك أن النصوص لا تفهم معزولا بعضها عن بعض، إنما تأتى دلالة أى منها فى ضوء دلالة النصوص الأخرى في اتصالِ مفادِه بما تفيده الأخريات من معان شاملة.

وهديًا بما تقدم، ولما كانت كلمة (أجهزة) هي جمع كلمة (جهاز) والكلمة الأخيرة مشتقة لغة من الفعل (جهز) أي (أعد وهيأ)، وهو ما يرتبط دومًا بالفعل المادى، ومنه ما عبر عنه رب العباد في محكم التنزيل: "وَلَمَّا جَهَّزَهُم بِجَهَازِهِمْ" الآيتان (٥٩، و٧٠) من سورة يوسف، وقد وردت عبارة (أجهزة الدولة) في معجم المعاني الجامع بمعنى (دواليب الدولة أي مكاتبها ومصالحها)، وبالطبع فإن دواليب أو مكاتب ومصالح الدولة لا تعني سوى السلطة التنفيذية المسئولة عن تنفيذ القانون وفرضه على أرض الواقع، ولا تنصرف إلى السلطة القضائية التي تفصل في المنازعات بالقانون ولا تنفذه ماديًّا.

هذا من ناحية اللغة، ومن ناحية الاصطلاح، فقد وردت عبارة (أجهزة الدولة) لأول مرة في النظام الدستورى المصري في دستور عام ٢٠١٢ -قبل تعديله- في المواد (١٤، و٥٥، و١٨٦)،

laa-eg.com

أما المادة (١٤) من دستور عام ٢٠١٢، فقد تضمنت النص على أنه: "...ويجب ربط الأجر بالإنتاج...، وضمان حد أدنى للأجور...، وحد أقصى في أجهزة الدولة لا يستثني منه إلا بناء على قانون"، وتضمنت الفقرة الأخيرة من المادة (٥٥) من الدستور ذاته النص على أنه: "وتكفل الدولة سلامة الاستفتاءات والانتخابات وحيدتها ونزاهتها. وتدخل أجهزتها بالتأثير في شيء من ذلك جريمة يعاقب عليها القانون"، ونصت المادة (١٨٦) من الدستور ذاته على أن: "ينظم القانون تعاون الوحدات المحلية في الأعمال ذات النفع المشترك، ووسائل التعاون بينها وبين أجهزة الدولة".

وحيث إن من المستقر عليه أنه متى أورد المشرع الدستوري مصطلحًا معينًا في نص ما للدلالة على معنى معين، وجب صرفه إلى هذا المعنى في كل نص آخر يردّد المصطلح ذاته، ومن صياغة النصوص الثلاثة يظهر بجلاء أن مقصود المشرع الدستوري من عبارة أجهزة الدولة هي السلطة التنفيذية، لأنه لا يعقل أن يكون مقصود المشرع الدستوري أن السلطة القضائية المختصة حالما تقضي في المنازعات المتعلقة بالانتخابات بما يؤدي في بعض الأحوال إلى بطلانها برمتها يُعد ذلك منها تدخلاً مؤثمًا جنائيًّا، أو أن يكون مقصود المشرع الدستوري أن القانون ينظم وسائل التعاون بين الوحدات المحلية والسلطة القضائية، أو أن يكون مقصود المشرع الدستورى تصور وجود تدخل من جانب السلطة التشريعية فى الانتخابات أو الاستفتاءات، أو إيجاد سبل تعاون بين الوحدات المحلية والسلطة التشريعية التى تراقب السلطة التنفيذية.

ولا يمكن أن يقال إن عبارة (أجهزة الدولة) الواردة في المادة (١٤) من دستور ٢٠١٢ تختلف معناها عن العبارة ذاتها الواردة في الوثيقة الدستورية ذاتها باختلاف المواد.

