(١٩٤)

مصنفات فنية سمعية وسمعية بصرية- سلطة تقدير الشأن الإسلامى - ولاية الأزهر وهيئاته وإداراته - ركن السبب فى القرار الإدارى بالترخيص الصريح أو الضمنى أو رفض الترخيص - القرار الضمنى بالترخيص - إتاحة العلم لامكان التقدير للجهة صاحبة الرأى الملزم.

استبان للجمعية العمومية أن الرقابة على المصنفات الفنية، سمعية وسمعية بصرية، تخضع لأحكام القانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ بشأن حماية حق المؤلف، والقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم الرقابة على الأشرطة السينمائية ولوحات الفانوس السحرى والأغانى والمسرحيات والمنلوجات والاسطوانات وأشرطة التسجيل الصوتى، وأن كلا القانونين جرى تعديله بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢.

وبهذا القانون الأخير اضيفت (المادة ٧ مكرراً) إلى قانون حماية حق المؤلف، حظرت على كل صاحب حق فى استغلال المصنفات السمعية والسمعية البصرية وعلى من يزاول هذا النشاط إنتاج أى من هذه المصنفات أو نسخه أو تصديره أو طرحه للتداول أو تحويله أو عرضه « إلا بعد الحصول على ترخيص من وزارة الثقافة» وخولت وزير الثقافة تعيين الجهة المختصة بمنح الترخيص وشروطه وإجراءاته.

وبهذا القانون الأخير أيضاً، عدل العديد من مواد قانون « تنظيم الرقابة على الأشرطة..»، واستحدث تعبير « المصنفات السمعية والسمعية

البصرية» للإشارة إلى كل مايثبت بالوسائل التقنية من أشرطة واسطوانات وغيرها وقررت المادة (١) معدلة أن « تخضع لرقابة المصنفات.. وذلك بقصد حماية النظام العام والآداب ومصالح الدولة العليا». وحظرت المادة (٢) المعدلة التصوير والتسجيل والنسخ والتحويل والأداء والعرض والاذاعة والتوزيع والتأجير والتداول والبيع والعرض لبيع، بالنسبة لتلك المصنفات، وذلك «بغير ترخيص من وزارة الثقافة» وأحالت المادة (٤) معدلة إلى اللائحة التنفيذية لبيان الجهة المختصة بإصدار الترخيص وشروطه وغير ذلك، ثم أوجبت أن يصدر قرار البت فى طلب الترخيص خلال شهر أو ثلاثة أشهر حسب أنواع النشاط المشار إليها فى المادة (٢)، وإلا اعتبر الترخيص ممنوحاً. كما أوجبت عند الرفض أن يكون الرفض مسبباً. ونظمت المادة (١٢) المعدلة طريق التظلم من قرار رفض الترخيص وتشكيل لجنة بقرار من الوزير يكون رئيسها أحد نواب رئيس مجلس الدولة وأعضاؤها الأربعة الآخرون ممثلين لهيئة الاستعلامات وللمجلس الأعلى للثقافة ولأكاديمية الفنون ولمجلس النقابة التابع لها نوع المصنف محل التظلم.

واستظهرت الجمعية العمومية من كل ذلك، أن قرار الترخيص إنما يصدر عن وزارة الثقافة، وهو قرار إيجابى يصدر بالافصاح الصريح بالترخيص أو يصدر بالاستخلاص الضمنى بعدم الممانعة عن الترخيص، وهو استخلاص يستفاد من الدلالة السكوتية بمضى شهر واحد أو

ثلاثةأشهر دون البت فى الطلب، أو يصدر القرار بالافصاح الصريح برفض الترخيص، على أن يكون قرار الرفض مسبباً. كما تستظهر الجمعية العمومية أن الرقابة المستهدفة بأعمال سلطة الترخيص بالموافقة أو الرفض، إنما تتغيا « حماية النظام العام والآداب ومصالح الدولة العليا» ومن ثم فإن المصلحة العامة التى تشكل ركن الغاية فى القرار الإدارى بالترخيص أو برفضه، إنما تتمثل فى حماية النظام العام ومصالح الدولة العليا، وأن ركن السبب فى القرار ذاته يدور فى هذا الفلك الذى عينته وأشارت إلى عناصره العامة العبارة الأخيرة من المادة (١) المعدلة من قانون تنظيم الرقابة رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ سالف الذكر.

ومادام فضيلة الأمام الأكبر يتساءل عن وجه إعمال هذه الأحكام فيما يتعلق بقضايا الإسلام، فقد وجب لتحرير هذه المسألة النظر فيما يستوى به القرار الإدارى من حيث الغاية المستهدفة والسبب الدافع، فى إطار ما أشار إليه القانون من حماية للنظام العام والآداب ومصالح الدولة العليا وصلة الإسلام بهذا الوعاء العام للغايات والأسباب المحيطة بالقرارالإدارى المنظور.

ومنذ انتظمت الجماعة المصرية فى دولة ذات دستور منظم لوجودها كشخص معنوى عام وكأبنية وهياكل تنظيمية، حرصت دساتيرها الوضعية بعامة على النص على أن «الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية» وتتابع وجود هذا النص فى دساتيرها المتغيرة عبر مراحل التاريخ

الدستورى الحديث، أوردته المادة (١٤٩) من دستور١٩٢٣ فى عهد النظام الملكى البرلمانى، وأوردته بنصه المادة (١٣٨) من دستور١٩٣٠ الذى تخلل العهد ذاته سنين معدودة، عاد بعدها دستور٢٣، ثم أوردته بنصه المادة (٣) من دستور١٩٥٦ فى العهد الجمهورى الرئاسى، كما أوردته بنصه المادة (٥) من دستور ١٩٦٤ فى عهد نظام جمهورى بين البرلمانية والرئاسية، ثم أوردته المادة (٢) من دستور١٩٧١ بنصه وأضافت إليه عبارة ومبادىء الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع».

وعبر هذا النص بهذا المفاد مراحل تاريخية كاملة من النظام الملكى إلى النظام الجمهورى ومن النظام البرلمانى إلى النظام الرئاسى إلى نظام مشترك، ومن نظم اجتماعية إلى نظم اجتماعية أخرى، وأن ثباته بنصه ومعناه رغم كل ذلك، إنما يفيد أنه يكشف عن إقرار التشريع الوضعى للدولة الحديثة بأنه نصر ويقر حقيقة أكثر رسوخاً وأدوم بقاء. وأوغل فى الدلالة عن جوهر« النظام العام والآداب»، بما لايتغير بتغير الدساتير ونظم الحكم والنظم الاجتماعية.

والإسلام دين الغالبية الغالبة من الشعب المصرى. بحسبان أن الشعب هو الركن الركين للدولة التى ينظمها الدستور، ومن ثم تقود خصائصه الثابتة فى الواقع بحسبانها من خصائص الدولة المعترف بها فى القانون، وقد نص دستور ١٩٧١ فى المادة (٥) على أن مبادىء الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع، وبذلك يظهر

أن الإســـلام ومبادئه وقيمه إنما يتخلل النظـــام العـــام والآداب وهـــو كذلك مما تتضمنه المصالح العليا للدولـــة، حسب الصيغة التى أقـــام بها قانون الرقابة على المصنفات ركـــن الغايـــة فى القرار الصادر بشأن الترخيص بأى من هذه المصنفـــات.

وفى هذا الاطار استعرضت الجمعيـــة العـــموميـــة الأحكام المتعلقـــة بالقـــوانين الخـــاصـــة بالأزهر الشـــريف ونظرة المشـــرع الوضـــعى فى مـــصـــر الحـــديثـــة، منذ انتظم لهـــيـئـــات الدولة والمجـــتـــمع تقنينات ولوائـــح ونظم تشـــريعـــيـــة، تصـــدرها جـــهـــات التـــشـــريع ذات الولاية فى امـــضـــاء النظم وحراستها. استعرضت الجمعية العمومية ما أوردته هذه النظـــم بشأن الأزهر الشـــريف ومـــارســـمـــتـــه له من وظائف ومـــانيط به من دور فى بناء المجتـــمع المصـــرى الحـــديث، بمراعـــاة أن الأزهر هيئـــة تقـــوم على الحفظ والتـــدريس والبـــحث فى علـــوم هى دين للغـــالبـــيـــة الغـــالبـــة، ومن هـــذا الدين تستمد عقائد وقيم وأصـــول احتكام.

