باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الثامن مـــن يوليه سنة 2023م، الموافق العشرين من ذي الحجة سنة 1444 هـ.

برئاسة السيد المستشار / بولس فهمي إسكندر رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين: رجب عبد الحكيم سليم والدكتور محمد عماد النجار والدكتور طارق عبد الجواد شبل وخالد أحمد رأفت دسوقي والدكتورة فاطمة محمد أحمد الرزاز ومحمد أيمن سعد الدين عباس نواب رئيس المحكمة

وحضور السيد المستشار الدكتور/ عماد طارق البشري رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد/ محمد ناجي عبد السميع أمين السر

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 6 لسنة 44 قضائية "دستورية"، بعد أن أحالت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، بحكمها الصادر بجلسة 2021/4/24، ملف الدعوى رقم 36304 لسنة 73 قضائية

المقامة من

أحمد السيد إبراهيم نصار

ضـــد

1- رئيس مجلس الوزراء

2- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية

الإجراءات

بتاريخ الخامس عشر من فبراير سنة 2022، ورد إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، ملف الدعوى رقم 36304 لسنة 73 قضائية، نفاذًا لحكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، الصادر بجلسة 2021/4/24، القاضي بوقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا، للفصل في دستورية نص المادة (50) من لائحة الموارد البشرية بالهيئة العامة للرقابة المالية، الصادرة بقرار مجلس إدارة الهيئة رقم 126 لسنة 2018، فيما تضمنه من وضع قيد زمني مقداره ثلاث سنوات، على منح العامل إجازة خاصة لمرافقة الزوج أو الزوجة المرخص له بالسفر إلى الخارج.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة، طلبت فيها الحكم برفض الدعوى.
وقدمت الهيئة العامة للرقابة المالية مذكرة، طلبت فيها الحكم برفض الدعوى.
وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريرًا برأيها.
ونُظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وفيها قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم.

"المحكمـــة"

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.
حيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من حكم الإحالة وســـائر الأوراق - في أن المدعي - في الدعوى الموضوعية – وهو من العاملين بالهيئة العامة للرقابة المالية، رُخص له بإجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة زوجته التي تعمل بالخارج خلال المدة من سنة 2015 إلى سنة 2019، وتقدم بطلب للهيئة لمد الإجازة لعام آخر، فتم رفض الطلب، وإذ لم يعُد المذكور إلى عمله عقب الإجازة المرخص بها وانقطع عن العمل، فقد أصدرت الهيئة القرار رقم 1485 لسنة 2019 بإنهاء خدمته للانقطاع، فأقام المدعي أمام محكمة القضاء الإداري بالقاهرة ضد الهيئة، الدعوى رقم 36304 لسنة 73 قضائية، طالبًا الحكم- وفق طلباته الختامية - أولاً: بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن مد الإجازة الممنوحة له لمرافقة الزوجة التي تعمل بالخارج حتى 2021/1/31، ثانيًا: بإلغاء القرار رقم 1485 لسنة 2019 فيما تضمنه من إنهاء خدمته للانقطاع. وإذ ارتأت محكمة الموضوع أن نص المادة (50) من لائحة الموارد البشرية بالهيئة العامة للرقابة المالية، يحول دون إجابة المدعي لطلباته، وتثور بشأنه شبهة مخالفة أحكام الدستور، فقد قضت بجلسة 2021/4/24، بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستوريته.
وشيدت قضاءها على حاصل من القول إن النص المحال، بوضعه حـــدًّا أقصى للإجـــازة بدون مرتب، التي تمنح للزوج أو الزوجة، إذا رخص لأحدهما بالسفر إلى الخارج، مدة لا تجاوز ثلاث سنوات، يكون قد حال بين العامل وبين الحصول على إجازة لمرافقة زوجه، إذا تجاوز مجموع ما حصل عليه من إجازات هذا الحد، وهو ما يتعارض مع ما أكده الدستور من وحدة الأسرة وتماسكها، نائيًا بها عما يقوض بنيانها، أو يضعفها أو يؤدي إلى انحرافها أو هدمها، بما يخل بوحدتها التي قصد الدستور صونًا لذاتها، كما يخل بالأسس التي تقوم عليها، بالمخالفة لأحكام المواد (9 و10 و11 و12) من الدستور.

وحيث إن المادة الأولى من القانون رقم 10 لسنة 2009 بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تنص على أن " تنشأ هيئة عامة للرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تسمى الهيئة العامة للرقابة المالية، تكون لها شخصية اعتبارية عامة، وتتبع الوزير المختص .....".

وتنص المادة السادسة من القانون ذاته على أن " مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها ووضع وتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أغراضها وأهدافها، وله

أن يتخذ ما يراه لازمًا من قرارات نهائية لمباشرة اختصاصات الهيئة دون حاجة لاعتمادها من جهة إدارية أعلى، وعلى الأخص: .....
5- اعتماد الهيكل التنظيمي للهيئة واللوائح المالية والإدارية وشئون العاملين دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها في الهيئات العامة والحكومية في هذا الشأن .....".

وتنص المادة (10) من النظام الأساسي للهيئة العامة للرقابة المالية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 192 لسنة 2009 على أن " يتولى مجلس إدارة الهيئة الاختصاصات المقررة لمجالس إدارة الهيئة المصرية للرقابة على التأمين، والهيئة العامة لسوق المال، والهيئة العامة لشئون التمويل العقاري التي حلت الهيئة محلها، والمنصوص عليها في قانون الإشراف والرقابة على التأمين الصادر بالقانون رقم 10 لسنة 1981، وقانون رأس المال الصادر بالقانون رقم 95 لسنة 1992، وقانون الإيداع والقيد المركزي للأوراق المالية الصادر بالقانون رقم 93 لسنة 2000، وقانون التمويل العقاري الصادر بالقانون رقم 148 لسنة 2001، وفي أية قوانين أو قرارات أخرى.
وتكون لمجلس إدارة الهيئة جميع الصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراضه المنصوص عليها في القانون رقم 10 لسنة 2009 بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية المصرفية، وعلى الأخص ما يأتي: .....
(هـ) اعتماد الهيكل التنظيمي للهيئة واللوائح المالية والإدارية وشئون العاملين دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها في الهيئات العامة والحكومية في هذا الشأن .....".

وتنص المادة (50) من لائحة الموارد البشرية بالهيئة العامة للرقابة المالية الصادرة بقرار مجلس إدارة الهيئة رقم 126 لسنة 2018 - النص المحال -على أن " للعامل الحق في الحصول على إجازة خاصة بدون أجر لمدة لا تجاوز ثلاث سنوات في حالة إذا ما رخص للزوج أو الزوجة العاملين بالسفر للخارج لمدة لا تقل عن ستة أشهر، ولا يجوز أن تجاوز الإجازة مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج، كما لا يجوز أن تتصل بإعارة إلى الخارج ....".

وحيث إن المصلحة في الدعوى الدستورية، وهى شرط لقبولها، مناطها - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يؤثر الحكم في المسألة الدستورية على الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع. ويستوى في شأن توافر المصلحة أن تكون الدعوى قد اتصلت بالمحكمة عن طريق الدفع أو عن طريق الإحالة، والمحكمة الدستورية العليا هي وحدها التي تتحرى توافر شرط المصلحة في الدعوى الدستورية، للتثبت من شروط قبولها، ومؤدى ذلك أن الإحالة من محكمة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا لا تفيد بذاتها توافر المصلحة، بل لازمه أن هذه الدعوى لا تكون مقبولة إلا بقدر انعكاس النص التشريعي المحال على النزاع الموضوعي، فيكون الحكم في المطاعن الدستورية لازمًا للفصل في ذلك النزاع. متى كان ذلك، وكان النزاع الموضوعي تدور رحاه حول أحقية المدعي في

الحصول على إجازة خاصة لمرافقة زوجته، المرخص لها بالعمل في الخارج، دون التقيد بمدة السنوات الثلاث التي نصت المادة (50) من لائحة الموارد البشرية بالهيئة العامة للرقابة المالية، على اعتبارها حدًا أقصى للإجازة الخاصة السالف بيانها، ومن ثم فإن الفصل في دستورية النص المحال يرتب انعكاسًا أكيدًا على الطلبات المطروحة على محكمة الموضوع، وقضاء تلك المحكمة فيها، بما يتوافر معه شرط المصلحة في الدعوى المعروضة.

وحيث إن الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن دستورية النصوص القانونية المطعون فيها، لا تحول بينها ورد هذه النصوص إلى الأصول التي أنبتتها، كلما آل إبطالها إلى زوال ما تفرع عنها واتصل بها اتصال قرار. إذ كان ذلك، وكان النص المحال قد ورد ضمن نصوص لائحة الموارد البشرية بالهيئة المذكورة، الصادرة بقرار مجلس إدارتها رقم 126 لسنة 2018، تنفيذًا للبند (5) من المادة السادسة من القانون رقم 10 لسنة 2009 بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، وكذا البند (هـ) من المادة (10) من النظام الأساسي للهيئة العامة للرقابة المالية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 192 لسنة 2009، مستمدًا قواعده وأحكامه منهما، فإنه يغدو مرتبطًا عضويًا بهاتين المادتين، ومن ثم فإن نطاق الدعوى المعروضة لا يقتصر على النص المحال وحده، وإنما يمتد ليشمل – بالإضافة إليه - أصل القاعدة التي تفرع هذا النص عنها، محددة في البند (5) من المادة السادسة من القانون، والبند (ه) من المادة (10) من النظام الأساسي المشار إليهما، بحسبانهما قد ناطا بمجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية إصدار لائحة شئون العاملين بها، والتي صدرت بمسمى لائحة الموارد البشرية بالهيئة المذكورة.

وحيث إن المادة (101) من الدستور القائم تنص على أن " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".

وتنص المادة (215) منه على أن " يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية".

وتنص المادة (216) منه على أن " يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال.....".

وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى، الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها. ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة، تضفي عليه صفة السيادة والسمو، بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوى على قمة البناء القانوني للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، باعتبارها أسمى القواعد الآمرة، التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعاتها وقضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، وهو ما يُعد أصلًا مقررًا وحكمًا لازمًا لكل نظام ديمقراطي سليم.

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا، قد جرى على أن الدولـــة القانونيـــة – وعلى ما تنص عليه المادة (94) من الدستور - هي التي تتقيد في ممارستها لسلطاتها، أيًا كانت وظائفها أو غاياتها، بقواعد قانونية تعلو عليها، وتردها على أعقابها إن هي جاوزتها، فلا تتحلل منها.

وحيث إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، إنما تستهدف أصلًا، صون الدستور القائم، وحمايته من الخروج على أحكامه، التي تمثل دائمًا القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، التي يتعين التزامها ومراعاتها، وإهدار ما يخالفها من تشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الآمرة، سواء في ذلك ما صدر من هذه التشريعات قبل إصدار الدستور أم بعد العمل بأحكامه، متى كانت تلك التشريعات محلاً للطعن أمام المحكمة الدستورية العليا.

وحيث إن الدستور لا يقرر بالنصوص التي يتضمنها أمورًا مندوبة يجوز اتباعها أو الإعراض عنها، بل يقرر بها ما يكون واجبًا ولازمًا، فلا يكون المشرع بالخيار بين تطبيقها أو إرجائها، بل يتقيد بها بالضرورة فلا يتخطاها أو يميل انحرافًا عنها، كذلك فإن القيود التي يفرضها الدستور على المشرع، هي التي تحدد نطاق السلطة التقديرية التي يملكها في موضوع تنظيم الحقوق، فلا تكون ممارستها انفلاتًا من كوابحها، أو إخلالاً بضوابط تنظيمها. ومن غير المتصور أن يكون التقيد بنصوص الدستور عائدًا لمحض تقدير المشرع، ومحددًا على ضوء المصالح التي يستنسبها، ذلك أن الالتزام بتطبيق أحكام الدستور يكمن في أنها تعبير عن إرادة أعلى هي التي تستند السلطتان التشريعية والتنفيذية إليها في تأسيسها، فإذا نشأتا وفق أحكام الدستور، فذلك لتباشر كلٌ منهما وظيفتها في الحدود التي رسمها، فلا تتحلل إحداهما منها، وإلا كان ذلك تمردًا من جانبها على ضوابط حركتها التي استقام بها بنيانها.

وحيث إن المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه متى عهد الدستور إلى سلطة معينة باختصاصات محددة استقل من عيَّنه الدستور دون غيره بممارستها.

لما كان ذلك، وكان نص المادة (216) من الدستور قد ناط بالسلطة التشريعية، دون غيرها، إصدار قانون ينظم سائر الأوضاع الوظيفية للعاملين بالهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، ومن بينها الهيئة العامة للرقابة المالية، فإن مقتضى ذلك أن الدستور لم يعقد لسلطة أخرى، غير السلطة التشريعية، اختصاصًا بإصدار القواعد المنظمة لأوضـــــاع العاملين بتلك الهيئات والأجهزة، ومن ثم فإن ما ينص عليه البند (5) من المادة السادسة من القانون رقم 10 لسنة 2009 بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، والبند (ه) من المادة (10) من النظام الأساسي للهيئة الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 192 لسنة 2009، من تخويل مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية سلطة اعتماد اللائحة التي تنظم شئون العاملين بها، وما ترتب على إعمال هذين النصين من إصدار مجلس إدارة الهيئة للائحة الموارد البشرية بالقرار رقم 126 لسنة 2018، فإنه يضحى انتحالاً لاختصاص حجزه الدستور للسلطة التشريعية، دون سواها، مما مؤداه أن تكون النصوص التشريعية السالف بيانها، قد خالفت حكم المادتين (101 و216) من الدستور.

وحيث إن هذه المحكمة تقديرًا منها أن إعمال الأثر الرجعي للقضاء بعدم دستورية لائحة الموارد البشرية بالهيئة العامة للرقابة المالية الصادرة بقرار مجلس الإدارة بالهيئة رقم 126 لسنة 2018، والنصين اللذين أنبتاها، قد يفضي إلى مساس بمراكز قانونية تكونت في ظل العمل بتلك اللائحة، فإن المحكمة تُعمل الرخصة المخولة لها بنص الفقرة الثانية من المادة (49) من قانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979، وتحدد اليوم التالي لنشر هذا الحكم تاريخًا لإعمال آثاره، دون إخلال باستفادة المدعي منه.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة:

أولاً: بعدم دستورية نص البند (5) من المادة السادسة من القانون رقم 10 لسنة 2009 بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية.

ثانيًا: بعدم دستورية نص البند (هـ) من المادة (10) من النظام الأساسي للهيئة العامة للرقابة المالية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 192 لسنة 2009.

ثالثًا: بعدم دستورية قرار مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية رقم 126 لسنة 2018 بإصدار لائحة الموارد البشرية بالهيئة العامة للرقابة المالية.

رابعًا: بتحديد اليوم التالي لنشر هذا الحكم تاريخًا لإعمال آثاره.

أمين السر رئيس المحكمة

1/ 8 / 2023

بعد الاطــلاع على المادة(191) من قـــانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم 13لسنة 1968، والمــادة(51) من قانون المحكمة الدســتورية العليا الصــادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979، وعلى المسودة الخطية لهذا الحكم ،

قــررت المحكمة " من تلقــاء نفسها " تصحيح الخطأ المادى الـوارد بالســـــطر الثانى مـــن الصحيفة رقم (10) من نسخة الحكم الأصلية، وذلك باســـــتبدال كلمــة " الثالثة " بكلمــة " الثانية "

مع نشر هذا التصحيح باستدراك بالجريدة الرسمية

أمين السر رئيس المحكمة