بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٧٨٢
بتاريخ :	٢٠٠٥/٧/٢٠

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٤٧ / ١ / ٢٣٢

السيد الدكتور/ وزير الصحة والسكان

(رئيس اللجنة المؤقتة للشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية -أكديما)

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠٠٣/١٠/٥، في شأن مدى جواز تغيير عملة القيد في الدفاتر المحاسبية للشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية (أكديما) لتصير بالجنيه المصري بدلاً من الدينار الكويتي، مع تصوير الميزانية السنوية على هذا النحو.

وحاصل الوقائع ـ حسبما يبين من الأوراق ـ أن الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية، كانت قد تأسست بموجب اتفاق دولي تم بين عدد من الدول العربية، ووقعت عليه جمهورية مصر العربية بتاريخ ١٩٧٦/٣/٦، وصدر به قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٥٦ لسنة ١٩٧٦، بعد حصوله على موافقة مجلس الشعب. وقد ورد في الأحكام التأسيسية لهذا الاتفاق المنشئ لتلك الشركة المذكورة، أنه يتم في إطار القرار المتخذ من قبل مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ـأحد الأجهزة التابعة لجامعة الدول العربية– في دورته العادية الثالثة والعشرين، حيث تلتزم كافة الدول الموقعة على هذا الاتفاق بأحكام اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية وانتقالها بين البلدان العربية الموافق عليها بقرار المجلس رقم ٤٦٥ في دور انعقاده الخامس عشر وما طرأ عليه من تعديلات. كما تلتزم الدولة التي يكون مقر الشركة بها بإعطاء الحق لكل مساهم فى استيفاء وتحويل أرباحه وحقوقه الناتجة له عن الشركة إلى خارج دولة المقر بالعملات الحرة دون أية قيود. وتضمن عقد التأسيس أن رأسمال الشركة يقدر بمبلغ خمسين مليون دينار كويتي، زيد بعد التأسيس

إلى ستين مليون دينار كويتي نتاج انضمام المملكة العربية السعودية وذلك في ١٩٧٧/١/٩، وأن مدينة القاهرة تكون هي دولة المقر، كما تضمن أن الجمعية العامة لتلك الشركة تتكون من جميع المساهمين الذين يملك كل واحد منهم عشرة أسهم على الأقل، وهم الدول الموقعة على الاتفاق.

بيد انه إزاء بعض التطورات السياسية التي لحقت واقع العلاقات العربية فى العام ١٩٧٩، فقد انعقدت الجمعية العامة غير العادية لهذه الشركة في تونس في أغسطس من هذا العام، مقررة نقل مقر الشركة من القاهرة إلى مدينة عَمان بالمملكة الأردنية الهاشمية، وتجميد مساهمة مصر في تلك الشركة. الأمر الذي حدا بالحكومة المصرية إلى استصدار القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٠، مقرراً استمرار الشركة في الاضطلاع بكافة أنشطتها في مقرها القانوني [القاهرة ـ مصر]، مع عدم الاعتداد بقرارات الجمعية العامة غير العادية أو مجلس إدارة تلك الشركة، سواء ما اتخذ سابقاً أو ما يتم اتخاذه لاحقاً. كما ناط القانون برئيس مجلس الوزراء تشكيل لجنة مؤقتة لإدارة الشركة بدلاً من مجلس إدارتها وذلك حتى يعود الأخير إلى مقر الشركة بالقاهرة. وبالآن ذاته قرر هذا القانون تشكيل لجنة وزارية مؤقتة تكون لها السلطات والاختصاصات كافة التي للجمعية العامة.

منذ نشأة الشركة وإلى الآن، وبالرغم من تلك التطورات الحدية التي لحقت بها، فقد استمرت في ممارسة أنشطتها محاسبياً، مقيدةً حساباتها دفترياً بالدينار الكويتي، نحو ما تقرر في عقد التأسيس، وذلك على الرغم من أن الجنيه المصري كان دوماً عملة التعامل بحكم وقوع مقر الشركة بمصر طيلة تلك الفترة. بيد انه إزاء ما ترتب مؤخراً على ارتفاع سعر صرف الدينار الكويتي في مواجهة الجنيه المصري، فقد حُمّلت قائمة الدخل المعدة بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/٣١ بخسائر ـ مردها فروق العملة بين الدينار الكويتي وهو عملة القيد، والجنيه المصري وهو عملة التعامل- يبلغ مقدارها ١٤٠١٧٧٥ ديناراً كويتياً أي ما يعادل ٢٧،٢ مليون جنيه مصري. الأمر الذي حدا باللجنة الوزارية المؤقتة القائمة بأعمال الجمعية العامة في اجتماعها المنعقد بتاريخ ٢٠٠١/٩/١٦، إلى اتخاذ قرار بتغيير عملة القيد من الدينار الكويتي إلى الجنيه المصري، وذلك وقفاً لنزيف الخسائر غير المبرر محاسبياً، نحو ما ورد بمحضر اجتماع تلك اللجنة بالتاريخ آنف الإشارة. إزاء ذلك الوضع، استطلعت الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز المركزي للمحاسبات رأي إدارة فتوى الرئاسة بمجلس الدولة، حول مدى صحة اتخاذ مثل ذاك القرار، التي انتهت إلى عدم جواز تغيير عملة القيد، وعدم صحة القرار المتخذ في هذا الخصوص. وحال ذهب محامى الشركة المعنية إلى خلاف هذا، مؤكداً صحة ما تم، وذهب المحاسب القانوني للشركة إلى انه ليس ثمة مانع محاسبي يحول دون

تغيير عملة القيد، شريطة ضمان مشروعية هذا التغيير، مع تقدير أن تغيير عملة القيد يلزمه محاسبياً إجراء تقييم مستجد في أصول الشركة بالجنيه المصري على أساس سعر التأسيس لا سعر تاريخ تغيير العملة. الأمر الذي إزاءه تطلبون الرأي.

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ١٥ من يونية سنة ٢٠٠٥م الموافق ٨ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٦هـ فتبين لها أن الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية، أنشئت بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٥٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن الموافقة على اتفاق تأسيس الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية الذي وقعت عليه حكومة جمهورية مصر العربية بتاريخ ١٩٧٦/٣/٦. وقد تضمنت الأحكام التأسيسية من عقد التأسيس في ديباجتها، الإشارة إلى أن إنشاء هذه الشركة تم في إطار قرار مجلس الوحدة الاقتصادية العربية -أحد الأجهزة التابعة لجامعة الدول العربية- "رقم ٦٦٠ المتخذ في دورته العادية الثالثة والعشرين بتاريخ ١٩٧٤/٦/١٠ الخاص بالموافقة على تقرير اللجنة الفنية المتخصصة بصناعة الأدوية في اجتماعها الثالث". عاطفا على هذا، تقرير الآتي" أولاً: يكون المساهمون في هذه الشركة هم الحكومات العربية أو مؤسسات أو شركات تقترحها هذه الحكومات، شريطة أن تكون هذه المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مملوكة بالكامل للحكومات أو لمواطنيها ولمواطنين عرب... خامساً: تلتزم الدول التي توافق على أن يكون فيها مقر هذه الشركة وفروعها ووكالاتها أو أية شركة متفرعة عنها بما يلي: (١) باستصدار القوانين والأنظمة والتعليمات اللازمة لقيام هذه الشركة ووكالاتها وفروعها والشركات المتفرعة عنها بأداء واجباتها وفقاً لعقد تأسيسها ونظامها الأساسي... (٣) بإعطاء الحق لكل مساهم استيفاء وتحويل أرباحه وحقوقه الناتجة له عن الشركة إلى خارج دولة المقر بالعملات الحرة دون أية قيود... تاسعاً: ... (٢) تلتزم هذه الدول أو من تنيبه عنها أو تقترحه بكافة البنود الواردة في هذه الأحكام وبأحكام عقد التأسيس المرفقة بقرار المجلس رقم ٦٩٨ بتاريخ ١٩٧٥/٦/٤ بقدر تعلق الأمر بتأسيس

الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية وممارسة أعمالها."

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (٣) من الفصل الثاني (النظام القانوني) من عقد التأسيس تنص على أن "تخضع الشركة أساساً لأحكام هذا العقد والنظام الأساسي للشركة". وتنص المادة (٨) منه على أن "١- رأسمال هذه الشركة مبلغ خمسون مليون دينار كويتي (زيدت إلى ستين مليون فيما بعد) قابل للتحويل إلى عملات قابلة للتحويل". ونصت المادة (١٠) منه على أن "١- تقوم الجمعية العامة بزيادة رأسمال الشركة أو تخفيضه بناء على اقتراح مجلس الإدارة وطبقاً لما ينص عليه النظام الأساسي للشركة مع مراعاة أحكام الفقرتين ٢،٣ من هذه المادة. ٢- تقوم الجمعية العامة بزيادة رأسمال الشركة بالقدر المطلوب أو إعادة توزيعه بين الأطراف وذلك في حالة موافقتها على قبول مساهمة أطراف آخرين في الشركة بعد تغطية رأس المال بالكامل". وتنص المادة (١٢) منه على أن "أسهم الشركة لا تقبل التحويل أو التنازل عنها إلا بالشروط والإجراءات التي ينص عليها النظام". ونصت المادة (٢٠) من النظام الأساسي للشركة على أن "يدير الشركة مجلس إدارة يتكون من اثني عشر عضواً على الأكثر وسبعة أعضاء على الأقل يتم اختيارهم من قبل الجمعية العامة". وتنص المادة (٣٧) منه على أن "تتألف الجمعية العامة من جميع المساهمين الذين يملك كل واحد منهم عشرة أسهم على الأقل. ولكل مساهم توافرت فيه الشروط اللازمة لحضور الجمعية العامة أن ينيب عنه مساهماً آخراً يملك ذلك النصاب". وتنص المادة (٥٠) منه على أنه "للجمعية العامة في اجتماع غير عادي أن تعدل في مواد عقد التأسيس بناء على طلب يقدم إلى مجلس الإدارة ويصدر به قرار بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين وفي حالة عدم صدور قرار مجلس الإدارة بذلك بعد أول اجتماع له يحق لعدد من المساهمين يملكون ثلث رأسمال الشركة التقدم بذلك إلى مجلس الإدارة وفي هذه الحالة فعلى مجلس الإدارة دعوة الجمعية العامة لاجتماع غير عادي وتنظر الجمعية في تعديل العقد في اجتماع يحضره عدد من المساهمين يملكون ٧٥% من رأس المال على الأقل، ويصدر القرار في هذه الحالة بأغلبية ثلثي الأصوات".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٠ بشأن بعض الأحكام المتعلقة بالشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية تنص على أن "تستمر الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية في القيام بمسئولياتها وتنفيذ أغراضها بمقرها القانوني بمدينة القاهرة، وذلك طبقاً لأحكامها التأسيسية وعقد تأسيسها ونظامها الأساسي. ولا يعتد بقرارات الجمعية العمومية غير العادية للشركة أو مجلس إدارتها الصادرة في الاجتماعات التي تمت في تونس في أغسطس سنة ١٩٧٩، سواء فيما يتعلق بنقل مقر الشركة خارج مدينة القاهرة أو تجميد مساهمة حكومة جمهورية مصر العربية فيها أو غير ذلك من القرارات. كما لا يعتد بأية قرارات صدرت أو تصدر بعد هذا التاريخ من الجمعية العمومية للشركة أو من مجلس إدارتها أو مديرها العام بالمخالفة لأحكام هذا القانون". وتنص المادة (٢) منه على أن "تشكل بقرار من مجلس الوزراء لجنة مؤقتة لإدارة شئون الشركة العربية للصناعات والمستلزمات الطبية بما في ذلك جميع أموالها وموجوداتها وأرصدتها الكائنة بجمهورية مصر العربية أو خارجها ... وتستمر هذه اللجنة في مباشرة مهمتها إلى حين عودة أجهزة الشركة إلى العمل بمقرها القانوني بمدينة القاهرة". وتنص المادة (٣) منه على أنه "... ويكون للجنة المؤقتة المنصوص عليها في المادة السابقة سلطات مجلس إدارة الشركة في إدارة جميع شئون الشركة... وذلك في حدود ما جاء بالأحكام التأسيسية للشركة وعقد تأسيسها ونظامها الأساسي ٠٠٠٠". وتنص المادة (٤) منها على أن "تشكل لجنة وزارية من وزراء المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والتعاون الاقتصادي والصحة وتكون لهذه الجنة السلطات والاختصاصات المقررة للجمعية العمومية للشركة. وتقدم اللجنة المؤقتة تقريراً سنوياً عن إدارتها للشركة تراعي فيه المبادئ والعناصر التي تعد على أساسها ميزانية الشركة وحساب الأرباح والخسائر وذلك وفقاً للنظام الأساسي للشركة إلى اللجنة المنصوص عليها في الفقرة السابقة لمراجعته واعتماده".

واستظهرت الجمعية العمومية من جملة ما تقدم أن للشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية طبيعة مخصوصة، تفرضها أوضاع تأسيسها وهيئة مؤسسيها والأساس الذي على قواعده تم هذا التأسيس. فقد تأسست تلك الشركة نفاذاً لأحد قرارات مجلس الوحدة الاقتصادية العربية -الذراع الاقتصادي لجامعة الدول العربية-، وذاك بموجب اتفاق دولي تم بين عدد من الدول العربية. كما أن إنشاء تلك الشركة في مصر تم على هيئة معاهدة دولية وفقاً لأحكام المادة (١٥١) من الدستور، حيث صدر بموجبها قرار من رئيس الجمهورية بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب. وقد اعتُبِر عقد تأسيسها ونظامها الأساسي القانونين الحاكمين لنشاطها، ما ألقى على الحكومة المصرية -دولة المقر- أعباءً منها استصدار القوانين والأنظمة والتعليمات اللازمة لقيام هذه الشركة بأداء واجباتها وفقاً لعقد التأسيس ونظامها الأساسي (نحو ما جاء بالبند خامساً من ديباجة الأحكام التأسيسية آنف الإشارة)، فضلاً عن توفير كل السبل التي تمكنها من ممارسة أنشطتها على النحو المتفق عليه دولياً بين الدول المساهمة في تأسيسها. وقد حدد عقد تأسيسها الدول الأعضاء المساهمة فيها، وعين رأسمالها مقدراً بستين مليون دينار كويتي، ونصيب كل دولة مساهمة فيه. كما عين النظام الأساسي للشركة أجهزتها الممثلة في جمعيتها العامة ومجلس إدارتها، مقرراً لكل منهما ما هو موكول إليه حصراً من اختصاصات. وحال حددت المادة (٨) من عقد التأسيس المذكورة آنفاً رأسمال الشركة مقوماً بالدينار الكويتي مقررة قابليته للتحويل إلى أية عملة أخرى قابلة للتحويل، عينت المادة (٥٠) من نظامها الأساسي كيفية تعديل أي من مواد عقد التأسيس والإجراءات واجبة الاتباع في هذا الخصوص، مقررة إمكان حصوله بموجب قرار يصدر من جمعيتها العامة المنعقدة في اجتماع غير عادي، بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين بناء على دعوة من مجلس الإدارة لنظر التعديل. الأمر الذي يقطع بأن تعديل أي من مواد عقد تأسيس الشركة المعنية ـ ومنها عملة القيد- إنما تختص به وحدها جمعيتها العامة، وفق إجراءات مقررة حصراً، واجبة الإتباع إن أريد لهذا التعديل أن يستوي على جادة كل من: المشروعية الداخلية وفق النظام القانوني المصري الذي أجاز هذه الأحكام بهيئة معاهدة دولية على أصل من المادة (١٥١) من الدستور، والشرعية الدولية بحسبان أن تلك الشركة قد تأسست بموجب اتفاق دولي يضع كلا من الدول الأطراف عرضةً لمسؤوليات دولية إن هي خالفت أحكام هذا الاتفاق. وعليه فلا فكاك والحال هذه من وجوب لزوم كل من الدول الأطراف كافة الأحكام التأسيسية لهذه الشركة وعقدها التأسيسي وأحاكمها التأسيسية، سيما وأن تغيير أي من مواد عقد التأسيس هو من الأهمية بمكان، إذ قرر

النظام الأساسي له إجراءات خاصة، مستلزماً للقرارات التي تتخذ في هذا الشأن بدورها أغلبية خاصة. ومن ثم، والحال هذه، يغدو إجراء تغيير عملة القيد من الدينار الكويتي إلى الجنيه المصري، وهو التغيير الذي يندرج تصنيفاً ضمن أحكام تعديل مواد عقد التأسيس، مما يلزمه قرار يصدر بذلك من الجمعية العامة غير العادية لتلك الشركة، بأغلبية مخصوصة، ولا محيد عن لزوم تلك الأحكام إن أريد لهذا التعديل أن يوافق قواعد المشروعية الداخلية وألا يرتب مسئوليات دولية.

كما استبان للجمعية العمومية أن القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٠ بشأن بعض الأحكام المتعلقة بالشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية ـ بغض النظر عما لابس صدوره من اعتبارات سياسية كانت الباعث على إصداره ـ هو بالأساس قانون مؤقت صدر لمواجهة حال سياسي طارئ، بغية الحفاظ على وجود الشركة بأجهزتها داخل مصر، وبالآن ذاته لضمان استمرار الشركة في الاضطلاع بأنشطتها على النحو المقرر. ومن ثم فإن ما أوجده ذاك القانون من لجان ـ سواء المؤقتة التي تقوم بأعمال مجلس الإدارة أو الوزارية التي تتولى أعمال الجمعية العامة- إنما هو من قبيل الوضع الاستثنائي وعلى سبيل التأقيت، فقط ابتغاءً لبقاء الأمور على حالها، وضماناً لاستمرار الشركة قائمةً بأنشطتها على النحو المعتاد. الأمر الذي يتأبى معه مثل ذاك الوضع الاستثنائي على تحمل إجراء تعديلات جذرية في عقد التأسيس -كتغيير عملة القيد- تتأثر بها مصالح الدول المساهمة، مما يلزمها موافقة تلك الدول مسبقاً على أي تغيير بهذا الحجم من الأهمية. فاللجنة الوزارية التي تبغي إجراء هذا التعديل، هي لجنة مصرية، مؤقتة بالطبيعة، تقوم بأعمال الجمعية العامة للشركة نيابة عنها حتى تعود تلك الجمعية إلى دولة المقر بمصر، وفارق بين تلك اللجنة والجمعية العامة للشركة، إذ الأخيرة تتكون من ممثلي كافة الدول الموقعة على اتفاق إنشاء الشركة، ويفترض في قراراتها موافقة المشروعية القانونية المصرية والشرعية الدولية، حال كون اللجنة المذكورة وإن افترضت موافقة قراراتها للمشروعية الداخلية فهي يقيناً تجافي الشرعية الدولية، مما يعرض الحكومة المصرية للمسؤولية الدولية، إن قامت اللجنة الوزارية بتعديل عملة القيد الدفتري من الدينار الكويتي إلى الجنيه المصري. سيما وأن موافقة مثل هذا القرار للمشروعية الداخلية في ذاته موضع شك كبير، بحسبان أن أية فوائد يمكن أن يجنيها الطرف المصري من هذا التعديل يُعد مصادرة لحقوق الدول الأخرى المساهمة، تقدر بمقدار ما تأثرت مصالحهم الفعلية بهذا التعديل وبما جناه الجانب المصري من ورائه، وهي مصادرة توصم بعدم الدستورية وفقاً لقواعد المشروعية الداخلية

فضلاً عن انعدام شرعيتها الدولية.

لـــــــذلـــــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلىعدم صحة قرار تغيير عملة القيد في الدفاتر المحاسبية وتصوير الميزانية بالجنيه المصري بدلاً من الدينار الكويتي للشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية (اكديما) الصادر من اللجنة الوزارية المشكلة وفقاً لأحكام المادة (٤) من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٠ المشار إليه في اجتماعها بتاريخ ٢٠٠١/٩/١٦، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى / /٢٠٠٥

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار / جمال السيد دحروج

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

م//