وحيث إن المادة (٢٧) من الدستور النافذ والتي استخدمت عبارة "أجهزة الدولة" هي مستمدة بالأساس من المادة (١٤) من دستور ٢٠١٢ قبل تعديله بالدستور النافذ، لذا فإن مفهومها يجب أن يكون هو المفهوم الاصطلاحي ذاته المشار إليه آنفًا، خاصة أن هذه العبارة لم تتردد في الدستور النافذ– عكس دستور ٢٠١٢ قبل تعديله بالدستور الحالى– سوى في المادة (٢٧) منه فقط، وإذا قيل إن عبارة (أجهزة الدولة) الواردة في المادة (٢٧) من الدستور النافذ تشمل جميع سلطات الدولة ومن بينها بالطبع السلطة التشريعية، فهل يُعد أعضاء مجلس النواب فى مجال علاقتهم بمجلس النواب من العاملين لدى هذا المجلس، وهل تعد المكافأة المقررة

laa-eg.com

للعضوية أجرًا حتى يصدق على أعضاء مجلس النواب وصف العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وإذا كانت الإجابة بالنفى– وهى كذلك على الأقل فى ضوء نصوص الدستور– فسيكون مؤدى ما تقدم بوضوح أن عبارة (أجهزة الدولة) الواردة بالمادة (٢٧) من الدستور لا يمكن بحال أن تكون مرادفة لعبارة (سلطات الدولة) كما يتوهم البعض، وإنما لها مدلول آخر يفهم من اللغة والاصطلاح، وأن هذا المدلول لا ينطبق سوى على إحدى هذه السلطات، وهى السلطة التنفيذية بحكم طبيعة وظيفتها على نحو ما تقدم، ومن ثم فإنه لا يمكن تفسير عبارة "أجهزة الدولة" الواردة بالمادة (٢٧) من الدستور النافذ بأنها تشمل السلطة القضائية؛ لأن ذلك سيؤدي إلى جعل القضاء جهازًا إداريًا من أجهزة الدولة مسئولا عن تنفيذ القانون ماديًا مثله فى ذلك مثلُ السلطة التنفيذية ويجعله خاضعًا لها، وهو ما يتعارض مع طبيعة وظيفته، لكونه سلطة مستقلة تقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية، تلك السلطة التي تستمد وجودها وكيانها من الدستور ذاته، فالقول بأن القضاء جهاز من أجهزة الدولة من شأنه التأثير في استقلال القضاء، فتختلط وظيفة القضاء الموضوعية بالوظيفة التنفيذية، وتخضع السلطة القضائية للسلطة التنفيذية ولا تخضع للقانون، وهو ما أراد المشرع الدستورى أن يجنب السلطة القضائية حدوثه حينما قرن في المادة (٩٤) من الدستور استقلال القضاء بسيادة القانون، فهى سلطة مستقلة لا تخضع إلا للقانون، ولا تحكم إلا به، و لهذا كانت وظيفتها موضوعية لارتباطها فقط بالفصل في المنازعات بالقانون دون تدخل في تنفيذه ماديًا، فلا تعد من أجهزة الدولة المسئولة عن الفعل المادى على نحو ما تقدم، فضلا عن أن هذا الزعم يؤدي إلى القول بأن المشرع الدستوري ذاته لا يعي الفارق الجوهري بين ولاية القضاء وبين الوظائف التنفيذية، وكذلك الفارق بين أجهزة الدولة وسلطات الدولة الثلاث، كما يؤدي هذا الزعم إلى أن تكون عبارة سلطات الدولة لها مفهومان في الوثيقة الدستورية الواحدة وليس مفهومًا واحدًا، فتارة يعبر عنها المشرع بالسلطة، وتارة أخرى يعبر عنها بالجهاز، وهو ما يتناقض تمامًا مع نص المادة (٢٢٧) من الدستور النافذ التي عدّت الدستور بديباجته وجميع نصوصه نسيجًا مترابطًا، فلا يعقل أن يكون هذا النسيج متهاترًا يحمل بين جنباته عدة مضامين مختلفة للعبارة الواحدة، كما يتناقض بالطبع مع الوعي الظاهر لدى المشرع الدستوري حينما غاير في صياغة نص المادة (١١) منه بين التعيين في الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة وبين التعيين في الجهات القضائية، ولو كانت عبارة أجهزة الدولة تتسع لتشمل الجهات الإدارية التابعة للسلطة

