

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ:	٧٣
بتاريخ:	٢٠١١/٣/٨

ملف رقم: ٥٨ / ١ / ٢١٤

**السيد الدكتور/ وزير التجارة والصناعة**

تحية طيبة... وبعد،،

اطلعنا على كتابكم رقم ٨١٣٩ المؤرخ ٢٠١٠/٧/١٧ فى شأن طلب الرأى حول ما أثير من خلاف بين وزارتى المالية والتجارة والصناعة حول مدى وجوب إتمام الإجراءات الدستورية من خلال موافقة مجلس الشعب على زيادة حصة مصر فى رأس مال بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقى التزاما بحكم المادة (١٢١) من الدستور.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه فى الثانى من سبتمبر عام ١٩٨٢ دخلت الاتفاقية المؤسسة لمنطقة التجارة التفضيلية لدول الشرق والجنوب الأفريقى حيز التنفيذ كخطوة أولى لخلق سوق مشتركة، وأن الفصل التاسع من الاتفاقية المذكورة نص على إنشاء بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقى، وأنه بدخول اتفاقية السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا حيز التنفيذ فى الثامن من ديسمبر عام ١٩٩٤ والتي حولت منطقة التجارة التفضيلية لسوق مشتركة تم إلغاء اتفاقية التجارة التفضيلية لدول الشرق والجنوب الأفريقى، وأنه بتاريخ ٦ يوليه عام ١٩٩٤ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١٣ لسنة ١٩٩٩ بالموافقة على الانضمام لميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقى والمساهمة فى رأس مال البنك بمبلغ ٦٢,٦٨ مليون وحدة حسابية، وبتاريخ ٢٠/١٢/١٩٩٩ وافق مجلس الشعب على انضمام حكومة جمهورية مصر العربية لميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقى والمساهمة فى رأس مال البنك بمبلغ ٦٢,٦٨ مليون وحدة حسابية، وتم التصديق على ذلك من رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٣/١٢/١٩٩٩، وأنه فى غضون شهر يونيه عام ٢٠٠٧ قرر مجلس محافظى البنك زيادة رأس مال البنك المشار إليه، على أن يتم سداد الزيادة على خمسة أقساط سنوية تبدأ من يناير ٢٠٠٩، وأنه بمناسبة حلول أجل سداد القسطين الأولين من مساهمة مصر فى زيادة رأس البنك، المستحقين فى ١/١/٢٠٠٩ و ١/١/٢٠١٠، والبالغ قيمتهما ٨١٤,٦٧٢ دولاراً أمريكياً؛ قامت وزارة التجارة



والصناعة بمخاطبة وزارة المالية للقيام باتخاذ الإجراءات اللازمة نحو السداد، إلا أن وزارة المالية ردت في ٢٠١٠/٧/٢٧ بوجوب اتخاذ الإجراءات المقررة دستورياً إعمالاً لحكم المادة (١٢١) من الدستور والتي تقضى بضرورة حصول موافقة مجلس الشعب على الاكتتاب في زيادة رأس مال البنك المشار إليه، استناداً إلى أن الفقرة الثانية من البند (٤/ج) من المادة السادسة من ميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقي، لم تلزم العضو على الاكتتاب في الزيادة برأس مال البنك وأن كلمة "عضو" قد وردت بصيغة العموم بحيث تشمل الدول الأعضاء، غير أن وزارة التجارة والصناعة ترى من وجهة نظرها أن الالتزام بالحصول على الموافقة الواردة في نص المادة (١٢١) من الدستور يقتصر على حالة قيام السلطة التنفيذية بعقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة وهو الأمر الذي لا ينطبق على الحالة الماثلة، إضافة إلى أن الميثاق المشار إليه أوجب على الدول الأعضاء الاكتتاب في زيادة رأس المال وأن مجلس الشعب وافق على الميثاق المشار إليه بمقتضى موافقته على انضمام حكومة جمهورية مصر العربية لميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقي في ١٩٩٩/١٢/٢٠، وإزاء هذا الخلاف في الرأي ولأهمية الموضوع طلبتم استطلاع الرأي من الجمعية العمومية.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٥ من يناير سنة ٢٠١١، الموافق غرة صفر سنة ١٤٣٢، فتبين لها أن الدستور ينص في المادة (١٢١) على أن: "لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب"، وينص في المادة (١٥١) على أن: "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى عليه إفتاؤها - أن الدستور في المادة (١٢١) فرض على السلطة التنفيذية حظراً مقتضاه وجوب الحصول على موافقة مجلس الشعب عند إبرام أي عقد قرض بمعرفة السلطة التنفيذية أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق أية مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة، وقد وردت عبارة "حظر القروض" بصيغة عامة دون تخصيص لما يتم سداه من التزامات بموجب القرض في ذات السنة التي أبرم فيها أو غيرها من السنوات المقبلة وكذلك الأمر بالنسبة للارتباط بالمشروعات، غير أنه من الجلى أنه يخرج عن نطاق الحظر وعلى ما جرى عليه إفتاء الجمعية العمومية القروض التي يتم إبرامها بعد موافقة مجلس الشعب على المشروعات التي يتم تحويلها من خلال القروض طالما كان عرض المشروع على



المجلس قد ورد مشفوعاً بكيفية التمويل ومصادره وقيمته وكذلك الأمر بالنسبة للمشروعات التي سبق للمجلس الموافقة عليها.

كما تبين للجمعية العمومية أن هناك حظراً مماثلاً بالنسبة للمعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية بسند من نص المادة (١٥١) من الدستور، إذا كان يترتب عليها تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة حيث أوجب المشرع موافقة مجلس الشعب على هذه المعاهدات.

وانطلاقاً مما تقدم فإنه متى كانت الاتفاقية التي أبرمت وفق الشروط والضوابط الدستورية قد تضمنت التزامات أو مساهمات وجوبية أو إجبارية من جانب الحكومة المصرية، تلتزم بأدائها متى طلب منها الوفاء، وكانت الاتفاقية قد عرضت على مجلس الشعب ووافق عليها دون تحفظ؛ فإن ذلك يعد بلا مرأى موافقة صريحة من المجلس على الوفاء بتلك الالتزامات أو المساهمات دون حاجة إلى إعادة عرض هذا الأمر عليه مرة أخرى للحصول على موافقته طالما أن التنفيذ في هذه الحالة يتم وفق الضوابط والشروط المحددة في الاتفاقية التي سبقت الموافقة عليها منه.

وإذ تبين للجمعية العمومية أن جمهورية مصر العربية قد انضمت إلى ميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقي بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١٣ لسنة ١٩٩٩ وموافقة مجلس الشعب في جلسته المعقودة بتاريخ ٢٠ ديسمبر ١٩٩٩ ومصادقة رئيس الجمهورية في ٢٣ / ١٢ / ١٩٩٩، وأن هذا الميثاق تضمن في المادة (١) تعريف الدولة العضو بأنها: "تعنى أى من الدول الأعضاء في السوق المشتركة.....".

"Member State" means a Member, which is a Member State of the Common market, or a Member, which is eligible to be a Member State of the Common market;"

كما نص الميثاق في المادة (٣) على أن: "تتكون عضوية البنك من الدول الأعضاء وغيرهم من الدول

والأشخاص المعنوية والشركات أو المؤسسات التي قد تنضم إلى عضوية البنك بناء على موافقة السلطة".

"The member of the Bank shall be the Member States and such other States and bodies corporate, enterprises or institution which with the approval of the Board of the Governors may become members of the Bank."

ونص الميثاق في المادة (٥) على أن: "٤- يجوز زيادة رأس مال البنك المصرح به بناء على قرار من

مجلس المحافظين بموافقة أغلبية مجموع القوة التصويتية لأعضاء البنك".

"4. The authorized capital stock of the Bank may be increased by resolution of the Board of Governors by a vote representing a majority of the total voting power of Members of the Bank."

كما نص الميثاق في المادة (٦) على أن: "٤- عند زيادة رأس مال البنك المصرح به تطبق الأحكام

التالية: (أ) بمقتضى الأحكام الواردة في هذه المادة، ستخضع أي زيادة في رأس المال المصرح به للشروط

والأوضاع التي يحددها البنك. (ب) ستكتتب الدول الأعضاء في رأس مال البنك عند زيادته طبقاً للمعايير التي



يضعها مجلس المحافظين بشأن تخصيص رأس المال الأولى. (ج) سيمنح أي عضو، بخلاف الدول الأعضاء، فرص مناسبة للاكتتاب في نسبة من الزيادة في رأس المال بما يعادل نسبة اكتتابه في رأس المال إلى إجمالي رأس المال المكتتب فيها قبل حدوث مثل هذه الزيادة مباشرة يشترط ألا يلزم أي العضو بالاكتتاب في جزء من الزيادة في رأس المال...."

4. If the authorized capital stock of the Bank is increased, the following provisions shall apply; (a) subject to the provisions of this Article, subscriptions to any increase of the authorized capital stock shall be subject to such terms and conditions as the Bank shall determine; (b) the member States shall subscribe to increased capital stock in accordance with the criteria laid down by the Board of Governors for making initial capital allocations; (c) each Member, other than a Member State, shall be given a reasonable opportunity to subscribe to a proportion of the increase of stock equivalent to the proportion which its stock therefore subscribed bears to the total subscribed capital stock immediately prior to such increases: Provided that no such Member shall be obliged to subscribe to any part of an increases of capital stock;....."

ونص الميثاق في المادة (٤٨) على أن: "١- هذا الميثاق، الذي حررت نصوصه بالإنجليزية والفرنسية والبرتغالية في أصول متطابقة على حد سواء، يجب أن يودع لدى السكرتير التنفيذي للجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة".

"1. The Charter, of which the English, French and Portuguese texts are equally authentic, shall be deposited with the Executive Secretary of the United Nations Economic Commission for Africa."

ولاحظت الجمعية العمومية من استقراء أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تعد جمهورية مصر العربية طرفاً فيها، أن ثمة أصليين يحكمان تفسير المعاهدات الدولية، أولهما: أن الأصل في كل معاهدة دولية . إعمالاً لنص المادة (٣١) من اتفاقية فيينا . هو أنها ملزمة لأطرافها، كل في نطاق إقليمه، ويتعين دوماً تفسير أحكامها في إطار حسن النية، ووفقاً للمعنى المعتاد لعبارتها، في السياق الواردة فيه وباللغة الأصلية المحررة بها وبما لا يخل بموضوعها وأغراضها. وثانيهما: أنه من المقرر أن الميثاق أو الاتفاقية أو المعاهدة الدولية تعتبر من وجهة نظر أولية كلاً لا ينقسم، ووحدة غير قابلة للتجزئة، أساسها أن التكامل بين نصوصها كان من الأسس الجوهرية التي أدخلتها الدول أطرافها في اعتبارها عند التصديق عليها أو انضمامها إليها ودعاها إلى قبول أحكامها والالتزام بمضمونها، وهو ما رددته اتفاقية فيينا في الفقرة الثانية من المادة (٤٤) منها.

والحاصل أن نصوص ميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقي (PTA Bank)، قد حُررت نُسخها الأصلية المودعة لدى السكرتير التنفيذي للجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة من أصول



متطابقة باللغات الإنجليزية والفرنسية والبرتغالية، وهو ما أخذته الجمعية العمومية في الاعتبار عند تفسير نصوص الميثاق التي حددت عضوية (PTA Bank) في طائفتين: أولاهما تضم الدول الأعضاء (The Members State) وهم الدول الأعضاء في السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا أو الدول التي تنتسب وتكون جديدة بالانتساب لهذه السوق، وثانيتهما تضم الدول الأخرى (The Members Country) والأشخاص المعنوية سواء من الشركات أم المؤسسات التي ترغب في اكتساب عضوية (PTA Bank) وتقبل السلطة المختصة ممثلة في مجلس المحافظين انضمامهم لهذه العضوية. وقد أناط هذا الميثاق بهذه السلطة زيادة رأس المال المصرح به ووضع الشروط والضوابط والمعايير اللازمة للاكتتاب في هذه الزيادة وعلى أن يتخذ القرار الصادر في هذا الشأن بموافقة أغلبية مجموع القوة التصويتية لأعضاء البنك، كما أن الميثاق مايز بوضوح تام بين الطائفتين المتقدمتين عند الاكتتاب في زيادة رأس مال البنك، إذ أوجب على كل دولة عضو (Member State) والتي تنتمي للطائفة الأولى. أن تجري هذا الاكتتاب طبقاً للمعايير التي يضعها مجلس المحافظين بشأن تخصيص رأس المال الأولى، ودونما أن يكون لها خيار في هذا الأمر بما مؤداه أن الاكتتاب في زيادة رأس المال تكون إجبارية بالنسبة لهذه الطائفة، وذلك على عكس ما قرره الميثاق بالنسبة للطائفة الثانية التي لم يلزمها بالاكتتاب فيما يمنحه مجلس المحافظين لها من فرص مناسبة للاكتتاب في نسبة من الزيادة في رأس المال المكتتب فيها قبل حدوث مثل هذه الزيادة مباشرة، وبما يعادل نسبة الاكتتاب في رأس المال إلى إجمالي رأس المال المكتتب.

وحيث إن الثابت من الأوراق أن مصر قد انضمت إلى ميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقي، ووافق مجلس الشعب بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٠ على جميع نصوص هذا الميثاق وعلى انضمام مصر لأحكامه وعضوية هذا البنك، وأنه بعد تصديق رئيس الجمهورية على هذه الموافقة في ١٩٩٩/١٢/٢٣، تم نشر هذا الميثاق في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٠/٣/١٢، ومن ثم فإن جمهورية مصر العربية بانضمامها للميثاق أضحت من الدول الأعضاء (The Members State) التي تنتمي للطائفة الأولى سائلة البيان حسبما هو ثابت بالأوراق، وأن مجلس محافظي بنك (PTA) في اجتماعه السنوي المنعقد بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٧ وافق بالأغلبية التصويتية المقررة في الميثاق على زيادة رأس مال البنك وعلى أن يتم سداد الزيادة على خمسة أقساط سنوية تبدأ من يناير ٢٠٠٩ وذلك بالنسبة للدول الأعضاء فإنه من ثم تكون الحكومة المصرية ملزمة بالوفاء بما تعهدت في هذا الميثاق، وسداد الزيادة في رأس مال (PTA Bank) وفق الشروط والمعايير التي حددها مجلس المحافظين، وذلك دون حاجة لعرض أمر الاكتتاب في هذه الزيادة على مجلس الشعب، استناداً إلى أن هذه الزيادة وجوبية إجبارية على كل دولة عضو (Member State)، وأن مجلس الشعب سبق وأن وافق على هذا الحكم حين عرض عليه الميثاق ووافق عليه دون تحفظ، وهو ما مقتضاه أن سداد هذه الزيادة لا يخضع لحكم المادة (١٢١) من الدستور ولا تحتاج إلى موافقة جديدة من مجلس الشعب إذ هو محض تنفيذ لأحكام الميثاق الذي تمت الموافقة عليه من قبل.



ولا يحاج في هذا الشأن بأن قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١٣ لسنة ١٩٩٩ تضمن الموافقة على انضمام حكومة جمهورية مصر العربية لميثاق بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقي والمساهمة في رأس مال البنك بمبلغ ٦٢,٦٨ مليون وحدة حسابية فقط، ذلك أن هذه الموافقة وما تبعها من موافقة مجلس الشعب على أحكام الميثاق تكون قد شملت المساهمة في رأس المال على النحو المتقدم وعلى الزيادة الإجبارية له والتي يقرها مجلس المحافظين لهذا البنك.

### لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن الزيادة الإجبارية في رأس مال بنك التجارة والتنمية للشرق والجنوب الأفريقي، إعمالاً لأحكام الاتفاقية التي تمت الموافقة عليها من مجلس الشعب واستوفت الإجراءات الدستورية المقررة، لا تتطلب العرض مجدداً على مجلس الشعب للموافقة على هذه الزيادة، وذلك كله على النحو الموضح تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريراً في: ٢٠١١/٣/٨

رئيس  
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

لغ

المستشار/

د. محمد أحمد عطية  
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



معتز //