

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٤٩٦
بتاريخ:	٢٠١٧/٣/٩

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسم الفتوى والتشريع

ملف رقم: ٣٩٦/١/٥٨

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٠) المؤرخ ٢٩/٣/٢٠١٥، الموجه إلى السيد المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة، والمرافق به مذكرة الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز، بشأن طلب استطلاع رأى الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع عن مدى خضوع المجلس القومي لحقوق الإنسان لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ١٨/١/٢٠١٠ وافق رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات على إسناد أعمال المراجعة والرقابة المالية على المجلس القومي لحقوق الإنسان إلى الإدارة المركزية للرقابة المالية على الوزارات الرئاسية والاقتصادية والخدمية. وردًا على مكاتبات الجهاز إلى هذا المجلس لإجراء أعمال هذه الرقابة، ورد إلى الجهاز بتاريخ ٢٦/٦/٢٠١١ كتاب أمين عام المجلس متضمنًا الإفادة بأن المجلس لا يخضع لرقابة الجهاز.

وبدراسة الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز لهذا الموضوع، خلص رأيا إلى أنه يوجد رأيان: يذهب أولهما: إلى عدم خضوع ذلك المجلس لرقابة الجهاز، على أساس أن نشأته وطبيعته عمله وحرص الدولة على كفالة استقلاله وحياديته، كى يتمتع بمصداقية دولية، تقتضى ضمان استقلاله المالى من مصادر ومراقبة، وأن مبادئ باريس، بحسبانها المرجع الأساسى فى إنشاء المجلس، تستوجب ذلك، فضلاً عن أنه تتم مراجعة ميزانيته من جانب (KHG) ويتم نشرها بالصحف وتلحق بالتقارير السنوية التى تُرسل إلى رئاسة الجمهورية والبرلمان، مما يحقق الغرض من رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات. بينما يذهب ثانيهما: إلى خضوع المجلس المعروضة كالتالي



لرقابة الجهاز، على أساس أنه يتلقى أموالاً من الموازنة العامة للدولة، وأن من بين موارده المنح والإعانات التي تخصصها له الدولة. لذلك طلبتم من السيد المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة استطلاع رأى الجمعية العمومية في هذا الشأن، حيث وافق سيادته على ذلك، بتاريخ ٨/٤/٢٠١٥، فورد الموضوع إلى الجمعية. ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٢ من فبراير عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٥ من جمادى الأولى عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٢١٤) من الدستور تنص على أن: "يحدد القانون المجالس القومية المستقلة، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان، و...، ويبين القانون كيفية تشكيل كل منها، واختصاصاتها، وضمانات استقلال وحياد أعضائها، ولها الحق في إبلاغ السلطات العامة عن أى انتهاك يتعلق بمجال عملها. وتتمتع تلك المجالس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفنى والمالى والإدارى، ويُؤخذ رأياها فى مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بها، وبمجال أعمالها"، وأن المادة (٢١٩) منه تنص على أن: "يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التى يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية"، وأن المادة (١) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨، والمعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨، تنص على أن: "الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها فى هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب فى القيام بمهامه فى هذه الرقابة، وذلك على النحو المبين فى هذا القانون"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: ١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى. ٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة. ٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية: ١- ... ٧ - أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها...".

كما تبين للجمعية، أن المادة الأولى من القانون رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء المجلس القومى لحقوق الانسان تنص على أن: "ينشأ مجلس يسمى "المجلس القومى لحقوق الإنسان" يتبع مجلس الشورى، ويهدف إلى تعزيز وتنمية حماية حقوق الإنسان، وترسيخ قيمها، ونشر الوعي بها، والإسهام فى ضمان ممارستها. وتكون للمجلس الشخصية الاعتبارية، ويكون مقره الرئيسى فى مدينة القاهرة... ويتمتع المجلس بالاستقلال فى ممارسة مهامه وأنشطته واختصاصاته"، وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يختص المجلس فى سبيل

تحقيق أهدافه بما يأتى: ١- وضع خطة عمل قومية لتعزيز وتنمية حماية حقوق الإنسان فى مصر



مجلس الدولة
مركز المعلومات والبيانات
للمجلس القومى لحقوق الانسان

واقترح وسائل تحقيق هذه الخطة. ٢- ... ١٤- إصدار تقارير عن أوضاع وتطور جهود مصر فى مجال حقوق الإنسان على المستوى الحكومى والأهلى"، وأن المادة الحادية عشرة منه تنص على أن: "تكون للمجلس موازنة مستقلة تشمل على إيراداته ومصروفاته، وتبدأ السنة المالية وتنتهى مع بداية ونهاية السنة المالية للدولة"، وأن المادة الثانية عشرة من القانون ذاته تنص على أن: "تتكون موارد المجلس مما يأتى: ١- الاعتمادات التى تخصص للمجلس فى الموازنة العامة للدولة. ٢- الهبات والمنح والإعانات التى يقرر المجلس قبولها بأغلبية ثلثى أعضائه على الأقل. ٣- ما تخصصه الدولة للمجلس من منح أو إعانات، تقرر اتفاقيات دولية مبرمة معها توجيهها إلى مجالات حقوق الإنسان. وينشأ حساب خاص لحصيلة هذه الموارد فى أحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزى المصرى، ويراعى ترحيل الفائض من هذا الحساب فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة المجلس للسنة التالية"، وأن المادة الثالثة عشرة منه تنص على أن: "يضع المجلس تقريراً سنوياً عن جهوده ونشاطه، يضمه ما يراه من اقتراحات فى نطاق اختصاصاته، ويرفع المجلس تقريره إلى رئيس الجمهورية، وإلى كل من رئيسى مجلسى الشعب والشورى".

واستظهرت الجمعية مما تقدم، أن الدستور انحالى أسند إلى القانون تحديد المجالس القومية المستقلة، واختص بعض هذه المجالس بالذكر، تقديرًا لأهميتها، وتعظيمًا للدور المنوط بها، ومن بينها المجلس القومى لحقوق الإنسان، وقد أوجب الدستور على القانون الصادر فى هذا الشأن بيان كيفية تشكيل هذه المجالس، واختصاصاتها، وضمانات استقلال وحياد أعضائها، وأن المشرع بموجب القانون رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء المجلس القومى لحقوق الإنسان أنشأ هذا المجلس، ومنحه الشخصية الاعتبارية، بهدف تعزيز وتنمية حماية حقوق الإنسان، وترسيخ قيمها، ونشر الوعى بها، والمساهمة فى ضمان ممارستها، وكفل له الاستقلال فى ممارسة مهامه وأنشطته واختصاصاته، وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف ناط المشرع به ممارسة الاختصاصات التى حددتها المادة الثالثة من هذا القانون، وجعل من ضمن موارد هذا المجلس الاعتمادات التى تخصص له فى الموازنة العامة للدولة، وما تخصصه له الدولة من منح، أو إعانات، تقرر اتفاقيات دولية مبرمة معها توجيهها إلى مجالات حقوق الإنسان.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن الدستور ذاته ناط بالجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التى يحددها القانون، وأن المشرع فى المادة (٣) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات المشار إليه حدد الجهات التى يعقد له مباشرة اختصاصه بإجراء الرقابة المالية على أموالها، بما يكفل بصفة أساسية تحقيق الحماية للأموال العامة، ومن هذه الجهات، أية جهة تدرج لها اعتمادات فى الموازنة العامة للدولة، أو تقوم الدولة بإعانتها.

مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لمصطفى اعترى والنش



ولما كان ذلك، وكان المجلس القومي لحقوق الإنسان المعروضة حالته، تدرج له بالفعل اعتمادات مالية في الموازنة العامة للدولة، حيث حصل في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ - حسبما ورد بمذكرة الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز المركزي للمحاسبات المشار إليها - على مبلغ مقداره (١٩,٢٠٧,٠٠٠) تسعة عشر مليوناً ومائتان وسبعة آلاف جنيه، ومن ثمَّ يتحقق في المجلس المعروضة حالته مناط الخضوع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، إعمالاً لحكم البند (٧) من المادة (٣) من قانون الجهاز المشار إليه، مما يتعين معه إخضاعه لرقابة الجهاز.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن خضوع المجلس القومي لحقوق الإنسان لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات إنما تأتي إعمالاً لصحيح أحكام القانون المعمول بها - حسبما سبق بيانه - والتي يجب أن تسود التزاماً بمبدأ المشروعية، ولا ينال من ذلك الاعتبارات التي ساققتها مذكرة الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز المركزي للمحاسبات المرافق بكتاب طلب الرأي كسند للرأي الذي يذهب إلى عدم خضوع المجلس لهذه الرقابة، إذ إن هذه الاعتبارات لا تكفي مبرراً لتعطيل أحكام قانون الجهاز المشار إليها ما دام المجلس يحصل ضمن موازنته على اعتمادات، أو إعانات من الموازنة العامة للدولة، حماية للمال العام من أن ينفق في غير ما حُصِّص له، وذلك ما لم يتدخل المشرع بنص واضح الدلالة يستثني المجلس من الخضوع لتلك الرقابة للاعتبارات التي يقدرها، هذا فضلاً عن أنه ليس ثمة تعارض بين الخضوع لهذه الرقابة و ضمانات استقلال المجلس في أداء دوره وحياد أعضائه.

يضاف إلى ذلك، أنه لا وجه في الاستناد إلى ما ورد بمبادئ باريس للقول بعدم خضوع المجلس لرقابة الجهاز، إذ إن الملاحظة (٢-٨) (اللوائح الإدارية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان) والواردة تحت عنوان "الممارسات التي تعزز مباشرة الامتثال لمبادئ باريس"، تنص على أن: "ينطوي تصنيف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان كوكالة مستقلة تابعة للدولة على آثار هامة في تنظيم ممارسات معينة، تشمل الإبلاغ وتعيين الموظفين والتمويل والمحاسبة. وعندما تضع الدولة قواعد أو لوائح موحدة لضمان خضوع الوكالات التابعة للدولة للمساءلة الواجبة عن استخدامها الأموال العامة، لا يُعتبر تطبيق تلك القواعد أو اللوائح على المؤسسة الوطنية مسألة غير ملائمة شريطة ألا تقوض قدرتها على أداء دورها باستقلال وفاعلية. ويجب أن تكون المتطلبات الإدارية المفروضة على المؤسسة الوطنية محددة بوضوح، ولا ينبغي أن تكون مرهقة أكثر من المتطلبات المنطبقة على الوكالات المستقلة الأخرى التابعة للدولة"، ومن ثمَّ فإن خضوع المجلس القومي لحقوق الإنسان لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ليس من شأنه المساس

بتصنيف المجلس، لكون هذه الرقابة لا تقوض استقلاله في أداء دوره بفاعلية؛ لأن آليات

مجلس الدولة
مركز المعلومات والجمعية العمومية
للتشريعات والنشر



طبقاً لقانون الجهاز المشار إليه لا تتطوي على تدخل في عمل المجلس لدى أداء الاختصاصات المعقودة له، أو التأثير على اضطلاع المختصين به بواجباتهم في حياد تام، شأن المجلس في ذلك شأن الأجهزة المستقلة الأخرى التي تخضع لرقابة الجهاز.

لذلك

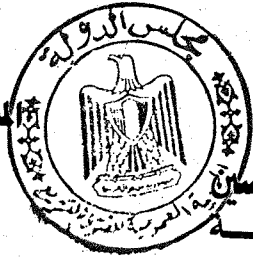
انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى خضوع المجلس القومي لحقوق الإنسان لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠١٧/٢/٨

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مع اذ التبرية



رئيس
المكتب الفني
المستشار
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة
معتز

مجلس الدولة
مركز المعلومات والجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع