laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم الصادر	١٢٣٦
بتاريخ:	٢٠٢٠/٦/٣

ملف رقم: ٥٣٧/١/٥٨

السيد الأستاذ المستشار/ وزير العدل

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ٤٩٥ المؤرخ ٢٠١٩/٣/٢١، المُوجه إلي السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة، بشأن طلب إبداء الرأي القانوني بخصوص الوزير المُختص في حكم المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية، وما إذا كان هو الوزير السياسي الذي يُمثل وزارته ويتولى وضع سياستها باعتباره عضوًا في الحكومة، أم من يُعين في وظيفة إدارية عُليا على رأس جهاز عام بدرجة وزير.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أن السيد الأستاذ المستشار/ مساعد وزير العدل لشئون الإدارات القانونية عرض مذكرة بخصوص الموضوع المشار إليه تضمنت ما مفاده أن الوزير المُختص المقصود بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ هو الوزير السياسي الذي يُمثل وزارته ويتولى وضع سياستها باعتباره عضوًا في الحكومة، وأن بعض أحكام المحاكم التأديبية خالفت هذا النظر بالنسبة إلى بعض الجهات، وهي الجامعات والهيئة الوطنية للإعلام، وأنه فيما يخص أعضاء الإدارات القانونية بالجامعات فقد حدد قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤ الوزير المُختص في مفهوم نص المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية بالسيد/ وزير التعليم العالي، وليس من يتولى رئاسة الجامعة، وهو ما تواترت عليه أحكام المحاكم التأديبية، إلا أنه ظهر اتجاه جديد قضى بعدم قبول الدعوى لإقامتها بغير الطريق الذي رسمه القانون على سند من أن رئيس الجامعة يُعد الوزير المُختص، وليس وزير التعليم العالي، وأنه فيما يخص أعضاء الإدارة القانونية بالهيئة الوطنية للإعلام فقد دأب العمل بإدارة التفتيش الفني على طلب موافقة السيد/ رئيس مجلس الوزراء، وقد أخذت المحاكم التأديبية بهذه الموافقة، إلا أنه ظهر اتجاه جديد بالقضاء قضى بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي رسمه القانون على سند من أن رئيس مجلس إدارة الهيئة الوطنية للإعلام هو من يُعد بمثابة الوزير المُختص، وليس السيد رئيس مجلس الوزراء، وذلك على الرغم من أن القانون رقم ١٧٨ لسنة ٢٠١٨ بشأن الهيئة الوطنية

٢١٤٣٤

laa-eg.com

للإعلام قد خلا من أي نص يعطي رئيس الهيئة سلطات الوزير المُختص أو حتى درجة الوزير. وانتهت تلك المذكرة إلي طلب عرض الأمر على الجمعية العمومية. وبناء عليه فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي القانوني فيه.

وبناء على طلب إدارة الفتوى لوزارات الداخلية والخارجية والعدل إفادتها بالجهات المطلوب إبداء الرأي القانوني بشأنها على وجه الدقة، وَرَد إلى تلك الإدارة كتاب السيدُ الأستاذ المستشار/ مساعد وزير العدل لشئون الإدارات القانونية رقم ٢٦٧١ المؤرخ ٢٠١٩/٧/٩ متضمنًا أن المسألة المعروضة هي طلب إبداء الرأي بشأن الوزير المُختص في حكم المادة (٢١) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بصفة عامة على النحو الوارد بالطلب، وعلى وجه الخصوص تحديد الوزير المختص لأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات وبالهيئة الوطنية للإعلام.

ونُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٣٠ من مايو ٢٠٢٠م الموافق ٧ من شوال عام ١٤٤١هـ، فتبين لها أن المادة (٢١٣) من الدستور تنص على أن: "الهيئة الوطنية للإعلام هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة، وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان استقلالها وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد. ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها...". وأن المادة ١ بإصدار القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها تنص على أن: "تسري أحكام القانون المرافق على مديري وأعضاء الإدارات القانونيّة بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها". وأن المادة (٢١) من القانون المشار إليه تنص على أن: "تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها، وبإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يُوقع عليهم من جزاءات، لائحةٌ يُصدرها وزير العدل بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة ٧ من هذا القانون، ويجوز أن تتضمن هذه اللائحة بيانًا بالمخالفات الفنية والإدارية التي تقع من مديري الإدارات القانونية وأعضائها، والجزاءات المُقررة لكل منها، والسلطة المُختصة بتوقيعها. ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص، ولا تُقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (٧) من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "الجامعات هيئات عامة ذات طابع علمي وثقافي، ولكل منها شخصية اعتبارية...". وأن المادة (١٣) منه– المُعدلة بموجب القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤– تنص على أن: "الوزير المُختص بالتعليم العالي هو الرئيس الأعلى للجامعات ويشرف عليها بحكم منصبه. وله أن يدعو المجالس واللجان المُشكلة وفقًا

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

laa-eg.com

لأحكام هذا القانون إلي الاجتماع تحت رئاسته، ليعرض عليها ما يراه من موضوعات. وله أن يطلب من رئيس الجامعة المُختصة التحقيق في الوقائع التي يحيلها إليه، وذلك طبقًا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وموافاته بتقرير عن نتيجة التحقيق"، وأن المادة (١٨) منه- المُعدلة بموجب القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤- تنص على أن: "يُشكل المجلس الأعلى للجامعات برئاسة الوزير المُختص بالتعليم العالي، وعضوية: (أ) رؤساء الجامعات..."، وأن المادة (١٥٨) منه تنص على أنه: "مع مراعاة أحكام القوانين واللوائح الجامعية، تكون للمسئولين في الجامعات الخاضعة لهذا القانون، كل في حدود اختصاصه وبالنسبة للعاملين من غير أعضاء هيئة التدريس، السُلطات المخولة للمسئولين في القوانين واللوائح العامة في شأن العاملين المدنيين في الدولة، وذلك على النحو الموضح قرين كل منهم فيما يلي: أ – تكون لرئيس الجامعة جميع السُلطات المخولة للوزير..."، وأن المادة (١٦٢) منه تنص على أن: "تثبت للمسئولين في الجامعات الخاضعة لهذا القانون، كل في حدود اختصاصه وبالنسبة للعاملين من غير أعضاء هيئة التدريس، نفس السُلطات التأديبية المخولة للمسئولين في القوانين واللوائح العامة في شأن العاملين المدنيين بالدولة، وذلك على النحو الموضح قرين كل منهم فيما يلي: أ – تكون لرئيس الجامعة جميع السُلطات التأديبية المخولة للوزير..."، وأن المادة (١٦٣) منه -المُعدلة بموجب القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤- تنص على أن: "يتولى التحقيق مع العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس من يكلفه بذلك أحد المسئولين المذكورين في المادة السابقة أو تتولاه النيابة الإدارية بطلب من رئيس الجامعة أو من الوزير المختص بالتعليم العالي".

وتنبين للجمعية العمومية أيضًا أن المادة الثانية من القانون رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام- قبل إلغائه بالقانون رقم ١٨٠ لسنة ٢٠١٨- كانت تنص على أن: "يُلغى القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٩ في شأن اتحاد الإذاعة والتليفزيون..."، وأن المادة (٥٣) الواردة بالباب الرابع منه تحت عنوان "الهيئة الوطنية للإعلام" كانت تنص على أن: "الهيئة الوطنية للإعلام هيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية..."، وأن المادة (٨٣) منه كانت تنص على أن: "تَحِل الهيئة الوطنية للإعلام فور تشكيلها محل اتحاد الإذاعة والتليفزيون...". وأن المادة (٢) من قانون الهيئة الوطنية للإعلام الصادر بالقانون رقم ١٧٨ لسنة ٢٠١٨ تنص على أن: "الهيئة الوطنية للإعلام هيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية... وتتولى الهيئة إدارة المؤسسات الإعلامية العامة والوسائل الإعلامية العامة وفق النظم والضوابط اللازمة التي تضعها لذلك"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تتمتع الهيئة بالاستقلال في ممارسة مهامها واختصاصاتها"، وأن المادة الرابعة منه تنص على أن: "تهدف الهيئة إلي إدارة المؤسسات الإعلامية العامة... وعلى الأخص ما يأتي: ١- تنمية أصول المؤسسات الإعلامية العامة، وضمان استقلالها وحيادها... ٢- العمل على وصول خدمات المؤسسات الإعلامية العامة إلي

laa-eg.com

جميع مناطق الجمهورية بشكل عادل. ٤- حماية حق المستهلك في الحصول على خدمات إعلامية بأجود المعايير وأفضل الشروط..."، وأن المادة (٥) منه تنص على أن: "تُباشر الهيئة اختصاصاتها المُبينة في هذا القانون، ولها على الأخص ما يأتي:... ١٤-وضع اللوائح الداخلية المتعلقة بشئون أعضاء الهيئة، وشئون العاملين بها إلي حين وضع القانون المُنظم لشئونهم... وذلك كله دون التقيد بالقواعد والنُظم الحكومية..."، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها أن تتعاقد وأن تُباشر جميع التصرفات والأعمال وأن تتخذ القرارات اللازمة لذلك... "، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "تُشكل الهيئة بقرار من رئيس الجمهورية من تسعة أعضاء على النحو الآتي: ١- رئيس الهيئة، يختاره رئيس الجمهورية..."، وأن المادة (٢٠) منه تنص على أن: "يختص رئيس الهيئة بما يأتي: ١- إصدار لوائح الهيئة المنصوص عليها في هذا القانون بعد موافقة الهيئة... ٣- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي صِلاتها بالغير"، وأن المادة (٢٣) منه تنص علئي أن: "يكون للهيئة موازنة سنوية مستقلة، تُعد على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية..."، وأن المادة (٢٥) منه تنص على أن: "أموال الهيئة أموال عامة...."، وأن المادة ٢٨ منه تنص على أن: "تسري أحكام قانون الخدمة المدنية على العاملين بالهيئة، وذلك فيما لم يرد في شأنه نص خاص في لوائح شئون العاملين بالهيئة إلي حين صدور القانون المُنظم لشئونهم".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم- وعلى ما جرى به إفتاؤها- أن المشرع رعاية منه لاستقلال أعضاء الإدارات القانونية بالجهات التي تُطبق عليها أحكام قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها المُشار إليه، وكفالة لحيادهم في أداء عملهم، أفرد تنظيمًا قانونيًا خاصًا نظّم فيه المُعاملة الوظيفية لهم، ومنحهم بموجبه عددًا من الضمانات، من بينها ما نص عليه في المادة (٢١) من ذلك القانون من عدم جواز إقامة الدعوى التأديبية بالنسبة إلي أعضاء الإدارات القانونية إلا بناء على طلب الوزير المُختص، بحيث إذا أقيمت الدعوى التأديبية ضد أي منهم بغير طلب من الوزير المُختص، أضحت غير مقبولة.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع بقانون تنظيم الجامعات المشار إليه اعتبر الجامعات هيئات عامة لكل منها شخصية اعتبارية، وقرر صراحة أن الوزيرَ المختص بالتعليم العالي هو الرئيس الأعلى للجامعات والمُشرف عليها بحكم منصبه، وأعطى له رئاسة المجلس الأعلى للجامعات، كما أعطى له سُلطة دعوة المجالس المُشكلة وفقًا لأحكام هذا القانون- ومن بينها مجلس الجامعة- إلي الاجتماع تحت رئاسته ليعرض عليها ما يراه من موضوعات، كما أعطى له سُلطة طلب التحقيق في الوقائع التي يحيلها إلي رئيس الجامعة المُختصة وموافاته بتقرير عن نتيجة التحقيق، وكذا طلب التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية مع العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس. ومن ثم- وفي ضوء ما تقدم- يغدو وزير التعليم العالي هو الوزير المختص في تطبيق حكم المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية الآنفة الإشارة إليه بالنسبة إلي أعضاء الإدارات القانونية بالجامعات دون المحاجّة في

laa-eg.com

هذا الشأن بما تضمنته المادتان (١٥٨) و(١٦٢) من قانون تنظيم الجامعات من إعطاء رئيس الجامعة جميع السُلطات المقررة للوزير والسُلطات التأديبية المخولة له في القوانين واللوائح العامة في شأن العاملين المدنيين في الدولة؛ إذ إن ذلك جاء كأحكام عامة لا تصلح سندًا لإهدار ما قصده المشرع من وراء إيراد هذا الحكم الخاص بعدم جواز إقامة الدعوى التأديبية ضد أعضاء الإدارات القانونية إلا بناء على طلب الوزير المختص، إذ قصد المشرع وضع هذه السلطة في يد الوزير المختص كضمانة لأعضاء الإدارات القانونية تكفل لهم الاستقلالية في أداء عملهم، والقول بإعطاء رئيس الجامعة سلطة الوزير المختص في هذا الشأن من شأنه فوات تلك الغاية التي قصدها المشرع من وراء إيراد هذا الحكم الخاص والمساس بتلك الضمانة المُشار إليها.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضًا أن الدستور قد أنشأ الهيئة الوطنية للإعلام كهيئة مستقلة للقيام على إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة بما يضمن استقلالها وحيادها، وأناط بالقانون تحديد تشكيلها ونظام عملها والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها، ونفاذًا لذلك صدر القانون رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام– والذي تم إلغاؤه فيما بعد بالقانون رقم ١٨٠ لسنة ٢٠١٨– متضمنًا تنظيم تلك الهيئة، ناصًا على إلغاء القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩ في شأن اتحاد الإذاعة والتليفزيون وحلول تلك الهيئة محل هذا الاتحاد، ثم صدر قانون الهيئة الوطنية للإعلام رقم ١٧٨ لسنة ٢٠١٨ والذي نص على اعتبارها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وبالاستقلال في ممارسة مهامها واختصاصاتها، وجعل من بين أهدافها تنمية أصول المؤسسات الإعلامية العامة، وضمان استقلالها وحيادها، والعمل على وصول خدمات تلك المؤسسات إلي جميع مناطق الجمهورية بشكل عادل، وحماية حق المستهلك في الحصول على خدمات إعلامية بأجود المعايير وأفضل الشروط، وجعل من بين اختصاصات الهيئة وضع اللوائح الداخلية المتعلقة بشئون العاملين بها إلي حين وضع القانون المنظم لشئونهم، وقرر سريان أحكام قانون الخدمة المدنية فيما لم يرد في شأنه نص خاص في تلك اللوائح، وأعطى للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها مباشرة جميع التصرفات والأعمال واتخاذ القرارات اللازمة لذلك، ونصّ على أن تشكل الهيئة بقرار من رئيس الجمهورية من تسعة أعضاء، وأناط برئيس الهيئة الذي يختاره رئيس الجمهورية الاختصاص بإصدار لوائح الهيئة بعد موافقة الهيئة وتمثيل الهيئة أمام القضاء وفي صِلاتها بالغير، وجعل لتلك الهيئة موازنة سنوية مستقلة تُعد على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية، واعتبر أموالها أموالاً عامة، ومن ثم تندرج تلك الهيئة– في ضوء ما تقدم– في عِداد الجهات التي يسري عليها أحكام قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣. أما فيما يتعلق بتحديد الوزير المُختص في تطبيق حكم المادة ٢١ من هذا القانون الأخير بالنسبة لأعضاء الإدارة القانونية بتلك الهيئة، فإنه نزولا على استقلالية تلك الهيئة التي حرص كل من الدستور والقانون على تقريرها وإبرازها على النحو السالف بيانه، وما

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

laa-eg.com

تقتضيه من عدم تدخل أية جهة أخرى في شئونها، وخلو القانون المُنظم للهيئة من النص على تبعيتها لأي وزير، وتحقيقًا للتوازن بين هذه الاستقلالية واستقلالية أعضاء الإدارات القانونية التي استهدفها المشرع من وراء الضمانة المُقررة بالمادة (٢١) المشار إليها، وفي ضوء ما سبق بيانه من أن الهيئة لها سلطة مباشرة جميع التصرفات والأعمال واتخاذ القرارات اللازمة في سبيل تحقيق أهدافها، وأن رئيس الهيئة هو الممثل القانوني لها، ويختص بإصدار لوائحها بعد موافقة الهيئة؛ فإنه لا مناص من جعل المنوط به ممارسة سلطة الوزير المختص بالنسبة لأعضاء الإدارة القانونية بتلك الهيئة هو رئيس الهيئة بعد موافقة الهيئة التي نصت المادة السابعة من قانون الهيئة الوطنية للإعلام المُشار إليه على تشكيلها. مع مراعاه ما انتهت إليه الجمعية العمومية على النحو السالف بيانه ليس من شأنه الإخلال بالاختصاص الأصيل للمحكمة المرفوع أمامها الدعوى التأديبية أن تقضي بما تراه فيما يتعلق بشكل الدعوى كما لا ينال من حجية ما سبق صدوره من أحكام قضائية على خلافه.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن المنوط به ممارسة سُلطة الوزير المُختص المقررة بالمادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ هو وزير التعليم العالي بالنسبة إلى أعضاء الإدارات القانونية بالجامعات، ورئيس الهيئة الوطنية للإعلام- بعد موافقة الهيئة- بالنسبة إلى أعضاء الإدارة القانونية بها، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٣٠ / ٦ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

(٢١٦٣)