كلية الحقوق

جامعة بنها

التصـــــرف في التحقيقـــات التأديبيـــــة فى الفقـــه الإســـلامى والنظـــم الوضعيـــة

صفـــاء عبد الهـــادى ذكى
باحث دكتوراه – كلية الحقوق جامعة بنها
رئيس النيابة الإدارية ببنها

٢٠٢٢

تـمـهـيـد وتـقـسـيـم :

كانت ولاية التأديب في النظام الإداري الإسلامي للخليفة ذاته باعتباره السلطة الرئيسية العليا، والذي قد يمارسه بنفسه أو من خلال معاونيه كالأمراء والولاة والحكام وأصحاب الدواوين. كل منهم يمارس سلطاته التأديبية في حدود إختصاصه.

فقد طبق الرسول صلى الله عليه وسلم عقوبة المصادرة على عامله على صدقات بني سليم، والذي إستغل وظيفته وحصل على بعض الهدايا من الأفراد وقال له الرسول صلى الله عليه وسلم "هدايا الأمراء غلول" وكذلك عزله صلى الله عليه وسلم لعامله على البحرين. وقد سار الخلفاء الراشدين على نهج النبى وحذو حذوه٠

هذا وقد صدر القانون ١١٧ لسنه ٥٨ بانشاء النيابة الإدارية لإصلاح أداة الحكم وتوجيه الحكومة لأوجه القصور فى أداء الجهاز الإدارى ٠

والى وقت قريب كان دور النيابة الإدارية فى التصرف فى التحقيق ينحصر فى مجرد (الاقتراح) على جهة أخرى لاتخاذ القرار ٠ والحالة الوحيدة التى تعبر فيها النيابة الإدارية عن إرادة ذاتية، هى الخاصة بإحالة المتهم إلى المحكمة التأديبية إذ أنها تصدر ذلك عن اقتناعها هى حسبما يسفر عنه التحقيق، ولا تملك سلطة أخرى أن تملى عليها قرارها فى هذا الصدد٠ وعليه إذا كان التحقيق قد تم بمعرفة الجهة الإدارية فإن حقها فى توقيع الجزاء تنظمه القيود والضوابط الواردة بالمادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغى رقم ٤٧ لسنه ٧٨

وتقابلها المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية الحالى رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف٠ وقد ترى الإدارة أن المخالفة المنسوبة للعامل من الجسامة بما يستتبع معه إحالته إلى المحاكمة التأديبية وعليه فإنها تلتزم بأن تحيل الأوراق أو التحقيق للنيابة الإدارية لتقوم بدورها باستكماله ثم تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية٠

إذا كان التحقيق قد تم بمعرفة النيابة الإدارية وانتهى إلى إدانة العامل فعليها إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية لتوقيع الجزاء على العامل، وقد ترى النيابة الإدارية لأسباب تقدرها إحالة المتهم إلى المحكمة التأديبية وفى هذه الحالة عليها إخطار الجهة الإدارية التى يتبعها العامل بالإحالة٠

وعلى الجهة الإدارية عند إحالة الأوراق إليها لتوقيع الجزاء أن تصدر قرارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق، فإذا رأت الجهة الإدارية إحالة المتهم إلى المحكمة التأديبية فيتعين عليها إعادة الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة٠

وللجهة الإدارية حق مخالفة النيابة الإدارية فى رأيها فقد ترى النيابة الإدارية حفظ التحقيق وترى الجهة الإدارية توقيع الجزاء والعكس صحيح، إلا انه إذا رأت النيابة الإدارية إحالة المتهم للمحاكمة التأديبية فإن ذلك لا يتوقف على رأى أو موافقة الجهة الإدارية حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "سلطة النيابة الإدارية فى التحقيق وفى إقامة الدعوى التأديبية لا تتوقف على قبول الجهات الإدارية ولا على موافقتها الصريحة أو الضمنية وللنيابة الإدارية أن تقيم الدعوى التأديبية ولو كان ذلك على عكس ما ترضاه الجهات الإدارية والقرار الصادر بحفظ

الموضوع لا يغل يد النيابة فى إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالف ولا يقيد المحكمة التأديبية عند توقيع العقاب على من يخالف واجبات الوظيفة ويخرج على مقتضايتها"[١].

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن : "صدور قرار الجهة الإدارية بحفظ التحقيق يقيدها وحدها ولا يقيد النيابة الإدارية إذا ما رأت إجراء التحقيق فى ضوء الشكوى المقدمة إليها عن ذات الموضوع[٢].
كما يتعين على الجهات الإدارية إخطار الجهاز المركزى للمحاسبات بما اتخذته من قرارات بشأن المخالفات المالية، وللجهاز الحق فى أن يطلب من الجهات الإدارية إعادة النظر فى قراراتها وفى هذه الحالة يتعين على الجهات الإدارية أن تخطر الجهاز بما اتخذته فى هذا الصدد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ طلب الجهاز فإذا لم تستجب الجهة الإدارية فلرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات الحق فى أن يطلب تقديم العامل للمحاكمة التأديبية، كما أن للجهاز الحق أيضاً فى تقديم العامل للمحاكمة التأديبية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق إليه من الجهات الإدارية٠

فضلًا عن هذه التصرفات والقرارات، فإنه يصاحب القرار تكليفات أخرى يرتبط بعضها بمقتضيات العمل القضائى، ويرتبط الأخر بالغاية التشريعية التى أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ من إصلاح أداة الحكم وتوجيه الحكومة إلى أوجه القصور، منها تكليف الوحدة أو الموظف المختص بتدارك أسباب المخالفة باتخاذ إجراء أوجبه القانون٠ فضلًا عن أن عدم تنفيذها يعد مخالفة للقانون الذى أوجب الإجراء، وتحميل الموظف بقيمة الضرر الذى تسبب فيه بخطئه الشخصى وترتب على المخالفة فقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن التحميل يرتبط بالجزاء التأديبى[٣]، أو التوجيه باتخاذ إجراءات وقائية لمنع ارتكاب المخالفة مرة أخرى٠

كذلك فإن النيابة الإدارية تُصدر تقارير ودراسات إعمالًا لنص المادتين ٤٣، ٤٤ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تتضمن الملاحظات التى أظهرتها أعمالها، والتى تتضمن تحديد أوجه القصور فى النظم والإجراءات المنظمة لسير الجهاز الحكومى والمرافق العامة وقيام العاملين فيها بما يعهد به إليهم، ومقترحاتها بشأن إصلاح أداة الحكم والقضاء على ما يعيبها من أخطاء الموظفين، وما يكفل إحكام الرقابة على الموظفين فى قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام٠

---

(١) الطعن رقم ٣٧٤٩ لسنة ٣١ق ٠ع٠ جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧ ٠

(٢) الطعن رقم ٤٣٧٨ لسنة ٤٨ق٠ع– الدائرة الخامسة – جلسة ٢٠٠٣/١٢/٢٧– أحكام العليا للمكتب الفنى لهيئة قضايا الدولة– ص ١٦٠ ٠

(٣) القضاء الدستورى، المحكمة العليا، الطلب رقم ٣ لسنة ٨ ق "تفسير" بجلسة ١٩٧٧/٣/١٥ ج٢، ص ٢٠٣، طعن رقم ٧٦٣ لسنة ٤٥ق، بجلسة ٢٠٠٣/١/١٩ ٠

منهج البحث:

لقد راعيت في صياغة هذا البحث ما يلي:

أولاً: بالنسبة للجانب الشرعي: فقد جعلته محور البحث وراعيت فيه التحليل والتأصيل لكل مسألة شرعية، ببيان موقف المذاهب الإسلامية من الحنفية والمالكية، والشافعية والحنابلة والظاهرية والشيعة الزيدية والشيعة الإمامية والإباضية، وقد كنت بالغ الحرص على نقل رأي كل مذهب من مصادره الأصلية المعتمدة لدى أصحابه مع ذكر أدلة كل مذهب، وما ورد عليها من مناقشات، وذلك بطريقة موضوعية، لا تتأثر بهوى نفسي، ولا تحمل الشريعة دينًا يحاسب عليها الإنسان وإخبارًا عن شرع الله ما لا يحتمل، حتى لا أوصم بخيانة الأمانة، ولا بالتقول على الشريعة فالكتابة في الشريعة لا يجوز فيه التحريف ولا التبديل، فإذا ما أثمر البحث عن اتفاق الفقهاء على حكم المسألة محل البحث أثبت ذلك مع أدلته، وأما إذا كانت الثمرة هي اختلاف الفقهاء في حكم الجزئية محل البحث ذكرت أقوالهم منسوبة إلى أصحابها مع ذكر أدلة كل فريق، والمناقشة الواردة عليها مع رد هذه المناقشة إن وجد، فإن أمكن التوفيق بين هذه الأقوال عملت به وإلا فلا مفر من ترجيح أحد الأقوال نظرًا لما يتمتع به من قوة الدليل أو لما يترتب على الأخذ به من جلب مصلحة، أو دفع مفسدة، أو لاتفاقه مع أهداف الشريعة الإسلامية ومقاصدها العامة وغير ذلك من المرجحات، فإذا عز اكتشاف المرجح اقتصر دوري على ذكر الخلاف وإثبات الأقوال، لأنه لا يصح الترجيح دون دليل أو برهان.

ثانيًا: أما بالنسبة للجانب القانوني: فإننى غالبًا ما أقوم بدراسته بصفة مستقلة ومتوازنة في نفس الوقت مع الجانب الشرعي بحيث أذكر وراء كل مبحث أو مطلب شرعي آخر قانونيًا، حتى يكون القارئ على علم برأي الشريعة الإسلامية الغراء، وما ذهب إليه القانون وشراحه، مع المقارنة بالنظام التشريعي في مختلف القوانين الوضعية الأخرى كلما وجدت فرقًا بينهما وقد أتعرض لذكر بعض آراء شراح القانون من فقهاء الغرب وأعتمدت في ذلك على ذكر المرجع العربي الذي رجعت إليه ونقلت عنه، تحقيقًا للأمانة العلمية، كما أشرت بقدر المستطاع إلى أحكام المحاكم التأديبية والادارية العليا وغيرها مما جرت عليه المحاكم في البلاد العربية والأجنبية الأخرى منقولة عن مصادرها العربية، مظهرًا وجهة نظر الفقه الإسلامي في حالة المخالفة قدر جهدي، وقد حاولت قدر المستطاع أن تكون أفكار هذا البحث في أسلوب سهل وعبارة واضحة لتحقيق الغاية المرجوة منه، وذلك دونما تفريط في قواعد اللغة العربية قدر جهدي، كما قمت بوضع فهرست للآيات القرآنية الواردة في البحث متضمنًا اسم السورة التي وردت فيها الآية، ورقم الآية ورقم الصفحة في الرسالة، وأما الأحاديث النبوية الشريفة والآثار، فقد وضعت لها فهرست يتضمن صدر الحديث الشريف، ورقم الصفحة التي ورد فيها من البحث، وأخيرًا أثبت المراجع التي رجعت إليها في الجانب الشرعي والقانوني خلال البحث، والله الموفق والمستعان.

خطة البحث:

يثور التساؤل في هذا الصدد عن وضع القانون التأديبي في الإسلام وهل عرفت الدولة الإسلامية منذ نشأتها الأولى في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وخلال مراحل تطورها المختلفة القانون التأديبي المعاصر سواء بمعناه الواسع أو بالمعنى الضيق له؟

إن السبب المباشر الذي دفعني إلى الكتابة في هذا الموضوع هو الإجابة على تساؤل هام ظل مسيطرًا على فكري منذ كنت طالبًة بكلية الحقوق، وهو إن كنا ندرس موضوعات القانون التأديبي من نظريات وتنظيمات إدارية نشأت وطبقة في فرنسا، ثم استعرناها وطبقناها في مصر بعد ذلك، فهل عرفت دولة الإسلامي الأولى خلال مراحل تطورها القانون التأديبي بمعناه المتعارف عليه في العصر الحالي؟ وهل كان للفقهاء المسلمين – كما كان الشأن في مجالات العلم والمعرفة الأخرى – أي دور في التوصل إلى النظريات الإدارية المعروفة حاليًا قبل أن يعرفها القضاء والفقه الإداري في فرنسا؟ بما يعطي للنظام الإداري الإسلامي أسبقية في هذا الشأن على غيره من النظم الإدارية المعاصرة، أسوة بما وصل إليه علماء المسلمين خلال مراحل ازدهار الحضارة الإسلامية في المشرق والمغرب من ريادة في مجالات الطب والفلسفة والعلوم والرياضيات والفنون في الوقت الذي كانت فيه أوربا غارقة في بحور الجهل والتخلف والظلام مما حدا بالأوروبيين إلى الاتصال بالحضارة الإسلامية عن طريق الفتوحات الإسلامية للأندلس والحروب الصليبية على بلاد الشام ومصر، والنهل من كنوز الحضارة الإسلامية في جميع مجالات العلم والمعرفة خلاف فترة ما سمي بعصر النهضة في أوروبا، مما كان له دور هام في التقدم والحضارة التي يعيشها أوربا في الوقت الحالي، أم أن القانون التأديبي حديث النشأة وبالتالي لم تعرفه الدولة الإسلامية خلال مراحلها المختلفة؟

والأمر الذي أثار انتباهي وشدني إلى البحث في موضوع القانون التأديبي في الإسلام ما يجول بخاطري من شعور بأنه لا يعقل أن تكون الدولة الإسلامية التي لم تغيب الشمس عن أقاليمها المترامية من الشرق إلى الغرب، إلى الدرجة التي دفعت الخليفة العباسي هارون الرشيد على مخاطبة سحابة في السماء قائلا لها "أمطري أينما شئت، فسوف يأتي إلينا خراجك" قد وصلت إلى هذه الدرجة العالية من القوة والازدهار والانتشار دون أن تكون قد عرفت قواعد القانون التأديبي المعروفة حاليًا ، ولو بمسميات أخرى.

وقبل الإجابة على التساؤل السابق عن وضع القانون التأديبي في الإسلام، لا أدعي أسبقيتي في التطرق لهذا الموضوع، فقد سبقني إليه الكثير من أساتذتي من فقهاء القانون العام، والذين استفدت من مجهوداتهم في هذا الشأن عظيم الاستفادة وإنما بحثي هذا هو مجرد محاولة متواضعة من جانبي لإبراز دور الإسلام وفقهاء المسلمين في إرساء العديد من قواعد ونظريات القانون التأديبي المعاصر ولو بمسميات أخرى، قبل أن يتوصل إليها النظم القانونية الوضعية المعاصرة.

من هذا المنطلق نقسم هذا البحث إلى مبحثين:

المبحث الأول: التصرف في التحقيق في النظام الإداري الإسلامي.

المبحث الثاني: التصرف في التحقيق في النظام الإداري المعاصر.

المبحث الأول

التصرف في التحقيق في النظام الإداري الإسلامي

يعتبر صدر الإسلام الحقبة من إشراق النور بمولد الرسالة المحمدية الكاملة إلى استشهاد على بن أبي طالب رضي الله عنه عام ٤٠هـ ويمتاز هذا العصر بأن الأحكام كانت من التنزيل السماوي ومن اجتهاد النبي صلى الله عليه وسلم في ابتداء العصر ومن القياس والاجتهاد الحرفي آخره بعد صعود الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الرفيق الأعلى.

فكان الرسول صلى الله عليه وسلم يحكم بما أنزل إليه فإن لم يجد حكما، أتاه من الوحي حتى أستوفي التشريع قبل وفاته كل صغيرة وكبيرة.

والنبي صلى الله عليه وسلم كان أميًا ولم يتثقف بثقافة التوراة أو الإنجيل ولم يختلط بحياة العرب الماجنة في يوم ما حتى يمكن أن يقال أن هذا التنزيل السماوي حوي أحكام الشريعة دون أن يعرف النبي عن أصلها التاريخي أي معلومات تقلل من شأن رسالته.

وقد كان الحكم في بلاد العرب يعتمد على النظام القبلي حيث يخضع كل فئة لرئيسها في جميع أحكامها وتحكيم القبائل الأخرى إذا تنازع قبائل مختلفة، بمعنى أن المحاكمات بالمعنى المعروف لم تلك شيئًا(١).

ولم تكن تعتمد الجرائم والقضايا في صدر الإسلام على ما يعتمد عليه الآن من محاكمة بإجراءات شكلية قد تبطل المحاكمة إذا تخلفت إحداها بل ويبرأ المتهم أحيانا ومن حقوق المتهم باعتباره بريئًا حتى تثبت إدانته ومن طرق خاصة في الإثبات.

فكانت تعتمد في الإثبات ونفيه على ذلاقة لسان كل من الحاكم والمتهم من جهة والفراسة والقيافة من جهة أخرى ثم مضاهاة الخطوط والفحص المبدئي للمواد الخاصة بالجرائم من جهة ثالثة والبينة من جهة رابعة(٢).

ولنذكر بعض قضايا العهد الإسلامي الأول التي تم التحقيق فيها ثم تم فيها التصرف فيه.

١- ففي العصر النبوي كان النبي صلى الله عليه وسلم يراقب عماله ويتابعهم، فيحاسب المسيء ويكرم المحسن، فقد حفظ النبي صلى الله عليه وسلم التحقيق في الشكوى التي قدمت ضد عامله على الخراج في خيبر عبد الله بن رواحة بعد أن تأكد من عدم صحة ما ورد بها، وبأن عامله في منصبه وسلطاته في غاية الكفاءة والنزاهة والعدل(٣).

---

(١) د٠ أحمد زكي موسى هيكل، جرائم الدولة والسياسة، الطبعة الأولى ١٩٥٣، القاهرة، مطبعة ناجي، لاظوغلي، ص٧.

(٢) **د٠عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن (دراسة فقهية قضائية) -دار الجامعة الجديدة – بدون تاريخ نشر٠**، ص٩ – ١٦.

(٣) د٠ علي عبد القادر: الوظيفة العامة في الإسلام والنظم الحديثة. القاهرة، مطبعة السعادة، الطبعة الأولى، ١٩٨٢، ص٤٧.

وعلى هذا النحو سار الخلفاء الراشدين في تعيينهم ومحاسبيتهم وتأديبهم لعمالهم بعد التحقيق معهم، والتأكد من صحة ما هو منسوب إليهم من خلال التحقيق معهم(١).

٢- جاء رجلان إلى القاضى إياس بن معاوية ، يختصمان في قطيفتين – غطاء رأس – إحدهما حمراء والأخرى خضراء. فقال أحدهما: دخلت لأغتسل ووضعت قطيفتي ثم جاء هذا فوضع قطيفته تحتها واغتسل وخرج قبلي وأخذها فمضي بها فتبعته فزعم أنها قطيفته، فقال إياس: ألك بينه؟ قال: لا. قال أئتوني بمشط فسرح رأس هذا فخرج منه صوفي أخضر فقضي له بطاقيته.

٣- التصرف في التحقيق الذي يتم بمعرفة الخليفة: أتت امرأة عمر بن الخطاب متعلقة بشاب وعلي ثوبها وبين فخديها أثر وكانت تعشق الشاب، فلم يمكنها، فغلبها الحقد فألقت على نفسها بياض بيضة وقالت: هذا الرجل غلبني على نفسي وفضحني في أهلي وهذا أثر فعاله. تسأل عمر النساء فقلن له: أن ببدنها أثر المني، فهم عمر بعقوبة الشاب فجعل يستغيث ويقول يا أمير المؤمنين تثبت في أمري. فو الله ما أتيت فاحشة، وما هممت بها، فلقد راودتني عن نفسي فاعتصمت. فقال عمر: يا أبا الحسن ما ترى في أمرهما فنظر علي إلى ما على الثوب ثم جاء بماء حار شديد الغليان فصب على الثوب فخمد البياض ثم أخذه وشمه وذاقه فعرف فيها طعم البيض. فزجر المرأة فاعترفت.

يعتبر هنا التصرف يقوم على إعطاء القرار بناء على تحقيق وبناء على مقدمات صحيحة وقد استخدم بمفهوم الفقه الإسلامي الاختبار الجنائي المعملي.

(١) الطبري: تاريخ الأمم والملوك، الجزء الثالث، ص١٦٢.

المبحث الثاني
التصرف في التحقيق في النظام الإداري المعاصر

المطلب الأول
ماهية التصرف فى التحقيق وطبيعته

اولاً: ماهية التصرف فى التحقيق:

يتم التصرف فى التحقيق التأديبى حسب الجهة التى تقوم به، فإذا تولى التحقيق الجهة الإدارية، فعندئذ يكون لها مطلق الحرية فى حفظ التحقيق، أو توقيع جزاء على العامل أو أن تطلب من النيابة الإدارية أن تقوم بالتحقيق تمهيداً لإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية (المادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة)، وفى هذه الحالة لا يكون هناك قيود على الجهة الإدارية إلا تلك المتعلقة بالمخالفات التى تختص بها النيابة الإدارية[١]. أما إذا تولى التحقيق النيابة الإدارية ورأت الحفظ، أو أن المخالفة تستوجب توقيع جزاء من الجزاءات التى تملكها السلطة الرئاسية أحالت الأوراق للجهة الإدارية للتصرف فيها. ومع ذلك فالنيابة الإدارية تملك التصرف فى التحقيق، بإحالته إلى المحكمة التأديبية المختصة، إذ رأت مبرراً لذلك (المادة ١١٤ من قانون النيابة الإدارية). وعندما تقرر النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية عن الوقائع التى تقوم بتحقيقها فليس عليها أى قيد من ناحية الجهة الإدارية.

ثانيًا: طبيعة قرار التصرف فى التحقيق:

القرار الصادر بشأن التصرف فى التحقيق التأديبى سواء بالحفظ أو بتوقيع جزاء أو بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية، هو من حيث طبيعته القانونية قرار إدارى. والقرار الإدارى وفقاً للتعريف القضائى المستقر، هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانونى معين، ابتغاء مصلحة عامة[٢].

القرار القضائى، هو الذى تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية، تقوم بين خصمين، وتتعلق بمركز قانونى خاص أو عام، ولا ينشئ القرار مركزاً قانونياً جديداً، وإنما يقرر فى قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأى الخصمين أو عدم وجود، ويكون القرار قضائياً متى اشتمل على هذه الخصائص ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية، وإنما اسندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما يناط بها من خصومات، وطبيعة الحكم القضائى أن يحوز قوة الشئ المحكوم فيه متى أصبح نهائياً فيعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضى به[٣].

---

(١) انظر المادة ٧٩ (مكرر) من القانون رقم ١٩٧٨/٤٧ بنظام العاملين المدنيين بالدولة الملغى وتقابلها المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الحالية ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

(٢) المحكمة العيا، ١٩٦٧/٩/٢، المجموعة ، س ١٢، ص أ / محمد ماجد ياقوت : شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤ ، ص ١٢٠ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى، جلسة ١٩٧١/٢/١٦، مجموعة المبادئ القانونية س ٢٥، ص ٢٧١ .

المطلب الثانى
قواعد التصرف فى التحقيق

الفرع الأول
التصرف فى التحقيق فى فرنسا

عندما يرى المحقق أنه قد اجتمع بين يديه كافة العناصر الكافية للاتهام فإنه يعد تقريراً مفصلاً بموضوع التحقيق يرسله مصحوباً بكل مستندات التحقيق إلى الرئيس المحلى، وللرئيس المحلى التأكد من تمام التحقيق عل الوجه الأكمل فإذا كان به قصور فإنه يأمر بإجراء تحقيق تكميلى دون أن يطلب من المحقق تعديل تقريره الأول٠

ويمكن اعتبار التحقيق تاماً حتى ولو لم يسفر عن اعترافات من الموظف، إذا انتهى إلى قرائن هامة ومحددة تكفى لإلقاء الاتهام على عاتق الموظف(١)٠

وعندما يبدو أن التحقيق صالحاً للفصل فى حالة الموظف فإن رئيس المرفق يعد ملفاً لأوراق التحقيق (ملف التأديب) بحيث يتضمن كل مستندات التحقيق مقسمة ومرقمة٠

وبعد تمام تكوين الملف على هذا النحو يقوم رئيس المرفق بإخطار الموظف بالأخطاء القائمة ضده، وتحدد له مدة للإطلاع على الملف ويرسل الإخطار إلى الموظف على موطنه بخطاب موصى عليه٠
وبعد الانتهاء من هذه الإجراءات فإن الرئيس المحلى يرسل الملف إلى السلطة المختصة بالتأديب "وهى سلطة التعيين ممثلة فى كل من رئيس الوزراء والوزير المختص أو من يفوض فى التأديب وفقاً لكل حالة على حده وفى ضوء الدرجة الوظيفية التى يشغلها الموظف محل المساءلة التأديبية(٢)، ولسلطة التأديب توقيع عقوبتى الإنذار واللوم دون استشارة مجلس التأديب(٣)٠

ولمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيقات الضرورية(٤)، إذا لم يستطع الحكم بوضوح على الوقائع المنسوبة إلى الموظف والظروف التى تمت فيها (تقابلها المادة٦٨ من قانون١٩/١٠/١٩٤٦ السابق)٠

ولقد استلزمت المادة ٥ من مجلس التأديب أن يبدى رأيه خلال مدة شهر يمكن أن تمتد إلى ثلاثة شهور فى حالة إجراء تحقيق (المادة٧٠ من قانون١٩٤٦)، حتى يستقر سريعاً الوضع الوظيفى للموظف المحال إلى التأديب٠

---

(2) C.E. 16,6 1965 Morine, R. p.533.

(2) PLAYTY "A", Traite Pratique de la Function Pupligue, 3 vol. 1963.

(٣) مادة ٦٧ من القانون رقم٨٤–١٦ ٠

(٤) طبقاً للمادة ٣ من مرسوم ١٩٥٩/٢/١٤ (اللائحة الإدارية العامة للإجراءات التأديبية)

الفرع الثانى
التصرف فى التحقيق فى مصر

بعد أن تنتهي جهة التحقيق من أعمالها سواء تولته الجهة الإدارية التي يعمل لديها الموظف المتهم، أو النيابة الإدارية بالنسبة لبعض المخالفات والتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا، تقوم الجهة الإدارية بإعداد مذكرة نتيجة التحقيقات التي قامت بها مشفوعة بالرأي وتعرض على السلطة المختصة لتقرر التصرف في التحقيق، فإما أن تفرض عقوبة من العقوبات التي تدخل ضمن صلاحيتها إذا ما ثبت لها مسئولية الموظف وتبين لها أن الموظف يستحق عقوبة أشد لما تختص بتوقيعه لجسامة المخالفة، وإما أن تحفظ التحقيق إذا كانت الجهة الإدارية هي التي تقوم التحقيق، وقد نظم القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ كيفية تصرف النيابة الإدارية فيما تجريه من تحقيقات وذلك عن طريق اتخاذ أحد مواقف أربع هي: إحالة الأوراق إلى الجهة الرئاسية، أو إلى المحكمة التأديبية، أو إلى النيابة العامة، وأخيرًا اقتراح الفصل بغير الطريق التأديبي[١].

بمعنى آخر فإن إجراءات التصرف في التحقيق تختلف باختلاف السلطة التي نيط بها أمر مباشرته ولا تخرج هذه السلطة عن جهتين:

أولاً : الجهة الإدارية.

ثانيًا: النيابة الإدارية.

أولاً: التصرف في التحقيق الذي يتم بمعرفة الجهة الإدارية:

تملك الجهة الإدارية المختصة التابع لها الموظف سلطة إجراء التحقيق بنفسها أو أحد المرؤوسين المتخصصين في ذلك، مع رفع النتيجة إلى الجهة المختصة.

وهذا يعني أن اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع الموظف وتوقيع الجزاء الإداري عليه اختصاص أصيل وثابت بحكم السلطة الرئاسية لجهة الإدارة على العاملين بها. وأنه إذا كان القانون قد خول النيابة الإدارية اختصاصًا أيضًا في التحقيق مع العاملين، إلا أنه أقام تنظيم لهذا الاختصاص على أساس عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في هذا الصدد وذلك بصريح نص المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية. تاركًا للجهة الإدارية الترخص في أمر إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية أو انفرادها بإجرائه بحسب تقديرها المطلق لظروف الحال وملابساته، ومن ثم فإن امتناع الجهة الإدارية القائمة على التحقيق عن الاستجابة إلى طلب الموظف في هذا الخصوص لا يعيب التحقيق الذي تباشره طالما استوفي أوضاعه الشكلية، وتوافرت كل الضمانات التي يتطلبها القانون أو تمليها الأصول العامة[٢].

