دليـــل

تجارب التقاضي الاستراتيجي

في ضوء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

منشورات المعهد العربي لحقوق الإنسان

2012

دليل

تجارب التقاضي الاستراتيجي

في ضوء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

علاء شلبي

الأمين العام

للمنظمة العربية لحقوق الإنسان

معتز بالله عثمان

نائب الأمين العام

للمنظمة العربية لحقوق الإنسان

بدعم من :

مؤسسة فورد

ر.د.م.ك : **978-9973-771-58-2**

المعهد العربي لحقوق الإنسان 2012

وحدة الطباعة والنشر بالمعهد العربي لحقوق الإنسان

54، شارع الخليج العربي، المنزه 8، 2037، أريانة، تونس

الهاتف : 71703905 / 71709234 – الفاكس : 71709321

موقع الواب : www.aihr-iadh.net

الفهرس

مقدّمة 5

القسم الأوّل: الجوانب النظرية المتصلة بالتقاضي الاستراتيجي في ضوء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية 7

الفصل الأوّل: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: المضمون والإشكاليات..... 8

مدخل..... 8

أوّلا : فئات حقوق الإنسان..... 8

ثانيا : إنكار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... 11

ثالثا : مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... 14

رابعا : طبيعة الالتزامات بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... 16

خامسا : التدابير الأخرى لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... 18

سادسا : أهمّ الإشكاليات التي تتعلق بإعمال المبادئ الدولية لحقوق الإنسان..... 31

سابعا : آليات الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان والرقابة على تنفيذ الاتفاقيات الدولية..... 33

الفصل الثاني: الأحكام القضائية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... 35

أوّلا : مفهوم الحق في التقاضي..... 35

ثانيا : قواعد مباشرة النشاط القضائي..... 36

ثالثا : المبادئ العامة التي تحكم الخصومة القضائية..... 36

رابعا : تعريف الدعوى وشروطها..... 38

خامسا : التقاضي الإستراتيجي..... 38

سادسا : إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من خلال التقاضي في السياق العربي..... 44

القسم الثاني: تجارب التقاضي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية..... 47

الفصل الأوّل: دراسات حالة للقضايا..... 52
أوّلا : قضية الحدّ الأدنى للأجور (مصر)..... 52
ثانيا : قضية ربط سعر الدواء بالأسعار العالمية..... 57
ثالثا : قضية خصخصة التأمين الصحي (مصر)..... 59
رابعا : التصرف في الموارد العامة..... 61
خامسا : قضية الإخلاء القسري "طرد سكان جزيرة القرصابة" (مصر)..... 63
سادسا : الحق في تكوين الجمعيات (لبنان)..... 65
سابعا : قضية مساواة المرأة بالرجل في الحصول على جواز سفر مستقلّ (الكويت)..... 66

الفصل الثاني: تقييم تجارب التقاضي في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: عوامل النجاح والإخفاق..... 68

القسم الثالث: الملاحق..... 71
الملحق 1: مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية..... 72
الملحق 2: حكم وقف تصدير الغاز إلى إسرائيل..... 84
الملحق 3: قضية متعلّقة بإلزام الدولة بتوفير مسكن لغير القادرين..... 98
الملحق 4: الحكم القاضي ببراءة عمال سكة الحديد في مصر 1987..... 104
الملحق 5: الحكم الخاص بالتأسيس لعدم جواز تصرف الدولة في أموال التأمينات الاجتماعية..... 115
الملحق 6: الحكم الخاص برد شركة عمر أفندي (التصدي للفساد في خصخصة ملكية الشعب)..... 127
الملحق 7: حكم قضائي بشأن الحق في اللجوء وحماية اللاجئين ومنع تسليمهم إلى دولهم..... 187

مقدّمة

تطوّرت المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان في البلدان العربية تطوراً كبيراً في العقد الأخير، وتمثل هذا التطوّر في نموها كمًّا ونوعًا، ونجاحها في الربط بين حقوق الإنسان والحق في التنمية ومكافحة كلّ من الفقر والإقصاء والتهميش. واستطاعت حركة حقوق الإنسان أن تجعل من قضية حقوق الإنسان نشاطاً مركزياً بعد أن كان نشاطاً هامشياً. وبالمثل تطوّرت وتعمّقت ممارسة تكريس حقوق الإنسان على أرض الواقع بالاستناد إلى أدوات سيادة القانون وتزامن ذلك مع تطوّرات قانونية بدأت على مستوى البحوث والفقه وانتقلت إلى القضاء.

وتمثلت هذه التطوّرات القانونية في السعي إلى محاولات تكريس الاعتراف بحقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها أمام عدد غير قليل من المحاكم العربية، وفي الاستفادة من الزخم الحاصل نتيجة التقاضي وتأثيره في السياسات العامة للدول في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وكان من أبرز التطورات أيضا ما لحق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ذاتها، فبعد أن كان يُنظر إلى تلك الحقوق باعتبارها حاجات ترتهن لمبدأي القدرة والتدرج اللذين اعتنقهما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، صارت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الدولي حقوقاً لا تكفي المطالبة بضرورة احترامها فحسب، بل يتجاوز الأمر ذلك إلى ضرورة الوفاء بها. وصاحب ذلك ظهور مفهوم «مقاربة التنمية القائمة على حقوق الإنسان»، أو إدماج حقوق الإنسان في التنمية، مثلما تطوّر كذلك مفهوم التنمية البشرية.

وقد تنبّهت بعض منظمات حقوق الإنسان العاملة في مجال الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى أهمية البعد القانوني في تكريس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أمام المحاكم الوطنية بالاستناد إلى مبادئ العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو إلى الدساتير والقوانين الوطنية التي تقرّ بعض هذه الحقوق، وحقّق المدافعون عن حقوق الإنسان بذلك نجاحاً مزدوجاً، أولا بالاعتراف بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان إزاء محاولات التحلل منها، وثانيا بإقامة الحجج على إمكانية

تطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإلزام الحكومات بتلك الأحكام أو على الأقل التأثير في السياسات العامة.

ويستعرض هذا الدليل في قسمه الأول: الجوانب النظرية والمعرفية الحافّة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتقاضي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أمام المحاكم الوطنية مع التركيز على دور التقاضي الإستراتيجي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ويتناول في القسم الثاني: نماذج من التطبيقات مستمدّة من التقاضي أمام المحاكم الوطنية العربية في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بغرض تعميق خبرة التقاضي أمام المحاكم وترسيخ تجاربه، كما يتناول القسم نفسه تحليل عوامل النجاح والإخفاق في تجارب التقاضي في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ويستخلص التوصيات.

وأخيراً يأتى القسم الثالث التّوثيقي الذي يضم الوثائق ذات الصلة من قبيل مبادئ ماستريخت، والبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ونماذج من بعض الأحكام القضائية ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في بعض البلدان العربية.

ويتوجه المؤلفان بجزيل الشكر إلى الزميلة أ. **فاطمة فرغلي** الباحثة المختصة في شؤون البيئة بالمنظمة العربية لحقوق الإنسان. وكانت الأستاذة قد انضمّت إلى فريق الإعداد وساعدت على توفير مواد وإبداعات بالغة الأهمية أسهمت في إثراء الجهود المبذولة من أجل إعداد هذا الدليل المتخصص.

القسم الأول

الجوانب النظريّة المتّصلة بالتقاضي الإستراتيجي

في ضوء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

الفصل الأول

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

– المضمون والإشكاليات –

مدخل

يُعرّف الباحثون حقوق الإنسان، بأنها مجموعة الحقوق التي يتمتّع بها الإنسان بوصفه كائنا بشريا، ورغم أنه يمكن تتبّع حقوق الإنسان في التراث الديني والفكرى للبشرية على امتداد قرون عديدة سبقت الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في العام 1948، إلا أنّنا عندما نتحدث عن التراث العالمي لحقوق الإنسان فإننا نعني به مجموعة المبادئ والمعايير الملزمة التي اتفقت المجموعة البشرية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية تحديداً على الالتزام بها التزاماً قانونياً يجد سنده في صكوك قانونية وآليّات دولية ووطنية تكفل تحقيق ذلك الالتزام.

ولاشكّ أنّ حقوق الإنسان في عصرنا لم تعد مجرد مبادئ فاضلة تحض على الأخلاق القويمة، ولكنها تحوّلت إلى التزامات قانونية يتعرض من يخالفها لجزاءات على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية.

فمصطلح حقوق الانسان إذن يشير إلى مجموعة الحقوق اللصيقة بالشخصية الإنسانية التي نصت عليها المواثيق الدولية، والتي يتمتّع بها الإنسان، ولا يجوز تجريده منها لأيّ سبب كان، بصرف النظر عن كل مظاهر التمييز على أساس الدين واللغة واللون والأصل والعرق والجنس وغير ذلك.

أوّلا : فئات حقوق الإنسان

اصطلح الباحثون على تقسيم حقوق الإنسان إلى فئات وفقا لموضوعها، وبناء على مصادرها، وبالنظر إلى نطاقها الإقليمي.

فمن حيث الموضوع تنقسم الحقوق إلى حقوق مدنية وسياسية، وحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية. كما تنقسم إلى حقوق فردية وحقوق جماعية.

وتعدّ **الحقوق المدنية والسياسية** الفئة التقليدية من فئات حقوق الانسان، ويأتى في مقدمتها الحق في الحياة، والحق في الحرية والكرامة، والسلامة البدنية وما يتبع ذلك من ضمانات قانونية وكذا العديد من الحريات العامة مثل: حرية الفكر والمعتقد، وحرية الرأي والتعبير والحق في التنظيم والحق في المشاركة السياسية.

أمّا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فتتمثل في الحقوق اللازمة للرفاهية الاجتماعية والاقتصادية والنمو الثقافي للإنسان مثل الحق في الغذاء والحق في السكن اللاّئق والحق في الرعاية الصحية والحق في التعليم والحق في العمل. ومعظم هذه الحقوق هي حقوق فردية.

أمّا **الحقوق الجماعية** فهي الحقوق المقررة لجماعات من الناس مثل حق الشعوب في تقرير المصير والحق في التنمية والحق في بيئة نظيفة خالية من التلوث. وتزداد الأهمية التي تكتسبها هذه الحقوق يوما بعد يوم.

والمعيار الثاني في تقسيم فئات حقوق الإنسان يستند إلى **تصنفيها طبقا لمصادرها**، فهناك مواثيق عالمية وأخرى إقليمية وثالثة وطنية.

أمّا المواثيق الدولية فهي تلك التي تتسع دائرة خطابها لتشمل المجتمع الإنساني دون أن تتقيد بإقليم محدّد أو جماعة محدّدة، وتصدر في نطاق الأمم المتحدة ومنظماتها ووكالاتها المتخصصة. ومن أمثلتها العهدان الدوليان : العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلا عن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل وغيرها.

ويقسم الباحثون هذه المواثيق إلى ثلاث فئات:

تتعلّق **الفئة الأولى** بحماية من هم أكثر حاجة إلى الحماية، مثل الأطفال والنساء والمعوقين وكبار السن والأقليات والأجانب واللاجئين وعديمي الجنسية. ومن هذه المواثيق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية وضع اللاّجئين والبروتوكولات الملحقة بها.

وتتعلق **الفئة الثانية** بإحاطة حقوق محدّدة –من بين تلك التي شملتها المواثيق العامة– بعناية خاصة، مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والحاطة بالكرامة، ومن قبيل اتفاقيتي منظمة العمل الدولية الخاصتين بالحريات النقابية والمفاوضة الجماعية.

أمّا **الفئة الثالثة** فهي تلك التي تطبق خلال النزاعات المسلحة، وتعرف باسم القانون الدولي الإنساني وتهدف إلى ضبط سلوك المتحاربين أثناء النزاعات المسلحة وتخفيف معاناة ضحايا الحروب والخاضعين لسلطة العدو، وهذا القانون يتمثل في اتفاقيات جنيف الأربع للعام 1949، وتتعلق الاتفاقية الأولى منها بتحسين حال الجرحى والمرضى في الميدان، والثانية بالجرحى والغرقى في البحار، وتتعلق الاتفاقية الثالثة بحماية أسرى الحرب، أمّا الاتفاقية الرابعة فتتعلق بحماية المدنيين وقت الحرب وتحت الاحتلال.

أمّا **المواثيق الاقليمية** فهي تلك التي تخاطب نطاقا إقليميا محدّدا أو مجموعة جغرافية خاصة غالبا ما يجمعها جامع ثقافي مميّز. وهناك أسباب عديدة تبرر لجوء الجماعات الإقليمية إلى إصدار مثل هذه المواثيق، منها رغبة هذه المجموعات في التأكيد على الحقوق المنصوص عليها في المواثيق العالمية وإكسابها طابعا إقليميا أكثر إلزامية ممّا هو منصوص عليه في المواثيق الدولية، ومنها الرغبة في تضمين النصوص الإقليمية حقوقا إضافية جديدة لم ترد في المواثيق العالمية استجابة لاعتبارات الخصوصية الثقافية الإقليمية. وتشمل هذه المواثيق الاتفاقية الأوروبيّة والاتفاقية الأمريكية والميثاق الأفريقي والميثاق العربي، بينما تفتقر آسيا إلى ميثاق إقليمي وإن توافرت لجنة تخص رابطة دول جنوب شرقي آسيا (مجموعة الآسيان).

أمّا **المصادر الوطنية لحقوق الإنسان**، فنعني بها نصوص التشريع الوطني التي تنصّ على مبادئ حقوق الانسان، ويأتي في مقدّمتها الدساتير التي لا يخلو أيّ منها من فصل خاص بالحقوق والحريات الأساسية. وأهمية التنصيص على حقوق الإنسان في الدستور الوطني هو أن هذه الحقوق تصبح ملزمة للمشرّع وللقاضي إعمالا لمبدأ المشروعية.

وتتوزع مبادئ حقوق الإنسان على التشريعات العادية، فقانون العقوبات يضع النصوص العقابية التي تجرّم انتهاكات حقوق الإنسان وتعاقب عليها، وقانون الإجراءات الجنائية يتضمن النصوص الخاصة بحقوق المتّهمين وضماناتهم في مرحلة المحاكمة وما قبلها، وقوانين السلطة القضائية والمرافعات (قواعد

التقاضي) تتضمن مبادئ استقلال السلطة القضائية وضمانات المحاكمة العادلة. وقوانين الأحزاب والانتخابات وغيرها تتضمن الحق في التنظيم الحزبي والمشاركة السياسية، وقوانين الجمعيات تنظم الحق في تكوين الجمعيات، وقوانين الصحافة تنظم تأسيس الصحف والحريات الصحافية، وقوانين التعليم والإسكان والرعاية الصحية والنقابات تنظم الحقوق الاجتماعية والاقتصادية... إلخ.

وليست التشريعات العادية متوافقة دائما مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان كما عبرت عنها المواثيق الدولية، وإن كان من المفترض أن تقوم الدولة عند انضمامها إلى المواثيق الدولية بمواءمة قوانينها الوطنية مع هذه المعايير.

ثانيا : إنكار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

طالما أُنكرت حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية بسبب سطوة النزعة الليبراليّة الفردانية لحقوق الإنسان من جهة، وتداعيات الصراع الأيديولوجي والسياسي للنظام الدولي ثنائي القطبية الذي ظل سائدا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى سقوط جدار برلين 1990 من جهة ثانية. وبالرغم من تضمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية صُلب مبادئ حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في العام 1948، فقد ظلّ هذا الإعلان موضع تنازع في المجتمع الدولي بين الدول الاشتراكية من ناحية والدول الرأسمالية من ناحية أخرى، حيث اعتبرته الدول الرأسمالية بمثابة وثيقة احتياجات وليس وثيقة حقوق needs not rights، وأفضى هذا التنازع إلى تأخير تقنين الحقوق ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في شكل اتفاقية بدلاً من اتفاقية واحدة، وصدر العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، على نحو مستقل عن العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية.

وبينما تضمن العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية آليّة لمتابعة تطبيقه تتمثّل في تأسيس اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تُعنى بمتابعة التقدم المحرز، وتتلقى تقارير الدول الأطراف في العهد وتناقشها وتصدر إليها توصيات لمتابعة التقدم في تطبيق أحكام العهد، فقد خلا العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية من مثل هذه الآلية، ولم تتشكل اللجنة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلا في منتصف الثمانينات لمراقبة التزام الدول الأطراف بالعهد أي بعد مرور نحو عشر سنوات وذلك بتأسيس اللجنة المماثلة للجنة العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية. ورغم حرص المجتمع الدولي على التطوير المستمرّ لسبل إنفاذ أحكام العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية

بإصدار بروتوكولات اختيارية من أجل حفز التوجهات الواردة في العهد مثل البروتوكول الاختياري الأول الخاص بالشكاوى الفردية الصادر في العام 1966 والبروتوكول الاختياري الثاني الخاص بعقوبة الإعدام الصادر في العام 1989، فقد تعذر إصدار برتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لسنوات عديدة حتى العام 2008، ولا يزال يعاني من تقاعس الدول في الانضمام إليه وخصوصا منها البلدان العربية.

ورغم التطوّر التدريجي لموازين القوى داخل الأمم المتحدة، بانضمام العديد من البلدان المستقلة إثر تحلل نظم الاستعمار التقليدي، ثم مرة أخرى بتحلل «الاتحاد السوفييتي» وتحول دول أوروبا الشرقية عن النظم الشيوعية أو الاشتراكية، ممّا فسح المجال أمام المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا في العام 1993 ليتبنّى إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي أكد مبدأ كونيّة حقوق الإنسان، وعدم قابليتها للتجزئة أو التفاضل، فقد ظلت هناك مقاومة للاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها حقوقًا، واستمرار اعتبارها مجرد أهداف أو مطالب أو احتياجات.

ورغم أنّ العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الصادر في العام 1966 كان ولا يزال يعد بحق أكثر المعايير الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تماما مثلما وصفته منظمة العفو الدولية[1] فقد تضمن أيضا بعض الأحكام التي تجعل منه أيضا «الحق المراوغ» بالفعل. ففي حين طُلب من الدول في العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية «احترام وضمان» الحقوق المدنية والسياسية، فإنه لم يُطلب من الدول الأطراف في العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية سوى «تحقيق التمتع التدريجي» بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما تمّ ربط العهد بتطبيق الالتزامات الواردة في العهد بالمقدرة.

كذلك لم يورد العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية أي نظير (نص صريح) للفقرة 3 ب من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يلزم الدول الأطراف بجملة أمور منها «أن تنمّي إمكانية التظلم القضائي»[2]. كما أن العهد لم يورد صراحة قضية الفقر التي تعد الآفة الرئيسية التي تحول دون وصول الناس إلى حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

---

[1] منظمة العفو الدولية حقوق الإنسان من أجل كرامة الإنسان، وثيقة تمهيدية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لندن، 2005، ص9.

[2] مركز الميزان لحقوق الإنسان، مجموعة التعليقات العامة المتعلقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غزة 2005، ص ص 102، 103.

والواقع أنّ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد بادرت من خلال تعليقاتها العامة، التي تعدّ بمثابة تفسير لنصوص العهد، إلى سدّ الذرائع أمام محاولة استخدام المرونة التي أبداها العهد بإقرار مبدأي التدرّج والقدرة خشية التذرع والتحلل من الالتزامات الواردة في العهد. فأوردت في التعليق العام رقم 3 لسنة 1990 (ف 10) بشأن طبيعة التزام الدول الأطراف أنه يقع على عاتق الدول الأطراف التزام أساسي بضمان الوفاء، على أقلّ تقدير بالالتزامات الأساسية الدنيا لكلّ حقّ من الحقوق المنصوص عليها في العهد، وبدون هذا الالتزام الأساسي يصبح العهد في رأي اللجنة مجرداً إلى حدّ كبير من مقوماته الرئيسية.

وقد تابعت اللجنة تحديد الالتزامات الأساسية التي ترتبها «المستويات الأساسية الدنيا للحق في الغذاء والتعليم والصحة» في التعليقات رقم 11 لسنة 1999 بشأن خطط العمل للتعليم الابتدائي ورقم 13 لسنة 1999، وفي تعليقها العام رقم 14 لسنة 2000، وأقرّت أنّ هذه «الالتزامات الأساسية غير قابلة للانتقاص»، كما شدّدت على أنّه «على جميع الدول الأطراف التي يسمح لها وضعها بتقديم المساعدة أن تقدم من المساعدة والتعاون الدوليين، لاسيما في المجال الاقتصادي والتقني، ما يُمكّن البلدان النامية من الوفاء بالتزاماتها الأساسية».

وذكّرت اللجنة في بيان لها –أمام مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نموا (2001)، في سياق شرح مستفيض عن الفقر والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية– بأنّه على الرغم من أنّ مصطلح الفقر لم يرد صراحة في العهد الدّولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنّ الفقر من الموضوعات المتكررة في هذا العهد، وكان دائماً أحد الشواغل الرئيسية للجنة. فحقوق العمل، والتمتع بمستوى عيش لائق، والسكن والغذاء والصحة والتعليم تكمن كلها في صميم العهد، ولها أثر مباشر على استئصال شافة الفقر[3].

وأشارت اللجنة كذلك في تعليقها العام رقم 9 لسنة 1998 بشأن واجب إعمال العهد في النظام القانوني المحلي إلى أنّ المدونة (التي أبداها العهد) تواكب التزام كل دولة طرف باستخدام كافة الوسائل المتوفرة لديها لإعمال الحقوق المعترف بها في العهد، وفي هذا الصدد يجب أن تُراعى الشروط الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وعليه يتعيّن الاعتراف بقواعد العهد بالطرق المناسبة في النظام القانوني

[3] المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مدونة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة 2009، ص .240

المحلي ويجب أن يتاح لكل مظلوم، أو مجموعة مظلومين، سبل الانتصاف، وكذلك وضع وسائل ملائمة لضمان مساءلة الحكومة. ويجب أن يُنظر في المسائل المتصلة بتطبيق العهد على الصعيد المحلي في ضوء مبادئ القانون الدولي.

ثالثا : مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

يضمّ العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ديباجة من أربع فقرات و31 مادة، وبالنسبة إلى مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومعاييرها فهي:

1. حق تقرير المصير

وتناولته المادة (1) في شرح حق تقرير المصير، وتناولت المادة (2) مسؤوليات الدول الأعضاء في تنفيذ هذا المبدأ، بما في ذلك استصدار تشريعات وتقديم المساعدة الفنية.

2. المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة

وهو ما نصت عليه المادة (3) من العهد، ويتفق هذا الحق مع ما قرّرته اتفاقية مكافحة جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة لعام 1979، ومع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 100 الخاصة بالمساواة بين العمال والعاملات في الأجر عند تساوي قيمة العمل للعام 1951، وكذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 111 الخاصة بمكافحة التمييز في مجال الاستخدام والمهنة المؤرخة في عام 1958.

3. الحق في العمل

وهو ما تضمنته المادة (6) من الاعتراف بحق كل فرد رجلاً كان أو امرأةً في فرصة الكسب من عمل يختاره بحرية أو يقبله، وضمان ممارسة هذا الحق، ويتطلب ذلك من الدولة الطرف في العهد اتخاذ خطوات للتمكن من ممارسة هذا الحق من خلال ما تقدمه من برامج وسياسات ووسائل للإرشاد الفنيّ والمهنيّ وبرامج تدريبية في إطار ممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحق في التنمية.

ويعتبر الحق في العمل وسيلة هامة للتمتع بمقومات الحياة الكريمة، بما في ذلك ممارسة الحق في الغذاء والكساء والمأوى إلخ...

كما أن الحق في العمل يؤثر في التمتع بحقوق أخرى مثل التعليم والرعاية الصحية، خصوصا في ظلّ الظروف التي تتملّص فيها الحكومة من واجب توفير كثير من الخدمات في إطار سياسة التحول إلى نظام القطاع الخاص تاركة أمر تقديم كثير من الخدمات لقوى السوق والتنظيمات غير الحكومية. ويتضمّن هذا الحق توفير حدّ أدنى من الأجور وتوفير العيش الكريم للعامل وعائلته وأن تكون ظروف العمل آمنة وصحية.

4. الحق في تكوين نقابات العمال والانضمام إليها

وقد تضمنته المادة (8) من العهد وتنظمه اتفاقية منظمة العمل الدولية لعام 1948، ويُلزم الدولة بالسماح بإنشاء نقابات العمّال وتسيير أمورها بحرية وبدون تدخل من جانب سلطات الدولة، وبدون وضع حدود أو قيود على تلك النقابات، بخلاف ما نصت عليه القوانين وما تستلزمه الممارسة الديمقراطية في المجتمع، والحفاظ على الأمن الوطني والنظام العام، أو في حدود عدم التعدّي على حقوق الآخرين وحرياتهم. ويتضمّن هذا الحق أيضاً حق الإضراب في الحدود التي تقرّرها القوانين.

5. الحق في الأمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية

ونصت عليه المادة (9) من العهد ويهدف إلى تأمين حياة المواطن في حالات الشيخوخة أو العجز أو المرض، وغير ذلك من الظروف التي تجعله غير قادر على الكسب من عمل لائق وكريم.

6. حماية العائلة ومساعدتها

ومن مستلزمات هذا الحق حماية العائلة والأم والأبناء، والحق في الزواج والرعاية التي تستلزمها حالة الحمل والولادة للمرأة العاملة، وحقوق الطفل، وهي حقوق تكفلت بمعالجتها اتفاقيات دولية أخرى تتعلق بوضع المرأة والطفل.

7. الحق في الحصول على مستوى معيشة مناسب

وهو حق عالجته المادة (11) التي تعرضت لقضايا ومشاغل عديدة تهمّ أفراد المجتمع ومن شأنها أن تمنعهم من التمتع بمستلزمات الحياة من غذاء وكساء ومسكن مناسب وأمن وأن تحرمهم ممّا تتوفّر فيه المرافق الضرورية.

8. الحق في أعلى مستويات الصحة الجسدية والعقلية

وهذا الحق نظمته المادة (12) ولا يعني ذلك أن من حق الفرد أن يكون متمتعا بصحّة جيدة، وإنما المقصود به توفير الرعاية الصحية الملائمة للفرد في حالة مرضه.

9. الحق في التعليم

تكفّلت المادتان (13 و14) بهذا الحق مؤكدتين أنّ هذا الحق في التعليم يعتبر شرطاً أساسياً مسبقاً للتمتع بحقوق الإنسان، وأنّ الحق في التعليم من شأنه أن يدعم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية، وتضمنت المادتان أيضا حق جميع الأطفال في التعليم الابتدائي إلزامياً ومجانياً في أيّ مكان يقطنون فيه، كما نصت على الحق في تكافؤ الفرص في التعليم والتمتع بالتسهيلات اللازمة للتعليم.

رابعا : طبيعة الالتزامات بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

قامت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعنية بمراقبة تطبيق العهد من جانب الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية بإصدار العديد من «التعليقات العامة» التي توضّح طبيعة الالتزامات المفروضة على الدولة الطرف بمقتضى انضمامها إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تستخدم اللجنة تصنيفاً من أجل احترام نصوص العهد وحمايتها وضمان تنفيذها.

الالتزام بالاحترام

وهو التزام يدعو الدول للامتناع عن أيّ أعمال قد تتناقض مع نصوص العهد، فمثلاً يطالب التعليق العام رقم 14 الدول باحترام الحق في الصحة بفضل توفير الحصول المتساوي لكافة النّاس على الخدمات الصحية ومن خلال منع إعاقة حصول الأفراد أو الجماعات على هذه الخدمات، والامتناع عن أي أعمال تُعكّر الحالة الصحية للناس (مثلاً: المستوى العالي للتلوث). وفي إطار الحق في السكن، يطالب التعليق العام رقم 7 الدول باحترام الحق في السكن اللائق عن طريق الامتناع عن إجلاء الأشخاص قسريا عن أماكن سكنهم بمقتضى أي ظرف من الظروف.

الالتزام بالحماية

وهو التزام الدول بحماية الأفراد من أيّة انتهاكات لحقوق الإنسان التي يقوم بها طرف ثالث. ففي ما يتعلق بالحق في الصحة، يتطلب الالتزام بالحماية أن تتّخذ الدول ما يلزم من إجراءات تشريعية وتدابير

أخرى لضمان عدم التمييز والمساواة في الحصول على الخدمات الصحية التي يقدّمها القطاع الخاص. وعلى الدولة أيضا أن تتأكّد من عدم قيام أطراف خاصة بالإضرار بصحة الآخرين.

ووفقاً «للتعليق العام» رقم 4 الذي يتناول الحق في السكن، يجب على الدولة الطرف أن تحمي الأفراد من أيّ اضطهاد ممكن أن تقوم به أية أطراف غير حكومية. وفي حالة حدوث مخالفات، يجب على الدولة أن تعمل على ضمان عدم حرمان أيّ شخص من الحقوق، وعليها لذلك اتخاذ تدابير فعالة للحماية من الطرد والتحرش والتمييز والحرمان من الخدمات المتوفرة.

الالتزام بالوفاء

ويخص تطبيق مواد العهد ويفرض على الدولة توفير وتيسير خدمات معينة تسهم في تطبيق حقّ معيّن. وفي ما يتعلق بالحق في الصحة، يجب على الدولة أن تتبنّى سياسة وطنية للصحة وتخصيص الأموال الكافية لها، بما يتناسب مع توفير وإيجاد الشروط التي تتيح للناس الحصول على خدمات صحية مناسبة، وتعزيز الإجراءات اللازمة لضمان الصحة. وبالنسبة إلى الحق في السكن، على الدول أن تفي بالتزاماتها بوضع مسألة السكن في الحسبان عند تخطيط الأعمال الحكومية وتنظيم النفقات والإعانات وغيرها من الإجراءات ذات الصلة.

وقد يعطل الاقتصادُ وبعض الأمور الأخرى الإعمال الفوريّ لبعض الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولذلك يقرّ العهد بمفهوم التقدّم التدريجي في إعمال الحقوق الواردة بالعهد، ويقرّر وسائل مختلفة يجب أن تتّخذها الدول الأطراف «لتحقيق جميع الحقوق المنصوص عليها بالعهد بشكل تدريجي وكامل». ولقد صرحت اللجنة في «التعليق العام» رقم 3 بضرورة وجود «الحدّ الأدنى من الالتزام الأصيل لضمان تحقيق الحدّ الأدنى المقبول لكلّ حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد»، كما عرفت اللجنة الالتزام الأصيل بأنه يهدف إلى تحقيق العناصر الأساسية الرئيسية في كلّ حقّ، والتي من دونها يفقد الحق معناه ومنطقه.

فعلى سبيل المثال، تقرّ اللجنة في ما يخص الحق في الصحّة ضمن التعليق العام رقم 14 بأنّ هذا الحق يجب أن يدرك بشكل تدريجي، ولكنها تضع حدًّا أدنى يوجب على الدول الالتزام به، فمن واجب الدولة أن تقدّم خدمات صحية أساسية، بما فيها الرعاية الصحية للأمومة والطفولة، والتي تشمل التخطيط من أجل: التطعيم، والعلاج من الأمراض والإصابات الشائعة، والأدوية الأساسية، والظروف الصحية

الضرورية، والتثقيف الصحي، مثل المعرفة بأسس التغذية، والعادات الصحية الأساسية (بما فيها المياه الآمنة). وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الدولة أن تعمل على زيادة توفير إمدادات الغذاء عند الضرورة.

وفي التعليق العام رقم 13، عرفت اللجنة الالتزامات المحددة للدول الأطراف تجاه الحق في التعليم، فعلى الدول أن تضمن توفّر التعليم للجميع وإمكانية الوصول إليه والحصول عليه والقبول به.

خامسا : التدابير الأخرى لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تمّ إنشاء إجراءات خاصة لتحقيق هذه الغاية في ما يتعلّق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حيث عيّنت لجنة حقوق الإنسان في العام 1998 مقرراً خاصاً بالحق في التعليم، تضم مهامه –من ضمن أشياء أخرى–، رفع التقارير حول ما يُنجز من أجل تفعيل الالتزام بالحقّ في التعليم بشكل تدريجي في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك توفير التعليم الأساسي، والصعوبات التي تواجه تطبيقه. وعلاوة على ذلك يجب على المقرر الخاص أن يقدّم المساعدة للحكومات، كلما كان ذلك ممكناً، من أجل وضع خطط العمل العاجلة وتبنّيها قصد تأمين التفعيل التدريجي لمبدأ التعليم الأساسي الإلزامي والمجاني للجميع ضمن إطار زمني معقول.

كما قامت لجنة حقوق الإنسان بتعيين خبير مستقلّ بحقوق الإنسان والفقر المدقع في عام 1998، ولقد ركز تقرير الخبير الذي تمّت مناقشته في دورة اللجنة الثامنة والخمسين في عام 2002 على مناهج راسخة وقابلة للتنفيذ بهدف مكافحة الفقر الذي يتغلغل بين السكان الفقراء على كافّة الأصعدة. ولقد أكّدت لجنة حقوق الإنسان (التي حلّ محلّها مجلس حقوق الإنسان في العام 2006) في قرارات لاحقة على وجود صلة بين حقوق الإنسان والفقر المدقع والذي يشكّل انتهاكاً للكرامة الإنسانية ويجعل مفاهيم من قبيل الديمقراطية مفاهيم هشّة والمشاركة الشعبية صعبة التحقيق.

وفي عام 2000، عينت اللجنة مقرراً خاصاً للحق في الغذاء، وكان قد ركّز تقريره الثاني المقدم إلى اللجنة في عام 2002 على مدى عدالة هذا الحق مع التركيز على القواعد التي تحكم تقديم المساعدات الإنسانية، وعالج التقرير موضوع التجارة الدولية وحقوق الإنسان، بما في ذلك تأثير الجولة الجديدة لمفاوضات التجارة الحرّة التي عُقدت في مؤتمر منظمة التجارة العالمية الوزاري الرابع بالدوحة في نوفمبر/تشرين الثاني 2001.

ولقد أشار المقرر في الخاتمة إلى أن 815 مليون شخص ما زالوا يعانون من الجوع وسوء التغذية، بينما يموت 36 مليونًا سنوياً جرّاء الجوع والأمراض المتّصلة به. ولقد ركّزت التوصيات على ضرورة إقرار وترسيخ المساواة في إجباريّة الحقّ في الغذاء، والاعتراف بأهمية مبدأ حياد ونزاهة الدوافع الإنسانية في توزيع المساعدات الإنسانية، وأنّ المفاوضات بشأن التجارة يجب ألاّ تتعارض مع حقوق الإنسان.

كما عيّنت اللجنة في عام 2000 مقرراً خاصاً بالحق في السكن اللاّئق باعتباره مقوما أساسيّا من مقومات الحق في مستوى لائق من العيش (وهو الحق الوارد في المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى عدة اتفاقيات دولية أخرى)، ولقد ضمّن المقرر في تقريره المقدم إلى الجلسة الثامنة والخمسين التي عقدتها لجنة حقوق الإنسان في عام 2002 مفاهيم التمييز والعزل باعتبارها جزءًا من مضمون المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية، وكذلك الشأن بالنسبة إلى تداعيات العولمة. ولقد راجع المقرّر الجوانب المتعلّقة بالسكن في إعلان وبرنامج عمل داربن (أستراليا)، وركّز على الحاجة إلى وضع القضايا المتعلقة بالتمييز في السكن ضمن إطار حقوق الإنسان على نحو راسخ، ولا تتعلق هذه القضايا بالعرق والجنس والطبقة الاجتماعية فقط، بل تتعداها إلى الفقر والتهميش الاقتصادي.

وفي العام 2002، عيّنت اللجنة مقرراً خاصاً لحق الجميع في التمتّع بأعلى مستوى ممكن من الصحة الجسدية والعقلية، والذي تضمنت ولايته –ضمن أمور أخرى–، التعاون مع «برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز».

وفي عام 2008، قام مجلس حقوق الإنسان – الذي خلف لجنة حقوق الإنسان– بتعيين خبير مستقل بشأن مسألة الالتزام بحقوق الإنسان على صلة بالحق في الحصول على مياه الشرب والتطهير الصحي، وعلى الخبير أن يعمل على تعريف وتعزيز وتبادل أفضل الممارسات في الموضوع، وللّجنة أيضاً الحقّ في إثراء محتوى الالتزام بحقوق الإنسان على صلة بالحق في الحصول على مياه الشرب والتطهير الصحي.

وفي مارس/آذار 2009، أسس مجلس حقوق الإنسان ولاية الخبير المستقل بشأن تعزيز وحماية الحقوق الثقافية، ضمن جهد لتحسين وضعية هذه الحقوق «المهملة».

الحق في التنمية

تمّ الاعتراف بالحق في التنمية لأول مرة من قبل لجنة حقوق الإنسان في عام 1977، ولاحقاً نال تعريفا آخر في عام 1986 عندما اعتمدت الجمعية العامة «إعلان الحق في التنمية»، والذي ينص على أنه حقّ «لا يمكن التخلي عنه ويحق بمقتضاه لكل إنسان ولكافة الشعوب المشاركة والمساهمة والتمتع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يمكن من خلالها تحقيق مختلف حقوق الإنسان والحريات الأساسية»، كما يشمل الحق في السيادة الكاملة على الموارد الطبيعية، والحق في تقرير المصير، والمشاركة الشعبية في التنمية، وتكافؤ الفرص، ويشدد على المسؤولية الرئيسية للدولة، بيد أنه يؤكد أيضاً على المسؤولية الجماعية لكافة الدول في توفير ظروف دولية مواتية لإدراك الحق وتعزيز نظام دولي جديد يقوم على الاعتماد المتبادل والمصالح المشتركة.

وكان قد اقتُرِحَ أنّ الحقّ في التنمية يتطلب تقديم المساعدة للدول النامية، وتصفية أعباء الديون شديدة التأثير، والتي تعطل ضمان تفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا يزال هذا الأمر موضع جدل.

وأعاد المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان، الذي عقد في فيينا في عام 1993، التأكيد على الطبيعة العالمية والثابتة للحق في التنمية، كما أقر المؤتمر أن الديمقراطية والتنمية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية مترابطة ويُعزز بعضها بعضاً، ووضع إعلان ريو للبيئة والتنمية (1992) «الإنسان في مركز اهتمام التنمية المستدامة»، وربط القضايا البيئية بعملية التنمية، وقد دعّمت القمم الدولية للتنمية الاجتماعية (في كوبنهاغن عام 1995، وجوهانسبورغ عام 2002) هذه الروابط بشكل أكبر.

أهداف الألفية الإنمائية

في ختام قمة الأمم المتحدة للألفية التي عقدت من 6 إلى 8 من سبتمبر/أيلول 2000، اعتمدت الجمعية العامة إعلان الأمم المتحدة للألفية، الذي أقره أكبر تجمع لقادة العالم، ويؤكد الإعلان دور الأمم المتحدة في تعزيز السلام وحقوق الإنسان، كما يعرّف قواعد العولمة باعتبارها جزءًا لا يتجزأ من هذا المسار، ويذكر بأن التحديات الرئيسية اليوم تكمن في كفالة أن تصبح العولمة قوة إيجابية لكافة شعوب العالم.

ولتحقيق ذلك، يضع الإعلان القيم الأساسية الضرورية لعالم جديد معولم، وهذه القيم هي الحرية والمساواة والتسامح والتضامن واحترام الطبيعة والمسؤولية المشتركة، ويعطي الإعلان أهمية لجوانب الأهداف الرئيسية في تفسير معنى هذه القيم الأساسية: السلام والأمن، والتنمية والقضاء على الفقر، وحماية البيئة المشتركة، وحقوق الإنسان، والديمقراطية والحكم الرشيد، وحماية المستضعفين، وتلبية الحاجات الخاصة لأفريقيا، وتعزيز الأمم المتحدة. ويخلص الإعلان إلى ضرورة إدماج هذه الأمور في كافة مظاهر عمل الأمم المتحدة، ويرى أنّ تفعيل هذه الأهداف ضمن إطار عمل حقوق الإنسان هو الجدير بضمان تأثيرها على أكثر الفئات ضعفاً في المجتمعات، وسيوفر ذلك أيضا فرصة هامة للتدفق الموضوعي لحقوق الإنسان.

وقد التزم رؤساء الدول والحكومات بتحقيق ما بات يعرف بأهداف الألفية الإنمائية، والتي تعكس أهداف الحد من الفقر وتحسين معيشة الناس، وتشمل أهدافاً يجب إنجازها بحلول عام 2015، مثل خفض نسب الفقر المدقع والجوع إلى النصف، وكفالة التعليم الأساسي عالميا، وإقامة شراكات عالمية للتنمية، وكذلك تتضمّن أهدافا بشأن المساعدة والتجارة والتخلص من الديون.

ويعكس تقرير أهداف الألفية الإنمائية لعام 2008 قدراً من التقدم الذي تحقّق، وخصوصا في مجال الالتحاق بالتعليم الابتدائي، ومؤشرات المساواة بين الجنسين في التعليم، والوصول إلى مياه الشرب الآمنة، ومكافحة أمراض الملاريا والإيدز والسل.

العولمة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية

بينما قادت العولمة إلى تحقيق الثروة والرفاه غير المسبوقين لبعض الدول، فقد صاحبها كذلك المزيد من الفقر وعدم المساواة والإقصاء للعديد من الدول والجماعات والأفراد على حد سواء، وقد أنتجت العولمة اتساعاً في المقاربة التقليدية لحقوق الإنسان من خلال عدد من الطرق.

أولاً: من منظور حقوق الإنسان، أصبحت أمور مثل المساعدة الأجنبية والدَّيْن وتداعيات النظام الاقتصادي الدولي على السياسات الاجتماعية المحلية موضع جدل، كما تشير مقاربة حقوق الإنسان إلى التزام ومساءلة الدول المانحة في هذا الصدد.

ثانياً: توسعت المفاهيم من النواحي التقليدية لتتجاوز المسؤولية الحصرية للدولة إلى التزامات ومسؤوليات الفاعلين غير الحكوميين (مثل المؤسسات المالية الدولية والشركات) في تعزيز وحماية حقوق الإنسان.

وبناء على ذلك، لا يمكن للمؤسسات الدولية المعنية التنصل من مسؤولياتها بشأن السياسات التي تتبعها والأضرار التي خلفتها، ومن أهمها المؤسسات الرئيسية الثلاث: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، وجميعها منظمات حكومية.

ولقد أثرت الأزمات المالية والاقتصادية الحالية في الحياة في كافة أنحاء العالم، وقادت الأزمة إلى زيادة الفقر والتراجع في تعزيز التنمية، خاصة في إطار العمل على إنجاز أهداف الألفية الإنمائية.

وقد تمّ الاعتراف بالتداعيات وبخطورة الأزمة العالمية على التمتع بحقوق الإنسان من قبل مجلس حقوق الإنسان ومن قبل منظومة الأمم المتحدة بشكل عام. وفي كافة الأحوال، فإنّ هذا الوضع يحمل في طياته الفرصة للمجتمع الدولي لإبراز ضعف النظام الحالي، وإعادة النظر في هيكليته وقيمته، فحقوق الإنسان تحتاج إلى الحماية الآن أكثر من ذي قبل، كما تحتاج إلى العناية خاصة في مجال الحاجة للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المناطق الإقليمية الأكثر تأثراً.

العولمة والأزمات والفقر

وكانت لجنة حقوق الإنسان قد أقرت بأن العولمة ليست عملية اقتصادية فقط، بل تشمل أبعادًا اجتماعية وسياسية وبيئية وثقافية وقانونية تؤثر في حقوق الإنسان، وقد تختلف من دولة إلى أخرى.

واستناداً إلى ذلك، قامت اللجنة الفرعية بتعيين مقررين خاصين لدراسة قضية العولمة وأثرها في التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وتم تقديم تقرير أولي يطالب بإعادة تأطير مفهوم سياسات وصكوك التجارة الدولية والاستثمار والتمويل.

كما أسست لجنة حقوق الإنسان في عام 2000 ولاية الخبير المستقل بشأن آثار الدَّيْن الأجنبي وغيرها من التزامات الدول المالية الدولية ذات الصلة بالتمتع بحقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وأقامت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان قبل انعقاد جلستها في يوليو/تموز 2002 منتدى حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمعروف باسم «المنتدى الاجتماعي»، وهو يهدف إلى مناقشة معظم القضايا الهامة التي تؤثر في تنمية العالم المعاصر، وخصوصا تلك المتعلقة بالعولمة وأثرها على الناس، والفقر والتنمية والتعاون والتمتع الكامل بالحقوق الفردية.

ومنذ ذلك الوقت، تم عقد أربعة منتديات اجتماعية، وعقد منتدى العام 2008، في سبتمبر/أيلول 2008، وذلك بمقتضى قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 6/13.

وناقشت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في 11 مايو/آيار 1998 أثر العولمة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتخصيصها يومًا للمناقشة العامة بعنوان «العولمة وأثرها في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية»، وخلصت اللجنة إلى أن العولمة قادت إلى تغييرات أساسية في كافة المجتمعات، ورغم أنها ليست متناقضة مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أنها يجب أن تستكمل بمعايير حقوق الإنسان لضمان عدم تعرض هذه الحقوق للتجاهل.

وبتاريخ 17 ديسمبر/كانون الأول 1998، قررت الجمعية العامة عقد قمة ألفية الأمم المتحدة، وطلبت من الأمين العام تقديم تقرير حول العولمة وأثرها في التمتع الكامل بكافة حقوق الإنسان، وشكل هذا التقرير دراسة شاملة لأثر العولمة وجرى تقديمه خلال الجلسة الخامسة والخمسين (أغسطس/آب 2000) التي عقدتها الجمعية العامة، ويخلص إلى أنه بينما توفر العولمة إمكانية تعزيز وحماية حقوق الإنسان من خلال التنمية الاقتصادية، والثروة المتزايدة، والتفاعل الأكبر بين الشعوب والثقافات، والفرص الجديدة للتنمية، فإنّ التمتع بهذه الحقوق لا يتمّ على قدم المساواة.

كما تذكر الدراسة أنه في الوقت الذي صيغت فيه الأهداف والبرامج للتعامل بشكل ملائم مع المشكلة، فإن إستراتيجية تحقيق الأهداف تكمن في الاعتراف بأن مبادئ ومعايير حقوق الإنسان يجب تبنيها باعتبارها إطارا للعولمة لا يمكن الاستغناء عنه.

واعترف مجلس حقوق الإنسان بثقل الأزمتين العالميتين المالية والاقتصادية، والمخاطر المحتملة المتعلقة بالتمتع بحقوق الإنسان، وعقد جلسة خاصة لهذا الموضوع في الفترة من 20 إلى 23 فبراير/شباط 2009، وأصدر قراراً (فبراير/شباط 2009) بشأن تداعيات الأزمتين المالية والاقتصادية العالميتين على الإدراك العالمي والفاعل بشأن التمتع بحقوق الإنسان.

وفي قراره هذا، عبر المجلس عن عميق قلق أعضائه إزاء تأثر مبادرات حقوق الإنسان والتنمية بالأزمتين، ودعا المكلّفين بولايات الإجراءات الخاصة إلى النظر في آثار الأزمة على حقوق الإنسان وتقديم تقاريرهم في هذا الشأن، وخصوصا في ما يتعلّق بآثارها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ووفقاً لمجالات ولاياتهم (الفقرة 9)، كما طالب الآليات التعاهدية للأمم المتحدة بالنظر في آثار الأزمتين وتقديم توصيات في هذا الشأن (الفقرة 10).

وقرّرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عقد مؤتمر رفيع المستوى (يونيو/حزيران 2009) بشأن الأزمتين المالية والاقتصادية العالميتين وأثرهما في التنمية، وهو ما أثار انتباه كافة وكالات الأمم المتحدة وأجهزتها بشأن الموقف الحالي، فقامت بعقد اجتماعات ومنتديات وإعداد تقارير، مثل تقرير منظمة الصحة العالمية الاستشاري رفيع المستوى بشأن الأزمات المالية والصحية العالمية.

التنمية المستدامة والحق في التنمية

في عام 1998، تمّ إعداد آليّة ثنائية من قبل لجنة حقوق الإنسان، التي كلّفت من قِبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة بالقرار رقم 269 بهدف إجراء استكشاف أعمق لسبل تفعيل الحق في التنمية. ولهذا الغرض، تم تشكيل فريق العمل رفيع المستوى من أجل تفعيل الحقّ في التنمية في عام 2004، كما جرى تعيين خبير مستقلّ خاصّ بالحق في التنمية.

وقد انتهت ولاية الخبير المستقلّ الخاص بالحق في التنمية في عام 2005، وجرى تأسيس ولاية الخبير المستقل الخاصّ بحقوق الإنسان والتضامن الدولي في عام 2005. وهو يتعامل، إلى جانب أمور أخرى، مع مسألة التنمية. ولهذا الغرض يضطلع مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالمسؤولية عن تعزيز الحق في التنمية وتحسين الدعم الذي تقدّمه الأجهزة المعنية صُلبَ منظومة الأمم المتحدة.

وفي جدول أعماله الخاص بإصلاح منظومة الأمم المتحدة، اعتبر الأمين العام أنّ حقوق الإنسان قضية شاملة، يجب إدراجها في كافة نواحي نشاطات الأمم المتحدة. ووفقا لهذا الجدول، فقد كلف مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالحرص على تدفق حقوق الإنسان في برامج التنمية، وقام المكتب باعتماد العديد من المبادرات الرامية إلى تحقيق هذا الهدف.

وكما وضع القادة أهداف الألفية الإنمائية، فقد توقف المؤتمر الدولي لتمويل المشاريع التنموية، الذي عقد في مونتيري بالمكسيك في عام 2002، أمام تحديات تمويل التنمية، واتّفق رؤساء الدول على تعبئة الموارد المالية وتوفير الظروف الوطنية والدولية المطلوبة لتحقيق الأهداف التنموية الدولية المتفق عليها، بما في ذلك، الأهداف المدرجة في إعلان أهداف الألفية، كما اتّفق الرؤساء كذلك على دعم عمل الأمم المتحدة بصفتها المنظمة الرئيسية من أجل إعادة بناء المنظومة المالية الدولية، والعمل مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية.

وفي القمة الدولية للتنمية المستدامة والتي عقدت في جوهانسبورغ 2002، أعادت الحكومات التأكيد على حزمة كبيرة من الالتزامات وأهداف العمل الملموسة للتحرك بهدف تحقيق المزيد من العمل الفعال حتى تتحقّق أهداف التنمية المستدامة، وكان لآراء ممثلي المجتمع المدني أهمية بارزة في القمة، وذلك اعترافا بدور المجتمع المدني في تفعيل النتائج وتعزيز مبادرات الشراكة.

وبعد ذلك قامت الجمعية العامة بإقرار إعلان جوهانسبورغ للتنمية المستدامة وخطة التفعيل (ديسمبر/كانون الأول 2002)، وأقرت التنمية المستدامة باعتبارها عنصرًا أساسيًّا لتوسيع نطاق أنشطة الأمم المتحدة، وخصوصا الأنشطة المعنية بتحقيق أهداف الألفية الإنمائية المتفق عليها دوليا مثل إعلان الأمم المتحدة للألفية.

وفي جولة المتابعة للمؤتمر الدولي لتمويل التنمية والتي عقدت في الدوحة في نوفمبر/تشرين الثاني وديسمبر/كانون الأول 2008، أجريت المراجعة لتفعيل توافقات مونتيري، وصدر عن جولة الدوحة إعلان بشأن التمويل والتنمية (A/CONF.212/L.1/REV 1 – في 9 ديسمبر/كانون الأول 2008)، والذي أعاد التأكيد على التوافق المتخذ في مونتيري بشأن تمويل التنمية وإعمال مقاربة تنموية أكثر توجهاً إلى الناس.

معايير منظمة العمل الدولية

تعدّ منظمة العمل الدولية أول وكالة متخصصة تحصل على هذه الصفة من الأمم المتحدة بالاتفاق مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي. والشاغل الأساسي لها هو تحقيق العدل الاجتماعي وتطوير حقوق الإنسان المرتبطة بهذا الهدف وحمايتها. وتعمل المنظمة بين أطراف ثلاثة هي الحكومات والعمّال وأصحاب الأعمال.

وتعتبر مبادئ حقوق الإنسان مكوناً أساسياً للخلفية المرجعية التي تحكم نشاط المنظمة وعملها وهكذا تشمل أهداف المنظمة تبنّي ودعم جميع السياسات والتدابير التي تستند إلى أن كل البشر لهم الحق في النهوض بمستوى معيشتهم المادية أو متطلباتهم الروحية دون تمييز.

وقد أمكن للمنظمة خلال مسيرتها أن ترعى أكثر من 350 اتفاقية وتوصية في مجال عملها هي موضع النفاذ وأهمها ثمان اتفاقيات تعد بمثابة المعايير الأساسية لجهد هذه المنظمة، تختص اثنتان منها بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وتختص اثنتان أُخرَيان بالأجر المتساوي للعمل المتساوي ومنع التمييز في العمل وشغل الوظائف، وتختص اثنتان منها بالحدّ من عمالة الأطفال وحظر تشغيلهم في أسوأ أشكال العمالة، وتختص الاتفاقيتان الأخيرتان بحظر السخرة والعمل الإجباري.

وتتناول **الاتفاقية رقم 87 لعام 1948** بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي المعايير الأساسية التّالية:

1. للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أيّ نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه من منظمات، ولهم كذلك الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات وذلك دون ترخيص مسبق.
2. لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق وضع دساتيرها وأنظمتها وانتخاب ممثليها في حرية تامة، وكذلك تنظيم إدارتها ووجوه أنشطتها وصياغة برامجها.
3. ولا تخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها السلطة الإدارية.
4. ولمنظمات العمال وأصحاب العمل حق تكوين اتحادات والانضمام إليها، ولها حق الانتساب إلى منظمات دولية للعمال وأصحاب العمل.
5. ولا تجيز الاتفاقية للدول انتقاص الضمانات المنصوص عليها في الاتفاقية في قوانينها الداخلية.
6. وتترك الاتفاقية للقوانين واللوائح الوطنية تحقيق مدى انطباق الضمانات المنصوص عليها في الاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة.

كما تتناول **الاتفاقية رقم 98 لعام 1949** بشأن حقّ التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية المعايير الأساسية التّالية:

1. حماية العمّال من أيّ تمييز على صعيد استخدامهم ممّا يستهدف المساس بحريتهم النقابية، وعلى وجه الخصوص ما يلي:

أ- جعل استخدام العامل مرهوناً بشرط ألا ينضمّ إلى نقابة أو أن يتخلى عن عضويته النقابية.

ب- فصل أيّ عامل أو الإجحاف به بسبب عضويته النقابية أو أنشطته النقابية.

ت- تشجيع وتيسير وتطوير استخدام أساليب التفاوض الطوعي بين أصحاب العمل أو منظماتهم ومنظمات العمال لتنظيم أحكام وشروط الاستخدام من خلال اتفاقيات جماعية.

2. تترك الاتفاقية للقوانين واللوائح الوطنية تحديد انطباق الضمانات والمعايير الواردة بها على القوات المسلحة والشرطة، والموظفين العموميين في الدول.

وفي مجال منع التمييز في الاستخدام والمهنة فإنّ الاتفاقيتين رقم 100 لعام 1951 بشأن مساواة العمال والعاملات في الأجر عن العمل المتساوي، والاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن حظر التمييز في الاستخدام والمهنة، تتصدران اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

وتتضمّن **الاتفاقية رقم 100 لعام 1951** المعايير التالية:

1. تطبيق مبدأ المساواة بين العمّال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل، وتتعدد وسائل تحديد ذلك من خلال التقويم الموضوعي للوظائف على أساس ما تستلزمه من عمل.

2. دعوة الدول الأعضاء إلى أن تتعاون مع منظمات أصحاب العمل والعمال من أجل وضع أحكام هذه الاتفاقية موضع التنفيذ.

وتتضمّن **الاتفاقية رقم 111 لعام 1958** المعايير التّالية:

1. إلزام الدول بوضع سياسات وطنية من شأنها تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص في الوظيفة والتوظيف، وبهدف القضاء على أيّ تمييز يتصل بما يلي:

أ- الحصول على التدريب المهني،

ب- والحصول على فرص العمل، وإمكانية شغل وظائف معينة،

ت- وشروط العمل وظروفه.

2. يكون على الدولة على وجه التحديد:

أ- السعي للحصول على التعاون من قبل أرباب العمل ومؤسسات العمل، وغيرهما من الهيئات المعنيّة من أجل الترويج لسياستها والرقابة على تنفيذها،

ب- وإلغاء أية أحكام تشريعية أو إدارية، لا تتفق مع السياسة العامة،

ت- وسنّ التشريعات لتطبيق السياسة العامة، وتعزيز البرامج التعليمية لتأمين قبولها.

3. ولضمان وضع هذه السياسة في الاعتبار أثناء التوظيف والتدريب المهني والتوجيه، نصت الاتفاقية على ثلاثة أنواع من التدابير التي لا تُعدّ من قبيل التمييز، وهي:

أ- التدابير التي تحتاجها متطلبات عمل محدّد،

ب- والتدابير التي يمكن أن تكون مبرّرًا لحماية أمن الدولة،

ت- ومعايير الحماية والمساعدة.

وفي سياق حماية الأطفال، فإنّ الاتفاقيتين 138 لعام 1973 بشأن الحدّ الأدنى لسنّ الاستخدام، ورقم 182 لسنة 1999 بشأن أسوأ أشكال عمالة الأطفال، تتصدران اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

وتضع **الاتفاقية رقم 138 لسنة 1973** المعايير التّالية:

1. اتباع سياسة وطنية ترمي إلى القضاء فعليا على عمل الأطفال.

2. العمل على رفع الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل بصورة تدريجية تتفق مع النمو البدني والذهني للأطفال. على أن يكون الحد الأدنى لسن العمل بشكل عام 15 سنة، مع إمكانية تخفيض السنّ في الأعمال الخفيفة إلى 13 عاما ورفع الحد الأدنى للسن في الأعمال الخطرة إلى 18 عاما. (وتعرّف الاتفاقية بشكل مفصّل الأعمال الخطرة والخفيفة).

3. وقد أتاحت الاتفاقية للدول التي يكون اقتصادها ومرافقها الإدارية غير متطوّرة أن تقوم بتضييق نطاق تطبيق القضاء على عمالة الأطفال بالتشاور مع مؤسسات العمل والعمال.

4. وفي كلّ الأحوال تحظر الاتفاقية تشغيل الأطفال في مجالات التعدين والمحاجر والصناعات والإنشاءات والكهرباء والغاز والمياه والنقل والتخزين والاتصالات والخدمات الصحية والمزارع والمشاريع الزراعية الأخرى المنتجة لأغراض تجارية.

5. وتستثني أحكام الاتفاقية من قيود سن الاستخدام: الأعمال المدرسية والأعمال المتصلة بالدراسة المهنية أو التعليم في مؤسسات التدريب الأخرى.

6. وتوجب الاتفاقية على السلطات المختصة اتخاذ التدابير اللازمة وفرض العقوبات اللازمة لضمان التطبيق الفعال للاتفاقية.

وتتضمن **الاتفاقية 182 لسنة 1999** المعايير الأساسية التّالية:

1. اتخاذ تدابير فورية وفعالة تكفل الدول بموجبها حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها.

2. تصميم وتطبيق برامج عمل للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بالتشاور مع المؤسسات وأصحاب العمل والعمال وغيرها من الهيئات الخاصة المحلية والدولية.

3. إنشاء آليّات مناسبة لمراقبة تطبيق أحكام الاتفاقية بنجاعة، وذلك بعد التشاور مع أرباب العمل ومؤسسات العمل.

4. التأكد من التطبيق الإلزامي والفعال لنصوص الاتفاقية، بما فيها النصوص الخاصة بتطبيق العقوبات، وسن غيرها من العقوبات على مستوى التشريع الوطنى إذا دعت الحاجة.

5. كما يجب على الدول تبني تدابير فعالة ومحددة زمنياً من أجل منع انخراط الأطفال في أسوأ أشكال عمالة الأطفال، وتوفير المساعدة المباشرة والضرورية والملائمة لانتشال الأطفال من أسوأ أشكال عمل الأطفال، والعمل على إعادة تأهليهم ودمجهم في مجتمعاتهم.

6. ضمان التحاق الأطفال بالتعليم الأساسي المجاني، وتزويد الأطفال الذين تمّ انتشالهم من أسوأ أشكال العمل كلّما أمكن ذلك، بالتدريب المهني.

7. تحديد الأطفال المعرضين للخطر والوصول إليهم وانقاذهم. وأخذ الفتيات في الاعتبار أثناء تنفيذ الاتفاقية.

8. هذه التدابير يجب أن تنفذ مع الأخذ في الاعتبار أهمية التعليم.

9. يتعين على الدول أن تساعد بعضها بعضاً في إنفاذ أحكام الاتفاقية من خلال تعزيز التعاون الدولي، بما في ذلك المساعدة على تقديم الدعم الاجتماعي والاقتصادي، وكذلك التعاون مع البرامج الدولية للقضاء على الفقر.

وتتصدر كذلك الاتفاقيتان رقم 29 لسنة 1930 بشأن السخرة والعمل القسري، ورقم 105 لسنة 1957 بشأن تجريم السخرة اتفاقياتِ منظمة العمل الدولية لمكافحة السخرة.

وتضع **الاتفاقية رقم 29** المعايير الأساسية التالية:

1. تتعهد كل دولة عضو في الاتفاقية بتجريم استخدام عمل السخرة أو العمل القسري بكافة أشكاله في أقصر فترة زمنية ممكنة.

2. يعاقب على فرض عمل السخرة أو العمل القسري بصورة غير مشروعة بوصفه جريمة جنائية وتلتزم كل دولة عضو في الاتفاقية بأن تكون العقوبات فعالة وأن يتم إنفاذها بدقة.

3. تستبعد الاتفاقية من نطاق تطبيقها بعض أنماط الأعمال التي تتعلق بالخدمة العسكرية والخدمة المدنية الطبيعية للمواطنين والأعمال التي تفرضها العقوبات القضائية، والأعمال التي تقتضيها حالة الطوارئ.

كما تضع **الاتفاقية رقم 105 لسنة 1957** المعايير الأساسية التّالية:

عدم استخدام السخرة :

1. باعتبارها وسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي،
2. أو باعتبارها عقابًا على اعتناق أيديولوجيات تتعارض مع النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي القائم،
3. أو باعتبارها وسيلة لحشد واستخدام العمال لأغراض التنمية الاقتصادية،
4. أو باعتبارها وسائل لضبط العمل،
5. أو باعتبارها وسيلة عقابية للمشاركة في إضرابات،
6. أو باعتبارها وسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو الديني.

حقوق العمال في الاقتصاد غير الرسمي

يسود خطأ شائع مفاده أنّ العاملين في الاقتصاد غير الرسمي غير مشمولين بمعايير العمل الدولية وتطبيقاتها، بيد أنّ أغلب معايير العمل الدولية في حقيقة الأمر معنيّة بالعاملين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي.

فالتوصيات التي تبناها مؤتمر العمل الدولي عام 2002، بخصوص العمل اللائق والاقتصاد غير الرسمي، تعكس التزام منظمة العمل الدولية بجعل العمل اللائق حقيقة واقعة بالنسبة إلى جميع العمال وأرباب العمل.

وهذه التوصيات تنص على أن تعزيز العمل اللائق لجميع العمال من الرجال والنساء، بغض النظر عن الجهة التي يعملون بها، يتطلب استراتيجية واسعة النطاق، تعمل على تحقيق فهم شامل لمبادئ وحقوق العمل الأساسية، وخلق فرص عمل أكبر وأفضل، وتوسيع منظومات الحماية الاجتماعية، وتعزيز الحوار الاجتماعي.

وتعزز الأبعاد السابقة للعمل اللائق بعضها البعض، وتضمّ إستراتيجية متكاملة للحدّ من الفقر. ويسود حاليّا توافق واسع على أن الحقوق المنصوص عليها في اتفاقيات العمل الثماني الأساسية، تمثل أرضية الحد الأدنى الاجتماعي الذي يجب أن ينطبق على جميع العمال بغض النظر عن عملهم في قطاع الاقتصاد الرسمي أو غير الرسمي، كما ينطبق على الجميع المعاييرُ الأخرى ذات الصلة مثل سياسات التوظيف، وحماية الضمان الاجتماعي، والسلامة المهنية، والصحة، وحماية الأجور، والتوجيه المهني والتدريب، وغيرها.

وتُعدّ هذه الحزمة من المبادئ والمعايير والتعليقات التي وضعتها مختلف هيئات منظمة العمل الدولية، ولجنة الخبراء التابعة لها والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، والتي بلورتها المناقشات والخلاصات التي خلص إليها مؤتمر اللجنة بشأن تطبيق المعايير في ما يخصّ الحريات النقابية، بمثابة سرد شامل لكيفية عمل الهيئات الرقابية التي اتخذتها في الحسبان أو تلك التي تنعكس على واقع العمال في الاقتصاد غير الرسمي.

سادسا : أهمّ الإشكاليات التي تتعلّق بإعمال المبادئ الدولية لحقوق الإنسان

يعاني إعمال مبادئ حقوق الإنسان عددا من الإشكاليات المزمنة لا يكاد يخلو نقاش حول حقوق الإنسان من التعرض إليها، ويمكن إجمال أهمها في ما يلي:

1. مكانة القانون الدولي من القانون الوطنى

تعدّ هذه القضية إحدى القضايا المهمة المثارة في مجال إعمال مبادئ حقوق الإنسان. وينقسم تعامل الدول بالنسبة إلى المكانة القانونية التي تحتلها الاتفاقية الدولية في سلم التدرج القانوني إلى ثلاثة مناهج: يجعل النهج الأول للاتفاقيات الدولية مكانة تعلو على الدستور بمعنى أنه إذا تعارض النص الدستوري مع معاهدة دولية فالأولوية في التطبيق لنص المعاهدة، ويذهب المنهج الثاني، إلى جعل المعاهدة التي ترتبط بها الدولة في مكانة متساوية مع التشريع الوطني بعد التصديق عليها، ويعني هذا أن تكون للمعاهدة قوة التشريع وأن تكون واجبة التطبيق بمجرد التصديق عليها، ويذهب المنهج الثالث إلى جعل المعاهدة أدنى من الدستور وأعلى من التشريع العادي.

2. حقوق الإنسان بين مبدأي الكونية والخصوصية

أثيرت قضية كونيّة حقوق الإنسان والحريات الأساسية نتيجة لإحجام بعض الدول عن الانضمام إلى عدد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان باعتبار أن الصياغة الواردة فيها حول عدد من الحقوق تتعارض مع التشريعات الوطنية، خصوصا تلك المستندة إلى أحكام دينية أو تقاليد مرعية. ورغم أن الكونيّة أو الخصوصية تثار في كثير من أوجه الفكر الإنساني إلا أن المقابلة بين المبدأين تكتسب حساسية خاصة في مجال حقوق الإنسان من فرط ما يصاحبها من جدل واتهامات متبادلة.

فدعاة الكونية يصورون كل دعوة إلى احترام الخصوصية الحضارية والثقافية والدينية باعتبارها وسيلة لتبرير الرغبة في التخلص من مبادئ حقوق الإنسان، وتحصين امتيازات اجتماعية جائرة. بينما يرى دعاة احترام الخصوصية في تكريس كونية مبادئ حقوق الإنسان أكذوبة يراد بها تسييد خصوصيات ثقافية بعينها على باقي حضارات العالم. وينخرط في هذا الجدل العديد من المجموعات الدولية.

ورغم أن المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي عقد في منتصف العام 1993، قد توصل إلى صياغة توفيقيّة تؤكّد مبدأ كونيّة حقوق الإنسان، وتعترف بأهمية الخصوصية بالنسبة إلى الدول استناداً إلى خلفيات تاريخية وحضارية وثقافية، وضرورة أخذها في الاعتبار ودعوة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بصرف النظر عن توجهاتها، إلى تنمية الحقوق والحريات بمفاهيمها المتفق عليها دوليا، رغم ذلك فقد ظلّ الجدل محتدما حول هذه القضية.

3. حقوق الإنسان بين حق التدخل وحقوق السيادة

عندما قام النظام العالميّ ممثلا في الأمم المتحدة عقب الحرب العالمية الثانية أعاد تأكيد مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ونص ميثاق الأمم المتحدة صراحة على أنه ما من مبدأ من بنوده يسمح للأمم المتحدة بالتدخل في الشؤون الداخلية التي تعود بصفة أساسية إلى الأهلية القومية لدولة بعينها.

على أن مسيرة تصفية الاستعمار التي ترافقت إرهاصاتها مع مولد الأمم المتحدة أحدثت جدلا شديدا بين دعاة التدخل وأنصار عدم التدخل، ومع صياغة العهدين الدوليّين (1966) انتصرت حجة الذين يعتبرون تدخل الأمم المتحدة لمراقبة حقوق الإنسان في الدول الموقعة على العهدين لا تعتبر تدخلا في الشأن الداخلي للدولة. لأن حقوق الإنسان تخرج عن هذا الشأن فور توقيع الدولة على مثل هذه الاتفاقيات، وبالتدريج تزايَد عدد الاتفاقيات وما تضمنته من آليّات مراقبة وخرجت مسألة حقوق الإنسان بالنسبة إلى الدول الموقعة على الاتفاقيات من دائرة الشأن الداخلي للدولة لتصبح شأنا دوليا يترتب على المساس به مجموعة من الآثار والنتائج.

وخلال السبعينات والثمانينات تحلل مبدأ عدم التدخل من تفسيره الحرفي، ولم تعد الحكومات تواجه الرقابة الخارجية بالرفض المتشدد، وانتقل محور النقاش من مبدأ التدخل بحد ذاته إلى شروطه وكيفيته. وعززت التطورات منذ نهاية الثمانينات من الانطباع بالتقبل الدولي لإباحة حق التدخل.

لكن اعتبارا من بداية التسعينات أخذت هذه القضية بعدا جديدا جراء وقوع أزمات داخلية كبرى في بعض الدول تخللتها انتهاكات جسيمة ومنهجية لحقوق الإنسان تصل إلى حدّ الإبادة الجماعية والتطهير العرقي، والجرائم ضدّ الإنسانية، راح ضحيّتها مئات الآلاف من الضحايا على غرار ما وقع في الصومال والبوسنة ورواندا وكوسوفو وتيمور الشرقية وقد أدّت إلى تدخلات عسكرية دولية بأشكال مختلفة، وطرحت ما يعرف باسم «التدخل الدوليّ الإنساني» وشرعت الأمم المتحدة منذ بداية العقد الأول من هذا القرن في محاولة تقنين هذا المبدأ في سياق يعيد تعريف مبدأ سيادة الدولة.

سابعا : آليّات الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان والرقابة على تنفيذ الاتفاقيات الدولية

توكل الأمم المتحدة للعديد من هيئاتها اختصاصات في مجال حقوق الإنسان مثل الجمعية العامة، ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولجنة مركز المرأة، والمفوضية السامية لحقوق الانسان، ومجلس حقوق الإنسان. وتعرف هذه الآليات باسم آليّات الأمم المتحدة المنبثقة عن الميثاق، كما تنبثق عن الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان لجان مراقبة تنفيذ هذه الاتفاقيات تعرف باسم اللجان التعاهدية. وتوفّر كل هذه الهيئات إجراءات لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

وتعدّ **المفوضية السامية لحقوق الإنسان** الذراع الأساسيّ لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، وقد استحدثت في عام 1993 في إطار تطوير منظومة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، وتُعنى بتزويد الدول بخدمات استشارية وتقنية لتعزيز حقوق الإنسان، وتطوير التعاون الدولي في مجال حقوق الإنسان، وإجراء حوارات مع الحكومات بهدف تأمين الاحترام لجميع حقوق الإنسان، ودعم أجهزة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، وتعزيز التنفيذ الفعال للمعايير الدولية في هذا الشأن.

أمّا **مجلس حقوق الإنسان** فيعدّ أحدث آليّات حقوق الإنسان، حيث وقع تأسيسه في منتصف مارس/آذار 2006، بديلا عن لجنة حقوق الإنسان التي كانت تتولى هذه المهام منذ عام 1946، بعد أن تعرّضت لانتقادات عديدة بسبب كثير من أوجه القصور في أدائها. ويعدّ المجلس هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، ويتألف من 47 دولة عضوا تنتخبها الجمعية العامة بالاقتراع السري وفق توزيع جغرافي عادل بين المجموعات الإقليمية، وقد أوكل إليه العديد من المهام من بينها معالجة انتهاكات حقوق

الانسان بما فيها الانتهاكات الجسيمة والمنهجية، وتقديم توصيات بشأنها، والاضطلاع بدور منتدى للحوار بشأن قضايا حقوق الإنسان، وتقديم توصيات إلى الجمعية العامة تهدف إلى مواصلة تطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتشجيع الدول على تنفيذ التزاماتها في مجال حقوق الانسان.

وحتى الآن لا يكاد يوجد اختلاف جوهري بين مجلس حقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان التي حلّ محلّها، باستثناء أنّه فرض على الدول التي ترغب في الترشح لعضوية مجلس حقوق الإنسان تقديم تعهدات محدّدة بخصوص تعزيز حقوق الإنسان في نطاقها الإقليمي والإسهام في تعزيزها على المستوى الدولي، كما نص نظامه الأساسي على إجراء استعراض دوري شامل لمدى وفاء كل دولة عضو بالتزاماتها وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان.

أمّا الحوار الذي يجريه مجلس حقوق الإنسان فلا يقدّم مؤشرات جدية حيث يظلّ يعلي المصالح السياسية للدول الأطراف على القانون الدولي لحقوق الإنسان.

أمّا اللجان التعاهدية المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية فتشمل 9 لجان هي: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة مناهضة التعذيب، ولجنة حقوق الطفل، ولجنة حماية حقوق العمّال المهاجرين، واللجنة المعنيّة بحقوق المعوقين، ولجنة حماية الأشخاص من الاختفاء القسري.

ويُختار أعضاء هذه اللجان من بين الخبراء بناء على ترشيحات دولهم، وتتابع مدى وفاء الدول بالتزاماتها حيال الاتفاقيات التي انضمّت إليها. وتختصّ بتلقي تقارير الدول حول مدى التقدم الذي تحرزه في تطبيق الاتفاقيات التي انضمّت إليها والصعوبات التي تصادفها في هذا الشأن وبحثها ومناقشتها مع الدول، كما تتلقى تقارير ظل أو تقارير بديلة من مؤسسات المجتمع المدني، وترفع ملاحظاتها وتوصياتها إلى الدول الأعضاء.

ومن خلال توقيعها على البروتوكول الاختياري، تعدّ موافقة الدّول على السماح لرعاياها بالنّفاذ مباشرة إلى المنظمة الدولية علامة على اهتمام الدولة بحماية حقوق الإنسان. ولكن العدد الأكبر من دول العالم لم يقبل التوقيع على هذا البرتوكول. وهنا يكمن أحد أهمّ أوجه قصور هذه الآليّة، ولكن تظلّ لها إيجابياتها الواضحة في حالة الدول الموقعة. ولقد نجحت هذه الآليّة في تعويض ضحايا الانتهاكات كما نجحت أحيانا في إقناع الدول بإجراء تعديل تشريعي لجبر الانتهاك موضع التحقيق.

الفصل الثاني

الأحكام القضائية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تتميّز الأحكام القضائية الخاصة بتدعيم الحقوق الاقتصادية بالندرة في البلدان العربية والعالم على السواء، وتتداول الأدبيات العربية والدولية عددا محدودا من النماذج في هذا الشأن، وذلك بخلاف دور الأحكام القضائية في دعم الحقوق المدنية والسياسية، والتي أصبحت تمثل آليّة مهمّة لدعم هذه الفئة من الحقوق، ونجد العديد من نماذجها في أحكام المحاكم الدستورية والعليا، ومحاكم النقض (التمييز) والقضاء الإداري بمستوياته المختلفة.

ويرجع ذلك إلى نقص الاهتمام الدولي والمحلي بتعميق الوعي القانوني بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وبمضمونها، وبإمكانية استخدام التقاضي باعتبارها أداة لتثبيت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، أو لنقص استقلال القضاء وسيادة القانون، وبنقص المعرفة العلمية بتقنيات التقاضي أو بالنظام القانوني.

أوّلا : مفهوم الحق في التقاضي

يقوم مفهوم الحق في التقاضي على محاور ثلاثة[4]:

أوّلها: تمكين كلّ متقاضٍ من الوصول إلى العدالة عبر إتاحة الطعن لجميع الناس على جميع الأعمال والقرارات، ولا يحصّن منها أيّ عمل أو قرار من رقابة القضاء. ويكون ذلك أمام أيّة محكمة يرغبون في قيد الدعوى أمامها، **دون** أن يثقل كاهل المتقاضي بأعباء ماليّة تعطل الحق في التقاضي ذاته.

وثانيها: استقلال القضاء وحياده أي أن يطبق القاضي القواعد الموضوعية المجردة على الخصوم دون تدخل من السلطة التنفيذية أو التشريعية.

[4] المستشار د.عبد العزيز محمد سلمان رئيس هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا– المصدر، المجلة الدستورية، العدد الثامن عشر.
http://hccourt.gov.eg/elmglacourt/eladde118.asp

وثالثها: الوصول إلى التسوية القضائية النهائية بمعنى أن توفّر الدولة للخصومة القضائية في نهاية مطافها حلاً منصفاً يمثل التسوية التي يعمد من يطلبها إلى الحصول عليها بوصفها التسوية القضائية التي يسعى إليها لمواجهة الإخلال بالحقوق التي يدعيها. هذه التسوية بافتراض مشروعيتها واتساقها مع أحكام الدستور تندمج في الحق في التقاضي باعتبارها الحلقة الأخيرة فيه.

ثانيا : قواعد مباشرة النشاط القضائي

تنظم قوانين المرافعات العربية (مجموعة القواعد والإجراءات المدنية للتداعي أمام المحاكم) قواعد لمباشرة النشاط القضائي أمام المحاكم. وتتلخص هذه القواعد في مجموعة الإجراءات القضائية المتتابعة التي يقوم بها الخصوم أو ممثلوهم والقاضي وأعوانه، وتبدأ بالمطالبة القضائية وتسير بغرض الحصول على حكم في الموضوع.

فالخصومة القضائية مجموعة من الإجراءات والأعمال القضائية المتتابعة منذ بداية المطالبة وحتى صدور حكم فيها، وتتعدد أشخاص الخصومة بمجموعة من الأشخاص وهم الخصوم، وتمتد لتشمل القاضي وأعوانه. وتتميز الخصومة القضائية عن الدعوى، فالدعوى هي ادّعاء قانوني لدى القضاء وهي موضوع الخصومة أمّا القضية فهو تعبير شائع في الحياة القضائية العملية ويستخدم بمعنى شامل يتضمن الخصومة والدعوى معا.

ثالثا : المبادئ العامّة التي تحكم الخصومة القضائية

الخصومة القضائية تخضع للنظام القانوني الذي ينظم إجراءات التداعي أمام المحاكم تبعا لكل بلد. ولا يقتصر القانون على تنظيم الشكل القانوني لكلّ إجراء على حدة، بل يضع نظاما وترتيبا لتتابع هذه الإجراءات بقصد تحقيق غايات معينة تمثل ضمانات لحسن أداء العمل القضائي، وهذه الغايات أو الضمانات تمثل مبادئ عامة في كلّ القوانين العربية تقريباً وتشمل هذه المبادئ[5]:

1. مبدأ اشتراك الخصوم والقاضي في توجيه الخصومة: المبدأ التقليدي هو أن الخصومة ملك للخصوم فهم يملكون البدء فيها بالمطالبة القضائية، ويملكون السير في إجراءاتها أو وقفها كما يملكون

[5] د. وجدي راغب فهمي، و.د. أحمد ماهر زغلول، «مبادئ الخصومة المدنية» (الترقيم الدولي) I.S.B.N 977-19-0276 -8

تركها بإرادتهم، وهم الذين يحددون موضوعها من جهة محلّ الدعوى وسببها عن طريق ما يقدمونه من طلبات ودفوع، كما يقدّمون الأدلة التي يحققها القاضي.

أمّا القاضي فدوره سلبي (في معظم التشريعات العربية) إذ يقتصر على مراعاة اتباع قواعد الإجراءات المدنية للتداعي (قانون المرافعات). وهو ما يعرف بحياد القاضي، وكأنّ الخصومة القضائية مباراة بين الخصوم يحكمها القاضي الذي يراقب سير المباراة ويعلن نتيجتها في النهاية. لكن ذلك لا يمنع القاضي من تكليف الخصوم بإيداع المستندات أو القيام بإجراء في ميعاد محدّد، ويخوله القانون سلطة اختصام الغير من تلقاء نفسه إذا رأى ذلك لمصلحة العدالة أو لإظهار الحقيقة.

2. مبدأ المرافعة الشفوية: ترتكز فكرة الخصومة على أن القاضي ينظر في موضوعها في مجلس القضاء الذي يجمعه بالخصوم في مكان معيّن وزمان محدد، ويقتضي هذا المبدأ نظر القاضي للقضية في حضور الخصوم أو من يمثلهم ويتيح الاتصال المباشر بين القاضي والخصوم أثناء الجلسة. ومن مظاهر هذا المبدأ تحديد جلسة من أجل نظر القضية يمكن للخصوم حضورها، ومن مظاهره حق المرافعة الشفوية، وما يرتبط به من منع القضاة الذين لم يسمعوا المرافعة من الاشتراك في المداولة أو الحكم في الدعوى. ولكن يلاحظ أن القوانين العربية تجمع بين مبدأي المرافعة الشفوية والكتابية ويتزايد دور المرافعة الكتابية في شكل المذكرات التي يقدّمها الخصوم على حساب المرافعة الشفوية.

3. مبدأ حرية الدفاع: يتيح القانون للمدعي حقّ الدفاع عن دعواه وللمدَّعى عليه حقّ الدفاع عن الرّدّ على الدعوى، بما يقتضيه ذلك من تمكين الخصوم من تقديم الدفوع والأسانيد المثبتة لحقهم. وهذه ضمانة رئيسية من ضمانات التقاضي والمحاكمة في جميع الأنظمة القانونية الحديثة، على اعتبار أنّ الخصوم هم الأقدر على تزويد القاضي بوسائل اكتشاف حقيقة الدعوى، ومصلحتهم الخاصة دافع قويّ لتقصي الجوانب الواقعية والقانونية للدعوى.

4. مبدأ المواجهة بين الخصوم: ويُعدّ هذا المبدأ من أهمّ المبادئ المميزة للخصومة، ويقصد به تمكين كل خصم من العلم بطلبات خصمه ودفاعه، ويؤدي احترام هذا المبدأ، متى اقترن بحرية الدّفاع، إلى إجراء مناقشة بين الخصوم في المسائل التي يفصل فيها القاضي بحيث تبدو الخصومة منهجا جدليا، ممّا يكشف للقاضي حقيقة الدعوى من خلال الأضواء المتعارضة التي تُلقى عليها. ويستوجب ذلك تمكين

الخصوم من الاطلاع على الأوراق والمذكرات التي يقدّمها الخصم الآخر، وإعلان منطوق الأحكام الصادرة بإجراء من إجراءات الإثبات والطلبات القضائية لمن لم يحضر الجلسات.

5. وهناك عدد من المبادئ الأخرى من قبيل اشتراك أعوان القضاء مثل الكتبة والمحضرين والمحامين، والنيابة العامة في حالات أخرى، وكذلك مبدأ العلانية والمقصود به السماح للجمهور بمتابعة الخصومة وحضور جلساتها، ومبدأ تركيز الخصومة ويقصد به وضع حدود لحرية الخصوم في توجيه الخصومة والدفاع فيها.

رابعا : تعريف الدعوى وشروطها

الدعوى هي محلّ الخصومة وهي ادّعاء قانوني أمام القضاء لشخص تجاه شخص آخر تأكيداً لحقه أو مركزه القانوني بناء على واقعة أساسية. وعناصر الدعوى عبارة عن أشخاص الادعاء ومحلّه وسببه، ويتقيد القاضي في حكمه بعناصر الدعوى فلا يجوز أن يقضي لشخص أو على شخص لم يكن طرفاً في الدعوى. كما أنه لا يجوز أن يقضي بأكثر مما طلب المدعي أو بغير ما طلب.

ويقصد بشروط الدعوى ما يتطلبه القانون من شروط لقبول الدعوى وهي تنقسم إلى شروط عامة وأخرى خاصة وثالثة سلبية، فالشروط العامة عبارة عن خصائص إيجابية لقبول الدعوى وهي ما يُعرف بالمصلحة في الدعوى، والشروط الخاصة هي ما يتطلب القانون توفّره في دعوى معينة دون غيرها مثل المواعيد الخاصة التي ينبغي إقامة الدعوى خلالها، والشروط السلبية وهي ما يرتب القانون على تحقّقها عدم قبول الدعوى مثل انقضاء الدعوى بالتقادم أو سبق الفصل فيها.

ومن أهمّ شروط الدعوى وجود المصلحة. والمصلحة في الدعوى هي حقّ يحميه القانون أي أن تكون هناك فائدة عملية تعود على المدعي من الحكم بطلباته، وتتطلب المصلحة أن تكون الدعوى قانونية وأن تكون للمدعي مصلحة واقعية في الدعوى وأن يكون لكل من المدعي والمدّعى عليه صفة في هذه الدعوى.

خامسا : التقاضي الإستراتيجي

برز التقاضي الإستراتيجي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بوصفه أداة جديدة من أدوات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بعد أن ظلّ أداة لتكريس الحقوق المدنية والسياسية فقط، وأثبتت تجارب

التقاضي الاستراتيجي مدى الفاعلية غير المحدودة، وأثرها ليس فقط في لفتِ الأنظار ولكن في التأثير في السياسات العامة، ومساهمة عملية التقاضي في الحوار الاجتماعي وتحديد أجندته أيضاً.

والتقاضي الإستراتيجي لا يشكّل فقط فرصة لتعزيز سيادة القانون، بل يتعداه لتمكين فئات من المجتمع من أن يكون القانون سنداً لها وفي خدمتهم ومن أجلهم، وليس بوصفه سلطة الدولة في مواجهة الأفراد، عبر فهم القانون وما يتيحه التقاضي من خيارات لتثبيت الحقوق وجعلها حقيقة اجتماعية وسياسية معترفًا بها من جانب الدولة، على اعتبار أن القانون منتَج اجتماعي وليس سلطة لقهر الأفراد.

وفضلاً عن ذلك فقد أضافت عملية التقاضي الإستراتيجي لمنظمات المجتمع المدني خبرة لفهم أوفى لمضمون الحقوق وإمكانية تطبيقها وتمكين الناس ولا سيما الفئات المهمشة من الفرص عبر الوصول إلى العدالة وضمان حقوقهم في مواردهم وحقوق العمل اللائق.

وساعدت تجارب التقاضي الإستراتيجي منظمات المجتمع المدني على العمل مع شرائح اجتماعية ما كان يمكن الوصول إليها، وأضافت أيضاً أثراً ملموساً وهو ذلك الجدل القانوني والفقهي والدستوري بين القضاة والمحامين وفقهاء القانون حول مضمون الحقوق وتفسيرها وربطها بتوصيات وتعليقات اللجان التعاهدية المنبثقة عن المواثيق الدولية المتخصصة وكذلك المنظمات الدولية ذات الصلة.

ويمكن للتقاضي الإستراتيجي في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أن يساهم في الوصول إلى العديد من الحقوق من مداخل متعددة عبر الدعاوى المدنية أو الطعون القضائية في قرارات الإدارة لعدم مشروعيتها أمام المحاكم الإدارية أو الطعن بعدم دستورية النصوص القانونية ذاتها لإخلالها بالمساواة أو تكافؤ الفرص مثلاً.

ويَستخدم التقاضي الإستراتيجي محورين **الأول** بهدف إلغاء نص تشريعي موجود يشكل وجوده مصدرا للإجحاف أو التمييز أو عدم المساواة بسبب تناقضه مع الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور أو المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ومن أبرز أمثلته الطعن بعدم دستورية القانون، و**الثاني** بغرض تفعيل نص قانوني موجود بالفعل وإعمال الحقوق التي يتيحها هذا النص.

مفهوم التقاضي الإستراتيجي

هو اختيار موضوع قضية وإقامة دعوى قضائية بها أمام المحاكم لصالح شخص (أو مجموعة أشخاص) بغرض الحصول على حكم تستفيد منه شرائح ومجموعات واسعة النطاق من المجتمع، تتجاوز شخص رافع الدعوى، أو بغرض إحداث أثر دائم في المجتمع يتجاوز أطراف الخصومة القضائية. ولذلك يسمى التقاضي الإستراتيجي (**strategic litigation**) أحياناً بتقاضي الأثر (**litigation impact**). ومن أبرز الأمثلة الشائعة للقضايا ذات الأثر الدائم والممتد الدعاوى بعدم دستورية القوانين.

الفرق بين التقاضي الإستراتيجي والخصومة القضائية

يختلف التقاضي الإستراتيجي عن غيره من الدعاوى القضائية المقامة أمام المحاكم بأنه تخطيط وإدارة عملية التقاضي بشكل يتجاوز حدود الخصومة القضائية في الدعوى القضائية، ليخاطب جمهورا كبيرا من المستفيدين وذوي المصلحة وجذب اهتمام المجتمع والتأثير في صانعي القرار.

الفرق بين التقاضي الإستراتيجي وخدمات المساعدة القانونية

تقدّم العديد من المنظمات خدمات قانونية للمستفيدين من خدماتها ومنها تمثيلهم في المحاكم، والدفاع عنهم في القضايا المرفوعة ضدّهم أو التي يرفعونها، ومن تلك الخدمات المساعدات والدعم القانوني الذي تقدّمه بعض المنظمات للنساء في قضايا الأحوال الشخصية أو للنساء المعنفات، أو الخدمات القانونية التي تقدّم للعمال المهاجرين والأشخاص اللاجئين وللأطفال الجانحين. بينما يركز التقاضي الإستراتيجي على تغيير السياسات على المستوى الكلي وعلى أوسع نطاق وليس على تقديم الخدمات والمساعدة القانونية لأكبر عدد من المستفيدين.

العلاقة بين التقاضي الإستراتيجي والدعوة (المناصرة)

ثمّة علاقة بين التقاضي الاستراتيجي وأنشطة الدعوة (المناصرة). فالتقاضي الإستراتيجي يوفر للمنظمات العاملة في الدعوة الفرصة لاستخدام القضاء بوصفِه وسيلة فعالة لإحداث تغيير اجتماعي وقانوني والتأثير في السياسات أيضاً. ويكون ذلك عبر إطلاق الحملات الداعية إلى مناصرة شاملة لقضية معينة، أو تعزيز الوعي بحقوق فئة من الفئات المحرومة. وكذلك جذب اهتمام ومشاركة المستفيدين المحتملين من نتائج الحكم في الدعوى وحثّهم على الانضمام إلى القضية، أو المشاركة في الضغط على الحكومة أو البرلمان لتغيير القوانين أو تفعليها أو تطبيق الحكم الصادر في الدعوى.

تحضير وإدارة عملية التقاضي الإستراتيجي

التقاضي الإستراتيجي ليس عملاً فردياً فهو يتعلق بمصالح فئة واسعة من الأشخاص وهو سلاح ذو حدّين، ففشل عملية التقاضي يؤدي إلى نتائج يصعب تداركها أقلّها تحصين قوانين وقرارات جائرة ومجحفة. ويحتاج التقاضي الإستراتيجي إلى فهم طبيعة المشكلة المراد حلّها، والبعد القانوني لها وفهم النظام القانوني والسياق السياسي والاجتماعي للمجتمع، وتقدير درجة استقلال القضاء ومهنيته. بالإضافة إلى تضافر جهود عدة أطراف تتكامل مسؤولياتها وجهودها المشتركة.

تحضير دعوى التقاضي الاستراتيجي

إنّ التقاضي الإستراتيجي يتطلّب بذل الكثير من الجهد والتنظيم والصبر، وهو عملية مكلفة وتستلزم الكثير من الوقت. ولذلك يجب التفكير جيداً في الخيارات الأخرى المتاحة لتحقيق الأهداف أو التأثير في السياسات.

وهناك خمسة أسئلة جوهرية[6] ينبغي أن نطرحها على أنفسنا وتكون إجابتنا عليها هي (نعم) حتى يمكننا أن نتخذ قرارا برفع دعوى قضائية أو نصرف عنها النظر:

1) هل توجد مسألة قانونية ترتبط بمشكلة اجتماعية أو مجتمعية واسعة النطاق؟
2) هل يسهم حكم المحكمة في حل تلك المشكلة؟ وهل سيكون له أثر واسع النطاق؟
3) هل القضية والنقاط الأساسية فيها سهلة ومفهومة للإعلام؟ هل يمكن تحقيق تغطية إعلامية؟
4) هل هناك طرق أخرى ممكنة لتحقيق نفس الأهداف؟ وما مدى فاعليتها مقارنة بالتقاضي الإستراتيجي؟
5) هل يتوفّر في المحاكم ذات الاختصاص القضائي، التي سترفع أمامها الدعوى شرط الاستقلال (أو ما يكفي منه) عن الجهات الحكومية، والنزاهة الكافية والفهم والقبول لموضوع الدعوى. إذا كانت الإجابة على الأسئلة السابقة بنعم، فإننا يمكن أن نشرع في بناء ملف القضية.

بناء ملف القضية

في البداية على المشتغلين بإدارة عملية التقاضي الإستراتيجي تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى، ففي البلدان العربية عديد من الأنظمة القضائية، أكثرها شيوعاً التنظيم القضائي الموحد الذي

[6] باتريك جيري، حقوق الطفل: دليل التقاضي الإستراتيجي، شبكة معلومات حقوق الطفل، طبعة 2008، لندن.

يجمع الجهات القضائية في جهة قضائية واحدة، والتنظيم القضائي الثنائي الذي يقسم القضاء بين ولايتين: القضاء المدني والقضاء الإداري (مصر وسوريا).

وتختص المحاكم الدستورية[7] بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح والفصل في تنازع الاختصاصات بين جهات القضاء، أو الفصل في النزاعات التي تقع بشأن تنفيذ حكمين قضائيين متناقضين. ويستخلص من ذلك أن دور هذه المحاكم هو مراقبة التشريعات والقوانين التي تصدر، ومدى مطابقتها للأحكام الواردة في الدستور، وما إذا كانت قد راعت ما ورد به من عدمه. فإذا تبين لها أن السلطة التشريعية قد أصدرت قانونا لم يراع أحكام الدستور أو أهدر نصا من نصوصه فإنها تقضي بعدم دستورية هذا القانون مما يترتب عليه انعدام القانون الذي قضت بعدم دستوريته وعدم تطبيقه. ويمثل هذا إحدى الضمانات الرئيسية التي تحمي حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور.

بينما يختصّ القضاء الإداري بالنظر في الطعون على القرارات الإدارية التي تتخذها الأجهزة الإدارية للدولة، ويراقب في ضوئها أعمال الإدارة وتصرفاتها ومشروعية القرار الإداري، وإدارة المرافق العامة، وتطبيق القانون الإداري. وينظر في الدعاوى التأديبية ضد الموظفين. ونجد أبرز أشكاله في محاكم القضاء الإداري والمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا. ويأخذ هذا التنظيم اسم مجلس الدولة في مصر وسوريا والجزائر. بينما يأخذ اسم المحاكم الإدارية في العديد من البلدان العربية الأخرى مثل السعودية وسلطنة عمان وغيرها.

أمّا القضاء العادي فيتكون من العديد من المحاكم، يأتي على رأسها محكمة النقض تليها محاكم الاستئناف العالي، ومحاكم الجنايات، والمحاكم الابتدائية والجزائية. وتختص محكمة النقض، والتي تعرف أيضاً في بعض البلدان العربية باسم محكمة التمييز، بالنظر في الطعون الصادرة عن المحاكم الاستئنافية ومحكمة الجنايات، وهو النقض الذي يكون مرجعه الخطأ في تطبيق القانون أو تفسيره أو تأويله، وكذلك القصور في تسبيب الأحكام أو الفساد في الاستدلال، أو الإخلال بحق الدفاع. وهي تعدّ خير حماية لضمان حقوق الأفراد نحو تطبيق المحاكم للقانون تطبيقا صحيحا.

[7] محسن عوض: الآليات الوطنية لحقوق الإنسان.

فطبيعة الدعوى والمسائل القانونية هي التي ستحدّد أيّا من الجهات القضائية (المحاكم) هي التي ستختص بالنظر في القضية، وهو ما يطلق عليه الولاية أو الاختصاص القضائي.

وبعد ذلك يجري فحص القواعد القانونية التي ستطبق على الدعوى وما يرتبط بها من قوانين إجرائية وموضوعية، والسوابق القضائية ذات الصلة، ومكانة القانون الدولي لحقوق الإنسان والاتفاقيات من التشريع الوطني، وتفسيرات المحاكم العليا والمحاكم الدستورية للموضوعات ذات الصلة. وإجراء بحوث حول النظريات القانونية والأوراق الخلفية في الدفاع والدفوع التي ستقدم للمحاكمة، وهل هناك دراسات وأبحاث أجريت في موضوع الدعوى.

ومن المفيد أن يتم تنظيم حلقة دراسية حول الموضوع يدعى إليها المتخصصون والخبراء والمهنيون لإثراء المناقشات وتبادل الخبرات والمعارف، وأن تعكف مجموعة عمل مصغرة على فحص توصيات الحلقة الدراسية للمساهمة في كتابة عريضة الدعوى أو المذكرات. ومن المفيد الانشغال بقواعد الاختصاص القضائي والولاية القضائية وتوافر الصفة في المدعي والمصلحة في رفع الدعوى، وكذلك اختيار الأشخاص والهيئات التي سترفع الدعوى ضدّهم.

استنفاذ وسائل التظلم والشكوى

في عديد من الدول العربية لا تقبل الدعاوى القضائية سيما إذا كانت مقامة ضدّ جهة حكومية إلا بعد تقديم طلب أو تظلم قد تتجاهل الإدارة الرد عليه أو ترفضه، أو كذلك بعد اللجوء إلى لجان شبه قضائية لفض المنازعات وقد لا تقبل توصياتها، أو أنّ القانون قد يتطلّب مرور آجال محدّدة لرفع الدعوى.

إدارة التقاضي الاستراتيجي والأنشطة المصاحبة له

فضلاً عن الإدارة الفنية للدعوى التي يتولاها المحامون فإنّ الهيئات أو الشبكة التي تتبنى القضية عليها عبء تنظيم حملة للمناصرة تشمل أنشطة تتفق وطبيعة الدعوى ومنها حشد المناصرين والمستفيدين من أهداف التقاضي أثناء المراحل والجلسات التي تمرّ بها الدعوى في قاعات المحكمة وخارجها بشكل لا يزعج القضاة.

وتشمل أنشطة المناصرة إجراء الندوات والمؤتمرات وإصدار البيانات والرسائل الإعلامية على أن يكون هناك بيان عقب كل مرحلة من مراحل التقاضي، والتفكير في حفز النقاش العام وجذب اهتمام الجمهور لموضوع القضية، ومقابلة قادة الرأي العام ومعدي البرامج التليفزيونية، وإثارة وعي رجال القانون بأهمية

القضية وعدالتها، وإعادة نشر المقالات والأبحاث القانونية ذات الصلة التي نشرت في الدوريات العلمية واستطلاع رأي فقهاء القانون والقضاة السابقين.

وتستمرّ المناصرة حتى بعد الحكم في الدعوى فبعض الأحكام التي صدرت لصالح المستفيدين قد لا تنفّذ بالضرورة لأن الجمهور نسيها، ولأن الحكومات والخاسرين سيحاولون تجاهل تنفيذ الحكم ووضع العقبات أمام تنفيذه.

فحملات المناصرة تستهدف حشد الظهير الاجتماعي وجعله حاضراً ويقظاً للضغط من أجل تنفيذ قرارات المحكمة.

سادسا : إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من خلال التقاضي في السياق العربي

يعدّ تعزيز إعمال حقوق الإنسان التي تكفلها الاتفاقيات الدولية من خلال التقاضي أحد الشواغل الرئيسة في مجال تعزيز حماية حقوق الإنسان، إذ تتصل بإشكاليّات غير محسومة أو تحتمل التأويل، أبرزها مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الوطني، ونمط القوانين النافذة، ومدى وعي الجمهور باستخدام هذه الآليّة في تعزيز حقوقه ومدى وعي وخبرة القضاة والمحامين في تفعيلها.

لكن لم تحل هذه الإشكاليات دون إنجاز خطوات مهمّة في تعزيز حقوق الإنسان المدنية والسياسية في بعض البلدان العربية باستخدام الآليّة القضائية، وقد أصدرت المحاكم الدستورية والعليا، والمحاكم الإدارية، ومحاكم النقض والتمييز أحكاماً عديدة استناداً إلى أحكام العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية تحفل بها أدبيات حقوق الإنسان في المنطقة.

بيد أن الأمر يختلف كثيرا إذا انتقلنا تخصيصاً إلى حقل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إذ يعاني استخدام هذه الآليّة من ندرة شديدة كانت موضع انتقاد متكرر من جانب اللجنة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في مناقشاتها مع كل البلدان العربية، وحتى المثال الوحيد الذي أوردته عن **قضية إضراب عمال السكك الحديدية في مصر عام 1987** يعود إلى أكثر من عقدين.

ويرجع ذلك إلى أسباب موضوعية، فالعهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ذاته يتبنى مبدأي القدرة والتدرج في إعمال أحكامه انطلاقاً من واقع أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تتطلب في معظم الحالات تخصيص موارد ماليّة، وأن إعمالها يتطلب فترات زمنية لإنجازه، بخلاف الحقوق المدنية والسياسية التي يغلب عليها طابع «الامتناع» عن أفعال معينة وتحتاج إلى إرادة سياسية في تفعيلها أكثر من الموارد.

ورغم أن المبدأين صحيحان إلا أنهما يستخدمان في كثير من الأحيان باعتبارهما ذريعة للتهرب من الالتزامات القانونية والدولية في سياق لا تزال تُنازع فيه بعض الدول في أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تعبر عن مطالب واحتياجات ولا تمثل حقوقاً.

وتزداد الصعوبة عندما يتعلق الأمر بالتمكين القانوني للفقراء وغيرهم من الفئات الهشة الذين يُضعف الفقر قدراتهم، وتعوزهم الأوراق الثبوتية، والمساندة الإعلامية، وتخذلهم نظم الضمان الاجتماعي، والخيارات الاجتماعية للحكومات، وأنماط الفلسفة الاقتصادية السائدة، وتأثيرات العولمة المنفلتة.

لكن مع تعمق الحرمان تحت وطأة الآثار السلبية المعروفة للعولمة، وانزلاقها بالمجتمعات العربية في دوامة الأزمات المالية والاقتصادية الطاحنة وزيادة التفاوت الطبقي، وانسحاب الدولة من كثير من وظائفها الاجتماعية، بدأت تتشكل حركة اجتماعية مطلبية واسعة النطاق عززتها زيادة الوعي بحقوق الإنسان، وزيادة دور مؤسسات المجتمع المدني، وانعكست في نقل الجدل القانوني حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى ساحات القضاء، كما نجحت في فرض أبعاد جديدة للنضال الاجتماعي من أجل تعزيز إعمال هذه الحقوق، وشكلت بجدلياتها القانونية والاجتماعية منبراً للحوار الاجتماعي على الساحة العربية.

وقد أخذت تجارب التقاضي في مجال إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في **مصر** قوة دفع كبيرة، لا سيما مع اجتهاد فقهي كبير لقضاء مجلس الدولة المصري منذ عام 2003، وهو الاجتهاد الذي وسع من مفهوم الصفة والمصلحة في مناهضة القرارات والتدابير الإدارية التي تمس بحقوق فئات من المواطنين، كما تميزت مصر بتدافع من جانب العديد من نشطاء حقوق الإنسان إلى ساحات القضاء لمناهضة إجراءات أو تدابير سياسية أو تشريعية تنال من حقوق الإنسان، وخصوصا منها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فيظل تأثر شرائح مجتمعية واسعة بإجراءات ما سمي بالإصلاح الاقتصادي الذي شهد تراجعاً كبيراً لدور الدولة ووظائفها الاجتماعية.

بينما نجد أنّ قيام السلطات في **الأردن** بنشر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان مجتمعة في عدد خاص من الجريدة الرسمية التي تختص بنشر التشريعات، قد أتاح للمواطنين والمتقاضين الاستناد إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان باعتبارها جزءًا من القانون الوطني المعمول به أمام المحاكم، إلا أن الأردن لم يشهد تجاربَ ذات أثر في هذا المجال.

فيما سمحت الاجتهادات القضائية في لبنان ببعض النجاحات في قضايا حقوق الإنسان وحقوق الفئات المهمشة والأكثر فقراً، وإن كان ذلك لا يستند بشكل أساسي إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

أمّا في **المغرب** فيمكن اللجوء إلى القضاء للدفاع عن حقوق العمال، بينما لا يجتهد القضاء ويلتزم بتطبيق التشريعات الوطنية ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهى تشريعات لا تتناسب والتزامات المغرب الدولية في مجال حقوق الإنسان، وهو ما يُشبه الوضع في أغلب الدول العربية.

القسم الثاني

تجارب التقاضي في مجال

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

استخدام التقاضي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تمثلت أبرز النماذج في مجال الحماية الاجتماعية في **مصر** في قضية الحد الأدنى للأجور، وفي قضية «خصخصة» التأمين الصحي، والتمييز ضد أصحاب المعاشات في تقرير العلاوات الاجتماعية بتقرير حد أقصى لها، كما تمثلت أبرز النماذج في مجال احترام الحق في الصحة في قرار وزير الصحة ربطَ سعر الدواء بالأسعار العالمية مما كان من شأنه أن يؤثر في حصول المواطنين على الدواء بأسعارٍ مناسبة لقدراتهم. وكان من أبرز النماذج في مجال احترام الحق في التعليم الدعوى المقامة لإلغاء قرار المجلس الأعلى للجامعات بزيادة رسوم التعليم الجامعي الحكومي للمنتسبين بعشرة أضعاف. وكان من أبرز النماذج المتعلقة بالإخلاء القسري قضية الطرد الجماعي لسكان جزيرة «القرصاية» التي يقطنها خمسة آلاف مواطن، كما تمثلت أبرز النماذج في حماية موارد الدولة في قضية تصدير الغاز الطبيعي بأقل من معدل أسعاره في السوق العالميّة، وتخصيص مساحات شاسعة من أراضي الدولة لبعض شركات الاستثمار العقاري دون شفافية، ودون مزاد، وبوضع تمييزي.

وشهد استخدام آليّة التقاضي في بلدان عربية أخرى، حماية حقوق فئات معيّنة أو حقوقًا معيّنةً، وكان من أبرز نماذجها في حماية المرأة إسقاط القواعد التمييزية في سفرها إلى الخارج بدولة الكويت، كما كان من أبرز نماذجها في **لبنان** إسقاط قرار وزير الداخلية الذي يقيد الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية الذي يعدّ أحد أفضل قوانين الجمعيات على الساحة العربية.

تفصيل هذه القضايا

وفي ارتباط بالحماية الاجتماعية جاءت قضية الحد الأدنى للأجور استجابة لتفاقم التضخم وزيادة أسعار السلع والخدمات التي أثرت تأثيراً بالغاً في قطاع كبير من المواطنين وأفضت إلى انزلاق شرائح واسعة من المجتمع إلى حدّ الفقر، والفقر المدقع، دون أن يقابل ذلك تنفيذ الحكومة لالتزاماتها الدستورية والقانونية في ضبط الحدّ الأدنى للأجور بما يتناسب مع هذه التطورات، وترتّبت عنها حركة اجتماعية واسعة انخرط فيها عدد من منظمات حقوق الإنسان المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فرفع أحدها وهو «المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية» دعوى بإلزام الحكومة بوضع حدّ أدنى للأجور، استند خلالها إلى القوانين المطبقة والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وزود المحكمة بدراسات تتعلق بالأسعار والحد الأدنى للأجور، وإمكانية تنفيذه وتمويله، وقد أصدرت المحكمة حكمها في 2010/3/30 بإلزام الحكومة بوضع حدّ أدنى للأجور.

كما جاءت قضية التأمين الصحي، بوصفها ردّ فعل على قرار رئيس الحكومة بتحويل هيئة التأمين الصحي لشركة قابضة تقدم خدمات التأمين الصحي للمؤمن عليهم بشكل استثماري ينتقص من حقوقهم التأمينية في ما عُرف إعلامياً «بخصخصة» التأمين الصحي. وقد أقامت «المبادرة المصرية للحقوق الشخصية» هذه الدعوى، وطالبت بإلغاء قرار رئيس الحكومة بتحويل التأمين الصحي إلى شركة قابضة استناداً إلى القانون الوطني والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وقد قضت المحكمة بإلغاء القرار المذكور في 2009/9/4، ولم تتضمن حيثياتها أحكام العهد الدولي فحسب، بل ذهبت إلى تبنّي التعليقات العامة للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى صلة بالحق في الصحة جاءت قضية الاعتراض على ربط أسعار الدواء بالأسعار العالمية، مما كان من شأنه إحداث زيادة كبيرة في أسعار الأدوية وحرمان قطاع كبير من المواطنين من الحصول على الدواء بسعر مناسب، وقد أقامت «المبادرة المصرية للحقوق الشخصية» ونقابة الصيادلة دعوى قضائية لإلغاء قرار وزير الصحة استناداً إلى القوانين الوطنية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقضت المحكمة بوقف القرار حمايةً لحقّ المواطنين في الحصول على الدواء الذي اعتبرته جزءًا لا يتجزأ من الحق في الصحة وحماية للطبقات الضعيفة.

وفي علاقة بحماية الموارد العامة للدولة والتمييز في التمتع بها، جاءت قضية تخصيص ما يزيد على 33 مليون متر مربع في ضواحي القاهرة لشركة استثمار عقاري بمقابل عيني بخس، دون إجراء المزادات العلنية الواجبة، بينما رُفِضَ على أساس يخلّ بالمساواة تخصيصُ أراضٍ لأشخاص لمجرّد إقامة مساكن لهم دون إجراء مزادات، وقد بادر أحد الأشخاص المتضرّرين، بدعمٍ من عدد من المحامين، ومساندة من «المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية» برفع دعوى في بطلان عقد تخصيص أراضي مشروع «مدينتي» على أساس عدم خضوع العقد لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات، والمقابل البخس للعقد وشروطه المجحفة بما فيها من إهدار للمال العام استناداً إلى القوانين الوطنية.

وقد قضت المحكمة في 2010/9/14 ببطلان العقد لعدم شفافية التعاقد، وإجحافه بالمال العام، والمحاباة في تخصيص الأرض، وتبديد الموارد الاقتصادية للدولة بأثمان بخسة.

وجاءت الدعوى بنقض قرار جهة الإدارة بتصدير الغاز الطبيعي بأقل من أسعاره العالمية، باعتباره تبديداً لموارد الدولة ممّا يؤثر في مستوى المعيشة ويقلّل من فرص تحسين الخدمات التي تؤديها الدولة.

وقد رفع هذه الدعوى مجموعة من المواطنين، وقضت المحكمة بوقف القرار واعتبرته قراراً إدارياً معيباً لتبديده مورداً من موارد الدولة، ولا يعتبر عملاً من أعمال السيادة على نحو ما دفعت به جهة الإدارة. لكن تمّ إلغاء هذا الحكم من جانب المحكمة الإدارية العليا.

وعلى علاقة بحماية المواطنين من الإخلاء القسري جاء قرار رئيس الحكومة بطرد سكان جزيرة القرصاية، وهي إحدى الجزر التي تتوسط نهر النيل في مكان مميز يعد مطمعاً للمستثمرين، نموذجاً لانتهاك الحق في الاعتراف بالحيازة والملكية المستقرة لطائفة من السكان البسطاء. وقد حرك سكان الجزيرة المتضرّرين دعوى قضائية أمام مجلس الدولة طالبوا فيها بوقف إجلائهم دون سند قانوني وبإلزام الحكومة بتقرير حق الانتفاع للسكان بالأراضي المقامة عليها مساكنهم وأعمالهم، وقد وجد المتضرّرون دعماً اجتماعياً واهتماماً إعلامياً كبيراً، وقضت المحكمة بإلغاء القرار استناداً إلى حق المواطن في السكن والعمل باعتبارهما من الحقوق الأساسية، واعتبرت أن امتناع الحكومة عن تقرير حق الانتفاع للسكان يهدّد السّلم الاجتماعية، وأن حماية نهر النيل وجزره باعتبارها من المحميات الطبيعية تستوجب بقاء سكان الجزيرة على نحو ما هم عليه.

وفي سياق مواجهة الضغوط الرامية إلى الحدّ من الحق في تكوين الجمعيات، الذي يعدّ من أهمّ حقوق الارتكاز للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، أقامت جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات في **لبنان،** دعوى ضدّ الدولة (المراجعة رقم 1996/6825)، أمام **مجلس شورى الدولة،** لوقف تنفيذ بلاغ وزير الداخلية الصادر في 1996/1/16، والمتضمن إجراءات تنظيمية تنتقص من ضمانات قانون الجمعيات اللبناني، ويؤدي إلى سحب «العلم والخبر» الذي يعد بمثابة إخطار التأسيس.

وقد أصدر المجلس قراراً في 11/18/ 2003 بإبطال البلاغ، معتبراً حرية الاجتماع وتأسيس الجمعيات من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور، ولا يجوز وضع قيود على تأسيسها أو حلّها إلا بنص قانوني. ولا يجوز إخضاع صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من الإدارة أو القضاء. وقد فنّد المجلس في محاجة قانونية رفيعة دفوع هيئة قضايا الدولة حول الصفة والمصلحة واعتبر أنّ البلاغ قرارٌ إداريٌّ يخضع لرقابة القضاء.

وفي مواجهة التمييز ضد النساء في الكويت، أصدرت المحكمة الدستورية حكمين لصالح النساء، إذ رفضت في 2009/10/29 إلزام المرأة بارتداء الحجاب خلال ممارستها العمل السياسي، بعد جلسة خصصت للفصل في 12 طعناً جرى تقديمها بعد الانتخابات النيابية التي أجريت في مايو/أيار 2009، وقضت كذلك في 2009/10/20 بتمكين المواطنة الكويتية من إصدار جواز سفرها دون الحاجة إلى موافقة الزوج.

وفي مجال حماية الحق في الحصول على مياه آمنة للشرب قدمت «جمعية حماية المستهلك» في السودان بلاغاً إلى «نيابة حماية المُستهلك والبيئة والصحة العامة» استنادا إلى المواد (74–83) من القانون الجنائي: «...بيع أطعمة ومشروبات ضارة بالصحة» والمادة (30) من قانون حماية البيئة ضدّ «هيئة مياه ولاية الخرطوم»، واستندت الجمعية إلى نتائج تحاليل للمياه قام بها المعمل القومي «إستاك» وأثبتت أنّ هناك تلوثاً بكتيرياً خطيراً بمياه الشرب بالخرطوم، وأنها غير صالحة للشرب، وتواصل جمعية حماية المستهلك إجراءات البلاغ لمُحاسبة المقصّرين، بينما نفت الحكومة وجود تلوث بالدرجة والخطورة التي وصفتها الجمعية، فقد بادرت بهجوم مضاد، فشكل مجلس وزراء حكومة ولاية الخرطوم لجنة طارئة إعلامية وقانونية برئاسة وزير الثقافة والإعلام «لمعالجة الآثار التي ترتبت على التناول السلبي» واتخاذ الإجراءات القانونية حيال أيّة جهة اتّخذت من قضية المياه مدخلاً «لزعزعة أمن واستقرار المواطن».

الفصل الأوّل

دراسات حالة للقضايا

أولاً: قضية الحدّ الأدنى للأجور (مصر)

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقام الدعوى القضائية المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية[8] ضدّ رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المجلس القومي للأجور أمام محكمة القضاء الإداري، بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن وضع حد أدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة وبإيجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار.

ومن المفترض أن يستفيد من هذا الحكم قطاع عريض من العاملين يقدر بملايين الأشخاص الذين يعملون دون حد أدنى للأجور، ويسهم وضع حدّ أدنى للأجور في أن تتجاوز عديد الأسر خط الفقر المدقع. كما تمس هذه القضية أصحاب الأعمال.

ملخص طلبات التقاضي

أقيمت الدعوى (الدعوى رقم 21606 لسنة 63 قضائية) بتاريخ 2009/2/16 لطلب الحكم بصفة مستعجلة، وركّزت المطالب القضائية على مخالفة القرار المطعون عليه لأحكام الدستور والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، والمادة (34) من قانون العمل.

[8] المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهو مؤسسة قانونية غير حكومية يتخذ من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية مرجعا له، ويؤمن بالتفاعل مع الحركات الاجتماعية المصرية واستنهاض حركة مجتمعية قادرة على التأثير، ويسعى إلى تمكين أفراد المجتمع من التمتع بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

وأضافت الدعوى أن الحد الأدنى للأجر هو **حدّ الدفاع الاجتماعي**، وأنه لا يقاس بالنقود التي يحصل عليها العامل وإنما بما يمكن أن يضمنه للعامل من مستوى المعيشة مراعيا نسبة من يعولهم العامل، وأن الحد الأدنى للأجور حسب أقلّ تقدير لا يجب أن يقلّ عن مبلغ 1008 جنيه شهرياً، وأن القرار المطعون فيه يتجاهل معايير تحديد الأجور، ولا يراعي معدلات التضخم العالية، وأن عدم تحديد حدّ أدنى للأجور يهدد السلم الاجتماعية، وقد أدّى إلى قيام الطبقة العاملة بأوسع موجة احتجاجات في تاريخها رغم سريان حالة الطوارئ والقيود المفروضة على حقّ الإضراب، وقدم المتقاضون للمحكمة دراسات وتقارير اقتصادية وحقوقية عن الحدّ الأدنى للأجور وإمكانيات تمويله من الموازنة العامة للدولة.

وقد كان لافتاً للانتباه أنّ الجهة التي أقامت الدعوى استندت إلى تقارير حقوقية واقتصادية متخصصة عن الحد الأدنى للأجور، ونقلت النقاش العلمي والبحثي إلى رجل الشارع.

وقضت المحكمة في (2010/3/30) بوقف تنفيذ القرار السلبي للمجلس القومي للأجور بالامتناع عن وضع الحدّ الأدنى للأجور مع ما يترتب على ذلك من آثار.

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحكم

استند الحكم إلى عدد من المصادر القانونية في الدستور المصري والمواثيق الدولية وقانون العمل الموحد.

الدستور المصري: المواد 4 و13 و23 و26 و29 و32 التي تتضمن مبادئ العدالة الاجتماعية والحفاظ على حقوق العمال، وزيادة الدخل القومي، وعدالة توزيعه، وزيادة فرص العمل، وربط الأجر بالإنتاج، وضمان حدّ أدنى للأجور، وحماية الملكية الخاصة ورأس المال والتوازن مع المصالح العامة ووظيفتهما الاجتماعية. كما استند **إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان**، المادة (7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تقر فيها الدول الأطراف بعدد من الالتزامات ومنها حدّ أدنى للأجور، **والقانون الدولي للعمل**، وعلى الأخص الاتفاقيات الدولية الخاصة بالعمل بداية من الاتفاقية رقم (26) لعام 1928 والاتفاقيات اللاحقة، **والقانون المحلي للعمل رقم 12 لسنة 2003** المادة (34) التي تنص على اختصاصات المجلس القومي للأجور، ومنها: وضع حدّ أدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة، وتحقيق التوازن بين الأجور والأسعار.

وتناولت المحكمة عنصر **المصلحة**، وخلصت إلى أنه رغم أنّ الواجب في المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة وقائمة إلا أنه في مجال دعوى الإلغاء، وحيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والنظام العام، فإن شرط المصلحة يتسع لكل دعوى يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة جدية من مصالحه دون أن يعني ذلك الخلط بينها وبين دعوى الحسبة.

وفي ردّه على دفوع الحكومة بتغيير المذهب السياسي، ذكر الحُكم أنه بغض النظر عن المذهب السياسي والاقتصادي فإن الدستور المصري قد أقام البنيان الاجتماعي والاقتصادي المصري على عدد من الأسس والمبادئ التي لم يتغير مضمونها بالعدول عن النظام الاشتراكي، وتتمثل في العدالة الاجتماعية وإقامة التوازن بين الملكية والعمل، فكما كفل الدستور الملكية وأوجب حمايتها، فإنه عبر عنها بأنها ملكية رأس المال غير المستغل، وأخضعها لرقابة الشعب، وجعل لها وظيفة اجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي دون انحراف أو استغلال أو تعارض مع المصلحة العامة.

وأضاف أن الدستور أعلى من قيمة العمل، وأوجب على الدولة كفالته والحفاظ على حقوق العمال بضمان المقابل العادل لأعمالهم وضمن حداً أدنى للأجور، وربط الأجر بالإنتاج، ووضع حداً أعلى للأجور يكفل تقريب الفروق بين الدخول، وكفل للعاملين نصيباً في إدارة المشروعات وفي أرباحها.

كما أضاف أن التنظيم الدستوري للعلاقة بين الملكية المتمثلة في رأس المال وبين العمل لم ينطلق من فكرة الصراع بين العمال وأصحاب رأس المال، وإنما من فكرة التعاون والتكامل بينهما بما يحقق خدمة الاقتصاد الوطني وزيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وتحقيق زيادة فرص العمل، كل ذلك بما لا يهدر حقوق العمال أو يخل بها.

وأضاف كذلك أنّ التطوّر الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده العالم وانعكس صداه على كافة الأنظمة الاقتصادية، وامتد أثره إلى الدساتير ومنها الدستور المصري، كشف عن ضرورة الالتزام بمبدأ عدالة الأجر، ومبدأ الحدّ الأدنى للأجور.

وفي تأصيله للأجر العادل للعامل ذكر أن الأجر العادل للعامل – وبغض النظر عن الخلاف حول تحديده بالمفهوم الاقتصادي– يجب أن يضمن الحياة الكريمة للعامل ولأسرته التي يعولها، فكل من يعمل

يجب أن يعيش حياة كريمة هو وأسرته من عائد عمله بمراعاة قيمة العمل الذي يقوم به وبما يتناسب مع الظروف الاقتصادية للمجتمع، وإن اختلّت هذه المعادلة فإنّ ذلك يكشف عن خلل اقتصادي واجتماعي، ولا سبيل إلى تحقيق الأجر العادل إلا بضمان حدّ أدنى لأجور العمال، فالعامل هو الطرف الضعيف في علاقة العمل وحمايته واجبة.

الطبيعة القانونية للحدّ الأدنى من الأجور

أوضح الحُكم أنّ الحماية الدستورية لأجور العمال ليست مجرّد شعارات أو توجيهات مجردة من القيمة القانونية، ولكنها وردت في إطار دستوري جعلها في مصاف أعلى القواعد القانونية في تدرج البنيان القانوني المصري، فلم يترك الدستور أمر ضمان حدّ أدنى لأجور العمال لإرادة المشرع إن شاء قرر هذا الحق وإن شاء حجبه عن العمال، ولكنّ تنصيص الدستور على ضمان حدّ أدنى لأجور العمال باعتباره حقّا من حقوقهم الدستورية ألقى على المشرع التزاماً بوضع حكم الدستور في هذا الشأن في إطار قانوني ينظم حدود هذا الحق ويكفل حمايته، كما حمّل السلطة التنفيذية واجب تنفيذ نصوص الدستور والقانون لضمان حدّ أدنى لأجور العمال.

وأوضح أنّ المشرع التزاماً منه بما أوجبه الدستور من ضمان حدّ أدنى للأجور، أوجب بدوره حداً أدنى للأجور على النحو الوارد في المادة (34) من قانون العمل، واعتبر الحدّ الأدنى للأجور متعلقاً بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته، فإذا كانت علاقة العمل علاقة خاصة، وكان الأجر يتحدّد باتفاق رب العمل والعامل فإنّه لا يجوز أن يقل الأجر عن الحدّ الأدنى للأجور، فقد نص المشرع في المادة (5) من قانون العمل على إبطال كل شرط أو اتفاق يخالف قانون العمل إذا كان يتضمن انتقاصا من حقوق العامل المقررة فيه.

وذكر أنّه ليس صحيحاً ما قد يُدّعى به من أن النصوص الدستورية والتشريعية المشار إليها هي من النصوص التوجيهية التي تستنهض عزم الحكومة على تحديد حدّ أدنى للأجور، بل إن النصوص الدستورية المذكورة تشهد على تصميم الشارع الدستوري والقانوني على إلزام الحكومة بوضع حدّ أدنى للأجور ضماناً لتحقيق العدالة بين العاملين، وضرب لها موعداً لا يجوز تجاوزه أو إهماله، وعليها أن تُسرع إلى ضبط هذا الحدّ الأدنى.

كذلك فإن المجلس القومي للأجور شُكِّل لتحقيق غايتين الأولى، هي الإسراع بوضع حدّ أدنى للأجور، والثانية هي الاستمرار في الدراسات لإعادة النظر في الأجور في مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات، فإذا ظنت الإدارة أن تشكيل المجلس المذكور هو غاية الالتزام المنوط بها لاستكمال الشكل الحضاري أمام العالم دون أن يكون له أثره الفعلي على روافد الحياة الواقعية للعاملين، فإنها تكون قد أخطأت في فهم نصوص القانون والدستور، وتخلّت عن التزاماتها تجاه العاملين سواء في القطاع الخاص أو قطاع الأعمال العام، ويشكّل مسلكها قراراً إدارياً سلبيّا معيباً ومخالفاً للقانون.

إنّ دور الدولة في وضع حدّ أدنى للأجور هو دور إيجابي وليس دوراً سلبياً، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تترك تحديد أجرة العمال لهوى أرباب الأعمال من أصحاب رأس المال دون التزام منهم بحدّ أدنى للأجور، مستغلين حاجة العمال إلى العمل، وإجبارهم على تقاضي أجور غير عادلة، لا تتناسب مع الأعمال التي يؤدونها، ولا تساير ارتفاع الأسعار وزيادة نفقات المعيشة، وعلى جهة الإدارة أداء الالتزام المنوط بها دستورياً وقانونياً بضمان حقوق العمال وكفالة الأجر العادل لهم، وعليها واجب التدخل لضمان الحدّ الأدنى لأجور العمّال، ولا يجوز لها أن تتخلى عن واجبها إهمالاً أو تواطؤاً.

ويتعيّن على المجلس القومي للأجور الالتزام بأحكام الدستور وبنص المادة (34) من قانون العمل، وأن يحدد الحدّ الأدنى للأجور التي يجب أن يتقاضاها العمّال بمراعاة نفقات المعيشة، وبما يحقق التوازن بين الأجور والأسعار، ولم يرخص المشرع للمجلس المشار إليه الامتناع عن تحديد الحد الأدنى للأجور، ولا يجوز له أن يمتنع عن مباشرة هذا الاختصاص– وهو مناط بعثه وعلة إنشائه – وإلا كان معطلاً لحكم الدستور الخاص بضمان حد أدنى للأجور، ولنص المادة (34) من قانون العمل التي عهدت إليه بتحديد الحدّ الأدنى للأجور.

أهمية القضية وأثرها

رغم أنّ القضية لم تصل إلى منتهاها بتنفيذ حكم المحكمة، ولا تزال الحكومة تبحث عن مخارج «اقتصادية» لتفادي تنفيذ هذا الحكم، مما دفع الجهة التي حركت الدعوى إلى رفع قضية أخرى لإلزام الحكومة بتنفيذ الحكم، فقد أحدثت هذه القضية أثراً مهما. ولاشكّ أنها ساهمت في جذب الانتباه إلى منظومة الأجور في مصر في القطاعين الحكومي والخاص، وكانت مثار انتباه ونقاش من جانب النقابات العمّاليّة والبرلمان والأحزاب والصحافة والقطاع الخاص والحكومة، وطرح هذا النقاش الرؤى المتباينة التي تعكس طبيعة المصالح حول سوق العمل وسياسات التشغيل والضمان الاجتماعي وتحديد الأجور وربطها

بالإنتاجية والتنافسية، وقواعد ومعايير الحدّ الأدنى للأجور ومراجعتها بشكل دوري، كما حفزت هذه القضية التنظيم النقابي على الاضطلاع بدوره، ووجدت الحركة العمّاليّة خارج التنظيم النقابي ظهيراً قانونياً يعزز قدرتها التفاوضية مع أصحاب الأعمال والحكومة.

ومن جهة أخرى أثارت حدّة الوعي بتصحيح التفاوت الصارخ بين الحدّين الأقصى والأدنى للأجور في القطاع الحكومي، حتى إنّ هذه القضية فرضت نفسها على برامج المرشحين المفترضين لرئاسة الجمهورية، كما أفضت إلى تجهيز ملف دعوى للتقاضي لوضع حد أقصى للأجور في القطاع الحكومي، ومراجعة محددات الضريبة على الدخل وكسب العمل. كما فتحت النقاش حول تعريف خط الفقر والدفاع الاجتماعي، ومفهوم الحدّ الأدنى للأجر، والأجر العادل.

ثانياً: قضية ربط سعر الدواء بالأسعار العالمية

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقامت الدعوى **المبادرة المصرية للحقوق الشخصية**[9] (الدعوى رقم 2457 لسنة 64، قضاء إداري) أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في 2009/10/22، ضدّ **وزير الصحة** لوقف تنفيذ قراره[10] بشأن «تسعير المستحضرات الصيدلية البشرية» وإلغائه، وحُكم فيها بتاريخ 2010/4/27.

أصحاب المصلحة في هذه الدعوى شركات تصنيع وتجارة الأدوية والصيادلة، وقطاع عريض من مستخدمي الأدوية والمرضى.

ملخص طلبات التقاضي

طلب المدعون إلغاء قرار وزير الصحة لأنه وضع قواعد وأُسساً لتسعير الأدوية والمستحضرات المتداولة محلياً على أساس سعر تلك الأدوية في الأسواق العالمية، ويشكل ذلك تحريراً فعلياً لسوق الدواء و«تعويماً» لسعره كأيّ سلعة أخرى، وهو ما سيكون له أبلغ الضرر على سعر الدواء في مصر وعلى صحة المصريين، وتلك القواعد والأسس مغايرة تماماً للقواعد والأسس التي يُعمل بها منذ عام 1991[11] والتي كانت تحدد سعر الدواء ليكون في متناول الجميع بناء على تكلفة الدواء الاقتصادية الحقيقية،

---

[9] المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، منظمة حقوقية مصرية تعنى بالتقاضي والحقوق الشخصية والحق في الصحة.

[10] القرار رقم 373 لسنة 2009 صادر في 2009./9/24

[11] كانت القواعد السابقة قد وضعت بمقتضى قرار وزير الصحة رقم 314 لسنة 1991.

والمصروفات الإدارية والصناعية وتكلفة الأبحاث، بالإضافة إلى هامش ربح لكل من الشركة المصنّعة والموزّع والصيدلانيّ.

واستند المدّعون في دعواهم إلى أنّ الحق في الحصول على الأدوية جزء لا يتجزأ من الحق في الرعاية الصحية المكفولة طبقاً لنص المادة (16) من الدستور المصري والمادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة 2/16 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب اللذين صدّقت عليهما مصر.

وقف تنفيذ قرار الوزارة

قضت المحكمة في (2010/4/27) بوقف تنفيذ قرار وزير الصحة بتسعير الدواء

أسانيد الحكم ومبادئه

أمّا الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحكم فهي إنّ تحديد السعر العادل للسلعة الدوائية يقوم على فكرة الموازنة بين الجدوى الاقتصادية للمشروع وقدرة المستهلك على شرائه، وأنّ القرار وضع نظاماً لتحرير أسعار الدواء بالمخالفة لأحكام القانون، ومقوضاً للفلسفة القانونية والاقتصادية للمشرع في تحديد أسعار الدواء باعتباره سلعة إستراتيجية مهمّة.

واستندت كذلك إلى أنّ القرار تجاوز حدود الأمن الصحي للمواطنين بإهدار أسس تحديد أسعار الدواء نتيجة ربطه بالأسعار العالمية في الدول التي تختلف في ظروفها الاقتصادية الاجتماعية عن البلاد ضارباً عرض الحائط بالبعد الاجتماعي.

أهميّة القضية وأثرها

يؤدي هذا الحكم إلى حماية المواطنين من انتهاك حقوقهم في الحصول على الدواء، وهو حقّ لا يتجزأ من الحق في الصحة والحق في الحياة، حيث يؤدي القرار عملياً إلى ارتفاع في أسعار الأدوية المثيلة أو الجنيسة بشكل خاص، وهي الأدوية التي يعتمد عليها المواطنون بدرجة كبيرة نظراً لسعرها المنخفض. وكان النظام الذي فرضه القرار يعتمد في تحديد سعر الدواء على خصم نسبة تتراوح ما بين 30 إلى 60% من سعر الدواء الأصلي مرتفع الثمن على عكس نظام التسعير القديم الذي كان يحدد سعر الدواء المثيل أو الجنيس استناداً إلى سعر تكلفته مع إضافة هوامش ربح ثابتة. وجاء قرار التسعير الجديد رغم

النتائج التي توصلت إليها دراسة أجرتها وزارة الصحة وصدرت في 2004، أكدت أن سعر الدواء الأصلي يمثل في المتوسط ثلاثة أضعاف سعر الدواء المثيل، فضلاً عن وجود أدوية مثيلة يقل سعرها بنسبة تصل إلى 95% عن سعر الدواء الأصلي.

امتثلت الحكومة لحكم المحكمة بإسقاط القرار، والعمل بالقواعد السابقة، كما فتحت هذه القضية النقاش بشكل جدي للمطالبة بإشراك أصحاب المصلحة من المجتمع المدني ونقابة الصيادلة، لمناقشة قضية تسعير الدواء في إطار من الشفافية، وتأكيد حق المواطنين في الحصول على دواء جيد دون تمييز بما يحافظ على الحق في الصحة والحق في الحياة.

ثالثاً: قضية خصخصة التأمين الصحّي (مصر)

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقامت **المبادرة المصرية للحقوق الشخصية**، الدعوى (21550 لسنة 61 قضائية) المنشورة أمام محكمة القضاء الإداري، ضد **رئيس مجلس الوزراء**، من أجل إلغاء قرار رئيس الوزراء بإنشاء الشركة المصرية القابضة للرعاية الصحية[12] ونقل كافة أصول مستشفيات وعيادات التأمين الصحي إلى الشركة القابضة والشركات التابعة لها، بديلاً عن هيئة التأمين الصحي. ويمس هذا الحكم قطاعاً عريضاً من المرضى والمُؤَمَّن عليهم طبقاً لنظام التأمين الصحي ممّن يُقدّر تعدادهم بالملايين، حيث يؤثر في مصالحهم بشكل مباشر باعتباره يمثل خطوة تراجعية جرّاء رفعه أسعار الخدمات الصحية إلى جانب تقليل المقدم منها، وحرمان البعض من الخدمات والسلع الصحية، وتحميل المُؤَمّن عليهم رسوماً إضافية عند تلقي الخدمات.

ملخص طلبات التقاضي

طالب المدّعون بإلغاء قرار رئيس الوزراء بإنشاء الشركة القابضة للرعاية الصحية بديلا عن هيئة التأمين، واستند الحكم إلى مخالفة قرار رئيس الوزراء للحماية المكفولة للحق في الصحة والحق في خدمات التأمين الصحي.

[12] قرار رئيس الوزراء رقم 637 لسنة 2007.

وقد قضت المحكمة في (2008/9/4) بإلغاء قرار رئيس الوزراء بإنشاء الشركة القابضة للرعاية الصحية.

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحكم

استند الحكم إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة (12)، ومن ضمنها «حق كل فرد في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية».

وذهب الحكم إلى أبعد من ذلك، إذ تبنى تفسير الشرح الرسمي الصادر لنص هذه المادة عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالأمم المتحدة في العام 2000 (التعليق العام رقم «14»). وتضمّن الحكم أن «التأمين الصحي على رأس وسائل ومظاهر الحق في الصحة، والذي بات بدوره يمثل حقاً من الحقوق الإنسانية في القوانين والتشريعات المنظمة لحقوق الإنسان على المستويين الداخلي والدولي، وذلك للارتباط الوثيق بين الحق في الصحة والحق في الحياة. وكفالةُ الدولة للرعاية الصحية تحول دون أن يكون الحق في الصحة محلاً للاستثمار أو المساومة والاحتكار».

كما قرّرت المحكمة أنّ «كفالة حق المواطن في الرعاية الصحية ليس مجرد إقرار لحق أساسي من حقوق الإنسان، ولكنه ضمان لتحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية»، كما أن حيوية قواعد التأمين الصحي الاجتماعي، وتعلقها بالنفع العام وبالمصالح المهمة في المجتمع وارتباطها بحماية الطبقات الضعيفة تحقيقاً لعدالة التوزيع، ممّا يجعل هذه القواعد تنتمي إلى النظام العام، بما أكد عليه الدستور، ونصت عليه تشريعات التأمين الصحي والمواثيق والعهود الدولية.

أهمية القضية وأثرها

بعد خسارة الحكومة للدعوى شرعت في طرح مشروع جديد للتأمين الصحي، ونشرت مسوّدته في بعض الصحف المصرية في أكتوبر/تشرين الأول 2009. وقد أثار هذا المشروع جدلاً كبيرا في المجتمع المصري، ونظمت «لجنة الدفاع عن الحق في الصحّة» وهي لجنة شعبية تضم نحو 50 منظمة ورابطة وحزباً[13]، مؤتمراً للرد على مشروع الحكومة الخاص بالتأمين الصحي. وقد أعرب المؤتمر عن رفضه التفرقة بين المواطنين في الحصول على خدمات التأمين الصحي من خلال طرح حزم تأمينية مختلفة لكل

13) انظر الموقع الالكتروني http://el7a2felse7a.wordpress.com

حسب قدرته، ورفض تحميل المُؤمَّن عليه نسبة من التكلفة دون معيار محدّد، كما رفض تحديد مكونات الحزم التأمينية للجهات الإدارية دون الرجوع إلى المؤمن عليه، كما أكّد رفضه كذلك أن يُدار التأمين الصحي عن طريق جهة ربحية أو خاصة.

وقد أدى ذلك إلى إعلان وزير الصحة سحب مشروع قانون التأمين الصحي في مارس/آذار 2010 لمزيد من التشاور واستطلاع رأي المجتمع المدني.

رابعاً: التصرف في الموارد العامة
قضية بطلان عقد أراضي «مدينتي» (مصر)

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقام الدعوى أحد المواطنين (الذين رفض طلبه لتخصيص قطعة أرض لبناء منزل، وسانده عدد من المحامين، وانضمّ إليه المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية) أمام محكمة القضاء الإداري، ثم أمام المحكمة الإدارية العليا، واختصم فيها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التابعة لوزارة الإسكان والتعمير، والشركة العربية للمشروعات والتطوير العمراني، وهي إحدى شركات الاستثمار العقاري.

ملخص طلبات التقاضي

طالب المدّعون ببطلان عقد تخصيص أرض «مدينتي» المبرم بين الهيئة والشركة المستثمرة، لمخالفته قانون المزايدات والمناقصات، ومناقضته لمبدأ تكافؤ الفرص.

وقضت محكمة القضاء الإداري في (الدعوى رقم 12622 لسنة 63 قضائية) ببطلان العقد المشار إليه في (201/6/22)، وأيّدته المحكمة الإدارية العليا في (الطعنين رقمي 30952، 31314 لسنة 56 قضائية عليا) بتاريخ (2010/9/14).

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحُكم

استند الحُكم إلى أن العقد محل التداعي وملحقه هو تصرّف من هيئة المجتمعات العمرانية «للشركة العربية للمشروعات والتطوير العمراني» في 8 آلاف فدان لإقامة وحدات سكنية من الإسكان الحر لبيعها

إلى الغير، ومن ثم كان من الواجب خضوع العقد لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات وألا يتم بقرار تخصيص.

واستند أيضا إلى أنّ مقارنة البيع مع غيره «بدا وكأنه أمر عجيب»، ففي حالة عقد مشروع «مدينتي» بدا تصرفاً في المال العام محاطاً بالكتمان لا يعلم أحد من أمره شيئاً إلا طرفاه، فتمخض الأمر عن بيع أراضي الدولة بمقابل عيني ضئيل يتم أداؤه خلال 20 عاماً يمكن زيادتها إلى 25 عاما، فضلا عن اشتمال العقد على شروط مجحفة بالمال العام.

وأكّدت المحكمة أنّ الفارق بدا شاسعاً بين عقد بيع أراضي «مدينتي»، وسعر البيع في الحالات الأخرى اللاحقة، رغم أن البيع اشتمل في بعض الأحيان على أراضٍ في منطقة القاهرة الجديدة ذاتها التي يقع فيها مشروع «مدينتي»، وأنّ هذه البيوع تمّت بفاصل زمني في بعضها لا يزيد عن بضعة أشهر. وأن الثقة اهتزت في السوق العقارية إثر علم المستثمرين بظروف وملابسات بيع أرض مشروع «مدينتي» ومقابله وشروطه، وداخل الناس الشك في أسلوبه، **وكيفية إخراج المال العام من ذمّة الدولة إلى الغير**، وتحديداً إلى مستثمر بعينه، بعكس الحالات الأخرى التي أقبل المتنافسون فيها على مزادات في وضح النهار، فزادت موارد البلاد وأخذ الاستثمار العقاري طريقه إلى النمو والازدهار.

وأكّدت أيضا أنّ عقد البيع جرى إبرامه بالأمر المباشر في خروج سافر وإهدار واضح لأحكام قانون المناقصات والمزايدات، وما تقتضيه أصول الإدارة الرشيدة من أن يجري إبرامه من خلال مزايدة علنيّة أو مظاريف مغلقة يتبارى فيها المتنافسون، ممّا من شأنه أن يلقي بظلاله ويعكس آثاره على التوازن المالي وعلى مقابل العقد وشروطه، وهو ما يبطل العقد.

وأكدت المحكمة أن أراضي الدولة جديرة بالحماية ولا يجوز تبديدها بأثمان بخسة.

أهميّة القضية وأثرها

شغلت هذه القضية الدولة والمجتمع على أعلى المستويات السياسية، وطرحت هذه القضية بشكل عام الحدود بين سلطة الدولة والإدارة والحكومة في التصرف في الثروات والمصادر الطبيعية، فضلا عن مناقشة التزام الحكومة بسيادة حكم القانون اتصالاً بتطبيق معايير الشفافية والإفصاح والمساواة وتكافؤ الفرص، وبتنفيذ الحكم القضائي.

وقد أعلنت الحكومة التزامها بحكم المحكمة ببطلان عقد بيع أراضي «مدينتي»، إلا أنها التفّت على الحكم بتشكيل لجنة «مستقلّة» أوصت بإعادة بيع الأرض لذات الشركة بعد تعديل بعض الشروط الثانوية مبررة ذلك بضرورات حماية مصالح المستثمرين، والعاملين في المشروع.

ورغم ذلك فقد فرضت هذه القضية مناقشة السياسات القومية في تخصيص الأراضي بغرض الإسكان، وسياسات تسعير الأراضي في المجتمعات العمرانية الجديدة، وطريقة تخصيصها للأفراد والشركات، وأظهرت القيمة الاقتصادية للأراضي الصحراوية خارج المدن الكبرى، وأثرها في التنمية. وهكذا قرّر رئيس الجمهورية وضع تصوّر شامل للتصرف في أراضي الدولة في مهلة زمنية محدّدة.

خامساً: قضية الإخلاء القسري «طرد سكان جزيرة القرصاية» (مصر)

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

حرك هذه الدعوى عدد من سكان «**جزيرة القرصاية**» التي تتوسط نهر النيل بمدينة القاهرة، ويقطنها ما يزيد على خمسة آلاف نسمة، ضدّ رئيس مجلس الوزراء ومحافظ الجيزة لإلغاء القرارات الحكومية بعدم تجديد عقود حق الانتفاع لسكان الجزيرة وطردهم منها.

ملخص طلبات التقاضي

طالب الأهالي بإلغاء قرار رئيس الوزراء بطرد سكان الجزيرة وإجلائهم القسري، دون سند من القانون، وبتقرير حقّ الانتفاع للسكان بالأراضي المُقامة عليها مساكنهم وأعمالهم، وحماية الحقوق العينية العقارية، والحيازة القانونية المستقرّة للسكان.

وحكمت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ (2010/2/6) بتأييد حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بوقف تنفيذ قرار رئيس الوزراء بطرد سكان جزيرة القرصاية منها ورفضت طعون كل من رئيس الوزراء ومحافظ الجيزة.

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحكم

اعتبر الحكم أن امتناع الحكومة عن تقرير حق الانتفاع لساكني الجزيرة يهدّد السلم الاجتماعية ويخالف صحيح القانون والدستور.

ورأى أنّ الدستور المصري قد أعلى من حق المواطن في السكن والعمل باعتبارهما من الحقوق الأساسية، وأبدى اهتمامًا بالغًا بكرامة المواطن باعتبارها انعكاسا لكرامة الوطن، ولكونها حجر الأساس الذي تقوم عليه الجماعة الوطنية المصرية، وأضافت أن ملكية الدولة تشارك ملكية الأفراد في تحقيق السلم الاجتماعية لأفراد المجتمع.

وأكّد الحُكم على أنّ نهر النيل كان ومازال شريان الحياة لمصر والمصريين، ولا تقف حمايته عند واديه وإنما تمتد إلى جزره، وأن حمايته فرض واجب على الدولة والشعب، ولهذا صدر قانون المحميات الطبيعية، وكذلك قرار رئيس الوزراء المحدد للمحميات الطبيعية بنهر النيل ومنها جزيرة القرصاية، وتضمنت أحكامه هدفًا تشريعيًا أصيلاً مفاده عدم المساس بالبيئة الطبيعية للمحمية وحظر إنشاء أيّة مبان عليها إلا بتصريح.

وأكدت المحكمة أنه في كل الأحوال فإن واجب المحافظة على طبيعة جزيرة القرصاية بوصفها محمية طبيعية يستوجب بقاء وضع سكان الجزيرة على الحالة التي صدر بها القرار.

أهمية القضية وأثرها

تشكل هذه القضية نموذجاً لعمليات الإخلاء القسري للسكان خصوصاً سكان الجزر النيليّة التي تشكل بؤرة اهتمام المستثمرين أو تقع ضمن مخططات التطوير والتنمية العمرانية[14]، بل إنّ عشرات الآلاف من السكان بالمناطق غير النظامية أو الذين أقاموا مساكنهم على أراض هي ملك للدولة منذ عقود وارتبط كسب أعمالهم بها[15] يواجهون خطرَ الإخلاء القسري وإعادة توطينهم في مناطق جديدة منبتّة الصلة عن مصادر أعمالهم. فضلا عن أنّ الإخلاء القسري يتجاهل الأبعاد القانونية للملكيات والحيازة القانونية. والمسألة إلى ذلك تتّصل اتصالا وثيقا بقضية التنمية الحضرية ومكافحة الفقر، وإعادة تأهيل المناطق العشوائية التي يقطنها ما بين 11 و17 مليونا من السكان. ووفق بعض الخبراء فإنّ 70% من هذه المناطق قابل للتطوير[16].

---

[14] تشهد خطط الدولة للاستفادة من أرض مطار إمبابة أزمة بسبب الرفض الشعبي لخطط التطوير ممّا أدّى إلى تشكيل لجان شعبية تعمل بشكل منظم على وقف توجهات الدولة عبر القضاء والإعلام والمظاهر الاحتجاجية بهدف توجيه الأرض لصالح مشروعات تنموية وإسكانية وخدمية لصالح الطبقات الفقيرة والمتوسطة.

[15] اللجنة الشعبية لمناصرة أهالي طوسون. http://tadamonmasr.wordpress.com/2009/02/27/toson-8/

[16] المجلس القومي لحقوق الإنسان – مصر، التقرير السنوي الخامس – الحق في السكن.

وتثير هذه القضية قدرة المجتمعات المحلية على تنظيم نفسها والدفاع عن مصالحها دون مساعدات ملحوظة من منظمات المجتمع المدني. وقد رفض سكان جزيرة «القرصاية» النيلية محاولات الحكومة لإخلاء مساكنهم وأراضيهم بالجزيرة، وقاوموا محاولات السلطات إخراجهم بالقوة على مدى ست سنوات، ولم يكتف السكان بالدعوى القضائية بل نظموا عدداً من الفعاليّات والأنشطة المصاحبة، وخاضوا حملة لإلغاء القرار بمساندة نشطة من بعض القوى الاجتماعية والإعلام.

سادساً: الحق في تكوين الجمعيات (لبنان)

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقامت «جمعية الدّفاع عن الحقوق والحريات» في **لبنان**، دعوى ضد الدولة (المراجعة رقم 1996/6825)، أمام **مجلس شورى الدولة**، لوقف تنفيذ بلاغ وزير الداخلية الصادر في 1996/1/16، والمتضمن إجراءً تنظيميّا ينتقص من ضمانات قانون الجمعيات اللبناني.

ملخص طلبات التقاضي

استندت الجمعية في دعواها إلى أن الإجراء التنظيمي ينتقص من ضمانات قانون الجمعيات اللبناني، ويؤدي إلى سحب «العلم والخبر» الذي يعد بمثابة إخطار أو إشعار بالتأسيس، ويخالف القواعد الدستورية.

حكم مجلس شورى الدولة في 2003/11/18 بإبطال البلاغ

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحُكم

فنّد الحكم في محاججة قانونية رفيعة دفوع هيئة قضايا الدولة حول الصفة والمصلحة واعتبر أنّ بلاغ وزير الداخلية قرارٌ إداريٌّ يخضع لرقابة القضاء.

واعتبر الحكم أنّ حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور. وأنه لا يجوز وضع قيود على تأسيسها أو حلها إلا بنص قانوني، وليس عبر الإجراءات التنظيمية والإدارية. وأنه لا يجوز لجهة الإدارة أو القضاء التدخل المسبق لإخضاع صحة تكوين الجمعيات.

أهميّة القضية وأثرها

من المعروف أنّ قانون الجمعيات الأهلية اللبناني أحد أفضل القوانين الخاصة بالمجتمع الأهلي في البلدان العربية، وقد جاءت محاولات وزارة الداخلية للحدّ من الحقوق والضمانات التي يمنحها الدستور والقانون اللبناني في شكل بلاغ إداري من وزارة الداخلية يأخذ شكل الإجراءات التنظيمية ليكون بمنأى عن رقابة القضاء على القرارات الإدارية.

إلاّ أنّ مبادرةَ جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات بمجابهة هذا الانتقاص الخطير واستجابةَ القضاء وتعاطيه مع هذه الإجراءات التي جاءت في شكل بلاغ من وزارة الداخلية، واعتبارَه أن هذا البلاغ بمثابة قرار إداري يقبل الطعن عليه، وفهمَه الصحيح لمفهوم الصفة والمصلحة، قد مكَّن جميعها المجتمعَ المدني اللبناني من الحفاظ على أحد أفضل مكتسباته القانونية.

سابعًا: قضية مساواة المرأة بالرجل في الحصول على جواز سفر مستقلّ (الكويت)

المتقاضون وأصحاب المصلحة في الدعوى

أقامت إحدى المواطنات الكويتيات دعوى أمام المحاكم الكويتية لتمكينها من الحصول على جواز سفر مستقل دون شرط الموافقة المسبقة للزوج، وطعنت بعدم دستورية الفقرة 1 من المادة 15 (من القانون رقم 11 لسنة 1962 والخاص بجوازات السفر والمعدل بالقانون رقم 105 لسنة 1994) لمخالفتها مبادئ الدستور الكويتي. وأُقيمت الدعوى ضدّ مصلحة الجوازات والجنسية الكويتية.

ملخص طلبات التقاضي

طلبت المدعية الحكم بعدم دستورية الفقرة (الفقرة 1 من المادة (15) من القانون رقم 11 لسنة 1962) في ما تضمنته من أنه «لا يجوز منح جواز سفر مستقل للزوجة إلا بموافقة الزوج»، وذلك لمخالفتها الدستور.

حكمت المحكمة بعدم دستورية الفقرة 1 من المادة 15 من القانون رقم 11 لسنة 1962

الأسانيد والمبادئ التي استند إليها الحُكم

مخالفة المادة المطعون فيها بعدم دستوريتها للمادة (29) من الدستور التي تنص على أن الناس سواسية في الكرامة الإنسانية وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات، ولا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين والمادة (30) الحرية الشخصية مكفولة، والمادة (31) لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.

أهمية القضية وأثرها

بمقتضى هذه القضية والحكم الصادر فيها أصبح من المستطاع أن تتمكن كل مواطنة كويتية متزوجة من الحصول على جواز سفر مستقل دون شرط موافقة الزوج.

وفضلاً عن الأثر القانوني فإن هذه القضية لها بعد اجتماعي يتمثل في ترسيخ تمتع المرأة بحقوقها على قدم المساواة في مجتمع تقليدي خليجي يتسم بالدينامية الاجتماعية والسياسية وطالما لعب دوراً طليعياً في منطقة الخليج العربي، ووضع على عاتق الدولة الكويتية تنفيذ الحكم في مواجهة بعض التفسيرات المحافظة التي تنقص من الحقوق الإنسانية للنساء.

الفصل الثاني

تقييم تجارب التقاضي
في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية
– عوامل النجاح والإخفاق –

تشير هذه النماذج التي جاءت في سياق آليّة التقاضي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى عدد من المسائل المهمة تتصل بجدواها ونتائجها الاجتماعية.

ففي تقدير جدواها ونتائجها ليس من المبالغة القول إنها أثبتت هذه الجدوى في الدعاوى التي استجابت لها المحاكم أو رفضتها أو تلك التي نفذتها الحكومات أو تسعى لإفراغها من مضمونها، ففي الحالات التي أيدتها المحاكم في مصر لم تقتصر جدواها على إلغاء القرار المعيب المطعون عليه فقط بل أفضى الأمر في إحدى الحالات، وهي الخاصة بمناقشة هيئة التأمين الصحي، إلى دعوة الحكومة إحدى المنظمات التي كانت خصماً للوزارة في الدعوى القضائية لمناقشة مشروع قانون التأمين الصحي الجديد، واستمعت إلى ملاحظاتها.

وفي الحالات التي رفضتها المحاكم مثل قضية وقف تصدير الغاز بأقل من سعره العالمي اضطرت الحكومة إلى إعادة النظر في عقودها المتعلّقة ببيع الغاز داخلياً للمصانع الكبرى وخارجياً للمستوردين الأجانب مما نتج عنه تقريب هذه الأسعار من المستويات العالمية، وعاد على خزينة الدولة بنتائج إيجابية جيدة.

وفي المجالات التي صدرت فيها أحكام وتحاول الحكومة احتواء أثرها أو إفراغها من مضمونها مثل قضية الحد الأدنى للأجور وقضية تخصيص أراضي الدولة، أفضت إلى مناقشة السياسات الاجتماعية للدولة، وأثارت وعياً مهماً في المجتمع انتقل إلى مؤسساتها التمثيلية البرلمانية والنقابية، والإعلامية، ونقلت أحكام الدستور وأحكام العهد إلى صلب الحوار الاجتماعي.

وتشير هذه النماذج إلى تنوع الفاعلين الاجتماعيين الذين تنبهوا أكثر من غيرهم إلى جدوى استخدام آليّة التقاضي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إذ لم تقتصر هذه الفئة على أصحاب المصلحة المباشرين، بل امتدت إلى محامين ذوي وعي اجتماعي وحقوقي، ومنظمات متخصصة في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ولكن يلاحظ أيضاً محدودية هذه الفئات رغم تعدد القضايا وأهميتها وغياب فاعلين آخرين، وقد كان أولى بهم مساندة هذه الدعاوى مثل المنظمات النقابية والمهنية الرسمية، فعدا نقابة الصيادلة لم يدعم أي منهم المتضررين.

كذلك أثار الجدل القانوني في هذه القضايا عددًا من المسائل القانونية الجوهرية أبرزها انصياع الحكومة إلى أحكام الدستور، ومشروعية تصرفات وقرارات الإدارة ونزاهتها، وعززت من مفهوم «القرار السلبي» الذي تتخذه الإدارة بعدم تدخلها إزاء قضيّة مّا مثل الحد الأدنى للأجور، وأكدت من جديد رقابة وولاية القضاء على أعمال الإدارة في مواجهة تذرع جهة الإدارة بأعمال السيادة في تحصين قراراتها، كما وسعت من مفهوم «المصلحة والصفة» في الدعوى القضائية.

ويستخلص من هذه التجارب والممارسات أن القضية تكون ناجحة بمقدار شعبيتها وجاذبيتها على إثارة اهتمام وسائل الإعلام وتبنّي فئات عديدة في المجتمع لمطالب أصحاب الدعوى المرفوعة، فقيام سلطات الدولة بتنفيذ حكم القضاء وعدم الالتفاف عليه مرهون بالقدرة على الضغط والتأثير على صانع القرار وتعد قضية الحدّ الأدنى للأجور في مصر نموذجاً واضحا على ذلك، فالبرغم من أنّ الحكومة تراخت في تنفيذ الحكم القضائي حتى بعد قيام ثورة 25 يناير في مصر إلا أنّ قضية تحديد حدّ أدنى للأجور في القطاعين الخاص والحكومي فرضت نفسها على جدول أعمال المجتمع بأطرافه المختلفة إلى الحدّ الذي دفع ممثلي أرباب الأعمال إلى طرح أفكار محدّدة عن رؤيتهم للحدّ الأدنى للأجور في القطاع الخاص، فضلاً عن صنّاع السياسات الاقتصادية في الحكومة والبرلمان، وأسهمت المنظمات النقابية في طرح دراسات حول قضايا الأجور والتشغيل والعدالة بين الأجور.

ويبقى أنّ اختيار موضوع لدعوى قضائية تصلح لأن تكون محلاً للتقاضي الإستراتيجي مرهون بدراسة الواقع والحلفاء والمستفيدين من صدور حكم في الدعوى وغيرهم من المتضرّرين واختيار التوقيت المناسب والمحكمة المناسبة وبناء القوة الضاغطة والحفاظ على بقاء زخمها الجماهيري وجاذبيتها الاجتماعية والإعلامية، فضلاً عن دراسة السوابق القضائية والنظام القانوني واستعداده لتلبية مطالب المدّعين.

القسم الثالث

الملاحق

الملحق (1)

مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

اعتمدت من قبل مجموعة خبراء في القانون الدولي خلال ورشة عمل حول مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمقصود بانتهاكها والمسؤولية عن ذلك وسبل الانتصاف، عقدت في ماستريخت، (هولندا) خلال الفترة من 22 إلى 26 كانون الثاني/يناير 1997.

مقدّمة

بمناسبة ذكرى مرور عشر سنوات على اعتماد مبادئ ليمبورغ بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (يشار إليها فيما بعد بمبادئ ليمبورغ) اجتمع ما يزيد على ثلاثين خبيرا في ماستريخت خلال الفترة من 22 إلى 26 كانون الثاني/يناير 1997 بدعوة من اللجنة الدولية للحقوقيين (جنيف، سويسرا)، ومعهد مورغان الحضري لحقوق الإنسان التابع لجامعة سينسيناتي (أوهايو، الولايات المتحدة الأمريكية) ومركز حقوق الإنسان بكلية القانون بجامعة ماستريخت (نيوزيلندا). وهدف الاجتماع إلى التقدّم استنادا إلى مبادئ ليمبورغ في توضيح طبيعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومضمونها وبيان المقصود بانتهاكها وسبل التعامل مع تلك الانتهاكات وتعويض الضحايا.

ووافق الخبراء المشاركون في الاجتماع بالإجماع على المبادئ التّالية والتي يعتبرونها تعكس القانون الدولي منذ 1986.

وقد وُضعت هذه المبادئ لاستخدامها من قبل المهتمين والمعنيين في ما يخص الوقوف على انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتقديم التعويض للضحايا، وخصوصا من قبل العاملين في الأجهزة المعنية بالمراقبة وهيئات الإنصاف على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

أولا – المقصود بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

1- منذ اعتماد مبادئ ليمبورغ في عام 1986، ساء الوضع الاقتصادي والاجتماعي لما يفوق 1.6 مليار شخص بمعدلات تتذر بالخطر، في حين تحسن بمعدلات مذهلة بالنسبة إلى أكثر من ربع سكان العالم. كما تضاعفت الفجوة بين الأغنياء والفقراء في العقود الثلاثة الماضية، إذ يحصل أكثر من خمس سكان العالم فقرا على 1.4% من الدخل العالمي بينما يحصل أغنى 5% من الأفراد على 85% من الدخل العالمي. إن آثار هذا التباين على صعيد مستوى معيشة الأفراد – لاسيما الفقراء – وخيمة وتجعل من التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وَهْمًا بالنسبة إلى جزء كبير من البشرية.

2- يوجد منذ نهاية الحرب الباردة اتجاه في جميع مناطق العالم نحو تقليص دور الدولة والركون إلى السوق لحل مشاكل رفاهية الإنسان، وغالبا ما كان ذلك ردا على ظروف أنشأتها الأسواق والمؤسسات المالية الدولية والوطنية وسعيا لاجتذاب استثمارات من الشركات متعدّدة الجنسيات التي تفوق ثروتها وقوتها ثروة وقوة العديد من الدول. ولم يعد من المسلم به أن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتوقف كثيرا على ما تقوم به الدولة، وذلك على الرغم من أن الدولة تظلّ بموجب القانون الدولي مسؤولة في نهاية المطاف عن ضمان إعمال تلك الحقوق. وفي حين أن التحدي الذي يمثله التصدي لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أصبح أكثر تعقيدا بسبب هذه الاتجاهات، فإن من الملحّ أكثر من أيّ وقت مضى أخذ هذه الحقوق مأخذ الجد ومن ثم تناول مسؤولية الحكومات التي لا تفي بالتزاماتها في هذا المجال.

3- كانت هناك أيضا تطورات قانونية كبيرة عززت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية منذ عام 1986، بما في ذلك تنامي اجتهادات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واعتماد صكوك مثل: الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح في عام 1996، والبروتوكول الإضافي الملحق بالميثاق الأوروبي الذي ينص على نظام للشكاوى الجماعية، وبروتوكول سان سلفادور الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق وواجبات الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1988. وكانت الحكومات قد قطعت على نفسها التزامات صارمة بتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بفعالية أكبر في إطار مؤتمرات القمة العالمية للأمم المتحدة السبعة (1992-1996).

وعلاوة على ذلك توجد إمكانات لتعزيز المساءلة بخصوص انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما توفّره البروتوكولات الاختيارية المقترح إلحاقها بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وقد حدثت تطورات كبيرة داخل حركات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الإقليمية منها والدولية النّاشطة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

4- ولا ينازع أحد اليوم في أن جميع حقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة ومتداخلة ومترابطة ومتساوية في الأهمية بالنسبة إلى الكرامة الإنسانية. وبالتّالي، فإن الدول مسؤولة عن انتهاك الحقوق المدنية والسياسية بقدر ما هي مسؤولة عن انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

5- وكما هو الحال بالنسبة إلى الحقوق المدنية والسياسية، فإنّ إخلال أيّة دولة طرف وتراجعها عن الوفاء بالتزام تعاهدي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعتبر بموجب القانون الدولي انتهاكا للمعاهدة ذات الصلة. وتأسيسا على مبادئ ليمبورغ، فإنّ الاعتبارات الواردة أدناه تتعلق في المقام الأول بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مشار إليه فيما بعد بـ«العهد»). ومع ذلك فهي وثيقة الصلة بنفس القدر بتفسير وتطبيق معايير أخرى من معايير القانون الدولي والمحلي في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثانيا – المقصود بانتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الالتزام بالاحترام والحماية والأداء

6- تفرض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على غرار الحقوق المدنية والسياسية، ثلاث فئات من الالتزامات على الدول: الالتزام بالاحترام، والالتزام بالحماية، والالتزام بالأداء. ويشكل عدم الوفاء بأي التزام من هذه الالتزامات الثلاثة انتهاكا لهذه الحقوق. ويعني الالتزام بالاحترام أن تمتنع الدولة عن عرقلة التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث يتمّ انتهاك الحق في السكن إذا قامت الدولة بعمليات طرد تعسفية.

ويتطلب الالتزام بالحماية أن تمنع الدولة انتهاك هذه الحقوق من جانب أطراف أخرى. وقد يرقى عدم ضمان تقيد صاحب العمل في القطاع الخاص بمعايير العمل الأساسية إلى انتهاك للحق في العمل أو الحق في ظروف عمل عادلة ومواتية. ويتطلب الالتزام بالأداء أن تتخذ الدول التدابير اللازمة– التشريعية، والإدارية، والمالية، والقضائية، وغيرها – من أجل إعمال هذه الحقوق إعمالا كاملا. ومن ثم، فإنّ عدم توفير الدول الرعاية الصحية الأولية الأساسية للمعوزين يمكن أن يكون بمثابة انتهاك للحق في الصحة.

الالتزام بالسلوك والالتزام بتحقيق نتائج

7- يتضمن الالتزام بالاحترام والحماية والأداء بعض عناصر الالتزام بالسلوك وبتحقيق نتائج. ويقتضي الالتزام بالسلوك اتخاذ إجراءات محسوبة بشكل معقول لتحقيق التمتع بحق معين. فعلى سبيل المثال في ما يخص الحق في الصحة، قد يشمل الالتزام بالسلوك اعتماد وتنفيذ خطة عمل لخفض وفيات الأمهات. فيما يستدعي الالتزام بتحقيق نتائج من الدول بلوغ أهداف محددة للوفاء بمعيار موضوعي مفصل. وعلى سبيل المثال أيضا في ما يخص الحق في الصحة، يتطلب الالتزام بتحقيق نتائج خفض معدل وفيات الأمهات إلى المستويات المتفق عليها في مؤتمر القاهرة الدولي للسكان والتنمية لعام 1994، ومؤتمر بيجين العالمي الرابع المعني بالمرأة لعام 1995.

هامش التقدير

8- تتمتّع الدول بهامش تقدير في اختيار وسائل تنفيذ التزاماتها المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما هي الحال بالنسبة إلى الحقوق السياسية. فقد ساهمت ممارسة الدول وتطبيق المعايير القانونية على حالات وأوضاع ملموسة من قبل الهيئات المشرفة على مدى وفاء الدول بالتزاماتها التعاهدية وكذلك من طرف المحاكم المحلية في وضع معايير دنيا عالمية وفهم مشترك لنطاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وطبيعتها وحدودها. ولمّا كان إعمال معظم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالا تامّا لا يتحقق إلا بالتدريج، وهو ما ينطبق بالفعل أيضا على معظم الحقوق المدنية والسياسية، فإنّ ذلك لا يغير من طبيعة الالتزام القانوني للدول الذي يقتضي اتخاذ بعض الإجراءات فورا واتخاذ إجراءات أخرى في أقرب وقت ممكن. ومن ثمّ فعلى الدولة إثبات أنها تحرز تقدما قابلا للقياس صوب الإعمال الكامل للحقوق المعنية إعمالا تامّا.

ولا يجوز للدولة أن تلجأ إلى الأحكام المتعلقة بـ«الإعمال التدريجي» المنصوص عليه في المادة 2 من العهد بوصفها ذريعة لعدم الامتثال. كما لا يحق لها تبرير الاستثناءات أو القيود المفروضة على الحقوق المعترف بها في العهد بسبب اختلاف الخلفيات الاجتماعية والدينيّة والثقافية.

الالتزامات الأساسية الدنيا

9- يقع انتهاك العهد عندما لا تفي الدولة بما وصفته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالحد الأدنى من الالتزام الأساسي إذ «ترى اللجنة أنه يقع على عاتق كل دولة من الدول الأطراف حد أدنى من الالتزام الأساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق. ومن ثمّ، وعلى سبيل المثال، فإنّ الدولة الطرف التي يحرم فيها أيّ عدد هام من الأفراد من المواد الغذائية الأساسية، أو من الرعاية الصحية الأولية الأساسية، أو من المأوى والمسكن الأساسيين، أو من أشكال التعليم الأساسية، تعتبر، بداهة، متخلفة عن الوفاء بالتزاماتها بمقتضى العهد». وينطبق هذا الحدّ الأدنى من الالتزامات الأساسية بغضّ النظر عن توفّر الموارد لدى البلد المعني أو أيّ عوامل وصعوبات أخرى.

توفّر الموارد

10- في حالات عديدة، يمكن الوفاء بالنسبة إلى معظم تلك الالتزامات بسهولة نسبية ودون أن يكون لذلك تداعيات كبيرة من حيث الموارد. بيد أنه في حالات أخرى، قد يتوقف الإعمال التام للحقوق على توفّر موارد ماليّة ومادية كافية. ومع ذلك، وكما توضّح المبادئ من 25 إلى 28 من مبادئ ليمبورغ وهو ما أكدته الاجتهادات المتطوّرة للّجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنّ شُحّ الموارد لا يُعفي الدول من بعض الالتزامات الدنيا فيما يتعلق بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

سياسات الدول

11- يتم انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عندما تتبنى الدولة، بالفعل أو بالامتناع عن الفعل، سياسة أو ممارسة تخل أو تتجاهل عمدا الالتزامات المنصوص عليها في العهد، أو لا تفي بمعيار السلوك أو تحقيق النتائج المطلوبة، وفضلا عن ذلك فإنّ أيّ تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الولادة أو غير ذلك، والذي يكون أثره أو الغرض منه إبطال أو إعاقة المساواة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو ممارستها – يعد انتهاكا للعهد.

التمييز على أساس نوع الجنس [ذكر/أنثى]

12- يفسر التمييز ضد المرأة، في ما يتعلق بالحقوق المعترف بها في العهد، في ضوء معيار مساواة المرأة بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وهو ما يتطلب القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة بما في ذلك التمييز على أساس نوع الجنس المترتب على الحرمان الاجتماعي والثقافي وغيره من أشكال الحرمان الهيكلي.

العجز عن الامتثال

13- من الهام عند تحديد ما إذا كان فعل مّا أو امتناع عن فعل مّا يمثل انتهاكا لأيّ من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، أن يتم التمييز بين عجز الدولة عن الامتثال لالتزاماتها التعاهدية وامتناعها عن ذلك.

وعلى الدولة التي تدعي أنها غير قادرة على تنفيذ التزاماتها لأسباب خارجة عن إرادتها أن تقيم الدليل على ذلك. فعلى سبيل المثال، يعتبر إغلاق مؤسسة تعليمية مؤقتا بسبب زلزال ظرفا خارجا عن إرادة الدولة، في حين أنّ إلغاء نظام للضمان الاجتماعي دون إتاحة برنامج بديل يمكن اعتباره مثالا لعدم رغبة الدولة في الوفاء بالتزاماتها.

الانتهاكات من خلال إتيان فعل

14- قد تقع انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال الفعل المباشر للدول أو غيرها من الكيانات التي لا تنظمها الدول بدرجة كافية. وتشمل الأمثلة على هذه الانتهاكات ما يلي:

(أ) إلغاء أو وقف العمل رسميا بقانون يعد هاما لاستمرار التمتع بأي من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية المكفولة حاليّا؛

(ب) حرمان أفراد معينين أو جماعات معينة عمدا من حقّ ذي صلة، من خلال تمييز منصوص عليه في القانون أو مفروض في إطاره؛

(ج) دعم تدابير اعتمدتها أطراف أخرى تتعارض مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل فعلي؛

(د) اعتماد تشريعات أو سياسات تتعارض بوضوح مع الالتزامات القانونية القائمة سابقا والمتصلة بتلك الحقوق؛ إلا إذا كان غرضها وأثرها تعزيز المساواة وتحسين إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأشدّ الفئات ضعفا؛

(هـ) اعتماد أية تدابير تراجعية متعمدة تقلص من نطاق ضمان حقّ ذي صلة؛

(و) إعاقة الإعمال التدريجي أو وقفه بشكل مدروس في ما يخص حقّا محميّا بموجب العهد، إلاّ إذا كانت الدولة تتصرف في الحدود التي يسمح بها العهد أو إن فعلت ذلك بسبب نقص الموارد المتاحة أو لأسباب قاهرة؛

(ز) تقليص أو تحويل نفقات عامة محددة عندما يؤدي هذا التقليص أو التحويل إلى عدم التمتع بتلك الحقوق ولا يكون مقترنا بتدابير كافية لتأمين الحق في الحدّ الأدنى من مقومات المعيشة لكلّ فرد.

الانتهاكات من خلال الإغفال

15- قد تنتهك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال تقصير الدول عن اتخاذ التدابير اللازمة الناجمة عن الالتزامات القانونية أو عدم قيامها بذلك. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

(أ) عدم اتخاذ خطوات مناسبة على النحو الذي يقتضيه العهد؛

(ب) عدم إصلاح أو إلغاء التشريعات التي تتعارض بوضوح مع التزام منصوص عليه في العهد؛

(ج) عدم إنفاذ التشريعات أو وضع السياسات المعدة لتنفيذ أحكام العهد موضع التنفيذ؛

(د) عدم تنظيم أنشطة الأفراد أو الجماعات لمنعهم من انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(هـ) عدم استعمال الحد الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال العهد إعمالا كاملا؛

(و) عدم رصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ بما في ذلك وضع وتطبيق معايير ومؤشرات تقييم الامتثال؛

(ز) عدم العمل بسرعة على إزالة العوائق التي يجب عليها إزالتها لإتاحة الإعمال الفوري لحق يكفله العهد؛

(ح) التأخير في إعمال حق ينص العهد على توفيره فورا؛

(ط) عدم استيفاء الدولة لمعيار دولي للحد الأدنى للإنجاز، مقبول عموما، في وسعها استيفاؤه؛

(ي) عدم أخذ الدولة في الحسبان التزاماتها القانونية الدولية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند إبرامها اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف مع دول أو منظمات دولية أو شركات متعددة الأطراف.

ثالثا – المسؤولية عن الانتهاكات

مسؤولية الدولة

16- تعزى الانتهاكات المشار إليها في العنوان الفرعي «ثانيا» إلى الدولة التي تقع تلك الانتهاكات في إطار ولايتها. وعلى الدولة المسؤولة، بناء على ذلك، أن تضع آليّات لتدارك تلك الانتهاكات، بما في ذلك الرصد والتحقيق والمقاضاة والتعويض للضحايا.

السيطرة أو الاحتلال الأجنبيان

17- في ظروف الاحتلال الأجنبي يمكن أن يعزى الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى سلوك الدولة التي تتحكم بشكل فعلي في الإقليم المعني. وهو ما ينطبق على الأوضاع في ظلّ الاستعمار والأشكال الأخرى من السيطرة والاحتلال العسكري، فالقوة المسيطرة أو المحتلة تتحمل مسؤولية انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي بعض الحالات تقوم دول تتصرف على نحو مشترك بانتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الأفعال الصادرة عن الجهات غير التابعة للدولة

18- يشمل الالتزام بالحماية مسؤولية الدولة عن ضمان ألا تقوم الكيانات الخاصة، أو الأفراد، أو الشركات عبر الوطنية، ممّن يخضعون لولايتها، بحرمان الأفراد من حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والدولة مسؤولة عن أي انتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينجم عن عدم اتخاذها للإجراءات اللازمة لضبط سلوك تلك الجهات غير التابعة لها.

الأفعال الصادرة عن المنظمات الدولية

19- تمتدّ أيضا التزامات الدول بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتشمل مشاركتها في المنظمات الدولية التي تعمل بصورة جماعية. ومن الهام على نحو خاص أن تستخدم الدول نفوذها لضمان ألا تكون الانتهاكات ناجمة عن برامج وسياسات المنظمات التي تكون عضوًا فيها. ولا بدّ من أجل القضاء على انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن تقوم المنظمات الدولية، بما فيها المؤسسات المالية الدولية، بتصحيح سياساتها وممارساتها بحيث لا يترتب عليها الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي على الدول الأعضاء في تلك المنظمات، فرادى أو من خلال مجالس الإدارة، وعلى الأمانة والمنظمات غير الحكومية أيضا، أن تشجع وتدفع لمزيد من الأخذ بالاتجاه

الراهن في العديد من هذه المنظمات والمتمثل في إعادة النظر في سياساتها وبرامجها لأخذ قضايا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الحسبان، ولا سيما عندما تنفذ تلك السياسات والبرامج في بلدان تفتقر إلى الموارد اللازمة لمقاومة ضغوط المؤسسات الدولية على صنع القرار الذي يؤثر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

رابعا – ضحايا الانتهاكات

الأفراد والجماعات

20- كما هو الحال بالنسبة إلى الحقوق المدنية والسياسية قد يقع كلّ من الأفراد والجماعات ضحايا انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتتضرّر بعض الجماعات أكثر من غيرها في هذا الصدد، مثل الفئات ذات الدخل المنخفض والنساء والشعوب الأصلية والقبلية والشعوب المحتلة وملتمسي اللجوء واللاجئين والمشردين داخليا والأقليات والمسنين والأطفال والمزارعين بلا أرض والمعوقين والأشخاص بدون مأوى.

العقوبات الجنائية

21- ينبغي ألا يتعرض ضحايا انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعقوبات جنائية لمجرّد أنهم يتّسمون بهذا الوضع، وذلك مثلا من خلال القوانين التي تجرّم الأشخاص الذين لا مأوى لهم. كما ينبغي عدم معاقبة أيّ شخص لمطالبته بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

خامسا – سبل الانتصاف وغيرها من الردود على الانتهاكات

اللجوء إلى سبل الانتصاف

22- ينبغي أن تتاح لكلّ شخص أو جماعة ضحية انتهاك أي من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية إمكانية الوصول إلى سبل انتصاف قضائي فعال أو غيره من سبل الانتصاف المناسبة على المستويين الوطني والدولي.

تعويض كاف

23- لجميع ضحايا انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في جبر الضرر على نحو كاف. وقد يتخذ شكل جبر الضرر ردّ الحقوق أو التعويض أو ردّ الاعتبار والتسوية أو تقديم ضمانات بعدم تكرار الانتهاكات.

عدم المعاقبة الرسمية على الانتهاكات

24- يجب على الجهات القضائية الوطنية وغيرها من الهيئات ذات الصلة أن تتأكد من أنّه لا يترتب على أحكامها، أيا كانت، مخالفة رسمية تفضي إلى انتهاك الالتزام الدولي للدولة المعنية. وينبغي على الهيئات القضائية الوطنية على الأقل أن تعتبر الأحكام ذات الصلة في قانون حقوق الإنسان الدولي والإقليمي أداة للتفسير عند اتخاذ أيّة قرارات تتعلّق بانتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المؤسسات الوطنية

25- ينبغي على الهيئات المعنية بتعزيز ورصد حقوق الإنسان، مثل مؤسسات أمناء المظالم والمؤسسات واللجان الوطنية لحقوق الإنسان، أن تتصدى لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بنفس القدر من الصرامة الذي تتصدى به لانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية.

تطبيق الصكوك الدولية محليا

26- يمكن لإدراج أو تطبيق الصكوك الدولية التي تعترف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو مباشر في النظام القانوني المحلي، أن يعزز كثيرا نطاق التدابير التصحيحية ونجاعتها، وينبغي التشجيع على ذلك في جميع الأحوال.

الإفلات من العقاب

27- ينبغي على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لمنع الإفلات من العقاب على أيّ انتهاك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وضمان ألا يتمتع أي شخص قد يكون مسؤولا عن انتهاك تلك الحقوق بالحصانة والتفصّي من المسؤولية في ما يتعلق بتلك الأفعال.

دور المهن القانونية

28- كما أوصت اللجنة الدولية للحقوقيين في إعلان وخطة عمل بنغالو الصادرين في العام 1995. توفير سبل انتصاف قضائية فعالة وغيرها من سبل الانتصاف لمن تنتهك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبذلك ينبغي على المحامين والقضاة والمحكمين ونقابات المحامين والأوساط القانونية عموما أن يعيروا اهتماما أكبر بكثير لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند ممارستهم مهنهم.

المقرّرون الخاصون

29- ينبغي على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بالأمم المتحدة أن تعين مقررين خاصين بمواضيع محدّدة ذات صلة وذلك للعمل على تعزيز الآليات الدولية المعنية بمنع انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنذار المبكر بوقوعها ورصدها والتعويض لضحاياها.

معايير جديدة

30- من أجل العمل على زيادة توضيح محتويات التزامات الدول باحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمايتها وأدائها، ينبغي على الدول والهيئات الدولية المعنية أن تواصل بنشاط اعتماد معايير جديدة بشأن حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية محددة، لا سيما الحق في العمل والغذاء والسكن والصحة.

البروتوكولات الإضافية

31- ينبغي اعتماد مشروع البروتوكول الاختياري الذي يقترح إلحاقه بالعهد بخصوص تقديم شكاوى من قبل الأفراد أو المجموعات في ما يتعلق بانتهاك حقوقهم المعترف بها في العهد والتصديق عليه دون إبطاء. كما ينبغي ضمان أن البروتوكول الاختياري المقترح إلحاقه باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة يولي اهتماما مماثلا لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبخلاف ذلك، ينبغي إيلاء الاعتبار للعمل على وضع آليّة اختيارية للشكاوى في إطار اتفاقية حقوق الطفل.

التوثيق والرصد

32- ينبغي على جميع الجهات الفاعلة بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والحكومات الوطنية والمنظمات الدولية القيام بتوثيق انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ورصدها. ولا غنى عن قيام المنظمات الدولية المعنية بتقديم ما يلزم من دعم لتنفيذ الصكوك الدولية في هذا المجال. وتشمل ولاية مفوضيّة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن الأساسي اتخاذ إجراءات فعّالة على سبيل الاستعجال وتخصيص موارد بشرية وماليّة كافية لتحقيق هذا الهدف. كما ينبغي على الوكالات المتخصصة وغيرها من المنظمات الدولية العاملة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية أن تركز بشكل ملائم على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بوصفها حقوقا، وينبغي عليها المساهمة في الجهود المبذولة للتصدي لانتهاكات تلك الحقوق، إذا لم تكن قد قامت بذلك بعد.

الملحق (2)

حكم وقف تصدير الغاز إلى إسرائيل

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداري

الدائرة الأولى

بالجلسة المنعقدة علنا يوم الثلاثاء الموافق لـ2008/11/18

برئاسة السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ محمد أحمد عطية، نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري،

وعضوية السيد الأستاذ المستشار/ منير محمد غطاس، نائب رئيس مجلس الدولة،

وعضوية السيد الأستاذ المستشار/ فوزي علي حسن شلبي، نائب رئيس مجلس الدولة،

وبحضور السيد الأستاذ المستشار/ محمود إسماعيل، مفوض الدولة،

وسكرتارية السيد / سامي عبد الله خليفة، أمين السر.

أصدرت الحكم الآتي :

في الدعوى رقم 33418 لسنة 62 ق

المقامة من :

إبراهيم يسري سيد حسين عبد الرحمن،

والخصوم المتدخلين إلى جانبه وهم:

1- محمد فكري عبد الكريم،

2- إبراهيم مصطفى زهران،

3- أمين يسري أحمد يسري،

4- فخري أحمد عثمان،
5- مهاب مقبل مصطفى،
6- فتح الله محمد الضاحي،
7- عزة محمد طاهر مطر،
8- رباب حامد حسين،
9- مي سعد زغلول محمد،
10- أيمن أحمد عبد الغفار،
11- محمد فكري عبد الرحمن،
12- عمر عبد العزيز بصفته رئيس مجلس إدارة جمعية أنصار حقوق الإنسان بالإسكندرية،

ضـدّ :

1- رئيس مجلس الوزراء «بصفته»
2- وزير البترول والثروة المعدنية «بصفته»
3- وزير المالية «بصفته»

«**الوقائع**»

وتتحصل في أنّ المدّعي أقام دعواه الماثلة بصحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ 2008/4/22 طالبا في ختامها الحكم:

أولا: في الشقّ المستعجل بوقف تنفيذ قرار وزير البترول رقم 100 لسنة 2004 والاتفاقات التي ترتّبت عليه

ثانيا: وفي الموضوع: بإلغاء القرار المطعون فيه وكل ما ترتب عليه أو يسند إليه من قرارات وآثار قانونية.

ثالثا: إلغاء قرار وزير البترول برفع سعر البنزين والسولار حيث يمكن تعويضه من الدعم الذي منح لإسرائيل وإلزام المدّعى عليهم المصروفات وأتعاب المحاماة.

وذكر المدّعي شرحا لدعواه أنه اتّصل بعلمه ما سُمّي بمذكرة تفاهم وقعت على المستوى الوزاري بين مصر وإسرائيل وتعهدت فيها مصر بتوريد الغاز الطبيعي لإسرائيل بسعر منخفض للغاية لا يتجاوز دولارا وربع الدولار في حين أنّ قيمته السوقية حاليّا (وقْت رفع الدعوى) تزيد على تسعة دولارات.

وأشار إلى أنّ هذه المذكرة لا ترقى إلى مصاف المعاهدات الدولية وأنه يلحقها البطلان المطلق وفقا لأحكام المادة 2/151 من الدستور وبالتّالي فإنّها لا تصلح أساسا يستند إليه تعهُّدٌ مصريٌ يُهدِر الثروة البترولية المصرية بسعر بخس.

وأضاف المدّعي أنه علم في تاريخه بأنّ المدّعى عليه الثاني – بصفته – أصدر القرار الوزاري رقم 100 لسنة 2004 والذي اعتُبر سرّيّا فلم ينشر بالجريدة الرسمية. وقد أشار في ديباجته إلى قرار لمجلس الوزراء في اجتماعه بتاريخ 18 سبتمبر/أيلول 2000 والذي يمنح وزارة البترول ممثّلة في الهيئة العامة للبترول الحق في التفاوض والتعاقد مع شركة غاز شرق البحر الأبيض المتوسط من أجل بيع (7) مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي لإسرائيل على مدار خمسة عشر عاما قابلة للتجديد، وأنه تمّ توجيه خطاب إلى رئيس مجلس إدارة شركة غاز شرق المتوسط أشير فيه إلى أنه تم إبلاغ الجانب الإسرائيلى بأن مجلس الوزراء في اجتماعه بتاريخ 18 سبتمبر/أيلول 2000 قرّر تحديد سعر البيع من الهيئة المصرية العامّة للبترول في ميناء العريش بسعر 75 سنتا وبسعر أقصى قيمته دولار وربع الدولار.

واستطرد المدّعي قائلا إنّه بناء على هذا القرار قام رئيس مجلس إدارة شركة إيجبك وهي شركة مساهمة مصرية والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية وهي شركة قطاع عام بتوقيع اتّفاق لتوريد كميات من الغاز الطبيعي ونقله وبيعه إلى إسرائيل عبر شركة غاز شرق البحر الأبيض المتوسط.

وينعى المدّعي على القرار صدوره باطلا ومنعدما لمخالفته للدستور والقانون، وإنّ الدعم الكبير الذي يؤمنه توريد الغاز لإسرائيل بأسعار رمزية لا تصل إلى عشر السعر العالمي والسائد قد انعكس سلبا على مصلحته وغيره من المواطنين المصريين، وقد تجسّد ذلك في تقليص الدعم لمحدودي الدخل بزيادة أسعار البنزين والسولار ومنتجات بتروكيميائية عديدة.

وأشار المدّعي إلى أنه تظلم إلى المدّعى عليه الثاني بصفته من القرار رقم 100 لسنة 2004 طالبا إلغاءَهُ وإلغاء قراره برفع أسعار البنزين والسولار، وخلص المدعي إلى طلب الحكم له بطلباته سالفة الذكر في صدر الوقائع.

وقد نظر الشق العاجل من الدعوى أمام المحكمة بجلسة 2008/5/13 وما تلاها من جلسات حيث أودع المدّعي ثمان حوافظ مستندات وثلاث مذكرات بدفاعه حدّد في الأخيرة منها طلباته الختامية في الدعوى بطلب الحكم بوقف تنفيذ القرار رقم 100 لسنة 2004 وما يترتب عليه من آثار، وفي الموضوع بإلغاء القرار وإلزام المدّعى عليهم بالمصروفات.

وقد ردت جهة الإدارة على الدعوى فقدّمت حافظة مستندات من بين ما طُويت عليه صورة من القرار المطعون فيه كما قدّمت مذكرة دفاع طلبت في ختامها الحكم:

أصليا : بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري والقضاء عموما ولائيا بنظر الدعوى.

واحتياطيا :

1- بعدم قبول الدعوى شكلا لانتفاء القرار الإداري،

2- بعدم قبول الدعوى شكلا لرفعها بعد الميعاد المقرر قانونا،

3- بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة أو مصلحة وإلزام المدّعي بالمصروفات في أيّ من الحالات السابقة،

وأثناء نظر الشقّ العاجل من الدعوى حضر بأشخاصهم وبوكلاء عنهم كلّ من:

1- محمد فكري عبد الكريم،

2- إبراهيم مصطفى زهران،

3- أمين يسري أحمد يسري،

4- فخري أحمد عثمان،

5- مهاب مقبل مصطفى،

6- فتح الله محمد الضاحي،

7- عزة محمد طاهر مطر،

8- رباب حامد حسين،

9- مي سعد زغلول محمد،

10- أيمن أحمد عبد الغفار،

11- محمد فكري عبد الرحمن،

12- عمر عبد العزيز، بصفته رئيس مجلس إدارة جمعية أنصار حقوق الإنسان بالإسكندرية.

وطلب هؤلاء التدخل انضماميا إلى جانب المدّعي في الحكم لهم بطلباته في الدعوى وأوضحوا أنّ الدعم الذي يؤمّنه توريد الغاز لإسرائيل بأسعار رمزية لا تصل إلى عُشر الأسعار العالمية السائدة قد انعكس سلبا على مصلحة الدولة ومصلحتهم باعتبارهم مواطنين مصريين، وتجسد ذلك في تقليص الدعم لمحدودي الدخل بزيادة أسعار البنزين والسولار وغيرها من المنتجات البتروكيميائية.

وأشاروا إلى تمسّكهم بكلّ ما ورد بمذكرات دفاع المدّعي وحوافظ مستنداته وأودعوا عرائض معلنة بتدخلهم.

ومن ناحية أخرى فقد طلب كلّ من:

1- كرم عبد الله عبد الرحيم،
2- هاني السعيد حسن،
3- صلاح حسين النجار،
4- علاء الدين فتحي عبد الجواد،
5- محمد أمين المعداوي،
6- محمد سعد عمارة،
7- حسن أحمد حسن،
8- محمد فتحي سيد،
9- ماجد عادل صموئيل،
10- جاد الله سيد طه،
11- صادق عبد العزيز الباجوري،
12- محمد أحمد فؤاد،
13- محمد صلاح محمد هاشم،
14- حسني مصطفى عبد اللطيف،
15- أيمن محمد عوض الله حجازي،
16- حمدي محمد مدني،
17- عصام أحمد نصر،
18- طارق إسماعيل الباجوري،
19- خالد عمر شريف،
20- بدوي عبد الفتاح عبده،

21- هاني عاطف السيد،
22- كريم يحيى لاشين،
23- إبراهيم توفيق أحمد،
24- خالد محمد عوض،

طالبوا التدخّل انضماميا إلى المدّعي للحكم لهم بالطلبات التي أبدتها جهة الإدارة دفاعها والمقدّمة بجلسة 2008/9/1 ردّا على الدعوى وذكروا في معرض بيان الصفة والمصلحة في طلب تدخّلهم أنهم من مواطني جمهورية مصر العربية ولهم مصلحة مباشرة في استقرار الاقتصاد المصري وتأمين دعم السلع الأساسية المترتبة على توفير موارده من العملة الصعبة الذي يستفيد منه الطالبون وغيرهم من مواطني مصر.

وبجلسة 2008/10/7 قررت المحكمة حجز الدعوى للحكم في الشق العاجل بجلسة اليوم، وفيها صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات، والمداولة قانونا

«وحيث أنّ طلبات المدّعي الختامية تنحصر في طلب الحكم بقبول الدعوى شكلا، وبوقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير البترول رقم 100 لسنة 2004 مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة بالمصروفات. ومن حيث أنّ الدعوى تداولت أمام المحكمة على النحو السالف بيانه. ومن حيث أنّه بناء على طلبات التدخّل فقد أجاز المشرّع بموجب نص المادة (126) من قانون المرافعات لكلّ ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضمّا لأحد الخصوم ويكون التدخل بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة أو بطلب يقدّم شفاهة بالجلسة في حضورهم ويثبت في محضرها».

ومتى كان المتدخلون انضماميا إلى جانب المدّعي من مواطني جمهوريّة مصر العربية وقد أوضحوا في صحف تدخّلهم المقدمة إلى المحكمة أنّ مصالحهم ستمسّ وأنهم متضرّرون من النتائج المترتبة على القرار المطعون فيه والمتمثلة في بيع الغاز الطبيعيّ المصريّ وهو من الثروات الطبيعية للبلاد إلى إسرائيل بأسعار لا تتناسب وسعرها العالميّ السائد، الأمر الذي يهدر جزءا من موارد الدولة وثروتها القومية والتي يمكن أن تعود عليهم بالنفع لو روعِي التصرّف في هذه الثروة بما يحفظ لمصر حقوقها.

ومتى كان ذلك فإنّ تدخلهم إلى جانب المدّعي في طلباته المتمثّلة في طلب الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه، ويكون قائما على سنده المبرر له ويكون مقبولا، وهو ما تقضي به المحكمة.

ومن حيث إنّه عن طلبات التدخّل الانضمامي إلى جانب جهة الإدارة فإنّ أوراق التدخّل الخاصة بهؤلاء الطالبين لم تتضمّن ما يفيد أنّ لهم مصلحة قانونية في طلباتهم التي أبدتها جهة الإدارة بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى أو بعدم قبولها ذلك أنّ حرصهم على استقرار الاقتصاد المصري وتوفير العملة الأجنبية اللاّزمة لتوفير السلع الغذائية – كما جاء ذلك في بيان أسانيد تدخّلهم – إنّما تتحقّق لا من خلال الحكم بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى أو بعدم قبولها، كما تطالب جهة الإدارة التي يطلبون التدخّل انضماميّا إلى جانبها، وإنّما تتحقّق لو أجيب المدعي إلى طلباته بوقف تنفيذ وإلغاء القرار الطعين مع ما يترتب على ذلك من آثار وبالتّالي حصول مصر على أسعار مناسبة وعادلة نظير بيع ثرواتها الطبيعيّة، الأمر الذي يحقّق عائدا أعلى وإيرادا أكبر وموارد أكثر لمصر من شأنها تحقيق الاستقرار الاقتصادي المنشود وتوفير موارد لدعم السلع الأساسية للمواطنين.

ومتى كان ذلك فإنّه لا توجد مصلحة ظاهرة في طلب المذكورين التدخّل إلى جانب جهة الإدارة وبالتإلى يتعيّن القضاء بعدم قبول طلبات التدخّل الخاصة بهم.

ومن حيث إنّه يترتّب عن دفع الحاضر عن جهة الإدارة بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى باعتبار أنّها تتعلق بعمل من أعمال السيادة فإنّ المادة (11) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 تنص على أنّه «لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة».

ومؤدّى ذلك على ما استقرّ عليه الفقه والقضاء أن أعمال السيادة هي تلك التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فهي تارة تكون أعمالا منظّمة لعلاقة الحكومة بمجلسي الشعب والشورى أو منظّمة للعلاقات السياسية بالدول الأجنبية وهي طورا تكون تدابير تتّخذ للدّفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي أو لتأمين سلامة الدولة من عدو خارجي.

وأعمال السيادة بهذا المفهوم – والتي تتّصل اتّصالا وثيقا بنظام الدولة وسيادتها في الداخل والخارج – لا تمتدّ إليها رقابة القضاء، أمّا غير ذلك من القرارات الإدارية أو الأعمال التي تمارسها الحكومة بوصفها سلطة إدارية فإنّها تخضع لرقابة القضاء الإداري طبقا لأحكام الدستور والقانون باعتباره صاحب الولاية العامّة والقاضي الطبيعيّ المختص بنظر الطعون في القرارات الإدارية النهائية سلبيّة كانت أو إيجابية.

وغنيّ عن البيان أنّ للقضاء سلطة تقرير الوصف القانوني للعمل المطروح عليه وما إذا كان يُعدّ عملاً إداريا عاديّا يختص بنظره أوعملا من أعمال السيادة يمتنع عليه النظر فيه.

ومن حيث إنّه لما كان ما تقدّم وكان الثابت بالأوراق أنّ المنازعة الماثلة تدور حول سلطة الإدارة في تنظيم وإدارة واستغلال موارد الدولة وأحد ثرواتها الطبيعية والتصرّف فيها وقد اختصمها المدّعي كسلطة إدارية تقوم على هذا المرفق وينبغي عليها أن تلتزم في ذلك حدود الدستور والقانون وضوابطهما. وهذا من جانب جهة الإدارة يُعدّ من صميم وظائفها الإدارية ومن الأعمال التنفيذية التي تمارسها الحكومة بوصفها سلطة إداريّة، ومن ثمّ فلا يُعدّ تصرّفها في هذه الحالة ولا القرار الصادر بشأنه من أعمال السيادة بالمعنى القانوني والدستوري، وإنّما يُعتبر من قبيل أعمال الإدارة التي يقوم على ولاية الفصل فيها القاضي الإداري دون سواه طبقا لنص المادة (172) من الدستور.

ومتى كان ذلك فإنّ للمحكمة بسط رقابتها على القرار المطعون فيه ويعدو الدّفع المُبدى بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى – في هذه الحالة – في غير محلّه متعيّنا رفضه.

ومن ناحية أخرى وإذ استجمعت المنازعة الماثلة صفة المنازعة الإدارية لتعلّقها بقرار إداري – أفصحت من خلاله جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامّة بمقتضى القوانين واللوائح بغرض إحداث أثر قانونيّ معيّن – على نحو ما سلف بيانه، ومن ثمّ يغدو الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري غير قائم على سند من الواقع والقانون متعيّنا رفضه والالتفات عنه.

ومن حيث إنّه عن الدّفع بعدم قبول الدعوى شكلا لرفعها بعد الميعاد فإنّه لم يقم بالأوراق ما يفيد علم المدّعي – علما يقينا شاملا – بالقرار الطعين في تاريخ سابق على قيامه برفع الدعوى.

أمّا عن الدّفع المُبدى من الجهة الإدارية بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة والمصلحة لرافعها، فإنّ قضاء هذه المحكمة قد استقرّ على أنّ شرطي الصفة والمصلحة يندمجان وتتحقّق المصلحة في دعوى الإلغاء في كلّ حالة يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل القرار يؤثّر في مصلحة جديّة له.

ومن حيث إنّه لمّا كان الثابت من أوراق الدعوى أنّه بموجب الطعن يتمّ بيع الغاز الطبيعي المصري بثمن لا يتناسب البتّة مع السعر العالميّ السائد على نحو ما ذكره المدّعي ولم تجحده جهة الإدارة أو تعقب عليه، ومن شأن ذلك إهدار جزء من ثروات مصر وعوائدها التي كان يمكن لو أُحسن التصرّف في هذه الثروة – أن تعود على المدّعي وغيره من المتدخلين انضماميا وغيرهم من المواطنين المصريين بارتفاع في دخولهم ومستوى معيشتهم وتحسين في الخدمات التي تؤدّيها الدولة وخاصة ما تعلّق منها بتأمين المجتمع والعمل على تطويره الأمر الذي يكون معه للمدّعي والمتدخلين انضماميا إليه مصلحة جديّة تبرّر لهم اللجوء إلى القضاء ومنازعة مسلك جهة الإدارة بغية القضاء لهم بالطلبات التي أبدوها انتصارا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون. ومراعاة الصالح العامّ، ومن ثمّ تقضي المحكمة برفض الدفع بعدم قبول الدعوى شكلا والدفع بعدم قبولها لانتفاء الصفة والمصلحة.

وتكتفي المحكمة بما ورد في الأسباب بالنسبة إلى الدفوع الأربعة الأخيرة دون الإشارة إليها مجدّدا في المنطوق.

ومن حيث إنّ الدعوى قد استوفت أوضاعها الشكليّة والإجرائية فإنّها تكون مقبولة شكلا.

ومن حيث إنّه يلزم للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري طبقا لنصّ المادة 49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 توافر ركنين مجتمعين أولهما أن يستند الطّلب إلى أسباب جديّة، وثانيهما: أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها.

ومن حيث إنّه عن ركن الجدية فإنّ قضاء المحكمة الدستورية العليا قد تواتر على أنّ الأصل في نصوص الدستور أنّها تمثّل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، وهي باعتبارها كذلك تتبوأ مكان الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعيّن احترامها والعمل بموجبها باعتبارها أسمى القواعد الآمرة وأحقّها بالنزول على أحكامها.

وإذا كان الدستور قد حدّد لكلّ سلطة عامّة من سلطات الدولة – التشريعية والتنفيذية والقضائية – وظائفها الأصلية وصلاحيتها فإنّه يتعيّن على كلّ سلطة في مباشرتها لها أن تلتزم حدودها الطبيعية وأن تردّها إلى ضوابطها الدقيقة التي عيّنها الدستور بما يحول دون تدخّل أيّ منها في أعمال السلطة الأخرى أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي أناطها الدستور بها وإلا وقع عملها مخالفا للدستور.

ومن حيث إنّه لمّا كان ذلك وكان نصّ المادة (123) من الدستور يجري على أن «يحدّد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلّقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة»...

والمستفاد من النصّ المتقدّم أنّ الدستور قد حرص على حماية موارد الثروة الطبيعية للبلاد باعتبارها موردا مهمّا من موارد الدولة ليست ملكا للأجيال الحالية فحسب بل يشترك في ملكيّتها الأجيال المستقبلة فنصّ صراحة على أن يحدّد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح التزامات استغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامّة.

ومن حيث إنّه بموجب ذلك فإنّه يتعيّن على السلطة التنفيذية اللجوء إلى مجلس الشعب للحصول على موافقته على منح الالتزامات المشار إليها ويعتبر ذلك إجراءً يحتّمه الدستور وشرطا أساسيا لنفاذ العمل ونوعا من الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية – بنص الدستور على بعض أعمال الإدارة.

وتتمثّل الفلسفة التي تبرّر إعطاء هذه السلطة لمجلس الشعب في الصفة التمثيليّة للجهاز التشريعي فهو بحسب الأصل يكون منتخبًا من الشعب ويعبّر عن إرادة أغلبيّته وبالتإلى فهو أصلح الأجهزة القادرة على مراقبة عمل الإدارة فيما يخصّ منح التزامات استغلال موارد الثروة الطبيعيّة للشعب وكذلك المرافق العامّة التي تنشأ لخدمة الشعب وتلبية حاجاته.

وبالنظر إلى أنّ الثابت من استعراض قرار وزير البترول رقم 100 لسنة 2004 المطعون فيه فوّض كلاّ من رئيس مجلس إدارة الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية ورئيس مجلس إدارة الهيئة المصرية العامّة للبترول في إنهاء إجراءات التعاقد كطرف بائع للغاز الطبيعيّ مع شركة شرق البحر الأبيض المتوسط، وكطرف ثالث ضامن لكميات الغاز الطبيعيّ ومواصفاته ومدة التوريد في عقود شركة شرق البحر الأبيض المتوسط للغاز لتصدير الغاز الطبيعيّ من خلال خطّ أنابيب مع الشركات الواقعة في منطقة البحر المتوسط وأوروبا بما فيها شركة كهرباء إسرائيل.

وطبقا لما ورد بهذا القرار فقد حدّد مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ 18 سبتمبر/أيلول 2000 لكلّ من الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعيّة والهيئة المصرية العامّة للبترول أسعار بيع الغاز الطبيعيّ لشركة شرق البحر الأبيض المتوسط واشتراطات البيع وإلزامها بالتعاقد مع الشركة المذكورة في حدود هذه الأسعار وهي خمسة وسبعون سنتا للوحدة الحرارية من الغاز ولا تجاوز دولارا وربع الدولار وكذا اشتراطات التوريد ومدته التي بلغت خمسة عشر عاما قابلة للتجديد لمدة خمس سنوات أخرى.

وهذا ما فوّض وزير البترول كلاّ من الهيئة المصرية العامّة للبترول والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية في العمل بموجبه دون عرض هذا الالتزام المرتبط باستغلال أحد أهمّ موارد الثروة الطبيعية في البلاد على مجلس الشعب – حسبما ينصّ على ذلك الدستور في المادة (123) سالفة الذكر، الأمر الذي يعدّ افتئاتا على اختصاص مجلس الشعب وسلطته المقررة دستوريا في الموافقة على منح الالتزام في الحالة المعروضة.

ومتى كان ذلك فإنّ القرار المطعون فيه وما ترتّب عليه من تعاقد على بيع الغاز الطبيعيّ لشركة شرق البحر الأبيض المتوسط بالأسعار المشار إليها ومُدَد التوريد الطويلة سالفة البيان يكون قد صدر معدوما لمخالفته أحكام الدستور. ولا يترتّب عليه أيّ أثر قانونيّ.

ومن حيث إنّه فضلا عمّا سبق فقد استقرّ قضاء مجلس الدّولة على أنّه يحقّ للقاضي الإداري أن يتحرّى بواعث القرار الإداري وملابسات إصداره وما إذا كان مصدره قد تغيّى وجه المصلحة العامّة أو الغاية التي قصدها القانون أم تنكّب السبيل وانحرف به عن غايته إلى غاية أخرى غير المصلحة العامّة أو حتى غاية أدنى في أولويّات الرعاية ومدارجها من غايات تعلو ومصالح تسمو وغايات تُبتغى.

لمّا كان ذلك وكان البادي من ظاهر الأوراق وفي ضوء ظروف إصدار القرار المطعون فيه أنه صدر من وزير البترول ملزمًا الهيئة المصرية العامّة للبترول والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية بالتعاقد على بيع الغازات البترولية وضمان توريدها إلى شركة بعينها وذلك بشروط مجحفة وأسعار بخسة مقدارها خمسة وسبعون سنتا لكلّ وحدة غاز حرارية في الوقت الذي يتجاوز فيه السعر العالمي لهذه المنتجات تسعة دولارات (وقت رفع الدعوى) حسبما ذكر ذلك المدّعي بعريضة دعواه وبالمستندات المقدّمة منه والتي لم تعقب عليها جهة الإدارة أو تجادل في دلالتها أو صحّتها.

ومن حيث إنّه قد ورد كذلك بالمستندات المشار إليها أنّ مسؤولين كبارا بالحكومة ونوابا في مجلس الشعب وخبراء مصريين متخصّصين طالبوا مرارًا بضرورة مراجعة عقود تصدير الغاز وذلك للحصول على أسعار عادلة لبيع هذه الثروة وبالنظر إلى أنّ البيع بالأسعار الحالية الواردة بعقود البيع المبرمة بناء على القرار المطعون فيه قد أهدرت وتُهدِر يوميّا على خزينة الدولة ملايين الدولارات وبذلك تفقد مصر موردا مهمّا من مواردها وجزءا كبيرا من ثروتها – والتي كان يمكن لو أحسنت الإدارة التصرّف فيها – أن تحقّق زيادة كبيرة في عائدات الدولة المالية بما من شأنه أن يعود على المجتمع بتحسين في دخل أفراده وخدمات إضافية تيسّر له سبل المعيشة.

وإذ يتعارض تصرّف الإدارة سالف الذكر مع اعتبارات الصالح العام الذي يجب أن تسعى إليه كافة أجهزة الدولة، كما أنّه لا يستقيم مع ما تقضي به نصوص الدستور المصري من حرمة الملكية العامّة وإلزام كلّ مواطن بواجب حمايتها ودعمها باعتبارها سندا لقوة الوطن (مادة 23 من الدستور) ومن ضرورة تنظيم الاقتصاد القومي وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وضمان حدّ أدنى للأجور (مادة 23 من الدستور).

ومتى كان ما تقدّم فإنّ جهة الإدارة بإصدارها القرار المطعون فيه الذي لا يمت للمصلحة العامّة للمجتمع ويهدر جزءا مهمّا من ثروة البلاد الطبيعيّة التي وهبها الله للشعب تكون قد انحرفت بسلطتها وأساءت بشدّة استعمالها.

ومن حيث إنّه من ناحية أخرى ولمّا كان البادي من ظاهر الأوراق أنّ القرار المطعون فيه لم ينشر – رغم كونه قرارا وزاريّا – كما لم تنشر تفاصيل وشروط تصرّف الهيئة المصرية العامّة للبترول والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية المتعلّقة ببيع هذه الكميات الكبيرة من الغاز الطبيعيّ المصريّ إلى شركة شرق البحر الأبيض المتوسط ومنها – إلى إسرائيل رغم مطالبة العديد من نواب الشعب والخبراء المتخصّصين في مصر بالاطلاع على تفاصيل هذه الصفقة ورغم الجدل الكبير الذي يدور في الأوساط العلميّة حول حجم الاحتياطي المصري من هذه الثروة الناضبة على نحو ما ورد بالمستندات المقدمة من المدّعي.

بالإضافة إلى ما نطقت به الأوراق ظاهرا من سرعة متناهية وتعاصر مريب في إنشاء الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية (شركة قطاع عام) وإنشاء شركة شرق البحر الأبيض المتوسط وهي شركة مساهمة قطاع خاص وتعديل نشاط الشركة الأخيرة والغرض منها ثمّ منحها – فور ذلك – دون غيرها عقد امتياز واحتكار شراء الغاز الطبيعى المصري الذي يتم تصديره (في هذه الحالة) إلى إسرائيل، الأمر الذي يثير التساؤل عن أسباب ذلك التزامن العجيب وعن السرية والتكتم الشديد الذي فرضته جهة الإدارة حول صفقة بيع الغاز المصري لإسرائيل والمترتبة على صدور القرار المطعون فيه، وحجب تفاصيلها عن الشعب ونوّابه وذلك ما يتعارض مع الشفافية التي بات أمرها مستقرّا في ضمير الأمّة والعالم المتحضر، ومع المسيرة الديمقراطية التي تشهدها البلاد، كما أنّه يخلّ بالثقة الواجب توافرها في تعاملات جهة الإدارة.

ومن حيث إنّه لما تقدّم جميعه يكون القرار المطعون فيه قد صدر – بحسب الظاهر معدوما لمخالفته أحكام الدستور والقانون وبذلك يتوافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ.

ومن حيث إنّه عن ركن الاستعجال فهو متوافر بأجلى صورة في الطلب الماثل لما يترتب على استمرار تنفيذ القرار من نتائج يتعذر تداركها وخسائر جسيمة للاقتصاد المصري تزداد يوميا، وكان يمكن تلافي هذه الخسائر واستفادة المدّعي وغيره من المواطنين من عائدات هذه الثروة لو تصرّفت الإدارة في هذه الموارد المملوكة للشعب بذات الأسعار السائدة والشروط التي تتعاقد بها الدول الحريصة على تنمية ثرواتها ورفاهية شعوبها.

وترتيبا على ما تقدّم إيضاحه، وإذ استوى طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قائما ومتوافرا على ركني الجديّة والاستعجال فإنّ المحكمة تقضي بوقف تنفيذه.

ومن حيث إنّ من خسر الدعوى يلزم بالمصروفات عملا بنص المادة 184 من قانون المرافعات.

«**فلهذه الأسباب**»

حكمت المحكمة

أولا: برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى وباختصاصها.

وثانيا: بقبول تدخّل الخصوم المنضمّين إلى جانب المدّعي.

وثالثا: برفض طلبات الخصوم المتدخلين إلى جانب جهة الإدارة لانعدام الصفة والمصلحة وإلزامهم مصروفات التدخل.

ورابعا: بقبول الدعوى شكلا، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه تضمنه من بيع الغاز الطبيعى لإسرائيل مع ما يترتب على ذلك من آثار وألزمت جهة الإدارة مصروفات هذا الطلب وأمرت بإحالة الدعوى إلى هيئة مفوّضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء.

سكرتير المحكمة

رئيس المحكمة

الملحق (3)

قضية متعلّقة بإلزام الدولة بتوفير مسكن لغير القادرين

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداريّ

الدائرة الثانية

الجلسة المنعقدة علنا في يوم الأحد الموافق لـ2011/12/5 م

رئاسة السيد الأستاذ المستشار الدكتور / محمد عبد البديع عسران

عضوية السيدين الأستاذين المستشارين / صلاح أحمد هلال، والدكتور أحمد عبد الوهاب أبو وردة/ محمود جاد الله علي / محمد إبراهيم أحمد

أصدرت الحكم الآتي :

في الدعوى رقم 23674 لسنة 63 ق

المقامة من :

إبراهبم أبو القاسم أحمد

ضـدّ :

1- محافظ القاهرة بصفته

2- وزير الإسكان بصفته

3- وزير التضامن الاجتماعي بصفته

«<u>الوقائع</u>»

أقام المدّعي دعواه الماثلة بصحيفة أودعت قلم الكتاب بهذه المحكمة بتاريخ 2009/2/24م طالبا في ختامها الحكم بقبول الدعوى شكلا وبوقف التنفيذ ثم إلغاء القرار السلبيّ بالامتناع عن تسليمه شقة من الإسكان الإقتصادي المخصص للحالات القاسية مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

وذكر المدّعي شرحا لدعواه: أنّه يبلغ من العمر 44 عاما ويعول أسرة مكوّنة من أربعة أفراد ويعمل عملا غير منتظم ودخله الشهري 250 جنيها، وأنّه يقطن مع والدته بمسكنها هو وأسرته وابنة أخته المطلّقة في شقة مساحتها 25 مترا مربعا لذا فقد تقدم بتاريخ 2005/12/13 بطلب إلى حيّ عين شمس قيّد برقم استمارة 17750 وذلك لحصوله على وحدة سكنية من الوحدات التي تقيمها المحافظة والمخصصة للحالات القاسية، وقد استوفى جميع الأوراق المطلوبة ومنها بحث الحالة الاجتماعية المُعدّ بمعرفة وزارة التضامن الاجتماعي والذي لم تخرج نتيجته عمّا سبق إيضاحه سلفا، وقد تمّ إحالة الطلب إلى إدارة التسكين بمحافظة القاهرة، إلاّ أنّه لم يرد على طلبه، ممّا حدا به إلى التظلّم إلى محافظة القاهرة بتاريخ 2008/12/3 بالتظلّم المقيّد برقم 1169، إلاّ أنّه لم يحرّك ساكنا.

الأمر الذي دفع به إلى إقامة دعواه الماثلة، طالبا الحكم بطلباته سالفة البيان.

ونظرت المحكمة الشق العاجل من الدعوى بجلسة 2009/4/17 حيث قدّم المدّعي ثلاث حوافظ مستندات، وقدّم الحاضر عن الدولة حافظة مستندات، وبجلسة 2009/7/8 قرّرت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها.

وأودعت هيئة مفوضي الدولة تقريرا بالرأي القانوني ارتأت فيه الحكم بقبول الدعوى شكلا وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع إلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

ونظرت الدعوى أمام المحكمة على النحو الثابت بمحاضرها، وبجلسة 2010/10/24 تقرر إصدار الحكم فيها بجلسة 2010/11/28 ومدّ أجل النطق به بجلسة 2010/12/12 وفيها صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

<u>المحكمة</u>

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات، وبعد المداولة قانونا.

ومن حيث إنّ المدّعي يطلب الحكم بقبول الدعوى شكلا وبوقف التنفيذ ثم إلغاء القرار السلبي بامتناع الجهة الإدارية عن تسليمه وحدة سكنية من الوحدات المخصصة للحالات القاسية مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

ومن حيث إنّه عن شكل الدعوى، فإنّ من المستقرّ عليه قضاءً أن الطعن على القرارات السلبية بالامتناع لا تتقيّد بميعاد دعوى الإلغاء وإذا استوفت الدعوى سائر الأوضاع الشكلية الأخرى المقرّرة قانونا، فإنّها تغدو مقبولة شكلاً.

ومن حيث إنّ البحث في موضوع الدعوى والفصل فيها يغني – بحسب الأصل – عن البحث في الشقّ العاجل منها والفصل فيها.

ومن حيث إنّه عن الموضوع فإنّ المادة (17) من قانون تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجّر والمستأجر تنصّ على أنّ «تملّك المساكن الشعبية الاقتصادية والمتوسطة التي أقامتها المحافظات وتمّ شغلها قبل تاريخ العمل بهذا القانون نظير أجرة تقلّ عن الأجرة القانونية، إلى مستأجريها على أساس سداد الأجرة المخفضة... وذلك وفقاً للقواعد والشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء».

وتنفيذًا لهذا التفويض التشريعي فقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 110 لسنة 1987 في شأن تمليك المساكن الاقتصادية والمتوسطة التي أقامتها أو تقيمها المحافظات معدلا بالقرارين رقمي 1150 لسنة 1982، و364 لسنة 1938 والتي تنصّ المادة الأولى منه على أنّ «فيما عدا المساكن التي أقيمت من استثمارات التعمير، يكون تمليك وحدات المساكن الشعبية الاقتصادية والمتوسطة، التي أقامتها أو تقيمها المحافظات، وفقا لما يلي.

أولا: بالنسبة إلى وحدات المساكن الشعبية الاقتصادية والمتوسطة التي أقامتها وشغلت قبل 1977/9/9، يكون تمليكها طبقا للقواعد والشروط والأوضاع بالملحق رقم (2) المرافق بهذا القرار.

ومن حيث إنّ الثابت من قراءة الملحق رقم (2) المرافق للقرار المشار إليه – في شأن قواعد تمليك المساكن الاقتصاديّة والمتوسطة التي أقامتها المحافظات وتشغل بعد 1977/9/9– أنّه قد نصّ على:

أولا: نسب التوزيع

25% لحالات الإخلاء الإداري (الهدم – نزع الملكية)،

25% للمتزوّجين حديثا،

15% للعاملين المنقولين إلى المحافظة،

10% لأفراد القوات المسلّحة،

25% يتمّ توزيعها بقرار من المحافظ لمواجهة الظروف المحلية الخاصة.

يحدّد المحافظ المختص الجهة التي تتلقى طلبات الشراء، وعلى هذه الجهة إعداد سجلّ خاص لقيد الطلبات، ويعطي الطالب إيصالا يوضّح به رقم وتاريخ تقديم الطلب.

وفي حالة زيادة طلبات التملك عن عدد الوحدات السكنية تُجرى قرعة. وتتولى وزارة الإسكان والتعمير إعداد صيغة عقد تمليك موحّد للوحدات السكنية يتضمّن الشروط والأوضاع والضوابط التي تحكم التعاقد بمراعاة المبادئ سالفة الذكر هذا مع ملاحظة ما يلي:

(1) يشترط ألاّ يكون للراغب في التملّك سكن آخر بنفس المدينة،

(2) يشترط ألاّ يؤجّر هذا المسكن مفروشا،

(3) يتمّ توزيع النسب المقرّرة للتمليك وفقا للقواعد التي يضعها المحافظ بالاشتراك مع المجلس الشعبيّ المحليّ في ضوء ظروف كلّ محافظة.

ومن حيث إنّ المستفاد ممّا تقدّم أنّ المشرّع في المادة (72) من قانون تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجّر والمستأجر رقم 49 لسنة 1977 أناط برئيس مجلس الوزراء وضع القواعد والشروط اللاّزمة لتمليك المساكن الشعبية والاقتصادية والمتوسطة والتي أقامتها المحافظات إلى مستأجريها وذلك بالنسبة إلى الواحدات التي تمّ شغلها قبل العمل بهذا القانون في 1977/9/9، وتنفيذا لهذا التفويض صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 110 لسنة 1978، وتناول قواعد تمليك المساكن المشار إليها التي أقامتها المحافظات وشغلت قبل 1977/9/9 وتلك التي أقامتها أو تقيمها وتشغل بعد هذا التاريخ – قواعد تمليك الوحدات السكنية الاقتصادية التي تشغل بعد 1977/9/9 حسب ما جاء بالملحق الثاني المرفق بالقرار المشار إليه :

ومن حيث إنّ قضاء هذه المحكمة قد استقرّ على أنّ المساكن الاقتصادية تعدّ من الخدمات التي تقدّمها الدولة للمواطنين وذلك من خلال ضوابط محدّدة تضعها الدولة لإفادة فئة محدّدة من أفراد الشعب من هذه المساكن مراعاة لظروفهم المادية والاجتماعية والتي تحتاج إلى توفير مسكن ملائم تنوء دخولهم عن توفير المقابل المادي لتلك المساكن، ولذا فقد خصّصت الدولة دعما ماليّا من الموازنة العامة للمساهمة في إنشاء وحدات سكنيّة ملائمة تخصّص للفئة المشار إليها من أفراد الشعب، وذلك إعمالا لدورها الاجتماعيّ في رعاية محدودي الدخل، وتحقيقا لتلك الغايه فقد وضع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 110 لسنة 1978 – المشار إليه – ضوابط وشروط تخصيص تلك المساكن بما يضمن وصولها لمستحقيها، وأنّ للجهة الإدارية بما لها من سلطة في مراقبة وصول الخدمة إلى مستحقّيها أن تضع من الضوابط والشروط بما يكفل وصولها إليهم شريطة ألاّ يكون في ذلك حرمان منها أو حدّ في ممارسة المواطن حقّه المنصوص عليه قانونا ودستورا.

«يراجع في هذا حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 4562 لسنة 58 ق جلسة 2006/2/12 م»

ومن حيث إنّ المستقرّ عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنّه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها، إلاّ أنّها إذا ما ذكرت أسبابا فإنّها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقيق من مدى مطابقتها للقانون، وإثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار.

«يراجع في ذلك حكمها في الطعن رقم 1519 لسنة 2 ق عليا، جلسة 1956/2/15»

وحكمها في الطعنين رقمي 47، 193 لسنة 44 ق عليا جلسة 1999/4/4م

كما أنّ مبدأ المشروعية لم يعد يعني مجرّد احترام القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، بل أصبح يشمل أيضا القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية سواء كان مصدرها لوائح عامّة أو قرارات فرديّة. فعلى الإدارة أن تحترم القرار الصادر منها والذي وضعته بنفسها وهي لا تعتبر محترمة هذا القرار إلاّ إذا قامت بتنفيذه «يراجع حكمها في الطعن رقم 1261 لسنة 42 ق عليا- جلسة 2002/1/19».

ومن حيث إنّه على هدي ما تقدّم، ولمّا كان الثابت من الأوراق والمستندات المودعة بملف الدعوى، أنّ المدّعي تقدّم بتاريخ 2005/12/13 بطلب إلى حيّ عين شمس للحصول على وحدة سكنية من الوحدات المخصصة للحالات القاسية والذي قيد بالاستمارة رقم 17750- لكونه لا يملك سكنا ومقيما مع والدته هو وأسرته بشقة مساحتها 25 مترا ولا يعمل عملا منتظما ودخله الشهري حوالي 250 جنيها

تقريبا، وحيث قامت إدارة التسكين باستيفاء كافة الأوراق اللازمة لهذا الطلب من المدّعي وقامت ببحث الحالة الاجتماعية الخاصة به، وبناء عليه تمّ إرسال جميع الأوراق إلى إدارة التسكين بمحافظة القاهرة، والتي تقاعست عن البت في الاستمارة الخاصة بالمدّعي.

ممّا دعاه إلى التقدّم بتظلّم إلى السكرتير العام لمحافظة القاهرة، والذي أشّر على التظلّم بالعرض إلى لجنة بحوث الإسكان والتي خلصت بتاريخ 2006/12/10 م إلى إدراج اسم المدّعي باللّجنة المنعقدة حينئذ على أن تُخصّص له الوحدة، إلاّ أنّ الجهة الإدارية عادت وتقاعست عن تنفيذ قرارها بالموافقة على التخصيص والتي وضعته بنفسها، وهذا المسلك يعدّ إهدارا لمبدأ المشروعية بامتناعها عن تنفيذ قرارها بالموافقة على التخصيص، الأمر الذي يكون معه هذا الامتناع مكوّنا لقرار سلبي مشوب بعدم المشروعية هذا فضلا عن أن الجهة الإدارية تمادت في تناقضها وذلك بأن أوردت في سياق ردّها على هذه المنازعة بأنّ حالة المدّعي قيد البحث الاجتماعي لمعرفة ما إذا كان يستحقّ أم لا.

وهذا القول يناقض ما هو ثابت بالأوراق من أنّه تمّ عمل بحث اجتماعي للمدّعي بتاريخ 2008/8/10م خلص فيه الباحث إلى أحقية المدّعي في الحصول على وحدة سكنيّة نظرا لظروفه القاسية، ممّا يقطع بعدم مشروعية القرار المطعون فيه كصدوره فاقدا للسبب المبرّر له قانونا، الأمر الذي يتعيّن معه الحكم بإلغاء القرار السلبيّ المطعون فيه بامتناع الجهة الإدارية عن تسليم المدّعي وحدة سكنيّة من الوحدات المخصّصة للحالات القاسية، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث إنّ من يخسر الدعوى يلزم بمصاريفها عملا بحكم المادة (184) من قانون المرافعات.

«**<u>فلهذه الأسباب</u>**»

حكمت المحكمة

بقبول الدعوى شكلا وفي الموضوع بإلغاء القرار السلبيّ فيه بالامتناع عن تسليم المدّعي وحدة سكنيّة من الوحدات المخصّصة للحالات القاسية مع ما يترتّب على ذلك من آثار، مع إلزام الجهة الإدارية المصاريف.

الملحق (4)

الحكم القاضي ببراءة عمال سكة الحديد في مصر 1987

(تأصيل أن المعيار الدولي هو جزء لا يتجزأ من القانون الوطني)

باسم الشعب

محكمة جنايات أمن الدولة العليا طوارئ القاهرة

المُشكّلة علنا برئاسة السيد المستشار/ محمد أمين الرافعي رئيس المحكمة وعضوية السيدين الأستاذين/ أحمد عبد الوهاب حليمة ومحمد منصور عبد الله المستشارين بمحكمة استئناف القاهرة.

وحضور الأستاذ/ علاء يحيى إسماعيل وكيل النيابة

وحضور السيد/ سعيد حكيم شحاتة أمين السر.

أصدرت الحكم الآتي :

في قضية النيابة العامة رقم 4190 سنة 86 ق الأزبكية (121 كلم شمالا)

ضـدّ :

«صلاح الدين مصطفى إسماعيل شرف وآخرين «37 متّهما»

وحضر الأستاذ/ أحمد نبيل الهلالي منتدباً مع المتّهمين 1 و11 و16.

وحضر الأستاذ عبد اللطيف بركات المحامي موكلاً مع المتّهم الثاني.

وحضر الدكتور عصمت سيف الدولة المحامي منتدبا والأستاذ/هشام على المحامي منتدبا مع المتّهم الثالث.

وحضر الأستاذ/ مصطفى عويس المحامي منتدبًا مع المتّهمين 4 و28.

وحضر الأستاذ/ نظمي فرج المحامي موكلاً مع المتّهم الخامس.

وحضر الدكتور/ عبد الحليم مندور المحامي منتدباً مع المتّهم السادس.

وحضر الأستاذ/أمير سالم المحامي منتدباً مع المتّهمين السادس والتاسع عشر.

وحضر الأستاذ/ نبيل نجم المحامي منتدباً مع المتّهم السابع.

وحضر الأستاذ/ سيد عتيق المحامي منتدباً مع المتّهم الثامن.

وحضر الأستاذ/ سامح عاشور المحامي منتدباً مع المتّهمين التاسع والثاني عشر.
وحضر الأستاذ/ عبد الله الزغبى المحامي المنتدب مع المتّهم العاشر.
وحضر الأستاذ/ يوسف عبد العال المحامي المنتدب مع المتّهمين 11 و22.
وحضر الأستاذ/ محمد خالد الكيلانى المحامي منتدباً مع المتّهم الرابع عشر.
وحضر الأستاذ/ سيد أبو زيد المحامي منتدباً مع المتّهمين الخامس عشر والتاسع عشر.
وحضر الأستاذ/ أحمد الإمام المحامي منتدباً مع المتّهم السادس عشر.
وحضرت الأستاذة/أميرة بهيّ الدين المحامية منتدبة مع المتّهمين 17 و18 و20.
وحضر الأستاذ/ عبد الله خليل منتدباً مع المتّهمين 20 و22 و23.
وحضر الأستاذ/ عبد الفتاح بركة المحامي عن الأستاذ/ عبد المجيد عامر مع المتّهمين 23 و24.
كما حضر الأستاذ/ محمد المستكاوي المحامي منتدباً مع المتّهم 23.
وحضر الأستاذ/ محمد فهيم أمين موكّلاً مع المتّهم 25.
وحضرت الأستاذة/ لمياء صبري المحامية عن الأستاذ عبد الحميد الزناتي المنتدب مع المتّهم 26.
وحضرت الأستاذة/ آمال عبد الفتاح المحامية المنتدبة مع المتّهم 29.
وحضر الأستاذ/ محمد عبد اللطيف المحامي المنتدب مع المتّهم 31.
وحضر الأستاذ/ كامل فارس المحامي موكلاً مع المتّهم 34.
وحضر الأستاذ/ فتحي الرشيدي موكلاً مع المتّهم 35.
وحضر الأستاذ/ علم الدين زنط المحامي منتدباً مع المتّهم 36.
وحضر الأستاذان/ أحمد عبد الحفيظ وربيع راشد المحاميان المنتدبان مع المتّهم 37.
وحضر الأستاذ/ يوسف عبد العال المحامي عن الأستاذ/أسامة خليل المنتدب مع المتّهم 23.

المحكمة

حيث إنّ وقائع الدعوى تخلص في أنّ النيابة العامّة أسندت إلى المتّهمين بدائرة أقسام الساحل والأزبكية والسيدة زينب محافظة القاهرة.

أولاً: المتّهمون جميعاً

1. عطلوا عمداً سير قطارات السكك الحديدية على النحو المبيّن بالتحقيقات.

2. وهم موظفون عموميون أضروا عمداً بأموال ومصالح الهيئة القومية لسكك حديد مصر التي يعملون بها بأن عطلوا سير قطارات السكك الحديدية ممّا ترتب عليه خسائر مالية قيمتها 300 ألف جنيه والإضرار بمال ركاب تلك القطارات وأصحاب البضائع المنقولة فيها .

ثانياً: المتّهمون من الأول إلى الخامس عشر أيضا

1.استعملوا القوة والعنف والتهديد مع موظفين عموميين لحملهم بغير وجه حق على الامتناع عن أداء عمل من أعمال وظيفتهم بأن منعوا عنوة حسن عفيفي وسامي زكي السيد وآخرين مبيّنة أسماؤهم بالتحقيقات من قيادة قطارات السكك الحديدية المنوط بهم قيادتها وبلغوا بذلك مقصدهم بأن اشتركوا بطريق التحريض مع باقي المتّهمين وآخرين في ارتكاب الجرائم المبينة بالبندين الأول والثالث وذلك بأن حرضوهم على الامتناع عمداً عن قيادة قطارات السكك الحديدية وتأدية واجبات وظيفتهم فوقعت الجرائم بناء على هذا التحريض.

ثالثاً: المتّهمون من الخامس عشر إلى الأخير أيضا

بصفتهم موظفين عموميّين امتنعوا عمداً عن تأدية واجبات وظيفتهم بأن امتنعوا عن قيادة قطارات السكك الحديدية المنوط بهم قيادتها متّفقين على ذلك ومستغلّين تحقيق غرض مشترك هو الضغط على الحكومة للاستجابة لمطالبهم المالية وكان من شأن ذلك أن يحدث اضطرابا وإضراراً بمصالح عامّة.

وقد استندت النيابة العامّة في ذلك إلى أقوال كلّ من السادة (....) رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للسكك الحديدية و(.....) وكيل وزارة النقل و(.....) نائب رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للسكك الحديدية لشؤون الضواحي و(.....) مدير هيئة السكك الحديدية للشؤون المالية و(.....) نائب رئيس هيئة السكك الحديدية للشؤون المالية والإدارية و(.....) مدير إدارة البحث الجنائي لشرطة النقل والمواصلات و(.....) مفتش مباحث السكة الحديد و(.....) رئيس مباحث محطة مصر و(.....) رئيس مباحث السكة الحديد و(.....) مدير عام المنطقة المركزية للوحدات المتحركة و(.....) الضابط بمباحث شرطة النقل والمواصلات و(.....) السائق بهيئة السكك الحديدية و(.....) مدير خط حلوان و(.....) الملاحظ بمحطة السيدة زينب و(.....) مشرف تشغيل وصيانة بالهيئة القومية للسكك الحديدية و(....) سائق قطارات بالهيئة المذكورة و(.....) معاون توضيب بالهيئة و(.....) رئيس حركة أبراج محطة مصر و(.....) ملاحظ بلوك محطة مصر و(.....) مدير إدارة ورش الفرز بالهيئة و(.....) ملاحظ بلوك وردية شرق محطة القاهرة و(.....) عامل المناورة بوردية الشرق.

وحيث إنّ الدفاع طلب الاستماع إلى شهود نفي هم السادة (أحمد طه) عضو مجلس الشعب و(حسني عفيفي حسن) الوقاد بالهيئة و(الغريب عطية) و(محمد علي) و(إبراهيم محمد حسين) و(زكريا عبد الله حسين) و(محمد متولي عزب) السائقين بالهيئة وقد استمعت المحكمة إليهم.

فشهد السيد (أحمد طه) عضو مجلس الشعب أنه في التاسعة من مساء يوم 1986/7/7 توجّه إلى رابطة سائقي القطارات بعد أن علم بإضراب السائقين عن العمل فوجد عدداً كبيراً منهم في حالة ضيق وغضب شديدين فحاول تهدئة الموقف واقترح عقد لقاء مع السيد وزير النقل وبعض العمال وتنفيذاً لذلك الاقتراح توجه مع بعض العمال إلى مقر رئاسة الوزراء حيث تقابلوا مع السيد رئيس الوزراء ووزراء الزراعة والداخلية والنقل وقد وافقوا على اعتماد نصف مليون جنيه لإصلاح حال السائق فعاد هو ومن معه من العمّال إلى الرابطة لإبلاغ باقي المجتمعين بما حدث، وفي ذلك الوقت حضر بعض ممثلي الحزب الوطني فانسحب من الاجتماع وكانت الساعة حوالي الثالثة صباحاً.

وشهد حسني عفيفي حسن الوقاد بالسكة الحديد أنه في يوم 1986/7/7 كان موجوداً بمقرّ الرابطة حتى وقت متأخر من الليل انتظاراً لمقدم السيد وزير النقل إلى أن تمّ القبض عليه وعلى زملائه. وأضاف أنّ ما ذكره في تحقيقات النيابة من أنّ (سيد أحمد السيد) و(عبد العظيم علي عبد الرحمن) و(فاروق زكي) و(فكري عزت) هددوه وأجبروه على ترك القطار كان تحت تهديد من مباحث السكة الحديد وخوفاً من المقدم (.....) الذي كان موجوداً بغرفة وكيل النيابة أثناء التحقيق.

وشهد (الغريب عطيطو محمد علي) السائق بالهيئة أنه في يوم 1986/7/7 كان يعمل بمحطة السيدة زينب وفي الساعة الثامنة مساءً طلب أخذ عربية فوارغ وتوصيلها إلى الورشة بطرة وعندما عاد إلى محطة السيدة زينب شاهد مشاجرة بين الجمهور ولم يشاهد أياً من (صلاح مصطفي) و(عدلي حسين) و(محمد حسين الأكيابى) و(محمد حسنين خليل) بمحطة السيدة زينب.

وشهد (إبراهيم محمد حسين) السائق بخط حلوان أنه في يوم 86/7/2 حضر الاجتماع الذي عقد بمقر الرابطة بالقاهرة كان للسائقين عدة طلبات ووعد الوزير بالحضور يوم 1986/7/7 للاجتماع بهم لمناقشة مطالبهم وفي ذلك اليوم انتظر هو وزملاؤه بالرابطة من الساعة التاسعة صباحاً حتى الساعة الواحدة والنصف مساءً ولم يحضر الوزير فحدث تذمر من السائقين وحضر الأستاذ/ أحمد طه عضو

مجلس الشعب واصطحب معه بعضاً منهم وتقابلوا مع السيد وزير النقل وبعض الوزراء بمقرّ رئاسة الوزراء ثمّ عادوا إلى مقرّ الرابطة.

وشهد (زكريا عبد الله حسن) السائق بالهيئة بأنه في يوم 1986/7/7 كان في بني سويف مع زميله محمد أحمد حامد ولم يخبره الأخير بأنه ممتنع عن العمل وشهد محمد متولي عزب السائق بالهيئة أنه في يوم 85/12/14 أرسل السائقون برقيات إلى السيد رئيس مجلس الوزراء ولمجلس الشعب ولوزراء الداخلية والنقل يطالبون فيها بكادر خاص لهم وزيادة بدل طبيعة العمل وبدل المخاطر ولكن أحداً لم يستجب لهم وتحدّد يوم 1986/7/2 لمقابلة الوزير ولكنه اعتذر وحدّد يوم 1986/7/7 للاجتماع ولكنه لم يحضر أيضا وكان السائقون مجتمعين بمقر الرابطة في انتظار مقدم الوزير وقامت الشرطة بالقبض عليهم.

وحيث إنّ المتّهمين أنكروا ما هو منسوب إليهم وسايرهم الدفاع في هذا الإنكار ودُفع ببطلان القبض لخلو الأوراق مما يفيد صدور أوامر بالقبض على المتّهمين.

ودفع ببطلان أمر الإحالة فيما تضمّنه من الاتّهام الوارد تحت بند «أولاً تأسيساً» على تجهيله بعد بيان الفعل المادي المنسوب إلى المتّهمين كما دُفع أيضا ببطلان تشكيل المحكمة لأن الدعوى الماثلة كان يجب نظرها أمام محكمة أمن الدولة العليا لا أمام محكمة أمن الدولة «طوارئ» ودفع كذلك بانتفاء الركن الشرعي تأسيساً على أنّ المادة 124 من قانون العقوبات قد نسخت نسخاً صريحاً بالقرار بقانون 2 لسنة 77 الذي تمّ إلغاؤه بالقانون رقم 194 لسنة 83 كما أن نفس المادة (124 من قانون العقوبات) قد نسخت ضمنياً بالاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي وقّعت عليها جمهورية مصر العربية.

وحيث إنّه بالنسبة إلى الدفع ببطلان أمر الإحالة فيما تضمنه بالنسبة إلى التهمة الأولى فمردود بأنّ المادّة 2/214 من قانون الإجراءات الجنائية قد أوجبت أن يتضمّن قرار الاتهام في مواد الجنايات الجريمة المسندة إلى المتّهم بأركانها المكونة لها وكافّة الظروف المشدّدة أو المخففة للعقوبة ومواد القانون المراد تطبيقها، فيجب أن يبيّن قرار الاتهام الركن الماديّ للجريمة والقصد الجنائي والنتيجة إذ كان يتطلب لقيام الجريمة توفّر نتيجة معيّنة ورابطة السببية بين الفعل والنتيجة والضرر إذا كانت الجريمة تتطلبه ولا يترتب على إغفال قرار الاتهام لشيء منها البطلانُ، إلاّ إذا كان متعلقاً بإجراء جوهري طبقا لنص المادة 331 من قانون الإجراءات الجنائية.

ولمّا كان ذلك وكانت النيابة العامة قد اتهمت المتّهمين جميعاً بأنهم عطلوا عمداً سير قطارات السكك الحديدية على النحو المبيّن بالتحقيقات فإنها تكون قد أحالت بيان الركن المادي لجريمة التعطيل إلى أفعال التعطيل التي أسندتها للمتّهمين في التحقيقات التي أجرتها معهم ويظهر منها أن هذه الأفعال قوامها الامتناع عمداً عن قيادة القطارات وتركها متوقّفة في محطاتها وهذه الإحالة في قرار الاتهام لا تفهم منه، وخاصة أنه قد تضمن باقي أركان الجريمة كالقصد الجنائي ومادة العقاب المنطبقة على الفعل هى المادة 167 من قانون العقوبات وهذه الأركان في أمر الإحالة ومن ثم يكون الدفع ببطلان أمر الإحالة قد أقيم على غير أساس من الواقع أو القانون ويتعيّن لذلك رفضه.

وحيث إنه بالنسبة إلى الدفع ببطلان تشكيل المحكمة فمردود عليه بأنّ أمر رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 81 بإحالة بعض الجرائم إلى محاكم أمن الدولة طوارئ قد نصّ في البند ثانياً من المادة الأولى منه على أن «تحال إلى محاكم أمن الدولة طوارئ الجرائم المنصوص عليها في المواد من 163 إلى 170 من قانون العقوبات بشأن تعطيل المواصلات» كما نصّ في المادة الثانية منه على أنّه إذا كون الفعل الواحد جرائم متعدّدة أو وقعت عدة جرائم مرتبطة بعضها ببعض لغرض واحد كانت إحدى تلك الجرائم داخلة في اختصاص محاكم أمن الدولة فعلى النيابة تقديم الدعوى برمّتها إلى محاكم أمن الدولة طوارئ وتطبّق هذه المحاكم المادة 32 من قانون العقوبات.

