بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٣٢٩
بتاريخ :	٢٠٠٩/٦/١٥

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٨٦ / ٣ / ١٠٩٣

السيد المهندس / وزير الإسكـــان والمرافق والتنمية العمرانية

تحية طيبة ،،،،،،، وبعد ،،،،،،

بالإشارة إلى كتابكم رقم (٦٤٨) المؤرخ ٢٠٠٨/١٢/٢٨ فى شأن طلب الرأي في مدى جواز تطبيق الكتاب الدوري رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ الصادر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن تطبيق أحكام الرسوب الوظيفي على أعضاء الإدارات القانونية المعاملين بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أصدر الكتاب الدوري رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تطبيق أحكام الرسوب الوظيفى على أعضاء الإدارات القانونية المعاملين بالقانون رقم (٤٧) لسنة١٩٧٣ عند الترقية ، والذي انتهى إلى تطبيق قرارات الترقية بالرسوب الوظيفي على أعضاء الإدارات القانونية بالهيئات العامة بمراعاة توافر المدد البينية المنصوص عليها في المادة (١٣) من قانون الإدارات القانونية جنباً إلى جنب مع المدد المتطلبة للترقية بالرسوب الوظيفي فى حين أن للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع سابق إفتاء بعدم جواز تطبيق أحكام الرسوب الوظيفي على أعضاء الإدارات القانونية (ملف رقم ١٠٥٨/٣/٨٦ بجلسة ٢٠٠٥/٧/٧) ، وإزاء هذا الخلاف فقد ارتأيتم طلب الرأي في مدى جواز تطبيق أحكام الكتاب الدوري المشار إليه فى ضوء إفتاء الجمعية العمومية آنف البيان.

نفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في الأول من ابريل لسنة ٢٠٠٩ الموافق ٦من ربيع ثاني لسنة١٤٣٠هـ. فاستعرضت القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها والذى ينص في المادة (١) من مواد إصداره على أن : " تسري أحكام القانون المرافق على مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها "، وفي المادة (١) من مواد القانون ذاته على أن : " الإدارات القانونية في المؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية أجهزة معاونة للجهات المنشأة فيها ، وتقوم بأداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير الإنتاج والخدمات، ..... " وفى المادة (١١) على أن: "تكون الوظائف الفنية في الإدارات القانونية الخاضعة لهذا القانون على الوجه الآتي: – مدير عام إدارة قانونية – مدير إدارة قانونية – محام ممتاز - محام . وتحدد مرتبات هذه الوظائف وفقا للجدول المرفق بهذا القانون " . وفى المادة (١٣) على أن : " يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف الفنية بالإدارات القانونية أن تتوافر فيه الشروط المقررة في نظام العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام حسب الأحوال ، وأن يكون مقيدا بجدول المحامين المشتغلين طبقا للقواعد الواردة في المادة التالية ، ....." وفى المادة (١٤) على أن: " مع مراعاة ما هو منصوص عليه في المادة التالية يكون التعيين في وظائف الإدارات القانونية في درجة محام ثالث فما يعلوها بطريق الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة على أساس مرتبة الكفاية مع مراعاة الأقدمية بين المرشحين عند التساوي في الكفاية " وفى المادة (٢٤) على أن : " يعمل فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون ، بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال وكذلك باللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية".

ولاحظت الجمعية العمومية أن القانون رقم (١) لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ينص فى المادة الأولى منه على أن " يستبدل الجدول المرفق بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة والجدول المرفق بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام على حسب الأحوال بالجدول المرفق بالقانون رقم٤٧لسنة ١٩٧٣، بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ، ويستمر العمل بالقواعد الملحقة بهذا الجدول " كما ينص في المادة الثانية منه على أن : "تدمج وظائف محام رابع ومحام ثالث ومحام ثان في وظيفة محام وتعادل بالدرجة الثالثة من الجدول، وتدمج وظيفتا محام أول ومحام ممتاز في وظيفة محام ممتاز وتعادل بالدرجة الثانية من الجدول، وتعادل وظيفة مدير إدارة قانونيه بالدرجة الأولى ، وتعادل وظيفة مدير عام إدارة قانونيه بدرجة مدير عام من الجدول ، وتعادل الوظائف الأعلى التي قد تنشئها المؤسسات والهيئات و الشركات في إداراتها القانونية وفقا لظروفها بباقي الوظائف الواردة في الجدول. وينقل شاغلو وظائف الإدارات القانونية إلى الدرجات المعادلة لوظائفهم بالجدول الجديد مع احتفاظهم بصفه شخصيه بالأجور التي يتقاضونها ولو تجاوزت نهاية الأجر المقرر لهذه الدرجات. ويكون ترتيب الأقدمية بين المنقولين إلى درجة واحدة بحسب أوضاعهم السابقة".

واستعرضت الجمعية العمومية إفتاءها السابق بجلسة ٢٠٠٥/٧/٧ ملف رقم ١٠٥٨/٣/٨٦ والذي انتهت فيه إلى عدم جواز تطبيق قرارات وزير الدولة للتنمية الإدارية المتعلقة بالرسوب الوظيفي على أعضاء الإدارات القانونية وذلك على سند من أن "المشرع رعاية منه لاستقلال أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها وضماناً لحيدتهم في أداء أعمالهم أفرد تنظيماً قانونياً خاصاً نظم فيه المعاملة الوظيفية لهم، فعين على سبيل الحصر الوظائف الفنية التي يشغلها

أعضاء الإدارات القانونية وحدد على نحو قاطع مسميات هذه الوظائف والدرجة المعادلة لكل وظيفة منها وشروط شغلها وذلك بموجب نصوص آمرة في قانون الإدارات القانونية المشار إليه. وأنه إذا كان هذا القانون من قوانين التوظف الخاصة التي تسرى أحكامه في خصوص النطاق الوظيفي المضروب له ، وكان منطق التفسير يقبل استدعاء أحكام التوظف العامة في النظام الخاص فيما لم يرد فيه حكم بخصوصه ، فإن ذلك مشروط بألا يتضمن النص العام أحكاما تتعارض مع أحكام القانون الخاص أو تتنافى مع مقتضاها وتتنافر مع مفادها ، ومن ثم فإن قانون الإدارات القانونية يكون هو الأساس في تنظيم شئون أعضاء ومديري الإدارات القانونية : فلا يجوز كقاعدة عامة إهدار نصوصه والرجوع إلى أحكام القانون العام، إلا فيما لم ينظمه هذا القانون الخاص، أما ما نظمه فلا يجوز الرجوع بشأنه إلى القانون العام، لما في ذلك من منافاة صريحة للغرض الذي من اجله صدر القانون الخاص". واستطردت الجمعية موضحة "أن تنظيم القانون المشار إليه للوظائف الفنية التي يشغلها أعضاء الإدارات القانونية وتحديد مسمياتها والدرجة المعادلة لكل منها وشروط التعيين فيها أو الترقية إليها يقتضى عدم الرجوع إلى نظم التوظف الأخرى في هذا الشأن ، وأنه لذلك فإن القول بسريان أحكام قرارات وزير الدولة للتنمية الإدارية المشار إليها على أعضاء الإدارات القانونية فيما تضمنته من رفع أو ترقيات يتعارض مع الطبيعة الخاصة لوظائفهم . كل ذلك بغض النظر عن مدى اتفاق القرارات المشار إليها مع أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة الذي أعتنق معياراً موضوعياً في ترتيب وتقييم الوظائف بحيث تكون الوظيفة وليست الدرجة المالية هي الأساس القانوني في التعيين والترقية وكافة الأحكام المتعلقة بشئون الخدمة المدنية".

وترتيباً على ما تقدم ارتأت الجمعية العمومية أن إعمال أحكام هذه القرارات على أعضاء الإدارات القانونية وترقيتهم بناء عليها يجعل قرارات الترقية مجرد تسويات مخالفة للقانون بما يوجب سحبها دون التقييد بمدة ، إذ أن قرارات وزير الدولة للتنمية الإدارية المشار إليها صدرت لمعالجة الرسوب الوظيفي الناجم عن طول بقاء العامل في درجة واحدة ، وأحكام هذه القرارات ملزمة للجهات الإدارية التى عليها أن ترقى كل عامل تتوافر

في شأنه شروطها، ومن ثم فإن قرارات هذه الجهات المنفذة لها من قبيل قرارات التسويات التي لا تتقيد في سحبها بالمدد القانونية المقررة لسحب القرارات الإدارية طالما كانت مخالفة للقانون. وعليه خلصت الجمعية العمومية في إفتائها السابق إلى أنه لا صحة للقول بجواز استفادة أعضاء الإدارات القانونية من أحكام قرارات وزير الدولة للتنمية الإدارية المشار إليها ، لما فى هذا الرأى من إهدار لخصوصية قانون الإدارات القانونية التى ابتغاها المشرع تمييزاً لأعضاء الإدارات القانونية عن غيرهم من العاملين بالدولة فيما يتعلق بمسميات وظائفهم وشروط شغلها ابتداء أو الترقية إليها . وأنه لا تصح الإحالة على قوانين التوظف العامة إلا فيما لا يتعارض مع هذه الطبيعة كالعلاوات والبدلات والأجازات وحالات انتهاء الخدمة .

إلا أن الجمعية العمومية بإمعانها النظر في ذلك الإفتاء، وفى غيره من الإفتاءات المماثلة، وبمراجعة ما ورد في الأعمال التحضيرية التي صاحبت إعداد القانون رقم (١) لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية سالف البيان، تبين لها أنه ورد في مضبطة الجلسة العشرين لمجلس الشعب المعقودة في ١٤ من يناير سنة ١٩٨٦ " أن ثمة مفارقات ظهرت في التطبيق بأن وقع ظلم على محامى الإدارات القانونية بالهيئات وشركات القطاع العام ، وهم المنوط بهم أصلاً حماية المال العام وتحقيق العدالة بين العاملين بهذه الشركات والهيئات. فكان لا يمكن ولا يعقل أن المنوط بهم تحقيق العدل والعدالة بين العاملين وحماية المال العام أن يشعر أن غبناً أو ظلماً وقع عليه وأن أقرانه في الهيئة سبقوه في الدرجات والترقيات والمرتبات والعلاوات. وأن الهدف أساسا من هذا القانون هو المساواة الكاملة بين العاملين في الإدارات القانونية وزملائهم العاملين في نفس الموقع الذي يخضعون لقوانين القطاع العام والهيئات العامة".

وعلى ضوء ما استخلصته الجمعية العمومية مما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢١٣ لسنة ١٩ قضائية دستورية بجلسة ١٩٩٩/٦/٥

من أنه إذا كان المشرع في قانون الإدارات القانونية المشار إليه كان قد تغيا – في الأصل – وضع تنظيم خاص لأعضاء تلك الإدارات تَضمَن بعض الضمانات التي تكفل لهم الاستقلال والحيدة في أداء أعمالهم ، وأخضعهم لقواعد تغاير تلك التي يعامل بمقتضاها من عداهم من العاملين في الجهات التي يتبعونها ، وأفرد لهم جدولا مستقلا بوظائفهم ومرتباتهم . إلا أن المشرع استظهر – فيما بعد – ما بدا من مفارقات كبيرة بين أوضاع هذين الفريقين سواء في الأجور أو في الترقي إلى الدرجات الأعلى مما حدا به إلى إصدار القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ سالف البيان والذي يتضح منه بجلاء – على ما يبين من أعماله التحضيرية السابق الإشارة إليها– أن نية المشرع قد اتجهت في الأصل إلى تحقيق المساواة بين ذوي المراكز القانونية المتماثلة من كلا الفريقين وذلك بإدراج أعضاء تلك الإدارات في ذات السلم الوظيفي الذي ينتظم غيرهم من العاملين ، ومعاملتهم بالمربوط المقدر لكل من درجاته ، ومن ثم فقد وضع المشرع بهذا القانون الأخير – بنص المادة الثانية منه – أسلوب معادلة وظائف الإدارات القانونية بدرجات الجدول الجديد ، بعد دمج بعضها . وأن مؤدى ما تقدم ولازمه أن أعضاء الإدارات القانونية غدوا من تاريخ العمل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ متماثلين مع أقرانهم من العاملين في ذات جهاتهم ، من حيث معاملتهم جميعا بجدول واحد للوظائف والمرتبات .

وحيث إنه من المسلم به في مجال تفسير التشريع – وعلى ما جرى عليه إفتاء الجمعية العمومية – أن للنص دلالات متعددة يمكن فهمه من خلالها، فيفهم النص بدلالة عبارته ، وإشارته ، واقتضائه . فإنه إذا تعارض معنى مفهوم بطريق من هذه الطرق ومعنى مفهوم بطريق آخر ، فانه في مجال استخلاص الدلالات من النص التشريعي حال وجود أكثر من وجه لفهمه ، يُرجح المفهوم من العبارة على المفهوم من الإشارة ، ويُرجح المفهوم من أحدهما على المفهوم من الاقتضاء. وأن العبرة فى مناهج التفسير أنه متى اتسع النص لعدد من الدلالات المتباينة فإن من عوامل الترجيح بين هذه الدلالات النظر فيما يكون أكثر اتساقاً مع أحكام سائر النصوص أو فيما يتنافر مع هذه الأحكام واعتماد الأكثر تمشياً منها وتجنب الأقل ، ذلك أن النصوص لا تفهم معزولا

بعضها عن البعض ، إنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء دلالة النصوص الأخرى وفي اتصال مفاده بما تفيده الأخريات من معان شاملة.

ولما كان ما تقدم ، وكان المشرع قد قرر في إفصاح واضح العبارة قاطع الدلالة في المادة (٢٤) من قانون الإدارات القانونية اللجوء فيما لم ينظمه هذا القانون من شئون أعضاء الإدارات القانونية إلى الأحكام السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام بحسب الأحوال و اللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية وذلك فيما لم يرد به نص فى القانون ، فإنه لا مناص من الانصياع لما قضى به المشرع على هذا النحو وعدم الخروج على الأحكام العامة التي تسرى على العاملين بالجهات المنشأة بها الإدارات القانونية ومن بينها الترقية بالرفع من خلال ما سمى بالرسوب الوظيفي بمقولة أن لأعضاء الإدارات القانونية قانونهم الخاص الذي يسرى وحده دون غيره عليهم والذي حُددت فيه درجاتهم الوظيفية ومرتباتهم ، سيما وأن هذا الأمر لم ينظمه قانون الإدارات القانونية ومن ثم فقد بات متعيناً اللجوء إلى الأحكام التى تطبق فى شأن العاملين المدنيين بالدولة طالما أنه ليس ثمة تعارض بين الأخذ بما ورد فى هذه الأحكام وما ورد فى قانون الإدارات القانونية بل إنه يتعين الجمع بينهما كلما كان ذلك ممكناً كما هو الحال بالنسبة لقواعد الترقية بالرفع من خلال الرسوب الوظيفي، إذ ينبغى توافر الشروط الواردة فى كلا القانونين معاً للترقية فى هذه الحالة وعلى ما ورد فى الكتاب الدوري للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بخصوص الترقية بالرسوب الوظيفي لأعضاء الإدارات القانونية ، وما ذلك كله إلا تحقيقاً لمبدأ المساواة المنصوص عليه دستورياً، والذي يعد جوهر الحقوق جميعا، لأعضاء الإدارات القانونية وعدم تخلفهم عن ترقيات أقرانهم من العاملين في ذات جهات عملهم . بالإضافة إلى أن هذا النهج يتماشى مع النهج الذي سار عليه إفتاء الجمعية العمومية من قواعد عامة بشأن اللجوء إلى أحكام الشريعة العامة فيما لم يرد بشأنه نص في القوانين الخاصة.

وعليه خلصت الجمعية مما تقدم جميعه إلى مشروعية ما ورد بالكتاب الدوري سالف البيان، ووجوب تطبيق الأحكام الواردة به على مديري وأعضاء الإدارة القانونية طالما أن قانون الإدارات القانونية ورد خلواً من تنظيم مغاير يتعلق بأحكام الترقية بالرسوب

الوظيفي ، وذلك على ضوء إجراء المعادلة للدرجات التى يشغلونها بالدرجات الواردة بجدول وظائف العاملين المدنيين بالدولة على نحو ما ورد بأحكام القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ سالف البيان وذلك كله عدولا عن إفتاء الجمعية العمومية السابق فى هذا الخصوص.

لـــذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى صحة ما ورد فى الكتاب الدورى رقم ٦لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن تطبيق أحكام الرسوب الوظيفي على أعضاء الإدارات القانونية المعاملين بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ وذلك بعد العمل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦، ووجوب تطبيق أحكام الرسوب الوظيفى عليهم بمراعاة الضوابط الإجرائية والموضوعية الواردة في قانون الإدارات القانونية و ما ورد فى قواعد الترقية بالرسوب الوظيفي، مع العدول عن إفتاء الجمعية العمومية السابق في هذا الخصوص، على النحو المبين تفصيلاً في الأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريراً في ١٥/ ٦ /٢٠٠٩

رئيس المكتب الفني

المستشار /

محمد عبد العليم أبو الروس

نائب رئيس مجلس الدولة

رئـــيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/

١٧/ ٦/ ٢٠٠٩

محمد أحمد الحسيني

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ياسر //