



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

غير دستوري

نظرة في احكام القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٨

بشأن تنظيم التحفظ والإدارة والتصرف في أموال الجماعات الإرهابية والإرهابيين

سلسلة الأوراق القانونية (٨)



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

تمهيد: -

أصدر مجلس النواب في إبريل من العام الجاري القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم إجراءات التحفظ والحصر والإدارة والتصرف في أموال الجماعات الإرهابية والإرهابيين. ويثير هذا القانون العديد من المسائل الأساسية التي تدور في مجملها حول مدي اتفاهه مع نصوص الدستور.

المسألة الأولى التي يثيرها القانون تدور مدي إمكانية اعتبار اللجنة التي شكلها القانون لجنه قضائية وليست لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي! فمن المعروف أن تلك اللجنة القضائية التي وصفت بأنها "مستقلة"؛ هي المسؤولة "دون غيرها" عن تنفيذ الأحكام القضائية الخاصة باعتبار شخص ما أو كيان أو جماعة من الإرهابيين. وتتشكل هذه اللجنة - بحسب القانون - من عدد من قضاة محكمة الاستئناف يختارهم وزير العدل ويصدر قرار بانتدابهم من رئيس الجمهورية، لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد!! كما أعطى القانون لهذه اللجنة حق التصرف في أموال المتهمين المتحفظ عليها، وذلك بنقل ملكيتها إلى خزينة الدولة.

المسألة الثانية هو طريق الطعن على إجراءات وقرارات اللجنة المشار إليها سابقاً. حيث جعل القانون الطعن على قرارات اللجنة أمام محكمة القاهرة للأمور المستعجلة بدرجةيتها الأولى والمستأنفة!! وهو أمر يحتاج إلى كثير من إمعان النظر؛ فلو اعتبرنا أن اللجنة هي لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي فإن الطعن على قراراتها يجب أن يكون أمام مجلس الدولة؛ وإن كانت لجنة قضائية فإن استئناف "أحكامها" لابد أن يكون أمام درجة أعلى من درجات السلم القضائي؛ وهنا يكون من غير القانوني والدستوري أن يكون الطعن على قرارات (اللجنة القضائية المستقلة) المكونة من قضاة محكمة الاستئناف أمام قاض بدرجة أقل ليحكم في قرارات صادرة عن قضاة أكثر منه خبرة ودراية!

المسألة الثالثة هو طبيعة تصرف اللجنة في الأموال الموضوعة تحت إدارتها وإلى أي حد يمكن لها أن تغير من طبيعة يدها على تلك الأموال فتحولها من يد أمين يحفظ المال إلى يد مالك يستطيع أن ينقل ملكية تلك الأموال إلى خزينة الدولة دون حكم قضائي نهائي بمصادرتها باعتبارها جريمة أو متحصلة عن جريمة.



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

فالمشرع لم يربط بين الجرائم الإرهابية وهذه الأموال وما إذا كان قرار التحفظ ينحصر على الأموال المستخدمة في هذه الجرائم أم يشمل كل الأموال التي تقع في حوزة المتهم، وهل يستخدم التحفظ هنا كعقوبة في حد ذاته، أم كتدبير وقتي يحفظ حق الدولة في هذه الأموال إذا تم إدانة المتهمين بحكم بات؟

تهدف هذه الورقة إلى تقديم إجابات مختصرة حول تلك الموضوعات الثلاث بشكل أساسي وما يرتبط بها؛ ونأمل أن تساعد تلك الورقة المحامين في دفاعهم عند تطبيق هذا القانون كما نأمل أن ينتبه البرلمان للعيوب الدستورية التي لحقت بهذا القانون فيسارع أحد أعضائه إلى التقدم بتعديلات تزيل عن القانون ما لحقه من شبهات.



U. G. LAW®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

١. لجنة إجراءات التحفظ والإدارة والتصرف في أموال الجماعات الإرهابية والإرهابيين. ١,١ تشكيلها.

لجته غير قضائية - غير مستقلة.

تنص المادة الثانية من القانون على إنشاء لجنة "مستقلة في أدائها لعملها ذات تشكيل قضائي تختص دون غيرها". ووفقاً للمادة الثالثة من القانون "تتشكل اللجنة من سبعة أعضاء من بين قضاة محاكم الاستئناف على أن يكون كل منهم بدرجة رئيس استئناف يرشحهم وزير العدل، ويصدر بندبهم قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى لمدة سنة قابلة للتجديد...."^١

ونحب ان نشير إلى أن صياغة النص تتسم بالمرادغة ومحاولة الالتفاف حول نص الدستور؛ فتعبير "لجنة مستقلة ذات تشكيل قضائي" هو تعبير لا محل له. فالمرشح حاول أن يضيفي على اللجنة صفات توهم المطلع على النص بأنه بإزاء لجنة قضائية وليس مجرد لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي.

ويمكن القول هنا بأن اللجنة المشار إليها لا هي مستقلة ولا تشكيلها تشكيل قضائي.

يتم اختيار وتعيين أعضاء اللجنة من السلطة التنفيذية مباشرة فالاختيار لوزير العدل والتعيين لرئيس الجمهورية وأعضاء اللجنة لا يستمررون في مواقعهم لأكثر من عام واحد قابل للتجديد بما يعني أنهم قابلين للعزل. كل ذلك يقترح ليس فقط في استقلال اللجنة ولكن في اضعاف صفه "القضائية عليها". فرجال القضاء أصلاً غير قابلين للعزل؛ فالمادة ٦٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه "رجال القضاء والنيابة العامة - عدا معاوني النيابة - غير قابلين للعزل ولا يُنقل قضاة محكمة النقض إلى محاكم الاستئناف أو النيابة العامة إلا

^١ وتكون رئاستها لأقدم الأعضاء، ولهم جميع الحقوق المالية المقررة لأقرانه وتصرف لهم من محكمة استئناف القاهرة شاملة جميع الحوافز والبدلات. وتضع اللجنة لائحة عملها الداخلي وامانتها الفنية والعاملين المنتدبين إليها من الجهات والهيئات القضائية، على ان يتقاضى جميع المنتدبين حقوقهم المالية من جهات عملهم الأصلية والمقررة لهم قبل نديهم وما يستجد منها اثناء الندب.

وتشكل اللجنة أمانتها الفنية وفقاً لنص المادة ١٣ برئاسة امين عام يتم نديبه طول الوقت من بين قضاة محاكم الاستئناف، وعدد كاف من القضاة بالمحکم الابتدائية بدرجة رئيس محكمة (أ) طول الوقت يتقاضى كل منهم جميع الحقوق المالية من محكمة القاهرة الابتدائية بما فيها كافة الحوافز والبدلات، وممثل من وزارة المالية، وممثل من وزارة الداخلية تتحمل جهة عملهما حقوقهما المالية.

وللجنة في سبيل أداء عملها ان تستعين بمن تري لزوم الاستعانة بهم من أي جهة حكومية أو غير حكومية أو رقابية وفقاً لنص المادة ١٤ من القانون.



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

برضائهم". وعلى الرغم من أن النص قد ألزم وزير العدل ورئيس الجمهورية أن يحصل على موافقة مجلس القضاء الأعلى على اختيار أعضاء اللجنة إلا أن تلك الموافقة تظل أمراً روتينياً حيث أن المجلس حين يرفض تعيين قاض في اللجنة لا يجوز له أن يسمي مكانه قاض آخر ولكن يختار وزير العدل قاضياً آخر ويعيد عرض اسمه على المجلس وهكذا وهو أمر يجعل موافقة المجلس روتينية ولا قيمة لها؛ أو يدفع الأمور في اتجاه صدام دون أسباب واضحة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية. وكان يتعين أن يجعل القانون اختيار أعضاء اللجنة من اختصاص مجلس القضاء الأعلى على أن يصدر قراراً جمهورياً بتعيين من يختاره المجلس. كما كان من المناسب أن يجعل عضويه اللجنة دائمة لمن يتم اختياره إلا إن رأى أن يتحى من تلقاء نفسه عن عضويته فيها.

٢-١. اختصاصاتها وطبيعتها.

لجته إدارية ذات اختصاصات قضائية.

تختص لجنة إجراءات التحفظ والإدارة والتصرف في أموال الجماعات الإرهابية والارهابيين على النحو الوارد في المواد ٢ إلى ١١ بالآتي:

- اتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة باعتبار جماعة أو شخص ينتمي إلى جماعة أو جماعات إرهابية.
- إجراء أعمال حصر الأموال الخاصة بجميع هذه الأحكام، أيأ كانت صورتها، ولها اتخاذ جميع الإجراءات التي تكشف عنها والاستعانة بجميع الجهات التي ترى الاستعانة بها في هذا الشأن.
- تلقي المستندات والأوراق والبيانات الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية، سماع من ترى لزوم سماعه بعد تحليله اليمين القانونية.
- تلقي إخطارات من حائزي العقارات أو المنقولات المملوكة للمتخفظ على أمواله أو كل مدين له بما في ذمتهم.
- تعيين من تراه من الخبراء المتخصصين لإدارة الأموال المتخفظ عليها.
- تقرير مبلغ للمتخفظ على أمواله لمواجهة احتياجاته.
- التقدم بطلب إلى محكمة الأمور المستعجلة لتصدر أمر بالتصرف في الأموال محل التحفظ متى كان منطوق الحكم قد نص على التصرف في المال وذلك بنقل ملكيته إلى الخزنة العامة للدولة.



