باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد، الثانى من يناير سنة ٢٠١١م، الموافق السابع والعشرين من المحرم سنة ١٤٣٢هـ.

برئاسة السيد المستشار/ فاروق أحمد سلطان ..... **رئيس المحكمة**

وعضوية السادة المستشارين: ماهر البحيرى ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصى وماهر سامى يوسف ويولس فهمى اسكندر ..... **نواب رئيس المحكمة**

وحضور السيد المستشار/ حاتم حمد بجاتو ..... **رئيس هيئة المفوضين**

وحضور السيد/ ناصر إمام محمد حسن ..... **أمين السر**

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٩٨ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية".

المقامة من

السيد الأستاذ/ عبد العظيم جودة مصطفى ماجد.

ضد

١ - السيد وزير العدل.

٢ - السيد المستشار رئيس محكمة جنوب القاهرة الابتدائية.

٣ - السيد رئيس مجلس الوزراء.

٤ - السيد الأستاذ نقيب المحامين.

الإجراءات

بتاريخ العاشر من شهر يوليو سنة ٢٠٠١، أودع المدعى، صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، طالبًا الحكم بعدم دستورية القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣

بشأن ضمانات ديمقراطية التنظيمات النقابية المهنية، المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥، خاصة المواد الثانية والثالثة والرابعة والخامسة والسادسة والسادسة مكرراً والتاسعة من هذا القانون.

وقدمت هيئة قضايا الدولة ثلاث مذكرات، طلبت فى الأولى رفض الدعوى، وفى الثانية والثالثة الحكم أصليًا بعدم قبول الدعوى، واحتياطيًا برفضها. كما قدمت نقابة المحامين مذكرة بذات الطلبات.

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونُظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، حيث طلب الحاضر عن نقابة المحامين تأجيل نظر الدعوى لنظرها مع الدعوى رقم ١٦٧ لسنة ٢٤ ق " دستورية " وضمهما للارتباط.

وقررت المحكمة إصدار الحكم فى الدعوى بجلسة اليوم.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٥٦٥٦ لسنة ٥٥ قضائية، أمام محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة، ضد المدعى عليهما الأول والثانى، بطلب الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار السلبى للجنة القضائية المشرفة على انتخابات نقيب وأعضاء مجلس نقابة القاهرة الفرعية للمحامين بالامتناع عن فرز الأصوات، وإعلان نتيجة الانتخابات التى أجريت يومى ١٨ مارس و٢٥ مارس سنة ٢٠٠١، وذلك لحين الفصل فى الطعن موضوعًا بإلغاء ذلك القرار وما يترتب على ذلك من آثار قانونية، أخصها تشكيل مجلس نقابة القاهرة الفرعية للمحامين. وأثناء نظر محكمة القضاء الإدارى لذلك الطعن، دفع المدعى بعدم دستورية القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ المشار إليه، والمعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية دفعه، وصرحت له برفع الدعوى الدستورية، فقد أقام الدعوى الماثلة.

وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى من وجهين، الأول: التجهيل بالنصوص التشريعية المطعون عليها، لخلو تصريح محكمة الموضوع من تعريف بها، يكون محدداً بذاته لماهيتها، وكاشفًا عن حقيقة محتواها، مما مؤداه أن هذا التصريح قد ورد على غير محل، ومن ثم تكون الدعوى الماثلة قد اتصلت بالمحكمة بالمخالفة للأوضاع المنصوص عليها فى قانونها، والثانى: أن المشرع الدستورى قد أجرى تعديلا على نص المادة (١٩٤) من الدستور، حدد بمقتضاه المواد الدستورية التى احتوت أحكامها ما يعد من القوانين المكملة للدستور، ولم يرد من بينها القانون المطعون بعدم دستوريته، الأمر الذى تنتفى معه مصلحة المدعى فى الدعوى الماثلة. وهذا هو أيضًا ما استندت إليه نقابة المحامين فى طلب الحكم بعدم قبول الدعوى.

وحيث إن هذا الدفع مردود فى وجهه الأول بأن المدعى إذ طعن أمام محكمة الموضوع بعدم دستورية القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ بأكمله، وكان التصريح الصادر عنها برفع الدعوى الدستورية قد تعلق بهذا القانون فى جملة أحكامه، فإن هذا التصريح يكون منصرفًا على كامل القانون المطعون عليه، بما فى ذلك النصوص التى عينها المدعى بذواتها. ومردود فى وجه الثانى، بأن المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية تتحدد على ضوء ما قررته فى شأنها أحكام الدستور التى فرضها، ذلك أن النصوص المدعى مخالفتها للدستور من جوانب شكلية، لا يتصور إخضاعها لغير الأوضاع الإجرائية التى كان ممكنًا إدراكها عند إقرارها أو إصدارها. متى كان ذلك، وكان القانون المطعون عليه رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥، صدر قبل تعديل نصى المادتين (١٩٤) و (١٩٥) من دستور سنة ١٩٧١ طبقًا لنتيجة الاستفتاء الذى جرى فى ٢٠٠٧/٣/٢٦، فإن لازم ذلك ومؤداه، أن تتحدد الأوضاع الشكلية لنصوص ذلك القانون فى شأن إقرارها وإصدارها على ضوء ما قررته أحكام المادة (١٩٥) من الدستور قبل تعديلها سالف الإشارة إليه. وإذ كان من المقرر أيضا فى قضاء هذه المحكمة ضرورة وجود صلة حتمية بين الدعويين الدستورية والموضوعية، لازمها أن يكون قضاؤها فى أولاهما مؤثراً فى النزاع الموضوعى المرتبط بها، ومقتضاها أن يكون هذا النزاع قائمًا عند الفصل فى الدعوى الدستورية، وإلا فقد الحكم الصادر فيها جدواه بعد أن لم يعد ثمة موضوع يمكن إنزال قضاء المحكمة

الدستورية العليا عليه. متى كان ذلك، وكان الطعن بعدم الدستورية يدور حول حقوق وأوضاع سابقة على الفصل فى الدعوى الدستورية، وكان ما يتوخاه الطاعن من إبطال القانون الطعين، هو إلغاء آثاره كيلا يطبق فى النزاع الموضوعى، فإن حرمان الطاعن من الحصول على هذه الترضية القضائية - بعد قيام موجبها - يعتبر إهداراً للغاية النهائية لحق التقاضى الذى حرص الدستور فى المادة (٦٨) منه على ضمانه للناس كافة، بما يكون معه التمسك بزوال مصلحة الطاعن فى دعواه الماثلة، لا سند له من القانون. ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى بوجهيه المذكورين قد ورد على غير محل حريًا بالالتفات عنه.

وحيث إنه عن طلب الحاضر عن نقابة المحامين ضم الدعوى رقم ١٦٧ لسنة ٢٤ق "دستورية" إلى الدعوى الماثلة لارتباط موضوعهما، فإنه لما كانت الدعوى رقم ١٦٧ لسنة ٢٤ ق "دستورية" لم تحدد بعد جلسة لنظرها أمام المحكمة، وكانت الدعوى الماثلة مهيأة للفصل فيها، فإن المحكمة تلتفت عن هذا الطلب.

وحيث إن المدعى ينعى على القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ المشار إليه والمعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ انطواءه على عيب شكلى لصدوره دون عرض مشروعه على مجلس الشورى، بالمخالفة لنصى المادتين (١٩٤) و(١٩٥) من الدستور، وعيب موضوعى هو انحرافه التشريعى لإخلاله بالمبادئ الدستورية المقررة فى شأن تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، والمساواة بينهم، والحق فى إنشاء نقابات على أساس ديمقراطى، وحق الانتخاب والترشح وإبداء الرأى، وسيادة القانون، وهى المبادئ المنصوص عليها بالمواد (٨، ٤٠، ٥٦، ٦٢، ٦٤، ٦٥) من الدستور.

وحيث إن الأصل فى الرقابة التى تباشرها هذه المحكمة على دستورية النصوص التشريعية أنها رقابة شاملة تتناول كافة المطاعن الموجهة إليها أيًا كانت طبيعتها، وأنها بالتالى لا تقتصر على العيوب الموضوعية التى تقوم على مخالفة نص تشريعى للمضمون الموضوعى لقاعدة واردة فى الدستور، وإنما تمتد هذه الرقابة إلى المطاعن الشكلية التى تقوم فى مبناها على مخالفة نص تشريعى للأوضاع الإجرائية التى تطلبها الدستور، سواء فى ذلك ما كان منها متصلا باقتراح النصوص التشريعية أو إقرارها أو إصدارها.

وحيث إنه من المقرر - وعلى ما اطرد عليه قضاء هذه المحكمة - أن التحقق من استيفاء النصوص القانونية لأوضاعها الشكلية يعتبر أمراً سابقًا بالضرورة على الخوض فى عيوبها الموضوعية، ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية هى من مقوماتها، لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنيانها أصلا فى غيابها، وبالتالى تفقد بتخلفها وجودها كقاعدة قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام، ولا كذلك عيوبها الموضوعية، إذ يفترض بحثها أن تكون هذه النصوص مستوفية لأوضاعها الشكلية، ذلك أن المطاعن الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لا يتصور أن يكون تحريها وقوفًا على حقيقتها، تاليًا للنظر فى المطاعن الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ويتعين على المحكمة الدستورية العليا أن تتقصاها - من تلقاء نفسها - بلوغًا لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها منحصراً فى المطاعن الموضوعية دون سواها، منصرفًا إليها وحدها.

وحيث إن المادة (١٩٥) من الدستور قبل تعديلها المار بيانه، كانت تنص على أن "يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى: ١-..... ٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور. ٣- ..... ٤- ..... ٥- ..... ٦- ..... ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ".

وحيث إن مؤدى ذلك - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن عرض مشروعات هذه القوانين على مجلس الشورى ليقول كلمته فيها لا يكون إلا وجوبيًا، فلا فكاك منه ولا محيص عنه، ولا يسوغ التفريط فيه أو إغفاله، وإلا تقوض بنيان القانون برمته من أساسه، فإذا تحققت المحكمة من تخلف هذا الإجراء، تعين إسقاط القانون المشوب بذلك العوار الشكلى بكامل النصوص التى تضمنها، ولبات لغواً - بعدئذ - التعرض لبحث اتفاق بعضها مع الأحكام الموضوعية للدستور أو منافاتها لها.

وحيث إن الدستور - قبل تعديله فى ٢٦ مارس سنة ٢٠٠٧ - لم يكن يتضمن تحديداً للقوانين المكملة للدستور أو ما يعين على إيضاح معناها، وبلوغًا لهذا التحديد، استقر قضاء هذه المحكمة على أن ثمة شرطين يتعين اجتماعهما معًا لاعتبار مشروع قانون معين مكملا للدستور، (أولهما) أن يكون الدستور ابتداء قد نص صراحة فى مسألة بعينها على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقًا لقانون أو فى الحدود التى يبينها القانون

أو طبقًا للأوضاع التى يقررها، فإن هو فعل، دل ذلك على أن هذا التنظيم بلغ فى تقديره درجة من الأهمية والثقل لا يجوز معها أن يعهد به إلى أداة أدنى. (ثانيهما) أن يكون هذا التنظيم متصلا بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها تحت نصوصها، وتلك هى القواعد الدستورية بطبيعتها التى لا تخلو منها فى الأعم أية وثيقة دستورية، والتى يتعين كى يكون التنظيم التشريعى مكملا لها أن يكون محدداً لمضمونها، مفصلاً لحكمها، مبينًا لحدودها. بما مؤداه أن الشرط الأول، وإن كان لازمًا كأمر مبدئى يتعين التحقق من توافره قبل الفصل فى أية نزاع حول ما إذا كان مشروع القانون المعروض يُعَد أولا يُعد مكملاً للدستور، إلا أنه ليس شرطًا كافيًا، بل يتعين لاعتبار المشروع كذلك أن يقوم الشرطان معًا متضافرين، استبعاداً لكل مشروع قانون لا تربطه أية صلة بالقواعد الدستورية الأصيلة، بل يكون غريبًا عنها مقحمًا عليها. واجتماع هذين الشرطين مؤداه أن معيار تحديد القوانين المكملة للدستور، والتى يتعين أن يؤخذ فيها رأى مجلس الشورى قبل تقديمها إلى السلطة التشريعية، لا يجوز أن يكون شكليًا صرفًا، ولا موضوعيًا بحتًا، بل قوامه مزاوجة بين ملامح شكلية، وما ينبغى أن يتصل بها من العناصر الموضوعية.

