بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٠٥٣
بتاريخ:	٢٠١٧/٦/٧

ملف رقم: ٣٩١/١/٥٨

السيدة الدكتورة/ وزير التضامن الاجتماعي

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٧٣) المؤرخ ٢٠١٥/٣/٢، بشأن مدى خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الأهلية للقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه ورد إلى وزارة التضامن الاجتماعي كتاب السيد المستشار/ مساعد وزير العدل لشئون الكسب غير المشروع المؤرخ ٢٠١٤/٨/١٢ والمُنتهي إلى خضوع الجمعيات الأهلية للقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع دون النظر إلى كون أموالها أموالاً عامة، وكذلك خضوع رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المتطوعين من غير الموظفين العموميين لهذا القانون، في حين ترى الوزارة خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات ذات النفع العام للقانون المشار إليه، أما رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الأخرى فلا يخضعون له، وبناءً على ذلك طلبتم من إدارة الفتوى المختصة إبداء الرأي في تلك المسألة، فانتهت إلى خضوع الجمعيات للقانون سالف الذكر دون النظر إلى كون أموالها أموالاً عامة، وكذلك خضوع رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المتطوعين للقانون ذاته. وإذ ارتأيتم أن في ذلك إضافة لفئات جديدة لم ينص القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ على خضوعها له، فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي القانوني بشأنه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٤ من مايو عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٧ من شعبان ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٩٥) من الدستور تنص على أن: "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا تُوقَّع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون"، وأن المادة (١) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع تنص على أن: "يخضع لهذا القانون الفئات الآتية: (١) القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة عدا فئات المستوى الثالث. (٢) أعضاء اللجنة التنفيذية العليا

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

للاتحاد الاشتراكي العربي، وأعضاء تشكيلاته القيادية الأخرى التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات التابعة له وسائر العاملين في هذه اللجنة وتلك التشكيلات والمؤسسات، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث. (٣) رئيس وأعضاء مجلس الشعب ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين. (٤) رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، عدا شاغلي فئات المستوى الثالث. (٥) رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالشركات التي تُساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها، وذلك فيما عدا الأجانب والعاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث. (٦) رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية العامة، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام. (٧) رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث. (٨) العمد والمشايخ. (٩) مأمورو التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها في البنود السابقة. (١٠) الممولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ إذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور، خمسين ألفًا من الجنيهات. ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى المذكورين في البنود السابقة فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذى يقومون عليه"، وأن المادة (٢) من هذا القانون تنص على أن: "يُعدُّ كسبًا غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة. وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها"، وأن المادة (١٨) منه تنص على أن: "كل من حصل لنفسه أو لغيره على كسب غير مشروع يُعاقَب بالسجن وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع فضلاً عن الحكم برد هذا الكسب...".

كما تبين لها أن المادة (١) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢ المعمول به فى تاريخ طلب الرأي وذلك قبل إلغائه بالقانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧ كانت تنص على أن: "تُعتبر جمعية في تطبيق أحكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين، أو أشخاص اعتبارية، أو منهما معا. لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة،

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادى"، وأن المادة (٣٢) منه كانت تنص على أن: "يكون لكل جمعية مجلس إدارة يتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على خمسة عشر وفقًا لما يحدده النظام الأساسي، تنتخبهم الجمعية العمومية لدورة مدتها ست سنوات، على أن يجرى تجديد انتخاب ثلث أعضاء المجلس بدلاً ممن تنتهى عضويتهم بطريق القرعة كل سنتين ..."، وأن المادة (٤٨) منه – الواردة في الفصل الخامس، وعنوانه: الجمعيات ذات النفع العام، من الباب الأول المُعنون: الجمعيات– تنص على أن: "تخضع الجمعيات ذات النفع العام فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا الفصل للأحكام المقررة في شأن الجمعيات"، وأن المادة (٤٩) من القانون ذاته تنص على أن: "كل جمعية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها أو بعد تأسيسها يجوز إضفاء صفة النفع العام عليها بقرار من رئيس الجمهورية، وذلك بناءً على طلب الجمعية أو بناء على طلب الجهة الإدارية أو الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية وموافقة الجمعية في الحالين. ويكون إلغاء صفة النفع العام بقرار من رئيس الجمهورية ..."، وأن المادة (٥٠) منه تنص على أن: "تحدد بقرار من رئيس الجمهورية امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الجمعيات التي تضفى عليها صفة النفع العام، وعلى وجه الخصوص عدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضها، وعدم جواز اكتساب تلك الأموال بالتقادم، وإمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة لصالحها تحقيقًا للأغراض التي تقوم عليها الجمعية"، وأن المادة (٥١) من القانون ذاته تنص على أنه: "يجوز لوزير الشئون الاجتماعية أن يعهد إلى إحدى الجمعيات ذات النفع العام بإدارة مؤسسة تابعة للوزارة أو لغيرها من الوزارات أو الوحدات المحلية بناء على طلبها أو تنفيذ بعض مشروعاتها أو برامجها، وفى هذه الحالة تعتبر أموال الجمعية أموالا عامة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن المشرع رعايةً منه للمال العام، وحرصًا منه على العمل العام نظرًا لتزايد فرص الانحراف به واستغلاله لتحقيق ثراء غير مشروع؛ فقد أصدر قوانين الكسب غير المشروع المتعاقبة، وآخرها القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المشار إليه، وهو تشريع عقابي، جرَّم المشرع بمقتضاه الكسب غير المشروع الذى عرفته المادة (٢) من هذا القانون بأنه كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه، أو لغيره بسبب استغلال الخدمة، أو الصفة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي، أو للآداب العامة، وعدَّ المشرع في هذا القانون – وأيًا ما كان الرأي في مخالفة ذلك لأصل البراءة المقرر في الدساتير المتعاقبة– كلَّ زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة، أو قيام الصفة على الخاضع، أو على زوجه، أو أولاده القصر كسبًا غير مشروع متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعَجَزَ الخاضعُ عن إثبات مصدرٍ مشروع لها.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع حدد بموجب نص المادة (١) من القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المشار إليه على سبيل الحصر الفئات الخاضعة لأحكامه، وذلك فى البنود من (١)

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

إلى (١٠) من هذه المادة، وأجاز بالحكم الوارد فى عجز المادة ذاتها الإضافة إلى هذه الفئات، بقرار من رئيس الجمهورية، وذلك أيضًا أيًا ما كان الرأي في الظلال الكثيفة التي تُحيط بهذه الوسيلة في ضوء الطبيعة الجنائية لهذا القانون والتي تُوجِب تحديد المشرع وحده الخاضعين لأحكامه. وقد نص البند (٦) من هذه المادة على خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخاصة ذات النفع العام لهذا القانون، مُردِدًا بذلك الحكم ذاته الذي تضمنته المادة (١) من القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ في شأن الكسب غير المشروع السابق، وواضعًا نُصب عينيه – حين النص على ذلك – الطبيعة الخاصة لتلك الجمعيات، وكونها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، فضلاً عن تمتعها ببعض امتيازات السلطة العامة، كعدم جواز الحجز على أموالها كلها، أو بعضها، وعدم جواز اكتساب تلك الأموال بالتقادم، وإمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة تحقيقًا للأغراض التي تقوم عليها الجمعية، وذلك علاوة على ما أجازه المشرع من أن يُعهَد إلى إحدى الجمعيات ذات النفع العام بإدارة مؤسسات تابعة لجهة عامة، أو تنفيذ بعض مشروعاتها، أو برامجها، حسبما يبين من استعراض المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ المشار إليه (المُلغَى) والتي بينت أن المشروع استحدث النص على رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات الصفة العامة التي يُنظمها القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة – وهو القانون الذي كان ساريًا وقت صدور القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ – مراعاةً منه للدور الذي تلعبه في الخدمة العامة، وأنها تتميز باستهدافها المصلحة العامة، وتتمتع بقسط من السلطة العامة يتمثل في إضفاء ميزات الأموال العامة على أموالها، وجواز إدارتها مرفقًا إداريًا عامًا بطريق مباشر.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المشرع فى القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ آنف الذكر لم ينص على خضوع أعضاء ورؤساء مجالس إدارة باقي الجمعيات الأهلية غير الجمعيات ذات النفع العام لقانون الكسب غير المشروع المشار إليه، كما لم يصدر قرار من رئيس الجمهورية، تنفيذًا للحكم الوارد بعجز الفقرة الأخيرة من المادة (١) منه، بإضافتهم إلى الفئات الخاضعة لهذا القانون، ومن ثمَّ فلا مجال للقول بخضوعهم بهذه الصفة لقانون الكسب غير المشروع، إذ لو أراد المشرع إخضاعهم لما أعوزه النص على ذلك صراحة مثلما فعل بالنسبة إلى رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات ذات النفع العام، كما أنه لا يصح القول بخضوعهم لأحكام ذلك القانون قياسًا على خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات ذات النفع العام، إذ إن الطبيعة الجنائية الجلية لقانون الكسب غير المشروع تتأبى وذلك، حيث يتعين نزولاً على هذه الطبيعة التقيد بقاعدة التفسير الضيق عند تفسير نصوصه، كما يمتنع إعمال القياس في هذا الصدد التزامًا بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

ولا يفوت الجمعية العمومية في هذا المقام أن تؤكد على أنه لا وجه للخلط بين الجمعيات الأهلية المخاطبة بأحكام قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢ (الملغى)

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

– ومن بعده قانون تنظيم الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة فى مجال العمل الأهلى الصادر بالقانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧ – والجمعيات التعاونية المشار إلى رؤساء وأعضاء مجالس إداراتها فى البند (٧) من المادة (١) القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥، إذ إن لكل من الجمعيات الأهلية والجمعيات التعاونية النظام القانوني الحاكم لها الذى تستقل به عن الأخرى، مما لامجال معه للخلط بينهما فى مجال تطبيق أحكام القانون المذكور أخيرًا، وبصفة خاصة حكم البند (٧) من المادة (١) منه، كما لا يفوت الجمعية العمومية أن تُبَيّن أن عدم خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الأهلية غير الجمعيات ذات النفع العام للقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع المشار إليه بصفتهم هذه، لا يحول دون خضوعهم له بصفة أخرى، فإذا اندرج أحدهم ضمن أي من الفئات المنصوص عليها في المادة (١) من هذا القانون، فإنه يخضع لأحكامه في هذه الحالة لا بوصفه رئيسًا، أو عضوًا بمجلس إدارة جمعية أهلية، وإنما بوصفه من الفئات التي حددتها هذه المادة.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى:

أولاً: خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات ذات النفع العام للقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع.

ثانيًا: عدم خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الأهلية غير الجمعيات ذات النفع العام لذلك القانون، ما لم يكونوا خاضعين له بصفة أخرى.

وذلك كله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٦ / ٩ / ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع