

## باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد السابع من أبريل سنة ٢٠١٣ م ،  
الموافق السادس والعشرين من جمادى الأولى سنة ١٤٣٤ هـ .

برئاسة السيد المستشار/ ماهر البحيرى ..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : عدلى محمود منصور وعبد الوهاب عبد الرازق  
والدكتور/ حنفى على جبالى وماهر سامى يوسف ومحمد خيرى طه  
وسعيد مرعى عمرو ..... نواب رئيس المحكمة  
وحضور السيد المستشار الدكتور/ حمدان حسن فهمى ..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد/ محمد ناجى عبد السميع ..... أمين السر

### اصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١١٩ لسنة ٣٠  
قضائية " دستورية " .

### المقامة من :

السيد/ عطية على على أحمد .

### ضد :

١ - السيد رئيس مجلس الوزراء .

٢ - السيد رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية .

### الإجراءات

بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٣ ، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا ، طالباً الحكم بعدم دستورية البند (٤) من الفقرة الرابعة من المادة (١٩) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدلة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٤ والمستبدلة بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ .  
أودعت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى .  
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 - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٨١٠ لسنة ٢٠٠٧ مدنى كلى أمام محكمة بنها الابتدائية طالباً الحكم بإعادة تسوية معاشه وفقاً لنص المادة (١٩/١) من قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ على أساس المتوسط الشهري لأجر السنتين الأخيرتين من سنوات الاشتراك بالتأمين بدون حد أقصى ، وصرف جميع مستحقاته المالية على أساس التسوية الجديدة ، مستنداً في ذلك على أنه قد بلغ سن المعاش في ١٩٩٣/٦/٨ وله مدة اشتراك بالتأمينات الاجتماعية قدرها تسعة عشر عاماً وشهران ، وأن الفترة الأخيرة من هذه المدة كان يعمل بإحدى شركات القطاع الخاص مقابل أجر يومية قدره اثنا عشر جنيهاً ، وقد تحصل على حكم فى الدعوى رقم ١٤١ لسنة ١٩٩٨ مدنى كلى قليبوب ، باحتساب هذه المدة الأخيرة ضمن المدة التى يحسب على أساسها الاشتراك فى التأمينات الاجتماعية بذات الأجر المشار إليه ، وبات هذا الحكم نهائياً بعد أن تأيد استئنافياً ، إلا أنه فوجئ بتسوية معاشه حسبما نص عليه البند (٤) من الفقرة الرابعة من المادة (١٩) من قانون

التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته ، بما أدى إلى احتساب معاشه على أساس متوسط أجره الشهري في السنوات الخمس الأخيرة من مدة اشتراكه في التأمينات الاجتماعية ، وهو أجر يقل كثيراً عن متوسط أجره في آخر سنتين من مدة اشتراكه ، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع المبدى بصحيفة دعوى المدعى - بعدم دستورية البند الرابع من الفقرة الرابعة من المادة (١٩) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدلة بالقانونين رقمي ٤٧ لسنة ١٩٨٤ و١٠٧ لسنة ١٩٨٧ - وصرحت له برفع الدعوى الدستورية ، فقد أقام الدعوى الماثلة .  
وأثناء سير الدعوى توفى المدعى بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ ؛ وإذ كانت الدعوى مهياً للحكم في موضوعها ، فإن المحكمة تقضى فيها بحالتها طبقاً لنص المادة (١/١٣٠) من قانون المرافعات .

وحيث إن المادة (١٩) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدلة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٤ والمستبدلة بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ تنص في فقرتها الأولى على أن " يسوى معاش الأجر الأساسي في غير حالات العجز والوفاء على أساس المتوسط الشهري لأجور المؤمن عليه التي أدت على أساسها الاشتراكات خلال السنتين الأخيرتين من مدة اشتراكه في التأمين أو خلال مدة اشتراكه في التأمين إن قلت عن ذلك " ، بينما ينص البند (٤) من الفقرة الرابعة من هذه المادة على أنه " بالنسبة إلى المؤمن عليهم ممن تنتهي مدة اشتراكهم في التأمين وكانوا في هذا التاريخ من العاملين المنصوص عليهم في البندين ( ب و ج ) من المادة (٢) يراعى عدم تجاوز متوسط الأجر الأساسي الذي يربط على أساسه المعاش ١٤٠٪ من متوسط الأجور في الخمس السنوات السابقة وإذا قلت المدة السابقة عن خمس سنوات يراعى عدم تجاوز المتوسط الذي يربط على أساسه المعاش متوسط السنوات السابقة مضافاً إليه ٨٪ عن كل سنة ، ويستثنى من حكم هذا البند ما يأتي ..... " .

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 أمام محكمة الموضوع ، وكان ما نص عليه البند (٤) من الفقرة الرابعة من المادة (١٩) سالفه الذكر - وتطبيقه فى شأن المدعى - قد أدى إلى احتساب معاشه على أساس متوسط أجره الشهرى فى السنوات الخمس الأخيرة من مدة اشتراكه فى التأمين ، وهو أجر يقل عن متوسط أجره فى السنتين الأخيرتين من مدة اشتراكه - وهو ما يدور حوله النزاع فى الدعوى الموضوعية - وبالتالي فإن المصلحة الشخصية المباشرة تكون متحققة فى الطعن على نص البند (٤) من الفقرة الرابعة من المادة (١٩) السالفه الذكر ، بحسبان أن الفصل فى دستوريته سيكون له أثره وانعكاسه الأكد على الدعوى الموضوعية والطلبات المطروحة بها وقضاء محكمة الموضوع فيها .

وحيث إن البين من تقصى نصوص قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ ، أنه يُخضع لنظامه العاملين بالهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لهذه الجهات وغيرها من الوحدات الاقتصادية بقطاع الأعمال العام ، وكذلك العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل ، وذلك بقصد تأمينهم من مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل والمرض والبطالة وتوفير الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات ، وجعل هذا القانون من اشتراكات المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال مصدراً أساسياً لتمويل نظام التأمين الذى أنشأه ، وقصد " بالمؤمن عليه " فى تطبيق أحكامه العامل الذى يسرى عليه هذا القانون ويفيد من مزاياه التأمينية ، سواء أكان من العاملين المدنيين بالدولة أم هيئاتها أم مؤسساتها العامة أم وحداتها الاقتصادية أم غيرها من وحدات القطاع العام الاقتصادية ، أم كان من العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل بالشروط التى نص عليها القانون .

وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون فيه مخالفته لأحكام الدستور بوضعه حداً أقصى لحساب معاشات عمال القطاع الخاص - يتمثل في ١٤٠٪ من متوسط أجورهم الأساسية في الخمس سنوات السابقة على انتهاء مدة اشتراكهم في التأمين - دون النص على هذا الحد الأقصى بالنسبة للعاملين بالحكومة والقطاع العام ، فضلاً عن حساب متوسط أجور الأخيرين الأساسية - التي يربط وفقاً لها معاشاتهم - على أساس المتوسط الشهري لأجورهم خلال السنتين الأخيرتين فقط من مدة اشتراكهم - وليس خمس سنوات كحال المدعى وغيره من العاملين بالقطاع الخاص - وهو ما أدى إلى التمييز بين الفريقين رغم تماثلهما في المركز القانوني بما يخالف مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، وكذا حقهم في الأجر العادل ويناقض أحكام المواد ( ٨ و ١٣/١ و ٢٣ و ٤٠ و ١٢٢ ) من الدستور الصادر سنة ١٩٧١

وحيث إن الرقابة الدستورية على القوانين ، من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التي نظمها الدستور ، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم دون غيره ، إذ إن هذه الرقابة تستهدف أصلاً - على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - صون الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامه ، باعتبار أن نصوص هذا الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ، كما أن لها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها ، وإهدار ما يخالفها من التشريعات باعتبارها أسمى القواعد الأمرة ، ومن ثم فإن هذه المحكمة تباشر رقابتها على النص المطعون فيه من خلال الدستور الذي تم الاستفتاء عليه وإصداره في شهر ديسمبر سنة ٢٠١٢

وحيث إن المشرع الدستوري حرص دوماً على كفاءة خدمات التأمين الاجتماعي لكافة المواطنين ، إذ تنص المادة (٦٦) من دستور سنة ٢٠١٢ - المقابلة للمادة (١٧) من دستور سنة ١٩٧١ - على أن " تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي . ولكل مواطن الحق في الضمان الاجتماعي ، إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه أو أسرته ، في حالات العجز عن العمل أو البطالة أو الشيخوخة ، وبما يضمن لهم حد الكفاية . " ،

كما تنص المادة (١١٩) من دستور سنة ٢٠١٢ - المقابلة للمادة (١٢٢) من دستور سنة ١٩٧١ - على أن " يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة ، ويحدد حالات الاستثناء منها ، والجهات التي تتولى تطبيقها " .

وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن مظلة التأمين الاجتماعي - التي يحدد المشرع نطاقها - هي التي تكفل بمداها واقعاً أفضل يؤمن المواطن في غده ، وينهض بموجبات التضامن الاجتماعي التي يقوم عليها المجتمع ، بما مؤداه أن المزايا التأمينية ضرورة اجتماعية بقدر ما هي ضرورة اقتصادية ، وأن غايتها أن تؤمن المشمولين بها في مستقبل أيامهم عند تقاعدهم أو عجزهم أو مرضهم ، وأن تكفل الحقوق المتفرعة عنها لأسرهم بعد وفاتهم . ونظام التأمين الاجتماعي وإن كان ممولاً في أغلب عناصره من العمال وأرباب العمل ، إلا أن حق المؤمن عليه في الحصول من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية على كامل المزايا التأمينية المقررة قانوناً ، يظل ثابتاً ، ولو نكل أرباب العمل عن الوفاء بالتزاماتهم قبلها ، أو تراخو في التقيد بها .

وحيث إن الدستور الصادر سنة ٢٠١٢ قد عهد إلى المشرع بنص المادة (١١٩) منه صياغة القواعد القانونية التي تتقرر بموجبها على خزانة الدولة ، مرتبات المواطنين ومعاشاتهم وتعويضاتهم وإعاناتهم ومكافآتهم على أن ينظم أحوال الاستثناء منها ، والجهات التي تتولى تطبيقها ، فذلك لتهيئة الظروف التي تفي باحتياجاتهم الضرورية ، وتكفل مقوماتها الأساسية التي يتحررون بها من العوز ، وينهضون معها بمسئولية حماية أسرهم والارتقاء بمعاشها .

وحيث إنه وإن كان الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - هو إطلاقها ما لم يقيدتها الدستور بقيود معينة تبين تخوم الدائرة التي لا يجوز أن يتداخل المشرع فيها هادماً لتلك الحقوق أو مؤثراً في محتواها بما ينال منها ، فلا يكون تنظيم المشرع لحق ما سليماً من زاوية دستورية إلا فيما وراء هذه الحدود ، فإن اقتحمها بدعوى تنظيمها انحل ذلك عدواناً عليها .

ولئن كان النص في المادة (١١٩) قد فوض السلطة التشريعية في تقرير قواعد منح المعاش ، إلا أن ذلك التنظيم التشريعي للحقوق التي كفلها المشرع في هذا النطاق ، يكون مجانباً لأحكام الدستور ، منافياً لمقاصده ، إذا تناول هذه الحقوق بما يهدرها أو يفرغها من مضمونها . ولازم ذلك أن الحق في المعاش - إذا توافر أصل استحقاقه وفقاً للقانون - إنما ينهض التزاماً على الجهة التي تقرر عليها .

وإذا كان الدستور قد خطا خطوة أبعد في اتجاه دعم التأمين الاجتماعي حين ناط بالدولة في المادة (٦٦) من الدستور القائم الصادر عام ٢٠١٢ ، والمقابلة للمادة (١٧) من الدستور الصادر عام ١٩٧١ ، تقرير معاش يواجه به المواطنون بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم ، فذلك لأن مظلة التأمين الاجتماعي هي التي تكفل بمداها واقعاً أفضل يؤمن المواطن في غده ويرعى موجبات التضامن الاجتماعي التي يقوم عليها المجتمع على ما تقضى به المادة (٨) من الدستور القائم الصادر عام ٢٠١٢ والمقابلة للمادة (٧) من الدستور الصادر عام ١٩٧١ ، يؤيد ذلك أن الحقوق التي يكفلها نظام التأمين الاجتماعي بصورة المختلفة لا يقتصر أثرها على ضمان ما يعين أسرة المؤمن عليه على مواجهة التزاماتها الحيوية ، ولكنها في الوقت ذاته مفترض أولى وشرط مبدئي لإسهام المؤمن عليه في الحياة العامة والاهتمام بوسائل النهوض بها ومراقبة كيفية تصريف شئونها ، بحسبان أن مكانة الوطن وهيبته وقوته هي انعكاس لقيمة الفرد وعمله وكرامته .

وحيث إن الحق في المساواة أمام القانون هو حق دستوري أصيل حرصت على ترديده الدساتير المصرية المتعاقبة ، حيث نصت المادة (٣٣) من دستور عام ٢٠١٢ ، وكذلك المادة (٤٠) من دستور سنة ١٩٧١ على أن " المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم ... " باعتبار أن ذلك الحق يمثل أساس العدل والحرية والسلام الاجتماعي ، وعلى تقدير أن الغاية التي يتوخاها تتمثل أصلاً في صون حقوق المواطنين وتأمين حرياتهم في مواجهة صور من التمييز تنال منها ، أو تقيده ممارستها .

وحيث إن مبدأ المساواة - على ما جرى به قضاء المحكمة الدستورية العليا - ليس مبدأ تلقينياً جامداً منافياً للضرورة العملية ، ولا هو بقاعدة صماء تنبذ صور التمييز جميعها ، ولا كافلاً لتلك الدقة الحسابية التي تقتضيها موازين العدل المطلق بين الأشياء .

وإذا جاز للسلطة التشريعية أن تتخذ بنفسها ما تراه ملائماً من التدابير ، لتنظيم موضوع محدد ، وأن تغاير من خلال هذا التنظيم - وفقاً لمقاييس منطقية - بين مراكز لا تتحد معطياتها أو تتباين في الأسس التي تقوم عليها ، إلا 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 انفصال هذه النصوص عن أهدافها ، أو كان اتصال الوسائل بالمقاصد واهياً ، كان التمييز انفلاتاً وعسفاً ، فلا يكون مشروعاً دستورياً .

وقد غدا هذا المبدأ في جوهره وسيلة لتقرير الحماية القانونية المتكافئة التي لا تميز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة ، والتي لا يقتصر تطبيقها على الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور ، بل يمتد مجال أعمالها إلى تلك التي يقرها القانون ويكون مصدراً لها ، وكانت السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق ، لا يجوز بحال أن تؤول إلى التمييز بين المراكز القانونية التي تتحدد وفق شروط موضوعية يتكافأ المواطنون من خلالها أمام القانون ، وكان الأصل في الأحكام هو استلهاً مقاصدها .

وإذا كان ما تقدم وكان لا شبهة في أن النص المطعون فيه قد أخل بالحماية القانونية المتكافئة ومايز بوضوح وجلاء بين طائفتين من العاملين الخاضعين لنظام التأمين الاجتماعي والمخاطبين جميعهم بأحكامه والمتماثلين في المركز القانوني في مجال الاستفادة من تلك الحقوق التأمينية ، وذلك بأن وضع سقفاً كحد أقصى لمتوسط الأجر الأساسي الذي يحسب على أساسه معاش عمال القطاع الخاص - ومن بينهم المدعى - يتمثل في ١٤٠٪ من متوسط أجورهم الأساسية في الخمس سنوات السابقة على انتهاء مدة اشتراكهم في التأمين - دون النص على هذا الحد الأقصى بالنسبة لغيرهم من العاملين

بالحكومة والقطاع العام ، فضلاً عن حساب متوسط أجور هؤلاء الأخيرين الأساسية - التي يربط وفقاً لها معاشاتهم - على أساس المتوسط الشهري لأجورهم خلال السنتين الأخيرتين فقط من مدة اشتراكهم - وليس خمس سنوات كما هو الحال في محاسبة عمال القطاع الخاص - ومنهم المدعى - على النحو الذي يؤدي بالضرورة إلى تقليص معاشاتهم عن معاشات أمثالهم من عمال الحكومة والقطاع العام، وقد انبنى هذا الأمر وقامت تلك المفارقة في جوهرها على افتراض خاطئ بوجود تواطؤ بين أصحاب الأعمال والعمال في القطاع الخاص تحايلاً على قواعد قانون التأمين الاجتماعي من خلال إثبات أجور غير حقيقية للعمال في آخر سنتين من عمرهم المهني قبل الإحالة للمعاش على خلاف الحقيقة بغرض الحصول على متوسط أجور مرتفع بالنسبة لهم بحسب على أساسه معاشاتهم ، ومن ثم يكون المشرع قد خالف بذلك ما استهدفه الدستور من ضمان حق المواطن في المعاش المناسب مجاوزاً نطاق السلطة التقديرية ومخالفاً لنص المادتين (٦٦ ، ١١٩) من الدستور القائم ؛ وهو ما يقابل نص المادتين (١٧ ، ١٢٢) من دستور ١٩٧١ ، وبما يكون معه النص المطعون فيه قد تبنى تمييزاً تحكيمياً منهياً عنه بنص الدستور ودون أن يستند هذا التمييز بين هاتين الفئتين إلى أسس موضوعية، ذلك أن موضوع تنظيم الحقوق وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يمارسها المشرع وفق أسس موضوعية، ولا اعتبارات يقتضيها الصالح العام، إلا أن هذا التنظيم يكون مجاناً أحكام الدستور منافياً لمقاصده إذا تعرض للحقوق التي تناولها سواء بإهدارها أو الانتقاص منها على النحو الذي سلكه المشرع في النص المطعون فيه .

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد اطرده على أن الحماية التي أظلم بها الدستور الملكية الخاصة لضمان صونها من العدوان عليها وفقاً لنص المادة (٢٤) من الدستور القائم الصادر سنة ٢٠١٢ والتي جاءت متوافقة مع نص المادة (٣٤) من الدستور الصادر عام ١٩٧١ ، تمتد إلى الأموال جميعها دون تمييز بينها، باعتبار أن المال هو الحق ذو القيمة المالية سواء كان هذا الحق شخصياً أم عينياً أم كان من حقوق الملكية الأدبية أو الفنية أو الصناعية،

وكان الحق في صرف المعاش - بالضوابط والمعايير التشريعية الصحيحة - إذا توافرت شروط اقتضائه ينهض التزاماً على الجهة التي تقرر عليها، وعنصراً إيجابياً من عناصر ذمة صاحب المعاش أو المستحقين عنه، تتحدد قيمته وفقاً لأحكام قانون التأمين الاجتماعي، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور، فإن النص المطعون فيه وقد أدى بتطبيقه على المدعى إلى احتساب معاشه على أساس متوسط أجر مغاير لمن يتماثل معه من عمال الحكومة والقطاع العام بخضوعه دون مثيله لسقف كحد أقصى في حساب هذا المتوسط من ناحية، وحرمانه من حساب معاشه - مثل قريبه في الحكومة - على أساس المتوسط الشهري للأجر خلال السنتين الأخيرتين، وبالتالي نقصان معاش المدعى عن معاش نظيره العامل في الحكومة أو القطاع العام، ومن ثم ينحل - والحالة هذه - عدواناً على حق الملكية بالمخالفة لحكم الدستور.

ومن حيث إن أعمال أثر الحكم بأثر رجعي يؤدي إلى تحميل خزانة الدولة أعباء مالية إضافية في ظل ظروف اقتصادية تستلزم تجنبها حمل هذا العبء، لذا فإن المحكمة، ودون إخلال بحق المدعى في الاستفادة من هذا الحكم، تعمل الرخصة المقررة في الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من قانونها، وتحدد اليوم التالي لنشر هذا الحكم بالجريدة الرسمية تاريخاً لإعمال آثاره.

### فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة :

أولاً - بعدم دستورية نص البند (٤) من الفقرة الرابعة من المادة (١٩) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدلة بالقانونين رقمي ٤٧ لسنة ١٩٨٤ و١٠٧ لسنة ١٩٨٧

ثانياً - بتحديد اليوم التالي لنشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية تاريخاً لإعمال آثاره .  
ثالثاً - إلزام الحكومة المصرفيات، ومبلغ مائتي جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

رئيس المحكمة

أمين السر