وحيث إن البين من استقراء الدساتير المصرية المتعاقبة حرصها على النص على كفالة الحق فى تكوين النقابات وذلك وفق عبارة نص المادة (٥٥) من دستور سنة ١٩٥٦، ونص المادة (٤١) من دستور سنة ١٩٦٤، وهو الحد الذى جاوزه دستور سنة ١٩٧١ بتقريره مبدأ الديمقراطية النقابية، إذ نص فى الفقرة الأولى من المادة (٥٦) منه على أن " إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية ". ومؤدى ما تقدم أن المشرع الدستورى عنى بأن يكون لأعضاء النقابة الحق فى أن يختاروا بأنفسهم وفى حرية قيادتهم النقابية التى تعبر عن إرادتهم وتنوب عنهم، وكذا حقهم فى صياغة أنظمة النقابة وبرامجها، وتنظيم إدارتها وأوجه نشاطها فى حرية تامة، كذلك فإن الديمقراطية النقابية فى محتواها المقرر دستوريًا لازمها أن يكون الفوز داخل النقابة بمناصبها المختلفة مرتبطًا بإرادة أعضائها الحرة الواعية، وفاءً بأهدافها، وضمانًا لتقدمها فى الشئون المختلفة التى تقوم عليها، توكيداً لديمقراطية العمل الوطنى فى واحد من أدق مجالاته وأكثرها اتصالا به.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد تواتر على أن الديمقراطية النقابية التى كرسها، وأقام صرحها نص المادة (٥٦) من الدستور، تحتم أن يكون التنظيم النقابى قائمًا وفق مقاييس ديمقراطية يكون القانون كافلا لها، توكيداً لأهمية وخطورة المصالح التى يمثلها، وعمق اتصالها بالحقوق المقررة قانونًا لأعضائها، فلا ينحاز العمل النقابى لمصالح جانبية لبعضهم محدودة أهميتها، بل يكون تقدميًا بالضرورة، متبنيًا نهجًا مقبولا من جموعهم، وقابلا للتغيير على ضوء إرادتهم. كما وأن الديمقراطية النقابية تعتبر مفترضًا أوليًا لوجود حركة نقابية تستقل بذاتيتها ومناحى نشاطها، وبها يكون العمل النقابى إسهامًا جماعيًا فى المجتمع المدنى، متى كان هذا العمل منفتحًا لكل الآراء، قائمًا على فرص حقيقية لتداولها وتفاعلها، بما يوفق بينها قدر الإمكان أو يبدلها بغيرها، فلا يكون العمل النقابى إملاءً أو التواءً، بل تراضيًا والتزامًا، وإلا كان مجاوزاً الحدود التى ينبغى أن يترسمها.

وحيث عُنيت المواثيق الدولية ودساتير الدول المختلفة - العربية منها والأجنبية - على ترسيخ المفهوم الديمقراطى للنقابات، ودورها فى الضمير العالمى والوطنى، وتمهيد الطريق أمامها للنهوض بواجباتها فى خدمة المجتمع، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (٣) من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩٤٨/١٢/١٠ من أن "لكل شخص الحق فى أن ينشئ وأن ينضم إلى نقابات حماية لمصلحته"، كما نصت المادة (٢٢) من العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "لكل فرد حق فى حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين بما فى ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه، ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسته هذا الحق إلا تلك التى ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية فى مجتمع ديمقراطى لصيانة الأمن القومى أو السلام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم". وعلى الهدى ذاته، رددت الوثائق الدستورية فى عديد من الدول - على اختلاف نظمها السياسية وتوجهاتها الاقتصادية وموروثاتها الثقافية - مفاهيم وأحكامًا قاطعة الدلالة على أن حق تكوين النقابات على أسس ديمقراطية إنما هو من الأصول الدستورية التى لا مراء فيها. متى كان ما تقدم، فإن القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن ضمانات ديمقراطية التنظيمات النقابية المهنية والمعدل بالقانون

رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ المطعون فيه يكون قد توافر فى شأنه العنصران الشكلى والموضوعى اللازمان لارتقائه إلى مصاف القوانين المكملة للدستور، التى أوجبت المادة (١٩٥) من الدستور، قبل تعديلها طبقًا لنتيجة الاستفتاء الذى جرى فى ٢٠٠٧/٣/٢٦، أخذ رأى مجلس الشورى فى مشروعه. وإذ لم يقم بالأوراق دليل على عرض مشروع القانون المشار إليه على مجلس الشورى، بل ثبت من كتاب أمين عام مجلس الشورى رقم ٨٧ بتاريخ ٢٠٠٤/٨/٣٠ - المرفق بالأوراق - أنه لم يسبق لمجلس الشورى أن ناقش مشروع القانون المذكور لأخذ رأيه فيه، فإنه يكون مشوبًا بمخالفة نص المادة (١٩٥) من الدستور قبل تعديلها.

وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكان العيب الدستورى المشار إليه قد شمل القانون المطعون عليه بتمامه، فإن القضاء بعدم دستوريته برمته يكون متعينًا، دون حاجة إلى الخوض فيما اتصل ببعض نصوصه من مظنة انطوائها على عوار دستورى موضوعى.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن ضمانات ديمقراطية التنظيمات النقابية المهنية المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائتى جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

أمين السر رئيس المحكمة