باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٤ أبريل سنة ١٩٩٨ م الموافق ٧ ذو الحجة سنة ١٤١٨ هـ .

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر ..... رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين : عبد الرحمن 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 » .

المقامة من :

بنك مصر .

ضـــد :

السيد / رئيس الجمهورية .

السيد / رئيس مجلس الشعب .

السيد / رئيس مجلس الوزراء .

النقابة العامة للعاملين بالهيئة القومية لسكك حديد مصر .

الإجـــــــراءات :

بتاريخ الثانى والعشرين من أبريل 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 تقريرا برأيها .

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

المحـــكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق ، والمداولة .

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى عليها الرابعة ، كانت قد أقامت الدعوى رقم ٥٧١٠ لسنة ١٩٩٤ مستعجل القاهرة ضد البنك المدعى ابتغاء القضاء بعدم الاعتداد بالحجز الموقع منه بتاريخ ١٩٩٤/٧/١٧ على رصيد اللجنة النقابية للعاملين بسكك حديد مصر ، المودع لدى الفرع الرئيسى لبنك العمال وقدره ٧٩٧٦١,٨٤ جنيه ؛ وذلك على سند من أن البنك المدعى يداين اللجنة بأكثر من المبلغ المحجوز من أجله ؛ وقد حَلَّ أجل الوفاء بالدين فى ١٩٩٣/١٢/٣١ . وإذ تقاعست اللجنة المدينة عن السداد ؛ فقد أوقع المدعى الحجز الإدارى على رصيدها لدى البنك المحجوز تحت يده ؛ وإذ يعد هذا الرصيد من قبيل أموال المنظمة النقابية اللازمة لمباشرة نشاطها ؛ فإن الحجز عليه - فى تقديرها - يكون غير جائز عملا 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 جدية 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 - لا تجيز الحجز على مقار المنظمات النقابية أو أثاثها أو معداتها أو الأموال اللازمة لمباشرة نشاطها» .

وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون عليه مخالفته أحكام المادتين ٤٠ و٦٨ من الدستور ، وذلك تأسيسا على أن إخلال المدين بالوفاء بالدين اختياراً ، يخول دائنه أن يقتضيه منه جبراً . كذلك ، فإن حظر إيقاع الحجز على أموال المدين فى مجموعها ، إنما يعطل الضمان العام لدائنيه ، ويفرغ الخصومة القضائية - وهى الوسيلة التى رسمها المشرع لحماية الحق أو الحرية - من مضمونها ؛ ويحايز - دون مسوغ - بين المنظمة النقابية العمالية - فى مجال الرجوع عليها بالديون المترتبة فى ذمتها - وبين غيرها من الجهات المدينة .

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها ارتباطها عقلا بالمصلحة التى يقوم بها النزاع الموضوعى ، وذلك بأن يكون الحكم فى المسائل الدستورية ، لازما للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها ؛ وكان النزاع الموضوعى متعلقا بديون استحقتها الجهة المصرفية قبل المنظمة النقابية العمالية «المدعى عليها الرابعة» ؛ وكان قانون النقابات العمالية - بالنصوص التى تضمنها ، والتى تحول دون تحصيل هذه الجهة لديونها - قد أعاقتها عن الرجوع بها على المنظمة النقابية العمالية ، فإن هذه النصوص هى التى يتحدد بها نطاق الخصومة الدستورية ؛ وكذلك إطار المسائل التى تُدعى هذه المحكمة للفصل فيها .

وحيث إن المادة ٥٤ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ تنص فى فقرتيها الأولى والثانية على ما يأتى :

فقرة اولى : «مع مراعاة الأحكام الواردة فى هذا القانون واللوائح والأنظمة الأساسية الصادرة تنفيذا له ، تعتبر أموال المنظمات النقابية أموالا عامة «بصفة خاصة» فيما يتعلق بتطبيق أحكام قانون العقوبات .

٥٧

فقرة ثانية : ولا يجوز الحجز على مقار المنظمات النقابية أو الأثاثات أو المعدات أو الأموال اللازمة لمباشرة نشاطها » .

وحيث إن مؤدى هاتين الفقرتين مترابطتين ، أنه فيما عدا ما ورد فى قانون النقابات العمالية من أحكام خاصة فى شأن أموالها ، كتلك التى تنص على عدم جواز الحجز على الأموال اللازمة لمباشرة نشاطها ؛ فإن أصلا يحيط بأموال هذه المنظمات وينبسط عليها ، يقتضى اعتبارها من الأموال العامة - لا فى مجال تطبيق أحكام قانون العقوبات وحدها - ولكنها تكون كذلك فى غير ذلك من صور الحماية التى 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 التى كفلها هذا القانون لأموالها ، ويتعين بالتالى قراءتهما معا .

وحيث إن الحقوق جميعها - وكذلك النظم القانونية التى تضمها - إنما تستمد أوصافها من مكوناتها ، فلا يجوز أن يُخْرِجها المشرع عن طبيعتها من خلال مفاهيم قانونية يجريها عليها بما ينافض خصائصها ، ويحور بنيانها .

وحيث إن المنظمة النقابية العمالية - وعلى ما تنص 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 كفايتهم 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 ، فلا تباشر نشاطها أصلا إلا وفقا لقواعد هذا القانون ، ولو كان المشرع قد منحها جانبا من خصائص السلطة العامة وامتيازاتها - كتلك التى تخولها حق اللجوء إلى الطريق الإدارى لرد العدوان على أموالها - ذلك أن وسائل السلطة العامة التى تمارس المنظمة النقابية بعض جوانبها ، لا تحيلها إلى جهة إدارية فى مقوماتها ، ولا تلحقها بها أو تجعلها من فروعها ؛ بل تظل

المنظمة العمالية - حتى مع تمتعها ببعض من خصائص السلطة العامة - محتفظة بعناصر تكوينها الخاص ، التى ينافيها اعتبار أموالها من الأموال العامة - لا فى مجال محدد أو دائرة بذاتها تتصل بإعمال النصوص العقابية فى شأن أموالها لردع مختلسيها أو من يستولون عليها دون حق أو يسهلون ذلك لآخرين - بل كذلك على صعيد غيرها من النصوص القانونية التى تؤمن أشكالا أخرى من الحماية التى يقتضيها ضمان تحقيق المنظمة العمالية لأهدافها من خلال أموالها .

وحيث إنه متى كان ذلك ، وكانت الحماية التى أضفتها الفقرة الأولى من المادة ٥٤ المطعون عليها ، فى شأن أموال المنظمات النقابية العمالية ، والتى تتمثل فى اعتبارها مشبهة حكما بالأموال العامة فى مجال قانون العقوبات وغيره من القوانين ، مؤداها إسباغ حصانة على أموال المنظمة النقابية تحيط بها ؛ وكان المجال الطبيعى لهذه الحماية يقتضى انصرافها إلى نصوص قانون العقوبات دون غيرها صونا لأموال المنظمة النقابية بما يردع مغتصبيها 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 التى 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 تُوصِد أى منها أبوابها فى وجهه ، بل يكون الفصل فى الخصومة التى يطرحها عليها مقتضيا عرضها على محكمة تتوافر لها - ومن خلال حيدتها واستقلالها وحصانة أعضائها ، وعلى ضوء الأسس الموضوعية لضماناتها العملية المقاييس المعاصرة التى توفر لكل شخص حقا مكتملا متكافئا فيه مع غيره فى مجال الفصل فى الحقوق التى يدعيها إنصافا ، وعلانية ، وخلال مدة لا تستطيل دون مبرر ، ومراعاة أن تشكيل المحكمة ، وقواعد تنظيمها وطبيعة الضوابط الموضوعية والإجرائية المعمول بها أمامها ، وكيفية تطبيقها عملا ، هى التى تقيم لها صحيح بنيانها .

وحيث إن لحق التقاضى غاية نهائية يتوخاها ، تمثلها الترضية القضائية التى يناضل المتقاضون من أجل الحصول عليها لجبر الأضرار التى أصابتهم من جراء العدوان على الحقوق التى يدعونها . وتندمج هذه الترضية - وبافتراض اتساقها مع أحكام الدستور والقانون - فى الحق فى التقاضى باعتبارها الحلقة الأخيرة فيه ، ولأنها ترتبط بصلة وثقى بالأغراض النهائية التى تستهدفها الخصومة القضائية . ذلك أن هذه الخصومة لا يقيمها ذوو الشأن فيها للدفاع عن مصالح عقيمة نظرية فى طبيعتها وخصائصها ؛ وإنما غايتها اقتضاء منفعة يقرها القانون ، وبها تتحقق للخصومة القضائية جوانبها العملية ، فلا تعمل فى فراغ .

وحيث إن إنكار الحق فى الترضية القضائية - سواء بمنعها ابتداء ؛ أو من خلال إرهاقها بقيود تُعَسِّر الحصول عليها ؛ أو عن طريق تباطؤ ملحوظ فى تقديمها ؛ مؤداه أن من يطلبونها لا يقتضونها فى وقتها الملائم ، أو يردون أصلا عنها ؛ أو يحصلون على قدر منها بعد انتقاصها من أطرافها ؛ مما يعتبر إهداراً للحماية التى كفلها الدستور أو المشرع للحقوق على اختلافها ، وإنكاراً لحقائق العدل فى جوهر ملامحها وتوجهاتها .

وحيث إن الترضية القضائية التى لا تقترن بوسائل الحمل على تنفيذها ، تفقد قيمتها عملا . وكلما تعذر قهر المدين على أداء الحقوق التى ماطل فى إيفائها لأصحابها ؛ وكان سند اقتضائها مستوفيا قوة نفاذه ؛ فإن إعمال مبدأ الخضوع للقانون يكون سرابا . ويغدو عبثا كذلك تأسيس حقائق العدل وتثبيتها من خلال مباشرة السلطة القضائية لولايتها التى حدد الدستور والمشرع تخومها ؛ وغايتها إيصال الحقوق لأصحابها ، وحمل من ينازعون فيها إعناتا على ردها ؛ تقديراً بأن الحماية القضائية للحق أو الحرية ، لازمها أن يكون الطريق إليها عبورا إلى محصلتها النهائية ، وانتقالا من مرحلة التداعى 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 فى خصائص الحق أو الحرية التى قام الدليل على الإخلال بها ، وكان العدوان عليها موضوع الخصومة القضائية ، وصونها غايتها .

وحيث إن من المقرر كذلك أن أموال المدين جميعها ضامنة للوفاء بديونه ، وأن الدائنين جميعهم متكافئون فى 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 التى تتوخاها والتى تبلور إطارا لمصلحة مشروعة تحيط بها . فإذا كان اتصال هذه النصوص بالأغراض التى تبتغيها - وبافتراض مشروعيتها - مفتقداً أو واهيا ، كان إبطال هذه النصوص لازما ؛ وكانت الأموال التى يملكها المدين - سواء كان شخصا طبيعيا أو اعتباريا - يشملها الضمان العام لدائنيه ، فإن ردهم عنها بنص تشريعى - ودون مسوغ - مؤداه أن يكون هذا النص باطلا .

وحيث إن الفقرة الثانية من المادة ٥٤ المطعون عليها تحول بذاتها دون الحجز على مقار المنظمة النقابية وأثاثها ومعداتها ، وكذلك أموالها اللازمة لمباشرة نشاطها ؛ وكانت الأغراض التى تقوم المنظمة النقابية عليها - مع تعددها وتنوعها واتساعها - تقتضيها أن تعمل على إشباعها بكل الوسائل التى تملكها ، ومن بينها استخدامها لأموالها فى 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 لدائنيها ، ولن تكون الأحكام القضائية الصادرة لصالحهم غير أوراق مهملة لا قيمة لها ، بما يجرد الحقوق التى كفلتها من قوة نفاذها .

ولا يعدو ذلك أن يكون عدوانا بئيسا على حق التقاضى ؛ وتدخلا غير مباشر فى شئون العدالة بما يناقض متطلباتها ، وإفراداً لأى منظمة نقابية - ودون مسوغ - بمعاملة تفضيلية تختص بها دون غيرها من أشخاص القانون الخاص فى مجال الرجوع عليها بالديون المترتبة فى ذمتها ؛ ومن ثم إخلالا بأحكام المواد ٤٠ و٦٥ و٦٨ و١٦٥ من الدستور .

فلهذه الأسباب :

حكمت 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 فى 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 .

أمين السر **رئيس المحكمة**