أحكام ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية

(على ضوء دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية
رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والتشريعات ذات الصلة)

إعداد
أمل عبد العال محمد متولي محمد والي

المقدمــة

من أجل غلق باب الفساد الإداري في وجه كل من تسول له نفسه المساس بمصالح الوطن، وضرب يد الفساد في الجهاز الإداري للدولة الذي ينخر في عظام الوظيفة العامة، منح دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٨ هيئة النيابة الإدارية الولاية في توقيع الجزاءات التأديبية وفي ضبط أداء المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام واضطراد، حتى يتسنى لها إصلاح ما اعوج في سلوك الموظف العام الذي تسول له نفسه مخالفة القوانين أو التعليمات المصلحية، بما يحقق منظومة الإصلاح الوظيفي، ويحقق كذلك المحافظة على الحقوق المالية للدولة.

فالنيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تعد جزءاً من النظام التأديبي القضائي، وهي الأمينة على الدعوى التأديبية التي تتولى تحقيقها ورفعها أو مباشرتها أمام المحاكم التأديبية المختصة ولها في ذلك كل إجراءات الاتهام والتحقيق الممنوحة لها طبقاً للدستور والقانون، باعتبارها هيئة قضائية مستقلة محايدة تتوافر فيها الحيدة والشفافية عند إجراء التحقيق التأديبي وتوقيع الجزاءات التأديبية، وذلك للبعد عن الهيمنة الرئاسية على السلطة التأديبية، بحيث تكون النيابة الإدارية صاحبة الاختصاص بالتحقيق مع الموظفين العموميين والعاملين في الهيئات والمؤسسات والنقابات التي ينص القانون على إعطاء النيابة الإدارية التحقيق معهم، وذلك للعمل على توحيد جميع جهات التحقيق الإداري في هيئة واحدة وهي النيابة الإدارية. وكذلك أن تكون النيابة الإدارية وحدها صاحبة الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية البحث في أن الدستور قد أعطي النيابة الإدارية باعتبارها سلطة قضائية مستقلة ولاية التحقيق وتوقيع الجزاءات على الموظفين والعاملين الخاضعين لاختصاصاتها، وهذه الاختصاصات الجديدة الممنوحة للنيابة الإدارية بمقتضى الدستور في ظل عدم تعديل قانون النيابة الإدارية حتى يومنا هذا أدى إلى التخبط في القرارات الإدارية والأحكام التأديبية وتعارضها مع ما نص عليه الدستور القائم، الأمر الذي نتج

عنه تضييع الكثير من الضمانات والحقوق الوظيفية للمتهمين تأديبياً، وكذلك إفلات البعض الآخر من العقاب.

بالإضافة إلى أن حق النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية على العمال يعد من أهم المواضيع التي ينبغي الإحاطة بها بالدراسة والتحليل من أجل الوقوف على أهم الضمانات التي تحمي الحقوق المالية للدولة وتكفل صيانتها والحفاظ عليها، وكذلك كفالة قيام نظام تأديبي سليم يكفل تحقيق غاية القضاء على الفساد الإداري والمالي؛ ومعالجة الحالة التي كانت تعيد فيها النيابة الإدارية أوراق التحقيق إلي جهة الإدارة، والقضاء على تعسف الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، بأن يعطي تلك السلطة لجهة محايدة حبذا حال كونها جهة قضائية وهي هيئة النيابة الإدارية.

سبب اختيار الموضوع:

١- إن اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية _ وهو حق دستوري لها _ أثار الكثير من الجدل فقهاً وقضاءً خاصة في ظل عدم تعديل قانون النيابة الإدارية بما يتماشى مع ما منحه لها دستور ٢٠١٤ الحالي من اختصاصات وعلى رأسها سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية.

٢- انطلاقاً من دور النيابة في تفعيل اختصاصها الدستوري والقانوني في إطار سيادة القانون وعدم تعطيل أحكامه وتحقيق العدالة الناجزة وبما يكفل وضع منظومة العدالة التأديبية في مكانها الصحيح على نحو ما أولاه وتغياه الدستور القائم للنيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة من اختصاص تأديبي، وضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام؛ ونزولاً على الالتزام بتطبيق الثوابت القانونية والقضائية التي تشدد على عدم إفلات مخالف من العقاب، لما في هذا الإفلات من غياب العدالة وإيلام للضمير الإنساني.

٣- العمل على فصل سلطة الاتهام وسلطة الحكم، خاصة عند بدء التحقيق، بحيث أن الجهة الإدارية تجمع بين سلطتي الاتهام وتوقيع العقوبة، وهذا أمر غير مقبول فمن الأفضل جعل تلك السلطة من حق جهة مستقلة محايدة، تتوافر فيها الحيدة والشفافية.

أهداف الدراسة :

١- استجلاء الغموض والتداخل الحاصل في موضوع التحقيق التأديبي وتوقيع الجزاءات التأديبية التي يخضع لها الموظفون، خاصة بعدما منح دستور ٢٠١٤ القائم هيئة النيابة الإدارية ولاية توقيع الجزاءات التأديبية.

٢- تفعيل صلاحية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية علي الموظفين لوضع حد لتعارض الأحكام القضائية التأديبية والقرارات الإدارية، مع ما نص علية دستور ٢٠١٤ القائم.

٣- تبحث الدراسة في مدي سلامة وكفاية القوانين التي تهتم بمسائلة وتأديب الموظفين والعمال في الدولة، فإذا تبين بنتيجة الدراسة فشل أو قصور أي من القوانين محل الدراسة وجب معالجة ذلك، وإذا تبين كفاية القوانين وثبت الخلل في العنصر البشري توجب العناية بهم والعمل علي رفع كفائتهم.

٤- فتح الباب واسعا لمزيد من الدراسات والأبحاث حول النيابة الإدارية وسلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية بهدف الإصلاح والتطوير الإداريين ورفع الكفاءة.

إشكالية الدراسة :

يعتبر موضوع الجزاءات الإدارية من أكثر الموضوعات إثارةً للجدل فقهاً وقضاءً خاصة وأنه يمس مبدأ كان ولا زال يعد من أهم مكتسبات الدولة الحديثة وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أن الأصل العام هو أن السلطة القضائية هي التي خولها الدستور والقانون سلطة توقيع الجزاءات؛ وبالتالي فهذا الحق هو حق أصيل للنيابة الإدارية كونها هيئة قضائية.

منهجية البحث :

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

وفيما يلي نتناول بالتفصيل موضوع "أحكام ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية".

المبحث الأول

الأساس الدستوري لولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية

بهدف القضاء على صور الانحراف المالي والوظيفي والمساءلة عن الفساد وتعزيز قيم الشفافية والنزاهة صدر دستور ٢٠١٤ وتضمنت نصوصه أحكامًا مستحدثة في نطاق الوظيفة والولاية القضائية، وتركزت أغلبها في ولاية النيابة الإدارية واستقلالها وقيامها على شئونها والضمانات القضائية المتطلبة في أعضاءها، مقررًا لهم ذات الضمانات والحقوق المقررة لجهات السلطة القضائية وأعضائها، كما عني بالأحكام الخاصة بالولاية القضائية للنيابة الإدارية وسلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين بالجهات الخاضعة لاختصاصها. (١)

ولقد نصت المادة ١٩٧ على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن على قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولي تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقًا لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وينظم القانون مساءلتهم تأديبيًا". (٢)

فالنيابة الإدارية تختص دستوريًا بتوقيع الجزاءات التأديبية في جميع المخالفات المالية والإدارية التي تتولى التحقيق فيها سواء التي وقعت من العاملين بالجهات التي يسري عليها قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ أو من الجهات والشركات التي

---

(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص١١٣.

د. هاجر طه عبد المولي، دور النيابة الإدارية في تحريك ومباشرة الدعاوي والطعون التأديبية وفقا لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص ٧ وما بعدها.

(2) المادة ١٩٧ دستور ٢٠١٤.

تسري عليها قوانين أخرى، فنص المادة ١٩٧ من الدستور جاء عامًا مطلقًا شاملاً لجميع المخالفات التي تحال إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها وأيًا كانت الجهة التي وقعت فيها المخالفة التأديبية.[١]

وقد جاءت الفقرة الأخيرة من المادة ٢١٧ من الدستور الحالي مؤكدة على أن "تبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشف من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة..."[٢]، والنيابة الإدارية تعد سلطة تحقيق بالنسبة للجهات الخاضعة لاختصاصها بالتحقيق والتأديب وفقًا لما نظمته المادة ١٩٧ _السابق الإشارة إليها_، فتحال إليها البلاغات والشكاوى وتتولى التحقيق والتصرف إما بالحفظ أو توقيع الجزاءات التأديبية أو الإحالة إلى المحكمة المختصة بمجلس الدولة.[٣]

ويتضح وفقًا لما تضمنته نصوص الدستور وديباجته عدم وجود سلطة تحقيق قضائي غير النيابة الإدارية بالنسبة للمخالفات المالية والإدارية، فالدستور لم يجز للمشرع العادي إنشاء هيئات قضائية، وحدد لكل هيئة قضائية ولايتها واختصاصها، وكذلك فإن ضمانة الفصل انصافًا في المنازعات على ما نحو ما قررته المحكمة الدستورية العليا – تحتم إسناد التحقيق إلى جهة أو هيئة قضائية كفل الدستور استقلالها وحيدتها، وأحاط قرارها بضمانات التقاضي.

---

(1) م.د. إسلام إحسان، الدفوع في التأديب فقها وقضاء وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٣٦.

د. زكريا الزناري، التحقيق الإداري، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٣٨.

(2) المادة ٢١٧ من دستور ٢٠١٤.

(3) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، المستحدث في التأديب، دراسة في الاتجاهات التشريعية والقضائية الحديثة في مصر وفرنسا، تقديم أ.د. محمود سامي جمال الدين، دار النهضة العربية، الطبعة الأولي، ٢٠١٨، ص ٢٦٧.

