بسم الله الرحمن الرحيم

مصنوعات

رقم التبليغ :	٧ ٢١
بتاريـــخ :	٩ /١٢/ ٢٠٠٧

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

١٢ / ٥
٢٠٠٧

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ١٧٤

السيد الأستاذ المستشار الدكتور / رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم [٣٥] المؤرخ ٤/ ١١/ ٢٠٠٧ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار رئيس مجلس الدولة، فى شأن مدى خضوع الصحف المستقلة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

وحاصل الواقعات ـ حسبما يبين من الأوراق ـ أن الإدارة المركزية للرقابة المالية على المؤسسات الصحفية بالجهاز المركزى للمحاسبات أرسلت بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/١٨ كتباً إلى الصحف والمجلات المستقلة [الخاصة] تضمنت طلب موافاة الجهاز بميزانيات الصحيفة أو المجلة وحساباتها الختامية وذلك عن آخر ثلاث سنوات مالية معتمدة مرفقاً بها كافة البيانات والايضاحات المتممة والهيكل الإدارى للصحيفة أو المجلة وكذلك اللوائح المالية والإدارية المطبقة؛ حيث تلقت الإدارة المذكورة ردوداً على كتبها من بعض هذه الصحف اعترضت فيها على رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات تأسيساً على أن المادة (٣٣) من قانون تنظيم الصحافة لا تنطبق على الصحف الخاصة، وأن رقابة الجهاز قاصرة على الصحف القومية وتلك الصادرة عن الأحزاب، وأن الصحف الخاصة تصدر عن شركات مساهمة لا تخضع لرقابة الجهاز حيث أن طبيعة الدور المنوط بالجهاز هو الرقابة على المال العام وتتبعه وهو ما لا يتوافر فى هذه الصحف، ويضاف إلى ذلك تأخر الجهاز فى تفعيل حكم المادة (٣٣) من القانون المذكور، واختتمت الصحف الخاصة اعتراضها بأنه نظراً لالتباس الأمر حول مناط تطبيق الناحية الرقابية للجهاز المركزى للمحاسبات على الصحف التى تصدر عن شركات

مساهمة فإنها ترى عرض الموضوع على مجلس الدولة، وأبدت هذه الصحف استعدادها لموافاة الجهـــاز المركـــزى بالبيانات التى طلبها حال صدور فتوى مجلس الدولة فى هذا الشأن. وإزاء ذلك طلبتم استطلاع رأى الجمعية العمومية.

ونفـــيد أن الموضـــوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستيها المعقودتين فى ٢١ من نوفمبر سنة ٢٠٠٧، الموافق ١١ من ذى القعدة سنة ١٤٢٨ هـــ،و٥ من ديســـمبر سنة ٢٠٠٧م الموافق ٢٥ من ذى القعدة سنة ١٤٢٨هـــ ،فاستبان لها أن دستور جمهـــورية مصر العربية تضمن فى المادة (٤٧) منه النص على أن " **حرية الرأى مكفولة، ولكـــل انســـان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلـــك من وسائل التعبير فى حدود القانون، والنقد الذاتى والنقد البناء ضمان لســـلامة البـــناء الوطنـــى**" وفى المادة (٤٨) على أن " **حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفهـــا أو إلغاؤها بالطريق الإدارى محظور ٠٠٠٠** " وفى المادة (٢٠٦) على أن " **الصـــحافة ســـلطة شـــعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون** " وفى المادة (٢٠٧) على أن " **تمارس الصحافة رسالتها بحرية وفى استقلال فى خدمة المجتمع بمختلف وسائل التعبير، تعبيراً عن اتجاهات الـــرأى العـــام وإســـهاماً فى تكوينه وتوجيهه، فى إطار المقومات الأساسية للمجتمع، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وذلك كله طبقاً للدستور والقانون**" وفى المادة (٢٠٨) علـــى أن "**حرية الصحافة مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإدارى محظور وذلك كله وفقاً للدستور والقانون** " وفى المـــادة (٢٠٩) علـــى أن " **حـــرية إصـــدار الصـــحف وملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة وللأحزاب السياسية مكفولة طبقاً للقانون. وتخضع**

الصحف فى ملكيتها وتمويلها والأموال المملوكة لها لرقابة الشعب على الوجه المبين بالدستور والقانون" وأن قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ تضمن فى المادة (١) منه المعدلة بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ النص على أن " الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة 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 " وفى المادة (٢) 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 " وفى المادة (٣) على أن " يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية:_ ٠٠٠٠ ٥- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية. ٦- الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز ٠٠٠٠٠ " وأن القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة نظم فى الباب الأول منه حرية الصحافة وحقوق وواجبات الصحفيين فنص فى المادة (٢) على أن " يقصد بالصحف فى تطبيق أحكام هذا القانون المطبوعات التى تصدر باسم واحد وبصفة دورية كالجرائد والمجلات ووكالات الأنباء " وفى المادة (٣٣) على أن " تلتزم جميع الصحف والمؤسسات الصحفية بنشر ميزانياتها خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية ويتولى الجهاز المركزى للمحاسبات بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات المؤسسة الصحفية للتحقق من سلامة ومشروعية إجراءاتها المالية والإدارية والقانونية. وعلى الصحف والمؤسسات أن توافى الجهاز بحساباتها الختامية خلال الثلاث اشهر التالية لانتهاء سنتها المالية كما يكون

عليها أن تمكن الجهاز من هذه المراجعة وعلى الجهاز المذكور إعداد تقارير بنتيجة فحصه وعليه أن يحيل المخالفات إلى النيابة العامة مع إخطار المجلس الأعلى للصحافة فى جميع الأحوال" وأن القانون المذكور نظم فى الباب الثانى منه إصدار الصحف وملكيتها فنص فى المادة (٥٢) على أن " ملكية الأحزاب السياسية والأشخاص الأعتبارية العامة والخاصة للصحف مكفولة طبقاً للقانون. ويشترط فى الصحف التى تصدرها الأشخاص الاعتبارية الخاصة فيما عدا الأحزاب السياسية والنقابات والاتحادات أن تتخذ شكل تعاونيات أو شركات مساهمة ... ويجوز إنشاء شركات توصية بالأسهم .... " كما نظم فى الباب الثالث منه الأحكام الخاصة بالصحف القومية فنص فى المادة (٥٥) على أن " يقصد بالصحف القومية فى تطبيق أحكام هذا القانون، الصحف التى تصدر حالياً أو مستقبلاً عن المؤسسات الصحفية ووكالات الأنباء وشركات التوزيع التى تملكها الدولة ملكية خاصة، ويمارس حقوق الملكية عليها مجلس الشورى ... " وفى المادة (٥٧) على أن " ... ويتولى الجهاز المركزى للمحاسبات بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات المؤسسة الصحفية القومية للتحقق من سلامة ومشروعية إجراءاتها المالية والإدارية والقانونية، وعلى المؤسسة أن تمكن الجهاز من هذه المراجعة. وعلى الجهاز المذكور إعداد تقرير بنتيجة فحصه وإخطار الجمعية العمومية بهذه التقارير وكذا إخطار المجلس الأعلى للصحافة ومجلس الشورى لمناقشتها بالمجلس ".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور عنى بكفالة حرية التعبير عن الأراء والتمكين من عرضها ونشرها بكافة وسائل التعبير باعتبارها فرع من الحرية الشخصية التى تشكل اساس كل تنظيم ديمقراطى فلا يقوم إلا بها، كما حرص الدستور أيضاً على كفالة حرية الصحافة لكونها من ابرز صور حرية التعبير فحظر الرقابة على الصحف أو انذارها

أو وقفهـــا أو الغاءها بالطريق الإدارى، واعتبر الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها علـــى الـــوجه المـــبين فى الدستور والقانون، وأكد فى المادة (٢٠٧)على مبدأ حرية الصحافة و اســـتقلالها فى مباشرة رسالتها محدداً لهذه الحرية أُطرها التى لا تتجاوزها؛ فاستلزم أن تؤدى الصحافة رسالتها فى خدمة المجتمع تعبيراً عن اتجاهات الرأى العام واسهاماً فى تكوينه وتوجيهه فى اطـــار المقـــومات الاساسية للمجتمع والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحتـــرام الحياة الخاصة للمواطنين، وضمن بنص المادة (٢٠٩) للاشخاص الاعتبارية العامة والخاصة والاحزاب السياسية حرية اصدار الصحف وملكيتها طبقاً للقانون، واخضع بصورة جلية جميع الصحف فى ملكيتها وتمويلها والاموال المملوكة لها لرقابة الشعب على الوجه المبين فى الدستور والقانون.

وقد عّرف المشرع فى قانون تنظيم الصحافة الصحف، بأنها المطبوعات التى تصدر باسم واحـــد وبصفة دورية كالجرائد والمجلات ووكالات الانباء، واشترط بنص المادة (٥٢) كأداة ووسيلة لممارسة الاشخاص الاعتبارية الخاصة حريتها المكفولة دستورياً فى إصدار الصحف أن تتخذ هذه الاشخاص _ فيما عدا الاحزاب السياسية والنقابات والاتحادات _ شكل تعاونيات أو شـــركات المســـاهمة أو التوصية بالاسهم، وأفرد الباب الثالث من هذا القانون للأحكام الخاصـــة بالصـــحف القومـــية وحدد المقصود منها بأنها الصحف التى تصدر عن المؤسسات الصـــحفية ووكـــالات الانباء وشركات التوزيع التى تملكها الدولة ملكية خاصة واستخدم المشرع فى هذا الباب عبارة " المؤسسة الصحفية القومية " لتمييز الصحف التى تملكها الدولة عن غيرها من الصحف.

كمـــا اســـتظهرت الجمعية العمومية، أن الجهاز المركزى للمحاسبات نشأ كجهاز فنى متخصـــص فى مـــراجعة الميزانيات والحسابات لتحقيق الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتـــبارية العامـــة الأخـــرى والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية وغيرها من الاشـــخاص والجهات التى قدر المشرع فى القانون المنظم لها ملاءمة بسط رقابة الجهاز عليها لتعلق اغراضها بتحقيق الصالح العام ومن بينها الصحف الخاصة التى تتخذ كوعاء قانونى ملزم لها شكل الشركات المساهمة أو التوصية بالاسهم.

والحاصـــل أن المشرع فى قانون تنظيم الصحافة ـ نزولاً على حكم المادة (٢٠٩) من الدســـتور ـ الـــزم بـــنص المادة (٣٣) جميع الصحف بنشر ميزانياتها وناط بالجهاز المركزى للمحاســـبات بحكـــم تخصصه وقيامه بهذه المهمة فى مجالات أخرى سلطة تولى مراجعة دفاتر ومستندات هذه الصحف للتحقق من سلامة ومشروعية إجراءاتها المالية والإدارية والقانونية، كمـــا الـــزم جميع الصحف بموافاة الجهاز بحساباتها الختامية خلال الثلاثة أشهر التالية لانتهاء سنتها المالية وبأن تمكنه من القيام بالمراجعة، واوجب عليه اعداد تقارير بنتيجة فحصه واحالة المخالفـــات إلى النـــيابة العامة واخطار المجلس الأعلى للصحافة بها فى جميع الاحوال، وافرد المشـــرع بنص المادة (٥٧) من قانون تنظيم الصحافة بالنسبة للمؤسسات الصحفية القومية حكماً خاصاً يتعلق بها وحدها وهو التزام الجهاز المذكور بالإضافة إلى ما تقدم باخطار الجمعية العمومية لهذه المؤسسات بالتقارير المعدة منه وكذلك مجلس الشورى لمناقشتها باعتباره يمارس حقـــوق الملكية الخاصة للدولة على هذه الصحف، وقد اثبت المشرع بهذه المغايرة انه يدرك تمامـــاً الفـــارق ما بين الصحف الخاصة والصحف القومية، وانه حالما اراد ان يخص الصحف الأخـــيرة بحكم مغاير فيما يتعلق برقابة الجهاز المركزى للمحاسبات نص على ذلك فى المادة (٥٧) من قانون تنظيم الصحافة.

وتـــرتيباً على ما تقدم، فلا معدى من أن يبسط الجهاز المركزى للمحاسبات رقابته على الصـــحف الخاصـــة لـــتحقق دخـــول هذه الصحف ضمن الجهات التى نصت قوانينها على خضـــوعها لرقابته نزولاً على نص المادة (٣٣) من قانون تنظيم الصحافة والذى لا تملك له الجمعـــية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع دفعاً ولا تعطيلاً، دون أن ينال من ذلك التذرع بتخلف الجهاز المذكور عن إعمال هذه الرقابة سابقاً أو الزعم بأن رقابته تمس حرية الصحافة أو أن الصـــحف الخاصة تصدر عن شركات مساهمة أو توصية بالاسهم ولا يساهم فيها المال العـــام حـــتى يمكن للجهاز المركزى للمحاسبات أن يتتبعه. حيث إن ذلك كله مردود بأنه لا يســـوغ أن يُحمل الامتناع الخاطئ للجهاز عن القيام بما أوجبه عليه القانون على انه اسقاط للنص الذى فرض عليه القيام بالرقابة على جميع الصحف بما فيها الخاصة، و الذى فرض على هذه الصحف كذلك ان تمكن الجهاز من القيام بهذه الرقابة نزولاً على حكم الدستور ، فضلاً

عن أنه لا يعنى اتخاذ الصحيفة الخاصة شكل الشركة المساهمة أو التوصية بالاسهم انها لا تخضع لهـــذه الـــرقابة، حيث أن المشرع هو الذى اشترط افراغها فى هذا الشكل القانونى وهو ذاته الـــذى اخضعها لرقابة الجهاز الذى وان كان دوره الرئيسى هو حماية المال العام وتتبعه الا ان هذا ليس هو دوره الوحيد على النحو المبين آنفاً، كما أن رقابة الجهاز على الصحف الخاصة لا تمـــس حرية الصحافة التى كفلها الدستور حيث إن الدور الذى يقوم به الجهاز يشمل طبقاً للمـــادة (٢) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات والمادة (٣٣) من قانون تنظيم الصحافة مـــراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات لبيان مدى صحتها وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات المالية والقصور فى تطبيق أحكام القوانين واللوائح التى تحكم الاداء المـــالى لهـــذه الصحف وشرعية مصادر تمويلها نزولاً على حكم الدستور باعتبارها جزءً من الســـلطة الشعبية التى يفترض فيها دوماً استهداف صالح المجتمع واعلاء قيمه، دون أن يهدر عمله هذا أو يحد من الحرية التى كفلها الدستور للصحافة فى التماس الاراء والافكار وتلقيها ونقلها وعرض اوضاع المجتمع تبياناً لنواحى القصور فيها واظهاراً لإيجابياتها أو أن يفتئت على الاستقلال المقرر لها فى ذلك.

لـــــــذلـــــــك

انـتهت الجمعـية العمومـية لقسـمى الفـتوى والتشـريع إلى خضـوع الصـحف المستقلة [الخاصة] لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

تحريرا فى ٩ / ١٢ / ٢٠٠٧

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

م//

المستشار / نبيل ميرهم

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة