مجلس الدولة
هيئة مفوضي الدولة
مفوضو محكمة القضاء الإداري
الدائرة الأولى

تقرير مفوض الدولة

في الدعوى رقم ٣٣٦٤٧ لسنة ٦٧ قضائية

المُقامة من

١- جابر جاد نصار عن نفسه وبصفته وكيلاً عن:

٢- محمود سليمان كبيش

٣- عبد الجليل مصطفى

٤- جمال زهران

٥- عصام الإسلامبولي

ضـــد

١- رئيس الجمهورية (بصفته)

٢- وزير الداخلية (بصفته)

٣- وزير الدفاع (بصفته)

الوقـائـع

أقام المدعي بصفته دعواه الماثلة بصحيفة موقعة منه بصفته محام مقبول أمام هذه المحكمة أودعت قلم الكتاب يوم السبت الموافق ٢٠١٣/٣/١٦ طلب في ختامها الحكم:

أولاً: بقبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه السلبي بالإمتناع عن حل تنظيم الأمن المركزي وتشكيل أجهزة أمنية نظامية بديلة متخصصة ومدربة وما يترتب على ذلك من آثار.

ثالثاً: إلغاء القرار المطعون فيه وما يترتب على ذلك من آثار مع إلزام الجهة الإدارية المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

وذكر المدعي شرحا لدعواه أنه في غضون عام ١٩٦٨ بدأ التفكير في إنشاء وحدات أمنية متخصصة لحماية الجبهة الداخلية بعد مظاهرات الطلبة بمناسبة الأحكام التي صدرت في محاكمة الطيران في أعقاب هزيمة ١٩٦٧ حيث سميت آنذاك بإدارة قوات الأمن ، وكانت تتكون من بضعة مئات من العساكر ، ثم تطورت هذه الإدارة وسميت قوات الإحتياطي المركزي ثم من بعد ذلك قوات الأمن المركزي وقد بلغت قبل الثورة حوالي ثمانين ألف عسكري ثم زادت وأصبحت مائة وعشرين ألف عسكري أو يزيد هذا فضلاً عن التطور النوعي في تسليحها ، وقد نشأت هذه الإدارة بموجب القرار الوزاري رقم ١٠١٠ لسنة ١٩٦٩ وأعيد تنظيمها عدة مرات بموجب قرارات وزارية كان آخرها القرار رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤ .

وأضاف المدعي شرحاً لدعواه أنه جرى العمل على أن تخصص القوات المسلحة للداخلية كل عام كوته من الفرز الرابع للمتقديمن للتجنيد وهم المجندين الذين لا يقرءون ولا يكتبون والذين ينصاعوا للأوامر بطريقة عمياء أملاً في إنتهاء مدة تجنيدهم ، كما لا يتم تأهيلهم وتدريبهم بطريقة مناسبة ، على خلاف كافة الدول المتقدمة التي تحسن إختيار التشكيلات الأمنية التي تواجه المظاهرات وتحاول إعدادهم على ضبط النفس لأقصى درجة في إطار إحترام القانون وحقوق الإنسان ، فتقدم المدعي بطلب إلى المدعى عليهم بصفتهم لإلغاء تنظيم الأمن المركزي وإستبداله بقوات أمن مدربة ومتعلمة ونظامية تستطيع التعامل مع الشعب في كل المواقف بعيداً عن القوة والعنف المفرطين ، إلا إنهم إمتنعوا عن ذلك وهو ما يشكل قرار إداري سلبي ، وإذ ينعى المدعي على القرار المطعون فيه مخالفته الدستور بإعتبار أن الدستور نص على أن التجنيد الإجباري لا يكون إلا في إطار القوات المسلحة ومن ثم فإن ما نص عليه قانون الخدمة العسكرية والوطنية من إستخدام المجندين إجبارياً في الأمن المركزي يخالف الدستور بإعتبار أن هيئة الشرطة هي هيئة مدنية نظامية وليست هيئة عسكرية وبالتالي فلا يمكن أن يكون التجنيد الإجباري جزء من تكوينها ولا يمكن أن يجبر الأفراد على التجنيد الإجباري فيها ، هذا فضلاً عن أن قصر التجنيد الإجباري في الشرطة على غير خريجي الجامعات والمعاهد العليا في جمهورية مصر العربية وما يعادلها في الخارج والحاصلون على الشهادات المتوسطة أو فوق المتوسطة أو ما يعادلها وحفظة القرآن الكريم يعتبر إخلالاً بمدأ المساواة ، كما أن نصوص قانون الشرطة قد خلت من أي إشارة إلى وجود الأمن المركزي ، الأمر الذي حدا بالمدعي إلى إقامة دعواه الماثلة بطلباته آنفة البيان.

وجرى نظر الشق العاجل من الدعوى أمام المحكمة على النحو المبين بمحاضر الجلسات ، وبجلسة ٢٠١٣/١١/١٢ قدم نائب الدولة الحاضر عن المدعى عليهم بصفتهم حافظة مستندات طويت على صور ضوئية من قرارات رئيس الجمهورية أرقام ٥٩٥ لسنة ١٩٧٤ ، ١٠ لسنة ١٩٨٤ ، ٣٣١ لسنة ١٩٨٥ ، وقراري وزير الداخلية رقمي ٤١٥ لسنة ١٩٨١ ، ٢٠٩ لسنة ١٩٨٥ ، كما قدم مذكرة بدفاعه طلب في ختامها الحكم:

أصلياً: بعدم إختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى.

إحتياطياً: بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة ومصلحة.

على سبيل الإحتياط: بعدم قبول الدعوى شكلاً لإنتفاء القرار الإداري.

على سبيل الإحتياط الكلي: بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد المقرر قانوناً.

على سبيل الإحتياط الشامل: برفض الدعوى بشقيها العاجل والموضوعي.

وإلزام المدعين في أي من الحالات السابقة المصروفات.

وبذات الجلسة قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها.

ونفاذاً لذلك ، أحيلت الدعوى لهيئة مفوضي الدولة ، وقد وردت إلينا الدعوى لإعداد تقرير مفوض الدولة فيها.

الرأي القانوني

بعد الإطلاع على الأوراق والمستندات.

ومن حيث أن المدعي يهدف بدعواه الماثلة إلى طلب الحكم بقبولها شكلاً ، وبوقف تنفيذ وإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن حل تنظيم الأمن المركزي وتشكيل أجهزة أمنية نظامية بديلة متخصصة ومدربة وما يترتب على ذلك من آثار ، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

ومن حيث إن الدفع بعدم إختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى على سند من تعلق الطعن فيها على قرار تشريعي وهو قرار رئيس الجمهورية وقرارات وزير الداخلية بإنشاء وتنظيم الأمن المركزي ، فإن هذا الدفع مردود عليه بأن حقيقة طلبات المدعين هي وقف تنفيذ وإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالإمتناع عن حل تنظيم الأمن المركزي وإستبداله بوحدات مدنية مدربة ، ومن ثم فإن المنازعة الماثلة تتعلق بإلغاء أحد أجهزة مرافق الدولة وهو الأمن المركزي ، وحيث إنه من المستقر عليه فى قضاء مجلس الدولة على أن القرارات المتعلقة بإنشاء وإلغاء وتنظيم المرافق العامة بالدولة إنما تمثل قرارات إدارية يشكل طلب وقف تنفيذها وإلغائها منازعة إدارية مما ينعقد الاختصاص بنظره لمجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى ، ويكون الدفع الماثل قائماً على غير سند صحيح ويتعين التقرير برفضه ، مع الإكتفاء بذكر ذلك في الأسباب دون المنطوق.

ومن حيث إنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة أو مصلحة : فإنه ولئن كان يتعين لقبول الدعوى أن يكون المدعى فيها ذا مصلحة شخصية ومباشرة ، إلا أنه فى مجال دعوى الإلغاء ، حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والنظام العام ، فإن القضاء الإدارى لا يقف فى تفسير شرط المصلحة الشخصية عند ضرورة وجود حق يكون القرار الإدارى المطلوب إلغاؤه قد أهدره أو مس به كما هو الحال بالنسبة لدعاوى التعويض وسائر الدعاوى الحقوقية ، وإنما يتجاوز ذلك بالقدر الذى يتفق ويسهم فى تحقيق مبادئ المشروعية وإرساء مقتضيات النظام العام ، حيث يتسع شرط المصلحة الشخصية لكل دعوى إلغاء يكون رافعها فى حالة قانونية خاصة من شأنها أن يكون القرار مؤثراً فيها ، دون أن يكون فى ذلك خلط بين دعوى الإلغاء والحسبة ، إذ يظل قبول دعوى الإلغاء منوطاً بتوافر المصلحة الشخصية لدى رافعها ، على اتساع مدلول المصلحة فيها ، ولما كان المدعين هم مواطنون مصريون يعنيهم أن يمارس جهاز الشرطة بكل مكوناته بما فيها إدارة قوات الأمن المركزي دورها في حماية الأمن والنظام العام وكفالة الأمان والطمأنينة للمواطنين على نحو يحمي حقوق الأنسان وحرياته ويتفق مع ما تضمنه الدستور بأن تكون هذه الوحدات وحدات مدربة وعلى قدر عال من الوعي والكفاءة ، وحتى لا يساء إستخدامها في قمع الحريات المدنية والسياسية ومن ثم يكون لهم صفة ومصلحة جدية تبرر منازعة جهة الإدارة في مسلكها بولوجهم طريق القضاء الذي يكون له أن يزن جميع الأمور بميزان العدل والحق وينتصر – في النهاية - بحكمه لمبدأ المشروعية ، وهو الأمر الذي يكون معه هذا الدفع مفتقداً لسند صحيح خليقاً بالرفض مع الإكتفاء بذكر ذلك في الأسباب دون المنطوق.

ومن حيث إنه إستكمالاً لبحث صفة الخصوم ، فإن المادة (٧٣) من قانون المرافعات تنص على أنه "يجب على الوكيل أن يقرر حضوره عن موكله، وأن يثبت وكالته عنه وفقا لأحكام قانون المحاماة، وللمحكمة عند الضرورة أن ترخص للوكيل في إثبات وكالته في ميعاد تحدده على أن يتم ذلك في جلسة المرافعة على الأكثر".

وتنص المادة (٥٧) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ على أنه "لا يلتزم المحامي الذي يحضر عن موكله بمقتضى توكيل عام أن يودع التوكيل بملف الدعوى، ويكتفي بالإطلاع عليه وإثبات رقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها بمحضر الجلسة ".

وقد قضت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا بأن " مباشرة المحامي للإجراء قبل الحصول على سند الوكالة ممن كلفه به لا يبطله طالما تأكدت صفته في مباشرته بإصدار توكيل له، وعلى ذلك فإنه ولئن لم يكن لازماً على المحامي إثبات وكالته عند إيداع عريضة الدعوى أو الطعن نيابة عن موكله، إلا أنه يتعين عليه عند حضوره الجلسة إثبات وكالته, فإذا كان التوكيل الذي يستند إليه خاصاً أودعه ملف الدعوى أو الطعن, أما إذا كان التوكيل عاماً فيكتفي بإطلاع المحكمة عليه وإثبات رقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها بمحضر الجلسة, وللخصم الآخر أن يطالبه بإثبات وكالته حتى لا يجبر على الاستمرار في إجراءات مهددة بالإلغاء, كما أن المحكمة من تلقاء نفسها أن تطالبه بتقديم الدليل على وكالته على أن يتم ذلك في جلسة المرافعة على الأكثر, ويجب على المحكمة في جميع الأحوال أن تتحقق من أن سندات توكيل المحامي في الدعوى أو الطعن مودعة أو ثابتة بمرفقاتها, فإذا تبين لها أنه حتى تاريخ حجز الدعوى أو الطعن للحكم لم يقدم المحامي أو يثبت سند توكيله، تعين الحكم بعدم قبول الدعوى أو الطعن شكلاً لرفعها من غير ذي صفة ".

(الطعن رقم ٢٧ لسنة ٤٦ ق عليا - جلسة ٢٠٠٢/٤/٢٠ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة ٤٦ – الجزء الأول - ص ٥٠ وما بعدها)

مفاد ذلك أنه إذا كان المحامي لا يجب عليه عند إيداع صحيفة الدعوى في قلم كتاب المحكمة المختصة أن يثبت وكالته ، إلا أنه يقع على الوكيل الحاضر عن موكله – حسبما جاء بالمذكرة الإيضاحية لقانون المرافعات – واجبان أساسيان أولهما: أن يقرر حضوره عنه في محضر الجلسة حتى تتحدد صفة الموكل التي يمثله بها ، وثانيهما: أن يثبت - قبل المرافعة – وكالته عمن قرر حضوره عنه بإيداع التوكيل ملف الدعوى إذا كان خاصاً , والاقتصار على إطلاع المحكمة عليه وإثبات رقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها بمحضر الجلسة إذا كان عاماً .

وبتطبيق ما سبق على واقعات الدعوى ، فإن الثابت من الأوراق أن المدعي الأول قد أقام دعواه الماثلة بصحيفة موقعة منه عن نفسه وبصفته وكيلاً عن باقي المدعين ، ولم يرد بها بيان عن نوع التوكيل ورقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها ، بينما ورد بمحضر الإيداع تعهد وكيل المحامي بتقديم التوكيل ، وبالرجوع إلى محاضر الجلسات لم يثبت ما يفيد تقديم سند الوكالة عن باقي المدعين ، وإذا لم تكشف أوراق الدعوى عن إنه قد صدر توكيلاً من أصحاب الشأن لذلك المحامى برفع الدعوى نيابة عنهم ، ومن ثم فليس لهذا المحامى أن يطلب القضاء بحق على غير إرادة المرفوع باسمهم الدعوى أو أن يحل محلهم في هذه الإرادة بتنصيب نفسه مكانهم في المطالبة به دون رضاءهم الصريح ، الأمر الذي يتعين معه – والحال كذلك – التقرير – أصلياً - بعدم قبول الدعوى بالنسبة للمدعين الثاني والثالث والرابع والخامس لرفعها من غير ذي صفة ، وإلزام رافعها المصروفات .