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

وكما هو واضح فإن كل اختصاصات اللجنة هي اختصاصات إدارية؛ وقد أثبتنا من قبل أن تشكيل اللجنة ذاته هو تشكيل إداري من حيث طريقه اختيار أعضائها لذلك فإن تلك اللجنة كما قلنا من قبل وفقاً لاختصاصاتها ووفقاً لتشكيلها هي لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي وليست لجنة قضائية مستقلة بأي حال من الأحوال.

تقول المحكمة الدستورية في العديد من أحكامها " إن مجرد وجود عنصر قضائي في تشكيل لجنة لا يكفي بذاته لأنه يسبغ عليها الصفة القضائية". واعتمدت على معيار واحد لبيان ما إذا كانت اللجنة قضائية أم إدارية وهو طبيعة عمل اللجنة. فقضت بأن " المناط في إسباغ الصفة القضائية على اللجنة هو طبيعة العمل الذي تقوم به. فكلما كان جوهر هذا العمل يستهدف بلوغ الحقيقة فيما عهد إليها به من اختصاص، وكان السبيل إلى بلوغ هذه الحقيقة هو إتباع إجراءات رسمها القانون، والالتزام بقواعد معينة ترتبط برباط لا ينفصم في أن يغدو قرارها، فيما تصدت له، هو عنوان الحقيقة التي بلغت، كأثر لإجراءات يتاح من خلالها لكل صاحب شأن أن يبدي ما يراه محققاً لمصلحته، دفاعاً ودفاعاً، وقبولاً ورداً، ليخضع حاصل ذلك كله للبحث والتمحيص الواقعي والقانوني، فيقود اللجنة إلى قرار ينطق بالحقيقة التي استجلتها من واقع ما طرح عليها، فإن طبيعة عمل اللجنة، في هذه الحالة، تكون قضائية.^٢ فإذا لم تتوافر مثل هذه الشروط في عمل اللجنة تكون لجنة إدارية يطعن في قراراتها أمام القضاء المختص والذي يمكنه "تحقيق التوافق بين الحقيقة والواقعية" بالسبل المقررة له بموجب القانون.^٣

ومن جماع ما تقدم فإن المحكمة الدستورية العليا لم تعتبر أن اللجنة قضائية إلا إذا كان لها ولاية الفصل في خصومات تتعقد أمامها بقرارات حاسمة. فضلاً عن ضرورة أن تتبع اللجنة في مباشرة عملها إجراءات لها سمات

^٢ المحكمة الدستورية العليا، الطعن رقم ١٣٢ لسنة ٢٠ ق جلسة ٨ فبراير سنة ٢٠٠٤ مكتب فني ١ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٢١٣ وجاء بالحكم "أما إذا لم يكن عمل اللجنة كذلك، واقتصر الأمر على انفرادها بتقرير قيمة قدرتها لأعيان معينة، دون التزام بإجراءات تكفل تحقيق التوافق بين هذه القيمة باعتبار واقعاً، وبين قرارها الذي لم تتوافر له مقومات الارتباط بهذه الحقيقة الواقعة كي يكون عنواناً لها، فإنها لا تكون سوى لجنة إدارية، يتوجب فتح طريق الطعن في قرارها أمام القضاء الذي يملك، بالسبل المقررة له، تحقيق التوافق بين الحقيقة الواقعية، وبين ما يصدره من أحكام، هي بطبيعتها عنوان هذه الحقيقة"

وفي ذات المعني المحكمة الدستورية العليا الطعن رقم ٧ لسنة ٣ ق جلسة ٣٠ أبريل ١٩٨٣ مكتب فني ٢ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١١٠ والمحكمة الدستورية العليا الطعن رقم ٦٧ لسنة ٦ ق جلسة ١٦ فبراير ١٩٨٥ مكتب فني ٣ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١٤٥ والمحكمة الدستورية العليا الطعن رقم ١ لسنة ٨ ق جلسة ٤ أبريل ١٩٨٧ مكتب فني ٤ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٢٥.

^٣ المحكمة الدستورية العليا - الطعن رقم ٥٤ - لسنة ٢٣ قضائية - تاريخ الجلسة ٢٢-٩-٢٠٠٢ - مكتب فني ١٠ - رقم الجزء ١ - رقم الصفحة ٦٢٢.



U . G . LAW®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

إجراءات التقاضي وضماناته. وأن تخطر ذوي الشأن للمثول أمامها لسماع أقوالهم، وتقديم أسانيدهم، وتحقيق دفاعهم؛ إلى جانب ضرورة أن تصدر قراراتها مسببه؛ وأن تتحقق في عملها ضمانات التقاضي.

ولما كانت اللجنة المنصوص عليها في القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨ ليس لها ولاية الفصل في أي خصومة، كما أنها لا تتعدد أمامها أية خصومات، وكذلك فإنها لا تصدر قرارات حاسمة أو مسببة في أي شيء لأن دورها يقتصر فقط في عرض ما تنتهي إليه على قاضي الأمور الوقتية الذي له وحده إصدار أمر مسبب بالتحفظ ثم تقوم اللجنة بإعلانه لذوي الشأن. كما أنها لا تملك إصدار أمر بالتأشير على هامش التسجيلات الخاصة بالحقوق الخاصة بالأموال المتحفظ عليها وإنما يقتصر دورها فقط على التقدم بطلب إلى محكمة الأمور المستعجلة لتصدر أمر بالتأشير، كما أن اللجنة لا تملك إصدار أمر بتكليف الغير بعدم الوفاء للمتحفظ على أمواله سواء كانت الأموال ثابتة أو منقولة أو ديناً أو أجرة أو قيمة منقولة أو أي حق آخر وإنما يقتصر دورها فقط على التقدم بطلب إلى قاضي الأمور الوقتية ليصدر الأمر. كما أن اللجنة لا تملك إصدار أمر بالتصرف في الأموال محل التحفظ وإنما تتقدم بطلب إلى محكمة الأمور المستعجلة لتصدر الأمر بالتصرف في الأموال محل التحفظ. بالإضافة إلى كل ذلك فإن القانون لم يلزم اللجنة بأن تتبع في مباشرة عملها إجراءات لها سمات إجراءات التقاضي وضماناته ولا يمثل أمامها ذوي الشأن لسماع أقوالهم أو تسمح لهم بتقديم أسانيدهم، وتحقيق دفاعهم بل يقتصر دورها في التقدم بطلبات إلى قاضي الأمور الوقتية ومحكمة الأمور المستعجلة الذين لهم سلطة إصدار أوامر بالتصرف أو التحفظ أو التأشير على السجلات الخاصة بالحقوق الخاصة بالأموال المتحفظ عليها. فإن هذه اللجنة لا تعدو أن تكون مجرد لجنة إدارية وتعتبر قراراتها إدارية وليس قرارات قضائية.

٣-١. الطعن على قرارات اللجنة.

عدم دستوريه نص المادة ١ و٦ من القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨.

تنص المادة السادسة من القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨ على أنه "لكل ذي صفة أو مصلحة أن يتظلم من القرار الصادر من اللجنة خلال ثمانية أيام من تاريخ إعلانه إعلاناً قانونياً على النحو المبين بالمادة الخامسة من هذا القانون أمام المحكمة المختصة المنصوص عليها في هذا القانون وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال ثلاثين يوماً من



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

تاريخ قيده أمامها بالإجراءات المعتادة. للمحكمة أن تحكم بوقف تنفيذ القرار أو تأييده أو إلغائه. ولكل ذي صفة أو مصلحة استئناف الحكم خلال عشرة أيام من تاريخ علمه؛ وعلى المحكمة المختصة المنصوص عليها في هذا القانون أن تفصل في الاستئناف خلال ثلاثين يوماً من تاريخ قيد الاستئناف بجداولها. **الحكم الصادر من محكمة الأمور المستعجلة الاستئنافية نهائياً وغير قابل للطعن عليه**؛^٤

ووفقاً للمادة الأولى من القانون فإنه "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالألفاظ والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها ... المحكمة المختصة: محكمة القاهرة للأمر المستعجلة".

لما كنا قد انتهينا إلى أن لجنة التحفظ والإدارة والتصرف في أموال الجماعات الإرهابية والإرهابيين هي لجنة إدارية وبالتالي تكون القرارات الصادرة منها قرارات إدارية من الواجب أن يختص بنظر الطعون عليها مجلس الدولة. فإن نص المادتين الأولى والسادسة من القانون والمنظم لطريقة الطعن على قرارات اللجنة يكونا مشوباً بعيب عدم الدستورية باعتبارهما مخالفين لنص المادة ١٩٠ من الدستور والتي يجري نصها على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه،"، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى". ومن المعلوم أن المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة قد نصت على أنه تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: (رابع عشر) سائر المنازعات الإدارية ويشترط في طلبات إلغاء القرارات النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. ومفاد هذا النص الدستوري

^٤ محكمة الأمور المستعجلة المنصوص عليها تتشكل من قاض واحد منتدب من المحكمة الابتدائية حيث نصت المادة ٤٥ من قانون المرافعات "يندب في مقر المحكمة الابتدائية قاض من قضائتها ليحكم بصفة مؤقتة ومع عدم المساس بالحق في المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت". ومحكمة الأمور المستعجلة المستأنفة تتشكل من ثلاث قضاة بالمحكمة الابتدائية فتنص المادة ٤٧ من قانون المرافعات "تختص المحكمة الابتدائية بالحكم ابتدائياً في جميع الدعاوى المدنية والتجارية التي ليست من اختصاص محكمة المواد الجزئية ويكون حكمها انتهائياً إذا كانت قيمة الدعوى لا تتجاوز أربعين ألف جنيه. وتختص كذلك بالحكم في قضايا الاستئناف الذي يرفع إليها عن الأحكام الصادرة ابتدائياً من محكمة المواد الجزئية أو من قاضي الأمور المستعجلة".



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

- (م ١٩٠) من الدستور - هو تقرير الولاية العامة لمجلس الدولة على المنازعات الإدارية بحيث يكون قاضي القانون العام بالنسبة إلى هذه الدعاوى والمنازعات.^٥

وتقول المحكمة الدستورية في أحكامها أنه "لا يجوز إيلاء سلطة القضاء في منازعات معينة إلى غير قاضيها الطبيعي إلا في أحوال استثنائية تكون الضرورة في صورتها الملجئة هي مدخلها ولمبررات حتمية وبما لا يخل بحق التقاضي وباختصاص مجلس الدولة صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية" فإذا ما قدر المشرع ملاءمة اسناد الفصل في بعض الخصومات استثناء إلى أحد الهيئات ذات الاختصاص القضائي، فإن سلطته في هذا الشأن تكون مقيدة بعدم الخروج على نصوص الدستور. ذلك أن ما يقرره الدستور في المادة ١٦٧ لا يجوز اتخاذه موطئاً لاستنزاف اختصاص المحاكم أو التهوين من تخصيص الدستور بعضها بمنازعات بذواتها باعتبارها قاضيها الطبيعي وصاحبة الولاية العامة بالفصل فيها".^٦

ولما كان ذلك وكانت لجنة التحفظ والإدارة والتصرف هي لجنة إدارية والقرارات الصادرة منها قرارات إدارية على النحو الذي أشرنا إليه سلفاً وبالتالي يكون الاختصاص بنظر الطعون على قراراتها أمام مجلس الدولة ولا يجوز انتزاع

^٥ من الملاحظ أن المادة ١٩٠ من الدستور جاءت لتردد نص المادة ١٧٢ من دستور ١٩٧١ وهو أول دستور يتضمن قيام مجلس الدولة كهيئة قضائية مستقلة باعتبارها صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية ويمكن مراجعته حكم المحكمة العليا بجلسة ٢٩ يونية سنة ١٩٧٤ في الدعوي رقم ٥ لسنة ٣ ق عليا "دستورية" مجموعة أحكام المحكمة العليا، القسم الأول، الجزء الأول صفحة ١٧٨ وجاء بحيثيات الحكم أن "المشرع الدستوري لم يقف في دعم مجلس الدولة عند هذا الحد بل جاوزه إلى حماية اختصاصه وذلك بإلغاء القيود التي كانت تقف حائلاً بينه وبين ممارسته فاستحدث في المادة ٦٨ نصاً يقضي بأن "التقاضي حق مكفول للناس كافة وان لكل مواطن حق الالتجاء الي قاضيه الطبيعي...." وهكذا سقطت جميع النصوص القانونية التي كانت تحظر الطعن في القرارات الإدارية وسقطت بذلك جميع الحوائل التي كانت تحول بين المواطنين وبين الالتجاء إلى مجلس الدولة يطالبون العدل والنصفة".

^٦ حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٦ مايو سنة ٢٠٠٠ في القضية رقم ١٩٣ لسنة ١٩ ق دستورية، الجريدة الرسمية العدد ٢٠ في ١٨ مايو ٢٠٠٠ وحكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٩ سبتمبر سنة ٢٠٠٠ في القضية رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ ق دستورية، الجريدة الرسمية العدد ٣٨ في ٢١ سبتمبر ٢٠٠٠ وعلى الاخص تلك التي تضمنتها المواد ٤٠ و٦٨ و١٦٥ و١٧٢ "وجاء بحيثيات الحكم أنه "بتعين عل المشاريع التآلف بين اختصاصات المحاكم في مجموعها وبما يحول دون تناقضها فيما بينها أو تهادمها ، ومن ثم فلا يجوز إيلاء سلطة القضاء في منازعات معينة الى غير قاضيها الطبيعي الا في أحوال استثنائية تكون الضرورة في صورتها الملجئة هي مدخلها وصلتها بالمصلحة العامة. في أوثق روابطها . مقطوعاً بها ، ومبرراتها الحتمية لا شبهة فيها وهذه العناصر جميعها ليست بمنأى عن الرقابة القضائية لهذه المحكمة، بل تخضع لتقييمها بما لا يخرج نص أي من المادتين ٦٨ و ١٧٢ من الدستور عن أغراضها التقافا حولها، بل يكون لمضمونها مجاله الطبيعي الذي حرص المشرع الدستوري على عدم جواز اهداره".



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

هذا الاختصاص من مجلس الدولة لأنه صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية طبقاً للدستور وما جاء به القانون في هذا الصدد غير دستوري.

٢- الاموال محل التحفظ.

اعتداء على الملكية الخاصة بصياغة ملتوية. ونص غير دستوري.

تنص المادة ١١ من القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨ على أنه "مع مراعاة حقوق الغير حسن النية يكون للجنة متى صار حكم التحفظ نهائياً التصرف في الأموال محل التحفظ على النحو المبين في القانون المدني والمرافعات المدنية والتجارية متى كان منطوق الحكم قد نص على التصرف في المال بنقل ملكيته إلى الخزنة العامة بناء على طلب اللجنة من المحكمة المختصة بالتصرف في المال".

٢-١. صياغة ملتوية غير مفهومه!!

من المنتهى عنده أنه لا يوجد حكم نهائي بالتحفظ فالتحفظ إجراء مؤقت وتقول المحكمة الدستورية العليا عن الإجراءات التحفظية بأنها "وسيلة لحفظ الحقوق التي تترتب على إدانة المتهم بعد محاكمته، فهي قرار لمنع المتهم من التصرف في أمواله وذلك بالتحفظ عليها وإدارتها، لا تعدو أن تكون إجراءً تحفظياً لا تنفيذياً، وأن الخطر العاجل الذي يقتضيها يعتبر شرطاً موضوعياً متطلباً لفرضها، وأن صفتها الوقتية تحول دون استمرارها بعد زوال مبرراتها، وأن الحكم بها لا يمس أصل الحقوق المتنازع عليها، ولا يعتبر قضاءً بإثباتها أو نفيها".^٧

^٧ المحكمة الدستورية العليا - الطعن رقم ٢٦ - لسنة ١٢ قضائية - تاريخ الجلسة ٥-١٠-١٩٩٦ - مكتب فني ٨ - رقم الجزء ١ - رقم الصفحة ١٢٤ وجاء بحثيات الحكم "وحيث إن الدستور - إعلاء من جهته لدور الملكية الخاصة ، وتوكيداً لإسهامها في صون الأمن الاجتماعي - كفل حمايتها لكل فرد - وطنياً كان أم أجنبياً - ولم يجز المساس بها إلا على سبيل الاستثناء ، وفي الحدود التي يقتضيها تنظيمها ، باعتبارها عائدة - في الأعم من الأحوال - إلى جهد صاحبها ، بذل من أجلها الوقت والعرق والمال ، وحرص بالعمل المتواصل على إنمائها ، وأحاطها بما قدره ضرورياً لصونها ، مُعبداً بها الطريق إلى التقدم ، كافلاً للتنمية أهم أدواتها ، محققاً من خلالها إرادة الإقدام ، حاجعاً إليها لتوفر ظروفها أفضل لحرية الاختيار والتقرير ، مطمئناً في كنفها إلى يومه وغده ، مهيمناً عليها ليختص دون غيره بثمارها ومنتجاتها وملحقاتها ، فلا يرده عنها معتد ، ولا يناجز سلطته في شأنها خصيم ليس بيده سند ناقل لها ، ليعتصم بها من دون الآخرين ، وليلتمس من الدستور وسائل حمايتها التي تُعينها على أداء دورها ، وتقييها تعرض الأعيان لها سواء بنقضها أو بانتقاصها من أطرافها . ولم يعد جائزاً بالتالي أن ينال المشرع من عناصرها، ولا أن يُغير من طبيعتها أو يجردها من لوازمها، ولا أن يفصلها عن أجزائها أو يدمر أصلها، أو يقيد من مباشرة الحقوق التي تنتزع عنها في غير ضرورة تقتضيها وظيفتها الاجتماعية".



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

والتحفظ على أموال الكيانات الإرهابية والإرهابيين ورد في ثلاث قوانين:

- القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن مكافحة الإرهاب ونصت مادته ٤٧ على أن للسلطات المختصة اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة بما في ذلك تجميد الأموال والمنع من التصرف فيها أو إدارتها على أن تلتزم بالأحكام المذكورة في المواد من ٢٠٨ مكرر (أ) وحتى مكرر (د) من قانون الإجراءات الجنائية.
- قانون الإجراءات الجنائية نصت مادته ٢٠٨ (أ) على أنه "إذا قدرت النيابة العامة أن الأمر يقتضي اتخاذ تدابير تحفظية على أموال المتهم بما في ذلك منعه من التصرف فيها أو إدارتها، وجب عليها أن تعرض الأمر على المحكمة الجنائية المختصة طالبة الحكم بذلك ضماناً لتنفيذ ما عسى أن يقضى به من غرامة أو رد أو تعويض"، وبعدها تصدر المحكمة الجنائية المختصة حكماً بعد سماع أقوال ذوي الشأن خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، وتفصل المحكمة في مدى استمرار العمل بالأمر الوقي المشار إليه في الفقرة السابقة كلما رأت وجهاً لتأجيل نظر الطلب، ويجب أن يشمل الحكم على الأسباب التي بني عليها، وأن يشمل المنع من الإدارة تعيين من يدير الأموال المتحفظ عليها بعد أخذ رأي النيابة العامة.
- القانون ٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين ونصت المادة ٢ على أن تعد النيابة قائمة تسمى قائمة الكيانات الإرهابية تدرج عليها الكيانات الإرهابية التي تُقرر الدائرة المختصة المنصوص عليها في المادة رقم (٣) من هذا القانون إدراجها على القائمة، وتلك التي تصدر في شأنها أحكام جنائية نهائية بإسباغ هذا الوصف عليها. كما تُعد النيابة العامة قائمة أخرى تسمى (قائمة الإرهابيين)، تدرج عليها أسماء الإرهابيين، إذا قررت الدائرة المشار إليها إدراجهم عليها، وكذلك إذا صدر في شأن أي منهم حكم جنائي نهائي بإسباغ هذا الوصف عليه. والمادة ٣ تنص على أنه تختص دائرة أو أكثر من دوائر الجنايات بمحكمة استئناف القاهرة تحددتها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً تكون منعقدة في غرفة المشورة، بنظر طلبات الإدراج على قائمتي الكيانات الإرهابية والإرهابيين. وتنص المادة ٤ على أن "يكون الإدراج على أي من القائمتين لمدة لا تتجاوز خمس سنوات" فإذا انقضت مدة الإدراج دون صدور حكم نهائي بإسباغ الوصف الجنائي المنصوص عليه في المادة رقم (١) من هذا القانون على الكيان المدرج أو الإرهابي، تعين على النيابة العامة إعادة العرض على الدائرة المشار إليها للنظر في مد الإدراج لمدة أخرى، وإلا وجب رفع اسم الكيان أو الشخص الطبيعي من القائمة من تاريخ انقضاء تلك المدة". ونصت المادة ٦ على أن "ذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن في القرار الصادر في



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

شأن الإدراج على أي من القائمتين المشار إليهما خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أمام الدائرة الجنائية بمحكمة النقض التي تحددها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً، وذلك وفقاً للإجراءات المعتادة للطعن".
وعلى ذلك فإن التحفظ على الأموال لا يمكن أن ينقلب نهائياً أبداً، ولكنه إجراء يضمن للدولة تنفيذ العقوبات التي سنتقضي بها محكمة الموضوع عند الحكم على المتهم بحكم نهائي سواء بالغرامة أو بمصادرة الأموال.
وأغلب الظن أن المادة ١١ من القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨ تريد الاستفاضة من نص المادة السادسة من القانون ٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الكيانات الإرهابية والتي تنص على أنه "الذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن في القرار الصادر في شأن الإدراج على أي من القائمتين المشار إليهما خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أمام الدائرة الجنائية بمحكمة النقض التي تحددها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً، وذلك وفقاً للإجراءات المعتادة للطعن". ويمكن في هذه الحالة أن تعتبر حكم إدراج الشخص على قوائم الإرهاب قد أصبح بتأييده من محكمة النقض نهائياً وبالتالي يمكن التصرف في أمواله وهو أمر نرى أنه غير صحيح ولكن الصياغة الملتبقة لنص المادة ١١ من القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨ يساعد عليه!!

إن صياغة نص المادة ١١ بهذه الطريقة الملتبقة يبدو وكأنه يمنح للجنة المنصوص عليها في المادة ٢ اتخاذ إجراء التصرف في أموال المتهمين - الذين لم يصدر في حقهم حكم نهائي بات - وذلك بنزع أملاكهم الخاصة وسلبها منهم ونقلها لملكية الدولة، وهو ما يتحقق معه معنى المصادرة. فالتصرف في المال يقصد به مصادرته من مالكه، والمصادرة هي الإجراء الذي يراد به تملك الدولة أشياء ذات صلة بجريمة قهراً عن صاحبها وبغير مقابل، وهي عقوبة تكميلية اختيارية في الجنايات، لذلك لا يغير من طبيعة الفعل وإن اختلفت الألفاظ المستخدمة لوصفها.^٨ والأصل أن المصادرة عقوبة تكميلية لا يجوز الحكم بها إلا بجانب العقوبة الأصلية، فلا يقضى بها استقلالاً، ولا توقع بمفردها كجزاء، ويلاحظ أن العقوبة التكميلية لا تنفذ إلا بتنفيذ العقوبة الأصلية متى يصير الحكم نهائياً.^٩ ولا يجوز الحكم بها إلا على شخص ثبتت إدانته وقضى عليه بعقوبة أصلية^{١٠}

^٨ أحكام محكمة النقض - جلسة ١٧ مايو ١٩٦٦ - طعن رقم ١١٥ - سنة ١٧ قضائية - ص ٦٣٩.

^٩ د. محمود نجيب حسني - مرجع سابق - ص ٨٤٢.

^{١٠} محكمة النقض - جنائي - الطعن رقم ١٦٦٦ - لسنة ٣٩ قضائية - تاريخ الجلسة ٢٢-٣-١٩٧٠ - مكتب فني ٢١ - رقم الجزء ١ - رقم الصفحة ٤٠٩.



U . G . L A W ®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

٢-٢ عدم دستورية المادة ١١ فيما تضمنته من التصرف في الأموال محل التحفظ متى صار حكم التحفظ نهائياً. لما كنا قد انتهينا إلى أن النص في صياغته الحالية يمنح للجنة حق مصادرة الأموال والتصرف فيها دون صدور حكم قضائي وهو ما يعد اعتداء على الملكية الخاصة المصونة بنص المادة ٣٥ من الدستور "الملكية الخاصة مصونة، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة بالقانون وبحكم قضائي". وتنص المادة ٤٠ من الدستور "المصادرة العامة للأموال محظورة. ولا تجوز المصادرة الخاصة، إلا بحكم قضائي".

فالدستور تضمن عدداً من المبادئ التي تصون الحقوق والحريات، ومنها مبدأ خضوع الدولة للقانون، وأن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، ومبدأ صيانة وحماية الملكية الخاصة وعدم جواز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، وحظر نزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل، ومبادئ شخصية العقوبة، وأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، وعدم توقيع عقوبة إلا بحكم قضائي، كما تضمن الدستور كفالة حق الدفاع، وأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه.^{١١}

وإذ منح القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨ للجنة المنصوص عليها في المادة ٢ الحق في التحفظ والإدارة والتصرف في أموال الجماعات الإرهابية والإرهابيين وهي اختصاصات تمثل تعدياً على الملكية الخاصة وتنتقص من الحقوق الدستورية والقانونية المقررة للملكية، كما أنها تغتصب اختصاص القضاء في هذا الشأن، فالمنع من التصرف أو الإدارة أو مصادرة الأموال ينبغي أن يصدر من المحكمة الجنائية المختصة وفقاً للضوابط المقررة في قانون الإجراءات الجنائية وقانون الكيانات الإرهابية. ومن ثم يكون نص المادة ١١ من القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨ غير دستورية فيما تضمنته من حق اللجنة في التصرف في الأموال متى كان حكم التحفظ نهائياً لأنه لا يوجد ما يسمى بالحكم النهائي في التحفظ باعتبار أن التحفظ إجراء مؤقت.

^{١١} تنص المادة ٣٥ من الدستور على أنه الملكية الخاصة مصونة، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة بالقانون وبحكم قضائي والمادة ٩٤ على أن "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي" والمادة ٩٥ على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة" والمادة ٩٦ "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه"



U . G . LAW®

المجموعة المتحدة للقانون، المحامي بالنقض نجاد البرعي
NEGAD EL-BORAI, ATTORNEY AT-LAW

على انه لا يقدح في ذلك القول بأن تصرف اللجنة يكون بطلب من المحكمة؛ أياً كانت الجهة فإنه لا يجوز أن ينقلب التحفظ إلى مصادرة للأموال الخاصة باعتبار ذلك محظور بشكل نهائي ما لم يكن ذلك لغرض استيفاء رسوم أو مصروفات أو تعويضات.

خاتمه.

يتعين إعادة النظر في كل مواد القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٨ وعلى المحاكم أن توقف أي عمل للجنة التحفظ وأن تحيل القانون خاصة المادتين ٦ و ١١ منه إلى المحكمة الدستورية للنظر في أمرهما كما يتعين على البرلمان أن يستعين بمشرعين قادرين على صياغة نصوص قانونية منضبطة قبل إقرار أي قانون. ومن المهم الإشارة إلى أن هذا القانون يمثل عودة إلى عهد كان يمكن فيه مصادرة الممتلكات الخاصة ففي عام ١٩٥٣ صدر القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن أموال أسرة محمد علي المصادرة بعد قرار مجلس قيادة الثورة باسترداد أموال الشعب وممتلكاته من أسرة محمد علي والتي آلت منهم لغيرهم عن طريق الوراثة أو المصاهرة أو القرابة، ثم صدر القانون ٦٣٤ لسنة ١٩٥٣ بشأن إدارة تصفية أموال أسرة محمد علي ثم القانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن الأموال المصادرة من محكمة الثورة وأموال الأحزاب المنحلة والقرار الصادر من مجلس الوزراء في ١٨ أكتوبر ١٩٥٣ بالترخيص لوزير المالية والاقتصاد باتخاذ التدابير اللازمة للحصول على الأموال المصادرة بأحكام محكمة الثورة وإدارتها وتصفياتها. وفي عام ١٩٥٥ صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥٥ بشأن الأموال المصادرة بقرار من مجلس قيادة الثورة. وهذه القوانين تضمنت أحكاماً مماثلة لما نص عليه القانون ٢٢ لسنة ٢٠١٨.