ومن نافلة القول اتصال ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق والتأديب باختصاصات الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وفقًا لما تضمنته الفقرة الأخيرة من نص المادة ٢١٧ من الدستور من إلزام الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بإبلاغ سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل ارتكاب مخالفات أو جرائم، واستخدم المشرع الدستوري لمصطلح "سلطات التحقيق" دون مصطلح "جهات التحقيق" لينصرف إلى الجهات والهيئات القضائية التي حددها الدستور بالباب الخامس "نظام الحكم"، والمتمثلة في النيابة الإدارية فيما يخص كل ما يشكل مخالفة مالية أو إدارية تقع في نطاق اختصاصها. [١]

والبين لنا وفقًا لما تقدم أن ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية ولاية عامة، لا يجوز الاستثناء من هذه الولاية بدون نص صريح في الدستور، والدستور قد استثنى من هذه الولاية فقط (أعضاء جهات وهيئات القضاء وضباط وصف وجنود القوات المسلحة ومن في حكمهم وأفراد المخابرات العامة)، فلا يجوز استثناء أي طوائف أخرى ولو بقانون وإلا عد ذلك مخالفًا للمواد ٨٥ و ٩٤ و ٩٦ و ٩٧ و ١٩٧ من الدستور ويقف حائلاً دون إنفاذ أغراضهم المتمثلة في سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات وكفالة ضمانات التقاضي، وكفالة حق الشكوى والفقرة الأخيرة من المادة ٢١٧ والفقرة الأولى من المادة ٢١٨ من الدستور ويعد حائلاً دون إنفاذ أغراضها والمتمثلة في مكافحة الفساد والمساءلة عنه وعقاب المتسببين والمتورطين فيه[٢].

وفي هذا السياق وإزاء خضم التخبط الحاصل بسبب ما استحدثه نص المادة ١٩٧ من الدستور من سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية على الفئات الخاضعة لولايتها الدستورية في توقيع الجزاء وعدم صدور القوانين المتعلقة بهذا الشأن عدا قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ وعدم تعديل قانون النيابة الإدارية، فإن

---

(1) أ.د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١١٧.

(2) أ.د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١١٦.

بعض المحاكم[1] قد أحالت نص المادة ٤٦ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والذي يجيز للقانون أن يخرج بعض الفئات من ولاية النيابة الإدارية إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستوريته لتعارضه مع صريح نص المادة ١٩٧ من الدستور القائمة.

وفي الفرع التالي نحاول التمييز بين مصطلحي الولاية والاختصاص الواردين في نص المادة ١٩٧ لتوضيح أبعاد ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية وإزالة اللبس والغموض بهذا الشأن.

(1) حكم المحكمة التأديبية بالبحيرة بجلسة ٢٠١٥/١٢/٢٦ في الدعوى التأديبية رقم ١٠٠ لسنة ٢٠ ق، والقضية رقم ٩١ لسنة ٣٩ ق دستوريه وموضوعها عدم دستورية المادة ٤٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

والتي ما زالت متداولة أمام المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها حتى تاريخه.

المطلب الأول

التمييز بين الولاية والاختصاص

يتضح لنا من مطالعة النصوص الدستورية أن هناك فرق بين الولاية والاختصاص، وحيث أن المشرع الدستوري منزه عن اللغو، وحيث أن أحكام المحكمة الدستورية العليا أوردت الاختصاص والولاية كمصطلحين مترادفين في بعض الأحكام في حين عدم وجود أحكام دستورية بشأن ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق، لذا سنحاول بيان الفرق بين الولاية والاختصاص من خلال نصوص الدستور وأحكام المحكمة الدستورية العليا الواردة بهذا الشأن فيما يلي:

أولاً: المعنى اللغوي لمصطلحي الولاية والاختصاص:

الولاية مصدرها "ولى"، ويقال تولى الشيء فله عليه ولاية أي ملك أمره، وقام به وتولى القوم أي ملك أمرهم وقام به، فهو والٍ. والولي هو كل من ولى أمرًا أو قام به، قال تعالى {**اللَّهُ وَلِيُّ الَّذِينَ آمَنُوا**}[١]. وولى الشيء أي لزمه جميعًا، وتولى الأمر أي تقلده وقام به دون عائق وأطلع بمسئوليته، وولاية الأمر حكمه، وتسلط عليه أي له السلطات عليه ووليَّ فلانًا الأمر أي جعله واليًا عليه[٢].

و**الاختصاص** مصدرها خص/ أختص، وخصص فلانًا بالشيء: جعله خاصًا به، و (أختص) فلانًا بالشيء انفرد به. والاختصاص في القضاء ما لكل محكمة من المحاكم من سلطة القضاء تبعًا لمقرها أو نوع القضية[٣][٤]، ويقال في دائرة الاختصاص أي في حدود الاختصاص أو خارج دائرة الاختصاص أي ليس من شأنه،

(1) سورة آل عمرن، آية ٧٤.

(2) المعجم الوسيط، مادة خَصَّ، ص ١٩٨.

(٤) ابن منظور، لسان العرب، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن على بن منظور، الجزء ١٥، دار المعارف، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٤٠٧.

(3) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

يقول الله تبارك وتعالى: **{الله يخْتَصُّ بِرَحْمَتِهِ مَنْ يَشَاءُ}**[1]، واختص بشيء أي تعلق بشيء معين تعلق البعض دون البعض الآخر.

يتبين لنا مما سبق أن الولاية اسم مطلق وشامل وعام، في حين أن الاختصاص يشمل البعض دون البعض الآخر.

ثانيا: الأهمية القانونية للمعني اللغوي للمصطلحات:

للمعنى اللغوي للمصطلحات أهمية كبيرة حيث يرجع إلى ذلك المصطلح حال عدم وجود مصطلح قانوني له، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في العديد من أحكامها، ومنها الحكم الوارد بشأن الإشراف على الانتخابات، والتي قضت فيه بأن "من المقرر أن عبارة النص تؤخذ على معناها اللغوي ما لم يكن لها مدلول اصطلاحي يصرفها إلى معنى آخر وكان معنى الإشراف على الشيء أو الأمر – لغة- على ما يبين من الجزء الأول من المعجم الوسيط الآتي: أشرف عليه: تولاه وتعهده وقاربه وأشرف الشيء له: أمكنه، وإذا لم يكن للفظ الإشراف دلالة اصطلاحية _ تخالف دلالته اللغوية – تعين الأخذ بالدلالة اللغوية، فقد بات متعينًا أن المشرع الدستوري عند إقراره لنص المادة ٨٨ من الدستور قد قصد إلى إمساك أعضاء الهيئات القضائية – بزمام عملية الاقتراع". [2]

ثالثا: التمييز بين الولاية والاختصاص من خلال النصوص والأحكام الدستورية:

النصوص الدستورية الوارد بشأن الولاية والاختصاص:

- المادة ١٠١ (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة و...).
- المادة ١٨٨ (النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء تتولى التحقيق ومباشرة الدعوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى...).

---

(1) سورة البقرة، آية ٢٥٧.

(2) مجموعة المبادئ الدستورية التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا في أربعين عامًا، القضية رقم ١١ لسنة ١٣ ق. دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٨/٧، ص ٩.

- المادة ١٨٨ (يختص القضاء بالفصل في كافة المنازعات والجرائم عدا ما تختص به جهة قضائية أخرى...).
- المادة ١٩٠ (مجلس الدولة حجة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية ويتولى وحدة الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية ...).
- المادة ١٩٧ (النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقدرة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام مجلس الدولة...).

وبشأن مدلول الاصطلاح استقرت المحكمة الدستورية العليا على أنه "قد جرى قضاء هذه المحكمة على أنه إذا أورد المشرع الدستوري مصطلحًا معينًا في نص ما لمعنى معين تعين صرفه إلى هذا المعنى في كل نص آخر يردد ذلك المصطلح[١]".

واستقرت كذلك المحكمة الدستورية العليا على "أن نصوص الدستور يجب تفسيرها باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضًا بحيث لا يفسر أي نص منها بمعزل عن نصوصه الأخرى وبما ينأى بها عن التعارض[٢]".

وبمطالعة نصوص دستور ٢٠١٤ يتضح لنا أنه أعتمد ذات المصطلحات الواردة في دستور ١٩٧١ فنصت مواده على أن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا ..." "يتولى مجلس الشعب ..." "يختص مجلس الدولة..." "يختص القضاء العادي...".

(1) القضية رقم ١٧ لسنة ١١ ق دستورية لسنة ١٩٩١/٤/٦.

(2) القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٠/٥/١٩.

ويتبين لنا من النصوص الدستورية السابقة أن المشرع الدستوري اعتمد على المعنى اللغوي لمصطلح يختص/ اختصاص، ومصطلح يتولى/ ولاية، بالنص على لفظ يختص عند تحديد اختصاص القضاء العادي وقضاء مجلس الدولة، فعدد لكلاً منهما نطاق اختصاصه.

وقد استخدم لفظ تتولى للجهة صاحبة الولاية العامة، والولاية العامة هي اختصاص شامل ومطلق وعام للجهد صاحبة الولاية، كما هو الشأن في النصوص الواردة بشأن مجلس النواب والمحكمة الدستورية العليا والنيابة العامة والنيابة الإدارية.

فالمشرع الدستوري عندما يحدد الجهة صاحبة الولاية العامة يستخدم لفظ "يتولى"، وعند وجود مشاركة أو توزيع الاختصاصات يستخدم لفظ "يختص"، فلا مجال للقول بأن المشرع الدستوري يستخدم لفظ تختص للجهات القضائية فقط لأنه استخدم لفظ تتولى للمحكمة الدستورية العليا وهي جهة قضائية، كما استخدم لفظ يتولى بالنص الخاص بمجلس الدولة عند منحة الإفتاء في المسائل القانونية حيث نص "... ويتولى وحدة الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون" كما ورد في المادة ١٩٠ من الدستور. (١)

(1) م.د. سعد خليل، ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، مقال منشور بمجلة النيابة الإدارية، العدد الرابع عشر، إبريل ٢٠١٩، ص ٦٩.

المطلب الثاني

النتائج المترتبة على التفرقة بين الولاية والاختصاص بشأن ولاية النيابة الإدارية المستحدثة

إن المشرع الدستوري عندما يستخدم لفظ "تتولى" لجهة ما يعني أنها صاحبة الولاية العامة ولا يحدد نطاق معين لهذه الولاية بل تكون ولاية شاملة وعامة، فلم يمنع المشرع الدستوري اختصاص جهة أخرى غير الجهة التي لها الولاية العامة في مباشرة ذلك ولكن في أضيق الحدود وفق ضوابط محددة تتفق ونصوص الدستور، ويتضح ذلك جليًا من المبادئ التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا بشأن الجهات التي استخدم معها الدستور لفظ "تتولى" في دستور ١٩٧١، والتي سنعتمد عليها باعتبار أنها ذات المبادئ التي تطبق على ولاية النيابة الإدارية الواردة في دستور ٢٠١٤.

وهذا ما أكدته أحكام المحكمة الدستورية العليا حينما حكمت بأن "المحكمة الدستورية العليا هي الجهة القضائية العليا التي اختصها الدستور والمشرع كلاهما بولاية الفصل في المسائل الدستورية وليس ثمة جهة أخرى يمكن أن تنازعها في هذا الاختصاص"[١]، "وأن اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح اختصاص عام يشمل كافة الطعون الدستورية على القوانين واللوائح"[٢].

كذلك أكدت على أن "سن القوانين عمل تتولاه السلطة التشريعية متمثلة في مجلس الشعب ولرئيس الجمهورية استثناء رخصة التشريع لمواجهة الظروف الطارئة حال غياب المجلس وفقًا للضوابط والقيود المنصوص عليها"[٣].

والمبادئ الدستورية السابقة تثبت لنا أن المشرع الدستوري يستخدم لفظ "يتولى" للدلالة على الولاية العامة وهي الاختصاص الشامل الذي لا نطاق أو حدود له، فلم يمنع المشرع الدستوري اختصاص جهة أخرى غير الجهة صاحبة الولاية العامة، ولكن

---

(1) القضية رقم ٨ لسنة ٨ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٢/٣/٧.

(2) القضية رقم ٩ لسنة ١ قضائية دستورية جلسة ١٩٨٢/٢/٦.

(3) القضية رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية جلسة ١٩٨٥/٥/٤.

في أضيق الحدود ووفقًا للقيود والضوابط المحددة التي تتفق مع نصوص الدستور الصريحة.

ونستخلص من النصوص والأحكام الدستورية السابقة أن:

الولاية العامة للنيابة الإدارية في مباشرة التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية لا يمنع من اشتراك غيرها استثناء، ولكن وفق قيود وضوابط محددة، وتحديد هذه الضوابط والقيود سيكون من خلال الاعتماد على المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا للجهات التي استخدم لها المشرع الدستوري لفظ تتولى مثل المحكمة الدستورية العليا[١] رئيس الجمهورية[٢] والنيابة العامة[٣].

فالاختصاص الأصيل للنيابة الإدارية وكونها صاحبة الولاية العامة بالتحقيق لا يمنعه قيام جهة الإدارة بالتحقيق ولا يمنع اختصاص جهة الإدارة بالتحقيق، ولكن على سبيل الاستثناء وفي الحدود الضيقة التي تفرضها هذه الطبيعة الاستثنائية، وذلك

---

(1) قررت المحكمة الدستورية العليا في شأن استبعاد أعمال السيادة تشريعية أو لائحية من ولاية القضاء الدستوري أن الأعمال السيادية استبعادها من ولاية القضاء الدستوري يأتي تحقيقاً للاعتبارات السيادية التي تقتضي النأي بها عن نطاق الرقابة القضائية وذلك لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخلي والزود عن سيادتها في الخارج ورعاية مصالحها العليا ".

القضية رقم ١٤ ق دستورية بجلسة ١٩٩٣/٦/١٩.

(2) قضت المحكمة الدستورية العليا بأن "تفويض رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاص تشريعي يجب أن يكون عند الضرورة ولمدة محددة وفي الحدود الضيقة التي تفرضها الطبيعة الاستثنائية لاختصاص يتولاه عرضا".

القضية رقم ٨ لسنة ٨ ق دستورية جلسة ١٩٩٦/٢/٣.

(3) قضت المحكمة الدستورية العليا بأن تعليق حق النيابة العامة في رفع الدعوى الجنائية بشأن بعض الجرائم على طلب جهة معينة يعتبر قيدًا استثنائيًا على سلطتها في مجال تحريكها، وهو ما يعني أن رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها يكون عائدًا إلى النيابة العامة تتولاه دون غيرها لا استثناء من ذلك إلا في جرائم بذواتها يحددها القانون طبيعتها تقتضي ألا تتخذ النيابة إجراءاتها إلا بناء على طلب من الجهة التي عينها المشرع...".

القضية رقم ٦ لسنة ١٧ ق دستورية جلسة ١٩٩٦/٥/٤.

باعتبار أن المشرع الدستوري قد منح النيابة الإدارية ولاية التحقيق في الجرائم التأديبية شأن ولاية التحقيق للنيابة العامة في الجرائم الجنائية، حيث أنه من الأصول القانونية المستقرة أن قيام قاضي التحقيق بإجراء التحقيق في بعض الجرائم الجنائية لا يمنع من اختصاص النيابة العامة صاحبة الاختصاص الأصيل. وحيث أن هذه المبادئ كانت مستقرة في دستور ١٩٧١ وتم تقنينها في دستور ٢٠١٤ وهو ما ينطبق على ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية، وأن عدم صدور أحكام دستورية بشأن النيابة الإدارية لكون النص الخاص بها مستحدث لا يمنع من انطباق ذات القواعد والأحكام عليها، وذلك علي ضوء ما سبق ذكره من أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن مدلول المصطلح وتفسير النصوص الدستورية. [١]

إذن فالمشرع الدستوري أغلق المجال أمام المشرع العادي من الاستثناء من ولاية النيابة الإدارية، وذلك يبدو جليًا من عدة أمور:

أولها: لم يمنح المشرع الدستوري القانون تفويضًا في تحديد الجهات الخاضعة لهذه الآية، ولم يُجز الاستثناء منها بمقتضى قانون.

ثانيهما: أن المشرع الدستوري استخدم عبارة وكذلك التي تحال إليها التالية للنص على ولايتها بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية - ومن المعروف أن المشرع الدستوري منزه عن التكرار – فمن ثم ينغلق على المشرع العادي استثناء أي فئة أو جهة لها صفة النفع العام أو تدير مال عام للدولة من ولاية النيابة الإدارية. [٢]

إذن فإن استثناء خضوع جهة ما من ولاية النيابة الإدارية يجب أن يكون بقانون لا يتعارض مع نصوص الدستور ولمصلحة عليا تعلو على المصلحة التي توخاها المشرع الدستوري في منح النيابة الإدارية لهيئة قضائية مستقلة هذه الولاية وليس لمجرد إعطاء ميزة لتلك الجهة أو العاملين بها، وإلا عد الاستثناء مشوبًا بعدم الدستورية إذا ما

(1) م.د. سعد خليل، المرجع السابق، ص ٧٢.

(2) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١١٤.

تم سن التشريع عقب العلم بالدستور، ومنسوخًا حال تعارضه مع النص الدستوري النافذ بذاته وفقًا لما سبق عرضه والمنظم لولاية هيئة النيابة الإدارية بالمادة ١٩٧ من الدستور.[١]

كذلك فإن وضع أية قيود أو ضوابط على ولاية النيابة الإدارية أمر غير جائز ومشوب بعدم الدستورية، وذلك كتعليق ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق على صدور إذن لو طلب من جهة ما دون أن تكون هناك مصلحة عليا تقتضي ذلك يكون مشوبًا بعدم الدستورية التي تدنو به إلى درجة الانعدام لشبهة عدم الدستورية، فإن جاز القول بعدم جواز التحقيق مع عضو مجلس النواب لمصلحة عليا متمثلة في الأصل الدستوري وهو مبدأ الفصل بين السلطات ولإعطاء حصانة للعضو تمكنه من أداء عمله، فإن ذلك غير مقبول فيما يتعلق بالطلب الوارد في المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨، أو الطلب من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات للتحقيق مع أعضاء الجهاز، أو الطلب من رئيس الجامعة للتحقيق مع أساتذة الجامعة أو موظفيها، أو غيرها من القيود التي ترد على ولاية النيابة الإدارية، لأنه لا مبرر دستوري لها وليست هناك مصلحة عليا من وراءها سوى إعطاء ميزة لهذه الجهات دون سند، وهو ما يجعل جميع هذه القيود مشوبة بشبهة عدم الدستورية سواء كانت هذه التشريعات التي وردت بها تلك القيود لاحقة أم سابقة على صدور الدستور فالنص الدستوري ناسخًا لتلك النصوص إعمالاً لنفاذه ذاتيًا وسمو نصوصه علي باقي التشريعات، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في العديد من أحكامها، وهو ما ترتب عليه خضوع الكافة للقواعد العامة دون استثناء، وهو ما يتفق مع المبادئ المشار إليها ومبدأ المساواة الذي يكفل تمتع الكافة بالضمانات المقررة، كضمانة للموظف من تولي هيئة النيابة الإدارية كهيئة مستقلة التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، وما خولها المشرع الدستوري من سلطة

---

(1) م.د. سعد خليل، المرجع السابق، ص ٧٥.

توقيع الجزاءات التأديبية المقررة لجهة الإدارة وإقامة الدعوى والطعون التأديبية وما كفله لأعضائها من الضمانات التي تمكنهم من أداء عملهم بحيدة واستقلال[١].

وقضت المحكمة الدستورية بأن "الأصل في النصوص التشريعية بأن "الأصل في النصوص التشريعية هو ارتباطها عقلاً بأهدافها باعتبار أن أي تنظيم تشريعي ليس مقصودًا بذاته وإنما هو مجرد وسيلة لتحقيق تلك الأهداف ومن ثم يتعين دائمًا استظهار ما إذا كان النص التشريعي يلتزم إطارًا منطقيًا للدائرة التي يعمل فيها"[٢].

وذلك يؤكد أن المشرع الدستوري حينما يمنح هيئة قضائية مستقلة ولاية التحقيق إنما يبتغي مصالح عديدة منها ضمان الحيدة والاستقلال لتحقيقات تلك الهيئات القضائية والقضاء على الفساد ومنع التستر عليه وخاصة بالنسبة إلى كبار موظفين الدولة، وأن القيود الواردة بنصوص تشريعية سابقة على هذا الدستور لا توجد بها مصلحة أعلى مما سبق ذكره وهو ما يجعلها منسوخة كأثر مباشر لنفاذ النص الدستوري"[٣].

(1) م.د. سعد خليل، المرجع السابق، ص ٧٣.