laa-eg.com

التنفيذية والجهات القضائية التابعة للسلطة القضائية، لكان المشرع الدستوري استخدمها اختصارًا، وأنه حينما أراد أن يعبر عن شمول حكم محدد لسلطات الدولة الثلاث– التشريعية والتنفيذية والقضائية– استخدم العبارة الصحيحة مثلما فعل– على سبيل المثال– حينما نص في المادة (١٩٥) منه على إلزام جميع سلطات الدولة– وليس أجهزة الدولة– بالأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، ولو أراد المشرع الدستوري شمول الحد الأقصى للأجور للسلطة القضائية لأتى نص المادة (٢٧) من الدستور على النحو التالي: "ويحد أقصى في أجهزة – وسلطات – الدولة"، إلا أنه لم يفعل، وقد تأكد بيقين صحة التفسير المتقدم من الاطلاع على الأعمال التحضيرية للتعديلات الدستورية التي أدخلت على دستور ٢٠١٢، حيث ناقش أعضاء لجنة الخمسين في اجتماعهم الثاني والعشرين المؤرخ في ٢٠١٣/١١/٦ المقصود من عبارة (أجهزة الدولة)، حيث ردّ السيد الدكتور المقرر العام للجنة الخمسين (أن المقصود بهذه الأجهزة دواوين الحكومة مثل الوزارات...)، ولا يمكن أن يكون القضاء من هذه الدواوين.

ومن ناحية أخرى، فإن المتتبع للنظام القانوني المصري، يجد أن المشرع العادي استخدم عبارة (أجهزة الدولة) للدلالة على السلطة التنفيذية وحدها، أو للدلالة على الجهات المعنية في هذه السلطة، مثل نصوص المواد (٥ و٣١ و٥١ مكررًا و٩٧) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٨) لعام ١٩٩٧ معدلا بالقرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٥، والمادة الرابعة من القانون رقم (٩٤) لعام ٢٠٠٣ بإنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمادة (١٢) من قانون حماية المستهلك الصادر بالقانون رقم (٦٧) لعام ٢٠٠٦، والمادة (١٣) من القانون رقم (٨٢) لعام ٢٠٠٦ بإنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، والمادة (١٤) من القانون رقم (١٤) لعام ٢٠١٢ بشأن التنمية المتكاملة لشبه جزيرة سيناء، والمادة (٩) من قانون الانتخابات الرئاسية الصادر بالقانون رقم (٢٢) لعام ٢٠١٤، والمادة الأولى من القانون رقم (٣٢) لعام ٢٠١٤ بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، والمادة (٩) من قانون مباشرة الحقوق السياسية الصادر بالقانون رقم (٤٥) لعام ٢٠١٤، والمادة السادسة من القانون رقم (١٣٩) لعام ٢٠١٤ بإنشاء صندوق (تحيا مصر) وغير هذه القوانين الكثير، مما يعطي دلالة واضحة على أن النظام القانوني المصري حينما يطلق عبارة "أجهزة الدولة" لا يقصد بها سوى الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية.

laa-eg.com

وحيث إن عبارة أجهزة الدولة– على نحو ما تقدم– لا تشمل بحال من الأحوال السلطة القضائية، لذا فإنه صار من الواجب على المشرع العادي حينما يمارس سلطته في تنفيذ ما قرره الدستور من وضع حد أقصى للأجور أن يقتصر ذلك الحد على أجهزة الدولة فقط، والتي لا تشمل سوى السلطة التنفيذية بمعناها الدقيق.

كما استظهرت الجمعية العمومية أنه نزولا على الالتزام الدستوري بوضع حد أقصى للأجور للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة (وذلك أيًا ما كان الرأي حول مخالفة هذا القرار بقانون للدستور حينما لم يعرض مشروعه قبل إصداره على قسم التشريع بمجلس الدولة طبقاً لحكم المادة (١٩٠) من الدستور وذلك على النحو الثابت بالأوراق)، محددًا فيه المشرع المخاطبين بأحكامه على سبيل الحصر، وهم: العاملون بالجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها، والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، والعاملون الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة، كما حدد المشرع في القرار بقانون المذكور بوضوح الجهات التي يحصل من خلالها المخاطبون بأحكامه على الدخل (وذلك أيًا ما كان الرأي حول الظلال الكثيفة التى تحيط بدستورية استبدال المشرع بمفهوم الأجر المنصوص عليه فى المادة (٢٧) من الدستور بضوابطه المعروفة مفهوم الدخل بمعناه الموسّع على نحو ما ورد بالقرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤)، وحصر هذه الجهات في الدولة، والهيئات والشركات التابعة لها والشركات التي تساهم هذه الجهات في رأسمالها، وحدد الحد الأقصى لصافي الدخل الذي لا يجوز أن يتجاوزه المخاطبون بأحكامه من الجهات المشار إليها، وهو خمسة وثلاثون مثل الحد الأدنى للأجور وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا.

وحيث إن القضاة وأعضاء النيابة العامة لا يندرجون في عداد العاملين بالسلطة التنفيذية للدولة التي تنصرف إليها عبارة «أجهزة الدولة» المنصوص عليها فى المادة (٢٧) من الدستور على نحو ما تقدم، والتي عدّد المشرع في قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بعض ما يندرج في هذه السلطة، حيث إن القضاة وأعضاء النيابة العامة ليسوا من العاملين

laa-eg.com

بالجهاز الإداري للدولة أو بوحدات الإدارة المحلية أو بالأجهزة التي لها موازنات خاصة أو بالهيئات العامة أو بالأشخاص الاعتبارية العامة، ولا ينال من ذلك الزعم بأن عبارة «العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة» تشمل القضاة وأعضاء النيابة العامة في مجال الخضوع لأحكام القرار بقانون المذكور، حيث إنه على الرغم من أن القضاة وأعضاء النيابة العامة ينظم شئونهم قانون السلطة القضائية الذى ينطبق عليه وصف الكادر الخاص، إلا أن القول بشمولهم ضمن الفئات الخاضعة لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه يُوقِع نصوص هذا القانون في حمأه المخالفة الدستورية من وجهين، أولهما: مخالفته للمفهوم الصحيح لعبارة «أجهزة الدولة» وفقا للتفصيل السابق على نحو يدخل فيها أعضاء السلطة القضائية، وهم بعيدون عن مقصود المشرع الدستوري حينما استخدم عبارة (أجهزة الدولة)، وثانيها: أن المشرع في القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ لو كان يريد إخضاع أعضاء السلطة القضائية لهذا القرار بقانون لكان من الواجب عليه أن يحصل مسبقًا على رأي المجالس العليا بالجهات والهيئات القضائية قبل إصدار هذا القرار بقانون طبقًا لحكم المادة (١٨٥) من الدستور، مما يدل على أنه يعي تمامًا عدم شمول القرار بقانون المذكور لأعضاء السلطة القضائية، التزامًا منه بالتفسير الصحيح لعبارة «أجهزة الدولة» الواردة بالدستور.

وحيث إن المستقر عليه في إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أنه في مجال التفسير ينبغي دومًا الالتزام بالمعنى الذي يحمل النص على الصحة، وعدم مخالفة أحكام الدستور ما أمكن لذلك سبيلاً، لذا فإنه يتعين تفسير عبارة "العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين وكادرات خاصة" الواردة بالقرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ على نحو يحملها على الصحة ولا يخالف أحكام الدستور، ومن ثم يخرج ممن تشملهم هذه العبارة القضاة وأعضاء النيابة العامة، وذلك في مجال الخضوع لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤، وقد جرى إفتاء الجمعية العمومية– في مجال تفسير هذه العبارة في إطار أحكام القرار بقانون المذكور– على أن النص على خضوع الفئات التي ينظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة، هى محاولة من المشرع لشمول الفئات التى تندرج ضمن العاملين بأجر لدى السلطة التنفيذية ويخضعون لقوانين أو كادرات خاصة.

laa-eg.com

ويؤكد هذه النتيجة- يقينًا- أن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ استحدث الجمع بين حدّين في آن واحد في مجال تحديده للحد الأقصى لصافي الدخل الذي يتقاضاه العاملون بأجهزة الدولة، وهما: حد نسبي تم تحديده بخمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى، وحد أقصى رقمي: قدره المشرع بمبلغ لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا، وقد بيّنت المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون الأسس التي على هداها تم تحديد الحدين المشار إليهما، وقد ورد بها أن الحد الأدنى تم تحديده بمبلغ (١٢٠٠) ألف ومائتي جنيه في ضوء ما قرره مجلس الوزراء بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٨ بشأن الحد الأدنى لإجمالي أجر ودخل العامل- القرار رقم (٩/١٣/٩/٩)- وهذا الحد كما هو واضح ينطبق فقط على العاملين بأجهزة الدولة، وهم العاملون بأجر لدى السلطة التنفيذية، ولا يصدُق هذا التحديد مطلقًا على أعضاء السلطة القضائية الذي يزيد الحد الأدنى لإجمالى أجر أقل درجة من درجات عضوية هذه السلطة على هذا الحد، كما ورد بالمذكرة الإيضاحية المشار إليها أنه على هَدْى من الحد الأدنى (١٢٠٠) ألف ومائتي جنيه مضروبًا في خمسة وثلاثين مِثْلا، تم تحديد الحد الأقصى بمبلغ لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه، فضلا عن التحديد الذي أورده المشرع في القانون رقم (٩٩) لسنة ١٩٨٧ معدلا بالقرار بقانون رقم (٣٧) لعام ٢٠١٤ الذى حدد راتب ومخصصات رئيس الجمهورية بمبلغ اثنين وأربعين ألف جنيه بوصفه رئيسًا للدولة والسلطة التنفيذية، وما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ على نحو ما تقدم يؤكد بما لا يدع مجالا للشك أن عبارة "العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة" لا تشمل بحال من الأحوال أعضاء السلطة القضائية- في مجال الخضوع لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤؛ لأن رئيس الجمهورية طبقًا لحكم المادة (١٣٩) من الدستور، هو رئيس السلطة التنفيذية، وليس رئيسًا لكل السلطات في الدولة، فهو لا يمثل السلطة القضائية، وما كونه رئيسًا للدولة سوى لتمثيلها في علاقتها بالغير دون أن يتعدّى ذلك إلى تمثيل السلطتين القضائية والتشريعية، خاصة أن الدستور الحالى لم يجعل رئيس الجمهورية ممثلا لهذه السلطات، ولم يجعله حكمًا بينها، وهو الأمر الذى يؤكد من جميع الوجوه أن أحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤، لا تنطبق إلا على العاملين بأجر لدى السلطة التنفيذية، فلا يعقل أن يُحدد الحد الأدنى استنادًا إلى ما يتقاضاه أقلُّ أفراد هذه السلطة- السلطة التنفيذية- ويُحدد الحد الأقصى استنادًا إلى ما يتقاضاه أعلى أفراد هذه السلطة- رئيس الجمهورية. ويزعم البعض أن القرار بالقانون المذكور حينما أورد عبارة "العاملين الذين تنظم

laa-eg.com

شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة"، قد قصد إخضاع أعضاء السلطة القضائية لأحكامه، فلا يصح أن يساوى بين مختلفين (السلطة القضائية والسلطة التنفيذية) باعتبار أنهما مقيس ومقيس عليه، حال كون كل منهما يختلف في الطبيعة والتكييف القانونى الصحيح اختلافًا يتنافر مع إعمال حكم القياس.

ولا يجوز التذرع بسلطة المشرع في إخضاع السلطة القضائية للحد الأقصى للأجور حتى لو لم تكن عبارة «أجهزة الدولة» تتسع لتشملهم استنادا إلى قواعد الدستور المتعلقة بالتزام الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع ولتحقيق المساواة مع العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة– طبقا للمفهوم الذى كشف عنه هذا الإفتاء، حيث إن هذا الزعم مردود بأن الالتزام الذى تفرضه هذه المبادئ الدستورية لا يعنى بحال من الأحوال خروج المشرع عن القيود التى تضمنتها مبادئ الدستور الأخرى، ومنها استقلال السلطة القضائية، وضمان الحق في العمل وعوائده وصون الملكية الخاصة وعدم المساس بها إلا على سبيل الاستثناء وفي الحدود وبالقيود التى أوردتها نصوص الدستور.

واستظهرت الجمعية العمومية أخيرًا– وعلى ما استقر عليه إفتاؤها– أن الدستور ناط برئيس مجلس الوزراء، أو من يعينه القانون، إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين شريطة ألا تتضمن تعديلا لحكم في القانون، أو تعطيلا لمقتضاه، أو إعفاءً من تنفيذه، ولا أن تتناول بالتنظيم ما لم ينظّمه القانون، فاللوائح التنفيذية تُفصِّل ما ورد إجمالا من نصوص، وتُفسر ما غَمُض منها، وذلك كله بالضوابط المشار إليها، فلا يملك التشريع اللائحى المُفصِّل أو المُفسر تعطيلا أو تعديلا أو الإعفاء من حكم النص الذى يسنّه المشرع، ومن ثم فإن هذه اللوائح لاتعد تشريعًا نافذًا إلا بالقدر الذى لا تنطوى فيه على ما يعد تعديلا أو تعطيلا لأحكام القانون، ويكون لجهة الفتوى ألا تعتدّ بما خالفت فيه القانون في مقام تطبيقه.

وترتيبًا على ما تقدم، فإن ما تضمنته المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لعام ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ المشار إليه من تطبيق أحكام القانون المذكور على أعضاء ورجال الجهات والهيئات القضائية يعد استحداثًا لفئة لم ترد ضمن الفئات التى حددها القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ على التفصيل آنف البيان، وهو ما يخالف أحكام الدستور، بما يفقد قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه فى خصوصية ما خالف فيه الدستور والقانون قوته الإلزامية كتشريع لائحى، ويتعين طرحه في هذا الشأن وإعمال حكم الدستور والقانون الذى

laa-eg.com

لم يدرج ضمن المخاطبين بأحكامه سوى العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة بالمعنى المحدد سلفًا، والذى لا يندرج بينهم أعضاء الجهات والهيئات القضائية.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن هيئة قضايا الدولة من الهيئات القضائية التى تمثل فرعًا من فروع السلطة القضائية، وتتمتع بالاستقلال، ويؤخذ رأيها فى مشروعات القوانين المتصلة بها قبل إصدارها، كما أن لأعضائها ذات الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وأن لها مجلسًا أعلى يدير شئونها، ويختص بنظر كل ما يتعلق بأعضائها، ومن ذلك ندبهم للقيام بأعمال قانونية أو فنية غير أعمالهم أو بالإضافة إليها، على ألا تزيد مدة ندبهم لغير أعمالهم على ثلاث سنوات، وبما لا يُخِلّ بحسن سير العمل بالهيئة.

كما استظهرت الجمعية العمومية– وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن علاقة المستشار القانونى بالجهة المنتدب إليها لا تدخل تحت وصف العلاقة اللائحية، أو العقدية، فهو لا يُندَب لشغل وظيفة في الهيكل التنظيمى للجهة، وإنما هى علاقة خاصة ومؤقتة يؤدى بمقتضاها القاضى، أو المستشار، أعمال الخبرة القانونية، ويظل فيها تابعًا لجهته الأصلية التى تحدد بداية ونهاية ندبه، وليس للجهة المنتدب إليها سلطة توقيع الجزاء عليه؛ الأمر الذى من شأنه انتفاء مقومات التبعية القانونية لهذه الجهات، ومن ثم فهو لا يُعد من العاملين بها.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن السيد المستشار/ إبراهيم فتحى بدراوى العبد (المعروضة حالته) يشغل وظيفة نائب رئيس هيئة قضايا الدولة، وأنه قد تم ندبه لمدة عام واحد، ولبعض الوقت، للعمل مستشارا بوزارة الخارجية، وبالنظر إلى أن هيئة قضايا الدولة– وبوصفها من الهيئات القضائية– إنما تُعدّ فرعًا من فروع السلطة القضائية فى ضوء أحكام دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى ٢٠١٤/١/١٨، وليس أدلّ على ذلك من ورود الإشارة فى طيّات نص المادة (١٨٥) منه إلى قيام كل هيئة قضائية على شئونها فى الفرع الأول بعنوان (أحكام عامة) من الفصل الثالث بعنوان (السلطة القضائية)، على النحو الذى يضحى معه لأعضاء هيئة قضايا الدولة– ومنهم المعروضة حالته– ذات الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لكافة أعضاء السلطة القضائية، ومن ذلك عدم خضوعهم لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، هذا بالإضافة إلى أن المعروضة حالته لا يرتبط بعلاقة

laa-eg.com

عمل- عقدية كانت أو لائحية- من تلك التى تخضع لأحكامه، وبناء عليه فليس ثمة مانع من تطبيق ما انتهت إليه فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بالملف رقم ٣٧٩/١/٥٨ بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٥/٣/٢٥ السالف الإشارة إليها على المعروضة حالته، ولا يخضع- والحال كذلك- فيما يتقاضاه من مكافأة ندبه كمستشار لوزارة الخارجية للقرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ المشار إليه.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم خضوع السيد المستشار/ إبراهيم فتحى بدراوى العبد، لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ١٥ / ١ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

(٣٩٦٦٣)