ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة (دراسة تحليلية تأصيلية) في ضوء أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ وقضاء المحكمة الإدارية العليا

د . سامح أحمد عبد الرسول

مدرس القانون العام المنتدب بالجامعة العمالية

مقدمة عامة

يستهدف أي نظام تأديبي أياً كانت طبيعته - إدارياً كان أم قضائياً أم شبه قضائي - جاهداً التوفيق بين اعتبارات الفاعلية والضمان ، عبر الوصول إلى نقطة التوازن بين المصلحة العامة ، التي تقوم الأجهزة الإدارية والمؤسسات والهيئات العامة على تحقيقها ، وما يقتضيه ذلك من تخويل السلطات الرئاسية أو مجالس التأديب الخاصة صلاحيات واسعة إزاء مرؤوسيها ، لتأمين سير المرافق والمصالح العامة بانتظام واضطراد فيما يعرف بمبدأ الفاعلية[١] ، وبين حماية حقوق ومصالح المرؤوسين عبر توفير أكبر قدر من الضمانات الكفيلة بحمايتهم من عسف الإدارة وجور السلطات الرئاسية ، فيما يعرف بمبدأ الضمان [٢].

وحيث تقوم نظرية التأديب على عناصر متعددة ، تستند أساساً إلى إرادة المشرع الذي يحدد الأسس الرئيسة التي يقوم عليها نظام التأديب . بما يضمنه بما يصدر في هذا الخصوص من قوانين ولوائح ، ثم إلى تقاليد الوظيفة والعمل الجاري والتي تنظم المساءلة التأديبية للعاملين بها.[٣]

وبما أن فئة أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة مسؤولون عن حفظ التوازن القانوني بالجهات التي يعملون بها

(١) د/ ثروت محمود عوض محجوب - التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه - رسالة دكتوراه - حقوق عين شمس - ١٩٩٤ - صـ ٥.
(٢) راجع ، د/ فهمي عزت - سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة - عالم الكتب - الطبعة الأولى - ١٩٨٤ - صـ ١٧.
(٣) راجع: المستشار/ مغاوري شاهين - المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام - الناشر عالم الكتب - ١٩٧٤ - صـ ١٧.

، سواء في داخل نطاق الجهة أو خارجها ، والدفاع عن المصالح العامة التي تستهدف تحقيقها هذه المؤسسات والهيئات العامة ، كما يبذلون جهوداً مضنية في الزود عن المال العام وحمايته من العدوان وكافة أشكال المساس به بدون وجه حق [١] ، لذا فقد أفرد المشرع المصري لهذه الفئة – وحدها دون غيرها – بتنظيم شؤونهم بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ الصادر في ٢ يوليو سنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها[٢].

ولقد حددت المادة الأولى من مواد إصدار هذا القانون الفئات الخاضعة لأحكامه (النطاق الشخصي) حيث قررت سريان القانون على مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها.

وأكدت المادة الأولى من هذا القانون على أن الإدارات القانونية في تلك الجهات تتولي أداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير الإنتاج والخدمات ، والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدعم المستمر للقطاع العام ، وحددت كذلك كافة الاختصاصات المخولة للأعضاء ومديري الإدارات القانونية بتلك الجهات.

وتأكيداً على الطبيعة الخاصة لهذه الفئة وضماناً لاستقلالها في أداء أعمالها الفنية[٣] ، فقد نصت المادة السادسة من هذا القانون على أن تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ، فلا يجوز التدخل لديها في كل من يتعلق بمباشرة هذه الاختصاصات بغير الطريق الذي رسمه القانون ، ونصت المادة التاسعة من هذا القانون على تشكيل إدارة للتفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديرها وأعضائها ، من عدد كاف من المفتشين يندبون من بين أعضاء الهيئات القضائية ، ومن بين المديرين العامين والمديرين بالإدارات القانونية ، وتكون تابعة لوزير العدل.

---

(١) راجع، مدونة السلوك الوظيفي لأعضاء ومديري الإدارات القانونية – وزارة العدل – قطاع مساعد وزير العدل لشؤون الإدارات القانونية – مطابع وزارة العدل – بدون سنة نشر – صـ٧.

(٢) منشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٧ في ١٩٧٣/٧/٥ ، ومعدل بأحكام القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ – منشور بالجريدة الرسمية العدد ٥ في ١٩٨٦/١/٣٠.

(٣) وهو ما أكدته إدارة الفتوي – لقسم النقل – بمجلس الدولة من أن، (المشرع تحقيقاً منه لاستقلال أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ، وضمانا لحيدتهم في أداء أعمالهم أفرد بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ تنظيماً قانونياً خاصاً ، نظم فيه المعاملة الوظيفية لهذه الفئة – كما نظم قواعد نقلهم وندبهم ، ونظمت المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ من هذا القانون التحقيق معهم ومساءلتهم تأديبياً ، مراعياً في ذلك نوعية مؤهلات الخاضعين لأحكامه وتخصصهم وطبيعة المهام المسندة إليهم ، ومقرراً لهم الضمانات التي تكفل أداء هذه المهام – مقتضي ذلك ولازمه الرجوع في كل ما يتعلق بشؤونهم الوظيفية إلى أحكام القانون المشار إليه .... لما ينطوي ذلك من الإخلال بالضمانات المقررة لأعضاء الإدارات القانونية التي كفلها المشرع لهم) ، راجع: فتوي إدارة الفتوي لوزارة النقل – رقم ٧٦ في ١٩٩٦/٤/٨ – ملف إدارة الفتوي لوزارة النقل – رقم ٨٨٨/١/٧٢٨) – غير منشور.

ولقد نظمت المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ من هذا القانون أحكام التحقيق مع هذه الفئة ومساءلتهم تأديبياً والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليها ، حيث قررت المادة ٢١ من هذا القانون بأن تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها ، وبإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يوقع عليهم من جزاءات لائحة يصدرها وزير العدل [١] ، ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني.

وهو ما يقطع بأن إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل هي الجهة المختصة بالتحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة في ضوء أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، وأن هذا التحقيق التأديبي من قبل أحد أعضاء التفتيش الفني شرط يجب توافره لقبول الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المحال إليها أحد أعضاء أو مديري هذه الإدارات القانونية.

أهمية البحث:

ومع أن إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل هي الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة ، في ضوء أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، إلا أن أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ، وبما أنهم من ضمن العاملين بهذه المؤسسات والهيئات ، وبالتالي يفترض خضوعهم للسلطة التأديبية للجهات الرئاسية (في هذه المؤسسات والهيئات) التي يباشرونها على كافة مرؤوسيهم بما فيهم أعضاء هذه الفئة ، ضماناً لحسن سير المرافق والمصالح والوحدات العامة التابعة ، وتخول هذه السلطات الرئاسية مكنة التحقيق والمساءلة التأديبية مع هذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة ، بشرط عدم الإخلال بالضوابط المقررة لحماية هذه الفئة بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في بادئ الأمر بالعديد من الأحكام الصادرة في هذا الشأن ، ثم ما لبثت أن ولت المحكمة الإدارية العليا وجهها نحو توجه آخر في هذا الصدد.

الأمر الذي يقتضي التعرف على النطاق والحدود المسموح بها للتحقيق والمساءلة التأديبية ، لأعضاء ومديري هذه الإدارات أمام السلطات الرئاسية بالمؤسسات

(١) لم تصدر حتى تاريخه.

والهيئات التي يعملون بها ، وأنواع المخالفات التي يمكن لهذه الجهات مساءلة أعضاء هذه الفئة عنها أمامها؟

كما أن النيابة الإدارية وفي ضوء أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية قد امتدت باختصاصاتها ووسعت من سلطاتها بحيث أخضعت أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ م لولايتها التأديبية ، وقررت بسط سلطتها في التحقيق والمساءلة التأديبية لأعضاء هذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة - بشرط أيضاً عدم الإخلال بالضمانات المقررة لهذه الفئة بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ - وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في جانب من الأحكام الصادرة في هذا الشأن.

إلا أنه ومع ذلك فقد ذهب جانب آخر من الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا نحو اتجاه آخر ، إذ قررت بطلان أي جزاء موقع على أحد أعضاء الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ دون أن يسبقه تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني التابع لوزارة العدل.

وهو ما يقتضي التعرف أيضاً على النطاق والحدود المسموح بها للتحقيق والمساءلة التأديبية ، لأعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة أمام النيابة الإدارية ، وأنواع المخالفات التي يمكن للنيابة الإدارية مساءلة هذه الفئة عنها أمامها ... ؟

لذا كان من الأهمية بمكان إفراد دراسة خاصة ، تتناول بشكل تفصيلي تحديد نطاق اختصاص كل من السلطات الإدارية الرئاسية ، والنيابة الإدارية ، وكذا إدارة التفتيش الفني على قطاع الإدارات القانونية - بوزارة العدل – بولاية التحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ، وبيان واستخلاص الأسس القانونية ، التي تستند إليها أي من هذه الجهات في تقرير ولايتها بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع هذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة ، وكذا استعراض وتحليل الاتجاهات القضائية الصادرة في هذا الشأن والأسس والركائز القائمة عليها.

وهو ما يجعل لهذه الدراسة جانبا من الأهمية العلمية والضرورة العملية ، لدعم مسيرة عمل أعضاء ومديري تلك الإدارات القانونية ، في خدمة المرافق والمؤسسات التي

يعملون بها ، ضماناً وحماية لهم ، واستقلالاً عن التدخل غير المبرر في مجالات عملهم المختلفة ، خاصة وأن تعدد الجهات المختصة بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، فضلاً عن مساسه - المباشر وغير المباشر - باستقلال هذه الفئات في ممارستهم لأعمالهم ، فإنه يشير بوضوح إلى وجود قدر من التداخل والتشابك - الذي يصل إلى حد التنازع - حول التحديد الدقيق للجهة المختصة بولاية التحقيق والمساءلة التأديبية لأعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة.

منهج البحث:

سوف نتناول بالدراسة والتحليل والتأصيل كافة الجوانب والأبعاد التشريعية المختلفة لموضوع البحث ، والمتعلقة بأحكام ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ م ، واستعراض المعالجات القضائية - لاسيما أحكام المحكمة الإدارية العليا - للإشكاليات المترتبة على التعدد والتداخل بين الجهات المختصة بولاية التحقيق والمساءلة التأديبية لهذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة ، واستجلاء وجه الصواب في هذه المعالجات القضائية المتعارضة - بعض الشيء من وجهة نظر الباحث - وكيفية التوفيق بين تعدد الجهات المختصة بولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة ، دون المساس باستقلال وحيدة أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ في ممارسة مهام وظائفهم ، في خدمة المرافق والمصالح العامة التي يعملون بهم ، ودون انتقاص من الضمانات المقررة لهم بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، وكذا التوصية ببعض المقترحات ، وإجراء قدر من التعديلات - الضرورية من وجهة نظر الباحث - في قانون الادارات القانونية بحيث يتم تحديد الجهة المختصة بالتحقيق والمساءلة التأديبية لهذه الفئة على وجه الحصر ، بعيدا عن الاجتهادات والمناحي المتداخلة - والمتعارضة أحياناً - بشأن تحديد الاختصاص بولاية التحقيق والمساءلة التأديبية لهذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة.

خطة البحث:

لقد رأينا تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث ، خصصنا المبحث الأول منها لبيان اختصاص السلطة الإدارية الرئاسية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء

ومديري الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، وكرسنا المبحث الثاني لتناول اختصاص النيابة الإدارية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، وتصدينا في المبحث الثالث للاختصاص الأصيل لإدارة التفتيش الفني بوزارة العدل ، بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، ثم أعقبنا ذلك بخاتمة بنتائج الدراسة ، وأخيراً عرض التوصيات المقترحة ، وقائمة المراجع ، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: اختصاص السلطة الإدارية الرئاسية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

المبحث الثاني: اختصاص النيابة الإدارية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

المبحث الثالث: الاختصاص الأصيل لإدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

خاتمه:

توصيات:

قائمة المراجع:

والله الموفق والهادي إلى سواء السبيل

المبحث الأول: اختصاص السلطة الإدارية الرئاسية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣

تمهيد وتقسيم:

يقوم النظام التأديبي بوجه عام على فكرة النهوض بمصالح المؤسسات والمنشآت والهيئات العامة والخاصة ، عن طريق مجازاة من يحيد من عمالها عن جادة الصواب ، أو من يخل بالنظام المعمول فيها ، فهو الجزاء المقرر لحق الإدارة والإشراف المنوط بتلك الهيئات على عمالها فيها ، مع مراعاة أن النظام التأديبي لا يستهدف العقاب ذاته ، بل ضمان لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد [١].

والتأديب في الأصل هو مظهر من مظاهر الرئاسة الإدارية التي تفرضها طبيعة التنظيم الإداري داخل المرفق ، بل أنه نابع منها متفرع عنها [٢] ، إذ لا جرم في أن يخول الرئيس الإداري سلطة تأديب المرؤوسين للسيطرة على مرؤوسيه ، لأن مسؤولية الرئيس في المحافظة على حسن أداء المرفق تستلزم بداية تسليمه بسلطة تأديب موظفيه ومعاقبتهم عند إخلالهم بواجباتهم الوظيفية حتي يتثنى له إصدار أوامره وكفالة طاعة الموظف لها [٣].

ومع أن إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل هي الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها في ضوء أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، إلا أن أعضاء هذه الفئة وبما أنهم من العاملين بهذه المؤسسات والهيئات العامة ، وبالتالي يفترض خضوعهم للسلطة التأديبية للجهات الرئاسية في هذه المؤسسات والهيئات التي يعملون بها ، والتي يباشرونها على كافة مرؤوسيهم بما فيهم أعضاء هذه الفئة

(١) راجع: المستشار / مغاوري محمد شاهين - المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام - عالم الكتب - ١٩٧٤ - صـ ١٦، ١٧.

- يكاد يجمع الفقه القانوني على أن أولى القواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة ، هي قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، ولأهمية هذه القاعدة فقد أدخلها القضاء الإداري المصري في تعريفه للمرفق العام ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن « المرفق العام هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ، ويعمل بانتظام واستمرار) حكم محكمة القضاء الإداري القاهرة - ١٢ يونيو / ١٩٥٧ - الدعوى رقم ٢٤٨٠ لسنة ٩ ق ، مشار إليه: د/ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني و د/ حمدي على عمر - القضاء الإداري - طبعة مركز التعليم المفتوح - بدون سنة طبع - صـ ٥.

(٢) المستشار/ مغاوري محمد شاهين - المرجع السابق - صـ ١٧.

(٣) راجع: د/ عبد الرؤوف هاشم و د/ حمدي على عمر - المرجع السابق - صـ ٧، ٨.

، وتخول هذه السلطات الرئاسية مكنة التحقيق والمساءلة التأديبية مع هذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة ، بشرط عدم الإخلال بالضمانات المقررة لحماية هذه الفئة بموجب أحكام قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، لأن ممارسة السلطة الرئاسية لحقها في تأديب مرؤوسيها لا بد أن يكون وفقاً للقواعد والأحكام المقررة ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في بادئ الأمر بالعديد من الأحكام الصادرة في هذا الشأن.

لذا فإننا سوف نستعرض هنا في هذا المبحث أساس ونطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية ، ثم نعرج بعد ذلك لبيان الضوابط الخاصة بإجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام السلطة الرئاسية ، وأوجه التصرف فيه من قبل هذه السلطة الرئاسية ، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: أساس ونطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية.

المطلب الثاني: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية وأوجه تصرفها فيه.

المطلب الأول: أساس ونطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية

سنتناول أولاً الأسس المبررة لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام السلطة الرئاسية ، وموقف المحكمة الإدارية العليا منها ، ثم نعرج ثانياً لبيان نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية ، وأيضاً موقف المحكمة الإدارية العليا من هذا النطاق ، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: أساس ولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام السلطة الرئاسية.

الفرع الثاني: نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام السلطة الرئاسية.

الفرع الأول: أساس ولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام السلطة الرئاسية

يقصد بأساس ولاية سلطة التحقيق التأديبي المخولة للسلطة الرئاسية مع هذه الفئة (أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات [١] والهيئات العامة [٢]) أي تأصيلها وردها إلى جذورها التي تنبت منها وتتفرع عنها ، الأمر الذي يساعد على تجلية الغموض الذي يكتنف ولاية التحقيق والمساءلة التأديبية لهذه الفئة أمام السلطة الرئاسية.

وإذا كان هناك من يري بأن أساس الولاية التأديبية هي ولاية مدنية مستمدة من مركز العامل ، الذي يعتبر مركزاً تعاقدياً ، بحيث تخول الإدارة حق تأديب عملها إذا ما قصر في أداء الواجب ، باعتبار أنه قد خالف شرط العقد [٣].

وبينما يري آخرون بأن السلطة التأديبية هي مظهر من مظاهر السلطة الإدارية ، التي تفرضها طبيعة التنظيم الإداري [٤].

فإننا نري بأن أساس ولاية التحقيق والمساءلة التأديبية المخولة للسلطة الرئاسية مع هذه الفئة الوظيفة الخاصة ، إنما يستند إلى طبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط بين العامل والجهة الإدارية التابع لها ، باعتبار أنها علاقة تنظيمية تستقل بتكييف خاص كرابطة من روابط القانون العام ، مصدرها القوانين واللوائح التي تبين ضوابطها وحدودها.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على طبيعة العلاقة بين الموظف والجهات العامة حيث قررت بأن : (قضاء هذه المحكمة جرى على أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ولا مجال في استفادة الموظف من المزايا الوظيفية للقياس أو الاجتهاد في التفسير أمام نصوص واضحة الدلالة) [٥].

---

(١) تعد المؤسسات العامة أشخاصا إدارية أنشأت لتحقيق أغراض معينة محددة صناعية أو تجارية أو زراعية وهي من أشخاص القانون العام ، ولها ذات الامتيازات التي أسطاها القانون على هذه الأشخاص دون سواها ، ولم يشأ المشرع أن يضع تعريفا جامدا للمؤسسات العامة ، نظرا لما ترتب على تطور فكرة المؤسسات العامة ونظمها وأحكامها من اتساع نطاق هذه الفكرة ، وبداية نشأة المؤسسات العامة في مصر كان بصدور قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، والذي حل محله القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ ، راجع ذلك: المستشار/ بدوي إبراهيم حمودة - تطور نظرية المؤسسات العامة - بحث منشور بمجلة مجلس الدولة - المكتب الفني - السنة ١١ - ١٩٦٢ - صـ ٦٠.

(٢) أما الهيئات العامة فهي أشخاص إدارية عامة تدير مرافقا تقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية العامة ، ولها موازنات خاصة تعد على نمط ميزانية الدولة ، ونظمت الهيئات العامة في مصر للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، راجع ذلك : د/ سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة - دار الفكر العربي - ١٩٧٣ - صـ ٧٤.

- وراجع أيضا في التمييز بين المؤسسات العامة وبين الهيئات العامة: د/ سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري - المرجع السابق - صـ ٧٢ ، صـ ٧٥.

(٣) راجع: المستشار/ مغاوري شاهين - المساءلة التأديبية - مرجع سابق - صـ ٩٨.

(٤) راجع: المرجع السابق - صـ ١٠٠ .

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا ، في الطعن رقم ٦٤٥ لسنة ٣٦ ق - جلسة ١٩٩٢/٦/١٢ - مشار إليه : أ/ محمود صالح - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - منشأة المعارف بالإسكندرية - طبعة ٢٠٠٦ - ص ٣٩.

وبالتالي فإن طبيعة تلك العلاقة الوظيفية التنظيمية القائمة بين أعضاء ومديري الإدارات القانونية وبين المؤسسات والهيئات العامة التي يعملون بها ، تعد الأساس والمبرر لتخويل السلطات الرئاسية في هذه المؤسسات والهيئات ولاية التحقيق والمساءلة التأديبية مع هذه الفئة أمام تلك السلطات الرئاسية ، في ضوء النصوص التشريعية والأحكام اللائحية المعمول بها في الجهات المنشأة بها هذه الإدارات القانونية.

وتشير المحكمة الإدارية العليا - ضمنياً - إلى هذا الأساس بتأكيدها على أنه وإن كانت قد نصت المادة ٢١ من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على أن تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها ، وبإجراءات ومواعيد التظلم مما يوقع عليهم من جزاءات ، لائحة يصدرها وزير العدل بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القانون ، ويجوز أن تتضمن هذه اللائحة بياناً بالمخالفات الفنية والإدارية التي تقع من مديري الإدارات القانونية وبأعضائها والجزاءات المقررة لكل منها والسلطة المختصة بتوقيعها.

وبما أن الثابت أن اللائحة المشار إليها لم تصدر بعد ، ومن ثم فإن أحكام التحقيق ونظام تأديب أعضاء الإدارات القانونية لتطبيق في شأنها القواعد الواردة في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والمادتان ٢٢ ، ٢٣ ، وفيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون يعمل بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطع العام على حسب الأحوال ، وكذلك باللوائح والتنظيمات المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية ، وذلك بالتطبيق لنص المادة (٢٤) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات والوحدات التابعة لها ، والتي قررت بأن يعمل فيما لم يرد فيه نص بهذا القانون بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال ، وكذلك باللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية[1].

وبالتالي تخول السلطات الرئاسية في المؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة في ضوء التشريعات واللوائح المعمول بها في هذه الجهات مكنة ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية بهذه الجهات.

(١) راجع، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣١ ق - جلسة ١٩٨٦/٦/٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - د/ نعيم عطية و أ/ حسن الفكهاني - المبادئ المقررة من ١٩٨٥ إلى ١٩٩٣ - الجزء ٣٦ طبعة ١٩٩٤/١٩٩٥ - صـ ٢٧.

الفرع الثاني: نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام السلطة الرئاسية

لا يثير تحديد النطاق الشخصي هنا كثير من الصعوبات ، نظراً لأن تحديد الأشخاص الخاضعين لولاية التحقيق التأديبي أمام السلطات الإدارية الرئيسية من أعضاء ومديري الإدارات القانونية في ضوء نص المادة (٢٢) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ يعتبر من الوضوح بمكان ، إذ نصت هذه المادة على أنه لا يجوز توقيع أية عقوبات على شاغلي وظائف مدير عام ومدير إدارة قانونية إلا بحكم تأديبي ، وحيث تشترط المادة (٢١) من ذات القانون لإقامة الدعوى التأديبية سبق إجراء تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني.

وبالتالي في ضوء ذلك فإنه النسبة لشاغلي درجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية فإن السلطات الإدارية الرئاسية لا تملك قبلهم ولاية التحقيق التأديبي معهم ، ويخضعون فقط لولاية التحقيق التأديبي أمام إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل طبقاً لما تقدم ، بخلاف باقي أعضاء الإدارات القانونية.

ولكن محل الخلاف هنا تحديد النطاق الموضوعي لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الإدارات القانونية أمام السلطات الرئاسية بالجهات المنشأة بها هذه الإدارات القانونية.

ويقصد ذلك تحديد نوع المخالفات التي يمكن مساءلة أعضاء هذه الفئة عنها أمام السلطة الرئاسية.

وبالتدقيق نجد أن عضو الإدارة القانونية بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة ، قد يرتكب إحدى هذه المخالفات:

(١) مخالفة إدارية. (٢) مخالفة مسلكية. (٣) مخالفة نقابية (المهنية).

(٤) مخالفة فنية.

ويقصد بالمخالفة الإدارية هنا تلك التي تصدر من عضو أو مديري الإدارات القانونية بهذه الجهات بالمخالفة والخروج على القواعد والنظم المعمول بها في المؤسسة أو الهيئة العامة أو الوحدة التابعة ، والسارية على جميع العاملين بتلك الجهة سواء كانوا أعضاء ومديري الإدارة القانونية أو غيرهم من العاملين ، مثل

مخالفة تعليمات ونظام وقواعد الحضور والانصراف ، وتقديم الإجازات والحصول عليها ... إلى غير ذلك.

ويقصد بالمخالفة المسلكية هنا تلك التي تصدر من عضو أو مديري الإدارات القانونية بهذه الجهات بالمخالفة للقواعد التي يجب أن يلتزم به عضو الإدارة القانونية في تعامله مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه في العمل ، وكذا المتعاملين معه داخل أروقة المحاكم والنيابات ، وكافة المصالح الحكومية - أياً كان مصدرها - وكذا مخالفة أحكام مدونة السلوك الوظيفي لأعضاء ومديري الإدارات القانونية الصادرة عن وزارة العدل – قطاع شؤون الإدارات القانونية.

كما يقصد بالمخالفة النقابية (المهنية) بأنها تلك المخالفة للقواعد والأحكام المنظمة لمهنة المحاماة أو النظام الداخلي للنقابة ، ولا تكون ذات علاقة مباشرة بأعمال الوظيفة في الجهة التي يعمل بها العضو [١].

أما المخالفة الفنية فهي تلك المخالفة لأحكام قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والأحكام والقرارات المنظمة لعمل الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة ، والتي تقع منهم بمناسبة قيامهم بواجبات وظائفهم القانونية.

وقد يرتكب عضو الإدارة القانونية إحدى هذه المخالفات ، أو يرتكب فعل أو مخالفة واحدة تندرج تحت أكثر من وصف مما سبق [٢].

ويثور التساؤل هنا حول أي هذه المخالفات يمكن مسألة أعضاء الإدارات القانونية بهذه الجهات عنها أمام السلطات الرئاسية بالجهات التي يعملون بها.

وسوف نتناول الإجابة على هذا التساؤل في الفصلين التاليين:

---

(١) وهو ما اشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها: (.... وعلى ذلك فإن الذي يخرج من اختصاص هذه المحاكم المحاكم التاديبيه هي تلك المنازعات التي تتصل اتصالا وثيقا بمخالفة القواعد والأحكام المنظمة لمهنة المحاماة . ولا تكون ذات علاقة مباشرة بأعمال الوظيفة في الشركة ، وعلى هذا الوجه فإنه إذا كانت المخالفة المنسوبة للطاعن مما تتعلق بعمله بالشركة ، فمن ثم فلا يسوغ اعتبارها مخالفة مهنية) ، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٢٩ لسنة ٢٨ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/٢/١٨ – مجموعة المبادئ السنة ٣١ – بند ١٥٧ – ص ١١٥٢.

- ولقد عهدت المادة ١٠٦ من قانون المحاماة مهمة تأديب المحامين إلى مجلس خاص يشكل من رئيس محكمة استئناف القاهرة أو من ينوب عنه ، ومن اثنين من مستشاري المحكمة المذكورة تعينهما جمعيتها العمومية كل سنة ، ومن عضوين من أعضاء مجلس النقابة يختار أحدهما المحامي المرفوعة عليه الدعوى التأديبية ، ويختار الآخر مجلس النقابة.

- راجع في تأديب المحامين أعضاء نقابه المحامين في ضوء قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ وتعديلاته: أ/ عادل عيد – التأديب المهني – مجلة المحاماة – ملحق العددين السابع والثامن/ سبتمبر وأكتوبر - ١٩٨٩.

(٢) ولقد انتهت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن المحاكم التأديبية تختص بتأديب أعضاء الإدارات القانونية بالنسبة للمخالفات التأديبية التي تقع منهم بمناسبة قيامهم بواجبات وظائفهم ، وهذا الاختصاص لا يخل بحق نقابة المحامين في اتخاذ ما تراد بشأنهم وفقا لأحكام قانون المحاماة ، إذا ما تجاوزا حدود التزاماتهم النقابية ، راجع حكم الإدارية العليا في الطعن ٣٥٢ لسنة ١٩ ق جلسة ١٩٨٢/١١/٦ . مشار إليه : د/ محمد ماهر أبو العنين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – ٢٠٠٤ – صـ ٩٠٠.

الفصل الأول: الوضع في ظل أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والأحكام المنفذة له.

الفصل الثاني: موقف المحكمة الإدارية العليا من هذه المسألة.

الفصل الأول: الوضع في ظل أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والأحكام المنفذة له

لقد نصت المادة (٦٠) من هذا القانون على أن: (تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ، فلا يجوز التدخل لديها في كل ما يتعلق بمباشرة هذه الاختصاصات بغير الطريق الذي رسمه القانون.

ولا يخضع مديرو وأعضاء هذه الإدارات في مباشرتهم لأعمالهم الفنية إلا لرؤسائهم المتدرجين وفقاً لأحكام هذا القانون.

ولا يخل ذلك بسلطة رئيس مجلس إدارة الجهة المنشأة فيها الإدارة القانونية في الإشراف والمتابعة ، لسرعة إنجاز الأعمال المحال إليها ، وفي تقرير استمرار السير في الدعاوي والصلح فيها أو التنازل عنها ، وممارسة اختصاصاته الأخرى طبقاً للقواعد المقررة في هذا القانون).

كما نصت المادة (٩) من هذا القانون على أن : (تشكل إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها ، من عدد كاف من المفتشين يندبون من بين أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار ورئيس محكمة ، أو ما يعادلها ومن بين المديرين العامين والمديرين بالإدارات القانونية ، وتكون تابعة لوزير العدل .....).

كما قد نصت المادة (٢) من قرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ بإصدار لائحة التفتيش الفني على الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام على أن: (تختص إدارة التفتيش الفني:

(أ) بالتفتيش على سير العمل الفني وانتظامه بجميع الإدارات القانونية ....).

وبالتالي يمكن القول بأنه يستفاد من تلك النصوص جميعها بأن المخالفات الإدارية والمسلكية يمكن التحقيق ومسألة أعضاء ومديري الإدارات القانونية عنها أمام السلطات الرئاسية بالجهات والهيئات التي يعملون بها ، أما المخالفات الفنية

المتعلق بمباشرة أعمالهم القانونية في الجهات التي يعملون بها ، فإن إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل هي الجهة المختصة فقط بالتحقيق والمسألة التأديبية عنها.

الفصل الثاني: موقف المحكمة الإدارية العليا من النطاق الموضوعي لولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام السلطات الرئاسية

لقد أيدت المحكمة الإدارية العليا اختصاص السلطات الرئاسية بالتحقيق والمساءلة التأديبية لأعضاء الإدارات القانونية بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة عن المخالفات الإدارية أو المسلكية المنسوبة إليهم دون المخالفات الفنية ، والتي تختص بالمساءلة عنها إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل ، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن [١] : (ومن حيث إنه عن الوجه الأول من أوجه الطعن على مدي انطباق أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ في شأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ، فإن المادة (٦) من هذا القانون تنص على أن " تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ... ولا يخضع مديرو وأعضاء هذه الإدارات في مباشرتهم لأعمالهم الفنية إلا لرؤسائهم المتدرجين وفقاً لأحكام هذا القانون ، ولا يخل ذلك بسلطة رئيس مجلس إدارة الجهة المنشأة فيها الإدارة القانونية في الإشراف والمتابعة ، بسرعة إنجاز الأعمال المحالة إليها وفي تقرير استمرار السير في الدعاوي والصلح فيها والتنازل عنها ، وممارسة اختصاصاته الأخرى طبقاً للقواعد المقررة في القانون " وتنص المادة (٩) من هذا القانون أيضاً على أن "تشكل إدارة للتفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها .... وتكون تابعة لوزير العدل " كما تنص المادة (١٠) على أن " تخضع لنظام التفتيش وتقارير الكفاية كافة مديري وأعضاء الإدارات القانونية فيما عدا شاغلي وظيفة مدير عام إدارة قانونية ، ويجب أن يتم التفتيش مرة على الأقل كل سنتين ، ومفاد هذه النصوص أن المشرع قد جعل للإدارة القانونية داخل الجهة المنشأة بها استقلال مباشرتها لاختصاصاتها الفنية التي حددها هذا القانون ، كما أنه خول لإدارة التفتيش الفني المشار إليها في المادة (٩) سلطة التفتيش على أعضاء الإدارة القانونية الذين حددتهم المادة (١٠) من هذا القانون ، وبينت المدة المقررة لإجرائه ، وظاهر هذه النصوص أن هذا الاستقلال ينصرف فقط إلى الأعمال الفنية التي

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣١ ق . عليا – جلسة ١٩٨٦/٦/٣ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٢٦ – طبعة أولى ١٩٩٤ / ١٩٩٥ – صـ ٢٥ ، ٢٦.

تخضع للتفتيش المشار إليه ، ولذلك حرص المشرع على النص في عجز المادة (٦) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه على أنه لا يخل ذلك بسلطة رئيس مجلس إدارة الجهة المنشأة فيها الإدارة القانونية في الإشراف والمتابعة لسرعة إنجاز الأعمال المحالة إليها .... وليس من شك أن سلطة رئيس مجلس الإدارة في الإشراف والمتابعة تشمل الإشراف على الإدارة القانونية من الناحية الإدارية ، بما يندرج فيها من متابعة حضور وانصراف أعضائها إلى مقر العمل ، والجدية في ممارسة اختصاصاتهم بما يحقق مصلحة الجهة ويكفل كسب قضاياها وأداء باقي الاختصاصات الفنية الأخرى الموكلة إليهم بالكيفية وفي الحدود والتنظيم المعمول بها داخل هذه الجهة).

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في هذا الحكم على أنه [1]: (..... لا يخل بذلك ما تنص عليه لائحة التفتيش الفني على الإدارات القانونية الصادرة بقرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ حيث إنه وكما سبق البيان فإن اختصاص اللجنة المشار إليها في المادة (١٢) من هذه اللائحة ينصب فقط على الأعمال الفنية التي يباشرها أعضاء الإدارة القانونية فقط ، أما المخالفات الإدارية أو المسلكية التي تنسب إلى أعضاء هذه الإدارة فإنها لا تفحص بواسطة اللجنة المشار إليها إلا إذا قدمت إليها شكوى في العضو المنسوبة إليه المخالفة ، ويقتصر دورها عند حد فحصها وتحقيقها ويظل الاختصاص في توقيع الجزاء عنها للجهة المختصة ، سواء داخل الجهة التي يتبعها العضو أو بواسطة المحكمة التأديبية بحسب الأحوال ، طبقاً لما تنص عليه المادة (٢٠) من اللائحة المشار إليها).

وهو ما يعني أن المحكمة الإدارية العليا ترى بأن مفاد نصوص المواد ٦ ، ٩ ، ١٠ من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ أن المشرع قد جعل للإدارة القانونية داخل الجهة المنشأة بها استقلال مباشرتها لاختصاصاتها الفنية التي حددها القانون ، وأن هذا الاستقلال ينصرف فقط إلى الأعمال الفنية التي تخضع للتفتيش المشار إليه ، أما المخالفات الإدارية أو المسلكية التي تنسب إلى أعضاء هذه الإدارة فإنها تفحص وتحقق بمعرفة الجهة الرئاسية ، ولا تفحص بواسطة اللجنة المشار إليها - في المادة ١٢ من اللائحة المشار إليها - إلا إذا قدمت إليها شكوى بشأنها ضد العضو المنسوبة إليه المخالفة ، ويقتصر دورها عند فحصها وتحقيقها ويظل الاختصاص بتوقيع الجزاء عنها للجهة المختصة ، سواء داخل الجهة التي يتبعها العضو أو إلى المحكمة التأديبية بحسب الأحوال.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – في الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣١ ق. عليا – ج ٢/٦/١٩٨٦– المرجع السابق - ج ٣٦ - صـ ٣٦ ، ٢٧.

ولقد عادت المحكمة الإدارية العليا وأيدت هذا الاتجاه في حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٧٢٠ لسنة ٣١ ق عليا [١] ، حيث انتهت إلى أن استقلال أعضاء ومديري الإدارات القانونية في ضوء المادة ٦ ، ٩ من قانون الإدارات القانونية ينصرف فقط إلى الأعمال الفنية التي تخضع للتفتيش المشار إليها دون المخالفات الإدارية أو المسلكية ، واستندت في ذلك إلى ذات الأسس والأسانيد التي قررتها في حكمها السابق [٢].

وفي حكم آخر أكدت أيضاً هذا الاتجاه حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن [٣]: (ومن حيث إن الثابت بالأوراق أن الطاعن وهو مدير الشؤون القانونية بمكتب التأمينات الاجتماعية بالتل الكبير قد تولي مباشرة العمل في ذات الوقت مديراً لهذا المكتب ، ومن ثم فإن الطاعن استنادا لما تقدم يسأل تأديبياً فيما يخص عمله المنوط بوظيفة الإدارة القانونية وفقاً لإجراءات المساءلة التأديبية المقررة لمديري وأعضاء الإدارات القانونية ، في حين يسأل تأديبياً فيما يخص عمله الإداري كمدير للمكتب وفقاً للإجراءات وقواعد المسؤولية المقررة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨).

واستندت المحكمة فيما ذهبت إليه في حكمها الأخير إلى أن الضمانات التي قررها المشرع لمديري وأعضاء الإدارات القانونية تختلف عن الضمانات التي قررها المشرع لرجال القضاء ، إذ أن الضمانات المقررة لمديري وأعضاء الإدارات القانونية في مجال التأديب مصدرها القانون ، وهي بحسب طبيعة وظائفهم والغاية المرجوة من تقرير هذه الضمانات مقصورة على ما يقع منهم من مخالفات بوصفهم من مديري وأعضاء الإدارات القانونية في أداء أعمالهم الفنية أو غيرها والمرتبطة بهذه الإدارات ، ولا تمتد إلى ما يقع من هؤلاء بوصفهم من رجال الإدارة التنفيذية العامة إذا ما أسند إليهم عمل من هذا القبيل.

ولقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه أيضاً في حكم حديث – نسبيا – صادر في الطعن رقم ١١٨٣٤ لسنة ٥٣ ق. عليا – حيث قضت بأن [٤]: (.... إن الضمانات التي قررها المشرع في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بخصوص

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢٠ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/٢ – الموسوعة الإدارية الحديثة – مرجع سابق - ج ٣٦ – صـ ٣٢ ، ٣٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/٦/٣ – الموسوعة الإدارية الحديثة - ج ٣٦ – المرجع السابق – صـ ٢٥ ، ٢٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٢٥ لسنة ٣٠ ق. عليا – جلسة ١٩٨٨/١٢/١٧ – الموسوعة الإدارية الحديثة - ج ٣٦ – المرجع السابق – صـ ١٦٠ ، ١٦١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٨٣٤ لسنة ٥٣ ق. عليا – جلسة ٢٠٠٩/١١/٧ - المكتب الفني – السنة ٥٥ – صـ ١٤٤.

التحقيق الإداري مع أعضاء هذه الإدارات ، وما أوجبه من إجراء التحقيق في المخالفات المنسوبة إليهم عن طريق التفتيش الفني بوزارة العدل ، هذه الضمانات مرتبطة بالمخالفات التي يقومون بارتكابها بوصفهم شاغلين للوظائف الفنية المشار إليها بالقانون المذكور، أما إذا كانت المخالفات المنسوبة إليهم لا تتعلق بهذه الوظائف ، وإنما وقت أثناء مباشرتهم لوظائف إدارية بعيداً عن الإدارات القانونية ، فإن الضمانات التي أوردها المشرع بنسبة إليهم تنتفي ، ويجوز من ثم التحقيق معهم فيها بمعرفة الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية ...).

المطلب الثاني: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية وأوجه تصرفها فيه

سنتناول هنا ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام السلطات الرئاسية وموقف المحكمة الإدارية العليا منها ، ثم نعرج لبيان كيفية تصرف السلطة الرئاسية في التحقيق التأديبي مع هذه الفئة وموقف المحكمة الإدارية العليا أيضاً من هذا التصرف ، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية.

الفرع الثاني: تصرف السلطة الرئاسية في التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة الخاصة

الفرع الأول: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام السلطة الإدارية الرئاسية

التحقيق من حقق ، وحقق الأمر أثبته وصدقه ، وتحقق الخبر أي صح ووقع . والمصدر حق ، وحق الأمر أي صح وثبت وصدق [١].

والتحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستجلاء وجه الحقيقة ، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين ، وذلك لوجه الحق والصدق والعدل [٢].

(١) المعجم الوجيز- مجمع اللغة العربية- طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم- ١٩٩٤ - باب الحاء - صـ١٦٣.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٣٨٩ لسنة ٤٢ ق. عليا - جلسة ٢٠٠٢/١/١٢ - مجلة المحاماة العدد الثالث - ٢٠٠٣ - صـ٣٥٢.

ويقصد بالتحقيق في مجال القانون مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حدث ، بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة [١].

ويستخدم التعبير عن التحقيق الذي يجري مع العاملين في المخالفات التأديبية التي تقع منهم اصطلاحات متعددة ، هي التحقيق ، والتحقيق الإداري ، والتحقيق التأديبي ، وكلها تحمل معنى واحد وتعد مترادفات لبعضها [٢].

وإذا كانت هذه المصطلحات تستعمل في مصر باعتبارها تحمل معنى واحد ، أو مترادفات ، فإننا نجد أن الفقه الفرنسي أيضاً قد أورد هذا الخلط ، إذ يستعمل عدة مصطلحات تحمل دلالة واحدة وهي:-

التحقيق: L'instruction ou L'enquete [٣].

التحقيق الإداري: L'enquete adminstrative [٤].

التحقيق التأديبي: L'instruction disciplinaire [٥].

وقد اتجه أغلب الفقه الفرنسي في مؤلفاتهم الحديثة إلى استعمال اصطلاح التحقيق التأديبي [٦].

ولا تخرج ضوابط وأحكام التحقيق التأديبي الذي تجريه السلطة الإدارية الرئاسية مع أحد أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام عن المبادئ والأحكام العامة للتحقيق التأديبي مع العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام بحسب الأحوال.

(١) راجع: د/ عبد الفتاح مراد - التحقيق الجنائي المعملي - مؤسسة شباب الجامعة - ١٩٩٨ - صـ ٢٩.

(٢) مصطلح التحقيق الإداري أخذ بهذا الاصطلاح في مواضع قليلة المشرع المصري ، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث قررت: (تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا ...) . ومن ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا حيث قررت بان: (يبين من الرجوع إلى الاحكام المنظمة لتأديب العاملين انها تهدف في مجموعها إلى توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإداري . وتيسير وسائله بغية الوصول إلى الحقيقة) حكم الإدارية العليا في ١٩٦٧/١٢/١٦ الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - ج ٩ - صـ ٤٩.

أما مصطلح التحقيق التأديبي فقد استعمله بعض من الفقه ، راجع اللواء/ محمد ماجد ياقوت - أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية - دار الجامعة الجديدة - طبعة ٢٠٠٧ - صـ ٣٠٦ ، ٣٠٧.

ونري مع البعض أن اصطلاح التحقيق التأديبي هو الأدق في الدلالة وأوضح في التعبير عن التحقيق الذي يجري بشأن المخالفة التأديبية ، راجع: المرجع السابق - صـ ٣٠٧.

(3) Deleau Marcel, La discipline des fonctionnaires civils de L'etar F, Lovition, 1933, P. 70.

(4) Hostion René et Hélin Jean – clud, Droit des enquétes publiques, le Moniteur, Paris 1993. p. 69.

(5) Jacques Moreau, Droit Public–Droit administratif,T 2.3 edition, paris, 1995, p. 894.

(٦) راجع في الفقه الفرنسي:

- Jacques Moreau, Droit public, tome 2 , Droit administratif, Op, P. 894.
- Chapus Réné, Droit administratif général, Tome 2. 10 edition, 1997, p. 334.

بحيث يجب أن يتوافر في هذا التحقيق التأديبي الذي تجريه السلطة الرئاسية مع أحد أعضاء هذه الفئة الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية التي يجب توافرها في التحقيقات التأديبية - بصفة عامة -[١] مع العاملين المدنيين المخالفين، سواء في المرافق والهيئات والمؤسسات العامة أو شركات القطاع العام، وسواء في ضوء أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة أو قانون القطاع العام بحسب الأحوال، وفي ضوء أحكام اللوائح المعمول بها في الجهات المنشأة بها هذه الإدارات القانونية.

وذلك نظراً لعدم صدور لائحة تأديب أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والمنصوص عليها في المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث استقرت على أن: (... والثابت أن اللائحة المشار إليها لم تصدر بعد، ومن ثم فإن أحكام التحقيق ونظام تأديب أعضاء الإدارات القانونية لتطبق في شأنها القواعد الواردة في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والمادتان ٢٢، ٢٣ من هذا القانون، وفيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون يعمل بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال، وكذلك باللوائح والتنظيمات المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية، وذلك بالتطبيق لنص المادة (٢٤) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ في شأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات والوحدات التابعة لها)[٢].

لذا يعد من أهم الإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها في التحقيق التأديبي - بصفة عامة - وخاصة مع أعضاء هذه الفئة، هو الحصول على موافقة السلطة المختصة بإحالة العضو إلى التحقيق قبل إجرائه، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: (العبرة بالحصول على موافقة السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق قبل إجرائه، وطالما أن السلطة المختصة أصدرت قرارها وتم التحقيق بعد استيفاء الإجراء المتطلب قانوناً، فإن الإحالة إلى المحاكمة تكون قد تمت صحيحة ولو تغيرت صفة العضو وأصبح عضواً بمجلس الإدارة)[٣].

(١) راجع في إجراءات التحقيقات الإدارية وضماناتها: أ/ محمود صالح - شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة - منشأة المعارف - ٢٠٠٦ - صـ ٨٣٨ وما بعدها. وأيضاً: د. لواء/ محمد ماجد ياقوت - أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية - مرجع سابق - صـ ٣٠٢ وما بعدها. وأيضاً: المستشار/ مغاوري شاهين - مرجع سابق - صـ ٢٥٧ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣٢ ق. عليا ج ١٩٨٦/٦/٣ - الموسوعة الإدارية الحديثة - مرجع سابق - ج ٣٦ - صـ ٢٧.
- تنص المادة (٢٤) من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على أن يعمل فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال، وكذلك باللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٨٧ لسنة ٣٧ ق. عليا - جلسة ١٩٩٣/٦/٢٢ - مشار إليه: أ/ محمود صالح - شرح قانون العاملين - المرجع السابق - صـ ٨٤٣.
- مع مراعاة ما أكدته المحكمة الإدارية العليا من أن سلطة إحالة المخالفات للتحقيق تكون منوطة بالرؤساء، وإذا كانت هناك في العادة نصوص تنظم هذه السلطة، إلا أنه لا يشترط أن تتخذ الإحالة إلى التحقيق تنفيذاً لقوانين أو لوائح، لأن هذه الإجراءات هي النتيجة الطبيعة والأمر المحتم للعلاقات الوظيفية التي تربط الرئيس بالمرؤوس، ولأن اتخاذ هذه الإجراءات من قبل الرئيس أمر تقتضيه طبيعة الأشياء، إذ أن من اختصاص كل رئيس اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحسن سير المرفق الذي يرأسه، حكم الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٣٧ لسنة ٣٢ ق. عليا جلسة ١٩٩١/١/١٩ - مشار إليه: أ/ محمود صالح - المرجع السابق - صـ ٨٤٣.

وإذا كانت الأسس والقواعد والضمانات الموضوعية للتحقيق التأديبي تدور حول محورين رئيسين ، الأول: هو ضرورة مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه على نحو تفصيلي ، والثاني: هو ضرورة تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه بما يقتضيه ذلك من تحقيق دفاعه[١].

لذا يجب أن يستوفي التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام الجهة الرئاسية كافة أركان وشروط التحقيق وضماناته الموضوعية ، بما يكفل الوصول إلى الحقيقة ويكشف عن مدى ارتكاب العضو للمخالفة الإدارية أو المسلكية من عدمه ، من حيث استدعائه ومواجهته بما هو منسوب إليه ، وإتاحة الفرصة له لإبداء دفاعه ومناقشة شهود الإثبات ، وسماع من يريد الاستشهاد بهم من شهود النفي ، فإذا تخلف أحد هذه الضمانات والقواعد الموضوعية الجوهرية ، فإن هذا التحقيق لا يصلح سبباً وأساساً لتوقيع الجزاء ، ويكون القرار الصادر بناء على تحقيق فقد كل أو بعض مقوماته يكون باطلاً ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن حيث ذهبت إلى [٢]: (ومن حيث إنه عما ينعاه الطاعن – أحد الأعضاء الخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ – من أن الحكم المطعون فيه لم يعول على إجراء تحقيق مع الطاعن وأخذ بدفاع الشركة الغير مؤيد بدليل ، فإنه باستعراض أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام تبين أن المادة ٨١ من هذا القانون تنص على أنه لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً ، ومع ذلك يجوز بالنسبة إلى جزائي الإنذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ثلاثة أيام والوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام ، أن يكون الاستجواب أو التحقيق فيها شفاهة ، على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوي الجزاء. ومفاد هذا النص أن المشرع لم يعف الشركة مطلقا من أجراء الاستجواب أو التحقيق مع العامل إذا نزلت بالعقوبة الموقعة عليه إلى الإنذار أو الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أيام أو الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام ، وإنما اكتفي بأن يكون التحقيق معه شفاهة على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوي الجزاء ..... وأن المستقر عليه وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا أنه إذا خلا القرار التأديبي من أية إشارة تفيد إجراء أي تحقيق ولم تقدم الإدارة ما يدل على حصول تحقيق شفهي أو كتابي ، فإن القرار الصادر في هذا الشأن يعتبر

(١) د/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – دار النهضة – الطبعة الخامسة عشر ٢٠١١/٢٠١٢ – ص ٢٧١.
- يؤخذ في الاعتبار أن المقام هنا لا يتسع لتناول كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية التي يجب أن يستوفيها التحقيق التأديبي أمام الجهات الرئاسية ، لذا نعرض لبعض منها والتطبيقات القضائية بشأنها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٢٠ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/٢ – الموسوعة الإدارية الحديثة – مرجع سابق - ج ٢٦ – صـ ١٤٠ : ١٤٢.

مخالفاً للقانون جديراً بالإلغاء لتخلف إجراء جوهري يتعلق بتوفير الضمانات اللازمة للاطمئنان إلى صحة الوقائع الموجبة للجزاء ، بما يمكن القضاء من تسليط رقابته على قيامها وعلى مدى سلامة تقدير الإدارة لها ، وبالتالي فإنه ينبني على إغفال هذا الإجراء بطلان القرار التأديبي).

وقد انتهت المحكمة من ذلك إلى أن: (ومن حيث إنه على هدي ما تقدم وإذ لم يضم في أوراق الطعن الماثل ما يفيد أن الشركة المطعون ضدها قبل إصدارها القرار التأديبي رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٣ المطعون فيه قد أجرت ثمة تحقيقا كتابيا أو شفهيا مع الطاعن بشأن ما هو منسوب إليه ، كما أن الشركة المذكورة لم تقدم ما يفيد أنها قد أعلنت الطاعن لاستجوابه وأنه (الطاعن) قد تقاعس عن حضور التحقيق أو امتنع عن الإجابة أو تمسك بطلب إحالة التحقيق إلى جهة أخري ، ومن ثم فإنه لا يكون ثمة مجال للتعويل على ما جاء بمذكرة دفاع الشركة المشار إليها ، من أنه قد سبق لها أن دعت الطاعن للاستجواب بصدد كل مخالفة يرتكبها ، إلا أنه كان على مدار أربع سنوات لا يهتم بالرد ، مما أدي بالشركة إلى إنزال حكم القانون ومجازاته بالجزائين المطعون فيهما ، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٣ وقد صدر بغير تحقيق مع الطاعن قد جاء على نحو مخالف للقانون ، مما يتعين معه الحكم بإلغائه) [١].

ويعد أيضاً من أهم الضمانات اللازم توافرها في التحقيق التأديبي – بصفة عامة – وخاصة مع أعضاء هذه الفئات الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ أمام السلطات الإدارية الرئاسية بالجهات التي يعملون بها ضرورة توافر الحيدة التامة والتجرد فيمن يتولى إجراء هذا التحقيق وإلا عد التحقيق باطلاً ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا ، حيث استقرت على أنه شرط لسلامة التحقيق أن تتوافر له كل مقومات التحقيق من ضمانات ، وأهم هذه الضمانات هي ضرورة توافر الحيدة التامة فيمن يقوم بإجراء التحقيق . ولذلك انتهت إلى أن: (... ومن حيث إنه لما كان ذلك وكان الثابت أن الذي قام بإجراء التحقيق أصلاً هو رئيس الفرع مقدم الشكوى . وهو ما تنعدم فيه الحيدة الواجبة قانوناً ، لذلك فإن التحقيق يعد باطلاً)[٢].

كما قضت أيضاً بأن [٣]: (.... التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستجلاء الحقيقة ، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين ، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة – لا يتأتى ذلك

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٧٢٠ لسنة ٣١ ق. عليا – ج ١٩٨٦/١٢/٢ – المرجع السابق.
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن قم ١٣٤١ لسنة ٣١ ق. عليا – ج ١٩٨٦/١٢/١٦ – مشار إليه: أ/ محمود صالح – المرجع السابق – صـ ٨٥٠.
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن قم ٣٣١٩ لسنة ٤٢ ق. عليا – ج ٢٠٠٢/١/١٢ – مجلة المحاماة – العدد الثالث – ٢٠٠٣ – صـ ٣٥٢.

إلا إذا تجرد المحقق من رأيه وميوله الشخصية إزاء من يجري التحقيق معهم ، لا ينبغي أن يقل التجرد والحيدة الواجب توافرها في المحقق عن القدر المتطلب في القاضي – أساس ذلك أن الحكم في المجال العقابي جنائياً كان أو تأديبياً إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيدته. كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيدته سواء بسواء ....).

جواز توقيع التنبيه بدون تحقيق سابق:

لقد أجازت المادة (٢٣) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ لرئيس مجلس الإدارة المختص التنبيه كتابة على مديري وأعضاء الإدارات القانونية ، كما يجوز لمدير الإدارة القانونية المختص التنبيه كتابة على أعضاء الإدارة بمراعاة حسن أداء واجباتهم.

وبالتالي لا يعد هذا التنبيه الموقع بمثابة جزاء تأديبي ، حيث لم يرد التنبيه ضمن الجزاءات التي حددها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على سبيل الحصر في المادة ٢٢ منه [١] ، ومن ثم لا يشترط سبق إجراء تحقيق تأديبي قبل اتخاذه ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها ، حيث ذهبت إلى أن: (وعلى هذا الوجه ، وإذ كان التنبيه لم يرد ضمن العقوبات التي حددها القانون قم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على سبيل الحصر في المادة ٢٢ منه ، لذلك فإنه لا يجوز اعتباره من قبيل العقوبة التأديبية.

هذا وإذا كانت المادة ٢٣ من القانون سالف الذكر قد أجازت لرئيس مجلس الإدارة التنبيه على مديري وأعضاء الإدارات القانونية ، وأجازت لمدير الإدارة القانونية التنبيه على أعضائها بمراعاة حسن أداء واجباتهم . وأجازت كذلك لمن وجه إليه التنبيه التظلم منه إلى اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة ، فإن هذا ليس من شأنه اعتبار التنبيه من قبيل الجزاءات التأديبية ، إذ لو شاء المشرع اعتباره كذلك لنص على ذلك صراحة في تعداده للعقوبات التأديبية ، واتخاذ مثل هذا القرار ممن له سلطة اتخاذه وتوجيهه إلى الإدارة القانونية في مجموعها ، حيث يملك رئيس مجلس الإدارة ذلك ، أو توجيهه إلى فرد بذاته ، لا يعدو أن يكون من قبيل إبداء الملاحظات

(١) لقد حددت المادة ٢٢ من هذا القانون العقوبات التي يجوز توقيعها على سبيل الحصر ، حيث قررت بأن العقوبات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف الفنية الخاضعة لهذا النظام من درجة مدير عام ومدير إدارة قانونية هي (١) الإنذار (٢) اللوم. (٣) العزل. أما شاغلوا الوظائف الأخرى فيجوز أن توقع عليهم العقوبات الآتية: (١) الإنذار. (٢) الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً في السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة في المرة الواحدة على خمسة أيام. (٣) تأجيل موعد العلاوة الدورية لمدة لا تجاوز ثلاثة شهور. (٤) الحرمان من العلاوة الدورية المستحقة عن سنتين على الأكثر. (٥) الحرمان من الترقية لمدة لا تجاوز سنتين. (٦) العزل من الوظيفة.

من جانب مصدره بما له من سلطة الإشراف والمتابعة دون سبق إجراء التحقيق قبل اتخاذه ، ولو قصد المشرع إلى اعتبار التنبيه عقوبة لما أجاز لمن لا يملك أصلاً توقيع أي جزاء وهو مدير الإدارة القانونية سلطة توقيعه)[1].

الفرع الثاني: تصرف السلطة الرئاسية في التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة الوظيفة

تنتهي الجهة التابع لها العضو المخالف في ضوء التحقيق الذي أجرته معه – بعد فحص الأوراق وسماع الأقوال وتمحيص وجه دفاع العضو المخالف – إلى نتيجة بوجه الرأي في المخالفة المنسوبة للعضو ، بعد استخلاصها استخلاصاً سائغاً من أصول (أوراق ومستندات ودلائل ...) تنتجها مادياً وقانونياً ، وبعد تكييف الواقعة تكييفاً سليماً ، تبرر قناعتها بمخالفة العضو من عدمه.

وفي ضوء السلطة التقديرية المخولة للسلطة الرئاسية في الجهة التي يتبعها العضو المخالف فإن نتيجة الرأي في التحقيق (مذكرة التصرف) تنتهي إما إلى وجه من أوجه التصرف في التحقيق دون توقيع جزاء تأديبي وهي:

سواء حفظ الواقعة ، أو الإحالة إلى النيابة الإدارية أو التفتيش الفني على الإدارات القانونية لاستكمال فحص وتمحيص المخالفة أو الإحالة إلى المحكمة التأديبية لتوقيع جزاء أشد مما تملك الجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه ، أو كانت لا تملك أصلاً تلك الجهة توقيع أي جزاء على العضو التابع لها كأن يكون مديرا عاما أو مدير إدارة قانونية.

وإما تنتهي نتيجة الرأي في التحقيق إلى تقرير مسؤولية العضو وتوقيع الجزاء الملائم.

وهو ما سوف نحاول أن نستعرضه في الغصنين التاليين:

الغصن الأول: أوجه التصرف في التحقيق دون توقيع جزاء تأديبي.

الغصن الثاني: تقرير المسؤولية وتوقيع الجزاء التأديبي.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن قم ٢٥٥٩ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/٩ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ١٤٥.

=وهو ذات ما قررته المحكمة الإدارية العليا أيضاً في حكمها الصادر في ٢٠٠٢/١/١٣ – الطعن رقم ٨٩٢ لسنة ٤٤ ق. عليا – مجلة المحاماة – العدد الثالث – ٢٠٠٣ – صـ ٣٥٢ ، ٣٥٤.

الغصن الأول: أوجه التصرف في التحقيق دون توقيع جزاء تأديبي

قد تنتهي نتيجة الرأي في التحقيق في المخالفة الإدارية أو المسلكية مع أحد أعضاء هذه الفئة أمام الجهة الإدارية الرئاسية التي يتبعها ، إلى أحد أوجه التصرف في التحقيق دون توقيع جزاء تأديبي ، على النحو التالي:

البند الأول: حفظ الواقعة.

البند الثاني: إحالة الواقعة إلى النيابة الإدارية.

البند الثالث: إحالة الواقعة إلى إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية.

البند الرابع: إحالة الواقعة إلى المحكمة التأديبية.

وسوف نستعرض كل وجه من هذه الأوجه على النحو التالي:

البند الأول: حفظ الواقعة:

قد تنتهي سلطة التحقيق من بحث الواقعة وملابساتها إلى حفظ الواقعة ، وقد يكون الحفظ مؤقتاً لعدم كفاية الأدلة ، كما قد يكون الحفظ قطعياً لعدم الصحة ، أو لعدم المخالفة أو لعدم الأهمية ، أو لسابقة الفصل في موضوع المخالفة ، ولا يثر حفظ الواقعة كثيراً من الإشكاليات العملية[1].

البند الثاني: إحالة الواقعة إلى النيابة الإدارية:

في هذه الحالة فإن سلطة التحقيق لم تنته إلى حفظ الواقعة ، وإنما قد ترى أن ظروف وملابسات الواقعة تحتاج إلى مزيد من البحث والتمحيص من قبل جهة قضائية تتمتع بسلطات أوسع مما تملكه الجهة التي يتبعها العضو . فتحيل الأوراق والمخالفة إلى النيابة الإدارية لأعمال شؤونها في المخالفة المنسوبة إلى أحد أعضاء الإدارة القانونية بتلك الجهة التي أحالت الأوراق إلى النيابة الإدارية.

وهنا تعمل النيابة الإدارية شؤونها في الواقعة وتجري تحقيقاتها اللازمة ، شأنها شأن كافة المخالفات التي تتولى مباشرة التحقيق فيها ، ولا تكتفي هنا النيابة الإدارية بما تكون قد أجرته الجهة التي يتبعها العضو المخالف من تحقيقات ، بل يجب عليها

(١) راجع في حفظ الواقعة ، د. لواء/ محمد ماجد ياقوت – المرجع السابق – صـ ٦٠٥.

سماع أقوال العضو المخالف وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يتوافر في هذه التحقيق الذي تتولاه النيابة الإدارية المحال إليها كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية الواجب توافرها في التحقيقات التأديبية بصفة عامة.

وسوف نتناول إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة والتصرف فيه من قبل النيابة الإدارية بقدر من التفصيل عند تناولنا لهذه المسألة في البحث الثاني من هذه الدراسة.

البند الثالث : إحالة الواقعة إلى إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية وأعضائها:

قد تنتهي سلطة التحقيق في المخالفة الإدارية أو المسلكية مع أحد أعضاء هذه الفئة إلى إحالة الأوراق والمخالفة إلى إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل والمنصوص عليها في المادة ٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، باعتبارها هي الجهة صاحبة الاختصاص الأصل بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئة العامة والوحدات التابعة ، خاصة عندما يكون المخالف مما لا تملك أصلاً الجهة الإدارية توقيع أي جزاء تأديبي عليه ، كأن يكون بدرجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية.

وهنا أيضا تعمل إدارة التفتيش الفني شؤونها في الواقعة المحالة إليها ، وتجري بشأنها تحقيقاتها اللازمة شأن كافة المخالفات التي تحال إليها أو التي تكتشفها أثناء متابعة أعمال الإدارات القانونية .

ولا تكتفي إدارة التفتيش الفني بما تكون قد أجرته الجهة التي يتتبعها العضو المحال من تحقيقات ، بل يجب عليها سماع أقوال العضو المحال وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يتوافر في هذه التحقيقات كافة الإجراءات الشكلية اللازمة والضمانات الموضوعية الواجب توافرها في كافة التحقيقات التأديبية بصفة عامة .

وسوف نتناول إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة والتصرف فيه من قبل إدارة التفتيش الفني ، بقدر من التفصيل المناسب عند تناولنا لهذه المسألة في البحث الثالث من هذه الدراسة .

البند الرابع : إحالة الواقعة إلى المحكمة التأديبية:

قد ترى السلطة التي أجرت التحقيق في المخالفة الإدارية أو المسلكية مع أحد أعضاء هذه الفئة إحالته إلى المحكمة التأديبية ، لتوقيع جزاء أشد مما تملك الجهة التي يتبعها العضو المخالف توقيعه عليه ، أو كانت لا تملك أصلا تلك الجهة توقيع أي جزاء تأديبي على العضو المخالف التابع لها ، كأن يكون بدرجة مدير إدارة قانونية أو مديرا عاما لإدارة قانونية .

ويشترط هنا شرطان لازمان يجب توافرهما معا :

الشرط الأول : لابد من الحصول مسبقا على الموافقة وطلب إحالة العضو المخالف إلى المحاكمة التأديبية من قبل الوزير المختص قانونا ، والذي تتبعه الجهة التي يتبعها العضو المخالف المطلوب إحالته إلى المحاكمة التأديبية .

الشرط الثاني : لابد من إحالة الأوراق أولا إلى إدارة التفتيش الفني لإجراء تحقيقاتها فيما هو منسوب إلى العضو المطلوب إحالته إلى المحاكمة التأديبية.

وذلك إعمالا للفقرة الثانية من المادة ٢١ من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ حيث قررت بأنه لا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني .

ولكن يثور التساؤل هنا حول إذا ما انتهى التحقيق من قبل إدارة التفتيش الفني مع العضو المطلوب إحالته إلى المحكمة التأديبية من قبل الجهة التي يتبعها ، إلى عدم مسؤولية العضو عما هو منسوب إليه من قبل الجهة التي يتبعها ... ؟

ونرى هنا أنه لا يمكن إحالة العضو حينئذ للمحاكمة التأديبية . لأنه يشترط قانونا إجراء تحقيق من قبل إدارة التفتيش الفني ، ومن المنطقي والمفترض لزوما أن ينتهي هذا التحقيق من قبل التفتيش الفني إلى مسؤولية العضو ، فإذا انتهى التحقيق من قبل التفتيش الفني إلى عدم مسؤولية العضو ، انتفى إمكانية إحالته حينئذ إلى المحاكمة التأديبية .

مع الأخذ في الاعتبار أنه حال انتهاء التفتيش الفني لإحالة العضو المخالف إلى المحاكمة التأديبية بناء على طلب الوزير المختص ، فإنه يحيل الأوراق إلى النيابة

الإدارية المختصة لتباشر اختصاصاتها ، إذ أن إقامة ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية يكون من قبل النيابة الإدارية .

الفصل الثاني : تقرير المسؤولية وتوقيع الجزاء التأديبي

قد تنتهي نتيجة الرأي في التحقيق في المخالفة الإدارية أو المسلكية مع أحد أعضاء هذه الفئة أمام الجهة الإدارية الرئاسية التي يتبعها ، إلى التقرير بمسؤولية العضو المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي المناسب .

وسوف نتناول هذه المسألة في النقاط التالية :

البند الأول : أساس سلطة توقيع الجزاء من قبل الجهة الإدارية الرئاسية التي يتبعها العضو المخالف.

البند الثاني : الاتجاه الأول للمحكمة الإدارية العليا المؤيد لتوقيع الجزاء التأديبي من قبل الجهة التي يتبعها أحد أعضاء هذه الجهة بناء على تحقيق أجرته تلك الجهة ولم يتوله التفتيش الفني .

البند الثالث : الضوابط التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في اتجاهها الأول المؤيد لتوقيع الجزاء التأديبي من قبل الجهة التي يتبعها العضو بناء على تحقيق أجرته تلك الجهة ولم يتوله التفتيش الفني .

البند الرابع : الاتجاه الثاني للمحكمة الإدارية العليا الرافض لتوقيع الجزاء التأديبي من قبل الجهة التي يتبعها العضو بناء على تحقيق أجرته تلك الجهة ولم يتوله التفتيش الفني .

البند الأول: أساس سلطة توقيع الجزاء من قبل الجهة الإدارية الرئاسية التي يتبعها العضو المخالف:

يوجد العديد من الأسس المبررة لسلطة توقيع الجزاء التأديبي من قبل الجهة الإدارية الرئاسية التي يتبعها العضو المخالف ومنها :

أن نظام التأديب نشأ في كنف سلطة الرئيس الإداري ، واعتبر لأمد طويل مظهرا من مظاهر الإشراف الذي تملكه السلطة الرئاسية في إدارتها للمرافق العامة

وتنظيماتها [١] ، وأداة لتحقيق أهداف هذه المرافق ووجوب انتظام سيرها [٢] ، وسلطة الإشراف تلك إن لم تقترن بجزاءات تأديبية تجردت من قيمتها [٣].

أن الذنب الإداري لا يقاس فقط بمعايير قانونية بحتة ، وإنما يتعين تقييمه على اسس واقعية قد لا يحسن القضاء الحكم عليها ، كبيئة العمل ، ودرجة وعي المواطن المتعامل مع الموظف ، وضغوط العمل ، وثقافة الموظف ودرجته الوظيفية ، وإلى غير ذلك من الأمور المماثلة [٤] ،مما يستحسن ترك تقديره لجهة الإدارة التي يتبعها الموظف المخالف.

الأصل المستقر عليه أن السلطة الإدارية الرئاسية تتمتع بسلطة تقديرية كبيرة في مجال التأديب ، وهو ما يعني أنها تستطيع صرف النظر عنه - أى عن مجازة العامل المخطئ - متى قدرت وفقا لظروف الموظف المخطئ أو لظروف العمل ، وبالتالي فإن التأديب يمكن أن يؤدي إلى نقيض قصده في حين لو تم إسناده إلى جهة خارجية – لا سيما القضاء – فإن السلطة التقديرية سوف تختفي لأن الجهة القائمة بالتأديب سوف تركز على الخطأ ذاته [٥] ، دون مراعاة للظروف المحيطة.

أن إسناد التأديب لجهة غير جهة الإدارة يفقد العقوبة فاعليتها ، لأن فاعلية العقوبة ترتبط بفاعلية التأديب ، وفاعلية التأديب تستوجب اتسامه بالحسم والسرعة ، ومن ثم فإن إسناد التأديب لجهة خارجية يفقد المعاني السابقة محتواها ويقلل فاعليتها ، لأن القرار التأديبي سيأتي عادة متأخراً وبعد أن تكون قد زالت آثار المخالفة [٦].

البند الثاني : الاتجاه الأول للمحكمة الإدارية العليا المؤيد التوقيع الجزاء تأديبي من قبل الجهة التي يتبعها أعضاء هذه الفئة بناء على تحقيق أجرته تلك الجهة ولم يتوله التفتيش الفني إذا كانت المخالفة المنسوبة إلى العضو مخالفة إدارية.

---

(١) ذلك أن التأديب كان ولا يزال عبر مراحل تطوره المختلفة جزأ لا يتجزأ من الوظيفة العامة . راجع:
- Délperée (F.); L' élaboration du droit disciplinaire de la function publique, L.G.D.J., Paris, 1969 , p. 150.
- وراجع أيضاً: د/ ملكية الصروخ – سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراة – حقوق عين شمس – ١٩٨٣ – صـ٩.

(٢) د/ فهمي عزت - سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنة – عالم الكتب – الطبعة الأولى - ١٩٨٤ – صـ١٠٧.

(٣) د/ محمد عصفور : نحو نظرية عامة في التأديب – عالم الكتب – ١٩٦٧ – صـ٢٧.

(٤) د/ رمضان محمد بطيخ – المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقها وقضاء – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٩٩صـ ١٧٥ ، ١٧٦.
وأيضاً: د. سلمان الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الثالث (قضاء التأديب) – دار الفكر العربي – ١٩٨٧ – صـ ٤٥٢.

(٥) د/ فهمي عزت - سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – المرجع السابق – صـ ١١٤.

(٦) راجع: د/ رمضان بطيخ – المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة – المرجع السابق – صـ ١٧٦ ، وراجع أيضاً: د/ سليمان الطماوي – قضاء التأديب – المرجع السابق – صـ ٤٥٢.

لقد أيدت المحكمة الإدارية العليا صراحة توقيع الجزاء التأديبي على أحد أعضاء الإدارات القانونية الخاصة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ من قبل الجهة التي يتبعها بشأن المخالفات الإدارية المنسوبة إليه بناء على تحقيق أجرته تلك الجهة ولم يتوله التفتيش الفني ، ولم تجعل إجراء التفتيش الفني لتحقيق سابق مع العضو المخالف شرطا لصحة صدور قرار الجزاء من قبل الجهة التي يتبعها ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا[1]: (.... أما توقيع عقوبة الإنذار والخصم من المرتب على الأعضاء من غير المدير العام ومدير الإدارة القانونية ، فلم يشترط القانون على الجهة الإدارية عند إنزال هاتين العقوبتين أن يكون ذلك بناء على تحقيق يقوم به التفتيش الفني بوزارة العدل ، ومن ثم فإنه يكفي في هذا الشأن – الأخذ بالأصول العامة في التحقيق والتأديب ، حيث لم يصدر بعد للائحة الخاصة بالتحقيق والتأديب لمديري الإدارات القانونية وأعضائها ..).

وفي حكم آخر ذهبت المحكمة الإدارية العليا [2] إلى أنه نظرا لعدم صدور لائحة تأديب أعضاء ومديري الإدارات القانونية المشار إليها في المادة ٢١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، فإنه يتعين الرجوع لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام فيما يتعلق بإجراء التحقيق مع الطاعن - أحد أعضاء الإدارة القانونية بالشركة المطعون ضدها - وانتهت من ذلك إلى أن: (ومن حيث إنه على هدي ما تقدم وإذ لم يضم في أوراق الطعن الماثل ما يفيد بأن الشركة المطعون ضدها قبل إصدارها القرار التأديبي رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٣ المطعون فيه قد أجرت ثمة تحقيقا كتابيا أو شفهيا مع الطاعن بشأن ما هو منسوب إليه - مخالفات إدارية - كما أن الشركة المذكورة لم تقدم ما يفيد أنها قد أعلنت الطاعن لاستجوابه وأنه – الطاعن – قد تقاعس عن حضور التحقيق أو امتنع عن الإجابة أو تمسك بطلب إحالة التحقيق إلى جهة أخرى .... وبالتالي يكون القرار رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٣ المطعون فيه وقد صدر بغير تحقيق مع الطاعن قد جاء على نحو مخالف للقانون مما يتعين بإلغائه).

ويتضح من هذا الحكم الأخير أن المحكمة الإدارية العليا لم تنته إلى إلغاء القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن لعدم سبق إجراء تحقيق مع الطاعن بمعرفة التفتيش الفني التابع لوزارة العدل ، وهو أحد أعضاء الإدارة القانونية بالشركة المطعون ضدها

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – في الطعن رقم ٦٤٢ لسنة ٣٠ ق – جلسة ١٩٨٦/١٢/١٣ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ١٥٢ ، ١٥٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٧٢٠ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/٢ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ١٤٠ ، ١٤٢.

، وإنما جاء إلغاء القرار المطعون فيه استنادا إلى عدم إجراء الشركة المطعون ضدها لتحقيق كتابي أو شفوي مع الطاعن ، مستوفيا لأركانه وشروطه الشكلية والموضوعية في ضوء أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام بالنسبة للمخالفات الإدارية المنسوبة إليه ، وهو ما يعني إقرار المحكمة الإدارية العليا – ضمنيا - بجواز توقيع الجزاء التأديبي على أعضاء الإدارة القانونية من قبل الجهات التي يتبعونها بناء على تحقيق سابق تجريه تلك الجهة التي يتبعونها بشأن المخالفات الإدارية المنسوبة إليهم ، بشرط أن يكون التحقيق مستوفيا لكافة أركانه وشروطه الشكلية والموضوعية ، ودون اشتراط سبق إجراء تحقيق مع العضو بمعرفة التفتيش الفني على نحو ما ورد بالحكم سالف الذكر .

البند الثالث : الضوابط التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بموجب اتجاهها الأول المؤيد لتوقيع الجزاء التأديبي من قبل الجهة التي يتبعها العضو بناء على تحقيق أجرته تلك الجهة ولم يتوله التفتيش الفني :

إن المحكمة الإدارية العليا لم تنته إلى تأييد توقيع الجزاء التأديبي على أحد أعضاء الإدارات القانونية من قبل الجهات التي يتبعونها بناء على تحقيق تجريه تلك الجهة بدون أي ضوابط أو قيود ، إذ أنها فضلا عن اشتراطها ضرورة استيفاء هذا التحقيق لكافة أركانه وشروطه الشكلية والموضوعية - على النحو السالف البيان في حينه - تشترط أيضا ضرورة توافر بعض الضوابط والقيود القانونية لصحة هذا الجزاء التأديبي الموقع على العضو المخالف .

ومن أهم هذه الضوابط والقيود اللازمة لصحة صدور قرار الجزاء التأديبي ضد أحد أعضاء هذه الإدارة من قبل الجهة التي يتبعها العضو بناء على تحقيق سابق تجريه تلك الجهة . هو ضرورة صدور قرار الجزاء من السلطة المختصة قانونا بهذه الجهة التي يتبعها العضو المخالف ،[1] وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [2]: (.... ومفاد هذا النص أن السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية التي حددتها المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على مدير عام ومدير إدارة قانونية هي للمحكمة التأديبية المختصة ، وبالنسبة لأعضاء الإدارة القانونية من شاغلي الوظائف الأخرى

(١) راجع في الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبي على العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام: المستشار/ مغاوري شاهين – المساءلة التأديبية – مرجع سابق – صـ ٤٤ وما بعدها ، وراجع أيضاً: أ. محمود صالح - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة – المرجع السابق - صـ ٨٩٤ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/٦/٣ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٢٦ – صـ ٢٨ ، ٢٩.

فإن الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المشار إليها في هذه المادة أيضا بصفة عامة للمحكمة التأديبية ، فيما عدا عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب فإن توقيع أي منها يكون للسلطة المختصة بالجهة المنشأة بها الإدارة القانونية ، طالما لم تصدر بعد اللائحة المشار إليها في المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه ، ومن ثم وفي ضوء هذا الوضع تتحد هذه السلطة طبقا لقواعد نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة لواقعة الطعن الماثل. وقد بينت المادة ٨٢ من هذا القانون الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين ومن بينها الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، كما حددت المادة ٨٤ من هذا القانون السلطات المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية ، فجعلت الاختصاص بتوقيع أي من الجزاءات الواردة في المادة ٨٢ منه لمجلس الإدارة بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها ، عدا أعضاء مجلس الإدارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية. ومن حيث إن الطاعن يشغل الدرجة الثانية وقد صدر القرار المطعون عليه بمجازاته بالخصم يومين من أجره ، وأن أصدر هذا القرار هو المندوب المفوض لإدارة الشركة الذي خول سلطات مجلس الإدارة بمقتضى قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم ٢٣١ لسنة ١٩٨٣ ، فمن ثم يكون قرار الجزاء قد صدر ضد الطاعن ممن يملك إصداره ، وطبقا للقواعد المقررة .)

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر حيث ذهبت إلى أن [1] : (ومن حيث إن الثابت من الأوراق في الطعن الماثل أن الطاعن يشغل الدرجة الثانية - أحد أعضاء الإدارات القانونية – وقد صدر القرار المطعون فيه بمجازاته بالإنذار وبخصم نصف يوم من راتبه ، وأن مصدر هذا القرار هو المندوب المفوض لإدارة الشركة ، والذي خول سلطات مجلس الإدارة بمقتضى قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم ٢٣١ لسنة ١٩٨٣ . ومن ثم يكون قرار الجزاء قد صدر ضد الطاعن ممن يملك إصداره وطبقا للقواعد المقررة في هذا الشأن).

ومن أهم هذه الضوابط والقيود اللازمة أيضا لصحة صدور القرار التأديبي ضد أحد أعضاء هذه الإدارات القانونية ، هو ضرورة أن يكون الجزاء الموقع في الحدود المقررة قانونا بموجب المادة ٢٢ من قانون الإدارات القانونية ، وفي النطاق المسموح توقيعه من قبل الجهة التي يتبعها العضو المخالف ، حيث لا تملك تلك الجهة توقيع

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٧٢٠ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/٢ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ١٤٠.

أي عقوبة على شاغلي وظائف مدير عام ومدير إدارة قانونية ، وتكون السلطة المختصة بتوقيع أحد العقوبات المقررة على هذه الفئة هي المحكمة التأديبية ، وبالنسبة لأعضاء الإدارة القانونية من شاغلي الوظائف الأخرى فإن الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المشار إليها في هذه المادة أيضا بصفة عامة للمحكمة التأديبية ، ما عدا عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب ، فإن توقيع أي منهما يكون للسلطة المختصة بالجهة المنشأة بها الإدارة القانونية ، طالما لم تصدر لائحة تأديب أعضاء ومديري الإدارات القانونية [١] .

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن [٢]: (.... ومن حيث إن قانون الإدارات القانونية يعتبر من القوانين الخاصة التي تنظم شؤون أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، ولا يرجع إلى قانون التوظف العام " قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ " الذي كان ساريا وقت حدوث الوقائع محل المخالفات – إلا فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، ولما كان هذا القانون قد حدد العقوبات التي يجوز توقيعها على المخاطبين به ونص في المادة ٢٢ منه – السابق بيانها - بالنسبة لعقوبة الخصم من المرتب ألا تزيد تلك العقوبة على خمسة عشر يوما في السنة ، وألا تزيد مدة العقوبة في المرة الواحدة على خمسة أيام بالنسبة لشاغلي الوظائف الفنية الأدنى من درجة مدير إدارة قانونية – وتطبيق حكم هذا النص يوجب ألا يوقع على عضو الإدارة القانونية – في المرة الواحدة عقوبة الخصم أكثر من خمسة أيام ، وإلا كان الجزاء مخالفا للقانون).

البند الرابع : الاتجاه الثاني للمحكمة الإدارية العليا الرافض لتوقيع الجزاء التأديبي من قبل الجهة التي يتبعها العضو بناء على تحقيق أجرته تلك الجهة ولم يتوله التفتيش الفني:

في تحول جذري ولت المحكمة الإدارية العليا وجهها نحو توجه آخر بشأن إقرار توقيع الجزاء التأديبي على أحد أعضاء الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ من قبل الجهة المنشأة بها تلك الإدارة القانونية ، بناء تحقيق أجرته تلك الجهة دون أن يسبق قرار الجزاء إجراء تحقيق من قبل التفتيش

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/٦/٣ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ٢٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٩١١ ، ١٩٣٨ لسنة ٣٨ ق. عليا – جلسة ١٩٩٤/٣/١ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٤١ ، صـ ٤٣٠ ، ٤٣١.

الفني ، حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى عدم جواز توقيع أي جزاء تأديبي – من الجزاءات المقررة – على أحد أعضاء الإدارات القانونية من قبل الجهة التي يتبعها ، دون أن يسبق توقيع هذا الجزاء إجراء تحقيق يتولاه التفتيش الفني ، سواء كانت المخالفة المنسوبة إدارية أو فنية ، وحتى وإن سبق وأن أجرت الجهة تحقيقاتها بشأن المخالفة المنسوبة إلى عضو الإدارة القانونية.

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [١] : (أن المشرع قد قصد توفير الحماية لمديري وأعضاء الإدارات القانونية ، بأن أناط مسؤوليتهم للتفتيش الفني للإدارات القانونية ، وهي إدارة تابعة لوزارة العدل ، وعليه فإن أي قرار تأديبي يصدر في مواجهتهم يجب أن يسبقه تحقيق من إدارة التفتيش الفني سالفة البيان ، وعليه يكون القرار الصادر من الهيئة المطعون ضدها بمجازاة الطاعن بعقوبة الإنذار وخصم أجر يومين من مرتبه قد لحقه البطلان لعدم قيامه على تحقيق تولاه أحد أعضاء التفتيش الفني ، وهذا الإجراء هو إجراء جوهري لازم قبل صدور القرار المطعون فيه).

وفي حكم آخر أكدت الحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه الثاني، وأفصحت فيه عن الأساس الذي استندت إليه في توجهها الأخير ، إذ انتهت إلى أنه لا يقتصر دور التفتيش الفني على التحقيق مع عضو الإدارة القانونية عندما يطلب منه التحقيق تمهيداً لإقامة الدعوى التأديبية ، ذلك لأن المقصود بإقامة الدعوى التأديبية - التي يشترط إجراء تحقيق سابق عليها من قبل التفتيش الفني – هو تحريك المسؤولية التأديبية الذي يبدأ بالتحقيق ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [٢]: (ومن حيث إنه عن موضوع الطعن فإن المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالهيئات العامة والمؤسسات العامة تنص على أن تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها وبإجراءات ومواعيد التظلم – مما قد يوقع عليهم من جزاءات ، لائحة يصدرها وزير العدل بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة ٧ من هذا القانون ، ويجوز أن تتضمن هذه اللائحة بياناً بالمخالفات الفنية والإدارية التي تقع من مديري الإدارات القانونية وأعضائها ، والجزاءات المقررة لكل منها والسلطة المختصة بتوقيعها - ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨١٦ لسنة ٣٢ ق. عليا – جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥ ، مشار إليه: د/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – منشأة المعارف – طبعة ٢٠٠٤ – صـ ٩٠٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٤٦٦ لسنة ٣٩ ق. عليا – ج ١٩٩٦/١١/٢٦ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ١٩٩٨ – ج ٤١ – صـ ٤٢٧ ، ٤٢٨.

الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني ، وقد استهدف المشرع بهذا النص تحقيق هدف أساسي هو إقامة نظام تأديبي خاص لأعضاء الإدارات القانونية ، بغية سلامة التحقيق ، وتحقيق حماية جوهرية لهم ؛ لما تتمتع به إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل من استقلال بطبيعة تشكيلها ، وما تتصف به من تخصص موضوعي بنشاط تلك الإدارات ، وجعل لها المشرع مسؤولية تحريك الدعوى التأديبية قبل أعضاء الإدارات القانونية ، ولا يقتصر دور التفتيش الفني على التحقيق مع عضو الإدارة القانونية عندما يطلب منه التحقيق ، تمهيدا لإقامة الدعوى التأديبية ، ذلك أن المقصود بإقامة الدعوى التأديبية الواردة في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ تحريك المسؤولية التأديبية الذي يبدأ بالتحقيق ، وتأسيساً على ما تقدم يكون القرار الصادر من الشركة الطاعنة بمجازاة المطعون ضده بعقوبة الإنذار وخصم ثلاثة أيام من راتبه قد لحقه البطلان لعدم قيامه على تحقيق تولاه أحد أعضاء التفتيش الفني).

كما أكدت المحكمة أيضا في حكم آخر هذا الاتجاه الثاني لها ، وقضت فيه ببطلان قرار الجزاء الموقع من الشركة المطعون ضدها على الطاعن – أحد أعضاء الإدارات القانونية بناء على تحقيق أجرته الشركة الطاعنة - دون أن يسبق قرار الجزاء تحقيق يجرى مع العضو من قبل إدارة التفتيش الفني ، سواء كانت المخالفة المنسوب إليه إدارية أو فنية، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [1] (..... ومن صور الضمانات المقررة لأعضاء الإدارات القانونية ، وجوب إجراء التحقيق معهم بشأن ما ينسب إليهم من مخالفات إدارية أو فنيه خلال عملهم القانوني بواسطة إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل ، ومن ثم فإن من شأن إغفال هذا الإجراء عند مساءلة أعضاء الإدارات القانونية يعد إغفالاً لإجراء جوهري يترتب عليه بطلان القرار التأديبي ، نظرا لما ينطوي عليه التحقيق مع هؤلاء الأعضاء من أية جهة أخرى غير إدارة التفتيش الفني من مساس بضمانة جوهرية ، واعتداء على اختصاص إدارات التفتيش الفني ، التي أناط بها المشرع - دون غيرها - مهمة إجراء هذا التحقيق ، وذلك دون أن يعلق هذا الاختصاص على صدور لائحة التحقيقات والجزاءات بالنسبة لأعضاء الإدارات القانونية من وزير العدل ، ذلك لأنه يتعين التفرقة ما بين الاختصاص بإجراء التحقيق ، والإجراءات المنظمة لهذا التحقيق ، وأنه ولئن كان

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٠٢٤ لسنة ٣٩ ق. عليا – جلسة ١٩٩٧/٩/٤ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ١٩٩٨ – ج ٤١ – صـ ٤١٩ ، ٤٢٠.

المشرع أناط بوزير العدل مهمة إصدار لائحة تنظيم الإجراءات المتعلقة بالتحقيق والنظام التأديبي لأعضاء الإدارات القانونية ، إلا أن المشرع لم يترك لتلك اللائحة تحديد الجهة المختصة بإجراء التحقيق ، وإنما حدد تلك الجهة بأنها إدارة التفتيش الفني ، وبالتالي فإن كل قرار تأديبي بمجازاة أحد أعضاء الإدارات القانونية يصدر بناء على تحقيق لا يجري عن طريق إدارة التفتيش الفني لأعضاء الإدارات القانونية يكون باطلا لمخالفته لأحكام القانون).

وانتهت المحكمة من ذلك إلى أن: (ومن حيث إنه لما سبق وكان القرار المطعون فيه قد تضمن مجازاة المطعون ضده بخصم ثلاثة أيام من راتبه قد بني على تحقيق أجرته الشركة الطاعنة ، مع أن المطعون ضده يشغل إحدى وظائف الإدارة القانونية بالشركة – فإن هذا القرار يكون مخالفا للقانون جديرا بالإلغاء ، وإذ ذهب الحكم المطعون عليه هذا المذهب فإنه يغدو مطابقا لصحيح حكم القانون ويصبح الطعن عليه غير مستند إلى أساس من الواقع والقانون حريا بالرفض).

وهو ذات ما أيدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ٥٣٨٢ لسنة ٤٣ ق. عليا وبذات الأسس ، حيث قضت بأن [١]: (..... ومن صور الضمانات المقررة لأعضاء الإدارات القانونية ، وجوب إجراء التحقيق معهم بشأن ما ينسب إليهم من مخالفات إدارية أو فنيه خلال عملهم القانوني بواسطة إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل ، ومن ثم فإن من شأن إغفال هذا الإجراء عند مساءلة أعضاء الإدارات القانونية يعد إغفالاً لإجراء جوهري يترتب عليه بطلان القرار التأديبي ، نظراً لما ينطوي عليه التحقيق مع هؤلاء الأعضاء من أية جهة أخرى غير إدارة التفتيش الفني من مساس بضمانة جوهرية ، واعتداء على اختصاص إدارات التفتيش الفني ، التي أناط بها المشرع - دون غيرها - مهمة إجراء هذا التحقيق ، وذلك دون أن يعلق هذا الاختصاص على صدور لائحة التحقيقات والجزاءات بالنسبة لأعضاء الإدارات القانونية من وزير العدل).

ويؤيد البعض [٢] بحق هذا الاتجاه الأخير للمحكمة الإدارية العليا ، ويرى أن هذا الاتجاه الأخير مهم جدا ، لأنه جعل توقيع أي جزاء - حتى من تلك الجزاءات التي تملك توقيعه الهيئة العامة أو شركة القطاع العام - على عضو الإدارة القانونية يجب أن يسبقه تحقيق بمعرفة أحد أعضاء التفتيش الفني بوزارة العدل ، فلا يقتصر دور

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥٣٨٢ لسنة ٤٣ ق. عليا – جلسة ٢٠٠١/١/٧ – غير منشور.
(٢) د/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – منشأة المعارف – طبعة ٢٠٠٤ – صـ ٩٠٤.

التفتيش الفني على التحقيق مع عضو الإدارة القانونية عندما يطلب منه التحقيق تمهيدا لإقامة الدعوى التأديبية ، ويمثل هذا الاتجاه عدولا عن اتجاه سابق للمحكمة الإدارية العليا بجواز توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب على أعضاء الإدارات القانونية بناء على تحقيق لا يشترط أن يتولاه التفتيش الفني بوزارة العدل ، متى كانت المخالفة المنسوبة للعضو مخالفة إدارية.

ونؤيد من جانبنا هذا الاتجاه الأخير للمحكمة الإدارية العليا لما يلي :

أن القول بالتفرقة بين المخالفات الإدارية وبين المخالفات الفنية ، بحيث نقر للجهة التي يتبعها العضو أن توقع الجزاء المقرر في ضوء ما نصت عليه المادة (٢٢) من قانون الإدارات القانونية مما تملك تلك الجهة (جزاء الإنذار والخصم من المرتب) توقيعه على العضو ، بناء على تحقيق تجريه تلك الجهة إذا كانت المخالفة إدارية ، ولا نقر ذلك إذا كانت المخالفة فنية ، أمر يثير كثيرا من الصعوبات العملية ، لأن بعض المخالفات الإدارية التي يأتيها العضو تكون أثناء ممارسة أعمال وظيفته القانونية ، والتمييز بينهما في هذا المقام يكون بغير مقتض ، ويمس استقلال هؤلاء الأعضاء في ممارسة اختصاصاتهم الفنية دون جدال ، ويخل بالضمانات المقررة لتلك الفئة الخاصة على حد تعبير المحكمة الإدارية العليا على النحو سالف البيان.

أن الأولى – كما قررت بذلك أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الاتجاه الأخير – حماية هؤلاء الفئة أثناء ممارسة أعمالهم ، باعتبارها من المهام الرئيسة في خدمة سيادة القانون بالنسبة للجهات التي يعملون بها ، وهو ما يقتضي التوسع في نطاق حماية استقلالهم في مواجهة الرئاسة الإدارية التنفيذية لهم ، ومن أخص هذه الضمانات الأولى بالرعاية والتطبيق ، ضرورة وجوب إجراء التحقيق معهم بشأن ما ينسب إليهم من مخالفات سواء كانت إدارية أو فنية خلال ممارسة مهام عملهم القانوني بواسطة إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل ، باعتبارها هي الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بمساءلتهم ، استنادا إلى هذا التنظيم القانوني الخاص بمساءلتهم في ضوء أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، على النحو سالف البيان.

ونخلص مما تقدم :

أن هذا الاتجاه الأخير للمحكمة الإدارية العليا يقضي بوجوب إجراء التحقيق مع أعضاء الإدارات القانونية ومديريها من قبل إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل

في كافة المخالفات الإدارية والفنية المنسوبة إليهم - على حد سواء - خلال عملهم القانوني قبل صدور قرار الجزاء الموقع عليهم من قبل الجهات التي يتبعونها هؤلاء الأعضاء، وإلا عد ذلك الجزاء باطلاً قانوناً، ولا يكتفي بديلا عن هذا التحقيق سبق قيام تلك الجهات بإجراء تحقيقاتها بشأن ما ينسب إلى هؤلاء الأعضاء من مخالفات إدارية.

ومن نافلة القول فإننا نري أن هذا الاتجاه الأخير - من وجهة نظرنا - لا يعني سلب ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة بالنسبة للجهات التي يتبعونها بشأن ما ينسب إليهم من مخالفات إدارية، بل إن مقتضى إعمال وتطبيق هذا الاتجاه الأخير، أنه إذا قامت الجهة التي يتبعها أحد أعضاء الإدارات القانونية المنشأة بتلك الجهة بالتحقيق في مخالفة إدارية أو مسلكية منسوبة إلى أحد أعضاء هذه الفئة، وتبين لها جدية الاتهام المنسوب إلى هذا العضو، وجب عليها بأن تحيل لزوما تلك الواقعة وهذا الاتهام إلى إدارة التفتيش الفني لإجراء تحقيقاتها بشأنها، ولا يجوز حينئذ أن تكتفي تلك الجهة بتحقيقاتها التي انتهت إلى ثبوت مخالفة العضو، وأن تصدر قرار الجزاء التأديبي دون سبق إجراء التحقيق اللازم من قبل إدارة التفتيش الفني، وإلا عد ذلك القرار باطلا، في ضوء هذا الاتجاه الأخير للمحكمة الإدارية العليا، والذي نؤيده لما سبق بيانه وتأكيده.

خلاصة المبحث الأول:

لقد تبين لنا من خلال هذا المبحث أنه وان كانت إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل ، هي الجهة المختصة بولاية التحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة ، في ضوء إفراد المشرع بتنظيم أسلوب خاص بمساءلتهم بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، إلا أنه وبما أن أعضاء ومديري هذه الإدارات من العاملين بهذه المؤسسات والهيئات وشركات القطاع العام ، وفي ضوء عدم صدور لائحة تأديب أعضاء ومديري الإدارات القانونية المشار إليها بالمادة ٢١ من قانون الإدارات القانونية سالف الإشارة ، وبالتالي كان من المقبول خضوعهم لسلطة وولاية التحقيق والمساءلة التأديبية أمام السلطات الإدارية الرئاسية في هذه الجهات التي يعملون فيها ، بشرط عدم الإخلال بالأحكام والضمانات المقررة لحماية هذه الفئة الوظيفية الخاصة بموجب أحكام قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

وقد اتضح من خلال هذا المبحث أن أساس ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة الخاصة أمام تلك السلطات الإدارية الرئاسية يستند إلى طبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط بين هؤلاء الفئة وبين الجهات التي يعملون بها ، باعتبارها علاقة تنظيمية عامة يحكمها القوانين واللوائح المنظمة والمعمول بها في تلك الجهات ، وأن النطاق الشخصي لهذه الولاية يقتصر على أعضاء الإدارات القانونية عدا شاغلي درجة مدير عام ومدير إدارة قانونية ، كما أن النطاق الموضوعي لهذه الولاية يقتصر على المخالفات الإدارية والمسلكية المنسوبة إلى أحد أعضاء هذه الإدارات ، دون المخالفات الفنية والتي يعهد بولاية التحقيق بشأنها إلى إدارة التفتيش الفني ، ودون المخالفات المهنية النقابية والتي يعهد بالتحقيق بشأنها إلى المجلس الخاص المشار إليه في المادة ١٠٦ من قانون المحاماة .

كما اتضح لنا من خلال هذا المبحث أنه يجب على تلك الجهات الإدارية الرئاسية أن تراعي في تلك التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء الإدارات القانونية المنشأة بها ، توافر كافة الشروط والضمانات الشكلية والموضوعية ، القانونية منها والقضائية – التي ابتدعها القضاء – المقررة بشأن التحقيقات التأديبية بصفة عامة .

وبالنسبة لأوجه التصرف من قبل تلك السلطات الرئاسية في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الإدارات القانونية ، فقد تبين أن أوجه التصرف في تلك التحقيقات دون توقيع جزاء تأديبي على العضو ، لا تخرج عن حفظ الواقعة مؤقتا أو قطعيا – أياً كان مقتضاه - أو الإحالة لإدارة التفتيش الفني أو للنيابة الإدارية لإجراء مزيد من الفحص وتمحيص الواقعة المحالة إليها من قبل السلطة الرئاسية للعضو.

كما يمكن للجهة الرئاسية الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بحسب الأحوال ، إذا كانت تستهدف توقيع جزاء أشد مما تملك الجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه ، أو كانت لا تملك تلك الجهة أصلاً سلطة توقيع أي جزاء عليه كأن يكون بدرجة مدير عام ومدير إدارة قانونية ، وذلك في ضوء ما تنتهي إليه نتيجة تصرفها في التحقيق مع العضو المخالف .

ولا تثير أوجه التصرف دون توقيع جزاء من قبل تلك السلطات الرئاسية ، في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة كثيرا من الصعوبات العملية على النحو سالف البيان.

ولكن بالنسبة لتقرير السلطة الإدارية الرئاسية بمسؤولية العضو وتوقيع الجزاء التي تملك توقيعه على العضو – جزاء الإنذار والخصم من المرتب فقط في ضوء نص المادة ٢٢ ، ٢٣ من قانون الإدارات القانونية – بناء على التحقيقات التي أجرتها معه ، فقد تبين لنا أن هذا المنحى لم يسلم من كثير من الصعوبات والتوجهات القضائية المختلفة.

إذ تبين لنا أن المحكمة الإدارية العليا قد أجازت في بادئ الأمر توقيع السلطة الرئاسية جزاء – مما تملك توقيعه تلك الجهة - على العضو بناء على التحقيقات التي أجرته معه تلك السلطة الإدارية الرئاسية ، ودون اشتراط سبق إجراء التحقيق مع العضو من قبل إدارة التفتيش الفني متي كانت المخالفة المنسوبة إلى العضو مخالفة إدارية.

ثم ما لبثت أن ولت المحكمة الإدارية العليا وجهها نحو توجه آخر في العديد من الأحكام الصادرة في هذا الشأن ، حيث انتهت فيها إلى بطلان قرارات الجزاء الصادرة من قبل السلطات الإدارية الرئاسية ضد أعضاء الإدارات القانونية التابعة لها ، بناء

على تحقيقاتها التي أجرتها تلك الجهات والسلطات الرئاسية ، ودون إجراء تحقيق سابق من قبل إدارة التفتيش الفني ، وذلك استنادا إلى أن سبق إجراء إدارة التفتيش الفني لتحقيق من قبلها في الواقعة قبل إصدار هذا الجزاء من قبل السلطات الرئاسية ، هو شرط وإجراء جوهري وضروري ولازم قبل صدور أي قرار جزائي ضد أحد أعضاء الإدارات القانونية ، عن كافة المخالفات الإدارية والفنية – على حد سواء – التي تنسب إليهم خلال عملهم القانوني ، وهو ما أيدناه توسيعا لنطاق إعمال ضمانات حماية استقلال أعضاء هذه الفئة الوظيفة الخاصة ، في مواجهة السلطات الإدارية الرئاسية بالجهات التي يعملون بها ، أثناء ممارسة أعمالهم في خدمة سيادة القانون وحماية الأموال العامة بتلك الجهات.

المبحث الثاني: اختصاص النيابة الإدارية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣

لقد سبق القول بأن المشرع قد أفرد بتنظيم أسلوب خاص بمساءلة أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة ، بحيث جعل إدارة التفتيش الفني على قطاع الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل ، هي صاحبه الاختصاص الأصيل بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الإدارات وذلك بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

ومع ذلك فإن هيئة النيابة الإدارية وفي ضوء أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية[١] ، قد امتدت باختصاصاتها ووسعت من سلطاتها ، بحيث أخضعت أعضاء الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ لولايتها التأديبية ، وقررت بسط سلطتها في التحقيق والمساءلة التأديبية لأعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة ، بشرط عدم الإخلال بالضمانات المقررة لأعضاء هذه الفئة بموجب أحكام قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ .

وعلى الرغم من أن المحكمة الإدارية العليا قد شايعت بسط النيابة الإدارية لولايتها في التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة ، وقررت بصحة الجزاء الصادر من الجهة التي يتبعها أعضاء هذه الفئة عما نسب إليهم من مخالفات بناء على تحقيقات تولتها النيابة الإدارية ، إلا أنها عادت وارتدت عن هذا النهج وصرحت ببطلان كافة الجزاءات التي توقع من الجهة التي يتبعها أعضاء هذه الفئة عما نسب إليهم من مخالفات ، ما دمت لم يسبق توقيع هذا الجزاء تحقيق من قبل إدارة التفتيش الفني . حتي وإن سبق وأن أجرت النيابة الإدارية تحقيقاتها بشأن ما نسب إلى العضو المخالف قبل إصدار قرار الجزاء.

لذا كان من الضروري أن نستعرض في هذا المبحث أساس ونطاق بسط النيابة الإدارية لولايتها في التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية ذات الطبيعة الخاصة ، ثم نستعرض بعد ذلك الضوابط الخاصة بإجراء التحقيق

(١) راجع في نظام النيابة الإدارية واختصاصاتها ، د/ عبد الفتاح بيومي حجازي - أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى - ١٩٩٤ - صـ ٤٦ وما بعدها.

التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية ، وكذا أوجه تصرف النيابة الإدارية في هذا التحقيق ، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: أساس ونطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام النيابة الإدارية.

المطلب الثاني: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية وأوجه تصرفها فيه.

المطلب الأول: أساس ونطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام النيابة الإدارية

سوف نستعرض أولاً الأسس المبررة لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام النيابة الإدارية ، وموقف المحكمة الإدارية العليا منها ، ثم نعرج ثانياً لبيان نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام النيابة الإدارية ، وأيضاً موقف المحكمة الإدارية العليا من هذا النطاق ، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: أساس ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام النيابة الإدارية.

الفرع الثاني: نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام النيابة الإدارية.

الفرع الأول: أساس ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام النيابة الإدارية [١]

بمقتضي القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ نشأ في مصر نظام النيابة الإدارية ، وقد قام هذا القانون على أساس توحيد جهات التحقيق المختلفة في هيئة واحدة ، مستقلة عن الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، حتي يتحقق حيدة المحققين وبعدهم عن تأثير كبار الموظفين في الوزارات والمصالح التي يتبعونها [٢].

---

(١) إن البحث عن الأسس والتأصيل القانوني والفقهي لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئات أمام النيابة الإدارية يثير صعوبة بالغة ، نظراً لأن الأحكام الصادرة في هذا الشأن والمقرة لولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام النيابة الإدارية لم تشر صراحة إلى هذا الأساس وإنما يستفاد ضمنياً من تلك الأحكام.

(٢) د. لواء/ محمد ماجد ياقوت – المرجع السابق – ص ٥٣٦.

والنيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تمارس سلطتها في الفحص والتحري والتحقيق عن المخالفات المنوطة بها طبقاً لأحكام القانون ، وهي الأمينة على الدعوى التأديبية ، فتتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية ، كما تباشر الطعون في أحكام هذه المحاكم أمام المحكمة الإدارية العليا ، وهي النائبة عن أداة الحكم في تعقب المخالفات التأديبية التي تقع من العاملين بالجهات التي يسري عليها قانون إنشائها ، مستهدفة حماية المال العام ، وتحقيق وصول الخدمات للمواطنين ، واكتشاف أوجه القصور في النظم والإجراءات الإدارية [١].

ولقد أعيد تنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ [٢] بشأن إعادة تنظيم النيابة والمحاكمات التأديبية ، والذي جعل منها هيئة مستقلة ملحقة برئيس الجمهورية ، ثم نقلت تبعيتها بعد ذلك لوزير العدل بموجب القرار رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٨ ، وهو ما أكده القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

وقد عددت المادة (٣) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ اختصاصات هيئة النيابة الإدارية حيث نصت على أن: (مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال ما يلي:

إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.

فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

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

وبما أن النيابة الإدارية تختص بولاية التحقيق التأديبي - دون الإخلال بحق الجهات الإدارية في الفحص والتحقيق - بالنسبة لكافة المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها أو التي تقدم إليها شكاوى وتبليغات بشأنها بالنسبة لكافة العاملين بالجهاز الإداري للدولة والمصالح والوزارات الحكومية ووحدات الحكم المحلي في

(١) د/ أحمد رفعت خفاجي - رسالة النيابة الإدارية في مكافحة الانحراف ومقاومة التسيب - مجلة الأمن العام - العدد ١١٠ لسنة ١٩٨٥ - صـ ١٤.

(٢) منشور الجريدة الرسمية - في ١٩٥٨/٨/٢٤ - العدد ٢٤ مكرر.

ضوء القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وبموجب أحكام المادة ٧٩ مكرر [١] من قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، السابق ، وبموجب المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ [٢].

كما أن النيابة الإدارية بموجب المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ [٣]

المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١ تختص بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين بالهيئات العامة وبشركات القطاع العام [٤].

وبالتالي فإن القاعدة العامة إذا في مجال ولاية التحقيق التأديبي – في ضوء ما سبق – مع العاملين بالمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام ، شأن سائر العاملين المدنيين بالدولة - بالنسبة لكافة المخالفات الإدارية والمالية - تنعقد للنيابة الإدارية ، دون الإخلال بحق الجهات الإدارية الرئاسية في الفحص والتحقيق في ضوء القوانين والأحكام المنظمة.

لذا نري بأن الأساس المبرر لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة الوظيفة الخاصة – أعضاء الإدارات القانونية - أمام النيابة الإدارية يستند إلى طبيعة ولايتها العامة في مجال التحقيق والمساءلة التأديبية مع كافة العاملين في المؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام والوحدات التابعة ، شأن سائر العاملين المدنيين بالدولة والوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الحكم المحلي ، وذلك في ضوء عدم صدور اللائحة الخاصة بالتحقيق وتأديب مديري وأعضاء الإدارات القانونية المشار إليها بالمادة (٢١) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

---

(١) نصت المادة ٧٩ مكرر على اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا . كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة في البندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) تنص المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن تختص النيابة الادارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية ، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب =عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة او المساس بها ، كما تتولى التحقيقات في المخالفات الأخرى التي تحال إليها.

(٣) نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على أن تسري أحكام المواد من ٣ إلى ١٢ ، ١٤ ، ١٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على ما يلي:

العاملون بالهيئات العامة ... ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية استثناء بعض الهيئات من تطبيق أحكام هذا القانون.

العاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية.

العاملون في شركات القطاع العام أو الشركات التي تسهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبه لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدني من الأرباح.

(٤) تنظم الهيئات العامة بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، وتنظم المؤسسات العامة بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ ، وقد حلت هيئات القطاع العام بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ محل المؤسسات العامة التي ألغيت بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، وبموجب قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ حلت الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ، كما حلت الشركات التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هيئات القطاع العام.

خاصة وأن المادة الثانية من مواد إصدار قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ قد نصت على أنه: (لا يترتب على تطبيق أحكام القانون المرفق ، الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة في قوانينها ولا بأحكام قانون المحاماة).

وبالرجوع لأحكام المحكمة الإدارية العليا نجدها قد أشارت – ضمنياً – إلى هذا الأساس المخول – للنيابة الإدارية – ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة ، حيث صرحت بأنه نظراً لعدم صدور اللائحة الخاصة بالتحقيق والتأديب لمديري وأعضاء الإدارات القانونية ، فإنه يكفي الأخذ بالأصول العامة في التحقيق والتأديب ، لذلك أجازت توقيع عقوبة الإنذار والخصم من المرتب على أحد أعضاء الإدارات القانونية بناء على تحقيق أجرته النيابة الإدارية ، دون اشتراط أن يسبق توقيع الجزاء تحقيق من قبل التفتيش الفني بوزارة العدل ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [1] : (أما توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب على الأعضاء من غير المدير العام ومدير الإدارة القانونية فلم يشترط القانون على الجهة عند إنزال هاتين العقوبتين أن يكون ذلك بناء على تحقيق يقوم به التفتيش الفني بوزارة العدل – ومن ثم فإنه يكفي في هذا الشأن – الأخذ بالأصول العامة في التحقيق والتأديب ، حيث لم تصدر بعد اللائحة الخاصة بالتحقيق والتأديب لمديري الإدارات القانونية وأعضائها – فلما ما سلف بيانه يكون توقيع هاتين العقوبتين بناء على تحقيق تجريه النيابة الإدارية .....).

الفرع الثاني: نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية

لا يثير تحديد النطاق الشخصي هنا كثيرا من الصعوبات ، نظراً لأن تحديد الأشخاص الخاضعين لولاية التحقيق التأديبي أمام هيئة النيابة الإدارية من أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ يعتبر في ضوء نص المادة ٢٣ من هذا القانون من الوضوح بمكان ، حيث قررت هذه المادة بأنه لا يجوز توقيع أية عقوبات على شاغلي وظائف مدير عام ومدير إدارة قانونية إلا بحكم تأديبي ، وبما أن المادة ٢١ من ذات القانون تشترط لإقامة الدعوى التأديبية ضرورة إجراء تحقيق سابق يتولاه أحد أعضاء إدارة التفتيش الفني ، وإلا عدت الدعوى

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٦٤٢ لسنة ٣٠ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/١٣ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٢٦ – صـ ١٥٢ ، ١٥٣.

التأديبية غير مقبولة ، وبالتالي يستفاد من ذلك بأنه بالنسبة لشاغلي درجة مدير عام ومدير إدارة قانونية ، فإن النيابة الإدارية لا تملك ولاية التحقيق التأديبي معهم ، لخضوع شاغلي هاتين الدرجتين لولاية التحقيق التأديبي قبلهم أمام إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل فقط [١] ، بخلاف باقي أعضاء الإدارات القانونية.

ولكن محل الخلاف هو تحديد النطاق الموضوعي لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الإدارات القانونية أمام النيابة الإدارية.

ويقصد بذلك تحديد نوع المخالفات التأديبية التي يمكن مساءلة أعضاء هذه الفئة عنها أمام هيئة النيابة الإدارية.

وقد سبق التفرقة بين المخالفات الإدارية والمخالفات المسلكية والمخالفات النقابية ، وأيضاً المخالفات الفنية [٢].

لذا يثور التساؤل حول أي هذه المخالفات يمكن مساءلة أعضاء الإدارات القانونية عنها أمام هيئة النيابة الإدارية ؟

وسوف نتناول الإجابة على هذا التساؤل في الفصلين التاليين:

الفصل الأول: الوضع في ظل أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والأحكام المنفذة له.

الفصل الثاني: موقف المحكمة الإدارية العليا من هذه المسألة.

الفصل الأول: الوضع في ظل أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والأحكام المنفذة له :

لقد نصت المادة (٦) من هذا القانون على أن: (تمارس الادارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ، فلا يجوز التدخل لديها في كل ما يتعلق بمباشرة هذه الاختصاصات بغير الطريق الذي رسمه القانون، ولا يخضع مديرو وأعضاء هذه الإدارات في مباشرتهم لأعمالهم الفنية إلا لرؤسائهم المتدرجين وفقا لأحكام هذا القانون.

ولا يخل ذلك بسلطة رئيس مجلس إدارة الجهة المنشأة فيها الإدارة القانونية في الإشراف والمتابعة ، لسرعة إنجاز الأعمال المحالة إليها ، وفي تقرير استمرار السير في

(١) راجع ذلك: د/ شعبان أحمد رمضان – ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية – المرجع السابق – صـ ٦١.
(٢) راجع ذلك: الفرع الثاني – المطلب الأول من المبحث الأول من هذه الدراسة .

الدعاوي والصلح فيها أو التنازل عنها ، وممارسة اختصاصاته الأخرى طبقاً للقواعد المقررة في هذا القانون).

كما نصت المادة (٩) من هذا القانون على أن: (تشكل إدارة للتفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها ، من عدد كاف من المفتشين يندبون من بين أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار ورئيس محكمة ، أو ما يعادلها ، ومن بين المديرين العامين والمديرين بالإدارات القانونية ، وتكون تابعة لوزير العدل ...).

وقد نصت المادة (٢) من قرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ بإصدار لائحة التفتيش الفني على الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام على أن: (تختص إدارة التفتيش الفني:

أ- بالتفتيش على سير العمل الفني وانتظامه بجميع الإدارات القانونية .....).

وبالتالي يمكن القول بأنه يستفاد من تلك النصوص جميعها بأن المخالفات الإدارية والمسلكية المنسوبة لأعضاء الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، تدخل ضمن نطاق ولاية التحقيق التأديبي عنها أمام النيابة الإدارية ، دون المخالفات الفنية المتعلقة بمباشرة الأعمال القانونية - لهذه الفئة - فإنها تخضع لولاية التحقيق التأديبي عنها أمام إدارة التفتيش الفني فقط.

الفصل الثاني: موقف المحكمة الإدارية العليا من النطاق الموضوعي لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية

لقد أيدت المحكمة الإدارية العليا اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي مع أعضاء الإدارات القانونية عن المخالفات الإدارية المنسوبة إليهم دون المخالفات الفنية ، حيث أيدت إجراء النيابة الإدارية لتحقيقاتها التأديبية مع العضو المخالف - أحد أعضاء الإدارات القانونية - عما نسب إليه من مخالفات إدارية ، وتوقيع الجهة الإدارية الجزاء عليه بناء على هذه التحقيقات ، في ضوء ما تملك توقيعه على أعضاء هذه الفئة ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [1]: (... ومن حيث إن الثابت بالأوراق أن الطاعن وهو مدير الشؤون القانونية بمكتب التأمينات الاجتماعية بالتل الكبير - ليس مدير عام ولا مدير إدارة قانونية - قد تولى مباشرة العمل في ذات

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٢٣٥ لسنة ٣٠ ق. عليا - ج ١٩٨٨/١٢/١٧ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - ج ٣٦ - صـ ١٦١.

الوقت مديراً لهذا المكتب ، ومن ثم فإن الطاعن استنادا لما تقدم يسأل تأديبياً فيما يخص عمله المنوط بوظيفته بالإدارة القانونية وفقاً لإجراءات المساءلة التأديبية المقررة لمديري وأعضاء الإدارات القانونية ، في حين يسأل تأديبياً فيما يخص عمله الإداري كمدير للمكتب وفقاً للإجراءات وقواعد المسؤولية التأديبية المقررة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .....).

وقد انتهت المحكمة من ذلك إلى صحة صدور قرار الجزاء الموقع عليه من جهة عمله بناء على تحقيقات النيابة الإدارية ، والتي عولت فيها على تحقيقات النيابة العامة ، استنادا إلى أن تلك المخالفات المنسوبة للعضو المخالف هي مخالفات إدارية ، ولا يستوجب إجراء التحقيق بشأنها مع المذكور الطاعن - قبل توقيع الجزاء عليه - من قبل التفتيش الفني بوزارة العدل[١].

وفي حكم آخر أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا الاتجاه حيث ذهبت إلى أن[٢]: (ومن حيث إن المادة ٦ من قانون الإدارات القانونية تنص على أن: " تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ..... " ، وتنص المادة ٩ من هذا القانون على أن: "تشكل إدارة للتفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها ..... " ، وتنص المادة ٢١ من هذا القانون المشار إليه على أن: " تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها وبإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يوقع عليهم من جزاءات لائحة يصدرها وزير العدل ..... ".

ومفاد ما تقدم من النصوص حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة أن المشرع جعل للإدارة القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ المشار اليه استقلالاً في ممارستها لاختصاصاتها الفنية التي حددها القانون ، غير أن هذا الاستقلال ينصرف فقط إلى الأعمال الفنية التي تخضع للتفتيش .... ، ومن حيث إنه لما كانت المخالفة المنسوبة للطاعن وهي عدم تنفيذ الأمر الصادر إليه ، بامتناعه عن استلام ملفات القضايا المحاله إليه لا تعدو أن تكون مخالفة إدارية مسلكية ، لا يلزم التحقيق فيها بمعرفة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية على النحو سالف البيان

(١) راجع: المرجع السابق.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٦٨٦ لسنة ٤٢ ق. عليا - جلسة ٢٠٠١/٥/٦ ، مشار إليه : د. مستشار/ خالد عبد الفتاح - الوسيط في شرح قانون الإدارات القانونية - دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات - طبعة ٢٠٠٧ - صـ ٨٨ ، ٨٩.

، ومن ثم فإنه لا تثريب على الشركة المطعون ضدها في إحالتها للمخالفة المشار إليها إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها .....).

ولقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه أيضاً في حكم حديث – نسبياً – صادر في الطعن رقم ١١٨٣٤ لسنة ٥٣ ق. عليا – حيث قضت بأن [١]: (.... إن الضمانات التي قررها المشرع في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بخصوص التحقيق الإداري مع أعضاء هذه الإدارات ، وما أوجبه من إجراء التحقيق في المخالفات المنسوبة إليهم عن طريق التفتيش الفني بوزارة العدل ، هذه الضمانات مرتبطة بالمخالفات التي يقومون بارتكابها بوصفهم شاغلين للوظائف الفنية المشار إليها بالقانون المذكور ، أما إذا كانت المخالفات المنسوبة إليهم لا تتعلق بهذه الوظائف ، وإنما وقت أثناء مباشرتهم لوظائف إدارية بعيداً عن الإدارات القانونية ، فإن الضمانات التي أوردها المشرع بنسبة إليهم تنتفي ، ويجوز من ثم التحقيق معهم فيها بمعرفة الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية ...).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٨٣٤ لسنة ٥٣ ق. عليا – جلسة ٢٠٠٩/١١/٧ - المكتب الفني - السنة ٥٥ – صـ ١٤٤.

المطلب الثاني: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية وأوجه تصرفها فيه

سنتناول هنا ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية وموقف المحكمة الإدارية العليا منها أولاً ، ثم نعرج بعد ذلك لبيان كيفية تصرف النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي مع هذه الفئة ، وموقف المحكمة الإدارية العليا أيضاً من هذا التصرف ، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية.

الفرع الثاني: تصرف النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة الخاصة.

الفرع الأول: ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية

سبق القول بأن التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه ، لاستجلاء وجه الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين ، وذلك لوجه الحق والصدق والعدل [١].

ولا تخرج ضوابط وأحكام التحقيق التأديبي الذي تجريه النيابة الإدارية مع أحد أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام ، عن المبادئ والأحكام العامة للتحقيق التأديبي مع العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام بحسب الأحوال.

بحيث يجب أن تتوافر في هذا التحقيق التأديبي الذي تجريه النيابة الإدارية مع أحد أعضاء هذه الفئة الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية التي يجب توافرها في التحقيقات التأديبية - بصفة عامة - [٢] مع العاملين المدنيين المخالفين ، سواء في المرافق والهيئات والمؤسسات العامة أو

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٣٨٩ لسنة ٤٤ ق. عليا جلسة ٢٠٠٢/١/١٣ - مجلة المحاماة - العدد الثالث - ٢٠٠٢ صـ ٣٥٣.

(٢) راجع في إجراءات التحقيقات الإدارية وضماناتها: أ/ محمود صالح - شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة - منشأة المعارف - ٢٠٠٦ - صـ ٨٣٨ وما بعدها. وأيضاً: د. لواء/ محمد ماجد ياقوت - أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية - مرجع سابق - صـ ٣٠٢ وما بعدها. وأيضاً: المستشار/ مغاوري شاهين - مرجع سابق - صـ ٢٥٧ وما بعدها.

شركات القطاع العام ، وسواء في ضوء أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة أو قانون القطاع العام بحسب الأحوال ، وفي ضوء أحكام اللوائح المعمول بها في الجهات المنشأة بها هذه الإدارات القانونية.

وذلك نظراً لعدم صدور لائحة تأديب أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والمنصوص عليها في المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث استقرت على أن: (... والثابت أن اللائحة المشار إليها لم تصدر بعد ، ومن ثم فإن أحكام التحقيق ونظام تأديب أعضاء الإدارات القانونية لتطبق في شأنها القواعد الواردة في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والمادتان ٢٢ ، ٢٣ من هذا القانون ، وفيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون يعمل بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال ، وكذلك باللوائح والتنظيمات المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية ، وذلك بالتطبيق لنص المادة (٢٤) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ في شأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات والوحدات التابعة لها) [١].

لذا يعد من أهم الإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها في التحقيق التأديبي - بصفة عامة - وخاصة مع أعضاء هذه الفئة هو الحصول على موافقة السلطة المختصة بإحالة العضو إلى التحقيق قبل إجرائه ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: (العبرة بالحصول على موافقة السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق قبل إجرائه ، وطالما أن السلطة المختصة أصدرت قرارها وتم التحقيق بعد استيفاء الإجراء المتطلب قانوناً ، فإن الإحالة إلى المحاكمة تكون قد تمت صحيحة ولو تغيرت صفة العضو وأصبح عضواً بمجلس الإدارة) [٢].

وإذا كانت الأسس والقواعد والضمانات الموضوعية للتحقيق التأديبي تدور حول محورين رئيسين ، الأول: هو ضرورة مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه على نحو

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣٢ ق. عليا ج ١٩٨٦/٦/٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - مرجع سابق - ج ٣٦ - صـ ٢٧.

- تنص المادة (٢٤) من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على أن يعمل فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال ، وكذلك باللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٨٧ لسنة ٣٧ ق. عليا - جلسة ١٩٩٢/٦/٢٢ - مشار إليه: أ/ محمود صالح - شرح قانون العاملين - المرجع السابق - صـ ٨٤٣.

- مع مراعاة ما أكدته المحكمة الإدارية العليا من أن سلطة إحالة المخالفات للتحقيق تكون منوطة بالرؤساء ، وإذا كانت هناك في العادة نصوص تنظم هذه السلطة ، إلا أنه لا يشترط أن تتخذ الإحالة إلى التحقيق تنفيذاً لقوانين أو لوائح ، لأن هذه الإجراءات هي النتيجة الطبيعية والأمر المحتم للعلاقات الوظيفية التي تربط الرئيس بالمرؤوس ، ولأن اتخاذ هذه الإجراءات من قبل الرئيس أمر تقتضيه طبيعة الأشياء ، إذ أن من اختصاص كل رئيس اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحسن سير المرفق الذي يرأسه . حكم الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٢٧ لسنة ٣٢ ق . عليا جلسة ١٩٩١/١/١٩ - مشار إليه: أ/ محمود صالح - المرجع السابق - صـ ٨٤٣.

تفصيلي ، والثاني: هو ضرورة تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه بما يقتضيه ذلك من تحقيق دفاعه[١].

لذا يجب أن يستوفي التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام النيابة الإدارية كافة أركان وشروط التحقيق وضماناته الموضوعية ، بما يكفل الوصول إلى الحقيقة ويكشف عن مدى ارتكاب العضو للمخالفة الإدارية أو المسلكية من عدمه ، من حيث استدعائه ومواجهته بما هو منسوب إليه ، وإتاحة الفرصة له لإبداء دفاعه ومناقشة شهود الإثبات ، وسماع من يريد الاستشهاد بهم من شهود النفي ، فإذا تخلف أحد هذه الضمانات والقواعد الموضوعية الجوهرية ، فإن هذا التحقيق لا يصلح سبباً وأساساً لتوقيع الجزاء ، ويكون القرار الصادر بناء على تحقيق فقد كل أو بعض مقوماته يكون باطلاً[٢].

* ولقد أجازت المحكمة الإدارية العليا استناد النيابة الإدارية في إقامة المسؤولية التأديبية تجاه أحد أعضاء الإدارات القانونية عن المخالفات الإدارية المنسوبة إليه إلى ما أسفرت عنه تحقيقات النيابة العامة مع العضو المخالف ، دون إعادة سماع أقوال الطاعن – العضو المخالف – أمام النيابة الإدارية ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: [٣] (....ومن حيث إن قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ باللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية ينص في المادة (١٨) منه على أنه في التبليغات والشكاوى التي يرى إحالتها إلى النيابة العامة بعد التحقيق لانطوائها على جريمة جناية وفقاً 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 ممكناً. أما التبليغات والشكاوى التي أبلغت عنها النيابة العامة دون تحقيق تفصيلي من النيابة الإدارية ، فيتم تحديد المسؤولية الإدارية والمالية فيها على ضوء ما يسفر عنها تحقيق النيابة العامة.

ومن حيث إن مؤدى ذلك أنه يجوز للنيابة الإدارية أن تحدد المسؤولية الإدارية والمالية للمتهم على ضوء ما يسفر عنه تحقيق النيابة العامة ، إذا ما تم تحقيق النيابة العامة بناء على بلاغ أو شكوى قبل إجراء النيابة الإدارية لتحقيقها.

(١) د/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – دار النهضة – الطبعة الخامسة عشر ٢٠١١/٢٠١٢ – ص ٢٧١.
- ويؤخذ في الاعتبار أن المقام هنا لا يتسع لتناول كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية التي يجب أن يستوفيها التحقيق التأديبي أمام النيابة الإدارية ، لذا نعرض لبعض منها والتطبيقات القضائية بشأنها.

(٢) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٧٣٠ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٦/١٢/٢ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ١٤٠ ، ١٤١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٣٢٥ لسنة ٣٠ ق. عليا – جلسة ١٩٨٨/١٢/١٧ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ١٦٢ ، صـ ١٦٤.

ومن حيث إن الثابت في شأن الواقعة الماثلة أنه وإن لم تسمع أقوال الطاعن أمام النيابة الإدارية إلا أنه قد سمعت أقواله ووجه بالاتهام المنسوب إليه أمام النيابة العامة ، وذلك حسبما هو ثابت بتحقيق النيابة العامة المرفق بالأوراق ، في صفحة (٨٧) وما بعدها من أوراق التحقيق ، وهو الأساس الذي استند إليه قرار الاتهام الذي حددت بموجبه مسؤوليته التأديبية بمعرفة النيابة الإدارية .....).

وانتهت من ذلك إلى صحة قرار الاتهام ، وأن الحكم المطعون فيه وقد انتهى إلى تلك النتيجة فإنه يكون قد صدر صحيحاً موافقاً لصحيح حكم القانون ، على نحو لا محل معه للطعن عليه [1].

الفرع الثاني: تصرف النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة

تنتهي النيابة الإدارية في تصرفها في التحقيقات التأديبية الخاضعة لولايتها في ضوء نص المادة ١٢ ، ١٤ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ إلى أحد الأوجه التالية:

اقتراح حفظ التحقيق.

اقتراح الجزاء.

الإحالة إلى المحاكمة التأديبية.

وبخصوص أعضاء الإدارات القانونية فإنه يمكن للنيابة الإدارية أن تقرر أيضاً إحالة الواقعة إلى إدارة التفتيش الفني.

ذلك أن النيابة الإدارية ومنذ نشأتها بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ كانت مجرد سلطة تحقيق تأديبي فقط بالنسبة للخاضعين لولايتها في هذا الصدد ، مع عدم سلب الجهات الإدارية حقها الأصيل في فحص الشكاوى والتبليغات والتحقيق الإداري مع عمالها وموظفيها.

إلا أنه قد حدث تحول جذري في مسار اختصاصات تلك الهيئة والهدف من إنشائها ، بحيث أصبحت سلطة تحقيق وتأديب كاملة ، وذلك بنص المادة ١٩٧ من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ على تخويل النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة لجهة

(١) حكم المحكمة الإدارية – الطعن رقم ٢٣٢٥ لسنة ٣٠ ق. عليا – جلسة ١٩٨٨/١٢/١٧ – المرجع السابق.

الإدارة [١] ، وهو ما يقتضي منا التعرض هنا لأثر تخويل النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على أوجه تصرفها في التحقيقات التأديبية التي تباشرها.

لذا فإننا سوف نتناول أوجه تصرف النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة في الغصنين التاليين:

الغصن الأول: أوجه التصرف في التحقيق دون اقتراح أو توقيع جزاء.

الغصن الثاني: التصرف في التحقيق بتقرير المسؤولية واقتراح أو توقيع الجزاء.

الغصن الأول

أوجه التصرف في التحقيق دون اقتراح أو توقيع جزاء

لقد نصت المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ على أن: (إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها ، ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك. وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة ، وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو توقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة.

ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية).

وقد نصت المادة ١٤ من ذات القانون على أنه: (إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة).

وبالتالي فإنه في ضوء نص المادة ١٢ ، ١٤ سالفي الذكر فإن النيابة الإدارية تنتهي في التحقيق في المخالفات الإدارية والمسلكية مع أحد أعضاء الإدارات القانونية دون اقتراح أو توقيع جزاء إلى أحد الأوجه التالية:

(١) راجع: د/ شعبان أحمد رمضان – ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى – ٢٠١٥ – صـ ٧ وما بعدها.

البند الأول: اقتراح الحفظ (أو تقرر الحفظ).

البند الثاني: إحالة الأوراق إلى إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية.

البند الثالث: إحالة الواقعة إلى المحكمة التأديبية.

وسوف نستعرض كل وجه من هذه الأوجه بقدر من الايجاز على النحو التالي:

البند الأول: اقتراح الحفظ (أو تقرر الحفظ):

قد تنتهي النيابة الإدارية من بحث الواقعة وملابساتها إلى اقتراح حفظ التحقيق في المخالفة الإدارية المنسوبة إلى أحد أعضاء الإدارات القانونية في ضوء القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته ، أو تقرر حفظ التحقيق في ضوء نص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وقد يكون حفظ التحقيق في الواقعة مؤقتاً لعدم كفاية الأدلة ، كما قد يكون الحفظ قطعياً لعدم الصحة أو لعدم المخالفة أو لعدم الأهمية ، أو لسابقة الفصل في موضوع المخالفة [١].

ولقد استقر الفقه [٢] والقضاء في ضوء نص المادة (١٢) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية سالفة الإشارة إلى أن التوصية بالحفظ من النيابة الإدارية (اقتراح الحفظ) لا يقيد سلطة جهة الإدارة التي يتبعها الموظف المنسوب إليه المخالفة محل التحقيق من توقيع الجزاء في ضوء ما تملك توقيعه على العامل المخالف.

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: [٣] (قرار النيابة الإدارية الصادر بحفظ التحقيق كان مؤقتاً لعدم كفاية الأدلة أو لم يكن لعدم الصحة أو انتفاء الدليل ، ومن ثم لا تكون حجية تحجب سلطات الجهة الإدارية عن توقيع الجزاء الذي قررته).

ولكن نري أنه في ضوء نص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، والتي قررت بأن تتولي النيابة الإدارية التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال

(١) راجع في أسباب الحفظ من النيابة الإدارية: د/ عبد الفتاح بيومي حجازي - أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية - المرجع السابق - صـ ٢٣٩ وما بعدها ، وراجع أيضاً: د. لواء/ محمد ماجد ياقوت - المرجع السابق - صـ ٦٠٩ وما بعدها.

(٢) راجع: المستشار/ مغاوري شاهين - المساءلة التأديبية - المرجع السابق - صـ ٣١٥.

(٣) حكم الإدارية العليا - الطعن رقم ٧/١٥٨٦ ق - جلسة ١٩٦٥/٥/٢٢ - مجموعة المبادئ القانونية - س ١٠ - ص ١٤٢١.

- وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع إلى أن: (قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفة الثابتة في حق العامل لا يحجب سلطة الجهة الإدارية في توقيع الجزاء الذي تراه ملائماً للمخالفة ، كما وأن قرارها بتوقيع العقوبة على العامل لا يحد من سلطان الجهة الإدارية في حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخالفة ، أساس ذلك ... المادة (١٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ...) ، فتوى الجمعية العمومية رقم ١٨٥ في ١٩٩٢/٣/٧ ملف رقم ٤٤٤/٦/٨٦) مشار إليه: د/ محمد ماهر أبو العينين - قضاء التأديب في الوظيفة العامة - الطبعة السادسة عشرة - ٢٠١٤ - صـ ٤٩٠.

إليها ، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ ، فإنه يكون من حق النيابة الإدارية أن تقرر حفظ المخالفات التي تحال إليها إذا ارتأت لذلك سبيل.

وبالتالي يمكن للنيابة الإدارية أن تنتهي وتقرر حفظ التحقيق في المخالفة الإدارية المنسوبة إلى أحد أعضاء الإدارات القانونية إذا استبان لها من بحث الأوراق والتحقيق ذلك ، ويكون قرارها بالحفظ هنا ملزما للجهة التي يتبعها العضو المنسوب إليه المخالفة ، في ضوء نص المادة ٦٠ سالفة الذكر.

البند الثاني: إحالة المخالفة والأوراق إلى إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية:

قد تنتهي النيابة الإدارية بالنسبة لتحقيقها التي تجريه في المخالفات الإدارية والمسلكية المنسوبة إلى أحد أعضاء الإدارات القانونية ، إلى وجه إحالة الأوراق والتحقيقات إلى إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل ، باعتبارها هي الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بالتحقيق مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية فيما ينسب إليهم من مخالفات أثناء مباشرة أعمال وظائفهم ، وذلك إما لأن الواقعة تحتاج بحث بعض المخالفات الفنية المرتبطة بالمخالفات الإدارية المنسوبة إلى العضو المخالف ، وبالتالي تخرج عن نطاق الاختصاص الموضوعي لولاية النيابة الإدارية بالنسبة للمخالفات المنسوبة لهذه الفئة على النحو سالف البيان ، أو ترى إحالة الأوراق إلى إدارة التفتيش الفني لوجود أكثر من عضو مخالف في الوقائع محل التحقيق من قبلها ، ويكون بعضهم لا تملك الجهة الإدارية توقيع أي جزاء بالنسبة إليه [1] ، وبالتالي - يكون هذا العضو الأخير - لا يدخل ضمن نطاق الاختصاص الشخصي لولاية النيابة الإدارية بالنسبة لهذه الفئة الوظيفية.

وفي هذه الحالة تعمل إدارة التفتيش الفني شؤونها في الواقعة المحالة إليها ، وتجري بشأنها تحقيقاتها اللازمة ، شأن كافة المخالفات التي تحال إليها أو التي تفحصها أثناء متابعة أعمال الإدارات القانونية الخاضعة لولايتها ، ولا تكتفي إدارة التفتيش

(١) حتى بعد تعديل اختصاصات النيابة الإدارية في ضوء المادة ١٩٧ من الدستور الحالي والقوانين المقررة لاختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء ، لأن النيابة في هذه الحالة لا تملك سوى السلطة التي تملكها جهة الإدارة بالنسبة لحدود ومقدار الجزاء الممكن توقيعه على العامل المخالف.

الفني بما تكون قد أجرته النيابة الإدارية من تحقيقات مع العضو المحال ، بل يجب عليها سماع أقوال العضو المحال وتحقيق دفاعه ، وبصفة عامة يجب أن يتوافر في هذا التحقيق الأخير من قبل التفتيش الفني كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية المقررة والواجب توافرها بالنسبة للتحقيقات التأديبية بصفة عامة ، على النحو الذي سيرد تفصيلاً عند تناولنا لإجراء التحقيق مع أعضاء ومديري هذه الفئة والتصرف فيه من قبل إدارة التفتيش الفني في المبحث الثالث من هذه الدراسة.

البند الثالث: إحالة الأوراق والواقعة إلى المحكمة التأديبية:

وقد ترى النيابة الإدارية التي أجرت التحقيق في المخالفات الإدارية أو المسلكية مع أحد أعضاء هذه الفئة ضرورة إحالته المحاكمة التأديبية ، وذلك إما لتوقيع جزاء أشد مما تملك الجهة التي يتبعها العضو المخالف توقيعه عليه ، وإما لأن الجهة الإدارية لا تملك أصلاً سلطة توقيع أي جزاء تأديبي على العضو المخالف التابع لها ، كأن يكون بدرجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية.

ويشترط هنا أيضاً شرطان لازمان حالة رغبة النيابة الإدارية إحالة أحد أعضاء هذه الفئة للمحاكمة التأديبية يجب توافرها معاً:

الشرط الأول: لا بد من الحصول مسبقاً على الموافقة وطلب إحالة العضو المخالف إلى المحاكمة التأديبية من قبل الوزير المختص قانوناً ، والذي تتبعه الجهة التي يتبعها العضو المخالف المطلوب إحالته إلى المحاكمة التأديبية [١].

والا عدت الدعوى غير مقبولة ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [٢] : (.... وعليه صدر قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٩١ بتاريخ ١٩٩١/٨/١٢ متضمناً تحديد الوزير المختص في تطبيق أحكام قانون شركات قطاع الأعمال العام

---

(١) ومن الجدير بالذكر أن اشتراط موافقة الوزير المختص على طلب إحالة العضو إلى المحاكمة التاديبية إذا رغبت في ذلك النيابة الإدارية تعد ضمانة قانونية مهمة لهذه الفئة ، تأتي في ضوء نص المادة ٢١ من قانون الإدارات القانونية والتي قررت بأنه لا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، بخلاف حالة رغبة النيابة الإدارية واتجاهها إلى إحالة أحد العاملين المدنيين الخاضعين لأحكام قوانين العاملين المدنيين بالدولة إلى المحاكمة التأديبية فلا يجب عليها الحصول مسبقا على موافقة الوزير المختص طبقاً لنص المادة (١٤) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، حيث قررت بأنه إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة ، مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة ، ولم تشترط تلك المادة موافقة الوزير المختص على طلب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ، كما أن المادة ١٢ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية سالفة الذكر لم تشترط أيضاً موافقة الوزير أو الجهة الإدارية في حالة رغبة النيابة الإدارية إحالة العامل إلى المحكمة التأديبية إذا رأت لتلك مبرراً ، حتي ولو كانت المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها ، راجع نص المادة ١٢ ، ١٤ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية سالفي الذكر.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٩٦٤ لسنة ٣٩ ق. عليا - جلسة ١٩٩٥/٥/٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - ج ٤١ - صـ ٤٢٢ ، ٤٢٣.

رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بأنه السيد الدكتور/ عاطف صدقي رئيس مجلس الوزراء ، ومن ثم فإنه اعتباراً من ١٩٩١/٨/١٢ أصبح سيادته هو الوزير المختص في حكم المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ سالف الإشارة ، وذلك بصفته وزيرًا وليس كرئيس مجلس الوزراء ، وعليه تكون موافقة السيد وزير الكهرباء على إحالة الطاعن إلى المحاكمة التأديبية وقد صدرت بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٦ صادرة من غير مختص ؛ لتعلقها بطلب إحالة عضو بالإدارة القانونية لإحدى شركات قطاع الأعمال العام ، والتي لم تصبح تابعة لإحدى الوزارات النوعية ، الأمر الذي ينتج معها أثرها القانوني ، وبالتالي تكون الدعوى التأديبية قبل الطاعن الذي يشغل وظيفة مدير إدارة الشؤون القانونية ، بشركة توزيع كهرباء القاهرة مقامة بغير الطريق القانوني ، ومن ثم فإنها تكون غير مقبولة).

الشرط الثاني: لا بد من إحالة الأوراق أولاً إلى إدارة التفتيش الفني لإجراء تحقيقاتها فما هو منسوب إلى العضو المطلوب إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، وذلك إعمالاً للفقرة الثانية من المادة ٢١ من قانون الإدارات القانونية ، والتي قررت بأنه لا تقام هذه الدعوى التأديبية في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني.

وفي هذه الحالة تعمل إدارة التفتيش الفني شؤونها في الواقعة المحالة إليها والمطلوب إحالة المتهم فيها – العضو المخالف – إلى المحاكمة التأديبية ، بحيث تجري بشأنها تحقيقاتها اللازمة ، شأن كافة المخالفات التي تتولى التحقيق فيها ، ولا تكتفي إدارة التفتيش الفني بما تكون قد أجرته النيابة الإدارية من تحقيقات مع العضو المطلوب إحالته للمحاكمة التأديبية.

فإذا انتهت تحقيقات التفتيش الفني إلى عدم مسؤولية العضو عما هو منسوب إليه ، فلا يمكن حينئذ القول بالسير في إجراءات إحالته للمحاكمة التأديبية ، لأنه يشترط قانونا إجراء تحقيق من قبل أحد أعضاء التفتيش الفني قبل الإحالة للمحاكمة التأديبية ، ومن المفترض لزوما أن ينتهي هذا التحقيق من قبل التفتيش الفني إلى مسؤولية العضو [1].

وعليه فإن تحقيقات النيابة الإدارية وما انتهت إليه ، لا يلزم إدارة التفتيش الفني ولا تتقيد به إدارة التفتيش عند فحصها الأوراق وإجراء التحقيق من قبلها ، قبل الشروع في الإحالة للمحاكمة التأديبية.

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣١٠١ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٨/١٠/٢٢ ، مشار إليه ، د/ خالد عبد الفتاح الوسيط في شرح قانون الإدارات القانونية – المرجع السابق – ص ٣٤٦ ، ص ٣٤٧.

مع الأخذ في الاعتبار أنه حال انتهاء إدارة التفتيش الفني لمسؤولية العضو المحال إليها من قبل النيابة الإدارية ، وبعد موافقة الوزير المختص على إحالته للمحاكمة التأديبية ، يحيل التفتيش الفني ويعيد الأوراق وقرار الاتهام إلى النيابة الإدارية المختصة لإقامة ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة المختصة.

الفصل الثاني

التصرف في التحقيق بتقرير المسؤولية واقتراح أو توقيع الجزاء

إذا انتهت النيابة الإدارية إلى مسؤولية العضو عن المخالفة المنسوبة إليه ، فإنها تقترح الجزاء الإداري ، وتصدر السلطة المختصة قرار الجزاء في ضوء ما تملك السلطة الإدارية توقيعه عليه ، وذلك في ضوء نص المادة (١٢) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ سالفة الذكر ، وهو ما يثير التساؤل عن سلطة الجهة الإدارية بشأن اقتراح الجزاء من قبل النيابة الإدارية ، وموقف القضاء الإداري من توقيع الجزاء من قبل الجهة الإدارية الرئاسية على العضو بناء على تحقيقات النيابة الإدارية.... ؟

كما أنه في ضوء نص المادة ١٩٧ من الدستور الحالي ، ونص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فإن النيابة الإدارية تملك توقيع الجزاء المناسب على هذا العضو المخالف ، في ضوء ما تملك السلطة الإدارية المختصة توقيعه على هذا العضو ، وإن كان اتجاه القضاء تجاه سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية لم يسلم من التجريح والنيل من تلك السلطة.

لذا فإننا سوف نتناول هذا الفصل في البندين التاليين:

البند الأول: تصرف النيابة الإدارية في التحقيق مع أحد أعضاء هذه الفئة باقتراح الجزاء (الوضع السابق).

البند الثاني: تصرف النيابة الإدارية في التحقيق مع أحد أعضاء هذه الفئة بتوقيع الجزاء (الوضع الحالي).

البند الأول: تصرف النيابة الإدارية في التحقيق مع أحد أعضاء هذه الفئة باقتراح الجزاء (الوضع السابق):

وسوف نتناول هذا البند في النقاط التالية:

أولاً: سلطة الجهة الإدارية التي يتبعها العضو بشأن اقتراح الجزاء من قبل النيابة الإدارية:

إذا انتهت النيابة الإدارية إلى مسؤولية العضو عن المخالفة الإدارية المنسوبة إليه ، وقدرت عدم تحريك الدعوى التأديبية قبله ، وأنه يستحق جزاء مما تملكه السلطة المختصة التي يتبعها العضو المخالف ، فإنها تقترح بمذكرة تصرفها في التحقيق توقيع الجزاء على هذا العضو المخالف.

والجهة التي يتبعها العضو هي التي تقرر إما حفظ ما نسب إلى العضو لعدم الأهمية مثلاً ، وهنا لا يكون قرارها منطوياً على مخالفة [١] ، في ضوء سلطتها التقديرية طبقاً لنص المادة (١٢) من قانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ سالفة الذكر ، وإما أن تقبل ما انتهت إليه – اقتراح - النيابة الإدارية وتوقع الجزاء الإداري على العضو المخالف ، في ضوء ما تملك تلك الجهة توقيعه على هذا العضو المخالف ، ويكون القرار الصادر من الجهة التي يتبعها العضو بتوقيع الجزاء عليه قراراً منشأ للجزاء الموقع وليس كاشفاً ، باعتبار أن الجهة التي يتبعها العضو هي صاحبة الاختصاص باعتبارها السلطة التأديبية المختصة بذلك ، بخلاف النيابة الإدارية باعتبار أنها سلطة تحقيق فقط [٢].

وفي كل الأحوال يجب أن يصدر قرار الجزاء من السلطة المختصة قانوناً في ضوء القواعد المعمول بها بالجهة التي يتبعها العضو المخالف.

ولقد أكدت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على تلك السلطة التقديرية المخولة للجهات الإدارية بشأن ما تقترحه النيابة الإدارية من توقيع الجزاءات في ضوء ما انتهت إليه تحقيقاتها . وفي هذا تقول الجمعية العمومية [٣]: (أن قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفة الثابتة في حق العامل لا يحجب سلطة الجهة الإدارية في توقيع الجزاء الذي تراه ملائما للمخالفة ، كما وأن قرارها بتوقيع العقوبة على العامل لا يحد من سلطات الجهة الإدارية في حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخالفة. أساس ذلك أن المشرع خول الجهة الإدارية في المادة (١٢) من القانون رقم ١١٧

(١) وقد نصت المادة ١٨٢ من تعليمات النيابة الإدارية على أنه: (إذا أصدرت الجهة المختصة قراراً مخالفاً للرأي الذي انتهت إليه النيابة بمذكرة التصرف في القضية ، يتعين على مدير النيابة الرجوع إليها للوقوف على أسباب ذلك) ، راجع : د/ عبد الفتاح بيومي حجازي – أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية – المرجع السابق – صـ ٢٨٥.

(٢) راجع ذلك: د/ عبد الفتاح بيومي حجازي – المرجع السابق – صـ ٢٨٥ ، صـ ٢٨٦.

(٣) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٨٥ في ١٩٩٣/٢/٧ – ملف رقم ٤٤٤/٦/٨٦ – مشار إليها : المستشار/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – الطبعة السادسة عشرة – ٢٠١٤ – صـ ٤٩٠.

لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة تحقيق النيابة الإدارية أن تصدر قرارها بالحفظ أو توقيع الجزاء على المخالف ....).

ثانياً: الاتجاه الأول للمحكمة الإدارية العليا المؤيد لتوقيع الجزاء التأديبي على أحد أعضاء هذه الفئة من قبل الجهة التي يتبعها هذا العضو بناء على تحقيق أجرته النيابة الإدارية:

لقد أيدت المحكمة الإدارية العليا توقيع الجزاء التأديبي في الحدود المسموح بها قانوناً على أحد أعضاء هذه الفئة ، من قبل الجهة التي يتبعها هذا العضو بناء على تحقيق أجرته النيابة الإدارية ، ما دامت المخالفة المنسوبة إلى هذا العضو مخالفة إدارية ، دون اشتراط إجراء تحقيق من قبل التفتيش الفني قبل توقيع الجزاء عليه ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [١]: (... ومن حيث إن الثابت بالأوراق أن الطاعن وهو مدير الشؤون القانونية بمكتب التأمينات الاجتماعية بالتل الكبير - ليس مديرا عاما ولا مدير إدارة قانونية - قد تولي مباشرة العمل في ذات الوقت مديراً لهذا المكتب ، ومن ثم فإن الطاعن استنادا لما تقدم يسأل تأديبياً فيما يخص عمله المنوط بوظيفته بالإدارة القانونية وفقاً لإجراءات المساءلة التأديبية المقررة لمديري وأعضاء الإدارات القانونية ، في حين يسأل تأديبياً فيما يخص عمله الإداري كمدير للمكتب وفقاً للإجراءات وقواعد المسؤولية التأديبية المقررة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .....).

وقد انتهت المحكمة من ذلك إلى صحة صدور قرار الجزاء الموقع عليه من جهة عمله بناء على تحقيقات النيابة الإدارية ، والتي عولت فيها على تحقيقات النيابة العامة ، استنادا إلى أن تلك المخالفات المنسوبة للعضو المخالف هي مخالفات ادارية ، ولا يستوجب إجراء التحقيق بشأنها مع المذكور الطاعن - قبل توقيع الجزاء عليه - من قبل التفتيش الفني بوزارة العدل [٢].

وفي حكم آخر أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا الاتجاه حيث ذهبت إلى أن [٣]: (ومن حيث إن المادة ٦ من قانون الإدارات القانونية تنص على أن: " تمارس الإدارات

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٣٣٥ لسنة ٣٠ ق. عليا - ج ١٩٨٨/١٢/١٧ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - ج ٣٦ - صـ ١٦١.

(٢) راجع: المرجع السابق.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٦٨٦ لسنة ٤٢ ق. عليا - جلسة ٢٠٠١/٥/٦ ، مشار إليه : د. مستشار/ خالد عبد الفتاح - الوسيط في شرح قانون الإدارات القانونية - دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات - طبعة ٢٠٠٧ - صـ ٨٨ ، ٨٩.

القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ..... " ، وتنص المادة ٩ من هذا القانون على أن: "تشكل إدارة للتفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها ..... " ، وتنص المادة ٢١ من هذا القانون المشار إليه على أن: " تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها وبإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يوقع عليهم من جزاءات لائحة يصدرها وزير العدل ..... ".

ومفاد ما تقدم من النصوص حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة أن المشرع جعل للإدارة القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه استقلالاً في ممارستها لاختصاصاتها الفنية التي حددها القانون ، غير أن هذا الاستقلال ينصرف فقط إلى الأعمال الفنية التي تخضع للتفتيش .... ، ومن حيث إنه لما كانت المخالفة المنسوبة للطاعن وهي عدم تنفيذ الأمر الصادر إليه ، بامتناعه عن استلام ملفات القضايا المحاله إليه لا تعدو أن تكون مخالفة إدارية مسلكية ، لا يلزم التحقيق فيها بمعرفة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية على النحو سالف البيان ، ومن ثم فإنه لا تثريب على الشركة المطعون ضدها في إحالتها للمخالفة المشار إليها إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها .....).

ثالثاً: الاتجاه الثاني للمحكمة الإدارية العليا الرافض لتوقيع الجزاء التأديبي على أحد أعضاء هذه الفئة من قبل الجهة التي يتبعها هذا العضو بناء على تحقيق أجرته النيابة الإدارية:

لقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الاتجاه إلى رفض توقيع الجزاء التأديبي على أحد أعضاء هذه الفئة من قبل الجهة التي يتبعها هذا العضو - في الحدود المسموح لها به قانوناً - بناء على تحقيقات النيابة الإدارية ، ما دامت المخالفة المنسوبة إلى هذا العضو مخالفة فنية ، ولم يسبق توقيع الجزاء عليه إجراء تحقيق من قبل التفتيش الفني بوزارة العدل ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [1]: (وحيث إن المادة السادسة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة تنص على أن: تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ..... ولا يخضع مدير وأعضاء هذه الإدارات في مباشرتهم لأعمالهم الفنية إلا لرؤسائهم المتدرجين وفقاً لأحكام هذا القانون .....

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٨٢٨ لسنة ٤١ ق. عليا ج ١٩٩٧/٥/٢٧ - الموسوعة الإدارية الحديثة - ج ٤١ - طبعة ١٩٩٨ - المرجع السابق - صـ ٤٢٨ : ٤٤١.

وتنص المادة التاسعة على أن: تشكل إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها .....

وتنص المادة ٢١ على أن: تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها ، وبإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يوقع عليهم من جزاءات لائحة يصدرها وزير العدل ..... ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني.

وتنص المادة ٢٣ على أن: لا يجوز توقيع أية عقوبة على شاغلي وظائف مديري عام ومدير إدارة قانونية إلا بحكم تأديبي. وفيما عدا عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب لا يجوز توقيع أية عقوبة أخري على شاغلي الوظائف الأخرى إلا بحكم تأديبي .....

ومن حيث إن مفاد النصوص المتقدمة أن المشرع في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ أراد أن يحمي مديري وأعضاء الإدارات القانونية في مجال ممارستهم لأعمالهم القانونية ، بحيث يمارسون أعمالهم القانونية باستقلال عن الرئاسة الإدارية ، لأنهم يمارسون من خلال هذا المجال وظيفة رئيسة في خدمة سيادة القانون بالنسبة لجهة الإدارة ، وهو ما يقتضي في هذا النطاق تمتعهم باستقلاليه يحميها المشرع بتنظيم أسلوب خاص بمساءلتهم يتضمن من الضمانات ما يحمي لهم استقلالهم في مواجهة جهة الإدارة التنفيذية عند مباشرتهم لأعمالهم ، وتوفير لهذه الحماية وذلك الاستقلال ناط المشرع مسؤوليتهم للتفتيش الفني بالإدارات القانونية ، وهي إدارة تابعة لوزارة العدل ، ومقتضي ذلك ولازمه فإن أي قرار تأديبي يصدر في مواجهتهم يجب أن يسبقه تحقيق من إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل والا كان القرار باطلا . لأن هذا الإجراء يعد إجراء جوهريا لازما قبل صدور قرار الجزاء ، ويترتب على تخلفه بطلان القرار).

وانتهت المحكمة الإدارية العليا من ذلك إلى أن [1]: (ومن حيث إنه لما كان ذلك وكان القرار الصادر من البنك المطعون ضده بمجازاة الطاعن وتحميله مبلغ معين صدر دون أن يسبقه تحقيق بواسطة إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل ، اكتفاءً بتحقيق أجرته النيابة الإدارية ، وكانت المخالفة المنسوبة تتعلق بعمله الفني ، فإن القرار الصادر من المطعون ضده محل المنازعة يكون قد صدر باطلا).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٨٢٨ لسنة ٤١ ق. عليا - جلسة ١٩٩٧/٥/٢٧ - المرجع السابق.

وهو ما يعني أن المحكمة الإدارية العليا تشترط في المخالفات الفنية المنسوبة إلى أحد أعضاء الإدارات القانونية قبل توقيع الجزاء على العضو ، ضرورة إجراء تحقيق سابق بشأنها من قبل إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل ، وتجعل إجراء ذلك التحقيق من قبل التفتيش الفني شرطا جوهريا وضمانة أساسية يترتب على تخلفها بطلان قرار الجزاء ، حتى ولو كان هذا القرار صادر من الجهة في حدود الجزاءات التي تملك توقيعها على العضو المخالف.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه في حكمها الصادر في الطعن رقم ٣٧٤٥ لسنة ٣٩ ق عليا بتاريخ ١٩٩٨/٤/٥ [١] واستندت أيضاً إلى ذات الأسس الواردة في حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٨٢٨ لسنة ٤١ ق عليا سالف الإشارة.

رابعاً: تقييم موقف المحكمة الإدارية العليا بشأن الاتجاهين السابقين للمحكمة:

بالتدقيق في موقف المحكمة الإدارية العليا في اتجاهها الأول نجد أنها تؤيد توقيع الجزاء التأديبي في الحدود المسموح بها قانوناً على أعضاء الإدارات القانونية ، من قبل الجهات التي يتبعها هؤلاء الأعضاء ، بناء على التحقيقات التي أجرتها النيابة الإدارية بشأن ما ينسب إليهم من مخالفات إدارية ، ودون اشتراط إجراء تحقيق سابق على توقيع الجزاء من قبل التفتيش الفني بوزارة العدل ، وهو ما يعني بمفهوم المخالفة عدم جواز توقيع أي جزاءات على هؤلاء الأعضاء من قبل الجهات التي يتبعونها إلا بناء على تحقيق تجريه إدارة التفتيش الفني إذا كانت المخالفات المنسوبة إليهم مخالفات فنية ، ولا يكتفي حينئذ بتحقيقات النيابة الإدارية التي انتهت فيها إلى مسؤوليتهم عن المخالفات الفنية المنسوبة إليهم.

وبتحليل موقف المحكمة الإدارية العليا في اتجاهها الثاني نجدها ترفض وتقضي ببطلان الجزاءات التي توقع على أعضاء الإدارات القانونية من قبل الجهات التي يتبعها هؤلاء الأعضاء بناء على التحقيقات التي أجرتها النيابة الإدارية ، ما دامت المخالفات المنسوبة إليهم مخالفات فنية ، وتشترط قبل توقيع الجزاءات في هذه الحالة ضرورة إجراء تحقيق سابق على توقيع الجزاء من قبل التفتيش الفني ، وتعتبر ذلك التحقيق من قبل التفتيش الفني ضمانة جوهرية لاستقلال هذه الفئة في مباشرة أعمالهم الفنية في مواجهة الجهات الإدارية التي يتبعونها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٧٤٥ لسنة ٣٩ ق. عليا جلسة ١٩٩٨/٤/٥ ، مشار إليه : د/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – منشأة المعارف – طبعة ٢٠٠٤ – صـ ٩١٧.

مع الأخذ في الاعتبار أنه بالاستقراء الدقيق لأحكام المحكمة الإدارية العليا سالفة الذكر ، يتضح أن المحكمة الإدارية العليا تعتبر كافة المخالفات المنسوبة لأعضاء ومديري الإدارات القانونية والتي يقومون بارتكابها بوصفهم شاغلين للوظائف الفنية المشار إليها بقانون الإدارات القانونية تعد مخالفات – فنية – يجب مراعاة الضمانات المقررة بشأنها ، والتي منها وجوب إجراء التحقيق بشأنها عن طريق إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل - سواء أطلق عليها وصف مخالفات فنية أم إدارية - لصدورها خلال ممارسة أعمالهم القانونية ، أما إذا كانت المخالفات المنسوبة إليهم لا تتعلق بهذه الوظائف الفنية ، وإنما وقعت أثناء مباشرتهم لوظائف إدارية بعيداً عن الإدارات القانونية ، فإنها تعد مخالفات إدارية ، وبالتالي فإن الضمانات التي أوردها المشرع بالنسبة إليهم تنتفي ، ويجوز من ثم التحقيق معهم عنها بمعرفة النيابة الإدارية وتوقيع الجزاء المقرر بناءً على تلك التحقيقات ، دون اشتراط سبق إجراء تحقيقات بشأنها من قبل إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل قبل توقيع الجزاء [١].

ونخلص من ذلك إلى عدم وجود تعارض بين الاتجاهين السابقين للمحكمة الإدارية العليا ، ولكل منهما مجاله وضوابطه الخاصة على التفصيل سالف البيان ، وبالتالي يمكن إعمال مقتضي هذين الاتجاهين دون قيام تعارض حقيقي بينهما [٢].

البند الثاني: تصرف النيابة الإدارية في التحقيق مع أحد أعضاء هذه الفئة بتوقيع الجزاء (الوضع الحالي في ضوء نص المادة ١٩٧ من الدستور الحالي):

بموجب نص المادة ١٩٧ من الدستور الحالي العام ٢٠١٤ أصبحت النيابة الإدارية سلطة تأديبية كاملة ، حيث أضحت تملك ولاية التحقيق والمساءلة التأديبية على الفئات الخاضعة لاختصاص النيابة الإدارية ، حيث نصت المادة ١٩٧ من الدستور على أن: (النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ، تتولي التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية ، وكذا التي تحال إليها ، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية ....).

وفي أول تطبيق لهذا النص الدستوري جاء نص المادة ٥٧ من القرار الجمهوري بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية السابق مكرساً لتلك السلطة

(١) راجع ، حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١١٨٢٤ لسنة ٥٢ ق. عليا - جلسة ٢٠٠٩/١١/٧ – مرجع سابق ، وأيضاً ، حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٣٢٥ لسنة ٣٠ ق. عليا – جلسة ١٩٨٨/١٢/١٧ – مرجع سابق .

(٢) وهذا بخلاف موقفي المحكمة الإدارية العليا بشأن توقيع الجزاء التأديبي على أعضاء هذه الفئة ، من قبل الجهات التي يتبعونها بناء على تحقيقات أجرتها تلك الجهات التي يتبعونها ، فيما ينسب إليهم من مخالفات إدارية ومسلكية ، إذ سبق إيضاح وجود تعارض حقيقي بين اتجاهات المحكمة الإدارية العليا بشأن (تأييد ورفض) توقيع هذا الجزاء في هذه الحالة ، على النحو سالف البيان من المبحث الأول من هذه الدراسة.

، حيث نصت على أن: (تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولي التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ ....) [١].

وهو ذات ما نصت عليه المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ حيث نصت على أن: [٢] (تختص النيابة الإدارية ..... كما تتولي التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ ....).

وبموجب هذه النصوص القاطعة الدلالة أصبحت النيابة الإدارية تملك ولاية توقيع الجزاءات التأديبية ، فضلاً عن ولاية التحقيق التأديبي مع الفئات الخاضعة لولاية النيابة الإدارية ، وأصبحت تملك السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات.

وسوف نجلي معالم هذا البند في النقاط التالية:

أولاً: طبيعة القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات كسلطة تأديبية:إن تحديد ما إذا كان العمل قضائياً وتمييزه عن العمل الإداري ، لا يثار إلا في الحالات التي يسكت فيها المشرع عن تحديد طبيعة الجهة التي تقوم بالعمل وما إذا كانت قضائية أم إدارية ، أما إذا أفصح المشرع عن إرادته بأن منح جهة ما ولاية القضاء وأضفى على أعمالها وصف الأحكام ، فإن إرادة المشرع عندئذ تكون هي الحاسمة ، حيث لا توجد ثمة حاجة للبحث عن خصائص أخري يتميز بها العمل القضائي عن العمل الإداري [٣] .

ورغم أن النيابة الإدارية هي هيئة قضائية بنص الدستور ، إلا أن سلطتها في توقيع الجزاءات طبقاً لنص الدستور هي ذات السلطات المقررة للسلطة المختصة

(١) منشور بالجريدة الرسمية – العدد ١١ (تابع) بتاريخ ١٢ مارس ٢٠١٥.
(٢) منشور الجريدة الرسمية – العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.
(٣) راجع:
- Vedel (G) et Delvolvé (P); droit administratif, ed., P. U. F, 1992, P. 19.
وأيضاً : د. رمزي طه الشاعر – المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية – مطبعة جامعة عين شمس – الطبعة الثانية - ١٩٩٧ – صـ ٦٥
وأيضاً: د./ ثروت عبد العال – معيار تمييز العمل القضائي – دار النهضة العربية – ١٩٩٧ – صـ ٤٩.

في توقيع الجزاءات التأديبية ، وهو ما يعني أن القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية على الفئات الخاضعة لولايتها التأديبية المستحدثة لا تعدو كونها قرارات إدارية بحتة ، تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية [١].

ولا تعد هذه القرارات أحكاما قضائياً وذلك لما يلي [٢]:

أنها قرارات لا تفصل في خصومة أو نزاع على غرار الأحكام القضائية [٣].

أنها قرارات لا تصدر من محكمة ، ولا من هيئة ناط بها الدستور والقانون ولاية قضائية في نوع من المنازعات.

أنها قرارات تخضع للطعن عليها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة ، شأنها في ذلك شأن قرارات الجزاءات الموقعة من قبل السلطات الرئاسية المختصة (جهة الإدارة).

ثانياً: موقف القضاء الإداري من ولاية النيابة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية في ضوء نص المادة ١٩٧ من الدستور الحالي:

تنفيذاً لحكم المادة ١٩٧ من الدستور ودون انتظار تعديل في قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، أصدر رئيس هيئة النيابة الإدارية القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ بشأن قواعد لجان التأديب وتوقيع الجزاءات والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها.

ثم صدر بعد ذلك قرار السيد / رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن لجان التأديب ، ثم أصدر بعد ذلك القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات ، ونص في المادة ٣ من مواد إصداره على أن يعمل بأحكام هذا القرار الأخير اعتباراً من ٢٠١٦/٤/١٦ ، ونص في المادة الرابعة من مواد إصداره على أن يلغي العمل بالقرارين رقمي ٤٢٩ ، ٥٠٤ لسنة ٢٠١٥.

وقد أصدرت تلك اللجان استنادا إلى أحكام القرار رقم ٤٢٩ لسنة ٢٠١٥ أو القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بحسب الأحوال العديد من قرارات الجزاءات التأديبية على بعض العاملين المخالفين.

(١) راجع: د/ شعبان أحمد رمضان - ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية - المرجع السابق - ص ١٢٩.

(٢) راجع ذلك: د/ شعبان أحمد رمضان - المرجع السابق - ص ١٣٠.

(٣) لأنه من أهم معايير التمييز بين العمل القضائي والإداري أن العمل القضائي يتميز عن العمل الإداري بأنه يتضمن فصلاً في خصومة أو منازعة ، راجع:

- Solus et perrot; Droit Judiciare privé – t.1 ed, sirey – paris, 1961., P 441.

وأيضاً: د. فتحي والي - الوسيط في القضاء المدني - الطبعة الثانية - ١٩٨١ - ص ٢١ وما بعدها ، وراجع أيضاً: د. أحمد محمد مليجي - تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٩٣ - ص ١٧.

وقد عرضت قرارات الجزاء الصادرة استنادا إلى هذين القرارين على المحاكم التأديبية المختصة ، التي لم تتردد في إصدار أحكامها بإلغاء قرارات الجزاءات الصادرة استنادا إلى أياً من القرارين رقمي ٤٢٥ لسنة ٢٠١٥ أو ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ [١] بحسب الأحوال، ومن ذلك حكم المحكمة التأديبية ببورسعيد في القضية رقم ٢٠٠ لسنة ٦ ق حيث انتهت فيه المحكمة إلى أن [٢]: (....حيث لا يتأتى إعمال ما نصت عليه المادة ١٩٧ من الدستور إلا بعد استجابة المشرع وتدخله بإفراغ ما تضمنه هذا النص الدستوري في نص تشريعي محدد ومنضبط ، أي نقله إلى مجال العمل والتنفيذ ، بحيث يلتزم الكافة بمقتضاه من التاريخ الذي تحدده السلطة التشريعية لسريان أحكامه ، وعلى أن يتضمن هذا التشريع تحديد من يملك توقيع الجزاءات التأديبية من أعضاء هيئة النيابة الإدارية ، وكذا تحديد الجزاءات التأديبية وأنواعها وحدودها الدنيا والقصوى في كل حاله على حده.

ولما كان إصدار القرار رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ يدخل في صميم اختصاص المشرع العادي ولا يجوز لغيره إصداره ، وبالتالي فإذا صدر هذا القرار من هيئة النيابة الإدارية ، فلا يعدو أن يكون سوي عملاً ماديا لا ينتج أثراً قانونياً في هذا الخصوص ، وتضحى كافة قرارات الجزاءات التأديبية الصادرة من النيابة الإدارية ، أو القرارات التنفيذية الصادرة من الجهات الإدارية أو قرارات التظلمات الصادرة استنادا إليه هي والعدم سواء بسواء ، لصدورها دون الاستناد إلى التنظيم القانوني لسلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية الواجب صدورها من السلطة التشريعية ، الذي جعله الدستور شرطاً لإنفاذ هذه السلطة.

ولما كان ما تقدم ، وإذ باشرت النيابة الإدارية هذه السلطة على الرغم من غياب ذلك التنظيم القانوني ، فإنها تكون قد تجاوزت حدود النص الدستوري وقيوده ، ووقع عملها مشوباً بعيب عدم المشروعية الدستورية ، موصوماً بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، الذي يفقده كيانه ، ويجرده من صفاته ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني ، وينحدر به وما يترتب عليه إلى الانعدام ، وبهذه المثابة والحال كذلك يكون القرار المطعون فيه والصادر تنفيذاً لقرار لجنة التأديب الأولى رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٨ لا

(١) راجع : حكم المحكمة التأديبية ببورسعيد في القضية رقم ٧٧ لسنة ٤ ق جلسة ٢٠١٧/١/٢٩ غير منشور ، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ١٠٨ لسنة ٥ ق جلسة ٢٠١٧/٤/٢٢ غير منشور ، وراجع أيضا، حكم المحكمة التأديبية بالإسكندرية في الطعن رقم ٢٥٣ لسنة ٩ ق جلسة ٢٠١٧/٦/١٨ غير منشور.

(٢) حكم المحكمة التأديبية ببورسعيد - الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ٦ ق – جلسة ٢٠١٨/١١/٢٩ غير منشور ، وراجع أيضا، حكم المحكمة التأديبية بالإسماعيلية – الطعن رقم ٢٧١ لسنة ٢٢ ق – جلسة ٢٠١٨/٢/٢٥ غير منشور.

يعدو أن يكون قراراً صدر استنادا للقرار الصادر من النيابة الإدارية التي لا تختص أصلاً بإصداره حسبما سلف الإيضاح ، الأمر الذي يكون معه القرار المطعون فيه سالف الذكر فيما تضمنه من مجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام من راتبه قد صدر معدوماً ومخالفاً لصحيح حكم القانون والدستور الأمر الذي يستوجب القضاء بإلغائه ، وما يترتب على ذلك من آثار).

وهو ما يعني أن المحاكم التأديبية ترى أن قرار السيد المستشار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ بتنظيم عمل لجان التأديب والتظلمات جاء تدخلاً في صميم اختصاص المشرع العادي ، واغتصاباً لسلطة المشرع ، وبالتالي تعد كافة قرارات لجان التأديب الصادرة استنادا إلى هذا القرار هي والعدم سواء ، لصدورها دون الاستناد إلى تنظيم قانوني لسلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والواجب صدوره من السلطة التشريعية فقط.

وهو ذات ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن حيث قضت بأنه [1]: (لا يسوغ تطبيق الأحكام محل المادة ١٩٧ من الدستور إلا بعد استجابة المشرع وتدخله منه بإفراغ ما تضمنه هذا النص الدستور في نص تشريعي محدد ومنضبط ، أي نقله إلى مجال العمل والتنفيذ ، بحيث يلتزم الكافة بمقتضاه من التاريخ الذي تحدده السلطة التشريعية لسريان أحكامه ، وعلى أن يتضمن هذا التشريع تحديد من يملك توقيع الجزاءات التأديبية من أعضاء هيئة النيابة الإدارية وكذا تحديد الجزاءات التأديبية وأنواعها وحدودها الدنيا والقصوى في كل حاله على حده ، بحيث يتم إقرار نظام قانوني متكامل لتوقيع الجزاءات التأديبية ، وإذ لم يصدر حتي تاريخه ثمة قانون بتنظيم اختصاص هيئة النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية وفقاً لأحكام ١٩٧ من الدستور ، وبالتالي يتعين على هيئة النيابة الإدارية الالتزام بما حددته التشريعات المعمول بها حالياً ، وخصوصا أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ سالفة البيان بها من اختصاصات لها في مجال التحقيق ، وعدم إصدار أية قرارات أو إجراءات أو تنظيم يمس توقيع الجزاءات التأديبية من قريب أو بعيد ، وذلك لحين صدور التشريع المنوه عنه سلفاً عملاً بحكم المادة ١٩٧ من الدستور.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الرابعة فحص - الطعن رقم ٥٨٩٣ لسنة ٦٣ ق. عليا – جلسة ٢٠١٨/٤/٢١ غير منشور.
- خاصة وأن قضاء المحكمة الإدارية العليا استقر على أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده ، لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع ، وترتيباً على ذلك تواترت التشريعات المنظمة لشؤون العاملين على تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات على سبيل الحصر ، راجع: حكمها في الطعون أرقام ١٦٧٦١ و ١٨١٢٩ و ١٨١٣٩ و ١٨١٤٠ و ١٨٣٦٣ لسنة ٥٠ ق. عليا – جلسة ٢٠٠٦/٥/٢٧ غير منشورة.

وبهذه المثابة يتعين على هيئة النيابة الإدارية الالتزام بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية المنسوبة للموظفين والعاملين محل اختصاصها ، على أن تمارس الجهة الإدارية المختصة اختصاصها التأديبي المنصوص عليه قانوناً في ضوء التحقيقات التي أجرتها النيابة الإدارية ، والتصرف فيه في ضوء السلطة التقديرية الممنوحة لها في هذا الشأن ، إما بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً أو بحفظ الأوراق ، أو أن تطلب من هيئة النيابة الإدارية إحالة العامل الذي تم التحقيق معه إلى المحكمة التأديبية المختصة.

ولا يغير من هذه النتيجة ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ من اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا ، وكذا التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به ، وكذلك التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ ، إذ أن ذلك لا يعدو أن تكون ترديداً لنص الدستور المعدل في عام ٢٠١٤ ، دون أن تتطرق لوضع قواعد لتحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية).

موقف القضاء الإداري من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ بإخضاع أعضاء ومديري الإدارات القانونية لسلطة النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي معهم عن كافة المخالفات المنسوبة إليهم.

لقد أخضع قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ أعضاء ومديري الإدارات القانونية لسلطة النيابة الإدارية في التحقيق معهم عن كافة المخالفات المنسوبة إليهم ، حيث نصت المادة رقم ٥١ من التعليمات العامة للنيابات الإدارية والصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ على أن: تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من الفئات التالية: ..... ٩- مديري وأعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ، وكذا أعضاء الإدارات القانونية بالشركات القابضة والتابعة ....

وعندما عرض الأمر على محاكم القضاء الإداري لم تتردد في إلغاء هذا القرار أيضاً ، فيما تضمنه من إخضاع أعضاء ومديري الإدارات القانونية لسلطة النيابة الإدارية

في التحقيق التأديبي معهم عن كافة المخالفات المنسوبة إليهم ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري ببورسعيد في القضية رقم ٢١٣٦ لسنة ٥ ق بأن [1] : (.... لما كان ذلك وإذ تم إخضاع المدعي – عضو بالإدارة القانونية بهيئة قناة السويس – للتحقيق معه وتوقيع الجزاء عليه من قبل النيابة الإدارية ، إعمالاً لقراري رئيس هيئة النيابة الإدارية رقمي ١٢٨ ، ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ وذلك بشأن ما انتهى إليه في التحقيق – على نحو ما سلف الإشارة إليه – وذلك بالمخالفة لقانون الإدارات القانونية ولقرار وزير العدل – رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ – بشأن لائحة التفتيش الفني على لائحة الإدارات القانونية والمشار إليهما واللذان أوجبا إجراء التحقيق مع أعضاء الإدارات القانونية بشأن ما ينسب إليهم من مخالفات فنية أو إدارية خلال عملهم القانوني ، بواسطة إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل – باعتبارهم من الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين وقرارات خاصة ، ومن غير المخاطبين بأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون الهيئات العامة – الأمر الذي يغدوا معه قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ فيما تضمنه من سريان أحكامه على أعضاء الإدارات القانونية وإخضاعهم للتحقيق من قبل النيابة الإدارية يعد اغتصاباً جسيماً لسلطة إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل بهذا الشأن .....).

ونؤيد بحق ما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري ببورسعيد في هذا الحكم الأخير سالف البيان وقضائها بإلغاء قراري رئيس هيئة النيابة الإدارية رقمي ١٢٨ ، ١٢٩ لسنة ٢٠١٦ فيما تضمناه من تخويل أعضاء هيئة النيابة الإدارية سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء على مديري وأعضاء الإدارة القانونية بهيئة قناة السويس ، وذلك لما أورده الحكم من أسباب سالفة الإيضاح والبيان.

ثالثا: الموقف الحالي من سلطة النيابة الإدارية في التصرف في التحقيق التأديبي الذي أجرته مع أحد أعضاء هذه الفئة بتوقيع الجزاء التأديبي:

سبق من القول أنه بموجب نص المادة ١٩٧ من الدستور الحالي أصبحت النيابة الإدارية سلطة تحقيق وتأديب كاملة بالنسبة للخاضعين لولايتها ، وإذا تم إفراغ هذه السلطة الحديثة المخولة للنيابة الإدارية بموجب نص المادة ١٩٧ من الدستور في تنظيم تشريعي ، سواء بإدخال تعديل تشريعي على قانون إعادة تنظيم النيابة

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ببورسعيد – القضية رقم ٢١٣٦ لسنة ٥ ق – جلسة ٢٠١٩/٤/١٦ – غير منشور.

الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ أو بطريق غيره ، طبقاً لما أكدته أحكام المحاكم التأديبية ، وفي ضوء ما قررته المحكمة الإدارية العليا على النحو سالف البيان ، ستصبح سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات سلطة مقررة دستورياً ومنظمة قانون وقابلة للتطبيق عملياً.

وسوف تملك وتخول حينئذ ذات السلطات التي تملكها السلطات الرئاسية المختصة في توقيع الجزاءات التأديبية ، وبذات الضوابط المقيدة لتلك السلطة الرئاسية المختصة بالنسبة لأعضاء ومديري هذه الفئة ، بحيث يجب أن تلتزم بألا توقع على أحد أعضاء هذه الإدارات القانونية - غير شاغلي درجة مدير عام ومدير إدارة قانونية – غير عقوبتي الإنذار والخصم فقط - شأنها شأن السلطات المخولة للجهات التي تتبعها هؤلاء الفئة - في ضوء نص المادة ٢٣ من قانون الإدارات القانونية ، وذلك بناء على التحقيقات التي تجريها معهم بشأن المخالفات الإدارية المنسوبة إليهم فقط ، دون المخالفات الفنية ، على النحو سالف البيان والإيضاح.

خلاصة المبحث الثاني:

لقد تبين لنا من خلال هذا المبحث أن الأساس الذي تستند إليه النيابة الإدارية في إخضاع أعضاء الإدارات القانونية لولايتها بشأن التحقيق التأديبي من قبلها مع هذه الفئة ، هو طبيعة ولايتها العامة في مجال التحقيق التأديبي ، مع كافة العاملين بالمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام ، وذلك في ضوء عدم صدور اللائحة الخاصة بتنظيم التحقيق والتأديب مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، والمشار إليها في المادة ٢١ من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، خاصة وأن المادة الثانية من مواد إصدار قانون الإدارات القانونية قد نصت على أنه لا يترتب على تطبيق أحكام هذا القانون المرفق الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة في قوانينها ولا بأحكام قانون المحاماة.

كما تبين لنا أن نطاق هذه الولاية يقتصر على المخالفات الإدارية والمسلكية المنسوب إلى أحد أعضاء الإدارات القانونية - دون شاغلي درجة مدر عام ومدير إدارة قانونية - ولا تمتد نطاق ولايتها إلى المخالفات الفنية والتي يختص بفحصها والتحقيق فيها إدارة التفتيش الفني فقط ، ولا تمتد أيضاً بنطاق ولايتها إلى المخالفات النقابية

والتي يعهد بالتحقيق بشأنها إلى المجلس الخاص المشار إليه في المادة ١٠٦ من قانون المحاماة.

وقد اتضح لنا أيضاً من خلال هذا البحث أنه يجب على النيابة الإدارية أن تراعي في إجراء تلك التحقيقات التأديبية مع أعضاء هذه الفئة ، ضرورة توافر كافة الشروط والضمانات الشكلية والموضوعية ، القانونية منها والقضائية والمقررة بشأن التحقيقات التأديبية بصفة عامة.

وبالنسبة لأوجه تصرف النيابة الإدارية في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة الوظيفة الخاصة ، فقد تبين أن أوجه التصرف في تلك التحقيقات دون اقتراح أو توقيع جزاء من قبلها ، لا تخرج عن حفظ الواقعة – مؤقتاً أو قطعياً – أياً كان سببه المبرر قانوناً ، أو تنتهي إلى الإحالة إلى إدارة التفتيش الفني لارتباط المخالفة الإدارية المنسوبة للعضو بمخالفة أخري فنية ، يلزم التحقيق فيها من قبل التفتيش الفني ، أو لأن الواقعة تضم أكثر من عضو وبعضهم لا تملك النيابة الإدارية ولاية التحقيق معه ، كأن يكون بدرجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية ، أو ترى أنه من الأولى إحالة الواقعة بأطرافها إلى إدارة التفتيش الفني ذات الاختصاص الأصيل بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، كما قد تنتهي إلى الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ، إذا كانت ترى ضرورة توقيع جزاء أشد مما تملك تلك الجهة التي يتبعها العضو المخالف توقيعه عليه ، أو كانت لا تملك تلك الجهة سلطة توقيع أي جزاء على العضو المخالف كأن يكون بدرجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية.

وبالنسبة لتصرف النيابة في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة بتقرير المسؤولية واقتراح الجزاء - قبل التعديل الدستوري بإقرار اختصاص النيابة بتوقيع الجزاءات - فقد يتبين لنا أن السلطة الإدارية التي يتبعها العضو تتمتع بسلطة تقديرية في اعتماد اقتراح النيابة وتوقع الجزاء في ضوء ما تملك توقيعه على العضو التابع لها ، أو أن تصرف النظر عن اقتراح النيابة بتوقيع الجزاء وتقرر حفظ الواقعة.

واتضح أن المحكمة الإدارية العليا تقر توقيع الجزاء من السلطة المختصة – في الحدود المقررة قانوناً - على أعضاء هذه الفئة بناء على تحقيقات النيابة الإدارية

، ما دامت المخالفة المنسوبة إلى هؤلاء الأعضاء مخالفة إدارية ، دون اشتراط إجراء تحقيق سابق قبل توقيع الجزاء على العضو من قبل إدارة التفتيش الفني في هذه الحالة ، ولكنها أبطلت الجزاءات الموقعة من السلطة المختصة على أعضاء هذه الفئة بناء على تحقيقات النيابة الإدارية ، إذا كانت المخالفة المنسوبة إليهم مخالفة فنية ، إذ تعتبر في هذه الحالة ضرورة إجراء تحقيق سابق عن تلك المخالفة الفنية من إدارة التفتيش الفني ضمانة جوهرية لازمة قبل توقيع الجزاء على العضو المخالف ، ولا تكتفي حينئذ بتحقيقات النيابة الإدارية ، مع الأخذ في الاعتبار تحديد مدلول المخالفة الفنية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا على النحو سالف البيان والإلماع.

وبالنسبة لتصرف النيابة الإدارية في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة ، بتقرير المسؤولية وتوقيع الجزاء ، بعد التعديل الدستوري بإضافة اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية بموجب المادة ١٩٧ من الدستور ، فإننا نقر اتجاه المحاكم التأديبية والمحكمة الإدارية العليا بضرورة إعمال مقتضي هذه السلطة المستحدثة من الدستور ، بإفراغها تنظيمياً بتشريع يصدر عن السلطة التشريعية ، وليس تنظيماً لائحياً بموجب قرارات من السيد المستشار/ رئيس النيابة الإدارية ، والتي تعد اغتصاباً للسلطة المحجوزة للمشرع العادي ، وعند بلوغ ذلك ستصبح سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي سلطة مقررة دستورياً ومنظمة تشريعياً ، وتخول حينئذ السلطات المخولة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات التأديبية ، وبذات الضوابط المقيدة للسلطة الرئاسية بالجهات التي يتبعها أعضاء هذه الفئة الوظيفية الخاصة ، على النحو سالف البيان.

المبحث الثالث

الاختصاص الأصيل لإدارة التفتيش الفني بولاية التحقيق التأديب مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣

تمهيد تقسيم :

نظرا لأهمية وطبيعة أعمال وواجبات أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة ، إذ أنهم مسؤولون عن حفظ التوازن القانوني بالجهات التي يعملون بها ، سواء داخل نطاق الهيئة أو خارجها ، والدفاع عن المصالح العامة التي تستهدف تحقيقها هذه المؤسسات والهيئات العامة ، ويبذلون جهودا مضنية في الزود عن المال العام وحمايته من العدوان وكافة أشكال المساس به دون وجه حق [١] ، لذا فقد أفرد المشرع المصري لهذه الفئة وحدها دون غيرها بتنظيم شؤونهم الوظيفية بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ الصادر في ٢ يوليو ١٩٧٣ ، بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة[٢].

ولقد تناول المشرع بموجب أحكام هذا القانون إفراد تنظيم أسلوب خاص بمساءلة أعضاء ومديري الإدارات القانونية بهذه المؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها ، بحيث جعل إدارة التفتيش الفني على أعمال قطاع الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل هي الجهة المنوط بها الاختصاص بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الإدارات القانونية بتلك الجهات والوحدات .

ولقد استهدف المشرع بتنظيم ذلك الأسلوب الخاص بمساءلة أعضاء ومديري هذه الإدارات القانونية ، تحقيق هدف أساسي هو إقامة نظام تأديبي خاص لأعضاء ومديري الإدارات القانونية بغية سلامة التحقيق معهم ، وتحقيق حماية جوهرية لهم ، لما تتمتع به إدارة التفتيش الفني على أعضاء ومديري الإدارات القانونية بوزارة

---

(١) راجع، مدونة السلوك الوظيفي لأعضاء ومديري الإدارات القانونية - وزارة العدل - قطاع مساعد وزير العدل لشؤون الإدارات القانونية - مطابع وزارة العدل - بدون سنة نشر - صـ ٧.

(٢) منشور بالجريدة الرسمية - العدد ٢٧ في ١٩٧٣/٧/٥ ، ومعدل بأحكام القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ - منشور بالجريدة الرسمية العدد ٥ في ١٩٨٦/١/٣٠.

العدل من استقلال بطبيعة تشكيلها ، وما تتصف به من تخصص موضوعي بنشاط تلك الإدارات القانونية وحدها [١] .

لذا كان من الضروري أن نستعرض في هذا المبحث أساس ونطاق ولاية إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية بالتحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الإدارات ، ذات الطبيعة الخاصة ، وكذا بيان الضوابط الخاصة بإجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة أمام إدارة التفتيش الفني ، وأخيرا نستعرض أوجه تصرف إدارة التفتيش الفني في هذا التحقيق التأديبي ، وذلك على النحو التالي :-

المطلب الأول : أساس ونطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني .

المطلب الثاني : ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني وأوجه تصرفها فيه .

المطلب الأول : أساس ونطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني

سوف نستعرض أولا الأسس المبررة لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل ، وموقف المحكمة الإدارية العليا منها ، ثم نعرج ثانيا لبيان نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني ، وأيضا موقف المحكمة الإدارية العليا من هذا النطاق ، وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : أساس ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٤٦٦ لسنة ٣٩ ق. عليا – جلسة ١٩٩٦/١١/٢٦ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٣٦ – صـ ٤٢٧ ، ٤٢٨.

- ولقد أوردت اللجنة التشريعية أثناء نظر ومناقشة مشروع القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، أن: (ما يهدف إليه المشروع هو كفالة الاستقلال الفني لأعضاء الإدارات القانونية في القيام بواجباتهم القانونية ، وأن هذا الاستقلال إنما يتحقق من خلال ما اقترحه المشروع من وضع نظام للتفتيش الفني على أعمال أعضاء الإدارات القانونية أسوة بما هو متبع بالنسبة لأعضاء الهيئات القضائية ، ومن خلال الضمانات التي كفلها المشروع لأعضاء الإدارات القانونية لمحاسبتهم وتقرير ترقياتهم وتنقلاتهم. وأن المشروع قد ناط ذلك للجنة يرأسها وزير العدل ، وتضم ممثلين عن جميع الجهات المعنية سواء أكانت الجهات القضائية أم جهات القطاع العام أو الإدارات القانونية ذاتها).

- راجع، تقرير اللجنة التشريعية عن الاقتراح بمشروع القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، مشار إليه: النشرة التشريعية - محكمة النقض – المكتب الفني – العدد السابع – يوليو سنة ١٩٧٣ وملحق أكتوبر سنة ١٩٧٢ – صـ ٢٣٦٩.

الفرع الثاني : نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني

الفرع الأول : أساس ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني

لقد نصت المادة السادسة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة على أن: (تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال ، فلا يجوز التدخل لديها في كل ما يتعلق بمباشرة هذه الاختصاصات ، بغير الطريق الذي رسمه القانون .

ولا يخضع مدير وأعضاء هذه الإدارات في مباشرتهم لأعمالهم الفنية إلا لرؤسائهم المتدرجين وفقا لأحكام القانون ...).

وتنص المادة التاسعة من ذات القانون على أن : (تُشكل إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها من عدد كاف من المفتشين يندبون من بين أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار ورئيس محكمة ، أو ما يعادلها ، ومن بين المديرين العامين والمديرين بالإدارات القانونية ، وتكون تابعة لوزير العدل ...).

كما تنص المادة ٢١ من ذات القانون على أن: (تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها ، وبإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يوقع عليهم من جزاءات ، لائحة يصدرها وزير العدل [1] ، بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة ٧ من هذا القانون ، ويجوز أن تتضمن هذه اللائحة بيانا بالمخالفات الفنية والإدارية التي تقع من مديري الإدارات القانونية وأعضائها ، والجزاءات المقررة لكل منهما ، والسلطة المختصة بتوقيعها .

ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني).

---

(١) ونري ضرورة إسراع معالي السيد المستشار وزير العدل بإصدار تلك اللائحة التنفيذية ، حتي يمكن القطع بقيام نظام تأديبي متكامل خاص بأعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة ، متضمنة قواعد وإجراءات واضحة ومحددة تنظم أحكام التحقيق والمسائلة التأديبية لهذه الفئة الوظيفية.

- خاصة وأن اللوائح التنفيذية تعد الصورة الأصلية للسلطة اللائحية ، حيث يتحقق فيها حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح ، وذلك لأن السلطة التشريعية لا تملك عادة من الوقت والخبرة لشؤون التنفيذ والتطبيق ما يمكنها من تحديد الأحكام الجزئية والتفصيلية للمبادئ العامة التي تضعها ، أما السلطة التنفيذية فإنها بطبيعة وظيفتها وبحكم اتصالها المستمر بالجمهور أقدر على تعرف التفصيلات اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ ، راجع: د/ سامي جمال الدين – اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية – منشأة المعارف – ١٩٨٣ – صـ ٢١٩.

وحيث إن مفاد النصوص المتقدمة أن المشرع بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ أراد أن يحمي مديري وأعضاء الإدارات القانونية في مجال ممارستهم لأعمالهم القانونية ، بحيث يمارسون أعمالهم القانونية باستقلال عن الرئاسة الإدارية ، لأنهم يمارسون من خلال هذا المجال وظيفة رئيسية في خدمة سيادة القانون بالنسبة لجهة الإدارة ، وهو ما يقتضي في هذا النطاق تمتعهم باستقلالية يحميها المشرع بتنظيم أسلوب خاص بمساءلتهم ، يتضمن من الضمانات ما يحمي استقلالهم في مواجهة جهة الإدارة التنفيذية عند مباشرتهم لأعمالهم ، وتوفير لهذه الحماية وذلك الاستقلال ناط المشرع مسؤوليتهم للتفتيش الفني على الإدارات القانونية ، وهي إدارة تابعة لوزير العدل [١].

ومن ذلك نرى أن الاختصاص الأصيل لإدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل بولاية التحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة ، يستند إلى طبيعة ذلك الأسلوب والتنظيم التشريعي الخاص والمتفرد بنظام التحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة ، بموجب أحكام هذا القانون ، والذي عهد بتلك المهمة إلى إدارة مستقلة تشكيلاً ، ومتخصصة وظيفيا بهذا التحقيق وتلك المساءلة التأديبية ، وهي إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل .

ولعل هذا الأساس هو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها [٢]: (وقد استهدف المشرع بهذا النص تحقيق هدف أساسي ، وهو إقامة نظام تأديبي خاص لأعضاء الإدارات القانونية بغية سلامة التحقيق معهم ، وتحقيق حماية جوهرية لهم ، لما تتمتع به إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل من استقلال بطبيعة تشكيلها ، وما تتصف به من تخصص موضوعي بنشاط تلك الإدارات ، وجعل لها المشرع مسؤولية تحريك الدعوى التأديبية قبل أعضاء الإدارات القانونية).

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٨٢٨ لسنة ٤١ ق. عليا – جلسة ١٩٩٧/٥/٢٧ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٤١ – صـ ٤٤٠ ، ٤٤١ ، وراجع أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٧٤٥ لسنة ٣٩ ق. عليا جلسة ١٩٩٨/٤/٥ ، مشار إليه : د/ محمد ماهر أبو العنين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – طبعة ٢٠٠٤ – المرجع السابق – صـ ٩١٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٤٦٦ لسنة ٣٩ ق. عليا – جلسة ١٩٩٦/١١/٢٦ – الموسوعة الإدارية الحديثة – ١٩٩٨ – المرجع السابق – ج ٤١ صـ ٤٢٧.

الفرع الثاني: نطاق ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني

لا يثير تحديد النطاق الشخصي هنا أيضاً كثير من الصعوبات ، حيث نجد أن المادة ٢٣ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ تنص على أنه لا يجوز توقيع أية عقوبة على شاغلي وظائف مدير عام ومدير إدارة قانونية إلا بحكم تأديبي .

وتنص المادة ٢١ من ذات القانون في عجزها بأنه لا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني .

وهو ما يعني أن هاتين المادتين تشترط عدم جواز توقيع عقوبة على شاغلي درجة مدير عام ومدير إدارة قانونية إلا بحكم تأديبي ، وأنه يشترط حينئذ لإقامة الدعوى التأديبية ضرورة إجراء تحقيق سابق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني مع شاغلي هذه الدرجة .

وبالتالي يخضع لولاية التحقيق التأديبي أمام إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل كافة أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بكافة درجاتهم الوظيفة دون استثناء ، وذلك فيما ينسب إليهم من مخالفات تأديبية .

ولكن محل النظر هو تحديد النطاق الموضوعي لولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ أمام إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل .

ويقصد بذلك تحديد نوع المخالفات التأديبية التي يمكن مساءلة أعضاء ومديري هذه الفئة عنها أمام إدارة التفتيش الفني .

وقد سبق التفرقة بين المخالفات الإدارية والمخالفات المسلكية والمخالفات النقابية وأيضا المخالفات الفنية ، لذا يثور التساؤل حول أي هذه المخالفات يمكن مساءلة أعضاء ومديري الإدارات القانونية عنهم أمام إدارة التفتيش الفني ....؟

وسوف نتناول الإجابة على هذا التساؤل في الغصنين التاليين :

الغصن الأول : الوضع في ظل أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والقرارات المنفذة له .

الغصن الثاني : موقف المحكمة الإدارية العليا من هذه المساءلة .

الغصن الأول

الوضع في ظل أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والقرارات المنفذة له

لقد نصت المادة ٦ من هذا القانون على أن: (تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال فلا يجوز التدخل لديها في كل ما يتعلق بمباشرة هذه الاختصاصات بغير الطريق الذي رسمه القانون .

ولا يضع مدير وأعضاء هذه الإدارات في مباشرتهم لأعمالهم الفنية إلا لرؤسائهم المتدرجين وفقا لأحكام القانون ...).

وتنص المادة التاسعة من ذات القانون على أن : (تشكل إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية وعلى نشاط مديريها وأعضائها من عدد كاف من المفتشين يندبون من بين أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار ورئيس محكمة ، أو ما يعادلها ، ومن بين المديرين العامين والمديرين بالإدارات القانونية ، وتكون تابعة لوزير العدل ...)

كما نصت المادة ٢ من قرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ [1] بإصدار لائحة التفتيش الفني على الإدارات القانونية بالهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام على أنه :- تختص إدارة التفتيش الفني :-

بالتفتيش على سير العمل الفني وانتظامه بجميع الإدارات القانونية .

التفتيش على أعمال مديرها وأعضائها عدا شاغلي وظيفة مدير عام إدارة قانونية ، وذلك بجمع البيانات التي تؤدي الى معرفة درجة كفايتهم ، ومدى حرصهم على أداء واجبات وظيفتهم من الناحيتين الفنية والإدارية .

فحص وتحقيق الشكاوى التي تقدم من مديري وأعضاء الإدارات القانونية أو ضدهم ....).

وبالتالي يمكننا القول بأنه يستفاد من تلك النصوص جميعها بأن كافة المخالفات الإدارية والمسلكية والفنية التي تنسب إلى أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ تدخل ضمن ولاية التحقيق والمساءلة

(١) منشور بالوقائع المصرية في ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٧ العدد ١٠٠.

التأديبية عنها أمام إدارة التفتيش الفني .

لأنه وإن كانت المادتان السادسة والتاسعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ سالفتا الذكر ، تؤكد على خضوع المخالفات الفنية حصرياً لولاية التحقيق التأديبي عنها أمام إدارة التفتيش الفني ، فإن الفقرتين (ب ، جـ) من المادة الثانية من قرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ بإصدار لائحة التفتيش الفني على الإدارات القانونية سالفة الذكر ، تشير صراحة إلى أن التفتيش الفني على أعمال أعضاء ومديري الإدارات القانونية يشمل النواحي الفنية والإدارية على حد سواء ، كما أن اختصاص التفتيش الفني بفحص وتحقيق الشكاوى التي تقدم من أعضاء ومديري الإدارات القانونية أو ضدهم ، تقطع بأنها تشمل المخالفات المنسوبة إليهم سواء كانت فنية أو إدارية أو حتى مسلكية .

ويؤكد ذلك ما انتهت إليه فتوى الأمانة العامة[١] للجنة العليا لشؤون الإدارات القانونية[٢] بوزارة العدل الصادرة في ٢٠١٦/٣/٣١ من أن إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية بوزارة العدل هي جهة الاختصاص الوحيدة بالتفتيش والتحقيق مع أعضاء الإدارات القانونية الخاضعين للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية.

وهو ما يعني أن إدارة التفتيش الفني تختص (وحدها) بصفة عامة بولاية التحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الفئة في كل ما ينسب إليهم من مخالفات ، سواء كانت فنية أو إدارية أو حتى مسلكية .

وإن كان يراعى أن المخالفات النقابية الخاصة بمخالفة القواعد والأحكام المنظمة لمهنة المحاماة فإنها تخضع لولاية المجلس الخاص المنصوص عليه في المادة ١٠٦ من قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ .

(١) فتوى الأمانة العامة للجنة العليا لشؤون الإدارات القانونية – الطلب رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ في ٢٠١٦/٣/٢١ – غير منشورة.

(٢) وهي اللجنة المنصوص عليها في المادة ٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، وتختص تلك اللجنة طبقاً لنص المادة (٨) من ذات القانون باقتراح ودراسة وإبداء الرأي في جميع القوانين واللوائح والقرارات التنظيمية العامة المتعلقة بتنظيم العمل في الإدارات القانونية ، راجع نص المادة ٧ ، ٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

الفصل الثاني : موقف المحكمة الإدارية العليا من النطاق الموضوعي لولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني

لقد أيدت المحكمة الإدارية العليا اختصاص إدارة التفتيش الفني بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، عن كافة المخالفات المنسوبة إليهم ، سواء كانت المخالفات فنية أو مخالفات إدارية .

حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى عدم جواز توقيع أي جزاء تأديبي – من الجزاءات المقررة – على أحد أعضاء الإدارات القانونية من قبل الجهة التي يتبعها ، دون أن يسبق هذا الجزاء تحقيق يتولاه التفتيش الفني ، سواء كانت المخالفة المنسوبة إدارية أو فنية ، وحتى وإن سبق وأن أجرت الجهة تحقيقاتها بشأن المخالفة المنسوبة إلى عضو الإدارة القانونية.

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [١] : (إن المشرع قد قصد توفير الحماية لمديري وأعضاء الإدارات القانونية ، بأن أناط مسؤوليتهم للتفتيش الفني للإدارات القانونية ، وهي إدارة تابعة لوزارة العدل ، وعليه فإن أي قرار تأديبي يصدر في مواجهتهم يجب أن يسبقه تحقيق من إدارة التفتيش الفني سالفة البيان ، وعليه يكون القرار الصادر من الهيئة المطعون ضدها بمجازاة الطاعن بعقوبة الإنذار وخصم أجر يومين من مرتبه قد لحقه البطلان لعدم قيامه على تحقيق تولاه أحد أعضاء التفتيش الفني ، وهذا الإجراء هو إجراء جوهري لازم قبل صدور القرار المطعون فيه).

وفي حكم آخر أكدت الحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه الأخير ، وأفصحت فيه عن الأساس الذي استندت اليه في توجهها الأخير ، إذ انتهت إلى أنه لا يقتصر دور التفتيش الفني على التحقيق مع عضو الإدارة القانونية عندما يطلب منه التحقيق تمهيداً لإقامة الدعوى التأديبية ، ذلك لأن المقصود بإقامة الدعوى التأديبية - التي يشترط إجراء تحقيق سابق عليها من قبل التفتيش الفني – هو تحريك المسؤولية التأديبية الذي يبدأ بالتحقيق ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [٢]: (ومن حيث إنه عن موضوع الطعن فإن المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨١٦ لسنة ٣٢ ق. عليا – جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥ ، مشار اليه: د/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – منشأة المعارف – طبعة ٢٠٠٤ – صـ ٩٠٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٤٦٦ لسنة ٣٩ ق. عليا – ج ١٩٩٦/١١/٢٦ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ١٩٩٨ – ج ٤١ – صـ ٤٢٧ ، ٤٢٨.

١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالهيئات العامة والمؤسسات العامة تنص على أن تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها وبإجراءات ومواعيد التظلم – مما قد يوقع عليهم من جزاءات ، لائحة يصدرها وزير العدل بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة ٧ من هذا القانون ، ويجوز أن تتضمن هذه اللائحة بيانا بالمخالفات الفنية والإدارية التي تقع من مديري الإدارات القانونية وأعضائها ، والجزاءات المقررة لكل منها والسلطة المختصة بتوقيعها - ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني ، وقد استهدف المشرع بهذا النص تحقيق هدف أساسي هو إقامة نظام تأديبي خاص لأعضاء الإدارات القانونية ، بغية سلامة التحقيق ، وتحقيق حماية جوهرية لهم ، لما تتمتع به إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل من استقلال بطبيعة تشكيلها ، وما تتصف به من تخصص موضوعي بنشاط تلك الإدارات ، وجعل لها المشرع مسؤولية تحريك الدعوى التأديبية قبل أعضاء الإدارات القانونية ، ولا يقتصر دور التفتيش الفني على التحقيق مع عضو الإدارة القانونية عندما يطلب منه التحقيق ، تمهيدا لإقامة الدعوى التأديبية ، ذلك أن المقصود بإقامة الدعوى التأديبية الواردة في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ تحريك المسؤولية التأديبية الذي يبدأ بالتحقيق ، وتأسيساً على ما تقدم يكون القرار الصادر من الشركة الطاعنة بمجازاة المطعون ضده بعقوبة الإنذار وخصم ثلاثة أيام من راتبه قد لحقه البطلان لعدم قيامه على تحقيق تولاه أحد أعضاء التفتيش الفني).

كما أكدت المحكمة أيضا في حكم آخر هذا الاتجاه الأخير لها ، وقضت فيه ببطلان قرار الجزاء الموقع من الشركة المطعون ضدها على الطاعن – أحد أعضاء الإدارات القانونية بناء على تحقيق أجرته الشركة الطاعنة - دون أن يسبق قرار الجزاء تحقيق يجرى مع العضو من قبل إدارة التفتيش الفني ، سواء كانت المخالفة المنسوب إليه إدارية أو فنية، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [1] (..... ومن صور الضمانات المقررة لأعضاء الإدارات القانونية ، وجوب إجراء تحقيق معهم بشأن ما ينسب إليهم من مخالفات إدارية أو فنيه خلال عملهم القانوني بواسطة إدارة التفتيش الفني على أعضاء الإدارات القانونية بوزارة العدل ، ومن ثم فإن من شأن إغفال هذا الإجراء عند

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٠٢٤ لسنة ٣٩ ق. عليا – جلسة ١٩٩٧/٩/٤ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ١٩٩٨ – ج ٤١ – صـ ٤١٩ ، ٤٢٠.

مساءلة أعضاء الإدارات القانونية إغفالاً لإجراء جوهري يترتب عليه بطلان القرار التأديبي ، نظراً لما ينطوي عليه التحقيق مع هؤلاء الأعضاء من أية جهة أخرى غير إدارة التفتيش الفني من مساس بضمانة جوهرية ، واعتداء على اختصاص إدارات التفتيش الفني ، التي أناط بها المشرع - دون غيرها - مهمة إجراء هذا التحقيق ، وذلك دون أن يعلق هذا الاختصاص على صدور لائحة التحقيقات والجزاءات بالنسبة لأعضاء الإدارات القانونية من وزير العدل ، ذلك لأنه يتعين التفرقة ما بين الاختصاص بإجراء التحقيق ، والإجراءات المنظمة لهذا التحقيق ، وأنه ولئن كان المشرع أناط بوزير العدل مهمة إصدار لائحة تنظيم الإجراءات المتعلقة بالتحقيق والنظام التأديبي لأعضاء الإدارات القانونية ، إلا أن المشرع لم يترك لتلك اللائحة تحديد الجهة المختصة بإجراء التحقيق ، وإنما حدد تلك الجهة بأنها إدارة التفتيش الفني ، وبالتالي فإن كل قرار تأديبي بمجازاة أحد أعضاء الإدارات القانونية يصدر بناء على تحقيق لا يجري عن طريق إدارة التفتيش الفني لأعضاء الإدارات القانونية يكون باطلا لمخالفته لأحكام القانون).

وفي حكم آخر أكدت المحكمة الإدارية العليا[١] على خضوع كافة الملاحظات والمخالفات الفنية والإدارية التي يكشف عنها التفتيش الفني على أعمال أعضاء الإدارات للتفتيش الفني ، وبالتالي يكون للتفتيش سلطة التحقيق في هذه المخالفات التي تتكشف له أثناء التفتيش ، سواء كانت مخالفات فنية أو إدارية، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا[٢] (... ليس في قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ولا اللائحة الصادرة بقرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ بشأن التفتيش الفني على الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام نص يوجب أن يكون التحقيق مع أعضاء الإدارات القانونية بناء على شكوى من السلطة المختصة ، بل إن المادة ٢ من اللائحة المشار إليها نصت على أن " تختص إدارة التفتيش الفني :

بالتفتيش على سير العمل الفني وانتظامه بجميع الإدارات القانونية

التفتيش على أعمال مديريها وأعضائها عدا شاغلي وظيفة مدير عام إدارة قانونية[٣] ، وذلك بجمع البيانات التي تؤدي إلى معرفة درجة كفايتهم ومدى حرصهم

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٩١١ ، ١٩٣٨ لسنة ٣٨ ق. عليا - جلسة ١٩٩٤/٣/١ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - الجزء ٤١ - صـ ٤١٠ : ٤١٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٩١١ ، ١٩٣٨ لسنة ٣٨ ق. عليا - جلسة ١٩٩٤/٣/١ - المرجع السابق.

(٣) لا تخضع هذه الفئة الوظيفية للتفتيش على أعمالها من قبل إدارة التفتيش الفني ، ولكن يمكن إحالتهم للتفتيش للتحقيق فيما نسب إليهم من مخالفات تأديبية (بناء على شكوى) ، وحينئذ لا يوقع عليهم جزاء من قبل التفتيش الفني في حالة ثبوت المخالفة ، بل ترسل الأوراق إلى النيابة الإدارية لإقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها ضدهم.

على أداء واجبات وظيفتهم من الناحيتين الفنية والإدارية.

فحص وتحقيق الشكاوى التي تقدم من مديري وأعضاء الإدارة القانونية أو ضدها .

لإدارة التفتيش الفني أن تجري تفتيشا عاجلا أو مفاجئا على سير العمل في الإدارات القانونية وعلى تصرفات مديريها وأعضائها ".

وحيث إن مؤدى النص المتقدم أن اختصاص إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل لا يقتصر على التفتيش على سير العمل الفني وانتظامه فقط ، بل يشمل أيضا التفتيش على أعمال مديري وأعضاء الإدارة – عدا شاغلي وظيفة مدير عام إدارة قانونية – لمعرفة مدى كفايتهم وحرصهم على أداء واجبات وظيفتهم من الناحيتين الفنية و الإدارية – كصريح نص الفقرة "ب" من نص المادة الثانية من اللائحة المشار إليها ، وبذلك يشمل التفتيش الأعمال الإدارية أيضا – وأن لها إجراء التفتيش المفاجئ على سير العمل وعلى تصرفات مديريها وأعضائها ، ولقد تأكد ذلك أيضا بنص المادة ٨/د من اللائحة على أن يضع المفتش تقريرا يتضمن من بين ما يتضمنه – مدى سلامة إشرافه على الأعمال الإدارية والكتابية) .

وانتهت المحكمة من ذلك إلى أن: (لا شك أن للتفتيش صلاحية التحقيق في المخالفات التي قد تنكشف له أثناء التفتيش – الذي يشمل الأعمال الفنية والإدارية – ومن ثم فإن القول بأن التحقيق مع أحد أعضاء الإدارة القانونية – بالنسبة للأعمال الإدارية – مرتبط بتقديم شكوى ضده ، قول لا سند له من القانون ، ويكون هذا السبب من أسباب الطعن في غير محله متعينا رفضه) ، وقد أيدت بناء على ذلك قرار الجزاء الموقع على الطاعن .

وبالتالي نرى من جماع ما تقدم أن كافة المخالفات والملاحظات الإدارية والفنية والمسلكية المنسوبة لأعضاء ومديري الإدارات القانونية تخضع لولاية التحقيق الأصيلة المنعقدة لإدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل .

المطلب الثاني : ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية أمام إدارة التفتيش الفني وأوجه تصرفها فيه

سنتناول هنا ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل ، وموقف المحكمة الإدارية العليا منها ، ثم نعرج لبيان أوجه تصرف إدارة التفتيش الفني في التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة ، وموقف المحكمة الإدارية العليا أيضا من هذا التصرف ، وذلك على النحو التالي :-

الفرع الأول : ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني .

الفرع الثاني : تصرف إدارة التفتيش الفني في التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة.

الفرع الأول : ضوابط إجراء التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني

لا تخرج ضوابط وأحكام التحقيق التأديبي الذي تجريه إدارة التفتيش الفني مع أحد أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام ، عن المبادئ والأحكام العامة للتحقيق التأديبي مع العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام بحسب الأحوال.

بحيث يجب أن يتوافر في هذا التحقيق التأديبي الذي تجريه إدارة التفتيش الفني ، مع أحد أعضاء هذه الفئة الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية التي يجب توافرها في التحقيقات التأديبية – بصفة عامة – [١] مع العاملين المدنيين المخالفين ، سواء في المرافق والهيئات والمؤسسات العامة أو شركات القطاع العام ، وسواء في ضوء أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة أو قانون القطاع العام بحسب الأحوال ، وفي ضوء أحكام اللوائح المعمول بها في الجهات المنشأة بها هذه الإدارات القانونية.

---

(١) راجع في إجراءات التحقيقات الإدارية وضماناتها ، أ/ محمود صالح – شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة – منشأة المعارف – ٢٠٠٦ – صـ ٨٣٨ وما بعدها. وأيضاً ، د. لواء/ محمد ماجد ياقوت – أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية – مرجع سابق – صـ ٣٠٢ وما بعدها. وأيضاً ، المستشار/ مغاوري شاهين – مرجع سابق – صـ ٢٥٧ وما بعدها.

وذلك نظراً لعدم صدور لائحة تأديب أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والمنصوص عليها في المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث استقرت على أن: (... والثابت أن اللائحة المشار إليها لم تصدر بعد ، ومن ثم فإن أحكام التحقيق ونظام تأديب أعضاء الإدارات القانونية لتطبق في شأنها القواعد الواردة في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والمادتان ٢٢ ، ٢٣ من هذا القانون ، وفيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون يعمل بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال ، وكذلك باللوائح والتنظيمات المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية ، وذلك بالتطبيق لنص المادة (٢٤) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ في شأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات والوحدات التابعة لها) [١].

وقد سبق القول بأنه يعد من أهم الإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها في التحقيق التأديبي – بصفة عامة - وخاصة مع أعضاء هذه الفئة ، هو الحصول على موافقة السلطة المختصة بإحالة العضو إلى التحقيق قبل إجرائه ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: (العبرة بالحصول على موافقة السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق قبل إجرائه ، وطالما أن السلطة المختصة أصدرت قرارها وتم التحقيق بعد استيفاء الإجراء المتطلب قانوناً ، فإن الإحالة إلى المحاكمة تكون قد تمت صحيحة ولو تغيرت صفة العضو وأصبح عضواً بمجلس الإدارة) [٢].

وإذا كانت الأسس والقواعد والضمانات الموضوعية للتحقيق التأديبي تدور حول محورين رئيسين ، الأول: هو ضرورة مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه على نحو تفصيلي ، والثاني: هو ضرورة تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه بما يقتضيه ذلك من تحقيق دفاعه[٣].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣٢ ق. عليا ج ١٩٨٦/٦/٢ الموسوعة الإدارية الحديثة مرجع سابق ج ٣٦ صـ ٢٧.

- تنص المادة (٢٤) من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على أن يعمل فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال ، وكذلك باللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٨٧ لسنة ٣٧ ق. عليا – جلسة ١٩٩٢/٦/٢٢ – مشار إليه: أ/ محمود صالح – شرح قانون العاملين – المرجع السابق – صـ ٨٤٢.

- مع مراعاة ما أكدته المحكمة الإدارية العليا من أن سلطة إحالة المخالفات للتحقيق تكون منوطة بالرؤساء ، وإذا كانت هناك في العادة نصوص تنظم هذه السلطة ، إلا أنه لا يشترط أن تتخذ الإحالة إلى التحقيق تنفيذاً لقوانين أو لوائح ، لأن هذه الإجراءات هي النتيجة الطبيعة والأمر المحتم للعلاقات الوظيفية التي تربط الرئيس بالمرؤوس ، ولأن اتخاذ هذه الإجراءات من قبل الرئيس أمر تقتضيه طبيعة الأشياء ، إذ أن من اختصاص كل رئيس اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحسن سير المرفق الذي يرأسه ، حكم الإدارية العليا – الطعن رقم ١٠٣٧ لسنة ٣٢ ق . عليا جلسة ١٩٩١/١/١٩ – مشار إليه: أ/ محمود صالح – المرجع السابق – صـ ٨٤٣.

(٣) د/ محمد ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – دار النهضة – الطبعة الخامسة عشر ٢٠١١/٢٠١٢ – ص ٢٧١.

-يؤخذ في الاعتبار أن المقام هنا لا يتسع لتناول كافة الإجراءات الشكلية والضمانات الموضوعية التي يجب أن يستوفيها التحقيق التأديبي أمام إدارة التفتيش الفني ، لذا نعرض لبعض منها والتطبيقات القضائية بشأنها.

لذا يجب أن يستوفي التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة أمام إدارة التفتيش الفني كافة أركان وشروط التحقيق وضماناته الموضوعية ، بما يكفل الوصول إلى الحقيقة ويكشف عن مدى ارتكاب العضو للمخالفة الإدارية أو المسلكية من عدمه ، من حيث استدعائه ومواجهته بما هو منسوب إليه ، وإتاحة الفرصة له لإبداء دفاعه ومناقشة شهود الإثبات ، وسماع من يريد الاستشهاد بهم من شهود النفي ، فإذا تخلف أحد هذه الضمانات والقواعد الموضوعية الجوهرية ، فإن هذا التحقيق لا يصلح سبباً وأساساً لتوقيع الجزاء ، ويكون القرار الصادر بناء على تحقيق فقد كل أو بعض مقوماته يكون باطلاً ، على النحو سالف البيان بالمبحث الأول من هذه الدراسة.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أنه طالما تم مواجهة العضو المخالف بالمخالفات المنسوبة إليه من قبل التفتيش الفني ، وسمح له بتقديم دفاعه وثبت اعتراف العضو المخالف بارتكاب المخالفة ، فإن المخالفة المسندة إليه في تقرير الاتهام في الدعوى التأديبية تكون ثابتة في حقه ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا [1]: (ومن حيث تتحصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - في أن مدير عام الشؤون القانونية بهيئة النقل العام بالقاهرة أرسل كتابه المقيد برقم ١٨٢٧ المؤرخ ١٩٧٨/٣/٢٢ إلى السيد وكيل وزارة العدل لشؤون الإدارات القانونية طالبا التحقيق مع /..... مدير الإدارة القانونية بمنطقة شمال القاهرة ، لأنه أثناء مروره يوم ١٩٧٨/٣/٩ على مقر الإدارة القانونية بمنطقة شمال القاهرة لم يجد المذكور رغم توقيعه على كشف الحضور والانصراف ، وأقروا زملاء المذكور بأنه لم يحضر هذا اليوم بالإدارة ، وتحرر محضرا بذلك توقيع عليه منهم في ١٩٧٨/٣/١٢ ..... وقد قيد هذا الكتاب عاليه تحت رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٨ بالتفتيش الفني بالوزارة ، وقد تم تحقيقها بمعرفة هذا التفتيش ، حيث قرر المشكو في حقه " صفحة ٧ " أنه فعلا قد وقع يوم ١٩٧٨/٣/٧ ، على كشف يوم ١٩٧٨/٣/٩ كما أقر بأنه لم يقدم طلب الإجازة الا يوم ١٩٧٨/٣/١١ ..... وبتاريخ ١٩٧٨/٥/٢٣ اجتمعت اللجنة الأولى بإدارة التفتيش الفني وقررت قيد الواقعة مخالفة إدارية ضد المشكو في حقه ..... وتم إرسال الأوراق لرئيس مجلس إدارة الهيئة في ١٩٧٨/١١/١٢ ، وقد صدر قرار محافظ القاهرة رقم ٢٣٥ لسنة ١٩٧٨ بإحالة المذكور للمحكمة التأديبية ..... ومن حيث ما تقدم وأن المخالفة التأديبية المسندة للمحال من واقع تقرير الاتهام قد اعترف بها المحال صراحة ، حسبما جاء بأقواله سواء

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٧٦ لسنة ٣٦ ق. عليا - جلسة ١٩٨٦/٥/٢٤ ، مشار إليه: المستشار د/ خالد عبد الفتاح - الوسيط في شرح قانون الإدارات القانونية - المرجع السابق - صـ ٢٤١ : صـ ٢٤٤.

أثناء التحقيق معه بمعرفة التفتيش الفني بوزارة العدل أو بمعرفة النيابة الإدارية حسبما سبق التنويه عنه ، ولم يحاول نفي هذه المخالفة ، وسعي المخالف لتبريرها بذريعة أن قصده من ذلك هو ضبط العمل ، وهي في حقيقة الأمر ذريعة أقبح من الذنب الذي اعترف بارتكابه .

وبالاستناد على ما تقدم فإن المخالفة التأديبية المسندة للمحال في تقرير الاتهام تكون ثابتة في حقه مما يتعين معه عقد مسؤوليته عنها).

الخطأ فهم القانون والمسائل الفنية المختلف فيها لا تعد مخالفة فنية تستوجب المساءلة التأديبية:-

لقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن الخطأ في فهم القانون ، والمسائل الفنية المختلفة فيها لا تعد مخالفة فنية ، وبالتالي لا تصلح سببا لتوجيه لاتهام بشأنها من قبل إدارة التفتيش الفني .

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا [١]: (أن الخطأ في فهم القانون أو تفسيره لا يشكل كقاعدة عامه ذنبا إداريا . أساس ذلك أنه من الأمور الفنية التي قد تدق على ذوي الخبرة والتخصص).

وقضت أيضا [٢] : (ومن حيث إنه قد أضحي مسلما فيما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا أن الأعمال القانونية هي من الأعمال الفنية التي يجتهد فيها الباحثون فيصيبون ويخطئون ، دون أن تشكل النتيجة النهائية لبحوثهم صوابا أو خطأ – أية جريمة تأديبية تسوغ العقاب عليها ، ما لم يثبت من الأوراق أن الباحث قد استهدف الانتقام الشخصي انحرافا عن الغاية التي ابتغاها الشارع في البحث عن الحقيقة القانونية ، وفي غير تلك الحالة لا يكون الباحث مهما كان مبلغ خطئه قد خرج على مقتضيات وظيفته ، ومن ثم فلا يسوغ معاقبته على ما يبديه من أراء فنية تخضع لاعتماد السلطات التنفيذية) .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١١٠٦ و ١١٤٧ لسنة ١٢ ق. عليا – جلسة ١٩٧٣/٥/٢٦ ، مشار إليه : د/ محمد ماهر أبو العنين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – طبعة ٢٠٠٤ – المرجع السابق - صـ ٢٨٨

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٦٧٢٥ لسنة ٤٢ ق. عليا – الدائرة السابعة – ج ٢٠٠٢/٣/١٧ – المكتب الفني – هيئة قضايا الدولة – مجموعة القوانين والمبادئ القانونية – ٢٠٠١/ ٢٠٠٢ – طبعة ٢٠٠٣ – صـ ٧٨٤ ، ٧٨٥.

الفرع الثاني : تصرف إدارة التفتيش الفني في التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة

تنتهي إدارة التفتيش الفني في ضوء التحقيق الذي أجرته مع العضو المخالف بعد فحص الأوراق ومواجهة العضو بما هو منسوب إليه ، وتمحيص أوجه دفاعه ، وفي ضوء نص المادتين ٢١ و ٢٣ من قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٣ إلى أحد الأوجه التالية :

طلب حفظ الواقعة .

طلب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية .

طلب توقيع الجزاء في ضوء الحدود المقررة قانونا .

وهو ما سنعرض له في الغصنين التاليين:

الغصن الأول : أوجه تصرف إدارة التفتيش في التحقيق دون طلب توقيع الجزاء تأديبي .

الغصن الثاني : تقرير المسؤولية وطلب توقيع الجزاء التأديبي.

الغصن الأول : أوجه تصرف إدارة التفتيش في التحقيق دون طلب توقيع الجزاء تأديبي

تنتهي نتيجة الرأي في التحقيق التأديبي مع أحد أعضاء أو مديري الإدارات القانونية أمام إدارة التفتيش الفني دون طلب توقيع جزاء إلى أحد أمرين :-

الوجه الأول : طلب حفظ الواقعة .

الوجه الثاني : طلب إحالة الأوراق والعضو إلى المحاكمة التأديبية

وسنعرض لكل وجه منهما على النحو التالي:

البند الأول : طلب حفظ الواقعة :

لم تشر المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ من قريب أو بعيد إلى انتهاء إدارة التفتيش إلى حفظ الواقعة ، حيث جاء نصها خاليا من الإشارة إلى هذا الوجه ، إذ نصت على أن : (تنظم الأحكام الخاصة بالتحقيق وبالنظام التأديبي لمديري الإدارات القانونية وأعضائها وبإجراءات ومواعيد التظلم مما قد يوقع عليهم من

جزاءات لائحة يصدرها وزير العدل بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة ٧ من هذا القانون ، ويجوز أن تضمن هذه اللائحة بيانا بالمخالفات الفنية والإدارية التي تقع من مديري الإدارات القانونية وأعضائه ، والجزاءات المقررة لكل منها ، والسلطة المختصة بتوقيعها .

ولا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني).

وبالرجوع إلى أحكام لائحة التفتيش الفني على الإدارات القانونية الصادرة بقرار السيد وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ نجد أن المادة ٢٠ منها قد نصت على أن : (إذا تعلقت الشكوى بالسلوك الشخصي أو بتصرف إداري يتولى التفتيش الفني فحصها أو تحقيقها إن رأى وجها لذلك ، ولمدير التفتيش أن يطلب إلى الجهة المختصة حفظها أو أن يحيلها بعد التحقيق إلى اللجنة المشار إليها بالمادة ١٢ من اللائحة ، للنظر في إحالتها إلى السلطة المختصة لتوقيع الجزاء ، فإن لم يقر مدير التفتيش الرأي الذي انتهت إليه اللجنة عرض الأمر على وكيل وزارة العدل لاتخاذ ما يراه .

ولوكيل وزارة العدل – في جميع الأحوال – أن يشكل لجنة برئاسته وعضوية اثنين من مستشاري الأمانة العامة للجنة شؤون الإدارات القانونية تختص بإعادة النظر في القرارات الصادرة بحفظ الشكوى ، أو بإحالتها إلى السلطة المختصة بتوقيع الجزاء ، وتكون قرارات هذه اللجنة نهائية).

وبالتالي وفي ضوء عدم صدور لائحة تأديب ومساءلة أعضاء ومديري الإدارات وبالرجوع إلى المادة ٢٠ من لائحة التفتيش الفني سالفة الذكر ، يمكننا القول بأنه إذا انتهت إدارة التفتيش الفني في ضوء التحقيق الذي أجرته مع أحد أعضاء أو مديري الإدارات القانونية لعدم تقرير مسؤولية العضو عن الاتهام المنسوب إليه من مخالفات ، فإنها تطلب إلى السلطة المختصة التي يتبعها العضو حفظ الواقعة ، سواء كان الحفظ قطعيا لعدم صحة الواقعة المنسوبة إلى العضو ، أو لعدم المخالفة ، أو أن يكون الحفظ مؤقتا لعدم كفاية الأدلة .

ويكون قرار التفتيش الفني هنا ملزم للجهة التي يتبعها العضو باعتبار أن إدارة التفتيش هي المنوط بها الاختصاص الأصيل بالتحقيق التأديبي مع هؤلاء الأعضاء

، ويمكن الاعتراض على قرار التفتيش الفني بحفظ الواقعة إلى اللجنة المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من لائحة التفتيش الفني سالفة الذكر، وتكون قرارات هذه اللجنة نهائية، طبقا لصريح الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من اللائحة سالفة الذكر.

البند الثاني : طلب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية :-

قد ترى إدارة التفتيش الفني التي أجرت التحقيقات التأديبية مع أحد أعضاء أو مديري الإدارات القانونية فيما هو منسوب إليه من مخالفات ،ضرورة إحالته إلى المحاكمة التأديبية، وذلك إما لتوقيع جزاء أشد مما تملك الجهة التي يتتبعها العضو المخالف توقيعه عليه، وإما لان الجهة الإدارية لا تملك أصلاً سلطة توقيع أي جزاء تأديبي على المخالف التابع لها، كأن يكون بدرجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية.

ويشترط هنا شرط ضروري ولازم، وهو ضرورة الحصول مسبقاً على الموافقة وطلب إحالة العضو المخالف إلى المحاكمة التأديبية من قبل الوزير المختص قانونا، الذي تتبعه الجهة التي يتبعها العضو المطلوب إحالته للمحاكمة التأديبية.

فإذا لم يوافق الوزير المختص على طلب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، أو جاءت الموافقة من سلطة غير الوزير المختص قانوناً، عدت الدعوى التأديبية غير مقبولة، لتخلف شرط وضمانة جوهرية لازمة قبل إحالة أحد أعضاء أو مديري الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ إلى المحاكمة التأديبية، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية، وقضت به في العديد من المناسبات[1] على النحو سالف البيان بالمبحث الثاني من هذه الدراسة.

أما إذا تمت الموافقة من الوزير المختص قانونا على طلب إحالة العضو المخالف إلى المحكمة التأديبية عما هو منسوب إليه من مخالفات من قبل إدارة التفتيش الفني، فإن إدارة التفتيش الفني تحيل الأوراق وقرار الاتهام إلى النيابة الإدارية - فرع الدعوى التأديبية المختصة - لإقامة ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة المختصة.

- التزام النيابة الإدارية بحدود ما انتهت إليه تحقيقات التفتيش الفني عند إقامة ومباشرة الدعوى التأديبية ضد أحد أعضاء ومديري هذه الفئة الخاصة:

ويجب على النيابة الإدارية عند إحالتها للعضو المتهم إلى المحاكمة التأديبية بناء على تحقيقات التفتيش الفني بأن تلتزم في قرار الاتهام بحدود ما انتهى إليه

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن قم ٢٩٦٤ لسنة ٣٩ ق. عليا - ج ١٩٩٥/٥/٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - ج ٤١، صـ ٤٢٢، ٤٢٣.

التفتيش الفني ، بشأن المخالفات المنسوبة في حق العضو المحال وفي حدود ما وردت عليه موافقة الوزير المختص ، ولا يجوز لها أن تضيف إلى قائمة الاتهامات المنسوبة للعضو المحال مخالفات أخري ما لم ترد بمذكرة الإحالة من التفتيش الفني ، وفي حدود ما وردت عليها موافقة الوزير المختص بشأن تحريك الدعوى التأديبية ، عن مخالفات محددة دون غيرها ، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه [1]: (..... بالنسبة لما أسند إلى المحال الأول من المخالفات في قرار الإحالة ، فإن الثابت من الأوراق أن التفتيش الفني على الإدارات القانونية بوزارة العدل ، انتهى فيما هو واضح من قرار اللجنة المختصة بتاريخ ١٩٨٤/٣/٤ إلى حفظ المخالفات الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة لعدم المخالفة ، وأن تقتصر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية على المخالفات الأولى والثانية والثالثة ، فإنه يتعين الحكم بعدم جواز إقامة الدعوى التأديبية على المحال الأول بالنسبة للمخالفات الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة ، نزولا على نص المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية فيما قضى به من أنه لا يجوز أن تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلب الوزير المختص ، ولا تقام هذه الدعوى في جميع الأحوال إلا بناء على تحقيق يتولاه أحد أعضاء التفتيش الفني ، وأن الثابت أن موافقة الوزير المختص بتاريخ ١٩٨٤/١/١٣ على الإذن برفع الدعوى التأديبية اقتصرت على المخالفات الثلاثة الأولى من قرار الإحالة).

الفصل الثاني : التصرف في التحقيق بتقرير المسؤولية وطلب توقيع الجزاء التأديبي

إذا انتهت إدارة التفتيش الفني في التحقيق التأديبي الذي تجريه إلى تقرير مسؤولية العضو المخالف ، عما هو منسوب إليه من مخالفات تأديبية إدارية كانت أو فنية ، فإنها تطلب من الجهة التي يتبعها العضو توقيع الجزاء التأديبي في حدود ما تملك الجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه .

وسوف نتناول هذا الفصل في البنود التالية :-

البند الأول : سلطة الجهة الإدارية التي يتبعها العضو بشأن طلب توقيع الجزاء التأديبي من قبل التفتيش الفني:

لقد نصت المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ على أن : (لا يجوز توقيع أية عقوبة على شاغلي وظائف مدير عام ومدير إدارة قانونية إلا بحكم تأديبي .

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣١٠١ لسنة ٣١ ق. عليا – جلسة ١٩٨٨/١٠/٢٢ ، مشار إليه، د/ خالد عبد الفتاح – الوسيط في شرح قانون الإدارات القانونية – المرجع السابق – صـ ٢٤٦.

وفيما عدا عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب لا يجوز توقيع أية عقوبة أخرى على شاغلي الوظائف الأخرى إلا بحكم تأديبي) .

وحيث لم تصدر بعد لائحة تأديب ومساءلة أعضاء ومدير الإدارات القانونية المشار إليها في المادة ٢١ من ذات القانون .

فإنه يمكن القول بأن السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية التي حددتها المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بالنسبة لدرجة مدير عام ومدير إدارة قانونية تنعقد للمحكمة التأديبية المختصة ، وبالنسبة لباقي أعضاء الإدارات القانونية من شاغلي الوظائف الأخرى ، فإن الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المشار إليها في هذه المادة ينعقد أيضاً بصفة عامة للمحكمة التأديبية ، فيما عدا عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب فإنه يمكن توقيع أي منهما من قبل السلطة المختصة بالجهة المنشأة بها الإدارة القانونية ، طالما لم تصدر بعد اللائحة المشار إليها في المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ [١] .

وبالتالي إذا انتهت إدارة التفتيش الفني إلى مسؤولية العضو عن المخالفات المنسوبة إليه ، فنية كانت أم إدارية في ضوء ما أجرته معه من تحقيقات تأديبية ، وقدرت عدم إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، وأنه يستحق جزاء مما تملك الجهة التي يتبعها العضو المخالف توقيعه عليه ، فإنها تطلب في مذكرتها بنتيجة التحقيق مع العضو المخالف إلى الجهة التي يتبعها العضو توقيع الجزاء التأديبي عليه ، والذي غالبا ما تحدده إدارة التفتيش في مذكرتها بالعرض بنتيجة التحقيق على الجهة التي يتبعها العضو ، وتصدر الجهة قرار الجزاء الموقع على العضو المخالف.

ويثور التساؤل هنا حول سلطة الجهة التي يتبعها العضو المخالف بشأن طلب توقيع الجزاء التأديبي عليه من قبل إدارة التفتيش الفني ؟ ، بمعنى هل يجوز للجهة التي يتبعها العضو المخالف إذا ما انتهت إدارة التفتيش الفني في تحقيقاتها مع العضو المخالف بطلب إلى الجهة التي يتبعها بتوقيع الجزاء التأديبي عليه ، أن ترفض تلك الجهة توقيع الجزاء عليه ، وتقرر حفظ الواقعة أو تقرر طلب إحالته للمحاكمة التأديبية ..... ؟.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٢١ لسنة ٣١ ق. عليا - جلسة ١٩٨٦/٦/٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - صـ ٢٨ ، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ٢٧٢٠ لسنة ٣١ ق. عليا - جلسة ١٩٨٦/١٢/٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق - صـ ٢٤.

ونرى أنه في ضوء عدم صدور لائحة تأديب ومساءلة أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، وفي ضوء عدم وضوح موقف نصوص قانون الإدارات القانونية من هذه المسألة ، فإنه لا يمكن للجهة التي يتبعها العضو أن تطلب إحالته حينئذ للمحاكمة التأديبية ، لأنه يشترط إجراء تحقيق سابق من قبل التفتيش الفني قبل الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ، ومن المفترض لزوماً أن ينتهي هذا التحقيق إلى طلب إحالة العضو المخالف إلى المحاكمة التأديبية ، وهو ما لم يحدث في الفرض هنا ، إذ يفترض أن إدارة التفتيش انتهت إلى طلب مجازاته في ضوء ما تملك الجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه من جزاءات ، ولم تطلب إحالته للمحاكمة التأديبية.

كما نرى أيضا أنه لا يمكن للجهة التي يتبعها العضو أن تقرر حفظ الواقعة في هذه الحالة ، وذلك في ضوء الاختصاص الأصيل لإدارة التفتيش الفني بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، وبالتالي فإن طلبها من الجهة التي يتبعها العضو بتوقيع الجزاء عليه في ضوء ما انتهت إليه تحقيقات إدارة التفتيش الفني يصبح ملزم لجهة الإدارة التي يتبعها العضو حينئذ [1].

خاصة في ضوء نص المادة ٢٠ من لائحة التفتيش الفني الصادرة بقرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ - على النحو سالف البيان عند تناولنا لتصرف إدارة التفتيش في التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة بطلب حفظ الواقعة – إذ يتبين لنا من عجز المادة ٢٠ من لائحة التفتيش بأنه يمكن الاعتراض على قرار التفتيش الفني بحفظ الواقعة أو إحالتها إلى السلطة المختصة بتوقيع الجزاء إلى اللجنة المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من لائحة التفتيش سالفة الذكر ، وتكون قرارات هذه اللجنة نهائية طبقاً لصريح الفقرة الثانية من هذه المادة سالفة الذكر.

البند الثاني : موقف المحكمة الإدارية العليا من قرار الجزاء الصادر من الجهة الإدارية الرئاسية بناء على تحقيق إدارة التفتيش الفني:

لقد سبق القول بأن المحكمة الإدارية العليا تشترط ضرورة سبق إجراء التفتيش الفني لتحقيق تأديبي قبل توقيع الجزاءات التأديبية ، عن كافة المخالفات المنسوبة

(١) هذا بخلاف الوضع بالنسبة للسلطة التقديرية لجهة الإدارة في تقرير الحفظ أو توقيع الجزاء بالنسبة لما تقترحه النيابة الإدارية على الجهة الإدارية بشأن نتيجة تصرفها في التحقيقات الإدارية التي تجري بمعرفتها ، وذلك استنادا إلى أن تلك السلطة التقديرية مرجعها نص المادة (١٢) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على النحو سالف البيان بالمبحث الثاني من هذه الدراسة.

إلى أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، خاصة المخالفات الفنية المنسوبة إليهم[١] ، حسب التفصيل السابق بيانه في حينه من هذه الدراسة.

ومدى توافرت في هذه التحقيقات التي تجريها إدارة التفتيش الفني كافة الشروط والضمانات الشكلية والموضوعية اللازمة ، والواجب توافرها ومراعاتها في كافة التحقيقات التأديبية بصفة عامة على النحو سالف البيان ، فإن المحكمة الإدارية العليا لا تردد في تأييد تلك القرارات الصادرة من السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي على أعضاء الإدارات القانونية بناء على تحقيقات إدارة التفتيش الفني (سواء كانت المخالفة المنسوبة للعضو المخالف إدارية أو فنية على حد سواء) ، ومن ذلك حكمها في الطعن رقم ١٩١١ لسنة ٣٨ ق. عليا حيث انتهت فيه المحكمة الإدارية العليا إلى أن[٢] : (... ليس في قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ولا اللائحة الصادرة بقرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ بشأن التفتيش الفني على الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام ، نص يوجب أن يكون التحقيق مع أعضاء الإدارات القانونية بناء على شكوى من السلطة المختصة بل إن المادة ٢ من اللائحة المشار إليها نصت على أن "تختص إدارة التفتيش الفني:

بالتفتيش على سير العمل الفني وانتظامه بجميع الإدارات القانونية.

التفتيش على أعمال مديريها وأعضائها عدا شاغلي وظيفة مدير عام إدارة قانونية وذلك بجمع البيانات التي تؤدي إلى معرفة درجة كفايتهم ومدى حرصهم على أداء واجبات وظيفتهم من الناحيتين الفنية والإدارية.

فحص وتحقيق الشكاوى التي تقدم من مديري وأعضاء الإدارة القانونية أو ضدها .

لإدارة التفتيش الفني أن تجري تفتيشا عاجلا أو مفاجئا على سير العمل في الإدارات القانونية وعلى تصرفات مديريها وأعضائها .

وحيث إن مؤدى النص المتقدم أن اختصاص إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل لا يقتصر على التفتيش على سير العمل الفني وانتظامه فقط ، بل يشمل أيضا التفتيش

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨١٦ لسنة ٣٢ ق. عليا – جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥ ، مشار إليه: د/ ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة طبعة ٢٠٠٤ – صـ ٩٠٤ ، وأيضا: حكمها في الطعن رقم ٢٤٦٦ لسنة ٣٩ ق. عليا – جلسة ١٩٩٦/١١/٢٦ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ج ٤١ – صـ ٤٢٧ ، ٤٢٨ وأيضا: حكمها في الطعن رقم ٢٠٣٤ لسنة ٣٩ ق. عليا جلسة ١٩٩٧/٩/٤ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – ١٩٩٨ – ج ٤١ ، صـ ٤١٩ ، ٤٢٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٩١١ ، ١٩٣٨ لسنة ٣٨ ق. عليا – جلسة ١٩٩٤/٢/١ – الموسوعة الإدارية الحديثة – المرجع السابق – الجزء ٤١ – صـ ٤١٠ ، ٤١٢.

على أعمال مديري وأعضاء الإدارة – عدا شاغلي وظيفة مدير عام إدارة قانونية – لمعرفة مدى كفايتهم وحرصهم على أداء واجبات وظيفتهم من الناحيتين الفنية والإدارية – كصريح نص الفقرة "ب" من نص المادة الثانية من اللائحة المشار إليها ، وبذلك يشمل التفتيش الأعمال الإدارية أيضا – وأن لها إجراء التفتيش المفاجئ على سير العمل وعلى تصرفات مديريها وأعضائها . ولقد تأكد ذلك أيضا بنص المادة ٨/د من اللائحة على أن يضع المفتش تقريرا يتضمن من بين ما يتضمنه – مدى سلامة إشرافه على الأعمال الإدارية والكتابية).

وانتهت المحكمة من ذلك إلى أن [١] : (لا شك أن للتفتيش صلاحية التحقيق في المخالفات التي قد تنكشف له أثناء التفتيش – الذي يشمل الأعمال الفنية والإدارية – ومن ثم فإن القول بأن التحقيق مع أحد أعضاء الإدارة القانونية – بالنسبة للأعمال الإدارية – مرتبط بتقديم شكوى ضده قول لا سند له من القانون ويكون هذا السبب من أسباب الطعن في غير محله متعينا رفضه) ، وقد أيدت بناء على ذلك قرار الجزاء الموقع على الطاعن.

مع مراعاة أنه يشترط هنا توافر كافة الضوابط اللازم توافرها لصحة توقيع الجزاء التأديبي من قبل الجهة التي يتبعها العضو بصفة عامة ، سواء كانت بناء على تحقيقات أجرتها النيابة الإدارية (إذا كانت المخالفة المنسوبة للعضو مخالفة إدارية) أو كانت بناءً على تحقيقات أجرتها إدارة التفتيش الفني ذاتها ، وهي الضوابط الخاصة بضرورة صدور قرار الجزاء من السلطة المختصة قانونا ، وأن يكون الجزاء الموقع في الحدود المقررة قانونا للسلطة التي يتبعها العضو المخالف ، أي أن يكون الجزاء مما تملك الجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه (جزاء الإنذار والخصم من المرتب فقط) وذلك على النحو سالف البيان عند تناولنا تلك المسألة في المبحث الأول والثاني من هذه الدراسة.

خلاصة المبحث الثالث:

لقد تبين لنا من خلال هذا المبحث أن الأساس الذي تستند إليه إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل ، في ولايتها الأصيلة بالتحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، يرجع إلى طبيعة ذلك الأسلوب والتنظيم التشريعي الخاص والمتفرد بنظام التحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الفئة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٩١١ ، ١٩٣٨ لسنة ٣٨ ق. عليا – جلسة ١٩٩٤/٣/١ – المرجع السابق.

الوظيفية الخاصة ، بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والذي عهد بتلك المهمة إلى إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل ، وتبين أن نطاق هذه الولاية التأديبية من التوسع بمكان إذ لا يقتصر على المخالفات الفنية فقط بل يمتد ليشمل كافة المخالفات الإدارية والمسلكية والفنية ، سواء المنسوبة لأحد الأعضاء أو لمديري الإدارات القانونية بصفة عامة دون استثناء لأي درجة من شاغلي الدرجات الوظيفية داخل تلك الإدارات القانونية.

واتضح من خلال هذا البحث أنه يجب على إدارة التفتيش الفني أن تراعي في إجراء تلك التحقيقات التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الفئة ، ضرورة توافر كافة الشروط والضمانات الشكلية والموضوعية القانونية منها والقضائية، والمقررة بشأن التحقيقات التأديبية بصفة عامة.

وبالنسبة لأوجه تصرف إدارة التفتيش الفني في التحقيقات التي تجريها مع الأعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة فقط تبين أن أوجه التصرف في تلك التحقيقات من قبل إدارة التفتيش دون طلب توقيع الجزاء لا تخرج عن طلب حفظ الواقعة مؤقتاً أو قطعياً وقد انتهينا إلى أن هذا الطلب ملزم للجهة التي يتبعها العضو المحال للتحقيق في ضوء نص المادة (٢٠) من لائحة التفتيش الفني على النحو سالف البيان ، أو تنتهي إدارة التفتيش إلى طلب الإحالة إلى المحكمة التأديبية إذا رأت أن قدر الجزاء يخرج عن نطاق سلطة الجهة الرئاسية للعضو المخالف ، أو أن الجهة التي يتبعها المخالف لا تملك سلطة توقيع أي جزاء عليه وهنا يلزم الحصول على الموافقة وطلب الإحالة من قبل الوزير المختص قانونا.

وأما إذا انتهت إدارة التفتيش الفني إلى التقرير بمسؤولية العضو المخالف فإنها تطلب توقيع الجزاء عليه ، في حدود ما تملك السلطات الرئاسية بالجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه وانتهينا أيضا إلى أن هذا الطلب بتقرير المسؤولية وتوقيع الجزاء ملزم للجهة التي يتبعها العضو المخالف في ضوء نص المادة (٢٠) من لائحة التفتيش الفني الصادرة بقرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ على النحو سالف البيان .

كما تبين لنا أن المحكمة الإدارية العليا لم تتردد في تأييد قرارات الجزاء التأديبي الصادرة من السلطة المختصة - في الحدود المسموح بها قانوناً – ضد أعضاء ومديري الإدارات القانونية بناء على تحقيقات تأديبية أجرتها إدارة التفتيش الفني، سواء كانت المخالفات المنسوبة للعضو المخالف إدارية أم فنية على حد سواء على النحو سالف البيان.

الخاتمـــة

لقد اتضح لنا من خلال هذه الدراسة وجود تداخل وتشابك - قد يصل إلى حد التنازع - بشأن تحديد الجهة المختصة بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والشركات التابعة ، الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ عما ينسب إليهم من مخالفات تأديبية .

حيث يتنازع كل من السلطات الإدارية الرئاسية - بالجهات التي يعمل بها أعضاء ومديري هذه الإدارات القانونية - والنيابة الإدارية وإدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل ، هذا الاختصاص بشأن ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة.

وقد حاولنا خلال هذه الدراسة استخلاص الأسس القانونية التي تستند إليها أي من هذه الجهات في تقرير ولايتها بالتحقيق التأديبي مع هذه الفئة ذات الطبيعة الخاصة ، وتحديد نطاق هذا الاختصاص وتلك الولاية لكل من هذه الجهات وتناولنا ضوابط إجراء التحقيقات التأديبية أمام هذه الجهات مع أعضاء ومديري هذه الفئة ، واستعرضنا أوجه تصرف هذه الجهات في التحقيقات التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الفئة ، وكذا موقف المحكمة الإدارية العليا من الإشكاليات المترتبة على هذا التعدد والتداخل بشأن الاختصاص بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة ، وحاولنا التوفيق - قدر الإمكان - بين هذه المعالجات القضائية المتباينة أحيانا .

وبالنسبة لاختصاص السلطات الإدارية الرئاسية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة . فقد اتضح من خلال هذه الدراسة أن أساس ولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء هذه الفئة الخاصة أمام تلك السلطات الإدارية الرئاسية ، يستند إلى طبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط بين هؤلاء الفئة وبين الجهات التي يعملون بها ، باعتبارها علاقة تنظيمية عامة يحكمها القوانين واللوائح المنظمة والمعمول بها في تلك الجهات ، وأن النطاق الشخصي لهذه الولاية يقتصر على أعضاء الإدارات القانونية عدا شاغلي درجة مدير عام ومدير إدارة قانونية ، كما أن النطاق الموضوعي لهذه الولاية يقتصر على المخالفات الإدارية والمسلكية المنسوبة إلى أحد أعضاء هذه الإدارات ، دون المخالفات الفنية والتي يعهد بولاية التحقيق بشأنها إلى

إدارة التفتيش الفني ، ودون المخالفات المهنية النقابية والتي يعهد بالتحقيق بشأنها إلى المجلس الخاص المشار إليه في المادة ١٠٦ من قانون المحاماة .

كما اتضح لنا من خلال هذه الدراسة أنه يجب على تلك الجهات الإدارية الرئاسية أن تراعي في تلك التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء الإدارات القانونية المنشأة بها ، توافر كافة الشروط والضمانات الشكلية والموضوعية ، القانونية منها والقضائية – التي ابتدعها القضاء – المقررة بشأن التحقيقات التأديبية بصفة عامة .

وبالنسبة لأوجه التصرف من قبل تلك السلطات الرئاسية في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الإدارات القانونية ، فقد تبين أن أوجه التصرف في تلك التحقيقات دون توقيع جزاء تأديبي على العضو ، لا تخرج عن حفظ الواقعة مؤقتا أو قطعيا – أياً كان مقتضاه - أو الإحالة لإدارة التفتيش الفني أو للنيابة الإدارية لإجراء مزيد من الفحص وتمحيص الواقعة المحالة إليها من قبل السلطة الرئاسية للعضو.

كما يمكن للجهة الرئاسية الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بحسب الأحوال ، إذا كانت تريد توقيع جزاء أشد مما تملك الجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه ، أو كانت لا تملك تلك الجهة أصلاً سلطة توقيع أي جزاء عليه كان يكون بدرجة مدير عام ومدير إدارة ، وذلك في ضوء ما تنتهي إليه نتيجة تصرفها في التحقيق مع العضو المخالف .

ولا تثير أوجه التصرف دون توقيع جزاء من قبل تلك السلطات الرئاسية ، في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة كثيرا من الصعوبات العملية.

ولكن بالنسبة لتقرير السلطة الادارية الرئاسية بمسؤولية العضو وتوقيع الجزاء التي تملك توقيعه على العضو – جزاء الإنذار والخصم من المرتب فقط في ضوء نص المادتين ٢٢ ، ٢٣ من قانون الإدارات القانونية – بناء على التحقيقات التي أجرتها معه ، فقد تبين لنا أن هذا المنحي لم يسلم من كثير من الصعوبات والتوجهات القضائية المختلفة ، إذ تبين لنا أن المحكمة الإدارية العليا قد أجازت في بادئ الأمر توقيع السلطة الرئاسية جزاء – مما تملك توقيعه تلك الجهة - على العضو بناء على التحقيقات التي أجرته معه تلك السلطة الإدارية الرئاسية ، ودون اشتراط سبق إجراء التحقيق مع العضو من قبل إدارة التفتيش الفني متي كانت المخالفة المنسوبة إلى العضو

مخالفة إدارية ، ثم ما لبثت أن ولت المحكمة الإدارية العليا وجهها نحو توجه آخر في العديد من الأحكام الصادرة في هذا الشأن ، حيث انتهت فيها إلى بطلان قرارات الجزاء الصادرة من قبل السلطات الإدارية الرئاسية ضد أعضاء الإدارات القانونية التابعة لها ، بناء على تحقيقاتها التي أجرتها تلك الجهات والسلطات الرئاسية ، ودون إجراء تحقيق سابق من قبل إدارة التفتيش الفني ، وذلك استنادا إلى أن سبق إجراء إدارة التفتيش الفني لتحقيق من قبلها بشأن المخالفة قبل إصدار هذا الجزاء من قبل السلطات الرئاسية ، هو شرط وإجراء جوهري وضروري ولازم قبل صدور أي قرار جزائي ضد أحد أعضاء الإدارات القانونية ، عن كافة المخالفات الإدارية والفنية التي تسبب إليهم – على حد سواء - وهو ما أيدناه توسيعا لنطاق إعمال ضمانات حماية استقلال أعضاء هذه الفئة الوظيفة الخاصة ، في مواجهة السلطات الإدارية الرئاسية بالجهات التي يعملون بها ، أثناء ممارسة أعمالهم في خدمة سيادة القانون وحماية الأموال العامة بتلك الجهات.

وبالنسبة لاختصاص النيابة الإدارية بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة ، فقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن الأساس الذي تستند إليه النيابة الإدارية في إخضاع أعضاء الإدارات القانونية لولايتها بشأن التحقيق التأديبي من قبلها مع هذه الفئة ، هو طبيعة ولايتها العامة في مجال التحقيق التأديبي ، مع كافة العاملين بالمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام ، وذلك في ضوء عدم صدور اللائحة الخاصة بتنظيم التحقيق والتأديب مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، والمشار إليها في المادة ٢١ من قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، خاصة وأن المادة الثانية من مواد إصدار قانون الإدارات القانونية قد نصت على أنه لا يترتب على تطبيق أحكام هذا القانون المرفق الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة في قوانينها ولا باحكام قانون المحاماة.

كما تبين لنا أن نطاق ولاية النيابة الإدارية هنا يقتصر على المخالفات الإدارية والمسلكية المنسوب إلى أحد أعضاء الإدارات القانونية - دون شاغلي درجة مدر عام ومدير إدارة قانونية - ولا تمتد نطاق ولايتها إلى المخالفات الفنية والتي يختص بفحصها والتحقيق فيها إدارة التفتيش الفني فقط ، ولا تمتد أيضاً بنطاق ولايتها إلى المخالفات النقابية والتي يعهد بالتحقيق بشأنها إلى المجلس الخاص المشار إليه في المادة ١٠٦ من قانون المحاماة.

واتضح لنا أيضاً أنه يجب على النيابة الإدارية أن تراعي في إجراء تلك التحقيقات التأديبية مع أعضاء هذه الفئة ، ضرورة توافر كافة الشروط والضمانات الشكلية والموضوعية ، القانونية منها والقضائية والمقررة بشأن التحقيقات التأديبية بصفة عامة.

وبالنسبة لأوجه تصرف النيابة الإدارية في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة الوظيفة الخاصة ، فقد تبين أن أوجه التصرف في تلك التحقيقات دون اقتراح أو توقيع جزاء من قبلها ، لا تخرج عن حفظ الواقعة – مؤقتاً أو قطعياً – أياً كان سببه المبرر قانوناً ، أو تنتهي إلى الإحالة إلى إدارة التفتيش الفني لارتباط المخالفة الإدارية المنسوبة للعضو بمخالفة أخري فنية ، يلزم التحقيق فيها من قبل التفتيش الفني ، أو لأن الواقعة تضم أكثر من عضو وبعضهم لا تملك النيابة الإدارية ولاية التحقيق معه ، كأن يكون بدرجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية ، أو ترى أنه من الأولى إحالة الواقعة بأطرافها إلى إدارة التفتيش الفني ذات الاختصاص الأصيل بالتحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، كما قد تنتهي إلى الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ، إذا كانت ترى ضرورة توقيع جزاء أشد مما تملك تلك الجهة التي يتبعها العضو المخالف توقيعه عليه ، أو كانت لا تملك تلك الجهة سلطة توقيع أي جزاء على العضو المخالف كأن يكون بدرجة مدير عام أو مدير إدارة قانونية.

وبالنسبة لتصرف النيابة في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة بتقرير المسؤولية واقتراح الجزاء - قبل التعديل الدستوري بإقرار اختصاص النيابة بتوقيع الجزاءات - فقد يتبين لنا أن السلطة الإدارية التي يتبعها العضو تتمتع بسلطة تقديرية في اعتماد اقتراح النيابة وتوقع الجزاء في ضوء ما تملك توقيعه على العضو التابع لها ، أو أن تصرف النظر عن اقتراح النيابة بتوقيع الجزاء وتقرر حفظ الواقعة.

واستبان لنا أن المحكمة الإدارية العليا تقر توقيع الجزاء من السلطة المختصة – في الحدود المقررة قانوناً - على أعضاء هذه الفئة بناء على تحقيقات النيابة الإدارية ، ما دامت المخالفة المنسوبة إلى هؤلاء الأعضاء مخالفة إدارية ، دون اشتراط إجراء تحقيق سابق قبل توقيع الجزاء على العضو من قبل إدارة التفتيش الفني في هذه الحالة ، ولكنها أبطلت الجزاءات الموقعة من السلطة المختصة على أعضاء هذه الفئة بناء

على تحقيقات النيابة الإدارية ، إذا كانت المخالفة المنسوبة إليهم مخالفة فنية ، إذ تعتبر في هذه الحالة ضرورة إجراء تحقيق سابق عن تلك المخالفة الفنية من إدارة التفتيش الفني ضمانة جوهرية لازمة قبل توقيع الجزاء على العضو المخالف ، ولا تكتفي حينئذ بتحقيقات النيابة الإدارية ، مع الأخذ في الاعتبار تحديد مدلول المخالفة الفنية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا على النحو سالف البيان من الدراسة.

وبالنسبة لتصرف النيابة الإدارية في التحقيقات التأديبية التي تجريها مع أعضاء هذه الفئة بتقرير المسؤولية وتوقيع الجزاء بعد التعديل الدستوري بإضافة اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية بموجب المادة ١٩٧ من الدستور ، فإننا نقر اتجاه المحاكم التأديبية والمحكمة الإدارية العليا بضرورة إعمال مقتضي هذه السلطة المستحدثة من الدستور بإفراغها تنظيمياً بتشريع يصدر عن السلطة التشريعية ، وليس تنظيماً لائحياً بموجب قرارات من السيد المستشار/ رئيس النيابة الإدارية ، والتي تعد اغتصاباً للسلطة المحجوزة للمشرع العادي ، وعند بلوغ ذلك ستصبح سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي سلطة مقررة دستورياً ومنظمة تشريعياً ، وتخول حينئذ السلطات المخولة للسلطات المختصة في توقيع الجزاءات التأديبية ، وبذات الضوابط المقيدة للسلطة الرئاسية بالجهات التي يتبعها أعضاء هذه الفئة الوظيفية الخاصة ، على النحو سالف البيان.

وبالنسبة للاختصاص الأصل لإدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية – التابعة لوزارة العدل – بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة فقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة ، أن الأساس الذي تستند إليه إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل في ولايتها الأصيلة بالتحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية ، يرجع إلى طبيعة ذلك الأسلوب والتنظيم التشريعي الخاص والمتفرد بنظام التحقيق والمساءلة التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة ، بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والذي عهد بتلك المهمة إلى إدارة التفتيش الفني على الإدارات القانونية التابعة لوزارة العدل ، وتبين أن نطاق ولاية إدارة التفتيش الفني هنا من التوسع بمكان إذ لا يقتصر على المخالفات الفنية فقط بل يمتد ليشمل كافة المخالفات الإدارية والمسلكية والفنية ، سواء المنسوبة لأحد الأعضاء أو لمديري الإدارات القانونية بصفة عامة دون استثناء لأي درجة من شاغلي الدرجات الوظيفية داخل تلك الإدارات القانونية.

واتضح لنا أنه يجب على إدارة التفتيش الفني أن تراعي في إجراء تلك التحقيقات التأديبية مع أعضاء ومديري هذه الفئة ، ضرورة توافر كافة الشروط والضمانات الشكلية والموضوعية القانونية منها والقضائية . والمقررة بشأن التحقيقات التأديبية بصفة عامة.

وبالنسبة لأوجه تصرف إدارة التفتيش الفني في التحقيقات التي تجريها مع الأعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة فقط تبين أن أوجه التصرف في تلك التحقيقات من قبل إدارة التفتيش دون طلب توقيع الجزاء لا تخرج عن طلب حفظ الواقعة مؤقتاً أو قطعياً وقد انتهينا إلى أن هذا الطلب ملزم للجهة التي يتبعها العضو المحال للتحقيق في ضوء نص المادة (٢٠) من لائحة التفتيش الفني على النحو سالف البيان ، أو تنتهي إدارة التفتيش إلى طلب الإحالة إلى المحكمة التأديبية إذا رأت أن قدر الجزاء يخرج عن نطاق سلطة الجهة الرئاسية للعضو المخالف ، أو أن الجهة التي يتبعها المخالف لا تملك سلطة توقيع أي جزاء عليه وهنا يلزم الحصول على الموافقة وطلب الإحالة من قبل الوزير المختص قانوناً.

وأما إذا انتهت إدارة التفتيش الفني إلى التقرير بمسؤولية العضو المخالف فإنها تطلب توقيع الجزاء عليه في حدود ما تملك السلطات الرئاسية بالجهة التي يتبعها العضو توقيعه عليه وانتهينا أيضاً إلى أن هذا الطلب بتقرير المسؤولية وتوقيع الجزاء ملزم للجهة التي يتبعها العضو المخالف في ضوء نص المادة (٢٠) من لائحة التفتيش الفني الصادرة بقرار وزير العدل رقم ٧٣١ لسنة ١٩٧٧ على النحو سالف البيان .

كما تبين لنا أن المحكمة الإدارية العليا لم تتردد في تأييد قرارات الجزاء التأديبي الصادرة من السلطة المختصة - في الحدود المسموح بها قانوناً - ضد أعضاء ومديري الإدارات القانونية بناء على تحقيقات تأديبية أجرتها إدارة التفتيش الفني. سواء كانت المخالفات المنسوبة للعضو المخالف إدارية أم فنية على حد سواء.

وفي الختام نؤكد :

على أن تعدد الجهات المختصة بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة ، فضلا عن مساسه - المباشر وغير المباشر - باستقلال هذه الفئة أثناء ممارسة أعمالهم ، فإنه يشير بوضوح إلى وجود قدر من التداخل والتشابك - الذي يصل إلى حد التنازع - بشأن تحديد الجهة المختصة بولاية

التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفية الخاصة ، مما يقتضي محاولة التوفيق بين تعدد هذه الجهات المختصة بولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة ، دون انتقاص من الضمانات المقررة قانونا لهم بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والمستقرة قضائيا بموجب أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة في هذا الشأن على النحو سالف البيان من هذه الدراسة.

التوصيات

ننتهي من تلك الدراسة الخاصة بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ إلى عدة توصيات نوجزها فيما يلي:-

أولا :- نري ضرورة إجراء تعديل بالإضافة إلى نص المادة (٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية والمؤسسات والهيئات العامة، بحيث ينص بها على اختصاص إدارة التفتيش الفني دون غيرها بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية عن كافة ما ينسب إليهم من مخالفا تأديبية – إدارية كانت أو فنية - لأن تحديد الجهة المختصة على سبيل الحصر بولاية التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفة الخاصة، وجعل هذه الولاية مقصوراً على إدارة التفتيش الفني التابعة لوزارة العدل صاحبة الاختصاص الأصيل بولاية التحقيق التأديبي مع هذه الفئة، بعيداً عن الاجتهادات والتوجهات الفقهية والقضائية المتعددة والمتداخلة - أحياناً – يضمن استقلال هذه الفئة وحيدة أعضاءها ومديرها في ممارسة أعمال وظائفهم في خدمة سيادة القانونية دون تدخل أو تأثير – مباشر أو غير مباشر – كما يمنع الانتقاص من الضمانات المقررة لهذه الفئة الوظيفة الخاصة بموجب أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

ثانياً: نناشد معالي السيد المستشار وزير العدل بضرورة الإسراع بإصدار اللائحة الخاصة بالتحقيق والمساءلة التأديبية لأعضاء ومديري الإدارات القانونية، وأن تتضمن تحديداً بالمخالفات الفنية والإدارية والمسلكية التي تقع من مديري وأعضاء الإدارات القانونية، والجزاءات المقررة لكل منها والسلطة المختصة بتوقيعها، وبإجراءات ومواعيد التظلم - على أن ينص في هذه اللائحة بأن يكون طلب حفظ التحقيق في الواقعة أو طلب توقيع الجزاء على العضو المخالف من قبل إدارة التفتيش الفني ملزما للجهة التي يتبعها هذا العضو المخالف.

والتي نرى أنها سوف تسهم بصدورها في تحقيق قدر كبير من الاستقلال للأعضاء ومديري هذه الإدارات، وتحسم كثيراً من المسائل محل الخلاف بشأن أوجه التصرف في التحقيق التأديبي مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية على النحو سالف البيان من هذه الدراسة.

ثالثاً: نطالب الباحثين القانونيين - بصفة عامة - والمهتمين بمجالات عمل أعضاء ومديري الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ – بصفة خاصة – بتقديم مزيد من الإسهامات والدراسات والأبحاث المتعلقة والمرتبطة بالجوانب المتعددة لأحكام المساءلة التأديبية لأعضاء ومديري الإدارات القانونية بصفة عامة ، نظرا لأهمية هذه الموضوعات العلمية، وضرورتها العملية، خاصة في ضوء ندرة الأبحاث المتخصصة في هذا الشأن.

والتي نرى أنها سوف تدعم حتماً مسيرة عمل – هذا القطاع الكبير – أعضاء ومديري هذه الفئة الوظيفة الخاصة ، وترسم ملامح واضحة لحدود ونطاق تلك المسألة التأديبية بصفة عامة لهذه الفئة الوظيفية الخاصة.

وأخيراً:

فلا أجد نفسي قد وفيت هذه الدراسة حقها ، أو أحطت بجميع جوانبها ، فهذا ما لا يتأتى لباحث ، أو يتوفر لبحث ، وهو جهد المقل وزاد الضعيف ، وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت واليه أنيب.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

الباحث

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

(أ) المؤلفات القانونية والعامة:

١. د/ أحمد رفعت خفاجي - رسالة النيابة الإدارية في مكافحة الانحراف ومقاومة التسيب - مجلة الأمن العام - العدد ١١٠ لسنة ١٩٨٥.

٢. د/ أحمد محمد مليجي - تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - ١٩٩٣.

٣. المستشار/ بدوي إبراهيم حمودة - تطور نظرية المؤسسات العامة في ظل النظام الاشتراكي - مجلة مجلس الدولة - المكتب الفني - السنة الحادية عشر - ١٩٦٢.

٤. د/ ثروت عبد العال - معيار تمييز العمل القضائي - دار النهضة العربية - ١٩٩٧.

٥. د/ ثروت محمود عوض محجوب - التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه - رسالة دكتوراه - حقوق عين شمس - عام ١٩٩٤.

٦. د المستشار/ خالد عبد الفتاح - الوسيط في شرح قانون الإدارات القانونية - دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات - طبعة ٢٠٠٧.

٧. د/ رمزي طه الشاعر - المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية - مطبعة جامعة عين شمس - الطبعة الثالثة - ١٩٩٧.

٨. د/ رمضان محمد بطيخ - المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال " فقهاً وقضاءً " - دار النهضة العربية - ١٩٩٩.

٩. د/ سامي جمال الدين - اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية عليها - منشأة المعارف - ١٩٨٣.

١٠. د/ سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة - دار الفكر العربي - ١٩٧٣.

١١. د/ سليمان الطماوي – القضاء الإداري " الكتاب الثالث قضاء التأديب " – دار الفكر العربي – ١٩٨٧.

١٢. د/ شعبان أحمد رمضان - ولاية النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى - ٢٠١٥.

١٣. أ/ عادل عيد – التأديب المهني – بحث منشور بمجلة المحاماة – ملحق العددين السابع والثامن/ سبتمبر وأكتوبر سنة ١٩٨٩.

١٤. د/ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني و د/ حمدي على عمر – القضاء الإداري – طبعة مركز التعليم المفتوح – بدون سنة نشر.

١٥. د/ عبد الفتاح بيومي حجازي - أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية – دار النهضة – الطبعة الأولى - ١٩٩٤.

١٦. د/ عبد الفتاح مراد - التحقيق الجنائي المعملي – مؤسسة شباب الجامعة – ١٩٩٨.

١٧. د/ فتحي والي – الوسيط في قانون القضاء المدني – الطبعة الثانية – ١٩٨١.

١٨. د/ فهمي عزت – سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنة – عالم الكتب – الطبعة الأولى – عام ١٩٨٤.

١٩. مجمع اللغة العربية - المعجم الوجيز – طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم – طبعة ١٩٩٤.

٢٠. د/ محمد عصفور - نحو نظرية عامة في التأديب – عالم الكتب – ١٩٦٧.

٢١. د لواء/ محمد ماجد ياقوت - أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية – دار الجامعة الجديدة – طبعة ٢٠٠٧.

٢٢. د/ محمد ماهر أبو العينين:

- قضاء التأديب في الوظيفة العامة – منشأة المعارف – طبعة ٢٠٠٤.
- قضاء التأديب في الوظيفة العامة – الطبعة الخامسة عشر - ٢٠١١/٢٠١٢.
- قضاء التأديب في الوظيفة العامة – الطبعة السادسة عشر - ٢٠١٤.

٢٣. أ/ محمود صالح - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة – منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة ٢٠٠٦.

٢٤. المستشار/ مغاوري شاهين - المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام – عالم الكتب – ١٩٧٤.

٢٥. د/ ملكية الصروخ – سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء " دراسة مقارنة " – رسالة دكتوراة – كلية حقوق عين شمس – ١٩٨٣.

(ب) المجموعات والمجلات:

١. الموسوعة الإدارية الحديثة – د/ نعيم عطية و أ/ حسن الفكهاني – الجزء ٢٦ طبعة ١٩٩٥/٩٩٩٤ ، الجزء ٤١ - طبعة ١٩٩٨.

٢. مجلة المحاماة العدد الثالث – ٢٠٠٣ - ملحق العددين السابع والثمن / سبتمبر وأكتوبر سنة ١٩٨٩ .

٣. مجموعة القوانين والمبادئ القانونية – هيئة قضايا الدولة – المكتب الفني – أحكام المحكمة الإدارية العليا في ثلاث سنوات ١٩٩٩/٢٠٠١ – طبعة ٢٠٠٢.

٤. مجموعة المبادئ القانونية – المحكمة الإدارية العليا – المكتب الفني – السنة العاشرة.

٥. مدونة السلوك الوظيفي لأعضاء الإدارات القانونية – قطاع مساعد وزير العدل لشؤون الإدارات القانونية – مطابع ديوان عام وزارة العدل – بدون سنة نشر.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. Réné, (C.); Droit administratif général, Tome 2. 10 edition, 1997.
2. Marcel, (D.); La discipline des fonctionnaires civils de L'etar F, Lovition, 1933.
3. Délperée (F.); L' élaboration du droit disciplinaire de la function publique, L.G.D.J., Paris, 1969.
4. René (H.) et Jean (H.); Clud, Droit des enquétes publiques, le Moniteur, Paris 1993.
5. Moreau, (J.); Droit Public – Droit administratif, T 2.3 edition, paris, 1995.
6. Solus et perrot; Droit Judiciare privé – t.1 ed, sirey – paris, 1961.
7. Vedel (G.) et Delvolvé (P.); droit administratif, ed., P. U. F, 1992.

THE MANDATE OF DISCIPLINARY INVESTIGATION WITH MEMBERS AND DIRECTORS OF LEGAL DEPARTMENTS IN PUBLIC INSTITUTIONS AND AUTHORITIES (ANALYTICAL STUDY)

DR\SAMEH AHMED ABD ALRASOOL

Abstract

In this study, we tried to extract the legal basis in which the presidential administrative authorities, the Administrative Prosecution, and the technical inspection department of the legal department establish its mandate to conduct a disciplinary investigation in respect of members and managers of the legal department , and determine the scope of this jurisdiction for each of these entities , and also we had clarified the controls of conducting the disciplinary investigations in front of these bodies with members and managers of this category. In addition we also reviewed the disposition of the above mentioned bodies in these disciplinary investigations, as well as to clarify the Supreme Administrative Court's position of the consequences resulting by virtue of this multiplicity and overlap on the jurisdiction concerning the disciplinary investigation with members and managers of the legal departments, and we tried to reconcile as soon as possible between these various deferring juridical reviews.

KEY WORDS: Disciplinary investigation- members and directors of legal departments- presidential administrative authorities – administrative prosecution and technical inspection department at the legal departments- Ministry of Justice.