بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

| | |
|---|---|
| رقم التبليغ : | ٤١٣ |
| بتاريخ : | ٢٠١٠/٧/٢٠ |

ملف رقم : ٣٧ / ٢ / ٧٠٢

## السيد الدكتور / وزير التضامن الاجتماعي

تحية طيبة وبعد ،،،

اطلعنا على كتابكم رقم ١٦٢٣ المؤرخ ٢٠٠٨/٢/١٩ في شأن طلب الرأي في مدى تمتع سيارات الركوب المنصوص عليها في الاتفاقية الموقعة بين الحكومة المصرية والجمعية التعاونية للمعونات الأمريكية لأنحاء العالم [كير] من الضرائب والرسوم الجمركية.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق ، أنه بتاريخ ١٩٧٦/٦/١٧ وقعت جمهورية مصر اتفاقية دولية مع الجمعية التعاونية للمعونات الأمريكية [ كير- CARE]، تمنح بمقتضاها هذه الهيئة الخكومة المصرية بعض المساعدات وتقوم بتنفيذ عدة مشروعات . وفي سبيل تيسير مهمة تلك الهيئة تقوم جمهورية مصر العربية بمنحها بعض الإعفاءات الجمركية والضريبية . وتم التصديق على هذه الاتفاقية من مجلس الشعب ، ونشرت بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧٧/٣/٣١. وتضمنت الاتفاقية المشار إليها النص على إعفاء (الإمدادات) التي تشمل " أي وكل السلع والأغذية والمعدات والمواد والتجهيزات الطبية و(وحدات النقل) والمهمات والمؤن وغيرها من الممتلكات التي تحصل عليها هيئة كير أو تستعملها أو تمتلكها أو تكون في حيازتها " . وبناء على ذلك ، ومنذ توقيع الاتفاقية عام ١٩٧٦ ، قامت هيئة [كير] بإدخال عدة سيارات ركوب وسيارات نقل إلى داخل الجمهورية ، ولم تعترض مصلحة الجمارك من قبل على تمتع تلك السيارات بالإعفاءات المقررة من الرسوم الجمركية، غير أنه وابتداء من عام ٢٠٠٣ طالبت مصلحة الجمارك هيئة كير بسداد الرسوم الجمركية عن سيارات الركوب بحسبان أن مدلول عبارة "**وحدات النقل**" الواردة في الاتفاقية لا يشمل سيارات الركوب ، عملا بصريح نص المادة (٩) من قانون الإعفاءات الجمركية رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦، وأن هيئة [كير] عرضت الموضوع على وزارة الخارجية المصرية التي أفادت بأن القانون المصري (قانون الإعفاءات الجمركية) أعطى مفهوما مغايرا لوحدات النقل عن سيارات الركوب ، وأن عبارة وحدات النقل لا تشمل سيارات الركوب. وأن السبيل إلى إعفاء سيارات الركوب الخاصة بهيئة كير هو تعديل الاتفاقية الدولية المبرمة بشأنها. وهو ما تطلبون بشأنه الرأي من الجمعية العمومية.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٢٣ من ديسمبر سنة ٢٠٠٩ الموافق ٦ من محرم سنة ١٤٣١هـ، فتبين لها أن المادة (١٥١) من الدستور المصري تنص على أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان . وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة .....".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (٥) من قانون الجمارك الصادر بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ تنص على أن "تخضع البضائع التي تدخل أراضى الجمهورية لضرائب الواردات المقررة في التعريفة الجمركية علاوة على الضرائب الأخرى المقررة وذلك إلا ما يستثنى بنص خاص .....".

واستعرضت الجمعية العمومية قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٠٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن الموافقة على الاتفاقية الأساسية بين حكومة جمهورية مصر العربية والجمعية التعاونية للمعونات الأمريكية لأنحاء العالم [كير] الموقع عليها في القاهرة بتاريخ ١٩٧٦/٦/١٧والتي تبين من الإطلاع عليها أنها تنص في البند ثانيا والخاص بالتعريفات على أن : "...(٩) " الإمدادات " تعني أي وكل السلع والأغذية والمعدات والمواد والتجهيزات الطبية ووحدات النقل والمهمات والمؤن وغيرها من الممتلكات التي تحصل عليها "كير" أو تستعملها أو تمتلكها أو تكون في حيازتها في خصوص "الاتفاقيات التطبيقية"، وأنها تنص في البند رابعاً: على أن " توافق حكومة (ج.م.ع) على ما يأتي "(١) إعفاء الإمدادات من كافة الرسوم والضرائب والرسوم الجمركية وغيرها من الأعباء المالية المفروضة حاليا أو التي تفرض فيما بعد على استيراد أو تصدير " الإمدادات "أو شرائها من السوق المحلي بما في ذلك الوقود والزيوت اللازمة لسيارات [كير].....(٨) إعفاء موظفو "كير" من غير المتمتعين بجنسية (ج. م. ع) من العوائد الجمركية ورسوم الاستيراد على حاجياتهم وأمتعتهم الشخصية والمنزلية والمهنية بما في ذلك سيارة خاصة واحدة وذلك عندما يقدم هؤلاء الموظفون شهادات بأن هذه الأمتعة والحاجيات معدة لاستعمالهم واستهلاكهم الشخصي أو لاستعمال أفراد عائلاتهم واستهلاكهم..... (١٠) يكون استعمال كافة وحدات النقل وغيرها من المهمات المستوردة أو التي يتم استيرادها باسم [كير] لتنفيذ هذه الاتفاقية. ويجوز إعادة بيعها داخل البلاد بعد ثلاث (٣) سنوات من تاريخ استيرادها بعد الحصول على تصريح بذلك وبعد أداء الرسوم الجمركية"، وفي البند ثامنا على أنه : "حررت هذه الاتفاقية من أصلين باللغتين العربية والإنجليزية وسلمت لكل طرف نسخة عربية وإنجليزية ولكل منهما نفس الحجية ."

كما تبين للجمعية العمومية من الإطلاع على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ بإصدار قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية أنه ينص في المادة الرابعة على أن "لا تخل أحكام هذا القانون بما يأتي ١- الإعفاءات الجمركية المقررة بمقتضى اتفاقيات مبرمة بين الحكومة

المصرية والدول الأجنبية والمنظمات الدولية أو الإقليمية أو الجهات الأجنبية. ...." وأن المادة (٩) من ذات القانون تنص على أنه "مع عدم الإخلال بما نص عليه هذا القانون من أحكام خاصة تخضع الإعفاءات الجمركية للأحكام الآتية: ..... (ج) لا تشمل عبارة وسائل النقل الواردة في هذا القانون سيارات الركوب ولا تعفى إلا إذا نص عليها صراحة".

واستظهرت الجمعية العمومية من مجموع ما تقدم – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها– أن الدستور المصري خول رئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وأوجب عرض هذه الاتفاقيات بعد إبرامها على مجلس الشعب ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً. فإذا استوفت الاتفاقية مراحلها الدستورية يكون لها قوة القانون وتصبح نصوصها واجبة التطبيق وتعد أحكامها بهذه المثابة نصوصاً خاصة واجبة الإعمال في نطاقها حتى فيما تخرج عنه في هذا الشأن من أحكام القوانين والتشريعات الأخرى المعمول بها تطبيقاً للقاعدة الأصولية التي تقضي بأن الخاص يقيد العام . وأنه إذا كان المشرع قد وضع أصلاً عاماً في قانون الجمارك وقانون الإعفاءات الجمركية المشار إليهما، يقضي بخضوع جميع الواردات للضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب الأخرى المقررة على الواردات وعدم التمتع بالإعفاءات الجمركية إلا في الحدود الواردة في قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية، فإن تطبيق ذلك الأصل يكون بالقدر الذي لا يتعارض مع نص خاص بالإعفاء سواء ورد ذلك النص في قانون لاحق أو في اتفاقية تم التصديق عليها بالإجراءات المقررة دستورياً.

ولاحظت الجمعية العمومية أن مقطع الخلاف في الموضوع المعروض ظهر في عدم الاتفاق على مدلول ترجمة كلمة *Vehicles* الواردة في تعريف" الإمدادات" ، فالاتفاقية في نصها الانجليزي أوردت هذه الكلمة وهي تشمل في اللغة الإنجليزية سيارات نقل الأشياء والأشخاص، في حين ورد مقابلاً لها في النسخة العربية عبارة (وحدات النقل) والتي أعطى لها قانون الإعفاءات الجمركية مفهوماً مغايراً للمعنى الوارد لها في اللغة الإنجليزية، ومن هنا ثار اللبس حول مدى دخول سيارات الركوب في مدلول وحدات النقل وفقاً لأحكام تلك الإتفاقية.

وفي هذا المقام فقد استظهرت الجمعية العمومية أن المستقر عليه في فقه وقضاء القانون الدولي العام أن المعاهدة الدولية متى أبرمت بشكل صحيح ، واستوفت إجراءاتها الدستورية والقانونية ، الشكلية منها والموضوعية ، أضحت شريعة المتعاقدين بين أطرافها ، فتكون ملزمة لأطرافها باعتبارها القانون واجب التطبيق، ويتعين تنفيذها و تفسيرها بحسن نية . وأنه في مجال تفسير المعاهدات الدولية فانه يتعين تفسيرها بنية حسنة، وفقا للمعاني العادية التي ينبغي إعطاؤها لتعابير المعاهدة، وذلك حسب السياق الوارد فيه وفى ضوء موضوع المعاهدة وغرضها. ويستعان في ذلك بسياق المعاهدة، بالإضافة إلى النص مع ديباجته ومرفقاته ، كما يمكن الاستعانة بالوسائل التكميلية

للتفسير بما فيها الأعمال التحضيرية للمعاهدة وظروف عقدها، أخذا في الاعتبار أي اتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو تطبيق أحكامها، فضلا عن أية ممارسات لاحقة في تطبيق المعاهدة تثبت اتفاق الأطراف بشأن تفسيرها فلا يعطى لأي من نصوص المعاهدة معنى خاصاً إلا إذا ثبت أن أطرافها أرادوا ذلك. على أنه بالنسبة إلى المعاهدات الموثقة بلغتين أو أكثر، فإنه متى تم توثيق معاهدة ما بلغتين أو أكثر ، كان لنص كل لغة حجية متساوية ما لم تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على ترجيح نص معين في حالة اختلاف النصوص. وذلك كله يفترض أن يكون لتعابير المعاهدة نفس المعنى في كل نص موثق. وأنه باستثناء حالات ترجيح نص معين فإنه إذا ما كشفت المقارنة بين النصوص الموثقة عن اختلاف في المعنى لا يزيله تطبيق ما تقدم من قواعد ، فإنه يعتمد المعنى الذي يوفق ، على أفضل وجه ، بين النصوص ، مع مراعاة موضوع المعاهدة و غرضها.

ولما كان ما تقدم جميعه ، وكان الثابت أن جمهورية مصر العربية أبرمت اتفاقية دولية مع هيئة [كير]، واستوفت هذه الاتفاقية أوضاع نفاذها الدستورية والقانونية المقررة بعرضها على مجلس الشعب ونشرها في الجريدة الرسمية، فإن أحكام هذه الاتفاقية تضحى واجبة النفاذ وتكون لها قوة القانون. وكانت الحكومة المصرية قد تعهدت بموجب تلك الاتفاقية بإعفاء الإمدادات التي تشمل وحدات النقل من جميع الرسوم و الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها من الفرائض المالية ، وأن مصلحة الجمارك درجت على إعفاء سيارات الركوب الخاصة بهيئة "كير" منذ إبرام الاتفاقية وحتى عام ٢٠٠٣ والذي رفضت بعده إعفاء تلك السيارات من الضرائب والرسوم الجمركية ، فإن مسلك مصلحة الجمارك فيما تقدم يعد مخالفا لأحكام الاتفاقية المشار إليه ولأحكام القانون .