إحتياطياً:

ومن حيث إنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإداري ، فإن المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص علي أن " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية " ..... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح ".

ومن حيث أنه من المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن " ..... القرار الإداري قد يكون صريحاً تعبر به جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضي القوانين أو اللوائح بقصد أحداث مركز قانوني معين ، وقد يكون القرار ضمنياً أو سلبياً وذلك عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون ، بمعني أنه يتعين لقيام القرار السلبي أن يكون ثمة إلزام علي الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء ".

(يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٢ لسنة ٢٨ ق.ع - جلسة ١٩٨٥/٥/٤ ، وحكمها في الطعن رقم ٤٧٠٢ لسنة ٤٨ – جلسة ٢٠٠٣/٥/٣)

ومن حيث إنه في إطار بحث توافر الإمتناع الذي **يشكل القرار الإداري السلبي ، فإن المادة (١٤٦) من دستور ١٩٧١ الساقط - والتي صدرت قرارات إنشاء إدارة قوات الأمن المركزي في ظلها – كانت تنص على أن " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة ".**

وتنص المادة (٢٠٦) من الدستور المصري المعدل الصادر عام ٢٠١٤ تنص على أن " الشرطة هيئة مدنية نظامية، في خدمة الشعب، وولائها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام ، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، وإحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك ".

وتنص المادة (١) من قانون هيئة الشرطة الصادر بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن " الشرطة هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وتؤدي وظائفها وتباشر اختصاصها برئاسة وزير الداخلية وتحت قيادته، وهو الذي يصدر القرارات المنظمة لجميع شئونها ونظم عملها .

وتنقسم هيئة الشرطة إلى قطاعات نوعية وإقليمية، وذلك بقرار من وزير الداخلية، ويرأس كل قطاع مساعد أول أو مساعد وزير، ويجوز أن لكون لكل قطاع نائي رئيس قطاع أو أكثر يحل أقدمهم محل رئيس القطاع عند غيابه وتحدد اختصاصات نائب رئيس القطاع بقرار من وزير الداخلية ".

وتنص المادة (٣) من ذات القانون على أن " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب، وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ".

ومن حيث إن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٩٥ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء الإدارة العامة لقوات الإحتياطي المركزي بوزارة الداخلية تنص على أن " تنشأ بوزارة الداخلية إدارة عامة تسمى (الإدارة العامة لقوات الإحتياطي المركزي) وتختص بحفظ الأمن من أي إخلال أو اضطراب، معاونة قوات الشرطة بمديريات الأمن وتكون نواتها (إدارة الإحتياط المركزي) بوزارة الداخلية ".

وتنص المادة (٢) من ذات القرار على أن " يصدر وزير الداخلية القرارات اللازمة لتنظيم هذه الإدارة العامة".

وتنص المادة (٢) من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤ بإنشاء إدارات عامة وتعديل مسميات بعض الإدارات العامة بوزارة الداخلية على أن " يستبدل بمسمى كل من الإدارات العامة الأتية بوزارة الداخلية المسمى المبين أمام كل منها :

المسمى الحالي: الإدارة العامة لقوات الإحتياطي المركزي - المسمى الجديد: الإدارة العامة لرئاسة قوات الأمن المركزي ".

كما تنص المادة (٣) على أن " يصدر وزير الداخلية القرارات اللازمة لتنظيم الإدارات العامة المشار إليها ".

ومن حيث إن المادة (١) من قرار وزير الداخلية رقم ٢٠٩ لسنة ١٩٨٥ في شأن تنظيم قوات الأمن المركزي تنص على أن " قوات الأمن المركزي أحد القطاعات الرئيسية بوزارة الداخلية ، يرأسها مساعد أول/ مساعد وزير ، وتتكون من قوات نظامية ، مشكلة من كتائب وسرايا ، موزعة على مناطق جغرافية ، تضمها إدارات عامة نوعية وجغرافية وإدارات على مستوى عال من التدريب والتجهيز تتحرك لمواجهة أعمال الشغب أو أي أعمال تخل بأمن وإستقرار الجبهة الداخلية ، ..... ".

