

## باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الحادى عشر من أبريل سنة ٢٠١٥م،  
الموافق الثانى والعشرين من جمادى الآخرة سنة ١٤٣٦ هـ .

برئاسة السيد المستشار/ عدلى محمود منصور ..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: الدكتور/ حنفى على جبالى ومحمد عبد العزيز الشناوى  
وسعيد مرعى عمرو ورجب عبد الحكيم سليم وبولس فهمى إسكندر والدكتور/  
حمدان حسن فهمى ..... نواب رئيس المحكمة  
وحضور السيد المستشار/ محمود محمد غنيم ..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد/ محمد ناجى عبد السميع ..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٢٧ لسنة ٢٠١٥  
قضائية "دستورية".

### المقامة من :

السيدة / غادة سمير إبراهيم وريدة .

### ضد :

١ - السيد رئيس الجمهورية .

٢ - السيد رئيس مجلس الشعب .

٣ - السيد رئيس مجلس الوزراء .

٤ - السيد رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات .

### الإجراءات

بتاريخ التاسع من ديسمبر سنة ١٩٩٨، أودعت المدعية صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، بطلب الحكم بعدم دستورية قرار رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من اشتراط أن تكون المدة الكلية والبيئية اللازمة لشغل الوظيفة مدة خبرة عملية فعلية فى الجهاز أو فى عمل مناسب يقره مكتب الجهاز بالنسبة للوظائف الفنية الرقابية .

وقدم كل من الجهاز المركزى للمحاسبات، وهيئة قضايا الدولة مذكرة بطلب الحكم أصلياً : بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، واحتياطياً : برفضها . وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها . ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم .

### المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.  
حيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - فى أن المدعية كانت تعمل بوظيفة مراجع مساعد بالجهاز المركزى للمحاسبات، وحصلت على إجازة خاصة لرعاية طفلها، وإذا أجرى الجهاز حركة ترقية لوظيفة مراجع، بموجب القرار رقم ١٥٣٦ لسنة ١٩٩٤، متخطياً إياها لعدم استيفائها المدة البيئية اللازمة للترقية والتي استلزم قرار رئيس الجهاز رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٦ أن تكون مدة خدمة فعلية، فقد أقامت الدعوى رقم ٣٦ لسنة ٤٢ قضائية أمام المحكمة الإدارية لرئاسة الجمهورية وملحقاتها، طالبة الحكم بإلغاء قرار رئيس الجهاز المشار إليه فيما تضمنه من تخطيها فى الترقية لوظيفة مراجع، وأثناء نظرها دفعت بعدم دستورية قرار رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٦، وإذا قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع وصرحت للمدعية برفع الدعوى الدستورية، فقد أقامت الدعوى الماثلة .

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقرير اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى يسبق الخوض في شروط قبولها أو موضوعها، ولما كان الدستور الحالي قد عهد بنص المادة (١٩٢) منه إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بتولى الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وكان قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، قد بين اختصاصاتها وحدد ما يدخل في ولايتها حصراً مستبعداً من مهامها ما لا يندرج تحتها، فخولها اختصاصاً منفرداً بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وبنحصر هذا الاختصاص في النصوص التشريعية أيّاً كان موضوعها أو نطاق تطبيقها أو الجهة التي أصدرتها، فلا تنبسط هذه الولاية إلا على القانون بمعناه الموضوعي باعتباره منصرفاً إلى النصوص القانونية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة، سواء وردت هذه النصوص بالتشريعات الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية، أم تضمنتها التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود صلاحيتها التي ناطها الدستور بها، وأن تنقبض تلك الرقابة - تبعاً لذلك - عما سواها .

وحيث إن قرار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٦ (المطعون فيه) قد انطوى على قواعد تنظيمية عامة تسرى على جميع العاملين بالجهاز، من شاغلي الوظائف العليا، والوظائف الفنية الرقابية، ومن ثم فإن الفصل في دستورية هذا القرار يدخل في اختصاص المحكمة الدستورية العليا، الأمر الذي يغدو معه الدفع بعدم اختصاصها بنظر الدعوى فاقداً لسنده، جديراً بالالتفات عنه .

وحيث إن المادة (٢٩) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ - قبل تعديلها بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ - كانت تنص على أن "تنظم شئون العاملين بالجهاز لائحة خاصة تصدر بقرار من مجلس الشعب له قوة القانون بناء على اقتراح أحد أعضائه أو رئيس الجهاز وتتضمن كافة القواعد المنظمة لشئونهم ...."، وتنفيذاً لحكم هذه المادة صدرت لائحة العاملين بالجهاز بقرار مجلس الشعب بجلسة ١٤ يناير ١٩٩٢ متضمنة النص في المادة (١) منها على أن "يضع مكتب الجهاز

أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف وقواعد إعادة التقويم ....."، ونصت المادة (٥١) منها على أن " لرئيس الجهاز منح إجازة خاصة بدون أجر للمدة التى يحددها فى الأحوال الآتية :

١ - .....

٢ - للعاملة لرعاية طفلها وذلك بحد أقصى عامان فى المرة الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية .

ولا يجوز أن تتصل هذه الإجازة بإعارة أو بأى نوع من الإجازات .

.....

وتدخل مدة الإجازة فى حساب المعاش وفى استحقاق العلاوة وفى حساب مدة الترقية مع مراعاة شروط شغل الوظيفة .....".

وحيث إن رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أصدر القرار رقم ٤٧٣ لسنة ١٩٧٩ فى شأن ترتيب وتوصيف الوظائف للعاملين بالجهاز، كما أصدر القرار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٦ ( المطعون فيه ) معدلاً القرار السالف الذكر، وناصاً فى المادة (١) منه على أن " يضاف إلى شروط شغل الوظيفة ببطاقات وصف الوظائف العليا والوظائف الفنية الرقابية بند جديد نصه الآتى : " يشترط أن تكون المدة الكلية والبيئية اللازمة لشغل الوظيفة مدة خبرة عملية فعلية فى الجهاز أو فى عمل مناسب يقره الجهاز "، وتاريخ ١١/٦/٢٠١٣. أصدر رئيس الجهاز القرار رقم ١٥٠٨ لسنة ٢٠١٣ بإنهاء العمل بقراره رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٦ ( المطعون فيه).

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل فى المسألة الدستورية لازماً للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع، متى كان ذلك وكان النزاع الموضوعى ينصب على الطعن فى القرار الصادر بتخلى المدعية فى الترقية لوظيفة مراجع بالجهاز بزعم عدم استيفائها المدة البيئية

الفعلية اللازمة للترقية إعمالاً لأحكام القرار المطعون فيه، فإن المصلحة الشخصية والمباشرة فى الدعوى الماثلة تكون متحققة، ولا ينال منها إنهاء العمل بذلك القرار بموجب قرار رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٥٠٨ لسنة ٢٠١٣، ذلك أن المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن إلغاء القاعدة القانونية لا يحول دون الطعن عليها بعدم الدستورية من قبل من طبقت عليهم خلال فترة نفاذها .

وحيث إن المدعية تنعى على القرار المطعون فيه أنه أهدر الحماية المقررة للأسرة والمرأة العاملة بالمواد (٩، ١٠، ١١) من دستور عام ١٩٧١ كما أخل بمبدأ المساواة حيث أوجد مغايرة فى المعاملة بين العاملات بالجهاز اللاتى يشغلن الوظائف الفنية الرقابية، وغيرهن ممن يشغلن الوظائف الإدارية، فضلاً عن المغايرة فى المعاملة بين العاملات بالجهاز وأقرانهن من العاملات اللاتى يخضعن لنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، حيث تجوز ترقية العاملة الحاصلة على إجازة خاصة لرعاية الطفل دون اشتراط أن تكون المدة البينية اللازمة للترقية مدة خدمة فعلية .

وحيث إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التى تضمنها الدستور، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم دون غيره، إذ أن هذه الرقابة تستهدف أصلاً صون الدستور القائم، وحمايته من الخروج على أحكامه التى تمثل دائماً القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم، ولها الصدارة بين قواعد النظام العام التى يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الأمرة . ومع ذلك، فإذا كان الدستور القائم ليس له أثر رجعى، فإنه يتعين إعمال أحكام الدستور السابق الذى صدر التشريع المطعون فيه فى ظل العمل بأحكامه، طالما أن هذا التشريع قد عمل بمقتضاه إلى أن تم إلغاؤه أو تم استبدال نص آخر به خلال مدة سريان ذلك الدستور . متى كان ذلك، وكان القرار المطعون فيه قد صدر فى ظل العمل بأحكام الدستور الصادر عام ١٩٧١، ثم انتهى العمل به فى ظل الدستور الصادر عام ٢٠١٢، ومن ثم فإن حسم أمر دستورية ذلك القرار يتم فى ضوء أحكام الدستور الصادر

وحيث إنه ولئن كان قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة يُعد الشريعة العامة التى تسرى على جميع العاملين بالجهات الإدارية المختلفة، إلا أن الطبيعة الخاصة للنشاط الذى تزاوله بعض هذه الجهات أو الاشتراطات اللازم توفرها فى العاملين بها قد يقتضى أفراد هؤلاء العاملين بأحكام خاصة تختلف باختلاف ظروف ومقتضيات وطبيعة العمل فى كل منها، ومن بين هذه الجهات الجهاز المركزى للمحاسبات، حيث صدر بتنظيمه قانون خاص، تضمن نصاً يقضى بإصدار لائحة لتنظيم شئون العاملين فيه، متضمنة كافة القواعد المنظمة لشئونهم، وتكون لها قوة القانون، وتنفيذاً لذلك صدرت لائحة العاملين بالجهاز بقرار مجلس الشعب بجلسته ١٤/١/١٩٩٢، وخولت المادة (١) منها مكتب الجهاز فى وضع أحكام ترتيب وتوصيف وتقويم الوظائف، ونزولاً على ذلك النص صدر القرار المطعون فيه مشروطاً أن تكون المدة الكلية والبيئية اللازمة لشغل الوظائف العليا والوظائف الفنية الرقابية مدة خبرة عملية فعلية فى الجهاز أو فى عمل مناسب يقره مكتب الجهاز .

وحيث إن الأصل أن يكون لكل وظيفة حقوقها وواجباتها، فلا تقابل مزاياها بغير مسئولياتها، ولا يكون وصفها وترتيبها منفصلاً عن متطلباتها التى تكفل للمراقق التى يديرها عمالها حيويتها واطراد تقدمها، وقابلية تنظيماتها للتعديل وفق أسس علمية قوامها التخطيط المرن وحرية التقدير، فلا تتعثر أعمالها أو تفقد اتصالها ببعض أو تدرجها فيما بينها، وشرط ذلك إعداد عمالها علمياً وفنياً، فلا يلى شئونها غير القادرين حقاً على تصريفها، سواء أكان عملهم ذهنياً أم مهنياً أم يدوياً .

وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن لكل وظيفة تبعاتها، فلا يشغلها إلا من يستحقها على ضوء طبيعة الأعمال التى تدخل فيها، وغاياتها، والمهارة المطلوبة فيها، والخبرة اللازمة لها، ولا يجوز بالتالى أن يكون التعيين فى وظيفة بذاتها أو الترقية منها إلى ما يعلوها، عملاً آلياً يفتقر إلى الأسس الموضوعية، أو منفصلاً عن عوامل الخبرة والجدارة التى يتم على ضوئها اختيار من يتولاها، ولا مجرد تطبيق جامد لمقاييس صماء لا تأخذ فى اعتبارها خصائص كل وظيفة ومكانتها، والحد الأدنى للتأهيل لها، وغير ذلك من مقوماتها الموضوعية المحددة تحديداً دقيقاً، وعلى تقدير أن تقويم الوظيفة إنما يرتبط بأهميتها الحقيقية .



وحيث إن الأصل فى الأقدمية الوظيفية أن تكون معبرة عن مدة خدمة فعلية قضاها العامل قائماً بأعباء عمله أو وظيفته، وهى بذلك لا تفترض، ولا يجوز حسابها على غير حقيقتها سواء بزيادتها أو إنقاصها، كما أن شروط الترقية إلى الوظائف، وبخاصة الوظائف الفنية أو العليا يجب أن تعبر عن الانحياز إلى الأصلاح والأكثر عطاء، كما هو الحال فى اشتراط القرار المطعون فيه أن تكون المدة الكلية أو البينية اللازمة لشغل الوظائف الفنية والرقابية بالجهاز المركزى للمحاسبات مدة فعلية وليست حكمية حتى لا يُعهد بأعمال هذه الوظائف لغير من يؤدونها بحقها، فلا يكونون عبئاً عليها يُقيدها أو يُضعفها، بل يثرونها من خلال خبرة سابقة وجهد خلاق يتفاعل مع مسئولياتها .

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون يتحقق بأى عمل يهدر الحماية القانونية المتكافئة، تتخذه الدولة سواء من خلال سلطتها التشريعية أو عن طريق سلطتها التنفيذية، بما مؤداه أن أيًا من هاتين السلطتين لا يجوز أن تفرض معايير فى المعاملة ما لم يكن ذلك مبرراً بفروق منطقية يمكن ربطها عقلاً بالأغراض التى يتوخاها العمل التشريعى الصادر عنهما، وكان لا صحة للقول بأن كل تقسيم تشريعى يُعتبر تصنيفاً منافياً لمبدأ المساواة، بل يتعين دوماً أن يُنظر إلى النصوص القانونية باعتبارها وسائل حددها المشرع لتحقيق أغراض يبتغيها، فلا يستقيم إعمال مبدأ المساواة أمام القانون إلا على ضوء مشروعية تلك الأغراض، واتصال هذه الوسائل منطقياً بها، ولا يتصور بالتالى أن يكون تقييم التقسيم التشريعى منفصلاً عن الأغراض التى يتغياها المشرع .

وحيث إن المراكز القانونية التى يتعلق بها مبدأ المساواة أمام القانون، هى التى تتحد فى العناصر التى تُكون كلاً منها - لا باعتبارها عناصر واقعية لم يدخلها المشرع فى اعتباره - بوصفها عناصر اعتد بها مرتباً عليها أثراً قانونياً محددًا، فلا يقوم هذا المركز

إلا بتضامها، بعد أن غدا وجوده مرتبطاً بها فلا ينشأ أصلاً إلا بثبوتها . لما كان ذلك، وكان المركز القانونى للعامل فى الجهاز المركزى للمحاسبات، وإن اتفق فى بعض معطياته مع المركز القانونى لقربنه من العاملين المدنيين بالدولة، إلا أنه يختلف فى العديد منها نظراً للطبيعة الخاصة لوظيفة الجهاز المركزى للمحاسبات والتي تتمثل فى الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى، ومن ثم فإن المغايرة فى بعض الأحكام القانونية بينهما - طالما اتفقت مع الغرض من تقريرها بما قد يترتب عليها من مفارقة فى المعاملة الوظيفية - تغدو مبررة من زاوية دستورية، مهما بدت بعيدة حسابياً عن الكمال .

وحيث إنه لا وجه للقول بأن ثمة تمييزاً بين العاملين بالجهاز ممن يشغلون وظائف فنية ورقابية وبين من يشغل منهم وظائف تنظيمية وإدارية ذلك أن الطائفة الأولى من الوظائف تتطلب خبرة خاصة تمكن القائمين عليها من كشف المخالفات المحاسبية والقانونية والتي لن تتوافر فى أفراد هذه الطائفة إلا بممارسة العمل الفعلى وليس الحكمى ببقاء العامل أو العاملة مدة زمنية فى الدرجة الأدنى حكماً دون ممارسة أعمال هذه الوظيفة الفنية .

وحيث إن ما تنعاه المدعية على القرار المطعون فيه من إخلاله بالحماية المقررة للأسرة والمرأة العاملة مردود بأن المادة (١٠) من الدستور الصادر عام ٢٠١٢ إذ نصت على أن الأسرة أساس المجتمع .... وتحرض الدولة على تماسكها واستقرارها، وتكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو أسرتها وعملها العام، فقد دل ذلك على أن عمل المرأة لا يجوز أن يخل بواجباتها نحو أسرتها أو يجوز عليها، تقديراً بأن مسئوليتها أصلاً وابتداءً تحتم عليها أن تحسن تدبير شئون بيتها وأولادها وعلى الأخص من خلال تربيتهم ورعايتهم بصورة رشيدة حانية، وأن عليها أن تجرى موازنة دقيقة بين واجباتها قبلهم - وهم مسئوليتها الأساسية - وبين عملها، بما مؤداه أن احتياجها إلى العمل أو تفوقها فيه أو كسبها منه لا يجوز أن يصرفها عن روابطها الأصلية بأسرتها ولا أن يبدها تماسكها،



بل ينبغى أن يكون حق بيتها من الأمن والاستقرار مقدماً على ما سواه، كما أن كفالة الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو أسرتها وعملها العام، لا يعنى أن تُمنح المرأة العاملة مزايا خاصة بها بالمخالفة لأحكام الدستور أو أن تتحرر من الخضوع للقاعدة القانونية ذاتها التى يخضع لها باقى العاملين من الرجال كاشتراط النص الطعين أن تكون المدة الكلية والبيئية اللازمة للترقية مدة خدمة فعلية بالعمل بالجهاز أو فى عمل مناسب يقره مكتب الجهاز، الأمر الذى لا مخالفة فيه لأحكام الدستور .

وحيث إنه متى كان ما تقدم، وكان لا دليل من القرار المطعون فيه - على النحو المتقدم - على إخلاله بمبدأ المساواة، أو الحماية المقررة للأسرة والمرأة العاملة أو مخالفته للدستور من أى وجه آخر، فإن الحكم برفض الدعوى الماثلة يكون متعيناً .

#### **فلهذه الأسباب :**

حكمت المحكمة برفض الدعوى، وبمصادرة الكفالة، وإلزام المدعية المصروفات، ومبلغ مائتى جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

**رئيس المحكمة**

**أمين السر**