ولا يغير من ذلك القول بأن قانون الإعفاءات الجمركية أعطى مفهوما مغايرا لوحدات النقل عن سيارات الركوب ، وأن عبارة وحدات النقل لا تشمل سيارات الركوب. وأن السبيل إلى إعفاء سيارات الركوب بهيئة كير هو تعديل الاتفاقية الدولية المبرمة بشأنها. إذ أن ذلك مردود أولاً بأن قانون الإعفاءات الجمركية لا يحكم الوقائع التي تمت قبل نفاذه ومنها ما ورد بالإتفاقية الدولية المشار إليها باعتبارها شريعة المتعاقدين بين طرفيها ، وذلك تطبيقا لقاعدة إعمال الأثر الفوري للقانون ، فضلاً عن أن نصوص الاتفاقية الدولية المشار إليها تعتبر نصوصا خاصة بالنسبة لقانون الإعفاءات الجمركية وهي خاصة في معناها، وخاصة في طريقة وضعها، وبالتالي فهي ليست قانونا، إنما لها قوة القانون، وهو ما نص عليه الدستور صراحة، فلا تلغى أو تُعدل إلا بذات طريقة وضعها وإلا ترتب على ذلك القول بتعديل أحكام الاتفاقيات الدولية بموجب قوانين داخلية وهو أمر غير جائز. وإذا كان المستقر عليه أن العام اللاحق من النصوص لا يعدل الخاص السابق، وأنه يلزم لتعديل النص الخاص نص خاص مثله. فإنه لا يسوغ القول بنسخ الأحكام الواردة في تلك الاتفاقية بموجب تشريع عام مراعاة لأوضاع القانون الدولي إزاء الاتفاقيات

الدولية، وصوناً لمصداقية الدول في علاقاتها الخارجية. وبالتالي فإن قانون الإعفاءات الجمركية المشار إليه لم يكن ليعدّل أو ينسخ الاتفاقية المبرمة مع هيئة [كير]. ومردود ثانيا بأن الخطاب الوارد في قانون الإعفاءات الجمركية يتعلق بالحالات التي تنشأ عن تطبيق القوانين الداخلية ، ولا يخاطب الحالات المحكومة بالاتفاقيات الدولية، وهو ما نصت عليه صراحة المادة الرابعة من مواد إصداره والتي أبانت أن أحكام هذا القانون لا تخل بالإعفاءات الجمركية المقررة باتفاقيات مبرمة بين الحكومة المصرية والدول الأجنبية والمنظمات الدولية أو الإقليمية أو الجهات الأجنبية ، وغاية الأمر أنه يخاطب المفاوض المصري لدى وضع نصوص الاتفاقيات الدولية بضرورة النص بشكل خاص على حكم سيارات الركوب ، فيورد إعفاءها بنص خاص إذا ما أراد ذلك. ومردود ثالثا بأن ممارسات أحد الأطراف المتخذة تطبيقا لأحكام الاتفاقية الدولية هي من وسائل التفسير المقبولة والمعترف بها دوليا في تفسير المعاهدات الدولية ، فإذا كان الثابت أن مصلحة الجمارك قد درجت على الإفراج عن سيارات الركوب ونقل الأشياء الخاصة بهيئة [كير] سواء بسواء منذ نفاذ الاتفاقية عام ١٩٧٦ وحتى عام ٢٠٠٣ ، فإنها بمسلكها هذا تكون قد أعطت تفسيرا لعبارة وحدات النقل على أنها تشمل سيارات الركوب ، وقد جرى العمل على ذلك قرابة السبعة والعشرين عاما. ومردود رابعا وأخيراً بأن اشتمال وحدات النقل على سيارات الركوب هو المعنى الذي يوفق على أفضل وجه بين نصوص الاتفاقية والغرض منها.

## لذلك

**انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى تمتع سيارات الركوب في الحالة المعروضة بالإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية باعتبارها تدخل في مفهوم وحدات النقل المنصوص عليها في الاتفاقية الموقعة مع هيئة كير، وذلك على النحو المبين بالأسباب.**

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريرًا في: ٢٠/٧/٢٠١٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
**محمد عبد الغني حسن**
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني
المستشار/
**أحمد عبد التواب موسى**
نائب رئيس مجلس الدولة

أحمد