" ومن حيث إنه من المستقر عليه فى فقه القانون الإدارى وقضائه أن إنشاء المرافق العامة – وما يتفرع عنها من أجهزة - وتنظيم وإلغاء هذه المرافق هو من الأمور التقديرية لجهة الإدارة كأصل عام ، وأنه ليس ثمة ما يلزم رئيس الجمهورية بحل قوات الأمن المركزى ، وأنه حتى على فرض حدوث أى تجاوزات من هذه القوات أو خروج على الهدف الذى أنشئت من أجله فإن ذلك ليس مؤداه إلزام رئيس الجمهورية بحل هذه القوات أو إلغاء وجودها ".

(حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٧٢٢٠ لسنة ٦٠ ق – جلسة ٢٠٠٨/٣/٤ – غير منشور)

مفاد ما تقدم أن الدستور حرص على تأكيد أن هيئة الشرطة ذات طابع مدنى إلا إنه ونظراً للمهام الجسيمة الملقاة على عاتقها فقد أضفى المشرع عليها صفة النظامية ليكفل لها القدرة على حفظ النظام والأمن والآداب فى حياة المجتمع ، وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، ومنع وقوع الجرائم وضبطها وهى بذلك إنما تقوم بمسئوليتها لخدمة الشعب وهو ما أكده الدستور ، كما أن ولائها للشعب وهو ما أضافه الدستور الحالى ليغلق الباب تماماً فى مواجهة أى دعوات أو محاولات لتسييس جهاز الشرطة أو جعله فى خدمة أنظمة أو حكومات ؛ فالشرطة فى خدمة الشعب وولائها له ، ورئيسها الأعلى هو رئيس الجمهورية وتؤدى وظائفها وتباشر إختصاصاتها عن طريق وزير الداخلية الذى يصدر القرارات المنظمة لعملها ولجميع شئونها .

وفى ضوء ذلك أنشأ رئيس الجمهورية – بما كان له من سلطة إنشاء وتنظيم المرافق العامة - إدارة عامة تسمى إدارة الإحتياطى المركزى والتى أصبحت فيما بعد الإدارة العامة لقوات الأمن المركزى كأحد قطاعات وزارة الداخلية وتتكون من قوات نظامية – وليست عسكرية – وتختص بمواجهة أعمال الشغب وأى أعمال تخل بأمن وإستقرار الجبهة الداخلية وتساعد قوات الأمن بالمديريات فى أداء مهامها كلما اقتضت الضرورة ذلك ، وهى تتكون من ضباط وأفراد وجنود ، ومن المقرر أن جهة الإدارة تتمتع فى إنشاء وتنظيم المرافق العامة وإلغائها بسلطة تقديرية واسعة ، على أن يحد هذه السلطة التقديرية – شأنها شأن أي سلطة تقديرية ممنوحة لأي جهة إدارة – تحقيق الصالح العام وحماية حقوق وحريات المواطنين .

تأسيساً على ما تقدم ، ولما كان الثابت من الأوراق أن رئيس الجمهورية بما كان له من سلطة في إنشاء وتنظيم المرافق العامة أصدر قراريه رقمي ١٠ لسنة ١٩٨٤ و٣٣١ لسنة ١٩٨٥ بإنشاء إدارة الإحتياطي المركزي وتعديل مسماها إلى إدارة قوات الأمن المركزي ، وأناط بوزير الداخلية إصدار القرارات المنظمة لها ، وبدوره أصدر وزير الداخلية قراره الرقيم ٢٠٩ لسنة ١٩٨٥ في شأن تنظيم قوات الأمن المركزي كأحد قطاعات وزارة الداخلية وتتكون من قوات نظامية – وليست عسكرية – وتختص بمواجهة أعمال الشغب وأي أعمال تخل بأمن وإستقرار الجبهة الداخلية وتساعد قوات الأمن بالمديريات في أداء مهامها كلما اقتضت الضرورة ذلك ، ولما كان من المقرر أن إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة من إطلاقات جهة الإدارة بما تراه محققاً للصالح العام ، كما أن أوراق الدعوى ومسنداتها قد خلت من ثمة وقائع محددة تتضمن أسباب كافية لحمل جهة الإدارة على حل الأمن المركزي لا سيما في ظل ما تشهده البلاد من تهديدات أمنية تؤثر على الأمن والطمأنينة التى تهدف – بل تلتزم –هيئة الشرطة – بكل أجهزتها – بالسعي نحو تحقيقها ، ومن ثم فلا يكون هناك إلزام على جهة الإدارة بحل الأمن المركزي أو إستبداله بقوات مدنية أو غيرها فكل هذا من إطلاقاتها طالما تغيت وجه القانون وإلتزمت حدود المشروعية ، وبإنتفاء هذا الإلزام ينتفي وجود الإمتناع الذي يمكن أن يوجه لمسلكها ، وينتفي من ثم وجود قرار إداري سلبى ، الأمر الذي يكون معه الدفع الماثل قائماً على سنده الصحيح ويتعين التقرير بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإداري .

ولا ينال مما تقدم ما قد أثاره المدعي من عدم دستورية نص المادة ٢ من قانون الخدمة العسكرية والوطنية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ فيما تضمنه من السماح لغير خريجي الجامعات والمعاهد العليا في جمهورية مصر العربية وما يعادلها في الخارج والحاصلون على الشهادات المتوسطة أو فوق المتوسطة أو ما يعادلها وحفظة القرآن الكريم بأداء الخدمة العسكرية الإلزامية في هيئة الشرطة (وتحديداً في الأمن المركزي) ، فهذا النعي مردود عليه على النحو الآتي:

حيث تنص المادة (٢) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ بشأن الخدمة العسكرية والوطنية على أن " تشمل الخدمة العسكرية والوطنية:

أولاً: الخدمة العسكرية الإلزامية العاملة ، ويؤديها الذكور في المنظمات الآتية:

(أ) القوات المسلحة بفروعها المختلفة.

(ب) الشرطة والمصالح والهيئات الحكومية ذات النظام العسكري التي تحدد قرار من رئيس الجمهورية ، ولا يجوز أن يؤدي أحد الأفراد المنصوص عليهم في البند (أولاً) من المادة (٤) خدمته في إحدى هذه الجهات.

(ج) ..... ".

وتنص المادة (٤) من ذات القانون على أن " أولاً: تخفض مدة الخدمة العسكرية الإلزامية العاملة المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (٣) لتكون:

(أ) سنة واحدة لخريجي كليات الجامعات والمعاهد العليا في جمهورية مصر العربية أو ما يعادلها في الخارج.

(ب) سنتين للحاصلين على الشهادات المتوسطة أو فوق المتوسطة أو أية شهادات أخرى معادلة لها من الخارج ، ..... .

(ج) سنة واحدة بالنسبة لحفظة القرآن الكريم بتمامه من غير حملة المؤهلات ، ..... .

ومن حيث إن قضاء المحكمة الدستورية قد استقر على أن " نصوص الدستور لا تتعارض أو تتهادم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل في إطار الوحدة العضوية التي تنتظمها من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها وربطها بالقيم العليا التي تؤمن بها الجماعة في مراحل تطورها المختلفة ٠ ويتعين دوماً أن يعتد بهذه النصوص بوصفها متآلفة فيما بينها لاتتماحى أو تتآكل، بل تتجانس معانيها وتتضافر توجهاتها، ولامحل بالتالي لقالة إلغاء بعضها البعض بقدر تصادمها، ذلك أن إنفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها علي المخاطبين بها، يفترض العمل بها فى مجموعها، باعتبار أن لكل نص منها مضموناً ذاتياً لا ينعزل به عن غيره من النصوص أو ينافيها او يسقطها، بل يقوم إلى جوارها متساندا معها، مقيداً بالأغراض النهائية والمقاصد الكلية التي تجمعها ".

(حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم ١٥ لسنة ١٨ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٩/١/٢ – موسوعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - cd ١)

ومن **حيث إن المدعي ينعى على نص المادة (٢) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية مخالفته للدستور من ناحيتين:**

الأولى: في أنه سمح بالتجنيد الإجباري في هيئة الشرطة وهم المجندون في قطاع الأمن المركزي ، وفقاً لما أقرت به جهة الإدارة في مذكرة دفاعها ، والتجنيد نظام عسكري لا يتفق مع الطبيعة المدنية لهيئة الشرطة وهو ما يعد مخالفة لحكم المدة ٢٠٦ من الدستور.

والثانية: أنه قصر التجنيد الإجباري في الشرطة على غير خريجي الجامعات والمعاهد العليا في جمهورية مصر العربية وما يعادلها في الخارج والحاصلون على الشهادات المتوسطة أو فوق المتوسطة أو ما يعادلها وحفظة القرآن الكريم وهو ما يعتبر إخلالاً بمدأ المساواة ومخالفاً لحكم المادة ٥٣ من الدستور.

ومن حيث إنه الأمر الأول: فإنه من المقرر أن الدفاع عن الوطن وسلامة أراضيه شرف وواجب مقدس، يقوم به الأفراد عن طريق التجنيد وهو ضريبة الدم التي يؤديها المصري تجاه بلده ، وقد جعله المشرع إجباري وفقاً للقانون ، وحيث قسم القانون التجنيد إلى نوعين:

الأول: الخدمة العسكرية: وهي إلزامية على الذكور الذين أتموا ١٨ عام ويؤدوها في القوات المسلحة بفروعها والشرطة والمصالح الحكومية ذات النظام العسكري.

والثاني: الخدمة الوطنية: ويقصد بها الخدمة العامة التي تفرض على الذكور والإناث من الفئات الخاضعة للقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة العامة للشباب.

بداءة فالتجنيد ليس نظاماً عسكرياً محضاً فبجانب الخدمة العسكرية هناك الخدمة الوطنية ، وثانياً فإن المشرع لم يساو بين القوات المسلحة وهذه لا مراء في عسكريتها وبين غيرها من الجهات النظامية التي أجاز أداء الخدمة العسكرية فيها كالشرطة والمصالح ذات النظام العسكري ، فالمعول عليه هنا هو الطبيعة النظامية للجهة وليس الطبيعة العسكرية لها ، وإلا ما أفرد المشرع فقرة أولى للقوات المسلحة وفقرة ثانية للشرطة والمصالح والهيئات الحكومية ذات النظام العسكري ، ولو قصد المشرع التماثل بين القوات المسلحة والشرطة كجهات ذات طابع عسكري لما اعوزه النص على ذلك ولذكرهم في فقرة واحدة ، ولكن تم ذكر الشرطة مع المصالح والهيئات ذات النظام العسكري دليلاً على نظاميتها ، ومغايرة بينهما وبين القوات المسلحة تأكيداً لمدنيتها .

فلا تلازم بين الطابع العسكري والطابع النظامي ؛ فقد يكون هناك هيئات عسكرية ونظامية معاً كالقوات المسلحة ، وقد يكون هناك هيئات نظامية فقط ولكنها ذات طابع مدني كالشرطة ، وقد يكون هناك كيانات عسكرية لكنها غير نظامية كالمليشيات والعصابات والمرتزقة وحركات المقاومة الشعبية وغيرها .

وعلى جانب آخر ، وبفرض صحة هذا الزعم ، فإن قوات الأمن المركزي لا تتضمن فقط المجندين إجبارياً ، ولكن أيضاً تتضمن مجندين معينين في جهاز الشرطة ويتقاضون أجراً ، كما أن التجنيد الإجباري في الشرطة لا يقتصر على قوات الأمن المركزي فقط وإنما يجري أيضاً في كافة فروع هيئة الشرطة كإدارة المرور وقوات الأمن وغيرها ، ومن ثم فليس هناك ثمة مخالفة للدستور في هذا الوجه.

ومن حيث إنه عن الأمر الثاني: فإن المحكمة الدستورية العليا قد ذهبت في مقام تفسير مبدأ المساواة أمام القانون إلى أن " مبدأ المساواة أمام القانون ليس مبدأ تلقينياً جامداً منافياً للضرورة العملية , ولا بقاعدة صماء iron rule تنبذ صور التمييز جميعها , ولا كافلاً لتلك الدقة الحسابية التي تقتضيها موازين العدل المطلق بين الأشياء , وإذا جاز للدولة أن تتخذ بنفسها ما تراه ملائماً من التدابير لتنظيم موضوع محدد أو توقياً لشر تقدر ضرورة رده , وكان دفعها للضرر الأكبر بالضرر الأقل لازماً , إلا أن تطبيقها مبدأ المساواة لا يجوز أن يكون كاشفاً عن نزواتها , ولا منبئاً عن إعتناقها لأوضاع جائرة تثير ضغائن أو أحقاد تنفلت بها ضوابط سلوكها , ولا عدواناً معبراً عن بأس سلطانها , بل يتعين أن يكون موقفها إعتدالاً في مجال تعاملها مع المواطنين , فلا تمايز بينهم إملاء أو عسفاً . ومن الجائز بالتالي أن تغاير السلطة التشريعية – ووفقاً لمقاييس منطقية – بين مراكز لا تتحدن معطياتها , أو تتباين فيما بينها في الأسس التي تقوم عليها , على أن تكون الفوارق بينها حقيقية لا أصطناع فيها ولا تخيل real and not feigned differencies , ذلك أن ما يصون مبدأ المساواة ولا ينقض محتواه هو ذلك التنظيم الذي يقيم تقسيماً تشريعياً ترتبط فيه النصوص القانونية التي يضمها بالأغراض المشروعة التي يتوخاها , فإذا قام الدليل على إنفصال هذه النصوص عن أهدافها كان التمييز إنفلاتا لا تبصر فيه , كذلك الأمر إذا كان إتصال الوسائل بالمقاصد واهياً إذ يعتبر التمييز عندئذ مستنداً إلى وقائع يتعذر أن يحمل عليها فلا يكون مشروعاً دستورياً .

(يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٤٧ لسنة ١٧ق – جلسة ١٩٩٧/١/٤)

وبالبناء على ما تقدم فإن قصر الخدمة العسكرية في هيئة الشرطة على غير خريجي الجامعات والمعاهد العليا في جمهورية مصر العربية وما يعادلها في الخارج والحاصلون على الشهادات المتوسطة أو فوق المتوسطة أو ما يعادلها وحفظة القرآن الكريم يتعبر تدخلاً من جانب المشرع بوضع قاعدة عامة مجردة بإعتبار أن المعين الأصلي للتجنيد هو القوات المسلحة وبالتالي ضمن لها تواجد هذه الفئات الأعلى مؤهلاً ، هذا فضلاً عن أن الفئات الأخرى لا يقتصر تجنيدها على جهاز الشرطة فقط وإنما يمكن تجنيدها في القوات المسلحة ايضاً ، ولما كان مبدأ المساواة أمام القانون الذي ينعى المدعي على النص المذكور مخالفته ليس مبدأ تلقينياً جامداً ولا قاعدةٍ صماء ولا يقصد به المساواة الحسابية الدقيقة وطالما لم يقم دليل على التمييز المتعمد من جانب المشرع فلا وجه للقول بالإخلال بمبدأ المساواة ، ومن ثم فليس هناك ثمة مخالفة للدستور في هذا الوجه أيضاً .

ولا يفوتنا في هذا المقام أن ننوه إلى أنه لا مراء في أن أي جهاز إداري أو مرفق عام تكتنفه بعض العيوب وتعيقه بعض العثرات وقد يضل الطريق أحياناً أو يحيد عنه أحياناً أخرى ولكن وفي ظل ذلك كله لا يقبل القول بإلغائه أو القضاء عليه في مقابل هذه العيوب وتلك العثرات، وإذا كان جهاز الشرطة – وخاصة جهاز الأمن المركزي – كما ذكر المدعي قد صدرت منه تجاوزات هنا أو هناك وحاد أحياناً عن غايته ، فإن هذا لا يعني القضاء عليه أو حله ، ولا سيما في ظل الظروف التي تمر بها البلاد ، والتي تتطلب تضافر كل الجهود لمواجهة التهديدات والحوادث الإجرامية والإرهابية التي تتعرض لها أهداف حيوية في مناطق متعددة من الوطن، ومن ثم يكون إستعادة الأمن والأمان الكامل هدفاً نرنو إليه جميعاً ، وغاية نسعى لتحقيقها .

وإذا كان جهاز الشرطة قد خرج عن الطريق السوي قبل وأثناء ثورة يناير ، فإنه لا يمكن أن نغفل أو نتغافل نتغافل عن دوره الكبير في ثورة ٣٠ يونيو وهي لحظة الخطر الداهم الذى ألمّ بالوطن بعد أن سقط فى قبضة جماعة انقضت عليه، وكادت تفتك به وتمزقه أشلائه بعد أن تطايرت إليه شراراتُ لهيب الفتنة وشرورُ أعداء الوطن ، حيث احتضن الجيش والشرطة الشعب مصغيين لدقات قلوب المصريين التى احترقت بزفرات الغضب والألم، وتوحدوا مع نبض الجماهير، وانصهر الشعب والجيش والشرطة فى سبيكة واقية تزيح أمامها القهر والاستبداد ، وليس لنا أن ننسى التضحيات اليومية التي يقدمها رجال الشرطة – والجيش – بعد ثورة ٣٠ يونيو من شهداء امتزجت دماؤهم الذكية بتراب أرض الوطن الطاهرة كى تحيا مصر، ونعيشُ نحن .

ومن حيث إنه من يخسر الدعوى يلزم بمصروفاتها ، عملاً بحكم المادة (١٨٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

فلهذه الأسباب

نري الحكم/ أصلياً: بعدم قبول الدعوى بالنسبة للمدعين من الثاني للخامس لرفعها من غير ذي صفة لعدم إيداع أو تقديم سند الوكالة ، وإلزام رافعها المصروفات .

إحتياطياً: بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإداري ، وإلزام المدعين المصروفات .

المقرر
المستشار م.ب/ وائل فرحات عبد العظيم
سبتمبر ٢٠١٤

مفوض الدولة ورئيس الدائرة
المستشار/ تامر يوسف طه عامر
نائب رئيس مجلس الدولة