كلية الحقـــــــوق
قسم القانون العام

الاختصاص الجزائي للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية في مصر (النيابة الإدارية أنموذجا)

بحث مستخرج من رسالة مقدمه لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث
احمد محمد محمد بلتاجي
١٤٤٥هـ/٢٠٢٣م

تحت إشراف
الأستاذ الدكتور / وليد محمد رضا الشناوي
عميد كلية الحقوق – جامعة المنصورة

مقدمة

الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تعد نمطًا حديثا من الهياكل الإدارية التي تتمتع بالاستقلالية ، إذ تم إنشاءها بهدف تنظيم وضبط عدة مجالات معينه وهذا ما يشكل وظيفة جديدة إلى جانب الوظائف الإدارية التقليدية , وتهدف إلي الحفاظ علي نزاهة العمل الحكومي والدفاع عن مصالح المواطنين بحياد و تتولى مسؤوليات تعزيز قيم النزاهة والشفافية، مما يساهم في تحسين أداء الوظيفة العامة وحماية المال العام , كما تتابع تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد, تتمتع تلك الهيئات والأجهزة بوظائف أكثر ارتباطًا بالسلطة القضائية، والمتعلقة بصلاحيات شبه عقابية كتوقيع الجزاءات الإدارية ، أو الحق شبه المدني لحل النزاعات والبت فيها, بذلك تكمل الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية الدور الذي يقوم به القاضي الطبيعي [١] , , حيث تختص الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بتوقيع جزاءات تأديبية مصطبغة بالصبغة العقابية، التي تهدف بصفة أساسية ومباشرة إلى زجر المسئول وتحقيق الردع العام والخاص وهو ردع السلوكيات المخالفة لقوانين ولوائح الدولة , وقبل إقرار الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ كانت السلطات التأديبية في القانون المصري محصورة في الجهات الرئاسية والمحاكم التأديبية ومجلس التأديب وبإقرار هذا الدستور كلفت هيئة النيابة الإدارية بفرض الجزاءات التأديبية [٢] , , صدر القانون الخاص بالخدمة المدنية مقرراً سياسة جديدة للمشرع المصري في تنظيم وضبط سير العمل في مؤسسات الدولة , هادفاً من ذلك رفع كفاءة الجهاز الإداري بالدولة حتى يرقى إلى مستوى المهام المكلف بها من خلال إقرار مجموعة من الضوابط الحاكمة لهذا الجهاز , لذلك أفرد تنظيماً متكاملاً لحقوق وواجبات الموظفين , كذلك أتى هذا القانون بحكم جديد من نوعه يمثل تطور في وظيفة هيئة النيابة الإدارية كجهة رقابية وكسلطة تأديب , فهيئة النيابة الإدارية كانت لا تملك إلا إصدار التوجيهات والتوصيات للجهة الإدارية لإقرار الجزاء المناسب علي نحو ما جاء بالقانون رقم ١١٧ من عام ١٩٥٨وتعديلاتة وقوانين الوظيفة العامة ،والتي لها أن تخالف هذه التوصية , وإجراء تحقيق منفصل إذا وجد ما يبرر ذلك , لذلك تقرر إصدار قانون الخدمة المدنية الذى ينص على اختصاص النيابة الإدارية بإصدار الجزاءات الإدارية إذا انتهت إلى ثبوت

---

[١] أ.د. وليد محمد الشناوي , الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق, جامعة المنصورة سنة ٢٠٠٨ ص٣٢ مرجع سابق ص٥٤٥.

[٢] أ.د. ثروت عبد العال أحمد , النظام القانوني للمخالفات المالية , دار النهضة العربية, القاهرة , ٢٠٠٢ , ص ٩٤.

أ.د . سليمان الطماوي , مبادئ القانون الإداري , دار الفكر العربي , الطبعة الثانية ,١٩٦٦,ص٦٦٧.

د. احمد سلامه بدر , التحقيق الإداري للمحاكمات التأديبية , دار النهضة العربية , القاهرة ٢٠٠٤, ص٦ وما بعدها .

المخالفة في حق الموظف بعد التحقيق معه [٣], حيث يكون لها تجاه هذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاء ويعتبر هذا النص ترجمة للمادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ , على أن هيئة النيابة الإدارية تمتلك الصلاحيات المخولة للسلطة المختصة في فرض الجزاءات التأديبية.[٤]

حيث تتولي النيابة الإدارية , وهي هيئة قضائية وفقا لقانون إنشائها لها سلطة التحقيق في المخالفات المالية والإدارية وفرض الجزاء المناسب علي مرتكبي هذه المخالفات.() والنيابة الإدارية جهة قضائية تصدر أحكام قضائية توفر للموظفين من ضمانات التحقيقات والمحاكمة العادلة (), وتنفيذاً للنصوص السابقة أصدر رئيس هيئة النيابة الإدارية القرار رقم ٤٢٩ لعام٢٠١٥ في ٢٦ / ٧ / ٢٠١٥ بتنظيم الآليات المنظمة لعمل هيئة النيابة الإدارية في إصدار الجزاءات الإدارية والتظلم منها من خلال إقرار آليات لجان التأديب ولجان التظلمات , كذلك بين ضوابط التصرف في التحقيقات , وحدود سلطة النيابة الإدارية في ذلك ,كذلك آليات مباشرة الدعوى التأديبية. [٥]

الهدف من الدراسة ومنهجها :

في ضوء أهمية هذا الاختصاص الجديد الممنوح للنيابة الإدارية بشكل حصري ، والمتمثل في التحقيق بالمخالفات المالية التي تؤدي إلى إهدار أو التعدي على الحقوق المالية للدولة, فقد انتهجت المذهب التطبيقي العملي لأحكام وضوابط إصدار الجزاءات الإدارية من النيابة الإدارية والتظلم منها , المؤسس على دراسة النص القانوني الوارد في القوانين واللوائح التنفيذية والقرارات التنظيمية , والتطبيقات الواردة في أحكام المحكمة الإدارية العليا نائياً بذاتي جانبا عن إيراد التفصيلات الفقهية البعيدة عن هدف البحث , فكان اعتمادي على النص القانوني ثم

---

[٣] أ.د. ميادة عبد القادر إسماعيل , ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية , منشأة المعارف , الإسكندرية,٢٠١٩,ص١١٢.انظر أيضا , م.د : سعد خليل , ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور , مقال منشور بمجلة النيابة الإدارية , العدد الرابع عشر , ابريل ٢٠١٩ , ص ٦٩.

[٤] تنص المادة ١٩٧ من الدستور المصري الحالي ٢٠١٤علي إن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة ، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون".

[٥] صدر بعد ذلك قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٦ بتنظيم آليات العمل بلجان التأديب والتظلم منها والغي قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٦ في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاصات كل منهما , والمنشور بالوقائع المصرية العدد ١٨٠"تابع" في ٩ أغسطس سنة ٢٠١٥ , والغي أيضا قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥.د:عبد المنعم عبد الحميد : حدود سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية , مجلة البحوث القانونية والاقتصادية , جامعة المنوفية المجلد ٥٧ , العدد٤ , مايو٢٠٢٣ ص١٣.

الأحكام التطبيقية الصادرة من المحكمة الإدارية العليا , وفتاوى قسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ثم أرجح أراء الفقهاء إذا اضطررت إلى ذلك لتمام إيضاح الفكرة , كذلك هدفت هذه الدراسة إلى :-

١- توضيح الضوابط التي تحكم عمل هيئة النيابة الإدارية في إصدار الجزاءات الإدارية.

٢- بيان سلطة جهة الإدارة تجاه المخالفات الإدارية بعد الإقرار للنيابة الإدارية بسلطة توقيع الجزاء التأديبية , وبيان الضوابط واجبة الإتباع على جهة الإدارة في هذا الخصوص.

٣- بيان المشكلات العملية التي قد تثار عند تداخل الاختصاصات وذلك من خلال إصدار قانون الخدمة المدنية الحالي, بين هيئة النيابة الإدارية والسلطة الرئاسية , وذلك لتأصيل الحلول العملية القانونية لهذه الإشكاليات , وهذا الأمر المستحدث للنيابة الإدارية من سلطة تأديب يثير العديد من التساؤلات ومنها الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدرها النيابة الإدارية كسلطة تأديب , فهل تعد أحكاما قضائية أم قرارات إدارية ,وأيضا موقف مجلس الدولة المصري والجهاز المركزي للمحاسبات من إعطاء النيابة الإدارية صلاحية فرض الجزاءات التأديبية.

وفيما يلي نتناول بالتفصيل موضوع " الاختصاص الجزائي للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية في مصر (النيابة الإدارية أنموذجا).

الفصل الأول

الإطار العام لاختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء الإداري

بادئ ذي بدء فإن ضبط العمل بالجهاز الإداري للدولة , ومكافحة الفساد الإداري , وتهيئة الأسباب والسبل إلى ترسيخ دولة القانون , هي الهدف الأساسي لأي قانون يصدر بصدد تنظيم السلوك الوظيفي للعاملين بالدولة , لذلك تتابعت وتنوعت التشريعات المنظمة للعمل الإداري في الدولة المصرية بداية من أول تشريع في هذا الخصوص لم يقره مجلس النواب, الخاص بالخدمة المدنية الذي اعتنى ببيان القواعد و الضوابط اللازمة لضبط الأداء الوظيفي داخل مؤسسات الدولة [٦]. وفي تناولنا للإطار العام لاختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء سوف نتناول ما يلي :النشأة والاختصاص لهيئة النيابة الإدارية ومشكلات إصدار قانون الخدمة المدنية من خلال المبحثين التاليين :

المبحث الأول : التعريف بالنيابة الإدارية كسلطة تأديب ونطاق اختصاصها.

المبحث الثاني : المشكلات العملية المصاحبة لإصدار القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

المبحث الأول

---

[٦] وأن المادة (الأولى) من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه ، حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على أنه قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة .من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلي ٢٠١٦/١/٢٠ وأن المادة (الأولى) من القانون رقم (٨١) سنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الحالي) تنص على أن يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية.... فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم : ١٢٩ , في ٢١ / ١ / ٢٠٢٠ , ملف ٥٨ / ١ / ٥٥٧ .

التعريف بالنيابة الإدارية[١] كسلطة تأديب ونطاق اختصاصها.

افتقرت التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة بشكل عام إلى تعريف دقيق للمخالفات التأديبية , والتي تشمل المخالفات المالية والمخالفات الإدارية فلم يبين المشرع في مفهوم المخالفات الموجبة للمسئولية التأديبية , وارجع البعض ذلك إلى خصائص المخالفة التأديبية التي لا يمكن حصرها أو تحديدها [٢] .

حيث تتنوع واجبات الموظف , كذلك تتنوع تكيفات بعض الأفعال وما إذا كان يشكل جريمة تأديبية من عدمه , حيث يختلف التكييف باختلاف طبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف, [٣]وما تتطلبه من شاغلها من قدر متفاوت من الحرص والتبصر بالأمور , والبعد عن مواطن الشك والريبة , وما يطعن فيه في السمعة ويمس الكرامة , و هو الأمر الذي يضفي على المخالفات التأديبية قدراً كبيراً من المرونة والنسبية , فما يعتبر من قبيل المخالفات التأديبية بالنسبة لفئة معينة من العاملين قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لغيرهم , بل أن درجات التأثيم في نطاق الفئة الواحدة من العاملين يختلف من موظف لآخر بحسب نوع ودرجة المسئولية التي يتحملها [٤] . إيذاء عدم تحديد المشرع لمفهوم المخالفة التأديبية أجتهد الفقه والقضاء في بيان المقصود بالمخالفات التأديبية , وفي ذلك تنوعت الآراء في الفقه والقضاء, والتي تدور كلها حول هذا المعنى للمخالفة التأديبية التي تعنى إخلال الموظف بإحدى واجبات الوظيفة [٥] – وعرفها البعض بأنها: إخلال بواجبات الوظيفة سواء بالإيجاب أو السلب ولا تقتصر واجبات الوظيفة على ما هو منصوص عليه في التشريعات الإدارية أو غير الإدارية فقط، بل تشمل أيضاً الواجبات اللازمة لضمان حسن انتظام واستمرار العمل في المرافق العامة. [٦].

---

[١] الاجتماع السادس والثلاثون للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور (في ١٧ من نوفمبر ٢٠١٣) ص ٨٥ (المادة ١٩٢) "هيئة النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية" وفيه يشار إلي أن السيد مقرر لجنة الدولة والمقومات الأساسية أبدي برأيه بما يلي

[٢] أ.د: سليمان الطماوي : الجريمة التأديبية – دراسة مقارنة – دار الفكر العربي سنة ١٩٧٥ , ص ٩٥ . كذلك انظر الطعن رقم : ١٧٤ , جلسة ١٢ / ٦ / ١٩٧١ , س ١٢ , مجموعة المبادئ القانونية , ص ١٦ , عدد ٢ , ٣١٦ .

[3]Haurio (M): précis de droit administratif, Paris, 1925. P.274 et 276.

[٤] أ.د : ثروت عبد العال : النظام القانوني للمخالفات المالية , دار النهضة العربية, القاهرة , ٢٠٠٢ , ص ٢٤ .

[٥] المستشار الدكتور . هيثم حليم غازي , مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها, دار الفكر الجامعي , سنة ٢٠١٤ , ص ٥٠ وما بعدها .

[٦] د. محمد جودت الملط : المسئولية التأديبية للموظف العام – دار النهضة العربية ١٩٦٧ , ص٨٠.

أنظر ذات المعنى لمفهوم المخالفة الإدارية الأحكام الآتية :المحكمة الإدارية العليا : ١٢ / ٦ / ١٩٧١ , طعن رقم ٧٤ , س ٧ , مجموعة السنة ١٦ – العدد الثاني ص ٣١٦. المحكمة الإدارية العليا : ٨ / ٣ / ١٩٥٨ , طعن رقم ٦٣٤ , س ٣ ق

ويعرفها البعض بأنها الامتناع عن القيام بفعل معين يُنسب إلى الفاعل، ويُعاقَب عليه القانون من خلال جزاء تأديبي.[١] , , لذلك أستقر الرأي في الفقه والقضاء على أن تحديد الأفعال التي تكون مخالفة تأديبية يترك لتقدير الجهات التأديبية سواء كانت هذه الجهات رئاسية أو قضائية , فهي وحدها التي تقدر مدى اعتبار الواقعة تمثل مخالفة تأديبية من عدمه , وتطبيقاً لذلك ، فقد قضى بأن تكييف الواقعة بحيث تُصنف كذنب إداري يستوجب العقاب يعتمد على تقدير جهة الإدارة ، شرط أن يستند هذا التكييف إلى وقائع ثابتة ومثبتة في الأوراق. () . وذلك وفقاً للتفصيل في المطالب التالية :

, مجموعة المبادئ التي قررتها في ١٠ سنوات ص ٢٠٣ .المحكمة الإدارية العليا : ١١ / ٤ / ١٩٨٦ , طعن رقم ١٤١٨ , س ٢٩ ق , مجموعة المبادئ التي قررتها في ١٠ سنوات , ص ٢٠٣.

[1]Francis Délpérée: La élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, thèse, Paris, 1968. P.69.

المطلب الأول

نطاق اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية

الأصل أن الاختصاص الأصلي بإجراء التحقيق , وتوقيع الجزاء التأديبي على العاملين المخاطبين بأحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية , يُمنح للجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف الصلاحية للتحقيق في المخالفات المنسوبة إليه , ولها في ذلك إما القيام بنفسها بإجراء التحقيق أو أن تحيل التحقيق إلي النيابة الإدارية لتتولي مباشرته [١] , تختص الجهة الرئاسية فقط بالتحقيق في المخالفات الإدارية المنسوبة إلى الموظف، أما المخالفات المالية فلا تدخل ضمن نطاق اختصاصها, [٢] وعليه سنوضح فيما يلي المبادئ والضوابط التي تحكم التحقيقات التي تجريها هيئة النيابة الإدارية، مع التركيز على نطاق اختصاصها في إجراء التحقيقات، وأثر مباشرتها للتحقيقات على الإجراءات اللاحقة، وذلك وفقًا للتفاصيل التالية:

أولا: الاختصاص العام النيابة الإدارية بالتحقيق .

بداية، يُقصد بالتحقيق عملية التحري والتدقيق في البحث عن أمرٍ ما، بهدف التأكد من وجوده أو السعي لكشف الغموض المحيط بواقعة معينة [٣] , ويجوز للنيابة الإدارية التحقيق في كافة ما ينسب للخاضعين لقانون ٨١

---

[١] المستشار. علي الدين زيدان , التحقيق الإداري والدعوي التأديبية ودفوعها , دار علام للإصدارات القانونية , ٢٠١٦ , ص ٢٩٠ – ٢٩١ .

–Délperée (F.); L'élaboration du droit disciplinaire de la function publique, L.G.D.J., Paris– 1969, p. 153.

[٢] الاجتماع السادس والثلاثون للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور (في ١٧ من نوفمبر ٢٠١٣) ص ٨٦ وفيه يشار إلي أن السيد المقرر العام أبدي برأيه بما يلي "... هناك نوعان من المخالفات، فهناك مخالفات تحال إلى النيابة الإدارية ابتداء، وهناك مخالفات ينم التحقيق فيها لدى الرئيس الإداري ومن ثم يتم اتخاذ الجزاء فيها، أما المخالفات التي تحال إلى النيابة الإدارية فتحقق فيها ابتداءً هي ما يعطيها القانون الآن اقتراح الجزاء، أي أنها تنهى التحقيق وتقترح مجازاة هذا العامل بكذا وكذا، وتعيد ذلك للجهة الإدارية، فإما أن تطبق الجزاء المقترح من النيابة أو أن تصرف النظر عنه أو تقننه أو تشدده، هذا فيما يخص الجهة الإدارية، إنما أنا أرى من الناحية الفنية أن الذي حقق في المخالفة سبر أغوارها وبين جنباتها قد يكون من الملائم أن يوقع الجزاء بمستوى أعلى فلن يوقعه بنفسه فبدلاً من اقتراح الجزاء على الجهة الإدارية يقترحه على رئيسه ويوقع الجزاء، ذلك أدعى ألا يتلاعب أو تتلاعب الجهة الإدارية بنتائج التحقيق بعد ذلك. فهنا في الحقيقة نكون قد وازنا بين مصالح متناغمة ومتناسقة وليست متعارضة، سلطة الرئيس الإداري في توقيع الجزاء في التحقيق الذي يجريه في وحدته في الحقيقة أمر مسلم ولا نستطيع أن نقول إنه تم مسه، إما إذا أحيل التحقيق بداية للنيابة الإدارية بموجب القانون أو بإرادة الرئيس الإداري نفسه قال إنه منعاً للتفوه ولعدم ضمان حياد الشئون القانونية لدى أحيل المسألة إلى النيابة الإدارية وحققت و محصت وأمعنت واقترحت ثم هي التي تطبق الجزاء، فهذا ليس فيه شيء، وأرجو الموافقة عليه حتى لا نكون بذلك جائرين على النيابة الإدارية بصورة أكثر من اللازم".

[٣] د: ثروت عبد العال أحمد : المرجع السابق , ص ٢٨١ .

لسنة ٢٠١٦ من مخالفات إدارية سواء أكانت مخالفات مالية أو إدارية [١] , , يستند ذلك إلى الدور الرقابي الذي تقوم به هيئة النيابة الإدارية ، حيث تُعنى بضبط الأداء الوظيفي ومكافحة الفساد الإداري ، مما يسهم في ضمان الالتزام بالقوانين واللوائح وتحقيق العدالة داخل المؤسسات. باعتبارها من الهيئات الرقابية , لكن للنيابة الإدارية اختصاص استئثاري بالتحقيق في حالات معينة , بحيث يغدو مباشرة أي إجراء من إجراءات التحقيق في هذا النطاق من قبل جهة الإدارة باطل , كذلك ما انتهى إليه من نتائج باطلة.

لذلك قضى "..... أن المخالفة التي تؤدي إلى ضياع حق مالي للدولة تتدرج ضمن اختصاص النيابة الإدارية وحدها للتحقيق فيها – إجراء التحقيق من قبل الجهة الإدارية وفرض عقوبة على الطاعن لا يؤثر على صلاحيات النيابة الإدارية في التحقيق وتقديم المخالف للمحاكمة التأديبية , وبناءً على ذلك يعتبر قرار العقوبة الصادر عن الجهة الإدارية في هذه الحالة غير قانوني ولا يتم الاعتداد به." [٢] .

كذلك انتهى رأى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع , إلى أن للجهة الإدارية الحق في فحص المخالفات فإذا استبان لها أن هذه المخالفات تتدرج ضمن البنود ٢ و٤ من المادة ٧٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الذى يتوجب عليها إحالة المخالفة إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها [٣] .

بالإضافة إلى ما تقدم يجوز للنيابة الإدارية أن تباشر التحقيق في ما يُحال إليها من الجهات التي تخضع لسلطتها في التحقيق , كذلك ما يرد إليها من شكاوي الأفراد ضد الخاضعين لولايتها في التحقيق [٤].

ثانيا : الاختصاص الاستئثارى لهيئة النيابة الإدارية بالتحقيق :

تختص النيابة الإدارية اختصاصا استئثاريا بإجراء التحقيقات المتعلقة بالمخالفات الإدارية والمالية [٥] , كذلك التحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية, ولا يجوز لغيرها مباشرة أي إجراء من إجراءات التحقيق والتصرف فيه , وفيما يلي بيان مفهوم المخالفات المالية وشاغلي وظائف الإدارة العليا , وذلك وفقا للتفصيل التالي :

---

[١] المستشار. علي الدين زيدان : المرجع السابق , ص ٣٦٤ , د– عبد الفتاح بيومي حجازي , أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية , دار النهضة العربية –طبعة ١٩٩٤ ، ص١٠.

[٢] الطعن رقم :٣١١٩ , لسنة ٣٦ ق , جلسة : ٢٣ / ١٢ / ١٩٩٥ .

[٣] فتوى رقم : ١٥٥ , في : ١١ / ٢ / ١٩٨٧ , ملف : ٨٦ / ٦ / ٣٥٦ – جلسة ٤ / ٢ / ١٩٨٧ , مشار إليها المستشار. سمير يوسف البهي , المرجع السابق , ص ١٠٠٨

[٤] د.ضياء الدين سعد احمد محمد يونس , سلطة هيئة النيابة الإدارية بين الدستور والقانون– دراسة مقارنة, رسالة دكتوراه , جامعة بني سويف , ٢٠١٩, ص٦٧ .

[٥] المستشارة/ عائشة سيد احمد محمود : خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والالكترونية أمام النيابة الإدارية , دار النهضة العربية ,٢٠١٩ , ص١٩٠ وما بعدها . انظر أيضا المستشار : علي الدين زيدان , المرجع السابق , ص ٣٦٥ .

١- مفهوم المخالفات المالية :

طبقا للقانون أن النيابة الإدارية تختص حصرياً بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذلك بالتحقيق في المخالفات المالية التي تؤدي إلى ضياع أو المساس بحقوق الدولة المالية [١]

كما نصت الفقرة الأولى أن النيابة الإدارية هي الجهة الوحيدة المخولة بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا، وأيضاً التحقيق في المخالفات المالية التي قد تتسبب في ضياع أو المساس بحقوق الوحدة المالية. [٢]

وجدير بالذكر أن الأصل التاريخي لهذه المادة تستند في أصلها التاريخي إلي المادة ٧٩ مكرر من قانون العاملين المدنين بالدولة, التي أضيفت حيث كان الهدف الرئيسي من هذه المادة تخصيص النيابة الإدارية بشكل حصري للتحقيق في المخالفات المنصوص عليها والتى تتمثل هذه المخالفات في انتهاكات تتعلق بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وكذلك الإهمال أو التقصير الذي قد يؤدي إلى فقدان حق من الحقوق المالية للدولة أو لأحد الأشخاص العامة، أو الإضرار بمصلحة من مصالحها [٣] .

وتعتبر المخالفة المالية إحدى صور المخالفات التأديبية , هذا وقد تباينت سياسة المشرع المصري في شأن تحديد وحصر ما يعتبر مخالفة مالية , حيث كان في بادئ الأمر حاصراً كل ما يعتبر مخالفة مالية , وذلك حسب ما ورد بالقانون ١٣٢ لسنة ١٩٥٢, تم بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ , إلا أنه سرعان ما عدل عن هذا الاتجاه الحاصر للمخالفات التي تعتبر مالية, منتهجا الأسلوب المعياري , وذلك بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وما تلاه من قوانين منظمة للوظيفة العامة , والتي كان أخرها القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ [٤] .

---

[١] نصت المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ علي : " تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها....".

[٢] نصت المادة ١/٥٧ من القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ علي : " تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها...".

[٣] المستشار. سمير يوسف البهي , قانون نظام العاملين المدنين بالدولة , نادي القضاة , ٢٠١٠ , ص ١٠٠٨ ؛ فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم : ١٥٥ , في ١١ / ٢ / ١٩٨٧ , ملف ٨٦ / ٦ / ٣٥٦ , جلسة ٤ / ٢ / ١٩٨٧ , سابق الإشارة إليها .

[٤] راجع د. ثروت عبد العال أحمد , المرجع السابق , ص ٣٣ و ما بعدها .

لذلك دارت أغلب التعريفات التي توضح مفهوم المخالفة المالية حول معنى واحد , وهو الإخلال بقاعدة مالية مقررة بغض النظر عن موضوع النص المتعلق بها ، مما يؤدي إلى ضياع أحد الحقوق المالية للدولة , أو الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات , أو قد يؤدي بشكل مباشر إلى هذا الضياع[١] .

إلا أن المشرع بين على سبيل الحصر مخالفات بعينها و اعتبرها مخالفات مالية بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات , وهى : عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود والاتفاقات والمناقصات التي يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها , وأيضاً عدم تسليم الجهاز الحسابات والنتائج والأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المحددة. [٢] .

لذلك يري البعض إلى أن المخالفة المالية هي : كل إخلال بقاعدة مالية مقررة , سواء ترتب على هذا الإخلال تحقق ضرر فعلى للجهة الإدارية , أو لم يتحقق , والقواعد المالية قد تكون مقررة في الدستور , أو القوانين , أو اللوائح , كما قد تكون مجرد تعليمات عامة تصدرها الجهات الإدارية المختصة .

---

[١] د. سليمان الطماوي , المرجع السابق , ص ٤٧٦ .

[٢] راجع في ذلك تفصيلاً , د. ثروت عبد العال أحمد. المرجع السابق , ص ٣٥ و ما بعدها . راجع أيضا المادتين ١١ و١٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، الخاص الجهاز المركزي للمحاسبات، المخالفات المالية والإدارية الواجب مراقبتها وضبطها داخل الجهات العامة والحكومية وتتمثل المخالفات المالية في الأتي: ١– مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.٢ – مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها.٣ – مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.٤ – كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية.كما يعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي: أ– عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها.ب– عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا للقانون.وتتمثل المخالفات الإدارية في الأتي:١عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها عن المواعيد المقررة في هذا القانون بغير عذر مقبول، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماطلة أو التسويف.٢– عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشان المخالفات المالية خلال المدة المحددة في هذا القانون.٣– التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد في هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة في شان المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز.

كما يُعتبر مخالفة مالية أيضاً الإهمال الذي يؤدي إلى فقدان حق من الحقوق المالية للدولة ، أو أحد الأشخاص العامة، أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات, أو لم يكن قد ضاع هذا الحق فعلاً , طالما كان من شأنه أن يؤدى إلى ضياع الحق المالي بصفة مباشرة [١] .

وفي هذا الإطار قضى بأن: " ..... قد تكون المخالفة المنسوبة إلى العامل وإن كانت من ناحية ذنبا إدارياً لإخلال العامل بواجبات وظيفته , كما إذا جمع إلى وظيفته عملاً أخر في جهة أخرى إلا أن ما ارتكبه يعتبر من ناحية أخرى مخالفة مالية جسيمة وتغلب على تكييف طبيعتها الناحية المالية , إذا استحل العامل لنفسه أن يحصل خلال فترة معينة على مرتبين , مما يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة , ويمس مصلحتها العامة , كذلك إذا أهمل مأموري الضرائب فحص دفاتر أحد الممولين , فإن ذلك يعتبر من المخالفات المالية الإدارية نظراً لما ترتب عليه من ضياع حق من الحقوق المالية للدولة [٢] .

كما خلصت أقسام الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى أن " ..... الإهمال أو التقصير الذي يؤدى إلى المساس بمصلحة مالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة يعد متوافراً لمجرد تفويت فرصة على الدولة , أو أحد الأشخاص العامة للاغتناء إيجاباً أو سلباً , كما لو أرست لجنة البت في المزاد العطاء على صاحب السعر الأقل في الحالة الأولى , وأرست هذه اللجنة في مناقصة العطاء على صاحب أكبر المعطاءات سعراً في الحالة الثانية , ويمكن أن تتحقق المخالفة المالية بكل فعل يأتيه الموظف يؤدى إلى افتقار الذمة المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة [٣] .

ويري الباحث أن المخالفة المالية خروج الموظف عن محددات السلوك الوظيفي ومخالفه القواعد والأحكام المنظمة للعمل وسلك مسلكاً معيباً بتصرف خاطئ عن عمد أو امتنع عن عمل وترتب علية ضياع حق مالي للدولة .

---

[١] المستشار. سمير يوسف البهي , المرجع السابق , ص ١٠٠٨ وما بعدها . كذلك قضى بأنه " ..... كون المخالفة مالية أو إدارية هو تكييف يقوم على طبيعة الذنب الذي يقترفه العامل , وتكون مخالفة مالية إذا حدث إهمال أو تقصير ترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة , أو أحد الأشخاص العامة الأخرى , أو الهيئات العامة الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات , أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية , أو يكون من شأنها أن يؤدى إلى ذلك..." المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم : ١٧٤ , لسنة ٨ ق , جلسة ٢٦ / ٢ / ١٩٦٦ , مجموعة المبادئ القانونية , س ١١ , ٤٥١.

[٢] المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم : ٢٤٧٧ , لسنة ٦ ق , جلسة ٩ / ٢ / ١٩٦٣ , مجموعة المبادئ القانونية , س ٨ , ج ٢ , ص ٦٦٨ ؛ المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم : ١٤٩٥ , لسنة ٨ ق , جلسة ٢٩ / ١ / ١٩٦٦ , مجموعة المبادئ القانونية , س ١١ , ٣٤٣ .

[٣] فتوى الجمعية العمومية رقم : ١٥٥ , في ١١ / ٢ / ١٩٨٧ , ملف رقم ٦٨ / ٦ / ٣٥٦ , جلسة ٤ / ٢ / ١٩٨٧ .

٢- نطاق سلطة جهة الإدارة على المخالفات المالية :

إنتهينا فيما سبق إلى عدم اختصاص جهة الإدارة المطلق على تحقيق أو توقيع الجزاء إذا كانت المخالفات الموجهة للمحقق معه مخالفات مالية فبعد تكييفها للوقائع المسندة للمحقق معه بأنها مخالفات مالية امتنع عليها التحقيق مع عدم الإخلال بحقها في إجراء الفحص الذي تستجلى به عناصر المخالفة قبل إحالتها للنيابة الإدارية لتتحقق من طبيعتها, وهذا هو حقها في تكييف الواقعة .

وفي هذا السياق خلصت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى أن للجهة الإدارية إجراء فحص للمخالفة , فإذا ما استبان لها أنها تندرج تحت إحدى المخالفات المالية , وجب عليها إحالة المخالفة للنيابة الإدارية لإجراء التحقيق فيها [١], دون أن تصل بذلك إلى حد التحقيق الإداري, وذلك لأن المشرع ناط صراحة سلطة التحقيق في هذه المخالفات بالنيابة الإدارية دون غيرها , والقول بغير ذلك يؤدى إلى أن تحجب الجهة الإدارية اختصاص النيابة الإدارية بغير سند , حيث إنه قد تنتهي جهة الإدارة إلى عدم وجود مخالفة مالية , وذلك يعتبر مصادرة صريحة لإرادة المشرع الذي أضاف قانون خاص بالخدمة المدنية ؛ ننتهي من ذلك إلى أن حد اختصاص جهة الإدارة على المخالفات المالية هو إجراء الفحص الذي تستجلى به عناصر المخالفة فقط دون أن يصل ذلك إلى حد تحقيق المخالفات .

٣-الأثر المترتب على تحقيق جهة الإدارة في المخالفات المالية :

انتهينا فيما سبق إلى انعدام ولاية جهة الإدارة في التحقيق في المخالفات المالية , وهذا ليس عليه خلاف , لكن الإشكالية هنا لو انتهت جهة الإدارة إلى كون المخالفات الموجهة إلى المحقق معه ليست مخالفات مالية , واستكملت التحقيقات , واقترحت الجزاء الذي اعتمدته السلطة المختصة , وكان ذلك على خلاف الحقيقة , فما صحة هذا الجزاء أو صحة ما اتخذ من إجراءات تأديبية للموظف , استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على بطلان تصرفات جهة الإدارة في هذه الحالة جميعها فتبطل إجراءات التحقيق , كذلك يكون الجزاء باطلاً كما أن ما قامت به جهة الإدارة من جميع الإجراءات التأديبية لا يغل يد النيابة الإدارية في تحقيق الواقعة , وتوقيع الجزاء فيها , وذلك استناداً إلي سلطتها في توقيع العقوبات المقررة في (دستور ٢٠١٤) , وقانون الخدمة الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية . [٢]

وفي هذا الشأن ، أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً حديثًا نسبياً يقضي إلى : أن المخالفة التي تؤدي إلى فقدان حق مالي من حقوق الدولة تختص النيابة الإدارية بالتحقيق فيها دون سواها, وإذا قامت الجهة الإدارية بالتحقيق في تلك المخالفات وفرضت عقوبة على الطاعنة، فإن ذلك لا يؤثر على صلاحيات النيابة الإدارية في

---

[١] فتوى رقم . ١٥٥ , في ١١ / ٢ / ١٩٨٧, ملف ٨٦ / ٦ / ٣٥٦ , جلسة ٤ / ٢ / ١٩٨٧ , سابق الإشارة إليه .

[٢] أ.د. ميادة عبد القادر مرجع سابق ،ص١١٦ .

إدارة التحقيق وتقديم المخالف للمحاكمة التأديبية. وبالتالي، فإن أي قرار جزاء صادر عن الجهة الإدارية في هذا الشأن يعد باطلًا ولا يعتد به. [١]

٤- المقصود بشاغلي الوظائف القيادية :-

بينت المادة الثانية من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المقصود بالوظائف القيادية: وحددتهما بشاغلي وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة والتي يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات, وما يعادلها من تقسيمات, , والسلطة المختصة هي: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال , ووظائف الإدارة الإشرافية : وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية, والتي يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة [٢] .

وفيما يتعلق بشاغلي وظائف كبير بدرجة مدير عام , ومدى اعتبارهم من شاغلي وظائف الإدارة العليا , فقد رأت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع عدم جواز اعتبار هؤلاء ضمن شاغلي وظائف الإدارة العليا, وبالتالي يجوز قيام الشئون القانونية بالجهات التي يتبعونها بالتحقيق معهم , كما توقع عليهم الجزاءات الخاصة بالعاملين الذين لا يشغلون وظائف عليا [٣] .

كما تكفلت المادة (٢) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ببيان المقصود بالوظائف القيادية وحدادتهم بشاغلي وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة والتي يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوي إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات , وما يعادلها من تقسيمات . [٤]

ووفقا للمواد ١٧ وما بعدها من القانون الجديد فأن هذا القانون جاء بفلسفة جديدة لم تكن موجودة ،فالوظائف القيادية والتي كانت في القوانين السابقة " وظائف الإدارة العليا, وهى الوظائف التي تبدأ بوظيفة مدير عام إدارة عامة (مدير مصلحة أو جهاز أو صندوق) ووظائف مدير عام – وكيل وزارة – وكيل أول وزارة , استحدث

---

[١] المحكمة الإدارية العليا , الطعن رقم : ٣١١٩ , لسنة ٣٦ ق , جلسة ٢٣ / ١٢ / ١٩٨٦ .

[٢] الجريدة الرسمية – قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ – الصادر في غرة صفر سنة ١٤٣٨هـ الموافق أول نوفمبر سنة ٢٠١٦م.

[٣] انظر فتوى رقم : ٦٢٤ , بتاريخ : ٢٦ / ٧ / ٢٠٠٤ , ملف رقم ٨٦ / ٢ / ٣٢٢ , جلسة ٥ / ٥ / ٢٠٠٤ , مشار إليها المستشار سمير يوسف البهي , المرجع السابق , ٤٩٠ – ٤٩١ .

[٤] المادة الثانية من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بند ٣ " الوظائف القيادية: وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة والتي يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات, وما يعادلها من تقسيمات"

فكرة اعتبار (الوظيفة الإشرافية) والتي تسبق وظيفة مدير عام في السلم الوظيفي وهى وظيفة (مدير الإدارة) اعتبرها ضمن الوظائف القيادية وتسرى عليها أحكامها الواردة بهذا القانون. [١]

- إن فترة تعيين الموظف على وظيفة قيادية هي (ثلاث سنوات) وكانت سنة واحدة فيما سبق ، وانه لا يجوز التجديد إلا لثلاث سنوات أخرى مرة واحدة فقط .
- استحدث القانون وظيفة (وكيل وزارة دائم) ومدة تعيينه ٤ سنوات وتجدد إلى أربعة أخرى مرة واحد , وفيما يتعلق بشاغلي وظائف كبير بدرجة مدير عام , ومدى اعتبارهم من شاغلي وظائف الإدارة العليا , لم يعد في قانون الخدمة المدنية الجديد وظيفة (كبير) وقد خلت درجات الترقية من هذه الدرجة ، والتي كانت تعادل وظيفة مدير عام وظيفيا وماليا ولكنها لم تكن من بين الوظائف القيادية سابقا.

وجدير بالذكر أن القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ هو الأداة الوحيدة المنظمة لضوابط شغل وظائف الإدارة العليا , وأكدت ذلك أحكام المحكمة الإدارية العليا المتواترة , حيث قررت أن وظائف الإدارة العليا هي التي تبدأ بوظيفة مدير عام إدارة عامة (مدير مصلحة – مدير صندوق – مدير جهاز) , ولا سبيل إلى شغل هذه الوظائف إلا وفقاً لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ [٢] .

لكن القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ يبين الضوابط التنظيمية لشغل الوظائف الإشرافية , والقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بين الضوابط التنظيمية لشغل وظائف الإدارة العليا الأمر الذي يثار معه التساؤل التالي : ما هو أثر القواعد المبينة والمنصوص عليها في القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ لشغل الوظائف القيادية والإشرافية على القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ المنظم لضوابط شغل وظائف الإدارة العليا في ظل القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ خاصة أنه لم يصدر نص قانوني يقرر صراحة إلغاء ذلك القانون مثل ما قُرر بشأن إلغاء القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ , حيث قررت المادة الثانية من مواد إصدار قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على إلغاء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وكذلك إلغاء أي حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون. واستنادا إلي ما سبق نقرر أن نسخ القوانين يكون بأحد طريقتين :

---

[١] السلطة المختصة: وفقًا لما ورد في المادة الثانية من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، تشمل الجهات التي تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرارات الإدارية الهامة، وهذه الجهات هي: الوزير المختص فيما يتعلق بالوزارات، المحافظ فيما يتعلق بالمحافظات والوحدات المحلية، ورئيس مجلس إدارة الهيئة فيما يخص الهيئات العامة أو المؤسسات التابعة لها. يتحدد اختصاص كل جهة وفقًا للهيكل التنظيمي والإداري الذي تخضع له الجهة المعنية، بما يضمن توجيه ومتابعة الأعمال والإجراءات وفقًا للقوانين المنظمة.

[٢] الطعن رقم . ٢٦٦٣ , لسنة ٤٩ ق , جلسة : ٢٢ / ٤ / ٢٠٠٦ , مشار إليه , المستشار : سمير يوسف البهى , المرجع السابق , ص ٩٩٠ .

الطريق الأول : هو النسخ الصريح : وهو أن يأتي قانون لاحق ويقرر صراحة نسخ أحكام قانون سابق , أي إلغائها مثلما قررت المادة الثانية من مواد إصدار القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ , **والطريق الثاني** : هو النسخ الضمني , أي يأتي قانوناً لاحقاً ينظم ذات المسألة التي كان ينظمها قانون سابق دون أن يقرر صراحة إلغاء القانون السابق , في هذه الحالة ينسخ القانون اللاحق القانون السابق ويوقف مفعوله [١] .

وبإنزال ما تقدم على تساؤلنا السابق يتبين أن القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغي نظم بقواعد منضبطة طرق وشروط شغل وظائف الإدارة العليا , والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ نظم بقواعد منضبطة طرق وشروط شغل الوظائف الإشرافية وهو ذات الموضوع الذي كان ينظمه القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ , وعليه يكون هذا القانون قد نُسخ نسخاً ضمنياً بكل أحكامه باعتبار أن القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ والقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ لاحق للقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ .

وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المبينة لطرق شغل الوظائف القيادية يتضح : وجوب أن تنشأ بكل وزارة وظيفة واحدة لوكيل دائم للوزارة بالمستوى الممتاز , لمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته , ويكون شغل هذه الوظيفة بقرار من الوزير المختص استثناءً من أحكام المادة (١٧) من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ , فنصت المادة (١٨) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ علي : " تنشأ بكل وزارة وظيفة واحدة لوكيل دائم للوزارة بالمستوى الممتاز لمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته , ويتولي شغل هذه الوظيفة بقرار من الوزير المختص وذلك استثناءً من أحكام المادة ١٧ من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ , والتي توضح الشروط الخاصة بشغل الوظائف القيادية، حيث نصت على ضرورة أن تتم عملية شغل تلك الوظائف، بالإضافة إلى وظائف الإدارة الإشرافية، من خلال مسابقة يتم الإعلان عنها إما عبر موقع بوابة الحكومة المصرية أو في صحيفتين يوميتين ذواتي انتشار واسع، ويجب أن يتضمن الإعلان جميع المعلومات المتعلقة بالوظيفة.. ويكون التعيين من خلال لجنة للاختيار لمدة أقصاها ثلاث سنوات – ويجوز تجديدها بحد أقصي ثلاث سنوات أخري بناء على تقارير تقويم الأداء , وذلك دون إخلال بباقي الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف [٢] .

ويشترط لشغل هذه الوظائف التأكد من توفر صفات النزاهة من الجهات المعنية , واجتياز التدريب اللازم , ويحدد الجهاز مستوى البرامج التدريبية المتطلبة , والجهات المعتمدة لتقديم هذه البرامج , وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات وقواعد اختيار شاغلي هذه الوظائف , وتشكل لجنة الاختيار والإعداد والتأهيل اللازمين لشغلها ,

---

[١] راجع في ضوابط النسخ الضمني والصريح للتشريعات : المستشار أنور طلبه , شرح القانون المدني , النقابة العامة للمحامين – لجنة الشباب , ٢٠١٠ , ج ١ , ص ١١١ وما بعدها ؛ الدكتور : سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية , مؤسسه حورس الدولية – الإسكندرية , ص ٩٩ وما بعدها .

[٢] قانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

وإجراءات تقويم نتائج أعمال شاغليها , وقد بينت المواد من ٥١ إلى ٦٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الضوابط والقواعد اللازمة لشغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية .

كما أوضحت المادة (٢٠) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ , مدة شغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كذلك بينت ضوابط طلب راغبى شغل هذه الوظائف إنهاء خدمتهم بعد انتهاء مدة شغلهم لوظائف الإدارة العليا فنصت على " تنتهي مدة شغل وظائف الإدارة العليا والتنفيذية بانقضاء المدة المحددة في قرار شغلها ما لم يصدر قرار بتجديدها , وبانتهاء هذه المدة يشغل الموظف وظيفة أخرى لا يقل مستواها عن الوظيفة التي كان يشغلها إذا كان من موظفي الدولة قبل شغله لإحدى هذه الوظائف , ويجوز للموظف خلال فترة الثلاثين يوماً التي تلي انتهاء مدة شغله لأحد الوظائف المذكورة، أن يتقدم بطلب لإنهاء خدمته , وفي حال تقديم هذا الطلب، يتم تسوية حقوقه التأمينية بناءً على مدة اشتراكه في التأمين الاجتماعي، مع إضافة مدة قدرها خمس سنوات أو المدة المتبقية حتى وصوله إلى سن التقاعد القانوني، أيهما أقل, ويعامل فيما يتعلق بالمعاش الذي يستحقه في وظيفته السابقة معاملة من تنتهي خدمته ببلوغ هذا السن وتتحمل الخزانة العامة للدولة الزيادة في الحقوق التأمينية الناتجة عن تطبيق هذه المادة , ويجب أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتجديد مدة شغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية أو النقل منها طبقاً للأحكام السابقة قبل انتهاء المدة المحددة لشغل الوظيفة بستين يوماً على الأقل "

واستثناء مما سبق : لا تسرى أحكام المادتين (١٧ , ١٨) من هذا القانون على الجهات , والوظائف ذات الطبيعة الخاصة التي يحددها قرار من رئيس الجمهورية , ويكون التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية في هذه الجهات والوظائف بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه .., ويكون شغل هذه الوظائف عن طريق الترقية بالاختيار , وذلك بناء على بيانات تقويم الأداء و ما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز "م (٢١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦) .

٥- أثر الندب إلى وظيفة مدير عام على الجهة صاحبة الولاية بالتحقيق , أتكون النيابة الإدارية أم جهة الإدارة ؟

أساس هذا الإشكال ينحصر في الآتي : قد يشغل الموظف وظيفة مدير عام بطريق الندب وهنا يصبح هذا الموظف شاغل فعلاً وظيفة مدير عام مع أن وضعه المستقر والثابت هو شغله للدرجة السابقة لدرجة مدير عام وهى الدرجة الأولى فهل شغل هذا الموظف لدرجة المدير العام يترتب عليه بحكم اللزوم تمتعه بامتيازات المدير العام فيما يتعلق بعدم ولاية الإدارة القانونية أو الشئون القانونية لجهة عمله بالتحقيق معه أسوة بشاغلي وظائف الإدارة العليا أم لا ؟

بادئ ذي بدء نقرر أن إحدى طرق شغل الوظائف كما هو مقرر في القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ هي : الندب , حيث قررت المادة (٣٣) من هذا القانون على أنه يمكن للسلطة المختصة أن تصدر قراراً بندب الموظف للقيام مؤقتًا بمهام وظيفة أخرى من نفس المستوى الوظيفي لوظيفته الحالية أو من المستوى الأعلى مباشرة داخل نفس الوحدة التي يعمل بها، وذلك بشرط أن تتيح احتياجات العمل في وظيفته الأصلية القيام بهذا الإجراء. وقد بينت المواد من ١٠٨ إلى ١١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قواعد وضوابط الندب ؛ وعليه يجوز ندب شاغلي وظائف الدرجة الأولى لشغل وظيفة مدير عام استنادا إلى هذا النص , وعليه يكون التساؤل السابق ذات الأهمية من حيث تحديد جهة التحقيق ذات الولاية بالتحقيق معه في حالة ارتكابه مخالفات تستوجب التأديب , وفي ذلك انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى حسم هذا الأمر حيث قررت الآتي :

" ومن حيث إنه عن السبب الأول من أسباب الطعن : فإن الثابت من الأوراق أن الطاعن يشغل الدرجة الأولى بالشركة المطعون ضدها , وقد أنتدب لوظيفة مدير عام الإدارة العامة للصيانة , وهى الوظيفة التي تم في ظل شغله لها وقوع المخالفات المنسوبة إليه , ولما كان الندب بطبيعته مؤقتاً ولا يخول صاحبه حقاً في الوظيفة المنتدب إليها , والهدف منه تيسير أمور العمل بالمرفق , إلى أن يستقر الرأي على من يصلح لشغل هذه الوظيفة بصفة أصلية , وبالتالي فإن من ينتدب لشغل وظيفة مدير عام , ويقع منه مخالفات لا يعامل معاملة المدير العام, من حيث جهة الإختصاص بالتحقيق معه , بل يعامل معاملة شاغلي الدرجات الأدنى من هذه الدرجة , كذلك من حيث نوع الجزاء الذي يقع عليه عند ثبوت المخالفة , ولما كانت الشركة الطاعنة قد عاملت الطاعن سواء من حيث الجهة المختصة بالتحقيق معه أو الجزاء الموقع عليه معاملة شاغلي الدرجة الأولى التي يشغلها بصفة أصلية , فإنها لا تكون قد خالفت القانون , ويكون السبب الأول من أسباب الطعن جديراً بالالتفات عنه [١] .

المطلب الثاني

---

[١] الطعن رقم . ٣٦٩٨ , لسنة ٣٥ ق – جلسة : ٩ / ٧ / ١٩٩١ , مجموعة المبادئ القانونية , س ٣٦ , العدد ٢ , ص ١٥٦٤.

آليات اتصال النيابة الإدارية بالمخالفات الإدارية

الأصل هو أن الجهة المختصة بالتحقيق في المخالفات غير المالية هي جهة الإدارة , كما أن التحقيق مع الأفراد الذين لا يشغلون وظائف قيادية يقع ضمن اختصاصها أيضاً. ومع ذلك ، يحق لجهة الإدارة إحالة المخالفة والمخالف إلى النيابة الإدارية لتتولى التحقيق في القضية.[٢] وفي هذه الحالة، يتعين عليها مباشرة التحقيق، ويتوجب على جهة الإدارة وقف أي إجراء يتعلق بالمخالفة حتى انتهاء التحقيق , كذلك يتحقق اتصال النيابة الإدارية بالتحقيق : بالشكوى المقدمة من ذوى الشأن أو المحالة من الجهات الرقابية, وفي ذلك إنتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى .

أن اختصاص النيابة الإدارية بإجراء التحقيقات مع الموظفين مقصور على حالتين : الأولى : إذا أحيلت إليها المخالفة من الجهة الإدارية المختصة والثانية : إذا تلقت النيابة شكوى من أحد أصحاب الشأن [٣] .

وفي هذا الصدد يثار التساؤل التالي : إلى أي مدى تكون جهة الإدارة ملزمة بإحالة القضية في حالة طلب المحقق معه ذلك ، ورفضه القيام بالتحقيق إلا من خلال النيابة الإدارية؟ هل يتوجب على جهة الإدارة تلبية طلب المحقق معه على الرغم من عدم رغبتها في ذلك، أم لا ؟

استقرت أحكام مجلس الدولة علي أن الجهة الإدارية تتمتع باختصاص ثابت وأصيل في إجراء التحقيق مع الموظف وفرض الجزاء الإداري عليه، وذلك استناداً إلى السلطة الرئاسية للجهة الإدارية على العاملين لديها. , إلا أنه أقام تنظيمه لهذا الاختصاص استناداً إلى عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية ، وفقًا لما تنص عليه صراحة المادة (٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، يُترك للجهة الإدارية حرية اتخاذ القرار بشأن إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية أو القيام به بشكل منفرد، وذلك بناءً على تقديرها المطلق للظروف والملابسات المحيطة بالموضوع , ومن ثم فإن امتناع الجهة الإدارية القائمة على التحقيق عن الاستجابة إلى طلب الموظف في هذا

---

(2) Gibert (M.); La discipline des functions publiques, these - paris 1912, pp. 40-42.

[٣] فتوى رقم . ٦٢ : في ١٩٥٥/٤/٢٢ , مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى قسم الرأي , س الثامنة والنصف الأول من السنة التاسعة , رقم ١٤٢ , ص ١٧٤ ؛ كذلك راجع الفتوى رقم : ٤٤٣ في ٢٠٠٠/٨/١٧ – ملف رقم ٨٦ /٣/٩٨١ , جلسة ٢٠٠/٥/٣ المكتب الفني – مجموعة المبادئ التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – ج٢ , ص١٩٢٣.

كذلك قضى بأن : " ..... المادة ٣ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ..... , ومن حيث إن المستفاد من النص المتقدم أن ممارسة النيابة الإدارية لسلطاتها في إجراء التحقيق مع الموظفين العموميين قد تكون بناء على ما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة , وقد يكون بناء على ما تتلقاه من شكاوي الأفراد و الهيئات , وبالتالي فإن الأمر غير متوقف على ضرورة أن تتم إحالة الموظف بمعرفة الوزير المختص أو من يفوضه في ذلك .." طعن رقم : ٣٢٨ , س ٣٦ ق , عليا , جلسة ١٩٩٤/٧/٣٠ ؛ الطعن رقم : ٦٤٤ , جلسة : ١ / ٢ / ١٩٦٩ , س ١٤ ق , مجموعة المبادئ القانونية , عدد ١ , ٣٢٨ ؛ الطعن رقم : ٤٨٧٤ , جلسة : ١٩ / ٤ / ١٩٩٨ , س ٤١ ق , مجموعة المبادئ القانونية , س ٤٣ , ج٢ , ص ١١٥٩ .

الخصوص لا يعيب التحقيق الذي تباشره , طالما استوفي الأوضاع الشكلية , وقد توفرت له جميع الضمانات المنصوص عليها قانونياً , أو تفرضها الأصول العامة [٤] .

كذلك انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى :

" ..... ومن ذلك يتضح أن الجهة الإدارية المختصة تتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بإحالة المسائل إلى النيابة الإدارية. وبالتالي ، يحق لها أن إليها ما تعتبره مناسباً من مخالفات الموظفين, أو أن تتولى هي بنفسها تحقيق ما ترى إحالته إلى النيابة من المخالفات المذكورة ..... " [٥] , لكن يختلف الأمر في حالة إذا كانت المخالفة التأديبية مشترك فيها أكثر من موظف وكان احدهم لا يجوز التحقيق معه إلا بمعرفة النيابة الإدارية , حيث أنه في هذه ينعقد الاختصاص لها بالتحقيق مع كل الموظفين , وذلك وفقًا لما ورد في المادة رقم (١٥٩) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، إذا تم إحالة عدة موظفين للتحقيق وكان الاختصاص بالتحقيق مع أحدهم يعود إلى النيابة الإدارية، يتعين عرض الأمر على السلطة المختصة لاتخاذ قرار بإحالته إلى النيابة الإدارية.

وجدير بالملاحظة أن تدخل النيابة الإدارية في التحقيق لا يعتمد فقط على إحالة من الجهة الإدارية أو تقديم شكوى من المعنيين فقط ، بل يمكن أن يتم مباشرة التحقيق من قبل النيابة الإدارية بمجرد علمها بالمخالفات، بغض النظر عن الطريقة التي وصل بها الأمر إليها، حتى وإن كانت الشكوى غير معروفة المصدر, وتطبيقاً لذلك قضى بأن لا حجة لما يدفع به الطاعنون من بطلان التحقيق إذا تم بناء على شكوى مجهولة المصدر إذ لا عبرة للباعث الذي أدى إلى التحقيق ,ودائماً العبرة بالتحقيق ذاته , والذي تم بإجراءات صحيحة , وانتهى إلى ثبوت الواقعة [٦] .

وهنا ثار التساؤل التالي : هل يجب على النيابة الإدارية إعلام جهة الإدارة عند بدء التحقيق الإداري، وما هي النتائج المترتبة على عدم الإخطار فيما يتعلق بسلامة التحقيق؟"؟

استقر مجلس الدولة على أن عدم إخطار الجهة الإدارية ببدء التحقيق الإداري من قبل النيابة الإدارية لا يؤدي إلى بطلان هذا التحقيق, وتستند هذه الرؤية إلى المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٥، التي تنص على ضرورة إخطار النيابة الإدارية للوزير أو للجهة التي يتبعها الموظف قبل الشروع في التحقيق، باستثناء

---

[٤] الطعن رقم . ٤٣٠ , س ٣٢ ق . عليا , جلسة ١٩٨١/٤/٤ , مشار إليه : المستشار : سمير يوسف البهى , المرجع السابق , ص ٩٩٠ .

[٥] الفتوى رقم . ٦٢ في ١٩٥٥/٤/٢٢ , المكتب الفني – مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى قسم الرأي , س الثامنة والنصف الأول من السنة التاسعة , رقم ١٤٢ – ص ١٧٤.

[٦] طعن رقم . ٢٦٦١ , لسنة ٣٧ ق , جلسة ١٩٩٩/١/١٦ .

الحالات التي يتم فيها التحقيق بناءً على طلب الهيئة المعنية أو الوزارة , إلا أن القانون لا يرتب جزاء البطلان على إغفال هذا الإخطار [٧] .

المطلب الثالث

الأساس القانوني لاختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء الإداري

يتجلى ذلك فيما نصت عليه المادة الأولى من قرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، التي تمنح النيابة الإدارية الاختصاصات المنوطة بالسلطة المختصة في حفظ الملفات وتوقيع الجزاءات على العاملين المشمولين بقانون الخدمة المدنية الجديد. كما تشير الفقرة الثانية من هذه المادة إلى أن لرئيس هيئة النيابة الإدارية السلطة المخولة للسلطة المختصة في إصدار قرارات الحفظ والجزاء , كذلك ما قررته المادة (٦٠) الفقرة الثانية من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. تم إسناد اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المحددة لها، بالإضافة إلى توليها التحقيق في المخالفات الأخرى المحالة إليها , وتم منحها في هذا السياق السلطة المخولة للجهة المختصة لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بتوقيع الجزاءات أو الحفظ.

وعليه يتحدد نطاق اختصاصها من خلال إمكانية توقيع الجزاء والحفظ بشكل ضمني , وهذا يختلف عن نطاق سلطة الجهة المختصة التي تمتلك الاختصاص الأساسي في تأديب العاملين وذلك وفقاً للمعايير التي يحددها القانون.

هذا ولما كان المقصود بالسلطة المختصة وفقاً للمادة الثانية من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦يتضمن : الوزير – المحافظ – رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال , كما أن نطاق اختصاص هذه السلطة في التعامل مع التحقيقات الإدارية يشمل حفظ التحقيق أو اتخاذ الجزاءات المنصوص عليها في القانون، والتي تتراوح بين الإنذار والخصم من الأجر والوقف عن العمل، إلى جانب جزاءات أخرى تتعلق بتأجيل الترقية والخفض الوظيفي والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.

ويُطبق ذلك على الموظفين من المستوى الأول (أ) وما دونه , أما بالنسبة للجزاءات التي يمكن توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية ، فإنه يحق للسلطة المختصة توقيع جزاءات التنبيه ، اللوم، الإحالة إلى المعاش، والفصل من الخدمة (المادة ٦١ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦).

---

[٧] الطعن رقم . ١٢٠٠ , جلسة ٣٠ / ٥ / ١٩٧٠ , س ١١ ق , مجموعة المبادئ القانونية , س ١٥ , العدد الثاني , ص ٣٧١ .

وتأسيساً على ما قررته المادة الأولى , والمادة (١١) من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، بالإضافة إلى المادة (٦٠) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، فإن اختصاص النيابة الإدارية فيما يتعلق بالتصرف في الحفظ وتوقيع الجزاءات يتماشى مع الصلاحيات المقررة في المادة (٦١) من نفس القانون .

ويرى الباحث أن هذا التوافق بين النصوص القانونية يساهم في تعزيز فعالية النيابة الإدارية في أداء دورها، مما يضمن الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها ويعزز من قدرة الجهات المختصة على اتخاذ القرارات المناسبة في مسائل التأديب."

المبحث الثاني

المشكلات العملية المصاحبة لإصدار القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

وفيه سنلقي الضوء على أهم الإشكالات العملية التي صاحبت صدور القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وهي: السريان الزمانى للقانون , وأثر تأخر إصدار اللائحة التنفيذية على سريانه الزماني في المطلب الأول , تكييف المخالفة كونها مخالفة مالية وإدارية المطلب الثاني , أثر تقرير الحق للنيابة الإدارية بتوقيع الجزاء وكيفية تأثير هذا التقرير على دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة على قرارات التأديب المتعلقة بالمخالفات المالية مطلب ثالث .

المطلب الأول

السريان ألزماني للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ , وأثر تأخر إصدار اللائحة التنفيذية علي سريانه ألزماني

تم إصدار قانون الخدمة المدنية الجديد في الأول من نوفمبر عام ٢٠١٦. [٨] , ووفقاً للمادة الخامسة من مواد إصدار هذا القانون ، أصبح نافذاً، حيث نصت المادة الثالثة على ضرورة إصدار اللائحة التنفيذية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ سريان القانون ، إلا أنها لم تصدر إلا في ٢٧ مايو٢٠١٧ [٩], أي بعد صدور القانون بسبعة شهور كاملة الأمر الذي أثار العديد من التساؤلات منها , **هل تتوقف القوة التنفيذية للقانون على إصدار اللائحة التنفيذية ؟؟؟ معنى آخر، هل الإجراءات التي تم اتخاذها وفقاً للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ خلال الأشهر التي سبقت صدور اللائحة التنفيذية تعتبر سليمة أم لا؟ وكذلك ، هل كان من الضروري انتظار إصدار اللائحة التنفيذية قبل بدء تطبيق أحكام هذا القانون؟**

---

[٨] الجريدة الرسمية – العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦. الموافق غرة صفر, سنة ١٤٣٨ هـ.

[٩] الجريدة الرسمية – العدد ٢١ (مكرر) بتاريخ ٢٧ مايو ٢٠١٧ الموافق غرة رمضان , سنة ١٤٣٨ هـ

وحسما لهذا الأمر فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الرأي المتفق عليه بين الفقهاء والقضاة هو أن القانون يبدأ سريانه من التاريخ الذي يحدد فيه ، حتى لو تضمن نصوصاً تدعو السلطة التنفيذية إلى إصدار لائحة تنفيذية له. ومع ذلك، فإن هذه القاعدة تستثني الحالات التي ينص فيها القانون بشكل صريح على خلاف ذلك، أو إذا كان من غير الممكن تنفيذ القانون دون الأحكام التفصيلية التي يفترض أن تتضمنها اللائحة التنفيذية. [١٠] كذلك انتهى قسم الرأي في مجلس الدولة إلى " أن نفاذ القوانين لا يكون معلقاً على صدور اللائحة التنفيذية المرتبطة بها إلا في حالتين: الأولى، عندما ينص القانون بشكل صريح على أن نفاذه مرتبط بإصدار اللائحة التنفيذية، والثانية، في حالة استحالة تنفيذ القانون بدون صدور اللائحة. وقد استندت هذه الفتوى إلى أهمية تجنب التوسع في اعتبار صدور اللوائح التنفيذية شرطاً ضرورياً لنفاذ القوانين ، لما يترتب على ذلك من تعطيل تنفيذ القوانين وتعليقه بإرادة السلطة التنفيذية، مما يمنحها القدرة على منع تنفيذ القوانين التي أصدرتها السلطة التشريعية من خلال الامتناع عن إصدار اللوائح التنفيذية [١١] .

وأيضا قرر القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في ١٦ مايو ١٩٥٦، بشأن تنفيذ قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، أن القاعدة العامة تنص على أن القوانين تصبح نافذة بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية ، ما لم يمنح القانون السلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح لترتيب بعض الأحكام المكملة للقواعد المنصوص عليها في القانون. ففي هذه الحالة يكون تنفيذ القانون مرهوناً بصدور اللوائح في الحدود التي يتوقف تطبيقها على ذلك [١٢] , كذلك استقرت أحكام القضاء العادي على : أن الحكم الذي يقضى ببراءة المتهم استناداً إلى أن عدم صدور اللائحة التنفيذية قد جعل نصوص القانون مبهمة وغير واضحة , بحيث لا يمكن تحديد المخالفة تحديداً واضحاً يسوغ مساءلة المتهم جنائياً , هذا الحكم يكون مبنياً على خطأ في تفسير القانون مما يعيبه , و يستوجب نقضه" [١٣] . كذلك قضى بأن القانون وقد صدر , ونشر طبقاً للأوضاع الدستورية , فأصبح بذلك نافذاً ونصوصه ممكن إعمالها بغض النظر عن اللائحة أو القرارات الوزارية التي خولت المادة ٢٥ وزير

---

[١٠] حكم المحكمة الإدارية العليا : ١٤ / ١ / ١٩٦٩ , ق ٦٨٤ , لسنة ١١ ق , المجموعة الرسمية , س ١٥ , ص٢٠٢.

[١١] راجع في ذلك تفصيلاً . الأستاذ الدكتور. سامي جمال الدين , اللوائح الإدارية التنفيذية و ضمانة الرقابة القضائية , مؤسسة حورس الدولية , الإسكندرية , ٢٠١٤ , ص ٣١٥ .

[١٢] راجع . سامى جمال الدين, المرجع السابق , ص ٣١٦ .

[١٣] نقض : ١١ / ١ / ١٩٥٥ – المحاماة , س ٣٦ , عدد ٤ , ص ٤٧٠ , مشار إليه , الدكتور . سامي جمال الدين , المرجع السابق , ص ٣١٦ .

الأشغال , والصحة ,والداخلية , والعدل إصدارها , ولا يصح تعطيل أي نص ما دام أن أعماله لا يتوقف على شرط [١٤] .

وعليه ننتهي إلى أن القانون يحوز القوة التنفيذية بمجرد إصداره , ولا تعتمد هذه القوة على إصدار اللائحة التنفيذية من قبل السلطة التنفيذية , وبناءً على ذلك ، يُعتبر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الخاص بالخدمة المدنية ساري المفعول اعتباراً من اليوم الذي يلي إصداره ، أي من ١ نوفمبر ٢٠١٦. [١٥] ولا يؤثر في ذلك ما قررته المادة الثالثة من نفس القانون والتي قررت "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به، وحتى يتم إصدار هذه اللائحة، يستمر العمل باللوائح والقرارات السارية حالياً ما لم تتعارض مع أحكام القانون المرفق"

المطلب الثاني

تكييف المخالفة كونها مخالفة مالية وإدارية [١٦]

إنه من الأساس فإن أول ما ينظر إليه المحقق بمجرد اتصاله بأوراق المخالفة التي أحيلت إليه من السلطة المختصة لإجراء التحقيق فيها هو مدى أحقيته بتحقيق الواقعة من عدمه , ولا يصل إلى ذلك إلا بعد تكييفه لعناصر المخالفة محل التحقيق , وما إذا كانت مخالفة إدارية أو مالية أو كان المحقق معه من شاغلي الوظائف القيادية , وذلك لما لأثر هذا التكييف في تحديد نطاق اختصاصه , فإذا انتهى في تكييفه إلى أن الواقعة إدارية , وأن المحال إليه أو الموظف المنسوب إليه المخالفات ليس من ذوى الوظائف القيادية انعقد الاختصاص له بالتحقيق , واقتراح الجزاء حتى لو طلب منه المحقق معه إحالته إلى النيابة الإدارية . [١٧]

---

[١٤] نقض : ٦ / ٥ / ١٩٥٨ , المحاماة , س ٢٩ , عدد ٨ , ص ٩٩٩ , مشار إليه : الدكتور . سامي جمال الدين , المرجع السابق , ص ٣١٦ .

[١٥] حيث نصت المادة الخامسة من مواد الإصدار على أنه "يتم نشر هذا القرار بقانون في الجريدة الرسمية، ويبدأ العمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره" , تُعتبر المادة الخامسة من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ دليلاً على أهمية الإعلان القانوني وسرعة سريان القوانين, كما تبرز تلك المادة فكرة أن القوانين يجب أن تكون فعّالة بشكل سريع دون انتظار الإجراءات التنفيذية، مما يعكس المرونة المطلوبة في النظام القانوني المصري وبهذا، يمكن فهم أن هذا القانون يُعتبر خطوة نحو تحديث وتنظيم العمل الإداري، ويعزز من شفافية الإجراءات الحكومية.

[١٦] د: سامي جمال الدين , منازعات الوظيفة العامة الطبعة الأولي , منشأة المعارف , الإسكندرية ٢٠٠٥ ص ٢٨ , حيث يري سيادته : أن إطلاق تسمية الجرائم التأديبية علي المخالفات التأديبية هو مصطلح معيب لان ذلك يتعين عليه وصف الموظف العام المخالف بالمجرم , وبالتالي تضم طائفة الموظفين العموميين مجموعة من المجرمين سواء كبرت أم نقصت .

[١٧] شريف احمد الطباخ , التحقيق الإداري والدعوة التأديبية ودفوعها في ضوء القضاء والفقه , دار الفكر والقانون , المنصورة , ٢٠٠٨ ص ١٢٥ وما بعدها.

وتطبيقاً لذلك قضى بأنه: إن اختصاص الجهة الإدارية في التحقيق مع الموظف وتوقيع الجزاء الإداري عليه هو اختصاص ثابت وأصيل لها بموجب السلطة الرئاسية التي تتمتع بها على موظفيها, ورغم أن القانون قد منح النيابة الإدارية أيضاً اختصاصاً في التحقيق مع العاملين، فإنه قام بتنظيم هذا الاختصاص دون المساس بحق الجهة الإدارية، وفقًا لنص المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

وقد ترك هذا النص للجهة الإدارية حرية اتخاذ القرار بشأن إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية أو إجراء التحقيق بنفسها، وفقًا لتقديرها المطلق لظروف الحالة وملابساتها, ومن ثم , فإن امتناع الجهة الإدارية القائمة على التحقيق عن الاستجابة إلى طلب الموظف في هذا الخصوص , لا يعيب التحقيق الذي تباشره طالما استوفي أوضاعه الشكلية , وتوافرت له جميع الضمانات التي ينص عليها القانون , أو تقتضيها الأصول العامة[١٨].

لكن يختلف الأمر في حالة إذا انتهى تكييف المحقق إلى كون الوقائع محل التحقيق مخالفات مالية , أو أن المحقق معه من شاغلي الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية, في هذه الحالة يمتنع على المحقق تحقيق الواقعة برمتها , ووجب عليه تحرير مذكرة عرض بالموضوع تقدم للسلطة المختصة , حتى تحيل الموضوع للنيابة الإدارية للاختصاص .

ويترتب على مخالفة ذلك بطلان كل أعمال التحقيق وكذلك الجزاء الذي وقع على العامل وفي ذلك استقرت الأحكام على : " إجراء التحقيق بمعرفة جهة الإدارة في مسألة من المسائل التي أوجب القانون إجراء التحقيق فيها بمعرفة النيابة الإدارية ..... أثر ذلك ..... مخالفة القرار الصادر بالجزاء للقانون , و هي مخالفة جسيمة تنحدر به إلى العدم بعد أن غصبت جهة الإدارة سلطة هيئة قضائية هي النيابة الإدارية [١٩].

كذلك قضى بأنه :" ومن حيث إنه قد صدر وقف الطاعنين – بناء على التحقيق الإداري الذي أجرته وزارة الري بمعرفة اللجنة المشكلة بالقرار الوزاري رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨٥ , والذي صدر على أساسه القرار المطعون فيه بوقف الطاعنين برقم ٢٠٠٠ لسنة ١٩٨٥ , وبناء على ذلك , فإن هذا القرار يكون قد صدر معيبا بعدم الاختصاص مما يصل إلي حد تجاوز السلطة , إذ قضى بوقف الطاعنين عن العمل بناءً على التحقيق في واقعة

---

[١٨] المحكمة الإدارية العليا ,الطعن رقم , ٤٣٠ , لسنة ٣٢ ق , جلسة ٤ / ٤ / ١٩٨١ .

[١٩] طعن رقم : ٥٢٧٣ , لسنة ٤٥ ق , جلسة ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٠ , س ٤٦ , المكتب الفني , ج ١ , القاعدة رقم ٤٣ , ص ٣٢٥, كذلك قضى بأن : قيام جهة الإدارة بالتحقيق في مسألة تدخل في اختصاص النيابة الإدارية وحدها يعيب قرار الجزاء لما شاب التحقيق من غصب للسلطة حيث قصر القانون إجراء هذه التحقيقات على هيئة قضائية هي النيابة الإدارية , طعن رقم : ١٤٦٤ , س ٣٢ ق , جلسة ١٠ / ٦ / ١٩٨٩ , مجموعة المبادئ القانونية , س ٣٢, رقم القاعدة ١٦١ , ج٢ , ص ١١٠٧ .

المخالفة المنسوبة إليهما بمعرفة جهة إدارية , أي بمعرفة جهة أخرى غير الجهة القضائية التي نص القانون على أنها تختص دون غيرها بإجراء التحقيق فيها , لكونها مخالفة مالية وهى النيابة الإدارية [٢٠] .

مدى أحقية النيابة الإدارية في إعادة التحقيق وتوقيع الجزاء في المخالفات الإدارية بصفة عامة , والمخالفات المالية على وجه الخصوص , التي سبق وانتهت فيها جهة الإدارة بالتصرف فيها ؟

الأصل أن السلطة المختصة هي الجهة الأصلية المسؤولة عن توقيع الجزاء الإداري، إلى جانب المحكمة التأديبية، وهو ما كان معمولًا به قبل صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦, هذا القانون جاء ليضع النص الدستوري المتعلق بحق النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات (المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤) موضع التنفيذ , ومع صدور القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، تم تحديد نطاق اختصاص النيابة الإدارية في التحقيق بموجب المادة (٦٠)، حيث منحها هذا القانون الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو اتخاذ قرار الحفظ.

وفيما يتعلق بأحقيتها في إعادة التحقيق وتوقيع الجزاء، يجب التمييز بين الحالة التي كانت قائمة قبل صدور القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والحالة التي أعقبت صدور هذا القانون, يتناول هذا التفريق المخالفات الإدارية التي يرتكبها الأفراد الذين لا يشغلون وظائف قيادية أو إدارة إشرافية فقط.

الأصل أنه لا يجوز معاقبة المتهم بالمخالفة الإدارية بأكثر من جزاء عن ذات المخالفة , فإذا صدر قرار الجزاء فلا يمكن معاقبته مرة أخرى. وفي هذا الإطار، تنص المادة ١٦٢ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على عدم جواز معاقبة الموظف تأديبياً عن نفس الفعل أكثر من مرة.

لكن يثار التساؤل في هذا الصدد حول إذا ما اتصلت النيابة الإدارية بالمخالفات , وكانت جهة الإدارة تباشر التحقيق في ذات المخالفات؟ في هذه الحالة ، يجب على جهة الإدارة إيقاف أي تحقيق جارٍ بشأن هذه المخالفات إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت في التحقيق ، وأي إجراء أو تصرف يتعارض مع ذلك يعتبر باطلاً. (م (٦٠) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦).

وعليه إذا استمرت جهة الإدارة في تحقيق المخالفات التي تباشر النيابة الإدارية التحقيق فيها, ولم توقف إجراءات التحقيق , كانت كل إجراءاتها باطلة , حتى لو تصرفت في التحقيق كان تصرفها باطلاً , ولم يمنع النيابة الإدارية بالتصرف المناسب حسبما يتراءى لها وفقاً لظروف الدعوى و ملابساتها , وفي هذه الحالة لا يجوز التسرع

---

[٢٠] الطعن رقم : ٢٢١٥ , لسنة ٣٢ ق , جلسة ١ / ٤ / ١٩٨٩ , مجموعة المبادئ القانونية , س ٣٤ , ج٢ , ص ٨٠٥ , المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم : ٢٥٨٢ , لسنة ٣٣ ق , جلسة ٢٧ / ٥ / ١٩٨٩ , مجموعة المبادئ القانونية , س ٣٤ , ج ٢ , ١٠٥٩ .

ببطلان تصرف النيابة الإدارية لازدواجية الجزاء (الجزاء الصادر من جهة الإدارة , والجزاء الصادر من النيابة الإدارية) , وذلك لبطلان تصرف جهة الإدارة لمخالفة صريح نص المادة (٦٠) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

مدى حجية ما انتهت إليه النيابة الإدارية من رأى بعد التحقيقات على جهة الإدارة فيما يتعلق بتوقيع الجزاء؟

للإجابة على هذه الفرضية نجد أن هناك تبايناً كبيراً بين الوضع قبل صدور القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الخاص بالخدمة المدنية وبعده. قبل هذا القانون، كانت القوانين المنظمة للنيابة الإدارية تعتمد على المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ , هذه المادة كانت تمنح الجهة الإدارية حق عدم الالتزام برأي النيابة الإدارية في التحقيقات، مما يعني أن آراء النيابة لم تكن ملزمة للجهة الإدارية، التي كانت تستطيع اتخاذ قراراتها بحرية، سواء بالحفظ أو بتوقيع العقوبات.

بالتالي، لم تكن النيابة الإدارية تمتلك سلطة فرض العقوبات بشكل مباشر, كان دورها يقتصر على إحالة القضية إلى الجهة الإدارية، التي تملك الحق في تحديد العقوبة المناسبة ، أو إحالتها إلى المحكمة التأديبية إذا كانت هناك أسباب تدعو لذلك. [٢١]

وعليه ووفقاً لهذا النص فإن النيابة الإدارية لا تملك توقيع الجزاء بعد انتهائها من التحقيق , كذلك أن رأيها غير ملزم لجهة الإدارة , فلها أن تخالف هذا الرأي , فلها إما أن تحفظ التحقيق أو توقع الجزاء المناسب , وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أو تحيل القضية مرة أخرى للنيابة الإدارية لتقديم العامل للمحاكمة التأديبية .

وفي هذا الخصوص خلصت آراء قسمي الفتوى والتشريع إلى أن ما ذكرته اللجنة الثانية حول قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفات المثبتة بحق العامل، لا يمنع الجهة الإدارية من اتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة حسب ما تراه مناسباً للمخالفة.

---

[٢١] حيث جرى نص المادة ١٢ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على: " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق , أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها , ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك ..... " وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة , وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء وإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة ..... "

كما أن قرار الجهة الإدارية بتوقيع عقوبة على العامل لا يؤثر على سلطتها في حفظ التحقيق أو اتخاذ أي إجراءات تأديبية أخرى , ويستند هذا إلى المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، الذي ينظم عمل النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، حيث يتيح للجهة الإدارية ، خلال خمسة عشر يوماً من استلامها نتيجة تحقيق النيابة الإدارية ، إصدار قرارها بحفظ القضية أو توقيع الجزاء المناسب ، أو أن تطلب من النيابة الإدارية مباشرة اتخاذ الإجراءات التأديبية.

أعطي المشرع للجهة الإدارية الحق في طلب مباشرة الدعوى التأديبية بغض النظر عن تصرف النيابة الإدارية في التحقيق , حتى وان كان هذا القرار هو الحفظ , فلها من باب أولى أن تصدر قرارها بتوقيع الجزاء على العامل المخالف , والإستغناء عن طلب تحريك الدعوى التأديبية قبله , ومباشرة هذه السلطة تحت رقابة القضاء دون معقب عليها من النيابة الإدارية التي لم يضف المشرع على قرارها في هذا الشأن ثمة حجية تمنع من مخالفته , كما أن للجهة الإدارية حفظ التحقيق قبل المخالف على الرغم من قرار النيابة الإدارية بتوقيع عقوبة عليه أو توقيع عقوبة تخالفه , بسند من الأسباب التي تكون تحت بصرها وتراها موجبة لذلك [٢٢] .

كذلك أُفتى بأنه بعد الانتهاء من التحقيق، يمكن للنيابة الإدارية إحالة الأوراق إما إلى الجهة الإدارية أو إلى المحكمة التأديبية.

إذا قررت النيابة الإدارية إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية ، فإن هذه الجهة تستعيد كامل سلطاتها الممنوحة لها بموجب القانون ، وتقوم باتخاذ قرارها بناءً على نتائج التحقيق الذي أجرته النيابة , ويحق للجهة الإدارية إما حفظ القضية أو فرض أحد الجزاءات القانونية المتاحة لها ، وليس للنيابة الإدارية الحق في التعقيب على قرار الجهة الإدارية ، طالما كانت لديها أسباب كافية تدعم ما انتهت إليه [٢٣] .

أما بعد صدور القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥, والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الذي قرر الحق للنيابة الإدارية بالتصرف في المخالفات التأديبية أصبح لها بموجب هذا الحق سلطة توقيع الجزاءات الإدارية بموجب قرارات إدارية ملزمه للكافة ومنها جهة الإدارة التي تلتزم بإصدار القرار التنفيذي لقرار النيابة الإدارية وذلك وفقا لما سنري تفصيلا بعد قليل .

---

[٢٢] فتوى رقم .١٨٥ بتاريخ ٧ / ٣ / ١٩٩٣ – ملف رقم ٨٦ / ٦ / ٤٤٤ . , كذلك أنظر الأحكام طعن رقم : ٢٠٥ , س ٣٣ ق , جلسة ٣٠ / ١٢ / ١٩٨٩ , مجموعة المبادئ القانونية , س ٣٥ العدد الأول – ص ٦٠٤ . طعن رقم : ١٧٩٨ , س ٣٤ ق , جلسة ٦ / ٤ / ١٩٩٠ , مجموعة المبادئ القانونية , س ٣٥ العدد الأول – ص ٩٩٨ .

[٢٣] فتوى رقم . ٤٤٣ في ١٧ / ٨ / ٢٠٠٠ , ملف ٨٦ / ٣ / ٩٨١ , جلسة ٣ / ٥ / ٢٠٠٠ , رقم ٥ , المكتب الفني , المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع – ج ٢ , ص ١٩٢٣ .

المطلب الثالث

أثر تقرير الحق للنيابة الإدارية بتوقيع الجزاء على دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة على قرارات التأديب الصادرة في المخالفات المالية

صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨بشأن تخويل الجهاز المركزي للمحاسبات بعض الاختصاصات في مجال الكشف عن المخالفات المالية , الذي أصبح له بموجب هذا القانون ولاية واختصاص في الرقابة على قرارات الجزاء الصادرة بشأن المخالفات المالية , للتأكد من ملائمتها, وصدورها بطريقة مناسبة للمخالفات المالية [٢٤]

هذا وقد قررت المادة ٥، الفقرة ٣، من القانون سالف الذكر على آليات رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات فيما يتعلق بالمخالفات المالية , حيث يحق للجهاز أن يطلب خلال فترة لا تتجاوز ٣٠ يوماً من تاريخ استلام الأوراق كاملة ، إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية إذا كان هناك مبرر لذلك. وفي هذه الحالة، يتعين على الجهة المختصة المباشرة في إجراءات الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

كما يمكن للجهاز أن يطلب من الجهة الإدارية التي أصدرت القرار بشأن المخالفات المالية إعادة النظر فيه، وذلك خلال ٣٠ يوماً من تاريخ استلام الأوراق كاملة. يتوجب على الجهة الإدارية إبلاغ الجهاز بما تم اتخاذه من إجراءات خلال ثلاثين يوماً من علمها بطلب الجهاز. وفي حال عدم استجابة الجهة الإدارية لهذا الطلب، يحق لرئيس الجهاز أن يطلب خلال الثلاثين يوماً التالية إحالة العامل للمحاكمة التأديبية، ويجب على الجهة التأديبية المختصة اتخاذ الإجراءات اللازمة خلال الثلاثين يوماً التالية لذلك.

بالإضافة إلى ذلك، يحق للجهاز أن يطعن في القرارات والأحكام الصادرة من جهات التأديب المتعلقة بالمخالفات المالية. [٢٥] , وعليه يسقط حق الجهاز في الاعتراض بمرور ٣٠ يوماً من ورود الأوراق كاملة للجهاز , كذلك أن القرار الذي أخطر به الجهاز و لم يعترض عليه , لا يجوز سحبه دون إخطار رئيس الجهاز بذلك , وله عندئذ الاعتراض على السحب , أو طلب إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية خلال المواعيد الأنف بيانها [٢٦].

---

[٢٤] المستشار. على الدين زيدان , المرجع السابق , ص ٢٨٦ , راجع تفصيلاً دور الجهاز المركزي للمحاسبات كجهاز رقابي , د. محمد جودت الملط : المسئولية التأديبية للموظف العام , المرجع السابق , ص ٩٥ وما بعدها . انظر أيضا:د ثروت عبد العال أحمد : النظام القانوني للمخالفات المالية , المرجع السابق , ص ١٥١ وما بعدها .

[٢٥] د: ثروت عبد العال أحمد , المرجع السابق , ص ١٦٦ .

[٢٦] د: نصر الدين سعدي خليل , تعدد السلطات التأديبية وأثاره ,الطبعة الأولي , دار النهضة العربية , سنة ٢٠٠٩, ص٣٨٠.

ويلاحظ أن المواعيد المحددة هي مواعيد سقوط أي يترتب عليها سقوط الحق في طلب تقديم الموظف للمحاكمة بالنسبة لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وسقوط الحق في تحريك الدعوي التأديبية بالنسبة لمباشرة الدعوي التأديبية والغاية التي هدف إليها المشرع من هذه الفترة هي مصلحة الموظف أولا حتى لا يظل معلقا ولاستقرار مركزة القانوني ولمصلحة جهة الإدارة وتحقيقا للمصلحة العامة [٢٧] .

ويجب ملاحظة أن رقابة الجهاز تقتصر على المخالفات المالية فقط ، ولا تمتد إلى المخالفات الإدارية، وبالتالي لا يملك الجهاز صلاحية التدخل أو التعقيب على قرارات الجزاء المتعلقة بالمخالفات الإدارية [٢٨] , بغية التعرف علي أوجه القصور الموجودة والتي سهلت علي ارتكاب المخالفة وتلاشيها فيما بعد ومحاسبة المقصرين وردعهم حفاظا علي المال العام [٢٩].

هذا وقد كان يجرى العمل قبل ذلك على أن النيابة الإدارية ، بعد انتهائها من التحقيق في المخالفات المالية ، تحيل القضية إلى جهة الإدارة لتقرير العقوبة أو حفظها , يتم ذلك إذا رأت النيابة الإدارية أن الأوراق تستوجب الحفظ أو أن المخالفة لا تستدعي عقوبة أشد مما تستطيع الجهة الإدارية توقيعه , كما كان لها الحق في إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية إذا ارتأت ضرورة لذلك , ويتوجب على الجهة الإدارية ، خلال ١٥ يوماً من تلقي الإخطار، توقيع العقوبة أو حفظ القضية ، مع إبلاغ النيابة الإدارية بالقرار.

بالإضافة إلى ذلك، يُخطَر الجهاز بالإجراء المتخذ بشأن المخالفات المالية، ويكون له الحق في غضون ١٥ يوماً من تاريخ الإخطار أن يطلب إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية. في حال حدوث ذلك، يتعين على النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية خلال ١٥ يوماً تالية. [٣٠] .

بناءً على ذلك ، فإن تعقيب الجهاز على القرارات التي تصدرها جهة الإدارة بعد عرضها على النيابة الإدارية يؤدي إلى إيقاف كافة الآثار المترتبة على القرار الصادر بالعقوبة .

حيث تكون النيابة الإدارية ملزمة بإقامة الدعوى التأديبية ومتابعتها أمام المحكمة التأديبية. ولتجنب أي تعارض في الإجراءات أو القرارات المتعلقة بالمخالفات المالية ، نص المشرع في المادة ٢١ من القرار بقانون رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ بشأن اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية [٣١].

---

[٢٧] المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادئ في المبداء الذي أرسته بجلسة ٢٠١٥/٥/٢ في الطعن رقم ١٥٢٨٠ لسنة ٥٥ ق .

[٢٨] د : ثروت عبد العال أحمد , المرجع السابق , ص ١٦٩ .

[٢٩] د : صلاح العطيفي محمود , المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية طبعة سنة ١٩٨٢, ص٥٦ .

[٣٠] المادة (١٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في الإقليم المصري , وانظر في ذلك أيضا المستشار : على الدين زيدان : المرجع السابق , ص ٣٦٨ .

[٣١] نُشر بالوقائع المصرية في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٥٨ , العدد ٣٨ .

على أن يكون طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بتقديم الموظف للمحاكمة التأديبية ، وفقاً لما ورد في الفقرة الثانية من المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية ، مستنداً إلى أسباب توضح أهمية المخالفات المالية فيما يتعلق بأموال الدولة [١] , وأن تخطر به في الوقت ذاته الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ؛ كذلك نصت المادة (٢٠) من القانون ذاته على إلزام الجهة الإدارية بتأجيل تنفيذ القرارات المتعلقة بالمخالفات المالية، حتى انتهاء الفترة المحددة لرئيس ديوان المحاسبة لتقديم طلب بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية , ويتعين أن يكون طلب رئيس الجهاز مسببا حتى تستجيب النيابة الإدارية لهذا الطلب حيث أن لكل إجراء أو تصرف سببا يجب أن يركن إلية وقد أكدت المادة (٢١) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية ونصت علي " إذا طلب رئيس ديوان المحاسبة تقديم الموظف إلي المحاكمة التأديبية وفقا لنص الفقرة الثانية من المادة ١٣ من القانون وجب أن يكون الطلب مسببا وان تخطر به في الوقت ذاته الجهة الإدارية التي أصدرت القرار "[٢]

ويلاحظ أن القانون لم يحدد الأسباب التي تدعوا رئيس الجهاز بتقديم الموظف إلي المحاكمة ولكنها سلطة تقديرية لم تحدد بشروط ولكن الميعاد محصور ومحدد خلال خمسه عشر يوم لاستعمال الحق وإذا انقضت هذه الفترة لا يحق له أن يدعوا الموظف إلي المحاكمة وإذا دعي الموظف خلال هذه الفترة يعد باطلا [٣] ؛ والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن في هذا الصدد , **هل التعديل المدخل على اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء أخل باختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على المخالفات المالية ؟؟**[٤]

---

[١] يراجع المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٥ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمذكرة الإيضاحية له .

[٢] يراجع المادة ٢١ من قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ باللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية

[٣] الجمعية العمومية للفتوى والتشريع فتوى رقم ٤٥٠ لسنة ٤٠ بتاريخ ١٩٨٦/٥/٣ رقم الملف ٨٦/٦/٣٢٥ رقم الصفحة ٧١٩.

[٤] الاجتماع السابع والثلاثون للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور (في ١٨ من نوفمبر ٢٠١٣) ص ٧٩وما بعدها , وفيه يشار إلي أن السيد مقرر لجنة الدولة والمقومات الأساسية أبدي برأيه بما يلي :" ... الجهاز المركزي للمحاسبات عندما اعترض على النص ومازال معترضاً وأرسل خطاباً إلى السيد رئيس الجمعية كان يعترض على إعطاء النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاء لأن له دور في هذا، وهو الرقابة على الجزاءات الصادرة بشأن المخالفات المالية، والحقيقية السيد رئيس الجمعية رد عليه رداً وأعتقد أنه قبله يا سيادة الرئيس ، أنه بالنسبة للنيابة الإدارية نحن أعطيناها سلطة توقيع الجزاءات في المخالفات التي تحال إليها فقط من الجهات الإدارية، أما الشكاوى وشكاوى الأفراد وشكاوى المواطنين فهي لن يكون لها سلطة توقيع الجزاء، وإنما يكون لها سلطة اقتراح الجزاء أو الإحالة إلى المحكمة التأديبية وبالتالي لن يحجب اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات بالكلية في هذا الشأن إنما مسألة الطعون أنا أريد أن أقرأ لحضرتكم نص القانون، قانون النيابة الإدارية يقول إنها "تتولى النيابة

وفي ذلك أثير خلافا بين النيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات[١] بشأن ما تصدره النيابة الإدارية في المخالفات المالية من توقيع قرارات الجزاءات والحفظ ، فقد انتهت النيابة الإدارية إلى أنه نفاذا لنص المادة – ١٩٧– من الدستور المصري فإنه لا رقابة للجهاز أو أي جهة أخرى على قراراتها، الصادرة بالحفظ أو الجزاء ولكن على عكس ما سبق يرى الجهاز المركزي للمحاسبات أنه وفقا للبند الثالث من المادة الخامسة من قانونه، فإنه يختص بالرقابة القانونية بفحص و مراجعة ومراقبة القرارات الصادرة بالجزاء أو الحفظ من الجهات الخاضعة لرقابته بشأن المخالفات المالية التي تقع بها. [٢]

الإدارية مباشرة الدعاوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة الإدارية" فهي لها هذا الحق ، حق الطعون، وهو مقرر في القانون , اعتراض الجهاز المركزي هو رفع هذا الحق إلى الدستور... لماذا ؟ لأنه يوجد شيئان غير موجودين هنا حجبت الجهاز المركزي في حقه في الطعن وحجبت المواطن نفسه، الموظف الذي حكم عليه في المحكمة التأديبية من أن يطعن على هذا الحكم، المادة (٣٢) من عندهم تقول أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة (١٥) من القانون (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة ويعتبر من ذوى الشأن الذين لهم حق الطعن هنا وليس النيابة الإدارية وحدها– رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، وكان اسمه رئيس ديوان المحاسبة آن ذاك، ومدير النيابة الإدارية والموظف الصادر ضده وهنا يعترضون ويقولون إن رفع الطعن هنا في الدستور يحجب شيئين، يحجب الجهاز المركزي في الطعن على الأحكام الصادرة في المخالفات المالية، ويحجب الموظف في أن يطعن على الحكم الصادر من المحكمة التأديبية والأمر مفوض للجنة، وشكرا".

[١] يذهب جانب من الفقه بالاعتراض على رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على نتيجة التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية بشأن المخالفات المالية حال اقتراحها توقيع جزاء في ظل قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته ، وقبل إقرار دستور ٢٠١٤ , بحجة أن ذالك الوضع يجعل من الجهاز معقباً على هيئة قضائية مستقلة ويهدر كل قيمة للتحقيق القضائي المحايد من جانبها . انظر في ذلك تفصيلا د: شعبان أحمد رمضان , ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها دراسة تحليلية نقدية لنص المادة ١٩٧ من الدستور والمادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٥، ص٦٢٨.

[٢] ينظر في ذلك مقال منشور, في جريدة الشروق بعنوان النيابة الإدارية: لم نتعد على اختصاصات «المركزي للمحاسبات« الجمعة ١٩ فبراير ٢٠١٦https://www.shorouknews.com/news/view.aspx

وفي هذا الصدد، أصدر رئيس هيئة النيابة الإدارية قراراً بعدم إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالإجراءات المتخذة من قبل الهيئة بشأن المخالفات المالية المحالة إليها. [١] وقد استند هذا القرار إلى نص المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤، وكذلك المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. [٢]

وعلى إثر ذلك، قام المستشار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بالطعن على قرار رئيس الهيئة أمام محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٤٠٥٥ لسنة ٧٠ قضائية. وقد حكمت المحكمة بعدم اختصاصها ألولائي للنظر في الدعوى، وألزمت المدعي بصفته بالمصروفات. [٣]

وترتيبا علي ذلك أقول أن للجهاز كامل السلطات المخولة له بموجب القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ , وذلك للأسباب الآتية :

أولاً : أن القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ لم يتعرض لدور الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابي لا من قريب ولا من بعيد , كذلك لم يتعرض بالتنظيم للاختصاص الرقابي للجهاز , وعليه لا مجال للقول بالنسخ الصريح أو الضمني لدور الجهاز الرقابي.

ثانياً : أن دور الجهاز الرقابي والآليات الرقابية المنصوص عليها في المادة ٥ من هذا القانون، والتي تطبق على الإجراءات التي تتخذها الجهات المسؤولة عن التحقيق في المخالفات المالية، سواء كانت الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية , وعلى الرغم من أن نصوص القانون تشير بشكل مباشر إلى الجهة الإدارية ، فإن هذا يعود

---

[١] قرار رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ الصادر في ٢٠١٦/٢/١٣ الصادر من السيد المستشار/ سامح كمال رئيس هيئة النيابة الإدارية والمتضمن " أنه نفاذا لأحكام المادة "١٩٧" من الدستور المصري فإنه لا رقابة للجهاز المركزي للمحاسبات أو أي جهة أخرى على قرارات النيابة الإدارية الصادرة بالحفظ أو توقيع الجزاء، وإنما يكون لذوى الشأن الطعن على تلك القرارات أمام المحكمة التأديبية المختصة, كما يتعين على كافة النيابيات والمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية ولجان التأديب والتظلمات، بعدم إخطار الجهات الإدارية لـــ"الجهاز المركزي للمحاسبات" في القضايا التي تنطوي على مخالفات مالية، وعدم تضمين مذكرات التصرف الإشارة إلى هذا الإجراء الذي كان معمولا به قبل صدور هذا القرار..."

[٢] نصت المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ على أن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية و المالية و كذا التي تحال إليها و يكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة...." وأيضا المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ نصت علي " أن النيابة الإدارية تتولى التحقيق في المخالفات التي تحال إليها و يكون لها بالنسبة لهذه المخالفات توقيع الجزاءات أو الحفظ وانه لا رقابة على قرارات النيابة الإدارية الصادرة بتوقيع الجزاءات أو الحفظ بواسطة اللجان التأديبية المشكلة بها، وليس للجهاز المركزي للمحاسبات أو أي جهة أخرى سوى الطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة".

[٣] د.عبد المنعم عبد الحميد : حدود سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية مرجع سابق تم الإشارة إليه ص٢٣٨, انظر أيضا د. أيمن فتحي محمد عفيفي , المستحدث في التأديب , دراسة في الاتجاهات التشريعية والقضائية الحديثة في مصر وفرنسا ,تقديم أ.د محمود سامي جمال الدين , دار النهضة العربية , الطبعة الأولي ,٢٠١٨,ص٢٦٧.

إلى أن النيابة الإدارية ، وفقاً للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، كانت ليس لها اختصاص بإصدار الجزاء الإداري , حيث كانت تعطى توجيه بالقرار وتحيل لجهة الإدارة لتوقيع الجزاء الإداري , وعليه ننتهي أن كامل آليات الرقابة المخولة للجهاز سارية , ولم تتأثر بصدور القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ الذي منح النيابة الإدارية صلاحية توقيع الجزاء الإداري بشكل مباشر.

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لتصرف النيابة الإدارية في التحقيقات التي باشرتها

حدد القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ ، الصادر عن رئيس هيئة النيابة الإدارية بتاريخ ٢٦ يوليو ٢٠١٥، الإجراءات والآليات التي تتبعها النيابة الإدارية في معالجة التحقيقات التي تصل إليها , يتناول القرار القواعد التي تنظم اختصاصات المحقق ، وآليات التصرف في التحقيقات ، سواء بالإحالة إلى الجهات الإدارية ، أو إصدار قرارات بالجزاء ، أو إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية وفقًا للحالة , تختص النيابة الإدارية ضمن حدودها المكانية والنوعية بالتحقيق في المخالفات التي تتصل بها ، سواء كانت تلك المخالفات محالة من الإدارة، أو بناءً على شكوى ، أو من الجهات الرقابية , ولا يوجد قيد على تولى أعضاء النيابة التحقيق فيما يتعلق بالمستوى الوظيفي للمحقق معه , وما إذا كان من شاغلي الوظائف القيادية أو الإشرافية أو غيرهم , فلا يشترط مستوى معين , فليس هناك ما يحتم أن لا تقل درجة عضو النيابة أو القائم بالتحقيق عن مستوى معين إذا كان المحقق معه من شاغلي الوظائف القيادية أو الإشرافية , كما لا توجد جهة معينة داخل النيابة الإدارية مُلزَمة بإجراء التحقيق مع شاغلي المناصب القيادية أو الإشرافية وبالتالي ، لا يوجد ما يمنع أي عضو من أعضاء النيابة الإدارية من تولي التحقيق مع الأفراد الذين يشغلون هذه الوظائف القيادية أو الإشرافية.

لكن التصرف في التحقيق , وإصدار القرار أمراً مختلفاً, حيث فرق القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بين التصرف في التحقيق إذا كان المحقق معه من شاغلي وظائف كبير أو وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها , وبين إذا كان المحقق معه من شاغلي وظائف الإدارة العليا أو الإدارة التنفيذية , وهو ما سيتم التطرق إليه بمزيد من التفصيل في الفقرة التالية.

المبحث الأول

التنظيم القانوني لإصدار الجزاء " لجان التأديب " المشكلة بالنيابة الإدارية

بعد الانتهاء من تحقيق النيابة الإدارية في المخالفات المالية والإدارية، تأتي مرحلة التصرف في هذا التحقيق, وتتعدد الخيارات المتاحة في هذه المرحلة بين الحفظ ، توقيع الجزاء المناسب ، أو إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية وفقًا لما تقتضيه الظروف , وقد جاء القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ مبيناً التنظيم الداخلي لضوابط إصدار قرارات الجزاء من النيابة الإدارية , لذلك خص هذا القرار مدير النيابة التي باشرت التحقيقات بقدر من السلطة في التصرف في التحقيقات التي باشرتها نيابته , وخص لجان التأديب التي أمر بتشكيلها بإصدار قرارات الجزاء وفق ضوابط معينة .

وأوجب المشرع على الجهة الإدارية المختصة أن تتوقف عن متابعة أي تحقيق في المخالفات المعروضة عليها بمجرد بدء النيابة الإدارية في التحقيق في تلك المخالفات , كما حظر المشرع على هذه الجهات اتخاذ أي إجراء يخالف تلك التعليمات ، واعتبر أي إجراء مخالف لذلك باطلًا. .[١]

وهذا ما سنتناوله فيما يلي بالتفصيل من خلال بيان حدود اختصاص مدير النيابة التي باشرت التحقيق بالتصرف , وكذلك حدود اختصاص لجان التأديب بإصدار قرار الجزاء نص القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على إنشاء لجان لتأديب الخاضعين للقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ مميزاً فيما بينها في نطاق اختصاصها بشأن التصرف في التحقيق , فيما إذا كان الموظف من شاغلي وظائف الإدارة العليا أو التنفيذية أو كان من دونهم من دونهم وبيان ذلك في المطالب التالية :

المطلب الأول

نطاق سلطة مدير النيابة بالتصرف النهائي في التحقيق

الأصل، وفقًا لما نص عليه قرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، أن الجهة المختصة بالتصرف وتوقيع الجزاء هي لجان التأديب التي تم تشكيلها في فروع الدعوى التأديبية أو المكاتب الفنية، أو التي تتبع المكتب الفني لرئيس الهيئة المختص بالفحوص والتحقيقات. والتي سنتناولها بالتفصيل الكامل في المطلب التالي , إلا أن القرار نص أيضا على اختصاص لمدير النيابة بالتصرف النهائي أو الإحالة إلى لجنة التأديب المختصة , وبيان ذلك في التفصيل التالي:

أولا : اختصاص مدير النيابة بالتصرف النهائي .

---

[١] المستشارة . عائشة سيد احمد محمود, مرجع سابق تم الإشارة إليه ص٢٥٥, وما بعدها.

استثناء من الأصل السابق نص القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على اختصاص وسلطة لمدير النيابة التي باشرت التحقيق في التصرف النهائي في التحقيقات وتوقيع الجزاء , إلا أن هذه السلطة محددة بمجموعة من الضوابط وبيانها كالتالي :

١- **الضابط الموضوع :** خلصنا فيما سبق إلى أنه لا يحق لمدير النيابة التي باشرت التحقيق التصرف في نتائجه، بل يتعين عليه إحالة التحقيقات إلى لجان التأديب المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة, واستثناء من ذلك يختص مدير النيابة بالتصرف النهائي في كافة القضايا التي أصلها شكوى مقدمة للنيابة مباشره , حيث قررت الفقرة الأولى المادة ٧ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الآتي :" يختص مدير النيابة بالتصرف النهائي في جميع القضايا التي أصلها شكاوي , ومقدمة للنيابة مباشرة ....."

٢- **الضابط الشخصي :** قررت المادة السابعة من القرار سالف الذكر اختصاص مدير النيابة في اتخاذ القرار النهائي في التحقيقات التي أصلها شكاوي , إلا أن هذا الحق محدود فيما يتعلق بالمستوى الوظيفي للمقدمة ضده الشكوى , فلا يسرى هذا الاختصاص بالتصرف النهائي إلا إذا كان المقدمة ضده الشكوى من شاغلي وظائف كبير أو المستوى (أ) فما دونها عدا شاغلي وظائف الإدارة التنفيذية , حيث قررت الفقرة الأولى من المادة ٧ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الأتي :-

" يختص مدير النيابة بالتصرف النهائى ..... و التي تتناول متهمين من شاغلي وظائف كبير وكذا شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها عدا شاغلي وظائف الإدارة التنفيذية ..... "

٣- **النطاق المتعلق بمقدار الجزاء :** انطلاقاً من قاعدة عدم جواز التوسع في الاستثناء , نص القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على حدود سلطة مدير النيابة في اتخاذ القرارات المتعقلة بالتحقيق , وذلك على النحو التالي :-

(أ)- إذا انتهى الرأي إلى الحفظ.

إذا انتهى الرأي لدى مدير النيابة إلى حفظ جميع المخالفات المسندة إلى الموظف المذكورة في الشكوى لوجود أي سبب من أسباب الحفظ المحددة في التعليمات العامة للنيابات , فإنه يكتفي بالتأشير على مذكرة التصرف من مدير النيابة بما يفيد حفظ الأوراق إدارياً وتحفظ ملفات هذه القضية بالنيابة (م / ٧ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ فقرة (١).

(ب)- إذا انتهى الرأي إلى مساءلة المتهم :-

إذا انتهى رأى مدير النيابة إلى إحالة المتهم بشأن المخالفات المسندة إليه بالشكوى فهنا يجب أن نفرق بين فرضين :

- **الفرض الأول :** وهو إذا انتهى الرأي إلى مجازاة الموظف بأحد الجزاءات الداخلة في اختصاص السلطة المختصة .

– **الفرض الثاني** : إذا انتهى الرأي إلى ضرورة رفع دعوى تأديبية على المتهم .

ففي الفرض الأول : يرسل مدير النيابة الأوراق إلى الوحدة المختصة (جهة الإدارة) لإصدار قرار الجزاء , وفي الفرض الثاني : يرسل مدير النيابة الأوراق إلى فرع الدعوى التأديبية أو المكتب الفني لرفع الدعوى التأديبية , وهذا ما قررته الفقرة الثانية من المادة ٧ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ , حيث جرى نصها على " ..... وإذا انتهى الرأي إلى مساءلة المتهم ترسل الأوراق إلى الوحدة المختصة لإصدار قرار الجزاء , أو إلى فرع الدعوى التأديبية أو المكتب الفني الذي يتولى مباشرة إختصاص هذا الفرع لإتخاذ إجراءات إحالة المتهم للمحاكمة التأديبية " .

وفي هذا السياق يثار التساؤل التالي : **ماذا لو أرسل مدير النيابة الأوراق إلى لجان التأديب لإصدار قرار الجزاء , فهل يحق لهذه اللجان إصدار قرارات جزاء في هذا الخصوص ؟**

وإجابة هذه الفرضية نجدها في نص الفقرة الثالثة من المادة المذكورة أعلاه من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ حيث نصت على " وفي جميع الأحوال لا يجوز للجان التأديب إصدار قرارات الجزاء في القضايا المشار إليها ".

وفي هذا الخصوص يثار تساؤل آخر : حول مدى شرعية إحالة مدير النيابة إلى جهة الإدارة لإصدار قرار الجزاء ؟ , وهل يعتبر ذلك نزولاً عن اختصاص (تفويض) مقرر للنيابة الإدارية بتوقيع الجزاء دون نص , وهل يحق لجهة الإدارة أن تتنصل من توجيه مدير النيابة بتوقيع الجزاء , إذا انتهى الرأي عندها إلى غير ما انتهى إليه مدير النيابة في تحقيقاته أم أن توجيه مدير النيابة يحمل صفة الإلزامية للجهة الإدارية في اتخاذ إجراءات الجزاء ؟؟؟

في هذه الحالة نجد أن النيابة الإدارية لم تصدر أي قرار في المسألة , وأن كل ما صدر عنها هي مذكرة بنتيجة التحقيقات التي باشرتها , والتي انتهت فيه إلى إدانة الموظف دون أن تصدر قراراً بأي من الجزاءات المحددة في القانون ١٨ لسنة ٢٠١٥ وعليه يكون تكييف ما صدر من النيابة لا يرقى إلى درجة القرار الإداري الملزم لجهة الإدارة , وعليه فلجهة الإدارة توقيع الجزاء الملائم وفق رأيها الذي انتهت إليه , ولا يجوز لها في هذه الحالة أن تحفظ التحقيق .

ويري الباحث: أن لجهة الإدارة في هذه الحالة الحق في اعتبار أن ما صدر من النيابة الإدارية مجرد توجيه غير ملزم , وأساس ذلك ما نصت عليه المادة ٣ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ التي منحت الحق لجهة الإدارة حرية التصرف في التحقيقات المرفوعة إليها من النيابة الإدارية , فهذه المادة مازالت سارية , ولا مجال هنا للقول بالنسخ الضمني أو الصريح لهذا النص , وذلك لأن القانون لا ينسخ إلا بقانون لا بقرار , وعليه فإن القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ لا ينسخ القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ , فالنيابة الإدارية لم تصدر قرار بالجزاء , وهو في

هذا الأمر القرار الإداري بالمعني الفني , حيث إن ما صدر من النيابة الإدارية لا يعتبر قراراً إدارياً لانعدام الأثر القانوني لعدم تحديد الجزاء .

ثانيا- الإحالة إلى لجان التأديب :

يتعين على مدير النيابة الإدارية في القضايا التي لا تستند إلى شكوى، إذا كان الرأي فيها هو الحفظ أو توقيع الجزاء أو الإحالة إلى المحكمة التأديبية، أن يحيل القضية إلى لجان التأديب المختصة للتصرف. ويكون ذلك من خلال إصدار قرار جزائي أو الإحالة إلى المحاكم التأديبية، وذلك على النحو التالي :-

١- إذا انتهى الرأي إلى توقيع الجزاء أو الحفظ :

يلتزم مدير النيابة إذا انتهى الرأي في القضية إلى الحفظ أو توقيع الجزاء الإحالة إلى لجنة التأديب بالمكتب الفني وذلك لإصدار القرار الإداري بالجزاء المناسب , حيث نصت الفقرة الأولى من المادة ٥ من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على : " يعرض مدير النيابة مباشرة على لجنة التأديب المختصة بالمكتب الفني , القضايا التي تتناول متهمين من شاغلي وظائف كبير , وكذا التي تتناول مسئولية شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها من شاغلي وظائف الإدارة التنفيذية والتي ينتهي فيها الرأي إلى الحفظ أو توقيع الجزاء .

٢- إذا انتهى الرأي إلى الإحالة إلى المحكمة التأديبية .

أما إذا انتهى رأي مدير النيابة، استناداً إلى التحقيقات التي باشرها في القضية، إلى إحالة المتهم إلى المحاكم التأديبية، فيجب عليه إحالة القضية إلى لجان التأديب في فرع الدعوى التأديبية لإحالتها إلى المحكمة التأديبية. وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٥ من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على:" ..... كما يعرض مدير النيابة مباشرة على لجنة التأديب المختصة بفرع الدعوى التأديبية , أو المكتب الفني الذي يتولى اختصاصات هذا الفرع بحسب الأحوال , القضايا المشار إليها بالفقرة السابقة , والتي ينتهي فيها الرأي إلى إحالة أي من المتهمين إلى المحاكمة التأديبية " .

المطلب الثاني

اختصاص لجان التأديب في التصرف في التحقيقات

نص القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على تشكيل لجان تأديب في المكتب الفني لرئيس هيئة النيابة الإدارية للفحوص والتحقيقات , ولجان في المكاتب الفنية الفرعية , وبفروع الدعوى التأديبية على مستوى الجمهورية , وحدد هذا

القرار النطاق الموضوعي والشخصي لاختصاص هذه اللجان , كذلك سلطتها في توقيع الجزاء , وهذا ما سنتناوله وفقاً لما يلي : [٢]

أولا- نطاق اختصاص وتشكيل لجان التأديب :

أقر المشرع في قانون الخدمة المدنية بسلطة توقيع الجزاء للنيابة الإدارية ، لكن هذه السلطة ليست غير محدودة ، بل هي مقيدة ومنضبطة. وفي هذا السياق ، صدر القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ لتوضيح حدود سلطات النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات , فبعدما نص على آليات تشكيل واختصاصات لجان التأديب في المكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية وبالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات , بين حدود ونطاق هذه اللجان في توقيع الجزاء , وهذا ما سنتناوله وفقاً للتفصيل التالي :-

١- **لجان التأديب الكائنة بالمكتب الفني لرئيس هيئة النيابة الإدارية للفحوص والتحقيقات**

(أ)- التشكيل : يُشكل المكتب الفني لرئيس هيئة النيابة الإدارية لجانًا للتأديب تتولى الفحوص والتحقيقات، وتتكون هذه اللجان من عدد كافٍ من الأعضاء ، على أن تكون درجة كل عضو منها لا تقل عن درجة رئيس نيابة , ويرأس كل منها أقدم الأعضاء على ألا تقل درجته عن وكيل عام , و يلحق بها عدد كاف من أمناء السر والكتبة ويصدر بتشكيل هذه اللجان واختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة (م / ٢ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

(ب)- الاختصاص : خص القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ لجان التأديب المختصة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بالقضايا التي تتناول مسئولية متهمين من شاغلي الوظائف الإدارة العليا ووظائف الإدارة التنفيذية (م ٤ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

يقوم مدير النيابة التي أجرت التحقيقات بعرض القضايا التي تشمل متهمين من هذه الفئة على اللجنة المعنية بالتأديب , ولا يحيل إلى لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية أسوة بباقي العاملين , وهذه ضمانة لشاغلي وظائف الإدارة العليا والتنفيذية , كذلك توجد ضمانة أخرى للمستهدفين في هذا القرار، تتمثل في انفراد رئيس هيئة النيابة الإدارية بإصدار قرارات الجزاء والحفظ في حالة كون المتهم من شاغلي وظائف الإدارة العليا أو التنفيذية. حيث نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على ما يلي: "لرئيس هيئة النيابة الإدارية الاختصاص المخول للسلطة المختصة في إصدار قرارات الجزاء والحفظ، وله دون غيره إصدار هذه القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية."[٣]

---

[٢] المستشارة: عائشة سيد احمد محمود, مرجع سابق تم الإشارة إليه ص٢٨٥.

[٣] د: شعبان احمد رمضان , مرجع سابق ,ص٥٨٩.

وعليه فإنه يتولى رئيس هيئة النيابة الإدارية مسؤولية توقيع الجزاء على الأفراد الذين يثبت عليهم ارتكاب مخالفات، حيث يتمتع بالسلطات التي تخوله اتخاذ قرارات تتعلق بالعقوبات أو الحفظ , كما له فوق هذا الإختصاص العام اختصاص استئثارى لا يجوز فيه التفويض , وذلك حسب ما قررته الفقرة الثانية من المادة الأولى من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ والتي نصت بألفاظ قاطعة علي اختصاص رئيس الهيئة بتوقيع الجزاء على الموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والتنفيذية حيث نصت على " ..... و له دون غيره (أي رئيس الهيئة) إصدار هذه القرارات بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية " (م / ١ و ٢ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

وعليه تختص لجان التأديب المختصة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بإصدار الجزاء الإداري أو التصرف في التحقيقات التي تعرض عليها بعد اعتماد ما توصلت إليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية , و يكون ذلك وفقاً للتفصيل التالي :

– إذا كان المحقق معه من شاغلي وظائف الإدارة العليا أو وظائف الإدارة التنفيذية وتم التحقيق معه في غير المكتب الفني لرئيس الهيئة أي تم التحقيق معه بأي مأمورية من مأموريات النيابة الإدارية على مستوى الجمهورية فإنه فور الانتهاء من التحقيق فإن الإجراء المتبع يكون كالتالي :–

" ..... يعرض مدير النيابة مباشرة على لجنة التأديب المختصة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات , القضايا التي تتناول مسئولية متهمين من شاغلي الوظائف القيادية العليا و وظائف الإدارة التنفيذية " م / ٤ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥.

– كذلك يختص المكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات , بالتصرف في التحقيقات التي تمت بالمكتب الفني لرئيس الهيئة , حيث " يعرض نائب رئيس الهيئة المنوط به الإشراف على التحقيقات بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات مباشرة على لجنة التأديب المختصة , بالمكتب المشار إليه القضايا التي يؤشر التحقيق فيها بالمكتب (م / ٤ من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

–التصرف في التحقيقات المحالة إليها من لجان التأديب بالمكاتب الفنية , وكذلك في فروع الدعوى التأديبية ، في حال قدرت تلك اللجان أن المخالفات المنسوبة للمتهمين تتطلب جزاءً أشد من الجزاءات التي يمكنها توقيعها. ويختص كل من المكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية بإجراء التحقيقات، خاصة عندما يكون المحقق معه من شاغلي وظائف كبيرة أو من الإدارة التنفيذية (م ١ – ٢ من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

إذا رأت هذه المكاتب أن المخالفات المنسوبة للمتهمين الذين تتولى التحقيقات المباشرة معهم تتطلب جزاءً أشد مما يمكنها توقيعه أحالت التحقيق إلى اللجان المختصة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات للتصرف فيها , حيث جرى نص المادة ٣ فقرة ٢ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على

" وعلى هذه اللجان (لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية) إذا قدرت أن المخالفات المنسوبة إلى المتهمين تستوجب جزاء أشد مما تملك توقيعه إحالة القضية إلى لجان التأديب المختصة بمكتب فني رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لإجراء شئونها حيالها " .

٢- لجان التأديب الكائنة بالمكاتب الفنية أو بفروع الدعوى التأديبية :-

(أ)- التشكيل :تشكل بالمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية لجان تؤلف من عدد كاف من الأعضاء لا تقل درجة كل منهم عن رئيس نيابة , ويرأس كل منها أقدم أعضائها , على أن لا تقل درجته عن وكيل عام , ويلحق بها عدد كاف من أمناء السر والكتبة , ويصدر بتشكيل هذه اللجان واختصاصات كل منها قرار من رئيس الهيئة , كما يتولى مدير المكتب أو الفرع المختص إصدار القرارات الخاصة بإلحاق أمناء السر والكتبة بهذه اللجان , يجب على كل لجنة الاجتماع مرتين أسبوعياً على الأقل للمناقشة , وتكون مناقشتها سرية , وتصدر قراراتها بأغلبية الآراء (م / ٢ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

(ب): - الاختصاص :تختص لجان التأديب المشكلة بالمكاتب الفنية أو بفروع الدعوى التأديبية , بالتصرف في التحقيقات التي بوشرت مع الموظفين شاغلي وظائف كبير , وكذا وظائف المستوى الأول (أ) فما دونها , من غير شاغلي وظائف الإدارة التنفيذية , والتي ينتهي فيها الرأي إلى الحفظ أو توقيع الجزاء (م / ٥ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) , حيث يقوم مدير النيابة بعرض القضايا التي تم البدء في التحقيق بشأنها مع أي من المتهمين السابقين على لجنة التأديب المختصة بالمكتب الفني، وذلك لاتخاذ القرار المناسب سواء بتوقيع العقوبة أو الإحالة إلى المحكمة التأديبية .

ثانيا- نطاق سلطة لجان التأديب الكائنة بالمكاتب الفنية بتوقيع الجزاء .

وفقاً للقرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية بتنظيم إجراءات التأديب من هيئة النيابة الإدارية تختص لجان التأديب في المكاتب الفنية أو بفروع الدعوى التأديبية بالتصرف في التحقيقات المباشرة مع المتهمين شاغلي وظائف كبير ووظائف المستوى الأول (أ) فما دونها من غير شاغلي وظائف الإدارة التنفيذية , ويكون تصرف لجان التأديب بالتصرف في التحقيقات على النحو التالي :-

١- إذا انتهى رأى اللجنة إلى توقيع الجزاء أو الحفظ .

إذا انتهى رأى اللجنة المشكلة بالمكاتب الفنية بعد فحص أوراق القضية إلى توقيع الجزاء على الموظف المحقق معه أو الحفظ بصفة نهائية , فإنها تصدر قرار الجزاء وترسله لجهة الإدارة لإصدار القرار التنفيذي و إعلان الموظف المحقق معه .[٤]

٢- إذا انتهى رأى اللجنة إلى إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية .

---

[٤] د: شعبان احمد رمضان , مرجع سابق ,ص٥٨٩.

أما إذا انتهى رأي لجان التأديب المشكلة بالمكاتب الفنية إلى إحالة المتهم إلى المحكمة التأديبية ، تقوم هذه اللجان بتحويل القضية إلى لجان التأديب المختصة في فرع الدعوى التأديبية، وذلك لإحالة القضية إلى المحكمة التأديبية [٥].

ثالثا- بيان نطاق سلطة لجان التأديب الكائنة بالمكاتب الفنية في توقيع الجزاء .

حدد القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الذي أصدره رئيس هيئة النيابة الإدارية نطاق سلطات لجان التأديب المكونة في المكاتب الفنية فيما يتعلق بتوقيع وإصدار قرارات الجزاء الإدارية. وبموجب المادة ٣ من هذا القرار، يقتصر نطاق هذه اللجان على توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بحد أقصى أربعين يوماً في السنة، ولا يتجاوز الخصم خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة. وينطبق ذلك على فئة الموظفين الذين تشملهم وظائف "كبير" بالإضافة إلى شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) وما دونها، بشرط ألا يكونوا في مناصب الإدارة التنفيذية. وفي حال رأت هذه اللجان أن المخالفات المنسوبة للموظفين تستدعي عقوبة أكثر شدة، فإنها تقوم بإحالة القضية إلى لجان التأديب المختصة بمكتب فني رئيس الهيئة لإجراء الفحوصات والتحقيقات اللازمة.

وفي ذلك تنص المادة ٣ من قرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على أن: "لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية، وبفروع الدعوى التأديبية ، لها السلطة في إصدار قرارات الحفظ أو توقيع جزاء الإنذار، أو الخصم من الأجر بحد أقصى أربعين يوماً في السنة ، وبما لا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة. وذلك بالنسبة لشاغلي وظائف كبير، وكذلك شاغلي وظائف المستوى الأول (أ) وما دونها، بشرط ألا يكونوا في مناصب الإدارة التنفيذية. وفي حالة ما إذا رأت هذه اللجان أن المخالفات المنسوبة إلى المتهمين تستدعي توقيع جزاء أشد مما يحق لها، فإنها تُحيل القضية إلى لجنة التأديب المختصة بمكتب فني رئيس الهيئة لإجراء الفحوصات والتحقيقات اللازمة."

رابعا- اختصاص لجان التأديب المشكلة بفرع الدعوى التأديبية .

يتجلى الاختصاص الأساسي لفرع الدعوى التأديبية في إجراء إحالة المتهمين إلى المحكمة التأديبية , تتم هذه الإحالة بناءً على قرارات مدير النيابة في الحالات المرتبطة بشكاوى ، أو من لجان التأديب التابعة للمكاتب

---

[٥] نصت المادة ١١ / ٤ من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ على أنه في حال انتهت لجنة التأديب المختصة بالمكتب الفني إلى توقيع العقوبة أو حفظ القضية بصفة نهائية، يقوم العضو المختص بإعداد مشروع القرار، ثم يعرضه على رئيس اللجنة لمراجعته واعتماده.

الفنية إذا رأت ضرورة ذلك. وفقًا لنص المادة ١/١٢ من قرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، تُعتبر إحالة المتهمين إلى المحكمة التأديبية هي الجوهر الرئيسي للاختصاص الأصيل لهذا الفرع.[١]

خامسا- اختصاص لجان التأديب المشكلة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص و التحقيقات.

يتحدد نطاق سلطة لجان التأديب المشكلة بمكتب فني رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات في التصرف في التحقيقات وفقا لنص المادة رقم ١١ من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ التي قررت اختصاص لجنة التأديب المختصة بمكتب فني رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بسلطة إصدار قرارات الحفظ أو توقيع الجزاء متى انتهى رأيها إلى ذلك , حيث يتم عرض رئيس اللجنة الأوراق على رئيس الهيئة للنظر , فإذا وافق على رأى اللجنة يعد العضو المختص مشروع القرار , ويعرض على رئيس اللجنة لمراجعته واعتماده من رئيس الهيئة .

لكن يلاحظ على هذه المادة أنها لم تحدد نطاق معين بالذات لسلطة هذه اللجنة في اقتراح القرار , أو التصرف في التحقيقات قبل عرضها على رئيس الهيئة للمراجعة والاعتماد , وهو الأمر الذي يستدعى مزيداً من الإيضاح لبيان نطاق سلطة هذه اللجنة تحديداً في التصرف في التحقيقات و القضايا المعروضة عليها .

والإجابة على هذا التساؤل نجدها بطريقة ضمنية فيما تضمنته المادة (٦٢) فقرة ٣ من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ الخاص بالخدمة المدنية التي حددت نطاق السلطة المختصة في توقيع الجزاءات على المخالفات التأديبية[٢] .

---

[١] المادة ١/١٢ من قرار رئيس الهيئة رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥، نصت على: "إذا انتهت لجنة التأديب المختصة بفرع الدعوى التأديبية، أو المكتب الفني الذي يباشر اختصاصات هذا الفرع، إلى إحالة جميع المتهمين أو بعضهم إلى المحاكمة التأديبية، يُعد عضو اللجنة المختص قرار الاتهام، وقائمة بأدلة الثبوت بالنسبة للمحالين إلى المحاكم التأديبية، ويعرضها على رئيس اللجنة لمراجعتها واعتمادها..... " .

[٢] نصت المادة (٦٢) فقرة ٣ من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ على " ١..... , , ٢ ..... , ٣ للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من ١ –٥ من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من هذا القانون , والبندين ١ – ٢ من الفقرة الثانية من ذات المادة " , والجزاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولي من المادة (٦١) من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ هي : ١- الإنذار , ٢- الخصم من الأجر لمدة أو لمدد لا تتجاوز ستين يوما في السنة , ٣- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل . – تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين . – الخفض الي وظيفة في المستوي الأدنى مباشرة . – الخفض إلي وظيفة في المستوي الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلي القدر الذي كان علية قبل الترقية .– الإحالة إلي المعاش .– الفصل من الخدمة . , والجزاءات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من ذات المادة هي : ١- التنبيه , ٢- اللوم , ٣- ..... , ٤ – .... ." , إذا هذا هو نطاق سلطة لجان التأديب المشكلة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة

المطلب الثالث

الضوابط التنفيذية لعمل لجان التأديب المشكلة بموجب القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥

أولا: إجراءات عامة .

فور بداية اتصال لجان التأديب بالقضايا سواء تم الإحالة إليها من مدير النيابة أو من نائب رئيس الهيئة المنوط به الإشراف على التحقيقات بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات (م ٤ – ٥ من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) تبدأ في التحقق من إرفاق صحف أحوال حديثة للمتهمين موضحاً بها أسمائهم , ووظائفهم , ودرجاتهم المالية , و تاريخ انتهاء خدمتهم , ومحال إقامتهم , وجميع الجزاءات التي وقعت على كل منهم , وتاريخ كل جزاء وسببه , ومقدار عقوبة الخصم من المرتب التي وقعت على المتهم خلال ذات السنة (م / ٨ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

وعلى هذه اللجان التنبيه على النيابة المختصة بسرعة موافاتها بهذه الصحف إذا تبين عدم إرفاقها , أو إذا تطلب إصدار قرار التصرف إرفاق صحف حديثة لذات المتهمين , أو لمتهمين آخرين تصدت اللجنة لتحديد مسئوليتهم , (م / ٨ فقرة ٢ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

ثم يتولى أمين سر كل لجنة استلام القضايا التي تدخل في اختصاصها , وكافة المكاتب المتصلة بعمل اللجنة , وعرضها فور استلامها على رئيس اللجنة (م ٩ من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) , الذي يتولى توزيع القضايا فور ورودها بالتساوي على أعضاء اللجنة كما يتولى إتخاذ اللازم حيال ما يعرض عليه من مكاتبات , ثم يقوم أعضاء ورؤساء جميع اللجان الكائنة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة والمكاتب الفنية الفرعية بفحص ودراسة القضايا والاعتراضات , وكافة المسائل المحالة إليهم بشكل دقيق ومفصل يجب عليهم التحقق من إحاطة النيابة علم المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، واستجوابه بشأنها بشكل تفصيلي، والتأكد من مواجهته بالمسؤولية عن الأفعال الإيجابية أو السلبية التي ارتكبها، والتي تشكل المخالفة المنسوبة إليه بشكل صحيح، وذلك وفقاً لنص المادة ٢/١٠ من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥.

وعلى رئيس أو عضو اللجنة المختص بحسب الأحوال خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه القضية الانتهاء من فحصها , وإعداد مذكرة مختصرة بنتيجة الفحص , يضمنها موجزاً وافياً لوقائع التحقيق وما أسفر عنه من نتائج , والأسباب التي أسست عليها , مع بيان القيد والوصف إن وجد , والرأي الذي انتهى إليه من

للفحوص والتحقيقات , وذلك تأسيساً على منطوق نص المادة (٦٠) فقرة ٢ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الخاص بالخدمة المدنية التي قررت أن تكون للنيابة الإدارية السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاء والحفظ .

الفحص , وتعرض مذكرة الفحص على اللجنة للمناقشة , وعلى رئيس اللجنة أن يثبت بمذكرة الفحص رأيه ورأى كل عضو من أعضاء اللجنة والقرار الذي انتهت إليه اللجنة , ويوقع كل من رئيس وأعضاء اللجنة على مذكرة الفحص بتوقيع مقروء ودال على صاحبه . (م ٣/١٠ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

وينتهي رئيس أو عضو اللجنة بحسب الأحوال بمذكرة الفحص إلى أحد الآراء التالية :

١- الموافقة على ما انتهت إليه النيابة بمذكرة التصرف في القضية من نتائج وقيد ووصف للمخالفات بحالته دون تعديل أو إضافة , فإذا أقرت اللجنة بعد المناقشة هذا الرأي , يعد رئيسها أو العضو الفاحص بحسب الأحوال القرار اللازم وفقاً للنموذج المعد لهذا الغرض , ويعتمد من رئيس اللجنة .

٢- تعديل الرأي أو القيد أو الوصف الذي انتهت إليه النيابة بمذكرة التصرف في القضية كلها أو بعضها, وذلك بالنسبة للمتهمين الذين ناقشت النيابة مسئوليتهم بالأسباب , أو الذين أغفلت الإشارة إليهم بالمذكرة أو أغفلت مناقشة بعض الوقائع المنسوبة للمتهمين رغم تناولها بالتحقيق واستجوابهم في شأنها . فإذا أقرت اللجنة بعد المناقشة هذا الرأي يعد رئيسها أو العضو المختص بحسب الأحوال مذكرة جديدة وفقاً لما انتهت إليه اللجنة , يوقع عليها من رئيس وأعضاء اللجنة بتوقيعات مقروءة ودالة على صاحبها , وترفق هذه المذكرة بملف القضية وترسل صورة منها للنيابة المختصة لإرفاقها بالملف الفرعي , وتحفظ مذكرة النيابة الأصلية بملف الفحص الخاص بلجنة التأديب , ويجوز لرئيس اللجنة إذا اقتصر التعديل على القيد والوصف وكان محدوداً , أن يثبت هذا التعديل بخطة بمذكرة النيابة مع إخطارها بذلك , كما يعد رئيس أو عضو اللجنة بحسب الأحوال مشروع القرار اللازم وفقاً للنموذج المعد لهذا الغرض ويعتمد من رئيس اللجنة .

٣ – إعادة القضية إلى النيابة المختصة تمهيداً لإحالتها إلى النيابة العامة، مع إرجاء البت في المسؤولية التأديبية إذا كانت الوقائع المرتبطة بها تشكل جرائم جنائية، حيث يتعذر النظر في المسؤولية التأديبية الناشئة عنها قبل الفصل في المسؤولية الجنائية.

٤- إعادة القضية إلى النيابة المختصة لاستيفاء التحقيق فيها , وذلك في الحالتين التاليتين :

إذا استلزم البت في مسئولية المتهمين عن الوقائع التي تناولتها النيابة بالتحقيق استيفاء عناصر معينة كسؤال شاهد آخر أو إعادة سؤال شاهد سبق سؤاله لاستيضاح ما غمض في شهادته , أو استجواب متهم أغفلت النيابة استجوابه لاستكمال ما شاب استجوابه من قصور , أو إجراء مواجهة بينه وبين شاهد أو متهم , أو إجراء مضاهاة للخطوط , أو الاستعانة بأهل الخبرة , أو ضم ورقة أو مستند , أو لاتخاذ أي إجراء آخر من إجراءات التحقيق , إذا كانت النيابة لم تتصد بالتحقيق لبعض الوقائع الواردة بالبلاغ أو الشكوى , أو التي تكشفت أثناء التحقيق , وعلى لجان التأديب الاقتصاد ما أمكن في طلب استيفاء التحقيق وقصره على حالة القصور الجوهري

وعلى النيابة المختصة تنفيذ الاستيفاء المطلوب بدقة كاملة , وإعادة القضية إلى اللجنة المختصة خلال شهر على الأكثر من تاريخ ورودها إليها , على أن يرفق بها مذكرة تكميلية تتضمن موجزاً لما بوشر من إجراءات وما استجد من نتائج مع الاحتفاظ بصورة من هذه المذكرة بالملف الفرعي للقضية .

وعلى رئيس أو عضو اللجنة المختص بحسب الأحوال فور ورود القضية إليه المبادرة إلى فحصها وإعداد مذكرة فحص تكميلية تتضمن موجزاً لما أسفر عنه تنفيذ الاستيفاء وذلك خلال أسبوع من تاريخ استلامها , وعليه عرض الأوراق على اللجنة في أول جلسة تالية لانتهاء الفحص للمناقشة , وإصدار القرار اللازم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها بالبندين ١ , ٢ من هذه المادة .

ثانيا: الإجراءات المتبعة أمام لجان التأديب المشكلة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة .

إذا انتهت لجنة التأديب المختصة بمكتب فني رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بصفة نهائية إلى الحفظ أو توقيع الجزاء عرض رئيس اللجنة الأوراق على رئيس الهيئة للنظر , فإذا وافق على رأى اللجنة يعد العضو المختص مشروع القرار ويعرض على رئيس اللجنة لمراجعته واعتماده من رئيس الهيئة , وإذا قرر رئيس الهيئة تعديل الرأي أو استيفاء التحقيق تعين على رئيس اللجنة تنفيذ هذا القرار (م ١١ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥).

فإذا قرر رئيس الهيئة إحالة كل أو بعض المتهمين للمحاكمة التأديبية يعد العضو المختص باللجنة مشروع قرار الاتهام , وقائمة بأدلة الثبوت , ويعرضهما على رئيس اللجنة لمراجعتهما واعتمادهما , ويتم إرفاقهما بالقضية , وإرسالها بكتاب معتمد منه إلى فرع الدعوى التأديبية أو المكتب الفني الذي يباشر اختصاصات هذا الفرع بحسب الأحوال لإيداعها سكرتارية المحكمة التأديبية المختصة و إخطار اللجنة بما يفيد ذلك , وإذا انتهت لجنة التأديب المختصة بالمكتب الفني بصفة نهائية إلى توقيع الجزاء أو الحفظ يعد عضو اللجنة المختص مشروع القرار , ويعرض على رئيس اللجنة لمراجعته و اعتماده .

فإذا انتهت اللجنة بصفة نهائية إلى إحالة كل أو بعض المتهمين للمحاكمة التأديبية تحال القضية بحالتها إلى لجنة التأديب المختصة بفرع الدعوى التأديبية المختص أو المكتب الفني الذي يباشر اختصاصات هذا الفرع لإجراء شئونه حيالها بكتاب موقع عليه من رئيس اللجنة .

ثالثا: الإجراءات المتبعة أمام لجان التأديب المشكلة بالمكاتب الفنية.

إذا انتهت لجنة التأديب المختصة بفرع الدعوى التأديبية أو المكتب الفني الذي يباشر اختصاصات هذا الفرع إلى إحالة كل المتهمين أو بعضهم للمحاكمة التأديبية يقوم عضو اللجنة المختص بإعداد قرار الاتهام وقائمة بأدلة الثبوت المتعلقة بالمحالين إلى المحاكمة، ويعرضهما على رئيس اللجنة لمراجعتهما واعتمادهما. كما يقوم بإعداد مشروع قرار يتعلق بتوقيع الجزاء أو الحفظ بالنسبة للمتهمين الآخرين, ويعرضهما على رئيس اللجنة لمراجعتهما

واعتمادهما , كما يعد مشروع قرار يتعلق بتوقيع الجزاء أو الحفظ بالنسبة للمتهمين الآخرين الذين قررت اللجنة عدم إحالتهم للمحاكمة ويعرض على رئيس اللجنة لمراجعته واعتماده ويُرسل نسخة منه أو أكثر من هذه القرارات بحسب الأحوال إلي النيابة المختصة لإرسالها إلى الوحدة المعنية لإصدار القرار التنفيذي , وعلى اللجنة الاقتصاد في إصدار قرارات الجزاء وقصرها على المخالفات محدودة الأهمية (م ١٢ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

رابعا: الضوابط الموضوعية في تقدير العقوبة .

على لجنة التأديب المختصة إذا انتهى رأيها إلى توقيع الجزاء مراعاة أن يكون الجزاء المقترح توقيعه على كل متهم متناسباً وجسامة المخالفة , ومدى تكرارها , والفترة الزمنية التي تكررت خلالها , والظروف المشددة أو المخففة لها , ومدة خدمة المتهم , ومستوى خبرته في أعمال وظيفته وقت ارتكابها , و الأضرار المالية والأدبية الناجمة عنها و يراعى في الجزاء الموقع ما يلي :

١- أن يكون الجزاء متوافقاً مع الحدود المنصوص عليها في لائحة الجزاءات المعمول بها في الوحدة المختصة، إن وُجدت ، أو وفقاً لما ينص عليه قانون الخدمة المدنية.

٢- عدم جواز توقيع أكثر من جزاء على مخالفة واحدة و لو تعددت أوصافها .

٣- ألا توقع أكثر من عقوبة و إن تعددت المخالفات , و إنما توقع عقوبة واحدة تتناسب وجسامة هذه المخالفات .

٤- يجب ألا تتجاوز عقوبة الخصم من الأجر في السنة الواحدة الحد الأقصى المنصوص عليه قانوناً، سواء تم توقيع العقوبة دفعة واحدة أو على مراحل متعددة.

٥- ويراعى تضمين القرار ما يفيد توجيه الوحدة المختصة إلى إتخاذ الإجراءات اللازمة قانوناً نحو جبر الضرر الناجم عن المخالفة (م ١٣من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

كما يتولى أمين سر اللجنة إرفاق صورة أو أكثر بحسب الأحوال من قرار اللجنة بملف القضية ويرسل إلى النيابة المختصة بكتاب معتمد من رئيس اللجنة وذلك خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ اعتماد القرار , وعلى النيابة المختصة فور ورود القضية إليها إرسال صورة من القرار إلى الوحدة التابع لها المتهم لتنفيذه , وموافاة النيابة بالقرار التنفيذي مشفوعاً بتوقيع المتهم بما يفيد العلم (م ١٤ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

خامسا : دور جهة الإدارة في التحقيقات التي باشرتها النيابة الإدارية

انتهينا فيما سبق من أن اتصال النيابة الإدارية بالتحقيقات قد يكون عن طريق الإحالة من جهة الإدارة , وقد يكون عن طريق الشكوى , وانتهينا حسب ما ورد في القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ , أنه إذا كانت الشكوى هي أساس اتصال النيابة بالتحقيق فإن مدير النيابة يختص بالتصرف النهائي فيه , فإذا انتهى الرأي إلى تقرير

الجزاء أحال مدير النيابة القضية للجهة الإدارية لإصدار قرار الجزاء أو إلى فرع الدعوى التأديبية أو المكتب الفني الذي يباشر هذا الاختصاص لاتخاذ إجراءات الإحالة للمحاكمة التأديبية , (م ٦ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) , على النحو السابق بيانه , كما انتهينا من بيان دور النيابة الإدارية في إصدار الجزاءات التأديبية , وعليه يكون التكييف القانوني للقرار الصادر منها هو قرار إداري بالمعنى الفني المنضبط لمفهوم القرار الإداري حسبما انتهى إليه الفقه والتطبيقات القضائية ذات الصلة المبينة لمفهوم القرار الإداري .

إذاً وما قد انتهينا إلى أن التكييف القانوني لتصرف النيابة الإدارية هو قرار إداري إذاً ما هو التكييف القانوني لما أوجبته المادة ١٤ فقرة ٢ من القرار ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ و التي أوجبت على النيابة فور ورود القضية إليها إرسال صورة من القرار إلى الوحدة التابع لها المتهم لتنفيذه , وموافاة النيابة بالقرار التنفيذي مشفوعاً بتوقيع المتهم بما يفيد العلم , وذلك خلال ١٥ يوماً من تاريخ إرسال صورة القرار إليها.

وترتيباً على ما تقدم يري الباحث إلى أن ما يصدر من جهة الإدارة لا يعدو إلا أن يكون عملاً مادياً قوامه إعلان المتهم بمضمون القرار الإداري الذي أصدرته النيابة الإدارية ضده حتى تبدأ مواعيد الطعن والتظلم من القرار الإداري الصادر من النيابة الإدارية ضده .

المبحث الثاني

التظلم من قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب

أجاز القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية للموظف الذي صدر قرار بتوقيع جزاء ضده , التظلم من هذا القرار أمام لجان التأديب والتظلمات المختصة قبل اللجوء إلى الطعن عليه بدعوى إلغاء أمام محاكم مجلس الدولة , وتتمتع هذه اللجان باختصاصات تمكنها من إلغاء أو تعديل قرار الجزاء الصادر عن لجان التأديب المختلفة، سواء كانت تلك اللجان تابعة للمكاتب الفنية أو فروع الدعوى التأديبية، أو الكائنة في المكتب الفني لرئيس الهيئة المختص بالفحوص والتحقيقات , كذلك نصت المادة (١٩) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات– المعمول به حاليا علي انه " يجوز للموظف الذي صدر قرار بتوقيع الجزاء عليه من رئيس هيئة النيابة الإدارية من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوي التأديبية التظلم من هذا القرار وذلك خلال ستين يوما من تاريخ علمه به" [١]وفيما يلي بيان النظام القانوني الموضوعي والإجرائي للتظلمات في قرارات الجزاء الصادرة من النيابة الإدارية وذلك وفقاً للمطالب التالية:

---

[١] مادة (١٩) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم(١٢٩) لسنة ٢٠١٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات .

المطلب الأول

التنظيم القانوني الموضوعي للجان التظلمات بالنيابة الإدارية

يحق للموظف الذي صدر بحقه قرار جزائي من رئيس الهيئة أو لجان التأديب المختصة , التظلم من هذا القرار، وذلك وفقًا لما جاء في المادة ١٥ من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ ، والمادة ٢٠ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ , ويجب تقديم التظلم في غضون ٦٠ يومًا من تاريخ العلم بالقرار , على التظلم أن يتضمن اسم المتظلم، عنوانه، الجهة التي يعمل بها ، المستوى الوظيفي ، رقم وتاريخ قرار الجزاء ، وأسباب التظلم، مع إرفاق المستندات التي يرى المتظلم ضرورة تقديمها دعماً لتظلمه. [٢]

– **تشكيل لجان التظلمات :** نص القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ على تشكيل لجان للنظر في التظلمات المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بشأن الجزاءات، وذلك في المكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية، بالإضافة إلى المكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات , تختص هذه اللجان بالنظر في تظلمات الموظفين الخاضعين لولاية النيابة الإدارية في مسائل التأديب، وتقييم المبررات التي استندت إليها القرارات، ومن ثم الفصل في هذه التظلمات. وفيما يلي بيان بتشكيل واختصاصات هذه اللجان وفقًا لما يلي:

١– لجنة التظلمات الكائنة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص و التحقيقات .

(أ) : التشكيل : " يشكل بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات – لجنة تظلمات تؤلف من عدد كاف من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام يرأسها أحد وكلاء المكتب , ويلحق بها عدد كاف من السكرتارية والكتبة (م ٢١ فقرة أولى من القرار ١٢٩ لسنة ٢٠١٦) , ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الهيئة كما يتولى مدير المكتب الفني إصدار القرارات اللازمة بإلحاق السكرتارية والكتبة بها (م ٢١ فقرة أخيرة من القرار ١٢٩ لسنة ٢٠١٦) .

(ب) : الاختصاصات : تختص لجنة التظلمات المشكلة في المكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات بالآتي:

١. النظر في تظلمات العاملين بالجهات المحددة في المادة (١) من هذا القرار، فيما يتعلق بقرارات الجزاء الصادرة ضدهم من رئيس هيئة النيابة الإدارية.

٢. النظر في تظلمات العاملين بالنيابة الإدارية من قرارات الجزاء الصادرة ضدهم سواء من رئيس الهيئة أو الرؤساء المختصين.

٢– لجنة التظلمات الكائنة بالمكاتب الفنية و فروع الدعوى التأديبية .

---

[٢] مادة (٢٠) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم(١٢٩) لسنة ٢٠١٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات .

(أ): **التشكيل :** نص القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية على تشكيل لجنة للتظلمات في كل مكتب فني أو فرع من فروع الدعوى التأديبية , تتكون هذه اللجنة من عدد كافٍ من الأعضاء الذين لا تقل درجتهم عن وكيل عام، ويكون رئيسها إما مدير المكتب أو أحد وكلاء المكتب أو الفرع. بالإضافة إلى ذلك ، يلحق بها عدد كافٍ من السكرتارية والكتبة ، وذلك وفقًا لما نصت عليه المادة ٢٢ الفقرة ١ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦.

ويصدر بتشكيل هذه اللجان وتحديد اختصاص كل منها وبإلحاق السكرتارية والكتبة بها قرار من مدير المكتب أو الفرع بحسب الأحوال. (م ٢٢ فقرة ٢ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦) .

(ب):**الاختصاص :**تختص لجان التأديب الكائنة بالمكاتب الفنية وبفروع الدعوى التأديبية بفحص التظلمات والفصل فيها – المقدمة من الموظفين ضد قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب المختصة بالمكاتب الفنية وفروع الدعوى التأديبية حسب الأحوال(م ٢٢ فقرة ٣ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦).

٣- إجراءات نظر التظلمات المقدمة ضد قرارات الجزاء الصادرة من لجان التأديب.

نظم القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر من رئيس هيئة النيابة الإدارية إجراءات التظلمات المقدمة من الموظفين ضد القرارات الإدارية الصادرة بحقهم ، بدءاً من تحديد من له الحق في تقديم التظلم وحتى تحديد الجهة المختصة بالنظر فيه. يجب أن يُقدم التظلم من قبل المتظلم نفسه أو وكيله ، أو عبر البريد أو الفاكس، وفقًا لما نصت عليه المادة ٢٤ من القرار.

تُوجه التظلمات إلى لجنة التظلمات المختصة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات إذا كان قرار الجزاء صادراً من رئيس هيئة النيابة الإدارية ، كما هو منصوص عليه في المادة ١/٢٠ من ذات القرار. أما إذا كانت قرارات الجزاء صادرة من لجان التأديب بالمكاتب الفنية أو بفروع الدعوى التأديبية ، فتُقدم التظلمات إلى لجان التظلمات المشكلة في تلك المكاتب أو الفروع، وفقًا للمادة ٢/٢٠ , عند تقديم التظلم ، يُسلم للمتظلم أو وكيله إيصال يتضمن رقم التظلم وتاريخ تقديمه، كما ورد في المادة ٢/٢٤ من القرار.

المطلب الثاني

الضوابط الفنية لنظر التظلمات

فور استلام عضو لجنة التظلمات ملف القضية من رئيس لجنة التظلمات , يبدأ بفحص التظلم فحصاً دقيقاً متعمقاً للتحقق من انه مقبولا شكلا بتقديمه في الميعاد ووفقا للإجراءات المقررة قانونا واستيفاءه الإجراءات الشكلية , وأن القرار محل التظلم بني على أسباب صحيحة ثابتة بالأوراق تنتجه مادياً وقانونياً , وأن الجزاء الموقع على

المتظلم مشروعاً ومناسباً لما ثبت في حقه من مخالفة ومخالفات تأديبية وان أسباب التظلم لا تنال من صحة هذا القرار من الناحيتين القانونية والموضوعية (م ١/٢٧ من القرار ١٢٩ لسنة ٢٠١٦) [٣] .

ويجب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام عضو لجنة التظلمات التظلم الانتهاء من فحصه وإعداد مذكرة مختصرة بنتيجة الفحص ويوضح بها رقم وتاريخ صدور القرار المتظلم منه , وتاريخ علم المتظلم به , وتاريخ تقديم التظلم , ونتيجة دراسته لأسباب قرار الجزاء وأسباب التظلم منه , وما خلص إليه من رأي بشأن مدي صدور القرار التأديبي علي أسباب قانونية صحيحة تؤدي إليه أم صدوره مفتقدا احد ضوابط وشروط صحته القانونية وسنده في ذلك, (م ٢/٢٧ من القرار ١٢٩ لسنة ٢٠١٦).

أولا : التصرف في التظلم : فور انتهاء الفحص على النحو السالف بيانه ينتهي العضو في مذكرة فحصه إلى أحد الآراء التالية :-

١. رفض التظلم لعدم قبوله شكلاً.

٢. قبول التظلم من حيث الشكل ولكن رفضه من حيث الموضوع.

٣. قبول التظلم شكلاً وإلغاء أو تعديل قرار الجزاء.

٤. إلغاء القرار المتعلق بتوقيع الجزاء على المتظلم، وإحالة القضية إلى النيابة المختصة لتصحيح أي عيوب جوهرية في إجراءات التحقيق. يشمل ذلك الحالات التي قد تنطوي على عدم الحصول على موافقة من السلطة المختصة قبل استجواب المتهم، أو عدم مواجهته بالمخالفات الموجهة إليه، أو عدم تحقيق دفاعه بشكل صحيح. على النيابة بعد ذلك إعادة عرض الأوراق على لجنة التظلمات وفقًا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة (١٢) من هذا القرار (م ٣/٢٧ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦).

وتعرض مذكرة فحص التظلم على اللجنة مجتمعة للمداولة , وعلى رئيس اللجنة أن يثبت بنفسه بالمذكرة رأيه , ورأى باقي الأعضاء فيما انتهى إليه العضو الفاحص , وكذا الرأي الذي انتهت إليه اللجنة بعد المداولة , وعلى كل من رئيس وأعضاء اللجنة التوقيع على مذكرة الفحص بتوقيع مقروء (م ٢٧ / ٤ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦) .

ثانيا : ضوابط إصدار القرارات في التظلمات .

١. التظلمات المقدمة إلى المكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات .

---

[٣] مادة (٢٧) من القرار ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ المستبدلة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٤٦٢ لسنة ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ١٢/١١/٢٠١٨ بتعديل نص المادتين رقمى ٢٧، ٤١ من قرار رئيس الهيئة رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات

فور انتهاء لجنة التظلمات المشكلة بالمكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات من المناقشة وإبداء الرأي في التظلم يقوم العضو المختص بعرض النتيجة على رئيس الهيئة للنظر والتأشير على مذكرة الفحص بما يتبع , وعليه إعداد مشروع القرار وفقاً لذلك وعرضه على رئيس اللجنة لمراجعته واعتماده من رئيس الهيئة , (م ٢٨ / ١ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦) .

٢.التظلمات المقدمة إلى لجان التظلمات المشكلة بالمكاتب الفنية و بفروع الدعوى التأديبية .

وعلى العضو المختص بلجنة التظلمات المشكلة بالمكتب الفني أو بفروع الدعوى التأديبية فور انتهاء اللجنة من إصدار قرارها في التظلم , إعداد مشروع القرار وفقاً للنموذج المعد لهذا الغرض , وعرضه على رئيس اللجنة لمراجعته واعتماده , (م ٢٨ / ٢ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦) .

وفي جميع الحالات، يتعين إخطار المتظلم بالقرار المتعلق بتظلمه من خلال كتاب رسمي يتضمن علم الوصول المعتمد من رئيس اللجنة، وذلك خلال فترة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ صدور القرار. كما يجب إرفاق نسخة من هذا القرار بملف القضية، وإرسال الملف إلى النيابة المختصة لتقوم بدورها بإرساله إلى الوحدة التابعة للمتظلم حسب الحالة (م ٣/٢٨ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦).

ثالثا : دور الجهة الإدارية في التظلمات المقدمة ضد قرارات الجزاء .

يقتصر دور الجهة الإدارية في التظلمات المقدمة إلى لجان التظلمات على تنفيذ القرارات التي تصدرها اللجنة في حالتين فقط: إلغاء أو تعديل القرار المتظلم منه. يتعين على الجهة الإدارية إصدار القرار التنفيذي للقرار الصادر عن لجنة التظلمات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه، مع توقيع المتظلم للإشارة إلى علمه بذلك. إذا لم يتم تزويد النيابة بما يثبت تنفيذ قرار لجنة التظلمات خلال المدة المذكورة ، يقوم الكاتب المختص في النيابة بإعداد مذكرة تُعرض على مدير النيابة لتسجيلها في سجلات القضايا ، وإحالتها لأحد الأعضاء للتحقيق. في حال ثبوت مسؤولية أي شخص عن عدم تنفيذ القرار، يتم إحالته إلى المحاكمة التأديبية.

رابعا : قيود نظر التظلمات .

قيد القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ الصادر من رئيس هيئه النيابة الإدارية سلطة لجان التظلمات في التصرف التظلمات محل الفحص بنوعين من القيود , الأولى هي قيود موضوعية , والثانية هي قيود إجرائية وبيانها كالتالي :

١- القيد الموضوعية .

قيد القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ والقرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ سلطة لجان التظلمات في فحص التظلم من حيث مراقبة جميع إجراءات إصدار القرار الإداري المتظلم منه , كذلك أعطي لجنة التظلمات سلطة إلغاء أو تعديل قرار الجزاء المتظلم منه إلا أن حد ذلك هو ألا تقوم اللجنة بتشديد العقوبة على المتظلم ؛ حيث نصت

المادة ٢٧ / ٧ من القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ علي : " ..... وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يترتب على التظلم تشديد العقوبة على المتظلم "

٢- **القيد الإجرائي .**

وهذا القيد متعلق بتشكيل لجنة التظلمات , حيث لا يجوز لأي من رؤساء أو أعضاء لجان التأديب والتظلمات الاشتراك في إصدار القرار في القضية أو التظلم إذا توافر فيه دافع من دوافع عدم الصلاحية المقررة قانوناً , أو إذا كان قد سبق له المشاركة بالتحقيق أو الفحص أو إبداء الرأي أو إصدار القرار المتظلم منه بحسب الأحوال , (م ٢٦ من القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥) .

المطلب الثالث

موقف مجلس الدولة من منح النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

أسند الدستور المصري لعام ٢٠١٤ مسؤولية توقيع الجزاءات التأديبية للنيابة الإدارية، وذلك وفقًا لنص المادة (١٩٧) التي تنص على أن النيابة تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية. وبموجب هذا النص الدستوري، تكون النيابة الإدارية مسؤولة عن توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين المدنيين في الدولة الذين تقع ضمن ولايتها.

كما تضمن القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية نصًا في المادة ٥٧ يشير إلى أن "النيابة الإدارية هي الجهة المختصة دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا، وكذلك في المخالفات المالية التي تؤدي إلى ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تُحال إليها، ولها في هذا الشأن السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ."

بعد ذلك، صدر قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الذي أكد هذا الاختصاص في المادة ٦٠، حيث نص على أن "النيابة الإدارية هي الجهة المختصة دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية وغيرها من المخالفات المحالة إليها، ولها السلطات المخولة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ."

واندلعت مناقشات بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة حول هذا النص الدستوري، مما أدى إلى إرباك وحدات الجهاز الإداري للدولة وتأخير البت في المسائل التأديبية.

والسؤال الذي يطرح نفسه هل الجزاءات الإدارية يشترط فيها أن تنظم بقانون أم بقرار.

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى انعدام قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة عن لجان التأديب بالنيابة الإدارية، والتي تشكلت بموجب قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم

(٤٢٩) لسنة ٢٠١٥ وقرار رقم (١٢٩) لسنة ٢٠١٦. وأوضحت الجمعية أنه لا يجوز التظلم من هذه القرارات أمام لجان التظلمات التي تم تشكيلها وفقًا لهذين القرارين.

وفي هذا السياق، أصدرت محكمة القضاء الإداري الدائرة الرابعة حكمًا بعدم اختصاص هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات على الموظفين والإداريين في الدولة. وقد قضت المحكمة برفض الطعن المقدم من محافظ البحر الأحمر على حكم صادر لصالح موظفة بالتأمين الصحي، حيث تم اتخاذ إجراء تأديبي ضدها من قِبل هيئة النيابة الإدارية، فقامت المحكمة بإلغاء هذا الإجراء لعدم اختصاص الهيئة في توقيعه. صدر الحكم برئاسة المستشار عبد المجيد المقنن وسكرتارية سامي شوقي. وأكدت المحكمة في حيثيات حكمها أن المادة ١٩٧ من الدستور نصت على أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها شاغلو الوظائف بالدولة، ويكون لها الحق في توقيع الجزاءات على العاملين، أي نفس سلطات الجهة الإدارية. كما ينص الدستور على أن الطعن على قراراتها يكون أمام المحكمة الإدارية العليا. ومع ذلك، أشارت المحكمة إلى أنه لا يمكن تطبيق هذه المادة إلا بعد استجابة المشرع وتدخله لإصدار نص تشريعي منظم ودقيق ينظم هذه المسألة. ويجب أن يتضمن هذا القانون تحديد من له السلطة في توقيع الجزاءات من أعضاء النيابة الإدارية، بالإضافة إلى تحديد الجزاءات التأديبية وأنواعها وحدودها الدنيا والقصوى.

وأضافت المحكمة أنه يتوجب على هيئة النيابة الإدارية الالتزام بما تحدده التشريعات المعمول بها حاليًا، خاصةً أحكام القانون رقم ١١٧، والذي يحدد اختصاصات الهيئة في مجال التحقيق. وأشارت إلى أنه لا يحق لها إصدار أي قرارات أو جزاءات تتعلق بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين أو الموظفين حتى صدور تشريع ينظم ذلك. كما حدد قانون الخدمة المدنية اختصاص الهيئة فقط، دون غيرها، في التحقيق مع شاغلي الوظائف بشأن المخالفات المالية والانتهاكات التي قد تضر بمصلحة العمل وتؤدي إلى ضياع الحقوق المالية للمؤسسات والهيئات.

تابعت الحيثيات موضحة أن النيابة الإدارية مخولة بسلطة التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية المنسوبة للموظفين والعاملين ضمن اختصاصها ، على أن تُحال نتائج هذه التحقيقات إلى الجهة المختصة تأديبيا , ويكون حكم الجهة الإدارية أو قرارها مستندًا إلى تحقيقات النيابة الإدارية المحالة إليها، ويتم التصرف بناءً على السلطة التقديرية المنوطة بها، بحيث يمكن أن توقع الجزاء المناسب وفقًا لحجم المخالفة، أو تحفظ الأوراق، أو تطلب من هيئة النيابة الإدارية إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية المختصة لإصدار الأحكام الجزائية الرادعة.

ويري الباحث : أنه من الضروري تدخل المشرع لتعديل قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بما يتماشى مع أحكام المادة ١٩٧ من الدستور، من خلال تنظيم شامل لسلطة توقيع الجزاء والعقاب وفقًا لما يهدف إليه الدستور. يجب أن يتضمن ذلك نصًا واضحًا يشبه ما ورد في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. كما ينبغي السماح للنيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية ضمن نطاق التحقيقات التي تجريها، وذلك في حدود العقوبات التي تملك جهة الإدارة توقيعها، لضمان التوافق مع النص الدستوري. هذا التعديل سيساهم في عدم تعطيل آلية المساءلة والمحاسبة داخل الجهاز الإداري، وبالتالي يمنع إفلات الموظفين المخطئين من الجزاءات رغم ارتكابهم لأخطاء ومخالفات جسيمة.

خاتمة

وبعد .... فقد انتهينا من دراسة الاختصاص الجزائي للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية في مصر (النيابة الإدارية أنموذجا) , وقد قسمنا هذه الدراسة إلي فصلين تصدينا في الفصل الأول منها الإطار العام لاختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء الإداري , والذي قسمناه بدوره الي مبحثين خصصنا الأول منها التعريف بالنيابة الإدارية كسلطة تأديب ونطاق اختصاصها , وكرسنا الأخر لتحديد المشكلات العلنية المصاحبة لإصدار قانون الخدمة المدنية الجديد .

في الفصل الثاني، استعرضنا التنظيم القانوني لتصرفات النيابة الإدارية في التحقيقات التي أجرتها، وذلك من خلال تقسيم هذا التنظيم إلى مبحثين. في المبحث الأول، استعرضنا التنظيم القانوني لإصدار الجزاء عبر "لجان التأديب" المشكلة بالنيابة الإدارية، حيث توصلنا إلى أنه يجب على الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لجميع المخالفات المعروضة عليها أن توقف أي تحقيقات قد تجريها في هذه المخالفات طالما بدأت النيابة الإدارية تحقيقاتها. وقد حظر المشرع على هذه الجهات اتخاذ أي إجراء يتعارض مع هذه التعليمات.

أما في المبحث الثاني، فقد تصدينا لبيان النظام القانوني الموضوعي والإجرائي للتظلمات المتعلقة بقرارات الجزاء الصادرة عن النيابة الإدارية.

- النتائج

خلصت الدراسة إلى جملة نتائج يمكن بلوره أهمها في الأتي:-

١- حرص المشرع علي النص في اغلب النصوص المنشئة للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية علي استقلال هذه الأجهزة , ويعني استقلالها بان تقوم تلك الأجهزة بممارسه أعمالها دون تدخل من السلطة

السياسية والتنفيذية وضمانا لذلك نصت المادة ١٩٧ من الدستور المصري الحالي ٢٠١٤علي إن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ..."

٢- الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تتمتع بوظائف أكثر ارتباطًا بالسلطة القضائية، والمتعلقة بصلاحيات شبه عقابية كتوقيع الجزاءات الإدارية ، حيث تختص بتوقيع جزاءات تأديبية مصطبغة بالصبغة العقابية، التي تهدف بصفة أساسية ومباشرة إلى زجر المسئول وتحقيق الردع العام ورفع كفاءة الجهاز الإداري بالدولة حتى يرقى إلى مستوى المهام المكلف بها ومن أمثله ممارسة الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية للاختصاص الجزائي في مصر هيئة النيابة الإدارية .

٣- تتمتع النيابة الإدارية بالاختصاص ألحصري للتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، بالإضافة إلى الاختصاص بالتحقيق في المخالفات المالية التي قد تؤدي إلى ضياع حقوق مالية للدولة أو المساس بها، وذلك وفقًا لنص المادة ٦٠ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. بناءً على ذلك، ينبغي أن تتم إجراءات التحقيق والتأديب وفقًا للأسس القانونية المنظمة لهذه العمليات.

- التوصيات

علي ضوء ما أسفرت عنه الدراسة من نتائج , وما قد يترتب عليها من مشكلات علي ارض الواقع فإننا نقترح بعض التوصيات

١- إصدار قانون جديد للنيابة الإدارية يتماشي مع نصوص الدستور ٢٠١٤القائم وما نص عليه من اختصاصات جديدة للنيابة الإدارية

٢- حماية المشرع لحق العامل المتضرر من قرار الجزاء الصادر من النيابة الإدارية عليه بموجب سلطتها التأديبية المستحدثة , حال إلغائه بحكم قضائي لعدم مشروعيته بتعويضه عن الضرر الذي لحقه من الجزاء وتحديد الجهة المسؤلة عن التعويض .

٣- تعديل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات بما يتناسب مع التعديلات المدخلة على اختصاصات النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية المتعلقة بالمخالفات المالية. يهدف هذا التعديل إلى تعزيز دور الجهاز المركزي للمحاسبات في مراقبة أموال الدولة، ومتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، فضلاً عن مراجعة الحسابات الختامية لها.

قائمة المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية:

١. أ.د : سامي جمال الدين , اللوائح الإدارية التنفيذية و ضمانة الرقابة القضائية , مؤسسة حورس الدولية – الإسكندرية , ٢٠١٤
٢. أ.د : سامي جمال الدين , منازعات الوظيفة العامة الطبعة الأولي , منشأة المعارف , الإسكندرية ٢٠٠٥ .
٣. أ.د : سليمان الطماوي , الجريمة التأديبية – دراسة مقارنة – دار الفكر العربي ,سنة ١٩٧٥
٤. أ.د : سليمان الطماوي , مبادئ القانون الإداري ,دار الفكر العربي , الطبعة الثانية ,١٩٦٦ .
٥. أ.د :ميادة عبد القادر إسماعيل , ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية , منشأة المعارف , الإسكندرية,٢٠١٩
٦. أ.د: ثروت عبد العال أحمد : النظام القانوني للمخالفات المالية , دار النهضة العربية, القاهرة , ٢٠٠٢
٧. أ.د: محمد جودت الملط : المسئولية التأديبية للموظف العام – دار النهضة العربية ١٩٦٧
٨. أ.د: وليد محمد الشناوي , الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق–جامعة المنصورة سنة ٢٠٠٨
٩. د : ثروت عبد العال , النظام القانوني للمخالفات المالية , دار النهضة العربية, القاهرة , ٢٠٠٢.
١٠. د : صلاح العطيفي محمود , المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية طبعة سنة ١٩٨٢
١١. د : محمد سعيد أحمد, الإدارة المالية والموازنة العامة للدولة , دراسة عليمة للاتجاهات الحديثة , دار النهضة العربية سنة ١٩٧٢
١٢. د– عبد الفتاح بيومي حجازي , أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية , دار النهضة العربية –طبعة ١٩٩٤
١٣. د. احمد سلامه بدر , التحقيق الإداري للمحاكمات التأديبية , دار النهضة العربية , القاهرة ٢٠٠٤.
١٤. د: أيمن فتحي محمد عفيفي , المستحدث في التأديب , دراسة في الاتجاهات التشريعية والقضائية الحديثة في مصر وفرنسا , تقديم أ.د محمود سامي جمال الدين ,دار النهضة العربية ,الطبعة الأولي ,٢٠١٨.
١٥. د: شريف احمد الطباخ , التحقيق الإداري والدعوة التأديبية ودفوعها في ضوء القضاء والفقه , دار الفكر والقانون , المنصورة ,

١٦.د: شعبان أحمد رمضان , ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها دراسة تحليلية نقدية لنص المادة ١٩٧ من الدستور والمادة ٥٧ من القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٥

١٧.د: نصر الدين سعدي خليل , تعدد السلطات التأديبية وأثاره ,الطبعة الأولي , دار النهضة العربية , سنة٢٠٠٩

١٨.د:ضياء الدين سعد احمد محمد يونس , سلطة هيئة النيابة الادارية بين الدستور والقانون– دراسة مقارنة, رسالة دكتوراة , جامعة بني سويف , ٢٠١٩.

١٩.د:عبد المنعم عبد الحميد : حدود سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية , مجلةالبحوث القانونية والاقتصادية , جامعة المنوفية المجلد ٥٧ , العدد٤ , مايو٢٠٢٣ .

٢٠.م.د سعد خليل , ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور , مقال منشور بمجلة النيابة الإدارية , العدد الرابع عشر , ابريل ٢٠١٩.

٢١. المستشار : سمير يوسف البهي , قانون نظام العاملين المدنين بالدولة , نادي القضاة , ٢٠١٠

٢٢. المستشار : علي الدين زيدان , التحقيق الإداري والدعوي التأديبية ودفوعها , دار علام للإصدارات القانونية , ٢٠١٦

٢٣. المستشار الدكتور :عبد الوهاب البنداري, العقوبات التأديبية للعاملين بالقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة , دار الفكر العربي القاهرة , بدون سنة نشر.

٢٤. المستشار الدكتور :هيثم حليم غازي , مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها, دار الفكر الجامعي , سنة ٢٠١٤

٢٥. المستشار أنور طلبه: شرح القانون المدني , النقابة العامة للمحامين – لجنة الشباب , ٢٠١٠ .

٢٦. المستشارة/ عائشة سيد احمد محمود : خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية واللكترونية أمام النيابة الإدارية , دار النهضة العربية ,٢٠١٩

ثانيا :المراجع باللغة الفرنسية

1. Délperée (F.); L'élaboration du droit disciplinaire de la function publique, L.G.D.J., Paris– 1969
2. Francis Délpérée: La élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, thèse, Paris, 1968
3. Gibert (M.); La discipline des functions publiques, these – paris 1912.

4. Haurio (M): précis de droit administratif, Paris, 1925