(2) القضية رقم ١١٤ لسنة ١٨ ق دستورية بجلسة ١٩٩٧/٨/٢م.

(3) م.د. سعد خليل، المرجع السابق، ص ٧٤.

المطلب الثالث

ارتباط ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء بولايتها في التحقيق

نص المشرع الدستوري في المادة ١٩٧ على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة".

ووفقًا لنص المادة ١٩٧ من الدستور فإن سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي ترتبط ارتباطًا لا يقبل التجزئة بولايتها في التحقيق، فمتى انعقد الاختصاص للنيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفة التأديبية انعقدت لها ولاية التأديب وتوقيع الجزاءات التأديبية.

فالدستور جعل ولاية الفصل في المنازعات وتوقيع العقوبات للمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها بحكم الأصل، كما اسند سلطة توقيع الجزاءات التأديبية للنيابة الإدارية تباشرها بوصفها هيئة قضائية مستقلة كفل لأعضائها من الضمانات والحقوق والواجبات ما كفله لقضاة المحاكم، وأحاط القرار الصادر منها بضمانات التقاضي التي يندرج تحتها حق كل خصم في عرض دعواه وطرح أدلتها والرد على ما يعارضها(١).

وذلك بعد أن كانت سلطة توقيع الجزاءات التأديبية سجالاً بين المحاكم التأديبية وجهة الإدارة والتي كانت تستحوذ على الغالب الأعظم من حالات توقيع الجزاء، فالمشرع الدستوري فطن إلى أن الدور الذي تقوم به النيابة الإدارية وهي جهاز مكافحة الفساد المالي والإداري في الدولة ما هو إلا مجرد شعار لأن النيابة الإدارية تظل تبحث وتتصدى لوقائع الفساد وتنتهي إلى قرار معين أو تصرف معين يذهب للجهات الإدارية لتضعه في الأدراج(٢).

---

(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١٧١.

(2) مجموعة الأعمال التحضيرية لدستور ٢٠١٤، الاجتماع السابع والثلاثون اللجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٨.

أمل عبد العال محمد ـــ
(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١٦٩.

المبحث الثاني

حدود اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق والتأديب

تخضع ولاية النيابة الإدارية في التحقيق والتأديب – توقيع الجزاءات - لمبدأ الشرعية الإجرائية[١]، والذي يعد أصل أساسي في النظام الإجرائي الإداري، والذي لا يجوز الخروج عنه وإلا اتسمت تلك الإجراءات – إجراءات التحقيق والتأديب- بعدم المشروعية التي تهوى بها إلى درجة الانعدام[٢].

ومن ثم فإن إجراءات التحقيق والتأديب يجب أن تتم وفقًا للأساس القانوني المنظم لها، وأن تراعى قواعد تدرج مصادر المشروعية[٣]، بحيث يجب أن تكون المصادر الأقل مرتبة متفقة وغير مخالفة للمصادر الأعلى مرتبة، واتفاق جميع هذه المصادر مع الدستور الذي يأتي على قمة الهرم التشريعي.

وطبقًا للوضع الدستوري والقانوني القائم فإن الخاضعين لولاية النيابة الإدارية في التحقيق هم عينهم من سيخضعون لولايتها في توقيع الجزاءات التأديبية، وبمفهوم

(1) يعرف مبدأ الشرعية الإجرائية بأنه الإطار الذي تمارس في نطاقه الأعمال الإجرائية داخل الدعوى الإدارية.

انظر في ذلك أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٨٤، ص ١٥.

أ.د. طعيمة الجرف، ود. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري –دراسة مقارنة-، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري –دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٨٢.

(2) أ.د. السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص ١٣.

د. أنيس محمد حسن، المشروعية الإدارية وحدود رقابة الملائمة، مجلة قضايا الدولة، العدد الأول، السنة ٢٨، ص ٨٣.

(3) أ.د. ثروت عبد العال أحمد ود. عبد المحسن سيد ريان، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٢٣٦.

المخالفة فمن لا يخضعون لولايتها في التحقيق لن يخضعوا لولايتها في توقيع الجزاءات التأديبية[١].

ونظرًا لخطورة وأهمية هذه السلطة المستحدثة بنص المادة ١٩٧ من الدستور القائم فإنه يثور التساؤل عن أحكام وضمانات ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق والأساس القانوني لاختصاصها؟ وأي من فئات الموظفين سيخضعون لولايتها بالتحقيق وتوقيع الجزاء؟ كل ذلك على ضوء الدستور والتشريعات الحديثة ذات الصلة.

وذلك في المطالب التالية:

(1) أ.د. شعبان أحمد رمضان، ولاية النيابة الإدارية بها توضيح القرارات التأديبية والآثار المترتبة عليها، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ٣٢.

المطلب الأول

النطاق الدستوري لاختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق والتأديب

يأتي الدستور علي قمة الهرم التشريعي ويسمو على جميع التشريعات في الدولة، ويتمثل الأساس الدستوري لولاية النيابة الإدارية في التحقيق فيما نصت عليه المادة ١٩٧ من الدستور، والتي أعطت النيابة الإدارية الولاية العامة في التحقيق في جميع المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين بالجهات الإدارية بالدولة الخاضعين لولايتها.

فقد جاء نص المادة ١٩٧ صريحًا على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها...".

ومن هذا النص يتضح لنا أن المشرع الدستوري قد أخذ بالمعيار الموضوعي إزاء تحديد ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية وفيما يحال إليها، وما يرتبط بهذه الولاية من سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية.

فالمشرع قد أناط بالنيابة الإدارية ولاية التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية ذلك أنها تستهدف حماية المال العام وحفظ أمن وسلامة المجتمع[١]، وأراد أن تكون النيابة الإدارية وسيلة إصلاح أداة الحكم وأحكام الرقابة على الموظفين في تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام[٢]، فالنيابة الإدارية تقوم بالنسبة للموظفين مثلما تقوم به النيابة العامة في المجتمع.

وقد حدد المشرع هذه الولاية – أي ولاية التحقيق- بكل ما يتصل بالمال العام والإدارة، وقد جاءت هذه الولاية مطلقة في جوهرها دون قيد، أيًا كانت طبيعة ملكية الدولة لهذا المال وأيًا كانت الطريقة التي تستخدمها الدولة لإدارة هذا المال – بالذات أو

(1) الطعن رقم ١٥٤١٠ لسنة ٥٥ ق. بجلسة ٢٠١٣/٥/١٩.
والطعن رقم ٢٦٨٧٧ لسنة ٥٢ ق. بجلسة ٢٠٠٨/٥/١٧.
(2) الطعن رقم ٢٥٨٢ لسنة ٣٣ ق. جلسة ١٩٨٩/٥/٢٧.

بواسطة هيئات أو أفراد- فالمقرر أن المطلق يؤخذ على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده والعام يؤخذ على عمومة حتي يرد ما يخصصه. [١]

وجلى البيان أن هذا النص الدستوري قد أغلق الباب أمام المشرع العادي من الاستثناء من ولاية النيابة الإدارية، وهذا يتضح من عدة جوانب: [٢]

أولها: أن الدستور لم يمنح القانون تفويضًا في تحديد الجهات الخاضعة لهذه الولاية، كما أنه لم يجز استثناء منها بمقتضي قانون.

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

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

كما أن ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق ولاية عامة وهذه الولاية لا تمنع جهات التحقيق الإداري من مباشرة التحقيق الإداري _ وهي الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في التحقيق _ ولكن يجب أن يكون ذلك خارج حدود الاختصاص الوجوبي الحصري للنيابة الإدارية. [٣]

(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١١٩ و ٢٤١.

(2) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١١٣ وما بعدها.

(3) حيث تستمد النيابة الإدارية اختصاصها من الدستور والقانون. انظر د. أيمن فتحي محمد عفيفي، المرجع السابق، ص ١٩١.

رابعًا: المشرع الدستوري قد حدد الجهات التي أفردها بنظام خاص في التحقيق، وقد خص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية، وحدد ولايتها واختصاصاتها وأكد على استقلالها وقيامها على شؤونها والضمانات والقضائية المتطلبة في أعضائها، مقررًا لهم ذات أحكام الاستقلال والضمانات والحقوق المقررة لجهات السلطة القضائية وأعضائها، كما عني بالأحكام المتعلقة بالضمانات القضائية في المحاكمات والطعون التأديبية، أو على صعيد الأحكام الخاصة بالمساءلة عن الفساد وصور الانحراف المالي والوظيفي وتعزيز قيم الشفافية والنزاهة.

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

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

(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ١١٣ وما بعدها.

المطلب الثاني

نطاق اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في التشريع العادي

يندرج التشريع في المرتبة الثانية في التدرج التشريعي، وهو ما يسمى بالقانون، ويترتب على ذلك وجوب عدم تعارض قواعده مع ما أقره الدستور، وإلا اتصفت بعدم الدستورية فيتعين إلغاؤها تشريعيًا بتشريع لاحق، أو استبعادها قضائيًا عن طريق الطعن بعدم الدستورية أمام الجهة التي يحددها القانون[١].

وللتشريع دورًا أساسيًا ومهمًا في مجال التأديب فتحتوي قوانين الوظيفة العامة على العديد من موضوعات التأديب ومخالفاته التأديبية والتي يعد التحقيق من أهمها فأصول التحقيق وضوابطه تُستلهم من كنف قواعدها الأساسية كلية يصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل، وتوفر الضمان والاطمئنان للعامل فيما يتعلق بالمسائلة التأديبية[٢].

ونلاحظ في مصر تفرق قواعد التأديب في العديد من القوانين، كما أن القوانين التي تنظم اختصاص النيابة الإدارية تنقسم إلى نوعين من القوانين:

الأول: القوانين الخاصة بتنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وهي القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، والقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ والخاص بسريان القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والجمعيات الخاصة، إضافة إلى قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

---

(1) أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨ – ١٩٦٩، ط ١، ص ٢٤٤.

د. محمد حميد علي الجوراني، التحقيق الإداري كضمان من ضمانات الموظف العام في القانون العراقي والأردني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥، ص ٣١.

(2) م. رجب عبد الحكيم سليم، الوظيفة العامة في جمهورية مصر العربية، الهيئة العربية العامة للكتاب، ٢٠١٩، ص ١٩٨.

الثانية: القوانين العامة وهي قوانين الوظيفة العامة والنظم القانونية المؤسسة لأجهزة ومرافق الدولة وتتولى النيابة الإدارية مساءلة العاملين بها، ومنها قانون الخدمة المدنية وقانون نظام العاملين بالقطاع العام وقانون قطاع الأعمال العام.

ومن جانبنا نؤيد رأي الدكتورة ميادة عبد القادر أن هذا القدر يصلح أن يكون محل النقد لعدم وجود مبرر له، ولأنه يبدو متعارضًا مع المستفاد من المادتين ١٢١ و ١٨٥ من الدستور في النقاط التالية:

أولاً: وجوب أخذ لأن كل جهة أو هيئة قضائية في مشروعات القوانين التي تنظم الشئون الخاصة بها قبل إصدارها ومن أخص شئون كل جهة أو هيئة قضائية تنظم ولايتها الدستورية واختصاصاتها الأخرى، ومن ثم فإن تناول قوانين أخرى غير قانون النيابة الإدارية موضوعات تتعلق باختصاصها بعد مسألة غير دقيقة من الناحية الدستورية والفنية.

ثانيًا: اشتراط توافر نصاب خاص في التصويت على تعديل هذه القوانين لكونها مكملة للدستور.

ونرى أنه من الأوفق هنا طبقًا للوضع الدستوري القائم أن يصدر قانون النيابة الإدارية لينظم جميع شئونها واختصاصها، وأن يكتفي بالنسبة لقوانين التأديب الأخرى بالإشارة إلى قانون النيابة الإدارية، فيما يخص التحقيق مع العاملين أو تأديبهم.

وفيما يلي نحاول البحث في هذه القوانين عن أساس اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق، والذي يعد مناطًا لولايتها في التأديب لهؤلاء الموظفين الخاضعين لولايتها في التحقيق.

الفرع الأول

قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م

يعد التحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتمكينه من إبداء دفاعه أولى ضمانات التأديب[(١)]، وقد قننت ذلك المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية الجديد فيما نصت على أنه: "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"[(٢)].

ثم جاءت المادة ٦٠ من ذات القانون[(٣)] مؤكدة ومقررة للولاية الدستورية النيابة الإدارية بالتحقيق، ومؤكدة على الاختصاص الوجوبي الحصري للنيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية، فنصت على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أساس بها".

ثم أكدت الفقرة الثانية من ذات المادة على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات التي تحال إليها من جهة الإدارة، فنصت على أن "تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ".

وفي فقرتها الأخيرة أكدت المادة ٦٠ على التزام جهة الإدارة بأن توقف التحقيقات التي تقوم بها حال بدء النيابة الإدارية في التحقيق، بل ورتبت البطلان على ما تقوم به الإدارة من تحقيقات حال اتصال النيابة الإدارية بالتحقيق ويعد إفتئاتا علي سلطة النيابة الإدارية، فنصت على أن "وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن

---

(1) م.د. عبد الفتاح بيومي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، طبعة ٢٠١١، ص ٢٠٤ وما بعدها.

(2) المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(3) المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت فيها ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

وهذا يتفق مع الأصل الدستوري والمبادئ القضائية المقررة في هذا الشأن، والتي أكدت علي أن "قيام جهة الإدارة بالتحقيق في مسألة تدخل في الاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية يعيب القرار بعيب جسيم يصل به إلي حد الانعدام لغصب سلطة هيئة قضائية وهي النيابة الإدارية بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا وفي المخالفات المالية".[١]

ومن هذه النصوص يتضح أن النيابة الإدارية تختص ولائيًا بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية وكذلك المخالفات التي تحال إليها والتي تقع من جميع الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، والذي يسري على كافة العاملين بالجهات الإدارية بالدولة، ويشمل[٢]:

١. العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.
٢. العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.
٣. العاملين اللذين تنظم شئون توظيفهم قوانين وقرارات خاصة فيما لم تنص عليه هذه القوانين والقرارات.

---

(1) الطعن رقم ١٤٦٤ لـ ٣٢ ق جلسة ١٩٨٩/٦/١٠، الطعن رقم ٢٢١٥ لـ ٣٢ ق جلسة ١٩٨٩/٤/١.

(2) المادة الأولى من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الخاص بإصدار قانون الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد ٤٣، مكرر (أ)، أول نوفمبر ٢٠١٦.

ونصت على أن يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشاءها على ما يخالف ذلك.

د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ٢٥٩.

وقد بينت المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية المقصود بالموظف حين نصت في فقرة رقم ٥ على أن يقصد بالموظف: معنى الوحدة وهي: "الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة[١].

وهذه أول مرة يحدد فيها المشرع المقصود بالموظف، حيث أن وضع التعاريف ليس من مهمة المشرع بل هي مهمة خالصة للفقه والقضاء[٢]، قد استقرا – أي الفقه[٣] والقضاء[٤]- على أن صفة الموظف تثبت للشخص الذي يعين في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبًا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق العام.

ويعد قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لـ ٢٠١٦ هو الشريعة العامة لشئون التوظيف وتأديب الموظفين فتسير عليهم قواعده وتنطبق مواد التأديب الواردة به على جميع فئات

---

(1) المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(2) أ.د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص٣٤.

(3) د. عائشة راتب، خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والإلكترونية أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٤٠هـ - ٢٠١٩، ص ٨٧.

أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٦٦، ص ٦٦٧.

أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٤٢٨.

د. سمير عبد الله سعد، التحقيق الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٧٣.

د. محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٩.

د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري للمحاكمات التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦.

د. عادل عبد العزيز علي السني، مقال بعنوان "التحقيق الإداري، كيفية التحقيق، ضماناته، التصرف فيه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، منشور علي رابط
https://search.mandumah.com?Record//21634

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦٤٨ لسنة ٢ ق. عليا، بجلسة ١٩٥٧/١١/٩.

الموظفين الخاضعين لأحكامه، كما تطبق على غيرهم من العاملين حال عدم وجود تنظيم قانوني للتحقيق معهم وتأديبهم[١].

الفرع الثاني

الأساس في قانون النيابة الإدارية

أعطى المشرع للنيابة الإدارية الاختصاص بالتحقيق التأديبي، فتباشره بناء على ما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، ومما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات، واختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق لا يحرم الجهة الإدارية التابع لها الموظف من ممارسة التحقيق الإداري.[٢]

وقد صدر قانون إنشاء النيابة الإدارية رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ والذي نصت المادة الرابعة منه على أن "تختص النيابة الإدارية بإجراء التحقيقات الإدارية مع موظفي الدولة الداخلين في الهيئة والمستخدمين الخارجين عنها والعمال، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وما تتلقاه من شكاوى دون الشأن"[٣]. واعقب ذلك صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

وقد نصت على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق المواد ٣ و ٤٣ من القانون السالف الإشارة إلية، وتضمنت المادة الثالثة النص على أن: "مع عدم الإخلال بحق

---

(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، المرجع السابق، ص ٢٥٩.

(2) في البداية كانت الجهة الإدارية وحدها تتولى مهمة التحقيق مع العاملين بها، إلى أن صدر قانون إنشاء النيابة الإدارية رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤.

ووفقًا للقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة للسلطة الرئاسية الاختصاص الكامل بالتحقيق وتأديب الموظفين، ونصت المادة ٩٧ من هذا القانون على أن "تكون محاكمة الموظفين أمام مجالس التأديب وتتم الإحالة إلى مجلس التأديب بناء على طلب الوزير المختص وفقًا لنص المادة ٩٨ من ذات القانون.

(3) المادة ٤ من قانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء النيابة الإدارية.

الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى المواطنين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي[١]: ...

٢- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون.

٣- إجراء التحقيقات في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوي الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها، ويجب إرسال إخطار إلي الوزير الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء علي طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف".[٢]

كما نصت المادة ٤٣ النص على أن "لرئيس الجمهورية أن يكلف النيابة الإدارية بإجراء تحقيقات أو دراسات في الوزارة أو مصلحة أو أكثر، ولكل وزير هذا الحق بالنسبة إلى وزارته وتقدم النيابة الإدارية تقريرًا بالنتيجة إلى الجهة طالبة التحقيق أو الدراسة".[٣]

(1) تم إلغاء هذه الفقرة بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

(2) المادة ٣ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

(3) المادة ٤٣ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

الفرع الثالث

الأساس في تشريعات التوظيف الأخرى ذات الصلة

هناك العديد من القوانين الأخرى التي نصت على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بها، ومنها:

أولًا: قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م:

يظهر لنا جليًا بمطالعة نصوص قانون القطاع العام أن للنيابة الإدارية ولاية التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بشركات القطاع العام ورؤساء مجالس إدارة هذه الشركات وهو اختصاص وجوبي لا يجوز لغيرها مباشرته وإلا اتسم هذا العمل بالبطلان.

ولقد نصت المادة ٨٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨[1] على أن: "يضع مجلس الإدارة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق والجهة المختصة بالتحقيق مع العاملين مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١١٧ لـ ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والقوانين المعدلة له. وللمحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري معه التحقيق الاستماع إلى الشهود والاطلاع على السجلات والأوراق التي يرى فائدتها في التحقيق.

ونصت الفقرة الثالثة والرابعة من هذه المادة على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا ورئيس مجلس إدارة الشركة، حيث جاء نصها كالتالي: "ويكون التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا وذلك بناء على طلب من رئيس مجلس الإدارة وأما بالنسبة لرئيس مجلس إدارة الشركة فيكون التحقيق معه بمعرفة النيابة الإدارية بناء على طلب رئيس الجمعية العمومية للشركة".

ولقد نشأ هذا الحق بداية بموجب القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجهات والهيئات الخاصة[2]، ونص هذا القانون إخضاع

(1) الجريدة الرسمية العدد ٢٩ تابع (ب) الصادر في ٢٠ يوليه سنة ١٩٧٨.

(2) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في ١٧ يناير ١٩٥٩ العدد ٣.

العاملين بهذه المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات لاختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق.

ثانيًا: قانون شركات قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١[1]:

يسري على تلك الشركات قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وأحكام قانون العمل فيما لم يرد بنص في هذا القانون[2].

وتختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بشركات قطاع الأعمال العام، حيث نصت المادة ٤٤ من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أن تسري في شأن واجبات العاملين بالشركات القابضة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام المواد ٧٨ و ٨٠ و ٨١ و ٨٢ و ٨٣ و ٨٦ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ وأحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام، وأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وأحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

وقد تضمنت المادة ٨٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ – السابق الإشارة إليها - النص على ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا ورئيس مجلس إدارة الشركة، فبذلك تختص النيابة الإدارية وفقًا للمادة ٤٤ من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ كذلك بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا ورؤساء مجلس إدارة شركات قطاع الأعمال العام. [3]

---

(1) بموجب هذا القانون حلت الشركات العامة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، كما حلت الشركات التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات (م ٢)، ويصدر بتأسيس الشركات القابضة قرار من رئيس مجلس الوزراء ورأس مالها مملوك للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة بالكامل وعقد شخص من أشخاص القانون الخاص.

وتعتبر شركة تابعة الشركة التي يكون لإحدى الشركات القابضة (٥١%) من رأسمالها على الأقل (م ١٦).

(2) المادة الأولى من قانون العاملين بالقطاع العام.

(3) م.د. سعد خليل، المرجع السابق، ص ٨٠ – ٨٢.

ثالثًا : قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ :

يشمل هذا القانون على جميع المرافق العامة الاقتصادية والمعنية التي لا يسري عليها أن من أحكام القوانين الأخرى، ومن هذه المرافق الشركات التابعة للشركة القابضة المنشأة وفقًا لأحكام قطاع الأعمال العام.

والشركات التي تسهم فيها الدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية بنسبة ٢٥% أو تضمن حدا أدني من الأرباح، والشركات والهيئات القائمة على التزام المرافق العامة، والهيئات والجمعيات ذات النفع العام، وهؤلاء العاملين يخضعون لولاية النيابة الإدارية في التحقيق، وذلك بناء على القرار الجمهوري رقم ١٤٥٦ لسنة ١٩٥٩، وذلك ضمانًا لحسن تنفيذ الملتزم لعقد الالتزام علي الرغم من أنها شركات خاصة[١].

ويخضع هؤلاء العاملون لولاية النيابة الإدارية، وفقًا لأحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ في شأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة، حيث نصت المواد ١ و ١٧ من هذا القانون على أن تختص النيابة الإدارية بفحص وتحقيق الشكاوى المقدمة إليها ضد موظفي الشركات المشار إليها في القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، وإذا اكتشفت النيابة الإدارية أثناء التحقيق أن في الأمر جريمة جنائية أبلغت به النيابة العامة[٢].

وتبعًا لما نصت عليه المادة ٦٥[٣] من قانون العمل الحالي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ فإن لصاحب العمل أن يعهد بالتحقيق إلى "أي شخص من ذوي الخبرة في

(1) د. ضياء الدين سعد أحمد محمد يونس، سلطة هيئة النيابة الإدارية بين الدستور والقانون – دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، ٢٠١٩، ص ١٠٠.

(2) أقرت محكمة النقض مبدأ أن إبلاغ النيابة الإدارية بتبديد موظف لأموال الشركات المشار إليها في القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، يعد إبلاغًا للسلطة المختصة في حكم المادة ٦٧ من قانون العمل. انظر الطعن رقم ٤٧٣ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٧٤/٥/٤.

(3) نصت المادة ٦٥ من قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ على أن "لصاحب العمل أن يحقق مع العامل بنفسه، أو أن يعهد بالتحقيق إلي إدارة الشؤن القانونية أو أي شخص آخر من ذوي الخبرة في

موضوع المخالفة" ووفقًا لما قررته المادة ١٩٧ من الدستور من أن النيابة الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، بل خصها هي فقط دون غيرها بالتحقيق في مثل هذه المخالفات، وبناء عليه فإن النيابة الإدارية تصبح لها ولاية التحقيق مع العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣.

رابعًا: أعضاء التشكيلات النقابية:

للنيابة الإدارية ولاية التحقيق مع أعضاء التشكيلات النقابية فيما يقع منهم من مخالفات متعلقة بأعمالهم في الشركات التي يعملون بها.

وأساس ذلك نص المادة الأولى فقرة ٤ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ في شأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات الخاصة المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١ والتي نصت على سريان أحكام المواد من ٣ إلى ١٢، ١٤، ١٧ من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨، كما تختص بالتحقيق مع أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقًا لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقًا لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن تحديد شروط وإجراءات انتخاب ممثلي العمال في مجالس إدارات ووحدات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة[1].

وقد نصت المادة رقم ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى والطعون التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من: ... ثانيًا: أعضاء مجالس إدارات التشكيلات النقابية المشكلة طبقًا لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقًا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣"، ونصت المادة ٣٤ من ذات القانون على أن تقام الدعوي التأديبية من

موضوع المخالفة أو أحد العاملين بالمنشأة بشرط ألا يقل المستوي الوظيفي للمحقق عن مستوي العامل الذي يحقق معه".

(1) م.د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية دراسة تحليلية تطبيقية مزودة بأحدث أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م، ص ٤١.

النيابة الإدارية". الأمر الذي يقطع بأن النيابة الإدارية لها ولاية التحقيق في الدعاوي التأديبية الخاصة بأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية. [١]

ويلاحظ أن المادة رقم ٤٦ من قانون النقابات العمالية العامة بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ المستبدلة بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١ قد نصت على وجوب إخطار الاتحاد العام لنقابات العمال قبيل البدء في مباشرة إجراءات التحقيق مع أعضاء مجالس إدارات المنظمات النقابية ممن يخضعون لولاية النيابة الإدارية فيما ينسبه إليهم من مخالفات تتعلق بنشاطهم النقابي وبالموعد المحدد لإجراء التحقيق ما لم تتقرر سريته".

وولاية التحقيق مع هؤلاء تقتصر على الجرائم التأديبية التي تقع منهم بمناسبة العمل الوظيفي دون أن تمتد إلى النشاط النقابي ما لم ينطو التصرف النقابي على خطأ تأديبي وفقًا لأحكام النظام القانوني للمنشأة التي يعملون بها[٢].

خامسًا : أعضاء الإدارات القانونية :

يطبق بشأنهم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣بشأن الإدارات القانونية، والنيابة الإدارية تختص بالتحقيق معهم، وأساس ذلك نص المادة ٢١ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والتي نصت على أن "تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضاءها وإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يوقع عليهم من جزاءات لائحة يصدرها وزير العدل". ولا يجوز إقامة الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص بعد تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني.

ويلاحظ أن اللائحة المنصوص عليها في المادة ٢١ الخاصة بالتحقيق والتأديب لم تصدر بعد، وبناء عليه ووفقًا لها لم تصدر بعد فإن النيابة الإدارية تختص بالتحقيق

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣١٦ لسنة ٤٦ ق عليا، جلسة ٢٠٠٣/٣/٢٢.

م.د. عبد الله قنديل، المرجع السابق، ص ٤٣.

(2) م.د. العاقل غريب محمد، ولاية التحقيق والتأديب للعاملين بشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العامة، مطبعة الانتصار، ٢٠٠٢، ص ٣٤.

فيما نسب إلى أعضاء الإدارات القانونية من مخالفات تأديبية للتصرف فيها وفقًا لأحكام القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية. [١]

وقد تواتر قضاء المحكمة الإدارية العليا على اختصاص المحاكم التأديبية بمحاكمة أعضاء الإدارات القانونية بشركات قطاع الأعمال العام، استنادًا إلى نص المادة ٤٢ قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وإلى أن تصدر اللائحة الخاصة بهم من رئيس مجلس الوزراء يظل الاختصاص قائما. [٢]

ولكن فيما يخص شاغلي مدير عام أو مدير إدارة قانونية، يتم التحقيق معهم من قبل إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل طبقًا لنص المادة ٢/٢٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٣، كما أن الدعوى التأديبية لا تقام ضدهم إلا بطلب من الوزير المختص إلا كانت غير مقبولة، وهؤلاء تنحسر عنهم ولاية النيابة الإدارية تحقيقًا وتأديبًا. [٣]

سادسًا: العاملين بالهيئات العامة:

الأساس في القوانين الأخرى التي نصت على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بها، ومنها:

١ - قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م:

يخضع العاملون بالجامعات لنظام تأديبي خاص، **وهنا نفرق بين فئتين:**

أولهما: أعضاء هيئة التدريس[٤]: وهؤلاء يخرجون عن ولاية النيابة الإدارية تحقيقًا وتأديبًا، ويخضعون لنظام تأديبي خاص نظمته المادة ١٠٥ من القانون المشار

(1) م.د. العاقل غريب محمد، المرجع السابق، ص٤٢.

(2) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٥٤٢٩ لسنة ٤٣ ق. عليا جلسة ٢٠٠٣/٥/٣١م.

(3) أ.د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٦١.

(4) باستعراض نصوص قانون تنظيم الجامعات نجد أن أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ينقسمون إلي خمس طوائف، وهي: ١. وهم (الأساتذة، والأساتذة المساعدون، والمدرسون) وهؤلاء يخضعون للنظام التأديبي الخاص المشار إليه بقانون تنظيم الجامعات.

٢. وهم (المعيدين المدرسون المساعدة) لا ينطبق عليهم النظام التأديبي سالف الذكر.

إليه حيث يتولى التحقيق معهم أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق بالجامعة أو بإحدى كليات الحقوق إذا لم توجد بالجامعة كلية حقوق، وكذلك بالنسبة للادعاء والتأديب لا تملك النيابة الإدارية حيالهم إقامة الدعوى التأديبية عليهم ومباشرتها أمام مجلس التأديب الخاصة بهم(١).

ثانيهما: العاملون بالجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس: وهؤلاء نظمت تأديبهم المواد ١٥٨ و ١٦٢ إلى ١٦٥ من قانون تنظيم الجامعات، ونصت المادة ١٦٣ من القانون السابق على أن "يتولى التحقيق مع العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس من يكلفه بذلك أحد المسؤولين المذكورين في المادة السابقة أو تتولاه النيابة الإدارية بطلب من رئيس الجامعة أو من الوزير المختص بالتعليم العالي".

فاختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع هذه الفئة اختصاص مشروط متوقف على "طلب" من رئيس الجامعة أو الوزير المختص بالتعليم العالي.

---

٣. تضم (الأساتذة المتفرغون) لها نفس حقوق الفئة الأولى ويطبق عليهم النظام التأديبي المشار إليه بقانون تنظيم الجامعات عدا بعض العقوبات التي لا تناسب وضعهم الوظيفي كاللوم أو تأخير العلاوة لفترة واحدة أو تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى.

٤. تضم (الأساتذة غير المتفرغين) وهم من عهد إليهم بالتدريس في كليات الجامعة ومعاهدها، يسمح لهم القانون بالجمع بين الأستاذية والوظائف الأخرى، فيما عدا وظائف محددة مثل رئاسة الجامعة أو المناصب الأخرى داخل الجامعة، وتتم مسائلتهم تأديبيًا حسب القواعد المنظمة لتأديبهم داخل الجهات التأديبية التابعين لها والمعارين منها.

٥. تضم (رئيس الجامعة ونوابه وأمين المجلس الأعلى للجامعات) – يسألون عن طريق لجنة ثلاثية تشكل لهذا الفرض تختص بالتحقيق معهم وعرض نتيجة التحقيق إلى السلطة المختصة بالتعيين وهن رئيس الجمهورية لاتخاذ ما يراه مناسبًا بشأنهم.

م.د. نصر الدين سعدي خليل، تعدد السطات التأديبية وآثاره، شرح تفصيلي وتحليلي للسلطات التأديبية في مصر بالمقارنة بالسلطات التأديبية في كل من فرنسا وألمانيا، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م، ص ١٠٩: ١١٠.

(1) أ.د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٤٦.

كما تسري أحكام قانون العاملين المدنيين في الدولة – والذي ألغى وحل محله قانون الخدمة المدنية الحالي- على العاملين في الجامعات الخاضعة لهذا القانون من غير أعضاء هيئة التدريس، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص بهم في القوانين واللوائح الجامعية، وفقًا لما نصت عليه المادة ١٥٧ من قانون تنظيم الجامعات السابق الإشارة إليه، والمعلوم أن قانون الخدمة المدنية قد أخضع العاملين بالدولة لولاية النيابة الإدارية.

٢ - قانون الجهاز المركزي للمحاسبات:

العاملون بالجهاز المركزي للمحاسبات ضمن الفئات التي تخضع لنظام تأديبي خاص، نظمته لائحة العاملين بالجهاز(١)، وحددت المادة ٦٠ منها السلطات التأديبية ممثلة في رئيس الجهاز، ونائب الرئيس وشاغلي الوظائف الفنية العليا ومجلس التأديب، كما نصت المادة ٥٩ العقوبات التي يملك رئيس الجهاز توقيعها على تثبت مسئوليته دون العاملين بالجهاز، باعتباره السلطة المختصة بالنسبة للعاملين في الجهاز.(٢)

ونصت المادة ٥٨ من لائحة العاملين بالجهاز في فقرتها الثانية على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالجهاز، حيث نصت على أن "ويتولى إجراء التحقيق مع العامل أعضاء الإدارة القانونية المختصة بالجهاز أو النيابة الإدارية وفقًا لما تقرره السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق".(٣)

ويتبين لنا من النص أن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالجهاز مشروط ومتوقف على ما تقرره السلطة المختصة بالإحالة إلى النيابة الإدارية من عدمه.

(1) لائحة العاملون بالجهاز المركزي للمحاسبات، منشورة في الجريدة الرسمية، العدد ٢ (مكرر) الصادر في ١٤ يناير سنة ١٩٩٢.

(2) أ.د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٥٠.

(3) انظر لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات، الجريدة الرسمية، العدد ٢ (مكرر) الصادر في ١٤ يناير سنة ١٩٩٢، ص٢٤.

٣ - قانون جامعة الأزهر:

تخضع جامعة الأزهر لأحكام قانون ١٠٣ سنة ١٩٦١ وتعديلاته والذي يسري على أعضاء هيئة التدريس بها، وكذلك العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس والذين يخضعون في نفس الوقت لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وذلك فيما يتعلق بشئونهم الوظيفية ومن بينها تأديبهم[١]، ووفقًا لذلك يخضعون لولاية النيابة الإدارية تحقيقًا وتأديبًا طبقًا لنص المادة ١٩٧ من الدستور والمادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية.

كما نصت المادة ٦٧ من قانون جامعة الأزهر على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع أحد أعضاء هيئة التدريس بطلب من رئيس الجامعة، إذا نسب إلى أحد أعضاء هيئة التدريس بالجامعة ما يوجب معه طلب رئيس الجامعة إلى أحد أعضاء هيئة التدريس بإحدى الكليات أو طلب إلى النيابة الإدارية مباشرة التحقيق، ويقدم عن التحقيق تقرير إلى رئيس الجامعة وإلى الوزير المختص إذا طلبه ويحيل رئيس الجامعة المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى محلاً لذلك.

فالنيابة الإدارية تختص بالتحقيق مع أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر، وهذا الاختصاص متوقف على طلب رئيس الجامعة ثم تقوم برفع تقرير عن نتيجة التحقيق إلى رئيس الجامعة الأزهر أو الوزير المختص والذي يقرر بدوره توقيع الجزاءات التي تدخل في نطاق سلطته، أو الإحالة إلى مجلس التأديب إذا رأى محلاّ لذلك[٢].

(1) نصت المادة ٦٦ من قانون جامعة الأزهر على أن: "فيما عدا أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر وأعضاء الجزاءات القانونية بهيئات الأزهر، ... يطبق على العاملين بالأزهر وجميع هيئات أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والقوانين المعدلة له، وذلك فيما يخص تعينهم وأجازاتهم وترقياتهم وتأديبهم وإنهاء خدمتهم وغير ذلك من شئونهم الوظيفية".

(2) أ.د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٥٤.

٤ـ قوانين الهيئات العامة الأخري:

أخضعت المادة الأولى من القانون ١٩ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون ١٧٢ لسنة ١٩٨١ العاملين بالهيئات العامة المختصة النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية[١].

والهيئات العامة[٢] تشمل في تلك المرافق التي تدار عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتعد القرارات الصادرة عنها قرارات إدارية، ويعد الموظفون العاملون بها موظفين عمومين، وتعتبر أموالها أموال عامة[٣].

وتسري على العاملين بهذه الهيئات العامة أحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ التي نصت على ما لم تنص قوانين وقرارات إنشاء الهيئات العامة على ما يخالف أحكام هذا القانون[٤].

---

(1) حيث أوردت المادة الأولى من القانون ١٩ لسنة ١٩٥٩ التي تنص على أن تسري أحكام المواد ٣ إلى ١٢ و ١٤ و ١٧ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على ما يلي:-

١- العاملون بالهيئات العامة.".

(2) تم تنظيم الهيئات العامة بالقانون رقم٦١ لسنة ١٩٦٣، كما أصدر المشرع بعد ذلك القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن هيئات القطاع العام لتحل محل المؤسسات العامة التي ألغيت بالقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ والتي حلت محلها شركات قطاع الأعمال العام بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٩١.

انظر أ.د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٤٤.

د. ثروة محمود عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص ٢٢٥.

(3) أ.د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٤٣.

(4) تنص المادة الأول من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومعالمها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها ما يخالف ذلك.

وتبعًا لذلك فإن النيابة الإدارية تختص ولائيًا بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين بهذه الهيئات كما تملك توقيع الجزاءات التأديبية عليهم، وأعمالا لنص المادة ١٩٧ من الدستور والمادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية، فتملك ما تملكه السلطة المختصة وفقًا للمادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦، والسلطة المختصة وفقًا للمادة الثانية من القانون السابق هي رئيس مجلس إدارة الهيئة(١).

كما أن الفقرة الأولى من المادة ٦٠(٢) قد أناطت بالنيابة الإدارية التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها، والمعروف أن أموال هذه الهيئات والمؤسسات العامة تعتبر أموالاً عامة.

وبالنظر إلي قوانين الهيئات العامة وقوانين النيابة الإدارية، يتبين أن الأخيرة تختص بالتحقيق في المخالفات المالية التي تقع من الموظفين العاملين في الهيئات التالية:

١- العاملين بالجامعات المصرية من غير أعضاء هيئة التدريس بناء على طلب رئيس الجامعة(٣).

٢- العاملين بالهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية دون شاغلي الوظائف العلمية(٤).

---

(1) نصت المادة الثانية من الباب الأول من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ علي أن "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعني المبين قرين كل منها: ١- السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال".

(2) نص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(3) قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م.

أ.د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المسائلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، ١٩٩٥، ص١٣٤.

(4) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٣٨٣ لسنة ١٩٩٤ بإصدار اللائحة التنفيذية للهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية. منشور في الجريدة الرسمية العدد ٤٦ في ١٧ نوفمبر سنة ١٩٩٤.

٣- العاملين في جامعة الأزهر وهيئاته وذلك شرط أن يكون التحقيق بناء على طلب رئيس الجامعة[١].

٤- العاملين بالهيئات والجمعيات الخاصة والتي تؤدي خدمات عامة للمواطنين[٢].

٥- العاملين بالمستشفيات والمعاهد التعليمية[٣].

٦- العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات بشرط أن يكون التحقيق بناء على طلب رئيس الجهاز[٤].

٧- العاملين بهيئة البحوث الزراعية[٥].

المادة ٢٦ والتي نصت علي أن "يسري علي العاملين بالهيئة من غير أعضاء هيئة البحوث أحكام قانون نظام العاملين بالدولة". والذي حل محله قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(1) قانون إنشاء جامعة الأزهر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١.

(2) القرار الجمهوري رقم ١٠٦٢ لسنة ١٩٦٠، والقرار رقم ٢٨٦٠ لسنة ١٩٦٥ والقرار رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١.

(3) القرار الجمهوري رقم ١٠٠٢ لسنة ١٩٧٥ بإنشاء الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية.

(4) القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٨٨ قانون إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات، المادة رقم ٢٩.

(5) القرار الجمهوري رقم ١٩ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء هيئة البحوث الزراعية.

الخاتمة

إن ولاية النيابة الإدارية في التحقيق والتأديب – توقيع الجزاءات - تخضع لمبدأ الشرعية الإجرائية، والذي يعد أصل أساسي في النظام الإجرائي الإداري، والذي لا يجوز الخروج عنه وإلا اتسمت تلك الإجراءات – إجراءات التحقيق والتأديب- بعدم المشروعية التي تهوى بها إلى درجة الانعدام.

ومن ثم فإن إجراءات التحقيق والتأديب يجب أن تتم وفقًا للأساس القانوني المنظم لها، وأن تراعى قواعد تدرج مصادر المشروعية، بحيث يجب أن تكون المصادر الأقل مرتبة متفقة وغير مخالفة للمصادر الأعلى منها مرتبة، واتفاق جميع هذه المصادر مع الدستور الذي يأتي على قمة الهرم التشريعي.

توصيات الدراسة:

١- سرعة إصدار قانون النيابة الإدارية الجديد ليتماشى مع أحكام دستور ٢٠١٤ القائم وما نص علية من اختصاصات جديده للنيابة الإدارية.

٢- الواقع _ القضائي والإداري _ بحاجة ماسة إلى جعل سلطة توقيع الجزاءات التأديبية بيد سلطة واحدة متمثلة في هيئة النيابة الإدارية، وهي هيئة قضائية مستقلة، والاستقلال يقوم علي ثلاث ركائز أساسية وهي الحياد، والتخصص، وحرية الرأي والتصرف.

٣- التشريع المنظم لمسألة مسائلة وتأديب الموظفين والعاملين بحاجة إلى تعديلات ليتفق مع صريح ما نص عليه دستور ٢٠١٤ القائم، ولتفادي تعارض وتضارب الأحكام القضائية في هذا الشأن، وكذلك لتفادي القصور والخلل والغموض فيه؛ وهذا القصور متمثل في تشتيت وتوزيع جهات التحقيق والتأديب الإداري بين أكثر من جهة، وكذلك الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة التأديب الإداري في يد السلطة الرئاسية وهو أمر غير مرغوب فيه وغير منطقي، فمن الأفضل والأنسب جعله في يد سلطة قضائية مستقلة وهي النيابة الإدارية.

قائمة المراجع

المعاجم:

١. لسان العرب، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن على بن منظور، الجزء ١٥، دار المعارف، القاهرة، بدون سنة نشر.

٢. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

المراجع العامة:

٣. **د. أحمد سلامة بدر**، التحقيق الإداري للمحاكمات التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٤. **م.د. إسلام إحسان**، الدفوع في التأديب فقها وقضاء وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٥. **أ.د. السيد خليل هيكل**، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.

٦. **م.د. العاقل غريب محمد**، ولاية التحقيق والتأديب للعاملين بشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العامة، مطبعة الانتصار، ٢٠٠٢.

٧. **د. أيمن فتحي محمد عفيفي**، المستحدث في التأديب، دراسة في الاتجاهات التشريعية والقضائية الحديثة في مصر وفرنسا، تقديم أ.د. محمود سامي جمال الدين، دار النهضة العربية، الطبعة الأولي، ٢٠١٨.

٨. **أ.د. ثروت عبد العال أحمد**، إجراءات المسائلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، ١٩٩٥.

٩. **أ.د. ثروت عبد العال أحمد ود. عبد المحسن سيد ريان**، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.

١٠. **د. ثروة محمود عوض محجوب**، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٤.

١١. **م. رجب عبد الحكيم سليم**، الوظيفة العامة في جمهورية مصر العربية، الهيئة العربية العامة للكتاب، ٢٠١٩.

١٢. **د. زكريا الزناري**، التحقيق الإداري، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.

١٣. **أ.د. سليمان الطماوي:**

- الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٤.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٨٤.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ١٩٦٨ – ١٩٦٩.
- مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٦٦.

١٤. **د. سمير عبد الله سعد**، التحقيق الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٤.

١٥. **أ.د. طعيمة الجرف، ود. مصطفى محمود الشربيني**، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري –دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

١٦. **م.د. عبد الله قنديل**، ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية دراسة تحليلية تطبيقية مزودة بأحدث أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م

١٧. **د. محمد أبو ضيف باشا**، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٧.

١٨. **م. نصر الدين سعدي خليل**، تعدد السطات التأديبية وآثاره، شرح تفصيلي وتحليلي للسلطات التأديبية في مصر بالمقارنة بالسلطات التأديبية في كل من فرنسا وألمانيا، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م.

المراجع المتخصصة:

١٩. **أ.د. شعبان أحمد رمضان**، ولاية النيابة الإدارية بها توضيح القرارات التأديبية والآثار المترتبة عليها، دار النهضة العربية، ٢٠١٥.

٢٠. **د. عائشة راتب**، خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والإلكترونية أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤٤٠هـ - ٢٠١٩.

٢١. **م.د. عبد الفتاح بيومي**، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، طبعة ٢٠١١.

٢٢. **د. ميادة عبد القادر إسماعيل**، ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩.

٢٣. **د. هاجر طه عبد المولي**، دور النيابة الإدارية في تحريك ومباشرة الدعاوي والطعون التأديبية وفقا لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

الرسائل:

٢٤. **د. ضياء الدين سعد أحمد محمد يونس**، سلطة هيئة النيابة الإدارية بين الدستور والقانون (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، ٢٠١٩.

٢٥. **د. محمد حميد علي الجوراني**، التحقيق الإداري كضمان من ضمانات الموظف العام في القانون العراقي والأردني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥.

المجلات:

٢٦. **د. أنيس محمد حسن**، المشروعية الإدارية وحدود رقابة الملائمة، مجلة قضايا الدولة، العدد الأول، السنة ٢٨.

٢٧. **م.د. سعد خليل**، ولاية النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور، مقال منشور بمجلة النيابة الإدارية، العدد الرابع عشر، إبريل ٢٠١٩.

الدوريات:

٢٨. الجريدة الرسمية، العدد ٤٣، مكرر (أ)، أول نوفمبر ٢٠١٦.

٢٩. الجريدة الرسمية، العدد ٢ (مكرر) الصادر في ١٤ يناير سنة ١٩٩٢.

٣٠. الجريدة الرسمية العدد ٢٩ تابع (ب) الصادر في ٢٠ يوليه سنة ١٩٧٨.

٣١. الجريدة الرسمية العدد ٣، في ١٧ يناير ١٩٥٩.

٣٢. الجريدة الرسمية العدد ٤٦ في ١٧ نوفمبر سنة ١٩٩٤.

الدساتير:

٣٣. دستور ٢٠١٤.

٣٤. مجموعة الأعمال التحضيرية لدستور ٢٠١٤، الاجتماع السابع والثلاثون اللجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للدستور بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٨.

القوانين:

٣٥. قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

٣٦. قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣.

٣٧. قانون إنشاء النيابة الإدارية رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤.

٣٨. قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

٣٩. القانون ١٩ لسنة ١٩٥٩.

٤٠. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

٤١. قانون نظام موظفي الدولة رقم ٢٣ لسنة ١٩٥١.

٤٢. قانون إنشاء جامعة الأزهر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١.

٤٣. قانون الهيئات العامة رقم٦١ لسنة ١٩٦٣.

٤٤. قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م.

٤٥. قانون هيئات القطاع العام رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣.

٤٦. قانون إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ٤٤ لسنة ١٩٨٨.

مواقع الشبكة العنكبوتية:

٤٧. د. عادل عبد العزيز علي السني، مقال بعنوان: التحقيق الإداري، كيفية التحقيق، ضماناته، التصرف فيه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، منشور علي رابط https://search.mandumah.com?Record//216

الأحكام القضائية:

- حكم المحكمة التأديبية بالبحيرة بجلسة ٢٠١٥/١٢/٢٦ في الدعوى التأديبية رقم ١٠٠ لسنة ٢٠ ق.
- القضية رقم ٩١ لسنة ٣٩ ق. دستوريه وموضوعها عدم دستورية المادة ٤٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.
- مجموعة المبادئ الدستورية التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا في أربعين عامًا، القضية رقم ١١ لسنة ١٣ قضائية دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٨/٧.
- القضية رقم ١٧ لسنة ١١ قضائية دستورية لسنة ١٩٩١/٤/٦.
- القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٠/٥/١٩.
- القضية رقم ٨ لسنة ٨ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٢/٣/٧.
- القضية رقم ٩ لسنة ١ قضائية دستورية جلسة ١٩٨٢/٢/٦.
- القضية رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية جلسة ١٩٨٥/٥/٤.
- القضية رقم ١٤ قضائية دستورية بجلسة ١٩٩٣/٦/١٩.
- القضية رقم ٨ لسنة ٨ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٦/٢/٣.
- القضية رقم ٦ لسنة ١٧ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٦/٥/٤.
- القضية رقم ١١٤ لسنة ١٨ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٧/٨/٢م.
- الطعن رقم ١٥٤١٠ لسنة ٥٥ قضائية بجلسة ٢٠١٣/٥/١٩.
- الطعن رقم ٢٦٨٧٧ لسنة ٥٢ قضائية بجلسة ٢٠٠٨/٥/١٧.
- الطعن رقم ٢٥٨٢ لسنة ٣٣ قضائية جلسة ١٩٨٩/٥/٢٧.
- الطعن رقم ٢٢١٥ لسنة ٣٢ قضائية جلسة ١٩٨٩/٤/١.
- الطعن رقم ٦٤٨ لسنة ٢ قضائية عليا جلسة ١٩٥٧/١١/٩.
- الطعن رقم ٤٧٣ لسنة ٣٧ قضائية جلسة ١٩٧٤/٥/٤.
- الطعن رقم ١٣١٦ لسنة ٤٦ قضائية عليا جلسة ٢٠٠٣/٣/٢٢.

- الطعن رقم ٥٤٢٩ لسنة ٤٣ قضائية عليا جلسة ٢٠٠٣/٥/٣١م.

القرارات الجمهورية :

- قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٣٨٣ لسنة ١٩٩٤ بإصدار اللائحة التنفيذية للهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية.
- القرار الجمهوري رقم ١٠٠٢ لسنة ١٩٧٥ بإنشاء الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية.
- القرار الجمهوري رقم ١٩ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء هيئة البحوث الزراعية.
- القرار الجمهوري رقم ١٠٦٢ لسنة ١٩٦٠، والقرار رقم ٢٨٦٠ لسنة ١٩٦٥، والقرار رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١.