وقـــد صـــدر أول قـــانون بشـــأن تنظيم الجـــامع الأزهـــر والمعـــاهد الدينيـــة العلمية الإسلامية تنظيماً شاملاً برقم ١٠ لسنة ١٩١١، ونص فى المادة (١) منه على أن « الجـــامع الأزهر هو المعـــهـــد العلمـــى الإســـلامى الأكـــبـــر..» وفى المادة (٢) منه على أن « الغـــرض من الجـــامع الأزهر والمعـــاهد الأخـــرى هو القيام على حفظ الشريعة الغراء وفهم علومها ونشرها على وجه يفيد الأمة وتخريج علماء يوكل إليهم أمر التعاليم الدينية ويلون الوظائف الشرعية فى

مصالـح الأمـة ويرشدونها إلى طرق السعـادة » ونصت المادة (٤) منه علي أن «شيـخ الجـامع الأزهـر هـو الأمـام الأكبـر لجـميع رجـال الديـن والرئيـس العـام للتعليم فيـه وفـى المعاهـد الأخرى، والمشـرف الأعلى على السـيـرة الشـخـصـيـة الملائمـة لشـرف العلـم والديـن..» ونص القـانـون ٤٩ لسنـة ١٩٣٠ باعـادة تنظيـم الأزهـر والمعـاهـد الدينيـة العلمية الإسلاميـة فى المـادة (١) منه علي أن « الجامع الأزهـر هو المعهد الدينى العلمـى الإسـلامى الأكبـر، والغـرض منه هـو : ١ - القـيـام على حـفظ الشـريعـة الغـراء، أصـولهـا وفـروعـهـا، وعلى تعليـم اللغـة العربيـة، ونشـرهـا على وجـه يفيـد الأمة ويرشدهـا إلى طـرق السعـادة. ٢ - تخـريج العلمـاء...». ونصـت المـادة (٩) منه علي أن « شـيخ الجـامع الأزهـر هـو الأمـام الأكـبـر لجـميـع رجـال الدين والمشـرف الأعلى على الـسـيـرة الشـخـصـيـة الملائمـة لشـرف العلـم والدين بالنسـبـة لأهـل العلـم..» ثـم صـدر القانـون ٢٦ لسنـة ١٩٣٦ فاحتـفظـت المادة (١) منه بنـص المادة (١) من القانـون السابق عليه، واحتفظـت المادة (٦) منه بنـص المادة (٩) من القانـون السابق أيضاً.

وفى عـام ١٩٦١ صـدر القـانون رقـم ١٠٣ بشـأن إعـادة تنظيـم الأزهـر والهيئـات التى يشـملهـا . ونصت المادة (٢) منه على أن « الأزهر هو الهيئة العلمية الإسلامية الكبرى التى تقوم على حفظ التراث ودراسته وتجليته ونشره، وتحمل أمانة الرسالة الإسلامية إلى كل الشعوب، وتعمل على إظهار

حقيقة الإسلام وأثره فى تقدم النشر ورقى الحضارة وكفالة الأمم..» ونصت المادة (٤) منه على أن « شيخ الأزهر هو الأمام الأكبر وصاحب الرأى فى كل مايتصل بالشئون الدينية والمشتغلين بالقرآن وعلوم الإسلام..».

واستظهرت الجمعية العمومية من هذه النصوص فى تتابعها الزمنى، ان التشريع الوضعى الذى بنى الهياكل الحديثة للدولة والمجتمع، قد اطردت أعرافه وسياساته التشريعية على أن يوكل للأزهر الشريف فى كل تنظيم له، مهمة حفظ الشريعة الغراء وفهم علومها ونشرها وحفظ التراث ونشره وحمل أمانة الرسالة الإسلامية إلى الشعوب كلها، مع إظهار حقيقة الإسلام وأثره، وان لفضيلة شيخ الأزهر مقام الأمام الأكبر وله مرتبة الإشراف، وقد عبر عنه القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١النافذ حالياً بأنه «صاحب الرأى فى كل مايتصل بالشئون الدينية..» بتعريف للرأى يفيد فى اللغة القصر(وأن خبر الجملة مقصور على مبتدأها) وقد يفيد عدم مماثلة غيره من جنسه له.

ويتبين للجمعية العمومية من مطالعة قانون الأزهر سالف البيان ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم٢٥٠ لسنة ١٩٧٥، أن القانون أنشأ بين هيئات الأزهر « مجمع البحوث الإسلامية بحسبانه الهيئة العليا للبحوث الإسلامية التى

تقـــوم بدراســـة وتجديـــد الثقافـــة الإسـلاميـة حسـبمـا أوضحـــت المادتـــان (١٥ و٢٥) من القـانون، ويرأسـه شيخ الأزهر طبقـاً للمـادة (١٨)، وأن اللائحـة التنفيـذية للقـانون أوضحت فى المادة (١٥) واجبـات المجمع ومنهـا « ٧- تتـبع مـاينشـر عن الإسـلام والتـراث الإسـلامى من بحـوث ودراسـات فى الداخل والخـارج بما فـيهـا من رأى صـحـيح أو مـواجـهـتهـا بالتـصـحـيح والـرد». كـمـا نصت المادة (٣٨) من اللائحـة على أن « إدارة الثقافة والبعـوث الإسـلامية هى الجهاز الفنى لمجمع البحـوث الإسـلامية ومـديرها هـــو أمـين عـام المجـمع..» ونصت المادة (٣٩) على أن من بين الإدارات هذه « إدارة البـحـوث والنشـــر » التى عـقـدت لهـــا المـــادة (٤٠) ولايـــة مـراجـعـــة المصـحـــف الشـريـــف والتـصـريـــح بطبـعـــه وتداولـــه، وكـذلـك « ٢ - فـحص المؤلفـات والمصنفـات الإسـلامـيـة أو التى تتـعـرض للإسـلام وابداء الرأى فيها بنشرها أو تداولها أو عرضها ..».

ومن حـيث إنه يبـين من ذلك كله، أن الأزهـر هو الهـيـئـة التى ناط بهـا المشـرع الـوضـعى حفظ الشـريعة والتـراث ونشـرهمـا وحـمل أمانة الـرسـالة الإسـلامـية إلى كل الشـعـوب، بالتصـدى لأداء هـذه المهام، وأن شيخ الأزهـر هو صـاحب الرأى فـيما يتصل بالشـئـون الدينية، وأن المجمع بما يتبعه من إدارات ومنهـا إدارة البـحـوث والنشـر هـــو من له ولاية مـراجـعـة المصـحف الشـريف، ومن له التـصـدى لفـحص المؤلفـات والمصنفـات التى تتـعـرض للإسـلام وإبداء الرأى فيها. الأمر الذى جعل هذه الهيئة هى الجهة صاحبة

التقدير فيما يتعلق بالشئون الإسلامية، وهو التقدير الذى ينبنى على إعماله اتخاذ القرارات الملزمة والمنشئة للمراكز القانونية والمعدلة لها مما تتخذ جهات الإدارة فى الدولة بموجب الولايات والصلاحيات التى خولها القانون لأى من هذه الجهات، ومن بينها ماخوله القانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ والقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ المعدلان بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢ من ولايات ناطها بوزارة الثقافة بشأن الرقابة على المصنفات السمعية والسمعية البصرية.

ومن ثم تكون سلطة تقدير الشأن الإسلامى الذى يتخلل حماية النظام العام والآداب والمصالح العليا للدولة، تكون سلطة تقدير هذا الشأن من ولايات الأزهر وهيئاته وإداراته حسب قانونه، وبهذا التقديريقوم ركن السبب المتعلق بالشأن الإسلامى والمستمد من هذا الشأن. وذلك فى القرار الإدارى الذى تملكه وزارة الثقافة، فيما تجريه من رقابة على تلك المصنفات، وفيما تصدره إعمالاً لهذه الرقابة من مقررات بالترخيص الصريح أو الضمنى، أو برفض الترخيص بأى من المصنفات السمعية والسمعية البصرية، متى كان الشأن الإسلامى داخلاً فى تكوين النظام العام والآداب ومصالح الدولة العليا ومتخللاً لها، ومتى لزم تقدير الشأن الإسلامى فى هذا الأمر.

ومن ثم فإن إبداء الأزهر- بواسطة هيئاته - رأيه فى تقدير هذا الشأن الإسلامى، يكون ملزماً للجهات التى نيط بها إصدار القرار، وذلك فيما

ينبنى عليه هذا القرار من تقدير لهذا الشأن ولما يتخلله بالنسبة للنظام العام والآداب ومايجرى مجراهما . ويصدق ذلك على وزارة الثقافة فيما تصدره من قرارات بالترخيص الصريح أو الضمنى أو رفض الترخيص بأى من المصنفات محل طلب الرأى.

وفى إطار هذا الوضع للمسألة فإن الجمعية العمومية قد لاحظت، أن القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٥ بشأن تنظيم طبع المصحف الشريف والأحاديث النبوية قد خص فى المادة (١) مجمع البحوث الإسلامية « دون غيره» بالإشراف على طبع المصحف الشريف ونشره وتوزيعه وعرضه وتداوله وتسجيله للتداول، وكذا الأحاديث النبوية، وخص الأمين العام لمجمع البحوث الإسلامية بأى من ذلك كله أو بعضه وفقاً للشروط والقواعد التى يصدر بها قرار من شيخ الأزهر، وأتاح منح صفة الضبط القضائى للعاملين فى تطبيق هذا القانون، وفرض عقاباً جنائياً على المخالفين له، وكل ذلك يتيح للأزهر الشريف بهيئة مجمع البحوث وأمين ولايه إصدار القرار بالترخيص ، فى خصوص أحكام هذا القانون وبالنظر للقرآن الكريم والأحاديث النبوية الشريفة كلها أو بعضها، وذلك دون اكتفاء بالتقدير الذى يستند إليه قرار الترخيص فى غير هذا الأمر من مصنفات سمعية أو سمعية بصرية.

كما لاحظت الجمعية العمومية، أن القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٥ سالف البيان أحال فى تطبيق أحكامه « لما تقرره اللائحة التنفيذية

للقانــون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن اعادة تنظيم الأزهر والهيئات التى يشملها ». ومن ثم فإنه فى تطبيق أحكام القانــون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٥ قد سارت أحكام اللائحــة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس الجمهوريــة رقم ٢٥٠ لسنــة ١٩٧٥ ذات قوة نفاذ تصل إلى مرتبة القانون بموجب الإحالة الصريحــة الحاصلة.

وتلاحظ الجمعيــة العمومية أيضــا، أنه إذا كانت المادة (٤) مــن القــانــون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ مــعــدلاً بالقــانــون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢، نصــت على أن قــرار البت بالتــرخيص يصــدر خــلال شهر أو ثلاثــة أشــهــر حــسب الأحــوال فــإذا لم يصــدر خــلال هــذه المــدة يعــتــبــر التــرخيــص ممنوحــاً، فإن مــفاد ذلك أن ثمة ترخيص يصدر به قــرار ضمنــى بفوات شهر أوثلاثــة أشهر على الطلب. وأن الترخيص هــنا يستــفــاد بالدلالــة السكوتيــة من عــرض الطلب علــى جهــة إصدار القــرار وتقديــر ملاءمات البت فيه وانقضــاء تلك المــدة على العرض. وأن الدلالــة السكوتية التــى تفيد الموافقة فى هــذه الحالــة إنما تتأتــى مــن فــوات المــدة المضــروبــة مع توافر العلــم بالطلب وإمكان التقــديــر لمــدى الملاءمة . وغنــى عن البيان أن هذه الدلالــة الضمنية لاتستفاد إلا عــند إتاحة العلم لإمكان التقدير للجهة صاحبــة الــرأى الملــزم الذى يصــدر القــرار بنــاء على تقــديرهــا، وذلك حينمــا يدخل تقــديرها فى عناصر السبب الذى يقوم عليه القرار.

وتلاحظ الجمعيـــة العمومية أخيـراً أن غير الشأن الإسـلامـى مما يشكل جوانب تقدير تدخـل فى إطار المصالـــح العليا للدولـة أو غيرها من جوانـب النظـــام العـــام ذات التميز عن الأمـور الإسـلامية والدينية، فـإن وزارة الثقافـة تملك بالنسبـة لها ماتملكه من مكنات التقدير الذى يتشكل به سبب القرار ويستجمع عناصره.

(فـتـوى رقم ١٢١بتـاريخ ١٩٩٤/٢/١٠ جلسـة ١٩٩٤/٢/٢ ملف رقم ٦٣/١/٥٨)