وبالتالي فإن جهة الإدارة ليست ملزمة بأن تحيل التحقيق بناء على طلب العامل إلى النيابة الإدارية أو أي جهة أخرى ما دامت قد عهدت به إلى جهة مختصة قانونًا بإجرائه وما دام القانون لا يلزمها بهذه الإحالة.

---

(١) د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية (بدون تاريخ)، ص ٢٤٥.

(٢) طعن٤٣٠ لسنة ٢٢ ق٠ع، جلسة ٤ إبريل ١٩٨١، مكتب الفني، جزء ٢٦ – ص٨٣٣ – القاعدة ١١٣.

ولا محل لإجبار الجهة الإدارية على إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية ما دامت قد عهدت به إلى جهة خولها القانون هذا الحق(١).

إلا أنه يجب على الجهة الإدارية متى طلبت إجراء التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية أو إحالة العامل إلى المحاكم التأديبية في شأن مخالفة منسوبة إليه أن تمتنع عن اتخاذ قرار في شأن هذه المخالفة إلا بعد إحالة الأوراق إليها من النيابة الإدارية سواء كانت مشفوعة برأيها في الواقعة أو صدر حكم من المحاكم التأديبية في شأن المخالفة موضوع الإحالة إلى هذه المحكمة.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "للسلطة المختصة مكنة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ولها أيضًا إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل إلى المحكمة التأديبية وقيدت السلطة المختصة لدى ممارسة هذه المكنة بقيد زمني مؤداه أن تمارس هذه المكنة خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغها بقرار الجزاء(٢). إذ قرر القانون ميعادًا محددًا للسلطة الأعلى تستطيع خلاله تعديل قرار السلطة الأدنى في توقيع الجزاء، فإن ذلك يعني تقرير سلطة سحب القرار الإداري وإصدار قرار جديد، وهو ما يلزم أن يصدر عن السلطة المختصة خلال الأجل المضروب وهو ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغها بقرار الجزاء. إذا ما تجاوزت السلطة المختصة هذا الميعاد فإن قرار الجزاء يكون قد لحقه تجاه الجهة الإدارية حصانة يمتنع معها على السلطة المختصة تعديله(٣).

وبعد انتهاء التحقيق تقوم السلطة المختصة باتخاذ قرار من القرارات الآتية:

١- حفظ التحقيق :

يصدر القرار بحفظ التحقيق من جهة الإدارة المختصة بالتأديب، سواء تولته هي بنفسها أو تولته النيابة العامة فى الأحوال التى لا تختص فيها النيابة الإدارية بإصدار القرار التأديبي.

فإذا انتهى التحقيق إلى عدم مسئولية الموظف لعدم صحة الواقعة أو لعدم المخالفة أو لعدم الأهمية أو لسابقة الفصل في موضوع المخالفة تأمر النيابة بحفظ التحقيق، ولها أن تأمر بحفظ التحقيق مؤقتا لعدم معرفة الفاعل أو لعدم كفاية الأدلة.

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا أن "صدور قرار من الجهة الإدارية بحفظ التحقيق هو قرار نهائي يقيد جهة الإدارة وحدها ولا يقيد النيابة الإدارية إما إذا رأت إجراء التحقيق في ضوء الشكوى المقدمة إليها، فسلطة النيابة الإدارية في التحقيق وفي إقامة الدعوى التأديبية لا تتوقف على قبول الجهات الإدارية ولا على موافقتها – الصريحة أو الضمنية – فللنيابة الإدارية أن تقيم الدعوى التأديبية ولو كان ذلك على عكس ما ترضاه

---

(١) طعن رقم ١٦٠٦ لسنة ١٠ ق٠ع جلسة ٣٧ نوفمبر ١٩٦٥ – مجموعة المكتب الفني – الجزء الحادي عشر ص٦٨ – القاعدة رقم ٨.

(٢) طعن رقم ٦٠٣٠ لسنة ٥٣ ق ٢٣ يناير ٢٠١٠،. الدائرة الرابعة .

(٣) طعن رقم ٢٨٩ لسنة ٣٧ ق٠ع جلسة ١٣ يونيو ١٩٩٩،منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة ٤٤ (١٩٨٨ – ١٩٩٩) المبدأ رقم ٨٩ ص٩١١.

الجهات الإدارية، والقرار الصادر من الجهة الإدارية بحفظ الموضوع لا يغل يد النيابة الإدارية عن إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالف ولا يغل يد المحكمة التأديبية عن توقيع العقاب على من يخالف واجبات الوظيفة ويخرج عن مقتضياتها(١).

وهذا لا يعني أن المشرع تجاهل الاختصاص الأصيل المعقود للجهة الإدارية بل نص صراحة في المادة ١٢ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بأنه: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ١٥ يوما فإنها تحيل أوراق التحقيق إلى الوزير أو من ينوبه من وكلاء الوزارات أو الرئيس المختص. وذلك لأن الجهة الإدارية تكون هي المختصة. فاختصاص النيابة الإدارية في التهم التي ترى أن الجزاء فيها لا يستوجب توقيع عقوبة تزيد عن ١٥ يوما هو اختصاص استثنائي وذلك إذا ما رأت الجهة الإدارية بتقديرها في أن الجزاء يجب أن يزيد عن ١٥ يوما فتكون النيابة مختصة بالتحقيق لتبين وجه الحقيقة فإذا ما وضح لها أن المخالفة لا تستوجب جزاء يزيد عن ١٥ يوما أعادت الأوراق للجهة الإدارية باعتبارها هي المختصة أصلاً لتقرر إقامة الدعوى التأديبية عن عدمه.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأنه "ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة جري على أنه طبقا لحكم المادة ٨٢ فإن للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغها بالقرار وهذا الميعاد وجوبي فإذا تجاوزت السلطة المختصة هذا الميعاد فإن قرار الجزاء يكون قد لحقه تجاه الجهة الإدارية حصانة يمتنع معه على هذه السلطة تعديل هذا الجزاء.." (٢).

والقرار الصادر بالحفظ ينتمي إلى أحد نوعين:

الحفظ المؤقت، والحفظ القطعي(٣).

يصدر القرار بحفظ التحقيق من جهة الإدارة المختصة بالتأديب سواء تولته هي بنفسها أو تولته النيابة الإدارية(٤).

الحفظ المؤقت: ويكون لسببين هما عدم معرفة الفاعل، وعدم كفاية الأدلة، ومعني الحفظ المؤقت، أنه يمكن الرجوع فيه وإعادة التحقيق في المخالفة من جديد إذا ظهرت أدلة تفيد في إظهار الحقيقة ٠

الحفظ القطعي: ويكون لأسباب عديدة منها الفقرة الثانية من المادة ٨٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

عدم الصحة، إذا كشف التحقيق عن أن ما نسب إلى العامل لم يقع منه.

عدم المخالفة، وذلك إذا كان ما وقع من العامل حسبما كشف عنه التحقيق لا يشكل مخالفة وطيفية.

عدم الأهمية، وذلك إذا كانت المخالفة في حد ذاتها هينة الأثر وكانت مبررات التغاضي عنها أولى بالرعاية.

سابقة الفصل في الموضوع.

---

(١) طعن رقم ٣٧٤٩ لسنة ٣١ ق٠ع، ٢٧ فبراير ١٩٨٨ – مجموعة المكتب الفني بمجلس الدولة – المجلد ٣٣، ص٩٨٧ – القاعدة ١٥٧.

(٢) طعن رقم ٦٠٣٠ للسنة ٥٣ ق٠ع، جلسة ٢٣ يناير ٢٠١٠ .

(٣) د٠ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، القاهرة، طبعة ١٩٧٩.ص٥٦٨.

(٤) المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية.

امتناع المسئولية لعاهة عقلية عند ارتكاب المخالفة.

امتناع العقاب، ويكون لأحد سببين: لعاهة عقلية طرأت بعد المخالفة، أو إعمالا لحكم الفقرة الثانية من المادة ٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين في الدولة (وتم النص عليها بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) وهي حالة قيام العامل بعمل بناءًا على أمر كتابي له من رئيسه(١).

عدم جواز إقامة الدعوى التأديبية لترك العامل الخدمة.

سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بمضي المدة.

٩- انقضاء الإدعاء التأديبي بالوفاة.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن :

"صدور قرار من الجهة الإدارية بحفظ التحقيق يقيدها وحدها ولا يقيد النيابة الإدارية إذا ما رأت إجراء التحقيق في ضوء الشكوى المقدمة إليها عن ذات الموضوع(٢).

١- مجازاة العامل تأديبيًا في الحدود المنصوص عليها قانونًا:

إذا رأت السلطة المختصة أن المخالفة التأديبية لا تستحق جزاءًا أشد من تلك الجزاءات التي تدخل في ولايتها التأديبية، تقوم بتوقيع الجزاء التأديبي المناسب من بين الجزاءات التي تملك توقيعها على الموظف الذي يخضع لسلطتها التأديبية.

٢- إحالة العامل إلى مجلس التأديب المختص أو إلى المحكمة التأديبية المختصة:

إذا رأت السلطة التأديبية الرئاسية المختصة أن المخالفة تستوجب جزاء أشد من تلك الجزاءات المخولة لها فإنها تقوم بإحالة الأوراق والتحقيقات إلى النيابة الإدارية طالبة منها إحالة الموظف المتهم إلى المحكمة التأديبية المختصة(٣).

فالنيابة الإدارية وحدها هي التي تتولى إقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة باعتبارها هي الأمينة على الدعوى التأديبية، وأن تحيل الاوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبررًا لذلك.

---

(١) انظر المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية الحالى ٢٠١٦/٨١ الطالع نصها :

- كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يُجازى تأديبيًا .
- ولا يُعفى الموظف من الجزاء استنادًا إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذًا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مُصدر الأمر وحده.
- ولا يُسأل الموظف مدنيًا إلا عن خطئه الشخصي .

(٢) طعن رقم ٤٣٧٨ لسنة ٤٨ ق٠ع، ٢٠٠٣/١٢/٢٧ – الدائرة الخامسة – المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة ٢٠٠٥ الجزء الثالث تأديب – ص١٦٠ ، ١٦١.

(٣) المادة ١٢ فقرة ٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، وكذلك المادة ٢٤ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية.

وقد أناط المشرع بالنيابة الإدارية وحدها الاختصاص بالتحقيق الإداري في المخالفات المتعلقة بالإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من حقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو أن يكون من شأن الفعل الذي ارتكبه العامل أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة – إجراء التحقيق في تلك المخالفات التي ترتب عليها المساس بمصلحة مالية للدولة دور النيابة الإدارية ويترتب على مخالف ذلك عليه بطلان قرار الجزاء بناءًا عليه(١).

ثانيًا: التصرف في التحقيق من قبل النيابة الإدارية:

قد أضفت المادة (٣٧) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أعضاء النيابة الإدارية صفه مأموري الضبط في إثبات الجرائم التي تتكشف لهم أثناء قيامهم بعملهم.

وقد نصت المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها، وللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك، وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة، وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة 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 تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية"(٢).

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"(٣).

---

(١) المادة رقم (٦٠) من قانون الخدمة المدنية الحالى ٢٠١٦/٨١ .

(٢) وعدلت هذه المادة بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١، وكانت قبل تعديلها تنص على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز ١٥ يوماً تحيل أوراق التحقيق إلى الوزير أو من ينوب من وكلاء الوزارء أو الرئيس المختص. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم الموظف إلى المحاكمة أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمامك 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 ٠

(٣) وقد عدلت هذه المادة أيضاً بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١ وكانت قبل التعديل تنص على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الخصم من المرتب لمدة أكثر من ١٥ يوماً، أحالت الأوراق إلى المحكمة المختصة مع إخطار الجهة إلى يتبعها الموظف بالإحالة".

كما نصت المادة ١٧ من نفس القانون على أنه "إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة، وتتولى النيابة العامة التصرف في التحقيق واستيفاؤه إذا تراءئ على أن يتم ذلك على وجه السرعة".

ويستفاد من النصوص السابقة أن تصرف النيابة في التحقيق لا يخرج عن صورة من أربعة صور، ذلك أنها قد تنتهى إلى اقتراح الجزاء الإداري للعامل الذي تناوله التحقيق، وقد تقترح حفظ التحقيق، وقد ترى أنه يستحق المحاكمة التأديبية فتحيله إلى المحكمة التأديبية، وأخيراً قد ترى إبلاغ النيابة العامة بالأوراق للتصرف فيها بحالتها لتعذر فصل المسئولية التأديبية للعامل عن مسئوليته الجنائية. ومن ثم فان تحديد تصرفات النيابة الإدارية فى التحقيق، تنوعت ونتناول أوجه التصرف على النحو الاتى ونبدأها:

البند الأول : سلطة النيابة الإدارية فى الحفظ وتوقيع الجزاء:

أ- <u>سلطة النيابة الإدارية فى الحفظ</u>[١] :

كان الوضع السائد قبل صدور دستور ٢٠١٤ وإسناد سلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلى النيابة الإدارية بمقتضى المادة ١٩٧ من الدستور، وفقًا لأحكام المادتين ١٢، ١٤ من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية توزيع الاختصاص بتوقيع الجزاء بين المحاكم التأديبية والجهة التى يتبعها الموظف من حيث توقيع الجزاء،

تتولى النيابة الإدارية إجراء التحقيق فى الجرائم التأديبية التى تحال إليها سواء من قبل السلطة الرئاسية المختصة أو من قبل الجهات الرقابية المعنية أو شكاوى الأفراد من كافة جوانبها الشكلية والموضوعية فى حيدة تامة بهدف الوصول إلى وجه الحق والحقيقة، وعقب انتهاء عضو النيابة المختص من التحقيقات التى يجريها يقوم بإعداد مذكرة بنتيجة التصرف فى تلك التحقيقات حسب ما يسفر عنه التحقيق٠

والنتائج التى يتم التوصل إليها بحفظ التحقيق لا تخرج عن أحد نوعين للحفظ هما الحفظ القطعى أو الحفظ المؤقت٠

بداية نتولى تحديد السند القانونى لاقتراح النيابة الإدارية حفظ التحقيق (قطعى أو مؤقت)٠

بالإطلاع على القانون رقم١١٧لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته تبين أن المادة١٢ تنص على أن (إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق٠٠٠ أحالت الأوراق للجهة الإدارية٠٠٠ وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء٠٠٠ إلخ)٠

ب- <u>الاقتراح بالحفظ</u>:

قد يرى عضو النيابة المحقق بعد الانتهاء من التحقيق اقتراح الحفظ وهو أمر إداري محض يصدر استناداً إلى سبب قانوني أو موضوعي أو عدم الملاءمة في رفع الدعوى التأديبية لعدم الأهمية[١].

(١) بالإطلاع على قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦ الصادر فى ٢٠١٦/٤/١٦،أوردت المادة ١٧٦ من التعليمات العامة للنيابة الإدارية حالات الحفظ٠

وأوامر الحفظ هي إجراء إداري تصدره النيابة الإدارية بوصفها السلطة القائمة بالتحقيق، وهي لا تقيد النيابة الإدارية ويجوز لها العدول عنها في أي وقت قبل انقضاء الدعوى التأديبية ولو لم تظهر أدلة جديدة.

ج- <u>أسباب التصرف بالحفظ</u>:

يكون حفظ التحقيق التأديبي أما مؤقتا وأما قطعياً.

واقتراح الحفظ المؤقت يختلف عن اقتراح الحفظ القطعى، ذلك أن اقتراح حفظ التحقيق قطعياً يعنى استحالة إعادة النظر فى التحقيق مرة ثانية٠ ذلك أن القرار الصادر من السلطة الرئاسية بهذا الشأن هو قرار نهائى له حجيته ما لم يتم الطعن عليه وفقاً لأحكام القانون(٢)، أما الحفظ المؤقت فهو مؤقت بطبيعته بحيث يمكن إعادة التحقيق فى المخالفة من جديد إذا ظهرت أدلة تفيد التحقيق وتوقيع العقاب إذا توافرت أسبابه(٣)٠ وأنواع الحفظ المؤقت كثيرة ومتعددة وعليه فسوف نتناول أهمها على النحو التالى :

أولاً: أسباب الحفظ المؤقت:

حفظ النيابة الإدارية الأوراق إداريًا قد يكون لعدم معرفة الفاعل، أو لعدم كفاية الأدلة، أو لعدم جواز إقامة الدعوى التأديبية؛ لعدم صدور طلب أو إذن من السلطة المختصة فى الحالات التى ينص عليها القانون، ونعرض فى النقاط التالية لهذه الحالات٠

(١) <u>الحفظ لعدم معرفة الفاعل</u> Auteur Unconnu :

لا ترفع الدعوى التأديبية، وأيضاً لا يوقع جزاء تأديبي، إلا على من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة إدارية أو مالية، وذلك تطبيقاً لقاعدة شخصية العقوبة. وأن الدعوى التأديبية لا تقام ضد مجهول Contre x، وإن كان التحقيق يجوز أن يوجه ضد مجهول(٤). حتى يتم التوصل إلى تحديد شخصية الجاني.

(٢) <u>الحفظ لعدم كفاية الأدلة</u> :

إذا جرى التحقيق، ورأي المحقق أن الأدلة التى أسفر عنها التحقيق غير كافية لترجيح الأدلة في نسبة المخالفات إلى موظف معين(٥)، أصدرت السلطة المختصة أمراً بالحفظ لعدم كفاية أدلة الإثبات لصحة الواقعة أو إسنادها إلى عامل معين، ويجب أن يصدر الأمر في هذه الحالة بعد تمحيص أدلة الثبوت فيها عن بصر وبصيرة(٦).

---

(١) د. محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص٣٣٧، أ/ محمد ماجد ياقوت: مرجع سابق ص٤٨٦ ٠

(٢) د٠ سليمان محمد الطماوى، المرجع السابق، ص٥٤٩ ٠

(٣) د. هاجر طه عبد المولى، دور النيابة الإدارية فى تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية،٢٠١٩ ، ص ١٢٧ ٠

(٤) د. طارق عبد الوهاب، أوامر التصرف في التحقيق الابتدائي، دار النهضة العربية، ١٩٨٧ ص٢٣٥

(٥) د. أمال عثمان، شرح الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص٦٠٨ ٠

(٦) مجموعة أحكام النقض الدائرة الجنائية، جلسة ١٩٧٧/١/٢ س٢٨ ص٢٢ ٠مشار اليه لدى، أ/ محمد ماجد ياقوت: مرجع سابق ص٤٨٧ ٠

وترى الباحثة انه، لا يجوز التقرير بعدم كفاية الدليل قبل استجلاء جميع وقائع الدعوى وتحقيق كل دليل ورد فيها، وإذا رأى المحقق أن الدليل يحوطه الشك فليس من سداد الرأي أن يقف عند هذا الحد، ويأمر بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى لعدم كفاية الأدلة، بل يجب عليه أن يواصل التحقيق في الحدود المعقولة ليصل إلى ما يؤكد هذا الدليل أو يدحضه، لأن من حق المتهم على النيابة أن تواصل التحقيق حتى تبدو الحقيقة كاملة، ولا تبقى التهمة عالقة بغير مبرر.

وإذا كان الشك يفسر لصالح المتهم أمام قضاء الحكم، فالأمر ليس كذلك أمام قضاء التحقيق، ذلك أنه متى كانت الاستدلالات أو الأدلة تتراوح ما بين الإدانة او عدمها، فإن النيابة لا تفضل الأمر بالحفظ، وتحيل المخالف إلى المحكمة التأديبية، وهي ذات سلطات واسعة في إجراء تحقيق نهائي، يتم سماع جميع الخصوم فيه، ومن ثم تكون أقدر على وزن الأدلة وبيان أوجه الشك واليقين فيها، ولأجل ذلك قيل أن الشك يفسر ضد المتهم أمام سلطات التحقيق(١).

وثمة علاقة ما بين سبب الحفظ لعدم الصحة، والحفظ لعدم كفاية الأدلة، لأن عدم كفاية الأدلة قبل مخالف معين قد يفيد عدم اقترافه للواقعة المؤثمة.

ويرى جانب من الفقه أن "عدم كفاية الأدلة" كسبب للحفظ تحوى في مضمونها "عدم صحة الواقعة" وكذلك "عدم معرفة الفاعل" فعدم صحة الواقعة تعني أنه لم تثبت دلائل كافية تشير إلى ارتكاب المخالف لهذه الواقعة، وعدم معرفة الفاعل تعني أنه لم تقم الدلائل الكافية على ارتكاب شخص معين لهذه الجريمة، معنى ذلك أن أسباب الحفظ الموضوعية، وهي عدم كفاية الأدلة، وعدم الصحة، وعدم معرفة الفاعل، تدور حول سبب عدم كفاية الأدلة(٢)، ويؤخذ على هذا الرأي أنه دمج الأسباب الموضوعية للحفظ في سبب واحد.

وقضى بأن قرار النيابة الإدارية الصادر بحفظ التحقيق كان مؤقتاً لعدم كفاية الأدلة ولم يكن لعدم الصحة أو لانتقاء الدليل ومن ثم لا تكون له حجية تحجب سلطات الجهة الإدارية عن توقيع الجزاء الذي قررته(٣).

والأمر بالحفظ لعدم كفاية الأدلة هو أمر مؤقت، ذلك أن ظهور دلائل جديدة، يعقبها العدول عن أمر الحفظ، متى توافرت الأدلة الكافية، قبل انتهاء المدة المقررة لسقوط الدعوى التأديبية(٤).

---

(١) أنظر في تفصيل هذا. وقضاء المحكمة الإدارية العليا مستقر على أن أحكام الإدانة لابد أن تبنى على القطع واليقين، وليس على الشك والتخمين؛ ذلك لأن المحكمة التأديبة فى تحديد عناصر الجريمة التأديبية ملزمة بأن تسند فى تقديرها وحكمها على وقائع محددة وقاطعة الدلالة على أن المتهم ارتكب المخالفة المسندة إليه طعن رقم ٢٤٣٩ لسنة ٣٠ق، جلسة ١٩٨٦/١١/٢٥، د. عبد الفتاح بيومي حجازي، رسالته، مرجع سابق، ص ١٩٨، د. هاجر طه عبد المولى، دور النيابة الإدارية فى تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص ١٢٧ ٠

(٢) د. طارق عبد الوهاب، أوامر التصرف في التحقيق الابتدائي، دار النهضة العربية، ١٩٨٧ ص٢٣٥ ٠

(٣) طعن رقم ١٥٨٦ لسنة ٧ق، جلسة ١٩٦٥/٥/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية، س١٠ص١٤٢١ ٠

(٤) د. محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص٣٣٩ ٠ د. هاجر طه عبد المولى، دور النيابة الإدارية فى تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص ١٢٧

ويعد من الدلائل الجديدة شهادة الشهود، والمحاضر والأوراق الأخرى التى لم تعرض على المحقق، ويكون من شأنها تقوية الدلائل التي وجدت غير كافية أو زيادة الإيضاح المؤدي إلى ظهور الحقيقة، وهذه الدلائل التي وردت نقلاً عن الفقرة الثانية من المادة ١٩٧ من قانون الإجراءات الجنائية واردة على سبيل المثال لا الحصر[١].

والدلائل الجديدة ليس من شأنها أن تؤدي إلى إثبات الاتهام السابق يقيناً تجاه الموظف المتهم، فهي كما ترجح إدانة المتهم قد ترجح براءته، فالدلائل كما تكون دليلاً للإثبات قد تكون دليلاً للنفي[٢].

لذلك فمناط الدليل الجديد، أنه يغير من طبيعة التحقيق السابق الذي حفظ مؤقتاً بسبب ضعف الاتهام وعدم قدرة الدلائل في إسناد المخالفة التأديبية إلى الموظف المتهم، فتأتي الدلائل الجديدة لتقوية الاتهام السابق بما يسمح بالعودة إلى التحقيق، وتكون تلك الدلائل أدلة نفي إذا لم يكن من شأنها تقوية الاتهام السابق فترجح ثانية براءة الموظف المتهم مما يسمح للسلطة المختصة بإصدار قرار جديد لعدم الصحة.

<u>والدليل يعتبر جديداً في فرضين</u>:

الفرض الأول: أن يكون قد وجد أو اكتشف بعد صدور القرار بالحفظ المؤقت.

الفرض الثاني: أن يكون موجوداً ومعلوماً قبل صدور الأمر بالحفظ ولكنه لم يعرض على المحقق ولم يكن في الاستطاعة عرضه عليه.

والفارق بين نوعى الحفظ (المؤقت و القطعى) جوهرى: ذلك أن القرار الصادر بالحفظ القطعى تكون له حجيته، بحيث لا يمكن متابعة العامل بعد ذلك عن ذات المخالفة التى كانت موضع التحقيق٠ أما النوع الآخر من الحفظ وهو المؤقت ، فهو مؤقت بطبيعته، بحيث يمكن إعادة التحقيق فى المخالفة من جديد إذا ظهرت أدلة تفيد التحقيق وتوقيع العقاب إذا توافرت أسبابه، فإذا صدر قرار بالجزاء بعد حفظ التحقيق قطعياً، فإنه يكون باطلا أو معدوماً بحسب الظروف[٣]٠

(٣) <u>الحفظ لعدم جواز السير في الدعوى</u>:

ومن قبيل ذلك عدم تقديم طلب من السلطة المختصة بقطاع الأعمال العام[٤] بإجراء التحقيق في الحالتين المنصوص عليها بالفقرتين الأخيرتين من المادة ٨٣ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ١٩٧٨/٤٨:

---

(١) د. محمود نجيب حسني، الاجراءات الجنائية ،ط ١٩٩٩ – حقوق القاهرة، ص٤٧٠ ٠

(٢) د. مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية، ط ٢٠١٠ مطبعة جامعة القاهرة ، ص٤٩٩ ٠

(٣) د٠ سليمان الطماوى – قضاء التأديب– مرجع سابق– ص ٥٦٩ ٠ د. هاجر طه عبد المولى، دور النيابة الإدارية فى تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص ١٢٧ ٠

(٤) القانون رقم ١٩٩١/٢٠٣ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام، الجريدة الرسمية العدد ٢٤ مكرر في ١٩٩١/٦/١٩ ٠

تقتضي الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ٨٣ على أنه يكون التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا وذلك بناء على طلب رئيس مجلس الإدارة.

وأما بالنسبة لرئيس مجلس إدارة الشركة فيكون التحقيق معه بمعرفة النيابة الإدارية بناء على طلب رئيس الجمعية العمومية للشركة.

والمستفاد من هذا النص وفقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا "أن التحقيق لا يجوز إلا بناء على طلب رئيس الجمعية العمومية للشركة أو رئيس مجلس إدارة الشركة حسب الأحوال، وإن الإخلال بذلك يؤدي إلى بطلان التحقيق الذي أجرته النيابة الإدارية وكل ما يترتب عليه من قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية ومن أقامة الدعوى التأديبية الذي يتم بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة التأديبية، ولذلك فإن الحصول على الطلب المشار إليه بالمادة ٨٣ من القانون رقم ١٩٨٧/٤٨ هو شرط لازم لتحريك الدعوى التأديبية ولصفة اتصال المحكمة التأديبية بالمخالفة طبقاً للمادة ٣٤ من القانون رقم ١٩٧٢/٤٧ بشأن مجلس الدولة كما أن هذا الطلب شرط قبول الدعوى التأديبية ويعد من المسائل المتعلقة بالنظام العام ولذا يكون للمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها"[(١)].

والواقع أن عدم جواز السير في الدعوى يعني عدم توافر الشروط الشكلية اللازمة لتحريك ورفع هذ الدعوى، ومنها عدم تقديم طلب أو إذن أو شكوى[(٢)]، وكلها عوائق إجرائية تحول بين النيابة الإدارية، والدعوى التأديبية إلا بعد زوال هذه العوائق.

ثانياً: أسباب الحفظ القطعي:

إذا كان حفظ الأوراق فى الحالات السابقة، بصفة وقتية، يزول بزوال سببه، على نحو ما قدمنا، فإن النيابة الإدارية عند انتهائها من تحقيق المخالفة التأديبية قد ترى أن أوراق التحقيق جديرة بالحفظ، ولا تستحق، لأسباب معينة، المضى قدمًا فى موالاة التحقيق والمحاكمة فتأمر بحفظ التحقيق حفظًا قطعيًا، أى نهائياً[(٣)].

فيمتنع عليها بعد أن تستوفى إجراءات الحفظ القطعى طريقها، أن تعود فى قرارها وتباشر التحقيق من جديد فى ذات الواقعة التى صدر بشأنها قرار الحفظ، لأنها تكون قد استنفدت ولايتها فى تحقيقها ولم يعد لها ثمة ولاية فيها، وهى فى هذا الشأن كالنيابة العامة إذا أصدرت أمرًا بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية لعدم الأهمية أو لعدم الصحة، وأضحى هذا الأمر نهائيًا، فلا تملك العودة من جديد وتعدل عنه.