وحيث إنّ النيابة العامّة قد أسندت إلى المتّهمين أنهم عطلوا سير قطارات السكك الحديدية الأمر المنطبق على المادة 167 من قانون العقوبات ثم أحالت الدعوى برمّتها إلى محكمة أمن الدولة طوارئ فإنّها تكون قد أصابت صحيح القانون ويتعيّن لذلك رفض الدفع.

وحيث إنّه بالنسبة إلى الدفع بانتفاء الركن الشرعي تأسيساً على أنّ المادة 124 من قانون العقوبات قد ألغيت بالقرار بقانون 2 لسنة 1977 وأنّ هذا القرار قد أُلغي بدوره بالقرار بقانون رقم 194 لسنة 1983 فمردود بأنّ إلغاء القانون قد يكون صريحاً وقد يكون ضمنياً ويشترط في هذه الحالة وجود تعارض حقيقي بين القانونين اللاحق والسابق بحيث لا يمكن تطبيق حكم كل منهما في نفس الوقت لأنّ التعارض الذي يستتبع إلغاء نصّ تشريعيّ بنص في تشريع لاحق لا يكون إلاّ إذا ورد النصان على محلّ واحد ويكون من المحال إعمالهما معاً، أما إذا اختلف المحلّ فإنّه يتعيّن العمل بكلّ قانون في محلّه بصرف النظر عمّا بينهما من مغايرة طالما أنّ لكلّ منهما مجاله الخاص في التطبيق ولما كانت المادة 7 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 77 قد نصّت على أنه: «يعاقب بالأشغال الشاقّة المؤبّدة العاملون الذين يضربون عن

عملهم متّفقين في ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك إذا كان من شأن هذا الإضراب تهديد الاقتصاد القومي».

ونصّت المادة 9 من ذات القرار بقانون على أن يلغى كلّ من يخالف ذلك من أحكام.

وحيث إنّ مفهوم المادة السابعة سالفة الذكر يعني أنّه يشترط لإعمالها أن يكون هناك إضراب من العاملين أياً كانت صفتهم وأن يكون هذا الإضراب ممّا يهدّد الاقتصاد القومي في حين أنّ المادة 124 من قانون العقوبات تنص على أنّه إذا ترك ثلاثة على الأقلّ من الموظفين أو المستخدمين العموميّين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متّفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كلّ منهم إلخ...».

أي يقتصر تطبيقها على الموظفين والمستخدمين العموميّين وأنها تجرّم الإضراب بكافّة صورة سواء هدّد الاقتصاد القومي أو لم يهدّد. وعلى ذلك فإنّ النص على إلغاء كلّ ما يخالف المادة السابعة من القرار بقانون 2 لسنة 77 لا ينصرف بداهة إلى المادة 124 من قانون العقوبات وذلك لاختلاف مجال تطبيق كلّ منهما، فإذا نص القرار بقانون رقم 194 لسنة 83 على إلغاء القرار بقانون 2 لسنة 77 فإنّ هذا الإلغاء لا يمسّ بحال من الأحوال المادة 124 من قانون العقوبات التي لم يسبق إلغاؤها كما سبق البيان.

وحيث إنّه بالنسبة إلى الدفع بنسخ المادة 124 ضمنياً بالاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنّ مصر قد وقّعت عليها ونصّت المادة الثامنة منها على أنّه «تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل أ.... ب.... ج....

د–الحق في الإضراب، على أن يمارس طبقا لقوانين القطر المختص إلخ...».

وهذا النص قاطع الدلالة في أنّ على الدولة المنضمّة إلى الاتفاقية الالتزام بأن تكفل الحقّ في الإضراب بمعنى أنّه صار معترفاً به كحقّ مشروع من حيث المبدأ ولا يجوز العصف به كلياً وتجريمه على الإطلاق وإلاّ فإنّ ذلك يُعدّ مصادرة كاملة للحق ذاته. وما تملكه الدول المنضمّة إلى الاتفاقية لا يعدو أن يكون مجرّد تنظيم ذلك الحقّ المقرّر بحيث تنظم التشريعات الداخلية طريقة ممارسة ذلك الحق. وهناك فرق بين نشأة ووضع قيود على ممارسته. وعدم وضع تنظيم لذلك الحقّ لا يعني على الإطلاق العصف به أو تأجيله لحين وضع تلك النظم وإلا لاستطاعت أية دولة التحلّل من التزامها بعد وضع تنظيم لممارسة ذلك الحق.

ولا ينال من هذه النتيجة مبدأ التدرّج الذي قرّرته المادة الأولى من الاتفاقية في فقرتها الرابعة، فقد نصّت تلك الفقرة على أن «تتعهد كلّ دولة طرف في الاتفاقية الحالية أن تقوم منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين باتّخاذ الخطوات، وخصوصا منها الاقتصادية والفنية، لأقصى ما تسمح به مواردها المتوفّرة من أجل التوصل تدريجياً إلى التحقيق الكامل للحقوق المعترف بها في الاتفاقية الحالية بكافّة الطرق المناسبة بما في ذلك على وجه الخصوص تبني الإجراءات التشريعية». ذلك أنّ نص هذه الفقرة إنّما يعالج المجالات التي تحتاج فيها الدولة المتعاقدة إلى موارد اقتصادية وافية وغير متوافرة لديها حتى تستطيع أن تحقّق لمواطنيها الرعاية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المطلوبة وذلك تدرجا عن طريق تنمية مواردها الذاتية أو بالتعاون مع الدول الأخرى وتلقي المساعدات الخارجية ولا يمكن اعتبار الحقّ في الإضراب من قبيل تلك الحقوق التي ينصرف إليها النص بحسب مفهومه الظاهر والذي لا يجوز الانحراف عنه حيث إنه لا يعتريه غموض يقتضي التفسير أو التأويل.

وحيث إنّ المادة 124 من قانون العقوبات قد جرى نصها على أنه «إذا ترك ثلاثة على الأقلّ من الموظفين أو المستخدمين العموميّين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متّفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كلّ منهم بالحبس مدّة لا تقلّ عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه إلخ...

ونصّت الاتفاقية في مادتها الثامنة على أن «تتعهّد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل «...(د) الحق في الإضراب على أن يمارس طبقا لقوانين القطر المختص».

ولمّا كان الإضراب لغة وقانوناً هو الامتناع الجماعيّ المتّفق عليه بين مجموعة من العاملين عن العمل لفترة مؤقتة لممارسة الضغط للاستجابة لمطالبهم فإنّ الواضح من هذين النصين وجود تعارض بين التشريع الداخلي والاتفاقية المذكورة مما يتعين بحث أيهما الأقدر بالتطبيق، لذلك ينبغى أولاً معرفة القوّة التي تتمتع بها القاعدة الاتفاقية الدولية في مواجهة القاعدة التشريعية العاديّة وهل تعتبر في نفس مرتبة التشريع باعتبار أنّ كليهما صادر من السلطة صاحبة السيادة في الدولة، أم إنه يجب اعتبار المعاهدة تحمل وزناً أكبر من التشريع الداخلي إذ إنها تتضمن في الوقت ذاته التزام الدولة قبل الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة باتّباع القاعدة في حين أنّ الدولة لا يقع عليها أيّ التزام دولي بالأخذ بالقاعدة التشريعية، إلاّ أنّ هذا الاعتبار لا يمكن الاستناد إليه في المجال الداخلي لتفضيل القاعدة التي تقضي بها المعاهدة على القاعدة التشريعية، فمسؤولية الدولة في المجال الدولي شيء وقيام القضاء الداخلي بتطبيق المعاهدة شيء آخر فالقاضي الوطني لا يطبق المعاهدة تأسيسا على أنّ دولته قد التزمت دوليا بتطبيقها

بل يطبّقها باعتبارها جزءاً من قوانين الدولة الداخلية إذا ما تمّ استيفاؤها للشروط اللازمة لنفاذها داخل الإقليم.

وقد أكّد الدستور المصري هذا المعنى فنص في الفقرة الأولى من المادة 151 على أنّ «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة».

ونص في الفقرة الثانية من تلك المادة على أنّ «معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمّل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها».

وبالاطّلاع على قرار رئيس الجمهوريّة رقم 537 لسنة 1981 بشأن الموافقة على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمنشور في العدد 14 من الجريدة الرسمية والمؤرّخ في 8 من أبريل/نيسان سنة 1982 يتبيّن أنه قد نصّ صراحة على أنّ الموافقة على الاتفاقية الدولية المذكورة قد تمّ بعد الاطّلاع على الفقرة الثانية من المادة 151 من الدستور ممّا يفيد أنها قد سردت بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب بوصفها إحدى المعاهدات الدولية التي تتعلق بحقوق السيادة بما تضعه من قيود على سلطات الدولة تتمثل في وجوب احترام الحقوق التي أقرتها واعترفت بها الاتفاقية الدولية الصادرة في نطاق الأمم المتحدة وبالتطبيق لميثاقها.

وحيث إنه تطبيقا لنص المادة 151 من الدستور سالفة الذكر ولما استقرّ عليه الفقه والقضاء فإنّ المعاهدات الدولية التي صدرت وفقا للأصول الدستورية المقررة ونشرت في الجريدة الرسمية حسب الأوضاع المقرّرة تعد قانونا من قوانين الدولة يتعيّن على القضاء الوطني تطبيقها باعتبارها كذلك.

وحيث إنه متى كان ذلك فإنّ الاتفاقية المذكورة وقد نشرت في الجريدة الرسمية في الثامن من أبريل/نيسان سنة 1982 بعد أن وافق عليها مجلس الشعب تعتبر قانوناً من قوانين الدولة. ومادامت لاحقة لقانون العقوبات فإنّه يتعيّن اعتبار المادة 124 قد ألغيت ضمنياً بالمادة 8 فقرة (د) من الاتفاقية المشار إليها عملا بنص المادة الثانية من القانون المدني التي تنصّ على أنّه لا يجوز إلغاء نصّ تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء أو يشتمل على نصّ يتعارض مع نصّ التشريع القديم أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع، ولا يقدح في ذلك أن المادة

124 من قانون العقوبات قد عدلت – برفع الغرامة بالقانون رقم 92 لسنة 82 بعد نشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية لأنه إذا كان من المقرر فقهاً وقضاء أنّ الساقط لا يعود فإنّه بالتالي ومن باب أولى لا يعدّل لأنّ التعديل لا يمكن أن يرد على معدوم أو مادام الثابت أن المادة 124 قد ألغيت ضمناً بالاتفاقية السابق الإشارة إليها فإنه لا يجوز بأيّ حال من الأحوال إجراء أيّ تعديل في تلك المادّة لأنّها ألغيت ولم يعد لها وجود، ممّا تكون معه تهمة الامتناع عن العمل قد بنيت على غير أساس من القانون والمحكمة في هذا الصدد تهيب بالمشرّع أن يسارع إلى وضع الضوابط اللازمة لهذا الحق على نحو يحقق مصلحة البلاد العليا ومصالح العمّال في نفس الوقت حتى لا تعمّ الفوضى وتتعطل المصالح العليا للمجتمع ولضمان عدم توقف سير المرافق الأساسية أو المساس بوسائل الإنتاج أو إيذاء غير المضربين.

وحيث إنّه بالنسبة لتهمة تعطيل سير القطارات والإضرار العمديّ بأموال ومصالح الهيئة القومية لسكك حديد مصر فإنّه من المقرر فقهاً وقضاءً بأنّه متى قرّر الشارع حقاً، اقتضى ذلك حتما إباحة الوسيلة إلى استعماله أي إباحة الأفعال التي تستهدف الاستعمال المشروع للحق وكذلك النتائج المترتبة على هذا الاستعمال سواء للحصول على ما يتضمّنه من مزايا أو لمباشرة ما يخوله من قواعد القانون، إذ يصدم المنطق أن يقرر الشارع حقا ثم يعاقب على الأفعال التي يُستعمَل بها فيكون معنى ذلك التناقضَ بين قواعد القانون وتجريدَ الحقّ من كلّ قيمة.

وقد نصّت على ذلك المادة 60 من قانون العقوبات فجرى نصها على أنّه: «لا تسري أحكام قانون العقوبات على كلّ فعل ارتُكب بنيّة سليمة عملاً بحقّ مقرّر بمقتضى الشريعة».

وقد جاءت هذه المادة تأكيداً لما جاء بالمادة السابعة من قانون العقوبات – التي تقرّر أنّه «لا تُخلّ أحكام هذا القانون في أيّ حال من الأحوال بالحقوق الشخصية المقرّرة في الشريعة الغرّاء». ومكرّرة ذلك الاعتراف بتلك الحقوق ومضيفة إليه اعترافاً بالحقوق التي يقرّرها التشريع الوضعي بصفة عامّة، فقد رأى المشرّع أن يوسّع من نطاق المادة السابعة فجعله شاملاً كل الحقوق التي يُعدّ استعمالها سبباً للإباحة حتى يكون مقرّرا للقاعدة العامّة في هذا الشأن وهو أمر يتّفق مع المنطق وفلسفة القانون فإذا أباح المشرّع فعلا من الأفعال فمن غير المقبول أن يحاسب بعد ذلك على ما قد يحدث نتيجة لهذا الفعل. وحيث إنّه متى كان ذلك وكان حقّ الإضراب مباحا بمقتضى الاتفاقية الدولية السابق الإشارة إليها وكان الثابت من الأوراق والتحقيقات أنّ أيّا من المتّهمين لم يقم بإتلاف أو تخريب القطارات أو المعدات ممّا يقطع بحسن نيّتهم فإنّ ما حدث نتيجة لذلك الإضراب لا يمكن أن يقع تحت طائلة قانون العقوبات عملاً بالمادة 60 سالفة الذكر.

وحيث إنّه بالنسبة إلى تهمة استعمال القوة والعنف والتهديد والتحريض المنسوبة إلى المتّهمين من الأول إلى الخامس عشر فإنّه فضلا عن عدم اطمئنان المحكمة إلى أقوال شهود تلك الوقائع أمام النيابة العامة فإنّها تطمئن إلى أقوال من شهد منهم أمام المحكمة وهما حسني عفيفي حسن ومحمد أبو العلا علي فقد شهد الأول أنّ أيّا من المتّهمين لم يقم بتهديده بقصد إجباره على ترك عمله على القطار المكلّف بالعمل عليه وأنّ ما أدلى به في تحقيق النيابة إنّما كان تحت طائلة تأثير تهديد رجال المباحث له بتشريد أولاده خاصة وأن المقدم (.....) كان موجوداً معه أثناء الإدلاء بأقواله وشهد الثاني بأن أحدا لم يقم بالضغط عليه أو تهديده لحمله على ترك عمله.

والمحكمة قد استقرّ في وجدانها أنّ ذلك الإضراب ما كان يحدث من تلك الفئة من العمّال – وقد كانت مثالا للالتزام والتضحية – إلا عندما أحسّت بالتفرقة في المعاملة والمعاناة الملقاة على كاهل فئات الشعب حتى لا يستفحل الداء ويعز الدواء.

وحيث إنّه بالبناء على ما تقدّم فإنّ التهم المسندة إلى المتّهمين جميعا تكون قد تخاذلت في أساسها القانوني والواقعي وتقوضت لذلك أركانها الأمر الذي يلازمه البراءة عملا بالمادة 304 من قانون الإجراءات الجنائية.

«<u>فلهذه الأسباب</u>»

وبعد الاطّلاع على الموادّ سالفة الذكر.

حكمت المحكمة

حضورياً ببراءة جميع المتّهمين ممّا أسند إليهم.

صدر هذا الحكم وتُلي علنا بجلسة اليوم الخميس الموافق لـ1987/4/16.

الملحق (5)

الحكم الخاص بالتأسيس لعدم جواز تصرف الدولة في أموال التأمينات الاجتماعية

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداري

الدائرة الأولى

بالجلسة المنعقدة علنا في يوم الثلاثاء الموافق لـ2009/6/30 م

وبرئاسة السيد الأستاذ المستشارالدكتور محمد أحمد عطية، نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري،

وعضوية السيد الأستاذ المستشار منير محمد غطاس، نائب رئيس مجلس الدولة،

والسيد الأستاذ المستشار سعيد سيد أحمد نائب رئيس مجلس الدولة،

وحضور السيد الأستاذ المستشار جمال جمعة صدّيق، مفوّض الدولة،

وسكرتارية السيد سامي عبد الله خليفة، أمين السر.

أصدرت الحكم الآتي :

في الدعويين رقمي 7196 لسنة 63 ق، و12590 لسنة 63 ق

المقامة أولاهما من :

شكري عازر أسعد عطا الله.....16

ضدّ :

1- وزير المالية (بصفته)

2- الهيئة القومية للتامين الاجتماعي (خصم مدخل)

3- الجهاز المركزي للمحاسبات (خصم مدخل)

والمقامة ثانيهما من :

1- صابر محمد محمد بركات

2- أحمد صالح الصياد

3- شكري عازر أسعد عطا الله

ضـدّ :

1- رئيس الجمهورية (بصفته)

2- رئيس الوزاراء (بصفته)

3- وزير المالية (بصفته)

تابع الحكم في الدعويين رقمي 7196 لسنة 63 ق و12590 لسنة 63 ق

«<u>الوقائع</u>»

بتاريخ 2008/11/25 أقام المدعون في الدعوى رقم 7196 لسنة 63 دعواهم بإيداع صحيفتها قلم كتابة المحكمة طالبين في ختامها الحكم

<u>أولا</u>، وبصفة مستعجلة: بوقف تنفيذ قرار وزير المالية رقم 272 لسنة 2006 فيما تضمنته من تعديل المادة 218 من اللاّئحة السلطة لقانون الموازنة العامة رقم 53 لسنة 1973 والأمر بتنفيذ الحكم بمسودتة وبدون إعلان. **<u>ثانيا</u>**، وفي الموضوع: بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتّب على ذلك من آثار وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

وذكر المدعون أن القرار المطعون فيه نصّ على أن يضاف إلى المادة رقم (218) من اللاّئحة السلطة المرفقة بقانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 2005 ما يلي:

في أولاً (ب) : مجموعة (6) مصروفات تامينية.

في ثانياً : مجموعة (7) إيرادات تامينية.

واستطرد المدّعون موضّحين أنّ القرار المطعون فيه بذلك يكون قد ضمّ أموال التأمينات الاجتماعية بصندوقيها إلى الموازنة العامة للدولة وهذا ما يخالف أحكام الدستور والقانون، فالدستور يقضي في المادة (17) منه بأن تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي رقم 79 لسنة 1975 ونص على أن تنشأ هيئة قومية للتأمين الاجتماعي تتولّى إدارة صندوقي التأمين الاجتماعي، وأعطى لها الشخصية الاعتبارية وقدر لها موازنة خاصة تلحق بموازنة الدولة وتسري عليها الأحكام الخاصة بالهيئات القومية.

كما نظم القانون رقم 79 لسنة 1975 المشار إليه استقلال الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وسلطات مجلس إدارتها وكيفية الإشراف على أموالها والرقابة عليها.

وأشار المدّعون إلى أنّ القرار المطعون فيه يخالف هذة النصوص جميعا بالإضافة إلى أنه يخالف نص المادة (34) من الدستور التي تنص على أنّ «الملكية الخاصة مصونة ولايجوز فرض الحراسة عليها...»، والأموال ملك المشتركين ولا تنطبق عليها شروط المال العام.

وذكروا أنّ النتائج التي تترتّب على القرار الطعين تتمثل في أموال التأمينات الاجتماعية لن تستحقّ عليها أيّة فوائد ولو كانت منخفضة عن سعر السوق، وأنّ دور الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي سينتهي وسيلغى مفهوم التأمينات الاجتماعية في مصر رغم أنّه نظام معروف في جميع دول العالم.
وأشاروا في ختام عريضة الدعوى إلى أنهم جميعا من أصحاب المعاشات وبالتالي فإنّ لهم صفة ومصلحة في إقامة الدعوى وخلصوا إلى طلب الحكم لهم بالطلبات سالفة البيان.

وبتاريخ 2009/1/4 أقام المدّعون في الدعوى رقم 12590 لسنة 63 ق دعواهم بإيداع صحيفتها قلم كتابة المحكمة بطلب الحكم.
أولا: وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير المالية رقم 272 لسنة 2006 فيما تضمّنه من تعديل المادة 218 من اللاّئحة التنفيذية لقانون الموازنة العامّة رقم 53 لسنة 1973، والتصريح لهم بالطعن بعدم دستورية القرار الطعين لمخالفته أحكام الدستور أو الإحالة إلى المحكمة الدستورية.

وفي الموضوع بإلغاء القرار مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام جهة الإدارة المصروفات.
وذلك على سند من أنّ التعديل الذي أدخلة القرار المطعون فيه على أحكام اللاّئحة التنفيذية لقانون الموازنة العامّة للدولة من شأنه أن يجعل إيرادات التأمينات جزءًا من إيرادات الموازنة العامّة للدولة

ومصروفات التأمينات جزءاً من مصروفات الموازنة العامة للدولة وهذا يخالف نصوص القانون رقم 79 لسنة 1975 الذي أنشأ الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وأكّد على استقلاليتها كما يخالف القرار قانون الموازنة العامّة للدولة وميزانيات الهيئات الاقتصادية والهيئات العامّة، كما ينعى المدّعون على القرار صدوره مشوبا بعيب إساءة استغلال السلطة والانحراف بها، ذلك أنّ القرار يستهدف الصالح العام وإنّما يرمي إلى تحقيق أغراض غير التي كفلها المشرّع وهكذا يسير الشك حول أمان هذه الأموال التي تمثّل حقوق الملايين من أبناء الوطن ومليارات الجنيهات من المدّخرات الخاصة بهم في صناديق التأمينات الاجتماعية وما يلحق بها من فوائد ضخمة وكذلك حول قدرة الحكومة على سداد ما اقترضته منها لتمويل عجز الموازنة العامّة للدولة.

وأضاف المدّعون أنهم يطعنون على القرار بعدم الدستورية لأنّه يمثّل عصفا بالضّمانات الدستورية لحقوقهم التأمينيّة وتعارضًا مع مواد الدستور أرقام 4 و7 و16 و17 و23 و34 و122 وخلصوا إلى طلب الحكم لهم بالطلبات سالفة البيان.

وقد حدّدت المحكمة لنظر الشق العاجل من الدّعويين جلسة 2009/1/20 وفيها تقرّر ضمّ الدعوى رقم 12590 لسنة 63 ق إلى الدعوى رقم 7196 لسنة 63 ق ليصدر فيهما حكم واحد، ثمّ وقع تداول النظر في الدعويين أمام المحكمة على النحو المبيّن بمحاضر الجلسات حيث أودع الحاضرون عن المدّعين في الدعوى الأولى خمس حوافظ مستندات وأودع الحاضرون عن المدّعين في الدعوى الثانية أربع حوافظ مستندات ومذكّرتي دفاع ببيان أوجه الطعن بعدم دستورية القرار المطعون فيه.

وبجلسة 2009/3/10 قدّمت هيئة قضايا الدولة حافظة مستندات، وبذات الجلسة تقرّر إصدار الحكم في الدعويين بجلسة 2009/4/28 مع التصريح بتقديم مذكّرات خلال عشرة أيام أودعت خلالها هيئة قضايا الدولة مذكرة دفاع بطلب الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى:

1- لانتفاء القرار الإداري،

2- لرفعها بعد الميعاد،

3- لانتفاء شَرطي الصفة والمصلحة.

واحتياطيا برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وكذا الدفع بعدم الدستورية وإلزام المدّعين بالمصروفات.

وبهذه الجلسة قرّرت المحكمة إعادة الدعويين للمرافعة بجلسة 2009/5/12 لإدخال الهيئة القوميّة للتأمين الاجتماعي خصما في الدعوى لتبيّن موقف الأموال الخاصة بها ولإدخال الجهاز المركزي للمحاسبات.

وبجلسة 2009/6/2 أودع الحاضر عن الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي ثلاث حوافظ مستندات طويت على صور من قوانين ربط الموازنة العامّة للدولة وقوانين ربط موازنة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي عن السنوات من 2006 حتى يونيو 2009 كما قدم مذكرة دفاع.

وبذات الجلسة تقرّر حجز الدعويين للحكم بجلسة 2009/6/30 مع التصريح بتقديم مذكرات في أسبوع قدم خلاله الحاضر عن وزير المالية بصفتة وآخرون مذكرة دفاع بذات الطلبات الواردة بمذكرة دفاعه الأولى بالإضافة إلى طلب الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي رسمه القانون رقم 7 لسنة 2000.

وبجلسة اليوم صدر الحكم وأودعت مسودتة المشتملة على أسبابه عند النطق به.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات، والمداولة قانوناً

ومن حيث إنّه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنّ تكييف الدعوى إنّما هو من تصريف المحكمة إذ عليها – بما لها من هيمنة على تكييف الخصوم لطلباتهم – أن تتقصى حقيقة هذه الطلبات وأن تستظهر مراميها وما قصده الخصوم من إبدائها وأن تعطي الدعوى وصفها الحق وتكييفها القانوني الصحيح على هدي ما تستنبطه من واقع الحال وملابساته دون أن تتقيّد في هذا الصدد بتكييف الخصوم لها وإنما بحكم القانون فحسب.

ومن حيث أنّ الثابت بالأوراق أنّ المعين – وهم من أصحاب المعاشات – ذكروا في دعواهم أنّ وزير المالية قرّر نقل أموال التأمينات الاجتماعية لتصبح بنداً من بنود الميزانية العامّة للأسباب الآتية:

1- أنّ أموال التأمينات الاجتماعية أموال خاصة ولا يجوز مصادرتها إلاّ بحكم قضائيّ.

2- أنّ للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي مجلس إدارة وضمّ أموال التأمينات فيه اغتصاب لسلطات ذلك المجلس.

3- أنّ الأموال التي تمّ الاستيلاء عليها تفوق بكثير ما تمّ إصداره من سندات على الخزانة العامّة.
4- أنّ الاستيلاء على أموال التأمينات حرم المدّعين (باعتبارهم أصحاب معاشات) من ريع استثمار هذه الأموال وزيادة معاشاتهم لمواجهة زيادة أعباء المعيشة.

وإذا كان الأمر على ما تقدّم فإنّ التكييف القانوني الصحيح لطلبات المدّعين تتمثل في أنهم يطلبون الحكم أولا: وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزارة المالية بالاقتراض عن طريق سندات الخزانة من أموال صندوقي التأمينات الاجتماعية لتمويل استثمارات أجهزة الموازنة العامّة للدولة لمدة وبعائد ثابت تحدّده الوزارة دون أخذ رأي مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي.
ثانيا: وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام مجلس إدارة الهيئة بمباشرة دوره (المنوط به قانونا) في إدارة وحسن استثمار أموال التأمينات الاجتماعية بالطريقة المثلى بما يعود بالنفع على أصحاب المعاشات وغيرهم من المستفيدين من التأمينات الاجتماعية.

ومن حيث إنّه عن الدّفعين اللذين أبداهما الحاضر عن جهة الإدارة بعدم قبول الدعويين لانتفاء القرار الإداري ولرفعهما من غير ذي صفة ومصلحة فإنّهما مردودان ولا يجدان سندا صحيحا في حكم القانون ذلك أنّ القرار الطعين -بالوصف الذي أسبغته المحكمة على طلبات المدّعين – إنّما يتعلق باقتراض أموال صندوقي التأمينات التابعين للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي والمخصصة أصلا لتقديم خدمات اجتماعية للمدّعين وغيرهم من المشتركين (المؤمن عليهم وأسرهم) وتخصيصها – بدلا من ذلك – لتمويل استثمارات أجهزة الموازنة العامّة للدولة لمدة وبعائد ثابت حدّدتة وزارة المالية دون توقف على أخذ رأي مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي الذي يفترض قيامه – نيابة عن أصحاب الشأن المشتركين في نظام التأمينات الاجتماعية- بإدارة هذه الأموال.

وإذا استجمعت المنازعة الماثلة – بوصفها المتقدّم – صفة المنازعة الإدارية لتعلّقها بقرار أفصحت من خلاله جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامّة بمقتضى القوانين واللوائح بغرض إحداث أثر قانوني معين على نحو ما سلف بيانه ومن ثم يتوفّر في هذه الحالة القرار الإداري الذي يحقّ لأصحاب الشأن الطعن فيه.

وإذ يؤثر القرار الطعين على حقوق المعنيّين التأمينية بوصفهم من أرباب المعاشات وبالتالي على مصالحهم الشخصية فيما لو تعرّضت أموال التأمينات المقترضة للخطر بسبب تقلبات الموازنة العامّة

ومن ثم تكون للمدّعين صفة ومصلحة في الطعن على القرارالمطعون فيه طالما بقيت أموال التأمينات الاجتماعية دينا في ذمّة الدولة، ولم توضع الفواصل الواضحة بينها وبين أموال الخزانة العامّة.

ومن حيث إنّه عن دفعي جهة الإدارة بعدم قبول الدعويين لرفعهما بصورة جماعية ولعدم اتّباع الإجراءات المنصوص عليها في القرار رقم 7 لسنة 2000.

فقد سلفت الإشارة إلى أنّ المدّعين – بوصفهم من أصحاب المعاشات – أقاموا الدعويين الماثلتين بطلب واحد وهدف مشترك هو الطعن على قرار جهة الإدارة باقتراض أموال التأمينات الاجتماعية بسندات على الخزانة العامّة للدولة دون أخذ رأي الهيئة العامّة للتأمين الاجتماعي، ومن ثم يكون من السائغ قانوناً قيامهم بتوجيه الخصومة على صورتها الراهنة تيسيرا لحقّ التقاضي وسرعة الفصل في المنازعات بما يؤدي في النهاية إلى حسن سير العدالة.

كما أنّ الدعويين تضمّنتا شقّا عاجلا بطلب الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإضافة إلى طلب الإلغاء ومن ثم فإنّه لا يلزم اللجوء في شأنهما أولا إلى لجان فضّ المنازعات المنصوص عليها في القانون رقم 7 لسنة 2000 حسبما تقضي بذلك المادة (11) من القانون المشار إليه.

ولكلّ ما سبق تغدو الدفوع المقدّمة من جانب جهة الإدارة بعدم قبول الدعويين غير قائمة على سند قانوني سليم وعليه تقضي المحكمة برفضها.

ومن حيث إنّ الدعويين قد استوفتا أوضاعهما الشكليّة فمن ثم تكونان مقبولتين شكلاً.

ومن حيث إنّ المادة (17) من الدستور تنصّ على أنّ «تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعا وذلك وفقا للقانون» .

وتنص المادة (122) من الدستور على أن «يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرّر على خزانة الدولة وينظم القانون حالات استثناء منها والجهات التي تتولى تطبيقها».

ويستفاد ممّا تقدم – على ما هو مقرّر في قضاء المحكمة الدستورية العليا – أنّ الدستور حرص في المادة (17) منه على دعم التأمين الاجتماعي حين أناط بالدولة مدّ خدماتها في هذا المجال إلى

المواطنين بجميع فئاتهم في الحدود التي يبيّنها القانون من خلال تقرير ما يعينهم على مواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم.

كما أنّ الدستور قد عهد بنص المادة (122) سالفة الذكر إلى المشرّع بصوغ القواعد التي تقرّر بموجبها على خزانة الدولة المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعلانات والمكافآت والجهات التي تتولّى تطبيقها.

ومن حيث إنّه بموجب ذلك فقد صدر قانون التأمين الاجتماعي رقم 79 لسنة 1975 الذي اشتمل على خمسة أشكال للتأمين هي تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، وتأمين إصابات العمل، وتأمين المرض وتأمين البطالة وتأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات.

ونص في المادة (6) منه على إنشاء صندوقين للتأمين الاجتماعي هما صندوق التأمينات للعاملين بالمؤسسات بالجهاز الإداري للدولة وبالهيئات العامّة وصندوق التأمينات للعاملين بالمؤسسات بالجهاز الإداري للدولة وبالهيئات العامّة وصندوق التأمينات للعاملين بالمؤسسات العامّة وبالوحدات الاقتصادية بالقطاعين التعاوني والخاص، وتتكوّن مواردهما – حسبما نصّت عليه المادة (7) من القانون المشار إليه ممّا يأتي:

1- الاشتراكات التي يُؤديها أصحاب الأعمال عن العاملين لديهم.

2- المبالغ التي تؤديها الخزانة العامة لحساب تأمين الشيخوخة والوفاة.

3- المبالغ التي تؤديها الخزانة العامّة أو صاحب العمل أو المؤمن عليهم لحساب مُدَدِ الخدمة السابقة ضمن مدة الاشتراك في التأمين.

4-الرسوم التي يؤديها أصحاب الأعمال أو المؤمن عليهم وفقا لأحكام القانون.

5- حصيلة استثمار أموال الصندوق.

6- المبالغ الإضافية وربح الاستثمار المستحقّة وفقا لأحكام القانون.

7- الموارد الأخرى الناتجة عن نشاط الصندوق.

8- الإعلانات والتبرّعات والهبات التي يقرّر مجلس الإدارة قبولها.

9- وتنص المادة (9) من قانون التأمين الاجتماعي على أن «تُنشأ هيئة قومية للتأمين الاجتماعي تتولى إدارة الصندوقين المشار إليهما في البندين 1 و2 من المادة (6) من هذا القانون.

ويكون لهذه الهيئة الشخصيةُ الاعتبارية ولها موازنة خاصة تلحق بالموازنة العامة للدولة وتسري عليها القواعد والأحكام الخاصة بالهيئات القومية» .

أمّا المادة (3) من قانون الموازنة العامّة للدولة رقم 53 لسنة 1973 معدّلا بالقانون رقم 11 لسنة 1979 فإنها تنص على أن «تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كلّ من الجهاز الإداري ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة وصناديق التمويل.

ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذي يؤول للدولة وما يتقرّر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات.

ويسري على الموازنات المستقلّة المنصوص عليها بالفقرة السابقة أحكام الباب الرابع من هذا القانون».
والمستفاد من النصوص المتقدمة أنّ المشرّع لم يشأ الخلط بين الميزانية العامة للدولة وميزانية الهيئات العامة ذات الموازنات المستقلّة ومنها الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي التي تنص على أن يكون لها ميزانية مستقلة، وبالتالي لم يدخل ضمن الأموال العامة للدولة أموال التأمينات الاجتماعية لاختلاف طبيعة كلّ منهما.

فالأولى مخصصة للمنفعة العامّة وتخص القطاع الحكومي الذي يقدّم عادة خدماتة مجانا لعامة المواطنين، بينما تعتبر أموال التأمينات الاجتماعية أموالاً خاصّة ملك المشتركين في نظام التأمين الاجتماعي (دون غيرهم من المواطنين) وأولئك هم المؤمّن عليهم (المستحقون لهذه الأموال مستقبلاً) الذين ساهموا في تمويل النظام التأميني والذين يدفعون من أموالهم الخاصة الاشتراكات التي يعوّل عليها النظام التأميني لأداء المستحقات التأمينية حين تتحقّق شروطها.

وإذا كانت لأموال التأمينات الاجتماعية صفة الأموال الخاصة على ما سلف البيان فإنّها تكون – والحالة هذه – داخلة ضمن الحماية التي قرّرها الدستور للملكية الخاصة عموما بنصه في المادة (34) منه على أنّ «الملكية الخاصة مصونة...» ولا يجوز المساس بها إلا على سبيل الاستثناء وفي الحدود التي يقتضيها تنظيمها.

وإذا كانت مظلّة التأمين الاجتماعي هي التي تكفل بمداها واقعاً أفضل يؤمن المواطن في غده ويضمن وينهض بموجبات التضامن الاجتماعي التي يقوم عليها المجتمع وفقا لنص المادة (7) من الدستور، بما يؤكّد أنّ الرعاية التأمينية ضرورة اجتماعية بقدر ما هي ضرورة اقتصادية، وأنّ غايتها أن تؤمّن المشمولين بها في مستقبل أيامهم عند تقاعدهم أو عجزهم أومرضهم وأن تكفل الحقوق المتفرّعة عنها لأسرهم بعد وفاتهم.

وإذا كان الأمر على ما تقدّم فإنّ دور الدولة يجب أن يكون مقصورا على رعايتها ودعمها للتأمينات الاجتماعية، طالما أنّ أموالها– على ما سلف البيان – مملوكة للمواطنين الذين ساهموا في تكليف هذة التأمينات، وإنّ ضمان الرعاية التأمينية إنّما يكون أصلا من خلال التزام الدّولة بأن توفّر لهذه الرعاية بيئتها وأسبابها وفقاً لنص المادة (17) من الدستور.

وترتيبا على ما تقدّم جميعه فإنّ التنظيم التشريعي للتأمين الاجتماعي في مصر ينبغي أن يراعي عددا من المبادئ والأسس والضوابط الكفيلة يجعله نظاماً تراكمياً قادراً على الوفاء بالتزاماته وتحسين مستوى دخل المشاركين فيه ومن ذلك ما يلي:

1- أن يضمن التشريع بقاء واستمرارية قيام الدولة بتقديم الرعاية التأمينية للمواطنين باعتبارها حقّا لهم.

2- أن يضمن وضع إطار تنظيميّ وإشرافيّ جيّد ومحايد لإدارة أموال التأمينات الاجتماعية.

3- أن يقرّر فواصل واضحة بين الأموال العامّة وأموال التأمينات ويضمن عدم جور الإدارة عليها سواء بمصادرتها أو الاستيلاء غير المشروع عليها أو بإخراجها من السلطة الفعليه لجهة الإدارة القائمة عليها.

4- أن ينص التشريع صراحة على أنّ مدخرات التأمينات الاجتماعية وعائدات استثمارها حقّ لأصحاب المعاشات مقرّرٌ لرعايتهم تأمينيّا ولتحسين معاشاتهم لتتماشى مع زيادة أعباء المعيشة.

5- أن يكفل التشريع لمجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي استقلاليته وقيامه بمهامّه المسندة إليه وبدوره المحدّد له قانوناً ومن ذلك مشاركته في اتّخاذ أية قرارات بشأن الإنفاق من فائض أموال التأمينات الاجتماعية.

6- أن يرغم الخزانة العامة بسداد الفوائد المستحقة على مدّخرات التأمينات التي تقترضها الدولة سنويا طبقا للأسعار السائدة في السوق.

7- أن يضمن عدم اقتراض هذه الأموال إلا لتحقيق عائد حقيقي، سواء كان اجتماعياً أو اقتصادياً بما يحقّق دخلاً.

8- أن يضمن التشريع عدالة المزايا التأمينية التي يحصل عليها المشاركون في النظام التأميني مقارنة بما يدفعونه من اشتراكات طوال العمر الإنتاجي.

ومن حيث إنّه بتاريخ 31 ديسمبر/كانون الأوّل 2005 أصدر رئيس الجمهورية قراره رقم 422 الذي ينص في مادته الأولى على أن «يكون وزير المالية هو الوزير المختص بتنفيذ تشريعات التأمين الاجتماعي ويحلّ محلّ وزير التأمينات أينما ذكر في كافة التشريعات والقوانين الأخرى.

وبموجب النص المتقدم جمع وزير المالية (برئاسته لمجلس إدارة بنك الاستثمار القومي – الذي تودع فيه احتياطات أموال التأمينات – وبرئاسته لمجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي) بين صفة الدائن بالنسبة إلى أموال التأمينات التي يتمّ إقراضها للدولة وبين صفة المدين حال إقراض الخزانة العامّة لهذة الأموال، والوزير المذكور يقوم بتحديد مدة سداد القرض وعائده بقرارات مركزية وتعليمات إدارية دون الرجوع إلى مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي الذي يفترض قيامه بإدارة أموال التأمينات بالنيابة عن أصحابها.

كما أنّ المشرع قد أدرج الفقرة الثانية من المادة الثامنة من قوانين ربط الموازنة العامة للدولة على النص على أنّه... كما يجوز لوزير المالية «إصدار سندات على الخزانة العامة لصالح صندوقي التأمينات التابعين للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي» وفقا للشروط والأوضاع اللاّزمة لذلك لمقابلة:

أ- ما يتيحة الصندوقان المشار إليهما من تمويل الخزانة العامة لتغطية احتياجاتها التمويلية.

ب- سداد مستحقّات صندوقي التأمينات المشار إليهما من طرف الخزانة العامة وعن قروضهما لبنك الاستثمار القومي في حدود ما يتقرر نقله إلى الخزانة العامّة من التزامات بعض الجهات لبنك الاستثمار القومي في إطار إصلاح وتصويب الهياكل التمويلية لتلك الجهات» .

1- قانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2007/2006 رقم 87 لسنة 2006.
2- قانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2008/2007 رقم 102 لسنة 2007.
3- قانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2009/2008 رقم 128 لسنة 2008.
4- قانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2009/2008 رقم 73 لسنة 2009.

ومن حيث إن النصين المتقدمين – من وجهة نظر المحكمة – لا يوفران للنظام التأميني إطارا تنظيميا وإشرافيا محايدا وترتب عليهما عدم قيام مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي بدوره المنوط به قانونا في إدارة أموال التأمينات الاجتماعية والحفاظ عليها وصيانتها وتنميتها.

وتراجعت – نتيجة لاقتراض الخزانة العامة أموال التأمينات الاجتماعية بغير عائد عادل – قيمةُ المعاشات والمزايا التي يحصل عليها المستحقون وباتت غير متناسبة مع ارتفاع مستوى الأسعار وزيادة أعباء المعيشة.

وترى المحكمة أنّ ذلك جاء مجافيا لأحكام الدستور المنصوص عليها في المواد أرقام: (7) و(17) و(34) (122) ومنافيا لمقاصده.

ومن حيث إنّ الفصل في مدى دستورية النصين المتقدمين (نص المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم 422 لسنة 2005 ونص الفقرة الثانية من المادة الثامنة من قانون ربط الموازنة العامة للدولة).

ويتوقف عليه الفصل في الدعويين المطروحتين على هذه المحكمة، ومن ثمّ يتعين القضاء بوقفهما تعليقياً وبإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية النصين سالفي الذكر عملا بنص المادة 29/أ من القانون رقم 48 لسنة 1979.

«**فلهذه الأسباب**»

حكمت المحكمة

أوّلا: برفض دفوع جهة الإدارة بعدم قبول الدعويين وبقبولهما شكلاً.

ثانيا: بإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم 422 لسنة 2005 والفقرة الثانية من المادة الثامنة من قانون ربط الموازنة العامّة للدولة.

ثالثا: بوقف الدعويين الماثلتين تعليقا إلى حين الفصل في المسألة الدستورية سالفة الذكر.

الملحق (6)

الحكم الخاص برد شركة عمر أفندي
(التصدي للفساد في خصخصة ملكية الشعب)

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداري

دائرة القضاء الإداري والاستثمار

الدائرة السابعة

بالجلسة المنعقدة علنا يوم السبت الموافق لـ2011/5/7

برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، نائب رئيس مجلس الدولة، ورئيس المحكمة،

وعضوية السيد الأستاذ المستشار/ حاتم محمد داوود، نائب رئيس مجلس الدولة،

وعضوية السيد الأستاذ المستشار/ تامر عبد الله محمد علي، نائب رئيس مجلس الدولة،

وحضور السيد الأستاذ المستشار/ محمد المنصور عبد الرحمن، مفوض الدولة،

وسكرتارية السيد/ أحمد محمد عبد النبي، أمين سر.

أصدرت الحكم الآتي :

في الدعوى رقم 11492 لسنة 65 قضائية

المقامة من :

(1) حمدي الدسوقي محمد الفخراني،

(2) علي أنور عطية الصعيدي (خصم متدخل)،

(3) محمّد أحمد لبيب عبد الرحمن (خصم متدخل)،

(4) علي البسيوني شبكة (خصم متدخل)،

ضـدّ :

(1) رئيس مجلس الوزراء (بصفته)

(2) وزير الاستثمار (بصفته)

(3) رئيس مجلس إدارة الشركة القومية للتشيد والتعمير (بصفته)

(4) رئيس مجلس إدارة شركة أنوال المتحدة للتجارة (بصفته)

(5) وزير الدولة لشؤون الآثار (خصم متدخل)

(6) رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بصفته (خصم متدخل)

(7) يحيى حسين عبد الهادي (خصم متدخل)

(8) جمال علي زهران (خصم متدخل)

(9) جميل عبد الرحمن محمد القنبيط (خصم متدخل)

الإجراءات

أقام المدعي دعواه الماثلة بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ 2010/12/21 وطلب في ختامها الحكم بصفة مستعجلة خصوصا وأن المشتري بصدد بيع هذه الصفقة لعدد آخر من الشركات الأجنبية:

(1) أصليا: بوقف تنفيذ قرار إبرام العقد موضوع الدعوى مع المشتري شركة «أنوال المتحدة للتجارة».

وفي الموضوع بإلغاء قرار إبرام البيع وبطلان العقد مع ما يترتب على ذلك من آثار.

(2) احتياطيا: بوقف تنفيذ قرار الفروع والشّاليهات إلى الشعب والتي تقدر بمئات الملايين من الجنيهات.

(3) ومن باب الاحتياط الكلي: بفسخ التعاقد موضوع هذه الدعوى مع ما يترتب على ذلك من آثار، وذلك نتيجة للمخالفات التي ارتكبها المستثمر الأجنبي جميل القنبيط.

وذكر المدّعي شرحاً لدعواه أن الشركة القابضة للتشييد والتعمير (الشركة القومية للتشييد والتعمير– حاليا) ممثلة لوزارة الاستثمار باعت بتاريخ 2006/11/2 شركة «عمر أفندي» لشركة «أنوال المتحدة للتجارة» المملوكة للسيد/جميل بن عبد الرحمن بن محمد القنبيط، مقابل مبلغ إجمالي مقداره 590 مليون جنيه (خمسمائة وتسعون مليون جنيه)، واشتمل البيع جميع فروع عمر أفندي البالغ عددها (82) فرعاً على مستوى الجمهورية، بما في ذلك فرع «أحمد عبد العزيز» الذي يقدر ثمنه بحوالي سبعمائة مليون جنيه على الأقل، وغيره من الفروع الأخرى الواقعة بأرقى الأماكن في مدن الجمهورية التي تقدر قيمة الأرض المقامة عليها فقط بما لا يقلّ عن أربعة مليارات جنيه على الأقل...

ونعى المدّعي على عقد بيع الشركة «عمر أفندي» مخالفته لقانون المناقصات والمزايدات الصادر بقانون رقم 89 لسنة 1998، ذلك أنه لم يقدّم للمزايدة التي أعلن عنها لبيع الشركة المذكورة سوى عطاء وحيد بمبلغ 504 مليون جنيه مقابل شراء كامل أصول الشركة، في حين أنّ الأصول المطروحة للبيع تمثّل 90% من هذه الأصول فقط، مع احتفاظ الحكومة المصرية بنسبة 10% منها. وقد جاء السعر المعروض للشراء أقلّ بكثير من القيمة التقديرية التي قدرتها لجنة التقييم الرسميّة بمبلغ مليار وثلاثمائة مليون جنيه، وأقلّ من القيمة الفعلية للشركة التي تقدّر بما لا يقلّ عن مليارين وخمسمائة مليون جنيه، ومن ثم كان يتعيّن إلغاء المزايدة وإعادة طرح العمليّة مرة أخرى، وعلى ذلك فقد تمّ قبول العرض وتمّ البيع بسعر يقلّ عن القيمة التقديرية بمبلغ سبعمائة مليون جنيه وعن القيمة الفعليّة بمبلغ مليار جنيه. كما خالف العقد أحكام قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972 التي تقضي بوجوب مراجعة إدارة الفتوى المختصّة للعقد قبل إبرامه.

وطالب المدّعي بفسخ العقد لمخالفة المشتري لبنوده، حيث قام بتسريح عدد من العاملين يفوق العدد الذي نصّ عليه العقد والذي لا يجب أن يتجاوز ستمائة عامل خلال ثلاث سنوات مع تعويض العامل بمبلغ يعادل مرتب آخر ثلاثة شهور مضروباً في عدد سنوات الخدمة. كما خالف المشتري الهدف من بيع شركة «عمر أفندي» والذي يتمثّل في تعظيم الاستفادة الشعبية من هذه الحركة بتنشيط فروعها وزيادة المعروض من السلع وزيادة مبيعاتها، بما يؤدي إلى زيادة حصيلة الدولة من الضرائب على أرباح الشركة، وزيادة الأرباح التي تحصل عليها الدولة نتيجة احتفاظها بنسبة 10% من أصول الشركة، الأمر الذي لم يتحقّق مطلقاً، بل على العكس من ذلك فإنّ من قام بشراء الشركة يطالب الحكومة في الوقت الراهن بمبلغ مائة وثلاثين مليون جنيه نصيب الدولة في خسائر الشركة. وبالإضافة إلى ما تقدّم فقد قام مشتري الشركة بالاستيلاء على أصول وعقارات لم تتضمّنها كراس الشروط أو عرض الشراء ولم يتم مراعاتها عند تحديد سعر البيع، مثل شاليهات بلطيم، وعمارتي سعد زغلول بالإسكندرية، وفروع كاملة تمّ تسليمها باعتبارها مؤجرة في حين أنها مملوكة للشركة أو تتمتّع الشركة عليها بحقّ انتفاع مثل فروع العجمي وأسوان ومنوف وطما وساقلتة وقنا.

وتحدّد لنظر الدعوى أمام دائرة العقود بهذه المحكمة جلسة 2011/2/8، حيث قررت الدائرة بهذه الجلسة إحالة الدعوى إلى هذه الدائرة للاختصاص. فتحدّد لنظر الدعوى أمام هذه الدائرة جلسة 2011/2/19 وفيها أبدى السادة الآتية أسماؤهم رغبتهم في التدخّل في الدعوى انضمامياً إلى جانب المدّعي وهم: (1) سليمان حسنين بشري الجيوشي، (2) اعتماد أمين أحمد علي، (3) إيهاب فاروق أحمد

طاهر، (4) إيمان أبو بكر محمد عطية، (5) جمال عزمي السيد بيومي، (6) أحمد عبد التواب السناطي، (7) السيد مصطفى علي محمد، (8) محمد خليل كامل علي، (9) محمد أحمد لبيب عبد الله محمد، (10) عايدة أحمد بخيت عبد الله، (11) عبد المنصف أبو الفضل يوسف بحيري، (12) مسعد عبد الباقي عبد العال عيسى، (13) عبد القادر منصور عبد القادر الجوهري، (14) إبراهيم عبد الحميد نجم عبد الجليل، (15) مصطفى محمد أحمد الغرباوي، (16) وليد عبد السلام ولي، (17) السعيد جار أحمد نصار، (19) حافظ إبراهيم حافظ إبراهيم، (20) هشام علي عطية علي، (21) حامد عثمان محمود عثمان، (22) شلبي عبد العزيز شلبي شعبان، (23) سامي مسعود أحمد لاشين، (24) إسماعيل عبد الله إسماعيل عبد الله، (25) جمال عزمي السيد البدوي، (26) أحمد عبد المعز محمد عطية، (27) خالد أمين مصطفى مصطفى، (28) وائل محمد نيل عبد القادر، (29) أحمد علي أحمد علي، (30) سيد نوبي محمد علي، (31) محمد حسام عاصم أحمد الصاوي.

وبذات الجلسة قرّرت المحكمة تكليف المدّعي باختصام (1) الجهاز المركزي للمحاسبات لتقديم ما لديه من مستندات أو تقارير حول صفقة بيع شركة عمر أفندي، (2) وزارة الثقافة لتقديم ما يفيد تسجيل فرعي عبد العزيز وسعد زغلول بوصفهما من الآثار، (3) الدكتور/ جمال علي زهران لتقديم ما لديه من معلومات ومستندات حول صفقة بيع شركة عمر أفندي، (4) المهندس يحيى حسين عبد الهادي الرئيس السابق لشركة بنزايون وعضو لجنة تقييم أصول الشركة لتقديم ما لديه من معلومات وبيانات ومستندات.

وبجلسة 2011/3/12 قدّم المدّعي إعلاناً بإدخال كلّ من وزير الثقافة بصفته، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بصفته، والمهندس يحيى حسين عبد الهادي، والدكتور جمال علي زهران، وحضر الجلسة بشخصه المدخَل السابع المهندس/ يحيى حسين عبد الهادي وأدلى بمعلوماته عن ظروف وملابسات بيع شركة عمر أفندي بوصفه كان أحد أعضاء إحدى لجان تقييم الشركة قبل البيع، وكلّفت المحكمة الخصم المدخَل السابع بتقديم مذكرة بأقواله التي أبداها أمام المحكمة مؤيدة بالمستندات خلال أسبوعين، ومن ثم فقد قام المذكور بتاريخ 2011/3/22 بإيداع حافظة مستندات طويت على: (1) صورة ضوئية لكراس الشروط والمواصفات الخاصة بعملية بيع أسهم شركة عمر أفندي، (2) صورة ضوئية لقرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 136 لسنة 2005 بتشكيل لجنة إعداد التقييم المالي لشركة عمر أفندي، (3) صورة ضوئية لتقرير لجنة تقييم شركة عمر أفندي، (4) صورة ضوئية لبلاغ مقدّم للنائب العام من الخصم المدخل بشأن إجراءات بيع شركة عمر أفندي، (5) صورة ضوئية لحديث صحفي مع المحاسب هادي فهمي بالعدد رقم 390 من مجلة الشباب الصادرة في يناير 2010، (6)

صورة ضوئية من مذكّرة للمستشار القانوني للشركة القابضة للتجارة بشأن الإجراءات التي تمّت في عملية بيع أسهم شركة عمر أفندي ومدى اتّفاق تلك الإجراءات وأحكام القوانين المنظمة لها، (7) تقرير اللجنة المشتركة من لجنتي الشؤون الاقتصادية والخطة والموازنة بشأن عملية بيع أسهم شركة عمر أفندي، (8) صورة ضوئية لقرارات الجمعية العامّة غير العادية لشركة القابضة للتجارة بشأن عملية طرح شركة عمر أفندي جلسة 2006/9/25، (9) صورة ضوئية من قرار الشركة القابضة رقم 82 لسنة 2006 بتشكيل لجنة لصياغة العقد المقرّر إبرامه مع شركة أنوال المتّحدة للتجارة، (10) صورة ضوئية من عقد بيع وشراء 90% من أسهم شركة عمرأفندي...

كما أودع مذكرة تضمّنت ملخصاً بشهادته بخصوص الدعوى المماثلة، أورد بها من ضمن ما تضمّنته شهادته أنّه كان أحد أعضاء اللجنة المشكّلة بقرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة لإعداد التقييم المالي لشركة عمر أفندي، وقد تقرّر أن يكون بيع الشركة بيعاً كاملاً وليس حقّ انتفاع وبأسلوب القيمة السوقية الحالية واستبعاد التقييم بأسلوب التدفّقات النقدية المخصومة، وقد أصدرت اللجنة تقريرها بتاريخ 2006/2/8 بقيمة إجمالية قدرها (1.289.221 مليون جنيه) مليار ومائتان وتسعة وثمانون مليونًا ومائتان وواحد وعشرون ألف جنيه، إلا أنّه فوجئ بدعوته لحضور اجتماع عقد بتاريخ 2006/2/23 وطلب منه وأعضاء اللّجنة التوقيع على محضر بأنّ اللجنة استرشادية وأنهم يعترفون بخطأ التقييم، وبأنهم يوصون بأن الأسلوب الأمثل لتقييم الشركة هو طريقة التدفّقات النقدية وأنه اعترض على أساس أنّ القيمة ستنخفض فوراً بأكثر من ستمائة مليون جنيه، اتّضح فيما بعد بأنّها تزيد على ذلك بكثير، وبرّر اضطراره للتوقيع وذكر أنّه تقدّم ببلاغ للنيابة العامّة بتاريخ 2006/3/5 ضدّ كلّ من وزير الاستثمار ورئيس مجلس إدارة الشركة القابضة بعد تيقّنه بأنّهم ماضون في طريق البيع بهذا الثمن البخس.

وبذات الجلسة حضر الأستاذ/ طارق عبد العزيز وكيلاً عن الشركة المدّعى عليها الرابعة (شركة أنوال المتحدة للتجارة، وقد كلّفت المحكمة المدّعي باختصام جميل عبد الرحمن محمد القنبيط بصفته أحد أعضاء الطرف الثاني في عقد بيع شركة عمر أفندي.

وبجلسة 2011/4/2 أودع الحاضر عن الخصم المدخل الثامن السيد/جمال علي زهران حافظتي مستندات طويت إحداها على نص مناقشة استجواب مقدّم منه بخصوص صفقة عمر أفندي وإهدار المال العام ضدّ رئيس الوزاراء ووزير الاستثمار وقطاع الأعمال، وطويت الأخرى على صورة ضوئية من

مضبطة مجلس الشعب الجلسة الثالثة بعد المائة بتاريخ 2006/6/27 لمناقشة صفقة بيع عمر أفندي. وبذات الجلسة أودع الحاضر عن المدّعي حافظة مستندات طويت على محضر اجتماع الجمعية العمومية لشركة عمر أفندي المنعقدة بتاريخ 2007/11/29، كما أودع مذكرة دفاع صمّم في ختامها على طلباته.

وبالجلسة المشار إليها أودع الحاضر عن جهة الإدارة حافظتي مستندات طويت الأولى منهما على المستندات الآتية: (1) صورة ضوئية لمحضر اجتماع اللجنة الوزارية للخصخصة المنعقد بتاريخ 2001/1/1 والمتضمن الموافقة على بيع محلات عمر أفندي. (2) صورة ضوئية لإعلان منشور بعدد جريدة الأهرام الصادر بتاريخ 2005/5/1 تعلن فيه الشركة القابضة للتجارة عن مناقصة لتقييم بعض شركاتها التابعة ومنها شركة عمر أفندي، (3) صورة ضوئية لمحضر اجتماع مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة المنعقد بتاريخ 2005/6/14 بشأن ما تقدّمت به لجنة البت في العروض المقدّمة لتقييم شركات التجارة الداخلية، مرفقاً به صورة ضوئية لقرار رئيس مجلس إدارة الشركة رقم 55 لسنة 2005 لتشكيل لجنة لتلقي عروض مناقصة التقييم، وصورة ضوئية للقرار رقم (56) لسنة 2005 بتشكيل لجنة للمفاضلة بين هذه العروض وصورة ضوئية لمحضر تلقي العروض، وصورة ضوئية لمحضر اجتماع لجنة البت في المناقصة، (4) صورة ضوئية لدراسة تقييم شركة عمر أفندي وتحديد القيمة العادلة للسهم بهدف الخصخصة، (5) صورة ضوئية من محضري اجتماع اللجنة المشكلة بقرار وزير قطاع الأعمال العام رقم 15 لسنة 2003 المنعقدة بتاريخ 2005/7/30 وبتاريخ 2005/8/23 للتحقق من صحة إجراءات تقييم شركة عمر أفندي، مرفقاً بهما صورة ضوئية لملاحظات اللجنة المرفقة بكتاب الشركة القابضة للتجارة رقم 3320 المؤرخ 2005/8/7، وصورة ضوئية من تعليق الدكتور أحمد نور مقدم دراسة تقييم الشركة على ملاحظات اللجنة، وصورة ضوئية لتقرير الدكتور أحمد نور بشأن قيمة الشركة وفقاً لطريقة التدفقات النقدية المخصومة باستخدام أسعار فائدة قدرها 12% و13% سنوياً وتحديد العلاوة التي تضاف على ثمن البيع في حالة التصرف في الفروع وعدم استمرار النشاط، (6) صورة ضوئية من تقرير اللجنة المشكلة بقرار وزير قطاع الأعمال العام رقم 15 لسنة 2003 للتحقّق من صحة إجراءات وقواعد تقييم شركة عمر أفندي، مرفقاً به محضر اجتماع اللجنة المنعقد بتاريخ 2005/9/19، (7) صورة ضوئية لاعلان منشور بعدد جريدة الأهرام الصادر بتاريخ 2005/11/11 عن طرح الشركة القابضة للتجارة شركة عمر أفندي للبيع، (8) صورة ضوئية لمحضر اجتماع مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة المنعقد بتاريخ 2005/12/6 والمتضمّن اختيار مروّج لبيع أسهم شركة عمر أفندي، (9) صورة ضوئية من كراس شروط بيع شركة عمر أفندي، (10) قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 8

لسنة 2006 بتشكيل لجنة تلقي وفضّ مظاريف العطاءات المقدّمة لشراء أسهم شركة عمر أفندي مرفقا به محضر اجتماع اللجنة المؤرخ في 2006/2/15، (11) صورة معتمدة من العرض المقدّم من جميل عبد الرحمن محمد القنبيط بشخصه وبصفته مدير عام شركة أنوال المتحدة للتجارة لشراء 100% من أسهم شركة عمر أفندي، (12) قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 9 لسنة 2006 بتشكيل لجنة البت في العروض المقدّمة لشراء أسهم شركة عمر أفندي، (13) قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 10 لسنة 2006 بتشكيل مجموعة عمل لدراسة التقرير المبدئي المقدّم من اللجنة المشكلة بالقرار ومراجعة جميع عناصر التقييم، (14) محاضر اجتماعات لجنة البتّ المشكّلة بقرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة المنعقدة بتاريخ 2006/2/19 وتاريخ 2006/2/20 وتاريخ 2006/2/21 وتاريخ 2006/2/22، (15) صورة ضوئية من محضر الاجتماع المشترك المنعقد بتاريخ 2006/2/23 بين أعضاء اللجنة المشكلة بقرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 136 لسنة 2005 وأعضاء فريق العمل المشكّل بالقرار رقم 10 لسنة 2006، (16) صورة ضوئية من قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 11 لسنة 2006 بتشكيل لجنة مفاوضة، (17) صورة ضوئية معتمده لمذكرة في شأن إمكانية الإبقاء على المزايدة المقدم عنها عطاء وحيد من شركة أنوال المتحدة للتجارة لشراء الحصة المطروحة من أسهم شركة عمر أفندي، (18) صورة ضوئية معتمدة من محضر اجتماع لجنة البت في العطاءات المقدّمة لشراء أسهم شركة عمر أفندي جلسة 2006/2/23، (19) صورة ضوئية من لائحة المشتريات لشركة القطن والتجارة الدولية، (20) صورة ضوئية من محضر اجتماع لجنة المفاوضة بتاريخ 2006/4/19 وصورة ضوئية من محضر بنتائج اجتماع لجنة المفاوضة في ذات التاريخ.

وطويت الحافظة الثانية على المستندات الآتية: (21) صورة ضوئية طبق الأصل من تقرير لجنة البت المشكّلة بموجب قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 9 لسنة 2006، (22) صورة ضوئية لتقرير اللجنة المشكلة من لجنتي الشؤون الاقتصادية ولجنة الخطة والموازنة عن طلبات الإحاطة المقدّمة من بعض أعضاء مجلس الشعب في شأن عملية طرح شركة عمر أفندي للبيع للقطاع الخاص، (23) صورة طبق الأصل من مذكرة لجنة البت في عملية طرح أسهم شركة عمر أفندي للبيع مقدمة إلى رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة، (24) صورة ضوئية لمحضر الاجتماع الرابع عشر لعام 2006 لمجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة المنعقد بتاريخ 2006/7/6 بالموافقة على العرض المقدم لشراء شركة عمر أفندي، (25) صورة ضوئية لكتاب وزير المالية رقم 2696 والمؤرخ في 2006/9/15 يفيد موافقة المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية على بيع مساهمة المال العام بشركة عمر أفندي، (26)

صورة ضوئية لمحضر اجتماع الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة للتجارة بتاريخ 2006/9/25، مرفقاً به صورة ضوئية لمستخرج من قرارات الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة للتجارة المنعقدة بجلسة 2006/9/25 بشأن عملية طرح شركة عمر أفندي للبيع، (27) صورة ضوئية لكتاب المستشار القانوني للشركة القابضة للتجارة موجّه إلى السيد/جميل عبد الرحمن محمد القنبيط لموافاة الشركة بخطاب ضمان، (28) صورة ضوئية طبق الأصل من محضر تسليم شركة عمر أفندي إلى مشتري حصة الـ90% من أسهم الشركة، (30) صورة ضوئية من محضر اجتماع الجمعية العامة غير العادية لشركة عمر أفندي المنعقدة يوم الخميس الموافق لـ2007/2/8، (31) صورة ضوئية من مذكرة نيابة استئناف القاهرة في القضية رقم 18 لسنة 2006 حصر تحقيق استئناف القاهرة، (32) صورة ضوئية من بيان بالدعوى التحكيمية المقامة من شركة أنوال المتحدة للتجارة وجميل عبد الرحمن القنبيط ضدّ الشركة القومية للتشييد والتعمير، (34) صورة ضوئية من كتب الشركة القومية للتشييد والتعمير إلى شركة عمر أفندي رقم 472 المؤرخ 2011/2/13 ورقم 2578 المؤرخ في 2009/6/6 تتضمّن مطالبة الشركة تصويب المخالفات التي وقّعت فيها خلال ثلاثين يوماً، ورقم 2005 المؤرخ في 2008/5/31 ورقم 1440 المؤرخ في 2008/4/21، وصورة ضوئية من بيان بالدعوى التحكيمية المقامة من شركة أنوال المتحدة للتجارة وجميل عبد الرحمن القنبيط ضدّ الشركة القومية للتشييد والتعمير. (35) صورة طبق الأصل من بيان هيئة التحكيم في القضية التحكيمية رقم 583 لسنة 2008 المقامة من شركة أنوال المتحدة للتجارة وجميل عبد الرحمن القنبيط ضدّ الشركة القومية للتشييد والتعمير، (36) صورة ضوئية من إنذار على يد محضر موجّه لمساعد وزير العدل لشؤون الشهر العقاري والتوثيق بالتنبيه بعدم التعامل على عقارات معيّنة، وصورة كتاب موجّه إلى الهيئة العامة لسوق المال مرفقاً به صورة من الإنذار، (37) صورة ضوئية من كتاب الشركة القومية للتشييد والتعمير رقم 399 المؤرخ في 2011/2/5 والموجّه إلى البورصة المصرية. وصورة من كتابها رقم 70 المؤرخ في 2011/1/5 والموجه إلى البورصة المصرية، صورة من كتابها رقم 69 المؤرخ 2011/1/5، الموجه إلى الهيئة العامة للرقابة المالية، وصورة من كتاب الهيئة العامة للرقابة المالية رقم 584 المؤرخ في 2011/1/19. (38) صورة ضوئية من كتاب الشركة القومية للتشييد والتعمير رقم 4652 المؤرخ في 2010/7/25 والموجّه إلى النائب العام بطلب التحقيق مع المسؤولين عن وضع كراس الشروط والمواصفات ولجنة تسليم المقار والأصول ومشتري الشركة، وكذا كتابها رقم 5204 المؤرخ في 2010/8/30، وكتاب المحامي العام الأول لنيابة الأموال العامة المؤرخ في 2010/9/16.

وبذات جلسة 2011/4/2 قررت المحكمة تأجيل نظر الدعوى لجلسة 2011/4/16 وصرّحت لمن يشاء بالاطلاع وتقديم مستندات ومذكرات خلال أربعة أيام، وكلّفت هيئة مفوضي الدولة بإعداد تقرير بالرأي القانوني في شقّي الدعوى يودع قبل الجلسة بيومين، وخلال الأجل المضروب من المحكمة قدم المدّعي مذكرتي دفاع صمّم في ختامهما على طلباته آنفة الذكر، كما قدّم الخصم المُدخل المهندس يحيى حسين عبد الهادي مذكرة دفاع. وأعدت هيئة مفوضي الدولة بالرأي القانوني في الدعوى ارتأت فيه لأسبابه الحكم:

أولاً: بقبول تدخّل كلّ من محمد علي محمد السيسي، سليمان حسنين بشري، اعتماد أمين أحمد، إيهاب فاروق أحمد، إيمان أبو بكر محمد، جمال عزمي السيد بيومي، أحمد عبد التواب سيد السنباطي، السيد مصطفى علي محمد، محمد خليل كامل علي، محمد أحمد لبيب، عايدة أحمد بخيت عبد الله، عبد المنصف أبو الفضل يوسف، مسعد عبد الباقي عبد العال، عبد القادر منصور عبد القادر، إبراهيم عبد الحميد نجم، علي أنور عطية، مصطفى محمد أحمد الغرباوي، وليد عبد السلام ولي، أحمد غلاب عرفان، السيد جابر أحمد نصار، حافظ إبراهيم حافظ إبراهيم، هشام علي عطية علي، حامد عثمان محمود عثمان، شلبي عبد العزيز شلبي، سامي مسعود أحمد لاشين، إسماعيل عبد الله إسماعيل عبد الله، أحمد عبد المعز محمد عطية، خالد أمين مصطفى مصطفى، وائل محمد نبيل أحمد عبد القادر، أحمد علي أحمد، سيد نوبي محمد علي، محمد حسام عاصم أحمد، محمد أحمد لبيب عبد الله (من العاملين بشركة عمر أفندي) انضماميا للمدّعي.

ثانياً: بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء قرار المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية الصادر بتاريخ 2006/9/5 بالموافقة على بيع مساهمة المال العام في شركة عمر أفندي وما يترتب على ذلك من آثار أخصها بطلان العقد المبرم بين الشركة القابضة للتجارة وشركة أنوال المتحدة بتاريخ 2006/11/2 بشأن بيع شركة عمر أفندي، وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

وبجلسة 2011/4/16 أودع الحاضر عن جهة الإدارة حافظة مستندات طويت على المستندات الآتية: (1) صورة ضوئية من الحكم الصادر من محكمة القاهرة الاقتصادية (استئناف) في الدعوى رقم 1913 سنة 1ق، (2) أصل شهادة صادرة من جدول استئناف محكمة القاهرة الاقتصادية بشأن الدعوى رقم 767 لسنة 1ق، (3) صورة ضوئية لدعوة موجّهة لممثل الشركة القومية للتشييد والتعمير لحضور اجتماع لمجلس إدارة شركة عمر أفندي المقرّر انعقاده بتاريخ 2010/1/3 مرفقاً بها القوائم المالية

للشركة عن العام المالي المنتهي في 2009/6/30، (4) صورة ضوئية للقوائم المالية لشركة عمر أفندي عن السنة المالية المنتهية 2008/6/30 وتقرير مراقب الحسابات عنها، (5) صورة ضوئية لكتاب رئيس مجلس إدارة شركة عمر أفندي الموجّه إلى الشركة القومية للتشييد والتعمير مرفقاً به المستندات المقرّر عرضها على الجمعية العامة للشركة المزمع عقدها بتاريخ 2008/4/30، (6) صورة ضوئية لميزانية شركة عمر أفندي وقوائمها المالية التفصيلية بغرض تحديد حقوق الملكية عن الفترة المنتهية في 2006/12/28 بناء على قرارات الجمعية العامّة للشركة، (7) صورة ضوئية للميزانية والقوائم المالية لشركة عمر أفندي في 2006/6/30، (8) صورة ضوئية للميزانية والقوائم المالية لشركة عمر أفندي في 2005/6/30، (9) صورة ضوئية من قرار لجنة تسليم وتسلم شركة عمر أفندي، (10) صورة ضوئية من محضر تسليم شركة عمر أفندي، (11) صورة ضوئية من بيان بالأخطاء التي حدثت في كراس الشروط بالنسبة إلى بعض عقارات شركة عمر أفندي، (12) صورة ضوئية لمذكرة تفصيلية عن الأصول غير المدرجة بكراس شروط بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي.

وبالجلسة ذاتها حضر الأستاذ/أحمد يوسف المحامي عن المدّعى عليه التاسع (جميل عبد الرحمن القنبيط) عن نفسه وبصفته رئيس مجلس إدارة الشركة المدّعى عليها الرابعة بتوكيل سابق الإثبات. وبالجلسة المشار إليها أودع الحاضر عن الجهاز المركزي للمحاسبات حافظة مستندات طويت على صورة رسميّة من المستندات الآتية: (1) تقرير بالملاحظات التي أسفرت عن مراجعة بنود عقد بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي لشركة أنوال المتحدة للتجارة وجميل عبد الرحمن قنيبط، (2) تقرير مراقب الحسابات عن مراجعة القوائم المالية لشركة عمر أفندي عن الفترة من 2006/7/1 وحتى 2006/12/28 لأغراض تحديد حقوق الملكية للشركة في 2006/12/28، (3) تقرير بشأن التكليفات التي حدّدتها المذكرة المعروضة على رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بخصوص صفقة بيع شركة عمر أفندي، (4) مذكرة بشأن المركز المالي لشركة عمر أفندي عن الفترة من 2006/7/1 وحتى 2006/12/28 وآثاره على حسابات الشركة القابضة للتجارة، (5) محضر اجتماع الجمعية العامّة غير العادية للشركة القابضة للتجارة.

وبالجلسة ذاتها أودع الحاضر عن الخصم المتدخل الثالث مذكرة دفاع طالب في ختامها بقبول تدخله خصماً منضماً للمدعي في طلباته، مع عودة الشركة إلى ما كانت عليه قبل البيع مادية وبشرية وما ترتب على ذلك من آثار سلبية من أيّ نوع كانت. كما أودع الحاضر عن المدّعي مذكرة دفاع طالب في ختامها بقبول تدخله خصماً منضماً للمدّعي في طلباته، مع عودة الشركة إلى ما كانت عليه قبل البيع

ماديّا وبشريّا، وما يترتب على ذلك من آثار سلبية من أيّ نوع كانت. كما أودع الحاضر عن المدّعي مذكرة دفاع طالب في ختامها الحكم بطلباته الواردة بصحيفة الدعوى وهي الحكم ببطلان عقد البيع موضوع الدعوى لشركة عمر أفندي للمستثمر السعودي.

كما أودع الحاضر عن الشركة المدّعى عليها ثالثاً (الشركة القومية للتشييد والتعمير) حافظتي مستندات طويت الأولى على صورة طبق الأصل من كتاب الشركة القومية للتشييد والتعمير رقم 998 المؤرخ في 2011/3/23، وبيان بمستندات بشأن الدعوى، وصورة طبق الأصل من كتاب الشركة رقم 1168 المؤرخ في 2011/4/7. وطويت الثانية على صورة طبق الأصل من كتاب رئيس مجلس إدارة الشركة رقم 1083 المؤرخ في 2011/3/30 مرفقاً به تفويض صادر من الشركة إلى هيئة قضايا الدولة لتمثيلها في الدعوى. وأودع مذكرة دفاع طالب في ختامها أصلياً: القضاء بفسخ عقد بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي موضوع النزاع مع ما يترتب على ذلك من آثار لإخلال المدّعى عليه الرابع بالتزاماته الواردة في العقد. واحتياطياً: الانضمام لطلب المدّعي في شأن فسخ العقد مع إلزام المشتري بالتعويض المادي نتيجة الخسائر الجسيمة التي لحقت بالبائع والعاملين من جراء ذلك. وبالجلسة المشار إليها قرّرت المحكمة تأجيل نظر الدعوى لجلسة 2011/4/23 للاطلاع على ملف الدعوى وعلى تقرير هيئة مفوضي الدولة.

وبجلسة 2011/4/23 أودع الحاضرعن المدّعي مذكرة بدفاعه أوضح فيها توفّر صفة ومصلحة المدّعي في إقامة الدعوى، وأنّ قانون المناقصات والمزايدات هو قانون واجب التطبيق في شأن النزاع الماثل، وأن مذكرة العطاء الوحيد تؤكد على أن قانون المناقصات والمزايدات هو القانون الواجب التطبيق. وعقّب فيها على قبول عرض الشراء المقدّم من الشركة المدّعى عليها رابعًا والمدّعى عليه التاسع باعتباره عطاء وحيداً، وعلى إجراءات التقييم وشروط البيع وما شابهما من عيوب، وأشار فيها إلى قيام الشركة ببيع 5% من أسهم شركة عمر أفندي إلى البنك الدولي، كما أودع حافظة مستندات طويت على صورة طبق الأصل من طلب تحكيم مقدّم لمدير مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، وصورة طبق الأصل من إخطار تحكيم، وصورة طبق الأصل من كتاب مركز القاهرة الإقليمى للتحكيم التجاري الدولي بقيد القضية التحكيمية غير المؤسسية رقم 749 لسنة 2011.

وحضر كلّ من الأستاذ/سامي صلاح المحامي والأستاذ/مدحت منير وهبة المحامي عن السيد/جميل عبد الرحمن القنبيط عن نفسه بصفته رئيس مجلس إدارة شركة أنوال للتجارة الشركة المدّعى عليها الرابعة

بتوكيل رقم 2011/1682 من نقابة المحامين، وقرّر أنه موكل حديثاً في الدعوى وطلب أجلاً للاطلاع، فنبهت عليه المحكمة بأنّ له حقّ الاطّلاع على كامل أوراق الدعوى وعليه تقديم مستنداته ومذكرات دفاعه خلال الأجل الذي ستمنحه المحكمة لجميع الخصوم في الدعوى وتمّ إثبات ما تقدّم بمحضر الجلسة.

وبذات الجلسة أثبت الحاضر عن الدولة بمحضر الجلسة أنّ الجهة الإدارية تفوّض المحكمة في الحكم بما تراه محقّقاً للمصلحة العامّة، وفيها قرّرت المحكمة حجز الدعوى لإصدار الحكم بجلسة اليوم، مع التصريح بالاطّلاع وبتقديم مستندات ومذكّرات خلال أربعة أيام عمل لمن يشاء من الخصوم، تقدّم خلالها المتدخل الانضمامي محمد أحمد لبيب بحافظة مستندات، ولم يتقدّم خلالها أيّ من الخصوم الآخرين بأيّة مذكّرات أو مستندات، وتقدّم وكيل المدّعى عليه الرابع والتاسع بمذكّرة دفاع طلب فيها عدم الاعتداد بدفاع الوكيل السابق فيما قرّره من عودة شركة عمر أفندي إلى الدولة، ولم يقدّم أية مستندات رغم منحه الأجل المناسب لذلك والتصريح له بالاطّلاع وطلب الدعوى للمرافعة، كما قدّم بعد انتهاء الأجل المضروب طلباً من أحد الموردين الدائنين للمستثمر شركة عمر أفندي طالباً إعادة الدعوى للمرافعة ليتسنى له التدخل فيها إلى جانب الجهة الإدارية، ونظرًا لتهيُّؤ الدعوى للنطق بالحكم فيها بعد منح جميع أطراف الخصومة والمدخلين والمتدخلين الفرصة الكافية للاطّلاع والتصريح لهم جميعاً بالمرافعة الشفوية والكتابية وتقديم المستندات فقد التفتت المحكمة عن طلبات إعادة الدعوى للمرافعة، وبهذه الجلسة صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على منطوقه وأسبابه لدى النطق به.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة قانوناً،

من حيث إنّه من المقرّر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنّ تكييف الدعوى وتحديد طلبات الخصوم فيها هو من تصريف محكمة الموضوع تجريه وفقا لما هو مقرّر من أنّ القاضي الإداري يهيمن على الدعوى الإدارية وله فيها دور إيجابي يحقّق من خلاله مبدأ المشروعية وسيادة القانون ولذلك فإنّه يستخلص تكييف الدعوى في ما يطرح عليه من أوراق ومستندات ودفاع وطلبات الخصوم فيها وما يستهدفونه من إقامة الدعوى دون توقّف على حرفية الألفاظ التي تستخدم في إبداء تلك الطلبات ودون تحريف لها أو قضاء بما لم يطلبوا أو يهدفون إلى تحقيقه، والعبرة دائماً بالمقاصد والمعاني وليست بالألفاظ والمباني. (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4011 لسنة 50 ق ع جلسة 2006/12/5).

وحيث إنّ القرار الذي يصدر من جهة الإدارة بإبرام عقد من العقود يمثّل إفصاح الإدارة عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني. وبتخليل العملية القانونية التي تنتهي بإبرام العقد إلى الأجزاء المكونة له، يتضح أنّ القرارات السابقة أو اللاحقة على العقد، كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة، هى بغير منازع قرارات إدارية منفصلة عن العقد، ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة، ويمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليها إن كان لهذا التعويض محلّ. (محكمة القضاء الإداريّ، الدعوى رقم 743 لسنة 7 ق، جلسة 1956/1/8–س10، ص135– والمحكمة الإدارية العليا –الطعن رقم 24/666 ق– جلسة 1979/4/14– م لسنة 15، ص178).

وحيث إنّه ينبغى التمييز في مقام التكييف بين العقد الذي تبرمه جهة الإدارة، وبين الإجراءات التي يمهد بها لإبرام هذا العقد أو تهيئ لمولده، ذلك أنّه بقطع النظر عن كون العقد مدنياً أو إدارياً فإنّ من هذه الإجراءات ما يتمّ بقرار من السلطة الإدارية المختصة وله خصائص القرار الإداري ومقوماته من حيث كونه إفصاحاً عن إرادتها الملزمة بناء على سلطتها العامّة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني تحقيقاً لمصلحة عامّة يتغياها القانون. ومثل هذه القرارات وإن كانت تسهم في تكوين العقد وتستهدف إتمامه فإنها تنفرد في طبيعتها عن العقد مدنياً كان أو إدارياً وتنفصل عنه، ومن ثم يجوز لذوي الشأن الطعن فيها استقلالاً، ويكون الاختصاص بنظر طلب الإلغاء والحال كذلك معقود لمحاكم مجلس الدولة دون غيرها، ذلك أنّ المناط في الاختصاص هو التكييف السليم للتصرف. (المحكمة الإدارية العليا. الطعنان رقما «456 و320» لسنة 17ق. جلسة 1965/4/5– س20، ص307).

وحيث إنّ اللجنة الوزارية للخصخصة أصدرت باجتماعها المعقود بتاريخ 2001/1/1 قراراً ببيع «شركة عمر أفندي» لمستثمر رئيسي وفقاً للأسس والقواعد التي تضمّنها هذا القرار، وجاء ذلك تنفيذاً لقرار رئيس الوزراء رقم 1765 لسنة 2000 بتشكيل اللجنة الوزارية للخصخصة. ثم وبجلسة 2004/1/6 وافق مجلس الوزراء بالقرار رقم (7/4/1/80) على بيع عدد من الشركات ومن بينها شركة عمر أفندي (ص15 بتقرير اللجنة المشتركة للجنتي الشؤون الاقتصادية والخطة والموازنة المرفوع إلى رئيس مجلس الشعب بتاريخ 2006/6/21، وبالتالي فقد باشرت الشركة القابضة للتجارة، الشركة القومية للتشييد والتعمير حاليا باعتبارها الجهة التي تتبعها شركة عمر أفندي والمفوضة من وزراة الاستثمار في بيع مساهمات المال العام المملوكة للدولة والمتعلقة بشركة عمر أفندي وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1506 لسنة 2005 بشأن تنظيم حصيلة برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة، إجراءات البيع بالإعلان بعدد جريدة الأهرام الصادر بتاريخ 2005/11/11 عن مزايدة عامّة بنظام

المظاريف المغلقة لبيع شركة عمر أفندي وفقاً للشروط الواردة بكراس الشروط. وبعد اتّخاذ كافة إجراءات المزايدة والبتّ فيها من قبل لجنة البت بتاريخ 2006/4/29، بقبول العرض المقدّم من شركة أنوال المتحدة للتجارة لشراء 90% من أسهم شركة عمر أفندي مقابل مبلغ إجمالي مقداره 589.410.000 جنيهاً، وافق مجلس إدارة الشركة القابضة بتاريخ 2006/7/6 على ما انتهت إليه لجنة البت، كما وافقت المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية بتاريخ 2006/9/5 على بيع أسهم شركة عمر أفندي وفقاً للثابت من كتاب وزير المالية رقم 2696 والمؤرخ في 2006/9/15، وإفادة مجلس الوزراء بالموافقة، ثم أقرّت الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة باجتماعها الذي عقد بتاريخ 2006/9/25 ما انتهت إليه لجنة البت. وبتاريخ 2006/11/2 جرى إبرام عقد بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي بين الشركة القابضة وشركة أنوال المتحدة للتجارة وجميل عبد الرحمن القنبيط.

وحيث إنه بالبناء على ما تقدّم فإنّ حقيقة طلبات المدّعي إنما تتمثل في طلب الحكم بوقف التنفيذ ثم إلغاء قرار المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية الصادر بتاريخ 2006/9/25 بالموافقة على بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي إلى شركة أنوال المتحدة للتجارة وجميل عبد الرحمن القنبيط، والمُعتَمَدَ من كلّ من اللجنة الوزارية للخصخصة ومجلس الوزراء وما يترتب على ذلك من آثار، وأهمّها بطلان عقد بيع شركة عمر أفندي المبرم بين الشركة القابضة للتجارة باعتبارها نائبة عن الدولة بتفويض من وزارة الاستثمار وبين المستثمر المذكور استناداً إلى ما انتهت إليه هذه المزايدة وبطلان جميع القرارات والتصرفات الناجمة التي تقرّرت وترتبت خلال مراحل إعداده ونفاذه، وإلزام الجهة الإدارية والمشتري بالمصروفات.

وحيث إنّ النظر في قبول التدخل من عدمه يأتي في الصدارة تحديداً للخصومة عامّة قبل التطرق لبحث الدعوى باستعراض الدفوع الشكليّة والموضوعية والدفاع وتمحيص المستندات والأوراق المقدّمة منهم جميعاً خلوصاً إلى نتيجة قد تقف عند عدم القبول وقد تنفذ إلى الموضوع، وقبول التدخل في الدعوى ابتداءً يرتهن بما يكون للمتدخل من مصلحة مرتجاة ولا يتوقف بحال عما قد يسفر عنه الفصل في الدعوى بعدئذ حتى لا يأتي رجماً بآجل أو مصادرة لعاجل، ومن ثمّ فإنّ المحكمة تنظر التدخل في الصدارة تحديداً للخصومة قبل التطرق لبحث الخصومة شكلاً وموضوعاً.

وحيث إنّه وفقاً لحكم المادة (126) من قانون المرافعات المدنية والتجارية فإنّ التدخل نوعان: تدخلٌ انضماميّ ويَقصِدُ به المتدخِّل المحافظةَ على حقوقه عن طريق مساعدة أحد طرفي الخصومة في الدفاع

عن حقوقه، وتدخُّلٌ هجوميّ أو خصاميّ يبغي منه المتدخل الدّفاع عن مصلحته الخاصة ضدّ طرفي الدّعوى، ويشترط لقبول التدخل بنوعيه شرطان: الأول أن تكون لطالب التدخل مصلحة في التدخل والثاني أن يكون هناك ارتباط بينه وبين الدعوى الأصلية، ويتحقق الارتباط بوجود صلة تجعل من حسن سير العدالة النّظر فيهما معاً لتحقيقهما والفصل فيهما بحكم واحد تلافياً لاحتمال صدور أحكام متناقضة أو يصعب التوفيق بينها، ويتعيّن أن يتمّ التدخل بإحدى وسيلتين: الأولى بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل الجلسة، والثانية بطلبه شفاهة في الجلسة بحضور الخصم، ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة، فإذا كان أحد الأطراف غائباً فالتدخل لا يكون إلاّ بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى، ومخالفة ذلك يرتب البطلان وهو بطلان متعلق بالنظام العام لارتباطه بأسس التقاضي، وتقضي المحكمة بهذا البطلان من تلقاء نفسها، ولكلّ ذي مصلحة التمسك به، ولا يصحح البطلان لمجرد حضور الخصم الذي كان غائباً في جلسات تالية.

وحيث إنّه فيما يتعلّق بمن أبدوا الرغبة في التدخل انضمامياً إلى المدّعي بإثبات تدخّلهم بمحضر جلسة 2011/2/19 وبمحضر جلسة 2001/4/2 والمبينة أسماؤهم بوقائع هذا الحكم، فإنّه ولئن توفّرت لهم جميعاً المصلحة والصفة بحسبانهم من العاملين بشركة عمر أفندي، إلاّ أنّ المحكمة تلتفت عن النظر في قبول تدخلهم في الدعوى لعدم سدادهم للرسم المقرّر قانوناً للتدخل، وتكتفي بإثبات ذلك بأسباب الحكم دون منطوقه.

وحيث إنّه بالنسبة إلى الخصوم المتدخلين الذين طلبوا تدخّلهم انضمامياً إلى جانب المدّعي بموجب صحف معلنة وبعد سداد الرسم المقرّر قانوناً وهم الخصوم المتدخلون الثاني والثالث والرابع، فقد نصّت المادة (6) من الإعلان الدستوري المعمول به حاليا (المقابلة للمادة (33) من دستور جمهورية مصر العربية الملغى) على أنّ «للملكية العامّة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون». وبذلك فقد ألقى المشرّع الدستوري على عاتق كل مواطن التزاماً بحماية الملكية العامّة من أيّ اعتداء والذودِ عنها ضدّ كلّ من يحاول العبث بها أو انتهاك حرمتِها، الأمر الذي يجعل من شأنه لكلّ مواطن صفة ومصلحة أكيدة في اللّجوء إلى القضاء مطالباً بحماية الملكية العامّة، سواء بإقامة الدعوى ابتداءً أو بالتدخل في دعوى مقامة بالفعل.

ومتى كانت الشركة محلّ النزاع من الأموال المملوكة للدولة، فقد أصبح على كلّ مواطن، بما في ذلك المدّعي والخصوم المتدخلون، واجب حمايتها بالمطالبة بالتحقّق من مشروعية الإجراءات التي أُخذت

للتصرف فيها ومدى صحّة عقد بيع أسهمها، ومن ثمّ يتوافر للخصوم المتدخلين صفة ومصلحة في تأييد المدّعي في طلباته والانضمام إليه للقضاء بهذه الطلبات، بما يجعل تدخّلهم في الدعوى انضمامياً إلى جانب المدّعي أمرًا مقبولاً. خاصة وأنّ الخصمين المتدخلين الثاني والثالث من العاملين بشركة عمر أفندي وتربطهما بها علاقة عمل.

وحيث إنّه فيما يتعلّق بطلب الشركة المدّعى عليها الثالثة (الشركة القومية للتشييد والتعمير) القضاء بنفس العقد موضوع النزاع، فإنّ هذا الطلب ولئن كانت أسبابه تصبّ في تدعيم طلب إلغاء القرار المطعون فيه وكشف المثالب التي رأت الشركة أنها اعترت العقد، إلاّ إنّه بحسب اختلاف آثاره عن الطلبات الأساسية بالدعوى يعدّ بمثابة طلب للتدخل هجومياً في الدعوى، غير أنّ الشركة المدّعى عليها ولئن أبدت هذا الطلب بمذكرة دفاعها المودعة بجلسة 2011/4/16 وأثبتته في محضر الجلسة في مواجهة جميع الخصوم، إلاّ أنّها لم تسدّد الرسوم المقرّرة عنه. ومن ثم فإنّ المحكمة تلتفت عن هذا الطلب، وتضع في اعتبارها دفاع الشركة المذكورة عند نظر الطلبات في الدعوى، وتكتفي بالإشارة إلى ذلك في أسباب الحكم المنطوقة.

وحيث إنّه من الأمور المسلّمة أن الإختصاص الولائيّ يعتبر من النظام العام، ويكون مطروحاً دائماً على المحكمة كمسألة أولية وأساسية تقضي فيها من تلقاء نفسها دون حاجة إلى دفع بذلك من أحد الخصوم بما يكفل أن تقضيَ المحكمة في الدعوى أو في شقّ منها على حين تكون المنازعة برمّتها ممّا يخرج من اختصاصها وولايتها. (المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 382 لسنة 34 ق – جلسة 1994/6/20. الطعن رقم 1597 لسنة 30 ق–جلسة 1991/6/8).

وحيث إنّ القرار المطعون فيه ولئن صدر وفقاً للتكييف سالف البيان، تأسيساً على الإجراءات التي اتّبعتها الشركة القابضة للتجارة وهي إحدى الشركات القابضة، التي تعتبر من أشخاص القانون الخاص بحسبانها من الشركات المساهمة التي تسري عليها نصوص قانون الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم 159 لسنة 1981، وفقاً لما تقضي به المادة الأولى من مواد إصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم 203 لسنة 1991، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه، إلا أنّ صدوره على سند من تلك الإجراءات التي اتّبعتها الشركة القابضة للتجارة لا ينفي عن القرار المطعون فيه صفة القرار الإداري باعتباره إفصاحاً للإدارة بما لها من سلطة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث مركز قانوني معيّن

متى كان ذلك جائزاً وممكنا ابتغاء تحقيق مصلحة عامّة، ومن ثم لا يُخرج الدعوة الماثلة عن نطاق الاختصاص الولائي المقرّر لمحاكم مجلس الدولة، أو يجعلها غير مقبولة لانتفاء القرار الإداري ذلك أن الدولة لم تترك أمر الخصخصة وتحديد المشروعات والشركات التي تطرح للخصخصة وتلك التي تبقى تحت سيطرة الدولة، وتنفذ خطتها، لتوسيع قاعدة ملكية شركات قطاع الأعمال العام من خلال تنفيذ برنامج الخصخصة والتحوّل إلى القطاع الخاص وتطوير أداء الشركات في إطار السياسة العامّة للدولة، لشركات قطاع الأعمال ذاتها سواء كانت من الشركات القابضة أو التابعة لتقرّر بشأنها ما تشاء من قرارات. وإنّما حرصت على أن يكون تنفيذ هذه الخطة من اختصاص الدولة ووزاراتها ولجانها وأجهزتها الإدارية بموجب قرارات تصدر عنها وتحت رقابتها وإشرافها، ومن ثمّ فقد أشركت معها الشركات القابضة في عمليات الخصخصة وإبرام عقد البيع وفقاً لقرارات تنظيمية صادرة عن الدولة ليتمّ ذلك تحت إشراف ومراقبة ومتابعة وموافقة واعتماد الجهات الإدارية المنوط بها تنفيذ برنامج الخصخصة، ومن ثم لا تكون الشركات القابضة حين تمارس وتباشر هذا الاختصاص المفوضة به من قبل الجهات الإدارية، مباشرة له بصفتها شخصا من أشخاص القانون الخاص، وإنّما تباشره بصفتها مفوضة من الدولة لاتخاذ إجراءات محدّدة ضمن برنامج الخصخصة وفقاً لمواصفات سابقة وأخرى لاحقة واعتمادا من الجهات الإدارية المسؤولة عن الخصخصة للخطوات التمهيدية والنهائية، ومن ثمّ فقد صدر بتاريخ 2000/8/20 قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1765 لسنة 2000 بتشكيل اللجنة الوزارية للخصخصة (العدد رقم 197 من الوقائع المصرية بتاريخ 2000/8/30)، ونصّت المادة الثانية منه على أن: «تختص اللجنة بدراسة كلّ ما يتعلّق بموضوعات الخصخصة في مختلف المجالات، ولها على الأخص:

– تحديد المشروعات والشركات التي يمكن طرحها للخصخصة، وما يتعيّن أن يبقى منها تحت سيطرة الدولة.

– وضع خطة شاملة للخصخصة مدعمة ببرنامج زمني في ضوء ما تقدّمه الجهات المختصة من بيانات أو تقارير.

– اقتراح المعايير والضوابط التي تتمّ على أساسها الخصخصة.

– اقتراح أوجه صرف أو استثمار ناتج الخصخصة.

– اعتماد توصيات الوزراء المعنيين بشأن قيمة الشركات والأصول المطروحة والجدول الزمني لطرح هذه الشركات والأصول».

ونصّت المادة الرابعة من ذات القرار على أن «ترفع اللّجنة تقاريرها وتوصياتها شهرياً إلى مجلس الوزراء».

فالشركات القابضة لا تملك وحدها أيّ حقّ في بيع أيّ قدر من المال العام إلا وفقاً لقرارت إدارية تصدر من السلطات الإدارية بالدولة ضمن برنامج الخصخصة، لذلك كانت اللجنة العليا للخصخصة المشار إليها هي وحدها ودون غيرها صاحبة الاختصاص في تحديد المشروعات والشركات التي يمكن طرحها للخصخصة، وما يتعين أن يبقى منها تحت سيطرة الدولة، ووضع خطة شاملة للخصخصة مدعمة ببرنامج زمنيّ في ضوء ما تقدّمه الجهات المختصة من بيانات أو تقارير، واقتراح المعايير والضوابط التي تتمّ على أساسها الخصخصة، وتوجيه صرف أو استثمار ناتج الخصخصة، ثم اعتماد توصيات الوزراء المعنيّين بشأن قيمة الشركات والأصول، ثم تتولى اللجنة رفع تقريرها وتوصياتها شهرياً إلى مجلس الوزراء الذي يتعين عليه اعتماد أو رفض اعتماد عملية البيع التي تتمّ في إطار برنامج الخصخصة.

وقد أكّد البند (2) من المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم 231 لسنة 2004 بتنظيم وزارة الاستثمار على قيام الوزارة بالعمل على تنمية وتشجيع الاستثمار من خلال :«توسيع قاعدة ملكية شركات قطاع الأعمال العام من خلال تنفيذ برنامج الخصخصة والتحول إلى القطاع الخاص وتطوير أداء الشركات في إطار السياسة العامة للدولة». كما أكد البند (2) من المادة الثانية من قرار رئيس الجمهورية المشار إليه اختصاص وزارة الاستثمار بتنفيذ كافة الاختصاصات والمسؤوليات المنصوص عليها في قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم 203 لسنة 1991 ولائحته التنفيذية، وبصفة خاصة اتّخاذ القرارات اللازمة للمحافظة على حقوق الدولة في شركات قطاع الأعمال العام، والإشراف على تنفيذ برنامج نقل الملكية للقطاع الخاص وأسلوب البيع وبرامج إعادة هيكلة الشركات التابعة وهيكلة العمالة، واقتراح أوجه استخدام عوائد البيع، والإشراف على الاستفادة من المنح المقدّمة للمساعدة في تنفيذ برنامج نقل الملكية للقطاع الخاص، وبرنامج إعادة هيكلة الشركات التابعة.

وجاء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1506 لسنة 2005 لينظم حصيلة برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة ليوجب إيداع حصيلة بيع الحصص في حساب أمانات بالبنك المركزي، وذلك خلال سبعة أيام عمل من تاريخ تحصيلها، وليتمّ تحويل حصيلة البيع إلى حساب الجهات المشار إليها حسب مساهمة كلّ منها بعد استكمال إجراءات البيع وموافقة وزارتي المالية والاستثمار كتابياً، طبقاً للقواعد المعمول بها، وذلك فيما عدا حصيلة بيع شركات قطاع الأعمال العام أو أصولها الإنتاجية أو مساهمتها في الشركات المشتركة، فيتولى البنك بمجرّد إخطاره من قبل وزارة الاستثمار قيدها لحساب وزارة المالية بعد خصم تكاليف ومصروفات البيع المعتمدة من الجهات القائمة بالبيع.

وبعد ذلك جاءت نصوص قرار وزير الاستثمار رقم 342 لسنة 2005 (الوقائع المصرية – العدد 251 في 6 نوفمبر/تشرين الثاني 2005) قاطعة الدلالة على أنّ قيام بعض الجهات ومنها الشركات القابضة ببيع مساهمات المال العام والأصول المملوكة للدولة، إنما يتمّ بتفويض من وزارة الاستثمار ولحساب الدولة وليس لحساب تلك الجهات. فقد نصّت المادة الثانية من القرار المشار إليه على أن :«تلتزم كافة الجهات التي تفوضها وزارة الاستثمار في بيع مساهمات المال العام المملوكة للدولة والبنوك وشركات قطاع الأعمال العام والأشخاص الاعتبارية العامة بإيداع حصيلة البيع في حساب يُفتح بالبنك المركزيّ المصري باسم –حصيلة بيع الأصول المملوكة للدولة– وذلك خلال سبعة أيام عمل من تاريخ التحصيل».

ونصّت المادة الثالثة من ذات القرار المشار إليه على أنّ :«على الجهة المفوضة بالبيع موافاة إدارة الأصول بوزارة الاستثمار بصورة كاملة من مستندات البيع وما يفيد تحويل الحصيلة لحساب –حصيلة بيع الأصول المملوكة للدولة– المخصص لذلك بالبنك المركزي فور إتمام عملية البيع...»

ونصّت المادة الرابعة من القرار المشار إليه على أن :«تقوم إدارة الأصول بوزارة الاستثمار بإخطار وزارة المالية بإتمام إجراءات البيع وتوريد حصيلة البيع خلال سبعة أيام عمل من تاريخ استلامها للمستندات المشار إليها في المادة السابقة».

وفي ذات السياق جاءت المادة (26 مكرراً) من اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1590 لسنة 1991 والمضافة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 980 لسنة 2006 لتوجب أن يتمّ طرح الشركات التابعة من برنامج إدارة الأصول المعتمد أيّا كانت وسيلة البيع وليكون طرح الشركة التابعة بالكامل أو بأغلبية الأسهم فيها بطريق الاكتتاب أو بنظام عروض الشراء من خلال بورصة الأوراق المالية – بعد عرض الوزير المختصّ على المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية بحضور وزير القوى العاملة والهجرة التي تشكّلت بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 127 لسنة 2006 بشأن تشكيل المجموعات الوزارية، على أن يتمّ العرض على المجموعة المشار إليها لاستكمال إجراءات البيع لمستثمر رئيسي أو أكثر بصفة نهائية، ومن ثمّ فإنّ إجراء خصخصة أيّ مشروع أو بيع أيّ من الشركات التابعة– ومنها شركة عمر أفندي محلّ البيع بحسبانها إحدى الشركات التابعة وباعتبار أنّ رأس مالها مملوك بالكامل للدولة يمرّ بمجموعة من المراحل الإدارية المميّزة:

أوّلها – مرحلة تقرير البيع بتحديد الشركة محلّ البيع لتكون محلاً للخصخصة وخروجها من تحت سيطرة الدولة، واقتراح المعايير والضوابط التي تتمّ على أساسها خصخصة تلك الشركة، واقتراح أوجه صرف أو استثمار ناتج خصخصة الشركة، وهو ما تتولاه «اللجنة الوزارية للخصخصة» المشكلة والمحدّد اختصاصها بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1765 لسنة 2000 والتي تعتمد توصيات وزير الاستثمار المختص بشأن قيمة الشركة والأصول المطروحة، ثم تحيله إلى مجلس الوزراء لاعتماده.

وثانيها – مرحلة تفويض وزير الاستثمار للشركة القابضة المختصة لاتخاذ إجراءات طرح الشركة للخصخصة وإجراءات إبرام عقد البيع نيابة عن الدولة مالكة رأس مال الشركة بالكامل وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم 231 لسنة 2004 بتنظيم وزارة الاستثمار، وقرار وزير الاستثمار رقم 342 لسنة 2005.

وثالثها – مرحلة موافقة المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية المشكلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 127 لسنة 2006 برئاسة وزير المالية على استكمال إجراءات بيع الشركة تنفيذاً لحكم المادة (26) مكرراً من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 203 لسنة 1991 المضافة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 980 لسنة 2006 التي أوجبت موافقة المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية على استكمال بيع الشركات التابعة لمستثمر رئيسي قبل العرض على الجمعية العامة للشركة القابضة للتجارة.

ورابعها – مرحلة موافقة الجمعية العامة للشركة القابضة على البيع وفقاً لقانون شركات قطاع الأعمال العامّ الصادر بالقانون رقم 203 لسنة 1991.

وخامسها – عرض تفصيلات عملية بيع الشركة على اللجنة الوزارية للخصخصة ومجلس الوزراء لإقرار واعتماد البيع.

وسادسها – قيام الجهة المفوضة بالبيع من وزير الاستثمار (الشركة القابضة المختصة) بموافاة إدارة الأصول بوزارة الاستثمار بصورة كاملة من مستندات البيع وما يفيد تحويل الحصيلة لحساب «حصيلة بيع الأصول المملوكة للدولة» المخصص لذلك بالبنك المركزي فور إتمام عملية البيع وفقاً لقرار وزير الاستثمار رقم 324 لسنة 2005 لتقيّد في خزانة الدولة ولحسابها ممثلة في وزارة المالية بعد خصم تكاليف ومصروفات البيع المعتمدة من الجهة القائمة بالبيع وفقا لقرار رئيس الوزراء رقم 1506 لسنة 2005 بشأن تنظيم حصيلة برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة.

وحيث إنّ مفاد ما تقدّم أن الجهات التي تتولى بيع مساهمات المال العام المملوكة للدولة والبنوك وشركات قطاع الأعمال العام والأشخاص الاعتبارية العامّة، ومنها الشركة القابضة للتجارة إنما تقوم بإجراءات البيع نيابة عن الدولة وأشخاصها الاعتبارية العامة، وبتفويض منها، ومن ثم فإنّ القرارات التي تصدرها تلك الجهات في هذا الشأن ما هي في حقيقة الأمر إلاّ تعبير عن الإدارة الملزمة للدولة بقصد تنمية وتشجيع الاستثمار من خلال توسيع قاعدة ملكية شركات قطاع الأعمال العام تحقيقاً للمصلحة العامّة، وتعدّ بهذه المثابة صادرة عن هذه الجهات باعتبارها سلطة عامة، وتكون الموافقة عليها من المجموعة الوزاريّة للسياسات الاقتصادية ثم اعتمادها من كلّ من اللجنة الوزارية للخصخصة ومجلس الوزراء. فهي بذلك قرارات إدارية يندرج الطعن فيها ضمن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداريّ.

أمّا عن الأموال التي تتولّى تلك الجهات بيعها، نيابة عن الدولة، فهي وإن كانت من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، وفقاً لما تقضي به المادة (12) من قانون قطاع الأعمال العام التي تنصّ على أن «تعتبر أموال الشركة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة...» إلا أنّ ذلك لا يمنع من إضفاء صفة القرار الإداري على القرارات التي تصدرها تلك الجهات للتصرف في هذه الأموال، إذ يتعيّن في هذا الشأن التمييز بين نوعين من الأعمال:

النوع الأول: ويشمل الأعمال التي تؤدي إلى اكتساب الدولة لملكية أموالها الخاصة أو التصرف فيها بأيّ تصرّف ناقل للملكية كالبيع أو الهبة، أو مقيّد لها كتقرير حقّ من الحقوق العينية التّبعيّة كالرهن الرسميّ أو حقوق الامتياز. وتصدر هذه الأعمال عن الدولة باعتبارها «سلطة عامة» وفقاً للقوانين واللوائح التي تنظم كيفية قيامها بهذه الأعمال والإجراءات والقواعد التي يتعين عليها الالتزام بها عند إجرائها لهذه التصرفات، كقوانين ولوائح المناقصات والمزايدات، وذلك بقصد إحداث مركز قانونيّ معيّن في شأن المال المملوك لها ملكية خاصة، بغية تحقيق مصلحة عامة. وبهذه المثابة تعتبر هذه الإجراءاتُ قراراتٍ إدارية ممّا يختصّ قضاء مجلس الدولة بالفصل في المنازعات المتعلقة بوقف تنفيذها وإلغائها والتعويض عن الأضرار الناتجة عنها.

النوع الثاني: ويشمل الأعمال التي بموجبها تمارس الدولة الحقّ في إدارة واستعمال واستغلال الأموال المملوكة لها ملكية خاصة والانتفاع بها، مثلها في ذلك مثل عموم الأفراد العاديّين من الأشخاص الطبيعيّين أو الاعتباريّين. ومن ثمّ لا يصدق على هذه الأعمال وصف القرار الإداريّ، وتخرج المنازعات التي تُثارُ بشأنها عن الاختصاص الولائيّ لمحاكم مجلس الدولة لتختص بها جهة القضاء العاديّ. وقد

اشترط قضاء مجلس الدولة الفرنسي لعدم إضفاء صفة الأعمال الإدارية على القرارات غير اللائحية التي تتعلّق بإدارة الأموال المملوكة للدولة وأشخاصها الاعتبارية العامّة ملكية خاصة «Les décisions non règlementaires relatives à la gestion du domaine privé»

ألاّ تكون هذه القرارات منفصلة «détachable» عن إدارة المال الخاصّ، أو تتعلّق بتسيير مَرفَق عام «se rattache à l'éxecution d'un service public» ومن ثمّ قضى مجلس الدولة الفرنسي باعتبار القرار الصادر بالترخيص بقطع الأخشاب بإحدى الغابات المملوكة للدولة ملكية خاصة قراراً إدارياً لارتباطه بمرفق حماية الغابات[17].

وحيث إنّه في ضوء ما تقدّم، فإنّ القرار المطعون فيه، ولئن تعلّق ضمن مرحلة بإجراءات خصخصة وبيع شركة عمر أفندي كمال مملوكة للدولة ملكية خاصة التي تولتها الشركة القابضة للتجارة رغم كونها شخصا من أشخاص القانون الخاص، إلا أنّه يعدّ قراراً إدارياً بامتياز، باعتبار أنّه جاء تعبيراً عن الإرادة الملزمة لجهة الإدارة التي حدّدت شركة عمر أفندي ضمن برنامج الخصخصة وقرّرت المعايير وضوابط خصخصتها، وأنابت وفوّضت الشركة القابضة المذكورة في التعبير عن هذه الإرادة بل واعتمدت تلك الإجراءات وأقرّت بما انتهت إليه بموافقة المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية بتاريخ 2006/9/5 على بيع أسهم شركة عمر أفندي ثمّ تمّ عرضه على كلّ من اللجنة الوزارية للخصخصة ومجلس الوزراء، وتضمّن تصرفاً ناقلاً للملكية ببيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي. ومن ثم لا يكون ثمّة شك في الطبيعة القانونية للقرار المطعون فيه، وبالتالي تختص هذه المحكمة بالفصل في طلب إلغائِه، كما يتوفّر بوجوده شرط لازم لقبول الدعوى.

وحيث إن ارتأت المحكمة إدخال خصوم جدد بالدعوى، فإنّ المادة (118) من قانون المرافعات المدنية والتجارية تنصّ على أنّ:

«للمحكمة ولو من تلقاء نفسها أن تأمر بإدخال من ترى إدخاله لمصلحة العدالة أو لإظهار الحقيقة. وتعين المحكمة ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أسابيع لحضور من تأمر بإدخاله ومن يقوم من الخصوم بإدخاله ويكون ذلك بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى».

[17]) Réné Chapus: Droit Administratif Général, tome 1, 1ère édition, PP480 - 482.

وتنص المادة (70) من قانون الإثبات على أنّ:

«للمحكمة من تلقاء نفسها أن تأمر بالإثبات بشهادة الشهود في الأحوال التي يجيز القانون فيها الإثبات بشهادة الشهود متى رأت في ذلك فائدة للحقيقة. كما يكون لها في جميع الأحوال، كلّما أمرت بشهادة الشهود، أن تستدعي للشهادة من ترى لزوماً لسماع شهادته إظهاراً للحقيقه».

وحيث إن المحكمة قد ارتأت أنه إجلاءً للحقيقة لبيان مدى شرعية القرار المطعون فيه أن تدخل خصوماً في الدعوى يحوزون معلومات وبيانات ومستندات تكشف حقيقة صفقة بيع عمر أفندي ومدى سلامتها واتّفاقها مع المعايير والضوابط المقررة، فكلفت المدّعي في الدعوى باختصامهم وهم رئيس الجهاز المركزيّ للمحاسبات للكشف عمّا عسى أن يكون لدى الجهاز من ملاحظات حول عملية البيع وإجراءاتها، ووزير الثقافة ومن بعده وزير الدولة للآثار للكشف عن الأصول العقارية لعمر أفندي المعتبرة آثاراً أو ذات الطابع التراثيّ أو التاريخيّ أوالحضاريّ وحدود السلطات المقررة للمالك في التصرف في تلك العقارات، والمهندس/يحيى حسين عبد الهادي أحد أعضاء لجنة تقييم عمر أفندي والمبلّغ عن العيوب التي شابت عملية التقييم والبيع، ثم الدكتور جمال علي زهران عضو مجلس الشعب السابق والمقدم لأحد الاستجوابات بشأن عملية بيع شركة عمر أفندي، وقد صاروا خصوماً بالدعوى لمصلحة العدالة ولإظهار الحقيقة. وحيث إنّه وعن مدى مراعاة المواعيد المقرّرة قانوناً لدعوى الإلغاء، فإنّ المحكمة ترجئ الفصل في موضوع طلب الإلغاء.

وحيث إنّ الفصل في طلب إلغاء القرار المطعون فيه، فإنّه على الرغم من قيادة القطاع العام لنجاحات مهمّة مكّنت مصر من بناء أعظم مشروعاتها على مرّ العصور ومنها السدّ العالي، وبناء قواعد هامّة للصناعة الثقيلة والصناعات الاستهلاكية، وتنمية وتطوير قطاع الصناعة، بل ومكّنت مصر من مواجهة التحديات الخارجية المتمثلة في الأطماع الإسرائيلية خلال الفترة الحرجة ما بين حربي 1967 و1973، التي أثبت الاقتصاد المصريّ خلالها، وبالذات قطاعه الصناعيّ، قدرته على تشكيل ركيزة أساسية للدولة، إلا أنّه منذ بدء الانفتاح الاقتصادي فإنّ الحكومات المصرية المتتابعة، قد تركت هذا القطاع يغرق في سوء الأداء وسوء الإدارة وضعف كفاءة قياداته وتفشي الفساد في أرجائه، ممّا عرضه للخسائر وكان ذلك تمهيداً لطرح هذا القطاع للبيع للقطاع الخاص المصري والأجنبي ضمن عملية التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحرّ في مصر، بدلاً من إصلاح هذا القطاع، مع فتح المجال أمام القطاع الخاص للعمل في جميع قطاعات الاقتصاد.

وحيث إنّ الخصخصة في ذاتها ليست شراً مستطيراً يجب مقاومته، كما أنّها ليست خيراً مطلقاً يتعيّن أن تذلّل أمامه الطرق وتفتح الأبواب على مصراعيها، **فالخصخصة** إنّما تعني في مفهومها الفنّي قيام الدولة بتحويل ملكية المؤسسات العامّة أو المشروعات عامّة، جزئياً أو كلياً، إلى القطاع الخاص. وتهدف الخصخصة إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة، وتوسيع حجم القطاع الخاص والاعتماد عليه أكثر في عملية النمو والتنمية، وعلى هذا فإنّ أسلوب الخصخصة يتضمن– إلى جانب تحويل ملكيّة المنشآت العامّة إلى خاصة –التحول أيضاً في أساليب العمل حيث يتمّ اتّباع أساليب عمل جديدة تهتمّ في المقام الأول بالمنافسة وتلبية احتياجات السوق وهو ما يؤدي إلى الارتقاء بكفاءة وإنتاجية المؤسسات، كما أنه يتضمّن إعطاء السوق الحرّ والقطاع الخاص الدور الأكبر في المجتمع، وتتميز الخصخصة باستهدافها رفع الكفاءة الإنتاجية للمنشأة التي تمّ تخصيصها وتحسين أدائها، وتحسين نوعية وجودة الخدمات والسلع المقدّمة للعملاء، وذلك من خلال الاقتراب من حاجات ورغبات العملاء، وترشيد التكاليف، وزيادة المنافسة بين الشركات وزيادة فاعلية الإدارة من خلال تقليص دور الدولة في إدارة المؤسسات العامة والتخلص من القيود الحكومية والروتينية والبيروقراطية، وتوسيع فرص الاستثمار المحلي والدولي، من خلال اجتذاب رؤوس الأموال المحلية والعالمية لشراء أو تأجير المشروعات أو الخدمات العامّة، وإعادة توزيع مصادر وإيرادات الدولة بشكل أفضل، ومن أساليب الخصخصة (البيع المباشر أو التجاري) وهو البيع الذي يتمّ في حالات الشركات الخاسرة أو بيع الشركات العامّة باعتبارها وحدات منفصلة أو في حالة عدم وجود سوق مالية نامية تصلح لتنفيذ عمليات الخصخصة، وغالباً ما يستخدم البيع المباشر لما يعرف بالمستثمر الإستراتيجي أو المستثمر الرئيسي، ومن ثمّ فإنّ أهمّ أشكال الخصخصة تتحدّد فيما يلي:

أولاً: البيع للجمهور (IPO) أو لمستثمر رئيسيّ من خلال بورصة الأوراق المالية، ويتمّ هذا النوع من البيع من خلال طرح أسهم الشركات العامة في بورصة الأوراق المالية لأكبر عدد من الجمهور، ويحقّق هذا النوع من البيع مفهوم توسيع قاعدة الملكية في عمليات الخصخصة، ويتوقف نجاحه على عوامل كثيرة منها أساليب التقييم والقيم التي تطرح بها الأسهم ومدى نموّ وتطوّر سوق المال ومؤسساته وأساليب إدارة السوق وكذلك نظافة البرنامج وعلانية وشفافية جميع الإجراءات.

ثانيا: البيع لمستثمر رئيسيّ بالتفاوض المباشر.

ثالثاً: البيع لاتحادات العاملين المساهمين، والذي غالباً ما يكون بتسهيلات ومزايا خاصة ومشجعة، ويتطلب نجاح هذا الأسلوب تدريب العاملين والمديرين على التحول إلى إدارة المشروعات الخاصة.

رابعاً: التصفية القانونية للشركات العامّة وبيع مكوّناتها كوحدات منفصلة أو كأصول منتجة لشركات ومستثمري القطاع الخاص.

خامساً: تأجير الشركات والوحدات الإنتاجية والأصول للقطاع الخاص، لتشغيلها حيث تبقى الملكية للحكومة وتؤجر الأصول بمقابل للاستغلال من قبل المستثمرين.

وحيث إنّه وعن الإجراءات التي يمرّ بها البيع لمستثمر رئيسيّ التي تخيّرها اللجنة الوزارية للخصخصة، فإنّها تنحصر في ما يلي:

(1) تقوم الشركات القابضة بإسناد عمليات تقييم الشركات التابعة لاستشاريين محليّين وعالميّين، ويتمّ التقييم من خلال الاستشاريين بالأسلوب الذي يتّفق مع طبيعة نشاط الشركة. ويقوم المكتب الفنيّ لوزير قطاع الأعمال العام المنسّق بين الاستشاريين، كما يقوم خبراء من الشركات التابعة تحت إشراف الشركة القابضة المعنية بإجراء تقييمات مماثلة.

(2) يتمّ اعتماد هذه التقييمات من الجهاز المركزي للمحاسبات باعتباره بيت الخبرة المالي الوطني، والمراقب الوطني لحسابات الشركات العامة. ويتمّ هذا الاعتماد بعد المراجعة وأخذ كافة ملاحظاته موضع الاعتبار.

(3) تعرض هذه التقييمات بعد اعتمادها من الجهاز المركزي للمحاسبات على الجمعية العامّة للشركة التابعة لدراستها واعتمادها، وتصدر القرارات بالإجماع.

(4) تعرض التقييمات بعد ذلك على مجلس إدارة الشركة القابضة للدراسة والاعتماد ويصدر القرار بالإجماع.

(5) بعد اعتماد تقييم الشركة من الجهات المذكورة تتمّ موافقة اللّجنة الوزاريّة لقطاع الأعمال العام على بيع الشركة لمستثمر رئيسيّ، وبعد موافقة الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة على البيع تقوم الشركة القابضة باختيار المروّج أو تتولى القيام بنفسها بعمليّة الترويج والبيع.

(6) يقوم المروّج أوالشركة القابضة (حسب الحالة) بإعداد مذكرات البيانات ومواد الترويج وإعلانات الترويج للبيع.

(7) تنشر إعلانات الترويج والبيع في الصحف المحلية والعالمية التي تتيح للمستثمر الاطلاع على كافة البيانات والوثائق والإفصاح عن الشركة المطروحة وتحدّد له شروط البيع وتسمح له بالفحص الفنّي والمالي والقانوني للشركة المطروحة وإجراء التقييمات اللازمة من وجهة نظره باعتباره مشتريا Délégence Due.

(8) يتقدم المشتري قبل نهاية المدة المحدّدة في الإعلان بعرضه الفنّي والمالي.

(9) تقوم الشركة القابضة بتشكيل لجنة لتلقي العروض وفضّها ويدعى لها ممثلو الجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية ويتمّ فضّ العروض في جلسة علنية.

(10) تشكيل لجنة البتّ في العروض المقدّمة بنفس الطريقة والتكوين الخاص بلجنة تلقي العروض. وتتمّ عملية البتّ بعد تقييم فنيّ وماليّ دقيق.

(11) تحدّد لجنة للبت في العروض من الناحية الفنية والمالية ويتمّ مفاوضة المشتري إذا كان العرض أقلّ من قيمة الشركة المعتمدة، وتقدم اللجنة توصياتها.

(12) تعرض توصية لجنة البت على مجلس إدارة الشركة القابضة الذي يدرس توصية اللجنة ويصدر قراره (بالإجماع).

(13) يعرض قرار مجلس الإدارة على الجمعية العامة للشركة القابضة التي تصدر قرارها (بالإجماع).

(14) يعرض قرار الجمعية العامة للشركة القابضة على اللجنة الوزارية العليا للخصخصة التي تصدر قرارها (بالإجماع) بعد موافقة المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية.

(15) تقوم الشركة القابضة بإعداد عقد البيع الذي يتمّ توقيعه مع المشتري بعد أن يكون قد سدّد الثّمن المتّفق عليه. (يُراجع في هذا المعنى: «الإصلاح الاقتصادي والخصخصة، التجربة المصرية» – بحث لوزير قطاع الأعمال العام د/مختار خطاب 2003 – مجلس الوزراء – وزارة قطاع الأعمال باعت في عهد الوزير الباحث 203 شركة تمتلكها الدولة).

وحيث إنّ القاعدة المستقرّة هي أنّ القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرّره في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانونيّ هو محلّ القرار ابتغاء الصالح العام الذي هو غاية القرار، وأنّه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراها ويفترض في القرار غير المسبّب أنه قام على سببه الصحيح ما لم تكشف الأوراق عن عدم مشروعية السبب، إلاّ أنّها إذا ذكرت أسباباً له فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداريّ للتحقّق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتِها للقانون وأثر ذلك في النتيجه التي انتهى إليها القرار.

وحيث إنّه ينبغي لبحث مشروعية القرار المطعون فيه التحقّق من مدى التزام هذا القرار بالضوابط والمعايير التي نصّ عليها قرار اللجنة الوزارية للخصخصة باجتماعها المعقود بتاريخ 2001/1/1، وما انتهت إليه نيابة استئناف القاهرة في البلاغ المقيد تحت رقم 18 لسنة 2006 «حصر تحقيق استئناف القاهرة»، وما قرّرته الجمعية العامّة غير العادية للشركة القابضة باجتماعها الذي عقد بتاريخ 2006/9/25، فضلاً عن مدى مراعاة القوانين واللوائح المنظمة لعملية المزايدة ومدى التزام المزايدة وبنود التعاقد وتنفيذ العقد بقواعد ومعايير خصخصة الشركة محلّ التعاقد.

وحيث إنّه استناداً إلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1765 لسنة 2000 بتشكيل اللّجنة الوزارية للخصخصة الصادر بتاريخ 2000/8/20 (المنشور بالعدد 197 من الوقائع المصرية بتاريخ 2001/1/1 قراراً ببيع بعض شركات التجارة الداخلية منها «شركة عمر أفندي» لمستثمر رئيسيّ، وحدّدت اللّجنة الضوابط والمعايير التي ينبغي الالتزام بها عند إجراء البيع منها:

(1) استبعاد الأصول والأراضي غير الملائمة للنشاط وكذلك الفروع الخاسرة وذلك بنقل الأراضي والفروع إلى الشركة القابضة.

(2) بيع الشركات **بدون الأراضي** على أن تؤجّر الأراضي للمشتري بعقود انتفاع طويلة المدة (35 سنة) قابلة للتجديد مقابل 3% من القيمة السوقية تزاد بمعدل 5% سنوياً أو بمعدل التضخّم المعلن من الجهاز المركزيّ للتعبئة العامة والإحصاء باعتماد أدنى نسبة.

(3) تقييم هذه الشركات على أساس **القيمة السوقية الحقيقية** وذلك بالطرح على السوق ومقارنة القيمة بالقيم السابقة والعرض على الجمعيات العمومية ثمّ على اللجنة الوزارية للخصخصة لاتخاذ القرار المناسب في ضوء القيمة المعروضة.

ثم وبجلسة 2004/1/6 وافق مجلس الوزراء بالقرار رقم (7/4/1/80) على بيع عدد من الشركات ومن بينها شركة عمر أفندي (ص15 بتقرير اللجنة المشتركة للجنتي الشؤون الاقتصادية والخطة والموازنة المقدّم إلى رئيس مجلس الشعب بتاريخ 2006/6/21).

وحيث إنّه على إثر البلاغ المقيد تحت رقم 18 لسنة 2006 «حضر تحقيق استئناف القاهرة» المقدّم المهندس /يحيي حسين عبد الهادي (الخصم المدخل السابع) إلى النائب العام بتاريخ 2006/3/5 بشأن إجراءات عملية بيع أسهم شركة عمر أفندي، فقد انتهت نيابة استئناف القاهرة بمذكرتها المؤرخة في 2006/3/21 المعتمدة من النائب العام في ذات التاريخ إلى استبعاد شبهة جرائم العدوان على المال العام، وقيد الأوراق بدفتر الشكاوى الإدارية وحفظها إدارياً، مع مراعاة :

(أنّه يتعيّن على الشركة القابضة للتجارة أن تراعي، قبل إتمام البيع، وأخذ الضمانات اللازمة على مقدّم عرض الشراء من:

1- المحافظة على استمرار النشاط.

2- الإبقاء على العمالة والمحافظة على حقوقها ومزاياها.

3- المحافظة على الاسم التجاري للنشاط.

4- المحافظة على الأصول الثابتة وعدم التصرف فيها.

وأن يتضمّن عقد البيع النهائي الجزاء الملائم الذي يوقع على المشتري في حالة مخالفته لأيّ من البنود الأربعة الأساسية سالفة البيان وذلك حفاظاً على المال العام).

وحيث إنّه بعد قبول لجنة البتّ للعرض المقدّم من شركة أنوال المتحدة للتجارة لشراء 90% من أسهم شركة عمر أفندي مقابل مبلغ إجمالي مقداره 589.410.000 جنيهاً، وافق مجلس إدارة الشركة القابضة بتاريخ 2006/7/6 على ما انتهت إليه لجنة البت، كما وافقت المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية بتاريخ 2006/9/5 على بيع أسهم شركة عمر أفندي وفقاً للثابت من كتاب وزير المالية رقم 2696، والمؤرخ في 2006/9/15، كما تمّ إبلاغ كل من اللجنة الوزارية للخصخصة ومجلس الوزراء بذلك للاعتماد، وبعرض الأمر على الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة باجتماعها الذي عقد بتاريخ 2006/9/25 فقد وافقت على بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي بسعر السهم 38.53 جنيهاً وبقيمة إجمالية مقدارها 589.500 جنيهاً إلى شركة أنوال المتحدة مع احتفاظ الشركة القابضة للتجارة بنسبة 10% من أسهم الشركة المذكورة حتى تتمكّن من متابعة تنفيذ بنود العقد والحفاظ على كافة حقوق العاملين على أن ينظر في تمليكها للعاملين مستقبلاً في حالة توفّر السيولة النقدية لديهم.

وحدّدت الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة الضوابط الآتية لعملية البيع:

(1) التزام الشركة القابضة للتجارة والمستثمر المشتري بكراس الشروط وبالضوابط والتوصيات التي وردت بقرار السيد الأستاذ المستشار النائب العام بتاريخ 2006/3/21 وما ورد بملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات.

(2) التزام المستثمر بإنفاق مبلغ 180 مليون جنيه تمثل 90% من مبلغ 200 مليون جنيه مطلوبة لتطوير الشركة وفقاً لخطة التطوير المقدّمة منه باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الصفقة.

(3) التزام المستثمر بسداد كافة الالتزامات المالية والديون الخاصة بشركة عمر أفندي وأهمّها المطالبات الضريبية التي بلغت حوالي 155 مليون جنيه.

(4) التأكيد على التزام المستثمر بالمحافظة على الفروع المسجّلة باعتبارها آثارا أو ذات الطابع المعماري أو التاريخي (فرع عبد العزيز بالقاهرة، وفرع سعد زغلول بالإسكندرية).

وحيث إنّ الثابت من الأوراق أنّ القرار المطعون فيه خالف الضوابط والأسس والمعايير سالفة البيان، وذلك على النحو التالي:

أولاً: أنّ كراس عملية بيع أسهم شركة عمر أفندي قد تضمّنت بياناً بكافة أصول الشركة من الأراضي والعقارات اللازمة منها لمباشرة الشركة لنشاطها وغير اللازمة لذلك، كما تضمّنت بياناً بكافة فروع الشركة الرابحة منها أو تلك التي تحقّق خسائر، وعرضت هذه الأصول وتلك الفروع جميعها للبيع، بالمخالفة لقرار

اللجنة الوزارية للخصخصة باجتماعها المعقود بتاريخ 2001/1/1 الذي قضى باستبعاد الأصول والأراضي غير الملائمة للنشاط وكذلك الفروع الخاسرة ونقل هذه الأراضي وتلك الفروع إلى الشركة القابضة.

ثانياً: أن طرح أسهم شركة عمر أفندي للبيع تضمن بيع كافة الأراضي المملوكة للشركة بالمخالفة لقرار اللجنة الوزارية للخصخصة المشار إليه الذي قضى ببيع الشركات محلّ برنامج الخصخصة بدون الأراضي على أن تؤجّر الأراضي للمشتري بعقود انتفاع طويلة المدة (35 سنة) قابلة للتجديد مقابل 3% من القيمة السوقية تزاد بمعدل 5% سنوياً أو بمعدل التضخم المعلن من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء باعتماد أدنى نسبة.

ثالثاً: تقييم شركة عمر أفندي بطريقة «القيمة الحالية للتدفقات النقدية» التي تقوم على أساس أنّ الربح والتدفق النقدي المتوقع منه يعتبر دالّة على القيمة، قد تمّ بالمخالفة لقرار اللجنة الوزارية للخصخصة المشار إليه والذي قضى بتقييم الشركات محلّ برنامج الخصخصة على أساس «القيمة السوقية الحقيقية» وذلك بالطرح على السوق ومقارنة القيمة بالقيم السابقة.

رابعاً: اشترط النائب العام في قراره الصادر بتاريخ 2006/3/21 في القضية رقم 18 لسنة 2006 حصر تحقيق استئناف القاهرة الصادر عن المحافظة على الأصول الثابتة للشركة وعدم التصرف فيها، وأكّدت الجمعية العامّة غير العادية للشركة القابضة على الالتزام بذلك. ومع ذلك فقد انتهت لجنة البت بعد مفاوضتها لمقدم العطاء إلى التوصية باحتفاظه بعدد لا يقلّ عن (58) فرعاً من فروع الشركة بما يعادل نسبة 70.7% من إجمالي الفروع، وانعكس ذلك على نصوص العقد المبرم مع مقدم العطاء حيث نصّ البند (3) من المادة الحادية عشرة على التزام المشتري بالاحتفاظ بنسبة 70.7% فقط من فروع الشركة، الأمر الذي يعني، بمفهوم المخالفة، أحقيّة المشتري في التصرف في النسبة المتبقية من الفروع ومقدارها 29.3%. ولم تسْلم الفروع المسجلة باعتبارها آثارا أو ذات القيمة التاريخية من إمكانية التصرف فيها، بالمخالفة لما قرّرته الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة من ضرورة المحافظة عليها، فنصّ البند (4) من ذات المادة على حقّ المشتري في بيع هذه الفروع في حالة «ظهور ظروف طارئه» تاركاً أمر تقدير هذه الظروف للمشتري وحده دون تحديد لها أو بيان لطبيعتها، ولم يشترط للتصرف فيها سوى عرضها على الشركة القابضة للشراء بسعر السوق.

أمّا بالنسبة إلى الأصول العقارية للشركة فقد منح البند (5) من المادة المشار إليها للمشتري كامل الحق في التصرف فيها بالبيع دون قيد أو شرط سوى عرضها على البائع للشراء «بسعر السوق» مطلقاً بذلك يد المشتري في التصرف في «كافة الأصول العقارية لشركة عمر أفندي».

ويلاحظ في هذا الشأن أنه وفقاً لدراسة التقييم التي أعدّها الدكتور/أحمد محمد نور الاستشاري الذي تمّ التعاقد معه لتقييم الشركة وأيّدها تقرير اللجنة المشتركة من لجنتي الشؤون الاقتصادية والخطة الموازنة بمجلس الشعب، فإنّ تفضيل أسلوب «القيمة الحالية لصافي التدفقات النقدية» لتقييم شركة عمر أفندي إنّما يستمدّ شرعيته من أساس يرجع إلى «أنه يفترض استمرار الشركة ككيان إنتاجي مستمرّ، ويحقق أهداف برنامج الخصخصة في تنمية الشركات وتطويرها...، ويأخذ في الاعتبار تفاعل الأصول مع بعضها البعض لتحقيق الربح والتدفقات النقدية في المستقبل»، وأن استبعاد أسلوب «القيمة العادلة للأصول» إنما يرجع إلى أن هذا الأسلوب «لا ينظر إلى تفاعل الأصول مع بعضها البعض لتكوين منشأة مستمرة ذات قدرة على إنتاج الربح والتدفقات النقدية»، وأنه يفترض بيع الأصول وتصفية الشركة. وقد ترتب على الأخذ بأسلوب «القيمة الحالية لصافي التدفقات النقدية» أن بلغت قيمة الشركة، بعد مراعاة الملاحظات التي أبدتها لجنة التحقق من صحة إجراءات وقواعد التقييم المشكلة بقرار وزير قطاع الأعمال رقم 15 لسنة 2003، مبلغ 563.105.814 جنيها بعد إضافة علاوة بنسبة 100% من قيمة أراضي الفروع المملوكة للشركة.

وممّا لا شك فيه أنّ السماح للمشتري ببيع نسبة 29.3% من فروع الشركة، بما في ذلك الفروع المسجّلة باعتبارها آثارا والفروع ذات القيمة التاريخية، وكامل الأصول العقارية للشركة، اللازمة منها للاستمرار في مزاولة النشاط وغير اللازمة لذلك «وفقاً لأسعار، السوق». من شأنه أن يقوض أسس تقييم الشركة القائمة على الاحتفاظ بفروع وأصول الشركة وعدم التصرف فيها بغرض استمرار النشاط، ويجعل هذا التقييم غير متناسب مع الحقوق التي كلّفها عقد البيع للمشتري والمزايا التي تمتّع بها بموجب هذا العقد، ذلك أنّ بيع عدد محدود من فروع الشركة أو بعض أصولها العقارية بسعر السوق قد يدرّ على المشتري ثمناً يفوق ثمن شراء الشركة في كامل فروعها وأصولها العقارية، كما أنّ التصرف في نسبة من فروع الشركة وفي أصولها العقارية هو بالقطع واليقين كما يؤثر سلباً على استمرار الشركة في مزاولة نشاطها. وقد حدث بالفعل أن قام المشتري برهن عدد 16 فرعاً بنسبة (50%) من الفروع المملوكة للشركة مقابل حصوله على قروض وتسهيلات بنكية بنحو 462 مليون جنيه، وهو ما يعني أن البنوك المقرضة قامت بمنح المستثمر تسهيلات ائتمانية وقروضًا بلغت قيمتها ما يقارب قيمة الصفقة كلها نظير

رهن عدد (16) فرعا فقط من إجمالي عدد (85) فرعا هي إجمالي فروع شركة عمر أفندي، بما يؤكد أنّ التقييم الذي أجراه المكتب الاستشاري على أساس «القيمة الحالية لصافي التدفقات النقدية» ووافق عليه مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة ومن بعده المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية برئاسة وزير المالية واعتماد وزير الاستثمار لم يكن تقييماً صحيحاً قائماً على أيّ سند من القانون والواقع، بل كان تقييماً هو والعدم سواء، وأنه قد تضمّن إهداراً صارخاً للمال العام ممّا يشكّل جريمة جنائية يتعين ملاحقةُ المتسبب فيها وعقابُه.

خامساً: أنّ عملية التقييم قد شابها البطلان – وفقاً للملاحظات التي كشفت عنها اللجنة المشكّلة بقرار وزير قطاع الأعمال رقم 15 لسنة 2003 المنعقدة بتاريخ 2005/7/30 المكلّفة بدراسة وتقييم الدراسة التقييمية المقدّمة من المكتب الاستشاري للدكتور أحمد محمد نور والتي تبيّن للمحكمة سلامة تلك الملاحظات– وذلك من عدّة أوجه:

الوجه الأول: أنّ تقييم الأراضي قد تمّ دون أن يبيّن الاستشاري (مكتب التقييم) الأسس الفنية المعتمدة لتحديد سعر المتر من الأراضي المملوكة للشركة، كما اتّسم التقييم بالانخفاض الشديد في تقييم أراضي الشركة (صفحة 178 من التقرير) حيث لم يستند التقييم إلى تقرير خبير عقاري فتراوحت الأسعار ما بين 500 جنيه و4500 جنيه للمتر دون أسس منطقية أو واقعية، فضلاً عن عدم إدراج القيمة الدفترية للأراضي للاسترشاد بها.

الوجه الثاني: أنّ تقييم المباني جاء خاليا من أسس حساب سعر المتر المربع من المباني المملوكة، كما أنّه لم يراع نسب صلاحية المباني والعمر المتبقي لها، فضلاً عن أنه قد تمّ دون معاينة المباني، كما جرى التقييم وفقاً لأسعار تقديرية متدنية، فضلاً عن عدم وجود أسس سليمة لتحديد السعر.

الوجه الثالث: أنّ تقييم الآلات والعُدد والأدوات والأثاث ووسائل النقل تمّ على أسس غير واقعية حيث تحدّدت قيمة تلك الأصول وفقاً لصافي القيمة الدفترية دون مراعاة نسب الصلاحية والحالة الفنية، خصوصا مع ضخامة القيمة المحتسبة للأساس (64.5 مليون جنيه)، كما تمّ تقييم وسائل النقل بنسبه 20% من قيمتها الدفترية دون مراعاة لنسب صلاحيتها وحالتها الفنية وقيمتها وفقاً للأسعار السوقية، فضلاً عن عدم إدراج القيمة الدفترية لكلّ أصل من الأصول الثابتة ومجموع الإهلاك وصافي القيمة الدفترية بما يتعارض مع قواعد الإفصاح وضمانات الشفافية.

الوجه الرابع: أنّ تقييم المباني المستأجرة تمّ دون بيان أسس تحديد مقابل حقّ الانتفاع لكل موقع منها، كما تمّ تحديد حقّ الانتفاع بجميع مناطق القاهرة بمبلغ 600 جنيه للمتر المربع، بينما تمّ تحديد الحقّ بمبلغ 300 جنيه للمتر المربع بالنسبة إلى مخزن السبتية بالقاهرة، وهو ما يؤثر على التقييم بالنقض بنحو 1,2 مليون جنيه.

بسند أنّ الشركة كيان اقتصادي مستمرّ يساهم في خلق قيمة مضافة للاقتصاد القوميّ بقيمة قدرها (449.678.269 جنيهًا) على أن تضاف علاوة بنسبة 100% من قيمة أراضي الفروع المملوكة للشركة والتي تبلغ وفقاً للدراسة التقييمية المعدة (113.427.545 جنيهًا) في حالة التصرف بالبيع لأراضي تلك الفروع لتصبح قيمة الشركة (563.105.814 جنيهًا).

الوجه الخامس: مخالفة التقييم لقرار اللجنة المشكلة بقرار وزير قطاع الأعمال رقم 15 لسنة 2003 الخاصة بالتحقّق من صحة إجراءات وقواعد تقييم شركة عمر أفندي والمعتمد من وزير الاستثمار في سبتمبر 2005 بتضمّنه الموافقة على تقييم الشركة وفقاً لأسلوب القيمة الحالية لصافي التدفقات النقدية بمعدل خصم يبلغ 12% سنوياً، لعدم تحديد الأساس القانوني أو المحاسبي لاختيار اللجنة لمعدل الخصم بنسبة (12%) وموافقة المكتب عليه، بعد أن كان مكتب التقييم قد حدّد نسبًا متعدّدة منها 14% و16% و18%، ومن ثم جاء التقييم عشوائياً وانتقائياً فلم يُسند التقييم لمعدل خصم مبرّر وإنما جاء مفتوحاً بخيارات للشركة طالبة التقييم وفقاً لما تهوى وجاء مسلك مكتب التقييم مرضياً لما يختاره ويهواه صاحب العمل.

الوجه السادس: التناقض الشاذ والساقط بين تخير طريقة التقييم على أساس القيمة الحالية للتدفقات النقدية بمعدل خصم والادعاء بأنها تتناسب مع تقييم شركة عمر أفندي ككيان اقتصاديّ مستمرّ يساهم في خلق قيمة مضافة للاقتصاد القومي ولا يتضمن تصفية النشاط أو جزء منه ولا يقبل بيع أيّ من أصوله أو مبانيه أو فروعه، وبين إضافة التقييم لعلاوة قدرها 100% في حالة بيع أراضي الفروع وهو ما يتناقض مع كون الشركة كيانًا مستمرًّا أي غير قابل للسماح للمشتري ببيع أيّ أصل من الأصول، وهو ما فتح الباب أمام المشتري ليقرر شروطه بحقه في بيع نحو 30% من الفروع، وقبول لجنة البت والجمعية العامة للشركة القابضة ثم المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية لهذا البيع غير المبرّر والمتناقض مع أسلوب التقييم.

الوجه السابع: اقتران اختيار طريقة التقييم بأسلوب التدفقات النقدية المخصومة بشروط لم تحقق في الترسية والبيع ومنها شرط قبول المشتري استمرار النشاط بعدم التصرف في أيّ أصل أو فرع من الأصول، وشرط الحفاظ على العاملين بالشركة وعلى كافة حقوقهم، فقد ورد بمحضر الاجتماع المشترك بين اللجنة المشكلة بقرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة رقم 136 لسنة 2005 لإعداد تقييم استرشادي للشركة وبين مجموعة العمل المشكلة لدراسة ما ورد بتقرير اللجنة المذكورة المنعقد بتاريخ 2006/2/23، أن الرأي استقرّ على أنّ الأسلوب الذي اتّبعته اللجنة في التقييم بالقيمة الحالية وإن كان أحد أساليب التقييم المتعارف عليها إلا أنّه يصلح في حالة تصفية الشركة ووقف نشاطها والتصرف في العاملين بها وبيع أصولها كوحدات أو أجزاء مستقلّة لاستخدامها في أيّ غرض أو أيّ هدف يرى المشتري استخدامه منها، بينما بالنسبة إلى الحالة المعروضة فإنّ تقييم الأصول بهدف طرح أسهم شركة عمر أفندي للبيع في مزايدة بنظام المظاريف المغلقة فقد استقرّ رأي جميع أعضاء اللجنة ومجموعة العمل على اتّباع أسلوب التدفقات النقدية المخصومة باعتباره أنسب أسلوب للتقييم تأسيساً على ما ورد بكراس الشروط التي نصت على «قبول المشتري لاستمرار النشاط، وعدم بيع أيّ أصل من الأصول، والحفاظ على العاملين بالشركة وعلى كافة حقوقهم دعماً للاقتصاد القومي والاستقرار الاجتماعيّ وتعظيم الاستفادة من أصول الشركة وتطويرها في خدمة النشاط» وليس التصرف فيها بالبيع وهي الشروط التي أخذت في الاعتبار عند التقييم بهذا الأسلوب.

والثابت أنّ المفاوضة مع المشتري أسفرت عن التفريط في تلك الأسس التي قام عليها التقييم، فرغم خلو العرض المالي والفني من أيّ تحفظ بشأن حقّ المستثمر في بيع أيّ أصل من أصول شركة عمر أفندي، فقد تمّ السماح للمشتري بحقّ بيع 30% من الأصول المملوكة إلى الغير بسعر القيمة السوقية بتحفظ وحيد – على ما سلف البيان – هو أولوية الشراء للشركة القابضة بالنسبة لفرعي عبد العزيز وسعد زغلول رغم تسجيلها ضمن ما يعتبر من الآثار، وأن يتمّ البيع بسعر السوق أي بالقيمة السوقية التي استبعدها أسلوب تقييم الشركة المختار من مكتب التقييم، وهو ما ورد كذلك بالنسبة إلى بيع باقي الأصول في تحفظ جديد مضاف.

الوجه الثامن: أنّ اللجنة المشكلة للتحقق من صحّة إجراءات وقواعد تقييم شركة عمر أفندي أضافت في 2005/9/19 قيمة الشركة بمبلغ 449.678 مليون جنيه وفقاً لأسلوب التدفقات النقدية على أساس سعر خصم 12% سنوياً، وأضاف القرار علاوة بنسبة 100% من قيمة أراضي الفروع المملوكة للشركة البالغ قيمتها وفقاً للدراسة التقييمية مبلغ 113 و427 مليون جنيه في حالة التصرف بالبيع لأراضي تلك

الفروع، لتصبح قيمة الشركة 563.105 مليون جنيه، دون أن يوضّح التقرير الأساس الذي تمّ الاعتماد عليه في تقدير قيمة الأصول والأراضي، بينما بلغت قيمة الأراضي فقط في تقييم العام 1999 وفق تقييم الشركة القابضة لتصنيع المنسوجات في حينه مبلغ 236 مليون جنيه.

الوجه التاسع: أنّ تقييم الشركة بأسلوب التدفقات النقدية لم يعبر عن القيمة الحقيقيه للشركة **للأسباب التالية:**

السبب الأول: أنّ التقييم تمّ ووقعت الموافقة عليه بكلّ من تقرير اللجنة الاقتصادية ولجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب على أساس أنها (منشأة مستمرّة)، بينما أتاحت لجنة التحقّق في قرارها للمشتري حقّ البيع بإضافة قيمة غير حقيقية وغير مبرّرة قانونياً أو فنياً في حالة الرغبة، وكان من المتعيّن على اللجنة أن ترفض تقرير حق المشتري في بيع أيّ من الأصول، وأن تطلب تقييماً بأسلوب القيمة السوقية في حالة الاستجابة لتحفظ أو رغبة المستثمر في بيع الأصول والأراضي رغم مخالفة ذلك كلّه لقرار اللجنة الوزارية للخصخصة.

والسبب الثاني: أنّ التقييم بأسلوب التدفقات النقدية قد أظهر القيمة المتبقاة بنحو 190 مليون جنيه دون استبعاد معدل النمو السنويّ من معدل الخصم المستخدم والذي بلغ 10% سنوياً، ومؤدّى ذلك بلوغ القيمة المتبقاة 1.142 مليار جنيه.

والسبب الثالث: أنّ طريقة التدفقات النقدية لا تصلح في تقييم المنشأة التجارية والتي تتعاظم فيها قيمة الأصول العقارية سواء التاريخية أو الحالية في مقابل تضاؤل العائد المحقّق منها ومن تلك المنشآت في شركة عمر أفندي.

والسبب الرابع: عدم تحديث الشركة القابضة التجاريّة للتقييم أخذاً في الاعتبار المراكز المالية ونتائج الأعمال عن السنتين الأخيرتين (2005/2006 و 2004/2005) حيث بلغت نتائج الأعمال عن السنوات المتخذة أساساً للدراسة (2004/2002) نحو 2.05 مليون جنيه **خسائر**، بينما بلغت عن السنوات الأخيرة (2004–2006) نحو 3.787 مليون جنيه أرباحا وتأثير ذلك في قيمة الشركة.

والسبب الخامس: أنّه لم يتم ردّ الأصول المتوقفة أو غير المنتجة في تاريخ التقييم إلى الشركة القابضة للتجارة كما جاء بقرار اللجنة الوزارية للخصخصه التي أوجبت لخصخصة شركة عمر أفندي أن تستبعد الأصول والأراضي غير اللازمة للنشاط، وكذلك الفروع الخاسرة وذلك بنقل الأراضي والفروع إلى الشركة القابضة، بل بالمخالفة للقرار المشار إليه تمّ تسليم تلك الأصول والأراضي والفروع إلى المشتري، رغم أنها لم تسهم في تحديد قيمة الشركة بأسلوب النّفقات النقدية، وكان يتعيّن تقييم هذه الأصول ومطالبة المستثمر بها بعد تضمينها قيمة الشركة.

الوجه العاشر: مخالفة التقييم النهائي لشركة عمر أفندي للتقييم المُعدّ بمعرفة «لجنة إعداد التقييم المالي لشركة عمر أفندي» المشكّلة بقرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة رقم 136 لسنة 2005 الصادر بتاريخ 2005/12/26 والصادر تقريرها بتاريخ 2006/2/8 والذي قدّر قيمة أصول الشركة بإجمالي قدره (1.289.221 مليون جنيه) مليار ومائتان وتسعة وثمانون مليون ومائتان وواحد وعشرون ألف جنيه، والذي تمّ تغييره بتاريخ 2006/2/23 بالتوقيع على تقرير بديل، وهو الأمر الذي كشف عنه كل من الأوراق وبلاغ المهندس/ يحيى حسين عبد الهادي إلى النائب العام بتاريخ 2006/3/5 ضدّ كلّ من وزير الاستثمار ورئيس مجلس إدارة الشركة القابضة، وما نُشر على لسان المحاسب محمد هادي فهمي بالصحف والمجلات دون تكذيب من أحد بقوله «إنّه بطبعه غير ميّال لبيع القطاع العام ولكنه كان ينفّذ أوامر وزارة الاستثمار (حافظة مستندات الخصم المدخل المهندس /يحيى حسين عبد الهادي– المستندات أرقام 2 و3 و4 و5».

سادساً: حرصت الجمعية العمومية غير العادية للشركة القابضة المشار إليها على التأكيد على التزام مشتري شركة عمر أفندي بسداد مبلغ 155 مليون جنيه قيمة الضرائب المستحقة على الشركة، واعتبار هذا المبلغ جزءاً من ثمن البيع الذي يلتزم المشتري بشخصه بسداده من ماله الخاص. ومع ذلك فقد نصّت المادة الثالثة عشرة من العقد على أن «تلتزم شركة عمر أفندي بتسوية كافة المطالبات الضريبية وملحقاتها وفقاً للقواعد القانونية المطبقة وسدادها وفقاً لما يتم التوصل إليه مع مصلحة الضرائب رضاء أو بسداد الضريبة من المشتري بشخصه إلى الشركة المباعة التي أصبح عليها أن تقوم بسداد الضريبة من أموالها الخاصة ومن أرباحها، بل أصبح على الشركة القابضة أن تشارك في سداد هذه الضريبة باعتبارها مالكة لنسبة 10% من أسهم الشركة، ولم يعد بذلك مبلغ الضريبة جزءاً من ثمن شراء شركة عمر أفندي، بالمخالفة لما أكدت عليه الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة.

سابعاً: حرصت الجمعية العمومية غير العادية للشركة القابضة المشار إليها على التأكيد على عدم التزامها بسداد أية مبالغ لتطوير شركة عمر أفندي وأن المشتري يلتزم وحده «بإنفاق مبلغ 180 مليون جنيه تمثل 90% من مبلغ 200 مليون جنيه مطلوبة لتطوير الشركة وفقاً لخطة التطوير المقدّمة منه باعتبارها جزءاً لا يتجزء من الصفقة».

ومع ذلك فقد نصت المادة الرابعة عشرة من العقد على التزام الشركة القابضة «بإنفاق مبلغ 20 مليون جنيه تمثل حصة البائع (10) من نسبته في الشركة لاستخدامها فعلياً في تطوير الشركة...». وبذلك ألقى العقد على عاتق الشركة القابضة التزاماً بإنفاق مبلغ عشرين مليون جنيه للمساهمة في خطة تطوير شركة عمر أفندي بالمخالفة لما حرصت الجمعية العامة للشركة القابضة على التأكيد عليه، بل أضحى هذا الالتزام التزاماً مقابلاً لالتزام المشتري بإنفاق مبلغ مائة وثمانين مليون جنيه لتطوير الشركة، بما يتيح للمشتري التحلل من هذا الالتزام ومن خطة تطوير الشركة إذا عجزت الشركة القابضة عن الوفاء بالتزامها بإنفاق مبلغ عشرين مليون جنيه للمساهمة في خطة التطوير.

ثامناً: تضليل مجلسُ إدارة الشركة القابضة للتجارة الجمعيةَ العامة غير العادية للشركة المنعقدة بتاريخ 2006/9/25 من أجل الحصول على اعتمادها لإجراءات البيع. ذلك أنّ الثابت من الأوراق أن تقرير إدارة الشركة القابضة للتجارة قد تضمّن بيانات ومعلومات غير صحيحة – تكشف للجهاز المركزي للمحاسبات بتقريره المؤرخ في 2007/9/10 المرفق بحافظة مستندات الجهاز المودعة بجلسة 2011/4/16– كان من شأنها التهوين من قيمة الشركة بهدف التأثير في قرار الجمعية العامة بالموافقة على البيع. والذي تمّ على أساس هذه المعلومات والبيانات المغلوطة فكانت موافقة هي والعدم سواء يترتب عليها بطلان إجراءات بيع شركة عمر أفندي وبطلان العقد المبرم مع المستثمر استناداً إلى تلك الإجراءات المنعدمة، وتتمثل هذه المعلومات والبيانات المضللة، وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات في الآتي :

(1) ما قرّره مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة من «أنّ عوائد الشركة لا تغطّي أجور العاملين البالغة 54.5 مليون جنيه» على الرغم من أنّ نتائج الأعمال التي أوردها التقرير من ربح وخسارة ظهرت بالقوائم المالية بعد تحمّل قيمة هذه الأجور.

(2) أن تقييم الشركة العامّ لسنة 1999 بلغ نحو 496 مليون جنيه شاملة قيمة الأراضي، وهو ما يخالف الحقيقة حيث بلغت قيمة الشركة نحو 540 مليون جنيه بدون قيمة الأراضي.

(3) أن عرض صناع مصر عام 1999 لشراء الشركة بالكامل بلغ نحو 244 مليون جنيه، رغم أن المبلغ لا يمثل سوى 76% فقط من قيمة الشركة.

تاسعاً: تسليم الأصول ملك الشركة والتي كانت خارج نطاق تقييم الشركة المعتمد كأساس لعملية البيع والتي لم يتضمنها كراس الشروط إلى المشتري دون وجه حق (تبرعاً وهبة من الشركة القابضة إلى المستثمر المشتري) وتمثلت في الأصول **والأراضي والفروع التالية:**

– (مصيف العاملين بمدينة بلطيم) بمساحة (12) مبنى (12عمارة) بكل عمارة دوران وبكل دور شقتان بإجماليّ عدد 48 شقة ذات 144 مترا مربعا.

– (أرض فرع العجمي) بمساحة نحو 520 مترا مربعا.

– (العقاران رقما 48 و50 شارع سعد زغلول بالإسكندرية) بمساحة 1865 مترا مربعا (عدا الفرع)، وكل من العقارين يتكون من أربعة أدوار، وبكل دور مجموعة من الشقق والغرف المستقلّة بالإضافة إلى المحلات، ومن ثمّ فقد تمّ إدراج جزء من فرع سعد زغلول بكراس الشروط دون إدراج باقي الأجزاء وتسليم كامل العقار للمستثمر وإجراء التقييم على جانب من العقار دون باقيه، وذلك بإدراج «فرع سعد زغلول» بكراس الشروط بأنه أرض مساحتها 1802 مترا مربعا، ومبانٍ مساحتها 1694 مترا مربّعا، دون تضمين كراس الشروط أيّة إشارة إلى باقي العقار الذي ينقسم حسب المستندات إلى عدد 2 مبنى أعلى الفرع، وكل مبنى منهما مكوّن من أربعة أدوار، وكلّ دور مقسم إلى عدة شقق وغرف مستقلة وتبلغ مساحة أرض المبنيين 952.97 مترا مربعا و912.51 مترا مربعا، بالإضافة إلى 63 مترا مربعا مخصصة للمداخل وبعض محلات القطاع الخاص، وقد تمّ إغفال تقييم كلّ تلك المساحات عند تقييم أصول الشركة، كما تمّ تسليم كلّ تلك المساحات للمشتري بالإهمال وشبهة التواطؤ إذ من غير المنطقيّ أن يجهل المالك حدود وطبيعة ملكه، فيسلّم إلى المستثمر ما لا يستحقّه من أموال الدولة بالمجان وبغير إدراج للأصول في كراس الشروط.

عاشراً: أنّ كراس الشروط والمواصفات التي تمّ على أساسها طرح مزايدة بيع شركة عمر أفندي تضمّنت أخطاء جسيمة تمثلت في بيان الطبيعة القانونية لبعض فروع الشركة بشكل غير دقيق وبطريقة مخالفة للحقيقة، تمثلت فيما يلي:

1– تضمين كراس الشروط بعض العقارات على أنها (مؤجرة) ، رغم أنها مملوكة للشركة، وهو ما أسفر عن تقييمها بقيمة الأصول المملوكة للغير والمؤجرة للشركة بينما هي في حقيقة الأمر مملوكة للشركة ملكية كاملة وتامّة بما أدّى إلى تدنّي القيمة التقديرية للشركة الناجمة عن التقييم لصالح المشتري

ومن عاونه في ذلك من المسؤولين على تنفيذ تلك الصفقة بما يستحيل معه الإدّعاء بأنّ وصف العقارات بأنها مؤجرة من قبيل الخطأ أو السهو والحال أنّ مجلس الإدارة والجمعية العامة ووزير الاستثمار كانوا جميعاً من المسؤولين عن إتمام الصفقة على ذلك النحو المخالف، وأهمّ العقارات التي تمّ تقييمها على أنها مؤجّرة، رغم أنها مملوكة للشركة هي:

فرع العجمي (وهو مملوكٌ أراضيَ ومبانيَ لشركة عمر أفندي، ومساحة الأرض 519 مترا مربعا، بينما مساحات المباني قدرها 1518 مترا مربعا فرع أسوان (ومساحة المباني 4494 مترا مربعا مملوكة للبائع ملكية تامّة) وفرع منوف.

(2) تضمين كراس الشروط بعض العقارات على أنّها (مؤجّرة)، بينما هي (حقّ انتفاع) وهو ما أسفر عن تقييمها بقيمة الأصول المملوكة للغير والمؤجّرة للشركة بينما هي في حقيقة الأمر من قبيل حقّ الانتفاع بما أدّى إلى تدنّي القيمة التقديرية للشركة الناجمة عن التقييم لصالح المشتري ومن عاونه في ذلك من المسؤولين على تنفيذ تلك الصفقة وهو ما ترتّب عليه حصول المشتري على مزايا تلك العقارات وقيم إضافية لم تكن في الحسبان عند تقييم العرض المقدّم من المشتري، وأهمّ العقارات التي تمّ تقييمها على أنها (مؤجّرة)، رغم أنها (حقّ انتفاع) للشركة هي الفروع التالية:

- فرع طما حتى عام 2017،
- فرع سالقتة (وهو حقّ الانتفاع بإيجار رمزي حتى عام 2017)، وقد أنشأت شركة عمر أفندي على تلك المساحة مباني تؤول بعد ذلك إلى المالك.
- فرع قنا حتى عام 2013،

حادي عشر: ويبدو أنّ القصور وعدم الدقة والتخبط في تحديد فروع الشركة وأصولها العقارية كان من أبرز سمات المزايدة التي انتهت ببيع الشركة، فبالإضافة إلى ما تقدّم فقد تضمّن كراس الشروط بيانا بعدد (15) شقة واستراحة مملوكة للشركة وعدد (8) شقق واستراحة مؤجرة لها بالإضافة إلى مصيف العاملين بمرسى مطروح باعتبارها من الأصول العقارية للشركة المعروضة للبيع، في حين صرح وزير الاستثمار في الجمعية العمومية للشركة القابضة المنعقدة بتاريخ 2006/9/25 (صفحة 31 من محضر الجمعية) رداً على سؤال حول عدم وجود أيّة قيود على تصرّف المشتري في هذه الشقق والاستراحات بأنه «بالنسبة إلى الشقق والمساكن التابعة للعاملين قرّرت الجمعية العامّة أن تخرج من الصفقة ونخرجها من الصفقة بغض النظر عمّا أثبت بكراس الشروط وأننا كجمعية عامّة لنا السلطة أنها لا تطرح والذي يخصّ العاملين غير مطروح للبيع وقد سبق أن تمّ ذلك في أكثر من مناسبة أخرى...» ومع ذلك فقد خلت الأوراق تماماً

من أيّ اتّفاق مع المشتري يفيد استبعاد هذه الشقق والاستراحات من البيع ولم يتضمن العقد أيّ شرط بهذا المعنى، بل على العكس من ذلك فقد نصّت المادة الأولى من العقد على اعتبار كراس الشروط، بكلّ ما ورد فيه بطبيعة الحال، جزءاً لا يتجزأ من العقد وتمّ تسليم المشتري تلك العقارات والأصول الخارجة عن نطاق التعاقد.

والغريب في الأمر أنّه حتى تاريخ انعقاد الجمعية العمومية للشركة القابضة الموافق لـ2006/9/25 وبعد طرح بيع شركة عمر أفندي في مزايدة عامّة وانتهاء لجنة البت من أعمالها، **لم تكن الشركة القابضة القائمة على عملية البيع تعلم على وجه الدقة عدد الفروع المعروضة للبيع**. فقد تضمّن كراس الشروط بيانا بعدد (30) فرعاً مملوكة للشركة، وبيانًا آخر بعدد (55) فرعاً مؤجرة للشركة ليكون بذلك إجمالي عدد الفروع المعروضة للبيع وفقاً لكراس الشروط (85) فرعاً. غير أنّ رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة أفاد رداً على ملاحظات أحد الحاضرين عن الجهاز المركزي للمحاسبات، وفقاً للثابت بالصفحة رقم (30) من محضر اجتماع الجمعية العامة غير العادية المشار إليها، بأنّ «عدد الفروع ليس 85 فرعاً كما جاء بالملاحظة وإنّما 82 فرعاً فقط» ومن ثمّ فقد تساءل وزير الاستثمار عن عدد فروع شركة عمر أفندي، فأجابه رئيس مجلس إدارة الشركة بأنها تبلغ (82) فرعا، وبالتالي رأى وزير الاستثمار تحديدها «باعتبار أنّ عدد الفروع (المتعارف عليها) والتي أثبتت في هذه الجمعية عددها 82 فرعا»، غير أنّ مراقب حسابات الشركة القابضة صمّم على أنّ عدد الفروع يبلغ (85) وفقاً لما ورد بكراس الشروط. وانتهى الاجتماع دون تحديد لعدد الفروع المعروضة للبيع، حيث كلّف وزير الاستثمار الشركة القابضة بتقديم بيان تفصيليّ معتمد تعدّه الشركة التابعة بعدد فروع الشركة المملوك منها والمؤجر والمشترك بين الملكية والإيجار.

وحيث إنّه وعن إجراءات المزايدة التي جرى تنظيمها لبيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي، فقد تقدّم إلى هذه المزايدة عطاء وحيد هو العطاء المقدّم من الشركة المدّعى عليها الرابعة (شركة أنوال المتحدة للتجارة) والمدّعى عليه التاسع (جميل عبد الرحمن محمد قنيبط)، ومع ذلك فقد انتهت لجنة البت إلى التوصية بقبول هذا العطاء استناداً إلى ما نصّت عليه المادة (24) من لائحة مشتريات شركة القطن والتجارة الدولية المعمول بها في الشركة القابضة للتجارة من جواز قبول العطاء الوحيد «إذا دعت حاجة العمل إلى ذلك أو رجح عند اللجنة أنّ إعادة المناقصة العامّة لا تؤدي إلى نتيجة أفضل»، وذلك باعتبار أنّ العطاء الوحيد يتجاوز في قيمته القيمة المحدّدة للبيع بنسبة 10% وأنّه لا فائدة ترجى من وراء إلغاء

المزايدة لسابقة طرح الشركة للبيع مرتين في عامي 2001 و2005 وإلغاء المزايدة في المرتين لتدني الأسعار ومخالفة كراس الشروط والمواصفات.

وحيث إنّ لائحة مشتريات شركة القطن والتجارة الدولية المعمول بها في الشركة القابضة للتجارة، وفقاً لصورتها الضوئية المرفقة بحافظة مستندات جهة الإدارة المودعة بجلسة 2011/4/2، قد خلت تماماً من أيّ تنظيم لإجراءات المزايدة، ومن ثمّ أصبح من المتعين استبعادها من التطبيق والرجوع إلى قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم 1367 لسنة 1998 باعتبارهما الشريعة العامة في شأن المناقصات والمزايدات، بما يجعل الرجوع إلى لائحة مشتريات شركة القطن والتجارة الدولية المعمول بها في الشركة القابضة للتجارة وقبول العرض الوحيد بناءً عليها والعدم سواء. وحيث إنّ المادة (15) من قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998 تنص على أن (تُلغى المناقصة قبل البت فيها إذا استُغني عنها نهائياً أو اقتضت المصلحة العامّة ذلك، كما يجوز إلغاؤها في أيّ من الحالات الآتية (أ) إذا لم يقدّم سوى عطاء وحيد، أو (ب) لم يبق بعد العطاءات المستبعدة إلا عطاء واحد.

وتنصّ الفقرة الأولى من المادة (35) من القانون المشار إليه على أن (تُلغى المزايدة قبل البتّ فيها إذا استُغني عنها نهائيا، أو اقتضت المصلحة العامة ذلك أو لم تصل نتيجتها إلى الثمن أو القيمة الأساسية، كما يجوز إلغاؤها إذا لم يقدم سوى عرض وحيد مستوف للشروط).

وتنص المادة (29) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار وزير المالية رقم 1367 لسنة 1998 على أنّ (... ويجوز بقرار من السلطة المختصة بناء على توصية لجنة البتّ قبول العطاء الوحيد إذا توفّرت الشروط الآتية:

(1) أن تكون حاجة العمل لا تسمح بإعادة طرح المناقصة أو لا تكون ثمّة فائدة تُرجى من إعادتها.

(2) أن يكون العطاء الوحيد مطابقاً للشروط ومناسباً من حيث السعر.

وتنص الفقرة الأولى من المادة (127) من اللائحة المشار إليها على أن (تُلغى المزايدة أو الممارسة المحدودة قبل البتّ في أيّ منهما إذا استُغنِيَ عنها نهائياً، أو اقتضت المصلحة العامّة ذلك، أو لم تصل نتيجتها إلى الثمن أو القيمة الأساسية، كما يجوز إلغاؤها إذا لم يقدّم سوى عرض وحيد مستوف للشروط).

وحيث إنّ مفاد ما تقدّم أن المناقصات والمزايدات إنما تقوم بحسب الأصل على مبدأ «العلانية والمنافسة» بما يسمح باشتراك أكبر عدد ممكن من مقدّمي العطاءات للتوصل إلى أفضل الشروط وأقلّ الأسعار في حالة المناقصة، وأعلى الأسعار في حالة المزايدة ويعدّ قبول العطاء الوحيد استثناء من هذا الأصل، ومن ثم لا يجب اللّجوء إليه إلا للضرورة القصوى وفي أضيق نطاق، بأن تكون هناك حاجة ملحّة للتعاقد بما لا يسمح بإعادة المناقصة أو المزايدة مرّة أخرى أو إذا تبيّن للسلطة المختصة أن لا فائدة تُرجى من إعادة الطرح، وذلك شريطة أن يكون العطاء الوحيد محقّقاً للمصلحة العامة، بأن يكون مطابقاً لشروط المناقصة أو المزايدة ومناسباً من حيث السعر.

وحيث إنّ لجنة البتّ لم تبيّن الضرورة القصوى والحاجة الملحّة التي دفعتها إلى قبول العطاء الوحيد المقدم في المزايدة المشار إليها، وأنّ الإخفاق في بيع شركة عمر أفندي في مزايدتين سابقتين ليس دليلاً كافياً على عدم جدوى إعادة الطرح في مزايدة جديدة، ففضلاً عن أنّ لكلّ مزايدة ظروفَ طرحها، فإنّ ذلك يُعدّ دليلاً على فشل الشركة القابضة في الترويج لبيع شركة عمر أفندي وجذب المستثمرين الجادين من ذوي الكفاءة الفنية والقُدرة المالية إلى التقدّم لشراء الشركة، خاصة وأنّ شركة عمر أفندي المعروضة للبيع قد حقّقت أرباحاً مقدارها 3.787 مليون جنيه عن سنوات 2004–2006، بعد أن كانت قد حقّقت خسائر مقدارها 2.05 مليون جنيه عن سنوات 2002–2004، ووفقاً للثابت من تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات في شأن صفقة بيع شركة عمر أفندي المرفق بحافظة مستنداته المودعة بجلسة 2011/4/16، الأمر الذي يدلّ على تحسن أداء الشركة بما يتيح التوصل إلى شروط وأسعار أفضل إذا ما تقرّر إلغاء المزايدة وإعادة طرح الشركة للبيع في وقت لاحق.

أمّا في ما يتعلق بمدى مناسبة سعر العطاء الوحيد، فإنّ العبرة في هذا الشأن تكون للسعر الأصلي للعطاء قبل إدخال أيّة تعديلات عليه بعد المفاوضة في شأنه، باعتبار أنّ المفاوضة في شروط وأسعار العطاء لا يجب أن تتمّ إلاّ مع صاحب العطاء المقبول ماليا وفنياً للحصول على شروط وأسعار أفضل. والثابت من العرض المالي للعطاء الوحيد أن مقدّم العطاء عَرَضَ شراءَ كامل أسهم شركة عمر أفندي بمبلغ 504.900.000.00 جنيه، في حين أنّ القيمة المقدرة لثمن الشركة بلغت، بعد مراعاة الملاحظات التي أبدتها لجنة التحقّق من صحّة إجراءات وقواعد التقييم المشكلة بقرار وزير قطاع الأعمال رقم 15 لسنة 2003، مبلغ 563.105.814 جنيهًا بعد إضافة علاوة بنسبة 100% من قيمة أراضي الفروع المملوكة للشركة. وبذلك تظلّ أسعار العطاء الوحيد أقلّ من الأسعار التي قدرتها جهة الإدارة لبيع الشركة، الأمر الذي كان يستدعي أن تقوم لجنة البتّ منذ البداية باستبعاد هذا العطاء لعدم توافر شروط

قبول العطاء الوحيد في شأنه، بدلاً من قبوله والدخول معه في مفاوضات لتحسين سعره، وألاّ تعتمد السلطة المختصّة ذلك القبول الفاسد والباطل الذي كان رائده العجلة التي اتّسم بها جميع المشاركين في عملية البيع سعياً لإبرام الصفقة وبأيّ ثمن كان بما تسبب في إهدار المال العام وتدمير منشأة رائدة ورابحة وتشريد عمالتها ونهب حقوقهم المشروعة.

وحيث إنّه بالإضافة إلى ما تقدّم فإنه يشترط لقبول أيّ عطاء، سواء كان وحيداً أو ضمن عطاءات أخرى، أن يكون العطاء مطابقاً للشروط، غير أنّه بدراسة العطاء الوحيد المقدم في المزايدة المشار إليها تبيّن أنه غير مطابق للشروط للأسباب الآتية:

السبب الأول: أنّ صفة مقدم العطاء الوحيد وأهليته للتفاوض وإبرام العقد لم تكن واضحة وثابتة منذ تقديم العطاء وحتى إبرام العقد. فقد ورد بالعطاء الوحيد أنّ «مقدم العطاء وطالب الشراء هو السيد/جميل محمد عبد الرحمن القنبيط – عن نفسه وبصفته أو بشخصه كمستثمر رئيسيّ و/أو بصفته المؤسّس والشريك الرئيسيّ بنسبة 90% والمدير العام لشركة أنوال المتحدة للتجارة...» الأمر الذي من شأنه إثارة اللبس والغموض حول صفة مقدّم العطاء، وهل يتقدّم بهذا العطاء عن نفسه وبصفته الشخصية؟ أم بصفته ممثلاً لشركة أنوال المتحدة للتجارة؟ أم بالصفتين معاً؟.

ويؤكد هذا الغموض ويؤيده ما ورد بالبند (عاشراً) من تقرير لجنة البت المؤرخ في 2006/2/19 (والذي ورد بالمحضر تحت رقم (8): من «أنّ مدير شركة أنوال المتحدة للتجارة السيد/جميل عبد الرحمن محمد القنبيط وفقاً للمستند المختوم بخاتم الشركة وخاتم غرفة التجارة والصناعة بالمملكة العربية السعودية (لا يملك الحقّ في إبرام عقود شراء الأصول والشركات سواء داخل المملكة أو خارجها)». كما أثبتت اللّجنة أنّ وكيل القنبيط السيد/مجدي طلبة عبد اللطيف مقدّم العرض لا يملك الحقّ في إبرام عقد البيع النهائيّ وسداد ثمن البيع وأنّه يملك توكيلا تقتصر صلاحيته على تقديم العطاء والتفاوض (البند 7- بالمحضر) وانتهت اللّجنة إلى ضرورة حضور السيد جميل القنبيط جلسة المفاوضة للتفاوض في القيود والتحفظات التي أوردها بعرضيه الفني والمالي. وعلى الرغم من أنّه لم يثبت من الأوراق أنّ مقدّم العطاء أودع من الأوراق والمستندات ما يدلّ على حقيقة صفته في تقديم العطاء وصلاحيته في تمثيل الشركة المذكورة والتعاقد نيابة عنها، وهو ما يكفي لاستبعاد العطاء، فإنّ لجنة البتّ قبلت هذا العطاء وأوصت بالتفاوض مع مقدّمه، مجهول الصفة والهوية، لإتمام البيع.

وقد ظلّ الغموض يحيط بصفة مقدّم العطاء، واستمرّ الجدل دائراً حول هويته وصحة تمثيله للشركة المذكورة، حتى بعد إصدار لجنة البت توصيتها بإرساء المزايدة عليه وموافقة المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية بتاريخ 2006/9/5 على ذلك، فقد أثار هذا الأمر تساؤلات وتحفظات أعضاء الجمعية العامّة غير العادية للشركة القابضة باجتماعها الذي عقد بتاريخ 2006/9/25 حول ما إذا كان المستثمر ذا صفة في إبرام العقد أو أنّ له وجودا فعليّا، فقد تساءل عضو الجمعية السيد الأستاذ/خالد أحمد داوود أبو إسماعيل: «أريد أن أطمئن على شيء واحد، هل هذا المستثمر مازال قائماً...؟»، فأجاب وزير الاستثمار «إنّ شركة أنوال معلومة لديكم، ولكن المستثمر من يوم 2006/9/5 وحتى تاريخه وما زال تحت ضغوط وغير ذلك»!!!، وعقّب المستشار رئيس لجنة البت بأنّ المذكور «يحضر عنه وكيل اسمه وجدي طلبة عبد اللطيف وهو مصريّ كما يحضر عنه اثنان من المحامين... وأنّه لم يره ولكن رأى مجدي طلبة ومحمد أبو علي المحامي واطّلع على التوكيل الصادر له»، وتساءل وزير الاستثمار «هل مازال متمسكاً بالصفقة؟»، فأجابه المستشار القانوني للشركة القابضة «إنّه قد تمّ إحضار خطاب ضمان بتاريخ 2006/8/6 والتجديد لغاية 2006/10/15 وطالما جدد خطاب الضمان فهو مستمرّ في الصفقة»!!، فأكّد وزير الاستثمار على أنّ «المستثمر أثبت نيّته الطيبة حيث لدينا خطاب ضمان ومعنا المفاوضون عنه». وعلى الرغم من كلّ ما تقدّم فلم يطالب أيّ من أعضاء لجنة البتّ أو أعضاء الجمعية العامة للشركة بإلزام مقدّم العطاء بتقديم المستندات الرسمية التي تحدّد صفته في تقديم العطاء على نحو قاطع لا لُبس فيه أو غموض، واستمرّت الشركة القابضة في إتمام إجراءات التعاقد مع وكلاء مقدم العطاء، وهو ما جاء مهدراً لضمانات البيع لمستثمر رئيسيّ لم يتم التحقق من صفته وملاءته وقدرته على قيادة الشركة والنهوض بها وتحقيق آمال وطموحات العاملين فيها ومدى قدرته على النهوض بشركة عمر أفندي، كما جاء ذلك مخالفاً لبيانات وإجراءات تقديم العرض الواردة بكراس الشروط وخاصة (البند/سادساً) منها الذي ينص على أنّه: (يجب على مقدّم العرض تقديم المستند المثبت لصفة ممثله القانونيّ وصلاحياته).

والسبب الثاني: فقد نصّ البند خامساً من بيانات وإجراءات تقديم العروض الواردة بكراس الشروط على «اعتبار تقديم العرض قبولاً من مُقدّمِهِ لكافة بنود كراس الشروط، ولا يجوز لمقدّم العرض بعد تقديم العطاء إدخال أيّ تعديلات أو تحفظات أو إضافات على أيّ بنود كراس الشروط». ومع ذلك فقد قام مقدّم العطاء الوحيد بإضافة شروط جديدة إلى العطاء المقدّم منه تتعلق بحقّه في بيع نحو 30% من الأصول أرضاً وبناء. وقد قبلت لجنة البت التعديلات التي أدخلها مقدّم العطاء على عطائه، على الرغم من مخالفة ذلك لأحكام القانون.

والسبب الثالث: ورد بكراس الشروط تحت عنوان «نقل الملكية وسداد الثمن أولاً)- أنّه لا يجوز نقل ملكية أو حيازة الأسهم المبيعة إلا بعد سداد كامل الثمن وملحقاته). ومع ذلك فقد ورد بالعرض الماليّ للعطاء الوحيد (أنّ مقدّم العطاء يعرض سداد ما يعادل 80% من قيمة الصفقة فور نقل ملكية الأسهم إلى المشتري، ويتم إيداع باقي قيمة الصفقة وقدرها 20% لدى أحد البنوك في حساب خاص ويكون صرف المبلغ مشروطًا بتقديم محضر الاستلام النهائيّ لكامل أصول وموجودات الشركة).

ويعدّ ذلك تحفظاً وشرطاً مخالفاً لشروط المزايدة المحددة بكراس الشروط، نعته لجنة المفاوضة في محضرها المؤرخ في 2006/2/22 «بالمخالفة الصارخة لأحكام كراس الشروط والمواصفات...» حين أكّدت أنّه قد استبان لها «أنّ المتزايد المذكور قد وضع بعض القيود والتحفظات التي تخل بالتوازن الفني والمالي بالعرض وتجعله غير متّفق وكراس الشروط وغير محقّق لمصلحة الشركة القابضة للتجارة وللشركة المطروحة للبيع، وكان ذلك يكفي وحده لأن يكون سبباً لاستبعاد هذا العطاء منذ البداية وإلغاء المزايدة، قبل الدخول مع مقدِّمِهِ في أيّة مفاوضات، في ضوء ما نصت عليه المادة (16) من قانون المناقصات المشار إليه من وجوب استبعاد العطاءات غير المطابقة للشروط أو المناقصات.

وحيث إنّه وعن المخالفات التي شابت القرار الطعين وجعلته معدوماً، ومن ثمّ جاء العقد المُبرم بين الشركة القابضة للتجارة بصفتها مفوضة من وزير الاستثمار في إجراءات البيع وبين المستثمر السعوديّ بشخصه وصفته باطلاً بطلاناً مطلقاً، فإنّ الثابت من الأوراق ومن الملاحظات التي أبداها الجهاز المركزيّ للمحاسبات أثناء مراحل إبرام العقد المختلفة، وتقريره المؤرخ في 2007/9/10 المقدّم إلى المحكمة بجلّه في 2011/4/16، والتي أهدرها المتعاقدان والمتعلقة ببيع أموال الدولة، أنّ إجراءات التعاقد وإبرام العقد تبعاً لذلك قد شابها البطلان الجسيم لارتكاب الجهة الإدارية، فضلاً عمّا سلف بيانه من أسباب للبطلان، بطلان إجراءات التعاقد وعقد البيع بتضمين عقد البيع بنوداً أهدرت قواعد وضوابط البيع المقرّرة من اللجنة الوزارية للخصخصة وبطلان موافقة اللجنة الوزارية للسياسات الاقتصادية عليها، **وذلك لأسباب حاصلها ما يلي:**

السبب الأول- النص بالعقد بالمادة (8-1) منه على قيام البائع بإيداع ما يعادل 10% من قيمة الأسهم تمثل 58.941 مليون جنيه كحساب معلّق لتغطية المبالغ الناتجة عن الالتزامات التي قد تظهر ولم تكن مدرجة بالقوائم المالية فيما عدا الضرائب وينتهي حقّ المشتري في المطالبة بأيّة مبالغ بمضيّ سنة من تاريخ نقل الملكية في 2006/12/28 وهو شرط لم يرد بعرض المستثمر بل نتج عن مفاوضته

بغير حقّ، كما أنّه شرط مجحف بالبائع بل زاده إجحافاً دون مبرّر موافقة الشركة القابضة للتجارة على مدّ المهلة لمدة ثلاثة أشهر أخرى دون مبرّر ظاهر.

السبب الثاني- عدم تضمين العقد استبعاد شقق واستراحات ومصايف العاملين السالف بيانها، وهو ما أضاع على الشركة القابضة والدولة هذه الشقق والاستراحات والنوادي والمصايف والبالغ قيمتها وفقاً لتقييم المكتب الاستشاري نحو 3.225 مليون جنيه.

السبب الثالث- أنّ تقييم الشركة تمّ على أساس ميزانية 2004/6/30 وبالتالي كان من المتعين أن يعود حساب نتائج الأعمال إلى تاريخ 2004/7/1 وليس إلى تاريخ 2005/7/1 كما هو وارد بالمادة (7-4) من العقد، الأمر المخالف للقانون والذي أدّى إلى ضياع مبالغ من حقّ الشركة بلغ ما أمكن حصره وفقاً لملاحظات الجهاز المركزيّ للمحاسبات نحو (7.989 مليون جنيه)، وتحمّل الشركة نحو 81 ألف جنيه (ص8 تقرير ملاحظات الجهاز).

وحيث إنّه وعن البطلان الذي شاب القرار المطعون فيه المتمثل في تمكين المستثمر (المشتري) من إهدار قواعد وضوابط البيع المقرّرة بكلّ من قرار اللجنة الوزارية للخصخصة وعقد البيع، واستمراء وتعمّد مخالفة بنود التعاقد المتّفق منها مع تلك القواعد والضوابط والمختلفة منها معها، فإنّ الثابت من الأوراق أنّ القرار الطعين بالموافقة على إبرام عقد بيع شركة عمر أفندي وإهداره ضمانات الحفاظ على استمرارية نشاط المنشأة والمشروع ككلّ، وإهدار المال العام واستباحته، قد تضمّن تمكيناً للمستثمر وتشجيعاً له على انتهاك قواعد التعاقد على نحو جسيم يتّضح بعدم الاكتراث واللامبالاة وعدم احترام ضمانات وحوافز الاستثمار التي تمتّع بها، ومن ثمّ شاب القرار المطعون فيه والعقد المبرم على أساس ذلك القرار وتنفيذه العديد من الانتهاكات الجسيمة تمثلت في الأوجه التالية:

الوجه الأول- مخالفة ضوابط استمرار النشاط وتطويره وتحديثه بتغيير المشتري للعلامة التجارية للشركة بحذف صورة مبنى فرع عبد العزيز، بالمخالفة لقواعد استمرارية النشاط واستمرار العلامة التجارية كأحد عناصر تقييم الشركة، وبالمخالفة لحكم المادة (11) من العقد.

الوجه الثاني- ثبوت عدم ملاءمة المستثمر الذي فشل في تمويل تشغيل الشركة التي اشتراها وفضّل تمويلها بأموال الشركة ذاتها تارة وبالقروض والرهون تارة أخرى حيث رهن عدد (16) فرعاً من فروع الشركة

رهناً حيازياً للبنك الأهلي المتحد وبنك عودة ومؤسسة التمويل الدولية، مقابل حصول المستثمر على قروض وتسهيلات بنكية بلغت نحو 462 مليون جنيه في حين لم تكن تتعدّى نحو 46 مليون جنيه في ظلّ إدارة قطاع الأعمال العام، وفقاً لما أورده الجهاز المركزي للمحاسبات في تقريره سالف البيان، وهو ما يتنافى مع مبدأي عدم إثقال الشركة بالديون والرهون واستمرارية نشاط شركة عمر أفندي متمتّعاً بكافّة جميع فروعه، وإغراقه للشركة بالديون عن طريق السحب على المكشوف، واضطرار الكثير من تلك البنوك والموردين إلى إقامة دعاوى إفلاس بالتدليس ضدّ المستثمر.

الوجه الثالث– تحوّل شركة عمر أفندي من شركة رابحة في ظلّ قطاع الأعمال العام حيث بلغ الفائض حسب المراحل نحو 54 مليون جنيه في 2005/6/30 بخلاف أرباح سنوية بنحو 2.1 مليون جنيه في 2005/6/30، وأرباح سنوية أخرى بنحو 2.6 مليون جنيه في 2006/6/30 إلى شركة خاسرة تحت إدارة المشتري، فبلغت الخسائر في 2009/6/30 نحو 613 مليون جنيه بما يعادل 36 مرة من رأس المال.

الوجه الرابع– تآكل حقوق الملكية حيث بلغت نحو 483 مليون جنيه بالسالب في 2009/6/30، مقابل حقوق ملكية موجبة بنحو 130 مليون جنيه في تاريخ تسليم الشركة في 2006/12/28، ونحو 129 مليون جنيه في 2005/6/30.

الوجه الخامس– تدنّي حجم المبيعات المستمرّ الذي بلغ خلال العام 2008/2007 نحو 229 مليون جنيه مقابل 443 مليون جنيه خلال العام 2005/2004، وبلغ خلال العام 2009/2008 نحو 240 مليون جنيه مقابل 397 مليون جنيه خلال العام 2006/2005، وهي آثار نجمت عن اختيار المتعاقد وإجراءات المزايدة والبتّ والترسية والتفريط في الحفاظ على أموال الدولة وحسن إدارتها.

الوجه السادس– مخالفة المشتري لالتزاماته المتعلقة بكافّة حقوق العمالة الموجودة بالشركة في 2005/6/30 والتي قام عليها أسلوب التقييم وتعليمات النائب العام وحكم المادة (12) من العقد والتي تمثلت فيما يلي:

(1) إنهاء خدمة 2433 عاملاً حتى 2009/6/30 بالمخالفة لحكم المادة (12/البندان أ و ب) اللذان قرّرا التزام المشتري بعدم إنهاء خدمة أكثر من 1200 عامل وفقاً لبرنامج المعاش المبكّر وعدد 600 عامل خلال السنوات الثلاث الأولى.

(2) تحميل شركة عمر أفندي تكلفة ما أنفق على العاملين المنتهية خدمتهم والبالغ قدرها نحو 74 مليون جنيه بالمخالفة لحكم المادة (4/12/أ و ب) التي تقضي بأن يتحمّل المشتري كلّ هذه التكلفة شخصياً.

(3) عدم التزام المشتري بالتعويض المنصوص عليه بالفقرة (ب) من المادة (12) للعاملين المُستغنى عنهم بالزيادة عن العدد الوارد بالفقرة (أ).

(4) عدم صرف مستحقّات العاملين وأجورهم وحوافزهم ومكافآتهم على النحو المقرّر قانوناً.

الوجه السابع– عدم وفاء المشتري بالالتزامات الضريبيّة لمصلحة الضرائب بالمخالفة للمادة (13) من العقد، وعدم التزام المشتري بالبرنامج الزمنيّ للتطوير المتضمّن إنشاء معهد تدريب للعاملين خلال السنة الأولى بنحو 15 مليون جنيه.

الوجه الثامن– قيام المشتري بالتصرّف بالبيع في نسبة 5% من أسهم الشركة لمؤسسة التمويل الدولية (شريك أجنبيّ تابع للبنك الدوليّ)، مع تزامن ذلك البيع الباطل بحصول الشركة على قرض بنحو 30 مليون دولار مقابل رهن عدد (6) من فروع الشركة لصالح مؤسسة التمويل الدولية المشار إليها، دون إخطار الشركة القابضة للتجارة التي يبلغ نسبة مساهمتها 10% في رأس المال، وبالمخالفة للقواعد القانونية المنظمة لهذا النشاط بموجب المادة (8) من قانون سوق رأس المال الصادر بالقانون رقم 95 لسنة 1992 والمواد من 59 حتى 61 مكرّراً من اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه.

وحيث إنّ القرارات التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أيّ وقت صدرت سليمة وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامّة التي تقتضي استقرار تلك الأوامر، أمّا بالنسبة إلى القرارات الفردية غير المشروعة فالقاعدة عكس ذلك إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة له.

إلاّ أنّ دواعي المصلحة العامّة أيضاً تقتضي أنّه إذا صدر قرار إداريّ فرديّ معيب من شأنه أن يولد حقاً فإنّ هذا القرار يجب أن يستقرّ عقب فترة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته. وقد استقرّ الرأي على تحديد هذه الفترة بستّين يوماً من تاريخ نشر هذا القرار أو إعلانه قياساً على مدة الطعن القضائيّ، بحيث إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصِمهُ من أيّ إلغاء أو تعديل ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حقّ مكتسب فيما تضمّنه القرار، إلا أنّ

ثمّة استثناءات من موعد الستين يوماً تتمثل أولاً في ما إذا كان القرار معدوماً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته باعتباره متصرّفا قانونيّا لتنزل به إلى حدّ غصب السلطة وتنحدر به إلى مجرّد الفعل الماديّ المنعدم الأثر قانوناً ولا تلحقه أيّة حصانة، وثانياً فيما لو حصل أحد الأفراد على قرار إداريّ نتيجة غشّ أو تدليس من جانبه، إذ إنّ الغش يعيب الرضاء ويشوب الإرادة، والقرار الذي يصدر من جهة الإدارة نتيجة الغش والتدليس يكون غير جدير بالحماية. وفي هذه الأحوال الاستثنائية التي توجب سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوماً، ويكون لجهة الإدارة سحب قرارها في أيّ وقت حتى بعد فوات هذا الموعد.

وحيث إنّه في ضوء ما تقدّم فإنّه يكون من الثابت أنّ القرار المطعون فيه قد خالف أحكام القانون والقرارات المنظمة لبيع مساهمات المال العام المملوكة للدولة والبنوك وشركات قطاع الأعمال العام والأشخاص الاعتبارية العامّة، وقد بلغت هذه المخالفات حداً من الجسامة أدّى إلى إهدار المال العام والتفريط فيه ببيع أسهم شركة عمر أفندي بثمن لا يتناسب مطلقاً والحقوق والامتيازات التي حصل عليها المشتري، فضلاً عن تسليم المشتري عقارات مملوكة للشركة مجاناً ودون أيّ مقابل على النحو سالف البيان، والسماح له ببيع أصول ذات طابع أثريّ وتاريخيّ وحضاريّ لا يجوز التصرف فيها، وتمكين المستثمر من بيع أصول الشركة بالقيمة السوقية رغم تقييمها على أساس التدفقات النقدية المخصومة، وتمكينه من التهرب الضريبيّ وتحميل الشركة قيمة الضرائب المستحقّة الأداء منها شخصياً، وغيرها من المخالفات السالف بيانها وهي مخالفات من شأنها أن تهوي بالقرار المطعون فيه إلى درك الانعدام، ليصبح هو والعمل الماديّ سواء، فلا تلحقه أيّة حصانة، ولا يتقيّد من ثمّ بالمواعيد المقررة لسحب وإلغاء القرارت الإدارية.

وممّا يؤكّد انعدام القرار المطعون فيه أنّ الشركة القابضة نيابة عن الدولة ممثلة في وزير الاستثمار وكذا المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية تصرّفت في شركة عمر أفندي ليس باعتبارها صرحاً تجارياً ساهم على مدار تاريخه الطويل من خلال فروعه العديدة المنتشرة في أرجاء البلاد في تلبية الحاجات الأساسية لقطاعات عريضة من الشعب، ولكن باعتبارها رجسا من عمل الشيطان يجب التطهر منه بأيّ ثمن، أو بوصفهما ذنباً يُلقي على الشركة والدولة واجب تقديم القربان للاستغفار عن ارتكابه، وتعاملت مع شركة عمر أفندي، بكلّ ما اشتمل من آلاف من العمّال والموظفين وأراض وعقارات وفروع منها ما اعتبرته الدولة آثاراً ومنها ما يتميّز بطراز معماريّ فريد يشهد على عراقة هذه البلاد وتحضرها، وكأنها كما من المهملات وأصنافاً سريعة التلف يتعيّن التصرف فيها على وجه السرعة قبل نهاية تاريخ

الصلاحية. الأمر الذي من شأنه أن يثير الشك والريبة حول حقيقة التصرّفات التي قام بها جميع المسؤولين عن إتمام تلك الصفقة، فلقد بلغت تلك التصرفات حداً كبيراً من الجسامة يصل إلى شبهة التواطؤ لتسهيل تمرير الصفقة بكلّ ما شابها من مخالفات.

وحيث إنّه يترتب على انعدام القرار المطعون فيه للأسباب سالفة البيان بطلان العقد الذي تمخّض عن هذا القرار وينسحب هذا البطلان حكم اللزوم على كامل الالتزامات التي ترتّبت على العقد وذلك وفقاً لحكم الفقرة الأولى من المادة (142) من القانون المدنيّ التي تنصّ على أنّه «في حالتي إبطال العقد وبطلانه يعاد المتعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل التعاقد، فإذا كان هذا مستحيلاً جاز الحكم بتعويض معادل». ذلك أنّ بطلان إجراءات البيع على النحو السالف بيانه تجعل جميع ما يترتب على هذه الإجراءات والعدم سواء فيغدو العقد المبرم بين الشركة القابضة للتجارة بصفتها مفوضة عن وزير الاستثمار الممثل للدولة مالكة الأموال محلّ البيع وبين السيد جميل القنبيط بشخصه وبصفته الممثل القانونيّ لشركة أنوال هو الآخر والعدم سواء ولا ينتج ثمة أثر قانونيّ، بما يستوجب إعادة المتعاقدين إلى الحالة التي كان عليها قبل التعاقد فتستردّ الدولة جميع أصول وفروع الشركة وكافّة ممتلكاتها المسلّمة للمشتري مطهرة من كلّ الرهون التي سبق أن أجراها المشتري، وإعادة العاملين إلى أوضاعهم السابقة مع منحهم كامل مستحقّاتهم وحقوقهم عن الفترة منذ إبرام العقد وحتى تاريخ تنفيذ هذا الحكم بكامل أجزائه، ويتحمّل المشتري وحده كامل الديون والالتزامات التي رتبها خلال فترة نفاذ العقد، وكذا جميع الخسائر الناجمة عن سوء إدارة وسداد جميع المستحقّات الضريبية شاملة الضرائب الناشئة خلال فترة نفاذ العقد، وسداد جميع القروض التي حصل عليها من البنوك بضمان العقد، وبطلان بيع المستثمر بنسبة 5% من رأس مال الشركة إلى مؤسسة التمويل وما يترتب على ذلك من آثار، وبطلان جميع ما عسى أن يكون قد أبرمه المستثمر مع الغير من عقود أو اتفاقات بشأن أيّ من الحقوق أو الالتزامات الناشئة عن العقد خلال فترة نفاذه شاملة أيّة اتفاقات تتعلّق ببيع أو بالوعد ببيع شركة عمر أفندي أو جزء منها للغير في الحال أو المستقبل، وتحمّل المستثمر لجميع أعباء وتكاليف فترة نفاذ العقد وسداد قيمة حقوق الإيجار أو الانتفاع بالعقارات والأصول والفروع والمعدات والآلات وغيرها التي سُلّمت له دون وجه حقّ والتي لم ترد بكراس الشروط، وفي مقابل إجراء المقاصة بين ما أداه المستثمر للدولة من مقابل للصفقة وبين ما حصل عليه وما استحقّ عليه من أموال أو ديون، وحصول كلّ من طرفي التعاقد على حقوقه الناتجة عن المقاصة.

وحيث إنّه فيما يتعلق بمدى امتداد آثار بطلان العقد إلى شرط التحكيم المنصوص عليه بالمادة العشرين من العقد، في ضوء بطلان العقد واستقلال شرط التحكيم عن العقد الأصلي وفقاً لنصّ المادة (23) من القانون رقم 27 لسنة 1994 بشأن التحكيم في المواد المدنيّة والتجاريّة التي تقضي بأن **(يعتبر شرط التحكيم اتفاقاً مستقلاً عن شروط العقد الأخرى ولا يترتب على بطلان العقد أو فسخه أو إنهائه أيّ أثر على شرط التحكيم الذي يتضمّنه إذا كان هذا الشرط صحيحا في ذاته)**، فإنّ ذلك يتوقف على الطبيعة القانونية لعقد بيع أسهم شركة عمر أفندي، وهل يعتبر عقداً مدنياً أم من العقود الإدارية.

وحيث إنّ المستقرّ عليه أن العقد الإدارى يتميز عن العقد المدنيّ أو التجاري من ثلاثة وجوه. **أوّلها:** أنه عقد يبرمه شخص معنيّ من أشخاص القانون العام. **وثانيها:** أنه لا ينزل فيه عند إبرامه منزلة الأفراد وأشخاص القانون الخاص من بيع وإيجار ونحوه ولكنه يبرمه في إطار استخدامه لسلطته وما أُنيط به من أمانة إدارة المصالح العامّة وإنشاء المرافق العامّة وتنظيمها وتسييرها، أي يبرمه بمناسبة تصديه للشأن العام للجماعة وممارسته لوسائط الرعاية والتنظيم والضبط الذي ما قامت الأشخاص المعنوية العامّة أو الهئيات العامّة وما تبوأت مكانتها في المجتمع على رأس الجماعة إلا للقيام به. **وثالثها:** أن يُظهر الشخص المعنوي العام نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص Clauses Exorbitantes.

وحيث إنّ عقد بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي قد جرى إبرامه مع الشركة القابضة للتجارة وهي شركة من شركات قطاع الأعمال العام فوضها وزير الاستثمار في اتّخاذ إجراءات طرح الشركة للخصخصة وإجراءات إبرام عقد البيع نيابة عن الدولة مالكة رأس مال الشركة بالكامل، وقد تمّت إجراءات التفويض للشركة في إبرام العقد وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم 231 لسنة 2004 بتنظيم وزارة الاستثمار، وقرار وزير الاستثمار رقم 342 لسنة 2005، ومن ثم فإنّ إبرام الشركة القابضة للتجارة للعقد موضوع النزاع جاء باعتبارها نائباً عن الدولة ممثلة في وزارة الاستثمار، وبتفويض منها وفقاً للقرارات سالفة البيان.

وبذلك يكون أحد أطراف العقد شخصاً من أشخاص القانون العام ممثلاً في وزير الاستثمار الذي فوّض الشركة القابضة للتجارة في إبرام العقد نيابة عن الدولة. وقد تعلّق العقد بتسيير مرفق عامّ يتمثل في مرفق التجارة الداخلية وفقاً للبرنامج الذي قررته الدولة لإدارة الأصول المملوكة لها على النحو المبين بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1765 لسنة 2000 بتشكيل اللجنة الوزارية للخصخصة الصادر بتاريخ 2000/8/20،

وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1506 لسنة 2005 بشأن تنظيم حصيلة برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة. ولا يعدّ هذا العقد بيعاً ممّا تنزل به الإدارة منزلة الأفراد العاديين، متى كان يهدف إلى تسيير مرفق التجارة الداخلية لتلبية حاجات المواطنين من السلع الأساسيه، كما يهدف – بحسب ما ورد بديباجة بنود التعاقد – إلى استمرار النشاط التجاري للشركة المباعة وتطويره لخدمة جموع المواطنين والمحافظة على اسم المنشأة والعاملين فيها وحقوقهم ومزاياهم.

كما تضمّن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص منها حقّ الدولة ممثلة في الشركة المفوضة بإبرام العقد في ضمان المشتري لاستمرارية نشاط المرفق الاقتصادي والمحافظة عليه وتطويره وتحديثه والتزامه بإنفاق مبلغ قدره مائة وثمانون مليون جنيه في ذلك التطوير وفقاً لحكم كل من المادتين الحادية عشرة والرابعة عشرة من العقد، وإلزام المشتري بكافة حقوق العمالة الموجودة بالشركة في تاريخ 2005/6/30 والتزامه بتحمّل تكاليف برنامج المعاش المبكر الاختياري المعمول به لدى البائع لعدد محدّد من العمالة بتكلفة قدرها خمسون مليون جنيه وألا يستغني عن ما يزيد على ستمائة عامل خلال سنوات محدّدة من التعاقد وفقاً للمادة الثانية عشرة من العقد، وعدم تغيير الاستخدام الصناعيّ لأراضي الشركة بمدينة نصر إلا وفقاً للضوابط القانونية الصادرة من السلطة المختصة وفقاً للمادة الخامسة عشرة من العقد. ثم حقّ الدولة ممثلة في الشركة القابضة للتجارة المفوضة في توقيع العقد في فسخ العقد في حالة إخلال المشتري بأيّ التزام من الالتزامات الواردة في المواد 11 و12 و13 و14 من العقد وفقاً للمادة التاسعة عشرة من العقد. وترتيباً على ما تقدّم يكون العقد المبرم بين الشركة القابضة للتجارة بصفتها مفوضاً من وزير الاستثمار لتمثيل الدولة المالكة لأموال شركة عمر أفندي وبين المستثمر المذكور بشخصه وبصفته ممثلاً لشركة أنوال المتحدة للتجارة هو عقد إداريّا تكاملت له جميع الشروط اللازمة للعقد الإداري.

وحيث إنّه لا ينال من اعتبار العقد محلّ النزاع عقداً إدارياً، القول بأن الأموال محلّ العقد، أسهم شركة عمر أفندي، من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، متى تضمّن العقد تصرفاً ناقلاً لملكية هذه الأموال، عملاً بالتفرقة سالفة البيان بين الأعمال التي تؤدي إلى اكتساب الدولة لملكية أموالها الخاصة والتصرف فيها بأيّ تصرّف ناقل للملكية كالبيع أو الهبة، أو مقيّد لها كتقرير حقّ من الحقوق العينية الأصلية عليها كحقّ الانتفاع أو حقّ الارتفاق أو الحقوق العينية التبعية كالرهن الرسميّ أو حقوق الامتياز، واعتبار هذه الأعمال أعمالاً إدارية، والأعمال التي بموجبها تمارس الدولة الحقّ في إدارة

واستعمال واستغلال الأموال المملوكة لها ملكية خاصة والانتفاع بها، ولا يصدق عليها وصف الأعمال الإدارية.

وحيث إنّ الفقرة الثانية من المادة (1) من القانون رقم 27 لسنة 1994 بشأن التحكيم في المواد المدنية والتجارية المضافة بالقانون رقم 9 لسنة 1997 تنص على أنّه «وبالنسبة إلى منازعات العقود الإدارية يكون الاتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص أو من يتولّى اختصاصه بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية العامّة، ولا يجوز التفويض في ذلك».

وتنصّ المادة (11) من ذات القانون على أنّه «لا يجوز الاتفاق على التحكيم إلاّ للشخص الطبيعيّ أو الاعتباريّ الذي يملك التصرف في حقوقه».

وحيث إنّ مفاد ما تقدّم أن الأصل هو عدم جواز التحكيم في منازعات العقود الإدارية، وأنّ (موافقة الوزير) على شرط التّحكيم في منازعات العقود الإدارية هي شرط جوهريّ يترتب على تخلفه بطلان الشرط ذاته، فقد أورد تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أنّ تلك الموافقة (وجوبية) وأنها لا تكون إلا من (الوزير المختصّ) أو من يتولى اختصاصه بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية العامّة، وحدّد التقرير الأشخاص الاعتبارية العامّة التي تتولى اختصاص الوزير بأنها (الأشخاص الاعتبارية العامّة التي لا تتبع الوزير من قبيل الجهاز المركزيّ للمحاسبات)، وليست الهيئات العامة التي تتبعه، وإحكامًا لضوابط الالتجاء إلى التحكيم في منازعات العقود الإدارية حظر المشرع التفويض في ذلك الاختصاص فلا يباشره إلاّ من أوكل له القانون هذه المهمّه، إعلاءً لشأنها وتقديراً لخطورتها، ولاعتبارات الصالح العام، وباعتبار أنّ الوزير يمثل الدولة في وزارته. (تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية المقدّم إلى رئيس مجلس الشعب بتاريخ 1997/4/21).

وحيث إنّ البيّن ممّا تقدم أنّ موافقة الوزير المختص على شرط التحكيم في منازعات العقود الإدارية بالتطبيق على المنازعة الماثلة تحكمها ضوابط تشريعية لا فكاك منها:

– **أولها:** أنّ موافقة الوزير المختص الممثل للدولة في وزارته هي موافقة من النظام العام لا يصحّ شرط التحكيم في منازعات العقد الإداري إلاّ بوجودها بضوابطها المقرّرة قانوناً، وبتخلّفها على أيّ نحو

يبطل الشرط ويصير عدمًا لا تتغير به ولاية أو اختصاص ويبطل كلّ إجراء جرى حال تخلف تلك الموافقة.

– **وثانيها:** أنّ الوزير المختصّ وحده دون غيره هو المنوط به الموافقة على شرط التحكيم المشار إليه بالنسبة إلى وزارته والهيئات العامّة والوحدات الإدارية التابعة له سواء تمتّعت تلك الهيئات العامة بالشخصية الاعتبارية أو لم تتمتّع بها، أمّا الأشخاص الاعتبارية العامّة التي تتولى اختصاص الوزير فهي ليست الهيئات العامة أو الوحدات الإدارية التي تتبع الوزير، وإنّما هي الأشخاص الاعتبارية العامة التي لا تتبع وزيرا بذاته كالجهاز المركزي للمحاسبات، ذلك أنّ الهيئات العامة التابعة للوزير لا تستقلّ عنه وإنّما تخضع لإشرافه عليها وموافقته واعتماده لقراراتها أو رفضها بوصفه السلطة الوصائية على تلك الهيئات.

ومن ثمّ لا غنًى عن موافقة الوزير المختص على شرط التحكيم في منازعات العقد الإداري وتوقيع رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة التابعة له على العقد أو اتّفاق التحكيم أو المفوض منه في توقيع العقد فلئن جاز التفويض في بنود العقد الإجرائية والموضوعية فإنّه لا يجوز التفويض في التوقيع أو الموافقة على شرط التحكيم ومن ثمّ فلا اختصاص قانونيّا لأيّ من هؤلاء في ذلك ولا جواز لتفويض لهم أو غيرهم في هذا الاختصاص.

– **وثالثها:** أنّ الخطاب التشريعيّ بمضمون القاعدة القانونية موجّه لطرفي التعاقد ممّن رغبوا في إدراج شرط التحكيم في منازعات العقود الإدارية المبرمة بينهما، فليس لطرف أن يُلقي بعبء التأكد من تحقّق الموافقة على الطرف الآخر، وإنّما على كليهما السعي لوضع الشرط المتّفق عليه فيما بينهم موضع التطبيق وإلاّ كان ذلك تقاعسًا عن تلبية الخطاب التشريعيّ، وانصياعاً وقبولاً للاختصاص الأصيل للمحكمة المختصة أصلاً بنظر النزاع.

وحيث إنّه متى كان ما تقدّم جميعه، وكان العقد المقضي ببطلانه تبعاً لبطلان وانعدام إجراءات بيع شركة عمر أفندي قد تضمّن في المادة العشرين منه شروطاً للتحكيم بين الطرفين في أيّ نزاع ينشأ عن العقد أو يتعلّق به، وكان هذا الشرط لم ينل موافقة الوزير المختصّ وهو وزير الاستثمار، بغير خلاف في ذلك بين جميع أطراف العقد وأطراف الدعوى الماثلة، وإنما وقّعها رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للتجارة والعضو المنتدب، ومن ثمّ يكون شرط التحكيم المشار إليه قد وقع باطلا بطلاناً مطلقاً لا أثر له ويكون هو والعدم سواء وما يترتّب على ذلك من آثار.

وحيث إنّه وعن أثر الحكم الماثل على تمتّع المستثمر بالحقوق المقرّرة باتّفاق التعاون الاقتصادي والتجاريّ والاستثماريّ والفنيّ بين حكومتي جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية الموقع بالرياض بتاريخ 1990/3/13 والصادر بها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 208 لسنة 1990، فإنّ ذلك الاتّفاق لم يتضمّن تحديداً لأسلوب فضّ المنازعات بين المستثمر والدولة، ومن ثمّ يكون القضاء هو صاحب الولاية في الفصل في المنازعات الناشئة عن ذلك الاتفاق، كما أنّ حكومة جمهورية مصر العربية قد التزمت بجميع بنود الاتّفاق المشار إليه في التعاون المشترك مع المستثمر، الذي أخلّ بالتزاماته في عرضه الفني والمالي وفي تنفيذ التزاماته العقدية حيال استمرارية النشاط وحيال تطويره وتحديثه وحيال الحفاظ على حقوق العمالة ومزاياها، وما أسفر عنه ذلك المصري في الصميم، وحمّل المنشأة بالديون والقروض وباع بغير حقّ وبغير سند من القانون جانبًا من حصص الشركة، ثمّ رهن فروع الشركة للبنوك، وغيرها ممّا يخلّ بالتزاماته ليس بالعقد المشار إليه فحسب، وإنّما باتّفاق التعاون الاقتصاديّ والتجاريّ والاستثماري والفني المُبرم بين حكومتي جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية، وما من شكّ في أنّ المستثمر الحق هو من يسهم في تنمية المجتمع الذي يستثمر أمواله فيه ويعمل على النهوض بالمشروع المكلّف بتنميته وتطويره وليس فقط تنمية أمواله واستثماراته على حساب التعاقدات التي التزم بها.

وحيث إنّه لا ينال ممّا تقدم، أن تكون كلّ من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية قد انضمّتا إلى الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا دول أخرى (ICSID) الموقّع عليها بواشنطن بتاريخ 11 فبراير/شباط 1972 والتي عمل بها اعتبارا من 2 يونيه/حزيران 1972، والتي دخلت حيز التّنفيذ بالنسبة إلى جمهورية مصر العربية بتاريخ 2 يونيه/حزيران 1972 وبالنسبة إلى المملكة العربية السعودية بتاريخ 7 يونيه/حزيران 1980، ذلك أنّ الاختصاص المعقود للمركز الدوليّ لتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار المنصوص عليه في المادة (1) من الاتفاقية بالنظر في أيّة طلبات للتحكيم الدّوليّ عن أيّة خلافات قانونية تنشأ مباشرة عن استثمار بين دولة متعاقدة وبين مواطن من دولة أخرى متعاقدة وفقاً للمادة (25) من الاتفاقية لا يتحقّق إلاّ إذا وافق طرفا النزاع «كتابيّا» على تقديمها للمركز، فإذا أعطى الطرفان موافقتهما لا يحقّ لأيّ منهما أن يسحب تلك الموافقة دون قبول الطرف الآخر، والثابت أنّ أيّا من طرفي التعاقد حول بيع وشراء شركة عمر أفندي لم يُعطِ موافقة «كتابية» على تقديم منازعتهما عن هذا العقد للمركز الدولي لتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار المنصوص عليه في المادة (1) من الاتفاقية، بل على العكس من ذلك فقد اتّفق الطرفان على اللّجوء عند النزاع إلى التحكيم المحلّي الذي ثبت بطلانه للسبب السالف بيانه، كما أنّه وفقاً لحكم المادة

(26) من الاتفاقية ذاتها تعتبر موافقة الأطراف على التحكيم في ظلّ هذه الاتفاقية موافقة على استبعاد أيّ علاج آخر ما لم ينص على خلاف ذلك، ومن ثمّ فقد تخيّر المتعاقدان التحكيم المحلّي مستبعدين التحكيم الدوليّ المنصوص عليه في الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا الدول أخرى (ICSID)، فضلاً عن أنّ طرفي التعاقد متمثّلين في كلّ من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية قد اتّفقا في تاريخ لاحق لتاريخَي دخول الاتفاقية المُشار إليها حيّز النفاذ في 1972/6/2 وفي 1980/6/7، على إبرام اتّفاق التعاون الاقتصادي والتجاري والاستثماري والفني بين حكومتي جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية الموقع بالرياض بتاريخ 1990/3/13 والصادر بها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 208 لسنة 1990، دون تضمين ذلك الاتفاق نصوصاً تُلزم طرفي التعاقد أو طرفا منهما باللّجوء إلى التحكيم الدولي أو المحلّي، ومن ثمّ تظلّ أمور تصفية آثار عقد بيع شركة عمر أفندي واستحقاقات كلّ طرف من اختصاص القضاء المصري صاحب الولاية المقرّرة دستوراً وقانوناً ويسقط **الادّعاء بوجود أيّ سبيل للجوء إلى التحكيم المحلّي بعد ثبوت بطلان** شرط التحكيم وفقاً لحكم الفقرة الثانية من المادة (1) من القانون رقم 27 لسنة 1994 بشأن التحكيم في المواد المدنية والتجارية المضافة بالقانون رقم 9 لسنة 1997، **كما يسقط أيّ ادّعاء بأيّ اختصاص للتحكيم الدولي** سواء وفق الاتفاقية الخاصّة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا دول أخرى (ICSID)، والموقّع عليها بواشنطن بتاريخ 11 فبراير/شباط 1972 والتي عمل بها اعتباراً من 2 يونيه/حزيران 1972، أو وفقاً لاتفاق التعاون الاقتصادي والتجاري والاستثماري والفني بين حكومتي جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية الموقّع بالرياض بتاريخ 1990/3/13 والصادر بها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 208 لسنة 1990.

وحيث إنّه ولئن كانت العولمة دافعاً لخصخصة الشركات والملكية العامّة في مصر، فإنّ هذه المحكمة وقد هالها ما انطوت عليه الدعوى من معالم الفساد الذي عاث في أملاك الدولة وأموالها فاستباحها وأهدرها لتنوه إلى فساد جدّ خطير صَاحَبَ تنفيذ صفقة بيع شركة عمر أفندي ألا وهو تمويل الجهات الأجنبية لقرارات الخصخصة في مصر والتي كانت خير شاهد على التدخّل السافر في الشؤون الاقتصادية الداخلية للبلاد ورشوة القائمين على الخصخصة من أموال المِنح والهباتِ المشروطة للمساس بسيادة الوطن وتحقيق غايات الخصخصة دون النظر لأيّة اعتبارات اجتماعية، ويتبيّن ذلك من خلال الاطّلاع على (اتفاقية منحة مشروع الخصخصة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية) – ممثّلة في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية– الموقّعة بالقاهرة بتاريخ 1993/9/30، والصادر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم 534 لسنة والتي حظيت بموافقة مجلس الشعب بتاريخ

1994/3/8 وتصديق رئيس الجمهورية بتاريخ 1994/3/12 ونُشرت بالجريدة الرسمية بقرار وزير الخارجية رقم 39 لسنة 1994 بتاريخ 1994/5/5 وتمّ العمل بها اعتباراً من 1994/9/30، وقد أوردت الاتفاقية أنّ هدفها مساعدة الممنوح (جمهورية مصر العربية) في تنفيذ برنامجه للخصخصة من خلال التطوير المؤسّسي وتقديم المساعدة لبيع مشروعات وأصول عامّة تبلغ 150 مشروعاً وأصلا من الأصول الكبيرة التي تمتلكها الحكومة المصرية، وأنّ المشروع سيوفّر الخبرات وتنمية قدرات مكتب قطاع الأعمال العام والشركات القابضة وبنوك الدولة لتنفيذ المهامّ الخاصة بالخصخصة، وسوف يتطلّب المشروع تمويلاً من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قدره 35 مليون دولار أمريكيّ، وأنّ المشروع سيركز على تمويل خمسة مجالات رئيسية أوّلها (الترويج للبرامج)، وثانيها (التطوير التنظيمي)، وثالثها (المبيعات) بتوفير خدمات للشركة القابضة عن طريق مكتب قطاع الأعمال العام ولبنوك الدولة عن طريق البنك المركزيّ المصريّ لتقييم صلاحية العناصر المرشحة للخصخصة للعرض في السوق والمساعدة في المهمة الملحّة الخاصة ببيع هذه العناصر، ورابعها (تطوير الأدوات المالية)، وخامسها (تدعيم اتّخاذ القرار).

وتطبيقاً لاستعمال تلك المنحة فقد تمّ إجراء مناقصة للترويج للصفقة لم تُسفر عن تعدّد للمتقدّمين للمزايدة بل أسفرت عن متقدّم وحيد، سعياً للاستفادة من اتفاقية منحة مشروع الخصخصة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية المشار إليها، ولقد ثبت بمحضر مجلس إدارة الشركة القابضة بتاريخ 2005/12/6 تعيين مروّج لعملية بيع عمر أفندي من خلال ممارسة محدودة، بقبول العرض المقدّم من البنك الأهليّ المصريّ باعتباره مروّجا مشاركًا للترويج لعملية بيع أسهم شركة عمر أفندي بمقابل أتعاب قدرها 1.25% من إجمالي قيمة الصفقة بدلاً من 2% بما يساوي (5.8720 مليون جنيه) خمسة ملايين وثمانمائة واثنين وسبعين ألف جنيه، فلم يسفر الترويج سوى عن عرض وحيد مليء بالتحفظات المخالفة للقانون.

وقد أُديرت مسؤوليات تنفيذ الخصخصة بواسطة (مكتب الشؤون المالية والاستثمار التابع لإدارة التجارة والاستثمار بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية) وهي جهة أجنبية تحكّمت تماماً في المسؤوليات الخاصة بالتنفيذ، وعن أسلوب المساعدة في عملية البيع نص الملحق رقم (1) من الاتفاقية على أنّ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ستبرم عقداً لمساعدة الحكومة المصرية في عملية البيع مع كونسورتيوم من بنوك أعمال أمريكية يديره بنك أمريكي واحد، وسيوفّر العقد مجموعة من الحوافز للمقاول لتنفيذ ومتابعة عمليات البيع في مصر، وتُنظم عمليات الدفع عند التوصل إلى اتّفاق بين (السلطة المختصة بالخصخصة في الحكومة) سواء الشركة القابضة أو مكتب قطاع الأعمال العام أو بنك الدولة مع مقاول خدمات القيام

بالبيع. كما تبرم عقوداً مستقلّة مع الحكومة المصرية تشمل هياكل أتعاب محدّدة سلفاً تبعاً للنجاح أو الإخفاق وأتعاب (المفاوضات المتعلقة بعملية البيع)، ومنحت الاتفاقية للجانب الأمريكي (الوكالة) حقّ المتابعة والمراجعة والتقييم بالاشتراك بصفة منتظمة مع موظفي مكتب قطاع الأعمال العام والشركات القابضة، وكذلك عن طريق (التقارير) وخولت للجانب الأمريكيّ حقّ (تحديد القيود على استمرار الحكومة المصرية في عملية التخصيص) (البند رابعاً من الملحق رقم 1).

وأشارت الاتفاقية إلى أنّها تضع في اعتباراتها مساهمات الحكومة المصرية المقرّرة لذات الغرض التي تبيّنتها من توفير الحكومة المصرية لمبلغ 23 مليون جنيه لصالح مكتب قطاع الأعمال العام من حساب الباب الثالث من ميزانية الحكومة المصرية عن السنة المالية 1993/1992 (البند سادساً من الملحق رقم 1 من الاتفاقية) وما تلاها من ميزانيات، ثمّ أشارت الاتفاقية في ختام الملحق رقم (1) منها إلى (التزام الحكومة المصرية بتقديم تقارير سنوية إلى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عن عدد المشروعات العامّة والعناصر المرشحة للخصخصة التي تمّ بيعها بنجاح نتيجة لبرنامج التّخصيص وعمليات البيع التي تضمّنت مساعدة الوكالة الخاصة بعمليات البيع، وإبلاغ الوكالة الأمريكية عن طريق مكتب قطاع الأعمال العام عند إتمام كلّ عملية من عمليات البيع وبقيمة أتعاب النجاح المدفوعة)، وأورد الملحق رقم (2) من الاتفاقية بعض أحكام الشراء من المنحة فأوجب على الحكومة المصرية عند تمويلها لسيارات من المنحة أن تكون من صنع الولايات المتحدة الأمريكية، وأن يكون النقل الجوي المموّل من المنحة للملكية أو الأشخاص وأمتعتهم الشخصية على ناقلات تحمل علامة الولايات المتحدة الأمريكية.

وعلى ذلك فإنّ عمليات الخصخصة ومنها خصخصة شركة عمر أفندي قد دارت بإشراف ورقابة وتمويل جهات أجنبية ووفقاً لتعليماتها وتوجيهاتها، وأسهمت أموال المنحة في الرغبة الجامحة في إتمام الخصخصة في أسرع وقت وعلى أيّ نحو بلوغاً لاستنفاذ المبالغ المحدّدة بالمنحة وتجنّب ما يُسمّى الإخفاق الذي من شأنه استرداد ما عساه قد صرف من تلك المنحة، الأمر الذي ما كان ينبغي على مجلس الشعب الذي كان يمثل الأمّة أن يوافق على مثل تلك المنحة الماسة بسيادة الدولة والتدخل في شؤونها الداخلية، وهو ذات ما كان يتعيّن معه على رئيس الجمهورية ألاّ يوافق عليها بداية من 1993/12/28 مع التحفّظ بشرط التّصديق ثمّ يتولى التصديق على الاتفاقية في 1994/3/12.

وحيث إنّ المحكمة وهي تؤدّي رسالتها القضائية قد تكشّف لها ما تقدّم من إهدار جسيم للمال العام وتجريف لأصول الاقتصاد المصريّ تحت قيادة العديد من الوزارت لأكبر عمليات تخريب للاقتصاد المصريّ وهي جرائم جنائيه – إن ثبَت بعد تحقيقها – فضلاً عن كونها تمثّل فساداً إدارياً يستوجب المساءلة، وعملاً بحكم المادة (25) من قانون الإجراءات الجنائية التي أوجبت على كلّ من علم بوقوع جريمة يجوز للنيابة العامّة رفع الدّعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ النيابة أو أحد مأموري الضبط القضائيّ عنها، والمادة (26) من القانون ذاته التي أوجبت على كلّ من علم من الموظفين العموميّين أو المكلّفيين بخدمة عامّة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم يجوز للنيابة العامّة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة، أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي «فإنّ المحكمة تعتبر حكمها القضائي هذا بلاغاً لكلّ جهات التحقيق بالدولة، للنيابة العامّة، ونيابة الأموال العامّة، وإدارة الكسب غير المشروع، والنيابة الإدارية، لتتّخذ كلّ جهة حيال هذا الأمر ما أوجبهُ عليها القانون وما يقي البلاد شرّ الفساد».

وحيث إنّ من خسر الدعوى يلزم بمصروفاتها عملاً بحكم المادة (184/1) من قانون المرافعات المدنيّة والتجاريّة.

«<u>فلهذه الأسباب</u>»

حكمت المحكمة

أولاً: بقبول تدخّل كلّ من علي أنور عطية الصعيدي، ومحمد أحمد لبيب عبد الرحمن، وعلي البسيوني شبكة، خصوماً منضمّين إلى المدّعي في طلباته.

ثانياً: بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه، مع ما يترتّب على ذلك من آثار، وأخصّها بطلان عقد بيع 90% من أسهم شركة عمر أفندي المبرم بين الشركة القابضة للتجارة (القومية للتشييد والتعمير – حاليا) وكلّ من شركة أنوال المتحدة للتجارة وجميل عبد الرحمن محمد القنبيط، وبطلان شرط التحكيم الوارد بالمادة العشرين من العقد المشار إليه، وإعادة المتعاقِدِيْن إلى الحالة التي كانا عليها قبل التعاقد، واسترداد الدولة لجميع أصول وفروع الشركة وكافة ممتلكاتها المسلّمة للمشتري مطَهّرة من كل الرهون التي سبق أن أجراها المشتري، وإعادة العاملين إلى سابق أوضاعهم

السابقة مع منحهم كامل مستحقّاتهم وحقوقهم عن الفترة منذ إبرام العقد وحتى تاريخ تنفيذ هذا الحكم بكامل أجزائه، وتحميل المشتري وحده كامل الديون والالتزامات التي رتبها خلال فترة نفاذ العقد، وبطلان بيع المستثمر لنسبة 5% من رأس مال الشركة إلى مؤسسة التمويل وما يترتّب على ذلك من آثار، وذلك على النحو المبيّن بالأسباب وألزمت المدّعى عليهم الأول والثاني والثالث والرابع والتاسع بالمصروفات.

سكرتير المحكمة

رئيس المحكمة

ملحق (7)

حكم قضائيّ بشأن الحقّ في اللّجوء وحماية اللاّجئين ومنع تسليمهم لدولهم

بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداريّ

الدائرة الأولى

مسودة بأسباب ومنطوق الحكم

الصادر بجلسة 2010/7/5

المقامة من :

زهرة سليمان أحمد

ضــدّ :

1- رئيس الجمهورية، بصفته

2- وزير الداخلية، بصفته

3- وزير الخارجية، بصفته

«<u>الوقائع</u>»

أقامت المدّعية دعواها الماثلة بصحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ 2010/04/10 وطلبت في ختامها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار ترحيل زوجها اسحق فضل أحمد دفع الله إلى دولة السودان مع ما يترتّب على ذلك من آثار أخصّها إطلاق سراحه واستمرار لجوئه إلى مصر مع تنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتّب على ذلك من آثار.

وذكرت المدعية شرحًا لدعواها أنّها وزوجها اسحق فضل أحمد دفع الله سودانيان ويقيمان في مصر منذ العام 2005 باعتبارهما لاجئين بموجب تصريح إقامة لاجئ وأنّها أنجبت من زوجها المذكور أربعة أطفال وتمّ القبض على زوجها وإيداعه سجن القناطر وتمّ إخطارها بنقله إلى سجن ترحيلات الخليفة بتاريخ 2010/4/7 ومنه إلى أسوان تمهيداً لترحيله إلى السودان، ونعت المدّعية على القرار المطعون فيه أنّه صدر مخالفاً لأحكام الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين وأنّه صدر غير قائم على أسباب صحيحة لأنّ تصريح الإقامة الخاص بزوجها ما زال سارياً حتى 2010/6/28 ولم تنته مدّة إقامته، وأنّه لم يرتكب أيّة مخالفة، وأنّه قد يترتب على ترحيله فقدان حياته أو سلب حريّته، وأضافت المدّعية أنّ أركان وقف تنفيذ القرار المطعون فيه متوافرة، وفي ختام الصحيفة طلبت الحكم بطلباتها المشار إليها.

وحدّد لنظر الشقّ العاجل جلسة 2010/4/15 حيث أودعت المدعية حافظتي مستندات، وتداولت المحكمة نظر الدعوى على النحو الثابت بمحاضر جلساتها، وبجلسة 2010/5/4 أودع الحاضر عن الدولة حافظة مستندات ومذكّرة دفاع طلب في ختامها الحكم برفض الدعوى بشقيها، وبجلسة 2010/6/1 أودعت المدّعية حافظة مستندات ومذكّرة دفاع تمسّكت فيها بطلباتها، وقرّرت المحكمة حجز الدعوى للحكم لجلسة 2010/7/5 مع التصريح بمذكّرات خلال أسبوعين، وفي الأجل المحدّد لم تقدّم أيّة مذكرات.

وبجلسة اليوم قرّرت المحكمة إعادة الدّعوى للمرافعة لذات الجلسة لتغيير تشكيل الهيئة وإصدار الحكم آخر الجلسة حيث صدر وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

المحكمة

بعد الاطّلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة

من حيث أنّ المدّعية تطلب الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار ترحيل زوجها اسحق فضل أحمد دفع الله إلى السودان مع ما يترتّب على ذلك من آثار أخصّها إطلاق سراحه واستمرار لجوئه إلى مصر، وتنفيذ الحكم بموجب مسودته ودون إعلان، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث أنّ الدعوى استوفت أوضاعها الشكليّة فمن ثمّ يتعيّن الحكم بقبولها شكلاً ومن حيث إنّه عن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فإنّه يشترط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداريّ توافر ركني الجديّة

والاستعجال، بأن يكون القرار حسب ظاهر الأوراق غير مشروع فيرجح الحكم بإلغائه عند الفصل في موضوع الدعوى، وأن يترتّب على تنفيذ نتائج يتعذر تداركها.

ومن حيث إنّه عن ركن الجديّة فإنّ المادة (41) من الدستور تنصّ على أنّ «الحريّة الشخصيّة حقّ طبيعيّ وهي مصونة لا تمسّ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريّته بأيّ قيد أو منعه من التنقل إلاّ بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختصّ أو النيابة العامّة وذلك وفقاً لأحكام القانون..».

وتنص المادة (151) من الدستور على أنّ «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقرّرة...».

وتنصّ المادة (1) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 89 لسنة 1960 في شأن دخول وإقامة الأجانب بأراضي الجمهورية وخروجهم منها والمعدل بالقانون رقم 88 لسنة 2005 على أنّه: «يعتبر أجنبيّا في حكم هذا القانون، كلّ من لا يتمتّع بجنسيّة جمهورية مصر العربية».

وتنصّ المادة (16) من القانون المشار إليه على أنّه: «يجب على كلّ أجنبيّ يقيم بجمهورية مصر العربية أن يكون حاصلاً على ترخيص بإقامته فيها وعليه أن يغادرها حال انتهاء إقامته».

وتنصّ المادة (25) من ذات القانون على أنّه: «يجوز لوزير الداخلية بقرار منه إبعاد الأجانب».

وتنصّ المادّة 31 مكرراً من ذات القانون على أنّه: «لمدير مصلحة الجوازات والهجرة الأجنبية أن يأمر بترحيل الأجنبيّ من غير ذوي الإقامة الخاصّة وذلك في الأحوال الآتية:
1- دخول البلاد بطريق غير مشروع أو عدم الحصول على ترخيص بالإقامة بعد نهاية المدّة الممنوحة له بموجب تأشيرة دخول.
2- مخالفة الغرض الذي حصل على الإقامة من أجله.
3- عدم مغادرة البلاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه برفض منحه الإقامة أو تجديدها.

ولمدير المصلحة في سبيل ذلك حجز الأجنبيّ أو تحديد إقامته في مكان معيّن ومنحه مهلة للسفر قابلة للتجديد لحين إنهاء إجراءات ترحيله».

وتنصّ المادة (31) من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاّجئين الموقّعة في جنيف بتاريخ 1951/7/28 والتي وافقت عليها مصر بقرار رئيس الجمهورية رقم 331 لسنة 1980 بتاريخ 1981/6/28 على أنّه: «تمتنع الدّول المتعاقدة على فرض جزاءات بسبب الدخول أو الوجود غير الشرعيّ على اللاّجئين القادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهدّدة».

وتنصّ المادة (32) من الاتفاقية المشار إليها على أن:

«1- تمتنع الدّول المتعاقدة عن طرد اللاجئ الموجود بصورة شرعية على أرضها إلاّ لأسباب تتعلّق بالأمن الوطنيّ أو النظام العام.

2- لا يتمّ طرد هذا اللاجئ إلاّ تنفيذاً لقرار يتّخذ وفقاً للأصول القانونية، يسمح للاّجئ ما لم يتعارض ذلك مع أسباب ملحّة تتعلّق بالأمن الوطنيّ بأن يقدّم الإثبات على براءته وأن يتقدّم بالمراجعة وأن يمثل بوكيل لهذه الغاية أمام سلطة صالحة...».

وتنصّ المادة (33) من الاتفاقية المشار إليها على أنّ:

«1- يحظر على الدول المتعاقدة طرد أو ردّ أيّ لاجئ بأيّة صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث حياته أو حريته مهدّدتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معيّنة أو بسبب آرائه السياسية.

2- لا يحقّ للاّجئ التذرّع بهذه الأحكام إذا ما توفّرت بحقّه أسباب وجيهة تؤدّي إلى اعتباره خطراً على أمن البلد الموجود فيه أو سبق وأُدين بموجب حكم نهائيّ بجرم هامّ يشكّل خطراً على مجتمع ذلك البلد».

وتنصّ المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية التي أقرّتها الجمعيّة العامّة بتاريخ 1966/12/16، من قرار رئيس الجمهورية رقم 536 لسنة 1981 بالموافقة عليها على أنّه: «لا يجوز إبعاد الأجنبيّ المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلاّ تنفيذاً لقرار اتّخذ وفقاً للقانون وبعد تمكينه، ما لم تحتّم دواعي الأمن خلاف ذلك، من عرض الأسباب المؤيّدة لعدم إعادته،

وعرض قضيّته على السلطة المختصّة أو على من تعيّنه أو تعيّنهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثّله أمامها أو أمامهم».

ومن حيث أنّ مفاد ما تقدّم أنّ الدستور كفل الحرية الشخصية لكلّ إنسان واعتبرها حقاً طبيعياً، وحظر القبض على أحد أو تفتيشه . في غير حالة التلبس . أو حبسه أو تقييد حريته بأيّ قيد أو منعه من التنقل إلاّ بأمر يصدر من القاضي المختصّ أو النيابة العامّة وفقاً لأحكام القانون، وقد نظم المشرّع دخول الأجانب وإقامتهم وخروجهم من جمهورية مصر العربية، واعتبر كلّ من لا يتمتّع بجنسية جمهورية مصر العربية أجنبياً وواجب على كلّ أجنبيّ مقيم بمصر أن يحصل على ترخيص بالإقامة وأن يغادر حال انتهاء إقامته، وأجاز المشرّع لوزير الداخلية بقرار منه إبعاد الأجانب، كما أجاز لمدير مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية أن يأمر بترحيل الأجنبيّ من غير ذوي الإقامة الخاصة إذا دخل البلاد بطريق غير مشروع أو إذا لم يحصل على ترخيص بالإقامة بعد نهاية المدة الممنوحة له بموجب تأشيرة الدخول، أو إذا خالف الغرض الذي حصل على الإقامة من أجله أو إذا رفض مغادرة البلاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه برفض منحه الإقامة أو تجديدها.

وقد حدّد الدستور في المادة (151) مرتبة المعاهدات الدولية التي تبرمها مصر وتصدق عليها وتنشرها بين مدارج التشريعات في مصر، وجعل لها قوّة القانون، وقد أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة للحقوق المدنيّة والسياسيّة في المادة (13) المشار إليها توفير حماية للأجانب عند إبعادهم من الدول التي يقيمون بها فحظرت إبعاد الأجنبيّ المقيم بصفة قانونية إلاّ بموجب قرار يصدر وفقاً للقانون وبعد تمكين الأجنيّ من بيان الأسباب التي تؤيّد عدم إبعاده إلاّ إذا وُجدت دواع أمنيّة تبرّر الإبعاد، كما أوجبت الاتفاقية عرض أمر الإبعاد على السلطة المختصة سواء كانت السلطة القضائية أو أيّة جهة يحدّدها قانون الدولة وتمكين الأجنبيّ من توكيل من يمثّله أمامها، كما أولت الاتفاقية الدولية حماية خاصة للاّجئين الذين اضطرتهم ظروف دولتهم إلى اللّجوء إلى دولة أخرى وأوجبت اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاّجئين الموقّعة في جنيف بتاريخ 1951/07/28 على الدول أن تمتنع عن فرض جزاءات على اللاجئين بسبب دخولهم أو وجودهم بشكل غير شرعي إذا كانوا قد قدّموا مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهدّدة.

كما أوجبت على الدول أن تمتنع عن طرد اللاجئ الموجود على أرضها بصورة شرعية إلاّ إذا وجدت أسبابا تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، وفي حالة وجود أسباب تبرّر الطرد أوجبت الاتفاقية أن يصدر القرار وفقاً للأحوال القانونية في الدولة وأن يسمح للاّجئ بتقديم الأدلة على براءته ممّا نسب إليه

وأن يكون له حقّ مراجعة القرار أمام سلطة من سلطات الدولة أو أحد الأشخاص مع تمكين اللاّجئ من توكيل وكيل للدفاع عنه، كما حظرت الإتفاقية طرد اللاّجئ أو ردّه إلى الحدود أو الأقاليم التي تكون فيها حياته أو حريته مهدّدة بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه أو آرائه السياسية إلاّ إذا وجدت أسباب وجيهة تؤدي إلى اعتباره خطراً على أمن الدولة الموجود فيها أو إذا كان قد سبق أن أدين بحكم نهائيّ بجرم هامّ يشكل خطراً على مجتمع الدولة الموجود بها.

ومن حيث إنّ البادي من ظاهر الأوراق ومن صورة «بطاقة تسجيل طالب لجوء مؤقتة» الصادرة من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالقاهرة المودعة رفق حافظة المستندات المقدّمة من المدعية بجلسة 2010/4/15 أنّ السيد إسحق فضل أحمد دفع الله سوداني الجنسية ويحمل جواز سفر رقم B0303887 وصل إلى مصر في 2004/3/26 وسجّل بمكتب المفوضية بتاريخ 2010/4/4 ملفّا رقمه 2004/1328 وأنّ آخر بطاقة صدرت له من المفوضية بتاريخ 2009/5/11، كما أنّ البادي من صورة بطاقة التسجيل الخاصة بالمدعية . زوجة السودانيّ المذكور . أنّها سودانية الجنسية ووصلت إلى مصر بتاريخ 2004/3/26 وسجّلت بتاريخ 2010/4/4 وملفّ تسجيلها 2004/1328 وصدرت لها البطاقة من المفوضية بتاريخ 2009/12/17 وتضمّنت وجود أربعة أبناء مرافقين معها، كما صدر لها إقامة مؤقّتة من مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية بتاريخ 2010/1/21 تنتهي في 2010/6/28 وتضمّن ترخيص إقامة الأبناء محمد وماهر وملاذ، ولمّا كانت جهة الإدارة قد أفادت في مذكّرة المعلومات المرفقة بكتاب مدير الإدارة العامّة للشؤون القانونية بوزارة الداخلية المؤرخ في 2010/4/19 أنّه في غضون شهر سبتمبر/أيلول 2009 تمّ ضبط إسحق فضل أحمد دفع الله بدون إثبات شخصية بنوع الاشتباه بمدينة الشيخ زويد بشمال سيناء لورود معلومات تتضمّن اعتزامه التسلّل إلى إسرائيل.

وأفاد أنّه وصل إلى مصر منذ حوالي خمس سنوات هرباً من الحروب الأهليّة الدائرة بإقليم دارفور بالسودان وعمل بائعاً متجوّلاً، وأنّه ورد إلى مكتب وزارة الخارجية التماس المكتب الإقليمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعدم ترحيل المذكور باعتبار أنّه مسجّل بوصفه لاجئا لدى المفوضية وأنّه تمّ وقف ترحيله وحجزه بسجن القناطر مع السماح لمندوبي المفوضية بعقد لقاء معه لاستكمال أوراقه لإعادة توطينه بدولة أخرى، وأن المذكور اتّخذ من لجوئه إلى مصر وسيلة للتسلل إلى إسرائيل.

ومن حيث إنّ البادي من ظاهر الأوراق أنّ السيد/اسحق فضل أحمد دفع الله «زوج المدعية» مقيم في مصر بوصفه لاجئا على النحو المشار إليه في ما تقدّم، وأنّ ما ذكرته جهة الإدارة عن اعتزامه التسلّل

إلى إسرائيل هو قول مرسل يفتقر إلى الدليل، ولا يستقيم سبباً صحيحاً لتبرير إصدار القرار المطعون فيه بإبعاده إلى خارج مصر، وإذ لم يتبيّن من ظاهر الأوراق أنّ اللاجئ المذكور قد أخلّ بأمن مصر أو أنّه يشكّل خطراً على أمنها، أو أنّه أدين بحكم نهائي بجرم يشكّل خطراً على المجتمع المصري فمن ثمّ فإنّ قرار إبعاده إلى خارج مصر يكون حسب ظاهر الأوراق قد صدر مفتقراً إلى سبب صحيح، ويكون مرجح الإلغاء عند الفصل في موضوع الدّعوى ممّا يتوفّر معه ركن الجدية اللازم للقضاء بوقف تنفيذه.

ومن حيث إنّه عن ركن الاستعجال فإنّه يتوفّر بالنظر إلى أنّ تنفيذ القرار المطعون فيه بترحيل اللاّجئ المذكور قد يترتّب عليه احتمال الإضرار بحريته وحياته كما سيترتّب عليه تفريق شمل أسرته وإبعاده عن زوجته وأولاده.

ومن حيث إنّ طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه استقام على ركنيه، الأمر الذي تقضي معه المحكمة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه الصادر بترحيل اسحق فضل أحمد دفع الله إلى خارج جمهوريّة مصر العربية مع ما يترتّب على ذلك من آثار وأخصّها إطلاق سراح المذكور من السجن أو المكان المحتجز به، واستمرار لجوئه إلى مصر.

ومن حيث إنّ المدعية طلبت الأمر بتنفيذ الحكم بمسودته بغير إعلان، وقد توفّرت الشروط المنصوص عليها في المادة 286 من قانون المرافعات، ويجوز للمحكمة الأمر بتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان، ومن حيث إنّ من يخسر الدعوى يلزم المصروفات طبقاً لنصّ المادة 148 من قانون المرافعات.

«<u>فلهذه الأسباب</u>»

حكمت المحكمة

بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مع ما يترتّب على ذلك من آثار على النحو المبيّن بالأسباب، وألزمت جهة الإدارة المصروفات، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وبإحالة الدعوى إلى هيئة مفوّضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء.