ضوابط التنظيم التشريعي لولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية

الباحثة

أمل عبد العال محمد متولي محمد والي

باحث دكتوراه بكلية الحقوق – جامعة أسيوط

المقدمة

صدر دستور ٢٠١٤ موافقا للتطورات التي تعيشها مصر واستحدث اختصاص جديد للنيابة الإدارية وهو سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية وربطها بولايتها في التحقيق, وجاءت المادة ١٩٧ منه مؤكدة علي الولاية العامة للنيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية وتوقيع الجزاءات التأديبية في المخالفات التي تتولي تحقيقها, وحددت نصاب هذه الجزاءات بما تملكه جهة الإدارة التابع لها الموظف الذي تتولي التحقيق معه, وبما لا يقع في نصاب الجزاءات التي توقعها المحاكم التأديبية المختصة.

أهمية البحث:

لاحظنا من مطالعة القوانين المنظمة لاختصاصات النيابة الإدارية أن جميع هذه القوانين لم يتم تعديلها حتي الآن لتوافق ما نص عليه الدستور, باستثناء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦, والذي تناول بشكل مقتضب اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق, كما أنه _ أي قانون الخدمة المدنية _ يسري فقط علي بعض الفئات الخاضعة لولاية النيابة الإدارية.

وأصبح لزاما علي المشرع أن يتدخل بتنظيم تشريعي لولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء, وذلك من أجل تحديد الضوابط الموضوعية لهذه الولاية, ولحسم الجدل الثائر علي الساحة الفقهية وأروقة العدالة, وهو ما أثر سلبا علي مسائلة الموظفين, وأحدث خللا في منظومة التأديب في مرافق الدولة.

إشكالية البحث:

لاحظنا تعارض الكثير من النصوص المنظمة لاختصاص النيابة الإدارية في القوانين واللوائح المختلفة مع ما نصت عليه المادة ١٩٧ من الدستور, مما شاب هذه النصوص بعدم الدستورية التي تجعلها والعدم سواء, إعمالا لمبدأ سمو الدستور وعدم جواز مخالفة قاعدة قانونية أدني لقاعدة قانونية أعلي منها في التدرج القانوني.

وعدم تعديل النصوص المنظمة لسلطة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء التأديبي سواء في قانون النيابة الإدارية أو في قوانين التوظيف الأخرى وعدم توافقها بل وتعارضها مع ما قرره الدستور في المادة ١٩٧ منه, أثر علي الأحكام القضائية في مجال التأديب, ووجدنا الكثير منها ينفي ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاء, بما أدي إلي تعطيل نص المادة ١٩٧ من الدستور, وهذا أمر جل خطير, فالمعلوم أن المحكمة الدستورية العليا تملك وحدها تعطيل العمل بنصوص الدستوري.

أهداف البحث:

يهدف موضوع البحث إلي:

_ بيان القواعد الشكلية والموضوعية التي تنظم ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء.

_ بيان الضوابط التي أوردها المشرع الدستوري لولاية النيابة الإدارية بالتأديب ومباشرة الدعاوي والطعون التأديبية.

_ بيان قاعدة سمو الدستور وأثرها في مجال ولاية النيابة الإدارية بالتأديب.

_ بيان النصوص القانونية واللائحية التي تتعارض مع نص المادة ١٩٧ من الدستور.

_ وضع الحلول العملية لحسم الخلاف الحاصل في أروقة العدالة ومنظومة التأديب في مرافق الدولة.

منهجية البحث:

سوف نعتمد علي المنهج الوصفي التحليلي والمنهج الاستنباطي, وذلك عند تناول النصوص القانونية الواردة في دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والتشريعات ذات الصلة ومشروع قانون النيابة الإدارية الجديد.

تقسيم البحث:

سنحاول وضع إطار يحدد ضوابط التنظيم التشريعي للاختصاص الدستوري الحديث للنيابة الإدارية من خلال مبحثين:

المبحث الأول الضوابط الشكلية والإجرائية لتنظيم ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

المطلب الأول: وجوب مراعاة الهدف من إسناد سلطة توقيع الجزاء إلي النيابة الإدارية.

المطلب الثاني: وجوب النص علي اختصاص النيابة بتوقيع الجزاء في جميع المخالفات التي تحال إليها

المطلب الثالث: وجوب النص علي توفير ضمانات توقيع الجزاء.

المطلب الرابع: وجوب مراعاة القيود التي وضعها المشرع الدستوري علي الطعن علي قرارات الجزاء التي توقعها النيابة الإدارية.

المطلب الخامس: وجوب حصر القواعد المتعلقة باختصاصات النيابة الإدارية في قانون النيابة الإدارية المنتظر.

المبحث الثاني وجوب مراعاة مبدأ سمو الدستور وتدرج القواعد التشريعية.

المطلب الأول: مدى دستورية استثناء فئات معينة من ولاية النيابة الإدارية.

المطلب الثاني: مدى دستورية وضع قيود على سلطة النيابة الإدارية (في التحقيق والتأديب).

المطلب الثالث: مدى دستورية إلغاء ولاية النيابة الإدارية (بقانون أو لائحة).

وفيما يلي بيان ضوابط التنظيم التشريعي لولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية بالتفصيل.

المبحث الأول
الضوابط الشكلية والإجرائية لتنظيم ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية

أوجب الدستور بمقتضي المادة ٢٢٤ أن تقوم سلطات الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام الدستور, بمقتضي الفقرة الأخيرة والتي نصت علي أن "تلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور"[١].

وعقب تناول اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تحال إليها وسلطتها في توقيع الجزاءات المقررة لجهة الإدارة واختصاصها في مباشرة الدعاوي والطعون التأديبية, نصت المادة ١٩٧[٢] علي أن "ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى", والمعلوم أن اختصاص الجهات والهيئات القضائية لا يكون إلا بقانون, وهناك فرق بين عبارة "بناء علي قانون" وبين عبارة "وينظم القانون" و"يحدد القانون"[٣].

---

[١] المادة ٢٢٤ من دستور ٢٠١٤.

[٢] نصت المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٤ علي أن: " 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. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

[٣] د. سعد خليل, ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، مقال منشور بمجلة النيابة الإدارية، العدد الرابع عشر، إبريل ٢٠١٩، ص ٧٧.

وقد أرست المحكمة الدستورية العليا[١] مبدأ دستوري هام في هذا الشأن مفاده أن المشرع الدستوري إن اشترط أن يتم تحديد أو تنظيم مسائل معينة بقانون _وليس بناء علي قانون_ فيتعين تنظيم هذه الأمور بقانون[٢].

وبناء عليه فإنه يجب علي المشرع تنظيم اختصاصات النيابة الإدارية بما يتلاءم مع الصلاحيات الدستورية الجديدة التي منحها الدستور إياها, وهي الولاية العامة في التحقيق في المخالفات المالية والإدارية وتوقيع الجزاءات التأديبية التي تقع في نطاق سلطة جهة الإدارة, وذلك دون مساس بسلطة المحكمة التأديبية[٣], أي أن نطاق سلطة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات في غير الحالات التي تنفرد فيها المحاكم التأديبية بتوقيع الجزاء.

وتضمنت المادة ١٩٧ من الدستور أن تنظيم ولاية النيابة الإدارية واختصاصاتها الأساسية التي حددتها تلك المادة يكون بمقتضي القانون المنظم لشؤونها, كما اعتبر الدستور قانون النيابة الإدارية من القوانين المكملة للدستور والتي أشترط لصحة إصدارها من مجلس النواب أغلبية

---

[١] أنشئت المحكمة الدستورية العليا بمقتضي القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩, ودورها الأساسي هو الرقابة علي دستورية التشريعات. وقد نص الدستور في المادة (١٩٢) منه على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين, واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية, والفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها...، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها والقرارات الصادرة منها...".

كما نصت المادة (١٩٥) من الدستور، في فقرتها الأولى على أن "تُنشر في الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، وهى ملزمة للكافة، وجميع سلطات الدولة، وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم".

[٢] قضت المحكمة الدستورية العليا بأن "مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء علي قانون يمكن أن يتضمن القانون ذاته تفويضا إلي السلطة المكلفة بسن لوائح التنفيذ في تحديد الجرائم وتقرير العقوبات (لوائح تفويضية) في حين أن المشرع الدستوري إذا استعمل عبارة مغايرة في نصوص أخري اشترطت فيها أن يتم تحديد أو تنظيم مسائل معينة بقانون – وليس بناء علي قانون– فيتعين تنظيم هذه الأمور بقانون".

القضية رقم ١٧ لسنة ١١ قضائية دستورية عليا جلسة ٦/ ٤/ ١٩٩١.

[٣] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠١٩، ص ٢٥٤.

خاصة[١], حيث أوجب أن تصدر بموافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب, بل أوجب أن يؤخذ رأيها في مشروع القانون المنظم لشؤنها قبل إقراره من مجلس النواب[٢].

وبمطالعة نصوص قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ١١٧ لسنة ١٩٥٨م وتعديلاته, تلاحظ لنا وجوب تعديله بما يتوافق مع سلطة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية التي أولاها إياها الدستور.

وفيما يلي نلقي الضوء علي الضوابط الشكلية والإجرائية لتنظيم ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية, من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: وجوب مراعاة الهدف من إسناد سلطة توقيع الجزاء إلي النيابة الإدارية.

المطلب الثاني: وجوب النص علي اختصاص النيابة بتوقيع الجزاء في جميع المخالفات التي تحال إليها

المطلب الثالث: وجوب النص علي توفير ضمانات توقيع الجزاء.

المطلب الرابع: وجوب مراعاة القيود التي وضعها المشرع الدستوري علي الطعن علي قرارات الجزاء التي توقعها النيابة الإدارية.

المطلب الخامس: وجوب حصر القواعد المتعلقة باختصاصات النيابة الإدارية في قانون النيابة الإدارية المنتظر.علي النحو التالي:

---

[١] وذلك تنفيذا للدستور والذي نصت المادة ١٢١ منه علي أن: "لا يكون الانعقاد صحيحا, ولا تتخذ قراراته, إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة, تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين, وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضا.

وتصدر الموافقة علي القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين, وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس.

كما تصدر القوانين المكملة للدستور **بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس**. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية, والنيابية, والمحلية, والأحزاب السياسية, والسلطة القضائية, **والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية,** والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور, مكملة له".

[٢] تنفيذا للمادة ١٨٥ من الدستور والتي نصت علي أن: "تقوم كل جهة أو هيئة قضائية علي شؤونها, ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها, ويكون لكل منها موازنة مستقلة".

المطلب الأول

وجوب مراعاة الهدف من إسناد سلطة توقيع الجزاء إلي النيابة الإدارية

عند تعديل قانون النيابة الإدارية والقوانين المنظمة لمسألة التأديب والقوانين ذات الصلة, يجب مراعاة الهدف من إسناد سلطة توقيع الجزاء إلي النيابة الإدارية وهو معالجة الحالة التي كانت النيابة الإدارية تعيد أوراق التحقيق إلي جهة الإدارة لتوقع الجزاء[١], فبدلا من اقتراح الجزاء علي الجهة الإدارية فإن النيابة الإدارية تتولي توقيع الجزاء من خلال مستوي أعلي لديها وليس من خلال من باشر التحقيق[٢].

وذلك تحقيقا للغاية التي حدت بالمشرع الدستوري إلي إقرار هذا النص وهي منع العسف أو المجاملة أو توقيا من الضغوطات التي تمارس علي المسؤولين لتخفيف الجزاء, كذلك منع التستر خاصة في حالات المخالفات وقضايا الفساد التي يمكن أن يكون الرئيس الإداري طرفا فيها ولكي لا يورط نفسه لن يحيلها إلي النيابة الإدارية.

وحسبما جاء في المناقشات التحضيرية للجنة إعداد الدستور فإن النيابة الإدارية وهي جهاز مكافحة الفساد المالي والإداري في الدولة, في الحقيقة مكافحة الفساد هو مجرد إشعار, فالنيابة الإدارية في ظل الوضع السابق لولايتها في توقيع الجزاء في المخالفات التي تتولي تحقيقها تظل تبحث وتتصدي لوقائع الفساد والمخالفات وتنتهي إلي قرار أو تصرف معين يذهب للجهات الإدارية لتضعه في الأدراج, لذلك تم إعطائها سلطة توقيع الجزاء المقرر للجهة الإدارية بما لا يمس اختصاص المحكمة التأديبية[٣].

---

[١] د. شعبان أحمد رمضان، ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها، دار النهضة العربية، الطبعة الأولي, ٢٠١٥، ص ١٤.

د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

[٢] انظر المناقشات التحضيرية للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور, محضر الاجتماع السادس والثلاثون (في ١٧ نوفمبر ٢٠١٣), ص٨٦.

[٣] انظر المناقشات التحضيرية للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور, محضر الاجتماع السادس والثلاثون (في ١٨ نوفمبر ٢٠١٣), ص٩٠.

وبذلك يجب إلغاء المادة ١٢ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م, والتي نصت علي تصرف النيابة الإدارية بإعادة الأوراق إلي الجهة الإدارية, وذلك لتعارضها مع المادة ١٩٧ من الدستور, وأن تستبدل باختصاصها بتوقيع الجزاء في الحالات التي تتولي فيها التحقيق.

فولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء ترتبط بولايتها في التحقيق[١], وهذا الارتباط ينعكس علي النطاق الشخصي فيمتد إلي المنتمين إلي الجهات التي تباشر فيها ولايتها بالتحقيق[٢].

وجوب تحديد الجزاءات التأديبية بحدود السلطة المختصة لجهة الإدارة:

يجب أن يتضمن قانون النيابة الإدارية المنتظر صدوره النص علي تحديد الجزاءات التي توقعها النيابة الإدارية بحدود النصاب المقرر لجهة الإدارة التابع لها العامل الذي تجري التحقيق معه, والمحددة بقانون من تجري مسائلتهم, وبما لا يمس نصاب المحكمة التأديبية في توقيع الجزاءات التأديبية.

وذلك تنفيذا لما قرره الدستور في المادة ١٩٧ والتي نصت علي أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة, تتولي التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية, وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية... ".

---

[١] انظر بحثنا الموسوم بـ أحكام ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية (علي ضوء دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والتشريعات ذات الصلة), مجلة الدراسات القانونية "مجلة علمية محكمة", العدد الثاني والخمسون, يونيو ٢٠٢١, ص ١٣٩ وما بعدها.

[٢] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

المطلب الثاني

وجوب النص علي اختصاص النيابة بتوقيع الجزاء

في جميع المخالفات التي تحال إليها

يجب علي المشرع وهو بصدد تعديل النصوص المتعلقة بولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء أن ينص علي ولايتها بتوقيع الجزاء في جميع المخالفات الإدارية والمالية التي تتولي تحقيقها أيا كان مصدر الإحالة, عدا ما استثناه المشرع الدستوري بنص صريح.

فالمشرع الدستوري وضع معيارا موضوعيا لاختصاص النيابة الإدارية, حيث ربط هذا الاختصاص بجميع ما يتعلق بالمخالفات المالية والإدارية.

فلم يرد بالنص الدستوري أي قيد متعلق بمصدر الإحالة[١] ولم يربط اختصاصها بورود الإحالة من مصدر معين[٢], ونري أنه يحسن للمشرع الدستوري التجهيل بمصدر الإحالة.

---

[١] في اجراءات وقواعد الإحالة إلي التحقيق انظر م. كمال الشحات, ضوابط التحقيق التأديبي والمآخذ القضائية عليه "فنيا ومسلكيا" بميزان المحكمة الإدارية العليا, مطبعة الآيات, الطبعة الأولي, ٢٠١٧, ص١٣ وما بعدها.

وم. سمير عبد الله سعد, التحقيق الإداري "مبادئ التأديب – الوثائق", منشأة المعارف بالإسكندرية, ٢٠١٤, ص٥٢.

ود. زكريا زكريا الزناري, التحقيق الإداري, دار مصر للنشر والتوزيع, القاهرة, الطبعة الأولي, ٢٠١٩, ص٣٨.

[٢] ذهب البعض إلي أن اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء مشروطا بالإحالة إليها من الجهة الإدارية, فإذا ما أحيلت المخالفة إلي النيابة الإدارية انعقد لها الاختصاص بالتصرف فيها, أما إذا كانت المخالفة غير محالة إلي النيابة الإدارية انحسر عنها الاختصاص بالتصرف فيها سواء بالحفظ أو بتوقيع الجزاء.

في ذلك انظر د. إسلام إحسان, الدفوع في التأديب فقها وقضاء وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٦, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠١٨, ص٢٣٥.

ود. شعبان أحمد رمضان, مرجع سابق, ص٣٧.

كذلك فتوي الجمعية العمومية لقسم الفتوي والتشريع, ملف رقم ٤٧٣/ ١/ ٥٨ جلسة ٢٣/ ٥/ ٢٠١٨, والفتوي رقم ٥٨/ ١/ ٤٧٣ جلسة ٥/ ٦/ ٢٠١٨.

وقد قررت المادة ١٩٧ أن: "النيابة الإدارية.. تتولي التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية, وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية...".

فهذا النص جاء عاما مطلقا يشمل كافة المخالفات التي تحال إلي النيابة الإدارية للتحقيق فيها, أيا كانت الجهة التي وقعت فيها المخالفة, وبناء عليه وحسبما قررت المحكمة الدستورية العليا فإنه لا يجوز تخصيص نصوص الدستور بغير مخصص ولا تقييدها بغير مقيد من نصوص الدستور ذاته بأداة تشريعية أدني كقانون أو لائحة.

وبناء عليه فالنيابة الإدارية تختص بالتحقيق ومن ثم توقيع الجزاء في جميع المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها أيا كان مصدر الإحالة, طالما تعلق موضوع المخالفة بنطاقها الموضوعي وهو المخالفات الإدارية والمالية.

ونقترح علي المشرع أن يضمن التعديلات المنتظرة النص التالي: "تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في جميع المخالفات الإدارية والمالية المحالة إليها سواء من جانب جهة الإدارة التابع لها الموظف, أو من غيرها, كجهة إدارية أخري وقع عليها ضرر نتيجة مخالفة ارتكبها موظف تابع لجهة إدارية أخري, أو شكوي من أحد الأفراد, أو بلاغا من الأجهزة الرقابية كالجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وجهاز الكسب غير المشروع أو من غيرهم من الأجهزة الرقابية الأخرى, أو ما يحال إليها من جهة رسمية أخري كمجلس النواب أو رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء, أو النيابة العامة, أو غيرهم من الجهات الرسمية الأخرى, كما يمكن مباشرة التحقيق بناء علي ما تكشف عنه وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة أو وسائل التواصل الاجتماعي أو غيرها من وسائل الإعلام, كما يمكن لعضو النيابة الإدارية التصدي للتحقيق في المخالفات المالية والإدارية من تلقاء نفسه ودون ورود بلاغ, كذلك يمكن للمتهم المحال للتحقيق أمام جهة إدارية أن يطلب إحالة التحقيق إلي النيابة الإدارية, وفي هذه الحالات وفي غيرها من حالات الإحالة, تتولي النيابة الإدارية التحقيق في المخالفات المحالة إليها".

المطلب الثالث

وجوب النص علي توفير ضمانات توقيع الجزاء

يتوجب علي المشرع عند تنظيم اختصاصات النيابة الإدارية أن ينص علي توفير ضمانات توقيع الجزاءات التأديبية من النيابة الإدارية[١], والتي يأتي في مقدمتها:-

أولا: عدم اشتراك من قام بعمل من أعمال التحقيق في توقيع الجزاء:

نص علي هذه الضمانة واضعوا الدستور ذاته حيث جاء في المناقشات التحضيرية أن النيابة الإدارية تتولي توقيع الجزاء من خلال مستوي أعلي لديها وليس من خلال من باشر التحقيق[٢]. وذلك إعمالا لمبدأ عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة الحكم, وهو ما أكدت عليه نصوص الدستور والمناقشات التحضيرية لإعداد دستور ٢٠١٤.

ويمكن للمشرع أن يسند للنيابة الإدارية إعادة النظر في قرار الجزاء الموقع, وذلك من خلال لجنة مغايرة عن اللجنة التي أصدرت قرار الجزاء. كما هو مقرر في نظام الأمر الجنائي بمقتضي المادة ٣٢٥ من قانون الاجراءات الجنائية إذ أجاز قانون الاجراءات الجنائية للنيابة العامة من خلال هيئة مغايرة عن التي أصدرت الأمر الجنائي أن تعيد النظر فيه خلال عشرة أيام من تاريخ إصداره كما لها أن تأمر بتعديله أو إلغاءه وحفظ الأوراق والتقرير بألا وجه

---

[١] في تحديد ضمانات توقيع الجزاءات التأديبية انظر د. عائشة سيد أحمد محمود, خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته أمام النيابة الإدارية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٤٤٠هـ – ٢٠١٩م, ص ٣٠٣ وما بعدها.

ود. عبد الفتاح بيومي, أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية, المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة, طبعة ٢٠١١, ص ١٠٣ وما بعدها.

ود. سليمان الطماوي, مرجع سابق, ص٣٢٣ وما بعدها.

[٢] المناقشات التحضيرية للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور, محضر الاجتماع السادس والثلاثون (في ١٧ نوفمبر ٢٠١٣), ص٨٦.

لإقامة الدعوي أو رفعها إلي المحكمة المختصة والسير في الدعوي بالطرق العادية, وأن يكون ذلك سابق علي إعلان الصادر ضده الجزاء[١].

ثانيا: وجوب توفير ضمانات التقاضي:

وذلك بأن يتم الطعن علي قرار الجزاء الموقع من النيابة الإدارية, وذلك تطبيقا لما نصت عليه المادة ١٩٧ من الدستور بأن يتم الطعن علي قرار النيابة الإدارية بالجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة[٢].

وقد نصت علي ضمانة الفصل إنصافًا في المنازعات على اختلافها المادة ٦٧ من الدستور "المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه"، وتمتد بالضرورة إلى كل خصومة قضائية أيًا كانت طبيعة موضوعها –جنائيًا كان أو مدنيا أو تأديبيًا– إذ أن التحقيق في هذه الخصومة وحسمها إنما يتعين إسناده إلى جهة قضاء أو هيئة قضائية منحها القانون اختصاص الفصل فيها بعد أن كفل استقلالها وحيدتها وأحاط الحكم الصادر فيها بضمانات التقاضي التي يندرج تحتها حق كل خصم في عرض دعواه، وطرح أدلتها، والرد على ما يعارضها على ضوء فرص يتكافأ أطرافها فيها جميعًا، ليكون تشكيلها وقواعد تنظيمها وطبيعة النظم المعمول بها أمامها، وكيفية تطبيقها عملاً محددًا للعدالة مفهومًا تقدميًا يلتئم مع المقاييس المعاصرة للدول المتحضرة. وحيث أن حق التقاضي المنصوص عليه في الدستور، مؤداه أن لكل خصومة – في نهاية مطافها– حلاً منصفًا يمثل الترضية القضائية التي يقتضيها رد العدوان على الحقوق المدعى بها، وتفترض هذه الترضية أن يكون مضمونها موافقًا لأحكام الدستور، وهي لا تكون كذلك إذا كان تقريرها عائدًا إلى جهة أو هيئة تفتقر إلى استقلالها أو حيدتها أو هما معًا. ذلك أن هاتين الضمانتين – وقد فرضهما الدستور على ما

---

[١] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

[٢] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

ولبيان طرق الطعن أما محاكم مجلس الدولة انظر د. ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, ١٩٩٥, ص٦٠٥ وما بعدها.

تقدم- تعتبران قيدًا على السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، ومن ثم يلحق البطلان كل تنظيم تشريعي للخصومة القضائية على خلافهما"[١].

المطلب الرابع

وجوب مراعاة القيود التي وضعها المشرع الدستوري علي الطعن علي قرارات الجزاء التي توقعها النيابة الإدارية

وذلك تطبيقا لما تضمنته المادة ١٩٧ من الدستور والتي نصت علي أن "يكون الطعن علي قرارتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة, كما تتولي تحريك ومباشرة الدعاوي والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة".

وبناء علي ما قرره المشرع الدستوري في هذا النص فإنه يجب المشرع وهو بصدد تنظيم ولاية النيابة الإدارية مراعاة القيود التالية:

أولا: أن الطعن أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة, هو الطريق الوحيد الذي حدده الدستور للطعن علي قرارات الجزاء التي توقعها النيابة الإدارية.

ومن ثم فإنه يجب علي المشرع وهو بصدد تنظيم ولاية النيابة الإدارية النص علي أن يكون الطعن[٢] علي قرار الجزاء الموقع من النيابة الإدارية أمام المحكمة التأديبية المختصة[١] بمجلس الدولة.

---

[١] المحكمة الدستورية العليا القضية رقم ٨٣ لسنة ٢٠ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٨/١٢/٥.

[٢] في قواعد وإجراءات الطعن انظر د. السيد خليل هيكل, القضاء الإداري المصري, بدون دار نشر, ٢٠٠٥, ص٢٦٥.

د. ثروث عبد العال أحمد ود. عبد المحسن سيد ريان, مبادئ القضاء الإداري, مبدأ المشروعية – مجلس الدولة – دعوي الإلغاء, مطبعة بداري, ٢٠١٩ – ٢٠٢٠, ص ٢١٧.

د. محمد ماهر أبو العينين, سلسلة المرافعات الإدارية, الطعن في الأحكام الإدارية والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا, بدون دار نشر, بدون سنة نشر, ص ١٤٨.

كما تجب الإشارة إلي امتناع منح أي جهة سلطة التعقيب[٢] علي قرارات الجزاء التي تصدرها النيابة الإدارية, إلا من خلال الطعن القضائي ممن صدر ضده قرار الجزاء.

ثانيا: وجوب تمثيل أعضاء النيابة الإدارية في تشكيل محاكم مجلس الدولة التي تنظر الدعاوي أو الطعون التأديبية علي حد سواء, وسواء كان في تشكيل المحاكم التأديبية أو في تشكيل المحكمة الإدارية العليا, وتحديدا الدائرة التأديبية العليا المختصة بنظر الطعون التأديبية. وعدم حضور ممثل النيابة الإدارية في تشكيل المحكمة يترتب عليه بطلان الحكم الصادر من المحكمة التي تنظر الدعاوي أو الطعون التأديبية.

ثالثا: وجوب قصر سلطة الطعن أمام الدائرة التأديبية العليا بالمحكمة الإدارية العليا علي النيابة الإدارية دون غيرها في الأحكام الصادرة سواء في الدعاوي أو في الطعون التأديبية.
رابعا: مراعاة أن وحدة تشكيل المحكمة سواء في الدعاوي أو الطعون, يعني أن مرحلة الطعن علي قرارات الجزاء الموقعة من النيابة الإدارية **تكون بمثابة إعادة محاكمة بما يتلائم مع سرعة الفصل في القضايا** التي كانت هي الهدف الرئيسي من اسناد سلطة توقيع الجزاء التأديبي إلي غير المحاكم.
وبناء عليه فإن المحكمة إذا رأت تعديل الجزاء وجب أن تحدد الجزاء المناسب أو أن تقضي بالبراءة متي رأت عدم كفاية الدليل أو عدم توافر الأدلة علي الإدانة, أو بأعتبار الجزاء كأن لم يكن إذا فقد أحد شروطه أو في حالة بطلانه[١] المنصوص عليها في القانون.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة, المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة, منشأة المعارف بالإسكندرية, بدون سنة نشر, ص١١٩.

د. ماجد راغب الحلو, مرجع سابق, ص٦٠٥.

[١] د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية دراسة تحليلية تطبيقية مزودة بأحدث أحكام المحكمة الإدارية العليا, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٤٢٩هـ – ٢٠٠٨م، ص ١٥٦.

[٢] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

المطلب الخامس

وجوب حصر القواعد المتعلقة باختصاصات النيابة الإدارية في قانون النيابة الإدارية المنتظر

وضع المشرع معيارا موضوعيا لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق, حيث نصت المادة ١٩٧ علي أن "تتولي النيابة الإدارية التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية, وكذا التي تحال إليها".

لكنه – أي المشرع الدستوري– لم يتطرق لتحديد ولاية النيابة الإدارية من حيث الجهات والاشخاص, واكتفي بالنص علي أن "يحدد القانون اختصاصاتها الأخرى".

وهنا يثور تساؤل عن المعيار الذي يتم علي أساسه تحديد نطاق اختصاص النيابة الإدارية من حيث الجهات والاشخاص؟

وهنا يمكننا القول أن نطاق اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق أصبح بمقتضى النص الدستوري – م ١٩٧– يتعلق بجميع المخالفات المالية والإدارية، فأي جهة تأخذ أموالها حكم المال العام تخضع لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق[٢].

كذلك أي موظف يأخذ صفة الموظف العام[٣] على النحو المحدد بمقتضى الفقرة ٥ من المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ يدخل في إطار ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق.

---

[١] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

[٢] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص١١٧

ود. شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص٣١ وما بعدها.

[٣] في تعريف الموظف العام انظر, د. سليمان الطماوي, مبادئ القانون الإداري, دار الفكر العربي, الطبعة الثانية, ١٩٦٦, ص٦٦٧.

ود. محمد أبو ضيف باشا, النظام التأديبي, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, ٢٠١٧, ص٨ وما بعدها.

ود. شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص ٣٤ وما بعدها.

ود. عائشة سيد أحمد محمود, مرجع سابق, ص ٨٧.

ولكنه يثور تساؤل آخر, هل كل الجهات التي تعد أموالها أموالاً عامة تخضع لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق؟ وهل كل من يأخذ صفة الموظف العام يخضع لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق ومن ثم لولايتها في توقيع الجزاءات التأديبية؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تحتاج منا شيئًا من التأني والتدبر، وعلة ذلك ترجع إلى أن القواعد المنظمة لعمل النيابة الإدارية بالتحقيق تتفرق في العديد من القوانين واللوائح والتي منها من يستبعد ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق، ومنها من يستثنى فئات بعينها، ومنها من يضع قيودًا على سلطة النيابة الإدارية.

وهنا نجد أن النيابة الإدارية تعاني من تفرق النصوص التي تنظم عملها بين قوانين عدة، فنجد أن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ يمنحها اختصاصًا وجوبيًا بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، والتحقيق في المخالفات المالية والمخالفات الأخرى التي تحال إليها، وها هو قانون العاملين بالقطاع العام يحتفظ بحكم خاص يتعلق بسقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية ضد العامل بمرور سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر، ثم يأتي قانون شركات قطاع الأعمال العام ليضع قيدًا على سلطة النيابة الإدارية بضرورة طلب التحقيق بواسطة رئيس مجلس الإدارة ورئيس الجمعية العمومية، ثم غل يد النيابة الإدارية من التحقيق مع العاملين بالشركات التابعة، ثم يأتي قانون تنظيم الجامعات ليجيز للنيابة الإدارية التحقيق مع الموظفين الإداريين بشرط موافقة رئيس الجامعة، وهناك طوائف الموظفين اللذين تنظم شئونهم قوانين خاصة حيث يحجبون من ولاية النيابة الإدارية.

وهنا نجد أن عضو النيابة الإدارية كلما تلقى بلاغ أو شكوى، أخذ يفتش في القوانين واللوائح عما إذا كان الموظف أو العامل المشكو في حقه يعمل في جهة من الجهات التي تدخل في اختصاص النيابة الإدارية من عدمه، وهل المخالفة تقع في نطاق اختصاص النيابة الإدارية

من عدمه، ثم يبحث فيما إذا كانت هناك قيودًا على عملية التحقيق، سواء بطلب موافقة سلطة ما على التحقيق[١]، أو ضرورة أخذ إذن من السلطة المختصة من عدمه.

وهنا نجد أنه يتوجب على المشرع تعديل قانون النيابة الإدارية ليتوافق مع ما نص عليه الدستور, وذلك بتحديد نطاق اختصاص النيابة الإدارية بكل ما يتعلق بالمال العام والمخالفات الإدارية أيًا كانت الجهة التي تقع فيها المخالفة، إلا ما استثنى بنص دستوري, لمعالجة العشوائية الانتقائية التي تؤدي إلى إجهاض أية محاولة للإصلاح الإداري أو الحفاظ على المال العام.

مع ضرورة أن يتضمن قانون النيابة الإدارية الجديد – المنتظر صدوره– جميع القواعد المتعلقة بالمخالفات التأديبية[٢]، والتحقيق والتصرف فيه، وقواعد التأديب وإجراءاته، وقواعد الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ومباشرة النيابة الإدارية للدعاوي والطعون التأديبية، وذلك بأن يحدد قانون النيابة الإدارية المنتظر الفئات التي تدخل في نطاق ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق والفئات المستثناة عن هذه الواجهة، وكذلك **ضرورة النص على الفئات** التي تخضع لولاية النيابة الإدارية بالتأديب والفئات التي تخرج عن هذه الولاية، وكل ذلك بما يتوافق مع نص المادة ١٩٧ من الدستور.

---

[١] م. عبد الغفار سليمان، مقال بعنوان "تطوير النيابة الإدارية"، المؤتمر السنوي الثانوي، جامعة القاهرة، أبريل، ٢٠١٣، ص ٣٣٨.

[٢] انظر د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب, راجعه ونقحه د. عبد الناصر عبد الله سمهدانه ود. حسين إبراهيم خليل, دار الفكر العربي, ١٤٣٥هـ – ٢٠١٤م, ص ٦٩٥.

د. محمد ماجد ياقوت, أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة, منشأة المعارف بالإسكندرية, ٢٠٠٠, ص٥١.

د. مصطفي محمود أحمد عفيفي, فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها, رسالة دكتوراه, ١٩٧٦, ص١٥٨.

وعلى ضوء ما سبق يمكننا تقسيم قواعد اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق إلى أربعة أقسام[1]:

القسم الأول: اختصاص مطلق بالتحقيق والتصرف:

ويندرج تحته ثلاث أنواع:

- النوع الأول: اختصاص حصري للنيابة الإدارية دون غيرها في كافة الجرائم التي تقع من شاغلي درجات الوظائف العليا.
- النوع الثاني: اختصاص حصري للنيابة الإدارية دون غيرها في كافة الجرائم المالية بكافة أنواعها التي يرتكبها العاملون المدنيون بالدولة.
- النوع الثالث: الحالات التي تحال إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها من جانب السلطة المختصة.

القسم الثاني: عدم اختصاص مطلق، ويشمل الفئات التي استثناها المشرع الدستوري في الدستور ذاته.

القسم الثالث: اختصاص بالتحقيق دون التصرف، ويشمل الحالات التي تحقق فيها النيابة الإدارية دون أن تتولى توقيع الجزاءات التأديبية.

القسم الرابع: اختصاص مشروط بالتحقيق والتصرف، ويشمل الحالات التي يتعين فيها أخذ موافقة أو إذن جهة ما للتحقيق مع الموظف, وذلك كحالة التحقيق مع أعضاء مجلس الشعب.

وفيما يلي نحاول تفصيل ما أجملناه.

---

[1] م. سامح شفيق عقل أبو العزم, الاستدراكات الفنية علي التعليمات الفنية, دار روائع القانون للنشر والتوزيع, الطبعة الأولي, ٢٠١٩, ص٣٧.

المبحث الثاني

مراعاة مبدأ سمو الدستور وقواعد التدرج التشريعي

يأتي الدستور على قمة الهرم القانوني، يليه التشريع العادي "القانون"، ثم يلي ذلك اللوائح، وتتمتع القواعد الدستورية بمكانة رفيعة داخل الدول التي تلتزم بمبدأ الدولة القانونية[١], وإعمال مبدأ تدرج القواعد القانونية يقتضي ألا تتعارض القواعد القانونية مع قواعد تعلوها مرتبة، فلا يجوز لقاعدة قانونية عادية أن تتعارض مع نص دستوري، وألا تتعارض اللائحة مع قاعدة قانونية تعلوها في التدرج القانوني وبالأحرى مع الدستور الذي يأتي على قمة الهرم القانوني.

وإعمالاً لما سبق فإن النصوص القانونية أو اللوائح التي تتعارض مع ما أقره الدستور تعتبر منسوخة بحكم الدستور، وذلك حال وجودها عند إصداره، كما تعتبر غير دستورية حال صدورها بعد نفاذ سريان العمل بالدستور[٢].

ووفقًا لذلك فإن النصوص القانونية أو اللوائح المنظمة للتحقيق والتأديب التي تتضمن أحكامًا تتعارض مع ما قررته المادة ١٩٧ من الدستور ٢٠١٤ تشوبها شبهة عدم الدستورية، فلا يجوز للقوانين ومن باب أولى اللوائح إلغاء أو تعديل أو تقييد ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها وتوقيع الجزاءات التأديبية على من يثبت معاقبته.

ويتعين على المشرع إلغاء أو تعديل جميع القواعد القانونية التي تتعارض مع ما سبق ذكره لاتصافها بشبهة عدم الدستورية التي تدنو بها إلى درجة الانعدام.

ولقد لاحظنا من خلال استعراض النصوص القانونية في القوانين واللوائح المختلفة والمنظمة لموضوع التحقيق والتأديب وولاية النيابة الإدارية, أن هناك العديد من هذه النصوص في قوانين

---

[١] د. دويب حسين صابر ود. خضر محمد عبد الرحيم ود. أحمد سليمان عبد الراضي, الوسيط في القانون الدستوري, مطبعة بداري, بدون سنة نشر، ص ١٩٩.

[٢] د. سعد خليل, مرجع سابق، ص ٧٤.

مختلفة تتعارض أحكامها مع ما قررته المادة ١٩٧ من الدستور، فمن هذه القوانين ما استثنى فئات معينة من الخضوع لولاية النيابة الإدارية، ومنها من وضع قيودًا على سلطتهما في التحقيق، ومنها من ألغى ولايتها في التحقيق.

وسنحاول فيما يلي تناول مدى دستورية ذلك, جاهدين إلى وضع حلول للمشرع يمكن أن يهتدي بها عند تعديل أو إصدار القوانين المنظمة للتأديب والتحقيق، ونتناول ذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: مدى دستورية استثناء فئات معينة من ولاية النيابة الإدارية.

المطلب الثاني: مدى دستورية وضع قيود على سلطة النيابة الإدارية (في التحقيق والتأديب).

المطلب الثالث: مدى دستورية إلغاء ولاية النيابة الإدارية (بقانون أو لائحة).

وذلك علي النحو التالي:

المطلب الأول

مدى دستورية استثناء فئات معينة من ولاية النيابة الإدارية

نص الدستور علي أن المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة دون تمييز بينهم، وأن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، وتطبيقًا لذلك يجب أن يخضع جميع العاملين لنظام واحد في تنظيم شئونهم الوظيفية وأخصها التأديب[١].

إلا أن المشرع قد استثنى بعضًا من العاملين وأخضعهم لقوانين خاصة تنظم شئونهم الوظيفية ومنها التأديب, وذلك نظرًا لحساسية الوظائف التي يشغلونها, وما يرتبط بذلك من أهمية المحافظة على الأمور الداخلية لهذه الوظائف والتي قد تعتبر في بعض الأحيان في حكم

[١] د. نصر الدين سعدي، تعدد السطات التأديبية وآثاره، شرح تفصيلي وتحليلي للسلطات التأديبية في مصر بالمقارنة بالسلطات التأديبية في كل من فرنسا وألمانيا, دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٣٠هـ – ٢٠٠٩م، ص ١٠٠.

الأسرار التي لا يجوز تداولها لدى الغير من خارج هذه الجهات[١], وإلا تسبب ذلك في الإضرار بأمن وسلامة وطننا العزيز، وهذه مصلحة عليا تستوجب حمايتها, وهذه الفئات تنحسر عن ولاية النيابة الإدارية تحقيقًا وتأديبًا, فتدخل من ثم ضمن حالة عدم الاختصاص المطلق للنيابة الإدارية في التحقيق.

ويتضح من نص المادة ١٩٧ من الدستور أن المشرع الدستوري قد أخذ بالمعيار الموضوعي إزاء تحديد ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية، وقد حدد المشرع هذه الولاية بكل ما يتصل بالمال العام والإدارة، وقد جاءت هذه الولاية مطلقة في جوهرها دون قيد، وأيًا كانت طبيعة ملكية الدولة لهذا المال، وأيًا كانت الطريقة التي تستخدمها الدولة لإدارة هذا المال باللذات أو بواسطة هيئات أو شركات أو أفراد[٢].

ولم يحدد نص المادة ١٩٧ من الدستور الجهات[٣] التي تخضع لولاية النيابة الإدارية وترك ذلك للقوانين المختصة.

وحسنا فعل المشرع الدستوري، إذ أنه يعلم أن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق يمتد ليشمل جهات وشركات عامة وخاصة لا تعتبر جهات إدارية بالمفهوم التقليدي[٤].

---

[١] د. عبد الله قنديل، مرجع سابق، ص ٣٣.

[٢] د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ١١٤.

[٣] وذلك عكس ما جاء بنص المادة ١٩٦ فقد حدد المشرع الدستوري الجهات الخاضعة لاختصاص هيئة قضايا الدولة وهي "الجهاز الإداري بالدولة" و"الجهات الادارية", ونصت المادة علي أن "هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة، تنوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوي، وفي اقتراح تسويتها ودياً في أي مرحلة من مراحل التقاضي، والإشراف الفني على إدارات الشئون القانونية **بالجهاز الإداري للدولة** بالنسبة للدعاوي التي تباشرها، وتقوم بصياغة مشروعات العقود التي تحال إليها من **الجهات الادارية** وتكون الدولة طرفاً فيها، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون". ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً.

[٤] د. سعد خليل، المرجع السابق، ص ٨٤.

إلا أنه يثور تساؤل هنا عن مدى دستورية الفئات المستثناة من الخضوع لولاية النيابة الإدارية في القوانين المختلفة؟

نصت المادة ٤٦ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته والتي نصت على أنه "لا تسري أحكام هذا القانون علي الموظفين اللذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة"، فوفقا لنص هذه المادة فإن العاملين اللذين تنظم شؤنهم الوظيفية – سيما فيما يتعلق بالتحقيق والتأديب – قوانين خاصة فإنهم يخرجون عن ولاية النيابة الإدارية. [١]

وبمطالعة نصوص الدستور يتضح أن المشرع الدستوري قد استثنى بعض الفئات, وهم أعضاء جهات وهيئات القضاء, وضباط وصف جنود القوات المسلحة ومن في حكمهم وأفراد المخابرات العامة، وهؤلاء لا يخضعون لولاية النيابة الإدارية في التحقيق بسند نص دستوري صريح[٢].

كذلك رئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٥٩ والمادة ١٦١ من الدستور، حيث تعد مسؤولية رئيس الجمهورية مسؤولية جنائية أو سياسية[٣].

---

[١] ومن هذه الفئات على سبيل المثال:

١. أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي طبقًا للقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته.
٢. رجال الشرطة طبقًا لقانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.
٣. المحافظون ونوابهم طبقًا لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تعديلاته.
٤. العاملون بالمؤسسات الصحفية ووكالة إنماء الشرطة الأوسط.
٥. في الشركات المنشأة طبقًا لأحكام قانون الاستثمار التي تساهم فيها البنوك والشركات القطاع العام.

انظر المادة ٥٣ من التعليمات العامة للنيابات (رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦).

[٢] د. ميادة عبد القادر، مرجع سابق، ص ١١٦.

[٣] نصت المادة (١٥٩) دستور على أن "يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى أو بأية جناية أخرى بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر

كذلك الأمر بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء و نوابهم، فقد نصت المادة ١٣١ من الدستور القائم على أن "لمجلس الوزراء أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه والوزراء أو أخد نوابهم".

وبسند النص الدستوري ذاته لا يخضع هؤلاء لاختصاص النيابة الإدارية تحقيقًا ولاختصاص المحاكمة التأديبية تأديبًا[١].

ووفقا لذلك فإن استثناء خضوع جهات أو فئات ما من ولاية النيابة الإدارية يجب أن يكون بقانون لا يتعارض مع ما قررته نصوص الدستور ولمصلحة عليا وليس لمجرد إعطاء ميزة لتلك الجهات، وهذه المصلحة العليا التي يتوخاها المشرع من هذا الاستثناء يجب أن تكون أعلى من المصلحة التي توخاها المشرع الدستوري في منح النيابة الإدارية كجهة قضائية مستقلة ولاية التحقيق، وإلا عد هذا الاستثناء مشوبًا بعدم الدستورية[٢].

وفي هذا قضت المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها بأن "الأمور التي احتجزها الدستور ليكون التشريع فيها بقانون صادر من السلطة التشريعية لا يجوز تنظيمها أو تعديل أحكامها أو إلغائها بأداة أدنى من القانون وإلا كانت مخالفة للدستور[٣].

ووفقًا لهذا المبدأ الدستوري الهام فإن استثناء خضوع جهة أو فئة من ولاية النيابة الإدارية لا بد أن يكون بقانون من السلطة المختصة، وبما لا يتعارض مع نصوص الدستور التي أعطت النيابة الإدارية الولاية العامة في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية.

قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وبعد تحقيق يجريه النائب العام، وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه".

د. ضياء الدين سعد أحمد محمد يونس، مرجع سابق، ص ١٢٣.

[١] م. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة للحاكمة التأديبية، مرجع السابق، ص ٣٣.

[٢] د. سعد الدين خليل، مرجع سابق، ص ٧٤.

[٣] حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤ لسنة ١ قضائية دستورية.

كما أنه من الأصول القانونية المستقرة أنه يوجد فرق بين التحقيق والتأديب ولكل منهما مراحله المختلفة ولكلاً منهما سلطة تتولاه[١], ووفقًا لذلك فإن تنظيم التأديب لا يعني سلب النيابة الإدارية لاختصاصها بالتحقيق مع العاملين بتلك الجهة، فإذا نص القانون على نظام معين لتأديب العاملين بجهة ما فإن ذلك لا يعني انحسار ولاية النيابة الإدارية عن التحقيق مع العاملين بهذه الجهة، لأنه لا تلازم بين تنظيم التأديب والتحقيق، فتظل الجهات التي ينظم القانون قواعد التأديب الخاصة بالعاملين بها خاضعة لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق، وخاصة في حالات الاختصاص الولائي الوجوبي للنيابة الإدارية, والمحددة في الدستور وهي التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، لا سيما وأن النيابة الإدارية تستمد اختصاصاتها من الدستور[٢].

ولذلك فإننا نرى أن ولاية النيابة الإدارية لا تنحسر عن الفئات المستثناة من الخضوع لولاية النيابة الإدارية –حتى الفئات المستثناة لمصلحة عليا– وذلك في الحالات التي تتعلق بالمخالفات المالية والإضرار بالمال العام, **بشرط الإحالة إليها**, فتختص النيابة الإدارية بالتحقيق في تلك المخالفات, ولها الولاية العامة – بنص الدستور– بالتحقيق فيها والتي لا يمنعها أو يحد منها إلا نص دستوري صريح.

ومما يؤيد رأينا أن المشرع الدستوري بمقتضى المادة ١٩٧ قد أغلق الباب أمام المشرع العادي من الاستثناء من ولاية النيابة الإدارية، وهذا يتضح من عدة جوانب[٣]:–

أولها: أن الدستور لم يمنح المشرع تفويضًا في تحديد الجهات الخاضعة لهذه الولاية، فلم يجز الاستثناء منها بمقتضى قانون، واكتفى بتحديد نوع المخالفات وهي المخالفات المالية والإدارية, ولا توجد سلطة تحقيق قضائي بديلاً عن النيابة بالنسبة للمخالفات الإدارية والمالية،

---

[١] م. جلال الأدغم, مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام المحكمة الإدارية العليا, دار الكتب القانونية, ٢٠١٠, ص١٣٤.

[٢] د. سعد خليل، مرجع سابق, ص ٢٠.

[٣] د. ميادة عبد القادر إسماعيل, مرجع سابق, ص ١١٣ وما بعدها.

كما أن ضمانة الفصل إنصافًا في المنازعات وفقًا لما قررته المحكمة الدستورية العليا تحتم إسناد التحقيق إلى جهة أو هيئة قضائية كفل الدستور استقلالها وحريتها، وأحاط القرار الصادر منها بضمانات التقاضي.

ثانيًا: أن استخدام عبارة "وكذا التي تحال إليها" التالية للنص على ولايتها بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية يغلق الباب أمام المشرع العادي من استثناء أي فئة أو جهة لها صفة النفع العام أو تقوم على إدارة مال عام مملوك للدولة أو تؤدي أعمال عامة من ولاية النيابة الإدارية.

ثالثًا: المشرع الدستوري قد حدد الفئات التي أفردها بنظام خاص في التحقيق وهم أعضاء جهات وهيئات القضاء وضباط وصف وجنود القوات المسلحة ومن في حكمهم وأفراد المخابرات العامة، وهؤلاء لا يخضعون لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق بسند نص دستوري صريح، فلا يجوز الاستثناء من هذه الولاية _أي ولاية التحقيق في المخالفات المالية والإدارية_ بدون نص صريح في الدستور.

كما أن ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق ولاية عامة وهذه الولاية لا تمنع جهات التحقيق الإداري من مباشرة التحقيق الإداري _ وهي الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في التحقيق _ ولكن يجب أن يكون ذلك خارج حدود الاختصاص الوجوبي الحصري للنيابة الإدارية. [1]

رابعًا: المشرع الدستوري قد حدد الجهات التي أفردها بنظام خاص في التحقيق، وقد خص النيابة الإدارية **بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية،** وحدد ولايتها واختصاصاتها وأكد على استقلالها وقيامها على شؤونها والضمانات والقضائية المتطلبة في أعضائها, مقررًا لهم ذات أحكام الاستقلال والضمانات والحقوق المقررة لجهات السلطة القضائية وأعضائها, كما عني بالأحكام المتعلقة بالضمانات القضائية في المحاكمات والطعون التأديبية, أو على صعيد

[1] حيث تستمد النيابة الإدارية اختصاصها من الدستور والقانون. انظر في ذلك 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, ص ١٩١.

الأحكام الخاصة بالمساءلة عن الفساد وصور الانحراف المالي والوظيفي وتعزيز قيم الشفافية والنزاهة.

خامسًا: أن ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق تتصل باختصاصات الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وذلك وفقًا لما نظمته الفقرة الأخيرة من المادة ٢١٧ من الدستور، والتي ألزمت الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بإبلاغ سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم, واستخدم مصطلح "سلطات التحقيق" دون مصطلح "جهات التحقيق" لينصرف إلى الجهات والهيئات القضائية التي تم تحديدها في الباب الخامس وهو الخاص بنظام الحكم، والمتمثلة في النيابة الإدارية في كل ما يتعلق بالمخالفات المالية والإدارية".[١]

وجلى البيان أن تجاوز ما نص عليه الدستور من الأحكام المتعلقة بولاية النيابة الإدارية بالتحقيق والتأديب من أي سلطة أو جهة لا يعد خرقًا للقواعد القانونية فحسب بل يعد مخالفة لمبدأ دستوري واضح وصريح.

ومما سبق يبدو جليًا عدم دستورية نص المادة ٤٦ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨، وهو النص الذي يجيز للقانون أن يخرج بعض الفئات من ولاية النيابة الإدارية لتعارضها مع نص المادة ١٩٧ من الدستور.

جدير بالذكر أن بعض المحاكم قد أحالت النص السابق الإشارة إليه – وهو نص المادة ٤٦– إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستوريته لتعارضه مع أحكام الدستور القائم[٢].

ونستنتج مما سبق أن للنيابة الإدارية الولاية العامة بالتحقيق, ولا يجوز استثناء أي جهة من هذه الولاية إلا بقانون لا يتعارض مع نصوص الدستور, ولمصلحة عليا وأن تعلو هذه المصلحة العليا علي المصلحة التي توخاها المشرع في منح النيابة الإدارية كهيئة قضائية

---

(١) د. ميادة عبد القادر إسماعيل, مرجع سابق, ص ١١٣ وما بعدها.

(٢) القضية رقم ١٢ لسنة ٣٨ ق دستورية, والقضية رقم ٩١ لسنة ٣٩ ق دستورية، ما زالتا متداولتين أمام المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها.

مستقلة ولاية التحقيق, وإلا عد هذا الاستثناء مشوبًا بعدم الدستورية، ويعتبر منسوخًا بموجب النص الدستوري إذا كان القانون صدر سابقًا عن العمل بالدستور الحالي ومشوبًا بعدم الدستورية إذا صدر بعد سريان الدستور.

المطلب الثاني

مدى دستورية وضع قيود على سلطة النيابة الإدارية بالتحقيق

إن ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق مصدرها الدستور ذاته، ومن ثم فإن أي نص قانوني في مرتبة تدنو الدستور مشوب بعدم الدستورية حال تعارضه مع ما قرره الدستور، وبناء عليه فإن نصوص المواد التي تضع قيودًا أو ضوابط على ولاية النيابة الإدارية بما يحد من هذه الولاية أو ينتقص منها تعد مشوبة بعدم الدستورية.

وهنا يثور تساؤل عن دستورية الفقرة الأخيرة من نص المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، والتي تقضي بوجوب إخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف, بإجراء التحقيق قبل البدء فيه؟

إن ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية ولاية عامة، وهذه الولاية لا يجوز تعليقها على صدور إذن أو طلب من جهة ما أو إخطار دون أن تكون هناك مصلحة عليا تستوجب ذلك، وأن تكون هذه المصلحة أعلى من المصلحة التي تغياها المشرع الدستوري في منح النيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة ولاية التحقيق[١].

ووفقًا لذلك لا يجوز التحقيق مع العامل إذا كان عضوًا في مجلس النواب، وذلك لوجود مصلحة عليا تتمثل في الأصل الدستوري وهو مبدأ الفصل بين السلطات ولإعطاء حصانة لعضو المجلس تمكنه من أداء عمله.

(١) د. سعد خليل، مرجع سابق، ص ٧٢.

وإذا جاز القول بتعليق وغل يد النيابة الإدارية عند التحقيق مع عضو البرلمان نظرًا لوجود مصلحة عليا كما سبق، فإن الحالات الأخرى التي لا مبرر دستوري لها ولا توجد مصلحة عليا يتوخاها المشرع من ورائها، سوى إعطاء ميزة لهذه الجهات دون سند، يجعل هذه القيود جميعها مشوبة بعدم الدستورية سواء كانت التشريعات لاحقة أم سابقة على صدور الدستور، وهذا ما أكدته المحاكم في العديد من أحكامها، وخاصة أن النص الدستوري يعد ناسخًا لتلك النصوص إعمالاً لنفاذه ذاتيًا وسمو نصوصه على باقي التشريعات، فيخضع الكافة للقواعد العامة دون استثناء.

وهو ما يتفق مع المبادئ المشار إليها، وكذا مبدأ المساواة الذي يكفل تمتع الكافة بالضمانات المقررة كضمانة الموظف العام بتولي النيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة التحقيق في المخالفات المالية والإدارية.

وفيما يلي نتناول تلك الحالات التي تمثل قيدًا على ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق:

أولاً: الحصول على إذن مجلس النواب للتحقيق مع أحد أعضاء المجلس الموظفين:

لا يجوز للنيابة الإدارية التحقيق مع أعضاء البرلمان من العاملين بالدولة أو القطاع العام إلا بعد الحصول على إذن من المجلس باتخاذ أي إجراءات تأديبية(١).

فإذا تكشف للنيابة الإدارية من فحص الشكاوى أو البلاغات الواردة إليها أو كشف التحقيق عن مسؤولية أحد أعضاء مجلس النواب من الفئات الخاضعة لولاية النيابة الإدارية, فلا يجوز اتخاذ أي إجراءات ضده إلا بعد الحصول علي إذن المجلس(٢).

---

(١) تنص المادة ٣٢ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ على أن "لا يجوز اتخاذ أي إجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي إلا بعد موافقة المجلس طبقًا للإجراءات التي تقررها لائحته الداخلية".

(٢) المادة ٦٨ من تعليمات النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦م.

وترجع العلة في استثناء هؤلاء الموظفين من ولاية النيابة الإدارية – تحقيقًا وتأديبًا– إلى وجود مصلحة عليا تعلو على الغاية من تخويل النيابة الإدارية – كهيئة قضائية– ولاية التحقيق، وهذه المصلحة العليا تتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات والمقرر بمقتضى نصوص الدستور، لإعطاء حصانة لعضو المجلس تمكنه من أداء عمله.

وطبقًا للائحة الداخلية لمجلس النواب يجب أن يقدم طلب للإذن باتخاذ الإجراءات التأديبية من رئيس هيئة النيابة الإدارية، وأن يكون الطلب مشفوعًا بالتحقيقات أو المستندات المؤيدة له(١)، وبصدور الإذن يجوز للنيابة الإدارية اتخاذ أي إجراء تأديبي سواء بالتحقيق أو التأديب(٢).

ونرى أن ما يصدق على أعضاء مجلس النواب، يصدق كذلك على أعضاء مجلس الشيوخ فتطبق عليهم نفس الأحكام السابق الإشارة إليها.

ثانيًا: إخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه:

نصت على هذا القيد الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية السابق الإشارة إليها، ووفقًا لما قررته أحكام المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها "أن عدم قيام النيابة الإدارية بإخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه العامل لا يترتب عليه بطلان التحقيق أو أي إجراء من إجراءات التأديب، لأن إغفال هذا الإجراء لا ينطوي على المساس بمصالح العاملين أو انتقاص من الضمانات المقررة لهم"(٣).

(١) المادة ٣٦٢/ ٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. ضياء الدين سعد أحمد يونس، سلطة هيئة النيابة الإدارية بين الدستور والقانون (دراسة مقارنة), رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، ٢٠١٩، ص ١٣٠.

(٣) الطعن رقم ٦٥٣ لسنة ٢٠ ق جلسة ١٩٧٩/١١/١٧، والطعن رقم ٣٦٩٤ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٨٩/١/٢٤.

فالحكمة من وجوب الإخطار على نحو ما بينته المذكرة الإيضاحية للقانون أن يكون الوزير أو الرئيس على بينة بما يجري بشأن موظفيه في الوقت المناسب، فالإخطار شرع لمصلحة الإدارة وحدها تمكينا لها من متابعة تصرفات العاملين(١).

وجلي البيان أن إخطار النيابة الإدارية الوزير أو الرئيس المختص قبيل بدء التحقيق لا يعدو إلا مجرد إجراء شكلي غير جوهري لا بطلان على إغفاله.

وهذا القيد يتعارض مع نص المادة ١٩٧ من الدستور ومن ثم لا مجال لإعماله لاتصافه بشبهة عدم الدستورية, ومن ثم يجب إلغاء نص الفقرة الثالثة من المادة الثالثة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ لتعارضه مع ما نصت عليه المادة ١٩٧ من الدستور الحالي.

ثالثًا: إخطار المجالس الشعبية المحلية:

ورد النص على هذا القيد في المادة ٩١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١م بإصدار قانون الحكم المحلي والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والتي نصت على أن "ويجب على السلطات المختصة إخطار المجلس الشعبي المحلي بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أعضاء المجلس... كما يتعين إخطاره قبل مباشرة أية إجراءات تأديبية ضدهم إذا كانوا من العاملين بالجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام أو الخاص... "(٢).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن "عدم إخطار النيابة الإدارية للمجلس الشعبي المحلي بإجراءات التحقيق أو التأديب التي تتخذ ضد عضو من أعضائه لا يترتب عليه بطلان ما يتخذ من إجراءات ضده"(٣).

---

(١) الطعن رقم ١٢٠٠ لسنة ١١ ق جلسة ١٩٩٧/٥/٣٠.

(٢) المادة ٩١ من قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١م.

د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، ١٤٢٧هـ – ٢٠٠٦م، ص٤٣١.

(٣) الطعن رقم ٢٣٤٩ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩٤/١/١٦.

ذلك أن طلب المشرع إخطار المجلس الشعبي المحلي بالإجراءات التأديبية التي تتخذ في مواجهة أحد أعضائه قد استهدف المشرع به إحاطة المجلس الشعبي علمًا بما سوف يتخذ من إجراءات حيال العضو, ولم يعلق المشرع السير في هذه الإجراءات على إرادة المجلس الشعبي المحلي, ولم يرتب المشرع أي جزاء في حالة عدم إخطار المجلس الشعبي, وعليه فإن إخطار المجلس الشعبي المحلي لا يرقى إلى مرتبة الإجراء الجوهري الذي يترتب على إغفاله البطلان[١].

رابعًا: إخطار الاتحاد العام للنقابات العمالية في حالة التحقيق مع أعضائها:

أوردت هذا القيد المادة ٤٦ من قانون النقابات العمالية, حيث نصت على أن "يجب على سلطة التحقيق إخطار الاتحاد العام لنقابات العمال بما هو منسوب إلى عضو مجلس إدارة المنظمة النقابية من اتهامات في جرائم تتعلق بنشاطه النقابي، وبالموعد المحدد لإجراء التحقيق قبل البدء في إجراءه ..."[٢].

وهذا القيد استهدف منه المشرع أن يكون للاتحاد العام لنقابات العمال الحق في الإحاطة بما ينسب إلى عضو مجلس إدارة المنظمة النقابية من اتهامات في جرائم تتعلق بنشاطه النقابي وعليه فلا وجه لإخطار الاتحاد العام للعمال قبل إجراء التحقيق مع العضو في المخالفات المتعلقة بعمله الوظيفي بالمنشأة[٣]، أما الجرائم الأخرى التي يرتكبها العضو خارج نشاطه النقابي فلا يلزم تقديم هذا الإخطار[٤].

(١) الطعن رقم ٢٨٤٧ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٥/١١/١٦.

(٢) القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦م بإصدار قانون النقابات العمالية والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١.

(٣) الطعن رقم ١٨٥٤ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٨٤/١٢/٢٩م.

(٤) الطعن رقم ١٨٥٤ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٨٦/١٢/٣٠م. والطعن رقم ١٠٠٧ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٥/٤/٦.

خامسًا: موافقة رئيس مجلس الإدارة على التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بشركات القطاع العام:

ورد هذا القيد بالمادة ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بالفقرة الثالثة والتي اشترطت ضرورة موافقة رئيس مجلس الإدارة على التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بالشركة، وضرورة موافقة رئيس الجمعية العمومية للشركة على التحقيق مع رئيس مجلس الإدارة نفسه.

وسبب هذا القيد أوردته المادة الثالثة من قانون قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ – والذي بمقتضاه حلت الشركات القابضة والشركات التابعة لها محل هيئات القطاع العام – والتي نصت على أن "لا يعتبر رئيس وأعضاء مجلس الإدارة للشركات القابضة من العاملين بالشركة"(١).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه "طبقًا للمادة ٨٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ لا يجوز التحقيق مع رئيس مجلس إدارة الشركة إلا بمعرفة النيابة الإدارية وبناء على طلب من رئيس الجمعية العمومية للشركة، كما لا يجوز التحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا إلا بمعرفة النيابة الإدارية وبناء على طلب من رئيس مجلس الإدارة، وشرط الطلب والجهة المختصة بالتحقيق قيدان يمثلان ضمانتين أساسيتين الأولى مقررة لمصلحة العاملين المشار إليهم والثانية مقررة لمصلحة الشركة، والإخلال بأي من هاتين الضمانتين يؤدي إلى بطلان التحقيق..."(٢).

(١) القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م الفقرة الثالثة من المادة الثالثة.

(٢) الطعن رقم ٢٩٩٦ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٦/٤/٨. والطعن رقم ٢٤٠٢ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٦/٣/١١.

وقضت كذلك بأن الإخلال بهذين القيدين أو بأحدهما يؤدي إلى بطلان التحقيق وبطلان إجراءات المحاكمة المبنية عليه فهذين القيدين يتعلقان بإجراءات شكلية جوهرية لازمة لإقامة الدعوى التأديبية والإخلال بأيهما يتعين معه الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية(١).

سادسًا: الحصول علي موافقة رئيس الجامعة للتحقيق مع العاملين بالجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس:

وأوردت هذا القيد المادة ١٦٣ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، والتي اشترطت أن يكون تحقيق النيابة الإدارية مع العاملين بالجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس بناء على طلب من رئيس الجامعة، أو من الوزير المختص بالتعليم العالي(٢).

وفي الحالات الأخرى التي تثبت فيها مسؤولية العاملين بالجامعات _من غير أعضاء هيئة التدريس_ دون أن يكون هناك طلب من رئيس الجامعة، هنا تغل يد النيابة الإدارية عن التحقيق مع الموظف المسؤول, ويتعين عليها الحصول على إذن قبل البدء في التحقيق, ويترتب على إغفال هذا الطلب بطلان التحقيق(٣).

سابعًا: طلب رئيس جامعة الأزهر التحقيق مع أحد أعضاء هيئة التدريس:

نصت على هذا القيد المادة ٦٧ من قانون جامعة الأزهر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١، والتي اشترطت أن يكون تحقيق النيابة الإدارية مع أحد أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر من المتورطين بناء على تقديم طلب من رئيس الجامعة إلى النيابة الإدارية للتحقيق مع أحد أعضاء هيئة التدريس، وتقدم النيابة الإدارية تقرير بما توصل إليه التحقيق إلى رئيس الجامعة أو الوزير

---

(١) الطعن رقم ٢١٦١ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٦/١١/١١. والطعن رقم ١٥٧٩ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٨٧/١١/٣.

(٢) نصت المادة ١٦٣ من القانون ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات على أن "يتولى التحقيق مع العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس من يكلفه بذلك أحد المسؤولين المذكورين في المادة السابقة أو تتولاه النيابة الإدارية بطلب من رئيس الجامعة أو من الوزير المختص بالتعليم العالي".

(٣) د. محمد أبو ضيف باشا، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

المختص ليقرر توقيع الجزاء التأديبي إذا كان هناك وجه لذلك أو يقرر إحالته إلى مجلس التأديب المختص إذا كانت المخالفة المنسوبة تستأهل توقيع جزاء أشد مما يملكه رئيس جامعة الأزهر [١].

ومن مطالعة النصوص السابقة يتضح أنها إما تتوخى مصلحة العامل المحال للتحقيق وإما مصلحة جهة العمل، وهذه المصالح لا تشكل مصلحة عليا تعلو أهمية على المصلحة التي توخاها المشرع الدستوري في منح النيابة الإدارية ولاية التحقيق كهيئة قضائية مستقلة تتوفر لأعضائها كافة الضمانات القضائية وتتبع أمامها كافة ضمانات التحقيق، والتي تحقق مصلحة العامل الذي تجرى التحقيق معه بقدر أفضل من تلك القيود والشروط السابق الإشارة إليها والتي تمثل قيدًا على ولايتها في التحقيق, كما أنها لا تخرج عن كونها مجرد ميزة لتلك الجهة أو العاملين بها.

كما أن هذه القيود السابقة تشوبها جميعًا شبهة عدم الدستورية لتعارضها مع نص المادة ١٩٧ والذي أعطى النيابة الإدارية ولاية التحقيق في المخالفات المالية والإدارية دون قيد أو ربط, ولم يجز وضع قيود أو الحد من هذه الولاية فقد جاءت عامة ومطلقة.

(١) د. شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص ٥٤.

المطلب الثالث

مدى دستورية النصوص التي تلغي ولاية النيابة الإدارية

يتضح من مطالعة نصوص القوانين واللوائح المنظمة للتحقيق والتأديب أن بها نصوصًا تلغى ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالجهات الخاضعة لهذه القوانين واللوائح، وهذه النصوص إما واردة في قوانين منظمة لشئون بعض الفئات من الموظفين، وإما واردة في لوائح, وفيما يلي نتناول مدي دستورية ما نصت عليه هذه القوانين واللوائح من إلغاء لولاية النيابة الإدارية بالتحقيق مع هذه الفئات, وهل تتعارض مع ما نص عليه الدستور من إعطاء النيابة الإدارية الولاية العامة بالتحقيق؟ أم أنه لا يوجد تعارض؟

وسنحاول الإجابة على تلك التساؤلات في النقاط التالية:

– مدى دستورية النصوص القانونية التي تلغي ولاية النيابة الإدارية.

– مدى دستورية اللوائح التي تلغي ولاية النيابة الإدارية.

وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

مدى دستورية النصوص القانونية التي تلغي ولاية النيابة الإدارية

بمطالعة قوانين ونظم التأديب المطبقة حاليًا اتضح لنا أن هناك بعضًا من طوائف الموظفين تتكفل القوانين الخاصة بشئون وظائفهم ببيان طريقة تأديبهم تحقيقًا وتأديبًا، فيخضعون لقوانين خاصة نظرًا للطبيعة الخاصة للوظائف التي يشغلونها وطبيعة النشاط الذي يمارسونه[١], وهؤلاء يصدق بشأنهم الوصف الدقيق لمدلول الموظف العام إذ يعملون في إحدى سلطات الدولة التقليدية ولكن تنظم شئون توظيفهم قوانين خاصة[٢].

---

[١] د. نصر الدين سعدي خليل، مرجع سابق، ص ١٠٠.
[٢] د. عبد الله قنديل، مرجع سابق، ص ٣٣.

وهؤلاء تنحسر عنهم ولاية النيابة الإدارية تحقيقًا وتأديبًا، فيخضعون في ذلك لمجالس تأديب خاصة تتولى تأديبهم, وقد أشارت تعليمات النيابة الإدارية إلى أنه "لا تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين الذين تتولى تأديبهم، وينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة ومن أمثلة ذلك أعضاء الهيئات القضائية, والمحافظين ونوابهم, ورحال الشرطة, وأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي, ورؤساء الجامعات ونوابهم وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات, وأعضاء هيئة البحوث الزراعية"[1].

ويثور هنا التساؤل عن مدى دستورية نص المادة ٤٦ من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته والتي نصت على أن "لا تسري أحكام هذا القانون علي الموظفين اللذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة"؟

فهذه المادة تلغي ولاية النيابة الإدارية – تحقيقًا وتأديبًا– بالنسبة للعاملين اللذين تنظم شئون تأديبهم قوانين خاصة، ولا شك أن ذلك يتعارض مع نص المادة ١٩٧ من الدستور القائم والتي جعلت للنيابة الإدارية الولاية العامة في التحقيق فيما يخص المخالفات المالية والإدارية.

فإذا جاز لنا القول بجواز استثناء طوائف بعينها من الخضوع لولاية النيابة الإدارية، نظرًا للطبيعة الخاصة للوظائف التي يشغلونها وطبيعة النشاط الذي يمارسونه, فإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا على مصير المخالفات الإدارية الجسيمة والمخالفات المالية التي تسبب ضررا للمال العام ونص الدستور على الولاية العامة للنيابة الإدارية بالتحقيق فيها؟ هل تقف النيابة الإدارية مكتوفة الأيدي عن التحقيق في تلك المخالفات على سند من القول أن نص المادة ٤٦ من قانون النيابة الإدارية قد استثنى هؤلاء الموظفين المخالفين من الخضوع لولاية النيابة الإدارية؟

[1] المادة ٥٣ من تعليمات النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦.

وهل يعطل النص الدستوري – المادة ١٩٧– الذي أعطى النيابة الإدارية الولاية العامة في التحقيق في المخالفات المالية والإدارية بسبب قاعدة قانونية تدنوه مرتبة – وهي نص المادة ٤٦ السابق الإشارة إليها؟

وهل تغل يد النيابة الإدارية عن هذه الطوائف على الاطلاق أم أنها تحقق معهم في حالة الإحالة إليها من جانب جهة الإدارة؟ وهل في هذه الحالة تجوز لها ولاية تأديبهم على سند من القول أنها تولت التحقيق؟ أم أنها تحقق فقط دون أن يكون لها ولاية تأديبهم؟

ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين الخاضعين لقوانين خاصة:-

تبعًا لما توصلنا إليه فإن النيابة الإدارية تختص بالتحقيق مع فئات الموظفين اللذين تنظم شئونهم الوظيفية قوانين خاصة, ريثما في حالات الاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية وهي حالات المخالفات المالية والإدارية الجسيمة إضافة إلى حالات الإحالة إلى التحقيق من السلطة المختصة.

والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا هل للنيابة الإدارية ولاية توقيع الجزاءات علي هذه الطوائف؟ أم أنها تختص فقط بالتحقيق؟ وهل لها سلطة مباشرة الإدعاء أمام مجالس التأديب الخاصة بهذه الطوائف؟

انقسم الفقه إلي اتجاهين أحدهما يعارض سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية علي الخاضعين لقوانين خاصة, أما الاتجاه الاخر فيأخذ موقف المؤيد لولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية علي الخاضعين لقوانين خاصة, ونعرض لكلا الرأيين فيما يلي:

الاتجاه الأول: عدم خضوع العاملين الخاضعين لقوانين خاصة لولاية النيابة الإدارية بالتأديب:-

في ضوء الإجابة على هذا التساؤل الهام يرى البعض[١] أنه حتي بعد صدور المادة ١٩٧ من الدستور فإن النيابة الإدارية لا تملك سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على هؤلاء العاملين اللذين

[١] د. شعبان أحمد رمضان, مرجع سابق, ص ٤٨ و ٥٢.

تنظم سلطة التحقيق معهم قوانين خاصة، ودورها يقتصر على مجرد التحقيق مع هؤلاء العاملين إذا قدرت السلطات المختصة بهذه الطوائف إحالة التحقيق إليها، ثم تقديم تقرير بنتيجة التحقيق إلى هذه السلطة، والتي تقرر هي _أي السلطة المختصة_ بدورها إما مجازاة العامل المذنب، وإما إحالته إلى مجلس التأديب المختص، وفي هذه الحالة الأخيرة تملك النيابة الإدارية مباشرة سلطة الادعاء أمام مجلس التأديب.

وقد نصت المادة ١٩٥ من تعليمات النيابة الإدارية علي أنه في الأحوال التي تكون فيها سلطة التصرف في التحقيق لجهة الإدارة، يتعين على مدير النيابة إذا أصدرت الجهة التابع لها المتهم قرارًا بحفظ ما نسب إليه بالمخالفة لما انتهت إليه النيابة من طلب مجازاته، أن يطلب من تلك الجهة مباشرة فور ورودها إلى المكتب الفني لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لعرضها عليه، والتصرف في ضوء ما يقرره، وذلك في القضايا السابق عرضها على مدير المكتب الفني المختص، ويراعي أنه إذا انتهت النيابة إلى طلب مجازاة المتهم وصدر قرار السلطة التأديبية المختصة بحفظ ما نسب إليه لعدم الأهمية أو العكس فإن هذا القرار لا يعد منطويًا على مخالفة لرأي النيابة[١].

وبعد أن أشارت التعليمات العامة للنيابة الإدارية[٢] إلى أوجه تصرف النيابة المختصة في القضايا التي تتولى تحقيقها؛ أشارت الفقرة الأخيرة إلى طلب إحالة المتهم إلى مجلس التأديب المختص، وهذا يكون بالنسبة إلى طوائف الموظفين اللذين تنظم سلطة التحقيق معهم قوانين خاصة.

هذا وقد تضمن مشروع قانون النيابة الإدارية الجديد الإشارة إلى سلطة النيابة الإدارية في مباشرة الادعاء التأديبي أمام مجالس التأديب، بل أنها عضو أساسي في تشكيل هذه المجالس, ورتب بطلان قراراتها حال عدم حضور عضو النيابة الإدارية, فقد تضمن نص المشروع

---

[١] المادة ١٩٥من التعليمات العامة للنيابات الصادرة بالقرار رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦م.

[٢] نص المادة ١٧٥ من تعليمات النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ على أن: "يكون تصرف النيابة الإدارية في القضايا بأحد التصرفات التالية: (٤) طلب إحالة المتهم إلى مجلس التأديب المختص.

المقترح أن: "تتولى النيابة الإدارية دون غيرها مباشرة الدعوى التأديبية أمام مجالس التأديب المختصة في الدعاوي المقامة بناءً على تحقيق النيابة الإدارية، وتدخل في تشكيلها ولا يصح انعقاد جلساتها دون حضور عضو النيابة الإدارية[1].

الاتجاه الثاني: خضوع العاملين الخاضعين لقوانين خاصة لولاية النيابة الإدارية بالتأديب:

ولا شك أن تمثيل النيابة الإدارية يمثل ضمانة بالنسبة للعامل وبالنسبة للمصلحة العامة التي تقتضي ألا يفلت مذنب من العقاب، ولكننا نرى أن هذا يشكل ضمانة ظاهرية، نظرًا لأن تمثيل النيابة في تشكيل مجالس التأديب –كما سبق– متوقف على إرادة جهة الإدارة في الحالات التي تقرر فيها السلطة المختصة إحالة العامل إلي مجلس التأديب, أما في غير تلك الحالات فإن السلطة المختصة لها مطلق الخيار في مجازاة العامل أو عدمه.

ويثور التساؤل هنا عن مصير الحالات التي تثبت فيها تحقيقات النيابة الإدارية مسئولية العامل ولكن جهة الإدارة تقرر عدم مجازاته أو عدم إحالته لمجالس التأديب إما لأنها لا ترى وجهًا لذلك وإما لتجنب المسائلة التأديبية حال وجودها طرفا في المخالفة المرتكبة لكي لا تورط نفسها بما يؤدي إلى إهدار المسئولية التأديبية؟

ولا شك أن ذلك يمثل إضرارا بالمصلحة العامة وخاصة في الحالات المتعلقة بالمخالفات الإدارية والمالية، حيث تضيع أموال الدولة دون مسؤولية على من تسبب في ذلك ويفلت المذنب من العقاب، وهذه عين الغاية التي حدت بالمشرع الدستوري إلى إسناد الاختصاص إلى النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية.

فالقول بغل يد النيابة الإدارية عن توقيع الجزاءات في القضايا التي باشرت التحقيق فيها يؤدي إلى تعطيل حكم الدستور الذي قضى بولايتها – أي النيابة الإدارية– في توقيع الجزاءات في القضايا التي باشرت التحقيق فيها.

[1] مشروع قانون النيابة الإدارية المعروض حاليًا على مجلس الشعب.

ألا يعتبر ذلك مخالفة دستورية لنص دستوري صريح وهو نص المادة ١٩٧, وإفراغ للنص الدستوري من مضمونه – وهو ولاية النيابة بتوقيع الجزاءات في القضايا التي باشرت التحقيق فيها– وهي معالجة الحالة التي كانت تعيد فيها النيابة الإدارية أوراق التحقيق إلى جهة الإدارة لتوقيع الجزاء؟

وعلى أثر ذلك رأينا اتجاه آخر يعارض ذلك ويقول بولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية في جميع القضايا التي تتولى تحقيقها حتى على العاملين اللذين تنظم شئونهم الوظيفية قوانين خاصة، بل هناك من ذهب إلى أبعد من ذلك وقرر بطلان العمل بمجالس التأديب, وهو ما نتناوله بالتفصيل في الفرع التالي.

وذهب هذا الاتجاه[١] إلي أن للنيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية في جميع الحالات التي تتولي فيها التحقيق, حتي علي الموظفين اللذين ينظم تأديبهم قوانين خاصة, وذلك علي سند من القول أن المشرع الدستوري قد ربط بين ولاية التحقيق والتأديب, فمتي تولت النيابة الإدارية التحقيق وجب لها ولاية التأديب.

فإذا ما تولت النيابة الإدارية التحقيق يكون من الأفضل أن تتولي التحقيق في القضية برمتها وكذلك تحديد المسؤولية التأديبية للمتهم وتوقيع الجزاء في آن واحد, ويساعد هذا علي سرعة الفصل في هذه القضايا سيما وأن عضو النيابة يكون ملما علي نحو كافي بالقضية التي باشر التحقيق فيها[٢], وهذا يساعد علي منع التستر أو العسف أو المجاملة وكذلك توقي الضغوط التي تمارس علي المسؤولين لتخفيف الجزاء[٣].

فمباشرة توقيع الجزاءات التأديبية في قضايا باشرت النيابة الإدارية التحقيق فيها ينطوي علي مخالفة دستورية لنص المادة ١٩٧ من الدستور التي أعطت للنيابة الإدارية ولاية توقيع الجزاءات التأديبية في المخالفات الإدارية والمالية التي تتولي تحقيقها وما يحال إليها, فقرارات

---

[١] د. مياده عبد القادر, مرجع سابق, ص١٥٩ وما بعدها.
د. سعد خليل, مرجع سابق, ص٧٦.
[٢] د. عبد الفتاح بيومي حجازي, مرجع سابق, ص٣٥٢.
[٣] د. مياده عبد القادر, ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء, مرجع سابق, ص ١٦٦.

الجزاء التي توقعها السلطات الرئاسية أو مجالس التأديب في قضايا باشرت النيابة الإدارية التحقيق فيها تعد باطلة عند صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نظام مجالس التأديب علي غرار ما حدث بالنسبة لقرارات المحاكم العسكرية لأفراد الشرطة علي أثر صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القضاء العسكري للشرطة[1].

وبناء عليه فإننا نري وجوب إلغاء نص المادة ٤٦ من قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م لتعارضها مع ما قرره المشرع الدستوري بمقتضي نص المادة ١٩٧ التي أعطت النيابة الإدارية الولاية العامة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية وولاية توقيع الجزاءات التأديبية في القضايا التي باشرت فيها التحقيق.

ونرى وجوب النص على هذه الحالة في قانون النيابة الإدارية الجديد ووجوب النص على خضوع كافة العاملين في الدولة – بالنسبة للمخالفات الإدارية والمالية– إلا ما استثناه الدستور بنص صريح, وأري أن يقتصر نطاق هذا الاستثناء علي مجالس التأديب الخاصة بالفئات التي استثناها الدستور بنص صريح.

كذلك نري أن المادة ٤٦ السابق الاشارة إليها تتعارض مع ما قرره المشرع الدستوري في المواد ١٨٤ و١٨٥ و ١٨٦ و ١٨٨ و ١٩٠ و ٩٤ و٩٦ و٩٧ من الدستور, وهو ما نتناوله بالتفصيل في الفرع التالي.

[1] د. مياده عبد القادر, التعليق علي أحكام المحاكم التأديبية بانعدام قرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية, مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية مجلة قضائية محكمة, جامعة الاسكندرية, المجلد الأول, العدد الثاني, ٢٠١٧, ص ٢٤.

الفرع الثاني

مدى دستورية النصوص اللائحية التي تلغي ولاية النيابة الإدارية

بمطالعة قوانين الهيئات العامة نجدها قد أجازت لتك الهيئات أن تضع لائحتها الداخلية وذلك دون التقيد بالقواعد المالية والحكومية المعمول بها, وانفاذًا لتلك القوانين صدرت تلك اللوائح والتي وجدنا أن بعض نصوصها قد تضمنت استبعاد اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بتلك الجهات والهيئات.

وقانون شركات قطاع الأعمال العامة الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والذي بمقتضاه تم استبدال شركات القطاع العام بالشركات القابضة والشركات التابعة لها، يعد أبرز القوانين التي نصت على إصدار لوائح تنظم شئون العاملين بالشركات القابضة والشركات التابعة، والتي نصت – أي لوائح الشركات القابضة والتابعة لها– في بعض نصوصها على تقييد بل واستبعاد ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق، ومن أمثلة تلك النصوص المادة الثالثة من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الفقرة الثالثة والتي نصت على أن رئيس وأعضاء مجلس الإدارة بالشركات القابضة لا يعتبرون من العاملين بالشركة، وبناء عليه تغل يد النيابة الإدارية عنهم وفقًا للمادة ٤٤ من القانون السابق[١].

أما الشركات التابعة الخاضعة لقانون شركات قطاع الأعمال العام فتسري بشأن واجبات العاملين بها والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣[٢], وذاك أدى

---

[١] تنص المادة ٤٤ من قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م على أن تسري في شأن العاملين بالشركات القابضة للتحقيق معهم وتأديبهم أحكام المواد ٧٨، ٧٩، ٨٠ و ٨١، ٨٢، ٨٣، ٨٥، ٨٦، ٨٧، ٩١، ٩٢، ٩٣ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨.

د. عبد الله قنديل، مرجع سابق، ص ٣٧.

[٢] صدور اللوائح الخاصة بالشركات التابعة أدى إلى انحسار ولاية النيابة الإدارية بل والمحاكم التأديبية عن التحقيق وتأديب العاملين بتلك الشركات؛ إلا في حالات ثلاث:

أولها: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالشركات التابعة بناء على إبلاغ عضو مجلس الإدارة المنتدب بالشركة التابعة، أو بناء على إبلاغ رئيس الشركة القابضة، وتعاد الأوراق إلى العضو المنتدب أو رئيس الشركة القابضة مع عدم جواز الإحالة إلى المحاكم التأديبية، ونلاحظ أن اختصاص النيابة بالتحقيق هنا اختصاص مشروط.

إلى انحسار ولاية النيابة الإدارية بل والمحاكم التأديبية عن التحقيق وتأديب العاملين بتلك الشركات التابعة.

وتلك النصوص اللائحية تخالف ما أقره الدستور في المادة ١٩٧ والتي أعطت النيابة الإدارية الولاية العامة في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية وتوقيع الجزاء المقرر لجهة الإدارة وإقامة الدعوى التأديبية, وأن الغاية من وراء ذلك هي وضع ضمانة للعامل بامتثاله للتحقيق أمام هيئة قضائية تتمتع بالاستقلالية والحيدة، و "أن قانون النيابة الإدارية من القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي تتناول ضمن أغراضها تنظيم حماية المال العام وغير ذلك من الأمور التي تحفظ أمن المجتمع وسلامة وحماية بنيانه الاقتصادي والاجتماعي, وهذه القوانين يمتد تطبيقها إلى الكافة وليس مقصورًا على شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام"[١].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها على أنه "لا يجوز للوائح أن تتضمن ما يخالف أحكام تلك القوانين ولا يجوز تعديل نص قانوني أو استبعاد تطبيق أحكامه بلائحة وهي أداة أدنى، وإنما يتم ذلك بذات الأداة أي بقانون..."[٢].

ثانيًا: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية أو أعضاء مجالس الإدارة المنتخبين بهذه الشركات التي صدرت لوائحها، وذلك بناء على القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية على العاملين بالمؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات الخاصة، وذلك بالنسبة للمخالفات المالية والإدارية التي تقع من هؤلاء، وتختص المحاكم التأديبية بالفصل في الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من أعضاء مجالس إدارات التشكيلات النقابية المشكلة طبقًا لقانون العمل، وذلك حسب نص المادة رقم ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٥، وتختص النيابة الإدارية بمباشرة تلك الدعوى.

ثالثًا: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع أعضاء الإدارات القانونية بشركات قطاع الأعمال العام التي صدرت لوائح خاصة بها، استنادًا إلى نص المادة ٤٢ من قانون العمل رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، والتي نصت على أن تضع الشركات بالاشتراك مع النقابة العامة للمحامين لائحة النظام الخاص بأعضاء الإدارة القانونية بها، ... وإلى أن تصدر هذه اللائحة تسري بشأنهم أحكام قانون الإدارات القانونية بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

وطالما لم تصدر هذه اللوائح يظل الاختصاص معقودًا للنيابة الإدارية بالتحقيق معهم.

[١] المحكمة الإدارية العليا القضية رقم ١٥٤١٠ لسنة ٥٥ ق جلسة ٢٠١٣/٥/١٩.

[٢] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٦٨٧٧ لسنة ٥٢ ق جلسة ٢٠٠٨/٥/١٧.

وهذا عين ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في قضائها بأنه "ولإن أجاز قانون الهيئات العامة أن تضع الهيئة لائحتها الداخلية دون التقيد بالقواعد الحكومية إلا أنه لا يجوز لتلك اللائحة أن تخرج عن النظام العام الإداري والمالي المتمثل في المبادئ والأسس العامة الجوهرية الحاكمة لتلك الأنظمة على مستوى الدولة"[١].

هذا وقد نصت المادة ١٩٧ من الدستور على أنه "... وهذا كله وفقًا لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى..."، ووفقًا لذلك فإنه لا يجوز للوائح أن تقيد أو تعدل أو تلغي اختصاصات النيابة الإدارية, وحتى لو أحالت القوانين إلى الجهة لوضع لوائحها دون التقيد بالقواعد المالية والحكومية[٢].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن "الأمور التي احتجزها الدستور ليكون التشريع فيها بقانون درجة السلطة التشريعية لا يجوز تنظيمها أو تعديل أحكامها أو إلغاؤها بأداة أدنى من القانون وإلا كانت مخالفة الدستور حيث نص الدستور على أن يكون تحديد اختصاص الهيئات القضائية بقانون فلا يجوز للائحة ذلك[٣].

وبناء عليه فإن فإننا نري أن تلك النصوص اللائحية التي تلغي أو تقيد أو تعدل أو تستبعد اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بتلك الهيئات أو الشركات تشوبها شبهة عدم الدستورية, بما يستوجب معه إلغاؤها وإحلال النص على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين بتلك الهيئات والشركات.

فيجب أن تكون الأحكام الواردة بتلك اللوائح متفقة مع أحكام الدستور وإلا شابها عدم الدستورية حال تعارضها مع ما قرره الدستور والذي يأتي علي قمة مراتب التدرج القانوني, بما يتوجب معه اعتبار تلك النصوص اللائحية المتعارضة مع نص المادة ١٩٧ من الدستور مشوبة بعدم

---

[١] المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٦٣٨ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٩/١/٢٨.
[٢] د. سعد خليل، مرجع سابق، ص ٧٨.
[٣] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤ لسنة ١ قضائية.

الدستورية حال صدورها عقد صدور الدستور وبدء العمل به، واعتبارها منسوخة حال وجودها قبل العمل بالدستور.

الخاتمة

كفل المشرع الدستوري في نص المادة ١٩٧ الخاص بالنيابة الإدارية مجموعة من الضوابط الحاكمة للمشرع حال تنظيم اختصاصات النيابة الإدارية.

وقد أصبح لزاما علي المشرع أن يتدخل بتنظيم تشريعي لولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء, وذلك من أجل تحديد الضوابط الموضوعية لهذه الولاية, ولوضع حدا للجدل الدائر علي الساحة الفقهية وأروقة العدالة, وهو ما أثر سلبا علي مسائلة الموظفين, وأحدث خللا في منظومة التأديب في مرافق الدولة.

التوصيات:

أولا: نشيد بالمشرع سرعة تعديل قانون النيابة الإدارية ليتوافق مع ما نص عليه الدستور, وذلك بتحديد نطاق اختصاص النيابة الإدارية بكل ما يتعلق بالمال العام والمخالفات الإدارية أيًا كانت الجهة التي تقع فيها المخالفة، إلا ما استثنى بنص دستوري.

ثانيا: نشيد بالمشرع تحديد نطاق سلطة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات بالسلطات المقررة لجهة الإدارة في غير الحالات التي تنفرد فيها المحاكم التأديبية بتوقيع الجزاء..

رابعا: وجوب إلغاء المادة ١٢ و ٤٦ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م, وذلك لتعارضهما مع المادة ١٩٧ من الدستور, وأن تستبدل باختصاصها بتوقيع الجزاء في الحالات التي تتولي فيها التحقيق.

خامسا: نشيد بالمشرع سرعة إصدار قوانين السلطة القضائية, وخاصة قانون النيابة الإدارية لشدة الحاجة إلى تعديل هذا القانون.

سادسا: ضرورة أن يتضمن قانون النيابة الإدارية – المنتظر صدوره– جميع القواعد المتعلقة بالمخالفات التأديبية التي تحقق فيها النيابة الإدارية، والإحالة للتحقيق, وضمانات التحقيق، وإجراءات توقيع الجزاء وضماناته، واجراءات الطعن علي هذا القرار أمام المحكمة التأديبية

المختصة, وقواعد الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ومباشرة النيابة الإدارية للدعاوي والطعون التأديبية.

سابعا: يجب أن يحدد قانون النيابة الإدارية المنتظر الفئات التي تدخل في نطاق ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق والفئات المستثناة، وكذلك ضرورة النص على الفئات التي تخضع لولاية النيابة الإدارية بالتأديب والفئات التي تخرج عن هذه الولاية، وكل ذلك بما يتوافق مع نص المادة ١٩٧ من الدستور.

ثامنا: نشيد بالمحكمة الدستورية العليا سرعة الفصل في دستورية النصوص القانونية التي تلغي أو تقيد ولاية النيابة الإدارية الدستورية.

قائمة المراجع

المراجع العامة:

- د. إسلام إحسان، الدفوع في التأديب فقها وقضاء وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٦, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠١٨.
- د. السيد خليل هيكل, القضاء الإداري المصري, بدون دار نشر, ٢٠٠٥.
- 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.
- د. ثروت عبد العال أحمد ود. عبد المحسن سيد ريان, مبادئ القضاء الإداري مبدأ المشروعية – مجلس الدولة – دعوي الإلغاء, مطبعة بداري, ٢٠١٩ – ٢٠٢٠.
- م. جلال الأدغم, مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام المحكمة الإدارية العليا, دار الكتب القانونية, ٢٠١٠.
- د. دويب حسين صابر ود. خضر محمد عبد الرحيم ود. أحمد سليمان عبد الراضي, الوسيط في القانون الدستوري, مطبعة بداري, بدون سنة نشر.
- د. زكريا زكريا الزناري, التحقيق الإداري, دار مصر للنشر والتوزيع, القاهرة, الطبعة الأولي, ٢٠١٩.
- م. سمير عبد الله سعد, التحقيق الإداري "مبادئ التأديب – الوثائق", منشأة المعارف بالإسكندرية, ٢٠١٤.
- د. سليمان الطماوي, مبادئ القانون الإداري, دار الفكر العربي, الطبعة الثانية, ١٩٦٦.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب, راجعه ونقحه د. عبد الناصر عبد الله سمهدانه ود. حسين إبراهيم خليل, دار الفكر العربي, ١٤٣٥هـ – ٢٠١٤م.
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة, المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة, منشأة المعارف بالإسكندرية, بدون سنة نشر.

- م. عبد الوهاب البنداري, العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة, دار الفكر العربي, بدون سنة نشر.
- د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، ١٤٢٧هـ – ٢٠٠٦م.
- د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية دراسة تحليلية تطبيقية مزودة بأحدث أحكام المحكمة الإدارية العليا, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٤٢٩هـ – ٢٠٠٨م.
- د. فهمي عزت, سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء, بدون دار نشر, بدون سنة نشر.
- د. ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, ١٩٩٥.
- م.د. محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- د. محمد ماجد ياقوت, أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة, منشأة المعارف بالإسكندرية, ٢٠٠٠.
- د. محمد ماهر أبو العينين, سلسلة المرافعات الإدارية, الطعن في الأحكام الإدارية والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا, بدون دار نشر, بدون سنة نشر.
- د. نصر الدين سعدي، تعدد السطات التأديبية وآثاره، شرح تفصيلي وتحليلي للسلطات التأديبية في مصر بالمقارنة بالسلطات التأديبية في كل من فرنسا وألمانيا, دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٣٠هـ – ٢٠٠٩م.

المراجع المتخصصة:

- م. سامح شفيق عقل أبو العزم, الاستدراكات الفنية علي التعليمات الفنية, دار روائع القانون للنشر والتوزيع, الطبعة الأولي, ٢٠١٩.
- د. شعبان أحمد رمضان، ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها، دار النهضة العربية، الطبعة الأولي, ٢٠١٥.
- د. عائشة سيد أحمد محمود, خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته أمام النيابة الإدارية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٤٤٠هـ – ٢٠١٩م.

- د. عبد الفتاح بيومي حجازي, أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية, المركز القومي للإصدارات القانونية, طبعة ٢٠١١.
- د. ميادة عبد القادر إسماعيل، ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠١٩.
- م. كمال الشحات, ضوابط التحقيق التأديبي والمآخذ القضائية عليه "فنيا ومسلكيا" بميزان المحكمة الإدارية العليا, مطبعة الآيات, الطبعة الأولي, ٢٠١٧.

الرسائل:

- د. ضياء الدين سعد أحمد يونس، سلطة هيئة النيابة الإدارية بين الدستور والقانون (دراسة مقارنة), رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، ٢٠١٩.
- د. مصطفي محمود أحمد عفيفي, فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها, رسالة دكتوراه, ١٩٧٦.

المجلات القانونية:

- د. أمل عبد العال محمد متولي, أحكام ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية (علي ضوء دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والتشريعات ذات الصلة), مجلة الدراسات القانونية "مجلة علمية محكمة", العدد الثاني والخمسون, يونيو ٢٠٢١.
- د. عبد الغفار سليمان، مقال بعنوان "تطوير النيابة الإدارية"، المؤتمر السنوي الثانوي، جامعة القاهرة، أبريل، ٢٠١٣.
- د. مياده عبد القادر, التعليق علي أحكام المحاكم التأديبية بانعدام قرارات لجان التأديب بالنيابة الإدارية, مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية مجلة قضائية محكمة, جامعة الاسكندرية, المجلد الأول, العدد الثاني, ٢٠١٧.

الدساتير:

- دستور جمهورية مصر العربية (٢٠١٤).
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

- المناقشات التحضيرية للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور, محضر الاجتماع السادس والثلاثون (في ١٧ نوفمبر ٢٠١٣).

القوانين:

- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
- قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.
- قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.
- قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م.
- القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات.
- قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١م.
- قانون العمل رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.
- القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦م بإصدار قانون النقابات العمالية والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١.
- القانون رقم ٨٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن حالات إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم, منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٨ تابع (أ) بتاريخ ٢٠١٥/٧/٩.
- مشروع قانون النيابة الإدارية المعروض حاليًا على مجلس الشعب.

اللوائح والتعليمات:

- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.
- تعليمات النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦.

الأحكام القضائية:

- بعضا من أحكام المحكمة التأديبية غير المنشورة.
- بعضا من أحكام المحكمة الإدارية العليا.
- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦٢ لسنة ٣١ ق. دستورية بجلسة ٢٠١٣/٤/٧.

- القضية رقم ١٢ لسنة ٣٨ ق دستورية, والقضية رقم ٩١ لسنة ٣٩ ق دستورية، ما زالتا متداولتين أمام المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها.

الملخص

استحدث دستور ٢٠١٤ اختصاص جديد للنيابة الإدارية وهو سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية وربطه بولايتها في التحقيق, وجاءت المادة ١٩٧ منه مؤكدة علي الولاية العامة للنيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية وتوقيع الجزاءات التأديبية في المخالفات التي تتولي تحقيقها, وحددت نصاب هذه الجزاءات بما تملكه جهة الإدارة التابع لها الموظف الذي تتولي التحقيق معه, وبما لا يقع في نصاب الجزاءات التي توقعها المحاكم التأديبية المختصة.

وأصبح لزاما علي المشرع أن يتدخل لتنظيم ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء, وذلك من أجل تحديد ضوابط هذه الولاية, ولحسم الجدل الثائر علي الساحة الفقهية وأروقة العدالة, وهو ما أثر سلبا علي مسائلة الموظفين, وأحدث خللا في منظومة التأديب في مرافق الدولة.

وعدم تعديل النصوص المنظمة لسلطة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء التأديبي سواء في قانون النيابة الإدارية أو في قوانين التوظيف الأخرى وعدم توافقها بل وتعارضها مع ما قرره الدستور في المادة ١٩٧ منه, أثر علي الأحكام القضائية في مجال التأديب, ووجدنا الكثير منها ينفي ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاء, بما أدي إلي تعطيل نص المادة ١٩٧ من الدستور, وهذا أمر جل خطير, فالمعلوم أن المحكمة الدستورية العليا تملك وحدها تعطيل العمل بنصوص الدستوري.

وقد قدمنا في هذا البحث مجموعة من الضوابط والتوصيات التي يمكن للمشرع أن يهتدي بها وهو بصدد إصدار قانون النيابة الإدارية المنتظر صدوره, والقوانين الأخرى ذات الصلة.