مجلس الدولة

بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
هيئة مفوضي الدولة
محكمة القضاء الإداري
الدائرة الأولي

إيداع سبتمبر ٢٠١٧

تقرير مفوض الدولة

في الدعوى رقم ٤٥٦٩٠ لسنة ٧٠ ق

المقامة من

١- مصطفي شعبان محمد محمود
٢- ايمن احمد علي عبد الفتاح

ضـــــــد

١- رئيس الجمهورية	بصفته
٢- رئيس مجلس النواب	بصفته
٣- وزير الخارجية	بصفته

"الوقـائـع"

اقام المدعيان دعواهما الماثلة بموجب صحيفة موقعة من محام مقبول، أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٢، وأعلنت قانونا للمدعي عليهم بصفاتهم - طلبا في ختامها الحكم: بقبول الدعوي شكلاً، وبوقف تنفيذ ثم الغاء القرار السلبي المتمثل في الامتناع عن عرض اتفاقيات ترسيم الحدود الموضحة تفصيلاً بصدر صحيفة الدعوي والمبرمة بين جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص علي مجلس النواب وعدم عرضها علي الشعب المصري في استفتاء عام، والزام الجهة الإدارية المصروفات.

وذكر المدعيان شرحاً للدعوى؛ أنه بتاريخ ٢٠١٤/٩/٩ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١١ لسنة ٢٠١٤، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد رقم ٤٨ بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٧، المتضمن الموافقة علي الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف، والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، ثم صدر قرار وزير الخارجية رقم ٤٢ لسنة ٢٠١٤ تنفيذاً للقرار الجمهوري سالف البيان. وحيث سبق توقيع اتفاقية بين مصر وقبرص في عام ٢٠٠٣ ترتب عليها اقتسام المياه الإقليمية بين البلدين بالتساوي، وتعاون الطرفان من أجل التوصل إلي اتفاق حول سبل استغلال الموارد التي تمتد بين المنطقة الاقتصادية الخالصة، والتشاور حال أقدام أي منهما علي القيام بترسيم حدودها مع دولة ثالثة. إلا أنه وفي عام ٢٠٠٣ وقعت قبرص اتفاقية لترسيم حدودها البحرية مع إسرائيل دون الرجوع إلي مصر، ثم تم اكتشاف عدد من حقول الغاز منها حقل أفروديت الواقع تحت السيادة القبرصية، وحقل نافاثان الواقع تحت السيادة الإسرائيلية والذي يبتعد عن دمياط بمسافة ١٩٠ كيلو ميتر. وأضاف المدعيان أن هذه الاتفاقية تتضمن إعادة ترسيم الحدود البحرية المصرية وتنتقص من حقوق السيادة المصرية علي جزء من إقليمها البحري، مما حدا بهما إلي إقامة دعواهما الماثلة بغية القضاء لهما بطلباتهما سالفة الذكر.

شادي حمدي الوكيل

ونعي المدعيان علي القرار الطعين؛ مخالفته لدستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤، خاصة المواد (١)، (٤٥)، (١٣٩)، و(١٥١) منه.

وبموجب التأشيرة المعلاة غلاف الدعوى تقرر إحالتها إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وأعداد تقرير بالرأي القانوني فيها.

ونفاذاً لذلك وردت الدعوى إلينا، وتحدد لها جلسة ٢٠١٦/٦/٣٠ وتدوول نظرها علي النحو الثابت بجلسات التحضير، قدم خلالها الحاضر عن المدعيان ثلاث حوافظ مستندات طووا علي:

١- صورة طبق الأصل من الطلب المقدم لمجلس النواب بشأن استخراج شهادة تفيد عرض الاتفاقية محل الدعوي علي المجلس من عدمه.
٢- اصل الخطاب الصادر عن الإدارة المركزية للإحصاء والفهرس بمجلس النواب والتي تفيد عدم عرض الاتفاقية الإطارية بين مصر وقبرص الموقعة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، أما الاتفاقية المؤرخة ٢٠٠٣/٢/١٧ تبين أنها عرضت وتم الموافقة عليها بمضبطة الجلسة (٩٥) المعقودة بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٣١ دور الانعقاد العادي الثالث من الفصل التشريعي الثامن.
٣- صورة ضوئية من قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٣ بشأن الموافقة علي اتفاق تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة بين حكومتي مصر العربية والجمهورية القبرصية الموقع في القاهرة بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد رقم ٢١ بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٢٠.
٤- صورة ضوئية من قرار وزير الخارجية رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٤.
٥- صورة ضوئية من قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١١ لسنة ٢٠١٤ بالموافقة علي الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢.
٦- صورة ضوئية من قرار وزير الخارجية رقم ٤٢ لسنة ٢٠١٤.

كما قدم مذكرة دفاع أصر في ختامها علي الطلبات الواردة عجز صحيفة افتتاح الدعوي، بينما قدم الحاضر عن الدولة حافظتي مستندات طويتا علي الأوراق المعلاة غلافيهما، **وبجلسة ٢٠١٦/١٢/١٥** تقرر حجز الدعوى لإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها، مع التصريح بتقديم مذكرات خلال أسبوعين، وخلال الأجل المذكور قدم وكيل الدولة مذكرة دفاع طلب في ختامها: أصلياً: بعدم اختصاص المحكمة ولائياً والقضاء عموماً بنظر الدعوي، احتياطياً: بعدم قبول الدعوي شكلاً لإنتفاء القرار الإداري، ومن باب الاحتياط: بعدم جواز نظر الدعوي لسابقة الفصل فيها بالحكمين الصادرين في الدعويين رقمي ٧٠٣٩ لسنة ٦٧ق. و٢١٤٧ لسنة ٦٧ق. بجلسة ٢٠١٥/٢/١٧، ومن باب الاحتياط الكلي: بعدم قبول الدعوي شكلاً لرفعها بعد الميعاد القانوني، وعلى سبيل الاحتياط: بعدم قبول الدعوي لرفعها من غير ذي صفة أو مصلحة، وعلى سبيل الاحتياط العام: برفض الدعوي، مع إلزام المدعيين المصروفات في أي من هذه الحالات. وبناءً عليه تم إعداد التقرير الماثل.

"الرأي القانوني"

ومن حيث إن من المستقر عليه قضاءً **أن تكييف الدعوى وتحديد طلبات الخصوم فيها هو من تصريف محكمة** الموضوع تجريه وفقاً لما هو مقرر من **أن القاضي الاداري يهيمن على الدعوى الإدارية** وله فيها دور إيجابي يحقق من خلاله مبدأ المشروعية وسيادة القانون **ولذلك فانه يستخلص التكييف الصحيح للطلبات مما يطرح عليه من أوراق** ومستندات ودفاع وطلبات الخصوم فيها وما يستهدفونه من إقامة الدعوى دون توقف 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 ٤٠١١ لسنة ٥٠ ق عليا - جلسة ٢٠٠٦/١٢/٥"

ومن حيث إنه وبلوغا لتحديد الطلبات في الدعوي الماثلة فإن النتائج التي يسعى المدعيان لبلوغها **إنما ترتكز** اساسا على ما نسبه المدعيان للمدعي عليهم بصفاتهم **من مخالفتهم للدستور بإبرام معاهدة والتصديق عليها دون** عرضها **علي مجلس النواب وموافقته عليها.**

ومن حيث إن المادة (١٥١) من **دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤**، تنص علي أن "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقًا لأحكام الدستور.

ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة.

وفى جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من اقليم الدولة".

ومن حيث إنه لما كان ذلك فإن المدعيين يهدفان من دعواهما الماثلة، علي ضوء تقصى طلباتهما فيها واستجلاء مراميهما منها، **إلى الحكم بقبول الدعوي شكلا، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع** عن عرض **الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢ علي مجلس النواب، ودعوة** الناخبين **للاستفتاء عليها، مع ما يترتب علي ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.**

ومن حيث إنه وعن الدفع المبدى من الحاضر عن الدولة بعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري والقضاء عموماً ولائياً بنظر الدعوى: فإن وكيل الدولة أسس دفعه علي أن حقيقة طلبات المدعيين تنصب علي إلغاء الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، ولما كان الثابت من أوراق الدعوي أن المدعيان لم يطلبا الحكم بذلك وإنما أكدا علي طلب الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن عرض الاتفاقية المذكورة علي مجلس النواب طبقاً للإجراءات الدستورية والقانونية. **ومن حيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد** ذهب إلى أن "وحيث إنه وإن كانت نظرية "الأعمال السياسية" – كقيد على ولاية القضاء – تجد في ميدان العلاقات والاتفاقيات الدولية معظم تطبيقاتها بأكثر مما يقع في المجال الداخلي، نظراً لارتباط ذلك الميدان بالاعتبارات السياسية وسيادة الدولة ومصالحها العليا، إلا أنه ليس صحيحاً إطلاق القول بأن جميع الاتفاقيات الدولية – أيا كان موضوعها – تعتبر من "الأعمال السياسية". كما أنه ليس صحيحاً أيضا القول بأن الاتفاقيات الدولية التي حددها الدستور واستلزم عرضها على مجلس الشعب وموافقته عليها، تضحى جميعها – وتلقائيا – من "الأعمال السياسية" التي تخرج عن ولاية القضاء، ذلك أن كلا القولين السابقين يتناقض والأساس الذى تقوم عليه اعتبارات استبعاد هذه الأعمال من الرقابة القضائية على دستوريتها، وهى اعتبارات ترجع إلى طبيعة الأعمال ذاتها **وليس** إلى طريقة أو إجراءات إبرامها والتصديق عليها، **كذلك فإن الطعن بعدم دستورية نص في اتفاقية دولية إنما يطرح بحكم اللزوم توافر المتطلبات الشكلية التي استلزمها الدستور ليكون للاتفاقية قوة القانون**، وذلك فيما يتعلق بإبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. ومن ثم فإن الطعن على النصوص سالفة الذكر إنما يتسع كذلك للنظر في قرار رئيس الجمهورية بالموافقة على الاتفاقية المشار إليها" – **حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٠ لسنة ١٤ ق – دستورية – بجلسة ١٩٩٣/٦/١٩ – وتأسيساً علي ذلك فإن الطلبات في الدعوي الماثلة تخرج عن مفهوم العلاقات الدولية وأعمال السيادة التي لا يختص بنظرها قضاء مجلس الدولة، ويكون مناط الدعوي الماثلة مراقبة الإجراءات التي فرضها** الدستور **ومدي التزام جهة الإدارة بها من عدمه، وهو الأمر الذي يتعين معه التقرير برفض الدفع الماثل.**

ومن حيث إنه وعن الدفع المبدى من الحاضر عن الدولة بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها بموجب الحكمين الصادرين في الدعويين رقمي ٧٠٣٩ لسنة ٦٧ ق. و٢١٤٧ لسنة ٦٧ ق. بجلسة ٢٠١٥/٢/١٧؛ فأن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد أستقر علي أن القضاء بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها منوط بتوافر شروط المادة

مجلس الدولة

(١٠١) من قانون الإثبات بأن يكون الحكم المعول على حجيته صادرا من جهة قضائية مختصة بالفصل في النزاع حتى يمتنع على الجهات القضائية الأخرى نظره مرة أخرى تحقيقا لما استهدفه المشرع من تقرير الحجية لهذه الأحكام لحسم النزاع ومنع التضارب بين الأحكام لتعارضها، **ولا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم** دون ان تتغير صفاتهم **وتتعلق بذات الحق محلا وسببا**، ومتى ثبتت هذه الحجية فلا يجوز قبول دليل ينقضها، وللمحكمة ان تقضي بها من تلقاء نفسها – حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٩٥لسنة ٣٨ق جلسة ١٩٩٤/١٢/١٠ – **ومن حيث انه على هدي ما تقدم، ولما كان الثابت من الاطلاع علي الحكمين الصادرين من محكمة القضاء الإداري** سالفة الذكر، **يتبين اختلاف خصوم الدعويين المذكورتين عن الدعوي الماثلة، وكذا اختلاف موضعهما حيث إن الطلبات** في الدعويين المذكورتين تنص علي الطعن علي اتفاق تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة المبرم بين حكومتي جمهورية مصر العربية والجمهورية القبرصية الموقع في القاهرة بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧، أما الدعوي الماثلة فيهدف منها المدعيان بالغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن عرض الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢ علي مجلس النواب، **فمن ثم يتعين التقرير برفض الدفع المشار إليه، مع الاكتفاء بذكر ذلك في الأسباب عوضاً عن المنطوق.**

أما **عن الدفع المبدي من الحاضر عن الدولة بعدم قبول الدعوي لرفعها من غير ذي صفة أو مصلحة**، فإن المادة (٤) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤ تنص على أن "السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات ...".

وتنص المادة (٣٢) منه علي أن "موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحُسن استغلالها، وعدم استنزافها، ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها.

...".

وتنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، علي أن " لا تقبل الطلبات الآتية:

(أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

(ب) ...".

ومن حيث إن الدعوي هي الوسيلة القانونية التي يلجأ بمقتضاها صاحب الشأن إلي السلطة القضائية أي إلي المحاكم لحماية حقه وأنه يشترط لقبول الدعوي أن يكون لرافعها مصلحة قانونية في إقامتها بأن يكون موضوع الدعوي هو المطالبة بحق أو بمركز قانوني أو التعويض عن ضرر أصاب حقاً من الحقوق وأن تكون المصلحة شخصية ومباشرة وقائمة وحالة بحسبان المصلحة هي الفائدة العملية التي تعود علي رافع الدعوي وذلك بأن يكون المدعي في حالة قانونية خاصة من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له.

ومن حيث إنه من المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا، إعمالاً لهذا النص، أن شرط المصلحة هو شرط جوهري، **يتعين توافره ابتداء عند إقامة الدعوى، كما يتعين استمرارة قائماً حتى صدور حكم نهائي فيها، وأن على** القاضي الإداري بما له من هيمنة على إجراءات الخصومة الإدارية التحقق من توافر شرط المصلحة، وصفة الخصوم فيها، والأسباب التي بُنيت عليها الطلبات، ومدى جدوى الاستمرار في الخصومة في ضوء تغير المراكز القانونية لأطرافها، وذلك حتى لا ينشغل القضاء الإداري بخصومات لا جدوى من ورائها، كما أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية تنصب على مشروعية القرار الإداري في ذاته، وتستهدف إعادة الأوضاع إلي ما كانت عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه، فإذا حال دون ذلك مانع قانوني لا يكون ثمة وجه للاستمرار في الدعوى، ويتعين الحكم بعدم قبولها لزوال المصلحة.

مجلس الدولة

كما أنه من المستقر عليه، أن المصلحة في دعوى الإلغاء تتميز عن مثيلاتها في الدعاوى التي تُقام أمام محاكم القضاء العادي أو دعاوى التضمين "القضاء الكامل" التي تُقام أمام محاكم مجلس الدولة، إذ أن المصلحة في الدعاوى المُشار إليها أخيراً يجب أن تستند إلي حق يحميه القانون للمدعي، اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، أما المصلحة في الدعاوى المذكورة أولاً، وهي دعاوى الإلغاء، فلا يلزم أن يكون المدعي ذا حق مسه القرار المطعون فيه، بل يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة، مادية كانت أو أدبية، في طلب الإلغاء، ذلك بأن يكون المدعي في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلي القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له، فلا تُقبل الدعوى المرفوعة من فرد ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار مهما تكن صلته بذي المصلحة الشخصية، لأن الشخص لا يملك التقاضي إلا في شأن نفسه.

وبناءً علي ما سبق بيانه؛ وإذ أقيمت الدعوي الماثلة طعناً علي قرار جهة الإدارة السلبي بالإمتناع عن عرض الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢ علي مجلس النواب، ولما كان الطعن في القرارات الإدارية هو طعن موضوعي عام مبني علي المصلحة العامة القصد منها مخاصمة القرار الإداري ذاته، فلا يتطلب في المدعي أن يكون صاحب حق بل يكفي أن يكون ذا مصلحة شخصية في إلغاء القرار المطعون فيه، ولما كان المدعيان من مواطني جمهورية مصر العربية ومن ثم تتوافر في شأنهما المصلحة المباشرة في إلغاء القرار المطعون فيه عملاً بأحكام الدستور والقانون وترسيخاً لمبدأ "السيادة للشعب" وحماية لموارد الدولة الطبيعية، **وعليه نري الالتفات عن هذا الدفع، ونكتفي بذكر ذلك في الأسباب عوضا عن المنطوق.**

وعن الدفع المبدى من نائب الدولة؛ بعدم قبول الدعوي لإنتفاء القرار الإداري: فإن قضاء هذه المحكمة مستقر على أن القرار الإداري يقوم حيث تمارس السلطة العامة إرادتها بوسيلة من وسائل التعبير عن هذه الإرادة التي أبلغها صوره هي صورة القرارات الإدارية سواء كانت إيجابية أو سلبية بالامتناع عن اتخاذ إجراء يوجب القانون على الإدارة اتخاذه فضلاً عما يجوز لقاضي المشروعية أن يتحرى قيامه من قرار يكشف واقع الحال بما لا يدع مجالاً لشك عن قيامه وهو ما يمكن نعته بالسكوت الملابس.

لما كان ذلك وكانت الطلبات في الدعوي على نحو ما سبق تحديدها وتكييفها على صحيح وجهها هي الطعن على قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن عرض الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢ علي مجلس النواب، وهو أحد الإجراءات التي استلزمها الدستور، فإن الدعوى بذلك تكون من جنس المنازعات الإدارية، وبالتالي يغدو الدفع بعدم القبول المبدى من جهة الإدارة في غير محله متعيناً الالتفات عنه.

ومن حيث إنه عن شكل الدعوي: فإن ميعاد الطعن على القرارات الإدارية السلبية يظل قائماً طالما ظلت جهة الإدارة على موقفها من الامتناع عن اتخاذ الإجراء الواجب عليها اتخاذه قانوناً، وإذ جاء طلب الإلغاء مقترنا بطلب وقف التنفيذ فإن الطلب الماثل يكون مستثنا من العرض على لجان التوفيق في بعض المنازعات، وفقاً لحكم المادة (١١) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن إنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات، **وإذ استوفت الدعوي سائر أوضاعه الشكلية الاخرى، فانها تضحي مقبولة شكلاً. ونكتفي بذلك رداً علي دفع جهة الإدارة بعدم قبول الدعوي شكلاً لرفعه بعد الميعاد.**

ومن حيث إن الفصل في موضوع الدعوي يغني بحسب الأصل عن بحث الشق العاجل منها.

ومن حيث إنه عن موضوع الدعوي:

فإن المادة (٣) من **دستور جمهورية مصر العربية الصادر بتاريخ ١٩٧١/٩/١٢** ؛ بحسبانه الدستور المطبق وقت تصديق جمهورية مصر العربية علي اتفاقية قانون البحار الموقعة بتاريخ ١٩٨٢/١٢/١٠، وصدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٠ بشأن خطوط الأساس التي تقاس منها المناطق البحرية لجمهورية مصر العربية، **وكذا**

مجلس الدولة

قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٣ بشأن الموافقة علي اتفاق تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والجمهورية القبرصية الموقع في القاهرة بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧، كانت تنص علي أن "السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها، ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين في الدستور".

وكانت المادة (١٥١) منه، تنص علي أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان.

وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

ومن حيث إن المادة (١) من **دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤** ، تنص علي أن "**جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة، موحدة لا تقبل التجزئة، ولا يتنزل عن شيء منها، نظامها جمهوري ديمقراطي** ، يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون.

...".

وتنص المادة (٤) منه، علي أن "**السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها**، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور".

وتنص المادة (٣٢) منه، علي أن "**موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحُسن استغلالها. وعدم استنزافها، ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها.**

...

ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون، ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً.

...

ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك".

وتنص المادة (٣٣) منه، علي أن "تحمى الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية".

كما تنص المادة (٣٤) من ذات الدستور، علي أن "للملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون".

وتنص المادة (٤٥) منه، علي أن "تلتزم الدولة بحماية بحارها وشواطئها وبحيراتها وممراتها المائية ومحمياتها الطبيعية.

ويحظر التعدي عليها، أو تلويثها، أو استخدامها فيما يتنافى مع طبيعتها، وحق كل مواطن في التمتع بها مكفول، كما تكفل الدولة حماية وتنمية المساحة الخضراء في الحضر، والحفاظ على الثروة النباتية والحيوانية والسمكية، وحماية المعرض منها للانقراض أو الخطر، والرفق بالحيوان، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون".

وتنص المادة (١٥١) من ذات الدستور علي أن "**يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب ، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقًا لأحكام الدستور.**
ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة.
وفى جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة".

ومن حيث إن **قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٣ بشأن الموافقة على اتفاقية قانون البحار "UNCLOS 1982" التي وقعت عليها مصر في مونتيجوبى بجامايكا بتاريخ ١٩٨٢/١٢/١٠** ، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ١٨ تابع بتاريخ ١٩٩٥/٥/٤ ، نص في المادة الثانية منه علي أن "حفاظا علي المصالح الوطنية المصرية – سترفق جمهورية مصر العربية وثيقة تصديقها إعلانات حول الموضوعات التالية إعمالا للمادة ٣١٠ من الاتفاقية:
١- إعلان بشأن البحر الإقليمي.
٢- ....
٨- خطاب بشأن ملاحظات جمهورية مصر العربية علي النص العربي للاتفاقية".

ومن حيث إن المادة (٥ – خط الأساس العادي) من اتفاقية قانون البحار "UNCLOS 1982" ، تنص علي أن "باستثناء الحالات التي تنص فيها هذه الاتفاقية علي غير ذلك ، **خط الأساس العادي لقياس عرض البحر الإقليمي هو حد** أدني الجزر علي امتداد الساحل كما هو مبين علي الخرائط ذات المقياس الكبير ، **المعترف بها رسميا من قبل الدولة** الساحلية".

وتنص المادة (٧ – خطوط الأساس المستقيمة) ، منها علي أن "١- حيث يوجد في الساحل انبعاج عميق وانقطاع، أو حيث توجد سلسلة من الجزر علي امتداد الساحل وعلي مسافة قريبة منه مباشرة ، يجوز أن تستخدم في رسم خط الأساس الذي يقاس منه عرض البحر الإقليمي طريقة خطوط الأساس المستقيمة التي تصل بين نقاط مناسبة.
٢- ...".

وتنص المادة (١٤ – الجمع بين طرق تحديد خطوط الأساس) ، من ذات الاتفاقية علي أن "يجوز للدولة الساحلية أن تحدد خطوط الأساس تباعا بأية طريقة من الطرق المنصوص عليها في المواد السابقة بما يناسب اختلاف الظروف".

وتنص المادة (١٥ – تعيين حدود البحر الإقليمي بين دولتين ذوات سواحل متقابلة أو متلاصقة) منها، علي أن "حيث تكون سواحل دولتين متقابلة أو متلاصقة ، لا يحق لأي من الدولتين ، في حال عدم وجود اتفاق بينهما علي خلاف ذلك ، أن تمد بحرها الإقليمي إلي أبعد من الخط الوسط الذي تكون كل نقطة عليه متساوية في بُعدها عن أقرب النقاط علي خط الأساس الذي يقاس منه عرض البحر الإقليمي لكل من الدولتين. غير أن هذا الحكم لا ينطبق حين يكون من الضروري بسبب سند تاريخي أو ظروف خاصة أخري تعيين حدود البحر الإقليمي لكل من الدولتين بطريقة تخالف هذا الحكم".

بينما تناول الجزء الخامس من الاتفاقية المذكورة تعريف وتحديد "المنطقة الاقتصادية الخالصة"، فنصت المادة (٥٥ – النظام القانوني المميز للمنطقة الاقتصادية الخالصة) منها، علي أن "المنطقة الاقتصادية الخالصة هي منطقة واقعة وراء البحر الإقليمي وملاصقة له، يحكمها النظام القانوني المميز المقرر في هذا الجزء، وبموجبه تخضع حقوق الدولة الساحلية وولايتها وحقوق الدول الأخرى وحرياتها للأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقية".

ونصت المادة (٥٦ – حقوق الدول الساحلية وولايتها وواجباتها في المنطقة الاقتصادية الخالصة) من ذات الاتفاقية، علي أن "١- للدولة الساحلية، في المنطقة الاقتصادية الخالصة: (أ) حقوق سيادية لغرض استكشاف واستغلال

الموارد الطبيعية، الحية منها وغير الحية، للمياه التي تعلو قاع البحر ولقاع البحر وباطن أرضه وحفظ هذه الموارد وادارتها، وكذلك فيما يتعلق بالأنشطة الأخرى للاستكشاف والاستغلال الاقتصاديين للمنطقة، كإنتاج الطاقة من المياه والتيارات والرياح، (ب) ...".

وتنص المادة (٥٧ – عرض المنطقة الاقتصادية الخالصة) منها، علي أن "لا تمتد المنطقة الاقتصادية الخالصة إلي أكثر من ٢٠٠ ميل بحري من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي".

وتنص المادة (٥٨ – **حقوق الدول الأخرى وواجباتها في المنطقة الاقتصادية الخالصة) منها، علي أن "١- في** المنطقة الاقتصادية الخالصة تتمتع جميع الدول، ساحلية كانت أو غير ساحلية، ورهنا بمراعاة الأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقية، بالحريات المشار إليها في المادة (٨٧) والمتعلقة بالملاحة والتحليق ووضع الكابلات وخطوط الأنابيب المغمورة وغير ذلك مما يتصل بهذه الحريات من أوجه استخدام البحر المشروعة دولياً كتلك المرتبطة بتشغيل السفن والطائرات والكابلات وخطوط الأنابيب المغمورة، والمتفقة مع الأحكام الأخرى من هذه الاتفاقية ...".

ومن حيث إن مفاد ما تقدم؛ أن دساتير جمهورية مصر العربية المتعاقبة أكدت علي أن السيادة للشعب، ونظم دستور ١٩٧١ أبرام المعاهدات والتصديق عليها في المادة (١٥١) منه؛ فأناط برئيس الجمهورية هذه السلطة، إلا أنه وبالنسبة لمعاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها. وجاء دستور ٢٠١٤ بنظام مغاير لما تضمنه دستور ١٩٧١؛ فخوّلت المادة (١٥١) منه رئيس الجمهورية تمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية، وإبرام المعاهدات، والتصديق عليها **وذلك شريطة أن يوافق عليها مجلس النواب،** اما عن المعاهدات المتعلقة بالصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة **فيجب دعوة الناخبين للاستفتاء على** ولا يتم التصديق عليها **إلا** بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة، **وتلك القيود والإجراءات تعد من الأمور واجبة الالتزام بها، وهي** لا تخاطب **فقط السلطة التي تبرم المعاهدة – رئيس الجمهورية – أو السلطة المقرر لها الموافقة – مجلس النواب –** فيما **يدخل في اختصاصها الدستوري، وإنما يمثل النكوص عنها حال لزومها استدعاء سلطة القضاء لمراقبة مشروعية** تلك **المعاهدات ومدي التزام سلطات الدولة بالإجراءات الدستورية إعمالاً لمبدأ "الموازنة والمراقبة" بين السلطات،** كما تضمنت الفقرة الثالثة من المادة (١٥١) حظر إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة.

كما أكد المشرع الدستوري علي أن موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، وتلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحسن استغلالها، وحماية الملكية العامة، وكذلك أكد علي التزام الدولة بحماية بحارها وشواطئها وبحيراتها وممراتها المائية ومحمياتها الطبيعية.

وحيث إنه وطبقاً لقواعد القانون الدولي العام فأن عناصر الدولة هي:

١- الإقليم "Territory"،
٢- شعب مستديم "Permanent Population"،
٣- الحكومة الفاعلة "Effective Government"،
٤- والقدرة علي الدخول في علاقات دولية وهو ما يسمي بالاعتراف الدولي "International Recognition".

وحيث إن إقليم الدولة يتكون من: الأرض، باطن الأرض، المياه المنحصرة بداخل الأرض، الأرض بأسفل تلك المياه، ساحل البحر حتي حد معين، المجال الجوي، والبحر الإقليمي. وأن التحديد الدقيق لإقليم الدولة يعد من المسائل ذات الأولوية القصوى للدول، لما يترتب علي ذلك من ممارسة حقوق السيادة علي تلك الأراضي والمناطق، والتي لا تشمل فقط التحكم فيها واستثمار ثرواتها، **بل تتضمن كذلك حق الدولة ذات السيادة من منع كافة الدول من ممارسة مثل تلك الحقوق في ذات المنطقة.**

مجلس الدولة

ومن حيث إن اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار ، الموقعة في ١٩٨٢، حددت الإطار العام لتحديد المياه الداخلية للدول "Inner waters"، وخط الأساس "Base Line"، وخط الأساس المستقيم "Straight base line"، وفرقت بين كل منهم وحددت حالات تطبيق أي منهم علي سبيل الحصر أو الجمع بينهما، بل ووضعت نظاماً لتعيين حدود البحر الإقليمي بين دولتين ذوات سواحل متقابلة أو متلاصقة " Delimitation of territorial seas between opposite or adjacent States" والذي تضمن التحديد عن طريق : ١- أتفاق الطرفين ، ٢- خط المنتصف "Median Line" ، ٣- أي خط أخر تفرضه الاعتبارات التاريخية أو ظروف الحال الأخرى، وهو الأمر المتروك لتقدير المحكمة المختصة سواء المشكلة طبقاً للاتفاقية محل النظر أو تلك التي تتفق الدول المتنازعة علي الخضوع لاختصاصها.

