بسم ا لله الرحمن الرحيم

مشورة عاجلة
مكاتبات

رقم التبليغ :	٢٢٣
بتاريخ :	٢٥ / ٣ / ٢٠٠٧

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
٢٠٠٧/٣/١٧

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٥٨٣

السيد الأستاذ الدكتور/ رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ٤١٧١+٢م المؤرخ ٢٠٠٦/١١/٦ بشأن الإفادة بالرأى حول معاملة المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً فى ظل العمل بأحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء.

وحاصل الواقعات ــ حسبما يبين من كتابكم المشار إليه ــ أنه سبق للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع أن أفتت بأن الاعتقال هو من الأمور القهرية التى تجعل انقطاع العامل عن عمله لا يرتب أثر الانقطاع الإرادى الذى يرجع إلى إرادة العامل ورغبته، وعليه فإن العامل المعتقل يستحق أجره الأساسى خلال مدة الانقطاع، وكذلك ملحقات الأجر الأصلية التى تدور معه وجوداً و عدماً والعلاوات الاجتماعية والإضافية وبدل طبيعة العمل وبدل التمثيل وغيرها . وتذكرون أنه بمناسبة استطلاع هذا الافتاء المتكرر، تبين لكم أن المادة (٣ مكرراً) من قانون الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقوانين أرقام ٦٠ لسنة ١٩٦٨ و٣٧ لسنة ١٩٧٢ و ٦٤ لسنة ١٩٨١ و ٥٠ لسنة ١٩٨٢، تضمنت عبارة "ويعامل المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً ". وإزاء ذلك فقد ثارت عدة تساؤلات أولها : مدى اعتبار المعتقل فى حكم المحبوس احتياطياً ومعاملته على هذا الأساس، وفقاً لنص المادة (٨٤) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة. ثانياً : نطاق سريان حكم المادة (٣ مكرراً) من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء، والتى أوجبت معاملة المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً، ومدى استفادة المعتقل منها، سواء كان الاعتقال سياسياً أم جنائياً . ثالثاً : موقف حكم المادة المذكورة من قانون الإجراءات الجنائية والذى وضع حداً أقصى لمدة الحبس الاحتياطى، وبالتالى توقف المعاملة المالية للمعتقل عند هذا الحد أم استمرارها إلى ما بعد ذلك، وبناء على تلك التساؤلات فقد تم إعداد دراسة مشتركة بين الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والجهازالمركزى للمحاسبات انتهت، إلى

ضرورة عرض الأمر على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، لذلك فقد طلبتم الرأى .

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٧ من مارس سنة ٢٠٠٧م، الموافق ١٧ من صفر سنة ١٤٢٨هـ، فاستبان لها أن قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم٥٠ لسنة ١٩٥٠، بحسبانه أحد القوانين الأساسية المكملة للدستور، التى وضعت وفاء بمبادئ دستورية عامة لصيانة الحقوق الفردية، وباعتبار أن حق الدولة فى العقاب يحتاج إلى اتباع إجراءات معينة من أول مراحل الكشف عن الجريمة والتحقيق حتى صدور حكم فيها، مما قد يقتضى اتخاذ إجراءات مقيدة للحرية ضد من يتناولهم الاتهام والتحقيق، لذلك تضمنت نصوصه تنظيم القبض كأحد إجراءات التحقيق التى تنطوى على سلب لحرية المقبوض عليه، محددة مجاله، وضمانات الحرية الفردية لمن يقبض عليه ، والتى كفلتها المواد (٤٠)و(٤١)و(٤٣)و(٤٤)و(١٣٩) منه، كما تضمنت تنظيم الحبس الاحتياطى، مبينة الإجراءات المتعلقة به،محددة أيضاً مجاله، وشروطه، ومدده القصوى، والسلطة المختصة بالأمر به، والضمانات التى يتمتع بها المحبوس احتياطياً، ومن ذلك، حقه فى الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع، والاستعانة بمحام، ووجوب إعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة إليه ، وإبعاده عن تأثير رجال السلطة العامة ، خشية أن يمارس بعضهم إكراهاً عليه، وذلك على نحو ما ورد بالفصل التاسع من القانون المذكور وفصلتها (المواد من (١٣٤) وحتى (١٤٣)) .

واتساقاً مع تلك الضمانات، وتتمة لها فقد عنى القانون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم السجون ، بإقامة المحبوس احتياطياً وملابسه وغذائه، فنصت المادة (١٤) منه على أن " **يقيم المحبوسون احتياطياً فى أماكن منفصلة عن أماكن غيرهم من المسجونين، ويجوز التصريح للمحبوس احتياطياً بالإقامة فى غرفة مؤثثة مقابل مبلغ لا يجاوز.....، وذلك فى حدود ما تسمح به الأماكن والمهمات بالسجن وفق ما تبينه اللائحة الداخلية** .."، و نصت المادة (١٥) منه على أن " **للمحبوسين احتياطياً الحق فى ارتداء ملابسهم الخاصة، وذلك ما لم تقرر**

إدارة السجن مراعاة للصحة أو للنظافة أو لصالح الأمن أن يرتدوا الملابس المقررة لغيرهم من المسجونين .".كما نصت المادة (١٦) منه على أن " يجوز للمحبوسين احتياطياً استحضار ما يلزمهم من الغذاء من خارج السجن أو شراؤه من السجن بالثمن المحدد له فإن لم يرغبوا فى ذلك أو لم يستطيعوا صرف لهم الغذاء المقرر.".

واستبان للجمعية العمومية كذلك، أن المادة (١) من قانون الطوارئ الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، تنص على أن " يجوز اعلان الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى أراضى الجمهورية أو فى منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات فى الداخل أو كوارث أو انتشار وباء "، وأن المادة (٣) منه تنص على أن " لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص: ١- وضع قيود على حرية الأشخاص فى الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور فى أماكن، وأوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص فى تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية. ٢- ..... ٦- ....." ،وتنص المادة (٣ مكرراً) منه، قبل تعديلها بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢، على أن " يكون للشخص المعتقل وفقاً للمادة السابقة أن يتظلم من أمر الاعتقال إذا انقضت ستة أشهر من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه ....". وأنه بصدور الدستور فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ متضمناً العديد من النصوص التى ترسى مبادئ الحرية الشخصية وتضع لها ضماناتها. على نحو أقام سداً منيعاً فى وجه أية محاولة لانتهاك الشرعية والحرية، وباعتبار أن الدستور لا يمكن أن يتحمل وحده هذا العبء، فقد كان من المتعين فى ضوء من هذه المؤشرات تعديل النصوص المتعلقة بالحريات والتى وردت فى عدة قوانين منها، قانون الطوارىء . لذلك رؤى دعماً لحرية الفرد وحرمة حياته الخاصة إصدار القانون رقم

٣٧ لسنة ١٩٧٢ بتعديل بعض النصوص المتعلقة بضمان حريات المواطنين فى القوانين القائمة، متضمناً تعديل تلك القوانين، بما فى ذلك القانون المذكور ، على الرغم من أن نظام الطوارئ نظام استثنائى بطبيعته، يخول للسلطة القائمة عليه اتخاذ تدابير لا يجوز اتخاذها فى الأحوال العادية.

وقد تم هذا التعديل نزولاً على ما تنص عليه المادة (٧١) من الدستور من أن " **يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون** ....." وهو نص لا يقتصر على حالات القبض القضائى طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية بل يشير صراحة إلى الاعتقال، وهو تدبير من تدابير الطوارئ، لذلك شمل التعديل من ضمن ما شمل، المادة (٣ مكرراً) من قانون الطوارئ بما يتسق مع مبادئ الدستور، بحيث أصبح نص هذه المادة، : " **يبلغ فوراً كل من يقبض عليه أو يعتقل وفقاً للمادة السابقة بأسباب القبض عليه أواعتقاله، ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه والاستعانة بمحام ويعامل المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً** "

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن مدلول عبارة " ويعامل المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً " الواردة بنص المادة (٣ مكرراً) من قانون الطوارىء، ينحصر مداه فى الإطار العام الذى صدر من أجله هذا القانون، والقصد منها ضمان حرية المعتقل، وعدم إطلاق يد جهة الإدارة فى معاملته ، وذلك من خلال استصحاب المعاملة التى يقررها كل من قانون الإجراءات الجنائية وقانون تنظيم السجون للمحبوس احتياطياً، ليفيد منها المعتقل ويستظل بضماناتها . وعلى هذا فإن مجال إعمال تلك العبارة يجب دوماً أن يدور فى هذا الاطار، التزاماً بالسياق الذى وردت فيه وعلة إضافتها ، على الوجه المتقدم تفصيله . إذ أن الأصل فى النصوص التشريعية ـــ وعلى ما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا ـــ هو ألا تحمل على غير مقاصدها، وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها أو بما يؤول إلى الإلتواء بها عن سياقها، أو يعتبر تشويهاً لها سواء بفصلها عن موضوعها أو بمجافاتها الأغراض المقصودة منها . وبناء عليه فإن مدلول تلك العبارة لا ينصرف إلى النطاق الإدارى أوالمعاملة الوظيفية للمعتقل . مما لا وجه معه للاستناد إليها لتطبيق حكم المادة

(٨٤) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والتى تنظم المعاملة المالية للمحبوس احتياطياً . على المعتقل طبقاً لقانون الطوارىء المشار إليه، فى غيبة النص المرخص بذلك، بغض النظر عن سبب الاعتقال، إذ أن القانون لم يفرق فى الأثر أو يغير فى المعاملة التى يستحقها المعتقل بحسب هذا السبب .

ولما كان من المقرر ـــ وفقاً لما استقر عليه افتاء الجمعية العمومية ـــ أن المشرع قد تناول بالتنظيم جميع المستحقات المالية للعاملين المدنيين بالدولة، فحدد الأجور والعلاوات المستحقة لهم وفقاً لجدول المرتبات الملحق بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه ، كما حدد سائر مستحقاتهم الأخرى من بدلات ومكافآت وحوافز إضافية بنصوص صريحة. وجعل استحقاقها منوطاً بتوافر أسباب تقريرها المنصوص عليها فى هذا القانون .وأنه ولئن كان من المسلم به أن الأجر مقابل العمل فلا يستحق العامل أجراً إلا مقابل ما يؤديه من خدمات، وأنه لا يجوز له أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يستحقها وإلا حرم من أجره مدة انقطاعه، وذلك دون إخلال بمسئوليته التأديبية. غير أن الانقطاع الذى يرتب هذا الأثر هو ذلك الانقطاع الإرادى الذى يرجع إلى إرادة العامل ورغبته، أما إذا كان الانقطاع لأسباب وظروف خارجة عن إرادته ،حالت بينه وبين التوجه إلى مقر عمله فى أوقات العمل الرسمية ، فإن مناط الحرمان من الأجر يكون قد تخلف فى شأنه، ولا يجوز بالتالى إعمال الأثر المترتب على الانقطاع الإرادى فى هذه الحالة، سواء من حيث الأجر أو المسألة التأديبية .

وترتيباً على ذلك، وبحسبان أن اعتقال العامل يشكل ظرفاً قهرياً يحول بينه وبين الانتظام فى عمله، فإن المعتقل، أيا كان سبب اعتقاله سياسيا كان أو جنائياً، يستحق أجره الأساسى كاملاً خلال مدة الاعتقال ، وكذلك ملحقات الأجر اللصيقة به التى تدور معه وجوداً وعدماً ، والتى تتصف بالعمومية كالعلاوات الاجتماعية والإضافية وبدل طبيعة العمل. أما استحقاقه للحوافز الشهرية فيتوقف على شروط وقواعد صرفها ، فإذا ما كان صرفها يتطلب جهداً غير عادى أو تحقيق معدلات أداء معينة ، فلا يتم صرفها إلا لمن يبذل هذا الجهد، ويحقق معدلات الأداء المطلوبة، أما إذا كان صرفها يتم بصورة جماعية للعاملين فى الجهة ، فإنه يحق للمعتقل صرفها طوال

مدة اعتقاله، وذلك مهما طالت هذه المدة .

لـــــــــذلـــــــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى أحقية المعتقل طبقاً لقانون الطوارىء، أيا كان سبب اعتقاله، فى الحصول على أجره الأساسى وملحقاته اللصيقة التى تدور معه وجوداً وعدماً، كالعلاوات الاجتماعية والإضافية وبدل طبيعة العمل، والحوافز والأجور الإضافية التى لا يتوقف استحقاقها على أداء جهد غير عادى أو تحقيق معدلات أداء معينة، خلال فترة الاعتقال، وذلك تأييداً للإفتاء السابق، على النحو المبين بالأسباب.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

تحريراً فى ٢٥/ ٣/ ٢٠٠٧ رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

فاطمة //

المستشار / نبيل ميرهم

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة