باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت 18ابريل سنة 1992 الموافق 15 شوال سنة 1412هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر (رئيس المحكمة)

وحضور السادة المستشارين: محمد ولي الدين جلال، ود. محمد إبراهيم أبو العنين وحمدي محمد علي ومحمد علي عبد الواحد وسامي فرج يوسف ود. عبد المجيد فياض (أعضاء)

وحضور السيد المستشار/ السيد عبد الحميد عمارة (المفوض)

وحضور السيد / رأفت محمد عبد الواحد (امين السر)

أصدرت الحكم الاتي:

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 13 لسنة 11 قضائية "دستورية"

المرفوعة من ..... ضد

1- السيد/ رئيس الجمهورية بصفته.
2- السيد/ رئيس الوزراء بصفته.
3- السيد/ وزير العدل بصفته.
4- السيد/ رئيس مجلس الشعب بصفته.
5- السيد/ النائب العام بصفته.

CAIRO 52 | القاهرة ٥٢
LEGAL RESEARCH INSTITUTE | للأبحاث القانونية

الإجراءات

بتاريخ 33 مارس سنة 1989 ورد الي قلم كتاب المحكمة ملف هذه الدعوي طالبة الحكم أولا: بعدم دستورية القرار بقانون رقم 10 لسنة 1961 في شان مكافحة الدعارة في الجمهورية العربية المتحدة، وثانيا: بعدم دستورية المادتين (9/ج)، (15) من القرار بقانون الشمار اليه لمخالفة إجراءات إصداره لأحكام الدستور.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت في ختامها رفض الدعوي.

وبعد تحضير اودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها.

ونظرت الدعوي على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة اصدار الحكم فيها بجلسة اليوم.

المحكمة

وبعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.
وحيث ان الوقائع – على ما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق– تتحصل في ان النيابة العامة كانت قد اقامت الدعوي الجنائية قبل المدعية في القضية رقم 3574 لسنة 1988 جنح اداب القاهرة ناسبة لها ممارسة الدعارة علي وجه الاعتياد مع الرجال دون تميز لقاء اجر,

وطلبت عقابها بالمادتين (9/ج)، (15) من القرار بقانون رقم 10 لسنة 1961 في شان مكافحة الدعارة في الجمهورية العربية المتحدة, وبالجلسة المحددة لمحاكمتها دفع وكيلها بعدم دستورية احكام القرار بقانون المشار اليه, فقررت المحكمة تأجيل نظر الدعوي الجنائية لاتخاذ إجراءات الطعن بعدم الدستورية, فأقام وكيلها الدعوي الماثلة.

وحيث ان المدعية تنعي علي القرار بقانون المشار اليه ان رئيس الجمهورية أصدره في غيبة السلطة التشريعية دون ان تتوافر حالة الضرورة التي تخول رئيس الجمهورية –وفقا لنص المادة (53) من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة 1985– ان يصدر حال غياب مجلس الامة أي تشريع او قرار مما يدخل أصلا في اختصاص هذا المجلس علي ان يعرض عليه فور انعقاده, كما تنعي المدعية علي ذلك القرار بقانون عدم اقراره مادة مادة بالمخالفة لنص المادة (22) من الدستور المؤقت سالف البيان الي تنص علي ما يلي "لا يصدر قانون الا اذا اقره مجلس الامة ولا يجوز تقرير مشروع قانون الا بعد اخذ الراي فيه مادة مادة" هذا بالإضافة الي صدور القرار بقانون المطعون عليه بالمخالفة لنص المادة (13) من ذلك الدستور التي تنص علي ان يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمي بمجلس الامة يحدد أعضاؤه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية –علي ان يكون نصفهم علي الأقل من مجلس الامة المصري ومجلس الامة السوري, وذلك ان رئيس الجمهورية هو الذي يدعو مجلس الامة الي الانعقاد ويفض دورته وفقا لنص المادة (17) من الدستور المشار اليه ومنذ قيام الوحدة وحتي يوليه 1960 لم يصدر رئيس الجمهورية قرار بإحياء هذا النص المعطل ولا تكشف مضابط مجلس الامة حين دعي الي الانعقاد عن الكيفية الي تم بها تشكيله ولا دليل علي ان أعضاء مجلس الامة الذين اختارهم رئيس الجمهورية نصفهم علي الأقل من أعضاء مجلس الامة المصري ومجلس الامة السوري, الامر الذي يصم مجلس الامة ببطلان التكوين, وهو بطلان يمتد الي قراراته ومن بينها قراره بالموافقة علي القرار بقانون مطعون عليه.

وحيث ان هذه المناعي جميعها –وعلى ماجري به قضاء هذه المحكمة– تعتبر من المطاعن الشكلية التي تقوم في مبناها علي مخالفة نص تشريعي للأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور سواء في ذلك ما كان منها متصلا باقتراح النصوص التشريعية او إقرارها او إصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية، او ما كان منصرفا الي الشروط التي يفرضها الدستور لمباشرة الاختصاص بإصدارها في غيبة السلطة التشريعية او بتفويض منها، ومن ثم ينسحب قضاء هذه المحكمة في الدعوي الماثلة الي تلك المطاعن وحدها. ولا يعتبر الحكم الصادر برفضها –وعلى ماجري به قضاء هذه المحكمة– مطهرا للنصوص التشريعية المطعون عليها من العيوب الموضوعية التي تشوبها او مانعا لكل ذي مصلحة من طرحها على هذه المحكمة وفقا لقانونها.

CAIRO 52 LEGAL RESEARCH INSTITUTE

وحيث ان ما تنعاه المدعية من مخالفة القرار بقانون المطعون عليه لنص المادة (22) من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر 1985 التي تنص علي الا يصدر قانون الا اذا اقره مجلس الامة, ولا تجيز تقرير مشروع قانون الا بعد اخذ الراي فيه مادة مادة, مردود بان حكمها ينسحب الي القوانين التي تقرها السلطة التشريعية الاصلية ممثلة في مجلس الامة ولا شان لها بالتدابير العاجلة التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة حالة الضرورة في اطار الرخصة التشريعية الاستثنائية التي يملكها وفقا لنص المادة (23) من الدستور المؤقت التي تخوله ان يصدر أي قرار او تشريع مما يدخل أصلا في اختصاص مجلس الامة اذا دعت الضرورة الي اتخاذه في غيابه.

وحيث ان المدعية تنعي على المجلس التشريعي الذي اقر القرار بقانون المطعون عليه –عند عرضه عليه فور انعقاده– بطلان تكوينه وهو بطلان يمتد الي قرارته ومن بينها قراره بالموافقة على ذلك القرار بقانون.

وحيث ان هذا النعي مردود بما يجري عليه قضاء هذه المحكمة من ان بطلان يكوين المجلس التشريعي –عند ثبوته– لا ينسحب الي القوانين التي اقرها ولا الي القرارات والتدابير التي اتخاذها قبل نشر الحكم ببطلان تكوينه في الجريدة الرسمية بل تظل جميعها محمولة على أصلها من الصحة بما مؤداه او تقضي هذه المحكمة بعدم دستورية نصوصها التشريعية إذا كانت المطاعن الموجهة اليها تقوم على وجه اخر غير بطلان تكوين المجلس التشريعي ذاته.

وحيث ان المدعية تنعي على القرار بقانون المطعون عليه صدوره عن رئيس الجمهورية لمجرد دعم الاخلاق وصونها وهو ما لا تقوم به حالة الضرورة التي تخول رئيس الجمهورية استخدام الرخصة التشريعية الاستثنائية المخولة له بمقتضي المادة (53) من الدستور الموقت.

وحيث ان النعي مردود بان الدساتير المصرية المتعاقبة بدءا من دستور سنة 1923 وانتهاء بالدستور القائم تفصح جميعها عن اعتناقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها تمكينا للسلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية او حال غيابها من مواجهة أوضاع قاهرة او ملحة تطرأ خلال هذه الفترة الزمنية وتلجئها الي الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في شانها ومن ثم يكون تدخلها بهذه التدابير وتطبيقها لها, مبررا بحالة الضرورة ومستندا اليها وبالقدر الذي يكون مناسبا مع متطلباتها, وبوصفها تدابير من طبيعة استثنائية, ذلك ان الأصل في نصوص الدستور – وعلي ماجري به قضاء هذه المحكمة– انها تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة, وهي باعتبارها كذلك تتبوا مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين احترامها والعمل بموجبها باعتبارها اسمي قواعد الامرة واحقها بالنزول علي احكامها, وإذ كان الدستور قد حدد لكل سلطة عامة وظائفها الاصلية وما تباشره من اعمال اخري لا تدخل في نطاقها, بل تعد استثناء يرد علي اصل انحصار نشاطها في المجال الذي يتق=فق مع طبيعية وظائفها وكان الدستور قد حصر هذه الاعمال الاستثنائية وبين بصورة تفصيلية قواعد ممارستها, تعين علي كل سلطة في مباشرتها لها ان تلتزم حدودها الضيقة وان تردها الي ضوابطها الدقيقة التي عينها الدستور, والا وقع عملها مخالفا لأحكامه.

وحيث تان سن القوانين هو مما تختص به السلطة التشريعية تباشره وفقا للدستور في اطار وظيفته الاصلية , وكان الأصل ان يتولى السلطة التشريعية بنفسها مباشرة هذه الوظيفة التي اسندها الدستور لها, واقامها عليها, الا ان الدساتير المصرية جميعها, كان عليها ان توازن ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من تولي كل منهما لوظائفها في المجال المحدد لها أصلا, بضرورة المحافظة علي كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما تواجهه –فيما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية او حال غيابها– من مخاطر تلوح نذرها او تشخص الاضرار التي تواكبها, يستوي في ذلك ان تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية او ان يكون قيامها مستندا الي ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازما لمواجهة التزاماتها الدولية الحالة, ولقد كان النهج الذي الزامته هذه الدساتير علي اختلافها –وعلي ضوء موجبات هذه الموازنة– هو تخويلها السلطة التنفيذية الاختصاص باتخاذ التدابير العاجلة اللازمة لمواجهة أوضاع استثنائية سواء بالنظر الي طبيعتها او مداها, وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة هذا الاختصاص الاستثنائي, ذلك ان الاختصاص المخولة للسلطة التشريعية في هذا النطاق لا يعدو ان يكون استثناء من اصل قيام السلطة التشريعية علي مهمتها الاصلية في المجال التشريعي. اذ كان ذلك , وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها, فان انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية, ذلك ان توافر حالة الضرورة – بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها– هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة, بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص واليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها هذا المحكمة للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها ولضمان الا تتحول هذه الرخصة التشريعية – وهي من طبيعية استثنائية الي سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها.

وحيث ان البين من الاطلاع علي المذكرة الايضاحية لقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم 10 لسنة 1961 في شان مكافحة الدعارة في الجمهورية العربية المتحدة، ان رئيس الجمهورية اصدر القرار رقم 884 بتاريخ 11 مايو سنة 1959 مقررا بمقتضاه انضمام الجمهورية العربية المتحدة الي الاتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار في الأشخاص واستغلال دعارة الغير الموقعة في ليك سكس بتاريخ 21 مارس 1950 وكانت المادة الاولي منها تقرر موافقة الدول أطرافها علي معاقبة أي شخص يقوم بقصد اشباع شهوة الغير بحمل أي شخص اخر او ترغيبه او تقديمه لأغراض الدعارة او استغلال دعارته ولو كان ذلك موافقته. كمان تلزم الاتفاقية الدول أطرافها بالعمل علي معاقبة كل من يفتح بيتا للدعارة او يديره او يقوم بتمويله مع علمه بذلك, وكذلك كل من يؤجر بناء او مكانا او جزء من بناء او مكان او يستأجره بقصد دعارة الغير الي غير ذلك من الاعمال التي تعتبر شروعا في ارتكاب أي جريمة مما تقدم او تعد من الأفعال التحضيرية لها, اذ كان ذلك, وكان انضمام الجمهورية العربية المتحدة الي تلك الاتفاقية يجعلها طرفا فيها ويلزمها بالعمل علي تنفيذ احكامها ومن بينها الغاء الدعارة

في كل صورها باعتبار ان الدعارة وما يتبعا من شر اتجار في الأشخاص بقصد اشباع الشهوات الغير تناقض كرامة الانسان, وتعرض للخطر مصالح الفرد والاسرة والجماعة, وهو ما وجهته الاتفاقية بذهابها الي حد الزام الدول أطرافها بان تعمل علي اتخاذ التدابير التي من شانها منع البغاء وضمان تأهيل ضحاياه واصلاحهم اجتماعيا. عن طريق الخدمات الاجتماعية والصحية والاقتصادية والتعليمية وغيرها من الخدمات المتصلة بها، وكذلك اتخاذ التدابير اللازمة لتنظيم دعاية لتحذير الجمهور من مخاطر الاتجار بالأشخاص في مجال الدعارة فضلا عن ابلاغ الأمين العام للأمم المتحدة بالقوانين واللوائح المعمول بها لديها في شان المسائل الي تنظمها الاتفاقية، وكذلك نصوص القوانين واللوائح الجديدة وكافة التدابير التي تتخذ لتنفيذ احكامها. اذ كان ذلك، وكان البغاء –عند انضمام الجمهورية المتحدة الي الاتفاقية السالف بيانها– محظورا في اقليمها الجنوبي ومنظما في اقليمها الشمالي، وكان انفاذ احكام تلك الاتفاقية يقتضي تطبيقها على اقليميها لفرض العقوبة الملائمة علي الصور المختلفة للبغاء سواء في ذلك ما تعلق منها بالتحريض علي البغاء او المساعدة عليه او استغلاله او احترافه او غير ذلك من اشكاله، فقد اصدر رئيس الجمهورية العربية المتحدة القرار بقانون رقم 10 لسنة 1961 في شان مكافحة الدعارة في الجمهورية العربية المتحدة موكدا بالأحكام التي تضمنها ما يقتضيه النزول علي الاتفاقية الدولية المشار اليها من اتخاذ التدابير التشريعية العاجلة التي تكفل الغاء البغاء ومكافحته في إقليمي الجمهورية, وايه ذلك ان هذه الاتفاقية وان كان لها قوة القانون عملا بنص المادة (56) من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة 1985, والمادة 151 من الدستور القائم, الا ان احكامها تحيل الي القوانين والنظم في الدول أطرافها وتتطلب إقرار ما يكون لازما منها لتفصيل الاحكام التي اجملتها الاتفاقية بمراعاة اغراضها كي تحدد علي ضوئها جرائم الفجور والدعارة في اشكالها المختلفة وتقرر كذلك عقوبتها الي غير ذلك من التدابير الاجتماعية والتعليمية والصحية التي تتصل بمكافحة البغاء في صوره المتعددة وتأهيل ضحاياه, بما لا يجوز معه القول بانتفاء حالة الضرورة التي تسوغ اصدار رئيس الجمهورية للقرار بقانون المطعون عليه, الامر الذي يعتبر معه هذا الوجه من النعي علي غير أساس.

وحيث ان ما تنعاه المدعية من ان القرار بقانون المطعون عليه لم يعد ساريا لوقوع انفصال بين إقليمي الجمهورية العربية المتحدة مردود بان قالة انتهاء العمل بأحكام ذلك القرار بقانون –بفرض صحتها– لا تدل بذاتها علي ان عوارا دستوريا شابها, وانما يتمحض هذا الوجه من النعي –في حقيقته– عن ان النصوص القانونية المتصلة بالتهمة التي نسبتها النيابة العامة اليها لا ينبغي تطبيقها عليها لسقوطها تبعا لانفصال سوريا عن الدولة التي كانت تضمها مع مصر بما يعنيه ذلك من وجوب تبرئتها من هذه التهمة عملا بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات, وهو امر يعود قانونا الي محكمة الموضوع ذاتها التي تختص دون غيرها بالتحقق ممكن اذا كانت الأفعال التي اتمتها المدعية تشكل جريمة معاقبا عليها وفقا للقانون.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة برف الدعوي، وبمصادرة الكفالة، والزام المدعية المصروفات, ومبلغ 100 جنيه مقابل اتعاب المحاماة.