كما حددت ذات الاتفاقية في الجزء الخامس منها المقصود بالمنطقة الاقتصادية الخالصة " Exclusive Economic Zone – EEZ" بكونها تلك المنطقة الواقعة وراء البحر الإقليمي وملاصقة له – بمسافة لا تتعدي ٢٠٠ ميل بحري تقاس من خط الأساس الذي يقاس عليه عرض البحر الإقليمي" ويحق للدول الساحلية بعض حقوق السيادة ولكنها لا تمتلك سيادة كاملة فيها، فعلي سبيل المثال، يجوز مرور كافة السفن في المنطقة الاقتصادية الخالصة دون انتظار موافقة الدولة بعكس المياه الإقليمية التي فرض فيها القانون الدولي نظام العبور الأمن "Innocent passage"، وكذلك لكافة الدول ساحلية كانت أو غير ساحلية التحليق بالطائرات في أجواء المنطقة الاقتصادية الخالصة وذلك دون البحر الإقليمي للدولة، وللدولة الساحلية الحق في المطالبة بالمنطقة الاقتصادية الخالصة ولها التنازل عنها بعكس البحر الإقليمي فتلتزم الدولة الساحلية بالمطالبة به ومباشرة السيادة عليه، وتقتصر حقوق السيادة في المنطقة الاقتصادية الخالصة علي استغلال الموارد الطبيعية الموجودة في المياه التي تعلو قاع البحر والملتصقة بالقاع وباطن الأرض وحفظ هذه الموارد وادارتها، وكذلك الأنشطة الأخرى المتعلقة بالاستكشاف والاستغلال الاقتصاديين للمنطقة.

ومن حيث إن قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٠، بشأن خطوط الأساس التي تقاس منها المناطق البحرية لجمهورية مصر العربية، نص في المادة (الأولي) منه علي أن "يبدأ قياس المناطق الخاضعة لسيادة وولاية جمهورية بما فيها بحرها الإقليمي من خطوط الأساس المستقيمة التي تصل بين مجموعة النقاط المحددة بالإحداثيات الواردة في المادة الثانية". بينما تنص المادة (الثانية) منه، علي أن "الإحداثيات المشار إليها بالمادة الأولي وفقاً للمسند الجيوديسي (مسقط ماركيتور) هي: ١- في البحر المتوسط وفقا للمرفق رقم ١ الذى يعتبر جزءا لا يتجزأ من هذا القرار. ٢- ..." ، وتنص المادة (الثالثة) منه، علي أن "تعلن قوائم الإحداثيات الواردة بالمادة الثانية من هذا القرار وفقا للقواعد المعمول بها في هذا الصدد، ويخطر بها الأمين العام للأمم المتحدة".

وتضمن قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٣ الموافقة علي اتفاق تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والجمهورية القبرصية الموقع في القاهرة بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧، والمعروضة علي مجلس الشعب وتم الموافقة عليها بمضبطة الجلسة ٩٥ المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٣١ دور الانعقاد العادي الثالث، من الفصل التشريعي الثامن، والمنشورة بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٢١ بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٢٠، ونصت المادة (١) من تلك الاتفاقية علي أن "(أ) يتم تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة بين الطرفين علي أساس خط المنتصف الذي تكون كل نقطة علي طول امتداده متساوية الأبعاد من أقرب نقطة علي خطوط الأساس لكلا الطرفين. (ب) ..."، وتنص المادة (٢) منها، علي أن "في حالة وجود امتدادات للموارد الطبيعية تمتد بين المنطقة الاقتصادية الخالصة لأحد الأطراف وبين المنطقة الاقتصادية الخالصة للطرف الآخر، يتعاون الطرفان من أجل التوصل إلي اتفاق حول سبيل استغلال تلك الموارد"، وتنص المادة (٣) من ذات الاتفاقية، علي أن "إذا دخل أي من الطرفين في مفاوضات تهدف إلي تحديد منطقتها الاقتصادية الخالصة مع دولة أخري، يتعين علي هذا الطرف إبلاغ الطرف الأخر والتشاور معه قبل التوصل إلي اتفاق نهائي مع الدولة الأخرى إذا ما تعلق هذا التحديد بإحداثيات النقطتين (١) أو (٨)".

وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١١ لسنة ٢٠١٤ – **المطعون في صحة إجراءات إصداره – بالموافقة علي** الاتفاقية **الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية** وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، والذي نص علي أن "ووفق علي الاتفاقية الاطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، **وذلك مع التحفظ بشرط التصديق**". وحيث نصبت تلك الاتفاقية في المادة (١) منها، علي أن "إن هذه الاتفاقية ترسخ مبادئ التعاون بين الطرفين فيما يتعلق بتنمية المصادر الهيدروكربونية التي تمتد عبر خط المنتصف"، وتنص المادة (٢ - تعاريف) منها، علي أن "لأغراض هذه الاتفاقية: المرخص له: يعني أي شخص لديه الحق من جانب أحد الطرفين للبحث والاستغلال والتنمية فيما يتعلق بالموارد الهيدروكربونية في المنطقة الممنوحة، خط المنتصف: يعني خط المنتصف المحدد في اتفاقية الترسيم، المنطقة القريبة: ..."، وتنص المادة (٣ – تبادل المعلومات) منها، علي أن "طبقاً لأحكام اتفاقية السرية الموقعة بين الطرفين في الرابع من مايو عام ٢٠٠٦، يلتزم الطرفان بتبادل المعلومات ذات الصلة بالمصادر الهيدروكربونية عبر خط المنتصف او المنطقة القريبة منه"، وتنص المادة (٤ – الاستغلال المشترك لخزانات الموارد الهيدروكربونية عبر خط المنتصف) من ذات الاتفاقية، علي أن "١- عند تحديد أي خزان موارد هيدروكربونية عبر خط المنتصف يمكن استغلاله، يلتزم كل طرف أن يطلب من المرخص لهم المعنيين الوصول لاتفاق مشترك للاستغلال والتنمية لذلك الخزان "اتفاقية التوحيد" طبقاً للمبادئ المقررة في هذه الاتفاقية، ٢- تعرف "اتفاقية التوحيد" الخزانات الحاملة للموارد الهيدروكربونية عبر خط المنتصف، مع الأخذ في الاعتبار الآتي: أ) ...، ب) ...، ج) تقسيم الاحتياطي لكل طرف عبر خط المنتصف، د) ...". وأكدت المادة (٥ – الصحة والسلامة) منها علي التزام الطرفان باتخاذ كافة الإجراءات لضمان التزام المرخص لهم بمتطلبات الصحة والسلامة والبيئة علي الوجه المبين في تشريعاتهما، وخاصة ضمان سلامة وصحة الأفراد وحماية البيئة البحرية وسلامة الملاحة، ونصت المادة (٦) منها إجراءات الدخول والتفتيش، بينما نصت المادة (٧) علي الإختصاص القضائي، وتضمنت المادة (٨) أسس تسوية المنازعات بشأن تفسير الاتفاقية، ونصبت المادة (٩) علي الأحكام الختامية والتي تضمن (البند ٣) منها، علي أن "... تدخل هذه الاتفاقية الإطارية حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ تلقي آخر الإخطارات الدبلوماسية المتبادلة بين الطرفين والتي بمقتضاها يخطر كل منهما الآخر بالانتهاء من كافة المتطلبات القانونية الداخلية اللازمة التي تجعل هذه الاتفاقية الإطارية ملزمة للطرفين ...".

وحيث إن مفاد قرارات رئيس الجمهورية سالفة البيان؛ أنه وامتثالاً بالالتزام الدولي الملقي علي عاتق جمهورية مصر العربية بعد تصديقها علي اتفاقية **قانون البحار** ١٩٨٢، أصدر رئيس الجمهورية قراره رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٠ بشأن تحديد خطوط الأساس التي تقاس منها المناطق البحرية لجمهورية مصر العربية "Base Line"، وحددها بالنسبة للبحر المتوسط وفقاً للجدول رقم ١ المرفق بالقرار المذكور. وتضمن قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٣ **الموافقة** علي **اتفاق تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والجمهورية القبرصية الموقع في** القاهرة بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧، والذي تبني نظام خط المنتصف "Median Line" طبقاً للشروط والأوضاع المنصوص عليها في اتفاقية قانون البحار ١٩٨٢ بالنسبة لنظام التحديد بين دولتين ذوات سواحل متقابلة أو متلاصقة، وأكدت ذات الاتفاقية أنه في حال اكتشاف موارد طبيعية تمتد بين المنطقة الاقتصادية الخالصة لأحد الأطراف وتلك الخاصة بالطرف الآخر فأن الطرفان يلتزمان بالتعاون من أجل التوصل إلي اتفاق حول سبل استغلال تلك الموارد. **ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١١ لسنة ٢٠١٤ – محل الدعوي** – بالموافقة علي الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، **وذلك مع التحفظ بشرط التصديق**، وتضمنت تلك الاتفاقية مبادئ التعاون بين الطرفين فيما يتعلق بتنمية المصادر الهيدروكربونية التي تمتد عبر خط المنتصف علي النحو سالف البيان.

ومن حيث إنه يجدر الإشارة إلي أن القانون الدولي – اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ١٩٦٩ – مايز بين التوقيع علي الاتفاقية من ممثل الدولة "Treaty Signing"، والتصديق عليها "Ratification"، فبينما يدل المصطلح الأول علي مجرد توقيع ممثل الدولة علي بنود الاتفاقية دون دخولها حيز النفاذ في الدولة الموقعة إلا بعد اتخاذ الإجراءات القانونية الداخلية المتطلبة لاعتبارها من القوانين الداخلية للدولة، بينما يدل المصطلح الثاني علي اكتمال الشكل والإجراءات التي

استلزمها القانون الداخلي للدولة الموقعة علي الاتفاقية لدخولها حيز النفاذ كأحد قوانين تلك الدولة، وتختلف الإجراءات باختلاف الأنظمة القانونية لكل دولة فمنها من يشترط عرضها علي السلطة التشريعية أو أي سلطة أخري مختصة بالاتفاقيات الدولية. ويتلوا ذلك دخول تلك الاتفاقية ذاتها حيز النفاذ بين الدول الموقعة عليها "Entry into Force" وتنص الاتفاقية عادة علي كيفية حدوث ذلك، **ففي الاتفاقيات الثنائية يكون ذلك بتبادل وثائق التصديق، وفي الاتفاقيات** متعددة الأطراف يكون بإيداع عدد معين من وثائق التصديق لدي سلطة مختصة لحفظها كالأمين العام للأمم المتحدة.

وهدياً علي ما تقدم؛ وبانزال المفهوم القانوني سالف الذكر علي واقع الدعوي الماثلة، فإنه لما كان الثابت من الأوراق – خاصة الشهادة الصادرة عن الإدارة المركزية للإحصاء والفهرس بمجلس النواب المستخرجة بناء علي التصريح الصادر عن هيئة مفوضي الدولة والمقدمة طي حافظة مستندات المدعيان المودعة أثناء تحضير الدعوي أمام الهيئة بجلسة ٢٠١٦/١١/١٧ – صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٣١١ لسنة ٢٠١٤ بالموافقة علي الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، **والمنشور في الجريدة الرسمية بالعدد رقم ٤٨ بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٧، وأن الاتفاقية المذكورة لم يتم عرضها علي مجلس النواب** – حتي تاريخ كتابة التقرير الماثل – وذلك بالمخالفة لنص المادة (١٥١) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤، والتي نصت صراحة علي وجوب موافقة مجلس النواب علي المعاهدات الدولية قبل التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية، وإذ امتنعت جهة الإدارة عن عرضها علي مجلس النواب علي النحو المنصوص عليه في الفقرة الأولي من المادة المذكورة، **فيمثل امتناعها قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً للدستور والقانون، مما يتعين معه التقرير – للقضاء – بإلغائه.**

ولا ينال من ذلك القول – علي نحو ما ساقه وكيل الدولة في مذكرة دفاعه – بأن الاتفاقية محل الدعوي منبثقة عن الاتفاق بين ذات الدولتين الموقع في ٢٠٠٣/٢/١٧ ويعتبر جزءً لا يتجزأ منها وعليه أضحي هذا الاتفاق بمثابة عملاً تشريعياً له قوة القانون، إذ أن ذلك مردوداً عليه بأن المشرع الدستوري – سواء في الدستور الحالي أو دستور ١٩٧١ – وضع آليات إصدار القوانين والسلطة القائمة عليه "مجلس النواب" – وكذا اختصاص السلطة التنفيذية بإصداره حال الضرورة وفي غيبة السلطة التشريعية – ولم يتضمن ذلك التنظيم الاتفاقيات والمعاهدات المنبثقة، فضلاً عن أن الاتفاقية الموقعة في ٢٠٠٣/٢/١٧ تضمنت تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة، بينما اشتملت الاتفاقية محل الدعوي علي مبادئ التعاون بين الطرفين فيما يتعلق بتنمية المصادر الهيدروكربونية التي تمتد عبر خط المنتصف، وحيث نصت المادة (٢) من الاتفاقية الأولي علي أن "في حالة وجود امتدادات للموارد الطبيعية تمتد بين المنطقة الاقتصادية الخالصة لأحد الأطراف وبين المنطقة الاقتصادية الخالصة للطرف الآخر، يتعاون الطرفان من أجل التوصل إلي اتفاق حول سبل استغلال تلك الموارد"، وهو مناط الاتفاقية الثانية الموقعة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، إذ أن الاتفاقية الأولي لم تحيل لاتفاقية ثانية وإنما أكدت علي التزام طرفي الاتفاقية بالتعاون للتوصل إلي **اتفاق منفصل** لاستغلال الموارد حال اكتشافها في المنطقة الاقتصادية الخالصة وكانت تلك الموارد تمتد عبر خط المنتصف، وهو ما كان يتعين معه الالتزام بالإجراءات الدستورية للتصديق علي الاتفاقيات الدولية.

ولا يدحض ذلك القول بأن الاتفاقية محل الدعوي تم التوقيع عليها بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢، أي قبل صدور دستور ٢٠١٤، ومن ثم لا ينطبق عليها نص المادة (١٥١) من الدستور المذكور، إذ أن ذلك مردوداً عليه بأنه وأن تم التوقيع علي الاتفاقية بتاريخ سابق علي صدور دستور ٢٠١٤، إلا أن الدستور المذكور صدر قبل التصديق عليها، وحيث ولدت هذه الاتفاقية في ظل فترة انتقالية إلا أن أركانها لم تكتمل في ظل تلك الفترة، وبالتالي كان الأولي بجهة الإدارة احترام إرادة الناخبين والالتزام بالنصوص الدستورية خاصة نص المادة (١٥١) من دستور ٢٠١٤ فيما تضمنه من عرض الاتفاقية علي مجلس النواب قبل التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

أما عن طلب المدعيان المتضمن إلزام جهة الإدارة بدعوة الناخبين للاستفتاء علي الاتفاقية المذكورة أو ما سبقها من اتفاقيات بشأن ترسيم الحدود في تلك المنطقة، فإن الثابت من الاطلاع علي الاتفاقية الموقعة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢؛ انها لم تتضمن أية بنود تتعلق بالصلح أو التحالف أو ما يتعلق بحقوق السيادة علي النحو الذي استلزمته الفقرة الثانية من

مجلس الدولة

المادة (١٥١) من دستور ٢٠١٤، علي النحو سالف البيان عند عرض نصوص مواد تلك الاتفاقية، أما عن الاتفاقية الموقعة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والجمهورية القبرصية في القاهرة بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧، والصادر بها قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٣، فإن الثابت من الاطلاع علي الشهادة الصادرة عن الإدارة المركزية للاحصاء والفهرس بمجلس النواب – سابقة الإشارة اليها – أنه تم عرضها علي مجلس الشعب وتم الموافقة عليها. بمضبطة الجلسة ٩٥ المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٣١ دور الانعقاد العادي الثالث، من الفصل التشريعي الثامن، **وهو مناط** نص المادة (١٥١) **من دستور ١٩٧١ بحسبانة النص واجب التطبيق علي هذه الاتفاقية من حيث الزمان**، أذ أن ما نصت عليه المادة (١٥١) من دستور ٢٠١٤ وما استحدثته من أحكام خاصة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية يكون مجال سريانه الزمني بالنسبة للوقائع المستقبلية التي تقع بعد صدوره في ١٨ يناير ٢٠١٤، ودونما مساس **بالحقوق المكتسبة او بالمراكز القانونية التي تمت في ظل القاعدة السابقة عليه، مما لا يكون معه لهذا الدستور ثمة أثرا رجعى يسوغ معه** للمدعيين المطالبة بدعوة الناخبين للاستفتاء علي المعاهدات والاتفاقيات التي وقعت **ثم صدق عليها رئيس الجمهورية بعد اتخاذ الإجراءات الدستورية في ظل القاعدة السابقة**، الأمر الذى يضحى معه الطلب الماثل غير قائم على سندا صحيح سواء من حيث الواقع أو القانون خليقة بالرفض.

ومن حيث إن من يخسر الدعوى يُلزم بمصروفاتها عملاً بنص المادة (١/١٨٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨.

"فلهذه الأسباب"

نرى الحكم:

أولا: برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة والقضاء عموماً بنظر الدعوي، وباختصاصها.

ثانياً: بقبول الدعوي شكلاً، وفي الموضوع بالغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن عرض الاتفاقية الإطارية بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية قبرص بشأن تنمية الخزانات الحاملة للهيدروكربون عبر تقاطع خط المنتصف والموقعة في القاهرة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٢ علي مجلس النواب، مع ما يترتب علي ذلك من آثار، ورفض ما عدا ذلك من طلبات، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

المقرر
شادي حمدي الوكيل
سبتمبر ٢٠١٩

مفوض الدولة
المستشار د./ محمد الدمرداش زكي العقالي
نائب رئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة