



دور الأجهزة والمجالس المعاونة للحكومة

في مجال الوظيفة العامة

الدكتور

عبدالله حنفي عبدالعزیز عبد العزیز

أستاذ مساعد كلية الحقوق جامعة المنوفية

abdallahhanafy909@gmail.com

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ
أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

الآية (٣٢) سورة البقرة

(تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.)

المادة (٢١٨) من الدستور المصرى الصادر سنة ٢٠١٤

مقدمة

يُعد إصلاح نظام الخدمة المدنية بعناصرها المختلفة ضرورة قصوى من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث تعالت الأصوات بالأخذ بنظام الحوكمة وتطبيق مبادئ الشفافية والمحاسبة وصولاً لتطبيق مبادئ الحكم الرشيد^(١).

وتعتبر الخدمة المدنية أداة الربط بين الدولة والمواطنين عبر الأجهزة والإدارات والهيئات الحكومية التي تقدم خدماتها للمواطنين على مدار الساعة وتتفاعل مع متطلبات المواطنين واحتياجاتهم المتجددة والمتطورة ولذلك هناك إرتباط وثيق بين النظام السياسى والخدمة المدنية التي تعتبر الذراع الإدارى والتنفيذى لسياسات وتوجهات هذا النظام السياسى^(٢).

ولذلك سعت الحكومة المصرية كغيرها من حكومات دول العالم إلى إدخال العديد من الإصلاحات على نظام الخدمة المدنية لضمان فاعليته وتطوره ومرونته فى الاستجابة للمتطلبات والاحتياجات الاجتماعية الحديثة، مع الأخذ بكل ما من شأنه تطوير العمل فى الجهاز الإدارى للدولة سواء تمثل ذلك فى الأخذ بنظام الحكومة الإلكترونية وتنمية قدرات وكفاءة العاملين بالجهاز الإدارى للدولة عن طريق التدريب المستمر والتقييم^(٣).

ومن ذلك أيضا إنشاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية^(٤) التى تساهم فى مساعدة الحكومة على النهوض بعناصر الخدمة المدنية وضمان تطبيق مبدأ الثواب والعقاب ووضع الضوابط لضمان تطبيق القواعد القانونية واللائحية بشكل كامل فى جميع الوحدات الإدارية التابعة للدولة. ويعتبر تنظيم وتطوير هياكل وحدات الجهاز الإدارى للدولة وإدخال تعديلات متلاحقة عليه من وسائل النهوض بكفاءة الموظفين العاملين بهذه الوحدات الإدارية، ومن الجدير بالذكر أن الأجهزة والهيئات والمجالس المعاونة للحكومة تقوم بدور مهم فى هذا المجال. حيث لا ينحصر اختصاصها فى المجال الرقابى والإشرافى فقط، بل يتجاوزه لوضع الأطر والمعايير الكفيلة

(١) د/ نيفين زكريا محمد - الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصرى المعاش - دراسة تحليلية مقارنة فى ظل قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ . بحث فى مجلة كلية التربية - جامعة عين شمس - العدد السابع والعشرين - الجزء الثالث - ٢٠٢١ . ص ٣٥٣ .

(٢) د/ بكر القبانى - الإدارة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٦٨ . ص ١٠٤ وما بعدها .
حيث يقرر سيادته أن " الحكومة هى التى تباشر الوظيفة الحكومية وتتمثل فى رسم السياسة العام الداخلية والخارجية بينما تقوم الإدارة العام بممارسة الوظيفة الإدارية وهى تتمثل فى تنفيذ السياسة العامة" .

(٣) د/ نيفين زكريا محمد - المرجع السابق، ص ٣٥٥ .

(٤) د/ السيد عبد الملك ترمكى - دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى تفعيل الأداء الحكومى والبرلمانى - الطبعة الأولى سنة ٢٠١٥، بدون ناشر، وراجع أيضا: د / خالد حمدان العميرى - دور أجهزة الرقابة الإدارية فى مقاومة الفساد الإدارى - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية ٢٠٢١ . ص ١٧٦ وما بعدها .

بالإرتقاء بمستوى العاملين عن طريق التثقيف والتدريب، وكذلك عن طريق إبداء الرأي والمشورة وتقديم المقترحات بشأن جميع القواعد القانونية واللائحية المنظمة لعمل الجهاز الإدارى بالدولة وتقييم الإدارة بصورة مستمرة وفرض رقابة فعالة فى المجال المالى والإدارى بما يضمن عدم إهدار الأموال العامة أو العبث بها أو التعدي عليها.... إلخ.

ومن التعريفات المهمة للخدمة المدنية ما قال به بعض الفقه من أنها: "..... ويرتبط اصطلاح الخدمة المدنية بإصلاح هذا الجهاز من خلال تقوية قدرته على القيام بالوظائف الأساسية وخدمة الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للجماهير، فعلى جهاز الخدمة المدنية أن يستجيب لاحتياجات المجتمع وأن يقوم بتقديم الخدمات بأسعار مقبولة وبشكل خلاق، سعياً لتنفيذ السياسات العامة للدولة...."^(١)

وقيل أيضا فى تعريف الخدمة المدنية "..... الخدمة المدنية بمثابة مجال لاحتراف العاملين بها وتتميز باستقلال نسبي عن ضغوط السياسة وجماعات المصلحة، كما تخضع للقوانين واللوائح وليس للأهواء والرغبات الشخصية، كما تمارس عملها تحت إشراف إدارة مركزية لشئون الأفراد تقوم بتنظيم وإدارة شئون العاملين على المستوى الحكومى وأخيراً ترتبط الوظائف العامة الحكومية بالسياسات العامة والموازنة العامة للدولة التى تحدد الأجور والرواتب لأعضاء الخدمة المدنية فى الجهاز الحكومى"^(٢).

ومن آليات إصلاح نظام الخدمة المدنية الاستعانة بجهات فنية واستشارية ورقابية يتم إلحاقها بمؤسسات الخدمة المدنية لتكون عوناً للحكومة فى تطوير وإصلاح نظام الخدمة المدنية وذلك طبقاً للتحديث المستمر لمنظومة القواعد القانونية التى تحكم الخدمة المدنية، والتى تعمل باستمرار على إنشاء هيئات متخصصة تحظى بقدر من الاستقلال وتتحرر من الضغوط السياسية حتى تستطيع إبداء الرأي وتقديم المقترحات الكفيلة بالإصلاح الإدارى بطريقة موضوعية ومحايدة.

ومن التجارب الدولية فى الاستعانة بهيئات وأجهزة مستقلة ما اتبعته " ماليزيا"^(٣) بإنشاء لجنة الخدمة العامة والتى تعتبر هيئة قومية مستقلة تقوم على شئون تعيين الموظفين فى الخدمة المدنية وترقيتهم ونقلهم وإحالتهم للتقاعد للأسباب القانونية المحددة علاوة على وضع الضوابط الكفيلة بضبط سلوك الموظفين فى الخدمة المدنية إلى غير ذلك من الشئون الوظيفية المختلفة.

(١) مشار إليه فى د/ نيفين زكريا محمد - الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصرى المعاش، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٦٠. وراجع أيضا: د- أحمد حافظ نجم - الاجهزة المركزية للوظيفة العامة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية- مركز البحوث سنة ١٩٧٩، ص ٨ وما بعدها.

(٣) المرجع السابق، ص ٣٦٦ و ٣٦٧

وكان من بواعث صدور قانون الخدمة المدنية الجديد سعى الحكومة المصرية إلى تقليص عدد الموظفين فى الأجهزة الإدارية للدولة والأخذ بنظام المعاش المبكر مع تقديم حوافز للراغبين فى تطبيقه والتدقيق فى تعيين أعداد جديدة من الموظفين فى الجهاز الإدارى للدولة ووضع ضوابط صارمة فى مجال التعيين لعل أهمها أن يتم عن طريق بوابة الحكومة المصرية الإلكترونية التابعة للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لمحاربة الفساد والمحسوبية والمحاباة فى التعيين بالوظائف الحكومية^(١)، وأخذت مصر كذلك بنظام عدم تعارض المصالح فى الوظائف الحكومية^(٢) وغير ذلك من الإجراءات المشددة التى تؤدى إلى ضبط العمل بالجهاز الإدارى للدولة والرقابة إدارياً ومالياً على عناصره المختلفة.

والذى دفعنا للقول السابق تلك الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى عاصرت إصدار قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وما شهدته الجهاز الإدارى للدولة من تضخم فى الهيكل التنظيمى له، وزيادة عدد العاملين به دون حاجة فعلية بما يُعرف بالبطالة المقنعة، وكذلك كان هناك تضخم وتداخل وأحياناً تشابك فى القواعد القانونية واللائحية التى تحكم وتنظم الوظيفة العامة، علاوة على إرهاق ميزانية الدولة بأعباء كبيرة نتيجة هذه السلبيات. فى الجهاز الإدارى للدولة وعدم تحقيق الكفاءة فى الأداء مما أدى إلى عدم رضاء المواطنين عن الحكومة وتوتر العلاقة بينهما.

فكان لزاماً على القانون الجديد أن يعمل على حل هذه المشكلات، وذلك بالاهتمام بالعنصر البشرى (الموظف العام) عن طريق: انتقاء العناصر الجديرة بالعمل فى الجهاز الإدارى للدولة عن طريق وضع ضوابط لإجراءات التعيين تتضمن المساواة والشفافية وتضمن اختيار أفضل العناصر البشرية عن طريق اخضاعهم لاختبارات مركزية وترتيب قائمة المقبولين حسب درجة نجاحهم فى هذه الاختبارات، وبعد التعيين يخضع الموظف لفترة اختبار يتم تشبيته إذا اجتازها

(١) د/ أحمد حافظ نجم . الأجهزة المركزية للوظيفة العامة المنظمة العربية للعلوم الإدارية - ١٩٧٩ - ص ١٠ وما بعدها، د/ سليمان محمد الطماوى - مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٧، ص ١٠٠ وما بعدها .

(٢) راجع مدونة السلوك الوظيفى للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة - الصادرة عن وزارة التخطيط والإصلاح الإدارى، مجلة النيابة الإدارية - العدد ١٤ ابريل سنة ٢٠١٩، حيث جاء بالمادة رقم (١٥) من المدونة " يتعين على الموظف العام الالتزام بما يلي:

• الامتناع عن مزاوله أية أعمال أو القيام بأى نشاط من شأنه أن يؤدى إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهرى أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسئولياته الوظيفية أو تتصل بأعمال وظيفته من جهة أخرى
• إعلام الرئيس المباشر خطياً وبشكل فوري فى حال تضارب المصالح مع أى شخص فى تعاملاته مع الحكومة أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكاً حول الموضوعية التى يجب أن يتعامل بها.

بنجاح مع توفير التدريب المستمر له وتطوير وتنمية كفاءته، مما حدا بالمشرع إلزام كل جهة إدارية بإنشاء لجنة للموارد البشرية بها تقوم بكل ما من شأنه رفع كفاءة الموظف العام وتنمية الثقافة القانونية بحقوقه وواجباته واختصاصاته القانونية^(١).

وتستدعي المبادئ الحديثة في الإدارة العامة تنوع وسائل وأساليب الرقابة لمحاصرة الفساد الإداري من جميع جوانبه والتأكد من تطبيق مبادئ الشفافية والمساواة بين المتعاملين مع الأجهزة الإدارية، بل والمساواة بين العاملين في هذه الأجهزة أنفسهم عن طريق تحديد معايير الجزاء والثواب وإقرار نظام للحوافز للتشجيع على تحسين الخدمات في هذه الأجهزة.

وتستعين الإدارة (الحكومة) بمجموعة من الأجهزة الفنية والرقابية المتخصصة في هذا المجال كالجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركز للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة النيابة الإدارية... الخ.

وليس معنى هذا اعتماد الإدارة على هذه الأجهزة الرقابية اعتماداً كلياً والتنازل عن دور الحكومة المركزي في تنظيم الوظيفة العامة وراقبتها بل إن هذه الأجهزة تعتبر بمثابة جهات مساعدة ومساعدة للحكومة^(٢) في ضبط وتنظيم العمل داخل الأجهزة الإدارية والكشف عن المخالفات وبيان أوجه القصور واقتراح العلاج مع وضع القواعد الخاصة لرفع كفاءة العاملين مما ينعكس على حسن الإداء بصفة عامة في جميع أجهزة الدولة.

وقد يُنشأ القانون هيئات أو جهات مستقلة تقوم بدور الوسيط بين الإدارة والمتعاملين معها درءاً للمنازعات القضائية وللحفاظ على العلاقة الطيبة بين الإدارة والمتعاملين معها عن طريق حل المنازعات بطريقة ودية.

ولذلك عرفت السويد وإنجلترا وفرنسا وغيرهم من الدول نظام المفوض البرلماني أو الأبودسمان أو وسيط الجمهورية أو المدافع عن الحقوق^(٣) وغير ذلك من التسميات وكانت المهمة الأساسية لهذه الهيئات أما ممارسة رقابة مباشرة على أعمال الإدارة وعندئذ يمكنها التدخل لتنبية الإدارة إلى الخطأ في العمل الإداري.

(١) راجع د/ محمد باهى أبو يونس - الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة - دار الترجمة الجديدة سنة ٢٠١٦ ص ١٤٥ وما بعدها، د/ بدوى عبد العليم سيد محمد - مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٦، ص ٢٩٥ وما بعدها.

(٢) د/ محمود عاطف البنا - الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية - أغسطس سنة ١٩٧٤ . ص ١١.

(٣) راجع د/ محمد على أحمد معوض - نظام المدافع عن الحقوق لحل المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية بدون تاريخ، ص ٤١ وما بعدها .

وقد يعلم الوسيط أو المفوض بوجود منازعة ما عن طريق تقديم أصحاب الشأن شكوى له تتضمن عناصر المشكلة، فتقوم الجهة الوسيطة - بدورها - بفحص الشكوى والعمل على حلها بطريقة ودية عن طريق التواصل مع الجهة الإدارية المختصة وتقريب وجهات النظر بينها وبين مقدم الشكوى. ورغم استقلال هذه الجهات أو الهيئات بصورة كبيرة عن الإدارة إلا أنها تقوم بدون المساعد او المعاون لها في حل المشاكل التي قد تنور بينها وبين المتعاملين معها والحد من المنازعات القضائية تخفيفاً عن كاهل القضاء ولضمان سرعة حل المشكلة بعيداً عن الإجراءات القضائية الطويلة والمعقدة (١).

ولا يقتصر دور المفوض أو الوسيط على محاولة حل المنازعات بطريقة ودية (٢) بل أن دوره يتخطى ذلك بكثير حيث يساهم عن طريق ملاحظاته واقتراحاته في توجيه الجهات الإدارية إلى التطبيق الصحيح للقانون ويضع أمام أعينها أوجه القصور في العمل الإداري ويقترح عليها سبل علاجها ووسائل عدم تكرارها في المستقبل، مما يضمن تحسين العمل الإداري عن طريق اكتشاف أخطاء الإدارة وتقديم المقترحات لمنع تكرارها في المستقبل وطرق علاجها والقضاء عليها وصولاً لحل مناسب.

ويعتبر تقرير رقابة على جهة الإدارة وتصرفاتها المختلفة إنصاراً لمبدأ المشروعية وترسيخاً لقاعدة عدم حرية الإدارة في التصرف، حيث تمثل الرقابة على الإدارة مانع لها من تجاوز القواعد القانونية وحداً فاصلاً يحول دون التعدي على حقوق وحريات الأفراد (٣).

وتتنوع طرق وأساليب الرقابة على الإدارة ولعل أبرز هذه الصور وأكثرها تناولاً في الكتب المتخصصة تلك الرقابة التي يمارسها القضاء لا سيما الإداري على جهة الإدارة، ليفحص من

(١) د/ مجدى عبد الحميد شعيب - الوسيط في القانون العام - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٥، ص ٨٥ وما بعدها .

(٢) راجع د/ مجدى عبد الحميد شعيب - المفوض البرلمانى ودوره فى حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها - مجلة الأمن والقانون - دولة الإمارات العبية المتحدة - السنة (١٨) العدد (٢) يوليو ٢٠١٠، ص ٤ وما بعدها .

(٣) د/ عاطف محمود البنا - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية - اغسطس سنة ١٩٧٤، ص ٣، د/ سامى جمال الدين - الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون - مؤسسة حورس الدولية - بدون تاريخ ص ٩ وما بعدها

د/ وجدى ثابت غيريال - الرقابة على أعمال الإدارة - القضاء الإدارى - دار النهضة العربية ١٩٨٨، ص ٧ وما بعدها .

خلالها - أى الرقابة - مدى مشروعية التصرفات الصادرة عن الإدارة وتوافقها مع صحيح القانون (١).

ومن صور الرقابة على الإدارة تلك الرقابة التى تمارسها الهيئات والمجالس المنتخبة (البرلمان) والمجالس المحلية.

وهناك صورة أخرى من الرقابة تمارسها هيئات أو جهات رقابية وغالبا ما يكون مستقلة عن الحكومة.

وقد تتبع بعض هذه الجهات السلطة التشريعية ويتبع بعضها الآخر السلطة التنفيذية ويغض النظر عن هذه التبعية فإنها تتمتع بنوع من الاستقلال يتيح لها العمل بحرية ومرونة. ولا تقتصر دور هذه الأجهزة أو الهيئات الرقابية على مجرد التفتيش والتقصي لاكتشاف الأخطاء التى ترتكبها الإدارة وإنما تقوم بدور حيوى ومهم فى سبيل فحص أسباب القصور أو الخلل فى العمل الإدارى وتقديم مقترحات بالحلول والعلاج وتقوم بكل ما من شأنه تحسين العمل الإدارى وجودته (٢).

وتقوم هذه الأجهزة أو الهيئات أحيانا بدو الوساطة بين الإدارة والمتعاملين معها لمحاولة إيجاد حلول للنزاع أو الخلاف بعيداً عن أروقة المحاكم توفيراً للوقت والجهد وتخفيفاً عن القضاء من كثرة المنازعات المعروضة عليه (٣)، ولضمان تحسين العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها تسعى إلى التوصل إلى حل ودى بالتراضى بدلاً من التوصل إلى حل قضائى يحمل معنى الإلتزام والإجبار، مما يعكر العلاقة بين الطرفين ويخلق عداً لا ينتهى مما ينعكس على الإداء الإدارى وحيوية ومرونة المرافق العامة.

وقد تقوم الإدارة بنوع من الرقابة الذاتية (٤) تصحيحاً لما قد يكون قد ارتكبه أحد موظفيها وإنفاذاً للموقف قبل أن يستفحل ويصل الأمر إلى عرض المسألة على القضاء.

(١) د/ مصطفى محمود عفيفى - الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية - الجزء الثانى - مسئولية الدولة عن أعمال السلطة العامة - كلية شرطة دى - الامارات العربية المتحدة سنة ١٩٩٠، ص ٥ وما بعدها، د/ سعيد عبد المنعم الحكيم الرقابة على أعمال الإدارة - دار الفكر العربى - بدون تاريخ، ص ٣٠٠ وما بعدها .

(٢) د/ عبد الله حنفى - السلطات الإدارية المستقلة - كلية الحقوق - جامعة المنوفية سنة ٢٠١٧ ص ٤٦ وما بعدها .

(٣) د/ مجدى عبد الحميد شعيب - المفوض البرلمانى ودوره فى حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها - مجلة الأمن القانونى - الامارات - السنة (١٨) العدد (٢) يوليو ٢٠١٠، ص ١١ وما بعدها.

(٤) د/ سامى جمال الدين - الرقابة على أعمال الإدارة - مرجع سابق، ص ٢٥٢ وما بعدها، د/ محمد ابراهيم الدسوقى - الرقابة على أعمال الإدارة - دار النهضة العربية سنة ٢٠١٨، ص ٥٧ وما بعدها .

فالرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة تعتبر من أهم وسائل الرقابة لأنها تحمل فى طياتها المعنى الوقائى أكثر من المعنى العقابى أو الجزى وتبث الثقة لدى المواطن فى الإدارة التي يتعامل معها عندما يتأكد من مدى حرصها على تصحيح أخطاءها بنفسها والذي يعتبر بمثابة نوع من الاعتذار مما يعزز أواصر العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها.

وسوف نركز فى طيات هذا البحث على تلك الرقابة التي تمارسها بعض الأجهزة والهيئات أو المجالس فى مجال الوظيفة العامة والتي لا تحمل معنى اكتشاف أخطاء الإدارة التي شابت تصرفاتها فقط وإنما تعتبر هذه الرقابة بمثابة مساعدة الإدارة (الحكومة) فى أداء عملها وذلك عندما تقوم هذه الجهات برسم سياسة التنظيم الإدارى وعمل ترتيب وتوصيف للوظائف وتحديد قواعد شغلها وإجراءاتها وتحديد حقوق وواجبات الموظفين وطرق ووسائل تأديبهم والبحث عن أى قصور أو خلل فى المنظومة الإدارية وتقديم الحلول والمقترحات لعدم تكرار هذا القصور وتلافيه فى المستقبل كما تساهم هذه الأجهزة فى تنقيف وتدريب الموظف العام وصقل قدراته وصولاً إلى عنصر بشرى كفاء وفعال وعصرى^(١).

وتعمل هذه الأجهزة أو المجالس على وضع القواعد الخاصة بمصروفات وإيرادات الجهات الإدارية بما يضمن عدم اهدار المال العام وعدم استغلال النفوذ أو التريح من جانب الموظف العام.

كما تقوم هذه الجهات بمكافحة الفساد الإدارى^(٢) بكافة أشكاله وصولاً إلى تحديد أسبابه وتقديم المقترحات للقضاء عليه وتعظيم قيم الشفافية، وتقوم هذه الهيئات بالعديد من الأدوار المهمة الأخرى للوصول إلى هدف محدد يتمثل فى انتظام العمل فى المرافق العامة بمرونة وبطريقة مستمرة وسلسلة ومتطورة وضرورة مواكبة المرافق العامة لآخر التطورات فى المجال الإدارى والتنسيق والتعاون مع كل الجهات ذات الصلة لتحقيق هذا الهدف.

ومن مقومات الاستقلال التي يجب أن تحظى بها الجهة الرقابية الطريقة التي يتم بها تعيين أعضاء هذه الجهة أو الهيئة، وصاحب سلطة التعيين وشروط هذا التعيين ثم ضمانات الأعضاء بعد تعيينهم كعدم القابلية للعزل وانفرادهم بوضع اللائحة المنظمة للعمل داخل الجهة

(١) د/ سليمان محمد الطماوى - مبادئ علم الإدارة العامة - مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٧، ص ٣٦٧ وما بعدها، د/ أحمد حافظ نجم - ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وترتيبها - دار الفكر العربى، سنة ١٩٧٦، ص ٣٤.

(٢) د/ السيد محمد حسن الجوهري - الفساد الإدارى وأثره على التنمية الاقتصادية - دار الفكر العربى سنة ٢٠١٨، ص ٣٣٩ وما بعدها، د/ محمد ابراهيم الدسوقي - الفساد الإدارى - دار النهضة العربية - سنة ٢٠١٥، ص ١١ وما بعدها، د/ أحمد السيد عطا الله - دور الجهاز الرقابية فى مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد - سنة ٢٠١٥ بدون ناشر ص ٢٢ وما بعدها .

أو الهيئة، ووجود استقلال فنى وإدارى ومالى عن الحكومة حتى ولو كان قرار تعيين أعضاء الهيئة أو الجهة بيد السلطة التنفيذية.

وقد يكون تعيين رئيس أو أعضاء الجهة الرقابية بقانون يصدر من السلطة التشريعية أو تكون تتبعها للبرلمان^(١) مما يرسخ استقلالها عن الحكومة ويؤكدته مثلما كان الوضع السائد فى مصر من تبعية الجهاز المركزى للمحاسبات لمدة طويلة للبرلمان قبل أن يتم تغيير هذه التبعية لتصبح لرئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) على ما سنرى لاحقاً.

ومن الجدير بالذكر أن الرقابة التى تمارسها بعض الجهات أو الأجهزة المستقلة^(٢) على الإدارة تتمتع بخصوصية وذاتية مهمة حيث يتسع مجال الرقابة التى تمارسها ليشمل - بجوار رقابة المشروعات - رقابة الملائمة، وهى رقابة تقلت أحياناً من بسط الرقابة القضائية عليها، وفى رقابة هذه الأجهزة على ملائمة تصرفات الإدارة قيلاً مهماً على الإدارة حتى عندما تمارس سلطتها التقديرية مما يعد تنويجاً لمبادئ حقوق الإنسان وحياته وتأكيداً لفرض القيود على جهة الإدارة بعدما كانت - لسنوات طويلة - هى التى تفرض القيود على حقوق الأفراد وحياتهم.

ويشمل عمل هذه الأجهزة الرقابية كافة الإدارات الحكومية على اختلاف أنواعها، وتشمل الرقابة على أعمال كافة أشخاص القانون العام وأيضاً أشخاص القانون الخاص عندما يُعهد إليهم بإدارة مرفق عام أو عندما تساهم الدولة بنسبة معينة فى رأس المال بعض الشركات الخاصة.

كذلك تمتد رقابة هذه الجهات إلى الإدارة المحلية بكل مستوياتها، وقد تمتد هذه الرقابة فى بعض الدول إلى الإداة القضائية بل والعسكرية^(٣) مثلما هو الحال فى السويد، حيث يملك المفوض البرلمانى فى السويد سلطة الرقابة على الجهات القضائية عندما تمارس الأعمال الإدارية وليست القضائية لأن هذه الأجهزة عندما تمارس عملاً قضائياً لا يجوز لأية جهة مهما كانت التدخل فى عملها أو رقابتها إلا عن طريق الطعن فى الأحكام أمام الجهة القضائية الاستئنافية.

ويتمتع المفوض أو الوسيط فى السويد بسلطات واسعة فى الرقابة سواء فى نطاق هذه الرقابة ومجالاتها أو فى نوع هذه الرقابة تشمل اختصاصاته كافة الجهات والإدارة المركزية أو

(١) راجع د/ جلال بندارى - العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزى للمحاسبات - بدون ناشر - سنة ٢٠٠١، ص ٩ وما بعدها.

(٢) راجع د/ عبد الله حنفى - السلطات الإدارية المستقلة - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠١٦، ص ١٩ وما بعدها.

(٣) د/ مجدى عبد الحميد شعيب - المفوض البرلمان ودوره فى حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها، المرجع السابق، ص ١٩ وما بعدها.

اللامركزية وكذلك الإدارة القضائية من محاكم وأقسام الشرطة ومقار النيابة العامة والسجون.... الخ^(١).

كذلك لا تقتصر هذه الرقابة على التأكد من مشروعية العمل الإدارى ومطابقته للقانون بل تمتد لتشمل التأكد من مطابقة الإجراءات التى قامت بها الإدارة للقانون، أى رقابة الملائمة حيث تُراقب وقت اتخاذ الإجراء ومدى كفايته ونطاقه وفاعليته، مما يمثل توفير ضمانة مهمة للمتعاملين مع الإدارة.

وتمتد هذه الرقابة لتشمل جميع تصرفات الموظفين فى الجهات الإدارية المختلفة، بل تمتد لتشمل رقابة الموظف خارج إطار الوظيفة وذلك إذا شكل سلوكه إساءة لسمعة الوظيفة وغالبا ما يتلقى المفوض أو الوسيط شكاوى عن هذا السلوك والذي يقوم - بدوره - بإحالتها إلى النائب العام مُعززة بما يؤيدها من مستندات^(٢).

ويمثل هذا النوع من الرقابة حماية فعالة للوظيفة العامة بكافة عناصرها ومنع الإساءة لها للحفاظ على الصورة الذهنية الجيدة لدى المواطن عن الإدارة مما يعزز العلاقة المتبادلة بينهما ويحتم على المواطن الإمتثال - طواعية - لأوامر الإدارة وتعليماتها حتى ولو تضمنت فرض بعض القيود عليه.

وإذا كانت الصورة البارزة لرقابة المفوض البرلمانى فى بعض الدول تتمثل فى مراقبة تصرفات الإدارة وكشف أخطائها، إلا أن هناك صورة أخرى لا تقل أهمية تتجلى فيها هذه الرقابة وتتمثل فى البحث عن طرق وأساليب تحسين العمل الإدارى من خلال الوقوف على أسباب القصور أو الخلل ومواطن وثغرات الضعف والخطأ^(٣)، حيث يقوم المفوض بتقديم المقترحات لإقالة الإدارة من عثراتها وتصحيح أخطاءها ومنع تكرارها فى المستقبل.

(١) المرجع السابق، ص ٢٣ وما بعدها .

(٢) د/ مجدى عبد الحميد شعيب - المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها .

(٣) د/ محمد على أحمد معوض - نظام المدافع عن الحقوق لحل المنازعات الإدارية - مرجع سابق - ص ٢٦ وما بعدها .

تمهيد وتقسيم

فى البداية يجب الإشارة إلى الفرق بين عدة مصطلحات منعا من اللبس، لأن استخدامها فى ثانيا هذا البحث سيتكرر كثيراً، ونقصد بذلك مصطلح " الدولة " و"الحكومة " و " الإدارة " و " الهيئات المستقلة " و " الأجهزة الرقابية "

فالدولة لفظ يشمل عناصر ثلاثة معروفة وهى: الشعب والأرض والسلطة، وإذا اقتصرنا على تفسير معنى " السلطة " لوجدناها تنجزاً إلى ثلاث أنواع " السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية ".

أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية فالمقصود بها من يقوم على إدارة شئون البلاد سياسياً وإدارياً واقتصادياً وغالباً ما يكون رئيس الدولة ويساعده رئيس الوزراء على رأس هذه السلطة ويتبعهما باقى أعضاءها من وزراء ونواب وزراء ومحافظين ورؤساء هيئات عامة... إلخ.

ومصطلح " السلطة التنفيذية " يقترب كثيراً من مصطلح " الحكومة " إذا ما قصرناه فقط على مجلس الوزراء وأعضاء برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول كما يُطلق عليه فى بعض الدول مثل فرنسا مع استبعاد رئيس الدولة.

فرئيس السلطة التنفيذية قد يكون رئيساً للحكومة فى نفس الوقت وقد يكون رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية حيث لا يوجد تلازم بين رئاسة الحكومة ورئاسة السلطة التنفيذية والتي قد يشارك فيها كلا من رئيس الدولة ورئيس الوزراء مثلما هو مطبق فى مصر وفقاً لدستور ٢٠١٤.

أما مصطلح " الإدارة " فنقصد به أجهزة الدولة التنفيذية التابعة للحكومة، أى هى أداة الحكومة التنفيذية لتطبيق سياستها وبرامجها وأيدلوجيتها فى إدارة وتسيير كافة مرافق الدولة، وتتبع الإدارة السلطة السياسية تبعية رقابة وإشراف فهناك دائماً علاقة وطيدة بين الإدارة والسلطة السياسية حيث تعمل الأولى على تنفيذ وتطبيق سياسيات وبرامج وخطط الثانية عن طريق العمل التنفيذي الذى يلقى صدها لدى المواطن فى شكل خدمات وأنشطة تقوم بها وحدات الجهاز الإدارى للدولة.

ولما كانت الحكومة هى القائمة على إدارة شئون المرافق والهيئات العامة التابعة لها، ولما كانت هذه المرافق والهيئات تحتاج إلى رقابة حكومية للتأكد من السير الحسن بها وامثالها للقواعد القانونية واللائحية، وقيام العاملين بها بتنفيذ وتطبيق المبادئ القانونية واللائحية بطريقة صحيحة، وأن المال العام مُحاط بضمانات لمنع إهداره أو التعدى عليه، فكان لزاماً أن يكون لدى الحكومة جهات مركزية لتنظيم والإشراف على وحدات الجهات الإدارية للدولة، ولقد تمثلت هذه الجهات - تقليدياً - فى الوزارات القائمة على شئون الوظيفة العامة مثل وزارة التخطيط والإصلاح الإدارى حالياً فى مصر ومن قبلها كانت وزارة التنمية الإدارية وما يتفرع عن هذه الوزارة من أجهزة مركزية لتنظيم شئون الوظيفة العامة كما سبق القول.

ويعد أن اتسع مجال نشاط الدولة والهيئات العامة التابعة لها ومع تطور أساليب وطرق الإدارة وجدت الحكومة نفسها أمام الحاجة إلى الاستعانة بجهات وأجهزة تتمتع بقدر من الاستقلال والبعد عن الأسلوب التقليدي في الإدارة لمعاونتها في تنظيم والإشراف على رقابة الخدمة المدنية سواء من الناحية الإدارية أو الفنية أو المالية والعمل على تحقيق بعض الأهداف منها: الإرتقاء بمستوى الخدمة ورفع كفاءة الموظف العام، إعادة تنظيم الهياكل الإدارية وإعادة تصنيف وترتيب الوظائف وفقا للاحتياجات مع التشديد على الرقابة على تعيين الموظفين العموميين الجدد وخضوع إجراءات التعيين لضوابط صارمة لضمان تحقيق الشفافية والمساواة واختيار العناصر التي تتوافر فيها الجدارة والكفاءة، مع بسط رقابة محكمة على جميع أوجه صرف وتحصيل الأموال العامة واتخاذ اجراءات وقائية وعقابية لتفعيل هذه الرقابة.

ويمكن القول أن معظم الدول انتقلت من الإدارة المركزية لشئون الوظيفة العامة بواسطة أجهزة مركزية إلى إشراك بعض الهيئات والأجهزة والمجالس في هذا الصدد للحصول على مساعدتها الفنية في هذا المجال، وتم منح هذه الأجهزة العديد من الصلاحيات والضمانات التي تؤهلها لأداء عملها بحرية لدرجة أنها أصبحت بمثابة الرقيب على الإدارة، وقد تختلف درجة استقلال جهة أو هيئة عن الأخرى وفقا لمدى تبعيتها للحكومة أو لأحد أعضاء السلطة التنفيذية، ولكن رغم هذه التبعية يحاول المشرع في قانون إنشاء هذه الأجهزة أن يمنحها العديد من عناصر الاستقلال رغم إرتباطها بالحكومة بطريقة أو بأخرى.

ومن المؤكد أن هذه الأجهزة أو الهيئات لاتعمل في عزلة عن برنامج الحكومة وسياستها بل -على العكس - فإن دورها المحورى يتركز حول تنفيذ وتطبيق برامج وخطط وسياسات الحكومة بنجاح، ولكن وفقا للقواعد القانونية واللائحية، فتمثل حينئذ حائط صد أمام الإدارة حتى لا تهدر القواعد القانونية أو تسمح بالعبث بها أو الالتفاف عليها من أى طرف أو عنصر ينتمى للإدارة العامة.

ولزيادة توضيح الأفكار السابقة نرى تقسيم البحث إلى مبحثين، نتناول فى المبحث الأول منهما التنظيم المركزى للوظيفة العامة وتطوره ونخصص المبحث الثانى لاستعراض بعض النماذج من الاختصاصات التى تمارسها الهيئات والأجهزة المعاونة للحكومة فى مجال الوظيفة العامة.

المبحث الأول

التنظيم المركزي للوظيفة العامة وتطوره

نظراً للاهمية الكبرى التي للوظيفة العامة باعتبارها أداة الحكومة لتقديم خدماتها والقيام بأنشطتها المختلفة تلبية لاحتياجات المواطنين المتجددة والمتعددة فى آن واحد، حرصت الدولة على تنظيم شئون الوظيفة العامة المختلفة عن طريق أجهزة مركزية تمثلت - بصفة أساسية- فى الوزارة القائمة على شئون الوظيفة العامة كوزارة التنمية الإدارية أو وزارة التخطيط والإصلاح الإدارى، وتم إنشاء أجهزة مركزية تابعة للحكومة لتنظيم شئون الوظيفة العامة المختلفة ومن أهمها ما يتعلق بالموظف العامة من تعيين وترقية وتدريب وتأديب... إلخ.

كذلك قامت هذه الاجهزة المركزية بوضع النظم الخاصة بترتيب ووصف الوظائف المختلفة وتحديد درجاتها ومسمياتها... إلخ ويعتبر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أبرز هذه الأجهزة. وبإتساع أنشطة الإدارة وتزايد احتياجات المواطنين بطريقة متسارعة لجأت الحكومات إلى الاستعانة ببعض الهيئات والأجهزة والمجالس لمعاونتها فى مجال الوظيفة العامة لاسيما المجال الرقابى والتأديبى.

ولقد تناول المشرع الدستورى المصرى الوظيفة العامة فى العديد من النصوص الدستورية التى ترسخ أهم المبادئ التى تحكم شئون الوظيفة العامة وصولاً لحسن الأداء فيها ولم يتخلف المشرع العادى عن هذا الركب، حيث تعددت القوانين المنظمة بشئون الوظيفة العامة بكافة عناصرها، ورغم إحاطة هذه التشريعات المتفرقة بكل عناصر الوظيفة العامة إلا أننا نرى أنه قد حان الوقت لإصدار قانون موحد للوظيفة العامة حتى لا يؤدي تنوع التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة إلى حدوث خلط أو التباس.

وعلى ذلك نرى من المفيد تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالى:

المطلب الأول: دور الأجهزة المركزية فى تنظيم شئون الوظيفة العامة وتطوره.

المطلب الثانى: المبادئ الدستورية والتشريعية المتعلقة بالوظيفة العامة فى مصر.

المطلب الأول

دور الأجهزة المركزية

فى تنظيم شئون الوظيفة العامة وتطوره

ساد فى مجال الخدمة المدنية اتباع الأسلوب المركزى الموحد فى تنظيم الوظيفة العامة نظراً للاهمية القصوى للوظيفة العامة لا سيما فيما يتعلق بضوابط التعيين فى الوظائف العامة وشروطه واجراءاته وكذلك ترتيب الوظائف العامة ووضع القواعد الخاصة بدرجاتها... إلخ.

وتمثلت الاشكالية الكبرى فى تحديد طبيعة الجهاز المركزى الذى يقوم بهذه المهمة وهل يجب أن يكون تابعاً للحكومة وبصفة خاصة للوزارة المسؤولة عن ملف الوظيفة العامة، أم من الأفضل ان تتمتع هذا الجهاز بالاستقلال.

ولتوضيح هذه الفكرة سنقسم هذا المطالب إلى ثلاثة فروع على النحو التالى:

الفرع الأول: الاتجاه التقليدى فى التنظيم المركزى للوظيفة العامة.

الفرع الثانى: الاتجاه نحو الاستعانة بأجهزة وهيئات مستقلة فى مجال الوظيفة العامة.

الفرع الثالث: تجربة دولة الكويت فى التنظيم المركزى للوظيفة العامة.

الفرع الأول

الاتجاه التقليدى

فى التنظيم المركزى للوظيفة العامة

نظراً للأهمية البالغة للوظيفة العامة على مر العصور فإن الدول تحيطها بالتنظيم القانونى الذى يضمن الأداء الفعال لها من أجل ضمان تحقيق أهدافها والتى تتمثل فى تلبية احتياجات المواطنين عبر القيام بمجموعة متنوعة من الأنشطة التى تغطى كافة الاحتياجات فى المجتمع. وبالإضافة إلى وجود نظام قانونى وتشريعى شامل لتنظيم كافة جوانب وعناصر الوظيفة العامة، لا سيما العنصر البشرى المتمثل فى الموظف العام الذى يعتبر عصب وأساس العمل الإدارى، فإن الحكومات تسعى إلى إنشاء أجهزة سواء مركزية أو مستقلة للإشراف على ورقابة الجهات الإدارية المختلفة واكتشاف مواطن القصور والخلل فى العمل الإدارى تمهيداً لتقديم الحلول المناسبة لها ولمنع تكرارها فى المستقبل، وتعمل كذلك هذه الأجهزة على تطوير العمل الإدارى والنهوض بأجهزة الدولة الإدارية وموظفيها لمواكب التطورات الحديثة فى الإدارة وصولاً إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين عبر تقديم خدمات متميزة وجيدة تحوز رضا المتعاملين مع الإدارة.

ولجأت الدول فى البداية إلى إنشاء أجهزة مركزية ^(١) للإشراف على الوظيفة العامة وتنظيمها، وبعدها اتسعت مجالات الأنشطة الإدارية وتنوعت وتطورت كان على الحكومات الاستعانة بجهات او أجهزة خارج الإطار الحكومى ^(٢) تحظى بنوع من الاستقلال الإدارى والفنى

(١) د/ أحمد حافظ نجم - الأجهزة المركزية للوظيفة العامة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية - سنة ١٩٧٩، ص ٨ وما بعدها .

(٢) د/ سليمان محمد الطماوى - مبادئ على الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس - سنة ١٩٨٧، ص ٣٧٧ وما بعدها، وراجع د/ أحمد حافظ نجم - ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقومها - دار الفكر العربى سنة ١٩٧٩، ص ٥ وما بعدها، د/ مصطفى محمود عفيفى - مبادئ وأصول علم الإدارة العامة - الجزء الثانى - فى أعمال الإدارة العامة بدون ناشر أو تاريخ، ص ٢٠ وما بعدها .

والمالى لتساعد الحكومة فى تنظيم وترتيب الوظائف العامة وتدريب كوادرها وتطوير إمكانياتهم لرفع كفاءتهم ،وكذلك للقيام بالرقابة والإشراف على هؤلاء العاملين للتأكد من إلتزامهم بواجبات الوظيفة ومقتضياتها. كذلك تمارس هذه الأجهزة دوراً رقابياً مهماً فى المجال المالى، حيث تعمل على اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير الكفيلة بحماية المال العام ومنع الاعتداء عليه ومحاصرة جميع صور الفساد الإدارى لمنع حدوثها أو لتتبع ومعاينة مرتكبى المخالفات والجرائم التى تمثل اعتداءً على المال العام بالتعاون والتنسيق مع الجهات المختصة^(١).

ولم يتخلف الدستور المصرى ولا النظام القانونى الحاكم للوظيفة العامة^(٢) عن الركب العالمى فى إنشاء هيئات وجهات وأجهزة رقابية ومستقلة تقوم بالسير على التأكد من السير الحسن والمنتظم للمرافق العامة وتطبيق القوانين واللوائح من القائمين على الوظائف العامة ورؤسائهم والعمل على حماية المال العام عبر القيام بالعديد من الإجراءات التى تحاصر بها أسباب الفساد الإدارى فى مجال الوظيفة العامة.

ولضمان قيام هذه الأجهزة المعاونة للحكومة بدورها على أكمل وجه، فلقد أحاطها المشرع بالعديد من الضمانات والسلطات لعل أهمها منحها درجة من الاستقلال عن الحكومة بالرغم من قيامها بالعمل فى إطار خطة الحكومة وسياستها العامة.

وليس معنى إنشاء أجهزة وهيئات مستقلة للإشراف على تنظيم ورقابة الوظيفة العامة إنحسار الدور المهم الذى تؤديه الأجهزة المركزى للوظيفة العامة، بل يمكن القول أن كلا النوعين من الأجهزة المستقلة والمركزية - يعملان جنباً إلى جنب لتحقيق هدف مشترك، وتمتد جسور التعاون بينهما من التنسيق إلى الإشراف إلى الرقابة المتبادلة أحياناً، حيث تتضافر جهود كل الأجهزة فى سبيل تحسين الأداء الوظيفى بكافة صورته وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واستمرار وتطور لمواكبة المستجدات وللاستجابة للمتطلبات المتجددة لمستخدمى المرافق العامة.

(١) راجع د/ السيد عبد الملك تركى - دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى تفعيل الأداء الحكومى والبرلمانى - دراسة مقارنة - سنة ٢٠١٥ بدون ناشر، ص ٢٢ وما بعدها .، د/ محسن العبودى - الإدارة العامة - العملية الإدارية، دار النهضة العربية ١٩٩٦ ص ٤٧٧ وما بعدها، د/ سعيد عبد المنعم الحكيم - الرقابة على أعمال الإدارة - دار الفكر العربى - بدون تاريخ، ص ٣٤٦ وما بعدها .

(٢) راجع د/ مصطفى محمد موسى، شرح قانون الخدمة المدنية المصرى، دار النهضة العربية سنة ٢٠١٩، ص ١٢ وما بعدها .

الأجهزة المركزية المستقلة فى مصر فى مجال الوظيفة العامة (١)

عرفت مصر " ديوان الموظفين " منذ عام ١٩٥١ والذى تغير مسماه عام ١٩٦٤ ليصبح " الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة " الذى لا زال يضطلع بدور بالغ الأهمية فى مجال الوظيفة العامة باعتباره الجهاز المركزى الأساسى فى مجال الوظيفة العامة، ولعل دور الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة يتمثل بصفة أساسية فى ترتيب وتصنيف وتقييم الوظائف العامة وكذلك تدريب العاملين بها وتطوير عناصر الخدمة المدنية وتقديم الدراسات والمقترحات الكفيلة بتحسين مستوى الإداء فى الجهاز الحكومى وكشف أسباب القصور فى القواعد المنظمة للوظيفة العامة أو الأخطاء التى يرتكبها العاملين بها عند تطبيق هذه القواعد القانونية... الخ^(٢).

ولاشك فى نجاح أسلوب الجهاز المركزى للوظيفة العامة على الأقل فيما يتعلق بتحديد الإطار العام لكل عناصر الوظيفة العامة ورسم الخطوط العريضة والكبرى التى تحدد أهم عناصرها ومجالاتها، ثم يمكن الاستعانة فى التفاصيل وتنفيذها وتفعيل الرقابة بواسطة أجهزة مستقلة تعمل بالتنسيق والتعاون مع الحكومة وأجهزتها المركزية فى مجال الوظيفة العامة . وإذا كانت مصر عرفت وجود جهاز مركزى لتنظيم والإشراف على الوظيفة العامة بكافة عناصرها إلا أن هذه الجهات المستقلة كان من اللازم توفير عناصر الاستقلال لها حتى تؤدى عملها بمرونة وحرية دون الخضوع للإشراف المباشر من السلطات المركزية ويتمثل فى الاستقلال الفنى والإدارى والمالى لهذه الأجهزة عن الحكومة وإن ظلت تابعة للسلطة التنفيذية وملزمة برفع تقارير إليها والاستجابة لكل ما تطلبه منها من أعمال وإجراءات فى مجال عملها^(٣). ورغم وجاهة رأى السابق إلا أن بعض الدول ومنها مصر قد ألحقت الجهاز المركزى الذى ينظم الوظيفة العامة والمتمثل فى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة (ومن قبله ديوان الموظفين) بوزارة الخزانة " وزارة المالية حالياً " ثم ألحقته بوزارة التنمية الإدارية مما يشكل مساساً بالاستقلال الواجب توافره لهذا الجهاز .

(١) د/ عاطف محمود البنا - الوسيط فى القانون الإدارى - دار الفكر العربى سنة ١٩٨٤، ص ٢١٦ وما بعدها، د/ أحمد حافظ نجم، الأجهزة المركزية للوظيفة العامة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية، سنة ١٩٧٩، ص ١٢٠ وما بعدها .

(٢) راجع، مصطفى محمد موسى - شرح قانون الخدمة المدنية المصرى - دار النهضة العربية سنة ٢٠١٩، ص ٢٥ وما بعدها، د/ أحمد حافظ نجم - الاجهزة المركزية للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٧ وما بعدها .

(٣) د/ سليمان محمد الطماوى - الوجيز فى القانون الإدارى - نشاط الإدارة - دار الفكر العربى - سنة ١٩٨٤، ص ٤١٧ وما بعدها .

ولا غضاضة من إلحاق هذا الجهاز أو غيره برئيس الدولة باعتباره حكماً بين السلطات والمنوط به السهر على قيام سلطات الدولة لعملها فى إطار من التنسيق والتعاون.

تطور تبعية الجهاز:

صدر فى عام ٢٠٢١ القانون رقم (٦) بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء الجهاز المركزى للإدارة الصادر سنة ١٩٦٤، وتضمن هذا التعديل المادة الأولى التى أصبحت كالتالى " الجهاز المركزى هيئة مستقلة تتبع لرئيس مجلس الوزراء "

ونعتقد أنها خطوة فى الاتجاه الصحيح فى إطار توفير نوع أكبر من الاستقلال للجهاز وذلك بإلغاء تبعيته لأحد الوزراء وجعل التبعية لرئيس مجلس الوزراء.

وحتى يستطيع الجهاز المركزى للتنظيم و الإدارة القيام بدوره وفقاً للتطورات الحديثة فى مجال الخدمة المدنية تم إدخال بعض التعديلات المتلاحقة على القانون المنظم لعمله كان آخرها القانون الصادر سنة ٢٠٢١ والذى تضمن التعديلات الآتية:

(١) تبعية الجهاز أصبحت لرئيس مجلس الوزراء.

(٢) تم تعديل بعض بنود المادة الخامسة من القانون القديم وتحديد البنود ١، ٢، ٤، ٦ على النحو التالى: كان نص البند (١) من المادة الخامسة كالتالى: " اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها " وأصبح نص البند (١) بعد تعديل ٢٠٢١ كالتالى:

" اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأى فى مشروعات القوانين المتعلقة بشئونهم والموافقة على اللوائح المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها ".

ويبرز هذا التعديل الجوهرى الذى تم على اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة الدور المهم الذى أصبح يقوم به فى شأن إعداد القوانين واللوائح المتعلقة بالموظفين، فبعدما كان دور الجهاز يقتصر فقط على مجرد إبداء الرأى فى مشروعات القوانين واللوائح، منحه القانون الجديد سلطة الموافقة على اللوائح الخاصة بالعاملين، بمعنى أن موافقة الجهاز على هذه اللوائح أصبحت ضرورية ولازمة لإصدارها بعدما كان يؤخذ رأيه فقط فى مشروعاتها قبل إصدارها ومن المعلوم أن مجرد أخذ رأى جهة معينة يعتبر إجراءً شكلياً غير ملزم للجهة المنوط بها إصدار التشريع أو اللائحة.

كذلك تم تعديل البند الثانى من المادة الخامسة، فكان قبل التعديل " دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالإشتراك مع الجهات المختصة ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص "

فأصبح نص البند (٢) بعد تعديل سنة ٢٠٢١ " دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالإشتراك مع الجهات المختصة ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم وإعادة

توزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل العاملين فيما بين الجهات المختلفة بعد دراسة الجهاز وأخذ رأى وزارة المالية مع استطلاع رأى الجهتين المنقول منها وإليها.....".

- وتم تعديل البند الرابع من المادة الخامسة حيث كان نصه " رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها"، لتصبح بعد التعديل " رسم سياسة وخطط تدريب العاملين ورفع كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها والموافقة على صرف المخصصات المالية للبرامج التدريبية بالتنسيق مع وزارة المالية".

ونلاحظ إضافة اختصاص ذو صفة مالية للجهاز، حيث أعطاه القانون سلطة الموافقة على صرف المخصصات المالية للبرامج التدريبية بعد ما كان هذا الاختصاص معقوداً لوزارة المالية على سبيل الحصر، فأصبح للجهاز سلطة الموافقة على صرف مستحقات التدريب بالتنسيق - مجرد التنسيق - مع وزارة المالية مما يعنى أنه أصبح له اليد الطولى فى هذا المجال مما يدعم اختصاصاته فى مجال الوظيفة العامة.

- وتم تعديل البند رقم (٦) من المادة الخامسة، حيث كان نصه قبل التعديل " دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها " ليصبح نصها بعد التعديل كالتالى: " دراسة الموازنات المالية فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها، مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها، ولا يجوز إصدار قرارات بشغل درجات أو وظائف خالية أو التى تخلو أثناء السنة المالية بالجهة بأى طريق إلا بموافقة الجهاز ووزارة المالية، كما يجوز للجهاز بعد التنسيق مع وزارة المالية إعادة توزيع تلك الدرجات أو الوظائف بين الجهات وفقاً للاحتياجات الوظيفية".

ونرى أن هذا التعديل يمثل منح مزيد من السلطات والاختصاصات للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مجالات الوظيفة العامة المختلفة لا سيما فى مجال الموازنات المالية فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها، حيث أضاف القانون الجديد اختصاصاً جديداً لاختصاصات الجهاز، حيث جعل من اللازم موافقة الجهاز قبل إصدار أية قرارات بشغل درجات أو وظائف خالية أو تلك التى تخلو أثناء السنة المالية، بل جعل موافقة الجهاز على قدم المساواة مع موافقة وزارة المالية التى كانت صاحبة الاختصاص الأصيل فى هذا المجال، وكذلك أتاح القانون للجهاز أمكانية إعادة توزيع الدرجات المالية أو الوظائف من الجهات وفقاً للاحتياجات الوظيفية بالتنسيق مع وزارة المالية، فأصبح الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة هو صاحب

الاختصاص الأصيل بإعادة توزيع الدرجات المالية أو الوظائف بين الجهات مع التنسيق مع وزارة المالية.

- وتم وفقاً لقانون ٢٠٢١ تعديل البند السابع من المادة السادسة ليصبح كالتالي: " ندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولإجراء الأبحاث اللازمة والإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى لزومها، يكون له ضبط المخالفات التي تتكشف أثناء إجراء التفتيش، ويحدد بقرار من وزير العدل العاملون الذين يمنحون الضبطية القضائية بناء على اقتراح رئيس الجهاز ويكون لهم سلطة ضبط الجرائم " ومن الجدير بالذكر أن نص البند السابع كان كالتالي " أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولإجراء الأبحاث اللازمة والإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى لزومها "

فاضاف التعديل الجديد اختصاصاً جديداً ومهما للجهاز، حيث أنط بوزير العدل منح صفة الضبطية القضائية للعاملين الذين يندبهم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة للتفتيش على الجهات التي يباشر اختصاصاته بها، ويكون إقتراح منح هؤلاء العاملين صفة الضبطية القضائية من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لوزير العدل، ومنح القانون لهؤلاء العاملين سلطة ضبط الجرائم التي تتكشف لهم أثناء إجراء التفتيش في الجهات سالفة الذكر.

- وفي تعديل مهم وضروري لفض الاشتباك والتداخل في الاختصاصات بين الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وهيئة النيابة الإدارية نص القانون الجديد الصادر سنة ٢٠٢١ على إلغاء المادة الخامسة من قانون إصدار الجهاز الصادر سنة ١٩٦٤، وكانت المادة الخامسة وفقاً للقانون القديم سنة ١٩٦٤ تنص على أن:

"يلحق بالجهاز كل من النيابة الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والرقابة الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ويكون لرئيس الجهاز سلطات الوزير المختص بالنسبة لهما بما في ذلك سلطات الإشراف والتوجيه والرقابة... ويجوز لرئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء) أن يفوض نيس الجهاز في بعض اختصاصاته بالنسبة لهما "

ووفقاً للنص الملغى كنت هيئة النيابة الإدارية ملحقه بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وكذلك كانت هيئة الرقابة الإدارية ملحقه به ، وبعد ما أصبحت هيئة النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة - على ما سنرى تفصيلاً عند عرض دوها في مجال الوظيفة العامة - أصبح من الضروري إلغاء أية تبعية لها مع أى جهة. لأن تلك التبعية لا تستقيم مع تعديل النظام القانوني للنيابة الإدارية وترسيخ مبدأ استقلالها واعتبارها من الجهات القضائية المستقلة في الدستور الجديد الصادر سنة ٢٠١٤.

وبالنسبة لهيئة الرقابة الإدارية، فإن القانون أناط بها اختصاصات مستقلة ومتنوعة رؤى أن تمارسها دون تبعية لجهاز آخر منعاً من التضارب والخلط في الإختصاصات. ومن الجدير بالذكر أن هيئة النيابة الإدارية وهيئة الرقابة الإدارية تمارسان صلاحيات وسلطات في مجال الوظيفة العامة بشأن الرقابة والتأديب وغير ذلك مما سنعرض له تفصيلاً فيما بعد.

ولأهمية دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تنظيم الوظيفة العامة نرى استعراض اختصاصاته بنوع من التفصيل:

أولاً: دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال الوظيفة العامة بصفة عامة

أدرك المشرع المصرى منذ بدايات الخمسينات أهمية وجود جهاز خاص بشئون الموظفين العاملين بالدولة لتنظيم شئون الوظيفة العامة بجميع جوانبها. وكانت البداية بإصدار القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بإنشاء ديوان الموظفين ، ثم أعيد تنظيمه بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢، وكان ديوان الموظفين ملحقا بوزارة المالية (الخزانة) وتم تعديل تبعيته إلى رئاسة الجمهورية بمقتضى القرار الجمهورى رقم (١٩٢٤) لسنة ١٩٥٩. ثم انتقلت تبعيته إلى مجلس الوزراء ، ثم صدر القرار الجمهورى رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٠ لنقل تبعية الجهاز إلى وزارة الخزانة " وزارة المالية " ثم تم نقل تبعية الجهاز عام ١٩٧٨ إلى وزير التنمية الإدارية وأخيراً صدر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢١ لتصبح تبعية الجهاز لمجلس الوزراء. ومع التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها مصر وعقب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ والأخذ بالنظام الاشتراكي في الجمهورية الجديدة، تم تعديل المسمى من ديوان الموظفين " ليصبح الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وذلك بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ والذي نص في مادته الأولى على أن " الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الوزراء " وحددت المادة الثانية من القانون أهم " اختصاصات الجهاز والتي تشمل تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والموظفين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها في ميدان الإنتاج والخدمات " (١). ولقد وردت اختصاصات الجهاز بصورة تفصيلية في القرارات واللوائح المنظمة لعمله، ولعل أهمها القرار الجمهورى رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ الذى حدد هذه الاختصاصات فيما يلى:

(١) د/ بدوى عبد العليم سيد محمد الصلاحية في الاختيار للوظائف العامة - مرجع سابق، ص ٦٠٥ وما بعدها .

١) رسم سياسة الإصلاح الإدارى وخططه وتبسيط الإجراءات بهدف تنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتقاء بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وتحسين وسائل وإجراءات العمل بالجهات المختلفة.

٢) اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين (الموظفين)

٣) إبداء الرأى فى مشروعات القوانين واللوائح.

٤) دراسة الاحتياجات من العاملين والموظفين فى مختلف المهن والتخصصات بالتنسيق والتعاون مع الجهات المختلفة ووضع القواعد الخاصة باختيارهم وتوزيعهم على الإدارات المختلفة. ووضع خطط تدريب العاملين لرفع مستواهم ودراسة الموازنات الخاصة وبعدهد الوظائف ومستوياتها ودرجاتها.... الخ.

٥) إصدار التعليمات الكفيلة بتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ومتابعة تنفيذها.

٦) تجميع كل القوانين واللوائح والتعليمات الخاصة بالوظيفة العامة وتبليغها إلى إدارات شئون العاملين بطريقة دورية وتنظيمية.

٧) وضع القواعد الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من كفاءة وسلامة الأداء الوظيفى.

٨) الكشف عن المخالفات والعقبات التى تحول دون تنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات.

٩) التأكد من تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين فى الدولة والتأكد من سلامتها مع كشف أوجه القصور بها واقتراح سبل العلاج.

١٠) القيام بتفتيش دورى ومفاجئ على الأجهزة الإدارية المختلفة وإعداد تقارير عما تكشف من ملاحظات نتيجة هذا التفتيش.

ونلاحظ على هذه الاختصاصات أنها جمعت كل أوجه العمل الإدارى فى الإدارات الحكومية بدءاً من التأكد من تطبيق القوانين واللوائح ذات الصلة تطبيقاً سليماً والتأكد من تنفيذها وعدم وجود أية عقبات تحول دون ذلك. ويكون للجهاز أن يكتشف أوجه القصور فى التشريعات المنظمة للوظيفة العامة ويبدى اقتراحاته لعلاجها وعلاوة على ما يقوم به الجهاز من اختصاصات فى مجال التفتيش والرقابة للكشف عن المخالفات القانونية فى الأجهزة الإدارية، ويعمل على رسم سياسة للإصلاح الإدارى، ويضع الخطط الكفيلة بتحقيق ذلك ومن أهمها تبسيط الإجراءات و رفع مستوى كفاءة القيادات الإدارية وتحسين وسائل وإجراءات العمل فى الجهات الحكومية المختلفة مما ينعكس على انتظام المرافق العامة فى القيام بدورها فى تلبية احتياجات المواطنين بكفاءة وجودة عالية.

ولا يخفى الدور المهم الذى يقوم به الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مجال التشريع حيث يعتبر معاوناً للبرلمان والسلطة التنفيذية عند سن وإصدار القوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث يملك الجهاز حق اقتراح القوانين واللوائح ذات الصلة وأيضاً يؤخذ رأيه كجهة

متخصصة فى مشروعات القوانين واللوائح قبل إصدارها سواء من البرلمان أو من السلطة التنفيذية^(١).

ويمارس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة اختصاصاته بالنسبة لجميع الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة وهى الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية وكذلك الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها^(٢).

ومن الجدير بالذكر أن المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ حددت أهم ملامح اختصاصات الجهاز بالعبارات الآتية:

- تحقيق الإصلاح الإدارى فى كافة أجهزة الحكومة.
- تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع كفاءة العاملين (الموظفين).
- وضع الموظف المناسب فى المكان المناسب فى مجال الوظيفة العامة.
- العمل على تأكيد تكافؤ الفرص بين العاملين ومنح الأجر على قدر العمل.
- العمل على الإعداد الجيد للعاملين وتقديم الحوافز لهم بما يساهم فى رفع الروح المعنوية لديهم.
- تحقيق العدالة والمساواة بين العاملين (الموظفين) فى أجهزة الحكومة.
- حماية العاملين وضمان حقوقهم الوظيفية والعمل على رفع مستواهم المادى والثقافى.
- تبسيط وتسهيل العمل بالأجهزة الإدارية بما يضمن عدم التداخل أو الازدواج فى اختصاصاتها.
- تحسين وسائل العمل بالأجهزة الإدارية والرقابة المستمرة عليها بالقيام بالتفتيش الدورى على أعمالها.

ونلاحظ على عبارات المذكرة الإيضاحية للقانون سالف الذكر ان هناك تطور مهم فى القواعد المنظمة لاختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حيث يهدف الجهاز إلى تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين على أساس من تكافؤ الفرص فى العمل بينهم وتأمين حقوقهم ومستقبلهم مع تنظيم أجهزة العمل الإدارى لمنع تداخل الاختصاصات أو ازدواجها وتبسيط الإجراءات والتنسيق بينها وتحسين وسائل العمل^(٣).

ولقد منح المشرع للجهاز عدة وسائل وأدوات لتمكينه من ممارسة اختصاصاته^(٤) ومن ذلك:

- الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالموظفين الخاضعين لاختصاصه^(١).

(١) د/ سعيد عبد المنعم الحكيم، مرجع سابق، ص ٣٦ .

(٢) د/ عاطف محمود البنا - الوسيط فى القانون الإدارى - دار الفكر العربى ١٩٨٤ - ص ٢١٦ وما بعدها.

(٣) المرجع السابق، ص ٢١٦.

(٤) المرجع السابق، ص ٢١٨ .

- إصدار التعليمات الفنية والنشرات الخاصة بتنفيذ القوانين واللوائح.
 - مراجعة قرارات إنشاء الأجهزة الجديدة
 - واقتراح إعادة تنظيم وتعديل اختصاصات الأجهزة القائمة.
 - إبداء الرأي فى اللوائح المنظمة لسير العمل وتنظيمه.
 - وضع معايير وأنماط الأداء الخاصة بالأجهزة الإدارية حسب نوعها وتخصصها ووضع الميزانيات الخاصة بها.
 - مراجعة مشروعات الميزانيات الخاصة بالموظفين وكذلك عدد ومستويات الوظائف بالتنسيق مع وزارة المالية.
 - تقديم المعاونة والمساعدة لإدارات شئون العاملين ووحدات التدريب الخاصة بهم والتفتيش الفنى على هذه الوحدات التدريبية.
 - ويقوم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بوضع النظام الخاص بتسجيل أوصاف الوظائف العامة أو ما يعرف بتصنيف الوظائف العامة^(٢)، حيث أوجب القانون أن توصف مختلف الوظائف بحيث تتضمن أوصافها البيانات التالية:
- أ- الاسم أو المسمى الذى يدل عليها.
- ب- الوصف العام للسلطات والمسئوليات والاختصاصات والواجبات الرئيسية التى تنظمها.
- ج- بيان الحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة للقيام بالأعمال الخاصة بالوظيفة بشكل لائق ومناسب ومنها: درجة التعليم ومستواه، والخبرة المطلوبة... إلخ.
- د- الدرجة التى يجب وضع الوظيفة بها سواء كانت وظيفة دائمة أو مؤقتة.
- ويقوم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بنشر أوصاف الوظائف ويحفظها فى سجلات^(٣).
- ولقد أوجب القانون على كل وحدة من الجهاز الإدارى للدولة أن تضع هيكل تنظيمى لها يتم اعتماده من السلطة المختصة (أى الوزير) أو المحافظ أو رئيس الهيئة. وذلك بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بما يعنى مشاركة الجهاز فى وضع هذا الهيكل التنظيمى لوحدات الجهاز الإدارى للدولة ويمثل هذا الدور أهمية بالغة حيث إن وضع هذه الهياكل

(١) د/ سعيد عبد المنعم الحكيم - الرقابة على أعمال الإدارة فى الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - دار الفكر العربى - بدون تاريخ، ص ٣٦١ وما بعدها .

(٢) د/ أحمد حافظ نجم - ترتيب الوظائف العامة وتصنيفها وتقويمها - دار الفكر العربى - سنة ١٩٧٩، ص ٢٥٥ وما بعدها.

(٣) د/ سليمان محمد الطماوى - المرجع السابق، ص ١٧٤.

التنظيمية يؤدي إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام ومرونة وفاعلية ويضمن تحديد وأنواع الوظائف بطريقة منظمة ويمنع الخلط أو التداخل في الاختصاصات^(١).

• ويعتمد الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - كذلك - جداول الوظائف وبطاقات وصفها وكذلك القرارات الخاصة بإعادة تقييم الوظائف ويصدر رئيس الجهاز قرارات لاعتماد هذه الجداول.

ثانياً: دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال تدريب العاملين

يسعى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى رفع كفاءة ومستوى أداء الموظفين العموميين، ومن وسائل تحسين هذا المستوى التي حرص القانون على توافرها، إنشاء مراكز للتدريب في كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة.

ويقوم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بوضع المعايير والقواعد الخاصة بتدريب العاملين في مراكز التدريب المختصة^(٢). وتتمثل أهمية تدريب العاملين في تنمية قدراتهم ورفع كفاءتهم وإعدادهم وتأهيلهم لشغل الوظائف الجديدة. كذلك يقوم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدور فعال في ترقية العاملين بالاختيار بعد اجتياز مستوى التدريب المطلوب.

ثالثاً: علاقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بمجلس الخدمة المدنية

كان قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يتضمن النص على لجنة شئون الخدمة المدنية وتشكيلها واختصاصاتها ويصدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الخاص بالخدمة المدنية تم تعديل تشكيل واختصاصات مجلس الخدمة المدنية فأولاً: أصبحت التسمية الجديدة " مجلس الخدمة المدنية " بدلاً من " لجنة شئون الخدمة المدنية "

ثانياً: كانت لجنة شئون الخدمة المدنية في القانون القديم تضم كل من:

- رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رئيساً للجنة.
- وعضوية كل من: رئيس قسم التشريع بمجلس الدولة ورئيس الإدارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ووكيل وزارة المالية لشئون الموازنة العامة، ووكيل آخر للوزارة يختاره وزير المالية.

أما في القانون الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦^(٣) فأصبح تشكيل مجلس الخدمة المدنية كالتالي:

(١) رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رئيساً.

(٢) وعضوية كلاً من:

- رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.

(١) المرجع السابق، ص ٤١٩ .

(٢) المرجع السابق، ص ٤٢٠ .

(٣) راجع: قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ في:

مجلة النيابة الإدارية - العدد (١٤) إبريل سنة ٢٠١٩، ص ص ١٨١ - ٢٧٨ .

- رئيس قطاع الخدمة المدنية بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.
 - رئيس قطاع الموازنة العامة للدولة بوزارة المالية.
 - عضو من المنظمات النقابية المنتخبة يختاره الاتحاد العام لنقابات عمال مصر.
 - أربعة خبراء فى الإدارة والموارد البشرية والقانون يختارهم الوزير المختص بالخدمة المدنية.
- ونلاحظ على تشكيل مجلس الخدمة المدنية (لجنة شئون الخدمة المدنية سابقاً) بقاء رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رئيساً للمجلس.

وتم استبدال رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة برئيس قسم التشريع فى المجلس، وتم الإبقاء على عضوية رئيس قطاع الخدمة المدنية بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة مما يؤكد أهمية الدور الذى يقوم به الجهاز فى شئون الوظيفة العامة، وتم استحداث عضوية رئيس قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية بدلاً من وكيل وزارة المالية لشئون الموازنة العامة والوكيل الآخر للوزارة الذى كان يختاره الوزير المختص بالخدمة المدنية، وأضاف القانون الجديد على تشكيل مجلس الخدمة المدنية كل من:-

- عضو من المنظمات النقابية

- أربعة خبراء فى الإدارة والموارد البشرية والقانون يختارهم الوزير المختص.

ونلاحظ التوسع فى عضوية العاملين والموظفين بإضافة عضو نقابى فى تشكيل المجلس وكذلك تم الاستعانة بأهل الخبرة من المتخصصين فى الإدارة والموارد البشرية والقانون لإثراء العمل فى المجلس وتنوع تخصصات أعضائه.

وحددت المادة الثالثة (من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية)^(١) اختصاص مجلس الخدمة المدنية فى " تقديم المقترحات الخاصة بتطوير الخدمة المدنية وتحسين الخدمات العامة فى البلاد ويقوم على وجه الخصوص بالآتى:

أ) إبداء المشورة فيما يطرح عليه من قضايا الخدمة المدنية سواء من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

ب) إبداء الرأى فى مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالخدمة المدنية.

ت) إبداء الرأى فى طريقة ومعايير تقييم الجهات الحكومية وموظفى الخدمة المدنية.

ث) إبداء الرأى فى البرامج التدريبية المقدمة لموظفى الخدمة المدنية.

ج) إبداء الرأى فى القضايا المتعلقة بالأخلاقيات المهنية لموظفى الخدمة المدنية.

ح) تقديم المقترحات فيما يتعلق بالموازنة المخصصة للخدمة المدنية.

خ) تقديم مقترحات تحسين أداء الخدمة المدنية.

(١) المرجع السابق، ص ١٨٦.

ونلاحظ على هذه الاختصاصات أنها تنحصر في مجرد تقديم المقترحات والآراء والمشورة مما يعنى أن قرارات مجلس الخدمة المدنية استشارية غير ملزمة للجهات المذكورة في المادة الثالثة.

رابعاً: دور الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مجال تنمية ثقافة الخدمة المدنية

يجب الحصول على موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على إنشاء مراكز لتنمية الموارد البشرية فى كل وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة، حيث نصت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية على إلزام كل وحدة بإنشاء مركز لتنمية الموارد البشرية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

ويقوم هذا المركز بتنمية الموارد البشرية وتأهيل وإعداد الموظفين كما أجاز القانون إسناد عملية التدريب والتأهيل والإعداد إلى مراكز وهيئات أخرى للتدريب يصدر باعتمادها قرار من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

خامساً: دور الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى التعيين فى الوظائف

سبق لنا القول أن الجهاز يقوم باعتماد جدول وظائف كل وحدة وكذلك حجم الموارد البشرية اللازمة لها فى ضوء احتياجاتها الفعلية.

وفيما يتعلق بالتعيين فى الوظائف، فلقد استحدث قانون الخدمة المدنية الجديد وسائل جديدة للتعيين لضمان الكفاءة والجدارة وعدم المحاباة أو الوساطة فى تعيينات الوظائف العامة. فأوجب القانون أن يكون التعيين بموجب إعلان مركزى على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على أن تكون الوظيفة شاغرة وممولة، ويكون التعيين فى تلك الوظائف عن طريق امتحان ينفذه الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة من خلال لجنة للاختيار.

وبالنسبة للتعيين فى الوظائف القيادية والإشرافية فيكون عن طريق مسابقة يُعلن عنها على موقع بوابة الحكومة المصرية ويحدد الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة مستوى البرامج التدريبية المطلوبة لاجتياز التدريب المؤهل لشغل الوظائف القيادية والإشرافية^(١). ويحدد الجهاز كذلك الجهات المعتمدة لتقديم البرامج التدريبية سالفة الذكر.

* ويقوم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بدراسة نظام الأجر المكمل، حيث يصدر هذا النظام بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص وبعد موافقة وزير المالية ودراسة الجهاز، ولا شك أن هذه الدراسة تسبق كل الإجراءات السابقة حيث تكون هى الأساس

(١) مصطفى كميل أبو حديد - شغل الوظائف المدنية القيادية وفقاً للقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف المدنية القيادية فى الجهاز الإدارى للدولة - دار النهضة العربية سنة ١٩٩٧، ص ١٥٥.

لاتخاذ القرار مما يبرز الدور المهم الذى يقوم به الجهاز فى شأن من أهم شئون الوظيفة العامة هو نظام الأجور.

* يصدر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة القرارات التنظيمية والتعليمات والنشرات والكتب الدورية التى يجب على الموظف العام الإلتزام بها فيما يتعلق بالسلوك الوظيفى وأخلاقيات الخدمة المدنية.

* أناط القانون بالوحدات المخاطبة بقانون الخدمة المدنية القيام بتحديث الهياكل التنظيمية وبطاقات الوصف ودورات العمل وحصر الخدمات التى تقدمها وذلك خلال مدة لا تتجاوز عاما من تاريخ العمل بالقانون رقم ٨١ لسنة (٢٠١٦) كما تلتزم تلك الجهات بوضع مؤشرات ومعايير وسبل تحقيق رضا المواطنين.

ويلتزم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بمتابعة تنفيذ هذه المهام فى ضوء المعايير والآليات المنظمة التى يصدرها الوزير المختص بعد العرض على مجلس الخدمة المدنية.

ويبرز دور الجهاز وكذلك مجلس الخدمة المدنية (برئاسة رئيس الجهاز) فى متابعة تنفيذ المهام المنصوص عليها فى المادة (٧٥) من القانون بعد العرض على مجلس الخدمة المدنية.

* يصدر رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قرارات بنظام الشكاوى المتعلقة بالمخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية وقواعد وواجبات تعامل موظفى الوحدات الإدارية مع الجمهور مما يعد بمثابة دستور التعامل مع المتعاملين مع الجهاز الإدارى وعن طريق احترام حق الشكاوى المقدمة منهم وفرض العديد من الواجبات على الموظفين المتعاملين معهم.

سادساً: وفى مجال التفتيش والرقابة:

يقوم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بدور فعال فى رسم سياسة الإصلاح الإدارى والخطط الكفيلة بتحقيقه ووضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين فى مجال الإنتاج والخدمات العامة ومتابعة إنجاز الأعمال، ويقوم الجهاز كذلك باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالكشف عن المخالفات فى الجهاز الإدارى للدولة^(١) واقتراح سبل علاجها والتأكد من التنفيذ الصحيح للقوانين واللوائح. ويملك الجهاز القيام بإجراء التفتيش المفاجئ على الأجهزة المختلفة وإعداد التقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى الجهات المعنية، ولتحقيق هذا الغرض يملك الجهاز - كما سبق ذكره- أن يندب من العاملين من يقوم بالتفتيش على الجهات الداخلة فى اختصاصه مع منحهم صفة الضبطية القضائية من وزير العدل بناء على طلب رئيس الجهاز لتمكينهم من أداء دورهم.

(١) د/ سعيد عبد المنعم الحكيم - الرقابة على أعمال الإدارة - مرجع سابق، ص ٣٦١.

سابعاً: ومن التطبيقات العملية لدور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال الوظيفة العامة ما يصدر عنه من كتب دورية متعلقة بالعديد من أوجه الوظيفة العامة ومن أمثلة ذلك:-

- كتاب دورى رقم (١١) لسنة ١٩٩١ بشأن التعليمات التنفيذية لتطبيق القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١م ولائحته التنفيذية^(١)

"السيد..... تحية طيبة.. وبعد:

" صدر القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الاداري للدولة والقطاع العام ونشر في ٧ مارس سنة ١٩٩١ في العدد رقم ١٠ من الجريدة الرسمية. وصدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١ ونشرت بالجريدة الرسمية في ٩ نوفمبر سنة ١٩٩١ بالعدد ٤٥ مكرر. وبصدور هذا القانون ولائحته التنفيذية فإنه يتعين على الوحدات الخاضعة لأحكامه أن تتخذ إجراءات شغل الوظائف القيادية بها وكذلك الإيفاد للإعداد للتدريب لشغل هذه الوظائف طبقاً للقواعد والإجراءات التي حددتها اللائحة التنفيذية لهذا القانون. وتيسيراً على الوحدات المختلفة في تطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، وتوحيداً للمعاملة في مجال التطبيق.. فقد أعد الجهاز هذا الكتاب الدوري متضمناً الإجراءات التفصيلية للتنفيذ وأسلوب التنفيذ ومتطلباته. برجاء التفضل بالتنبيه على الوحدات التابعة لسيادتكم بمراعاة ما يتضمنه هذا الكتاب من قواعد عند اتخاذ إجراءات تطبيق أحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١م ولائحته التنفيذية.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة

"تحريراً في" : ٢٠ / ١١ / ١٩٩١

(١) مصطفى كميل أبو حديد - شغل الوظائف المدنية القيادية - دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧، ص ١٩٧ وما بعدها .

الباب الأول

في شأن إجراءات وقواعد الاختيار

في شغل الوظائف المدنية القيادية

مفهوم الوظائف المدنية القيادية:

نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من اللائحة على أنه يقصد بالوظائف المدنية القيادية الوظائف من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها والتي يرأس شاغلها وحدات أو تقسيمات تنظيمية من مستوى إدارات عامة أو إدارات مركزية أو قطاعات وما في مستواها.

ويعتبر من قبيل الوظائف المدنية القيادية الوظائف المعادلة للوظائف الواردة في التعريف وإن اختلفت مسميات هذه الوظائف والتي قد ترد في الهياكل التنظيمية ولوائح العاملين بالوحدات المختلفة الخاضعة لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ويتولى شاغلها الإدارة القيادية لأنشطة الانتاج أو الخدمات أو تصريف شئون الجهات التي يعملون فيها.

كما يشتمل التعريف على مسميات الوظائف التي تتفق مستوياتها مع مستويات الوظائف القيادية الواردة في التعريف وتعتبر مناظرة لها كوظائف مديرو مديريات الخدمات ووكلائها وسكرتيريو عموم المحافظات ورؤساء الشعب ومديرو عموم مجموعات العمل.. إلخ والتي تتضمنها الهياكل التنظيمية للجهات المختلفة وما يعادلها. ويخرج عن نطاق المفهوم السابق كافة الوظائف العليا ذات الطابع التخصصي أو الاستشاري ممن تتوافر في شاغلها المعرفة النظرية المتخصصة والخبرة العملية في مختلف مجالات العمل البحثي أو التخصصي دون أن يوكل اليهم مهام الإدارة العليا كوظائف مستشار (أ) مستشار (ب)، كبير اخصائيين / باحثين، وكذلك وظائف كبير كتاب / كبير فنيين، وتخضع هذه الوظائف عند شغلها لأحكام قوانين ولوائح العاملين للوحدات التي يعملون بها.

دور إدارة شئون العاملين في عملية الاختيار لشغل الوظائف القيادية: ينشأ بكل وحدة سجل للوظائف القيادية يتضمن بياناً بمسمياتها ودرجاتها وموقعها التنظيمي والمشغول منها واسم شاغلها وتاريخ شغله لها والتاريخ المنتظر لخلو الوظيفة فيه باستكمال المدة المقررة لعملها أو تاريخ بلوغ شاغلها سن التقاعد ويتم تحديث هذا السجل أولاً بأول.

تعد إدارة شئون العاملين بكل وحدة بياناً شهرياً عن الوظائف القيادية الخالية والمتوقع خلوها من واقع السجل المعد لذلك، ويتضمن البيان الوظائف المشغولة بطريق النذب باعتبار أن النذب يعتبر شغلاً للوظيفة بصفة مؤقتة يلغي عند شغلها بصفة أصلية، وكذا يتضمن وظائف المعارين والمرخص لهم بإجازات خاصة لمدة سنة فأكثر.

ويعد البيان في الأسبوع الأول من كل شهر ويتضمن مسميات هذه الوظائف ودرجاتها المالية وشروط شغلها من واقع جداول الوظائف المعتمدة في الوحدة وموازنة وظائفها وغيرها من سجلات مخصصة لهذه الأغراض.

تقوم إدارة شئون العاملين بعرض هذا البيان على السلطة المختصة للنظر في اتخاذ الإجراءات اللازمة نحو الإعلان عن شغل هذه الوظائف فإذا قررت السلطة المختصة السير في إجراءات الإعلان فإن على إدارة شئون العاملين أن تقوم بالإعلان عن شغل الوظائف القيادية الخالية أو المتوقع خلوها وفق ما تراه السلطة المختصة ويتعين في هذه الحالة أن يكون الاعلان عن شغل الوظائف المشار إليها في صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار، ويمكن للعاملين بالوحدة أو خارجها التقدم لشغل هذه الوظائف القيادية.

وإذا ما رأت السلطة المختصة أن يكون الإعلان عن شغل الوظائف المشار إليها من بين العاملين بالوحدة فإن عليها أن تحصل على موافقة من السلطة المختصة بالتعيين حسب الأحوال، وتقوم إدارة شئون العاملين في هذه الحالة بالإعلان في اللوحة المخصصة لذلك داخل الوحدة.

يتعين أن يتضمن الإعلان في الحالتين السابقتين مسميات الوظائف ووصف موجز لها وشروط شغلها ودرجاتها المالية من واقع جداول الوظائف المعتمدة للوحدات المختلفة، كما يحدد في الاعلان المدة المحددة لتلقى الطلبات، على أن تقدم الطلبات للأمانة الفنية للجنة الدائمة للقيادات.

ويشترط فيمن يتقدم للإعلان إلى جانب الشروط التي حددتها المادة الرابعة من اللائحة أن تتوافر فيه الشروط المقررة لشغل الوظائف التي نصت عليها قوانين ولوائح المنظمة للعمل بالوحدات المختلفة فيما لم يرد فيه نص باللائحة، وعلى ذلك يتعين توافر الشروط والضوابط الخاصة بالترقية بالاختيار التي لا تتعارض مع أحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية كشرط للتقدم للإعلان، ويجب أن يتضمن الاعلان ذلك. مثال:

أن يكون المتقدم من وظائف الدرجة الأولى لشغل وظيفة قيادية من درجة مدير عام طبقاً لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حاصلًا على تقريرين متتالين بمرتبة كفاية ممتاز في السنتين الأخيرتين عند التقدم للإعلان عن شغل الوظيفة^(١).

طرق شغل الوظائف طبقاً لأحكام اللائحة: يكون شغل الوظائف القيادية المعن عنها بصفة أصلية طبقاً لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية، أما شغل هذه الوظائف بطريق

(١) ألغيت هذه الفقرة بالكتاب الدورى رقم ١٢ لسنة ١٩٩١.

الندب فيكون طبقا لقوانين ولوائح العاملين بالوحدات المختلفة ولمدة لا تتجاوز سنة، وينتهي الندب عند شغلها بصفة أصلية.

اللجان الدائمة للقيادات وأماناتها الفنية: يقصد بعبارة تتناسب الدرجات الوظيفية لأعضاء اللجان الدائمة للقيادات مع درجات الوظائف المطلوب شغلها ألا تقل درجات الأعضاء عن درجات الوظائف المطلوب شغلها، مثال ذلك: ألا تقل درجات وظائف أعضاء اللجنة المختصة بوظائف مدير عام والعالية عن الدرجة العالية وإذا تعذر توافر العدد الذي حددته اللائحة لتشكيل اللجان من بين العاملين بالوحدة، فإنه يجوز أن يتضمن التشكيل أعضاء من خارج الوحدة تتناسب درجاتهم الوظيفية مع درجات الوظائف المطلوب شغلها وتتوافر فيهم المقومات التي نصت عليها اللائحة.

يحدد القرار الصادر بتشكيل اللجان الدائمة للقيادات نظام وإجراءات عمل اللجنة وبصفة خاصة سلطة دعوة اللجنة للانعقاد وطريقة التصويت واعتماد توصيات اللجنة، ويمكن الاسترشاد في هذا الشأن بنظام وإجراءات العمل في لجنة شئون العاملين بالوحدة طبقا لقوانين ولوائح العاملين بها.

- تصدر السلطة المختصة قرارا بتشكيل الأمانة الفنية للجنة الدائمة للقيادات من عدد كاف من الاختصاصيين في مجالات أنشطة الوحدة، وممن لهم دراية في شئون العاملين والتنظيم والإدارة إلى جانب الوظائف المساعدة الأخرى.

تباشر الأمانة الفنية الاختصاصات التفصيلية التالية:

- تلقي الطلبات المقدمة من الراغبين في شغل الوظائف المععلن عنها وتسجيلها في سجل خاص حسب تاريخ ورودها وإعداد ملف لكل متقدم.
- فحص ومراجعة الطلبات ومرفقاتها بهدف التحقق من استيفاء المتقدمين للشروط الواردة في الإعلان، وكذلك الشروط الواردة في قوانين ولوائح الوحدات المختلفة فيما لم يرد بشأنه نص في اللائحة واتخاذ اللازم نحو استكمال واستيفاء ما تراه ضروريا من بيانات ومستندات.
- تدوين الملاحظات على الطلبات واقتراح استبعاد الطلبات التي لا تتوافر في المتقدمين لها شروط شغل الوظيفة.
- استيفاء البيانات الخاصة بالمتقدمين من إدارة شئون العاملين المختصة من واقع ملفات الخدمة، وتشمل هذه البيانات بصفة خاصة التأهيل العلمي والمؤهلات الإضافية / تقارير أو بيانات كفاية الأداء عن السنوات السابقة / الخبرة النوعية والزمنية / الوظائف الإشرافية التي شغلها المتقدم / الدورات التدريبية (نوعها . مدتها . مكانها) العلاوات التشجيعية / خطابات الشكر والتقدير / الجزاءات أن وجدت، وأي بيانات أخرى. وتدون هذه البيانات في كشوف المقارنة للمتقدمين.

• عرض البيانات المرفقة بطلبات المتقدمين عن أبرز إنجازاتهم وإسهاماتهم في الوحدة التي يعملون بها وفحص المستندات المؤيدة لذلك، وكذا اقتراحات تطوير الوحدة أو أحد أنشطتها الرئيسية والعرض على رئيس اللجنة لإحالتها إلى اللجنة المختصة طبقاً لنظام وإجراءات العمل بها.

تختص اللجان الدائمة للقيادات بنوعيتها بالنظر في الترشيح والاختيار والاعداد لشغل الوظائف القيادية الشاغرة وتقويم نتائج أعمال شاغلي هذه الوظائف، ولها في سبيل القيام بمهمتها مباشرة الاختصاصات التفصيلية التالية: استبعاد الطلبات غير المستوفاة لشروط شغل الوظيفة أو لوجود مانع من موانع الترقية في المتقدم لشغل الوظيفة عن طريق الترقية. (١)

• فحص الطلبات المقدمة من المتقدمين وما أرفق بها من بيانات عن إنجازاتهم ومشروعات التطوير التي تقدموا بها والبيانات الوظيفية المتعلقة بهم طبقاً لكشوف المقارنة بين المتقدمين وإبداء الرأي بشأنها من أعضاء اللجنة تمهيداً لإجراء المفاضلة بين المتقدمين وتقدير الدرجات المناسبة لكل عنصر من العناصر التي حددتها المادة ١٠ من اللائحة.

• للجنة إجراء المقابلات والاختبارات للمتقدمين وذلك للتعرف على قدراتهم من خلال فحص البيانات والمشروعات المقدمة منهم.

• إجراء الترتيب المبدئي وفق مجموع درجات المتقدمين في كلا العنصرين السابق الإشارة إليهما ونتائج المقابلات والاختبارات التي أُجريت مع المتقدمين، وفي حالة التساوى في مجموع الدرجات تُعيد اللجنة ترتيب المتقدمين وفق العناصر السابقة.

• ترشيح عدد من المتقدمين وفق ترتيبهم بما يتناسب مع عدد الوظائف الخالية المعلن عنها لايادهم للتدريب وبما لايتجاوز ضعف عدد الوظائف الشاغرة المعلن عنها.

• تقوم السلطة المختصة بالوحدات المختلفة باتخاذ الإجراءات اللازمة للعرض على السلطة المختصة بالتعيين لإصدار القرار اللازم في هذا الشأن وفق قوانين ولوائح العاملين بهذه الوحدات حسب الأسبقية في الترتيب النهائي للمتقدمين، وتسقط حقوق من اجتاز التدريب بنجاح ولم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعتماد قائمة الترتيب من السلطة المختصة بالنسبة للوظائف من درجة مدير عام او الدرجة العالية وما يعادلها ومن الوزير أو المحافظ المختص بالنسبة لباقي الوظائف ويجوز التعيين من القائمة التي مضى عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قائمة أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة.

(١) ألغيت هذه الفقرة بالكتاب الدورى رقم ١٢ لسنة ١٩٩١.

الباب الثاني

في شأن الاعداد والتدريب لشغل الوظائف القيادية

* توفد الوحدات المختلفة المرشحين للتدريب للالتحاق بأحد مراكز تدريب القادة التي يصدر بتحديدھا قرار من وزير الدولة للتنمية الإدارية ووفق البرنامج الذي يعده الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

* يتم تقويم المتدربين وفق أساليب التقويم التي يحددها نظام التدريب لكل مستوى من المستويات القيادية وترسل نتائج التقويم إلى الأمانة الفنية للجنة القيادات المختصة التي تقوم بعرضها على اللجنة للنظر في الترتيب النهائي للمرشحين لشغل الوظائف.

* لا يعتد ببرامج الإعداد للترقى للوظائف العليا السابقة على نشر اللائحة بالنسبة للمتقدمين لشغل الوظائف القيادية طبقاً لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ويعتد فقط بهذه البرامج بالنسبة للمرشحين لشغل الوظائف العليا غير القيادية (مستشار (أ) / مستشار (ب) / كبير باحثين / اخصائيين) وكذلك وظائف (كبير كتاب / كبير فنيين).

وسوف يصدر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة كتاباً دورياً بنظام الاعداد والتدريب لشغل الوظائف القيادية طبقاً لأحكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ متضمناً نظام التدريب والدورات التدريبية وتوقيتات البرامج ومدتها والموضوعات والمواد التدريبية وأساليب التدريب وكذا أساليب تقويم المتدربين، ومراكز التدريب التي يصدر بتحديدھا قرار من وزير الدولة للتنمية الإدارية ويبدأ العمل بنظام الإعداد والتدريب المشار إليه من أول فبراير ١٩٩٢.

الباب الثالث

في شأن قواعد تقويم أعمال شاغلي الوظائف القيادية

* على الوحدات المختلفة وضع أنظمة حوافز خاصة لشاغلي الوظائف القيادية أو تطوير أنظمتها الحالية بما يسمح بذلك، وعلى أن يكون المعيار الأساسي في تقرير الحافز مدى ما تحقق من إنجازات ونتائج مقارنة بالخطط والبرامج التي ترتبط القيادات بتنفيذها، وتتسع أساليب الإثابة التي نصت عليها اللائحة لتشتمل على المكافآت والجهود غير العادية وغيرها من تعويضات مالية طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها في الوحدات المختلفة.

* يبدأ سريان فترة السنة التي يقدم عنها تقرير شاغل الوظيفة عن إنجازاته اعتباراً من تاريخ شغله للوظيفة القيادية، ويسلم التقرير ومعه صورة من المقترحات التي تقدم بها عند شغل الوظيفة إلى الأمانة الفنية للجنة الدائمة للقيادات المختصة التي تتولى توزيعه على أعضاء اللجنة لدراسته وإبداء ملاحظاتهم في ضوء الإنجازات التي حققها وما سبق أن تقدم به من اقتراحات وما تم تنفيذه فعلاً منها وإعداد تقرير سنوي برأى اللجنة عند نهاية السنة، ثم تعد اللجنة التقرير النهائي تمهيداً للعرض على السلطة المختصة لرفعه للسلطة المختصة بالتعيين ليكون تحت نظرها عند إصدار قرارها بالتجديد قبل انتهاء مدة الثلاث سنوات بستين يوماً على الأقل.

كما تسرى نظم قياس كفاية الأداء المنصوص عليها في قوانين ولوائح العاملين بالوحدات المختلفة على شاغلي الوظائف القيادية^(١).

(١) ألغيت هذه الفقرة بالكتاب الدوري رقم ١٢ لسنة ١٩٩١ .

الباب الرابع في شأن إجراءات

تجديد مدة شغل الوظيفة القيادية وانتهائها

* تعد إدارة شئون العاملين المختصة بيانا بشاغلي الوظائف القيادية قبل انتهاء مدة شغل الوظيفة بستة أشهر على الأقل، وكذا بيان بالوظائف غير القيادية الخالية من ذات درجات هؤلاء إن وجدت، ويُعرض على السلطة المختصة ليكون تحت نظرها عند إبداء رأيها في تجديد مدة شاغل الوظيفة أو تقرر نقله منها لوظيفة غير قيادية داخل الوحدة، وذلك في ضوء التقرير النهائي للجنة الدائمة للقيادات عن انجازات شاغل الوظيفة خلال مدة شغله لها.

* في حالة تقرير التجديد يعد مشروع القرار اللازم للتجديد ويعرض على السلطة المختصة بالتعيين لإصداره قبل انتهاء مدة شغل الوظيفة بستين يوما على الأقل.

في حالة انتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية دون تجديد، تحدد السلطة المختصة الوظيفة التي ينقل إليها شاغل الوظيفة القيادية، ويتم النقل اعتبارا من اليوم التالي لانتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية. ويصدر بالنقل قرار من السلطة المختصة بذلك طبقا للقوانين واللوائح إذا كان النقل إلى وظيفة داخل الوحدة، ويكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء إذا كان النقل إلى وظيفة خارج الوحدة.

ويتم النقل إلى الوظائف غير القيادية الشاغرة، فإذا لم توجد وظيفة من ذات الدرجة تتخذ إجراءات استحداثها وتمويلها بحسب الأحوال، ويلغى هذا التمويل بخلوها من شاغلها. ويستحق العامل أجره الأساسي المقرر لدرجة الوظيفة المنقول إليها مضافا إليه بدلاتها والمزايا والتعويضات المقررة قانونا.

* إذا قدم شاغل الوظيفة القيادية الذي يتقرر نقله طلبا بإنهاء خدمته، وجب على إدارة شئون العاملين أن تثبت على الطلب تاريخ تقديمه، ويعرض على السلطة المختصة ومعه بيان مفصل بحالته يوضح به تاريخ بلوغه السن القانونية وأجره ومدة خدمته حتى تاريخ النقل، وما إذا كانت توجد موانع قانونية من إنهاء خدمته، وذلك لتقرير إجابته إلى طلبه طبقا لأحكام القانون رقم ٥

لسنة ١٩٩١

الباب الخامس

في شأن الأحكام الانتقالية

* تُعد إدارة شؤون العاملين بيانا يتضمن الوظائف القيادية الخالية ودرجتها واسم شاغل كل منها وتاريخ شغله لها وتاريخ بلوغه السن القانونية، ويعرض على السلطة المختصة خلال شهر على الأكثر من تاريخ نشر اللائحة تمهيدا لاتخاذ إجراءات تقويم أعمال شاغلي هذه الوظائف خلال سنة من تاريخ نشر اللائحة باعتبار أن اللائحة هي التي تضمنت قواعد واجراءات التقويم^(١).

تطلب السلطة المختصة من كل شاغلي الوظائف القيادية الحاليين تقديم تقرير عن الانجازات التي حققها خلال شغله للوظيفة في مجالات تطوير أنظمة العمل في الجهة التي يتولى قيادتها، ومقترحات تطوير اللوائح المنظمة للعمل، والتدريب الذي تحقق للمرءوسين، والمشاكل والشكاوى التي تم التعامل معها والتي كانت تعوق سير العمل وتؤثر على الخدمات التي تقدم للجهات التي يتعامل معها وجمهور المتعاملين، وقاعدة المعلومات التي تم انشاؤها واستخداماتها والتحسين الذي تم على الخدمات التي تقدمها الجهة والنشاط الذي يشرف عليه والزيادة التي تحققت في الموارد التي تقوم الجهة بتحصيلها.

ويقدم التقرير ومرفقاته والبيانات الخاصة بالعاملين إلى الأمانة الفنية للجنة القيادات المختصة لاتخاذ إجراءات عرضه على اللجنة لإبداء رأيها ثم العرض على السلطة المختصة للنظر في تجديد مدة شغلهم لوظائفهم الحالية أو نقلهم إلى وظائف أخرى غير قيادية. وفي حالة التجديد تعرض السلطة المختصة مشروع القرار اللازم على السلطة المختصة بالتعيين تمهيدا لإصداره.

أما في حالة التجديد فتصدر السلطة المختصة القرار اللازم بنقل شاغل الوظيفة القيادية إلى وظيفة أخرى غير قيادية داخل الوحدة وإذا كان النقل خارج الوحدة فيعد مشروع قرار رئيس مجلس الوزراء ويعرض عن طريق السلطة المختصة تمهيدا لإصداره.

وعلى من يتقرر تجديد مدة شغله للوظيفة القيادية أن يقدم للسلطة المختصة اقتراحاته بتطوير الوحدة أو أحد أنشطتها الرئيسية لتحسين أدائها ورفع الكفاءة الإنتاجية فيها، وتطوير الأنظمة التي تحكم العمل وتبسيط إجراءاته وذلك في موعد أقصاه ستون يوما من تاريخ صدور قرار التجديد، وتودع تلك المقترحات في الملف الخاص به في الأمانة الفنية للجنة القيادات المختصة، ويتخذ أساسا لتقويم انجازاته سنويا خلال مدة شغله للوظيفة، وفي نهاية مدة شغله لها تتبع الإجراءات المحددة في الباب الرابع من هذه التعليمات.

(١) ألغيت هذه الفقرة بالكتاب الدوري رقم ١٢ لسنة ١٩٩١.

ويقدم اقتراحات التطوير في موعد أقصاه ستون يوماً من تاريخ صدور قرار التجديد للسلطة المختصة ويودع في الملف الخاص به بالأمانة الفنية للجنة القيادات المختصة ويتخذ أساساً لتقويم انجازاته سنوياً وفي نهاية مدة شغله للوظيفة القيادية تتبع الإجراءات المحددة في الباب الرابع من هذه التعليمات^(١) ، ويعتبر ما يقدمه شاغل الوظيفة القيادية من مقترحات لتطوير أنظمة العمل برنامجاً يعامل على أساسه عند التجديد^(٢).

كتاب دوري رقم (١٢) لسنة ١٩٩١ بشأن نماذج السجلات والكشوف والبيانات اللازمة لتنفيذ القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية

"السيد... تحية طيبة وبعد،

إلحاقاً لكتاب الجهاز الدوري رقم (١١) لسنة ١٩٩١ بشأن التعليمات التنفيذية لتطبيق القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١، وتيسيراً على الوحدات المختلفة في تطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، فقد أعد الجهاز مجموعة من نماذج السجلات والكشوف والبيانات وغيرها التي يتطلبها تنفيذ أحكامه للاسترشاد بها.

وبمناسبة صدور الكتاب رقم (١١) لسنة ١٩٩١ المشار إليه، فقد وردت للجهاز بعض الاستفسارات والتساؤلات حول ما ورد في بعض من فقرات هذا الكتاب. ورغبة من الجهاز في إيضاح بعض ما ورد به من فقرات، فقد روي استبعاد بعض العبارات التي قد تؤدي إلى وجود لبس في فهم هذه الفقرات وبما يكفل وحدة المعاملة في مجال التطبيق وكذا إضافة عبارات لذات الغرض ووفقاً لما يلي:

- استبعاد العبارة الأخيرة من الفقرة الأخيرة الواردة في (ص ٢) من الكتاب والتي تبدأ من " وعلى ذلك فإنه يتعين توافر الشروط والضوابط الخاصة بالترقية " حتى نهاية الفقرة، وكذلك المثال الملحق بها في (ص ٣)
- استبعاد العبارة الأخيرة من الفقرة الأخيرة في (ص ٤) وهي: " أو لوجود مانع من موانع الترقية في المتقدم لشغل الوظيفة عن طريق الترقية "
- استبعاد العبارة الأخيرة من الفقرة الثانية من الباب الثالث في (ص) والتي تبدأ بـ "كما تسرى نظم قياس كفاية الأداء المنصوص عليها في قوانين ولوائح العاملين"... إلى آخر الفقرة.
- استبعاد العبارة الواردة في الفقرة الأولى من الباب الخامس في (ص ٩) وهي: "خلال شهر على الأكثر من تاريخ نشر اللائحة... " إلى آخر الفقرة.

(١) ألغيت هذه الفقرة بالكتاب الدوري رقم ١٢ لسنة ١٩٩١.

(٢) أضيفت هذه العبارة بالكتاب الدوري رقم ١٢ لسنة ١٩٩١.

- استبعاد الفقرة السادسة من الباب الخامس والواردة في (ص ٩) والتي تبدأ بعبارة: " وعلى من يتقرر تجديد مدة شغله للوظيفة القيادية... إلى نهاية الباب في (ص ١٠).
- اضافة عبارة في نهاية الفقرة الثانية من الباب الخامس (ص ٩) يكون نصها كالاتي: "ويعتبر ما يقدمه شاغل الوظيفة القيادية من مقترحاته لتطوير انظمة العمل برنامجا يعامل على أساسه عند التجديد "

وأشرف بأن أرفق النماذج التي تم إعدادها لتسترشد بها اللجان الدائمة للقيادات وأماناتها الفنية وإدارات شئون العاملين عند اتخاذ إجراءات تنفيذ القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية.

والمرجو التفضل بالتنبيه على الوحدات التابعة لسيادتكم بمراعاة ما ورد بهذا الكتاب الدوري وتفضلوا بقبول فائق الاحترام،

رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

تحريراً في ١١ / ١٢ / ١٩٩١

ثامناً: دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن قواعد وإجراءات التعيين في الوظيفة العامة " شهدت إجراءات التعيين في الوظائف العامة تطوراً كبيراً بصدر قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فأصبح الإعلان المركزي على بوابة الحكومة المصرية - التابع للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هو المكان المخصص للإعلان عن الوظائف الشاغرة في الجهاز الإداري للدولة.

فجاء نص المادة الثانية عشر من القانون سالف الذكر كالاتي: " يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه^(١) على أساس الكفاءة والجدارة دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين، وفي جميع الأحوال يشترط لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة.

(١) ووفقاً لهذا القانون صدرت على سبيل المثال - يعلن القرارات الجمهورية بشأن تفويض رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المحافظين مثل قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٩ لسنة ٢٠١٨ بتفويض رئيس مجلس الوزراء في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القوانين والقرارات الآتية: في مجال العاملين بالدولة قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بالتعيين في وظائف المستويين الممتازة والعالية وكذا بالاختصاص المنصوص عليه في المادة (٢١) من القانون المذكور فيما يتعلق بالتعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية برئاسة مجلس الوزراء والتعيين في وظائف المستويين الممتازة والعالية برئاسة الجمهورية ووزارة الإنتاج الحربي .

ولنا عدة ملاحظات على هذا النص:

أولاً: وضع النص معايير شغل الوظيفة العامة وهي الكفاءة والجدارة.

ثانياً: جاء بالنص ضمانات لتحقيق العدالة والمساواة بين المتقدمين للترشيح لشغل الوظائف العامة فقررت أن التعيين يجب أن يكون دون محاباة أو وساطة بالإشارة إلى ما كان سائداً في إجراءات التعيين سابقاً من وجود بعض الممارسات المخالفة لقواعد العدالة والشفافية.

ثالثاً: أنطت المادة برئيس الجمهورية سلطة التعيين بصفة أساسية مع إمكانية قيامه بتفويض غيره في هذا الصدد، وتأسيساً على هذا النص أصدر رئيس الجمهورية العديد من قرارات التفويض للتعين في الوظائف العامة لكل من رئيس مجلس الوزراء أو المحافظين أو بعض الوزراء.

رابعاً: حددت المادة طريقة شغل الوظيفة العامة بصورة قاطعة عن طريق إعلان مركزي على بوابة الحكومة الإلكترونية التابعة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

خامساً: اشترط القانون لشغل الوظائف العامة أن تكون ممولة وشاغرة.

وتؤكد اللائحة التنفيذية للقانون سالف الذكر هذا المبدأ حيث تبرز في المادة ٣١ من اللائحة دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال الإعلان عن الوظائف الشاغرة وذلك عندما نصت على أن " يكون التعيين من خلال إعلان مركزي وفقاً لأحكام القانون واللائحة " وتنص المادة ٣٢ من ذات اللائحة على أن " يتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الإعلان عن الوظائف الشاغرة والممولة وفقاً لاحتياجات كل وحدة على موقع بوابة الحكومة المصرية لمدة خمسة عشر يوماً على الأقل ويرفق بالإعلان استمارة التقدم لشغل الوظيفة"

ومن المعلوم كما سبق ذكره أن بوابة الحكومة المصرية يديرها ويشرف عليها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وأن كلمة " الجهاز " يقصد بها " الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة " أينما وردت في قانون الخدمة المدنية.

وتأتى بعد ذلك الخطوة التالية والتي تتمثل في القيام بإجراءات الامتحان وقواعد المفاضلة (الاختيار) بين الناجحين في الامتحان.

حيث يصدر الوزير المختص بالخدمة المدنية قراراً بتشكيل لجنة الاختيار داخل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على النحو التالي:

(١) رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رئيساً للجنة.

(٢) عضوية ثلاثة من العاملين بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يرشحهم رئيس الجهاز.

(٣) عدد خمسة من الخبراء في مجالات الامتحانات والتقييم والاحصاء والإدارة والقانون والتخصصات الوظيفية المختلفة.

وتستعين هذه اللجنة بممثلين عن الوحدة الإدارية المعنية بتعيين موظفين لديها دون أن يكون لهم صوت عند إصدار القرارات فى اللجنة.

ويقوم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة باعداد أسئلة الامتحانات للمتقدمين للوظائف العامة حسب متطلبات كل وظيفة ونوعها ويتم نشر هذه الأسئلة الكترونيا ويقوم الجهاز بإدارة الموقع المسئول عن هذه الأسئلة وتحديثها بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية.

وفى خطوة لاحقة يعلن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة نتيجة الامتحانات على موقع بوابة الحكومة المصرية الإلكترونية، ويستطيع من له مصلحة أن يتظلم من نتيجة الامتحان وذلك عبر تقديمه تظلم لأى من الوزير المختص بالخدمة المدنية أو للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة سواء تعلق الأمر بخلو إعلان النتيجة من اسمه ضمن الناجحين او التظلم من ترتيبه بين الناجحين إذا رأى أنه يستحق ترتيب أفضل وبعد الانتهاء من فحص التظلمات والرد عليها يقوم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بإرسال كشوف نهائيه إلى الوحدة المعنية تتضمن الترتيب النهائى للناجحين لتولى الوظائف الخاصة بهذه الوحدة.

وهنا يأتى دور لجنة الموارد البشرية فى الوحدة الإدارية والتي عليها أن يطلب المرشح للوظيفة استيفاء المستندات اللازمة للتعيين (مسوغات التعيين) ويتم التخاطب الكترونيا مع المرشح لشغل الوظيفة، ثم يصدر بعد ذلك قرار التعيين من الجهة المختصة قانوناً.

اتجاه الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بشأن وضع المكلفين ببعض الوظائف لفترة اختبار.

من المستقر عليه وفقا لقواعد قانون الخدمة المدنية خضوع الموظف لمدة اختبار ستة شهور، إلا أن هناك بعض الفئات المستثناءة من الخضوع للاختبار خلال تلك الفترة ومن ذلك وظائف المعيدون بالجامعات المصرية، ولقد استقر رأى كل من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وكذلك الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على القواعد الخاصة باستثناء بعض الفئات من الخضوع لفترة الاختبار السالف ذكرها، إلا أن خلافا قد ثار بين الجهتين - سالفى الذكر - بشأن المكلفين من الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان وهيئات التمريض من الخضوع لفترة الاختبار، حيث ثار الخلاف حول مدى اعتبار التكليف من النظم الخاصة المستثناءة من تطبيق الوضع تحت الاختبار، حيث اعتبر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أن المكلفون السابق ذكرهم لا يخضعون لفترة الاختبار المنصوص عليها فى قانون الخدمة المدنية نظراً لخضوعهم لنظام خاص فى التوظيف هو " أسلوب التكليف وليس التعيين.

- أما رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فكان يؤيد خضوع هؤلاء لمدة الاختبار فور شغلهم الوظيفة بغض النظر عن أسلوب شغلهم لهذه الوظيفة سواء كان بالتكليف أو التعيين.

• ولا ينتهى دور واختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عند هذا الحد، حيث يقوم بالعديد من الاختصاصات فى مجال فصل العامل من الخدمة لا سيما الفصل بغير الطريق التأديبى، حيث صدر القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١ بشأن الفصل من الخدمة بغير الطريق التأديبى محددًا الحالات التى يجوز فيها فصل العاملين بوحدة الجهاز الإدارى للدولة وغيرهم مما نص عليه القانون، وبعد ذلك خروجًا على القاعدة العامة التى قررها الدستور المصرى الصادر سنة ٢٠١٤ فى المادة الرابعة عشر منه والتى تقرّر عدم جواز فصل الموظفين العموميين بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال التى يحددها القانون، وتأسيساً على ذلك القانون صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٤١ لسنة ٢٠٢١.

والذى يقرّر فى مادته الأولى تشكيل لجنة لدراسة مدى توافر حالة من حالات جواز الفصل بغير الطريق التأديبى التى نص عليها القانون من عدمه على ان يكون تشكيل هذه اللجنة تتضمن عضواً عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وعضواً من هيئة الرقابة الإدارية وغيرهم من الممثلين عن والإدارة العدل والمالية من للأمن القومى والنيابة العامة.... الخ.

تاسعاً: اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى إعداد الموازنة العامة للجهات الإدارية

تقوم الجهات الإدارية بإعداد مشاريع الموازنة الخاصة بها وفقاً لاحتياجاتها المختلفة وفى إطار الأهداف الموضوعية سلفاً فى الخطة العامة لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وتقوم وزارة المالية بإصدار منشور سنوى بواسطة وزير المالية بتعيين القواعد التى يجب على الجهات الإدارية إتباعها فى إعداد مشاريع الموازنات الخاصة بها. وبناءً على ذلك تقوم الوزارات المختلفة بتشكيل لجان خاصة تقوم بإعداد تقديرات السنة القادمة.

ولقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة فى المادة (١٥) منها تشكيل هذه اللجان وذلك على النحو التالى^(١):

١) يرأس اللجنة رئيس الجهة أو مجلس الإدارة أو من ينوب عنهم.

٢) عضوية ممثل عن كل من:-

- وزارة المالية
- وزارة التخطيط
- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة
- بنك الاستثمار القومى وفيما يتعلق بشركات القطاع العام.

(١) د/ أحمد السيد عطا الله دور الجهات الرقابية فى مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد، دراسة مقارنة بين القانون المصرى والقانون الكويتى - الكويت ٢٠١٥، ص ٢٤، ٢٥.

وتتولى هذه اللجنة - بعضوية ممثل عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - مهمة إعداد مشروع موازنة الجهة واتخاذ ما يلزم من الإجراءات اللازمة لتحقيق تقديرات الموازنة على أساس برنامج النشاط والمشروعات والأعمال التي تستند إليها^(١).

وتتولى كل جهة موافاة وزارة المالية بمشروع موازنتها وفقا لما انتهت إليه تقديرات اللجنة المشار إليها سابقا، وترسل صورة من التقديرات الخاصة بأجور وتعويضات العاملين إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة^(٢).

ومما يعزز الدور الرقابي على النواحي المالية للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة عن ضرورة أن تكون مشروعات موازنة الوظائف قائمة على معدلات الإدارة وفقا لجدول ترتيب الوظائف التي أقرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

وينتقد البعض^(٣) عدم وجود جزاء يترتب على عدم رد الجهات الإدارية على ملاحظات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة مثلما هو متبع بالنسبة للجهاز المركزي للمحاسبات أو عدم قيام هذه الجهات بتصحيح أوضاعها وفقا لتقارير الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

إلا أنه لا يمكن إفلات هذه الجهات من ثمة جزاء عند وصول الأمر إلى حد وجود مخالفات مالية حيث يتم حينئذ تدخل الجهات الرقابية المختصة ممثلة في هيئة النيابة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات لاتخاذ ما يلزم من اجراءات^(٤).

هذا ولقد اعتبرت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن عدم الرد على مكاتبات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو تأخير الرد عليها يشكل مخالفة تأديبية^(٥). ومقتضى ذلك أنه في حالة عدم رد الموظف على الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو تأخره في الرد أو الإجابة بصورة تحمل معنى المماطلة والتسويف فإن ذلك السلوك يعرض الموظف للمساءلة التأديبية التي تستلزم توقيع الجزاء عليه^(٦).

(١) المرجع السابق، ص ٢٦، ٢٥ .

(٢) د/ أحمد السيد عطا، المرجع السابق، ص ٢٦ .

(٣) المرجع السابق، ص ٨٠ .

(٤) المرجع السابق، نفس الموضوع .

(٥) الطعن رقم ٩١٤١ لسنة ٥١ ق. ع جلسة ٢٣/٢/٢٠٠٨ مشار إليه في المستشار اسامة احمد مبارك - الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية وفقا لقانون الخدمة المدنية المصرى والكويتى - دار النهضة العربية سنة ٢٠١٩ ص ٨١ .

(٦) المرجع السابق نفس الموضوع.

عاشراً: دور الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى الإشراف على وضع قواعد امتحانات (اختبارات) التعيين فى الوظائف عن طريق الإعلانات على بوابة الحكومة المصرية ومن امثلة ذلك.

يشرف الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على بوابة الكترونية للتوظيف وهى "بوابة الوظائف الحكومية كما سبق بيانه.

يقوم الجهاز بنشر الوظائف المعلن عنها بوحدات الجهاز الإدارى للدولة وذلك إعمالاً والتزاماً بالقواعد القانونية الحاكمة والمنظمة لشغل الوظائف العامة بوحدات الجهاز الإدارى للدولة وذلك لمعاونة الباحثين عن فرص عمل، حيث يقوم الجهاز عبر هذه البوابة الإلكترونية ببيان الشروط المطلوبة للتعين فى هذه الوظائف والواردة بالإعلانات طبقاً للجهة المعلنه وكذلك مواعيد الامتحانات الالكترونية والشفوية.

حادي عشر: الدراسات والأبحاث التى نشرتها الإدارة المركزية للبحوث التى تتبع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

يصدر الجهاز مجلة التنمية الإدارية وهى: مجلة علمية ربع سنوية تصدر كل ثلاثة شهور، وصدرت بمقتضى تصريح من هيئة الاستعلامات " المراقبة العامة للمطبوعات والصحافة " ووفقاً للكتاب الدورى رقم ١٦ لسنة ١٩٧٨ الصادر عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة و تم إصدار النسخة الأولى من المجلة فى أكتوبر سنة ١٩٧٨.

أهداف المجلة:

- مد قيادات وحدات الجهاز الإدارى للدولة بكافة المعلومات والتشريعات التى تهم العاملين.
- تناول قضايا ومشاكل الإدارة والإداريين وما يثار من موضوعات بشأنهم.
- الارتقاء بأسلوب العمل وتطوير وتنمية المهارات.
- العمل على نشر الجديد فى الفكر الإدارى.
- نشر كل ما يصدر عن الدولة من تشريعات وظيفية (قوانين - قرارات جمهورية - قرارات وزارية - واهم المبادئ فى مجال الخدمة المدنية - الكتب الدورية الصادرة عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

ومن المقالات المنشورة فى مجلة التنمية الإدارية:

- مكاتب خدمة المواطنين بمديريات الشئون الصحية بالمحافظات.
- العنصر البشرى ومستوى العلاقة بالشكل الجديد.
- الرؤية المتعلقة للمكافآت والحوافز الاستثنائية.
- الدستور ودور أجهزة وهيئات الإدارة العامة بمصر.
- دور التدريب فى تغيير الاتجاهات والدوافع والسلوك. (ابريل عام ٢٠١٣)

- منظومة الأجور بالحكومة بين الواقع والخيال
- الرؤى المستقبلية للجان فى مصالح وهيئات ومؤسسات وقطاعات الجهاز الإداري للدولة.
- تداول المعلومات ومكافحة الفساد.
- الخطأ الشخصى والمرقى.
- ما هى صعوبات اتخاذ القرار (عدد يناير ٢٠١٣)
- رؤية قديمة / جديدة للإصلاح الإدارى وتحديث الجهاز الحكومى.
- ٤ دراسات للجهاز تعالج الخلل الإدارى.
- التسطح الوظيفى فى الجهاز الإدارى للدولة.
- فكر شئون العاملين بين التنفيذ والرقابة.
- البوابة الإلكترونية للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وحل مشاكل الموظفين.
- الثقافة التنظيمية وأثرها على نجاح المنظمات.
- منظومة النجاح فى العمل والتعامل مع الرؤساء
- ما هو دور الأجهزة الرقابية فى مكافحة الفساد الإدارى والمالى
- الإدارة الاستراتيجية للجودة ودورها فى تحقيق الميزة التنافسية وتحسين الإنتاجية.
- من ينوب عن وحدات الجهاز الإدارى فى مباشرة الدعاوى أمام القضاء.
- التوقيع الإلكتروني - مفهومه التكنولوجى وحمايته.
- ومن اهم الدراسات والأبحاث المنشورة على موقع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.
- سياسات الأجور وقانون الخدمة المدنية الجديد اعداد د/ عبير سمير ثابت اشرف مديحة مصطفى الشورى يناير ٢٠١٧.
- تقويم أداء العاملين بالجهاز الإدارى للدولة إعداد / ماجدة محمد على أشرف / شريفة نسيم عبد الحميد " تطوير أداء العاملين بالجهاز الإدارى للدولة "
- تقويم أداء العاملين بالجهاز الإدارى للدولة
- الفساد الإدارى كأحد معوقات التنمية الإدارية ٢٠١٧
- الأساليب الإدارية الحديثة والتكنولوجيا المتطورة للارتقاء بمستوى العاملين ٢٠١٧
- خدمة المواطنين ٢٠١٧
- تطوير الجهاز الإدارى كخطوة ضرورية للرقابة الشاملة ٢٠١٥
- الإدارة المركزية للبحوث
- تدريب العاملين على ميكنة الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين ٢٠١٥.
- دليل تقويم الإداء للوحدات الإدارية بالدولة ٢٠١٣.
- غياب مفهوم إدارة الأزمات ٢٠١٤

- صنع واتخاذ القرارات فى المنظمات الحكومية ٢٠١١
 - تأثير الانترنت على الوحدات الحكومية. ٢٠١٠
 - سياسة التدوير الوظيفى ٢٠١٠
 - ورقة عمل عن حرية تداول المعلومات كحق للمواطن ٢٠٠٩
 - ورقة عمل عن رؤية مستقبلية لتفعيل عملية تخطيط وتطوير المسار الوظيفى بالجهاز الإدارى للدولة.
 - أثر بيئة العمل على الأداء الإدارى.
- ويقدم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عبر موقعه الإلكتروني الخدمات الإلكترونية الآتية:
- تحديث الملف الوظيفى
 - الشئون التوظيفية
 - دليل التسكين والترقى
- ويقدم الجهاز عبر صفحته الإلكترونية أدلة إرشادية شملت العديد من الموضوعات المهمة مثل:
- نتائج عرض تقليص عدد أيام العمل الأسبوعية ٢٠١٨
 - تعارض المصالح والخدمة المدنية - التداعيات وآليات المواجهة ٢٠١٨.
 - تثبت انتهاء الخدمة فى قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية ٢٠١٧
 - السلوك الوظيفى والتأديب ٢٠١٧
 - الاجازات فى قانون الخدمة المدنية ٢٠١٧
 - الترقية والنقل والندب والإعارة فى قانون الخدمة المدنية سنة ٢٠١٧.
 - الفساد والرقابة والمواجهة فى قانون الخدمة المدنية الجديد ٢٠١٧
 - ١٠٠ سؤال وجواب حول قانون الخدمة المدنية ٢٠١٦
- كما يحتوى الموقع الإلكتروني على مكتبة الكترونية تحتوى على القوانين والفتاوى والكتب الدورية والقرارات المتعلقة بكافة شئون الوظيفة العامة والموظفين فى أجهزة الدولة الممثلة.
- هذا ويقدم الموقع الكتب الدورية التى أصدرها للجهاز التى تنظم كافة الشئون الوظيفية وتهتم كافة العاملين بالجهاز الإدارى للدولة ، ومن ذلك:
- الإجراءات والمستندات اللازمة لموافاة الجهاز بها لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد وحدات الجهاز الإدارى للدولة ٢٠٢٠.
 - الكتاب الدورى بشأن القواعد التنفيذية لقرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ٦٥ لسنة ٢٠١٩ الصادر بتسكين الموظفين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية.
 - كتاب دورى بشأن الضوابط والإجراءات المنظمة لإعادة تعيين الموظفين الحاصلين على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة.

• كتاب دورى بشأن قاعدة بيانات المحالين للمعاش المبكر من موظفى وحدات الجهاز الإدارى للدولة.

• كتاب دورى بشأن: أحقية العاملين بضمن مدة الاستدعاء للخدمة العسكرية السابقة على

عمل بعضهم بوحداث الجهاز الإدارى للدولة واحتسابها فى أقدميتهم عند التعيين.

• بشأن كيفية معاملة أوائل الخريجين المعينين على وظيفة أخصائى تعليم وتدریس.

• بشأن إجراءات الالتحاق ببرامج الإعداد لشغل الوظائف القيادية.

• بشأن الرد على الاستفسارات الخاصة بكادر المعلمين.

هذا ويقدم الجهاز عبر موقعه الإلكتروني الأنشطة الرئيسية الآتية:

الخدمة المدنية / ترتيب وموازنة الوظائف، التنظيم / الموارد البشرية - تخطيط قوى عاملة،

تطوير الخدمات الحكومية - شئون المديریات والوحدات تدريب ويقدم الموقع دليل استرشادى

وتجميع المواقع الإلكترونية للوزارات والهيئات ذات الصلة وجميع الروابط ذات الصلة.

هذا وتوجد اقسام وإدارات تنظيمية للجهاز على النحو التالى:

- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارى

- رئيس الجهاز

- قطاع رئاسة الجهاز

- الإدارة العامة لمكتب رئيس الجهاز

- الإدارة العامة للتشغيل الحكومى

- الإدارة المركزية بشئون الأمانة العامة

- الإدارة المركزية لنظم المعلومات والتحول الرقمى

- قطاع ترتيب وموازنة وظائف الإدارة المحلية

- قطاع ترتيب وموازنة وظائف الجهاز الإدارة

- قطاع الخدمة المدنية والشكاوى والتفتيش

- قطاع تطوير الخدمات الحكومية وتقييم الإداء الإدارى.

- الإدارة المركزية للتنظيم

- قطاع التدريب

- الإدارة المركزية لتخطيط القوى العاملة

- الإدارة المركزية لدعم ومتابعة مديريات التنظيم والإدارة ووحدات الموارد البشرية.

- قطاع فرع الجهاز بالإسكندرية
 - الإدارة المركزية للبحوث
- وتشمل البوابة جميع أخبار الجهاز والانجازات التي تحققت في كافة مجالات الوظيفة العامة.

الفرع الثانى

الاتجاه نحو الاستعانة

بأجهزة وهيئات مستقلة لتنظيم الوظيفة العامة

لعله من الصعوبة بمكان ممارسة الإدارة الرقابة المركزية^(١) على موظفيها والعاملين بها بطريقة فعالة نظراً لاتساع وتنوع الإدارات والمرافق العامة وكثرة عدد الموظفين والعاملين بها وتنوع النظم والقواعد القانونية التي تخضع لها كل إدارة حسب اختصاصاتها وطبيعة عملها، لذلك فإن الإدارة المركزية (الحكومة) تحتاج إلى جهات تعاونها فى مجال الوظيفة العامة لضبط العمل ورقابته والتأكد من عدم إهدار المال العام وحسن استغلاله، وكذلك تستعين بجهات لمعاونتها فى مجال تقويم الأداء والرقابة المالية والإدارية وكذلك فى مجال تأديب الموظف العام. ولقد ثار خلاف فقهي حول طبيعة هذه الأجهزة والهيئات وهل هى تابعة للحكومة أم تتمتع بقدر من الاستقلال يجعلها بمنأى عن السيطرة الحكومية المركزية.

ولا يمكن تبني وجهة نظر واحدة بطريقة حاسمة نظراً لأن الهيئات والأجهزة المعاونة للحكومة لا يضمها نظام قانونى واحد، بل أنها تخضع لقواعد قانونية مختلفة حسب طبيعة وخصوصية الدور الذى تقوم به.

وسوف نركز على دور هذه الأجهزة والمجالس فى مجال الوظيفة العامة نظراً لما تمثله الوظيفة العامة من أهمية كبرى للحكومة، حيث تعتبر الأداة التى تباشر من خلالها الدولة مهامها لاشباع احتياجات المواطنين وتحتاج إلى توفير العديد من العناصر لعل أهمها العنصر البشرى (الموظف العام) الذى يجب أن تحاط العلاقة بينه وبين الإدارة وكذلك المتعاملين معها بقواعد قانونية تحدد:-

- شروط التعيين فى الوظائف العامة.
- حقوق وواجبات الموظف العام.
- الرقابة الإدارية على الموظف العام.
- الرقابة المالية على أموال الدولة.

(١) د/ أحمد حافظ نجم، الأجهزة المركزية للوظيفة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، سنة ١٩٧٩، ص ٨ وما بعدها.

- تقويم أداء الموظف العام.
- قواعد تأديب الموظف العام.

وغير ذلك من القواعد الحاكمة للوظيفة العامة.

وتستعين الإدارة كذلك للقيام بوظيفتها بالعنصر المالى المتمثل فى الأموال العامة بكافة أنواعها والتي تحاط بالكثير من ضمانات الحماية للتأكد من عدم إهدارها أو الإستيلاء عليها بدون وجه حق، مما يستلزم وجود نوع من الرقابة الصارمة على مصروفات وإيرادات الدولة، ولذلك تم إنشاء العديد من الجهات الرقابية للقيام بهذا الدور لعل من أهمها الجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية.... إلخ.

ويمثل العنصر القانونى أهمية خاصة لتمكين الحكومة من أداء دورها فى مجال الوظيفة العامة، ويتمثل فى جميع القواعد القانونية واللائحية المنظمة للعمل الإدارى والتي تحتاج الإدارة بشأنها إلى استشارة وأخذ رأى بعض الجهات والهيئات المعاونة لها مثل إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

وعندما تقع مخالفة أو تجاوز للقوانين واللوائح تستعين الحكومة بجهات ذات اختصاص قضائى لتأديب الموظفين ولحماية الأموال العامة واسترداد ما تم الاستيلاء عليه مثل هيئة النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة..... إلخ.

ومما سبق يتضح لنا الدور المهم الذى تقوم به الهيئات والأجهزة المعاونة للحكومة فى جميع مجالات الوظيفة العامة ضمنا لحسن أداء المرافق العامة وجودة الخدمات التى تقدمها ومتابعة الأداء الإدارى وصولاً إلى الحصول على رضاء المواطنين وإشباع احتياجاتهم.

ولا يشترط أن تكون الهيئات والأجهزة المعاونة للحكومة تابعة لها، فبعض هذه الأجهزة يتمتع بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة وبعضها قد يتبع البرلمان (السلطة التشريعية) والبعض الآخر قد يتبع السلطة التنفيذية سواء كان رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو أحد الوزراء.

ويمكن القول أن الرقابة الفعالة والتي تمارسها الأجهزة الإدارية المركزية أو الجهات والأجهزة المستقلة^(١) على عناصر الوظيفة العامة، تؤدى إلى ضمان تحقيق الأهداف الآتية:-

- (١) اختيار أفضل العناصر لتولى الوظائف العامة.
- (٢) التأكد من أن الإختيار قد تم وفقا لمعايير المساواة والكفاءة والشفافية.
- (٣) تحديد القواعد الخاصة بترتيب وتوصيف الوظائف وتنظيمها.
- (٤) توفير الضمانات للموظف العام الكفيلة بتوفير الأمان النفسى والمادى له.

(١) راجع د/ بدوى عبد العليم محمد / الصلاحية فى الاختيار للوظائف العامة كمبدأ من مبادئ الإدارة الحديثة فى الفكر الإدارى المعاصر - مكتبة الوفاء القانونية - الطبعة الأولى سنة ٢٠٢٤، ص ٦٠٠ وما بعدها .

٥) تطبيق مبادئ الثواب والعقاب والرقابة والتقييم فى الوظيفة العامة.
٦) إنشاء مظلة قوية لحماية الأموال العامة ومنع الإعتداء عليها بالتعاون مع كافة الجهات ذات الصلة.

٧) دراسة أوجه القصور فى العمل الإدارى ومعالجتها وتقديم الحلول لمنع تكرارها.
٨) تطوير العمل الإدارى ومواكبته لكافة المستجدات الحديثة لاسيما الأخذ بأسلوب الحكومة الإلكترونية.

وغير ذلك من الأهداف التى تحقق أعلى معدل للأداء الحكومى وتنظيم المرافق العامة وتطورها وتحقق الحماية الأكيدة للأموال العامة.

وسنحاول فى الصفحات التالية إلقاء الضوء على بعض الجهود التى تبذلها الجهات والأجهزة والمجالس المعاونة للحكومة.

دور الأجهزة والهيئات المعاونة للحكومة فى مجال الوظيفة العامة

- تمثل الوظيفة العامة أداة الدولة لممارسة أنشطتها المختلفة لإشباع وتلبية احتياجات المواطنين ولتنفيذ خطة الحكومة فى كافة المجالات^(١).

وتتعدد عناصر الوظيفة العامة: والتى تتكون من العنصر البشرى المتمثل فى الموظف العام، وكذلك العنصر التنظيمى أو الإدارى المتمثل فى الهياكل الإدارية والقواعد المنظمة لعملها، وأخيراً العنصر المادى المتمثل فى الأموال العامة اللازمة للإنفاق على أنشطة الوظيفة العامة وعمالها وهيكلها الإدارية.

وكذلك العنصر الخاص بتنظيم شغل الوظيفة العامة وتحديد شروطه وأركانه ومروراً بالعناية والاهتمام بالرقابة والإشراف على الموظف العام لضمان حسن أداء عمله سواء كانت رقابة فنية لأعماله أو رقابة مالية لضمان عدم إنفاق الأموال العامة فى غير مصارفها القانونية والحفاظ عليها وترشيد إنفاقها ولضمان التزام الإدارات الحكومية بالخطة الموضوعية لهذا الغرض.

وتستعين الدولة فى سبيل إنجاز ما سبق ذكره بالعديد من الوسائل منها:

- الوسائل القانونية أو التشريعية التى تشمل وضع القوانين والقواعد المنظمة للوظيفة العامة.
- وضع اللوائح المنظمة للعمل الإدارى من جميع جوانبه.
- الوسائل والأدوات الرقابية لمتابعة العمل الإدارى وضمان كفاءته والتى قد تكون:

(١) راجع: د/ سليمان محمد الطماوى - مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٧، ص ٣٥٣ وما بعدها، د/ أحمد حافظ نجم، الأجهزة المركزية فى الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٩ وما بعدها، د/ محمد أنس قاسم جعفر، د/ عبد العظيم عبد السلام النشاط الإدارى - دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠، ص ٣٢٧ وما بعدها.

أ) رقابة فنية:

وتنقسم إلى رقابة رئاسية أو رقابة هيئات رقابية إدارية ، أو تكون رقابة قضائية تمارسها محاكم مجلس الدولة مثل المحاكم الإدارية والتأديبية وتراقب المحاكم الجنائية^(١) الأفعال التي تمثل إعتداءً على الأموال العامة مثل جريمة الرشوة واستغلال النفوذ وإهدار المال العام.

ب) رقابة مالية: تتمثل في رقابة داخلية عن طريق الجهاز المركزي للمحاسبات^(٢) والمتابعات الإدارية وهيئة الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية والرقابة شبه القضائية (مجالس التأديب / الهيئات ذات الاختصاص القضائي)

والذى نريد التركيز عليه فى الصفحات التالية ذلك الدور الذى تقوم به بعض الأجهزة والهيئات والمجالس فى مساعدة الحكومة فى ضبط وتنظيم ورقابة الوظيفة العامة والعاملين بها. وتتنوع تسمية هذه الأجهزة فقد يطلق عليها هيئات أو مجالس أو لجان أو أجهزة وغير ذلك مما سنعرض له تفصيلاً.

وغالبا ما تكون تبعية هذه الأجهزة للسلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء وإن كان بعضها يلتزم - وفقا لقوانين تنظيمه - بإرسال تقارير سنوية إلى البرلمان علاوة على رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى كانت تبعية بعض منها - فيما سبق - للبرلمان وكان ذلك يمثل اتجاه محمود، نظراً لمنح البرلمان ممثل الشعب سلطة الإشراف على جهاز من الأجهزة الرقابية المنوط بها ضبط وتنظيم ورقابة الوظيفة العامة بكافة عناصرها.

(١) د/ محمود عاطف البنا - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية سنة ١٩٧٤، ص ١٨، حيث يقرر سيادته: "... كما يراقب القضاء الجنائى نشاط الإدارة العامة بطريقة غير مباشرة عند الفصل فى الجرائم التى تقع ضد الموظفين أثناء تأدية وظائفهم أو تلك التى تقع منهم على الأفراد ... "

(٢) د/ أحمد السيد عطا الله، دور الجهات الرقابية فى مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد - دراسة مقارنة بين القانون المصرى والقانون الكويتى - سنة ٢٠١٥ - بدون ناشر، ص ٨٣ وما بعدها، د/ السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دار الفكر الجامعى ٢٠١٨، ص ٣٥٣، د / محسن العبودي، الإدارة العامة - العملية الإدارية، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٦، ص: ٤٩١ وما بعدها، د/ جلال بندارى - العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات سنة ٢٠٠١ . بدون ناشر، ص ٦ وما بعدها.

الفرع الثالث

تجربة دولة الكويت

فى التنظيم المركزى للوظيفة العامة

عرفت الكويت وجود جهاز مركزى لتنظيم شئون الوظيفة العامة منذ عام ١٩٥٥ وهو التاريخ الذى شهد تأسيس ديوان الخدمة المدنية^(١) .

وكان الدور الأساسى له هو متابعة الموظفين فى كافة الأجهزة الإدارية والتأكد من التزامهم بتطبيق القواعد القانونية الخاصة بعملهم وقبل ذلك يقوم الديوان بتوزيع هؤلاء الموظفين على الدوائر الحكومية المختلفة وفقاً لتخصصاتهم واحتياجات هذه الدوائر^(٢) .

فطبيعة اختصاص ديوان الخدمة المدنية تتعلق بالإدارة والمتابعة وليس التخطيط نظراً لخلو القانون الخاص به من إسناد هذا الاختصاص له، فديوان الخدمة المدنية جهاز تنفيذى له اختصاصات محددة.

ولقد حدد القانون القواعد الخاصة باختصاصات مجلس الخدمة المدنية وعلى ذلك سنحاول إلقاء الضوء على أهم المبادئ والقواعد القانونية الواردة فى قانون الخدمة المدنية الكويتى المتعلقة باختصاصات مجلس الخدمة المدنية فى مجال الوظيفة العامة.

المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ الصادر بتاريخ ٩ / ٤ / ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية (الكويت)^(٣) والذي تضمن أهم القواعد الآتية:

المادة (٤): ينشأ مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية يكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه فى ذلك، ويعمل فى إطار السياسة العامة للحكومة على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية فى الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها. ويصدر مرسوم بتشكيل المجلس المشار إليه يحدد فيه مدة العضوية..... وللمجلس أن يشكل لجاناً سواء من أعضائه أو من غيرهم لدراسة أو متابعة الموضوعات التى يحيلها إليها

(١) د/ أحمد السيد عطا الله - دورر الجهات الرقابية فى مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد - دراسة مقارنة بين القانون المصرى والقانون الكويتى سنة ٢٠١٥ بدون ناشر، ص ١٥٨ وما بعدها .

(٢) عزة الغامدى - اختصاصات ديوان الخدمة المدنية بالإدارة وليس التخطيط، جريدة الأنباء الكويتية - السبت ١ / ١٠ / ٢٠١٦ .

(٣) راجع الموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية بدولة الكويت www.csc.gov.kw 18 وراجع كذلك د/ عاطل الطبطبائى - النظم الوظيفية الجديدة فى الكويت مجلة الحقوق والشريعة - كلية الحقوق جامعة الكويت - العدد ٢ السنة ٣ يوليو سنة ١٩٧٩، ص ٢٣٣ وما بعدها .

المادة (٥): يختص المجلس بالأمر التالي:

١- وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في الجهات الحكومية بما يكفل تنظيمها وتخطيط القوى العاملة فيها وتمييزها وكذلك تطوير نظام التوظيف وغيرها من مجالات الخدمة المدنية.

٣- اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها.

٤- اقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح منها.

٥- اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإبداء الرأي في مشروعات إنشائها.

٦- إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية.

٧- اقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء ومتابعة نتائجه والكشف عن معوقاته.

٨- تنظيم الاستعانة بالبيوت الاستشارية المتخصصة في مجالات التنظيم والإدارة والاتصال

بالهيئات العلمية وتشجيع البحوث والدراسات في هذه المجالات.

٩- النظر فيما يرى مجلس الوزراء إحالته إليه من شئون الخدمة المدنية المشار إليها في

المادة الأولى."

المادة (١٠): " يضع مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين نظاما للتدريب

يتضمن تحديد أنواعه ومستوياته وتقييم أداء المتدربين وآثار هذا التقييم والجهات التي تتولى

التدريب والتنسيق فيما بينها....."

المادة (١٩): " يحدد مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين قواعد وأحكام

وشروط منح ما يأتي:

١ - تعويضات عن الأعمال الإضافية التي يطلب تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية.

٢ - مكافآت مالية مقابل الخدمات الممتازة.

٣ - بدلات بسبب طبيعة أعمال الوظيفة أو الحصول على مؤهل علمي أو قضاء دورة

تدريبية...."

٤ - بدلات أو تعويضات مقابل مصروفات الانتقال ونفقات السفر.

٥ - مخصصات مالية للموفدين في إجازات أو بعثات أو منح دراسية أو دورات تدريبية.

٦ - تخصيص مساكن حكومية.

٧ - حوافز مادية أو عينية أو معنوية أخرى لرفع مستوى الخدمة المدنية تبعاً لما تقتضيه

طبيعة العمل في الجهة الحكومية."

وتنص المادة (٢٢) على أنه: " يجوز منح الموظفين أجازات دراسية أو إيفادهم في بعثات أو منح للدراسة أو في دورات تدريبية بمرتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب، ويحدد مجلس الخدمة المدنية القواعد والشروط المنظمة لذلك".

وتقرر المادة رقم (٣٣) سلطة مهمة لمجلس الخدمة المدنية وذلك عندما يثور خلاف بين ديوان الموظفين أو ديوان المحاسبة^(١) وبين الجهة الحكومية حيث يُعرض الأمر في هذه الحالة على مجلس الخدمة المدنية ويكون قراره نهائياً بما يحمل معنى إلزامه وعدم إمكانية مخالفته. وأيضاً تقرر المادة (٣٤) اختصاص مجلس الخدمة المدنية في الفصل بقرار نهائي وملزم في الخلاف الذي يمكن أن يثور بين ديوان الموظفين وبين الجهة الحكومية وذلك في حالة اعتراض ديوان الموظفين على قرارات الجهة الحكومية بالتعيين أو الترقية أو منح العلاوات التشجيعية.

وتنص المادة (٣٨) على أن:-

" تُعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال. ولا يجوز بعد ذلك إجراء أي تعديل على هذه النظم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية. ويجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور".

ولقد ورد بالمذكرة الإيضاحية للقانون ما يوضح الفلسفة التي يقوم عليها قانون الخدمة المدنية وأهم الاختصاصات الممنوحة لمجلس الخدمة المدنية ومن ذلك^(٢):

"..... لقد كانت الخدمات المدنية التي يؤديها الجهاز الإداري في الكويت محل عناية الحكومة واهتمامها... وأنشأت المادة (٤) مجلساً للخدمة المدنية يعمل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه للعمل على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظام الخدمة المدنية ورفع كفاءة العاملين في الجهات الحكومية وبذلك توجد هيئة متخصصة نوعياً في شئون الخدمة المدنية تخفف عن مجلس الوزراء أعباءه التي يتولاها حالياً في هذا المجال. وهنا إشارة واضحة إلى الدور الذي يقوم به مجلس الخدمة المدنية كجهة معونة للحكومة في مجال الوظيفة العامة.

(١) راجع:د/ متعب فهد المطيري - ديوان المحاسبة الكويتي - فعالية الدور وآفاق المستقبل - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية - ٢٠١٦، ص ١١٥ وما بعدها .

(٢) د/ عادل الطبطبائي - النظم الوظيفية الجديدة الكويت - مرجع سابق، ص ٢٣٦ .

المبادئ والقواعد التي أرساها مجلس الخدمة المدنية في مجال الوظيفة العامة (١)

- ١- قواعد وأحكام التعيين بصفة مؤقتة. تفويض مجلس الخدمة المدنية في سننها وتعتبر أمرة وملزمة لجميع الجهات عدا تلك التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة. مؤدى ذلك. عدم جواز الاتفاق على ما يخالفها أو تعديلها إلا بعد موافقة ديوان الموظفين.
 - التعاقد مع غير الكويتيين على الوظائف التي لا تتطلب مؤهلاً تخصصياً والوظائف الفنية البسيطة والوظائف المعاونة ووظائف الطباعة. وجوب أن يكون بموجب عقد الراتب المقطوع عدا تلك الوظائف التي يكون شغلها بموجب العقود الثاني والثالث المرافقين لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.
- ٢- مطالبة المبعوث برد ما أنفق عليه أثناء البعثة مناطه إلغاء البعثة أو عدم خدمة الدولة المدة المقررة. (م ١٤) من لائحة البعثات الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٢ لسنة ١٩٨٠.
 - استخلاص مقدار المرتبات والنفقات التي تحملتها الدولة خلال مدة البعثة. واقع لمحكمة الموضوع، ولها أن تأخذ بتقرير الخبير متى اطمأنت إليه.
- ٣- عدم وجود عمل للموظف بسبب قيامه بإجازة مصرح بها. أثره تُقدّر كفاءته خلال فترة الإجازة باستصحاب آخر تقرير حصل عليه قبل الإجازة ولا يغير من ذلك تعميم ديوان الموظفين بأن تقييم الكفاءة يكون بعد العودة ومباشرة العمل. علة ذلك، أن مجلس الخدمة المدنية هو المختص وحده بإصدار التفسيرات الملزمة للجهات ومن ثم لا يكون لهذا التقييم أي إلزام.
- ٤- مجلس إدارة الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب واختصاصه بوضع اللوائح المالية وأحكام التعيين ونظم المرتبات للعاملين بها. شرطه الالتزام بالقواعد التي يضعها مجلس الخدمة المدنية والمختص وحده بإصدار التفسيرات الملزمة فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية وتخصيص المساكن الحكومية للموظفين وفي إقرار وتعديل نظم المرتبات المعمول بها.
 - خلو قرار الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب من النص على وظيفة الطاعن ضمن الوظائف المستحق شاغلها البديل الذي قرره مجلس الخدمة المدنية. أثره. عدم الاعتداد به. علة ذلك، أن قرار مجلس الخدمة المدنية في هذا الشأن ملزم لها. عدم التزام الحكم ذلك. خطأ في تطبيق القانون يُوجب تمييزه.

(١) مروة أبو العلا - قراءة في الأحكام القانونية لمجلس الخدمة المدنية الكويتي - موقع المحاماة نت - ٢٤ مايو ٢٠٢٣ وراجع موقع ديوان الخدمة المدنية بالكويت www.csc.gov.kw

٥- مجلس الخدمة المدنية. مفوض في وضع قواعد وأحكام التعيين بصفة مؤقتة بطريق التعاقد وإفراجها في صيغ يتعين على الجهات الحكومية الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية التزامها والتقيدها بها.

- تحديد سن انتهاء الخدمة. من نظام الوظيفة العامة الذي يخضع له الموظف في علاقته بجهة عمله وتحدد نظم التوظيف هذه السن وفقاً للصالح العام الذي يقتضي بعض الاستثناءات في تحديده وفقاً لحاجة العمل ودواعيه.

-الموظفون غير الكويتيين. الأصل انتهاء خدمتهم ببلوغهم سن الستين وفقاً لقانون الخدمة المدنية والذي أجاز مد خدمتهم إلى سن الخامسة والستين طبقاً للقواعد والأحكام التي يضعها مجلس الخدمة المدنية. مؤدى ذلك. أنه ببلوغ الموظف سن الستين تنتهي خدمته وتنفصم علاقة العمل القائمة بينه وبين جهة عمله بموجب حكم قانوني أمر. ولا تستمر العلاقة قائمة إلا بتحريك سن انتهاء الخدمة بعد الستين حتى الخامسة والستين فلا يتصور مد خدمة الموظف لسكوت مُفترض بل يتعين أن يكون مد الخدمة صريحاً وحازماً.

٦- التعيين في إحدى الوظائف العامة: شرطه، الحصول على المؤهل المطلوب لشغلها والذي يتفق وطبيعتها. مجلس الخدمة المدنية هو الذي يحدد مستويات المؤهلات الدراسية اللازمة للتعيين.

-تقييم ومعادلة المؤهلات الدراسية. من اختصاص لجنة يشكلها مجلس الخدمة المدنية من وزارة التربية والتعليم وجامعة الكويت وديوان الموظفين.

٧- مجلس الخدمة المدنية. اختصاصه بناء على اقتراح ديوان الموظفين بتحديد قواعد وأحكام وشروط منح بدلات طبيعة العمل والحوافز.

٨- القواعد والأحكام المتعلقة بالتعيين بصفة مؤقتة بطرق التعاقد والصيغ التي يتعين على الجهات الحكومية الالتزام بها عند هذا التعاقد. عهد القانون بها إلى مجلس الخدمة المدنية وجوب التزام جميع الجهات المخاطبة بها ولا يجوز الاتفاق على خلافها أو إجراء أي تعديل عليها إلا بذات الأداة التي صدرت بها.

- صدور تفسير من مجلس الخدمة المدنية والذي له الاختصاص بإصدار تفسيرات ملزمة للجهات الإدارية المادة (١٥ مكرر) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بما يفيد انطباق أحكام الفقرة الأخيرة منها على تجديد التعيين في وظائف الوكلاء والوكلاء المساعدين بديوان المحاسبة. إنطواؤه على تعديل أحكام قانون ديوان المحاسبة بغير الأداة المقررة وتجاوز وظيفة التفسير إلى وظيفة التشريع بما يخل بضوابط السلطة وقواعد الاختصاص ويمس بمبدأ الفصل بين السلطات وباستقلال ديوان المحاسبة ويثير شبهة عدم دستورية هذا القرار.

٩- اختصاص مجلس الخدمة المدنية بإصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية نطاقه: التشريعات المنطبقة على موظفي الدولة. كون الشركة المطعون ضدها ليست من بين الجهات التي عناها القرار ١٠ لسنة ١٩٩١ والتفسير الخاص به. أثره. عدم جواز التحدي بهما في نطاق العلاقة بين الطاعن والمطعون ضدها.

القواعد القانونية التي أرساها القضاء بشأن مجلس الخدمة المدنية

١- بشأن قواعد وأحكام التعاقد مع غير الكويتيين- وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة- أن القانون فوض مجلس الخدمة المدنية في سن قواعد وأحكام التعيين بصفة مؤقتة بطريق التعاقد وأفرغها في صيغ يتعين على الجهات الحكومية مراعاتها والالتزام بها، ومن ثم فإن هذه الأحكام والقواعد والصيغ تعتبر أمرة ملزمة لجمع الجهات المخاطبة بها- أياً كان الغرض الذي تضطلع به هذه الجهة ومدى استمراريتها، وأياً كان مصرفها المالي- عدا تلك التي تنتظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة- وتبعاً لذلك فإنه لا يجوز الاتفاق على خلاف هذه الأحكام وتلك القواعد أو إجراء أي تعديل بها إلا بعد موافقة ديوان الموظفين، لما هو مقرر من أن عقود استخدام الموظفين العموميين تندرج في عداد العقود الإدارية التي تعتبر إحدى وسائل الإدارة في تسييرها للمرافق العامة لضمان حسن سيرها، وتمثل القواعد والأحكام السابقة الجانب اللائحي في تلك العقود والتي لا يجوز للإدارة أن تخرج على مقتضاها في تعاقدها مع الأفراد. (الطعن ٢٠٠١/٥١٩/إداري جلسة ٢٠٠٢/٢/١١)

٢- " النص في المادة ١٤ من لائحة البعثات الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٢ لسنة ١٩٨٠- التي تحكم واقعة النزاع- على أن: " يلتزم كل مبعوث أو مجاز داخل أو خارج الكويت ألغي قرار إيفاده أو لم يخدم الدولة المدة المنصوص عليها في اللائحة سواء كان ذلك بسبب الاستقالة أو الفصل برد ٣٠% من المرتبات والبدلات والمخصصات والنفقات التي تحملتها خلال مدة البعثة أو الإجازة الدراسية.... " يدل -وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة- على أن مناط مطالبة المبعوث برد ما أتفق عليه أثناء البعثة في الحدود المشار إليها بتلك المادة هو إلغاء البعثة أو عدم خدمة الدولة المدة المقررة، فإذا تحققت إحدى هاتين الواقعتين زال سبب استحقاق الموظف للمبالغ التي صرفت إليه بسبب البعثة، ويكون من حق الحكومة المطالبة باسترداد تلك المبالغ في الحدود المقررة بتلك المادة" (الطعن ٥٨٩، ٢٠٠٠/٦٤٤/إداري جلسة ٢٠٠٢/٤/٨)

" ذلك لأن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن مجلس الخدمة المدنية هو المختص وحده بإصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية، وكان التعميم سالف البيان فضلاً عن أنه لم يصدر من مجلس الخدمة المدنية فإن ما انتهى إليه لا يستقيم مع القواعد الأصولية القائمة والتي تحكم نظام الخدمة المدنية، ومن ثم فإنه ليس له وجه

إلزام في هذا الشأن. لما كان ذلك، وكان مفاد المادة ١٨ من المرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية أن الموظف الذي يحرم من العلاوة الدورية أو الترقية هو الذي يحصل على تقرير نهائي بأنه (ضعيف)" (الطعن ٢٠٠١/٦١٢/إداري جلسة ٢٠٠٢/١٠/٢٨)

٣- "وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة-أن مجلس الخدمة المدنية هو المختص وحده بإصدار التفسيرات الملزمة فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية وتخصيص المساكن الحكومية للموظفين وفي إقرار أو تعديل نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة فإن ما تصدره الهيئة المطعون ضدها الأولى من قرارات في هذه الأمور يتعين أن تأتي مطابقة أساساً لما تفرضه القواعد الملزمة التي يضعها مجلس الخدمة المدنية في هذا الخصوص. لما كان ذلك، وكان الواقع في الدعوى أن الهيئة المطعون ضدها الأولى طلبت من ديوان الخدمة المدنية الرأي في زيادة مرتبات أعضاء هيئة التدريس والتدريب بها فأفادها بكتابه رقم م خ م/٥٠٣/٩٧/١٩/٩٧ وتاريخ ١٩٩٧/٨/٩ أنه بعرض الأمر على مجلس الخدمة المدنية وافق على الزيادة وعلى منح المذكورين بدل سكن وفقاً للجدول رقم "٣" من الجداول المرفقة" (الطعن ٢٠٠٠/٥٩٨/إداري جلسة ٢٠٠٢/١١/١٨)

٤- "وقد أورد قانون الخدمة المدنية أسباب انتهاء خدمة الموظف في المادة (٣٢) منه، ومن بين تلك الأسباب بلوغ سن الستين لغير الكويتيين، مع جواز مد خدمتهم إلى سن الخامسة والستين وذلك وفقاً للقواعد والأحكام التي يضعها مجلس الخدمة المدنية، كما انطوى نظام الخدمة المدنية على ترديد ذات النص في المادة (٧١) منه. ومفاد ما تقدم أن القانون فوض مجلس الخدمة المدنية في وضع قواعد وأحكام التعيين بصفة مؤقتة بطريق التعاقد وإفراجها في صيغ يتعين على الجهات الحكومية الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية التزامها ووجوب التقيد بها، وإذ كان تحديد سن انتهاء الخدمة هو جزء من نظام الوظيفة العامة الذي يخضع له الموظف في علاقته بجهة عمله وهي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وليس للموظف من سبيل في تعيين الأسباب التي تنتهي بها خدمته ومن بينها تحديد سن انتهاء الخدمة، وإنما تحدد نظم التوظيف هذه السن حسبما يوجبه الصالح العام الذي قد يقتضي تقرير بعض الاستثناءات لدى تحديد سن انتهاء خدمة الموظف وفقاً لحاجة العمل ودواعيه، وهو ما نهجه المشرع في قانون الخدمة المدنية، إذ بعد أن قرر أصلاً عاماً بانتهاء خدمة الموظفين غير الكويتيين لدى بلوغهم سن الستين أورد حكماً من مقتضاه جواز مد خدمتهم إلى سن الخامسة والستين وذلك طبقاً للقواعد والأحكام التي يضعها مجلس الخدمة المدنية " (الطعن ٢٠٠٢/٢٢/إداري جلسة ٢٠٠٣/٥/١٩)

٥- "مفاد نص المواد ١، ٤، ٥ من نظام الخدمة المدنية والمادة ٤/١٤ من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٦ أنه يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة أن يكون حاصلًا على

المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة والذي يتفق وطبيعتها وأن مجلس الخدمة المدنية هو الذي يحدد مستويات المؤهلات الدراسية اللازمة للتعيين، وأن تقييم ومعادلة المؤهلات الدراسية هو من اختصاص لجنة يشكلها مجلس الخدمة المدنية من وزارة التربية والتعليم وجامعة الكويت وديوان الموظفين" (الطعن ٢٠٠٣/٢١٧ إداري جلسة ٢٠٠٤/١/١٩)

"من المقرر -في قضاء هذه المحكمة- أن النص في المادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على أن "ينشأ مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية يكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه الرئيس في ذلك، ويعمل في إطار السياسة العامة للحكومة على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها.... وللمجلس أن يشكل لجاناً سواء من أعضائه أو من غيرهم لدراسة أو متابعة الموضوعات التي يحيلها إليها" وفي المادة ٥ على أنه "يختص المجلس بالأمور التالية ١ - ٢ - ٣ - اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة...." وفي المادة ١٩ على أنه "يحدد مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين قواعد وأحكام وشروط منح ما يأتي ١- تعويضات عن الأعمال الإضافية ٢ - مكافآت مالية مقابل الخدمات الممتازة. ٣- بدلات بسبب طبيعة أعمال الوظيفة..... ٤ - بدلات أو تعويضات مقابل مصروفات الانتقال ونفقات السفر. ٥ - مخصصات مالية للموفدين.... ٦ - تخصيص مساكن حكومية. ٧ - حوافز مادية أو عينية أو معنوية أخرى لرفع مستوى الخدمة المدنية تبعاً لما تقتضيه طبيعة العمل في الجهات الحكومية". يدل على أن مجلس الخدمة المدنية هو المختص وحده -بناء على اقتراح ديوان الموظفين- بتحديد قواعد وأحكام وشروط منح بدلات طبيعة العمل والحوافز لرفع مستوى الخدمة المدنية تبعاً لما تقتضيه طبيعة العمل في الجهات الحكومية، وأن للمجلس أن يشكل لجاناً لدراسة أو متابعة الموضوعات التي يحيلها إليها" (الطعن ٢٠٠٣/٨٥٤ إداري جلسة ٢٠٠٤/٦/٢٨)

٦- "مفاد نصوص المادتين ٢- و (١٥) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، والمادة الأولى من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٠ المعدل بالتعميم رقم ٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن قواعد وأحكام التعاقد مع غير الكويتيين، أن القانون قد عهد إلى مجلس الخدمة المدنية وضع قواعد وأحكام التعيين بصفة مؤقتة بطريق التعاقد، أفرغها في صيغ يتعين على الجهات الحكومية الالتزام بها عند التعاقد مع الموظفين، وأن هذه الأحكام والقواعد وصيغ تلك العقود ملزمة لجميع الجهات المخاطبة بها سواء كانت تلك الجهات من الوزارات أو من تفرعاتها أو إداراتها أو غيرها من التقسيمات الملحقة بها أو من المصالح التابعة لها، أو من الهيئات أو المؤسسات العامة، - وذلك فيما عدا تلك التي تنظم شؤون الخدمة فيها

قوانين خاصة- وأياً كان الغرض العام الذي تضطلع به الجهة ومدى استمراريته" (الطعان ٥٧، ٢٠٠٤/٨٤ إداري جلسة ٢٠٠٥/١/٣)

" إذ أنه وإن اختص مجلس الخدمة المدنية طبقاً للبند ٦ من المادة ٥ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بإصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية إلا أن مجال أعمال ذلك ونطاقه إنما يتعلق بالتشريعات المنطبقة على موظفي الدولة إذ يحكم هؤلاء نصوص تشريعات خاصة " (الطعن ٢٠٠٤/٣٣٠ عمالي جلسة ٢٠٠٦/٦/١٩)

المطلب الثانى

أهم المبادئ الدستورية والتشريعية المتعلقة بالوظيفة العامة

فى مصر

أدرك المشرع الدستورى فى مصر منذ وقت طويل أهمية الوظيفة العامة كأحد أهم أدوات الدولة لممارسة أنشطتها وتفعيل سلطاتها وتنفيذ سياستها العامة، فجاء الدستور المصرى بمجموعة من النصوص الدستورية التى يمكن وصفها بأنها بمثابة السياج القوى الذى يحيط بكافة عناصر الوظيفة العامة يحدد أهم المبادئ الحاكمة لها وجاءت القوانين بتفعيل ما أجمله الدستور وتنظيم الوظيفة العامة وعناصرها المختلفة، لذلك يمكن تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالى:

الفرع الأول: المبادئ الدستورية المتعلقة بالوظيفة العامة فى الدستور المصرى.

الفرع الثانى: الإطار التشريعى الخاص بتنظيم شئون الوظيفة العامة.

الفرع الأول

المبادئ الدستورية المتعلقة بالوظيفة العامة

فى الدستور المصرى

نظراً لأهمية الوظيفة العامة وما تقدمه من أنشطة فى اشباع احتياجات المواطنين ونظراً لما يمثله المال العام من عنصر أساسى كعصب للحياة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، تناول الدستور المصرى الحالى عبر العديد من نصوصه جميع عناصر الوظيفة العامة وأبرزه بعبارات واضحة وصريحة أهم المبادئ التى يجب أن تحكم العمل الإدارى (الحكومى) فى هذا المجال مع توفير كافة الضمانات للموظف العام، ووسائل الحماية للمال العام، وترسيخ الدور الرقابى الذى يقوم به البرلمان والهيئات والجهات الرقابية المستقلة فى هذا الشأن والتى خصص لها الدستور فصلاً كاملاً.

ومن المفيد استعراض أهم المواد الدستورية التى ترتبط بصورة أو بأخرى بالوظيفة العامة وجميع عناصرها لبيان مدى الاهتمام الذى يوليه المشرع الدستورى المصرى للوظيفة العامة.

• تنص المادة (٩) من الدستور على أن:

" تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز "

• وجاء نص المادة (١١) كالتالى:-

" تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل فى جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقا لأحكام الدستور..... كما تكفل للمرأة حقها فى تولى الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا فى الدولة والتعيين فى الجهات والهيئات القضائية دون تمييز ضدها..... "

• أما المادة (١٢) فجاءت بالصياغة الآتية:-

" العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ولا يجوز إلزام أى مواطن بالعمل جبراً إلا تحقيق قانون ولأداء خدمة عامة..... "

• وتنص المادة (١٣) على أن:-

" تلتزم الدولة بالحفاظ على حقوق العمال..... وتعمل على حماية العمال من مخاطر العمل..... ويحظر فصلهم تعسفياً "

• وجاءت المادة (١٤) بمبدأ مهم يحكم قواعد شغل الوظائف العامة وشروطها وذلك على النحو التالى:-

" الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال التى يحددها القانون "

ويمكن القول أن المادة السابقة قد جاءت بأهم العناصر المتعلقة بالوظيفة العامة ومن ذلك:

١- التأكيد على أن الوظائف العامة حق للمواطنين.

٢- التأكيد على أن هذا الحق ليس مطلقاً وإنما يجب توافر الكفاءة فيمن يشغل الوظيفة العامة.

٣- أكدت المادة على ضرورة إحاطة عملية التعيين فى الوظائف العامة بالعديد من الضمانات التى تكفل المساواة بين المواطنين وعدم وجود محاباة أو وساطة.

٤- جاءت المادة بعنصر مقابل لاعتبار " الوظائف العامة حق "، فأكدت على أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها والهدف منها خدمة الشعب أى أن على الموظف أن يعلم أن الوظيفة العامة ليست امتيازاً شخصياً وإنما هى تكليف له للقيام بخدمة الشعب فى مجال وظيفته.

٥- أكد المشرع الدستورى على كفالة الدولة وضمانها لحقوق الموظفين العموميين وحمايتهم.

٦- أوردت المادة صورة من أهم صور الحماية للموظف العام وهى عدم جواز فصله من الخدمة بغير الطريق التأديبى وخضوع الموظف للتحقيق ومواجهته بالذنب الإدارى وتوفير حق الدفاع عن نفسه والطعن فى الأحكام القضائية الصادرة بفصله من الخدمة، وغير ذلك من الضمانات.

وجعل القانون الأصل هو أن يكون فصل الموظف العام بالطريق التأديبي، وعلى سبيل الاستثناء يمكن فصله بغير الطريق التأديبي بشرط أن يكون ذلك وفقاً للقواعد القانونية التي تحدد شروط وحالات ذلك الفصل.

ولضمان استمرار سير العمل في المرافق العامة بانتظام وضع الدستور قواعد محددة لممارسة حق الإضراب باعتباره حق دستوري بشرط أن يكون سلمياً ومتفقاً مع القواعد القانونية المنظمة له فجاءت المادة (١٥) من الدستور بالنص التالي:- " الإضراب السلمى حق ينظمه القانون "

ويمثل إقرار المشرع الدستوري لحق العمال والموظفين في الإضراب عن العمل تطبيقاً للقواعد القانونية الدولية في هذا المجال، واشترط الدستور شرطين أساسيين للقيام بالإضراب.

أولهما: أن يكون الإضراب سلمياً، وثانيهما: أن يتم الإضراب وفقاً للقواعد القانونية المنظمة له من حيث شروطه والإجراءات الواجب اتباعها قبل وأثناء الإضراب.... الخ^(١).

• وتتص المادة (١٧) على أن:-

"..... وأموال المعاشات والتأمينات أموال خاصة تتمتع بجميع أوجه وأشكال الحماية المقررة للأموال العامة..... وتضمن الدولة أموال المعاشات والتأمينات "

وتبث هذه المادة الطمأنينة في نفوس موظفي الدولة على وضعهم المادى بعد نهاية مدة خدمتهم وتؤكد على ضمان الدولة حصولهم على المعاش المناسب بعد نهاية خدمتهم.

• وفي إطار توفير الضمانات الخاصة بالعدالة الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع جاءت المادة (٢٧) بالنص التالي:-

"..... ويلتزم النظام الإقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر وفقاً للقانون ."

ولعل ترسيخ المشرع الدستوري لمبدأ تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية والعمل على تقليل الفوارق بين الدخل يمثل رسائل مهمة لطمأننة العاملين المدنيين بالدولة على اقتضاء المقابل العادل نظير قيامهم بوظائفهم في ظل تعهد الدولة بتوفير الحياة الكريمة لهم ولجميع

(١) راجع في الإضراب في الوظيفة العامة كل من:- د/ محمد انس قاسم جعفر، د/ عبد العظيم عبد السلام - النشاط الإدارى - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٠، ص ١٣٣ وما بعدها، د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - دوام سير المرافق العامة - رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة - سنة ١٩٧٥، د/ عبد الله حنفى عبد العزيز - دور النقابات في الحياة الدستورية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس ١٩٩٧ - ص ٤٨٢ وما بعدها، د/ ناصف إمام هلال - اضراب العاملين بين الإجازة والتحرير، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس، سنة ١٩٨٤ .

المواطنين، وهنا يبرز دور مجلس الخدمة المدنية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة^(١) والجهات ذات الصلة في تحديد الحدين الأدنى والأقصى للأجور والمرتبات وضرورة أن يتماشى ذلك ويتواءم مع الظروف الاقتصادية وتقلباتها في المجتمع.

• تنص المادة (٨١) على أن:-

" تلتزم الدولة بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأقزام..... وتوفير فرص العمل لهم مع تخصيص نسبة منها لهم..... "

وفي هذا النص تكليف للهيئات والجهات القائمة على شئون التوظيف بمراعاة توفير فرص العمل لذوي الإعاقة والأقزام مع الإلتزام بتخصيص نسبة مئوية لهم في الوظائف العامة. ولعلها المرة الأولى التي يتم النص دستورياً على حقوق الأقزام وهم فئة كبيرة في المجتمع المصرى يجب أن تحظى بالرعاية والاهتمام^(٢).

• المادة (١٢٥) تنص على أنه:

" يجب عرض الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب... ويعرض معه تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامى".

وهنا يبرز دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى مساعدة البرلمان فى ضبط الحساب الختامى للموازنة العامة وتقييمه وإبداء الملاحظات بشأنه.

• وتنص المادة (١٢٨) على أن:-

" يحدد القانون قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التى تتقرر على الخزانة العامة للدولة..... "

ويمثل ضرورة صدور قانون بتحديد المرتبات والمعاشات وسائر مستحقات الموظفين ضماناً لهم من عدم ترك هذا الأمر بيد السلطات الإدارية بل جعل المشرع الدستورى القانون هو أداة تحديد هذه الحقوق المالية بما يمثل ضماناً للعدالة والمساواة والشفافية.

(١) راجع: د/ أحمد حافظ نجم - الأجهزة المركزية للتوظيف العامة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية - ١٩٧٩ - ص: ١٢٨ وما بعدها، د/ عاطف محمود البنا - الوسيط فى القانون الإدارى دار الفكر العربى سنة ١٩٨٤، ص ٢١٨ وما بعدها، د/ بدوى عبد العليم محمد، الصلاحية فى الاختيار للوظائف العامة - مكتبة الوفاء القانونية، سنة ٢٠٢٤، ص ٦٠٤ وما بعدها، د/ مصطفى محمد موسى - شرح قانون الخدمة المدنية المصرى - دار النهضة العربية سنة ٢٠١٩، ص ٢٦ وما بعدها .

(٢) حيث بلغ عدد الأقزام فى مصر وفقاً لأخر الإحصاءات حوالى مائتى الف فزم . راجع تصريح رئيس الجمعية للأقزام علي بوابة الأهرام الإلكترونية بتاريخ ٢٠-٢-٢٢. www.gate.ahram.org.eg

وجاءت المادة (١٣٥) بالنص التالى:

- " لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بتقصى الحقائق فى موضوع عام أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية..... " وتكفل هذه المادة وجود رقابة شعبية تتمثل فى قيام ممثلى الشعب من أعضاء مجلس النواب بإجراء تقصى الحقائق وفحص نشاط أية جهة إدارية للتأكد من مطابقة هذا النشاط لصحيح القانون وليقرر مجلس النواب ما يراه مناسباً فى هذا الشأن.
- أما المادة (١٣٨) فجاء نصها كالتالى:-

" لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها ."

وتتضمن هذه المادة تفعيلاً للرقابة الشعبية المباشرة على الأداء الحكومى عبر حق المواطنين فى تقديم مقترحات وشكاوى للبرلمان بخصوص المسائل العامة ومن ذلك بطبيعة الحال مجالات الوظيفة العامة وأنشطتها.

- وتتص المادة (١٦٧) على أن:

" تمارس الحكومة بوجه خاص الإختصاصات الأتية: "٣- توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها والتنسيق بينها ومتابعتها "

- أما المادة (١٦٨) فتتص على أن

" يقوم الوزير بوضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها والتوجيه والرقابة وذلك فى إطار السياسة العامة للدولة.... وتشمل مناصب الإدارة العليا لكل إدارة وكيلاً دائماً بما يكفل تحقيق الاستقرار المؤسسى ورفع الكفاءة فى تنفيذ سياستها ."

- وتتص المادة (١٧١) على أن: " يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء.
- وجاءت المادة (٢١٥) بمبدأ مهم يتعلق بالأجهزة الرقابية:

" يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وتتمتع كل الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفنى والمالى والإداري، ويؤخذ رأيها فى مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من الهيئات والأجهزة البنك المركزى والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية ."

ونلاحظ هنا أنه لأول مرة فى الدستور يتم النص على أهمية الدور المنوط بالجهات الأجهزة الرقابية والمستقلة فى المجالات المختلفة ومنها - بلا شك - مجال حماية المال العام والعملة

الوطنية والرقابة على الأداء الحكومى سواء من الناحية الفنية أو المالية أو الإدارية..... الخ
ومكافحة الفساد وتحديد أسبابه ومعالجتها..... الخ.

• وفى نفس الإطار جاء نص المادة (٢١٧)

" تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية
ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورها " ويمثل هذا النص ربطاً بين الأجهزة الرقابية
وسلطات الدولة العامة التى تشمل البرلمان و السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس
الوزراء) عن طريق إرسال تقارير دورية إلى ممثلى السلطتين التشريعية والتنفيذية للوقوف على
أوجه القصور والسلبيات ومقترحات علاجها..... الخ.

• وتتص المادة (٢١٨) على أن:-

" تلتزم الدولة بمكافحة الفساد ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك.
وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد ، وتعزيز قيم
النزاهة والشفافية ضمانا لحسن اداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام ، ووضع ومتابعة
تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية ،
وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

ولم تحدد المادة نوع الفساد المطلوب محاربه وإنما جاء النص عاما ليشمل جميع أنواع
الفساد والتى يعتبر منها أهمها الفساد الإدارى الذى يمكن أن يطال الإدارة العامة بما يمثله من
إهدار للاموال العامة ويسهل الإستيلاء عليها ويرسخ المحاباة والمحسوبية وعدم المساواة فى تولى
الوظائف العامة وغير ذلك من صور الفساد.

وتكمن أهمية هذا النص فى التأكيد على أن مكافحة الفساد ينثل التزاما على عاتق الدولة ،
واناط النص الدستوري بالمشرع تحديد الهيئات والأجهزة المختصة

كما ألزم النص الدستوري الهيئات والأجهزة المختصة بالتنسيق فيما بينها أى العمل فى اطار
موحد وليس منفرد ، وذلك لتحقيق عدة أهداف منها:

- مكافحة الفساد

- تعزيز قيم النزاهة والشفافية

- ضمان حسن أداء الوظيفة العامة

- الحفاظ على المال العام

- وضع ومتابعة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

أما فيما يتعلق بنماذج الجهات والأجهزة الرقابية والمستقلة فأورد الدستور فى المواد من
٢١٩ إلى ٢٢١ ثلاثة نماذج هى الجهاز المركزى للمحاسبات والبنك المركزى والهيئة العامة
للرقابة الإدارية.

ونظراً لأهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئات فإننا سنتناولها بالتفصيل لاحقاً مع استعراض النصوص الدستورية الخاصة بها والتعليق عليها مع عرض القواعد القانونية لعملها والتي يتضمنها قانونها الخاص.

الفرع الثاني

الإطار التشريعي الخاص

بتنظيم كافة شئون الوظيفة العامة

وضع المشرع المصرى حزمة من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في مجال منع ومكافحة الفساد، كما وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد التي أوردتها إتفاقية الأمم المتحدة، ولعل أهم هذه التشريعات ما يأتي:

١- قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته:

• يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها وقد أفرد المشرع البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني بالقانون للجنايات والجنح المضرة بأمن البلاد من الخارج والداخل، والباب الثالث لجرائم الرشوة، والباب الرابع لجرائم إختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والباب السادس لجرائم التزوير.

٢- قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ وتعديلاته:

• ويتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مباشرة الدعوى الجنائية وإنقضائها وإختصاصات سلطات التحقيق ومأموري الضبط القضائي وواجباتهم كذلك حالات وإجراءات القبض والتفتيش والتصرف في الأشياء المضبوطة، كما يحدد القانون إختصاصات المحاكم وترتيب الإجراءات أمامها وطرق الطعن على الأحكام.

٣- قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته:

• وهو القانون المنظم لإختصاصات النيابة الإدارية من حيث رقابة وفحص ومباشرة التحقيقات مع الموظفين العموميين، وكذا تحديد إختصاصات المحاكم التأديبية وأنواعها وكيفية مباشرة الدعاوى أمامها وطرق الطعن على الأحكام الصادرة منها.

٤- قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته الواردة بالقانون رقم

٢٠٧ لسنة ٢٠١٧: وهو القانون المنظم لعمل وإختصاصات هيئة الرقابة الإدارية والمتمثلة في بحث وتحرى أسباب القصور في العمل والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية وإقتراح وسائل تلافيتها، وكذا متابعة تنفيذ القوانين بوحدها الجهاز الإداري للدولة والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها إلى جانب الإختصاص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين وتستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة.

٥. قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته: هو القانون المعنى بالعاملين في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها من حيث تطوير مستوى الخدمة المدنية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات.
- ٦- قانون الكسب غير المشروع رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥:
- هو القانون المعنى بمفهوم الإثراء غير المشروع وتكليفه والعقوبات المقررة له والطوائف التي تخضع لأحكامه من شاغلي الوظائف العامة أو المتعاملين مع المال العام والإجراءات الكفيلة بتعقب ثروتهم لبيان مدى مشروعيتها.
- ٧- قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته:
- أنشئت الإدارة العام لمباحث الاموال العامة بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤ وتم تنظيم أعمالها وتحديد إختصاصاتها بموجب قرار وزير الداخلية رقم ١٦٧ لسنة ١٩٨٥ حيث تختص الإدارة المذكورة بجمع الاستدلالات فى شأن جرائم التزوير والتزوير وجرائم الرشوة واستغلال النفوذ والكسب غير المشروع وجرائم الأختلاس وغيرها من جرائم العدوان على المال العام والإضرار به وجرائم التلاعب فى أموال الشركات المساهمة وجرائم النقد والتهرب وجرائم توظيف الأموال وغسل الأموال.
- ٨- قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته:
- هو القانون المعنى بتنظيم المحاكم وتنظيمها وتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وواجباتهم ومسؤولياتهم وتأديباً وكذا تعيين وترقية وتأديب العاملين في المحاكم المختلفة
- ٩- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢:
- هو القانون الذي ينظم تشكيل وترتيب الوظائف بمجلس الدولة وتحديد اختصاصاته وأنواع محاكمه، وطرق الطعن أمامها وكذا تنظيم أعمال قسمة الفتوى والتشريع وكافة الأمور المتعلقة بترقيات أعضائه ونقلهم وتأديبهم
- ١٠- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦:
- هو القانون المستحدث المعنى بالعاملين بالجهاز الإداري الدولة من حيث تنظيم طرق التعيين وترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف ونقل العاملين وترقياتهم وتحديد طرق قياس كفاية أدائهم وأسلوب تأديبهم والجزاءات الموقعة عليهم.
- ١١- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته
- هو القانون الذي ينظم القواعد القانونية التي تهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، كما يحدد اختصاصات الجهاز والتي من أهمها معاونة

مجلس الشعب (مجلس النواب حاليا) في مباشرة الرقابة المالية على الجهات المتعاملة مع المال العام، كذا فحص ومراجعة أعمال وحسابات اي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء

١٢- قانون الوظائف القيادية رقم ٥ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته مع الغاء كل حكم يخالف أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية:

• هو القانون المعنى بتنظيم قواعد شغل الوظائف القيادية في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنات خاصة وهيئات القطاع العام وشركاته والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة.

١٣. قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ بشأن التعاقدات الحكومية:

* هو القانون المنظم لعمليات شراء وبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات وكذا أعمال تنفيذ عقود التوريدات والمقاولات والتي تقوم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية أو الاقتصادية.

١٤- قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤:

• هو القانون المعنى بقواعد وطرق ومكافحة غسل الأموال عن كل فعل يشكل جنابة أو جنحة بموجب القانون المعدل، سواء أرتكب داخل البلاد أو خارجها، حتى كان معاقبا عليه في كلتا الدولتين، ويعد مرتكب جريمة غسل الأموال كل من علم أن الأموال متحصلة من جريمة أصلية.

١٥. قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته:

* هو القانون المعنى بتنفيذ السياسات النقدية والإئتمانية والمصرفية من خلال إصدار أوراق النقد وتحديد فئاتها ومواصفاتها وإدارة السيولة النقدية في الإقتصاد القومي، والرقابة على وحدات الجهاز المصرفي وتنظيم وإدارة سوق الصرف الأجنبي.

١٦- قانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥:

• هو القانون المعنى بإرساء وتثبيت قواعد المنافسة بين مختلف الوحدات الاقتصادية بما يضمن دخول الأشخاص إلى السوق والخروج منها وفقا للقواعد التي تحكم السوق ويتولى جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية مراقبة الأسواق وفحص الحالات الضارة بالمنافسة بناء على شكاوى المواطنين أو دراسات يقوم بها الجهاز تشير إلى وجود مخالفة للأحكام الواردة في القانون.

١٧- قانون إنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩:

- هو القانون الذي ينظم حماية حقوق المتعاملين في الأسواق المالية غير المصرفي واتخاذ مايلزم من إجراءات للحد من التلاعب والغش في الأسواق المالية والترخيص بمزاولة الأنشطة المالية غير المصرفية وكذا المساهمة في نشر الثقافة والتوعية المالية والإستثمارية.

١٨- قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣:

- هو القانون المعنى بحظر وتجريم تعارض مصالح المسئول الحكومي مع المصلحة العامة للدولة، ويلزمه إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة وقد عهد المشرع بتطبيق ذلك القانون وإنفاذ أحكامه من خلال لجنة الوقاية من الفساد والمشكلة من صلب ذلك القانون.

١٩- القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦:

- وهو القانون الذي ينظم شئون أعضاء هيئة قضايا الدولة بإعتبارها هيئة قضائية مستقلة تتوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى، وتدافع بأعضائها عن المال العام في الداخل والخارج.

٢٠- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها:

- وهو القانون الذي ينظم شئون أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة، وشركات قطاع الأعمال العام والذين يقومون بأداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير العمل والإنتاج والخدمات والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدفاع عن المال العام للجهات المنشأة بها الإدارات القانونية.

وتكاد هذه القوانين وغيرها من التشريعات المصرية أن تغطي التدابير والأفعال المجرمة بمقتضى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تركز على حماية المال العام وأداء الوظيفة العامة من الفساد ورصد تعقب الأموال المتحصلة من الأفعال الإجرامية وهو مايتفق والمنهج الذي إتخذه المشرع في التدابير سالفه البيان.

المبحث الثانى

نماذج للهيئات والأجهزة المعاونة للحكومة

فى مجال الوظيفة العامة

تنوعت وتعددت الهيئات المعاونة للحكومة فى مجال الوظيفة العامة وكما سبق القول فإن تسمية هذه الهيئات تنوعت واختلفت فجاءت تحت مسميات مختلفة مثل " الهيئة - الجهاز - المجلس - اللجنة... إلخ" ولا يتسع المقام هنا لتوضيح الفروق الدقيقة بين هذه المسميات، المهم أنها تعمل إما بصفة منفردة أو بالتنسيق مع بعضها فى مجال تقديم المعاونة للحكومة فى تنظيم الوظيفة العامة والرقابة على الأداء الوظيفى وكذلك حماية الأموال العامة عن طريق رقابة الإنفاق الحكومى والتأكد من احترام كافة العاملين للقواعد القانونية واللائحية المتعلقة بالوظيفة العامة وصولاً إلى الهدف المشترك وهو ضمان حسن الأداء فى الوظيفة العامة والسير الحسن لجميع المرافق العامة تنفيذاً للسياسة العامة للدولة وبرامج وخطط الحكومة تحقيقاً لرضاء المواطنين وتنفيذاً للخطة القومية الشاملة.

ولقد تنوعت اختصاصات هذه الهيئات والأجهزة فمنها ما يقوم بالرقابة المالية والفنية ومنها ما يقدم الرأى والمشورة اللازمين لضمان تطبيق القانون بصورة صحيحة وللحفاظ على المال العام.

فاشتملت هذه الهيئات على نوعين مهمين منها هيئات رقابية بطريقة صريحة وواضحة ومنها ما يقوم بدور مزدوج يشمل تقديم المشورة أو الرأى أو القيام بدور مهم فى مجال تأديب الموظف العام وتتبع المخالفات وصولاً إلى تقديم الموظف المسئول عنها إلى المحاكمة التأديبية.

ولذلك يمكن تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: دور الهيئات والأجهزة الرقابية فى مجال الوظيفة العامة.

المطلب الثانى: استعانة الحكومة بالهيئات القضائية فى مجال الوظيفة العامة.

المطلب الأول

دور الهيئات والأجهزة الرقابية

فى مجال الوظيفة العامة

حرصاً من المشرع المصرى على إحاطة الوظيفة العامة بكافة الضمانات التى تؤدى إلى الأداء الجيد والسير الحسن فى كافة أجهزة الوحدات الإدارية بالدولة، أنشأ - المشرع - العديد من الهيئات والأجهزة للقيام بالدور الرقابى على القائمين بالوظيفة العامة، ولقد سبق لنا بيان النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالوظيفة العامة ومنها النصوص التى تناولت الهيئات الرقابية واختصاصاتها، ولعل من المفيد بعد عرض الأساس الدستورى والقانونى لاختصاصات

الهيئات والأجهزة الرقابية أن نستعرض بعض التطبيقات العملية لاختصاصات هذه الهيئات والأجهزة في مجال شئون الوظيفة العامة المختلفة.

ويمثل كل من الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية أهم النماذج الرقابية في مجال الوظيفة العامة علاوة على اختصاصاتهما الأخرى والمتنوعة التي تشمل مكافحة وتبعية جميع أوجه الفساد، حيث إن عملها يتسع ليشمل أنواع أخرى من الرقابة بخلاف الرقابة على الوظيفة العامة وعمالها.

وسنعرض لأهم هذه الاختصاصات في مجال الوظيفة العامة لهذين النموذجين، ولذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع هم:

الفرع الأول: دور الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابي في مجال الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: اختصاص هيئة الرقابة الإدارية في مجال الوظيفة العامة.

الفرع الثالث: دور الوسيط أو المفوض البرلماني في أوروبا في مجال الوظيفة العامة.

الفرع الأول

الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات

في مجال الوظيفة العامة

تطورت رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات فأصبحت رقابة على الأداء وليس مجرد الرقابة المالية.

بمعنى رقابة أسلوب الإدارة في إدارة الأموال ليتأكد من عدم وجود إسراف أو تبذير أو تبديد، أي أنه لم يعد يكتفى بالرقابة على مدى إتزام السلطة التنفيذية (الحكومة) بأحكام القانون بمعناه العام وإنما يراقب ملائمة ما تتخذه هذه السلطة من إجراءات وقرارات وما تقوم به من أعمال على نحو ملائم لتجنب إهدار المال العام وهو ما يعرف بالرقابة على الأداء.

ولقد منح المشرع الجهاز المركزي سلطة مراقبة الأداء الحكومي أي رقابة الملائمة بالنسبة لتصرفات الحكومة في القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ وهو القانون الذي غير تسمية الجهاز من " ديوان المحاسبات " إلى " الجهاز المركزي للمحاسبات " ولم يعرف ديوان المحاسبة ولا ديوان المحاسبات رقابة الملائمة بالنسبة لتصرفات الجهات الحكومية حيث اقتصر دورهما على الرقابة المالية فقط للتأكد من إتزام الحكومة بأحكام القانون وقواعده بالمفهوم العام^(١).

(١) راجع د/ السيد عبد الملك تركي - دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني دراسة مقارنة بين النظام المصري والفرنسي والألماني والانجليزي - الطبعة الأولى ٢٠١٥ بدون ناشر، ص

وتعنى الرقابة على الأداء " التأكد مما إذا كانت أنشطة الجهة الخاضعة للرقابة قد أُديرت بالشكل الذى روعيت فيه جوانب التوفير والكفاءة والفعالية، وأنه قد تمت مراعاة متطلبات المساءلة بصورة مقبولة " (١).

وتقوم رقابة أداء الأجهزة الحكومية لاسيما فيما يتعلق بالتأكد من أن استخدام هذه الأجهزة للأموال العامة كان على المستوى المطلوب وبالطريقة السليمة التى تتفادى حدوث هدر للمال العام والحفاظ عليه لتحقيق الأهداف المحددة دون زيادة فى الأعباء المالية على الحكومية يعتبر تطويراً مهماً فى اختصاص الجهاز المركزى للحاسبات.

التطور التشريعى لدور الجهاز المركزى للحاسبات فى مصر

يحلو للبعض إطلاق مصطلح " الجهاز الأعلى للرقابة المالية " على أى جهاز مماثل للجهاز المركزى للحاسبات فى مصر (٢)، ودون الدخول فى تفاصيل هذا السرد فإنه من المفيد استعراض المراحل التى مر بها اختصاص الجهاز فى مصر بالنظر إلى مدى استقلاله أو تبعيته للحكومة وكذلك بالنظر إلى السلطات الرقابية الممنوحة له.

أولاً: إنشاء ديوان المحاسبة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢

صدر لأول مرة فى ظل دستور ١٩٢٣ قانون بإنشاء جهاز رقابى على أموال الدولة وأطلق عليه مسمى ديوان المحاسبة وذلك بالمرسوم الملكى رقم ٥٢ الصادر سنة ١٩٤٢، واعتبر المرسوم ديوان المحاسبة جهة مستقلة للرقابة على الأموال العامة وبصفة خاصة رقابة أوجه المصروفات ومصادر الإيرادات الخاصة بالدولة.

وكان يتولى رئاسة ديوان المحاسبة رئيس يتم تعيينه بمرسوم ملكى بناء على عرض مجلس الوزراء، وكان على الديوان التأكد من رقابة تحصيل الإيرادات العامة للدولة وتوريدها للخزانة العامة، والتأكد من أن هذه الإيرادات قد تم صرفها فى الأوجه المخصصة لها وفقاً للموازنة العامة للدولة وأن هذا قد تم وفقاً للقواعد القانونية ذات الصلة.

ثانياً: إنشاء ديوان المحاسبات بالقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠

تم تغيير مسمى ديوان المحاسبة إلى ديوان المحاسبات بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ الصادر من رئيس الجمهورية العربية المتحدة (٣).

وتضمن القانون القواعد التى تنظم عمل الديوان ومن ذلك:

(١) المرجع السابق، ص ٤٨

(٢) حيث يطلق على الجهاز الأعلى للرقابة المالية فى فرنسا اسم " محكمة المحاسبات " LA COUR DE COMFSTES " وفى الكويت ديوان المحاسبة .

راجع " السيد عبد الملك تركى - مرجع سابق، ص ٥٦ .

(٣) راجع تفاصيل هذا القانون على موقع " <https://manshurat.org> "

- ١) يكون ديوان المحاسبات هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية (المادة الأولى)
- ٢) يشكل الديوان من رئيس وعدد كاف من الأعضاء... ويلحق بهم العدد اللازم من الموظفين الفنيين. (المادة الثانية)
- ٣) يتكون الديوان من عدد من الإدارات تحدد اللائحة التنفيذية عددها واختصاصاتها (المادة الثالثة)

أما فيما يتعلق باختصاصات ديوان المحاسبات فلقد نص عليها القانون سالف الذكر في المواد من المادة ٤ إلى المادة ١٢

الجهاز المركزي للمحاسبات في الدستور المصري

لم يتضمن دستور ١٩٧١ أية نصوص تتعلق بالجهاز المركزي للمحاسبات ولا غيره من الهيئات الرقابية أو الجهات المستقلة.

أما دستور ٢٠١٢ فتضمن لأول مرة المص على الجهاز المركز للمحاسبات حيث نصت المادة (٢١٩) من هذا الدستور على أن: " يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة..... "

والنص بهذه الطريقة جاء عاماً ولم يتضمن أية تفصيلات عن تبعية الجهاز أو أية ضمانات لاستقلاله واقتصرت المادة رقم ٢٠٥ على بيان الدور المنوط بالجهاز بصفة عامة، ولعلها المرة الأولى التي ينص فيها الدستور على الجهاز المركزي للمحاسبات.

أما دستور ٢٠١٤ فتضمن المادة ٢١٩ والتي جاء نصها كالتالي " يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات العامة للدولة.... " ولا نرى أى جديد أتت به هذه المادة عما سبق في دستور ٢٠١٢

رابعاً القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، وتضمن هذا القانون إدخال العديد من التعديلات على القواعد الخاصة باختصاص وتبعية الجهاز المركزي للمحاسبات^(١).

حيث نصت المادة الأولى من القانون سالف الذكر على أن: " الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تُلحق بمجلس الشعب ". وهي المرة الأولى التي ينص فيها القانون على نقل تبعية الجهاز المركزي من رئاسة الجمهورية إلى البرلمان (مجلس الشعب) وهي خطوة مهمة جداً تؤكد على استقلال الجهاز المركزي للمحاسبات عن السلطة التنفيذية

(١) د/ جلال بندارى - العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات - سنة ٢٠٠١ - بدون ناشر - ص ٣٩ وما بعدها .

وارتباطه بالبرلمان "ممثّل الشعب" مما يعد ضماناً مهمة جداً لعمل الجهاز فى أداءه لدوره الرقابى بعيداً عن أى تبعية حكومية.

وتنص المادة الثانية من القانون على أن: " مهمة الجهاز تحقيق الرقابة على أموال الدولة والأشخاص العامة الأخرى.....، ويختص كذلك بمعاونة مجلس الشعب فى القيام بمهمته فى هذه الرقابة " ومن المعلوم أن البرلمان يقوم بدور مهم فى الرقابة على أموال الدولة بما يملكه من اختصاصات لعل أهمها يتمثل فى إقرار الموازنة العامة للدولة ومناقشة الحساب الختامى للحكومة وفرض وإقرار الضرائب واعتماد القروض... إلخ كما يملك تكليف لجان تقصى الحقائق للكشف عن أوجه القصور فى جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة علاوة على ما يملكه أعضاء البرلمان من أوجه رقابة على السلطة التنفيذية والتي قد تصل إلى سحب الثقة من أحد الوزراء... إلخ.

وحددت المادة الثانية من القانون أنواع الرقابة التى يمارسها الجهاز المركزى للمحاسبات وتتمثل فى (١):

أ) الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى.

ب) الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

ج) الرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية.

وهى اختصاصات أكثر تحديداً من الاختصاصات السابقة وأكثر شمولاً حيث شملت الرقابة المحاسبية والقانونية علاوة على أنها المرة الأولى التى يتم النص فيها على رقابة الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

وكان الاختصاص السابق يتمثل فى رقابة قواعد الانفاق الحكومى من الناحية الشكلية فقط للتأكد من مطابقته للقانون. وهنا يستطيع الجهاز القيام برقابة الملائمة وهى رقابة مهمة ودقيقة فى ذات الوقت.

أما فيما يتعلق بنطاق اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات فلقد تمت إضافة النقابات والاتحادات المهنية والعمالية والأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والجهات التى تنص قوانينها على الخضوع لرقابة الجهاز وأى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح فيها.

ونلاحظ هنا توسيع نطاق اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات عما كان سائداً فى القوانين السابقة على هذا القانون.

(١) د/ خالد حمدان المطيرى - دور أجهزة الرقابة الإدارية فى مقاومة الفساد الإدارى - دراسة مقارنة - ٢٠٢١ وبدون ناشر، ص ١٨٢ وما بعدها .

ويختص الجهاز كذلك بفحص ومراقبة حسابات الجهات التي أشرنا إليها إذا كان طلب الفحص صادر من رئيس الجمهورية أو من البرلمان أو من رئيس مجلس الوزراء ويبلغ الجهاز بنتيجة فحص الحسابات الجهات المشار إليها وهنا أضاف القانون رئيس مجلس الوزراء بالإضافة إلى رئيس الجمهورية والبرلمان كجهات يتم إرسال تقارير الجهاز إليها وكذلك يمكنها إرسال طلبات للجهاز بإجراء فحص معين.

أيضا وامتداداً لتبعية الجهاز المركزي للمحاسبات لمجلس الشعب (البرلمان) فإنه وفقاً للمادة الرابعة من القانون، يجوز لمجلس الشعب أن يُكلف الجهاز بإجراء فحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية... وغيرها.

ومن المعلوم أن البرلمان كان يمتلك اختصاصاً بتكوين لجنة لفحص أعمال أى جهة حكومية بما يعرف بلجان تقصى الحقائق. ووفقاً لهذا القانون أصبح فى إمكانية الجهاز المركزي للمحاسبات القيام بالدور الذى يمكن أن تقوم به لجان تقصى الحقائق المنبثقة عن البرلمان، فأصبح الجهاز المركزي للمحاسبات بمثابة جهاز معاوناً ومساعداً للبرلمان فى قيامه بدوره الرقابى على الحكومة.

كذلك يملك مجلس الشعب حق تكليف الجهاز المركزي للمحاسبات بإعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة للتأكد من تحقيق أهدافها وأن يطلب منه إبداء الرأى فى تقارير المتابعة التى تعدها وزارة التخطيط. مما يجعل الجهاز المركزي للمحاسبات رقيباً على أعمال وزارة التخطيط فى مجال عملها، ومن الجدير بالذكر أن مسمى هذه الوزارة أصبح " وزارة التخطيط والإصلاح الإدارى " مما يفيد قيامها بمهمة الإشراف على الوظيفة العامة بكافة عناصرها^(١).

هذا ويمتلك الجهاز المركزي للمحاسبات العديد من الصلاحيات لمباشرة اختصاصاته، فيما يتعلق بمجال الرقابة المالية يستطيع الجهاز الرقابة على وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة... إلخ. وله فى سبيل تحقيق ذلك القيام بما يلى:

(١) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من حيث الإيرادات والمصروفات.

(٢) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت والضمان الاجتماعى والإعانات.

(١) ومن المعلوم أن مسمى الوزارة القديم كان وزارة التخطيط ثم تغير إلى " وزارة التخطيط والإصلاح الإدارى والمتابعة، وتم تعديل المسمى فى الحكومة الحالية (من ٢٠١٩ - ٢٠٢٣) ليكون وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية "

وحتى عام ٢٠١٤ كانت الوزارة المشرفة على شئون الوظيفة العامة هى وزارة الدولة للتنمية الإدارية حيث تم إلغاء هذه الوزارة ونقلت اختصاصاتها وصلاحياتها إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

٣) مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها فى المادة الثالثة من القانون فيما يتعلق بالتعيينات والأجور والمرتببات والعلوات والبدلات وغيرها للتأكد من مطابقتها للقوانين واللوائح ذات الصلة.

٤) كذلك يقوم الجهاز مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية ومراجعة السلف والقروض التى منحها الدولة، ومراجعة المنح والهبات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية وبحث حال المخازن الحكومية وسجلاتها... إلخ، وكشف وقائع الاختلاس والإهمال والصراف بدون وجهه قانونى وبحث بواعثها وأنظمة العمل التى أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها.

ويعد هذا الدور الرقابى ليس فقط لمكافحة الفساد الإدارى وإنما للبحث فى أسباب وبواعث هذا الفساد ومقترحات علاجه والقضاء عليه ومعالجة أوجه القصور وتلافى حدوثها فى المستقبل مما يعد دوراً مهماً للجهاز المركزى للمحاسبات فى شأن من أهم شئون الوظيفة العامة وأحد ركائزها الذى يتمثل فى المال العام بجميع مدلولاته وصوره وأشكاله.

٥) كذلك يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بمراجعة الحسابات الختامية بكافة الأجهزة الإدارية وكذلك مراجعة الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة. ويقوم الجهاز أيضاً بالرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام والمنشآت والجمعيات التعاونية وغيرها (١).

٦) أما فيما يتعلق مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء فيبإشر الجهاز فى هذا المجال الاختصاصات الآتية:

- متابعة وتقويم أداء الجهات الخاضعة لرقابته، وهى من السلطات المستحدثة للجهاز والتى تمكنه من رقابة مدى ملائمة تصرفات وأعمال الجهات الخاضعة لرقابته وليس مجرد قيامها بتنفيذها من الناحية الشكلية.

- ويقوم الجهاز بمراجعة القرارات الصادرة من الجهات المشار إليها سابقاً للتأكد من مدى احترامها للقواعد القانونية وللتأكد من كشف المخالفات المالية وإحالة المتسبب أو المخطئ للجهات المختصة كنوع من الردع، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات التى تؤكد ما تم الكشف عنه من مخالفات وما تم اتخاذه من إجراءات حيالها خلال (٣٠) يوم من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ولرئيس الجهاز ما يلى:

(١) د/ السيد محمد الجوهري - الفساد الإدارى وأثره على التنمية الاقتصادية - دار الفكر الخاص سنة ٢٠١٨ ص ٣٥٣ وما بعدها.

- أن يطلب خلال (٣٠) يوم من تاريخ وصول الأوراق للجهاز تقديم العامل للمحاكمة التأديبية^(١) إذا رأى ما يستدعى ذلك إلى الجهة المختصة بالإحالة للمحكمة التأديبية في هذه الحالة لمباشرة الدعوى التأديبية ضد الموظف المخالف خلال الثلاثين يوم التالية وهو اختصاص مهم جدا يشمل التحقيق والإحالة وكأنه يقوم بدور النيابة العامة والنيابة الإدارية في هذا المجال.

- وله أيضا أن يطلب من الجهة الإدارية مصدره القرار في شأن المخالفة المالية إعادة النظر في قرارها أى أن الجهاز يملك سلطة مراجعة وطلب تعديل قرار الجهة الإدارية.

وبشأن إسناد مخالفة تأديبية لموظف ما، فإن الجهاز يمكنه - بعد فحصه للقرار - أن يطلب من الجهة الإدارية إعادة النظر فيه مرة أخرى بناء على ما قد يكون تكشف للجهاز من أمور كانت غائبة عن الإدارة وعلى الجهة الإدارية أن توافي الجهاز بما تم اتخاذه في هذا الصدد خلال مدة الثلاثين يوم التالية لعلمها بطلب الجهاز.

وتثور مشكلة عند عدم استجابة الجهة الإدارية لطلب الجهاز المركزى للمحاسبات، وهنا يستطيع رئيس الجهاز خلال الثلاثين يوما التالية أن يطلب إحالة الموظف للمحاكمة التأديبية.

وهنا نلاحظ استجابة الجهاز لقرار الجهة الإدارية وذلك بتحويل الموظف للمحاكمة التأديبية التى يرى فيها الجهاز ضمانا للعامل لأبداء دفاعه وتفنيد الاتهامات الموجهة إليه مما يعتبر تسليم الجهاز ملف الموضوع لجهة قضائية للحكم فيه وفقا لمعايير العدالة التى تتوافر فيها جمع الضمانات مثل حق الدفاع والعلانية ومبدأ المواجهة....إلخ.

كذلك للجهاز أن يطعن فى القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب فى شأن المخالفات المالية. ويعد هذا اختصاص جديد ومهم منحه القانون للجهاز المركزى للمحاسبات والذى يماثل ما تقوم به النيابة العامة فى الطعن فى الأحكام الصادرة من المحاكم الجنائية أو سلطة النيابة الإدارية بالطعن فى الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية.

ويقوم الجهاز كذلك بفحص اللوائح الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه القصور أو النقص بها.

ولقد عدت المادة (١١) ما يُعد من قبيل المخالفات المالية فى تطبيق أحكام هذا القانون ومنها: مخالفة قواعد الاجراءات المالية المنصوص عليها فى الدستور والقانون واللوائح ومخالفة للقواعد الخاصة بتنظيم الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها أو مخالفة القواعد للإجراءات الخاصة بالمبيعات أو المشتريات الحكومية

(١) د/ محمد الحسيني - أشكاليات الدعوى التأديبية - كلية الحقوق - جامعة مدينة السادات - ٢٠٢٢ ص ٧١ وما بعدها .

أو كل تصرف صادر عن عمد أو إهمال يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بدون وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة أو باقى الجهات التابعة لاختصاص رقابة الجهاز.

كما يعتبر فى حكم المخالفات المالية عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التى يتطلب القانون موافاة الجهاز بها، أو عدم موافاة الجهاز بالحسابات أو نتائج الأعمال أو المستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة قانوناً أو عدم موافاته بالأوراق أو البيانات التى يطلبها أو محاضر الجلسات أو الوثائق أو غيرها من المستندات.

ويعتبر من قبيل المخالفات فى تطبيق أحكام هذا القانون عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتبته بصفة عامة أو التأخير فى الرد عليها فى المواعيد المحددة فى القانون بدون عذر، ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماثلة أو التسوية وأيضاً عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدد المحددة قانوناً أو التأخر بدون مبرر فى إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما اتخذته الجهة الإدارية بشأن المخالفة التى قام الجهاز بتبليغها لها.

وتعتبر هذه المخالفات من قبيل المخالفات التأديبية التى يمكن أن تؤدى إلى إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية.

وفى المقابل هناك التزامات تقع على عاتق الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات على سبيل المثال: فعلى وزارة المالية أن توفى الجهاز بالحسابات الختامية للدولة وبياناتها التفصيلية ومشروعات القوانين الخاصة بربط هذه الحسابات.

وكذلك على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن توفيه بميزانيته وحساباتها الختامية وما يجرى عليها من تسويات وإضافات وغير ذلك.

وعلى ممثلى وزارة المالية فى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إخطار الجهاز بجميع الحالات التى يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية وذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها.

وعلى رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإلتلاف يوم حدوثها، وعليهم كذلك أن يبلغوا الجهاز بما تم اتخاذه من إجراءات حيال هذه الوقائع.

وعلى هذه الجهات موافاة الجهاز بالمؤشرات والبيانات اللازمة لتنفيذ الخطة وتقويم الأداء وفقاً للنماذج التى يعدها الجهاز وكذلك على جميع الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ إبلاغها بها.

وبالنسبة للتقارير الواجب على الجهاز أن يقدمها، فالجهاز يقدم التقارير الآتية:

(أ) الملاحظات التى أسفرت عنها رقبته على هذه الجهات.

ب) نتائج مراجعة الحسابات الختامية للوحدات الواردة في القانون.

ج) نتائج مراجعة الميزانية.

د) متابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء المنصوص عليه في القانون.

ويرسل هذه التقارير إلى مجلس الشعب وإلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الوزراء عن النتائج العامة لرقابته. كما يقدم الجهاز أية تقارير يطلبها منه مجلس الشعب.

وفيما يتعلق بتشكيل الجهاز وفقا لقانون ١٩٨٨ نجد دور ملحوظ لمجلس الشعب (آنذاك) في

تشكيل الجهاز على أساس أنه تابع للمجلس، فكان الجهاز يشكل من:-

رئيس ونائين ووكلاء للجهاز وأعضاء للجهاز، ونلاحظ هنا إنفراد الجهاز عن طريق مكتبه بتحديد الهيكل التنظيمي له ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجهاز بعد موافقة مجلس الشعب، وهنا نجد دور ملحوظ لمجلس الشعب في تعيين رئيس الجهاز قبل صدور قرار جمهوري بذلك.

ويكون إعفاء رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من منصبه بقرار يصدر من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه. ونرى هنا ضمانات مهمة لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، إذ لا يستطيع رئيس الجمهورية عزله من منصبه إلا بعد موافقة البرلمان بأغلبية أعضائه. أما في حالة تقديم رئيس الجهاز استقالته فإن عليه أن يقدم هذه الاستقالة لمجلس الشعب على أساس علاقته التبيعية التي تربطه بالبرلمان.

خامساً القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بتعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر سنة ١٩٨٨^(١).

من أهم التعديلات التي طرأت على نظام الجهاز المركزي للمحاسبات، وفقا لقانون ١٩٩٨ ما ورد في المادة الأولى التي أصبح نصها:

" الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية"، ونلاحظ هنا عودة تبعية الجهاز المركزي للمحاسبات لرئيس الجمهورية بعدما كانت تبعيته لمجلس الشعب (البرلمان)، ونعتقد أن في ذلك تراجعاً في ضمانات استقلال الجهاز المركزي للمحاسبات عن السلطة التنفيذية.

وبناء عليه تم تقليص كل الضمانات التي كانت ممنوحة للجهاز ولرئيسه السابق ذكرها في التعيين وقبول الاستقالة وكذلك في اختصاصاته الرقابية.

(١) د/ جلال بندارى - العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١ - بدون ناشر - ص

٤٤ وما بعدها .

وأبقى القانون الاختصاص الذى كان معقوداً للجهاز فى معاونة مجلس الشعب فى دوره الرقابى، حيث أبقى القانون على دو الجهاز فى معاونة مجلس الشعب فى الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها المنصوص عليها فى القانون. ونجد هنا احتفاظ الجهاز بدوره فى معاونة البرلمان فى دوره الرقابى لكن دون تبعيته له ولكن على الجهاز أن يقدم تقرير سنوى لمجلس الشعب عن أعماله كما كان سائداً فى ظل القانون السابق^(١).
أما فيما يتعلق بتعيين رئيس الجهاز فيتم بقرار جمهورى بطريقة منفردة ولا يجوز إعفاءه من منصبه ويقدم استقالته لرئيس الجمهورية.

ونلاحظ هنا إضافة ضمانات مهمة لرئيس الجهاز والمتمثلة فى حصانته وعدم جواز عزله أسوة برجال القضاء، وفى حالة رغبة رئيس الجهاز فى تقديم استقالته فإنه يقدمها لرئيس الجمهورية والذى له أن يقبلها أو يرفضها بإرادته المنفردة دون الرجوع إلى أى جهة سواء بأخذ رأيها أو الحصول على موافقتها.

- وفيما يتعلق بدور الجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة للعقود الإدارية فإن أعضاء الجهاز الفنيين لهم سلطة مراجعة العقود الإدارية والتأكد من تنفيذها فى موعدها المحدد ومراقبة هذا التنفيذ ورفع الأمر للإدارة لاتخاذ ما يلزم نحو فرض غرامة تأخير على المتعاقد مع الإدارة، دون أن يصل ذلك إلى أن يحل الجهاز محل الإدارة فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات المقررة قانوناً لها ولا يتدخل فيما تلاققت فيه إرادة الطرفين فى هذا العقد^(٢).
- وفيما يتعلق بدور الجهاز المركزى للمحاسبات فى المجال التأديبى، قررت المحكمة الإدارية العليا المبادئ الآتية:

الميعاد الذى حدده المشرع لاعتراض الجهاز المركزى للمحاسبات على قرار الجهة الإدارية فى المخالفات المالية وطلبه تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية هو ميعاد سقوط بحيث إذا انقضى هذا الميعاد دون أن يطلب رئيس الجهاز تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية سقط حقه فى الاعتراض، وينطبق ذلك إذا انقضى الميعاد المشار إليه دون أن يطلب الجهاز خلاله استكمال ما ينقصه من أوراق وبيانات لازمة لتقديره إذ يعد ذلك قرينة على اكتفائه بما وصل إليه من أوراق فى فحص الجزاء ويكون قد قام افتراض باكتفائه بالجزاء الموقع الذى أصبح بهذا الافتراض نهائياً مما لا يكون هناك وجه لإقامة الدعوى التأديبية^(٣).

(١) د/ جلال بندارى - المرجع السابق - ص ٥٦ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥١/٤٧٤٨ الصادر ٢٠١٠/١/١٩، مجموعة المبادئ القانونية المرجع السابق، ص ١٠٨٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الدعوى رقم ٢٥٢٣ و أخرى ٣٧/ بتاريخ ١٩٩٣/١١/٢٧، مجموعة المبادئ القانونية المرجع السابق، ص ١٠٨٤.

ومن ذلك أيضا ما قرره المحكمة الإدارية العليا من أن: " ميعاد الثلاثين يوماً المقررة لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لطلب إحالة العامل إلى المحكمة التأديبية المختصة هو ميعاد سقوط يبدأ نفاذه من تاريخ وصول الأوراق كاملة إلى الجهاز. ويترتب على اعتراض رئيس الجهاز على القرار وطلبه إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية سقوط قرار الجزاء دونما حاجة إلى صدور قرار بسحبه وكذلك فإن الحكم على العامل بعد ذلك من قبل المحكمة التأديبية لا يعد ازدواجا في العقوبة (١).

وبالنسبة لمجالات اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات، قررت الفتوى الصادرة من الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن المجلس القومي لحقوق الإنسان يخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات (٢) وأسست فتواها على دخول المجلس القومي لحقوق الإنسان ضمن الجهات التي تقوم الدولة بإعانتها، حيث تُدرج له اعتمادات في الموازنة العامة للدولة (٣)، ولا يغير من ذلك ما ورد بمبادئ " باريس " بشأن اللوائح الإدارية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والواردة تحت عنوان "الممارسات التي تعزز مباشرة الامتثال لمبادئ "باريس"، تنص على أن: "ينطوى تصنيف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان كوكالة مستقلة تابعة للدولة على آثار هامة في تنظيم ممارسات معينة، تشمل الإبلاغ وتعيين الموظفين والتمويل والمحاسبة. وعندما تضع الدولة قواعد أو لوائح موحدة لضمان خضوع الوكالات التابعة للدولة للمساءلة الواجبة عن استخدامها الأموال العامة، لا يعتبر تطبيق تلك القواعد أو اللوائح على المؤسسة الوطنية مسألة غير ملائمة شريطة ألا تقوض قدرتها على أداء دورها باستقلال وفاعلية. ويجب أن تكون المتطلبات الإدارية المفروضة على المؤسسة الوطنية محددة بوضوح، ولا ينبغي أن تكون مرهقة أكثر من المتطلبات المنطبقة على الوكالات المستقلة الأخرى التابعة للدولة"، ومن ثم فإن خضوع المجلس القومي لحقوق الإنسان لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ليس من شأنه المساس بتصنيف المجلس، لكون هذه الرقابة لا تقوض استقلاله في أداء دوره بفاعلية ؛ لأن آليات هذه الرقابة طبقا لقانون الجهاز المشار إليه لا تتطوي على تدخل في عمل المجلس لدى

(١) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٣/٥٦٩١ بتاريخ

(٢) الفتوى رقم ٤٩٦ بتاريخ ٢٠١٧/٣/٩ ملف رقم ٥٨ /١/ ٣٩٦ مجموعة المبادئ القانونية الصادرة من قسمى الفتوى والتشريع - السنة (٧١) العام القضائي ٢٠١٦/ ٢٠١٧ - الجزء الثاني ص، ١٣٨٧ وما بعدها .

(٣) و جدير بالذكر أن المذكرة المقدمة من الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز المركزي للمحاسبات أفادت بحصول المجلس القومي لحقوق الإنسان على إعانة من الموازنة العامة للدولة عن العام المالي ٢٠١٣ / ٢٠١٤ تقدر بأكثر من تسعة عشر (١٩) مليون جنيه مصرى .

أداء الاختصاصات المعقودة له، أو التأثير على اضطلاع المختصين به بواجباتهم في حياد تام، شأن المجلس في ذلك شأن الأجهزة المستقلة الأخرى التي تخضع لرقابة الجهاز.

• وبشأن اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة المالية على الصحف، قررت محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٨٧٨٣ لسنة ٦٢ قضائية بجلسة ١٦ / ١٢ / ٢٠٠٨^(١). أن " بأنه ولئن كان قانون الجهاز المركزي للمحاسبات قد أناط بالجهاز الرقابة المالية على الصحف القومية والصحف الحزبية تحديداً دون ثمة إشارة إلى الصحف الخاصة التي تصدر عن شركات مساهمة وتكون ميزانيتها جزءاً من ميزانية الشركة إلا أنه في ذات الوقت فإن الجهاز يختص بالرقابة المالية على الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز، وقد صدر قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ متضمناً في المادة ٣٣ منه حق الجهاز في الرقابة المالية على جميع الصحف ومن بينها الصحف الخاصة الصادرة عن شركات مساهمة والتي تعتبر ميزانية الصحيفة وحساباتها جزء من ميزانية وحسابات الشركة التي تكون ملكيتها ملكية خاصة تكفل القانون الخاص بالشركات المساهمة بيان اوجه الرقابة عليها.

• وفيما يتعلق باختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة، فإن المحكمة الإدارية العليا قد حددت ما يخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في أكثر من حكم، فبالنسبة لما يخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات قررت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الدعوى رقم ١٠٦٢٦، ١٠٧٧٤ لسنة ٤٧ ق الصادر في ٤ / ١٢ / ٢٠٠٤^(٢) أن " عهد المشرع إلى الجهاز المركزي للمحاسبات بصفة أساسية تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته وهدف المشرع إلى تحقيق الحماية للأموال العامة سواء كانت في صورتها الأصلية أو اتخذت شكل مساهمات مباشرة أو غير مباشرة من أشخاص أخرى عامة أو خاصة أو كانت في صورة إعانات أو دعم لأي جهة أيا ما كانت شخصية هذه الجهة.

ويخضع صندوق التأمين الخاص بالعاملين لهيئة قناة السويس لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات بالنظر إلى طبيعته وكنه أمواله، لأنه يتلقى الإعانات والدعم من هيئة قناة السويس

(١) محكمة القضاء الإداري - الدعوى ر قم ٨٧٨٣ لسنة ٦٢ ق . المبادئ القانونية الصادرة من دوائر محكمة القضاء الإداري - الدائرة الأولى خلال الفترة من أكتوبر سنة ٢٠٠٨ إلى يونيو سنة ٢٠٠٩ . ص ١٨٥ وما بعدها .

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن (الفترة من ١ / ١٠ / ١٩٩١ إلى ٣٠ / ٩ / ٢٠١٦ الجزء الثاني، ص ١٠٨٢ .

وكذا عائد استثمار اموال أو أصول هيئة قناة السويس التي تعهد بها إلى الصندوق لاستثمارها بما يعنى أن أمواله قد اختلطت بأموال الدولة أي كانت نسبة أمواله.

وبالتالى فلا تؤتى هذه الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزى للمحاسبات ثمارها ولا تحقق ما عليها إلا إذا امتدت إلى الشركات الخاصة التي يستثمر فيها الصندوق أمواله.... " وفي حكمها الصادر فى ٢٥/٦/٢٠١٦ فى الدعوى رقم ١٩٧٦ لسنة ٥٩ ق^(١): قررت المحكمة الإدارية العليا أن:-

" الرقابة على الشركات التي لا تعد من شركات القطاع العام ولكن يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام فلقد ميز المشرع فى مجال رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات على تلك الشركات فى حالتين:

الحالة الأولى: حال كون نسبة مساهمة الشخص العام أو شركة القطاع العام أو بنك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ % من رأس مال الشركة حيث تخضع الشركة فى هذه الحالة لرقابة الجهاز المباشرة التي تخضع لها وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته من رقابة منوط بالجهاز القيام بها وبجميع أنواعها.

أما الحالة الثانية: حال كون نسبة مساهمة الشخص العام أو شركة القطاع العام أو بنك القطاع العام بنسبة تقل عن ٢٠ % من رأس مال الشركة فقد فرض المشرع نوعاً خاصاً من الرقابة عليها يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بمباشرته عن طريق الشخص المساهم فى رأس مال هذه الشركات دون خضوعها خضوعاً مباشراً لرقابته، دون ممارسته انواع الرقابة التي يمارسها بشأن الفئة الأولى فتقتصر رقبته بشأن الحالة الثانية على التقرير السنوى لمراقب الحسابات الذى يقدمه إلى الشخص المساهم وغيره من البيانات أو القوائم او المستندات التي يطلبها.

وفيما يتعلق بصلاحيه رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بشأن القرارات التأديبية الموقعة على العاملين، قررت المحكمة الإدارية العليا أن^(٢): " اختصاص رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بالتعقيب على قرارات الجزاء وطلب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية هو اختصاص أصيل له لا يجوز النزول عنه أو التفويض فيه، أساس ذلك أنه لا يجوز التفويض فى الجزاءات التأديبية ".

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن (الفترة من ١٠/١/١٩٩١

إلى ٣٠/٩/٢٠١٦ الجزء الثانى، ص ١٠٨٢، ١٠٨٣.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية - المرجع السابق، ص ١٠٨٤.

الفرع الثانى

الدور الرقابى لهيئة الرقابة الإدارية

فى مجال الوظيفة العامة

ولضمان امتثال الموظف العام للقواعد القانونية التى تحكم شئون الوظيفة العامة بكافة جوانبها فقد يُشكل تصرف الموظف العام المخالف للقانون مخالفة جنائية فى نفس الوقت الذى تثير فيه هذه المخالفة المسؤولية التأديبية للموظف.

إذن قد يمثل الفعل الواحد للموظف العام مخالفة تأديبية وجنائية فى نفس الوقت^(١)، ويضع القانون القواعد المنظمة للتحقيق مع الموظف والجهة المختصة بمحاكمته فى هذه الحالة، هذا ويوجد استقلال وخصوصية لكل مجال من مجالات المسؤولية سواء كانت التأديبية أو الجنائية للموظف العام^(٢).

وحتى تتحقق الرقابة الكاملة على أعمال وتصرفات الموظف العام وتؤتى ثمارها المتمثلة فى التأكد من احترام القواعد القانونية واللائحية فلقد نظم القانون القواعد والإجراءات المتعلقة بالتحقيق مع الموظف العام^(٣) والذى يتم إما عن طريق الجهة الإدارية التى يتبعها أو عن طريق النيابة الإدارية^(٤)، والتى لها أن تتخذ ما تراه بعد التحقيق والإطلاع على أدلة الاتهام وأقوال الموظف، فلها أن تحفظ التحقيق، أو تطالب بوقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق أو توقع عليه جزاءً فيما يدخل فى اختصاصها القانونى بتوقيع الجزاء وحدوده وإما أن تحيل الأمر للمحكمة التأديبية المختصة مع بيان أسباب الإحالة وإذا تكشف للنيابة الإدارية أن الفعل الذى ارتكبه الموظف العام يمثل جريمة جنائية فإنها تحيل الأمر إلى النيابة العامة لاتخاذ ما تراه بشأنه.

وجدير بالذكر أن الجريمة التى يرتكبها الموظف لا تخرج عن إحدى الصور الآتية:

- فهى إما ان تكون فعلاً يمكن أن يرتكبه آحاد الناس ولا علاقة له بالوظيفة، وهنا يبرز الدور الأساسى للنيابة العامة والقضاء العادى فى محاكمة الموظف فى هذه الحالة.

(١) راجع د/ عبد الرؤوف هاشم بسيونى، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية - بدون تاريخ، ص ١٧٠ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق، ص ١٧ .

(٣) انظر . المستشار / سمير يوسف البهى - قواعد المسؤولية التأديبية - دار الكتب القانونية - ٢٠٠٧ - ص ٩٧ وما بعدها.

(٤) راجع المستشار / سعد خليل - ولاية النيابة الإدارية فى ضوء المادة ١٩٧ من الدستور - مجلة النيابة الإدارية - العدد (١٤) ابريل سنة ٢٠١٩، ص ٧٨ وما بعدها، المستشار / اسامه أحمد مبارك - الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية دار النهضة العربية سنة ٢٠١٩، ص ١٨١ وما بعدها .

- وإما أن يرتكب الموظف فعلاً بسبب الوظيفة أو بصفته الوظيفية كاستغلال النفوذ أو الترشح من الوظيفة أو الاستيلاء على المال العام أو جريمة الرشوة... إلخ، وهنا فإن الفعل المرتكب يحمل بين ثناياه صفتين: صفة الجريمة التأديبية وصفة الجريمة الجنائية مما يثير اختصاص الجهات المختصة بالمحاكمة حيث يتم وقف إجراءات التحقيق الإداري لحين انتهاء النيابة العامة من التحقيق^(١) وإذا ما أسفر التحقيق عن إحالة الموظف المتهم للمحاكمة الجنائية فإن الحكم الصادر من هذه المحكمة الأخيرة سيكون له تأثير مهم على المحاكمة التأديبية^(٢)، حيث إن بعض الأحكام الجنائية الصادرة ضد الموظف العام تبرز فيها صفة الموظف العام من أكثر من ناحية: فأولاً تعتبر صفة الموظف العام ظرفاً مشدداً بالنسبة لتوقيع العقوبة على الموظف مقارنة بتوقيع نفس العقوبة عن ذات الفعل إذا ما ارتكبه شخص عادي^(٣)، حيث إن الموظف العام يعتبر أميناً على المال العام المسلم له بمقتضى وظيفته وكذلك مطالب بالالتزام بواجبات وظيفته وعدم الإخلال بمقتضياتها وعدم الإتجار بها أو تقاضى أية مبالغ خلاف المرتب الذى يتقاضاه، أو ارتكاب جريمة إفشاء الأسرار الوظيفية التى أحاط بها الموظف بسبب عمله... إلخ.

ولا شك فى أن تشديد العقوبة فى هذه الحالات يرجع إلى سببين: أولهما، تمتع الموظف العام بجزء من السلطة العامة الممنوحة له ليتمكن من أداء وظيفته للصالح العام فإذا به يستخدمها لتحقيق مصالح شخصية له أو لغيره، ومن ناحية أخرى، فإن الوظيفة العامة تتيح للموظف العام الاطلاع على وحيازة المستندات والأوراق والأختام الرسمية وكذلك الأموال العامة التى يمكن أن تُسلم له بسبب وظيفته، فإذا به يخل بالأمانة الموضوعية بين يديه لحفظ وصيانة هذه العناصر ويعبث بها تحقيقاً لمصالح ذاتية.

ولذلك يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية وغيرها من جهات الرقابة بدور مهم فى مجال الرقابة المالية^(٤) على وحدات الجهاز الإدارى للدولة تلافياً لحدوث اعتداء على المال العام ولضبط وقائع التعدى عليه وإحالة الموظفين المتهمين للجهات المختصة. وهناك رقابة لا يمكن إنكارها تخضع لها الإدارة ولكن من الصعب وضع القائمين بها (أى الرقابة) تحت مسمى (مجلس أو جهاز أو هيئة) كالمعتاد ونقصد بذلك الرقابة ما يمارسه الرأي

(١) المستشار / سمير يوسف البهى - قواعد المسئولية التأديبية - مرجع سابق، ص ٧٥ وما بعدها.

(٢) د/ عبد الرؤوف هاشم بسيونى، المرجع السابق، ص ٢٠ وما بعدها .

(٣) المرجع السابق، ص ٢٠ وما بعدها .

(٤) د/ محسن العبودي - الإدارة العامة - العملية الإدارية - دار النهضة العربية سنة ١٩٩٦، ص ٤٩١ وما بعدها، وراجع د/ أحمد السيد عطا الله - دور الجهات الرقابية فى مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد - سنة ٢٠١٥ - بدون ناشر . ص ٢٢ وما بعدها.

العام من رقابة مهمة على أعمال الإدارة وتأخذ العديد من الصور: فقد يتقدم المواطنون بشكاوى للجهات المسؤولة للتنبيه عن وجود مخالفات قانونية فى الأجهزة الإدارية او تعرضهم أنفسهم لتعدى على حقوقهم، وقد تتخذ الرقابة صورة الدخول على البوابة الإلكترونية للشكاوى التى تم تفعيلها فى كل وزارة وهيئة وجهاز إدارى^(١).

وقد تتخذ الرقابة صورة استغاثة أو شكوى على مواقع التواصل الاجتماعى بصدد مخالفات مالية أو إدارية أو غيرها وقد يبعث المواطن بتلغراف أو رسالة عبر البريد المسجل للجهات الرقابية أو الرئاسية فى هذا الصدد.

وأخيراً يتقدم المواطن بشكوى للبرلمان " مجلس النواب " حيث تنص المادة ١٣٨ من الدستور الصادر سنة ٢٠١٤ على أن:-

" لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين، وعليهم (أى الوزراء) أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها".

ويستفاد من عبارات هذه المادة: أن أى مواطن له الحق فى أن يتقدم لمجلس النواب:

(١) بمقترحات مكتوبة بشأن المسائل العامة.

(٢) شكاوى يقوم مجلس النواب بإحالتها للوزراء المختصين.

وجاء لفظ " شكاوى " مجرداً مما يستفاد منه شمول اللفظ لأى نوع من الشكاوى بما يعنى اشتمالها على الشكاوى من تصرفات أو قرارات أو أعمال الإدارة وموظفيها، ويحمل البند الأول إمكانية تقدم المواطن بمقترحات فى المسائل العامة مما يعنى أيضاً إمكانية أن تكون هذه المقترحات متعلقة بإصلاح أى خلل أو قصور فى العمل الإدارى؛ ونعتقد أن هذا النص غير مفعّل لعدم استخدام المواطنين لحقهم فى هذا المجال لغياب الثقافة السياسية لدى المواطن ولعدم تسهيل البرلمان هذه الرخصة للمواطنين عبر التوعية ونشر ثقافة المشاركة فى الشؤون العامة فى المجتمع.

(١) هذا ولقد أنشأت الحكوم المصرية البوابة الإلكترونية لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة عام ٢٠١٧ لتقوم بتلقى وفحص وتوجيه جميع الشكاوى والرد عليها إلكترونياً . راجع موقع البوابة الإلكترونية .

. www.shakwa.eg

هيئة الرقابة الإدارية واختصاصاتها في مجال الوظيفة العامة^(١)

سعى المشرع المصرى إلى تدعيم وسائل وأدوات الرقابة على الأجهزة والجهات الحكومية وجميع العاملين بمؤسسات الدولة، لذلك صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية وتم تعديله بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ وبدون الدخول فى تفاصيل تاريخية فإنه يمكن القول بأن هيئة الرقابة الإدارية تأسست عام ١٩٦٤ لتعاون الحكومة (الدولة) فى مكافحة الفساد وبحث أسباب القصور فى العمل الإدارى^(٢)، وتساهم الهيئة فى وضع وتصميم الاستراتيجيات الوظيفية لمكافحة الفساد وتفعيل آليات تنفيذها، ولها دور مهم فى نشر الوعى المجتمعى عن مخاطر الفساد وإضراره وهى هيئة مستقلة تابعة لرئيس الجمهورية وتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال الفنى والمالى والإدارى وفى سبيل قيام الهيئة بدورها فإنها تختص بمتابعة مكافحة العديد من الجرائم التى تشكل فى مجموعها عدونا على المال العام واستغلال النفوذ الوظيفى وجرائم التزوير وغير ذلك من الجرائم ويمكن حصر أهم انواع الجرائم التى تسعى هيئة الرقابة الإدارية إلى ضبطها ومكافحتها فى الآتى:

- (١) جرائم العدوان على الأموال العامة وتشمل الاختلاس والاستيلاء على المال العام والتزوير وأى أعمال تمثل أضراراً بالمال العام والغش فى عقود التوريد.
- (٢) وفيما يتعلق بالوظيفة العامة فنتولى الهيئة مكافحة جرائم الرشوة التى تقع من الموظف العام وكل أشكال استغلال النفوذ الوظيفى.
- (٣) جرائم التزوير فى المحررات الرسمية وجرائم الكسب غير المشروع وكذلك جرائم استغلال صفة أحد الموظفين العموميين أو أحد شاغلى المناصب القيادية للحصول أو محاولة الحصول على أى ربح أو منفعة.
- (٤) ولا يقتصر دور هيئة الرقابة الإدارية على الجرائم التى تقع فى نطاق الوظيفة العامة او بسببها بل يمتد اختصاصها لمكافحة وضبط الجرائم المضرة بالاقتصاد القومى وبالعملة

(١) د/ سامى جمال الدين - الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون فى ظل دستور ٢٠١٤ مؤسسة حورس الدولية - ص ٢٥٣ وما بعدها، د/ السيد محمد حسن الجوهري - الفساد الإدارى وأثره على التنمية الاقتصادية، دار الفكر الجامعى - سنة ٢٠١٨، ص ٣٥٨ وما بعدها، د/ محسن العبودي - الإدارى العم - العملية الإدارية، دار النهضة العربية - سنة ١٩٩٦ - ص ٤٩٩ وما بعدها، د/ محمد إبراهيم الدسوقي - الفساد الإدارى - دار النهضة العربية سنة ٢٠١٥، ص ٤٩٧، المستشار / بدوى عبد العليم سيد محمد - الصلاحية فى اختيا الوظائف العامة - مكتبة الوفاء القانونية - ٢٠٢٤، ص ٦١١ وما بعدها .

(٢) الموقع الرسمى لهيئة الرقابة الإدارية <https://aca.gov.eg> . .

الوطنية، مثل الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي وجرائم زراعة الأعضاء البشرية ومكافحة جرائم الإتجار بالبشر.

٥) وتضطلع الهيئة بالتعاون مع الجهات المعنية بجهة ضبط الجرائم الآتية: التهرب الضريبي والجمركي، جرائم غسيل الأموال والغش التجاري والجرائم المتعلقة بالصحة العامة.

ولا يقتصر دور هيئة الرقابة الإدارية على ضبط واكتشاف الجرائم السابق ذكرها في إطار مكافحة الفساد بل تقوم بدور هام في مجال الوظيفة العامة يتمثل في:

- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير الحسن للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافئها.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة الإدارية وافية لتحقيق الغرض منها.

- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة وذلك بشرط الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات".

- بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون من مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة... وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية يتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

كما تنص المادة الثالثة على أن "تختص الرقابة الإدارية بمد رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها وبأي عمل إضافي آخر يعهد به إليها رئيس الوزراء".

ومد القانون الرقابة الإدارية بالعديد من الصلاحيات ووفر لها الكثير من الوسائل حتى تتمكن من أداء دورها وتمثل أهم هذه الصلاحيات والوسائل في التالي:

(أ) الإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها...
(ب) للرقابة الإدارية سلطة استدعاء من ترى سماع أقواله ويعتبر إخفاء معلومات أو بيانات عن الرقابة الإدارية جريمة تأديبية تستأهل عقاباً.
(ج) يجوز للرقابة الإدارية - انطلاقاً من دواعي المصلحة العامة- أن تطلب وقف الموظف عن العمل أو إبعاده مؤقتاً.

(د) تقوم الرقابة باتخاذ إجراءات كشف المخالفات السابق ذكرها بالطرق التي تراها مناسبة ويعد استئذان النيابة العامة كما أسلفنا.

(هـ) يحق للرقابة الإدارية القيام بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفات ولكن بعد الحصول على إذن كتابي.

• واستمراراً لتطوير دور هيئة الرقابة الإدارية صدر القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية. وكان أهم ما جاء بهذا القانون من تعديلات:-

(المادة الأولى) يستبدل بنصوص المواد أرقام (١)، (٥)، (٨)، (١٢)، (١٨)، (٢٩) الفقرة الثانية) (٦٤)، (٦٦) من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية النصوص الآتية:

مادة (١): "هيئة الرقابة الإدارية هيئة رقابية مستقلة، تتبع رئيس الجمهورية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري. وتهدف الهيئة إلى منع الفساد ومكافحته بكافة صوره، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظاً على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة".

مادة (٥): "تضع الهيئة تقريراً سنوياً عن جهودها ونشاطها تضمنه نتائج أعمالها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها، وتقدمه إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، وذلك طبقاً للأوضاع والإجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس الهيئة".

مادة (٨): "يجوز لهيئة الرقابة الإدارية، كلما رأت مقتضى لذلك، أن تجرى التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية. وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق تحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال بعد موافقة رئيس الهيئة أو نائبه، وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادته الهيئة بما انتهى إليه التحقيق".

• وتتمثل اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية طبقاً لقانون إنشائها رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ و المعدل بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ تتمثل في:-

١. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج واقتراح وسائل تلافيتها.
٢. الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيتها.
٣. متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافيه لتحقيق الغرض منها.
٤. الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والفنية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

٥. كشف وضبط الجرائم الجنائية التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

٦. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يترائي لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وإنتظام سير العمل وسرعة إنجازه.

٧. بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفي تتناول نواحي الإهمال أو الإستهتار أو سوء الإدارة أو الإستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

٨. مد السيد رئيس الوزراء والسادة الوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها.

• أما الإختصاصات المستحدثة بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ فتمثلت فيما يلي:-

١. كشف وضبط الجرائم التي تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أي ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين أو أحد شاغلي المناصب العامة بالجهات المدنية أو اسم إحدى الجهات المدنية المنصوص عليها بالمادة (٤) من هذا القانون.

٢. الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي المنصوص عليها بقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠ وفقا لأحكامه.

٣. الجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم زرع الأعضاء البشرية.

٤. الجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن مكافحة الاتجار في البشر.

٥. وضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية في الدولة.

٦. التعاون والتنسيق وتبادل الخبرات والوثائق والمعلومات مع الهيئات والأجهزة الرقابية في الدولة وغيرها من الجهات المختصة بمكافحة الفساد في الخارج.

٧. نشر قيم النزاهة والشفافية والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد وسبل التعاون لمنفعة ومكافحته ونقوم الهيئة في سبيل ذلك بالتعاون مع كافة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني.

٨. متابعة نتائج المؤشرات الدولية والإقليمية والمحلية في مجال منع الفساد ومكافحته ووضع التوصيات اللازمة لتلافي أي نتائج سلبية أسفرت عنها تلك المؤشرات ومتابعة تنفيذها بصفة دورية وتقييم أداء المسؤولين عن تنفيذها.

كذلك تقوم هيئة الرقابة الإدارية بما يلي:

١. معاونة الجهاز الحكومي والهيئات العامة وقطاع الأعمال العالم في التحرى عن شاعلى وظائف الإدارة العليا والمرشحين لنيل الأوسمة والنياشين
 ٢. التحرى عن حالات الكسب غير المشروع تنفيذاً لقانون الكسب غير المشروع وبناء على ما تقرره هيئات الفحص والتحقيق بإدارة الكسب غير المشروع.
 ٣. التحرى عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال بالتنسيق وتبادل المعلومات مع وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي.
- وبالنسبة لطبيعة القرارات التي تتخذها هيئة الرقابة الإدارية قررت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى الدعوى رقم ١٧٧٦ لسنة ٥٢ ق أن:
- " إن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية وفقاً لأحكام المادتين ٢، ٨ من القانون المذكور العديد من المهام والاختصاصات، ومن بينها بحث ودراسة ما تنتشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحي. فإذا ما أسفرت التحريات أو المراقبة التى تقوم بها الهيئة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة بحسب الأحوال، إلا أن امتناع هيئة الرقابة الإدارية عن أعمال السلطات والاختصاصات المعقودة لها فى هذا المجال لا يشكل قراراً سلبياً يحق للمدعى الطعن عليه أمام القضاء الإدارى إلا إذا كان ثمة بلاغ أو طلب تقدم به إلى الهيئة ولم تتخذ أى إجراء بشأنه ولا يكفى فى ذلك مجرد النشر فى وسائل الإعلام عن واقعة بعينها.
- ولا يرد على ذلك ما قد يثار من أن أعمال هيئة الرقابة الإدارية لولايتها الوظيفية لا يحتاج إلى استنهاض ولا يتوقف على طلب من صاحب الشأن. ذلك أن ثمة فرقاً بين أن يكون تصرف الهيئة يشكل قراراً سلبياً وأن يكون منطوياً على ادعاء بإخلال بالواجب الوظيفى فى الحالة الأولى يتعين أن يتقدم صاحب الشأن بطلب إلى الهيئة لاتخاذ إجراء يمليه عليها القانون ثم ترفض أو تمتنع عن اتخاذه، أما فى الحالة الثانية فإن مجالها تحريك المسؤولية الإدارية قبل الهيئة إن كان لها وجه وليس الطعن أمام القضاء الإدارى^(١).

(١) محكمة القضاء الإدارى الدعوى رقم ١٧٧٦ لسنة ٥٢ قضائية، جلسة ١٧/٣/٢٠٠٩ المبادئ القانونية الصادرة من دوائر محكمة القضاء الإدارى - الدائرة الأولى - خلال الفترة من أكتوبر ٢٠٠٨ إلى يونيو ٢٠٠٩ مجلس الدولة - محكمة القضاء الإدارى - المكتب الفنى، ص ٤٦٠، ٤٦١.

الفرع الثالث

دور الوسيط والمفوض البرلماني

في أوروبا في مجال الوظيفة العامة

حيث صدر في فرنسا عام ١٩٧٣ قانون بإنشاء مؤسسة أو هيئة " وسيط الجمهورية " La " mediateur de la Republique"، وبموجب قانون إنشائه كان الوسيط يعتبر سلطة إدارية مستقلة يضطلع بدور مهم في مجال العمل الإداري والوظيفة العامة، فكان يهدف إلى حل المنازعات بين الإدارة والمتعاملين معها عبر الطرق الودية تفاديا للجوء للقضاء.

ويعمل وسيط الجمهورية كذلك على الكشف عن عيوب وأخطاء الإدارة عن طريق ما يعده من تقارير ويرسلها إلى رئيس الجمهورية والبرلمان بطريقة دورية ويملك الوسيط في سبيل ممارسته لدوره الرقابي ملاحقة الموظف المخطئ وإحالاته للمحاكمة التأديبية، بل ان الوسيط كان يملك التقدم للبرلمان بمقترحات لتعديل القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة وكذلك اللوائح ذات الصلة لتحسين أداء المرافق العامة عند تقديمها خدماتها للمواطنين.

هذا ومن الجدير بالذكر أن نظام " الوسيط " مستوحى من تجربة " الأمبود سمان " أو المفوض البرلماني الذي تم تطبيقه لأول في السويد وفلندا وغيرها من الدول الإسكندنافية ويعمل الوسيط على اكتشاف الصعوبات التي تواجه الموظفين العموميين في عملهم ويقدم ما يراه من مقترحات لمكافحة الفساد الإداري أو الاوضاع غير العادلة داخل الإدارات الحكومية مما يؤدي إلى السير الحسن لإدارة الدولة^(١).

وتم تعديل مسمى واختصاصات الوسيط بالقانون رقم ٣٣٣ الصادر سنة ٢٠١١ حيث أصبح اسمه " المدافع عن الحقوق " وأبقى المشرع على الاختصاص الأصلي للوسيط مع إضافة بعض الاختصاصات الجديدة له ومن أهمها: الدفاع عن الحقوق والحريات الفردية في إطار العلاقات مع الإدارة^(٢) لضمان حصول الأفراد على الخدمة بطريقة جيدة وفي الوقت المناسب.

هل يمكن اعتبار المفوض البرلماني ونظام الوسيط من الأجهزة المساعدة (أو المعاونة)

للحكومة في مجال الوظيفة العامة ؟

سبق لنا القول أن نظام إشراف الأجهزة المركزية على الوظيفة العامة وعمالها لم يعد يتماشى مع التطورات الحديثة والمتلاحقة في علم الإدارة العامة ونظمها ولا مع أزيد أنشطة الإدارة واتساع مجالاتها تلبية للاحتياجات المتجددة والمتزايدة للمواطنين والتي تسعى الإدارة لإشباعها وتوفير سبل الحصول عليها بطريقة ميسورة وسريعة وجيدة.

(١) د/ عبد الله حنفي - السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص ١١٩ .

(٢) المرجع السابق، ص ١٣٨ .

وللوصول إلى ذلك الهدف كان لابد من تحديث وتطوير نظم الإشراف على العمل الإدارى والاستعانة بهيئات مستقلة^(١) لمساعدة الحكومة فى تنظيم العمل فى المرافق العامة ولو على سبيل تقديم الرأى والمشورة والمقترحات أو التوصيات الكفيلة بضمان حسن سير المرافق العامة وانتظامها من جهة وكذلك للرقابة على أعمال موظفى الإدارة للتأكد من مطابقتها للقانون من جهة أخرى وصولاً إلى الهدف المنشور وهو تحقيق رضا مرتفقى المرافق العامة ومستخدميها مما يؤدى إلى وجود علاقة جيدة وودية بين الإدارة والمتعاملين معها وينأى بهم عن الولوج لساحات القضاء لما توفره هذه الهيئات المستقلة من إمكانية حل هذه المنازعات بطريقة ودية وبالتراضى بين الطرفين".

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، إذ تعمل هذه الهيئات على تقديم تقارير سنوية يتم رفعها لرئاسة الدولة وللبرلمان فى آن واحد تتضمن مجمل نشاطها عن العام المنصرم وكذلك التوصيات الخاصة بما لاحظتة هذه الهيئات من خلل أو قصور فى العمل الإدارى مع تقديم مقترحات بالعلاج بما فى ذلك اقتراح إجراء تعديلات تشريعية أو تنظيمية فى الإدارة.

ولقد أخذت بعض الدول بنظام المفوض البرلمانى الأسبودسمان كالسويد^(٢). وأخذت فرنسا بنظام شبيه - مع اختلاف التفاصيل - وذلك عندما أخذت بنظام " وسيط الجمهورية " عام ١٩٧٣ ثم عادت وأدخلت عليه تعديلات جوهرية عام ٢٠١١ وأطلقت عليه نظام " المدافع عن الحقوق " ^(٣) وعرفت مصر نظام لجان التوفيق فى المنازعات إلا أن هذه اللجان لا تتوافر لها عناصر الاستقلال المتوافرة لمثيلاتها فى الدول الأخرى.

حيث تعتبر لجان إدارية تابعة للحكومة رغم وجود عنصر قضائى على رأسها سواء من القضاء السابقين^(٤) وهو الوضع الغالب أو من القضاء الحاليين وهو محض استثناء ولظروف خاصة وبإجراءات خاصة كذلك.

(١) راجع فى تفاصيل هذا الموضوع - د/ عبد الله حنفى - السلطات الإدارية المستقلة - دار النهضة العربية

٢٠٠١، والطبعة الثانية ٢٠١٧، كلية الحقوق جامعة المنوفية - ص ٤٦ وما بعدها .

(٢) د/ محمد على أحمد عوض - نظام المدافع عن الحقوق لحل المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية بدون سنة نشر - ص ٣٠ وما بعدها.

(٣) راجع د/ عبد الله حنفى - السلطات الإدارية المستقلة - دار النهضة العربية ٢٠٠١، ص ١١٦ وما بعدها، وراجع د/ مجدى عبد الحميد شعيب، المدافع عن الحقوق فى فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء - دراسة مقارنة مع لجان التوفيق فى مصر - مجلة كلية الحقوق - جامعة بنها العدد الخامس سنة ٢٠١٢، ص ٣٢ وما بعدها، ولنفس المؤلف راجع، الوسيط فى القانون العام - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٥، ص ٥ وما بعدها .

(٤) راجع د/ ياسر ثابت محمد لطفى - دور المقرر العام فى الدعوى الإدارية - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية - سنة ٢٠٢٣، ص ١٨ وما بعدها .

وقريب من ذلك ما يمارسه مفوض الدولة ^(١) في مجلس الدولة المصرى من إمكانية عرض التسوية الودية على طرف النزاع وفقا لنص المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة والتي تنص على أن:

" لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية... خلال أجل يحدده..... "

وسلطة عرض التسوية الودية من مطلقات إرادة المفوض إذ له أن يعرض ذلك بمحض إرادته طالما أن الدعوى لازالت فى مرحلة التحضير وينحسر هذا الدور بمجرد رفع النزاع للقضاء، وفى حالة قبول أحد طرفى النزاع التسوية الودية ورفض الطرف الآخر لها فإن المحكمة يجوز لها الحكم على الطرف المعارض بغرامة لا تتجاوز عشرون جنيها، وهو مبلغ زهيد جدا علاوة على أن توقيع هذه الغرامة جوازى للمحكمة^(٢).

(١) راجع المستشار/ وليد محمود ندا - سلطات مفوض الدولة فى تحضير الدعوى الإدارية - بدون ناشر سنة ٢٠١٤، ص ٨٧ .

(٢) راجع د/ ياسر ثابت محمد لطفى - دور المقرر العام فى الدعوى الإدارية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق - سنة ٢٠٢٣، ص ١٤٤ وما بعدها .

المطلب الثانى

استعانة الحكومة بالهيئات القضائية

فى مجال الوظيفة العامة

حدد الدستور المصرى بين ثنايا نصوصه الهيئات والجهات التى أسبغ عليها صفة " الهيئة أو الجهة القضائية " وبعيداً عن الجدل المثار حول طبيعة هذه الهيئة أو تلك أو تمتعها - بحق - بصفة الهيئة القضائية المستقلة، فإن المتتبع للنصوص الدستورية والتشريعية المنظمة لعمل الجهات والهيئات القضائية يجد اسناد المشرع لها العديد من الاختصاصات فى معاونة الحكومة فى مجال الوظيفة العامة وهذا ما يهمنى التركيز عليه نظراً لطبيعة هذا البحث المختصرة، ومن أهم الهيئات القضائية التى استعانت بها الحكومة هيئتي النيابة الإدارية وقضايا الدولة علاوة على مجلس الدولة بإقسامه المختلفة سواء تمثلت فى القسم القضائى والذى يشتمل على المحاكم المختلفة وبصفة خاصة المحاكم التأديبية أو القسم الفنى المتمثل فى قسمى الفتوى والتشريع والذى يقوم بدور مهم فى تقديم الرأى والمشورة للوزارات والهيئات والجهات العامة لاسيما فى مجال الوظيفة العامة، وسنعرض لأهم ملامح اختصاصات كل من هذه الجهات والهيئات فى فرع مستقل على النحو التالى:

الفرع الأول: دور هيئة النيابة الإدارية فى مجال الوظيفة العامة.

الفرع الثانى: اختصاص هيئة قضايا الدولة فى مجال الوظيفة العامة.

الفرع الثالث: الدور الاستشارى لقسمى الفتوى والتشريع فى شئون الوظيفة العامة.

الفرع الأول

دور هيئة النيابة الإدارية

فى مجال الوظيفة العامة^(١)

تنص المادة (١٩٧) من الدستور المصرى الحالى على أن:

" النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة " تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية وكذلك التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطة المقرر لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية..... كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة.... ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى.... "

ويتضح من سياق هذا النص أن المشرع الدستورى حدد أهم اختصاصات النيابة الإدارية فيما يلى:

(١) راجع المستشار/ سعد خليل - ولاية النيابة الإدارية فى ضوء المادة ١٩٧ من الدستور - مجلة النيابة الإدارية - العدد (١٤) إبريل ٢٠١٩، ص ٦٥ وما بعدها .

- ١- مباشرة التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية.
 - ٢- توقيع بعض الجزاءات التأديبية إذا اتضح من التحقيق الذى تجريه ضرورة مجازاة الموظف تأديبياً عن أفعاله المخالفة للقانون.
 - ٣- تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة.
 - ٤- الاختصاصات الأخرى التى يحددها القانون وبالرجوع إلى القانون المنظم للنيابة الإدارية يمكن الوقوف على أهم اختصاصات هذه الهيئة وفقاً لقانون إنشائها.
- وينص قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية وتعديلاته فى المادة الثالثة منه على أن:
- " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة للموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى:
- (١) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.
 - (٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.
 - (٣) إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد أو الهيئات التى يثبت الفحص حديثها.
- وتنص المادة (٤) على أن: " تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية " .

اختصاصات هيئة النيابة الإدارية فى مجال الوظيفة العامة

لما كان العنصر البشرى فى الوظيفة العامة يمثل عصب الجهاز الإدارى وأداته التنفيذية فإن التشريعات والقوانين المتعلقة بالوظيفة العامة أولت الموظف العام اهتماماً بالغاً ونظمت كافة شئونه بدءاً من الإعلان عن شغل الوظائف العامة وتحديد شروطها ومتطلباتها وحقوق وواجبات الموظفين العموميين وكذلك القواعد الخاصة بتأديبهم عند ارتكابهم مخالفات للقوانين واللوائح المنظمة للعمل الإدارى وصولاً إلى توقيع الجزاء المناسب عليهم من الجهات المختصة وصولاً لتنظيم قواعد استقالة الموظف العام أو فصله من الخدمة (إقالته) أو أى طريقة أخرى تؤدى إلى انفصام عرى العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة وفيها بلوغ من الإحالة إلى المعاش أو الوفاة... إلخ مع ما يترتب على ذلك من آثار .

وفى مجال تأديب الموظف العام ومجازاته تأديبياً حددت القوانين المنظمة للوظيفة العامة السلطات المختصة بالقيام بالإجراءات السابقة ومنها هيئة النيابة الإدارية.

ولقد مثلت - ولا تزال - هيئة النيابة الإدارية محوراً للجدل والنقاش حول طبيعتها القانونية، وهل هي هيئة تابعة للحكومة ومعاونة لها في رقابة والإشراف على عناصر الوظيفة العامة أم هي هيئة قضائية مستقلة وفقاً لما نص عليه الدستور والقانون المنظم لهيئة النيابة الإدارية. وبدون الدخول في تفاصيل هذا الجدل الفقهي فإنه من المستقر عليه - من الناحية الواقعية - قيام هيئة النيابة الإدارية بدور مزدوج في مجال الوظيفة العامة على وجه التحديد.

أولاً: الأساس القانوني لاختصاص النيابة الإدارية في مجال الوظيفة العامة

حدد الدستور المصرى الصادر سنة ٢٠١٤ فى مادته رقم (١٩٧) طبيعة هيئة النيابة الإدارية واختصاصاتها بالنص أن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية... كما تتولى تحريك وبمباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة..... ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى.... " وإذا انتقلنا لقانون النيابة الإدارية نجد تفصيلاً لاختصاصات النيابة الإدارية فى مجال الوظيفة العامة وشئونها، ومن ذلك:-

(١) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية وذلك فيما يتعلق بالموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال.

(٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.

(٣) إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى من الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها.

(٤) تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية.

ونرى أنه كان من الأفضل اختيار كلمة " الاخطارات " او التبليغات بدلاً من " الشكاوى " نظراً لأن لفظ الشكاوى يحمل تضرر الشاكي من تعدى المشكو فى حقه عليه مما قد يوحي بوجود الرؤساء الإداريين أو الجهات الرسمية فى وضع المعتدى عليه أو العنصر الضعيف فى المعادلة.

(٥) للنيابة الإدارية - بواسطة رئيسها - الطعن فى أحكام المحاكم التأديبية.

والظاهر من هذه النصوص اختصاص هيئة النيابة الإدارية أولاً فى إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية ويمثل هذا إجراء استباقي تقوم به النيابة الإدارية من تلقاء نفسها للتأكد من التطبيق الصحيح للقوانين واللوائح فى الجهات والوحدات التابعة لاختصاصاتها وتملك فى سبيل القيام بهذا الدور كل الصلاحيات القانونية فى الاطلاع على كافة المستندات والأوراق والملفات التى تلزم للكشف عن المخالفات سواء الإدارية أو المالية فإذا

أسفرت الرقابة أو التحريات عن وجود ثمة مخالفات مالية أو إدارية باشرت النيابة الإدارية التحقيق بشأنها لسبر اغوارها والوصول إلى كافة عناصر المخالفة والكشف عن تكييفها وتحديد الأفعال المؤثمة واتخاذ ما يلزم حيالها أما بتوقيع الجزاء المناسب وفقا لما حدده لقانون من صلاحيات لها أو إحالة الأمر إلى القضاء الإداري ليقوم بدوره التأديبي عبر المحكمة التأديبية أو إحالة الأمر إلى النيابة العامة إذا شكلت المخالفة جريمة جنائية أو حفظ التحقيق إلى غير ذلك من أوجه التصرف في التحقيق.

- وقد تتحرك النيابة الإدارية بناء على شكوى قد تحال إليها من الجهات الرسمية ومن يمثلها وتقيد بوجود مخالفات قانونية وتستلزم إجراء تحقيق بمعرفة النيابة الإدارية بما يعنى استنفاد سلطة الرؤساء الإداريين فى توقيع الجزاء فى هذه المخالفات أى أن مرتكبيها يجب أن توقع عليهم جزاءات أكثر مما تملكه الجهات التابعيين لها.

- وإذا أسفرت التحقيقات عن وجود ما يستدعى إحالة الموضوع إلى المحاكمة التأديبية لتوقيع الجزاء المناسب على الموظف المتهم بارتكاب المخالفة فإن النيابة الإدارية تتولى مباشرة الدعوى التأديبية باعتبارها ممثلة الإدعاء أمام تلك المحاكم وهى هنا لا تمثل الجهة الإدارية، لأن ذلك من اختصاص هيئة قضايا الدولة، وإنما هى تمثل مصالح الدولة وتدافع عن تطبيق القانون فى الوظيفة العامة وتعمل على ضرورة امتثال الموظف العام للقواعد القانونية وعدم التعدى عليها وتدافع كذلك عن المال العام من أى عمل للتعدي عليه.

- وبصدور الحكم من المحكمة التأديبية المختصة يكون للنيابة الإدارية حق الطعن فى هذا الحكم أسوة بما هو متاح للنيابة العامة، وبطبيعة الحال سيكون الطعن هنا بسبب عدم قناعة النيابة الإدارية بتناسب الجزاء مع الجرم الذى ارتكبه الموظف العام والتي ترى فيه النيابة الإدارية عدم الردع الكافي أو تحقيقا للاسترداد الكامل لأموال الدولة أو غير ذلك من المطاعن على الحكم التأديبي.

- وتملك النيابة الإدارية وقف الموظف الخاضع للتحقيق عن العمل بحيث لا تزيد مدة الوقف عن العمل عن ثلاثة شهور إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.

- وللنيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف العام بغير الطريق التأديبي إذا أسفر التحقيق الذى أجرته معه عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة، على أن يكون الفصل فى هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص.

وإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة للتصرف فيها.

وجاء في المذكرة الإيضاحية للقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨^(١) من البيان والتوضيح ما يفسر بجلاء الدور الذي تقوم به هيئة النيابة الإدارية في مجال الوظيفة العامة وإصلاح الجهاز الإداري في الدولة وإحكام الرقابة على الموظفين ضمانا لقيامهم بواجباتهم وفقاً للقوانين واللوائح. ولأهمية ما تضمنته المذكرة الإيضاحية نعرض لبعض ما جاء بها ليغنيننا عن شرح النصوص القانونية في هذا المجال حيث جاء بالمذكرة الإيضاحية:

" إن إصلاح أداة الحكم هدف أساسي من أهداف الحكومة، وتحقيقاً لهذا الهدف يجب إحكام الرقابة على الموظفين في قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام، وأخذ المقصر بجرمه تأكيداً لاحترامه القانون.

وفي سبيل تحقيق هذه الغاية الأساسية أعد مشروع هذا القانون متضمناً إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أسس جديدة تكفل القضاء على عيوب نظامي التحقيق مع الموظفين ومحاكمتهم المعمول بهما حالياً.

فمن حيث التحقيق أنشأ القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ نظام النيابة الإدارية وقام هذا القانون على أساس توحيد جهات التحقيق المختلفة في هيئة واحدة، مستقلة عن الوزارات والمصالح المختلفة حتى تتحقق حيده الأعضاء وبعدهم على تأثير كبار الموظفين في الوزارات والمصالح التي يتبعونها، وحتى يؤدي عملهم الى نتائج مثمرة تسير بالأداة الحكومية في طريقها السليم.

ولكن لما كان هذا النظام جديداً عند إنشائه منذ أربع سنوات وخشية ما قد يترتب على التوسع في الاختصاصات اللازمة للنيابة الإدارية منذ البداية، فقد سار القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ على سياسة الحذر فلم يخولها الاختصاصات اللازمة لأداء المهمة الخطيرة الملقاة على عاتقها، والآن وقد أثبتت التجربة نجاح النظام الجديد وما يمكن أن يسفر عنه نشاط هذا الجهاز في القضاء على عيوب الجهاز الحكومي إذا حُول اختصاصات كافية، فقد رأت الحكومة أن تعيد النظر في القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ على أساس استكمال مقومات النيابة الإدارية، ومنحها الاختصاصات اللازمة لتساهم في إصلاح أجهزة الدولة بنصيب فعال

وإذا كان هدف هذا التعديل إصلاح أداة الحكم فقد تضمن المشروع التوسع في اختصاصات النيابة الإدارية بقصد القضاء على عيوب الجهاز الحكومي المتعلقة بانتظام سيره وقيام العاملين فيه كل بما يعهد به إليه على خير وجه، فإن الأمر قد تطلب إلى جانب التوسع في اختصاصات النيابة الإدارية فيما يتعلق برقابة الأخطاء أو تحقيقها أو متابعتها حتى تتضح نتائجها النهائية

(١) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية - الطبعة الخامسة - الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٩٣، ص ٢٠ وما بعدها .

بالإدانة أو البراءة تطلب الأمر إلى جانب ذلك إعادة النظر في نظام المحاكمة التأديبية سواء من حيث الاختصاص بتوقيع الجزاء أو الجهة المختصة بإصداره، وقد عدل المشروع هذا النظام، بما يكفل إلى جانب السرعة في المحاكمة، توفير الضمانات اللازمة للموظفين، حتى تؤدي سرعة توقيع الجزاء إلى وضوح أثره، وظهور ثمرته في إصلاح حال العاملين بالإدارة.

ولهذه الغايات التي تهدف كلها في النهاية إلى إصلاح أداة الحكم والقضاء على ما يعيبها من أخطاء الموظفين، سواء رجعت هذه الأخطاء إلى الإهمال أو إلى التصرف عن سوء قصد، أعد مشروع القانون المرافق وقد قسم هذا المشروع إلى عدة أبواب، خصص الباب الأول لبيان تشكيل النيابة الإدارية وقد نصت المادة الأولى على بيان تشكيل النيابة الإدارية ونص فيها على أنها هيئة مستقلة تلحق برياسة الجمهورية، ولا شك أن أثر هذا الوصف سوف ينعكس على وضع النيابة الإدارية، ويعطى لنشاطها القوة اللازمة لتحقيق أغراضها. ونصت المادة (٢) على أقسام النيابة الإدارية، فأوضحت أنها قسمان، قسم للرقابة وقسم للتحقيق، والجديد في هذا النص هو إنشاء قسم الرقابة وغاية هذا القسم كما يتضح من تحديد اختصاصاته هي التحرى والكشف عن المخالفات المالية والإدارية سواء كان هذا التحرى والكشف من النيابة الإدارية بداءة أو بما ينكشف أو يظهر لها من شبهات أثناء التحقيق التي تجربها أو بناء على طلب الوزارات والهيئات المختلفة.

وقد أورد المشروع اختصاصات النيابة الإدارية في الباب الثاني منه وقد قسم هذا الباب إلى أربعة فصول، الفصل الأول يتكلم عن اختصاصاته بصفة عامة، فتورد المادة (٣) أن النيابة الإدارية تختص بالنسبة للموظفين الداخليين في الهيئة أو الخارجيين عنها والعمال بإجراء الرقابة، وفحص الشكاوى التي تحال إليها من الجهات المختصة، وإجراء التحقيق فيما يحال إليها من الجهات المختصة أو ما يقدم إليها من شكاوى الأفراد، أو فيما ينكشف لها أثناء الرقابة أثناء التحقيق وهذا الاختصاص لا يخل بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق مع موظفيها.

ولما كان التحقيق مع الموظف في بعض الحالات دون إحالة من الجهة التي يتبعها، فقد نص المشروع على أنه في هذه الحالات يتعين إرسال إخطار إلى الوزير الذي يتبعه الموظف إن كان يعمل بإحدى الوزارات أو إلى رئيس الهيئة التي يتبعها إن كان يعمل في هيئة مستقلة، حتى يكون الوزير أو الرئيس على بينة مما يجري في شأن موظفيه في الوقت المناسب. ونصت المادة (٤) على أن تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية وذلك بالنسبة للموظفين المعيّنين على وظائف دائمة، ومفاد هذا النص هو اختصاص النيابة الإدارية بمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة في كل الأحوال التي تحال فيها الدعوى إلى المحكمة، وذلك أنه حسب أحكام المشروع لا يحال إلى المحكمة إلا الموظفون المعيّنون على وظائف

دائمة، أما المعينون على وظائف مؤقتة والخارجون عن الهيئة فإن التصرف في التحقيق بالنسبة لهم تختص به الجهة التي يتبعونها. ولا شك أن إعطاء الاختصاص بمباشرة الدعوى بمعرفة النيابة الإدارية سوف يكون من شأنه العمل على السرعة بالسير فيها وإيضاح جوانبها بواسطة الجهة التي تولت فحصها وتحقيقها.

وتتناول الفصل الثاني الأحكام الخاصة بالرقابة والفحص فنصت المادة (٥) على أن لقسم الرقابة أن يتخذ الوسائل اللازمة لتحري المخالفات الإدارية والمالية والكشف عنها، ومن المفهوم أن اجراء الرقابة في كل وزارة أو مصلحة أو جهة سوف يتم بناء على تكليف من رئيس القسم المختص وفي نطاق السرية التامة، حتى يمكن أن تؤدي الرقابة ثمرتها من إزالة الخطأ والاتجاه الى التوجيه والإصلاح على أساس ما تسفر عنه، وهذا هو الهدف الأهم من إجراء الرقابة فإذا كان المطلوب إجراء الرقابة بالنسبة لموظف بعينه، تعين أن تجرى بإذن كتابي من مدير عام النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكيلين، فإذا أسفرت الرقابة في أية حالة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق الى قسم التحقيق (مادة ٦).

وتتناول الفصل الثالث الأحكام المتعلقة بمباشرة التحقيق، فأوضحت المادة (٧) الأحكام الخاصة بحق عضو النيابة في الإطلاع على الأوراق وفي سماع الشهود مع تخويل عضو النيابة من السلطة ما يمكنه من التغلب على الصعوبات الناشئة عن تخلف الشاهد عن أداء الشهادة، ونصت المادة (٨) على حق الموظف في حضور التحقيق ما لم تقتض مصلحة التحقيق إجراءه في غيبته، ونصت المادة (٩) عن تنظيم سلطة النيابة الإدارية في إجراء التفتيش، ونظرا لما لهذا الحق من خطورة بالنسبة لمن يجرى بشأنهم، فقد أورد المشروع الحدود والقيود الكفيلة بعدم إساءة استعماله على النحو الوارد بالنص، هذا وقد نصت المادة (١٠) على حكم الحالة التي قد تدعو إليها مصلحة التحقيق وهي طلب إيقاف الموظف عن عمله، فأعطي الحق في طلب الوقف لمدير عام النيابة الإدارية أو أحد الوكيلين على أن يصدر القرار من الوزير أو الرئيس المختص، كما تضمن النص كيفية معاملة الموظف الموقوف عن عمله أثناء فترة الإيقاف.

أما التصرف في التحقيق فقد وردت أحكامه في الفصل الرابع والأخير هذا الباب وقد أوردت مواد الأحكام الخاصة بتوزيع الاختصاص بين النيابة الإدارية والجهة التي يتبعها الموظف على النحو الآتي:

١- إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب تجاوز الخصم من المرتب لمدة تزيد على خمسة عشر يوما، أحالت الأوراق الى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بالإحالة.

٢- اذا رأَت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ١٥ يوما أحالت الأوراق الى الوزير أو من يندبه من وكلاء الوزارة أو الرئيس المختص لإصدار قراره في الموضوع.

فإذا رأَت الجهة الإدارية مع ذلك تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة. هذا كما أوجب المشروع إخطار النيابة الادارية بقرار الجهة التي يتبعها الموظف بالقرار الصادر في التحقيق لتكون على بينة بما اتخذ فيه.

ونظرا لما للمخالفات المالية من أهمية خاصة بالنسبة الى مالية الدولة فقد أوجب المشروع إخطار رئيس ديوان المحاسبة (الجهاز المركزي للمحاسبات حاليا) بقرارات الجهة الادارية الصادرة في شأن هذه المخالفات وأعطى رئيس الديوان الحق في أن يطلب من النيابة الادارية إقامة دعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة وفي هذه الحالة يتعين على النيابة الإدارية مباشرة الدعوى (المواد من ١١ إلى ١٤ من المشروع).

هذا وقد نصت المادة (١٥) على أن الأحكام المشار اليها في المواد السابقة لا تسرى على المستخدمين الخارجين عن الهيئة والعمال، إذ رؤى أنه من المناسب ترك أمر الفصل في التحقيق في هذه الحالة للجهة التي يتبعونها.

ومن المفهوم أن التصرف في التحقيق بالنسبة للموظفين المعيّنين على وظائف مؤقتة يخضع لنظام خاص بهم صدر به قرار من مجلس الوزراء على أساس أحكام القانون.

ومما يتعلق بسلطات النيابة الادارية في التصرف في التحقيق ما نص عليه في المادتين ١٦ و١٧، فبالنسبة للمادة ١٦ فمن المعلوم أنه كان من المسائل المقررة دائمة حق مجلس الوزراء في فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي (أي يغير محكمة) وأن حقه في ذلك حق أصيل يستند في أساسه إلى الأوامر والقوانين المتتابعة التي تناولت النص عليه، وقد رددته المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة بالنص على أن أسباب انتهاء الخدمة: العزل أو الإحالة إلى المعاش بقرار تأديبي، وكذلك الفصل بمرسوم أو بقرار خاص من مجلس الوزراء، وثبوت هذا الحق معناه انفراد الحكومة، وهي التي عينت الموظف، بتقدير صلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة العامة والاستمرار في تولى عملها. وقد أصبح هذا الحق المقرر من اختصاص رئيس الجمهوريه عملا بأحكام القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦، وتفريعا على هذا الحق أورد المشروع نصا يعنى أنه إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة، جاز لمدير عام النيابة الادارية أن يقترح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهوريه بناء على عرض الوزير المختص، ويعتبر الفصل في هذه الحالة قرارا إداريا عاديا

وواضح أن تقرير هذا الحق لا يتعارض مع ما تقرره المادة ١٠٧ من أحكام ولا يؤثر فيها. أما المادة (١٧) فقد نظمت الحالة التي يسفر فيها التحقيق عن وجود جريمة جنائية، فقضت بإحالة الأوراق إلى النيابة العامة، التي يصبح لها الحق في التصرف في التحقيق إذا رأته مستوفيا عند إحالته إليها أو استيفائه إذا تراءى لها ذلك.

وقد تضمن الباب الثالث من المشروع نظام المحاكم التأديبية. ويقوم المشروع على أساس تلافي العيوب التي اشتمل عليها النظام الحالي في شأن المحاكمات التأديبية ولما كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية:

(١) تعدد مجالس التأديب التي تتولى المحاكمة.

(٢) بطء المحاكمة

(٣) غلبة العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب.

ذلك أنه طبقا للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تتعدد المجالس التي تتولى المحاكمات التأديبية على النحو التالي:

(١) مجلس التأديب الأعلى ويختص بمحاكمة الموظفين من درجة وكيل وزارة مساعد فما فوقها.

(٢) مجلس التأديب العالي ويختص بمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية إلى درجة مدير عام.

(٣) مجلس التأديب العادي ويختص بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثالثة.

وما من شك في أن هذا التعدد ضار بهذه المحاكمات. فضلا عما يثيره من التعقيدات لذلك نص المشروع على أن المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان تأديبيتان تختص أحدهما بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثانية، وتتولى الأخرى محاكمة من ورد ذكرهم في النظام الحالي. (المادة «١٨» من المشروع).

وقد قضى المشروع على ما يعيب النظام الراهن من بطء في اجراءات المحاكمة التأديبية وذلك بنصوص صريحة فمن ذلك:

(١) ما نصت عليه المادة ٢١ منه التي تقضى بأن « تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة ».

(٢) ما نصت عليه المادة ٢٣/٣ من أن سكرتارية المحكمة تتولى إخطار صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع أوراق التحقيق.

ذلك أن طول الوقت الذي تستغرقه إجراءات المحاكمة التأديبية ضار بالجهاز الحكومي من ناحيتين:

(١) إن ثبوت إدانة الموظف بعد وقت طويل يفقد الجزاء الذي يوقع عليه كل قيمة من حيث ردعه وهو وجعل العقاب عبرة لغيره، لأن العقاب يوقع في وقت يكون قد أمحى فيه أثر الجريمة التي وقعت من الأذهان.

(٢) إن من الخير ألا يظل الموظف البريء معلقاً أمره مما يصرفه عن أداء عمله إلى الاهتمام بأمر محاكمته.

وزيادة في ضمانات المحاكمة نصت المادة (٢٢) على أن « يتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الادارية »

كما يدخل في هذا المجال أن المشروع عدل عما كان يقضى به القانون الحالي من جواز استئناف القرارات التأديبية لما يترتب عليه اباحة الاستئناف من إطالة اجراءات المحاكمة.

وبكل هذه التعديلات يستقر وضع الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية في وقت قريب. وقد حرص المشروع على تغليب العنصر القضائي في تشكيل المحاكم التأديبية، ذلك بقصد هدفين:

١ . توفير ضمانات واسعة لهذه المحاكمات لما يتمتع به القضاء من حصانات يظهر أثرها ولا ريب في هذه المحاكمات، ولأن هذه المحاكمات أدخل في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الادارية.

٢ - صرف كبار موظفي الدولة إلى أعمالهم الأساسية وهي تصريف الشؤون العامة، وذلك بإعفائهم من تولى هذه المحاكمات التي تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذي ينصب أساساً على ادارة المرافق العامة الموكولة إليهم.

أما هذه المحاكمات فمسألة عارضة تعطل وقتهم. ولم يفت المشروع ما لهؤلاء الرؤساء من خبرة عن الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم وظروف كل منهم من حيث العمل مما يكون له أثر على محاكمته فنصت المادة (٢١) على أن « تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية. أو من يندبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك".

وجاء باللائحة الداخلية للنياية الادارية والمحاكم التأديبية الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ ما يلي:

المادة (٦): اذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التي يرى عضو النيابة الادارية أنها لازمة للتحقيق عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص للبت فيه.

المادة (١١): يجب على كل من دعى للحضور لتأدية الشهادة أن يحضر بناء على طلب المحقق فإذا تخلف الشاهد عن الحضور بعد تكليفه بكتاب موسى عليه يحدد فيه موعد سماع أقواله، أو امتنع عن الشهادة يحرر عضو النيابة الادارية محضراً بالجريمة ويحال إلى النيابة العامة.

مادة (١٣) إذا تخلف الشاهد عن الحضور فلعضو النيابة أن يصدر أمراً بضبطه وإحضاره ويتضمن أمر الضبط الشاهد ولقبه وصناعته ومحل سكنه أو اقامته وموضوع التحقيق بإيجاز،

وتاريخ الأمر وإمضاء عضو النيابة والختم الرسمي، كما يتضمن الأمر بالإحضار التكليف بالحضور في ميعاد معين.

مادة (١٤) إذا وجدت مبررات قوية تدعو لإجراء تفتيش الموظف أو منزله عرض عضو النيابة الأمر بمذكرة على مدير النيابة الادارية أو الوكيل العام المختص للإذن بالتفتيش.

ويجوز عند الاقتضاء إبلاغ الإذن بالتفتيش إلى عضو النيابة القائم بالتحقيق بأى وسيلة ويباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور المُراد تفتيشه أو من ينيبه عنه كلما كان ذلك ممكنا. فإذا لم يكن ذلك ميسورا وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران، ويراعى هذا الترتيب بقدر الإمكان. ويثبت ذلك في المحضر.

وإذا وجد العضو القائم بالتفتيش في المنزل أثناء تفتيشه أوراق مختومة أو مغلقة بأية طريقة فلا يجوز فضها بل توضع في حرز، ولعضو النيابة المحقق وحده فضها والاطلاع على الأوراق على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن ويدون ملاحظاته عليها ويرد ما لم يكن لازما للتحقيق، ويحرر محضرا بكل ذلك.

مادة (١٥): إذا لم يوافق الرئيس الاداري المختص على طلب وقف الموظف عن عمله كان لمدير النيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرار في هذا الشأن.

مادة (١٦): لا يجوز لأصحاب الشأن الاطلاع على أوراق التحقيق إلا بعد الانتهاء منه.

الفصل الرابع: التصرف في التحقيق:

مادة (١٧): يعرض المحقق أوراق التحقيق عقب الانتهاء منه على رئيس الإدارة المختصة بمذكرة بما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه فيها، ويتصرف رئيس الادارة في التبليغات والشكاوى وفقا للقواعد المقررة للاختصاص.

مادة (١٨): في التبليغات والشكاوى التي يرى إحالتها إلى النيابة العامة بعد التحقيق لانطوائها على جريمة جنائية وفقا لنص المادة ١٧ من القانون، يجب على عضو النيابة الإدارية المحقق تحديد المسؤولية الإدارية والمالية والبت فيها دون انتظار التصرف النهائي في الدعوى الجنائية كلما كان ذلك ممكنا.

أما التبليغات والشكاوى التي أبلغت عنها النيابة العامة دون تحقيق تفصيلي من النيابة الإدارية فيتم تحديد المسؤولية الإدارية والمالية فيها على ضوء ما يسفر عنه تحقيق النيابة العامة.

مادة (١٩): إذا رأت النيابة الادارية أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ١٥ يوما ورأت الجهة الادارية حفظ التحقيق جاز لمدير النيابة الإدارية عرض الأمر على الوزير المختص.

مادة (٢٠): على الجهة الادارية إرجاء تنفيذ القرارات الصادرة في شأن المخالفات السالفة الإشارة إليها في المادة ١٢ من القانون إلى حين فوات الميعاد المقرر لطلب رئيس ديوان المحاسبة تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية.

مادة (٢١): إذا طلب رئيس ديوان المحاسبة تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية وفقا لنص الفقرة الثانية من المادة ١٣ من القانون، وجب أن يكون الطلب مسببا وأن تخطر به في الوقت ذاته الجهة الإدارية التي أصدرت القرار.

مادة (٢٢): إذا تكشف التحقيق عن مسؤولية إدارية أو عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الادارية الأوراق الى النيابة العامة، وذلك بعد نسخ صورة مطابقة للأصل من الأوراق للتصرف في المسؤولية الإدارية.

مادة (٢٣): إذا طلبت الجهة الإدارية بناء على تحقيق أجرته، إقامة الدعوى التأديبية جاز للنيابة الإدارية أن تستوفى التحقيق اذا رأت وجها لذلك.

مادة (٢٤): إذا تضمنت مذكرة التحقيق رأيا بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية وجب على المحقق أن يرسل مع الأوراق مشروعا بقرار الإحالة يتضمن بيان المخالفة أو المخالفات على وجه الدقة والنصوص القانونية الخاصة بها وأسماء الموظفين المنسوبة إليهم هذه المخالفات.

الفرع الثاني

اختصاص هيئة قضايا الدولة

فى المجال الوظيفى

يعتبر أعضاء هيئة قضايا الدولة محامون عن الدولة - بعد ما كان الاختصاص قاصر على الحكومة فقط - يمثلونها أمام المحاكم المختلفة وتضطلع هيئة قضايا الدولة بدور فعال فى مجال الوظيفة العامة باعتبارها جهة الإدعاء أمام المحاكم التأديبية والتي تمثل الدولة فى القضايا والمنازعات المرفوعة من أو ضد الدولة - لا سيما السلطة التنفيذية - وبصفة خاصة عندما يكون الطرف الثانى أحد موظفى الدولة.

وكذلك تستطيع هيئة قضايا الدولة الطعن فى الأحكام الصادرة من القضاء الإدارى ممثلة للجهة الحكومية الصادر بشأنها الحكم القضائى.

وهناك دور لهيئة قضايا الدولة لا تقل أهمية عن دورها فى المنازعات القضائية، حيث تعمل

الهيئة على:-

- الإشراف الفنى على إدارات الشئون القانونية بالجهاز الإدارى للدولة بالنسبة للدعاوى التى تباشرها.

- صياغة العقود التى تحال إليها من الجهات الإدارية وتكون الدولة طرفا فيها.

ومما لا شك فيه أن إشراف هيئة قضايا الدولة على إدارات الشئون القانونية بالجهاز الإدارى للدولة يتيح لها التدخل لإبداء الرأى والمقترحات فى المنازعات التى يمكن ان تثار بين الجهة الإدارية والعاملين بها مما يعزز اللجوء الى الحلول الودية للنزاع قبل طرحه على القضاء ويساهم فى تقديم الحلول القانونية السليمة لحل المنازعات وفقا لصحيح القانون موضوعياً واجرائياً.

وقد ساهمت هيئة قضايا الدولة - ولا تزال - فى استرداد الدولة للعديد من أصولها العامة وأموالها المنهوبة عن طريق نجاح الهيئة فى أثبات أحقية الدولة فى هذه الأموال أمام الجهات القضائية المطروح عليها النزاع سواء أمام القضاء الوطنى او القضاء الدولى نظراً لأن هيئة قضايا الدولة تمثل أجهزة الدولة أمام القضاء الخارجى أيضاً.

ومن المبادئ التى قررها مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بهيئة قضايا الدولة:

المبدأ رقم (٢٩١) جلسة ٢٢ من مارس عام ٢٠١٧

(١) هيئة قضايا الدولية - نيابتها القانونية عن الدولة . تتسع لتشمل جميع الأشخاص الاعتبارية العامة . أساس ذلك . نيابة الهيئة عن الدولة كانت مقصورة قبل صدور القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٦ على الحكومة والمصالح العامة والمجالس المحلية ثم صارت بعد صدوره شاملة لجميع الأشخاص الاعتبارية العامة أيا كان الاسم الذى يطلق عليها وهو ما ينبئ عن إرادة المشرع إزالة ما كان عساه يثار من شبهة انحصار ولاية الهيئة فى نطاق جهات بعينها دون غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ويكشف فى الوقت ذاته عن إرادته فى بسط نطاق اختصاص الهيئة إلى جميع الأشخاص الاعتبارية العامة، ولا يغير من ذلك أن المشرع فى القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها عقد للإدارة القانونية بالهيئات العامة المرافعة ومباشرة الدعاوى والمنازعات أمام المحاكم وهيئات التحكيم ولدى الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي ؛ لأن المشرع نص فى القانون ذاته على ألا يترتب على تطبيق أحكامه الإخلال بالاختصاصات المعقودة للهيئات القضائية ومنها هيئة قضايا الدولة وفقاً لقوانينها النافذة حالياً، أو مستقبلاً فضلاً عن أن الدور المنوط بالإدارات القانونية بالجهات الخاضعة لأحكام قانون الإدارات القانونية لا يعدو أن يكون مكنة للأشخاص الاعتبارية العامة الداخلة فى عداد هذه الجهات فى أن تباشر قضاياها بنفسها غير أن هذه المكنة ليس من شأنه إلغاء النيابة القانونية المقررة لهيئة قضايا الدولة فى هذا الصدد، أو الحد منها.

الفرع الثالث

الدور الاستشارى لقسمى الفتوى والتشريع

فى مجال الوظيفة العامة

يتمتع مجلس الدولة بذاتية خاصة نظراً لطبيعته المختلطة التى تثير أحيانا بعض الجدل حول طبيعته القضائية المستقلة، وأمثالاً لطبيعة البحث المختصرة وتفاديا لتشعب عناصره، لن نتناول بالنقاش الطبيعة القانونية لمجلس الدولة، ولكن من المستقر عليه أن المجلس يشمل قسمين أساسيين:-

- قسم قضائى وتمثله المحاكم المختلفة

- قسم فنى ويمثله قسم الفتوى وقسم التشريع

ويمكن القول - ببساطة - أن مجلس الدولة له طبيعة مزدوجة فهو هيئة قضائية مستقلة - بنص الدستور وقانون إنشائه يتولى بواسطة محاكمه المختلفة الفصل فى المنازعات الإدارية التى تكون الإدارة طرفاً فيها وكثيرا ما تكون أحكامه لصالح الأفراد ولمنع تعسف الإدارة ولردها لجادة الصواب فى ضرورة احترام الأعمال الصادرة عنها لصحيح القانون، ومن جهة أخرى يقوم القسم الفنى بالمجلس والمتمثل فى قسمى الفتوى والتشريع بدور استشارى مهم للإدارة فى كافة المجالات سواء فيما يتعلق بالعقود الإدارية أو مشروعات القوانين واللوائح التى تعدها الحكومة إلى تقديم الاستشارات والآراء القانونية للوزارات والهيئات العامة فى كافة شئونها القانونية لاسيما فى مجال الوظيفة العامة، وسنعرض لاختصاص مجلس الدولة فى هذا المجال سوائى تمثل فى محاكم مجلس الدولة لاسيما المحاكم التأديبية أو ما يصدر عن قسمى الفتوى والتشريع من رأى ومشورة للحكومة والهيئات العامة فى شئون الوظيفة العامة.

أولاً: الأساس الدستورى لاختصاص مجلس الدولة فى مجال الوظيفة العامة

من المستقر عليه أن مجلس الدولة وفقاً للدستور المصرى هيئة قضائية مستقلة، ووفقاً للمادة

٩٠ من الدستور فإن اختصاصات مجلس الدولة هى:

"..... الفصل فى المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، ويختص بالفصل فى دعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها القانون ومنها المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة وعمالها، مراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية (اللوائح) التى تحال إليه، (ومنها بطبيعة الحال القوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة كقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية)، مراجعة مشروعات العقود التى يحددها القانون وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العام طرفاً فيها (والمقصود العقود الإدارية المختلفة)".

ورغم اعتبار مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة إلا أنه لا يمكن الالتفاف عن أساس نشأته كجهة استشارية للدولة فى المجالات التى تحددها القوانين بدليل تسميته باللغة الفرنسية " La conseil detat" تعنى ببساطة مستشار الدولة أو الناصح لها.

وظل مجلس الدولة (سواء فى فرنسا أو مصر) يقوم بهذا الدور الاستشارى إلى الآن، وفى مصر يوجد قسم الفتوى وقسم التشريع ويختصا بمعاونة الحكومة فى الكثير من المجالات مثل إبداء الرأى فى القرارات والعقود الإدارية وتقديم الفتاوى للوزارات والجهات الإدارية فى الشئون القانونية المتعلقة بها ويتعاملها مع الغير أو مع الموظفين على ما سنرى بالتفصيل لاحقاً.

الدور المزدوج لمجلس الدولة فى مجال الوظيفة العامة

يعتبر القضاء الإدارى قضاء المشروعية والذى يقوم بدور مهم للتأكد من تطبيق الإدارة للقانون على كافة أعمالها وتصرفاتها وقراراتها، ويختص بالرقابة على أعمال الإدارة سواء تمثلت فى القرارات الإدارية أو العقود الإدارية أو التصرفات المادية إلى غير ذلك من أشكال الأعمال الحكومية^(١).

ويقوم مجلس الدولة بهذا الدور بواسطة القسم القضائى منه والذى يتكون من المحاكم (المحكمة الإدارية العليا - محاكم القضاء الإدارى - المحاكم الإدارية - المحاكم التأديبية)، علاوة على قسم هيئة المفوضين والتى تختص بتحضير الدعوى مع إمكانية عرض حل النزاع ودياً على أطرافه.

وفيما يتعلق بالرقابة القضائية فى المجال الوظيفى فإن المحاكم التأديبية بصفة خاصة تقوم بدور مهم فى مجال تأديب العاملين لدى الجهات الإدارية المختلفة، ولكن ليس معنى قصر هذه المهمة على المحاكم التأديبية فقط، حيث تقوم المحاكم الأخرى بدور مهم فى رقابة الكثير من القرارات المتعلقة بشئون الوظيفة العامة غير تأديب الموظفين.

فالمحكمة الإدارية العليا هى جهة الطعن فى الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، كذلك تختص المحاكم الإدارية بالنظر فى إلغاء بعض القرارات المتعلقة بالموظفين وتشاركها الاختصاص ابتداءً محاكم القضاء الإدارى حسب المستوى الوظيفى للموظف، وقد تختص محكمة القضاء الإدارى كجهة طعن فى الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، على أن تختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى وهكذا....

(١) د/ سامى جمال الدين - الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون فى ظل دستور ٢٠١٤ - مؤسسة حورس الدولية بدون تاريخ، د/ وجدى ثابت غبريال - الرقابة على أعمال الإدارة والقضاء الإدارى، الجزء الأول فى مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون - دار النهضة العربية ١٩٩٨، ص ١٨٣ وما بعدها، د/ محمود عاطف البنا - الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أغسطس ١٩٧٤، ص ١٦ وما بعدها .

هذا وتقوم هيئة المفوضين^(١) وهي بصدد دراسة وتحضير الدعوى بعرض الحل الودى بين طرفى النزاع والتي تشكل الإدارة أحد هذه الأطراف تفاديا لتصعيد النزاع إلى القضاء واختصاراً للوقت والجهد.

ولا يقتصر دور مجلس الدولة القضائى على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فى مجال الوظيفة العامة، وإنما يقوم قسمى الفتوى والتشريع^(٢) بدور مهم فى هذا المجال، حيث يقوم قسمى الفتوى عبر إدارته المختصة والمتنوعة - بإبداء الراى فى المسائل التى يطلب الراى فيها من الجهات المحددة فى قانون مجلس الدولة وهى رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة.

ويختص كذلك قسم الفتوى بفحص التظلمات الإدارية، وحدد القانون اختصاصاً مهماً لقسم الفتوى بمجلس الدولة مفاده عدم جواز قيام أية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة عامة من مصالح الدولة بإبرام أو قبول أو إجازة أى عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد عن خمسة آلاف جنيه بدون استفتاء الإدارة المختصة من إدارات الفتوى الكائنة بها.

اختصاصات القسم القضائى بشئون الوظيفة العامة

تعتبر القرارات الصادرة فى مجال الوظيفة العامة شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى إلا أنها تتمتع بخصوصية وذاتية حيث تُصدر الإدارة هذه القرارات فى مواجهة العاملين لديها والذين يعتبرون الذراع المحرك لإدارة الجهة الإدارية والمنفذين لقراراتها، فإذا بنا نجد نزاعاً بين جهة الإدارة وأحد موظفيها مما يؤثر على العلاقة بينهما والتى يحكمها واجب الطاعة والولاء من طرف الموظف وواجب حماية حقوق الموظفين وعدم إهدارها وعدم مخالفة القانون بشأنها من جانب الإدارة.

ولذلك حدد قانون مجلس الدولة إختصاصاً محدداً لكل نوع من أنواع المحاكم بصدد الدعاوى المتعلقة بشئون الموظفين وذلك على النحو التالى:

(١) راجع: المستشار / وليد محمد ندا - سلطات مفوض الدولة فى تحضي الدعوى الإدارية - ٢٠١٤ بدون ناشر ص ٤٣ وما بعدها، د/ ياسر ثابت محمد لطفى - دور المقر العام فى الدعوى الإدارية - دراسة مقارنة - سالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية ٢٠٢٣، ص ٩ وما بعدها.

(٢) راجع فى أهم فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لمجلس الدولة . المستشار / إسلام توفيق الشحات، المستشار شكرى أبو رحيل، المستخلص من إفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ولجان قسم الفتوى فى تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ حتى ديسمبر ٢٠٢٠ - الطبعة الأولى - بدون ناشر، ص (١٠) وما بعدها .

أولاً: المحاكم التأديبية

تختص المحاكم التأديبية بتأديب الموظفين العموميين عند مخالفتهم القواعد القانونية واللائحية التي تنظم العمل في وحدات الجهاز الإداري للدولة أو عند خروجهم عن مقتضيات وظائفهم. ولقد حددت المادة السابعة من قانون مجلس الدولة درجات وأنواع المحاكم التأديبية بحسب درجة الموظف المائل أمامها وذلك على النحو التالي:

أ) المحاكم التأديبية للعاملين (الموظفين) من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.
ب) المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم
ثم قررت المادة التاسعة من القانون اختصاص أعضاء هيئة النيابة الإدارية بتولى الإدعاء أمام المحاكم التأديبية، وهنا يبرز دو هيئة النيابة الإدارية كجهة إدعاء أمام المحاكم التأديبية^(١) بعدما قامت بالتحقيق مع الموظف ورأت من شواهد هذا التحقيق ما يبرر إحالة الموظف للمحكمة التأديبية لأنها رأت أن الجزاء الذي تملكه لا يتناسب مع ما ارتكبه الموظف الإداري من مخالفة والتي تستأهل جزاءً أشد لا تملكه إلا المحكمة التأديبية.

وعند تفصيل نطاق اختصاص المحاكم التأديبية قررت المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة أن المحاكم التأديبية تختص بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من: أولاً: العاملين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة.

ثانياً: أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨٣.

ثالثاً: العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية، كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها في البندين تاسعا وثالث عشر من المادة العاشرة

مادة ١٦: يصدر رئيس المحكمة قراراً بالفصل في طلبات وقف أو مد وقف الأشخاص المشار إليهم في المادة السابقة عن العمل أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف وذلك في الحدود المقررة قانوناً.

(١) د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني - النظام التأديبي للموظف العام - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق، بدون تاريخ، ص ٢٣٣ وما بعدها، راجع المستشار / سعد خليل - ولاية النيابة الإدارية وفقاً للمادة ١٩٧ من الدستور - مجلة النيابة الإدارية - العدد (١٤) إبريل سنة ٢٠١٩ ص: ٦٣ وما بعدها، المستشار / اسامه أحمد مبارك - الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية وفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري والكويتي - دار النهضة العربية سنة ٢٠١٩ ص ١٩١ وما بعدها .

مادة ١٧: يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل وقت الدعوى وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحكمة تكون المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً، ومع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة (١٥).

مادة ١٨: تكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة، فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه.

مادة ١٩: توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم، على أنه بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات: الإنذار، الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين، خفض المرتب، تنزيل الوظيفة، العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.

مادة ٢٠: لا تجوز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم إلا في الحالتين الآتيتين:

- إذا كان قد بُدئ في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة.
- إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو الوحدات التابعة لها وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بُدئ في التحقيق قبل ذلك.

مادة ٢١: الجزاءات التأديبية التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها على من ترك الخدمة هي:
١. غرامة لا تقل عن خمسة جنيهاً ولا تتجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة.

٢. الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ٣ أشهر.

٣. الحرمان من المعاش فيما لا يتجاوز الربع.

وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يتجاوز الربع إلى حين انتهاء المحاكمة، ويستوفى المبلغ المنصوص عليه في البندين ١، ٢ بالخصم من المعاش في حدود الربع شهرياً أو من المكافأة أو المال المدخر أن وجد أو بطريق الحجز الإداري.

ثانياً: الاختصاصات العامة لمحاكم مجلس الدولة فى مجال الوظيفة العامة

حددت المادة (١٠) اختصاصات محاكم مجلس الدولة فى عدد (١٣) اختصاص جاءت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر بدليل أن البند الرابع عشر من اختصاصات محاكم مجلس الدولة جاء بصفة عامة وشاملة " سائر المنازعات الإدارية " أما مجالات اختصاص محاكم مجلس الدولة فى مجال الوظيفة العامة فهى:

- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين.
- الطلبات التى يقدمها ذوى الشأن بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.
- الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبى.
- الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.
- جميع طلبات التعويض عن القرارات السابق ذكرها.
- الدعاوى التأديبية المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة.
- الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام.

أما اختصاصات المحاكم الإدارية، فحددت المادة الرابعة عشر من قانون مجلس الدولة اختصاصات المحاكم الإدارية فى:

١- الفصل فى طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها فى البنود ثالثاً ورابعاً من المادة (١٠) وهى:

- الطلبات التى يقدمها ذوى الشأن بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.
- الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى وذلك متى كانت هذه القرارات متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثانى والمستوى الثالث ومن يعادلهم وفى طلبات التعويض عن هذه القرارات

٢- بالفصل فى المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا فى البند السابق أو لورثتهم.

اختصاص محكمة القضاء الإدارى:

حددت المادة (١٣) هذا الاختصاص فى الآتى: تختص محكمة القضاء الإدارى بالفصل فى المسائل المنصوص عليها فى المادة (١٠) عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل فى الطعون التى ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية،

ويكون الطعن من ذوى الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

اختصاص المحكمة الإدارية العليا:

يجوز وفقاً للمادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى أو من المحاكم التأديبية، ويعنى ذلك أن المنازعات التأديبية تكون على درجتين فقط من درجات التقاضى هى: المحكمة التأديبية والمحكمة الإدارية العليا، على خلاف المنازعات الأخرى المثارة مثلاً أمام المحاكم الإدارية والتي يكون لذوى الشأن الطعن فى الأحكام الصادرة منها أمام محكمة القضاء الإدارى ثم الطعن فى الأحكام الصادرة من المحكمة الأخيرة أمام المحكمة الإدارية العليا.

ثانياً: اختصاصات قسمى الفتوى والتشريع فى مجال الوظيفة العامة

وتتص المادة (٥٩) من قانون مجلس الدولة على أن " يجوز أن يندب برياسة الجمهورية و برياسة مجلس الوزراء وبالوزارات والمحافظات والهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو المحافظين أو رؤساء تلك الهيئات مستشارون مساعدون أو نواب للعمل كمفوضين لمجلس الدولة للاستعانة بهم فى دراسة الشئون القانونية والتظلمات الإدارية ومتابعة ما يهم برياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة لدى المجلس أو ما للمجلس لديها من مسائل تدخل فى اختصاصه طبقاً للقوانين واللوائح. ويعتبر المفوض ملحقاً بإدارة الفتوى المختصة بشئون الجهة التى يعمل فيها، وتبين اللائحة الداخلية النظام الذى يسير عليه هؤلاء المفوضون فى أعمالهم".

وتتص المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة على أن " على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أى قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحية أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

• ومن نماذج إسهامات الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى مجال الوظيفة العام هذه الفتاوى:

المبدأ رقم (٢٢) جلسة ١٢ من أكتوبر عام ٢٠١٦

(أ) موظف بدلات. بدل التفرغ للإحصائيين التجاريين . جواز الجمع بينه وبين مقابل الجهود غير العادية، أساس ذلك - لكل منهما مناط استحقاق يختلف عن الآخر- استحقاق أحدهما لا يحول دون استحقاق الآخر - إذا توافرت فى العامل شروط استحقاق البديل أيا كان مسماه نشأ له الحق فى استئدائه - لا يجوز للمشرع أن يهدر حقه فى هذا البديل لمجرد قيام حقه فى بدل آخر غيره.

(ب) الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - تعميم الإفتاء على حالات المثل - لا يوجد ما يمنع الجهة الإدارية من ذلك شرط التماثل في الظروف والملابسات والأنظمة القانونية الحاكمة للحالة التي صدر في خصوصها الإفتاء. تقدير ذلك التماثل يقع على عاتق الجهة الإدارية.

(ج) قانون - التعارض بين النصوص التشريعية . حالة عدم إمكان التوفيق بينهما في الحدود التي رسمت لكل منهما وجب تغليب التشريع الأعلى مرتبة.

(د) قانون - سلطة المشرع في تنظيم الحقوق. الأصل أنها تقديرية له ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها. أثر ذلك . لا يجوز للقاعدة القانونية أن تتال من الحق محل الحماية الدستورية سواء بالنقض، أو الانتقاص^(١).

(الفتوى رقم ٨٩٣ بتاريخ ١٨/١٠/٢٠١٦، ملف رقم ٣٣٩/١/٥٨)

المبدأ رقم (٢٣) جلسة ١٢ من أكتوبر عام ٢٠١٦

المعاملة الوظيفية للعامل الشاغل لوظيفة من الدرجة الأولى، أو الدرجة الثانية الفنية، أو المكتبية وحصل على مؤهل عال أثناء الخدمة. يمنح علاوتين من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها التي يشغلها حال حصوله على المؤهل، ولا يجوز تعيينه في وظيفة من المجموعة التخصصية - أثر ذلك . عدم صحة مناقضة الجهاز المركزي للمحاسبات التي تقضى بأنه يتعين في هذه الحالة منح العامل علاوة واحدة من علاوات الدرجة وإعادة ترتيب أقدميته في الدرجة التي يشغلها بحيث يسبق من لم يحصل على مؤهل عال^(٢).

(الفتوى رقم ٩٠٢ بتاريخ ١٩/١٠/٢٠١٦، ملف رقم ١٧٨٥/٤/٨٦)

المبدأ رقم (٢٤) جلسة ١٢ من أكتوبر عام ٢٠١٦

موظف - وظائف قيادية . جواز شغل هذه الوظائف بطريق النقل . أساس ذلك . المشرع في القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري والقطاع العام عد التعيين هو الطريق الأصلي لشغل هذه الوظائف بصفة عامة، ولم يتطرق في القانون، أو لائحته التنفيذية إلى حالة شغلها بطرق النقل . ليس من شأن ذلك عدم جواز شغلها بهذا الطريق إذا اقتضت ضرورات تسيير المرفق ذلك إعمالاً للقواعد الواردة في الشريعة العامة للتوظيف، أو لوائح العاملين بالجهات المختلفة التي تجيز للسلطة المختصة نقل العامل من وظيفة إلى أخرى

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ١٢٨ .

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ١٣٥ .

طبقاً لضرورات تسيير المرفق وذلك بما لا يتعارض وطبيعة التنظيم الذي يقرره قانون الوظائف القيادية^(١).

(الفتوى رقم ٩٣١ بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٦، ملف رقم ١٨٤٠/٤/٨٦)

المبدأ رقم (٢٥) جلسة ١٢ من أكتوبر عام ٢٠١٦

موظف - العامل المعاد تعيينه بالمؤهل العالي الذي حصل عليه في وظيفة بإحدى المجموعات التخصصية طبقاً لحكم المادة (٢٥ مكرراً) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨. له أن يطلب عودته إلى مجموعته السابقة. حالئذ يحصل على الترقيات والعلاوات ذاتها التي حصل عليها زملاؤه المتحدون معه في الأقدمية، أو الأحدث منه أثناء وجوده في المجموعة التخصصية. عدم وجود نص يقضى بسحب العلاوة التي منحت له لدى إعادة تعيينه بالمجموعة التخصصية. أثر ذلك. يظل محتفظاً بتلك العلاوة بعد إعادته إلى مجموعته السابقة - مناط الاستفادة من حكم الفقرة الخامسة من المادة (٢٥ مكرراً) والحصول على علاوتين من علاوات درجة الوظيفة أن يكون العامل وقت الحصول على المؤهل العالي شاغلاً وظيفية من الدرجتين الأولى، أو الثانية من مجموعة الوظائف الفنية، أو المكتبية دون غيرهما^(٢).

(الفتوى رقم ٩٤٩ بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠١٦، ملف رقم ١٨٣٩/٤/٨٦)

المبدأ رقم (٤٠) جلسة ٢٦ من أكتوبر عام ٢٠١٦

دعوى الإلغاء. قوة الأمر المقضى التي تلحق بالأحكام الصادرة فيها. ينحصر أثرها فيما تناوله الحكم في قضائه فتوتى أثرها بالنسبة للقرار المقضى بإلغائه ولا تتسع لتندرج ضمنها قرارات أخرى لاحقة للقرار المقضى بإلغائه. أثر ذلك. الحكم الصادر بإلغاء قرار إنهاء خدمه يرتب إعدام هذا القرار وكأنه لم يصدر أصلاً فيعود العامل إلى حالته الوظيفية التي كان عليها قبل القرار باعتبار خدمته متصلة - نتيجة ذلك. إعادة تدرج مرتبه بقيمة العلاوات الخاصة والدورية التي تقررت لأقرانه خلال فترة إنهاء خدمته. لا يتعدى تنفيذ الحكم إلى قرارات إدارية أخرى تالية لقرار إنهاء خدمته أنشأت، أو عدلت في المراكز القانونية لأقرانه من دفعة تخرجه. ينحصر أثر

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ١٤٠.

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ١٤٧.

الحكم بالنسبة لهذه القرارات في انفتاح ميعاد جديد للطعن عليها على استقلال من تاريخ صدور الحكم طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة قانوناً^(١).

(الفتوى رقم ١٠٤٧ بتاريخ ٢٠١٦/١١/٧، ملف رقم ٣٤٠/١/٥٨)

المبدأ رقم (٥١) جلسة ٢٦ من أكتوبر عام ٢٠١٦

العامل لا يسأل مدنيا في مواجهة الإدارة إلا عن خطئه الشخصي . إذا كان الضرر مجهول المصدر، أو وقع نتيجة سوء تنظيم المرفق وإدارته كان الخطأ مرفقياً . المسؤولية تقوم على أركان ثلاثة هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية . الخطأ لا يفترض . يجب على المضرور إثباته وبيان الضرر الذي لحق به من جرائه^(٢).

(الفتوى رقم ١٠٥٤ بتاريخ ٢٠١٦/١١/٧، ملف رقم ١٧٨٧/٤/٨٦)

المبدأ رقم (٥٤) جلسة ٢٦ من أكتوبر عام ٢٠١٦

الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي . عاملون - عدم جواز تدعيم حساب الرعاية الاجتماعية للعاملين بالهيئة من وفورات حوافز العاملين في نهاية كل سنة مالية . أساس ذلك . الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي هيئة اقتصادية لها موازنة مستقلة تقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على أيلولة فائض هذه الموازنة إلى الخزنة العامة وما يتقرر لهذه الموازنة من قروض ومساهمات .

الإعفاء من أيلولة هذا الفائض لا يكون إلا بنص صريح يجيز ذلك . قانون ربط موازنة هذه الهيئة ترخيص باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة لأجلها دون غيرها . ما يتبقى من هذه الاعتمادات دون استخدام يعد فائضاً يتعين رده إلى الخزنة العامة مادام أنه ليس ثمة نص يجيز ترحيل هذا الفائض . التأشيرات الملحقة بقوانين ربط الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية لها قوة القانون . نصت هذه التأشيرات على حظر تخصيص أي مبالغ لدعم الموارد المالية للصناديق الخاصة إلا في حدود المخصص لها في الموازنات المعتمدة . استخدام هذه الوفورات في تدعيم هذا الحساب يعد نقلاً لاعتماد من الباب الأول (أجور وتعويضات) إلى

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٢٣١ .

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٢٩١ .

الباب الرابع (الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية) بغير اتباع الطريق المرسوم قانوناً وهو ما لا يجوز^(١).

(الفتوى رقم ١٠٨١ بتاريخ ١٦/١١/٢٠١٦. ملفين رقمي ٣٣٤/١/٥٨ - ١٨٣٣/٤/٨٦)

المبدأ قم (٩٩) جلسته ٣٠ من نوفمبر عام ٢٠١٦

(أ) موظف - تسويات، سحب التسوية الخاطئة - قرارات التسوية المخالفة للقانون يجوز للجهة الإدارية سحبها دون التقييد بميعاد الستين يوماً المقررة لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة - أساس ذلك - أن صاحب الشأن يستمد حقه في تسوية حالته من القوانين واللوائح مباشرة دون حاجة إلى صدور قرار إداري بذلك - القرار الذي يصدر في هذا الشأن لا يعدو أن يكون كاشفاً للمركز القانوني الذي يستمده صاحب الشأن من القانون.

(ب) موظف، التجاوز عما صرف له دون وجه حق - أساس ذلك - دواعي الاستقرار - شرط ذلك - ألا يقتزن الصرف بغش، أو تواطؤ، أو مجاملة^(٢).

(الفتوى رقم ١٢٢٢ بتاريخ ٢١/١٢/٢٠١٦، ملف رقم ١٨٥٢/٤/٨٦)

المبدأ رقم (١١٥) جلسة ١٤ من ديسمبر عام ٢٠١٦

(أ) صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري . مناط صرف مكافأة الإنجاز السنوية المقررة سواء لأعضاء مجلس إدارة الصندوق، أو العاملين به هو إثابة المستحقين لها عن معدلات الإنجاز المحققة بما يتفق وأغراض الصندوق . أثر ذلك . لا يجوز الجمع بين المكافأة المقررة لعضو مجلس الإدارة والمكافأة المقرر للعامل حال توفر الصفتين في شخص واحد مادام أنه لا يمارس عملاً فعلياً بهاتين الصفتين . أساس ذلك . أن هذا الجمع ينطوي على ازدواج في صرف المكافأة ذاتها على الرغم من وحدة المناط.

(ب) صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري . جواز قيام رئيس مجلس إدارة الصندوق بتأليف لجان داخلية برئاسته وصرف بدلات الحضور عنها . أساس ذلك . اختصاص مجلس إدارة الصندوق باتخاذ ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله وكذلك إصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للصندوق . لا يغير من ذلك . ما تضمنه قرار

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٣١٠.

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٥٧٠.

رئيس الجمهورية رقم (٧١) لسنة ١٩٦٥ بشأن مكافآت عضوية وبدل حضور الجلسات واللجان لأنه ألغى بصدور قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨. (ج) موظف بدلات - البدلات في عمومها تتبثق عن علاقة العمل وتتصل بظروف أدائه وتستحق بمناسبة تنفيذه. إذا ما توفرت في العامل شروط استحقاق أحدها (أيا كان مسماه) نشأ له الحق في استئدائه. لا يجوز أن يحرم العامل من الحق في أحد البدلات لمجرد قيام حقه في بدل آخر غيره^(١).

(الفتوى رقم ١١ بتاريخ ٢٠١٧/١/٢، ملف رقم ١٩٢٩/٤/٨٦)

المبدأ رقم (١١٨) جلسة ١٤ من ديسمبر عام ٢٠١٦

موظف . حساب مدة الخدمة العسكرية . القانون رقم (١٥٢) لسنة ٢٠٠٩ بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة العسكرية ساوى في المعاملة بين العاملين المؤهلين وغير المؤهلين في حساب مدة الخدمة العسكرية - جاء النص في هذا الشأن عاما مطلقا فيستغرق عموم أفراداه في غيبة ما يخصه . أثر ذلك . يستفيد من هذا النص العامل الذي تم تجنيده بمؤهل، أو بدون مؤهل^(٢).

(الفتوى رقم ٢٣ بتاريخ ٢٠١٧/١/٢، ملف رقم ١١٦٢/٣/٨٦)

المبدأ رقم (١١٩) جلسة ١٤ من ديسمبر عام ٢٠١٦

موظف - نظم إثابة . عدم انطباق نظام حوافز الابتكار والترشيد والتميز في الأداء المقرر بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٥٣) لسنة ١٩٦٧ على العاملين بمصلحة الضرائب المصرية . أساس ذلك.

المخاطبون بهذا النظام هم العاملون بشركات القطاع العام والجمعيات التعاونية والمنشآت التي تتبع المؤسسات العامة - أجاز القانون توسيع نطاق سريانه ليطبق على العاملين بالهيئات

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفنى - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٦٥٣.

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفنى - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٦٧٣.

العامّة، أو وحدات الجهاز الإداري للدولة وذلك بموجب قرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء ولم يصدر هذا القرار^(١).

(الفتوى رقم ٢٨ بتاريخ ٢/١/٢٠١٧، ملف رقم ٧٦٠/٢/٣٧)

المبدأ رقم (١٢٤) جلسة ٢٨ من ديسمبر عام ٢٠١٦

جامعات أعضاء هيئة التدريس . بدل الريادة العلمية . استرداد ما صرف منه دون وجه حق . لا يجوز مادام توفر حسن النية وانتفى الغش، أو التدليس، أو التواطؤ سواء من عضو هيئة التدريس أو من الجامعة القائمة على أمره . أساس ذلك . علاقة عضو هيئة التدريس بالجامعة التي يعمل بها علاقة تنظيمية من روابط القانون تدور في فلكه وتخضع لأحكامه . موازين دواعي الاستقرار التي تقتضى القول بعدم الاسترداد متى توفرت شروطه ثقلت عن موازين الشرعية التي تقتضى تصحيح كل ما هو معيب بصرف النظر عما مضى عليه من الزمن^(٢).

(الفتوى رقم ١٠٩ بتاريخ ١٦/١/٢٠١٧، ملف رقم ١٨٥٠/٤/٨٦)

المبدأ رقم (١٣٩) جلسة ٢٨ من ديسمبر عام ٢٠١٦

موظف علاوات خاصة - عدم جواز ازدواج تطبيقاتها . أساس ذلك . العامل يستفيد من العلاوة الخاصة مرة واحدة فقط طوال حياته الوظيفية ولم تجز قوانين منح هذه العلاوات إمكانية ازدواج تطبيقاتها على العامل بحسب الحالة الوظيفية التي تطرأ عليه مستقبلاً^(٣).

(الفتوى رقم ٦٤ بتاريخ ٩/١/٢٠١٧، ملف رقم ٨٦/٤/١٧٥٥)

المبدأ رقم (١٥١) جلسة ١١ من يناير عام ٢٠١٧

تأمينات اجتماعية . مكافآت الامتحانات لحالات الإجازات الخاصة بدون مرتب لرعاية الطفل - عدم التزام جهة العمل بأداء اشتراكات تأمينية عنها إلى الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي - أساس ذلك - مناط التزام جهة العمل بأداء الاشتراكات التأمينية عن الأجر المتغير للعاملين لديها هو استحقاق هؤلاء العاملين لهذا الأجر قانوناً . استحقاق مكافآت

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٦٧٧.

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٧٠٢.

(٣) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٧٧٨.

الامتحانات رهين بتوفر اشتراطات محددة يأتي في مقدمتها المشاركة الفعلية في أعمال الامتحانات وهو ما لا يتوفر في شأن حالات الإجازات الخاصة بدون مرتب لرعاية الطفل^(١).

(الفتوى رقم ١٧٢ بتاريخ ٢٤/١/٢٠١٧، ملف رقم ٨٦ / ٤ / ١٧٦٣)

المبدأ رقم (١٥٢) جلسة ١١ من يناير عام ٢٠١٧

(١) جامعات- أعضاء هيئة التدريس- الإجازات الاعتيادية . استحقاق أعضاء التدريس لإجازة اعتيادية بأجر كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية وذلك على الوجه المبين بالمادة (٦٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ - أساس ذلك - النصوص المانحة للإجازات بقانون تنظيم الجامعات لم تحد مدد الإجازات الاعتيادية لشاغلي وظائف أعضاء هيئة التدريس ولا إجراءات القيام بها؛ ومن ثم فلا مناص من استدعاء الأحكام التي ترصدها الشريعة العامة للتوظيف في هذا الصدد خاصة أنها لا تتصادم مع هذه النصوص . لا ينال من ذلك ما تنص المادة (٩٢) من قانون تنظيم الجامعات من بدء الإجازة الاعتيادية السنوية لأعضاء هيئة التدريس بعد انتهاء أعمال امتحانات نهاية العام الجامعي في كلياتهم، أو معاهدهم وانتهائها قبل بدء الدراسة في العام الجامعي الجديد . أساس ذلك- أن ذلك محض تحديد للإطار الزمني الذي يسوغ فيه طبقاً للسياق المعتاد لعضو هيئة التدريس بالجامعة أن يحصل على إجازته الاعتيادية خلاله.

(ب) جامعات - الأستاذ المتفرغ - مركزه القانوني - يستصحب مركزه القانوني السابق ويصير متفرغاً للأستاذية وحدها دون ما عسى أن يلحق بها من تقلد للمراكز الإدارية ويظل له ما لأعضاء هيئة التدريس من حقوق وما عليهم من واجبات - أثر ذلك- أحقيته في الإجازات الاعتيادية بأجر المقررة لأعضاء هيئة التدريس؛ ومن ثم يستحق صرف أجره كاملاً عن مدة إجازته الاعتيادية^(٢).

(الفتوى رقم ١٥٨ بتاريخ ٢٣/١/٢٠١٧، ملف رقم ٨٦/٤/١٨٥٣)

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٨٥٢ .

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ٨٥٧ .

مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ: ٣٣٣ بتاريخ: ١٣ / ٢ / ٢٠١٧ ملف رقم: ١٩٠٦/٤/٨٦

" وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن السيد /.....تقدم بطلب لتسوية حالته وإعادة تعيينه بالمؤهل الأعلى الحاصل عليه قبل الخدمة، وذلك عملاً بحكم المادة (٢٥ مكرراً) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، وتمت الموافقة المبدئية على هذا الطلب، وأثناء استكمال إجراءات التسوية صدر قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، وهو ما حدا بوزارة الطيران المدني إلى مخاطبة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن، للإفادة بخصوص مدى جواز الاستمرار في إجراءات إعادة تعيين المذكور بمؤهله الأعلى تطبيقاً لحكم المادة (٢٥ مكرراً) المشار إليها، بعد نفاذ قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، حيث أفاد الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بعدم جواز ذلك، في ضوء أنه يلزم حتى تكون التسوية صحيحة أن يتم العرض على لجنة شئون العاملين، واعتماد محضرها من السلطة المختصة، ومن ثم صدور قرار من هذه السلطة بإعادة التعيين قبل نفاذ قانون الخدمة المدنية المشار إليه وهو ما لم يحدث، إلا أن رأياً آخر أبدى في هذا الشأن من وزارة الطيران المدني، وهو أن الموافقة المبدئية على إعادة تعيين المعروضة حالته بمؤهله الأعلى طبقاً لحكم المادة (٢٥ مكرراً) المشار إليها، تنشئ له حقاً قانونياً في إجراء التسوية وإعادة تعيينه، لأن الإجراءات اللاحقة على هذه الموافقة لا تعدو أن تكون إجراءات تنفيذية، تضع الموافقة على التسوية في قالب قانوني لاغير، وإزاء الخلاف في الرأي القانوني في خصوص هذه المسألة طلب الرأي من الجمعية العمومية.

وهذا بما تقدم ولما كان الثابت أن المعروضة حالته - والذي يشغل وظيفة كاتب سكرتارية ومحفوظات بالدرجة الرابعة بالمجموعة النوعية للوظائف المكتبية - قد تقدم بطلب إلى جهة عمله بوزارة الطيران المدني لإعادة تعيينه بالمؤهل العالي الحاصل عليه قبل الخدمة طبقاً لحكم المادة (٢٥ مكرراً) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المشار إليها إلا أن جهة عمله لم تعرض أمره على لجنة شئون العاملين التي نيظ بها اختصاص النظر في هذا الشأن، ولم تصدر السلطة المختصة قراراً بإعادة تعيينه بموجب هذا المؤهل إعمالاً لسلطتها التقديرية في هذا الشأن إلى أن ألغي قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه الذي كان يجيز ذلك بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية والذي دخل حيز التنفيذ الفعلي بدءاً من ١٣/٣/٢٠١٥، وأجاز في المادة (٢٣) منه للعاملين الحاصلين على مؤهلات أعلى قبل الخدمة التقدم لشغل الوظائف

الخالية بجهات عملهم وغيرها من الوحدات الإدارية متى استوفوا شروط شغلها دون استثنائهم من شرطي الإعلان والامتحان خلافا لما كان عليه الحال بنص المادة (٢٥ مكررا) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ومن ثم فإنه لا يجوز قانونا، إعمالاً للأثر المباشر لقانون الخدمة المدنية المشار إليه إعادة تعيين المعروضة حالته بمؤهله العالي طبقا لحكم المادة (٢٥ مكرزا) المشار إليها، وإنما يخضع في ذلك لحكم المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية خلال فترة سريانها.

لذلك:

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم جواز الاستمرار في إجراءات إعادة تعيين المعروضة حالته بالمؤهل العالي الحاصل عليه قبل الخدمة طبقا لحكم المادة (٢٥ مكررا) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ خلال المجال الزمني للعمل بقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ وذلك على النحو المبين بالأسباب^(١).

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرا في: ٢٠١٧/ ٢ / ١٣

المبد أ رقم (١٨٣) جلسة ٢٤ من يناير عام ٢٠١٧

موظف . مقابل عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية . عدم أحقية العامل فيها خلال مدة إيقافه عن العمل - أساس ذلك . مناط استحقاقها هو القيام بالجهود غير العادي أو العمل الإضافي وهو ما يتخلف أثناء مدة الإيقاف عن العمل . لا يغير من ذلك ما تقضى به المادة (٨٣) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ؛ لأن حكمها مقصور على الأجر الأصلي فقط والذي لا يعد المقابل عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية جزءا منه^(٢).

(الفتوى رقم ٣٠٧ بتاريخ ٢٠١٧/٢/٨، ملف رقم ١٨٧٨/٤/٨٦)

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ١٠١٩، ١٠٢٠، ١٠٢٢ .

(٢) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ١٠٢٣ .

المبدأ رقم (١٨٦) جلسة ٢٤ من يناير عام ٢٠١٧

الهيئات العامة، اعتماد الهيكل التنظيمي، واعتماد جدول الوظائف - الاختصاص باعتماد الهيكل التنظيمي ينعقد للسلطة المختصة بها بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، والاختصاص باعتماد جدول الوظائف ينعقد لرئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة - شرط ذلك - في ظل العمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون ورقم (٤٧) السنة ١٩٧٨ هو ألا يتعارض فلك مع ما تنص عليه اللوائح الخاصة بالعاملين بهذه البيئات، وفي هل العمل بقانون الخدمة المدنية رقمي (١٨) لسنة ٢٠١٥، و (٨١) السنة ٢٠١٦ هو ألا تنص قوانين أو قرارات إنشاء هذه الهيئات على ما يخالف ذلك^(١).

(الفتوى قم ٣٠٨ بتاريخ ٨ / ٢ / ٢٠١٧، ملف رقم ٣٩٢/١/٥٨)

(١) مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع المكتب الفنى - مجموعة المبادئ القانونية التى تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - السنة الحادية والسبعون من أول أكتوبر سنة ٢٠١٦ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٧ - الجزء الأول - ص ١٠٣٨.

مراجع البحث

- ١- د/ أحمد السيد عطا: دور الجهات الرقابية في مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد، دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الكويتي، ٢٠١٥.
- ٢- د/ أحمد حافظ عطية نجم، الأجهزة المركزية للوظيفة العامة، إصدار المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الدراسات المكتبية - العدد ٢٣٢، سنة ١٩٧٩.
- ٣- د/ أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب - طبيعته وضمائنه، دار النهضة العربية . بدون تاريخ.
- ٤- المستشار/ أسامة أحمد محمود مبارك: الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.
- ٥- المستشار / اسلام توفيق الشحات، المستشار / محمد شكرى أبو رحيل، المستخلص من افتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ولجان قسم الفتوى فى تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ حتى ديسمبر سنة ٢٠٢٠، الطبعة الأولى سنة ٢٠٢١ بدون ناشر.
- ٦- د/ السيد عبد الملك تركى - دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى تفعيل الأداء الحكومى والبرلمانى - الطبعة الأولى سنة ٢٠١٥، بدون ناشر
- ٧- د/ أيمن محمد عفيفى، قانون الوظيفة العامة، دراسة فى سياسات وآليات الإصلاح الإدارى فى مجال الوظيفة العامة فى مصر، دار النهضة العربية سنة ٢٠١٧.
- ٨- د/ بدوى عبد العليم محمد / الصلاحية فى الاختيار للوظائف العامة كمبدأ من مبادئ الإدارة الحديثة فى الفكر الإدارى المعاصر - مكتبة الوفاء القانونية - الطبعة الأولى سنة ٢٠٢٤.
- مبدأ الصلاحية فى الوظائف العامة وضمائنه تطبيقه - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٦.
- ٩- د/ بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الأول، ماهية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.

- ١٠- د/جلال بنداري، العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات سنة ٢٠٠١ بدون ناشر.
- ١١- د/ حازم السيد حلمي عطوة: الأثار الاقتصادية للفساد الإداري في مصر وسبل المواجهة، بحث في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدر عن كلية الحقوق - جامعة المنوفية، العدد ٣٩ الجزء الأول مايو ٢٠١٤.
- ١٢- د/ خالد حمدان سعيد العميري، دور أجهزة الرقابة الإدارية في مقاومة الفساد الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ٢٠٢١.
- ١٣- د/ سعد خليل ، ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور ، مجلة النيابة الإدارية العدد ١٤-ابريل سنة ٢٠١٩
- ١٤- د/ سعيد عبد المنعم الحكيم - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - دار الفكر العربي - ١٩٧٥.
- ١٥- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القسم الثاني / نشاط الإدارة، مطابع جامعة عين شمس ١٩٨٢.
- ١٦- مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العبي، الطبعة الثانية ١٩٨٧، مطبعة جامعة عين شمس.
- ١٧- الوجيز في القانون الإداري، نشاط الإدارة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٤
- ١٨-
- ١٩- المستشار سمير يوسف البهي - قواعد المسؤولية التأديبية- دارالكتب القانونية سنة ٢٠٠٧.
- ٢٠- د/ عادل الطبطبائي، النظم الوظيفية الجديدة في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة / كلية الحقوق - جامعة الكويت، العدد ٢ السنة ٣ - يوليو ١٩٧٩
- ٢١- أ. عادل عيد: التأديب المهني، مجلة المحاماة، ملحق العددين ٧ ، ٨ ، سبتمبر وأكتوبر، ١٩٨٩.

- ٢٢- د/ عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠١٨.
- ٢٣- — : القانون الإداري، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية، ٢٠٠١.
- ٢٤- د/ عبد الروؤف هاشم بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق بدون تاريخ.
- ٢٥- — النظام التأديبي للموظف العام، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، بدون تاريخ
- ٢٦- عزة الغامدي ،إختصاصات ديوان الخدمة المدنية بالإدارة وليس التخطيط ،جريدة الأنباء الكويتية اسبت ١-١٠-٢٠١٦.
- ٢٧- ماكس. ح. كيد مور، مارشال كارتر وانك: كيف تحكم أمريكا، ترجمة د / نظمي لوقا، مراجعة د/ محمد علي ناصف، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، ١٩٨٨.
- ٢٨- د/ ماهر حسين عاشور، الإدارة الإلكترونية للمرافق العام - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية سنة ٢٠٢٣.
- ٢٩- د/ مجدي عبد الحميد شعيب: المفوض البرلماني ودوره في حل المنازعات الإدارية والمتعاملين معها، مجلة الأمن القانوني، السنة ١٨ ، العدد ٢، يوليو ٢٠١٠.
- ٣٠- — المدافع عن الحقوق في فنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء - دراسة مقارنة مع لجان التوفيق في مصر - مجلة كلية الحقوق - جامعة بنها - العدد الخامس - سنة ٢٠١٢.
- ٣١- — الوسيط في القانون العام - دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٥
- ٣٢- د/ محمد ابراهيم الدسوقي، الفساد الإداري ، دار النهضة العربية، ٢٠١٥
- ٣٣- د/ محمد ماهر أبو العينين، الرقابة على القرارات التقديرية الخاصة بالموظفين، مجلة المحاماة، ملحق العدد الخامس والسادس، السنة السبعون بدون تاريخ نشر.
- ٣٤- د/ محمد الحسيني: اشكاليات الدعوى التأديبية ، كلية الحقوق - جامعة مدينة السادات.
- ٣٥- — الاشكاليات الإجرائية لقبول الدعوى التأديبية ، مجلة النيابة الإدارية ، العدد الخامس عشر، نوفمبر ٢٠١١ م، الجزء الأول، صص ٦٥-١٢٦.
- ٣٦- — الإشكاليات التأديبية وحلولها العملية ، مجلة النيابة الإدارية، العدد الرابع عشر، ابريل ٢٠١٩..
- ٣٧- د/ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري - الجزء الثاني - النظرية العامة في النشاط الإداري، كلية الحقوق -جامعة بنها - بدون تاريخ.

- ٣٨- د/ محمد أنس قاسم جعفر، د/ عبد العظيم عبد السلام النشاط الإداري - دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠
- ٣٩- د/ محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٦
- ٤٠- د/ محمد سعد إبراهيم فودة، د/ عاطف محمد الشهاوي، دور هيئة الرقابة في مكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنوفية، العدد (٣٥) الجزء الأول مايو ٢٠١٢ السنة ٢١
- ٤١- د/ محمد شكري أبو رحيل، د/ هانم أحمد سالم: المشكلات العملية في تعيين وإنهاء خدمة الموظف العام، في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠٢
- ٤٢- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٧ بدون ناشر.
- ٤٣- د/ دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة سنة ١٩٨٤.
- ٤٤- المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧ بدون ناشر
- ٤٥- د/ محمد علي أحمد معوض: نظام المدافع عن الحقوق محل المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، بدون تاريخ
- ٤٦- د/ محمد فوزي نويحي، د/ منصور محمد أحمد، القانون الإداري - الجزء الثاني - النشاط الإداري، كلية الحقوق - جامعة بنها - بدون تاريخ.
- ٤٧- د/ محسن العبودي: الإدارة العامة - العملية الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- ٤٨- د/ محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة لمنظمة العربية للعلوم الإدارية سنة ١٩٧٤.
- ٤٩- الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر، ١٩٨٤
- ٥٠- د/ مصطفى محمود عفيفي - مبادئ وأصول علم الإدارة العامة - الجزء الثاني - في أعمال الإدارة العامة بدون ناشر أو تاريخ
- ٥١- متعب فهد المطيري: ديوان المحاسبة الكويتي، فعالية وآفاق المستقبل، رسالة دكتوراه، حقوق المنوفية، ٢٠١٦.
- ٥٢- مروة ابو العلا، قراءة في الاحكام القنانونية لمجلس الخدمة المدنية الكويتي- موقع المحاماة نت ٢٤مايو سنة ٢٠٢٣
- ٥٣- ناصف إمام هلال، اضراب العاملين بين الإجازة والتحرير، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس سنة ٨٤

- ٥٤- د / نيفين زكريا محمد، الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصرية، مجلة كلية التربية، جامعة عين شمس العدد ٢٧ الجزء الثالث سنة ٢٠٢١
- ٥٥- المستشار / وليد حمود ندا، دور مفوض الدولة فى تحضير الدعوى الإدارية، سنة ٢٠١٤ بدون ناشر.
- ٥٦- د/ وجدي ثابت غبريال، الرقابة على أعمال الإدارة والقضاء الإداري، الجزء الأول: في مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية ١٩٩٨.
- ٥٧- د ياسر ثابت مصطفى لطفي. دور المقرر العام في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة المنوفية ٢٠٢٣