بل إن النيابة الإدارية فى هذا الخصوص، كالقاضى الذى يصدر حكمًا ببراءة متهم، فلا يملك أن يصدر حكمًا جديدًا بإدانة هذا المتهم عن ذات الواقعة التى سبق أن قضى ببراءته منها، حتى لو ظهرت أدلة جديدة على إدانته، مادام أن الحكم بالبراءة استنفد طرق الطعن المقررة قانونًا واضحى باتًا.

---

(١) طعن رقم ١٥٧٩ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٨٧/١١/٣، مجموعة المبادئ القانونية، س٣٣ ص١١٨ .

(٢) المادة الثالثة وما بعدها، والمادة الثامنة وما بعدها من قانون الإجراءات الجنائية. أنظر، د. مأمون سلامة، المرجع السابق، ص ٥٦ وما بعدها، وص٩٨ وما بعدها، وص ١١١ وما بعدها.

(٣) د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٢٧ .

(١) حفظ الأوراق قطعيا لعدم صحة الواقعة Classement Pour Inexactitude

إذا رأى المحقق أن الأدلة التي أسفر عنها التحقيق تشير إلى عدم صحة وقوع المخالفة التأديبية المدعى بارتكابها، وأنها لم تقع أصلاً، أو أن المخالفة وقعت فعلاً، إلا أنه يثبت لسلطة التحقيق بعد تمحيص الأدلة وتقديرها، عدم وجود أدلة قوية على أن الموظف المتهم هو الذي ارتكب المخالفة، بمعنى أخر، وجود أدلة تقطع بعدم صحة الاتهام المنسوب إلى الموظف المتهم، لأن الواقعة غير صحيحة وزائفة. فعدم صحة الواقعة، سبب موضوعي، يبنى عليه الأمر بالحفظ القطعي(١).

نصت تعليمات النيابة الإدارية على هذا السبب للحفظ، فقد أوردت أن "عدم الصحة تكون إذا ثبت أن الواقعة المدعي بها لم تقع أصلاً أو أن يقع فعل يتهم شخص بإرتكابه ثم يثبت أن الفعل من عمل المجني عليه بقصد اتهام الشخص – المادة ٤/١٧٦ من التعليمات٠

وعدم الصحة تعني عدم وقوع الفعل من الناحية المادية، وفي حالة ما إذ أشار المحضر الإداري المحرر بمعرفة جهة الإدارة إلى أن الواقعة المدعي بها لم تشر إلى إدانة المبلغ ضده، ولكن ضد شخص آخر فإنه يفضل ان تتريث النيابة ولا تلجأ إلى الأمر بالحفظ لعدم الصحة، سواء كان ذلك عقب الاطلاع على محضر جهة الإدارة أو عقب تحقيق النيابة مع المخالف، إلا إذا كانت النيابة قد توصلت عقب التحقيق مع المخالف، وبناءً على أدلة دامغة إلى عدم صحة الواقعة، وكل ذلك يتوقف على حسن تقدير أعضاء النيابة وسلامة وزنهم للأمور في كل حالة يتطرق فيها الشك إلى الدليل بناءً على شواهد تؤدي إلى هذا الشك(٢). وكل ذلك يتوقف على حسن تقدير أعضاء النيابة وسلامة وزنهم للأمور فى كل حالة يتطرق فيها الشك إلى الدليل بناء على شواهد تؤدى إلى هذا الشك٠

(٢) حفظ الأوراق قطعيا لعدم المخالفة Classement Pour I'inexistance d'infraction:

يكون الحفظ لعدم المخالفة، إذا رأى المحقق أن الوقائع لا تشكل مخالفة إدارية أو مالية، وأسس الحفظ لعدم المخالفة على أسباب قانونية. بمعنى أن الوقائع لا تشكل مخالفة للواجبات العامة أو خروجاً على مقتضياتها.

وعدم المخالفة تعني أن ما وقع من العامل حسب ما كشف عنه التحقيق لا يشكل مخالفة تأديبية متى تبين للنيابة الإدارية أن الواقعة قد افتقدت أركان المخالفة التأديبية أن انعدم النص التشريعي الذي يجعل الواقعة مخالفة تأديبية معاقباً عليها، ومثال ذلك أن يقوم العامل باستعمال سلطته في أداء واجبات وظفته، ويعتقد البعض أن ما أتاه يعد مخالفة تأديبية، كأن يقوم أحد ضباط الشرطة بالقبض على أحد المواطنين تنفيذاً لأمر النيابة العامة بالقبض عليه، أو أن يقوم أحد الموظفين العموميين بإحراق بعض الملفات تنفيذاً لقرار جهة عمله بإعدام هذه الملفات لفوات المدة القانونية لحفظها، ففي هذين الفرضين لا يمكن اعتبار مثل هذا العامل قد خالف واجبات وظيفته، وبالتالي لا يمكن مساءلته تأديبياً.

---

(١) د. عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص ٢٦١. د. هاجر طه عبد المولى، دور النيابة الإدارية فى تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص ١٣٣ ٠

(٢) راجع د٠محمد الحسينى، اشكاليات الدعوى التأديبية، رسالته للدكتواره، مرجع سابق، ص٢٠٢.

والعلة في حفظ الأوراق لعدم المخالفة هو أن أحد أركان الجريمة التأديبية قد بات مفتقداً، وهما الركن الشرعي، سواء تمثل في نص قانوني أو لائحي أو قرار وزاري أو أياً كانت مرتبة القرار الإداري أو التعليمات التي تمت مخالفتها، ذلك أن الركن الشرعي للجريمة يتكون من عنصرين، الأول هو سريان القانون أو نص التجريم من حيث الزمان والمكان والشخص المخاطب به، والعنصر الثاني ألا يرد على الفعل محل الجريمة التأديبية ما يعد سبباً للإباحة، وينقل هذا افعل من دائرة التجريم إلى دائرة الإباحة.

(٣) <u>حفظ الأوراق قطعيا لعدم الأهمية</u> Classement Pour Faible Importance :

للسلطة الآمرة بالتحقيق بعد إجرائه أن تقرر حفظ التحقيق، لعدم الأهمية، وفقا لاعتبارات لا صلة لها بالقوانين واللوائح والتعليمات أو الأدلة القائمة. فلها أن تأمر بحفظ التحقيق لعدم الأهمية من أن الواقعة تخضع للعقاب قانوناً ولائحياً، إذا استصوبت صرف النظر عن الدعوى التأديبية لتوافر اعتبارات ترى أنها قد قللت من خطورتها أو أعدمتها أو يكون الضرر المترتب على المخالفة تافهاً[١].

تقوم النيابة الإدارية بإصدار أمرها بالحفظ لعدم الأهمية، إذا كانت المخالفة في حد ذاتها هينة الأثر، وكانت مبررات التغاضى عنها أولى بالرعاية "بند ثانيا /٤ من المادة ١٧٦ من التعليمات العامة للنيابة الإدارية٠ فيجوز للنيابة رغم ثبوت الواقعة وتوافر أركان الجريمة أن تقرر حفظ الأوراق إذا اقتضت إعتبارات الصالح العام عدم تحريك الدعوى الجنائية قبل المتهم، كما إذا كانت الواقعة قليلة الأهمية أو كان المتهم طالباً ولم يرتكب جرائم من قبل أو كان قد تصالح مع المجني عليه، ويعتمد ذلك كله على فطنة عضو النيابة، وحسن تقديره، ويكون الحفظ في هذه الأحوال لعدم الأهمية، ويراعى فيه التنبيه على المتهم بعدم العودة لمثل ذلك مستقبلاً٠

وحالات الحفظ لعدم الأهمية مما لا يقع تحت حصر، ذلك أن المخالفة التأديبية تكون ثابتة والفاعل معروف، وأدلة الثبوت كاملة قبله، ومع ذلك تقوم النيابة – لأسباب تقدرها – بحفظ الأوراق لعدم الأهمية، لذلك فإن الأمر بحفظ الأوراق يعكس سلطة الملاءمة التي تتمتع بها النيابة في رفع الدعوى التأديبية واستعمالها.

ومن الحالات التي يمكن حصرها، وتركن إليها النيابة الإدارية في أمرها بحفظ التحقيق:

رعاية العلاقات الاجتماعية والروابط الأسرية المضرورة من الجريمة، كما في حالة الخلاف بين الزوجين العاملين في مصلحة واحدة، وذلك بسبب العمل، وانتهى الأمر صلحاً بينهما[٢]، فمن غير الملائم مجازاتهما أو مجازاة أحدهما الأمر الذي يصيب بالضرر العلاقات الاجتماعية بينهما.

التخالص في جرائم الأموال العامة، كقيام الموظف العام برد الأموال التي بددها أو أتلفها او اختلسها أو استولى عليها.

قيام المخالف بإعادة الحال إلى ما كان عليه، كإعادة شراء جهاز تم إتلاف جزء منه، أو تدبير المستندات التي تم إتلافها وهي في عهدته.

---

(١) د. محمد فتوح محمد عثمان، المرجع السابق، ص٣٤٧ ٠

(٢) قد يحدث، مثلًا، أن ينهر زوج زوجته، وهما زميلان فى العمل فى الوقت ذاته، فتقوم بشكايته إلا أنهما يتصالحان فى التحقيق، فإن واقعة التعدى محل التحقيق تضحى قليلة الأهمية ويكون من الملائم غض النظر عما أسند إلى الزوج؛ حفاظًا على العلاقة الزوجية ومراعاة لمصلحة الأسرة٠

إنتفاء خطورة المخالف في ذاته، كما لو اقتراف الواقعة بحسن نية، وكان ممن تولى أمر الوظيفة العامة حديثاً أو كان موظفاً طاعناً في السن.

ونخلص مما سبق أن النيابة الإدارية، تملك الأمر بالحفظ لعدم الأهمية، إستناداً لاعتبارات الملاءمة التي تملكها بشان استعمال الدعوى التأديبية من تحريك ورفع ومباشرة أمام المحكمة التأديبية. وقد أوجبت المادة ١٧٩ من التعليمات العامة للنيابات على عضو النيابة المحقق أن يقتصد فى حفظ ما نسب إلى المتهم أو المتهمين من مخالفات لعدم الأهمية، وأن يقصر ذلك على المخالفات قليلة الأهمية أو هينة الأثر٠

(٤) <u>حفظ الأوراق قطعيًا لسابقة الفصل فى الموضوع</u>:

من المبادىء المستقرة أنه لا يجوز محاسبة شخص عن فعل واحد مرتين، فإذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه فلا وجه تكرار الجزاء عن السلوك ذاته مادام هو عين المخالفة التأديبية، فيكون لذلك حجيته على الأمر موضوع التحقيق بحيث لا يجوز مساءلة المخالف عنه مرة ثانية متى كان ذلك القرار صادر ممن يملكه قانوناً[١].

فإذا اكتشف فى أثناء التحقيق أنه سبق أن صدر قرار أو حكم من السلطة التأديبية المختصة – فيما تختص به قانونًا – بالتصرف فى ذات المخالفة محل التحقيق قبل أن تتولاه النيابة الإدارية، أو إذا كشف التحقيق عن أن واقعة ما كانت محلًا للتحقيق أو التصرف فى قضية أخرى تم التصرف فيها، فى هذه الأحوال، يوقف العضو المحقق التحقيق، ويعد مذكرة برأيه ينتهى فيها إلى طلب حفظ التحقيق لسبق الفصل فى الموضوع٠

والعلة من هذا السبب، أنه لا يجوز التحقيق مع العامل أو محاكمته تأديبيًا عن مخالفة واحدة غير مرة، مادام أن المخالفة محل التحقيق الجديد هى ذات المخالفة السابقة من حيث الوصف القانونى، وهذا مما تأباه العدالة ويلفظه المنطق السليم، فضلًا عن أن القول بغير ذلك قد يؤدى إلى التناقض فى الرأى بشأن ذات المخالفة وذات المتهم بارتكابها٠ والذى يحدث علمًا، أن المتهم بارتكاب المخالفة التأديبية هو الذى يتمسك بسبق التحقيق معه فيها أو سبق محاكمته تأديبيًا عنها، أو مجازاته، ويقدم إلى عضو النيابة المحقق الدليل على صحة ما تمسك به، وفى هذه الحالة يتعين على عضو النيابة أن يمحص هذا الدفاع تمحيصًا دقيقًا، فإذا تبين له صحته، أى أن ذات المخالفة محل التحقيق الذى يجريه، سبق أن صدر قرار أو حكم من السلطة التأديبية المختصة فى شأنها، وأن ما انطوت عليه من اتهام لا يخرج فى مضمونه عما سبق وإن جُوزى به المتهم أو تبين له أنها لا تزال محلا للتحقيق أو المحاكمة، فإنه يعد مذكرة برأيه يقترح فيها حفظ الأوراق بصفة قطعية لهذا السبب [٢]٠

وقد يثور تساؤل فى هذا الصدد وهو: ما الحكم فيما لو لم يتمسك المتهم فى دفاعه بسبق الفصل فى المخالفة محل التحقيق، سواء كان بجهل منه أو : إهمال، ولم يكشف عضو النيابة المحقق هذا الأمر إلى أن انتهى التحقيق، وتمت مجازاة المتهم تأديبيًا عما أسند إليه ثم تبين له، أو للجهة التابع لها، أنه سبق أن عوقب عن ذات المخالفة وتنفذ الجزاء التأديبى بالفعل، فهل يكون هناك محل لمجازاته تأديبيًا من جديد، فيما لو كانت

---

(١) د. ماهر عبد الهادي، المرجع السابق، ص١٥٦ وما بعدها، ص٣٦٨ ٠، أ/ محمد ماجد ياقوت : مرجع سابق ص٤٩١ ٠

(٢) د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٣٢ ٠

الأوراق قد أحيلت إليها لتوقيعه، أو تقوم بتنفيذه فيما لو كان الجزاء التأديبى قد وقع بالفعل، سواء من النيابة الإدارية أم من المحكمة التأديبية بحسب الأحوال؟

أرى فى هذا الفرض أنه لا يجوز توقيع الجزاء الجديد، ما دام قد ثبت أن المتهم قد جوزى عنه، ذلك أنه الأصل المقرر أنه لا يجوز عقاب شخص عن فعل واحد مرتين، ومن ثم على الجهة الإدارية أن تغض الطرف، ولا تنفذ الجزاء التأديبى الجديد٠

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أن الدفع بعدم جواز المحاكمة التأديبية لسبق مجازاة العامة تأديبيًا، يعد دفعًا متعلقًا بالنظام العام ويتعلق بالأسس الجوهرية للنظام العام التأديبى، يجوز إبداؤه فى أى مرحلة من مراحل الدعوى التأديبية، ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا[١]٠ كما قضت بأنه من المبادئ الأساسية لشريعة العقاب أيًا كان نوعه أنه لا يجوز معاقبة الشخص عن الفعل المؤثم مرتين[٢]٠

(٥) <u>الحفظ لامتناع المسئولية التأديبية</u>:

يمتنع مساءلة مرتكب المخالفة لعاهة عقلية، لأن العاهة العقلية تجعل إرادته غير معتبرة قانوناً بأن تجردها من التمييز أو حرية الاختيار، ويتضح من ذلك أن موانع المسئولية ذات صفة شخصية.

ويقصد بالعاهة العقلية هي جميع الأمراض العقلية التى تفقد الإنسان القدرة على التمييز[٣].

وتتمثل موانع المسئولية في الجنون أو عاهة العقل، وصغر السن، وحالة الضرورة والسكر الاضطرارى أو غيبة العقل عن غير إرادة، وهذا الأسباب تحول دون إسناد الفعل إلى مرتكبه، بمعنى أنه لا يمكن الاعتداد بإرادة الفاعل أو المخالف بوصفها إرادة مؤثمة أو مذنبة، ونرى أن تعليمات النيابة حين نصت على امتناع المسئولية التأديبية للجنون أو عاهة العقل، فما ذلك إلا لأن هذا السبب هو الغالب في توافره كسبب من أسباب امتناع المسئولية، وأن بقية الأسباب الأخرى لا تعرض كثيراً في نطاق التطبيق العملي.

والفرض الثاني، ويتعلق بالمرض العقلي، وهي تأخذ به كسبب لامتناع المسئولية، ومن ثم يجوز للنيابة الإدارية حفظ تحقيقها إستناداً لهذا السبب، فقد قضت بأن "المرض النفسي وما يصاحبه من نوبات هياج من شأنها أن تحول دون المسئولية التأديبية للمصاب وعما يصدر عنه من أفعال وتصرفات، شأنها في ذلك شأن المسئولية الجنائية التي تنتفى في مثل هذه الحالة[٤].

أما عن صغر السن كمانع للمسئولية التأديبية، فقد نصت المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية على أن: "يُشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ما يأتي:.... ٨- ألا يقل سنه عن ثمانية عشر عامًا ميلاديًا ".

مفاد ذلك أن حفظ المسئولية التأديبية لهذا السبب غير وارد باعتبار أن بلوغ المخالف سن الثامنة عشر شرطاً لتعيينه أصلاً في الوظيفة العامة.

---

(١) الطعن رقم ٦٥٧٧ لسنة ٤٢ ق.ع، جلسة ٢٠٠٤/٢/١٤ ٠

(٢) الطعن رقم ٢٤٩١ لسنة ٤١ ق.ع،جلسة ١٩٩٧/٢/١٥ ٠

(٣) د. محمد فتوح محمد عثمان، المرجع السابق، ص٣٥٢ ٠

(٤) طعن رقم ١٣٨٦ لسنة ٣٧. ق – جلسة ١٩٩٣/٦/٢٢ ٠

ومن ثم فإذا انتفت إرادة المحال للتحقيق في ارتكاب الفعل محل المساءلة لمرض نفسي[١]، أو سكر اضطراري أعدم إرادته، فإن ذلك يعد سبباً لامتناع مسئوليته الأمر الذي يستوجب حفظ التحقيق معه.

(١) طعن رقم ١٣٨٦ لسنة ٣٧ق، جلسة ١٩٩٣/٦/٢٢م.

(٦) <u>الحفظ لامتناع العقاب</u>:

امتناع العقاب أو الأعذار المعفية، هي أسباب قانونية للإعفاء من العقاب على الرغم من توافر أركان المخالفة التأديبية[١] ، وشروط المسئولية عنها بالعذر المعفي ليس من شأنه أن ينفي ركنا المخالفة التأديبية أو شرطا المسئولية عنها بل هو على نقيض ذلك يفترض مخالفة تأديبية متوافرة الأركان ويفترض مسئولية ناشئة عنها. ولكن توافرها يعفي الجاني من مجرد العقاب المترتب على المخالفة التأديبية.

والحفظ لامتناع العقاب عذر معفي يتسم بأنه استثنائي[٢]، ومن ثم فإنه لا يكون إلا بنص صريح في القانون[٣]، ولذلك تقرر الإعفاء من العقاب في حالة آتيان المخالفة تنفيذا لأمر مكتوب من رئيس وجب طاعته أو اعتقد إنها واجبة"[٤].

ويجد الحفظ لامتناع العقاب مصدره التشريعي في نص المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ التى تقرر بأن:

كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يُجازى تأديبيًا[٥].

ولا يُعفى الموظف من الجزاء استنادًا إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذًا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مُصدر الأمر وحده[٦].

وقضى بأنه " للموظف في غير حالات الضرورة العاجلة ان يتطلب لتنفيذ أمر رئيسه أن يكون مكتوباً، فله أن يعترض كتابة على هذا الأمر المكتوب إذا رأى أنه ينطوي على مخالفة لقاعدة تنظيمية، وامره بامتثال الموظف لأمر شفهي من رئيسه رغم اعتقاده أنه مخالف للقانون، يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة[١].

---

(١) راجع٠ د. بيومى حجازى رسالته سالف الإشارة إليها، ص ١٦٧ وما بعدها٠

(٢) د. طارق عبد الوهاب، أوامر التصرف في التحقيق الإبتدائي، المرجع السابق ص٥٢٨، ود.مصطفى القللي، في المسئولية الجنائية، مطبعة فؤاد الأول، ١٩٤٨ ص٣٥٨ ٠

(٣) د. محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص٣٥٥ ٠، أ/ محمد ماجد ياقوت : مرجع سابق ص٤٩٢ ٠

(٤) وقضى بأن "مناط إعفاء العامل من المسئولية استناداً لأمر رئيسه لا يتحقق إلا إذا اثبت العامل أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيه العامل لرئيسه كتابة٠ طعن رقم ٦٠٤ لسنة ٢٥ق – جلسة ١٩٨٥/١٢/١٤..

(٥) هذه الفقرة هى مادة التأثيم والتى تقابل المادة ١/٧٨ من قانون العاملين المدنين الملغى ١٩٧٨/٤٧ ٠ و المادة ٢/٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام ٠

(٦) ويقابلها نص المادة ٢/٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨وهذه الفقرة الخاصة بامتناع العقاب والمشهورة بإعادة العرض ٠

والواقع العملى يخول الرئيس الإدارى كافة السلطات التى تمكنه من إجبار مرؤوسيه على القيام بالأفعال والتصرفات التي يرغب في تحقيقها وهو يعلم تماماً أنها مخالفة للقوانين واللوائح ذات الصلة ومع ذلك يصر على قيام الموظف بارتكابها، وهناك مانع أدبى يحول دون قيام الموظف بالتنبيه على رئيسه كتابة إلى أن الأفعال المطلوب ارتكابها تعد مخالفة للقوانين أو أن يطلب منه صراحة إصدار تعليمات كتابية بارتكابها ولا يعقل من الناحية العملية أن يحدث ذلك داخل الأجهزة الإدارية في ظل السلطات التى خولها المشرع للسلطة الرئاسية المختصة٠ ولذلك فإن الباحثة يهيب بالمشرع إعادة النظر فى هذا النص بما ينسجم مع الواقع العملى٠

ويذهب بعض الفقه[٢] إلى أنه إذا وقع العامل تحت تأثير إكراه أدبى أو معنوى وأن هذا الإكراه قد أفقده إرادته وحريته فى التنفيذ فيعفى العامل فى هذه الحالة من المسؤولية وليس إعفاءاً من العقاب أما إذا كان يتعرض له العامل من ظروف محيطة لم تصل إلى حد الإكراه الذى يفقده حرية الإرادة وإنما كانت هذه الظروف تمثل قيداً على حريته وتشكل بالنسبة له صعوبة تدفعه إلى التسليم بالأمر الواقع والامتثال لتنفيذ الأمر الصادر إليه فإن ذلك يعد من الظروف المخففة فى العقاب وليس إعفاء منه وهذه الحالة تتوقف على علاقة الرئيس بالعامل ومدى ما يملكه الرئيس قبله من سلطات٠

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على[٣] أن (المشرع بذلك النص لم ينف وصف المخالفة عن المرؤوس الذى ينفذ أمر رئيسه المخالف للقانون وإنما شرع مانعاً من موانع العقاب للمرؤوس فى حالة ما إذا صدر أمر الرئيس المخالف للقانون إلى المرؤوس كتابة بالرغم من تنبيه المرؤوس له كتابة إلى المخالفة٠٠٠ إلخ)٠

ونلاحظ أن الحالتين السابقتين لامتناع عقاب المخالف تأديبياً يتداخلان في حالة الحفظ لعدم المخالفة، ذلك أن المخالفة في هذين الفرضين تنسب إلى الرئيس الإداري الذي أصدر أمره غير المشروع، على حين أن المرءوس توافر له سبب إباحة تمثل في أمر رئيسه بالقيام بالعمل المخالف رغم التنبيه عليه كتابة بعدم مشروعية الفعل، فالمرءوس توافر له سبب إباحة ينفى عن الفعل صفة عدم المشروعية، وأصبح بالنسبة له عملاً مشروعاً[٤].

(٧) الحفظ لترك الموظف الخدمة Classement Pour Fin de Service :

الأصل أن التأديب مرتبط بالوظيفة العامة والتبعية للسلطة الإدارية المختصة التي تمارس التأديب، ومن ثم فإن من فقد الصفة الوظيفية وزالت عنه التبعية الإدارية لا يكون هناك محل لتتبعه تأديبياً، فضلاً عن أن التأديب يهدف ضمن ما يهدف إلى الزجر وردع الموظف المذنب وأمثاله حتى لا يعود إلى اقتراف ما سبق أن

---

(١) طعن رقم ١٣٠٤ لسنة ٣٢ ق – جلسة ١٩٨٩/٥/١٣، طعن رقم ٢٦١١ لسنة ٣٠. ق – جلسة ١٩٨٦/٤/٢٩، طعن رقم ٣٥٣٣ لسنة ٣٢ ق – جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢ ٠ ٠

(٢) د٠ ثروة محجوب، مرجع سابق، ص٥٦١ د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٣) طعن رقم٣٥٣٣ لسنة٣٧ق جلسة١٩٨٩/٢/٢٢. مشار إليه، مستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب فى ضوء قضاء محكمتى (النقض–الإدارية العليا)،ط ٢٠١٩ ص٩٢ ٠

(٤) د. عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص ٢٥٩. د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٣١ ٠

اقترافه من ذنوب إدارية تحقيقاً لصالح العمل وحسن سير المرافق العامة بانتظام، وهو الأمر الذي لا تتوافر حكمته بالنسبة لمن ترك الخدمة[١]

وأنه إذا كان ذلك هو مقتضي المبادئ العامة فإن المشرع قد يخرج عن هذا الأصل ويقرر تعقب العامل بعد ترك الخدمة وانحسرت عنه الصفة الوظيفية وتحرر من التبعية الرئاسية وهو ما يسمى بحق التتبع٠

وترك الخدمة يعني انفصام العلاقة الوظيفية، الأمر الذي يؤدي إلى تحرر الموظف منها وبالنسبة لتأثير هذا الترك على المسئولية التأديبية، فقد فرق قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فى المادة ٦٤ منه في هذا الشأن بين حالتين:-

الحالة الأولى: ارتكاب مخالفة إدارية:

إذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية وأحيل بسببها للتحقيق قبل تركه الخدمة فإن هذا الترك لا يُعد مسوغاً لحفظ التحقيق، حيث يجوز لجهة الإدارة تتبعه حتى ولو كان خارج الخدمة، ما دام التحقيق معه قد بدأ معه قبل ترك الخدمة في أثنائها.

وعلى العكس من ذلك إذا لم يكن قد تم البدء في التحقيق قبل ترك الموظف للخدمة لدى الجهة الإدارية، فلا يجوز إحالته للتحقيق.

الحالة الثانية: ارتكاب مخالفة مالية:

إذا ارتكب الموظف قبل تركه للخدمة مخالفة مالية ترتب عليها ضياع حق مالي للدولة، فيجوز تتبعه تأديبياً لمدة خمس سنوات من تاريخ تركه للخدمة ٠ ولو لم يبدء التحقيق فى الواقعة قبل انتهاء الخدمة ٠

(٨) <u>حفظ التحقيق لتقادم Prescription المخالفة التأديبية</u>:

التقادم هو زوال الأثر القانوني أو إجراء معين بمضي المدة. فالانقضاء بمضي المدة أمر تفرضه مبررات استقرار وضع العاملين، وحتى لا يظل سيف العقوبة مشهرًا في وجه العامل بما يجعل وضعه مزعزعًا مُددًا طويلة، وكذا حتى تحدد الإدارة موقفها بسرعة من الأخطاء التي يرتكبها العاملون[٢]٠

المطلع على نصوص نظام الوظيفة العامة في فرنسا سواء الصادر بالقانون المؤرخ ١٩٤٦/١٠/١٩ أم المعمول به حاليًا والصادر بالأمر المؤرخ ٤ فبراير ١٩٥٩، يجد أن المشرع في فرنسا لم يأخذ بمبدأ تقادم الدعوى التأديبية. والأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي أكدت عدم تقادم الدعوى التأديبية[٣]٠

وإذا كان هو الحال بالنسبة للدعوى التأديبية، فإننا نجد عكس هذا المبدأ بالنسبة للدعوى الجنائية حيث إن المادة السادسة من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي قد اعتبرت التقادم أحد الأسباب التي تنقضي بها الدعوى الجنائية.

---

(١) د٠ محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، ط٢٠٢٠، ص٣٤٨.

(٢) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص٦٥٣. .

(٣) ألن بلانتي، مرجع سابق ص٤٨٢ مشيرًا إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٦٥/٤/٢٣.

أما فى مصر، فقد قرر المشرع مبدأ انقضاء الدعوى التأديبية بمضى المدة فى المادة ٦٨ من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ وغاير بين ميعاد سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦[١]، عن العاملين بشركات القطاع العام والمخاطبين بأحكام قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ٠

(٩) <u>حفظ التحقيق لوفاة المتهم:</u> Classement pour des

يترتب على وفاة الموظف المتهم تأديبياً أثناء التحقيق، حفظ التحقيق، وعلة ذلك هى قرينة البراءة الأصلية[٢] التى يستفاد منها أن كل متهم برئ إلى أن يحكم عليه بالإدانة بحكم نهائي.

والوفاة سبب شخصي[٣] لحفظ التحقيق في المخالفة التأديبية فإذا تعدد المساهمون في المخالفة ومات أحدهم حفظ التحقيق بالنسبة له، ولكن يظل قائماً بالنسبة لسائر المساهمين[٤].

بالوفاة تنقطع العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة، بالزوال الأبدي لشخص الموظف، الأمر الذي لا يجدي معه توقيع جزاء عليه، في تحقيق الأهداف التأديبية. إضافة إلى أن الأصل في الإنسان البراءة إلى أن تثبت إدانته، أما وقد توفى الموظف فيستحيل إثبات إدانته حيث لم يعد بوسعه الدفاع عن نفسه، الأمر الذي يستوجب حفظ التحقيق كنتيجة مباشرة لحدث الوفاة.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الدعوى التأديبية تمحى بوفاة المذنب[٥]٠ والمستفاد من نص المادة ١٤ من قانون الإجراءات الجنائية[٦]. أن وفاة المتهم تستتبع انقضاء الدعوى ما لم تكن قد انقضت لسبب آخر كالتقادم أو العفو الشامل أو الحكم الجنائي.

ويرى البعض[٧] أنه حتى ولو لم يوجد نص في قانون الإجراءات الجنائية، فإن انقضاء الدعاوى الجنائيه عمومًا بالوفاة هو من الأمور المنطقية والمعقولة والتي يستطيع المرء التوصل إليها دون عناء في البحث والتأصيل.

---

(١) طعن رقم ٢١٠٥٣ لسنة ٥٦ ق. ع جلسة، ١٦/ ١٢ /٢٠١٧ (غ٠منشور) الطعنان رقما ٨٧٧٦٩ و ٨٩٣٥١ لسنة ٦٢ ق.ع، جلسة ٢٠١٨/٢/٢٤(غ . منشور) ٠

(٢) د. توفيق الشاوى، فقه الإجراءات الجنائية، ص١٧٦ ٠، أ/ محمد ماجد ياقوت : مرجع سابق ص٤٩٤ ٠ د. خميس السيد إسماعيل، مرجع سابق، ص٣٧.

(٣) قضت محكمة النقض الدائرة الجنائية بأنه "المرء إذا توفاه الله سقطت كل تكاليفه الشخصية فإن كان قبل الوفاة جانيا لما يحاكم محيت جريمته وإن كان محكوماً عليه سقطت عقوبته لا يرثه في هذه التكاليف أحد" نقض ١٩٣٠/١١/٢٠ مجموعة النقض ٢ رقم ١٠٤ ص١٠٦ ٠

(٤) موت المتهم هو من ضمن الأسباب التي عددتها المادة السادسة من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي والتي تنقضي بها الدعوى الجنائية، انظر ، جاك مورجون، مرجع سابق، ص٣٩٦.

(٥) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٣٠/١١/٥، المجموعة ص٨٩٣. طعن ادارية عليا رقم ١٤٩٩ لسنة ٣٧ ق جلسة، ٦ فبراير ١٩٩٧، المجموعة حتى أول فبراير ٢٠٠١، ٣٩١ ٠

(٦) جرى نص المادة الرابعة إجراءات جنائية على انه" تنقضي الدعوى الجنائية بوفاة المتهم، ٠٠٠ " .

(٧) د. محمود أبو السعود، مرجع سابق، ص٣٨١.د٠ محمد الحسينى ، رسالته ، مرجع سابق ، ص ٨٥٥ ٠

وترى الباحثة انه إذا توفي العامل بعد وقوع الجريمة فلا محل لإحالته إلى المحاكمة التأديبية إذا لم يكن قرار الإحالة قد صدر بعد، ذلك أن للدعوى التأديبية طرفان، الأول: وهو النيابة الإدارية، أما الطرف الثاني: فهو المخالف، ولا يتصور إقامة الدعوى التأديبية سوى على إنسان حي، ووفاة المتهم أو المخالف سبب عام لانقضاء الدعوى التأديبية ينتج أثره في أية حالة كانت عليها الدعوى التأديبية، فإذا كانت الدعوى في مرحلة التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، تصدر النيابة أمرها بحفظ الأوراق قطعيًّا لانقضاء الدعوى التأديبية بالوفاة٠

كما أنه لا أثر لوفاة المتهم بالنسبة للدعاوى المدنية التي قد تترتب على خطئه التأديبي، سواء في مواجهة الإدارة أو الغير، إذ يمكن متابعة الدعاوى المدنية إذا كانت قد رفعت أو رفعها إذا لم تكن قد رفعت، في مواجهة الورثة أو الإدارة التي يتبعها الموظف حيث لا تركة إلا بعد استيفاء الديون، ولا يجوز للورثة دفع ذلك بوفاة المحكوم ضده، وأن العقوبة شخصية حيث إن تنفيذ الحكم هنا لا يكون على شخص العامل وإنما تُنفذ على أمواله القائمة، فضلًا عن أن الحكم بالتحميل لا يحمل معنى العقاب في ذاته، وإنما هو لا يعدو أن يكون تعويضًا عن خطأ لا أثر لوفاة فاعله على استيفائه٠ قياسًا على أن العقوبات الجنائية كالمصادرة والتعويضات وما يجب رده والمصاريف تنفذ بعد وفاة المتهم في تركته باعتبارها ديونًا عليه، وإذا حدثت الوفاة بعد صدور الحكم التأديبي بالجزاء، وكان هذا الجزاء ماليًّا كما في حالة الخصم من المرتب، فلا يوجد ما يمنع قانونًا من أن يتم تنفيذ هذا الجزاء في تركة العامل المتوفى، شأنه في ذلك شأن العقوبات المالية الجنائية٠

وترى الباحثة أن اعتبارات العدالة تقتضى إذا توافر سبب من أسباب عدم صحة الواقعة، أو عدم صحة نسبة الاتهام إلى المخالف وهى من الأسباب الموضوعية التي تستند إليها النيابة الإدارية في الأمر بالحفظ ان تقدم على سبب انقضاء الدعوى بالوفاة لما فيه الحفاظ على نقاء سيرته واستمرارها لدى أسرته من بعده ٠

بقى ان نشير الى انه إذا توافرت إحدى حالات الحفظ (المؤقت أو القطعى)، فإن على عضو النيابة الإدارية، بعد أن يتحقق من صحة السبب ويرفق ما يدل على ذلك، أن يُعد مذكرة برأيه يطلب فيها الموافقة على حفظ التحقيق لإنقضاء الدعوى التأديبية، ولا يعيبه إن أغفل وصف الحفظ المقترح فى مذكرته، وما إذا كان نهائيًا أو مؤقتًا، لأن العبرة فى تحديد طبيعة الحفظ هى بحقيقة الأسباب التى بنى عليها عضو النيابة رأيه٠

ب- <u>اقتراح الجزاء الإداري ومجازاة المتهم تأديبيًا</u> :

طبقًا لقانون النيابة الإدارية، وقانون الخدمة المدنية الجديد، فإن من أوجه تصرف النيابة الإدارية فى تحقيق المخالفة المالية والإدارية أن تحيل أوراق التحقيق الذى أجرته على الجهة التى يتبعها المتهم، وتوصى هذه الجهة بتوقيع الجزاء الإدارى الذى تراه تلك الجهة مناسبًا للمخالفة التى ارتكبت، وذلك فى الأحوال التى ترى فيها النيابة أن المخالفة المذكورة لا تستأهل محاكمة المتهم تأديبيًا، وفى مجازاته إداريًا عنها من قبل الجهة التابع لها ما يحقق الردع التأديبى[1]٠

(1) كما أورد مشرع قانون النيابة الإدارية فى المادة ١٥ منه هذا الاختصاص الجديد للنيابة الإدارية٠

وقد استحدث قانون الخدمة المدنية الجديد، تجسيدًا لما قررته المادة ١٩٧ من الدستور، سالف الإشارة إليها للنيابة الإدارية اختصاصًا جديدًا، تمثل فى منحها سلطة توقيع الجزاءات التأديبية فى المخالفات المالية والإدارية التى تحال إليها كتلك السلطة المقررة للجهة الإدارية٠

ولذلك سوف أعرض لهاتين المسألتين إحالة الأوراق للجهة المختصة، واقتراح الجزاء الإدارى٠ وحق النيابة الإدارية فى مجازاة المتهم تأديبيًا٠ وذلك على النحو الاتى:

الإشكالية الأولى : إحالة الأوراق للجهة المختصة، واقتراح الجزاء الإدارى٠

نتولى فى هذا المبحث دراسة اقتراح النيابة الإدارية مجازاة الموظف إدارياً، ومن المستقر عليه أن النيابة الإدارية تقترح مجازاة الموظف إدارياً إذا أسفر التحقيق الذى تجريه مع الموظف عن مسئوليته عن الجريمة التأديبية المسندة إليه وأن الذنب التأديبى الثابت بحقه يستأهل مجازاته إدارياً بإحدى الجزاءات التى تدخل فى اختصاص السلطة الرئاسية المختصة وفى هذه الحالة تحيل الأوراق إلى الجهة الإدارية المختصة باقتراح مجازاة الموظف لإصدار قرار بالجزاء الإدارى، وعلى الجهة الإدارية إبلاغ النيابة الإدارية بالقرار الصادر بحق الموظف فى غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار٠

١- السند التشريعى لاقتراح النيابة الإدارية مجازاة الموظف إدارياً :

بالإطلاع على القانون رقم١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته تبين أن المادة١٢ تنص على أن (إذا رأت النيابة الإدارية٠٠ أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها٠٠ وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء٠٠ ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها فى الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية)٠

واقتراح النيابة الإدارية بتوقيع جزاء إدارى على الموظف يواجهه العديد من العقبات من قبل السلطة الرئاسية المختصة ذلك أن هناك العديد من الجهات الإدارية لا توافق على توصية النيابة الإدارية وتصر على مخالفة توصياتها٠

لذا فإن توصية النيابة الإدارية بمجازاة الموظف لا تمر بسهولة ويسر كما يجب أن تكون دائماً، فقد اتضح من خلال الممارسة العملية أن توصية النيابة الإدارية يتم التعامل معها من قبل الجهة الإدارية المختصة بأحد فرضين[١] :

الفرض الأول : عدم موافقة السلطة الرئاسية المختصة على توصية النيابة الإدارية بمجازاة الموظف٠

الفرض الثانى: موافقة السلطة الرئاسية المختصة على اقتراح النيابة الإدارية بمجازاة الموظف٠

(١) د٠ نصر الدين سعدى، مرجع سابق، ص٣٤٩ ٠

وسنتناول كل فرض من الفرضين السابقين على النحو التالى:

١- عدم موافقة السلطة الرئاسية على مجازاة الموظف:

تصرف النيابة الإدارية باقتراح مجازاة الموظف إدارياً يكون على ضوء ما تسفر عنه التحقيقات التى أجرتها النيابة الإدارية عندما تقترح مجازاة الموظف إدارياً لا تهدف من وراء هذه التوصية إلا تحقيق العدالة ومعاقبة الموظف بالجزاء المناسب لما ثبت قبله من جرائم تأديبية، وهذه التوصية جاءت نتيجة تحقيقات موضوعية نزيهة ومحايدة٠ ويتعين على السلطة الرئاسية المختصة الموافقة عليها وذلك بإصدار قرار بمجازاة الموظف دون تردد٠ إلا أن ما يحدث عملاً أن هناك نوعين من المخالفات التأديبية التى تتولى النيابة الإدارية تحقيقهما ممثلين فى :

النوع الأول: المخالفات الإدارية٠

النوع الثانى: المخالفات المالية٠

وفيما يتعلق بالنوع الأول ممثلاً فى المخالفات الإدارية فمن المستقر عليه فى التشريع والفقه والقضاء أن الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل فى تحقيق المخالفات الإدارية واتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحق الموظف الذى يثبت ارتكابه لهذه المخالفات٠ فإذا ما قررت الجهة الإدارية لأسباب قدرتها إحالة بعض المخالفات الإدارية للنيابة الإدارية لإجراء التحقيق فيها، فهنا يتعين أن تخول النيابة الإدارية كل الصلاحيات اللازمة لتحقيق تلك المخالفات، والموافقة على النتائج التى تسفر عنها التحقيقات التى أجرتها النيابة الإدارية بهذا الشأن، تأسيساً على النيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة وقد أسندت إليها الجهة الإدارية بعض المخالفات لتتولى التحقيق فيها ولا مصلحة للنيابة الإدارية فى أن توصى بمجازاة موظف دون سند من الواقع والقانون وإنما هى توصى بمجازاة الموظف نتيجة لما أسفرت عنه التحقيقات التى أجرتها فى هذا الشأن٠

أما بالنسبة للنوع الثانى من المخالفات التى تتولى النيابة الإدارية التحقيق فيها فيتمثل فى المخالفات المالية فمن المستقر عليه أن المشرع قد اختص النيابة الإدارية وحدها دون غيرها بالتحقيق فى بعض المخالفات المالية وسلب هذا الاختصاص من الجهة الإدارية، وبالتالى يتعين على الجهة الإدارية المختصة إحالة المخالفات المالية إلى النيابة الإدارية المختصة لإجراء شئونها[١]٠

وقد تسفر التحقيقات التى تجريها النيابة الإدارية عن مسئولية الموظف المتهم وأن ما ثبت قبله يستحق مجازاته إدارياً، فترسل النيابة الإدارية الأوراق إلى الجهة الإدارية المختصة باقتراح مجازاة الموظف إدارياً٠ وبالتالى يتعين على السلطة الرئاسية أن تلتزم بتوصية النيابة الإدارية الصادرة بهذا الشأن، باعتبار أن التحقيقات التى أجرتها النيابة الإدارية فى تلك المخالفات تدخل فى صميم اختصاصها وهو الأمر الذى يتفق والمنطق القانونى السليم واعتبارات العدالة٠

إلا أن ما يحدث عملاً أن السلطة الرئاسية لأسباب تراها لا تتسم بالعدالة أو الموضوعية ترى مخالفة توصية النيابة الإدارية وتصدر قراراً بالمخالفة لمقترحات النيابة الإدارية سواء بحفظ ما أسند إلى الموظف أو أن تطلب من النيابة الإدارية إحالة الموظف للمحاكمة التأديبية وتتكرر ذات السلبيات سالفة الذكر٠

---

(١) د٠ نصر الدين سعدى، مرجع سابق، ص٣٥١ ٠

والحقيقة أن، الأمر يختلف بعض الشيء بالنسبة للمخالفات المالية حيث أنه يتعين على السلطة الرئاسية المختصة إخطار الجهاز المركزى للمحاسبات بالقرارات التى تصدرها بشأن المخالفات المالية، وفى هذه الحالة يتعين على السلطة الرئاسية الاستجابة لقرارات الجهاز المركزى للمحاسبات، فهنا خول المشرع لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات سلطة إحالة الموضوع للمحاكمة التأديبية، وكان يتعين على المشرع تخويل هذه السلطات للنيابة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتحقيق فى هذه المخالفات والتى تمكنت من خلال التحقيقات التى أجرتها من الوقوف على حقيقة تلك المخالفات وظروف وملابسات وقوعها وهى بلا شك الأقدر والأصلح لتحديد التصرف المناسب بحق الموظف المتهم على ضوء ما أسفرت عنه التحقيقات التى أجرتها٠

ويتعين أن يقف دور الرئيس الإدارى عند إحالة تلك المخالفات للنيابة الإدارية باعتبارها الجهة المختصة بالتحقيق فى هذه المخالفات٠

وقد أثار هذا الفرض خلافاً كبيراً فى الفقه[١]. حيث يرى الدكتور/ سليمان الطماوى[٢] دور النيابة الإدارية فى التصرف فى التحقيق ينحصر فى مجرد الاقتراح على الجهة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الذى تراه مناسباً٠ حيث أن قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفة الثابتة فى حق العامل، لا يحجب سلطة الجهة الإدارية فى توقيع الجزاء الى تراه ملائما للمخالفة، كما أن قرارها بتوقيع العقوبة على العامل– لا يحد من سلطة الجهة الإدارية فى حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخالفة، وأساس ذلك أن المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار إليها خولت الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغها بنتيجة تحقيق النيابة الإدارية، أن تصدر قرارها بالحفظ أو توقيع الجزاء على المخالف، أو أن تطلب إلى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية قبله، والمشرع إذ خول الجهة الإدارية أن تطلب مباشرة الدعوى التأديبية– أيا ما كان قرار النيابة بالتصرف فى التحقيق ، ولو كان بالحفظ– فلها من باب أولى أن تصدر قرارها بتوقيع الجزاء على المخالف والاستغناء عن طب تحريك الدعوى التأديبية قبله،

ومباشرة هذه السلطة تحت رقابة القضاء دون معقب عليها من النيابة الإدارية، التى لم يضف المشرع على قرارها فى هذا الشأن ثمة حجية تمنع من مخالفته، كما أن للجهة الإدارية حفظ التحقيق قبل المخالف على الرغم من قرار النيابة بتوقيع عقوبة عليه، وتوقيع عقوبة مخالفة–بسند من الأسباب التى تكون تحت بصرها وتراها موجبة لذلك٠

وقد تبنى بعض من الفقه الحديث هذا الرأى، واستند الى **ما** نصت عليه المادة ١٩٥ من التعليمات العامة للنيابات على أنه "فى الأحوال التى يكون فيها لجهة الإدارة سلطة التصرف فى التحقيق، يتعين على مدير النيابة إذا أصدرت الجهة التابع لها المتهم قراراً بحفظ ما نسب إليه بالمخالفة لما انتهت إليه النيابة من طلب مجازاته، أن يطلب من تلك الجهة موافاة النيابة بملف القضية مشفوعًا بمذكرة بأسباب الحفظ، وعليه أن يرسل القضية

---

(١) د٠ محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص٢٩١، ٢٩٢. د.عبد الفتاح حجازي، مرجع سابق، ص٢٦٨، ٢٦٩. د٠ ثروة محجوب، مرجع سابق، ص٥٨٦ وما بعدها. د٠أماني فهمي، مرجع سابق ص٢٠٤ وما بعدها. د٠أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص٢٠٦.

(٢) د٠ سليمان محمد الطماوى، المرجع السابق، ص٥٤٧ وما بعدها٠

مباشرة فور ورودها إلى المكتب الفنى لرئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات لعرضها عليه، والتصرف على ضوء ما يقرره، وذلك فى القضايا السابق عرضها على مدير المكتب الفنى المختص٠

فإذا أسفر الفحص عن صحة قرار السلطة التأديبية الرئاسية، أعيدت إليها الأوراق، وتخطر إدارة التفتيش لإعمال شئونها حيال أى تقصير أو خطأ شاب التحقيق أو التصرف، ويراعى أنه إذا انتهت النيابة إلى طلب مجازاة المتهم، وصدر قرار السلطة التأديبية المختصة بحفظ ما نسب إليه لعدم الأهمية أو العكس فإن هذا القرار لا يعد منطويًا على مخالفة لرأى النيابة"٠

ولعل ما ورد فى عجز هذه المادة أمر يتفق مع الأصل المقرر، أن الجهة الإدارية هى صاحبة الحق فى تقدير ملاءمة توقيع الجزاء الإدارى على الموظف التابع لها أم حفظ الأوراق لفقد الواقعة المسندة إليه أهميتها، و من ثم فإن ما تراه فى هذا الشأن لا يعد مناقضًا لما رأته النيابة الإدارية، ولا ينطوى، بالتالى على مخالفة لرأيها٠

فى حين ذهب بعض الفقه[١] إلى أنه يتعين على السلطة الرئاسية المختصة الالتزام بالقرارات التى تصدرها النيابة الإدارية فى التحقيقات التى تجريها٠

وذهب رأى آخر[٢] إلى أن صدور قرار من السلطة الرئاسية المختصة بالمخالفة لرأى النيابة الإدارية من شأنه أن يخضع قرار النيابة الإدارية لتقدير جهة الإدارة وأن ذلك يفقد نظام التأديب فاعليته، لأن الأمر ينتهى دائماً إلى صدور قرار من السلطة الرئاسية سواء كان ذلك تقديراً للصالح العام أو وليد ميل معين أو مجاملة بعض الموظفين ولا يكون أمام النيابة الإدارية إلا عرض الأمر على الوزير المختص وأنه من الغرابة أن يكون قرار الجهة الإدارية قائماً بعيداً عن عنصر الحيدة وضماناتها ورغم هذا تكون له الغلبة٠

ويرى بعض الفقه[٣] ضرورة التزام الجهة الإدارية برأى النيابة الإدارية فيما انتهت إليه من قرار فى الحالتين سواء بالحفظ أو بالجزاء الإدارى على أن يترك للجهة الإدارية فى حالة الجزاء أن تقدر قيمة هذا الجزاء وفقاً لسلطتها التقديرية٠

والباحثة من جانبها ترى أن الجدل الذى أثير بشأن هذا الفرض والمشاكل التى يثيرها بصفة دورية، ما بين السلطة الرئاسية المختصة والنيابة الإدارية، وما يترتب على ذلك من نتائج تؤثر على عملية التأديب برمتها وأيضاً على حسن سير المرافق العامة ويثير الكثير من الحساسيات بين العاملين بذات الجهة، يرجع فى الأساس إلى وجود قصور تشريعى وأية ذلك :

أن المشرع قد أغدق على السلطة الرئاسية المختصة بالكثير من الصلاحيات والاختصاصات وخاصة فى المسائل ذات الصلة بتأديب الموظف حيث اختصها بممارسة سلطات التشريع والقضاء والتنفيذ فهى تتولى تحديد

---

(١) د٠ عدلى خليل، التعليق على قانون العاملين بالقطاع العام، ص٤٥٠، وما بعدها، المكتبة القومية الحديثة، طبعة ١٩٨٣م٠

(٢) د٠ ماهر عبد الهادى، المرجع السابق، ص٣٩٠ وما بعدها٠

(٣) د٠ ثروة محجوب، المرجع السابق، ص٥٩٣ ٠

الجرائم التأديبية التى تراها حسب سلطتها التقديرية وهى من السلطات التى تتولاها السلطة التشريعية فى المجال الجنائى تطبيقاً لمبدأ (لا جريمة إلا بناء على قانون) [١].

مع التسليم بوجاهة ومنطقية الاعتبارات التى استند إليها المشرع فى هذا الشأن، إلا أن الممارسة العملية قد كشفت وبحق عن كثير من السلبيات والتناقضات والتعقيدات التى أثرت على إجراءات تأديب الموظف وعلى حسن سير المرافق العامة، وما زالت تؤثر عليه طالما لم يتم إيجاد المعالجة التشريعية المناسبة٠

من المسلم به أن السلطة الرئاسية المختصة هى صاحبة الاختصاص الأصيل فى تأديب الموظف، وقد خولها المشرع هذه السلطات بالقوانين ذات الصلة بالوظيفة العامة، فإن هى بادرت بإحالة التحقيق مع الموظف المتهم إلى النيابة الإدارية فهو تسليم منها بأهمية التحقيق وبجسامة الجرائم التأديبية المسندة إلى الموظف وبعدم قدرة أجهزتها فى التصدى لهذه الجرائم بالتحقيق، وثقة منها فى عدالة النيابة الإدارية وما تجريه من تحقيقات بهذا الشأن بصفتها هيئة قضائية مستقلة أوكل إليها المشرع سلطة التحقيق فى بعض الجرائم التأديبية فى حيدة ونزاهة واستقلال عن السلطة الرئاسية٠

فى الحالة الأخرى، التى تتولى فيها النيابة الإدارية التحقيق فى بعض الجرائم فتتمثل فى تخويلها سلطة التحقيق فى بعض المخالفات المالية أو التحقيق مع شاغلى الوظائف العليا تطبيقاً لأحكام المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦، وبالتالى فهى صاحبة اختصاص أصيل بتحقيق تلك المخالفات وقد خولها المشرع هذه السلطات لمعالجة القصور الذى كشفت عنه الممارسة العملية بشأن تأديب الموظف وتلبية لنداءات الفقه والقضاء٠

أن حرصاً من النيابة الإدارية على سرعة الفصل فى القضايا المحالة إليها ورفع العبء عن كاهل المحاكم التأديبية وحتى يتسنى للموظف المتهم التفرغ لأداء واجبات عمله ضماناً لحسن سير العمل بالمرافق العامة بانتظام واطراد وهذا الحرص من النيابة الإدارية يجب أن يقابله فى نفس الوقت تقدير من قبل السلطة الرئاسية المختصة ذلك أن التوصيات التى توصلت إليها النيابة الإدارية قد جاءت نتيجة تحقيقات موضوعية توافرت فيها كل الضمانات التأديبية واعتبارات العدالة وبالتالى يتعين على السلطة الرئاسية المختصة[٢] الالتزام بتنفيذها أن كانت حقاً ترغب فى تحقيق العدالة واعتبارات الصالح العام٠

أما أنها تقرر خلاف ذلك فهو وإن كان من السلطات المخولة لها إلا أنه لا يتفق مطلقاً مع اعتبارات العدالة ومقتضيات الصالح العام وهو فى نهاية الأمر لا يخرج عن كونه تعسف فى استخدام السلطة المخولة لها للنيل من بعض العاملين بالجهة التى تتولى الإشراف عليها أو مجاملة البعض من ذوى الخطوة وكلها أمور سلبية تؤثر بلا شك على حسن سير العمل بالمرافق العامة وتؤدى إلى نتائج وخيمة تضر بالصالح العام٠

لكل ما تقدم جميعه، فإن الباحثة ترى ضرورة التزام السلطة الرئاسية المختصة بالتوصيات التى تصدرها النيابة الإدارية ولحسم هذه الخلافات وحرصاً على تحقيق العدالة ولضمان حسن سير المرافق العامة ومنعاً من تعسف

---

(١) د٠ نصر الدين سعدى، مرجع سابق، ص٣٥٤ ٠

(٢) د٠ نصر الدين سعدى، مرجع سابق، ص٣٥٥ ٠

السلطة الرئاسية المختصة فى استخدام السلطات المخولة لها فإن الباحثة ترى أن معالجة هذه السلبيات لا يتم إلا بتدخل تشريعى يتم بمقتضاه إلزام السلطة الرئاسية بتوصيات النيابة الإدارية ولا شك فى أن تدخل المشرع لحسم هذه المسائل سيكون له آثار إيجابية كبيرة على إجراءات تأديب الموظف والضمانات التأديبية المكفولة له بما يضمن فاعلية التأديب ويؤدى إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد٠

٢- موافقة السلطة الرئاسية على مجازاة الموظف:

اختص المشرع النيابة الإدارية بالتحقيق فى بعض المخالفات التأديبية فى حياد وتجرد بغرض الوصول إلى الحق والحقيقة٠

وتتولى النيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة التحقيق فى المخالفات التأديبية التى تحال إليها من الجهات المختصة، فإذا أسفرت التحقيقات التى تجريها عن مسئولية الموظف المتهم عن المخالفة التأديبية التى يجرى التحقيق بشأنها وأن ما ثبت قبل الموظف يشكل ذنباً يستحق مؤاخذته تأديبياً وأن الجزاء الذى تدخل فى اختصاص السلطة الرئاسية المختصة ففى هذه الحالة تحيل الأوراق للجهة الإدارية لإصدار القرار بمجازاة الموظف استجابة لمقترحات النيابة الإدارية الصادرة بهذا الشأن وعلى ضوء التحقيقات التى أجرتها مع الموظف المتهم، فإذا وافقت السلطة الرئاسية المختصة على مقترحات النيابة الإدارية وصدر القرار بالجزاء الإدارى وأبلغت النيابة الإدارية بالقرار الصادر عن السلطة الرئاسية، تنتهى الإجراءات التأديبية بصدور القرار بمعاقبة الموظف وعليه فلا يجوز مساءلة الموظف عن الجريمة التأديبية التى تم مؤاخذته تأديبياً عنها مرة أخرى تطبيقاً للمبادئ القانونية المستقرة والتى تقضى بعدم جواز معاقبة الموظف تأديبياً عن ذات الجريمة التأديبية أكثر من مرة٠

والواقع أن نسبة كبيرة من التوصيات التى تحيلها النيابة الإدارية للجهة الإدارية باقتراح توقيع الجزاء الإدارى تجد استجابة من قبل السلطة الرئاسية المختصة وتصدر القرارات التأديبية المناسبة بشأنها من قبل السلطة الرئاسية المختصة وهى تتفق مع توصيات النيابة ولا تثور بشأنها أية خلافات بين السلطة الرئاسية والنيابة الإدارية٠

ذلك أن اتفاق السلطة الرئاسية مع النيابة الإدارية بهذا الشأن يتعين أن يكون القاعدة العامة والأساس الذى يتعين أن تقوم عليه الإجراءات التأديبية التى يتم اتخاذها بحق الموظف٠ إذ أن المقترحات التى تتوصل إليها النيابة الإدارية تأتى نتيجة تحقيقات موضوعية تتسم بالحيدة والنزاهة والموضوعية لوجه الحق والعدل ولا مصلحة للنيابة الإدارية فى أن تقترح أية توصيات لا تتفق مع الواقع والقانون٠

٣- أما عن مدى جواز تدخل الجهة الإدارية في تحقيقات النيابة الإدارية أو التصرف في نتائج التحقيق بالحفظ أو الجزاء قبل انتهاء النيابة الإدارية من إبداء رأيها والتصرف في التحقيق؟

بات واضحاً لنا أن النيابة الإدارية تختص بالتحقيق والتصرف فيه بقوة القانون في بعض الحالات، كما أن هناك حالات تتولى النيابة الإدارية التحقيق فيها بناء على طلب الجهة الإدارية المختصة التى أحالت الأوراق إليها.

ففي هذه الحالات ذهبت المحكمة الإدارية العليا واستقرت على بطلان تصرف الجهة الإدارية، وحتى وصل الأمر الحكم عليه بالانعدام. حيث قضت أنه "إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق سواء بناء على طلب الجهة التي يتبعها الموظف أو بناء على ما كشف عنه إجراءات الرقابة الإدارية أو بناء على شكاوى الأفراد

والهيئات التى يثبت الفحص جديتها فإنها تستمر في التحقيق حتى تتخذ قراراً في شأنه دون أن يتوقف ذلك على إرادة الجهة التى يتبعها، ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها وتصرف الجهة الإدارية قبل أن تتخذ النيابة قراراً نهائياً في التحقيق الذي بدأته يعد مصادره للنيابة الإدارية في رأيها وتعطيلاً لاختصاص أصيل أضفاه عليها القانون"(١).

والواقع أن كثيرًا من تلك الجهات توافى النيابة بما اتخذته فى هذا الشأن، وحتى لا يضحى التصرف النهائى فى مثل هذه القضايا مجهولًا بالنسبة للنيابة الإدارية٠الأمر الذى يقتضى من العاملين بالنيابة الإدارية تفعيل النصوص المتقدمة فى شأن القضايا التى ترسلها إلى الجهات المختصة لمجازاة العاملين بها، وتحديد المسئولية التأديبية لمن يتسبب فى تأخير توقيع هذا الجزاء، أو فى عدم موافاة النيابة الإدارية به خلال المواعيد المقررة، ولعل هذا التأخير هو الذى دفع بالمشرع إلى تخويل النيابة الإدارية حق توقيع الجزاء التأديبى على العاملين الخاضعين لولايتها فى قانون الخدمة المدنية الجديد، وفى مشروع قانون النيابة الإدارية، إعمالًا لما أقره الدستور الحالى فى المادة ١٩٧ منه٠

٤– رأى الباحثة فى التصرف في الأوراق باقتراح توقيع جزاء تأديبي:

إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن الأمر يستوجب توقيع جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية وأحالت الأوراق إليها– فإنها تكون قد استنفدت سلطتها بإصدارها قرار بهذه الإحالة، ولا يكون لها بعد ذلك الرجوع فيه إذا ما انتهت الجهة الإدارية إلى حفظ الأوراق أو إلى توقيع جزاء أخف مما ترتضيه النيابة الإدارية، طالما توافر لدى الجهة من الأسباب ما يصلح سندا لما انتهت إليه٠

والقاعدة العامة أن معظم ما يحال إلى الجهة الإدارية من قضايا تم التحقيق فيها من قبل النيابة الإدارية ينتهي بموافقة الجهة الإدارية على ما انتهت إليه النيابة الإدارية من رأي(٢).

ويتضح مما سبق أن عدول النيابة الإدارية عن قرارها بإحالة الأوراق للجهة الإدارية لتوقيع الجزاء على المخالف رهين بتوافر شروط هى:

أن تكون ثمة اعتراضات على نتيجة التحقيق من ذوى الشأن٠

أن يقدم المعترض أوراقاً أو مستندات منتجة فى الموضوع ولم تكن تحت بصر النيابة الإدارية عندما أصدرت قرارها٠

ألا تكون الجهة الإدارية قد تصرفت فى نتائج تحقيقات النيابة الإدارية تصرفا نهائياً بإصدار قرار٠

فإذا لم تتوافر شروط عدول النيابة الإدارية عن قرارها إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية لتوقيع الجزاء، فإنها تكون قد استنفذت ولايتها بإصدارها قرارها بطلب توقيع الجزاء ولا يجوز لها بعد ذلك الرجوع فى قرارها(٣)٠

---

(١) طعن٤٨٧٤ لسنة ٤١ق جلسة ١٩٩٨/٤/١٩، مكتب فني ٤٣، جزء ٢، ص١١٥٩. وطعن٦٤٤ لسنة ١٤ق جلسة ١٩٦٩/٢/١. مكتب فني ١٤، جزء ١، ص٣٢٨. طعن٥٠٠ لسنة ٢٩ق جلسة ١٩٨٧/١/١٠، مكتب فني ٣٢، جزء ١، ص٦٢١ وطعن١٢٣٠ لسنة ٩ق جلسة ١٩٦٧/٤/٨، مكتب فني ١٢، جزء ٢، ص٨٨٤. وطعن١٤٦٤ لسنة ٣٢ق جلسة ١٩٨٩/٦/١٠. مكتب فني ٣٤، جزء ٢، ص١١٠٧.

(٢) د٠ ثروة محجوب، مرجع سابق، ص٥٨٩.

(٣) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٧٩٨ لسنة ٣٤ق ع جلسة ١٩٩٠/٢/٦"٠طعن رقم ٨١٥٦ لسنة ٤٩ق جلسة ٢٠٠٦/٥/٢٧ ٠

وإذا كان هذا هو الأصل إلا أن المادة (١٢) من قانون النيابة الإدارية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ قضت وبشكل واضح أن جهة الإدارة غير ملزمة برأي النيابة الإدارية حيث نصت ".... وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية إعادة الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى..." ٠

ومن النص يتضح أن الكلمة النهائية تبقي لجهة الإدارة والتي تملك – رغم توصية النيابة الإدارية بالجزاء – إما الحفظ أو توقيع الجزاء أو إعادة القضية للنيابة الإدارية لمباشرة الدعوى التأديبية لأنها ترى بعكس ما رأت النيابة من أن المخالفة تستوجب جزاء أشد. لذلك تملك إعادة القضية للنيابة الإدارية لمباشرة الدعوى التأديبية بدلا من توقيع الجزاء كما أكد القضاء على أن مدة ١٥ يوماً المذكورة إجراء تنظيمي ليس أكثر وحتى إن تجاوزت الإدارة هذه المدة في تصرفها فلا يترتب على مخالفته ثمة بطلان ولا يؤدي تجاوزه إلى سقوط الجزاء التأديبي بالتقادم(١).

ومقتضيات العدالة توجب ضرورة مراعاة الاحترام لتحقيقات النيابة الإدارية وجهات التحقيق الأخرى وما توصلت إليه من آراء وتوصيات حتى لا تفقد تحقيقاتهم جدواها وفاعليتها مما يؤدي إلى عدم الاحترام والتقدير والالتزام فيما بعد بتحقيقات هذه الجهات، هذا من جانب.

ومن جانب الآخر الالتزام بتحقيقات النيابة الإدارية يحقق الضمان المنشود في التأديب الإداري. وإلا فلماذا تنشأ مثل هذه الجهات وتصرف عليها وعلى أعمالها أموال طائلة. لذا يتوجب من أجل تحقيق الضمان والتوازن والعدالة المطلوبة أن يتم احترام رأي هذه الجهات حتى لا يصبح التأديب الإداري تأديباً رئاسياً مطلقاً في كل جوانبه. لذا أرى الالتزام بقرارات النيابة الإدارية في هذا المجال.

إلا أننا في سياق موضوعنا نرى أن المحكمة تعطي الإدارة سلطة تقديرية في هذا الأمر. كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر "أن للجهة الإدارية حفظ التحقيق قبل المخالف على الرغم من قرار النيابة الإدارية بتوقيع عقوبة عليه وتوقيع عقوبة مخالفة بسند من الأسباب التى تكون تحت بصرها وتراها موجبة لذلك"(٢).

<u>الإشكالية الثانية</u>: "حق النيابة الإدارية فى مجازاة المتهم تأديبيًا":

أورد الدستور المصرى الجديد فى المادة ١٩٧ منه، حكمًا مستحدثًا منح بمقتضاه النيابة الإدارية، كهيئة قضائية مستقلة، سلطة توقيع جزاءات تأديبية على فئات العاملين الخاضعين لولايتها(٣)، وتجسيدًا لهذا النص الدستورى فقد نص القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية الذى أصدره رئيس الجمهورية أثناء غياب مجلس النواب بسب الظروف التى مرت بها البلاد فى المادة ٥٧ منه على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى وظائف الإدارة العليا، وفى المخالفات المالية التى ترتب عليها ضياع حق من

---

(١) طعن رقم ٥٧٦ لسنة ٤٤ق، جلسة ٢٠٠٠/١٢/٣، مكتب فني ٤٦، جزء ١، ص٢٢٩.

(٢) طعن رقم ٦٤٦٦ لسنة ٤٥ ق٠ع، جلسة ٢٠٠٦/٥/٢٠.

(٣) سبق الإشارة إلى نص المادة ١٩٧ من الدستور الجديد فى غير من موضوع فى هذه الدراسة، كما سبق الإشارة إلى الفئات الخاضعة لولاية النيابة الإدارية، راجع ص ٢٧ وما بعدها٠

الحقوق المالية للوحدة أو المساس به كما تتولى التحقيق فى المخالفات الأخرى التى تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطة المقررة للسلطة المختصة فى توقيع الجزاءات أو الحفظ".

وبعد رفض مجلس النواب لهذا القانون استخدامًا لحقه الدستورى، صدر قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بدلًا منه، فقد أورد نصا فى المادة ٦٠ منه مطابقًا لما جرى عليه نص المادة ٥٧ من القانون السابق[١].

وقد أثار نص المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥[٢] – قبل إلغاء هذا القانون لبسًا وغموضًا لدى جانب من الفقه، وذلك فيما أورده فى الفقرة الثانية منه، سالف الإشارة إليها، من أن سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية قاصرة على المخالفات التى أشارت إليها تلك الفقرة فحسب دون المخالفات المنصوص عليها فى الفقرة الأولى منها، وهى المخالفات التى ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به، وهو ما يوحى به ظاهر النص.

فقد ذهب البعض[٣] فى انتقاده لهذا النص، ونحن نؤيده فى ذلك، إلى أن سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاء التأديبى تشمل كافة المخالفات المالية التى تقع من أحد من العاملين الخاضعين لولايتها، سواء التى أوردتها الفقرة الأولى من المادة ٥٧ من القانون وهى المخالفات التى بلغت حدًا من الجسامة، بحيث ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة، أو تلك التى أوردتها الفقرة الثانية من هذه المادة، وهى تلك التى لم يترتب عليها ضياع حق مالى من تلك الحقوق، والقول بغير ذلك، فى نظره، يؤدى إلى إفراغ نص المادة ١٩٧ من الدستور من مضمونه وكذلك نص المادة ٥٧، سالف الإشارة إليه ولا تتحقق الحكمة من إقرارهما، وهى توسيع سلطات النيابة الإدارية وتمكينها من أداء وظيفتها بتعقب مرتكبى المخالفات المالية، سيما الجسيمة منها.

ونحن نرى أنه بالرغم من أن ظاهر النص فى المادة ٦٠ يوحى بأن سلطة النيابة الإدارية فى توقيع الجزاءات التأديبية على الفئات الخاضعة لولايتها قاصرة على المخالفات المالية التى أشارت إليها الفقرة الثانية من هذه المادة، دون تلك التى أشارت إليها الفقرة الأولى منها، إلا أن مبررات منح هذه السلطة الجديدة للنيابة الإدارية، ترشح بأن المشرع أطلق العنان للنيابة الإدارية بتوقيع الجزاء التأديبى على مرتكبى المخالفات التأديبية، أيًا كانت هذه المخالفات، ومهما كانت جسامتها، وهو ما أفصح عنه مشروع قانون النيابة الإدارية من إطلاق سلطة النيابة فى توقيع الجزاءات التأديبية فى المخالفات التى تتولى إجراء التحقيق فيها دون تخصيص[٤].

---

(١) نص المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية الجديد ٢٠١٦/٨١ .

(٢) القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٥ استمر العمل به من ٢٠١٥/٣/١٢ وحتى ٢٠١٦/١/٢٠، أما قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فقد بدأ العمل به اعتبارًا من ٢/ ١١/ ٢٠١٦ .

(٣) د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٣٧ .

(٤) د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٥٣ .

وقد سبق أن أشرنا فى المبحث السابق إلى الجزاءات التأديبية التى أجاز قانون الخدمة المدنية الجديد فى المادة ٦١ منه للسلطة المختصة توقيعها على العاملين لديها ممن ارتكبوا مخالفة تأديبية، وهى الجزاءات التى نرى أن النيابة الإدارية تملك توقيعها على تلك الفئات، أسوة بتلك السلطة.

ويثور تساؤل بشأن ما أورده قانون الخدمة المدنية فى الفقرة الثانية من المادة ٦١ منه من منح الجهة الإدارية – بعد توقيع جزاء تأديبى على أحد شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية سلطة تقدير مدى استمراره فى شغل تلك الوظيفة، فهل تحظى النيابة الإدارية أيضًا بهذه السلطة، كتلك التى منحها إياها القانون فى المادة ٦٠ منه؟

نرى أن الإجابة على هذا السؤال هى بالنفى؛ ذلك أن تقدير مدى صلاحية الموظف فى الاستمرار فى شغل الوظيفة أو عدم صلاحيته، من المسائل الواقعية التى تستقل بها جهة الإدارة التابع لها وحدها، باعتبارها صاحبة الشأن فى تنظيم وإدارة المرفق الذى تديره، وهو الأمر الذى لا تحيط به النيابة الإدارية كجهة قضائية، فضلًا عن أن البت فى هذه المسألة وما قد يفضى إليه القرار الصادر منها بعدم صلاحية الموظف للاستمرار فى الوظيفة التى يشغلها، وهو فى حقيقته ينطوى على جزاء بالغ الخطورة، أمسك المشرع صراحة عن منحه للنيابة الإدارية، على غرار ما سلكه فى المادة ٦٠ من القانون، وبالتالى لا تملك النيابة الإدارية فى نظرناهذه السلطة التى تستقل بها الجهة الإدارية المختصة دون غيرها[١].

ويرى البعض[٢] أن قرارات النيابة الإدارية بتوقيع جزاءات على الفئات الخاضعة لولايتها استنادًا لسلطتها المستحدثة، تعد من حيث طبيعتها القانونية قرارات إدارية بحتة، تخضع لما يخضع له القرار الإدارى من أحكام وشروط لازمة لصحته، فيتعين أن يصدر فى الشكل الذى يتطلبه القانون ومن يملك سلطة إصداره، وأن يكون الباعث عليه المصلحة العامة، إلى غير ذلك من شروط وأحكام، وإلا كان قابلًا للطعن عليه بالبطلان، ولكونه قرارًا إداريًا فإنه يجوز لذوى الشأن الطعن عليه أمام المحكمة التأديبية المختصة، ويقصد بذوى الشأن فى هذا الخصوص، الجهة الإدارية التابع لها الموظف، إذا رأت عدم مناسبة الجزاء الموقع عليه، و الموظف الذى عوقب، والذى له مصلحة قانونية شخصية ومشروعة فى إلغاء الجزاء الموقع عليه، والجهاز المركزى للمحاسبات، بوصفه الجهة الرقابية التى أولاها قانون إنشائه مهمة الكشف عن المخالفات المالية وتعقب مرتكبيها[٣].

---

(١) راجع فى هذا المعنى: د. شعبان أحمد رمضان، المرجع السابق، ص ٤٣ . ونظر أيضًا د. عبد الفتاح حسن، التأديب الإدارى فى الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٤، ص ٢١ وما بعدها؛ د. سليمان الطماوى، القضاء الإدارى، الكتب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربى، طبعة ١٩٨٧، ص ٤١٦ .

(٢) د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٥٣ .

(٣) أنظر د. وجدى راغب فهى، النظرية العامة للعمل القضائى فى قانون المرافعات، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة ١٩٧٤، ص ١١٢ وما بعدها؛ د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة، سنة ١٩٧٩، ص ٢٣٨ ومابعدها.

البند الثانى : إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية أو إلى النيابة العامة :

كما قلنا سلفًا، إن من أوجه تصرف النيابة الإدارية فى التحقيق الذى تجريه فى المخالفات التأديبية فضلًا عما سبق بيانه، هو إحالته المتهم إلى المحاكمة التأديبية، والتى غالبًا ما تكون هى المحكمة التأديبية المختصة، أو مجلس التأديب فى الحالات المنصوص عليها قانونًا، أو أن تحيل القضية برمتها إلى النيابة العامة٠

إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية:

Le Renvoi Devant le Tribunal Disciplinaire

أسندت المادة ١٩٧ من الدستور للنيابة الإدارية فضلا على ولاية التحقيق وسلطة توقيع الجزاءات التأديبية فى حدود ما تملكه جهة الإدارية ولاية تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة بوصفها هيئة قضائية مستقلة، ومفاد هذه الولاية انفراد النيابة الإدارية بتقدير كل حالة على حدا ومدى ملامة تحريك الدعوى التأديبية بشأنها، باعتبارها شأن من شئون العدالة و جرم الدستور وحظر التدخل فيه بنص صريح فى المادة ١٨٤ منه٠

وتجدر الإشارة فى هذا الصدد إلى أن النيابة الإدارية هى الأداة القانونية، المناط بها، وحدها ودون غيرها اتخاذ الإجراءات القانونية المقررة، بشأن رفع الدعوى التأديبية أمام المحاكمة، ذلك أنه وإن كان من حق الجهة الإدارية المختصة، ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، المطالبة بمحاكمة المتهم تأديبيًا، غير أن هذا الحق مقصور على الطلب وحده، ولا يتعداه إلى تفعيله بإقامة الدعوى التأديبية، ومباشرتها أمام المحكمة التأديبية، ذلك الحق الذى تملكه النيابة الإدارية وحدها باعتبارها النائبة عن المجتمع والأمينة على الدعوى التأديبية٠

ومؤدى ذلك أنه لو فرض وأقامت الجهة الإدارية الدعوى التأديبية بنفسها أمام المحكمة التأديبية المختصة لوجب على تلك المحكمة أن تقضى بعدم قبولها؛ لرفعها بغير الطريق الذى رسمه القانون٠

وينبغى الإشارة إلى أن الإحالة إلى المحاكمة التأديبية لا تقتصر على مخالفات تأديبية بعينها مما يرد تحت حصر، بل تتسع الإحالة لتشمل كافة المخالفات التأديبية التى قام الدليل على ثبوتها فى حق المتهم، ولا يعبر أمر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية فى ذاته عن خطورة الجرم التأديبى المسند إلى المتهم، أو جسامة الضرر الذى نتج عنه، أو توقع صدور عقوبة تأديبية مغلظة، ذلك أن تقدر أمر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية متروك لسلطان النيابة الإدارية وفطنتها، فقد ترى أن المحكمة التأديبية بما لها من سلطة وصلاحيات هى الأقدر على وزن وتقدير الأدلة المقدمة فى الدعوى، وترجيح بعضها على البعض الآخر، بما يكفل محاكمة المتهم محاكمة عادلة يتوافر فيها كافة الضمانات القانونية المقررة للمتهم٠

ووفقًا لما قررته المادتين ١٢ و ١٤ من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، فإنه يمكن حصر أحوال الإحالة إلى المحاكمة التأديبية فى أربعة حالات، وهى:

الحالة الأولى: الأحوال التى تنفرد المحاكم التأديبية بتوقيع الجزاء فيها٠

ومثال ذلك: اختصاص المحكمة التأديبية دون غيرها بتوقيع الجزاء على أعضاء مجالس إدارات التشكيلات النقابية العمالية، وأعضاء مجالس الإدارات المنتخبين وفقًا لنص المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة، ومدير عام الإدارات القانونية الخاضعة لأحكام قانون الإدارات القانونية٠

الحالة الثانية: إذا قدرت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملك توقيعه.

ومثال ذلك: عقوبتى العزل أو الفصل من الخدمة، والإحالة إلى المعاش.
مما تجدر الإشارة إليه أن الوضع السائد قبل إسناد سلطة توقيع الجزاء إلى النيابة الإدارية بمقتضى المادة ١٩٧ من الدستور، ووفقًا لما قررته المادتين ١٢ و١٤ من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية أنه إذا قدرت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملك جهة الإدارة تُحيل المتهم إلى المحكمة التأديبية.

كما كان للنيابة الإدارية فى الأحوال التى تقدر فيها توقيع جزاء فى حدود ما تملكه الجهة التابع لها الموظف أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية إذا تراءى لها مُبرر لذلك، ويُقصد بالمبرر أن الواقع العملى كشف عن حالات تستوجب العدالة فيها أن تحال الأوراق إلى المحاكم التأديبية على الرغم من أن الجزاء المقترح يدخل توقيعه فى صلاحية الجهة الإدارية، وذلك دفعًا للحرج عن هذه الجهة فى توقيع الجزاء أو توفير الضمانات اللازمة للعاملين عند توقيعه، ويتصور حدوثها فى حالتين:
الأولى: إذا كان الرئيس المختص بتوقيع الجزاء هو ذاته الذى كشف التحقيق عن مسئوليته، أو كان خصمًا لمن اتضح من التحقيق مسئوليته.
الثانية: إذا قامت شبهة عدم الحيدة عند توقيع الجزاء.

لهذا قرر المشرع للنيابة الإدارية سلطة تقديرية فى إحالة الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبررا لذلك حتى فى الحالات التى يكون فيها الجزاء داخلًا فى صلاحية الجهة الإدارية[١].

الحالة الثالثة: إذا توافرت حالة من الحالات التى أجاز فيها القانون لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات طلب الإحالة إلى المحكمة التأديبية.

نصت المادة ٢١ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وجوب أن يكون طلب رئيس الجهاز تقديم الموظف إلى المحاكم التأديبية مسببًا، وقد أسندت المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ إلى الجهاز فحص القرارات الصادرة من إحدى الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها، للتأكد مما يلى:
أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات.
أن المسئولية عنها قد حددت.
تمام محاسبة المسئولين عن ارتكابها.

وأجازت المادة الخامسة من القانون المُشار إليه لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات طلب إقامة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يومًا من تاريخ ورود الأوراق كاملة إلى الجهاز، وبذلك إذا تحقق تخلف أحد العناصر السابقة، وفى هذه الحالة يتعين تحريك الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوما من تاريخ طلب إقامة الدعوى.

---

(١) يُراجع تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الشئون الدستورية والتشريعية ومكتب لجنة القوى العاملة عن قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

وبذلك يتعين على النيابة الإدارية التحقق قبل قبول الاستجابة لطلب رئيس الجهاز التأكد من توافر السبب الذى يُجيز له الطلب قانونًا فى ضوء الأوراق التى فى حوزتها، إعمالاً لما تقتضيه ضمانات المحاكمة المنصفة، وضمانات الأفراد التى قررتها نص الدستور وفى نطاق ولايتها على تحريك الدعوى التأديبية، ولاية تباشرها بوصفها هيئة قضائية مستقلة(١).

كما يتعين عليها تحريك الدعوى التأديبية – إذا قدرت أن طلب رئيس الجهاز مسببًا – خلال المواعيد المقررة قانونًا – ثلاثين يومًا – ويترتب على فوات هذه المواعيد صيرورة قرار الجزاء الصادر من الجهة الخاضعة لرقابته نهائيًا، وإذا أحيلت إلى المحكمة التأديبية تعين عليها الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية لرفعها بعد الميعاد، لكون المشرع بتحديده هذا الميعاد راعى مصلحة العامل واستقرار مركزه القانونى من جراء صدور قرار مجازاته الذى يعد سيفًا مسلطًا عليه أراد المشرع أن يحيمه منه بضرب مواعيد محدد سواء لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أو لإقامة الدعوى ليحسم الأمر بشأنه، فى مواءمة من المُشرع بين المصلحة العامة وبين مصلحة الموظف(٢).

الحالة الرابعة: بناء على طلب الجهة التابع لها المتهم فى الأحوال التى يجوز أن يُجرى فيها التحقيق داخل الجهة الإدارية.

إذ يجوز للجهة التابع لها الموظف إجراء التحقيق معه فى المخالفات التى لم يتصل علم النيابة الإدارية بها، أو لا تختص النيابة الإدارية دون غيرها بتحقيقها، ففى هذه الحالة يجوز لجهة الإدارة طلب تحريك الدعوى التأديبية.

وقد أجازت المادة ٢٣ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية للنيابة الإدارية إذا طلبت الجهة الإدارية بناء على تحقيق أجرته، إقامة الدعوى التأديبية أن تستوفى التحقيق إذا رأت وجها لذلك.

فمتى رأت السلطة المختصة ثمة دلائل كافية على وقوع المخالفة التأديبية ونسبتها إلى المتهم مما يكفي لرفع الدعوى التأديبية، أصدرت السلطة المختصة أمر إحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة.

ويجب أن يتسبب عن الدلائل الكافية وجود قرائن أو شبهات ذات اعتبار للإدانة أو الإتهام، وليس مجرد إمكانية بسيطة للإدانة. كما أنه لابد وأن تنتج هذه القرائن أو الشبهات من عناصر موضوعية تستخلص من وقائع الدعوى، وعلى ذلك فإن مجرد القرائن البسيطة أو المبهمة والغير محددة لا تكفي لتبرير الإحالة، ومثلها تماماً المشابهات أو المطابقات البسيطة التى لا ترقي مرتبة الدلائل(٣).

---

(١) يُراجع فى ذلك: المحكمة الدستورية العليا، القضية ٨٣ لسنة ٢٠ ق "دستورية" بجلسة ١٩٩٨/١٢/٥ .

(٢) مبدأ دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠١٥/٥/٢ فى الطعن رقم ١٥٢٨٠ لسنة ق.

(٣) د. طارق عبد الوهاب، مرجع السابق، ص١٣، ص٥٠ ، أ/ محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق ص٤٩٨

أ – <u>الإحالة للمحاكمة التأديبية بمعرفة الجهة الإدارية</u>:

تكون الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بمعرفة الجهة الإدارية في صورتين.

الصورة الأولى: تطلب الجهة الإدارية من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية بناء على تحقيق أجرته – جهة الإدارة – مع الموظف.

وهنا تلتزم النيابة الإدارية بمباشرة الدعوى التأديبية ولها أن تتثبت من استيفاء التحقيق الذي تم بمعرفة الجهة الإدارية أو أعادته إليها إذا رأت وجهاً لذلك لاستيفائه، فيجب مواجهة العامل المتهم بالمخالفات الإدارية والمالية المنسوبة إليه بالأدلة التى تؤيد وقوع المخالفة لإبداء دفاعه وتحقيقه[١].

الصورة الثانية: تتمثل في أن النيابة الإدارية قد قامت بتحقيق واقعة ورأت أنها تستوجب حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من خصم المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً ثم أحالت الأوراق إلى الجهة الإدارية.

وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء. وقرار الجهة الإدارية بعد إحالة الأوراق إليها هو قرار نهائي لا يحتاج إلى ثمة تعقيب من أية جهة، ويكاد يجمع الفقه[٢] على أنه لا إلزام على الجهة الإدارية في أن تصدر قرارها خلال المدة المشار إليها، إذ إن هذه المدة تعد مجرد أمر تنظيمي لا يترتب على مخالفته البطلان، إذ إن الهدف منه هو مجرد حث الجهة الإدارية على بيان موقفها من إجراءات التحقيق من أجل استقرار مركز الموظف المخالف.

فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادة الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة عملاً بأحكام الفقرة الخامسة من المادة ١٢ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمعدلة بالقانون ١٢ لسنة ١٩٨٩، ولا يجوز للجهة الإدارية إحالة أوراق التحقيق مباشرة للمحكمة التأديبية ولكن لابد أن يكون عن طريق النيابة الإدارية٠

ب– الإحالة للمحاكمة التأديبية بمعرفة النيابة الإدارية:

تنص المادة ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت النيابة الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التى يتبعها العامل بالإحالة.

ويعنى ذلك أن النيابة الإدارية لها الحق في مباشرة وتحريك الدعوى التأديبية في التحقيق المثار أمامها كسبيل من سبل التصرف فيه فضلاً عن أنه لا ولاية لجهة الإدارة بشأن هذا القرار[٣].

---

(١) د. خميس إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية، ص٣٦١ ٠

(٢) د. محمود أبو السعود، "نظرية التأديب"، المرجع السابق، ص٢٩٠، د. ماهر عبد الهادي، "الشرعية الإجرائية"، المرجع السابق، ص٣٨٥.

(٣) د. ماهر عبد الهادي، المرجع السابق ص٤١٣ ٠

ويتضح ذلك من نص المادتين (١٢، ١٤) السابق ذكرهما أن النيابة الإدارية عندما تتولى التحقيق لها الحق إذا رأت أن نتائج التحقيقات التى أمامها تستوجب عقوبات شديدة مما لا يدخل في اختصاص الجهات الإدارية. عندئذ سمح لها المشرع بإحالة المتهم والأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة. والإحالة إلى المحاكمة التأديبية تعتبر مرحلة مستقلة عن مرحلة التحقيق(١). وهي تعني الاتجاه نحو توقيع عقوبة أشد على العامل.

ويتضح لنا من نص المادتين (٦١ و٦٢) من قانون الخدمة المدنية، أن العقوبات التى لا تدخل في اختصاص السلطة الإدارية التأديبية فضلا عن عقوبة" الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية: بالنسبة للعاملين من غير شاغلي الوظائف القيادية، عقوبتان فقط وهما: الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة. لذا يتضح حجم الحماية التي أحاطها المشرع المصري عند استخدام تلك العقوبتين.

كما أن سلطة النيابة الإدارية في الاقتناع بالإحالة إلى المحكمة التأديبية وتوقيع جزاء أشد تعتبر سلطة أصيلة مستمدة من نصوص القانون (المادتين ١٢، ١٤) بعكس الأمر عندما يكون بناء على طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات.

فهنا تملك النيابة الإدارية من تلقاء نفسها إحالته القضية للمحكمة ولا تستطيع جهة الإدارة أو أي جهة أخرى أن توقف هذا الإجراء.

كما يتوجب أن يسبق قرار الإحالة تحقيق مع الموظف ويجب أن يكون التحقيق مستوفياً كافة مقوماته وعناصره من الزمان والمكان والأشخاص والأفعال وأدلة الإثبات، ويجب أن يكون هذا التحقيق سابقاً على الإحالة وإلا كانت الإحالة باطلة(٢).

فالدعاوى التأديبية لا تتحرك إلا بإجراء وحيد هو الإحالة إلى التحقيق بعكس الدعاوى الجنائية التى تتحرك بأي إجراء ، والسلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة هي رئيس الهيئة، رئيس فرع الدعوى ومدير النيابة.
وتجدر الإشارة أن قرار النيابة الإدارية بإحالة القضية والأوراق إلى المحكمة التأديبية يعتبر عملاً تمهيدياً لا يصل اعتباره قراراً إدارياً نهائياً يجوز الطعن به استقلالاً عن الدعوى التأديبية(٣).
وهذا ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا بالقول "القرار الصادر بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية، هو إجراء من إجراءات الدعوى التأديبية لا يرقى إلى مرتبة القرار النهائي الذي يختص القضاء الإداري بالفصل في طلب إلغائه مستقلاً عن الدعوى التأديبية. ذلك أن قرار الإحالة وإن كان يترتب عليه التأثير في المركز القانوني

---

(١) د٠ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية، مرج سابق، ص١٨٤.

(٢) المستشار/ عبد الله قنديل، ورقة عمل قدمها في الدورة التدريبية لمركز الدراسات والبحوث القانونية للتنمية الإدارية، الورقة بعنوان "الإحالة إلى المحكمة التأديبية"، تاريخ تقديمها ٢٠١٠/١٢/١٤، ص٦.

(٣) المستشار عبد الله قنديل، مرجع سابق، ص٥. د٠ أماني حلمي فهمي، مرجع سابق، ص٢٢٥.

للموظف من ناحية اعتباره محالاً للمحكمة إلا أن هذه الإحالة ليست هدفاً نهائياً لذاتها، وإنما مجرد تمهيد للنظر في أمر الموظف والتحقيق، مما إذا كان هناك ما يستوجب مؤاخذته تأديبياً من عدمه"(١).

والنيابة الإدارية هى ممثلة الإدعاء أمام المحكمة التأديبية، وإذا كانت النيابة العامة تعد جزء من هيئة المحكمة فى الدعوى الجنائية ويبطل الحكم الصادر فيها إذا لم تكن النيابة العامة ممثلة بأحد أعضائها ضمن تشكيل المحكمة، وخلافا لما ذهب إليه البعض(٢)، فإن النيابة الإدارية تعد جزءًا من تشكيل المحكمة التأديبية، وحضورها لازمًا لصحة المحاكمة (٣).

وينبنى على ذلك أمران **أولهما** أنه لا يجوز للمحكمة التأديبية أن تعقب على تصرف النيابة الإدارية ولا على رأيها بأن توجه لها مدحًا أو قدحًا فيما انتهت إليه من رأى.

وآخرهما: أنه لا يجوز للمحكمة أن تلزم النيابة الإدارية باتخاذ إجراء ما تبين لها إمساك النيابة عن اتخاذه، فإذا تبين للمحكمة مثلًا بطلان إجراء من إجراءات التحقيق فى القضية المقدمة إليها، فإما أن تصحح هذا الإجراء الباطل بنفسها، وإما أن تحيل الأوراق إلى النيابة الإدارية لاتخاذ شئونها فيها من جديد، أو تقضى فى الدعوى وفقًا لما قدم فيها من أدلة وإجراءات صحيحة، غير أنها وفى جميع الأحوال ليس من حقها أن تأمر النيابة بالقيام بإجراء لا ترى النيابة لزومًا لإجرائه، لأن النيابة ليست جهة تابعة لها، أو ملحقة بها، إنماهى خصم ينوب عن المجتمع فى إقامة الدعوى التأديبية، له من الحقوق وعليه من الواجبات، ما لغيره من الخصوم طبقًا لقواعد المرافعات المقررة أخذًا فى الاعتبار كما قدمنا أنها خصم شريف يمثل المجتمع فى هذه الدعوى(٤).

ج- الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات:

وفقا لنص المادة الخامسة البند ثالثاً من القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات استحدث المشرع أحكام جديدة في الرقابة على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

والزم المشرع جهة الإدارة بإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بقرارها التأديبي في المخالفات المالية، ما دامت خاضعة لرقابته، حتى يتمكن رئيس الجهاز من مباشرة اختصاصه في تقدير مدى ملائمة الجزاء.
وقد يطلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من جهة الإدارة مُصدرة القرار التأديبي في شأن مخالفة مالية – خلال ثلاثين يومًا من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز – إعادة النظر في قرارها، وذلك توقيًا منه لإحالة العامل للمحاكمة التأديبية.

---

(١) طعن ٩٩٦ لسنة ٢٥ق، جلسة ١٩٨٤/٥/١٢، مكتب فني ٢٩، جزء ٢، ص١١١٠.

(٢) د. شعبان أحمد رمضان، دور المحكمة التأديبية فى توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ٢٠٠٥، ص ٤٣ .

(٣) د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ٧٢ .

(٤) طعن رقم ٨١٣ لسنة ٣٤ق – جلسة ١٩٨٩/١٢/٩ مشار إليه فى مؤلف د. عبد الفتاح حجازى، سالف الإشارة إليه، هامش ص ٧٦؛ وانظر كذلك د. سليمان الطماوى، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، طبعة سنة ١٩٧٥، القاهرة، ص ١٩١ وما بعدها.

فإذا لم تستجيب الإدارة لطلبه، كان لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات خلال الثلاثين يومًا التالية الحق في طلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة كسابقتها مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يومًا التالية[١].

ويسقط حق رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في طلب إحالة العامل مرتكب المخالفة المالية للمحاكمة التأديبية، إذا لم يُبد هذا الطلب خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطاره من قبل الإدارة بالقرار التأديبي وكافة أوراق المخالفة المالية، باعتبار أن ذلك الميعاد هو موعد سقوط يترتب على عدم مراعاته سقوط الدعوى التأديبية.

ومن ثم فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه إذا انقضى ذلك الميعاد دون أن يطلب رئيس الجهاز تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية سقط حقه في الاعتراض. حيث يعد عدم مطالبة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بإحالة العامل للمحاكمة التأديبية في الميعاد المذكور بمثابة موافقة ضمنية منه على الجزاء التأديبي الذي وقعته الإدارة، بحيث لا يجوز له الرجوع في تلك الموافقة بطلبه لإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية، وذلك رغبة في تحقيق الاستقرار للعامل وعدم جعل إحالته للمحاكمة التأديبية سيفا مسلطًا على رقبته إلى ما لا نهاية، فإنه يتعين أن تكون تلك الموافقة واضحة وصريحة، وأن يكون تاريخها واضحًا تمامًا، بحيث لا يحوطها لبس أو غموض وإلا أصبح قرار الجزاء الصادر عن الجهة الإدارية نهائيًا، حيث تكون الدعوى التأديبية قد سقطت قِبَله[٢].

١- متى يعتبر الموظف محالاً إلى المحكمة التأديبية؟

ونظراً لآثار الإحالة سواء للتحقيق أو المحاكمة التأديبية، والتى سبق وأوضحناها، فإنه يتوجب توضيح متى يعتبر الموظف محالاً إلى المحكمة التأديبية.

إذا كانت الإحالة بناء على رأي وسلطة النيابة الإدارية فيعتبر الموظف محالاً إلى المحكمة التأديبية في هذه الحالة من تاريخ صدور قرار النيابة الإدارية بالإحالة[٣].

أما إذا كانت الإحالة بناء على طلب الرئيس الإداري أو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات. فإن تاريخ الطلب يعتبر هو المعتمد لاعتبار الموظف محالاً إلى المحكمة التأديبية[١].

---

(١) وتقرر المحكمة الإدارية العليا أن المشرع أعطى رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حق طلب تقديم العامل إلي المحاكمة التأديبية خلال ثلاثين يومًا من تاريخ ورود الأوراق كاملة إليه، وأوجب على النيابة الإدارية باعتبارها السلطة المختصة بالإحالة إلي المحاكمة التأديبية إقامة الدعوى التأديبية خلال مدة الثلاثين يومًا التالية، واعتبر المشرع العامل محالًا للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ضده. الطعن ٣٦٧٠٢ لسنة ٥٥ ق٠ع، جلسة ٢٠١٦/١/٩ ٠ وحديثًا حكمها فى الطعنين رقمى ٤٢٠٤٦، ٤١٢٦٠ لسنة ٦١ ق.ع، جلسة ٢٠١٨/٣/١٧ (غ٠منشور)٠

(٢) د٠عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص١٨٦. وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلي أن رقابة الجهاز لا تنصرف إلي تتبع قرار الجزاء بعد تقديم تظلم من العامل فإذا قبلت الجهة الإدارية التظلم وسحبت قرار الجزاء الذي سبق أن وافق عليه الجهاز فلا يجوز للجهاز الاعتراض أو طلب الإحالة. انظر حكمها في الطعن رقم ٢١٧٠٣ لسنة ٥٨ ق. ع، جلسة ٢٠١٥/١٠/١٧ (غ٠ منشور)٠

(٣) د٠ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥٥٨.

٢- مدى التزام النيابة الإدارية بطلب إقامة الدعوى التأديبية:

كان المُقرر قبل دستور ٢٠١٤ أن الموظف يكون محالا للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية إلا أنها أُلغيت بمقتضى قانون الخدمة المدنية إنفاذًا لاستقلال جهات وهيئات القضاء بأمور العدالة، وفى مباشرة ولايتها على النحو الذى قرره الدستور[٢].

كذلك فقد حددت الفقرة الأخيرة للمادة ٢١٧ من الدستور التصرف الذى تتخذه الأجهزة الرقابية والهيئات المستقلة فى حالة اكتشاف دلائل على ارتكاب مخالفات أو جرائم، وقصرها على إبلاغ سلطات التحقيق المختصة – النيابة الإدارية أو النيابة العامة – وقد أناط الدستور بسلطات التحقيق المختصة دون غيرها أن تتخذ اللازم خلال مدة محددة ودون تدخل من الجهاز، كما حددت قيمة عمل الجهاز الرقابى أو الهيئة المستقلة فى الإثبات بأنها مجرد دلائل لا ترقى لمرتبة الدليل أو القرينة، وأن الأصل المقرر دستوريًا وقانونًا أنه لا يجوز إحالة شخص للمحاكمة على مجرد دلائل، وإنما الإحالة تكون بناء على وجود دليل قاطع[٣].

ومن ثم فإن النيابة الإدارية تكون غير مُلزمة بطلب إقامة الدعوى التأديبية، وأن إجابتها لهذا الطلب يكون بناء على وجود أدلة قاطعة على قيام الإدانة فى حق من طلبت الجهة الإدارية إحالته للمحاكمة، أو توافر أحد الحالات المقررة بالمادة الخامسة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة لطلب رئيس الجهاز المُشار إليه وذلك بالنسبة للقرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته.

٢- الإحالة إلى النيابة العامة :

نظمت المادة (١٧) من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية الحالة التى يسفر فيها تحقيق النيابة الإدارية عن وجود جريمة جنائية، فقررت إحالة الأوراق إلى النيابة العامة لتتولى التصرف فى التحقيق دون إجراء تحقيق جديد، وقد أورد القانون استثناء على ذلك حالة إذا تراءى لها استيفاء التحقيق، ووجه المشرع النيابة العامة إلى أن تنتهى من هذا الاستيفاء على وجه السرعة.

ويستفاد من هذا النص أن النيابة الإدارية تتولى التحقيق، فإذا تبين وجود جريمة جنائية، تحيل الأوراق إلى النيابة العامة التي تقوم بالتصرف في التحقيق، متى تراءى لها ذلك، على أن يتم هذا على وجه السرعة[٤].

---

(١) المادة (٨٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

(٢) المواد ١٨٤، ١٨٥، ١٩٧ من الدستور.

(٣) تنص الفقرة الأخيرة من المادة ٢١٧ من الدستور على أن: "وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المُختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، ... .

(٤) د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٥٩ .

ويؤخذ على هذا النص أنه لم يفرق بين هذه الحالة وحالة ما إن كان يمكن فصل المسئولية التأديبية للعامل عن المسئولية الجنائية، فهل يتعين على النيابة الإدارية أيضاً الإحالة للنيابة العامة، وإرجاء التصرف في المسئولية التأديبية؟

بيد أنه يحسب هذا النص أنه استعمل تعبير "الإحالة" ولم يستعمل لفظ الإبلاغ باعتبار أن النيابة الإدارية هيئة قضائية، وكذلك النيابة العامة فهي هيئة قضائية والإحالة لا تكون إلا بين جهات القضاء، على عكس الإبلاغ الذي يكون بين جهات الإدارة.

ومتى كون الفعل الواحد جريمة جنائية وجريمة تأديبية، فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية، وقد نصت المادة ٦٨ من قانون الخدمة المدنية على أنه "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة .... ومع ذلك إذا شكّل الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية".
وقد نصت المادة ١٦٨ من تعليمات النيابة الإدارية على أنه : يجوز إرجاء التصرف فى الوقائع كلها أو بعضها إذا طرأت أسباب مؤقتة تتصل بإجراءات التحقيق أو بأطرافه من شهود أو متهمين تحول دون التصرف النهائى فى المسئولية التأديبية الناشئة عن هذه الوقائع ، كما إذا تعذر استجواب متهم أو سماع أقوال شاهد يقتضى صالح التحقيق سؤاله لوجوده خارج البلاد ، أو لإصابة أيهما بمرض أو عاهة عقلية تحول مؤقتاً دون التحقيق معه وفقاً لما تؤكده التقارير الطبية الرسمية ، أو إذا رؤى إبلاغ النيابة العامة بالواقعة وتعذر الفصل بين المسئوليتين الجنائية والتأديبية الناشئة عنهما أو غيرها من أسباب مماثلة .

ويتبين من هذه النصوص أن المشرع عالج التعامل مع المسئوليات المالية والإدارية إذا شكلت جريمة جنائية من جانبين، أولهما: تحديد القيمة القانونية للتحقيق الذى تباشره النيابة الإدارية أمام المحاكم الجنائية والنيابة العامة بأن جعلت منه الأصل فى تحريك الدعوى الجنائية مباشرة وتسبيب واستخلاص عناصر الحكم الجنائى، الاستثناء هو استيفاء التحقيق إذا توافر مُبرر لهذا الاستيفاء، ثانيهما: تحديد ما يُتخذ من إجراء إذا أسفرت تحقيقات النيابة الإدارية عن توافر أركان الجريمة الجنائية بأن تُحال الأوراق إلى النيابة العامة.

وإعمالًا لما تقدم تضمنت التعليمات القضائية بالنيابة العامة فى المادة ٨٥٦ منها إنه: "إذا تبين لعضو النيابة لدى مراجعته أوراق الدعاوى الواردة من النيابة الإدارية أنها بحالتها صالحة للتصرف فيها، فإنه يجب عليه أن يبادر إلى إعدادها للتصرف دون حاجة إلى إجراء تحقيق فيها بمعرفته اكتفاءا بما تم من تحقيقات فيها بمعرفة النيابة الإدارية. أما إذا احتاج الأمر إلى استيفاء عناصر معينة فى تلك الدعاوى فإنه يقتصر على التحقيق الواجب لاستيفاء هذه العناصر فقط دون غيرها مما شمله تحقيق النيابة الإدارية".

وفى رأينا أنه يتعين على عضو النيابة الإدارية، إذا تبين له أن المخالفة التأديبية التى يباشر التحقيق فيها تنطوى على جريمة جنائية معاقب عليها قانونًا، ولم تكن النيابة العامة قد أبلغت بها بعد، أن يبادر فورًا بنسخ صورة من الأوراق المتعلقة بالمخالفة ويعد مذكرة بالرأى فيها بإرسالها إلى النيابة العامة لاتخاذ شئونها فيها؛ لأن إرجاء إرسال الأوراق إلى النيابة العامة لحين التصرف فى المخالفة التأديبية قد يترتب عليه ضرر بحسن سير العدالة الجنائية، وقد تضيع معالم الجريمة الجنائية، أو تتهاتر الأدلة عليها، بسبب طول الوقت، ويضيع حق الدولة فى

معاقبة المتهم جنائيًا، وعضو النيابة وشأنه – بعد إرسال صورة الأوراق– فى المضى قدمًا فى التحقيق إلى أن يتم التصرف فى القضية، أو أن يوقف هذه الإجراءات لحين البت فى الدعوى الجنائية بحكم بات٠

وكذا فى الحالات الأخرى والتى تتولى النيابة العامة التحقيق بداية فى الوقائع المسندة إلى الموظف دون أن تكون النيابة الإدارية قد باشرت التحقيق فيها بوصفها مخالفة تأديبية، فإن الأمر متروك لفطنة وحسن تدبير عضو النيابة العامة المحقق، فإذا ارتأى أن الواقعة لا تشكل جريمة جنائية لعدم توافر أركانها، أو أنها غير معاقب عليها جنائيًا، أو أن الأدلة المقدمة ضد المتهم غير كافية للحكم بإدانته، أو أن الواقعة رغم ثبوتها فى حقه قليلة الأهمية لسبب مما، وأنه من غير الملائم تقديمه إلى المحاكمة الجنائية، وأن مجازاته تأديبيًا تكفى لتحقيق الردع المطلوب، ففى هذه الفروض وغيرها،، يتعين عليه إذا رأى محلا لذلك أن يبادر بإرسال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو نسخ صورة منها وإرسالها لتتخذ النيابة الإدارية شئونها فيها طبقًا للقانون٠

والخلاصة أن التعاون والتنسيق بين النيابة الإدارية والنيابة العامة يعد أمرًا لازمًا وضروريًا للوصول إلى عدالة تأديبية وجنائية ناجزة حماية للمجتمع، وتحقيقًا للصالح العام.

مدى قانونية توصية النيابة الإدارية بصرف النظر عن إبلاغ النيابة العامة اكتفاء بالجزاء الإداري رغم ان الواقعة تشكل جرائم جنائية؟

السوال المطروح على نطاق البحث يخلص فى مدى نهائية ما تتخذه النيابة الإدارية أثناء تصديها للتحقيق في القضايا التي تنطوي على مخالفات مالية وتشكل جرائم جنائية من التوصية بصرف النظر عن إبلاغ النيابة العامة اكتفاء بالجزاء الإداري :

قررت إدارة الفتوى بمجلس الدولة الى أنه إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق وباشرته ثم تكشف لها أن تلك المخالفات إنما تشكل جرائم جنائية أحالت الأوراق إلى النيابة العامة لتجرى شئونها فيها. فإذا أوصت النيابة الإدارية في ضوء ظروف التحقيق وملابساته بصرف النظر عن إبلاغ النيابة العامة اكتفاء بتوقيع الجزاء الإداري أرسلت الأوراق إلى الجهة الإدارية ففي هذه الحالة تسترد الجهة الإدارية سلطتها التي خولها لها القانون كاملة كما تتخذ قرارها بعد أن أحيطت بعناصر التحقيق الذي باشرته النيابة الإدارية كجهة محايدة وأن المشرع لم يضف على تلك التوصية حجية تمنع من مخالفتها فلا ريب من ثم في أن للجهة الإدارية اتخاذ ما تراه من إجراء رغماً عن تلك التوصية { وهى محض توصية } بسند من الأسباب التي تكون تحت بصرها وتراها موجبة لذلك[١].

وهنا يثور التساؤل عن تصرف النيابة الإدارية فى المسئوليات التأديبية التى أسفر عنها التحقيق، قد تناولت المادة ١٨ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية الإجابة على هذا التساؤل وتعاملت مع حالتين:

---

(١) مؤدى ذلك أنه بالنسبة للمخالفات المالية التي تشكل جرائم جنائية فأن توصية النيابة الإدارية بالاكتفاء بالجزاء الإداري لا تحول دون إبلاغ النيابة العامة ذات الولاية العامة في هذا الشأن ، فتوى رقم ١٣٣٠ – سنة الفتوى ٥٢ – جلسة ١٩٩٧/١١/٠٥– تاريخ الفتوى ١٩٩٧/١٢/١٠– رقم الملف ٥٣٠/٦/٨٦ – رقم الصفحة ٧٣٣ ٠

الحالة الأولى: فى التبليغات والشكاوى التى يرى إحالتها إلى النيابة العامة بعد التحقيق لانطوائها على جريمة جنائية فأوجبت على عضو النيابة الإدارية تحديد المسئولية الإدارية والمالية والبت فيها دون انتظار التصرف النهائى فى الدعوى الجنائية كلما كان ذلك ممكنًا٠

الحالة الثانية: إذا أبلغت فيها النيابة العامة دون تحقيق تفصيلى من النيابة الإدارية فحددت النيابة العامة المسئولية الإدارية والمالية على ضوء ما يسفر عنه تحقيقها٠

ويُلاحظ أن المشرع لم يقف عند هذا الحد، وإنما نظم فى المادة ٣٩ من قانون مجلس الدولة إذا تبين للمحكمة التأديبية أن الاتهام الوارد بأمر الإحالة يُشكل جريمة جنائية، فقرر بإحالة الجريمة إلى النيابة العامة، ووجه المحكمة التأديبية إلى الفصل فى الدعوى التأديبية، وأتاح للمحكمة إذا رأت أن الحكم فى دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل فى دعوى جنائية أن توقف الفصل فى الدعوى التأديبية لحين الفصل فى الدعوى الجنائية، وأوجب على النيابة الإدارية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف٠

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا أن مفاد نص المادة ٣٩ من قانون مجلس الدولة أن المحكمة التأديبية، إذا رأت أن الوقائع التى وردت بأمر الإحالة أو التى تضمنها التحقيق تنطوى على جريمة جنائية، فإنها تحيلها إلى النيابة العامة للتصرف فيها، وتفصل المحكمة التأديبية فى الدعوى التأديبية، إعمالا لمبدأ استقلال الجريمة التأديبية من الجريمة الجنائية، بيد أن هذا الاستقلال بين الجريمتين ليس مطلقًا، وذلك عندما تتبين المحكمة التأديبية أن الفصل فى الدعوى التى تنظرها يتوقف على نتيجة الفصل فى دعوى جنائية، عندئذ، يجب وقف الدعوى التأديبية حتى يتم الفصل فى الدعوى الجنائية ووقف المحكمة التأديبية للدعوى التأديبية رهن بتوافر شرطين، أولهما: أن يمثل الشق الجنائى دعوى جنائية مقامة فعلا، وثانيهما: أن تتبين المحكمة التأديبية أن فصلها فى الدعوى التأديبية يتوقف على نتجية الفصل فى الدعوى الجنائية[١]٠

إلا أن المحكمة الإدارية العليا عدلت فى بعض أحكامها عما استقرت عليه، وأجازت وقف الدعوى تعليقيًا انتظارًا للتصرف فى تحقيق جنائى تأسيسًا على أن الدعوى الجنائية تجد مصدرها وبدايتها من التحقيق الجنائى الذى ينتهى إلى حكم جنائى قد يتعارض مع الحكم التأديبى[٢]٠

ويتبين من العرض السابق المادة ١٧ من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والمادة ٣٩ من قانون مجلس الدولة أن الأصل هو الفصل فى المسئوليات المالية والإدارية حتى ولو أحيلت إلى النيابة العامة، وأن الاستثناء إذا كان الفصل فى هذه المسئوليات يتوقف على نتيجة الفصل فى دعوى جنائية، وقد كفل القانون

---

(١) منها الطعن رقم ٣٥٧٩ لسنة ٤٨ قضائية، بجلسة ٢٠٠٤/١٠/٢٣، والطعن رقم ٦٢١١ لسنة ٤٨ قضائية، بجلسة ٢٠٠٥/٣/١٩ ٠ وطعن رقم ٦٢ لسنة ٢٨. ق – جلسة ١٩٨٦/٣/٤، وطعن رقم ١٠٣٠ لسنة ٢٦. ق، جلسة ١٩٩٣/٣/٩.وطعن رقم ٢٨٠٢ لسنة ٣٢. ق جلسة ١٩٩٠/٢/١٧.وطعن رقم ٤٠٧ لسنة ٣٥. ق، جلسة ١٩٩١/٣/١٢. طعن رقم ١٦٤ لسنة ٣٨. ق، جلسة ١٩٩٣/٣/٢٧ ٠

(٢) طعن رقم ٢٨٧٦ لسنة ٤٩ قضائية، بجلسة ٢٠٠٥/٤/٢٣ ، وطعن رقم ١١٥١٤ لسنة ٥٠ قضائية بجلسة ٢٠٠٦/٤/٢٢، وطعن رقم ٣٧٧٥ لسنة ٤٦ قضائية، تاريخ الجلسة ٢٠٠٧/٦/٢٣، وطعن رقم ١٤٦٣٢ لسنة ٤٩ قضائية، بجلسة ٢٠٠٧/٦/٢٣ ٠ (أحكام غير منشورة)٠

السلطة فى تقدير هذا الاستثناء للنيابة الإدارية، وتنتقل هذه السلطة التقديرية إلى المحكمة التأديبية إذا أحيلت الدعوى إليها٠

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لا يجوز للقضاء التأديبى أن ينتظر حكم القضاء الجنائى فيما يعرض عليه من دعاوى تأديبية بشأن وقائع تشكل جريمة جنائية وتأديبية بدعوى أن الفعل المكون للجريمتين واحد وأنه مقيد فى ثبوت هذا الفعل أو نفيه بالحكم الجنائى باعتبار أن ذلك تقليلًا من دور القضاء التأديبى دون مقتضى ما لم يكن موضوع الجريمة التأديبية هو ثبوت ارتكاب الموظف من عدمه لجريمة جنائية خارج نطاق الوظيفة وتؤثر فى اعتبار شاغل هذه الوظيفة[١]٠

وهنا يثار التساؤل عما إذا كان للنيابة الإدارية السلطة التقديرية للتخير بين إحالة موضوع المخالفة المالية أو الإدارية التى تنطوى على جريمة جنائية إلى النيابة العامة، أو أن تصرف النظر عن هذه الإحالة، ويبدو أن النيابة الإدارية قد استقر لديها فى هذه المسألة عرفًا قديمًا دأبت فيها على إعمال مبدأ الملاءمة فى إحالة الجرائم الجنائية إلى النيابة العامة، إذ أن هذه الإتجاه قد أثير بمؤتمر العدالة الأول حيث ذهب رأى إلى أن اتجاه النيابة الإدارية إلى صرف النظر عن إحالة وقائع إلى النيابة العامة رغم انطوائها على جريمة جنائية لا يعضده نص قانونى ويخالف ما نصت عليه المادتين ٢٥ و ٢٦ من قانون الإجراءات الجنائية[٢]٠

وذهب رأى أخر إلى أن هذا الإتجاه تُسانده فحوى القواعد المنظمة للعمل بالنيابة الإدارية الصادر بالقرار رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ والتى وجهت أعضاء النيابة الإدارية إلى التصدى لعلاقة واقعات التحقيق الذى يجريه بالقانون العام فإذا تكشف له وجود جريمة جنائية تعين عليه تقدير مدى جسامتها وأثرها والموازنة بين حتمية إحالتها إلى النيابة العامة أو صرف النظر عنها[٣]، واعتبر أن هذا القرار وإن كان تنظيمًا إلا أنه تضمن نص خاص يقيد نص المادتين ٢٥ و ٢٦ من قانون الإجراءات الجنائية لأنه يجد سنده فيما ورد بتعديل دستور ١٩٧١ فى ١٩٨٠/٥/٢٢ فى مادته الثانية من أن "ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسى للتشريع وأن الاستحسان احد المصادر الشرعية للأحكام حسبما أورد الأصوليون وإحدى صورتيه هى العدول عن حكم كلى إلى حكم استثنائى بدليل انقدح فى عقل المجتهد رجح لديه هذا العدول، كما ذهب إلى أن إحالة الوقائع هينة الأثر إلى النيابة العامة يُعد تعطيل للعدالة وضربًا من العبث أو التعنت فى تطبيق القانون أو نوعا من أنواع هندسة القانون أو تطبيقه بطريقة حسابية بما يُجافى روح التشريع وفحواه تأسيسًا على ما درج عليه العمل بالنيابة العامة فى الوقائع هيئة الأثر إلى الحفظ لعدم الأهمية والاكتفاء بالجزاء التأديبى، كما ذهب هذا الرأى إلى توصيف اتجاه النيابة الإدارية بأنه اتخذ موقف سلبى تجاه إحالة الجرائم الجنائية محل تحقيقها إلى النيابة العامة استنادًا إلى فلسفة التأديب والعقاب معًا[٤]٠

---

(١) الطعن رقم ٤٠٢٠ لسنة ٤٠ق فى ١٩٩٧/٣/٢٢ ٠

(٢) انظر بحث النيابة الإدارية ووظيفتها التأديبية، برنامج القادة الإداريين، مقدم لمؤتمر العدالة الأول، ٢٤/٢٠ إبريل ١٩٨٤، القاهرة، نادى القضاة بمصر ص ٢ ٠

(٣) المادة ٨٩ من القرار رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ بإصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل بالنيابة الإدارية٠

(٤) د٠ محمود صالح العادلى، مؤلف النيابة الإدارية فى مفترق الطرق، دار الكتاب الجامعى الطبعة الأولى ١٩٨٦ ٠

ورغم ما تقدم إلا أنه لم يطرأ على الساحة القانونية أو القضائية جدل فى هذا الشأن، وفى رأينا أن هذا الإتجاه– أن قرار النيابة الإدارية بصرف النظر عن إحالة وقائع إلى النيابة العامة رغم انطوائها على جريمة جنائية – لا يُشكل إشكالية قانونية أو واقعية، لثلاث أسباب:

أولهما: أن صرف النيابة الإدارية النظر عن إحالة الجرائم الجنائية إلى النيابة العامة، لا يمنع الأخيرة من ممارسة اختصاصها متى اتصل علمها بها٠

ثانيهما: أن هذا الإتجاه يتوافق مع مبدأ شرعية الجزاء وفلسفته التى اتفق عليها الفقه والقضاء، فالعقاب يستهدف نوعين من الردع، أحدهما عام ويتمثل فى العقوبة التى يتدرج بها المشرع على ضوء خطورة الأفعال التى أثمها، ليحمل من خلال وطأة العقوبة وعبئها، جناه محتملين على الإعراض عن الجريمة٠ وثانيهما، خاص ويتحقق فى شأنها جريمة نسبتها سلطة الإتهام بعد ارتكابها إلى شخص معين، لتحدد المحكمة نطاق مسئوليتها عنها، وليقدر عقوبتها تفريدًا لها عند الحكم بها، ضمانًا لتناسبها مع الجريمة التى قارفتها، وكرد فعل لها٠

ولما كان تناسب العقاب مع الفعل شريطة شرعية الجزاء، وكان مضمون العدالة فى مال الجزاء حاصلة أن الجزاء – جنائيًا أم تأديبيًا أو مدنيًا– لا ضمانة لشرعيته إلا إذا كان مناسبًا، وكذلك فإن الأصل فى النصوص العقابية، أن تصاغ فى حدود ضيقة تعريفا بالأفعال التى جرمها المشرع، وتحديدًا لماهيتها، ولضمان ألا يكون التجهيل بها موطئًا للإخلال بحقوق كفلها الدستور، وكذلك فإن الأصل فى الجريمة أن عقوبتها لا يتحمل بها إلا من أدين كمسئول عنها، وهى بعد عقوبة يجب أن تتوازن "وطأتها" مع "طبيعة الجريمة موضوعها"[١]٠

وأخيرًا: فإن المستفاد من الدستور والقانون أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تمارس ولايتها بوصفها ممثلة للمجتمع حماية لسيادة القانون ورعاية لمفهوم الصالح العام للشعب ممثلًا فى كفاية حسن أداء الموظفين العموميين ومن فى حكمهم لأعمال وظائفهم، ومن ثم فإن اتجاهها فى هذا الشأن لا يُشكل اهدارًا لسيادة القانون بل يغدو مُعززًا له٠

والسؤال الواجب طرحه مفاده، هل تملك النيابة الإدارية أثناء تصديها لمخالفة تأديبية والتى تشكل في الوقت نفسه جريمة جنائية إصدار توصيات للجهات الإدارية بعدم إبلاغ النيابة العامة بهذه الجرائم؟ وفي حال صدرت هذه التوصيات هل الإدارة ملزمة بها؟

أجاب البعض على هذا السؤال بالنفي[٢]. أي أن النيابة الإدارية لا تملك إصدار مثل هذه التوصيات. وسنده بذلك أن المادة (١٧) من قانون إعادة تشكيل النيابة الإدارية والمادة ٢٢ من لائحته التنفيذية أكدتا أن التحقيق حينما يكشف في الأمر جريمة جنائية يتم إحالة الأوراق للنيابة العامة. واستناداً لذلك فلا تملك إصدار توصيات للإدارة بصرف انظر عن إبلاغ النيابة العامة؟ ورغم ذلك – يرى هذا الرأى، أن الواقع العملي يظهر أن النيابة الإدارية تصدر مثل هذه التوصيات، وهذا يقودنا إلى مدى التزام الإدارة بهذه التوصيات؟

---

(١) القضية رقم ٤٩ لسنة ١٧ قضائية دستورية، والقضية رقم ٢١ لسنة ٢٠ قضائية٠

(٢) د٠ فاروق عبد البر، مقالة "مدى قانونية توصية النيابة الإدارية للجهات الإدارية بصرف النظر عن إبلاغ النيابة العامة اكتفاء بالجزاء الإداري في المخالفات التأديبية التى تشكل جرائم جنائية ومدى التزام جهات الإدارة بهذه التوصيات، مجلة مجلس الدولة ٢٠٠٣، السنة ٢٩– ٢٠٠١–٢٠٠٢، ص٥٧.

أجابت على ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع. وأكدت أن للجهات الإدارية الحق في أن تبلغ النيابة العامة عن وجود جريمة جنائية وليست ملزمة بتوصيات النيابة الإدارية القاضية بعدم الإبلاغ، وهذه التوصيات لا تحجب بأي حال من الأحوال سلطة جهة الإدارة في إبلاغ النيابة العامة عن تلك الجريمة[١].

وهذا أيضاً ما أكده رأى آخر[٢]. والذي اعتبر تبليغ النيابة العامة في مثل هذه الحالات أمراً إلزامياً لا تخضع لتقدير النيابة الإدارية أو السلطة الإدارية.

وتتجه الباحثة نحو مع ما ذهب إليه الفقه في هذا الشأن لأن الإبلاغ عن الجرائم أمر وجوبي على كل مواطن. سيما إذا كان موظفاً عاماً. فجميع قوانين العقوبات والإجراءات المنظمة لها تلزم مواطني الدولة وموظفيها بضرورة التبليغ عن الجرائم للنيابة العامة بصفتها الحريصة والأمنية على الدعوى العمومية. فلا مجال للجدال حول هذا الأمر.

ويلحق بما سبق ما أوجبته التعليمات من قيام النيابة بإبلاغ إدارة الكسب غير المشروع متى تكشف لها، عقب التحقيق، وجود شبهة كسب غير مشروع، فتقضى المادة ١٨٧ من التعليمات بأنه " إذا كشف التحقيق عن وجود شبهة كسب غير مشروع مؤثم بأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع، يتم تحرير مذكرة مستقلة بذلك ترسل إلى مكتب فنى رئيس الهيئة للفحوص والتحقيقات للنظر فى إخطار إدارة الكسب الغير مشروع بوزارة العدل ، وعلى النيابة فى حالة الموافقة على الإخطار أن تُرفق به صورة رسمية من الأوراق وثيقة الصلة بالواقعة موضوع الإخطار.

ويلاحظ أن تلك الإحالة أمر متروك تقديره للنيابة الإدارية، حيث أن لها سلطة مطلقة في تقدير ملاءمة الإحالة إلى النيابة العامة أو إدارة الكسب الغير مشروع ، من عدمه وذلك على اعتبار أنها هيئة قضائية مستقلة، وذلك على عكس الجهة الإدارية والتي تلزم بهذا الإخطار في مثل تلك الأحوال، دون أن يكون لها أية سلطة تقديرية في هذا الشأن.

بقى أن نشير الى أنه إذا أحيلت الأوراق إلى النيابة العامة، وانتهت الأخيرة من تحقيقاتها إلى طلب تعقب المتهم تأديبيًا فعلى عضو النيابة الإدارية تحديد المسئولية والتصرف فيها بناءًا على التحقيقات الجنائية الواردة من النيابة العامة إذا كانت بحالتها صالحة لذلك، فإذا كان تحقيق النيابة العامة قاصرًا عن استظهار كافة عناصر المسئولية التأديبية تعين استيفائه[٣].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن التحقيق الذى تجريه النيابة العامة فيما هو منسوب إلى العامل من اتهام يقع تحت طائلة قانون العقوبات، يصلح أساسًا لجهة العمل فى استخلاص المخالفات التأديبية قبل العامل وتوقيع الجزاء الإدارى المناسب عنها، وهذا التحقيق يغنى عن إجراء التحقيق الإدارى بالنسبة للمخالفات الإدارية، طالما

---

(١) فتوى رقم (١٣٣٠)، سنة الفتوى ٥٢، تاريخ الجلسة ١٩٩٧/١١/٥، تاريخ الفتوى ١٩٩٧/١٢/١٠، ملف رقم ٥٣٠/٦/٨٦، ص٧٣٣.

(٢) د٠ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص١٥٣.

(٣) د. هاجر طه عبد المولى، مرجع سابق، ص ١٥٩ ٠

أنه قد تناول الوقائع التى تشكل الذنب الإدارى وسمع فيه أقوال العامل وحقق دفاعه بشأنها، ولا وجه للاحتجاج بما ورد بنص المادة ٤٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ فى شأن العاملين بنظام قطاع الاعمال العام من اشتراط تحقيق إدارى مع العامل، وأساس ذلك أن إجراء تحقيق إدارى رغم وجود تحقيق جنائى كاف هو تكرار للتحقيق دون مقتضى[١].

وفى جميع الأحوال يجب إخطار النيابة العامة بما ينتهى إليه التصرف فى المسئولية التأديبية، مع التنبيه على الجهة التابع لها المتهم بوجوب إعادة ملف التحقيق الجنائى إلى النيابة العامة مشفوعًا بصورة من قرار التصرف فيما نسب إليه من مخالفات تأديبية[٢].

وإذا حكمت المحكمة الجنائية ببراءة المتهم لعدم صحة ما أسند إليه من إتهام فإن مؤدى ذلك هو الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية المرفوعة ضده عن ذات الفعل الذى قضى ببراءته منه، وفى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن البحث فى سقوط المخالفات التأديبية وبطلان قرار الإحالة يسبق فى الترتيب البحث فى صحة الإتهام المنسوب للمتهمين أمام المحاكم التأديبية بوصف أن سقوط المخالفة أو بطلان قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية من شأن أيهما أن ينهى صحة إجراءات الدعوى التأديبية، وهما من الدفوع المتعلقة بقبول الدعوى التأديبية والتى يجب البحث فيها أولا قبل التطرق إلى موضوع الدعوى التأديبية، إلا أنه فى المجال التأديبى وهو أشبه فى ذلك بالمجال الجنائى، إذا ثبت للمحاكمة عند بحث هذه الدفوع ومن موضوع الدعوى التأديبية براءة المتهمين من الإتهامات المنسوبة إليهم كان عليها الحكم بذلك دون الحكم فى قبول الدعوى التأديبية تحقيقًا للعدالة التى تأبى الحكم بعدم صحة إجراءات الدعوى فى حين أن المتهم برئ مما هو منسوب إليه، فالحكم بالبراءة يوجب إهمال الدفوع الشكلية والموضوع، والعكس غير صحيح[٣].

البند الثالث: اقتراح الفصل بغير الطريق التأديبى :

يعد فصل الموظف بغير الطريق التأديبى قراراً إدارياً تتخذه أعلى سلطة رئاسية فى الدولة ممثلة فى رئيس الجمهورية ولا يعد فصل الموظف من الخدمة بغير الطريق التأديبى من العقوبات التأديبية إنما هو قرار إدارى تتخذه السلطة المختصة لإقصاء الموظف عن وظيفته تحقيقاً للمصلحة العامة.

وتقترح النيابة الإدارية فصل الموظف بغير الطريق التأديبى إذا أسفرت التحقيقات التى تجريها مع الموظف عن ثبوت ارتكابه لجرائم تأديبية تمس بكرامة الوظيفة وهيبتها أو الشرف أو حسن السمعة، وفى هذه الحالة تتولى النيابة الإدارية المختصة التصرف فى التحقيق باقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى وهو ما سوف نتناوله تفصيلاً على النحو التالى[٤] :

---

(١) الطعن رقم ١٦٤ لسنة ٢٥ ق.ع، جلسة ١٩٨٦/٣/١٨ .

(٢) المادة ١٨٩ من التعليمات العامة للنيابات.

(٣) طعن ٨٨٩ لسنة ٣٦ ق.ع، جلسة ١٩٩٦/٣/٩، طعن ٨٣٧٧ لسنة ٤٧ ق.ع، جلسة ٢٠٠٤/٤/١٧ .

(٤) د. نصر الدين سعدى، مرجع سابق، ص٣٥٨ .

تنص المادة١٤ من الدستور على أن (الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا فى الأحوال التى يحددها القانون)٠

وبالإطلاع على القانون رقم١١٧ لـ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته تبين أن المادة(١٦) تنص على أن (إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس هيئة النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى٠ ويكون الفصل فى هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص)٠

وبالإطلاع على القانون رقم١٠ لـ١٩٧٢م بشأن الفصل بغير الطريق التأديبى تبين أن المادة ١ تنص على أن (مع عدم الإخلال بالسلطات التى يقررها القانون فى حالة إعلان الطوارئ، لا يجوز فصل العامل بإحدى وظائف الجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال الآتية :

أ- إذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة٠
ب- إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها٠
ج- إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الأسباب الصحية وكان من شاغلى وظائف الإدارة العليا٠
د- إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلى وظائف الإدارة العليا.

وتنص المادة ٢ على أن (يتم الفصل فى الأحوال المبينة بالمادة السابقة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص بعد سماع أقوال العامل٠٠ وفى جميع هذه الأحوال يجب أن يكون قرار الفصل مسبباً ويبلغ إلى العامل المفصول ولا يجوز الالتجاء إلى الفصل بغير الطريق التأديبى إذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية)٠

وتنص المادة ٣ على أن (يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون غيره بالفصل فى الطلبات التى يقدمها العاملون بإحدى وظائف الجهاز الإدارى للدولة٠٠٠ إلخ)

وبالإطلاع على قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٢٨ لسنة٢٠١٦ بإصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الإدارية، تبين أن المادة ١٨١ تنص على أن : (إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة، فعلى عضو النيابة أن يبين ذلك بوضوح فى مذكرة التصرف وأن يذكر سنده فيما انتهى إليه، وعلى مدير النيابة المبادرة بعرض الأوراق على مدير المكتب الفنى المختص للعرض على رئيس الهيئة فى حالة اقتراح الفصل بغير الطريق التأديبى)٠
ويستفاد من النصوص سالفة الذكر ما يلى :

أن المشرع قد حدد على سبيل الحصر الحالات التى يجوز فيها فصل الموظف بغير الطريق التأديبى٠ وبذلك يمكن القول أن الوزير المختص مُقيد عند عرض فصل الموظف بغير الطريق التأديبى على رئيس الجمهورية بالحالات التى وردت حصرًا فى القانون ١٠ لسنة ١٩٧٢

أن إقتراح رئيس النيابة الإدارية فصل الموظف بغير الطريق التأديبى فيشمل الحالات المُشار إليها، وكذلك حالات وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة التى قررتها المادة ١٦ المُشار إليها٠

اختص المشرع أعلى سلطة رئاسية فى الدولة ممثلة فى رئيس الجمهورية بإصدار قرار فصل الموظف بغير الطريق التأديبى٠

اشترط المشرع لفصل الموظف بغير الطريق التأديبى عدداً من الضمانات أهمها:

أن يتم سماع الموظف بشأن ما أسند إليه من جرائم وأن يتم تمكينه من الدفاع عن نفسه٠

أن يكون قرار فصل الموظف بغير الطريق التأديبى مسبباً٠

تخويل صاحب الشأن حق الطعن فى القرار الصادر بفصل الموظف بغير الطريق التأديبى أمام محاكم مجلس الدولة٠

وهى بلا شك ضمانات جوهرية يتعين توافرها حتى يصدر قرار فصل الموظف بغير الطريق التأديبى مطابقاً لصحيح أحكام القانون وفى حالة عدم توافر أحد الضمانات المشار إليها يكون قرار الفصل باطلاً٠

وعقب استعراض الأحوال التى حددها المشرع لإصدار قرار بفصل الموظف بغير الطريق التأديبى والضمانات التى وضعها المشرع بهذا الشأن٠ نستعرض دور النيابة الإدارية بشأن اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى٠

من المستقر عليه أن النيابة الإدارية تتولى التحقيق فى الجرائم التأديبية التى يرتكبها موظفو الدولة ولا تصدر قرارات نهائية بشأن ما تسفر عنه تلك التحقيقات من مسئوليات بحق الموظفين الذين تتولى التحقيق معهم، وهى تقترح على السلطة التأديبية المختصة سواء كانت المحكمة التأديبية أو السلطة الرئاسية توقيع العقوبة التأديبية المناسبة بحق الموظف[١]٠

وعليه فإذا أسفرت التحقيقات التى تجريها النيابة الإدارية مع أحد موظفى الدولة عن ثبوت ارتكابه لبعض الجرائم التأديبية التى تمس كرامة الوظيفة العام ونزاهتها أو تمس الشرف أو حسن السمعة٠ ففى هذه الحالة يتولى عضو النيابة المختص إعداد مذكرة بالتصرف فى الموضوع يضمنها ما أسفرت عنه التحقيقات من نتائج وما ثبت بحق الموظف المتهم من جرائم تأديبية ماسة بكرامة الوظيفة ونزاهتها وتكييفها القانونى ويقترح فيها فصل الموظف بغير الطريق التأديبى، وتعرض هذه المذكرة بعد موافقة مدير النيابة على رئيس المكتب الفنى الذى تتبعه النيابة لدراسة الموضوع من كافة جوانبه فإذا وافق على تصرف النيابة يتم عرض الأمر على رئيس هيئة النيابة الإدارية لتقرير المناسب فإذا وافق على التصرف باقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى يتم إحالة

(١) د٠ نصر الدين سعدى، مرجع سابق، ص٣٦١ ٠

الموضوع للوزير المختص الذى يتولى عرض الموضوع على رئيس الجمهورية لإصدار قرار بفصل الموظف بغير الطريق التأديبى٠

تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقه[١]، يرى أنه متى اقتراح رئيس هيئة النيابة الإدارية على الوزير المختص فصل العامل بغير الطريق التأديبى تعين وجوباً على الوزير المختص عرض الأمر على رئيس الجمهورية حتى إذا كان رأيه مخالفاً لما انتهت إليه النيابة الإدارية حتى يكون الفصل فى هذا الخلاف عن طريق رئيس الجمهورية ويرى أنه من غير المتصور أن يكون المشرع قد قصد من ذلك أن يكون الوزير المختص حائلاً دون عرض رأى رئيس هيئة النيابة الإدارية بالفصل غير التأديبى على رئيس الجمهورية٠

والباحثة لا تتفق مع هذا الرأى وترى أنه لا اجتهاد مع صراحة النص، حيث نص المشرع صراحة على أن رئيس هيئة النيابة الإدارية يقترح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى، ويعرض هذا الاقتراح على الوزير المختص الذى يتولى بدوره عرض الأمر على رئيس الجمهورية٠
ومن المستقر عليه أن الاقتراح هو مجرد توصية تعرض على السلطة المختصة والقرار النهائى لها فلها أن تأخذ بهذه التوصية أو ترفضها دون إلزام عليها فى ذلك، وبالتالى فإن اقتراح رئيس هيئة النيابة الإدارية بفصل الموظف بغير الطريق التأديبى لا يلزم الوزير المختص بالعرض على رئيس الجمهورية إذا كان للوزير رأى آخر ففى هذه الحالة يجوز للوزير أن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية أو لا يعرضه حسب ما يراه وحسب السلطات التى خولها له المشرع فى هذا الشأن[٢]٠
ولو كان المشرع يقصد حقاً إضفاء الإلزامية على مقترح رئيس هيئة النيابة الإدارية بعرض الأمر على رئيس الجمهورية لنص صراحة على أن (٠٠٠ يتعين على الوزير المختص عرض اقتراح النيابة الإدارية على رئيس الجمهورية) فضلاً عن أنه لا يوجد أى مبرر أو حاجة تقضى بأن يكون الوزير المختص حائلاً بين رئيس هيئة النيابة الإدارية ورئيس الجمهورية بشأن فصل الموظف بغير الطريق التأديبى، ونظراً ما تتميز به تحقيقات النيابة الإدارية من حيدة ونزاهة وما توفره للموظف من ضمانات موضوعية وشكلية، فضلاً عن خطورة القرار الصادر بفصل الموظف بغير الطريق التأديبى وما يترتب عليه من آثار سلبية خطيرة على الموظف وأسرته٠
ومع التسليم بخطورة الأفعال التي يرتكبها الموظف وانطوائها على مساس بكرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف ، فإننا نفضل أن تتم إحالة الموظف المنسوب إليه مثل هذه الأفعال إلى المحكمة التأديبية لكي تتولى محاكمته محاكمة عادلة ومحايدة، لتوقيع الجزاء المناسب عليه والذي قد يصل إلى حد الفصل إذا كان ما نسب إلى الموظف يستوجب ذلك .

وترى الباحثة أن الفصل بغير الطريق التأديبي – حتى لو تم لأسباب تتصل بالتأديب – يخرج عن مجال النظام التأديبي من حيث الإجراءات والأحكام[٢]. ، فإننا نكتفي هنا بذكر المبادئ التالية :

---

(١) د٠ ثروة محجوب، المرجع السابق، ص٦١٣ وما بعدها٠

(٢) د٠محمود أبو السعود حبيب ، المرجع السابق ، ص٣٢٩ .

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٧١/١١/٢٧، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص٢٠. حكمها الصادر بجلسة ١٩٧٤/١/١٩، مجموعة أحكام السنة ١٧، ص٩٣. أشار إليهما د. محمود أبو السعود، "المرجع السابق"، ص٢٩٦.

١- إذا بدأت الإدارة في اتخاذ الإجراءات التأديبية في مواجهة الموظف فإن لها الحق أن تصرف النظر عن الاستمرار في هذه الإجراءات وتلجأ إلى فصله بغير الطريق التأديبي متى توافرت أسبابه(١)

٢- إذا تم فصل الموظف بغير الطريق التأديبي بقرار من رئيس الجمهورية فإنه لا يسوغ أن توقع عليه لذات السبب عقوبة الفصل كجزاء تأديبي ، كما أن من فصل تأديبياً لا يتصور أن يصدر قرار بفصله بغير الطريق التأديبي ، لأن الفصل لا يرد على الفصل، وعلى ذلك يتعين على المحكمة التأديبية إذا قدم لها الموظف المفصول عن غير الطريق التأديبي أن تقضي بعدم جواز نظر الدعوى المعروضة أمامها(٢).

ويتضح مما تقدم أن هذا الوجه من أوجه تصرف النيابة الإدارية فى القضية التى تباشر تحقيق موضوعها مقترن بوجوب إجراء تحقيق، وذلك على ما كان جائزا للجهة الإدارية قبل صدور القانون ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبى إذا لم تكن الجهة الإدارية مقيدة بإجراء تحقيق قبل اقتراح الفصل بغير الطريق التأديبى وإنما يكفى أن يقوم به السبب المبرر للفصل وأن يكون مستخلصًا سائغًا من وقائع صحيحة مستمدة من أصولها وجود ثابت فى الأوراق(٣).

يلحظ أن إحالة المتهم بمعرفة النيابة الإدارية إلى المحاكمة التأديبية، لا تقتصر على المحكمة التأديبية التى تعد إحدى المحاكم التى يتشكل منها القسم القضائى بمجلس الدولة، وإنما تشمل أيضًا الإحالة إلى مجلس التأديب التى نصت عليها بعض القوانين كجهة مختصة لمحاكمة العاملين فى الجهات الخاضعة لها أمام تلك المجالس(٤).

ثالثًا: إشكاليات اشتراك جهة الإدارة مع النيابة الإدارية فى التصرف فى التحقيق:

واقع الحال أن تصرف النيابة الإدارية المنتهى إلى إعادة الأوراق للجهة الإدارية إذا كانت العقوبة الملائمة فى حدود ما تملكه جهة الإدارة يواجه إشكاليات فى مجال التطبيق الدستورى والواقعى:

فمن الناحية الدستورية، نجد أن هذا الوجه من التصرف يسمح لجهة الإدارة بإهدار قيمة عمل قضائى إذ أن النيابة الإدارية وهى تباشر ولايتها بالتحقيق تكون قائمة بوظيفة قضائية، وإعادة الأوراق لجهة الإدارة لتوقيع الجزاء أو الحفظ يمنحها السلطة التقديرية فى الاعتداد بعمل قضائى أو إهداره، فسلطة التأديب الممنوحة لجهة الإدارة فى حقيقته استثناء فهى من الوجهة التشريعية ليست من قبيل أعمال الإدارة(٥)، وإن كانت تتصل بها إلا

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٢/٣/٢٤م ، س٧ ، ص٤٨٣ .

(٢) د٠ محمد محمود نداء ، المرجع السابق ، ص٢١٧

(٣) طعن رقم ٦٦٤ لسنة ١١ ق٠ع ، بجلسة ١٩٦٧/٣/٢٥، مكتب فنى ١٢، جزء ٢، صفحة ٧٨٨ ٠

(٤) وعلى سبيل المثال، ما نصت المادة ٧١ من القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن إعادة تنظيم الأزهر على أن محاكمة أعضاء هيئة التدريس بجميع درجاتهم تكون أمام مجلس تأديب يشكل من: وكيل الجامعة رئيسًا، مستشار من مجلس الدولة – عضوًا٠أستاذ من إحدى كليات الجامعة يعينه مجلس الجامعة سنويًا عضوًا٠ وتسرى بالنسبة للمحاكمة أحكام قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ٠

(٥) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية٠

أن هذا الاتصال لا يُبرر للمشرع تدخل الإدارة فى التصرف فى التحقيق إذا أجرته النيابة الإدارية، كذلك فإن النظام الدستورى المصرى اعتبارًا من دستور ١٩٧١ جعل التحقيق والتأديب من صميم الوظيفة القضائية وقرر بشأنهما سريان ضمانات المحاكمة المنصفة[١]، ومن ثم فإن الأصل أن تستقل كل من سلطات الدولة التنفيذية والقضائية والتشريعية بولايتها فلا تزاحم أحدهما الأخرى٠

كذلك فإن الوظيفة القضائية، يتعين أن تُمارس باستقلال تام ليس فقط من الناحية العضوية ، وإنما يتعين أن يتحقق هذا الاستقلال فى مباشرة شاغلى الوظيفة القضائية لأعمالهم القضائية وفى نتائجها، فلا يجوز تحوير الآثار المترتبة على هذا العمل وإلا فقدت استقلالها وقيمتها٠

ومن الناحية الواقعية، فإن إعادة الأوراق لجهة الإدارة للتصرف فى التحقيق يتناقض مع الغاية التشريعية التى استهدافها المشرع من إنشاء النيابة الإدارية وإعادة تنظيم المحاكمات التأديبية والتى حددتها المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء النيابة الإدارية والقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والتى تخلص فى إصلاح أداة الحكم وتحقيق الرقابة على المرافق العامة منعًا للفساد والتسيب، وأخذ المقصر بجرمه تأكيدًا لسيادة القانون، وتحقيق الضمانات القضائية للمواطنين فيمن يتولى أمر شكواهم من تصرفات الموظفين والقائمين على المرافق العامة وتحقيق ذات الضمانات للموظفين بالنسبة لشكواهم من تعسف رؤسائهم، وتوفير الضمانات القضائية فى مساءلة الموظفين والقائمين على المرافق العامة، وتوجيه الحكمة إلى أوجه القصور وسبل معالجتها٠

ومن ثم يأتى التناقض فى أن منح الإدارة التصرف فى التحقيق الذى أجرته النيابة الإدارية، يُعد تفريغًا لهذه الأهداف التشريعية سواء على صعيد توفير الحيدة والاستقلال فى فحص تحقيق الشكاوى إذ أن المتصرف سيكون الخصم، وفى أبسط تقدير سيكون الجانب الذى ينتمى إليه الخصم الذى قد يكن منفذًا لرغبات رئيسه بما يُعد انتقاصًا من الترضية القضائية التى يقتضيها رد العدوان موضوع الشكوى، أو على صعيد توفير الضمانات القضائية للمساءلة، أو على صعيد استقلال وحيدة الجهة التى تأخذ المقصر بجرمه وتحقق سيادة القانون والمساءلة عن الفساد والتسيب داخل هذه الجهة، فكيف سيتأتى لها ذلك والمتصرف هو الجهة التى تَطَلَب القانون من النيابة الإدارية تأكيد سيادة القانون بها٠

وكذلك فانطلاقا من قاعدة تلازم المسئولية والسلطة فإن الأهداف التى قام القانون عليها تستتبع منح السلطة الكافية للنيابة الإدارية لتحقيقها، وبذلك يقع متناقضا منح السلطة لجهة الإدارة فى أن تتصرف هى وفق التقدير الشخصى لرجالها فى تحقيق النيابة الإدارية بما يُعد تحكما فى نتائج أعمال النيابة الإدارية رغم كونها أعمال قضائية٠

وأخيرًا، فثمة تناقض مع ما كفله القانون للنيابة الإدارية من سلطة كاملة فى الطعن على الأحكام التى تصدرها المحاكم التأديبية بغية التأكد من صحتها لصالح القانون، فى حين أن القانون لم يكفل هذا الحق للنيابة فى

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠١٢/٦/١٤ ٠

مواجهة تصرف الإدارة فى تحقيق النيابة الإدارية، رغم علو أحكام المحاكم على قرارات السلطة التنفيذية دستورًا وقانونا[١].

وقد ترتب على هذا التناقض إشكاليتين رئيسيتين، أولهما: أن جهة الإدارة وفق سلطتها فى التصرف فى التحقيق يكون لها الحفظ أو توقيع الجزاء دون الاعتداد بنتيجة التحقيق، وثانيهما: أن يتوافق تصرف جهة الإدارة مع نتيجة التحقيق، وتصدر قرارها ثم تعدل عنه مجاملة بالسماح للمذنب بتقديم تظلم تنتهى فيه إلى قبوله رفع العقوبة بما ينعدم معه أى أثر للعقاب ويضيع معه تحقيق أى ردع عام أو خاص بما ينتج أثره فى انتشار الفساد وضياع الحقوق، وعسف بمبدأ سيادة القانون يترتب عليه انتهاك حقوق المواطنين، ويتناقض مع خضوع الدولة مؤسسات وأفراد للقانون، وفى ذلك مخالفة دستورية جلية تتمثل فى إجهاض واضح لعمل قضائى فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه يجب على السلطة التنفيذية بوجه خاص ألا تقوم من جانبها بفعل أو امتناع يجهض قرارًا قضائيًا قبل صدوره، أو يحول بعد نفاذه دون تنفيذه تنفيذًا كاملًا، وليس لعمل تشريعى أن ينقض قرارًا قضائيًا، ولا أن يحور من الآثار التى رتبها[٢].

وسوف نعرض لهذه الإشكاليات على النحو التالى:

الإشكاليات الأولى: عدم التزام جهة الإدارة بنتيجة تحقيق النيابة الإدارية:

استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن جهة الإدارة غير مقيدة بالإلتزام بنتيجة التحقيق التى انتهت إليها النيابة الإدارية، وأن القانون لم يضف على تصرفها إلزام فى مواجهة جهة الإدارة، وأن القانون إذا كان قد منح الجهة الإدارية الحق فى طلب إحالة المتهم للمحاكمة التأديبية فلها أن تخالف قرار النيابة الإدارية واعتبرت المحكمة قرار النيابة بإحالة الأوراق للجهة الإدارية استنفاذ لولاية النيابة الإدارية فى إحالة المتهم للمحاكمة[٣].

ويتضح من ذلك أن القانون على هذا النحو كفل لجهة الإدارة التدخل فى شئون العدالة وهو ما يُخالف أحكام الدستور إذ أن استقلال القضاء فى جوهر معناه وأبعاد أثاره مدخل لسيادة القانون، وعاصم من تدخل السلطة التنفيذية فى شئون العدالة، ومانع لها من التأثير فيها[٤]، فاستقلال الهيئات القضائية وما توافر لها من ضمانات الحيدة والحصانة مُقرر لحماية سيادة القانون والحقوق والحريات[٥]، وبذلك فإذا كانت الهيئات القضائية هى المعنية وفقا للأصل الدستورى المُقرر على نحو ما تقدم فإنه يتعارض مع ذلك أن تمتنع جهة الإدارة عن تنفيذ النتائج التى تنتهى إليها هيئة قضائية.

ولعل الإشكالية هنا لا تقف عند حالة مخالفة الدستور، وإنما ستمتد إلى إفقاد المساءلة كل قيمة لها، فإن جهة الإدارة أصدرت قرارها فى التحقيق الذى أجرته لصالح المتهم الذى انتهت التحقيقات على إدانته إذا كان الفعل

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٥٤ لسنة ٤٦ ق جلسة ٢٠٠١/٢/٤ .

(٢) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٣٤ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٦/٦/١٥ .

(٣) الطعن رقم ٦٤٦٦ لسنة ٤٥ق جلسة ٢٠٠٦/٥/٢٠ .

(٤) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٧ لسنة ١٦ قضائية دستورية بجلسة ١٩٩٥/٤/١٥ .

(٥) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٨ لسنة ٨ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٢/٣/٧ .

الذى ارتكبه تنفيذًا لأوامر أصحاب النفوذ أو ولاءً لكبار المسئولين أو رؤسائه وهؤلاء هم من سيصدرون العقوبة، وقد تنحى جهة الإدارة إلى نهج التعسف وإمعان فى القسوة فى اختيار العقوبة تبعًا لوجود خصومة مع الموظف وهو ما يُضير العدالة٠

ولا يُقلل من ذلك إمكانية لجوء الموظف إلى المحاكم لاقتضاء حقه – وإن كان ذلك صحيحًا – إلا أن الضرر يكون واقعا لحين أن تفصل المحكمة، فضلًا عما ما يتكبده من معاناة نفسية وعبء مالى أثناء نظر دعواه٠

وكذلك إذا انتهت النيابة الإدارية إلى الحفظ لمتهم لعدم كفاية الدليل أو انتفاء الجرم جاز للجهة التابع لها مجازاته بما يعد انتهاكا لأصل البراءة، أو طلب إحالته إلى المحاكمة التأديبية بما يمس أصل البراءة ومن الجدير بالبيان أن الإحالة للمحاكمة التأديبية يرتب العديد من الآثار القانونية المقررة للصالح العام منها وقف الترقية وحظر الإجازات والحوافز المزايا العينية وعدم جواز قبول الاستقالة٠

الإشكالية الثانية: سحب قرار الجزاء أو تعديله بعد إخطار النيابة الإدارية:

أوجبت المادة ١٢ من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على الجهة التابع لها الموظف أن تُخطر النيابة الإدارية بتصرفها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إرسال الأوراق إليها، وطالما كان للجهة التابع لها الموظف أن تتصرف فى التحقيق الذى أجرته النيابة الإدارية وإصدار قراراها بالجزاء فللموظف أن يتظلم إلى مصدر القرار أو الجهة الرئاسية له، ويكون لهذه الجهة الحق فى سحب القرار التأديبى، كما يحق له إلغائه أو تعديله وفى هاتين الحالتين الأخيرتين يتقرر لها هذا الحق حتى ولو كان قرار الجزاء قد صدر صحيحًا قانونًا[١]٠

ولعل أخطر ما يضير العدالة أن تطبق العقوبة بصورة انتقائية وفق معايير شخصية خاضعة للأهواء والنزوات، وتنال من الأبرياء، وتبلور بالتالى خيارات يتصيدون بها من يريدون، فلا تكون غير شراك لا يأمن أحد معها مصيرًا، وليس لأيهم بها نزيرًا، وبما قد ينال من قوة العقاب بما لا يحقق معه الردع المطلوب بالضرورة لحماية مصالح المجتمع، ويتنافى مع ضمان تكامل الملامح الجوهرية للعدالة العقابية، وبوجه خاص فى مجال اتصالها بحقوق الأفراد وقيمهم لصونها أو لتأمينها، ليرد المشرع عنها من خلال العقاب كل الأضرار التى تخل بها أو تمسها٠ مؤدى ما تقدم أن جهة الإدارة مجالها الأصيل هو نشاطها الإدارى أو الاقتصادى أما فى مجال العقاب سيحوم حولها دائمًا الشك الكثيف حول استقلال وحيدة وحصانة القائم بها على توقيع الجزاء إذ هى ضمانات كفلها الدستور والقانون للهيئات القضائية٠

والحقيقة التى لا مراء فيها، أن لما تقدم أثر ومردود على سير العدالة، فالعناصر التى يتكون منها حق التقاضى، لا تكتمل ما لم يوفر المشرع للخصومة القضائية فى نهاية مطافها حلاً منصفًا يمثل الترضية القضائية لمواجهة الإخلال بالحقوق، فالترضية القضائية تشكل جزءًا غير منقسم من حق التقاضى، وترتبط بالأغراض النهائية التى يعمل لبلوغها[٢]، وبذلك فإن إسناد التصرف لجهة الإدارة يتنافى مع الترضية القضائية فطالما كان التحقيق تجريه هيئة قضائية – النيابة الإدارية – فلا يجوز أن يكون للجهة التابع لها الموظف أو أية هيئة غير قضائية أن تفصل فيه، وإلا كان ذلك إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات٠

---

(١) طعن رقم ٣٧٣٤ لسنة ٣١ق٠ع، جلسة ١٩٨٧/٤/١١ ٠

(٢) القضية رقم ١٥ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٥/١٢/٢ ٠

خلاصة ما تقدم أن تصرف النيابة الإدارية بإعادة الأوراق للجهة التى يتبعها الموظف يتناقض مع المقاصد التشريعية من إنشاء وتطوير النيابة الإدارية ومنها صرف الرؤساء الإداريين إلى أعمالهم الأساسية وهى تصريف الشئون العامة، ذلك بإعفائهم من تولى هذه المحاكمات التى تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذى ينصب أساس على إدارة المرافق العامة الموكولة إليهم، وتوفير ضمانة واسعة للمحاكمات لما يتمتع به القضاء من حصانات يظهر أثرها ولا ريب فى هذه المحاكمات ولأن هذه المحاكمات ادخل فى الوظيفة القضائية منها فى الوظيفة الإدارية(١).

ويناقض كذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا من أن المشرع استهدف للنيابة الإدارية أن تكون هيئة قضائية مستقلة قوامة على الدعوى التأديبية ومنزهة عن الهوى ذات اختصاص أصيل ومطلق وغير مقيد بالتحقيق فى كل ما يتصل بعلمها من وقائع تشكل مخالفات مالية وإدارية وهو اختصاص أوكله القانون للنيابة الإدارية وهى هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة فى مباشرة رسالتها طبقًا للقانون، فهى تمارس الاختصاصات التى خولها لها المشرع بوصفها ممثلة للمجتمع وللدولة حماية لسيادة القانون ورعاية لمفهوم الصالح العام ممثلاً فى كفاية حسن أداء الموظفين العموميين ومن فى حكمهم لأعمال وظائفهم على استقلال فهى لا تحل محل السلطات الرئاسية والتأديبية(٢).

وأخيرًا فإن المقرر وفق قضاء المحكمة الدستورية العليا أن ضمانة الفصل إنصافًا فى المنازعات على اختلافها تمتد بالضرورة إلى كل خصومة قضائية أيًا كانت طبيعة موضوعها – جنائيًا كان أو مدنيًا أو تأديبية، وأن المحاكمة المنصفة تقتضى إسناد التحقيق فى هذه الخصومات وحسمها بتوقيع الجزاء على اختلاف أنواعه إلى جهة أو هيئة قضائية(٣).

يتضح مما تقدم أن النص فى القانون على إعادة الأوراق إلى جهة الإداريه يتنافى مع أحكام الدستور، ولا يُحقق أغراض العدالة والحزم فى المساءلة ومكافحة الفساد ومنع التسيب الوظيفى، والغرض من إنشاء النيابة الإدارية، الأمر الذى يتضح معه جليًا أهمية ما استحدثه المشرع الدستور فى المادة ١٩٧ من دستور عام ٢٠١٤ من إسناد سلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلى النيابة الإدارية متى تولت التحقيق فى غير الأحوال والجزاءات التى تنفرد المحاكم التأديبية بالفصل فيها أو توقيعها.

(١) يراجع المذكرة الإيضاحية للقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

(٢) طعن رقم ٢٥٨٥ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٨٩/٥/٢٧، الطعن رقم ٣٦٧٧ لسنة ٣٣مكتب فى ٣٤ صفحة رقم ٤٠٣ بتاريخ ١٩٨٩/١/٧ .

(٣) القضية رقم ٣٨ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٦/١١/١٦ .

الخاتمـــــــــــة :

نخلص مما تقدم ان النيابة الإدارية هي الأصلح للنظام المصري إذ أنها تسعى إلى : تحقيق مصلحة الموظف أو العامل باستقلالها وحيدتها والمصلحة العامة ومتابعة مخالفاتهم الإدارية والمالية وإقامة الدعاوي التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية وذلك عن المخالفات التي تثبت في حق هؤلاء العاملين والتحقيق في المخالفات المتعلقة التي تثبت في حق هؤلاء العاملين والتحقيق في المخالفات التي تثبت في حق هؤلاء العاملين والتحقيق في المخالفات المتعلقة بالأحكام الخاصة بضبط الرقابة في تنفيذ الموازنة العامة أو تلك التي يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة، والتوصل إلى معرفة ما قد يوجد من ثغرات في نظم العمل بالأجهزة واقترح الإجراءات الكفيلة بنظم العمل الإداري وتقديم التوصيات اللازمة لتلاقي أسباب القصور.

والنيابة الإدارية تسعى لتحقيق مصلحة التحقيق سيما إذا تم مع الرؤساء الإداريين في جرائم أو مخالفات مرتبطة تقع في وزارات مختلفة أو تقع من قبل أفراد في دوائر أو وزارات متعددة.

وتحقيق مصلحة الأفراد بفحص شكاواهم والتثبيت من جدتها والنيابة الإدارية تجسيد لاستقلال القضاء والمحاكم التأديبية وتعبر، بممارسة اختصاصاتها، عن استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية.

وأخيراً وليس آخراً فإن النيابة الإدارية تمارس سلطاتها ، في استقلال تام، وبعيد عن أي تأثير من جانب الجهات الرئاسية للعامل وأنها لا تبغى من تصرفاها إلا وجه القانون والمصلحة العامة وارساء دعائم العدالة.

الـنـتـائـج :

أفصحت الدراسة عن النتائج الآتية:

أولًا: ولاية التأديب في النظام الإداري الإسلامي للخليفة ذاته باعتباره السلطة الرئيسية العليا ٠

ثانيًا: لم تكن تعتمد الجرائم والقضايا في صدر الإسلام على ما يعتمد عليه الآن من محاكمة بإجراءات شكلية قد تبطل المحاكمة إذا تخلفت إحداها بل ويبرأ المتهم أحيانا ومن حقوق المتهم باعتباره بريئًا حتى تثبت إدانته ومن طرق خاصة في الإثبات.

ثالثًا: القرار الصادر بشأن التصرف فى التحقيق التأديبى سواء بالحفظ أو بتوقيع جزاء أو بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية، هو من حيث طبيعته القانونية قرار إدارى يخضع لقواعد الطعن بدعوى الالغاء، على عكس قرار الإحالة للتحقيق لا يجوز الطعن عليه بمفردة كقاعدة– أمام قرار الاحالة باعتباره عملا تمهيديا للمساءلة التأديبية يطعن عليه بعد انتهاء التحقيقات مع غيره من الإجراءات التى اتخذت فى مراحل التحقيق كبطلان قرار الإحالة للتحقيق لصدوره من غير السلطة المختصة ٠

رابعًا: صدور قرار من الجهة الإدارية بحفظ التحقيق يقيدها وحدها ولا يقيد النيابة الإدارية إذا ما رأت إجراء التحقيق في ضوء الشكوى المقدمة إليها عن ذات الموضوع ٠

خامسًا: لا يوجد ما يمنع النيابة الإدارية من العدول عن قرار الحفظ وإعادة التحقيق على ضوء ما يقدم إليها من مستندات ما لم تكن تحت نظرها بادئ الأمر، مادام أن ذلك كان سابقًا لقرار الجهة الإدارية بالتصرف فى التحقيق، ولم تكن الدعوى التأديبية قد سقطت بمضى المدة٠

سادسًا: لايجوز ان تتصرف الجهة الإدارية قبل أن تتخذ النيابة قراراً نهائياً في التحقيق الذي بدأته ويعد تصرفها منعدما لمصادرته ولاية لنيابة الإدارية واستباقا لرأيها وتعطيلاً لاختصاص أصيل أضفاه عليها القانون٠

سابعًا: للجهة الإدارية حق مخالفة النيابة الإدارية فى رأيها فقد ترى النيابة الإدارية حفظ التحقيق وترى الجهة الإدارية توقيع الجزاء والعكس صحيح٠ يترتب على ذلك نتائج تؤثر على عملية التأديب برمتها وأيضاً على حسن سير المرافق العامة ويثير الكثير من الحساسيات بين العاملين بذات الجهة ومنعاً من تعسف السلطة الرئاسية المختصة فى استخدام السلطات المخولة، وذلك يرجع فى الأساس إلى وجود قصور تشريعى، مما يتعين على السلطة الرئاسية المختصة الالتزام بالقرارات التى تصدرها النيابة الإدارية فى التحقيقات التى تجريها٠

ثامنًا: الى وقت قريب كان دور النيابة الإدارية فى التصرف فى التحقيق ينحصر فى مجرد (الاقتراح) على جهة أخرى لاتخاذ القرار٠ والحالة الوحيدة التى تعبر فيها النيابة الإدارية عن إرادة ذاتية، هى الخاصة بإحالة المتهم إلى المحكمة التأديبية٠

تاسعًا: شهدت تصرفات النيابة الإدارية فى التحقيق تطورًا دستوريًا فى الدستور الصادر فى عام ٢٠١٤ بمقتضاه أسند لها الدستور سلطة توقيع الجزاءات التأديبية فيما تتولى تحقيقه من قضايا المخالفات المالية والإدارية٠

عاشرًا: أن القيد المتمثل فى ضرورة الحصول على موافقة السلطة المختصة لإجراء التحقيق مع بعض كبار الموظفين يعد قيداً على سلطة النيابة الإدارية فى إجراء التحقيق وهو قيد لا مبرر له ولا يعد ضمانة كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا فى حكمها سالف الذكر

حادى عشر: استخدام مُصطلح "سلطات التحقيق" دون مُصطلح "جهات التحقيق" لينصرف إلى الجهات والهيئات القضائية التى حددها وخصها الدستور بسلطة التحقيق بالباب الخامس "نظام الحكم والسلطات العامة"،

وهى النيابة الإدارية بشأن كل ما يُشكل مخالفة مالية أو إدارية، والنيابة العامة فى الجرائم الجنائية عدا ما يستثنيه القانون، والقضاء العسكرى بالنسبة للجرائم التى حصرها له الدستور وهو ما ينعكس على اختصاصه النيابة الإدارية ويمنع الاستثناء من ولايتها٠

التوصيات:

أولاً: حسما للجدل الدائر على الساحة الفقهية والقضائية وداخل أروقة العدالة،أصبح لزامًا على المشرع أن يتدخل بتنظيم تشريعى لولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية لينظم الضوابط الموضوعية الحاكمة لهذه الولاية، وهو ما أثر سلبًا على مساءلة الموظفين، وأوجد خللًا فى منظومة التأديب فى مختلف مرافق الدولة٠

ثانيا: نرى ان فض الاشتباك بين قرارات النيابة الإدارية واحكام مجلس الدولة ، ولتفعيل لا تعطيل دور النيابة الإدارية فى حماية المال العام ومكافحة الفساد وضمان ضبط أداء الجهاز الادارى فى الدولة وحفاظ على دولاب العمل الادارى وحماية حق الشعب فى امواله وخدماته العامة ٠

إجراء تعديل بالإضافة على الفقرتين الأولى والثانية من المادة (٦٢): من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ليكون النص على النحو التالى :

يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على النحو الآتي[١]:

للرؤساء المباشرين – والوكلاء العامين بالنيابة الإدارية – الذين تُحددهم السلطة المختصة، كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز عشرين يومًا في السنة وبما لا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة٠

لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية– ولنواب رئيس هيئة النيابة الإدارية – كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة وبما لا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.

ثالثًا: يتعين ان ينهض المشرع العادى إلى تنظيم ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية فأننا نحدد من وجهة نظرنا مجموعة من الضوابط التى يتعين على المشرع انتهاجها فى القانون المنظم لذلك نوجزها فى الآتى:

مراعاة ألا يشترك فى إصدار القرار التأديبى كل من باشر أى عمل من أعمال التحقيق أو الفحص أو وافق على نتيجة التحقيق الذى انتهى إلى إدانة الموظف٠

سريان أحكام الرد والصلاحية المقررة للقضاة على أعضاء النيابة الإدارية عامة والأعضاء الذين يشتركون فى إصدار القرارات التأديبية خاصة، وتنظيم قواعد وإجراءات المخاصمة لهم٠

تمكين المتهم الذى أسفر التحقيق عن مسئوليته من إعادة طرح دفاعه أمام سلطة التأديب داخل النيابة الإدارية حتى وإن كان قد كفل له ذلك فى أثناء التحقيق٠

تعديل تشكيل المحاكم التى تنظر الطعون التأديبية سواء كانت بالمحاكم التأديبية أو بالمحكمة المختصة بنظر الطعون على أحكام هذه المحاكم بما يضمن تمثيل النيابة الإدارية فى تشكيل هذه المحاكم على غرار تشكيل

---

(١) هذه المادة خاصة بالسلطة المختصة بمجازاة الموظف إذا تولت الجهة الإدارية التحقيق بمعرفتها أو فى حالة عدم اختصاص النيابة بتوقيع الجزاء.

المحاكم التأديبية التى تنظر الدعوى التأديبية تنفيذًا لنص الدستور الذى يقرر ولاية النيابة الإدارية فى مباشرة الطعون التأديبية.

المراجع العربية :

١- **أحمد زكي موسى هيكل**، جرائم الدولة والسياسة، الطبعة الأولى ١٩٥٣، القاهرة، مطبعة ناجي، لاظوغلي٠

٢- **أمال عثمان**، شرح الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ١٩٨٩ ٠

٣- **طارق عبد الوهاب**، أوامر التصرف في التحقيق الابتدائي، دار النهضة العربية، ١٩٨٧ ٠

٤- **سامي جمال الدين**، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢ ٠

٥- **سعد نواف العنزي** ، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة" – دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية – ٢٠٠٧ ٠

٦- **سعد نواف العنزي**، النظام القانوني للموظف العام ، دارا لمطبوعات الجامعية الإسكندرية – ٢٠٠٧ ٠

٧- **صلاح الدين فوزى**، القانون الإدارى، مكتبة الجلاء بالمنصورة، ١٩٩٣م

٨- **عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر**، الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة، سنة ١٩٧٩ ٠

٩- **عبد الفتاح بيومي حجازي** : أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية (بدون تاريخ).

١٠- **عبد اللطيف بن شديد الحربى** ، ضمانات التأديب فى الوظيفة العامة ، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة– بدون دار نشر ٠

١١- **علي عبد القادر**: الوظيفة العامة في الإسلام والنظم الحديثة. القاهرة، مطبعة السعادة، الطبعة الأولى، ١٩٨٢ ٠

عماد ملوخية ، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن (دراسة فقهية قضائية) – دار الجامعة الجديدة – بدون تاريخ نشر٠

١٣- **فؤاد محمود معوض** ، تأديب الموظف العام فى افقه لإسلامى القانون لوضعى ، دار الجامعة الجديدة للنشر – ٢٠٠٦ ٠

١٤- **فهمي عزت**، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس سنة ١٩٨٠ ٠

١٥- **محمد إبراهيم الحسينى**، إشكاليات الدعوى التأديبية وحلولها القضائية، رسالة ، جامعة بنها ٢٠١٨ ص٢٠٥.

١٦- **محمد انس قاسم جعفر**، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية٠

١٧- **محمد سعيد أمين، مبادئ** القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٧ ٠

١٨- **سليمان محمد الطماوي**، الجريمة التأديبية، منشورات معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة،١٩٧٥.

١٩- **سليمان محمد الطماوي** النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، ١٩٤٨.

٢٠- ـــــ القضاء الإداري، الكتاب الثالث، بدون دار نشر، ١٩٧٩.

٢١- ـــــ الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٧٩.

٢٢- ـــــ القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض ١٩٨٦.

٢٣- **محمد صلاح عبد البديع السيد** ، الأصول الإسلامية للقانون الإداري المعاصر ، دار النهضة العربية – ١٩٩٩ ٠

٢٤- **محمد فتوح محمد عثمان**، التحقيق الإداري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية،٢٠١٥ ٠

٢٥- **اللواء/ محمد ماجد ياقوت** أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠.

٢٦- ـــــــ التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف إسكندرية،٢٠٠٢

٢٧- ـــــــ شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤ ٠

٢٨- **المستشار د. محمد ماهر أبو العينين** التأديب في الوظيفة العامة. دار أبو المجد للطباعة بالهرم، طبعة سنة ١٩٩٩.

٢٩- ـــــ قضاء التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة، ٢٠٠٤.

٣٠- ـــــــ الدفوع التأديبية أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب، دار أبو المجد للطباعة بالهرم٠الطبعة الأولى٢٠٠٦ ٠

٣١- **محمد مرغني خيري**، التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٧٢ ٠

٣٢- **ميادة عبد القادر اسماعيل**، ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية- كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية – ٢٠١٩ ٠

المراجع الأجنبية :

Rene Chapus, Droit administrative general, Tom 1, Paris, 1995.

Andre de Laubadere, J.C. Venezia et Y. Gaudemet, Traite de droit administrative, Tome 1, 14ed 1996.

G.Vedel, Droit administrative presses Universite, De France, Paris.2008.