

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الأول من ديسمبر سنة ٢٠١٨م،
الموافق الثالث والعشرون من ربيع أول سنة ١٤٤٠ هـ.

برئاسة السيد المستشار الدكتور / حنفي على جبالى **رئيس المحكمة**

وعضوية السادة المستشارين: سعيد مرعى عمرو ورجب عبد الحكيم سليم
والدكتور حمدان حسن فهمى وحاتم حمد بجاتو والدكتور عبدالعزيز محمد سالم

والدكتور طارق عبد الجواد شبل **نواب رئيس المحكمة**

وحضور السيد المستشار الدكتور/ عماد طارق البشرى **رئيس هيئة المفوضين**

وحضور السيد / محمد ناجى عبد السميع **أمين السر**

أصدرت الحكم الآتى

فى الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٠٠ لسنة ٣٨
قضائية " دستورية " .

المقامة من

فادية أبو المجد أحمد البيلى

ضد

١- رئيس مجلس الوزراء

٢- نقيب المهندسين

٣- رئيس الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى

الإجراءات

بتاريخ الثامن عشر من سبتمبر سنة ٢٠١٦، أودعت المدعية صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، طالبة الحكم بعدم دستورية نص المادة (٨٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهندسين.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة، طلبت فيها الحكم أصلياً: بعدم قبول الدعوى، واحتياطياً: برفضها.

كما أودع الحاضر عن المدعى عليه الثانى مذكرة، طلب فيها الحكم أولاً: بعدم قبول الدعوى، ثانياً: برفضها.

كذلك أودع الحاضر عن المدعى عليه الثالث مذكرة، طلب فيها الحكم بعدم قبول الدعوى فى مواجهته.

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم، مع التصريح بمذكرات خلال أسبوع، ولم تودع أية مذكرات.

الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

وحيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - فى أن المدعية أقامت الدعوى رقم ٤٣٩٨ لسنة ٢٠١٤ مدنى كلى شمال القاهرة، مختصمة كلاً من نقيب المهندسين ورئيس الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى، بطلب الحكم باستحقاقها المعاش، مع إلزام المعلن إليهم المصروفات وأتعاب المحاماة، على سند من القول بأنها حاصلة على بكالوريوس الهندسة من جامعة القاهرة عام ١٩٧١، وتعمل مهندسة (شعبة العمارة)، وهى عضو بنقابة

المهندسين، وإذ تجاوزت سن العمل، فقد أصبح لها الحق في معاش النقابة. وعند توجهها للحصول على هذا المعاش، رفضت الجهة المختصة صرفه، لاتهامها في قضية سابقة، رغم أنها قامت بسداد التزاماتها طوال فترة عملها، ولم تتخلف عن سدادها. وأثناء نظر الدعوى أمام محكمة الموضوع، قدمت المدعية مذكرة دفاع دفعت فيها بعدم دستورية المادة (٨٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهندسين، وطلبت في ختام هذه المذكرة الحكم أصلياً: باستحقاقها للمعاش، واحتياطياً: إحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية نص المادة (٨٥) المشار إليه، فقضت المحكمة برفض الدعوى، مشيدة قضاءها على ما نصت عليه المادة (٨٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهندسين، من حرمان المدعية من المعاش لمعاقتها، بموجب الحكم الصادر عن محكمة جنايات القاهرة فى القضية رقم ٦٥٦ لسنة ٢٠٠٥ جنابات الوابلى، بجلسة ٢٠٠٨/٤/١٤، بالسجن المشدد لمدة ثلاث سنوات، لاتهامها فى جريمة رشوة، وبمصادرة الأموال موضوع جرائم الرشوة، والعزل من الوظيفة، ومن ثم لا تكون المدعية مستحقة معاشها للحكم عليها، قضائياً، فى إحدى الجرائم الماسة بالشرف، وذلك إعمالاً لصريح أحكام المادة (٨٥) أنفة الإشارة. وإذ لم ترتض المدعية هذا القضاء، طعنت عليه، أمام محكمة استئناف القاهرة، بالاستئناف رقم ٩٥٥ لسنة ٢٠ قضائية، طالبة الحكم بإلغاء حكم أول درجة، والقضاء مجدداً بإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا، لاستناد الحكم المستأنف إلى نص المادة (٨٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ المشار إليه، والتي دفعت أمام محكمة أول درجة، بعدم دستوريته. وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية هذا الدفع، وصرحت للمدعية برفع الدعوى الدستورية، أقامت دعواها المعروضة.

وحيث إن الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى دفعت بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذى صفة بالنسبة لها، لخروج موضوع الدعوى من اختصاصها،

إذ إن الدعوى موجهة ضد نقابة المهندسين، للحصول على معاش منها، فهذا الدفع سديد، ذلك أن المادة (٧٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهندسين تنص على أن "ينشأ بالنقابة صندوق للمعاشات والإعانات، يقوم بترتيب معاشات، وإعانات، وقتية أو دورية، لأعضاء النقابة، أو لورثتهم، طبقاً لأحكام هذا القانون، والقواعد التي يقررها النظام الداخلي للنقابة"، ومن ثم فإن الجهة ذات الصلة بالمعاشات، التي تصرفها نقابة المهندسين لأعضائها، هي النقابة ذاتها، وليست الهيئة القومية للتأمين والمعاشات، ومن ثم فإن اختصاصها في الدعوى المتعلقة بالمعاشات، التي تصرفها نقابة المهندسين في غير محله، مما يتعين معه القضاء بعدم قبول هذه الدعوى بالنسبة لها.

وحيث إنه عن دفع كل من هيئة قضايا الدولة ونقابة المهندسين بعدم قبول الدعوى، استناداً إلى أنه لم يكن ثمة دفع واضح بعدم الدستورية، أمام محكمة الموضوع، ولم تبد هذه المحكمة أسباب تقديرها لجديته، فمردود: بأن الثابت من مذكرة دفاع المدعية، المقدمة إلى محكمة الموضوع، أنها ضمنتها دفعاً بعدم دستورية نص المادة (٨٥) المطعون فيه، إلا أن محكمة الموضوع التفتت عن هذا الدفع، وحكمت في موضوع الدعوى برفضها، استناداً إلى هذه المادة، فطعن المدعية في هذا الحكم بالاستئناف، طالبة إحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا، لفصل في دستورية النص المذكور، فقدرت محكمة الاستئناف جدياً هذا الدفع، وصرحت برفع الدعوى الدستورية، وإن لم تذكر أسباب تقديرها لهذه الجدية، إذ ليس لازماً في مجال تقدير جدية الدفع المثار أمام محكمة الموضوع - أن تتخذ فيه قراراً صريحاً قاطعاً بما اتجهت إليه عقيدتها، بل يكفي أن يكون تقديرها الجدية مستفاداً، ضمناً، من عيـون الأوراق، إذ يعتبر إرجاء الفصل في النزاع الموضوعي، إلى أن تقدم المدعية ما يدل على رفع دعواها الدستورية قراراً ضمناً بقبول الدفع.

وحيث إن المادة (٧٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهندسين تنص على أن "ينشأ بالنقابة صندوق للمعاشات والإعانات، يقوم بترتيب معاشات وإعانات، وقتية أو دورية، لأعضاء النقابة، ولورثتهم، طبقاً لأحكام هذا القانون والقواعد التي يقررها النظام الداخلي للنقابة".

وتنص المادة (٧٦) من القانون ذاته على أن "تتكون موارد صندوق الإعانات والمعاشات مما يأتي:

- (١) رسوم قيد الأعضاء.
- (٢) ثلثا اشتراكات الأعضاء السنوية.
- (٣) ما تساهم به الدولة من إعانة سنويًا في هذا الصندوق.
- (٤) التبرعات والهبات والوصايا التي يقبلها مجلس النقابة لمصلحة الصندوق.
- (٥) أرباح مطبوعات النقابة ومقابل ما تقوم به من نشاط.
- (٦) نصف الرسم المحصل على إنتاج الأسمنت.
- (٧) نصف الرسم المحصل على إنتاج حديد التسليح المحلي.
- (٨) حصيلة طوابع الدمغة الهندسية على الأوراق والدفاتر والرسومات والعقود الهندسية.

- (٩) الرسوم على طلبات تقدير الأتعاب.
- (١٠) إيرادات الاستثمارات التي تجريها النقابة.
- (١١) جميع الموارد الأخرى المشروعة".

كما تنص المادة (٧٨) على أن "يكون للعضو الحق في معاش بالشروط وفي الحالات الآتية:

- (أ) أن يكون قد أدى الاشتراكات المستحقة عليه ما لم يكن قد أعفى منها بقرار من مجلس النقابة.

(ب) أن يثبت عجزه صحياً عن مزاولة المهنة بقرار من القومسيون الطبي العام قبل بلوغه سن الستين.

(ج) أن يكون قد أحيل إلى المعاش أو بلغ سن الستين بشرط أن يكون قد مضى على تخرجه أكثر من خمسة عشر عاماً وألا تقل مدة قيده عن عشرة أعوام.

(د) إذا كانت خدمته قد انتهت لأسباب أخرى يرى مجلس النقابة معها منح معاش للعضو".

ثم نصت المادة (٨٥) المطعون فيها على أنه "يجوز لمجلس النقابة حرمان العضو من كل أو بعض ما تقرر له من معاش، أو إعانة، إذا حكم عليه تأديبياً، أو قضائياً، لأمر ماسة بالشرف، ويجب أن يصدر القرار، في هذه الحالة، بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النقابة".

وحيث إن مناط المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل في المسألة الدستورية لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع. وأن شرط المصلحة الشخصية المباشرة الذي يحدد للخصومة الدستورية نطاقها، يتغيا أن تفصل المحكمة الدستورية العليا في الخصومة الدستورية من جوانبها العملية، وليس من معطياتها النظرية أو تصوراتها المجردة. وهو كذلك يقيد تدخلها في تلك الخصومة القضائية، فلا يمتد لغير المطاعن التي يؤثر الحكم بصحتها أو بطلانها على النزاع الموضوعي، بالقدر اللازم للفصل فيه، ومؤدى ذلك أن يقيم المدعى الدليل على أن ضرراً واقعياً قد لحق به، وأن يكون هذا الضرر عائداً إلى النص المطعون فيه، فإذا لم يكن هذا النص قد طبق أصلاً على من ادعى مخالفته للدستور، أو كان من غير المخاطبين بأحكامه، أو كان الإخلال بالحقوق التي يدعيها لا يعود إليه،

دل ذلك على انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة. ذلك أن إبطال النص التشريعي في هذه الصور جميعها لن يحقق للمدعي أية فائدة عملية يمكن أن يتغير بها مركزه القانوني بعد الفصل في الدعوى الدستورية عما كان عليه قبلها.

وحيث إنه لما كان ذلك، وكان جوهر النزاع الموضوعي يدور حول طلب المدعية - وهي مهندسة مقيدة بنقابة المهندسين - استحقاق معاشها الذي كانت تتقاضاه من نقابتها، بعد حرمانها منه، لإدانتها بحكم قضائي، في جريمة رشوة، إعمالاً لنص المادة (٨٥) المطعون فيها، ومن ثم تتوافر للمدعية مصلحة مباشرة، في رفع هذا الحرمان الذي قرره المادة المشار إليها، ويتحدد نطاقها فيما نصت عليه تلك المادة من جواز حرمان العضو من كل أو بعض ما تقرر له من معاش، إذا حكم عليه، تأديبياً أو قضائياً، لأمر ماسة بالشرف، دون أن يتعداه إلى غيره من الأحكام، التي تضمنتها تلك المادة.

وحيث إن المدعية تنعى على هذا النص إهداره مبدأ المساواة بين نقابة المهندسين، وغيرها من النقابات المهنية إذ لا يوجد مثل هذا النص في قوانينها، ومخالفته مبدأ التزام النقابات المهنية بالدفاع عن حقوق أعضائها والإسهام في رفع مستوى الكفاءة بينهم وحماية مصالحهم، وكذلك مبدأ كفالة الدولة لمواطنيها ما يحفظ كرامتهم الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية.

وحيث إن الرقابة على دستورية القوانين، من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التي نظمها الدستور، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم دون غيره، إذ إن هذه الرقابة إنما تستهدف أصلاً - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - صون الدستور القائم، وحمايته من الخروج على أحكامه، ذلك أن نصوص هذا الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم،

ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، التي يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الآمرة، ومن ثم فإن هذه المحكمة تباشر رقابتها على النص المطعون فيه، من خلال أحكام الدستور الحالي الصادر سنة ٢٠١٤.

وحيث إن المادة (٨) من الدستور تنص على "يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي.

وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية، وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون". وتنص المادة (١٧) منه على أن "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي.

ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادرًا على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة". كما تنص المادة (٣٥) منه على أن "الملكية الخاصة مصونة..."، كذلك تنص المادة (٧٦) من الدستور ذاته على أن "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم في رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم". وأخيراً تنص المادة (٧٧) منه على أن "ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطي، ويكفل استقلالها ويحدد مواردها، وطريقة قيد أعضائها، ومساءلتهم عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني، وفقاً لمواثيق الشرف الأخلاقية والمهنية".

وحيث إنه من المقرر - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن الدستور إذ عهد بنص المادة (١٢٨) منه إلى المشرع بصوغ 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، بما مؤداه أن التنظيم التشريعي للحقوق التي كفلها المشرع في هذا النطاق يكون مجافياً أحكام الدستور، منافياً لمقاصده إذا تناول هذه الحقوق بما يهدرها أو يفرغها من مضمونها.

وحيث إن لازم ذلك أن الحق في المعاش - إذا توافر أصل استحقاقه وفقاً للقانون - إنما ينهض التزاماً على الجهة التي تقرر عليها، وهو ما تؤكد قوانين التأمين الاجتماعي، على تعاقبها، إذ يتبين منها أن المعاش الذي تتوافر بالتطبيق لأحكامها شروط اقتضائه عند انتهاء خدمة المؤمن عليه وفقاً للنظم المعمول بها، يعتبر التزاماً مترتباً بنص القانون في ذمة الجهة المدينة، وإذ كان الدستور قد خطا بمادته (١٧) خطوة أبعد في اتجاه دعم التأمين الاجتماعي حين ناط بالدولة أن تكفل لمواطنيها خدماتهم التأمينية، الاجتماعية منها والصحية، بما في ذلك تقرير معاش لمواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم في الحدود التي يبينها القانون، فذلك لأن مظلة التأمين الاجتماعي، التي يمتد نطاقها إلى الأشخاص المشمولين بها، هي التي تكفل لكل مواطن الحد الأدنى لمعيشة كريمة لا تمتن فيها آدميته، والتي توفر لحرية الشخصية مناخها الملائم، ولضمانة الحق في الحياة أهم روافدها، وللحقوق التي يملها التضامن بين أفراد الجماعة التي يعيش في محيطها، مقوماتها، بما يؤكد انتماءه إليها، وتلك هي الأسس الجوهرية التي لا يقوم المجتمع بدونها، والتي تعتبر المادة (٨) من الدستور مدخلا إليها.

وحيث إن تنظيم المهن الحرة، ومنها الهندسة، وهي مرافق عامة، مما يدخل في صميم اختصاص الدولة، بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة، فإذا

رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر، لأعضاء المهنة أنفسهم، لأنهم أقدر عليه، مع تخويلهم نصيبًا من السلطة العامة يستعينون به على تادية رسالتهم، مع الاحتفاظ بحقها في الإشراف والرقابة تحقيقًا للصالح العام، فإن مؤدى ذلك أن تقوم الهيئات التمثيلية لهذه المهن بما تلتزم به الدولة تجاه أصحابها.

وحيث إنه لما كان ذلك، وكان المشرع قد أنشأ صندوقًا للمعاشات والإعانات، يقوم بترتيب معاشات، لأعضاء نقابة المهندسين، ولورثتهم، تحقيقًا للتكافل بين سائر أعضاء النقابة، لمواجهة الأخطار الاجتماعية، التي قد يتعرض لها أى منهم، محددًا إياها بالتقاعد، أو الوفاة، أو العجز الصحى، وذلك لضمان دخل بديل للمهندس، أو ورثته، بحسب الأحوال، إذا ما تحقق أى من هذه الأخطار، فلا يترك، أو يتركون فريسة فى مواجهتها. فلهذا التأمين، بهذه المثابة، وظيفة اجتماعية، تتمثل فى درء الخطر عن المهندسين أو ورثتهم، ويقوم على اعتبار اجتماعى، مبناه التضامن بين المهندسين الذين تجمعهم ظروف متشابهة، ويتعرضون للأخطار ذاتها. والاشترار فيه يشمل جميع المهندسين، ويتم تغطيته عن طريق ثلثى الاشتراكات التي يؤديها المستفيدون منه سنويًا، على النحو المتبع فى الغالبية العظمى من نظم التأمين، وعن طريق موارد أخرى، نصت عليها المادة (٧٦) من قانون نقابة المهندسين المشار إليه، من أهمها رسوم قيد الأعضاء، والدمغة الهندسية، ورسوم تقدير الأتعاب، وبعض الرسوم التي تحصل عند توافر موجباتها. وهى موارد ارتأى المشرع توجيهها لتحقيق الوظيفة الاجتماعية سالفه البيان، بإدراجها كموارد رئيسية للصندوق القائم على تحقيقها، محددًا حالات الخطر التي يضطلع الصندوق، تحقيقًا لوظيفته الاجتماعية، بدرئها. وإذ أجاز النص المطعون عليه لمجلس نقابة المهندسين بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس حرمان العضو من كل أو بعض ما تقرر له من معاش، إذا حكم عليه تأديبيًا، أو قضائيًا، لأمر ماسة بالشرف، فإنه يكون قد أهدر حق المهندس، حالئذ،

في التأمين الاجتماعي، الذي أنشئ صندوق معاشات وإعانات النقابة لتحقيقه، ضماناً لحياة كريمة للمهندس المحال إلى المعاش وأسرته، مما يتمخض معه هذا النص حرماناً من التأمين الاجتماعي وإهداراً لمبدأ التضامن الاجتماعي، ومن ثم عدواناً على حقوق هذه الفئة من المواطنين، أعضاء نقابة المهندسين، يجاوز سلطة المشرع العادي في تنظيم ممارسة الحقوق والحريات، والتي أخضعها الدستور بمقتضى نص الفقرة الثانية من المادة (٩٢) منه، لقيود عام، بموجبها لا يجوز للتنظيم الذي يقرره أن ينال من أصل هذه الحقوق والحريات وجوهرها، سواء كان مصدرها الدستور ذاته أو القانون، الأمر الذي يقع معه النص المطعون فيه مصادماً بذلك لنصوص المواد (٨، ٩٢/٢، ١٢٨) من الدستور.

وحيث إن الحماية التي كفلها الدستور لحق الملكية الخاصة - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - تمتد إلى كل حق ذي قيمة مالية، سواء أكان هذا الحق شخصياً أو عينياً، أم كان من حقوق الملكية الأدبية أم الصناعية، وهو ما يعنى اتساعها للأموال بوجه عام، وكان النص المطعون فيه، وإذ حرم المهندس من اقتضاء معاشه، في الحالة المشار إليها، رغم وفائه بالتزاماته، قبل نقابة المهندسين، خلال مدة مزاولته لمهنة الهندسة، طبقاً لنص المادة (٧٦) من قانونها، ومنها رسم قيده، وثلاثاً اشتراكاته، وهي أموال مملوكة له، فإنه يكون قد حرم المهندس، دون مقتض، من الحقوق التي تثري الجانب الإيجابي من ذمته المالية، منطوياً، والحال هذه، على عدوان على الملكية الخاصة التي صانها الدستور، مخالفاً بذلك لنصي المادتين (٣٣، ٣٥) من الدستور.

وحيث إنه لما كان ما تقدم، فإن ما تضمنه النص المطعون فيه من جواز حرمان العضو من كل أو بعض ما تقرر له من معاش، إذا حكم عليه تأديبياً

أو قضائياً، لأمر ماسة بالشرف، يضحى مخالفاً لنصوص المواد (٨، ٣٣، ٣٥، ٢/٩٢، ١٢٨) من الدستور، مما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية المادة (٨٥) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهندسين، فيما نصت عليه من جواز حرمان العضو من كل أو بعض ما تقرر له من معاش، إذا حكم عليه تأديبياً أو قضائياً، لأمر ماسة بالشرف، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائتي جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

رئيس المحكمة

أمين السر