

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

(النيابة الإدارية ومدى ضرورتها في التشريع الفلسطيني) " دراسة تحليلية مقارنة "

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه
حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو
بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

DECLARATION

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the
researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any
other degree or qualification

Student's name: اسم الطالب: مصطفى رياض محمد عبد الجواد

Signature: التوقيع:

Date: التاريخ:



الجامعة الإسلامية - غزة
عمادة الدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
قسم القانون العام

النيابة الإدارية ومدى ضرورتها في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)

The Administrative prosecution
and the extent of necessity in the Palestinian law
(A comparative , Analytical study)

إعداد الباحث
مصطفى رياض محمد عبد الجواد

إشراف الدكتور
باسم صبحي بشناق

1435 هـ / 2014 م

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية
الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية - غزة.



نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ مصطفى رياض محمد عبد الجواد لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام وموضوعها:

النياحة الإدارية ومدى ضرورتها في التشريع الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الأربعاء 05 ربيع الآخر 1435هـ، الموافق 2014/02/05م الساعة الواحدة ظهراً بمبنى القدس، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

- د. باسم صبحي بشناق
د. أيمن نصر عبد العال محمود
د. مازن إبراهيم نور الدين
مشرفاً ورئيساً
مناقشاً داخلياً
مناقشاً خارجياً

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/قسم القانون العام. واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق ،،،

مساعد نائب الرئيس للبحث العلمي وللدراسات العليا

أ.د. فؤاد علي العاجز

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا

الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴾

(المجادلة 11)

المخلص

تناولت هذه الرسالة بشكل أساسي (النيابة الإدارية ومدى ضرورتها في التشريع الفلسطيني، دراسة تحليلية مقارنة)، ابتداءً الباحث في التمهيد بالحديث عن مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في التشريع الفلسطيني والمصري، وماهية السلطة التأديبية وأساسها، والأنظمة التأديبية المختلفة، فالأخيرة تتمركز حول ثلاثة أنظمة هي النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي في التأديب، وفي الفصل الأول تناول الباحث النيابة الإدارية من حيث التعريف والخصائص والنشأة، وتطرق الباحث إلى السلطات التأديبية، والأساس القانوني للنظام التأديبي القضائي والنيابة الإدارية في التشريع المصري، ثم تناول الباحث الطبيعة القانونية للنيابة الإدارية ومدى استقلالها عن السلطات الثلاث في الدولة: التنفيذية والقضائية والتشريعية، وإلى تشكيل النيابة الإدارية وتحديد الإجراءات التي من خلالها يمكن رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية، وقد اتضح من خلال الدراسة أن النيابة الإدارية تعتبر جزءاً من أجزاء النظام التأديبي القضائي، فهي الأمانة على الدعوى التأديبية تتولى تحقيقها ورفعها ومتابعتها أمام المحاكم التأديبية المختصة ولها في ذلك كافة إجراءات الاتهام والتحقيق الممنوحة لها طبقاً للقانون، أما في الفصل الثاني تناول الباحث دور النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي الذي يمثل الضمانة الأكيدة للمتهم قبل توقيع العقوبة التأديبية بحقه، ثم تحدث عن الجهات التي يحق لها إحالة الشكاوى عن المخالفات التأديبية إلى النيابة الإدارية لإجراء التحقيق فيها، والضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام المخالف تأديبياً في التشريع المصري، فلا يجوز للنيابة الإدارية أن تباشر التحقيق التأديبي في مخالفة تأديبية ما دون أن تتلقى الشكاوى عن المخالفة من الجهات المختصة بذلك، ثم بيّن الباحث اختصاصات النيابة الإدارية في التشريع المصري لاسيما الاختصاص الولائي والاختصاص المحلي منها، أما في الفصل الثالث تطرق الباحث إلى الغاية من إنشاء النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني والدوافع من إنشائها، ومن خلال الدراسة استنتج الباحث أن النيابة الإدارية تقوم بمباشرة اختصاصاتها في التحقيق التأديبي وإقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها طبقاً للقانون، فلا تنوب بذلك عن الجهة الإدارية الرئاسية في مباشرة التحقيق، بحيث تعتبر النيابة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية المختصة، ويُعد عضو النيابة الإدارية جزءاً أصيلاً من الأجزاء المكونة للمحكمة التأديبية بحيث يترتب البطلان في انعقادها إذا تغيب من يتولى الادعاء أمامها، واستنتج الباحث من

خلال استقراء النصوص التشريعية الفلسطينية سارية المفعول التي تحكم وتنظم أحكام الموظفين العموميين من حيث مساءلتهم ومعاقبتهم تأديبياً، أن المشرع الفلسطيني قد تبنى النظام الرئاسي في التأديب، بحيث جمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة العقاب بين يدي السلطة الرئاسية، وكذلك وزع وشتت سلطة التحقيق والتأديب بين أكثر من جهة إدارية في الدولة، فأعطى للسلطة الرئاسية متمثلةً برئيس الدائرة الحكومية أو الوزير المختص صلاحية مباشرة الاتهام والتحقيق وصاحبة إنزال بعض العقوبات التأديبية البسيطة المنصوص عليها قانوناً، أما العقوبات التأديبية الجسيمة فقد أسند توقيعها للسلطات المختصة -رئيس ديوان الموظفين العام- بعد أخذ مشورة ورأي لجنة مكونة من قبله، وأعطى مجلس الوزراء سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا، هذا كله دفع الباحث إلى أن يوصي المشرع الفلسطيني بضرورة أن يتبنى النظام القضائي في التأديب؛ لما يتميز به هذا النظام من توفير الضمانات الكافية التي يمنحها للموظفين العموميين المخالفين تأديبياً، والتي من أهمها أن يصدر التحقيق الإداري عن هيئة محايدة مستقلة - النيابة الإدارية- تتوفر فيها الحيادة والشفافية عند إجراء التحقيق التأديبي، وذلك للبعد عن الهيمنة الرئاسية على السلطة التأديبية، بحيث تكون النيابة الإدارية صاحبة الاختصاص الوحيد بالتحقيق مع الموظفين العموميين والعاملين في الدولة وغيرهم من العاملين في الهيئات والمؤسسات والنقابات التي ينص قانونهم على إعطاء النيابة الإدارية صلاحية التحقيق معهم، وذلك للعمل على توحيد جميع جهات التحقيق الإداري في يد هيئة واحدة وهي النيابة الإدارية.

Summary

This study mainly is about the administrative prosecution and the extent of its necessity in the Palestinian legislation – a comparative analytical study. The researcher began in the introduction with a talk about the concept of public service and public employee in the Palestinian and Egyptian legislations and what the disciplinary authority is, its basis and the various disciplinary regulations. The latter (disciplinary regulations) are centered on three systems - the presidential system, the quasi- judicial system and the judicial system in the discipline.

In the first chapter, the researcher talked about the administrative prosecution in terms of its definition, characteristics and evolution and touched on the disciplinary powers, the legal basis for the of judicial disciplinary system and the administrative prosecution in the Egyptian legislation. The researcher covered the legal nature of the administrative prosecution and the extent of its independence from the three authorities of the state: the executive, the judicial and the legislative and to the formation of the administrative prosecution and the determination of the procedures by which they can reject and sue members of the administrative prosecution. It has been shown through the study that the administrative prosecution is considered a part of the judicial disciplinary system as it is the trustee on the disciplinary case and takes charge on its filing, submission and follow-up before the relevant disciplinary courts. The administrative prosecution has all the accusation and investigations procedures that are granted according to the law.

In the second chapter, the researcher talked about the role of the administrative prosecution in the disciplinary investigation, which is the assured guarantee of the accused before endorsing the disciplinary sanction against him. The researcher next talked about the bodies entitled to refer complaints for disciplinary offenses to the administrative prosecution in order to conduct investigation and the disciplinary guarantees that are granted to the disciplinary offending general employee in the Egyptian legislation. It is not permissible for the administrative prosecution to initiate disciplinary inquiry in a disciplinary offense without being given a complaint about the violation from the relevant authorities. The researcher showed specialties of the administrative prosecution in the Egyptian legislation, in particular, the loyalty expertise and the domestic expertise.

In the third chapter, the researcher talked about the objective of establishing the administrative prosecution in the Palestinian legislation and the motives of its foundation. From the study, the researcher concluded that the administrative prosecution proceeds forward with its expertise in the disciplinary investigation,

lodging the disciplinary case and conducting it according to the law. It therefore does not replace the presidential administrative authorities in initiating the investigation; so that the administrative prosecution is considered the genuine specialty jurisdiction in initiating disciplinary action before the respective disciplinary courts. A member of the administrative prosecution is an integral part of the constituent parts of the disciplinary court. Therefore its formation deems invalid if the one who takes charge of the prosecution before it is absent. The researcher concluded by extrapolation of the Palestinian legislative texts in force which govern and regulate the provisions of the public staff in terms of accountability and disciplinary punishment, that the Palestinian legislator has adopted the presidential system in the discipline, thus combined between the charge and the investigation power with the punishment power in the hands of presidential authority. He also distributed and dispersed the power to investigate and discipline among more than one administrative body in the state; he gave to the presidential authority represented by the president of the governmental department or the relevant minister the power to start the accusation and investigation and making some simple disciplinary sanction charges as legally prescribed. Endorsing the big disciplinary sanctions is referred to the relevant authorities - the president of the General Personnel Council - after taking advice and the opinion of a panel of formed by him. The Palestinian legislator gave the Council of Ministers the power to investigate and discipline with senior level staff.

All of that motivated the researcher to recommend to the Palestinian legislator that it is necessary to adopt the judicial system in the discipline for what distinguishes this system as providing sufficient guarantees and grants them to disciplinary offenders public officials most important of which is to issue the administrative investigation form an independent body – the administrative prosecution – that has impartiality and transparency when conducting a disciplinary investigation in order to keep away from presidential dominance on the disciplinary authority. Hence, the administrative prosecution becomes the only jurisdiction expertise in investigating public officials and state workers and others working in organizations, institutions and trade unions, whose by-laws grant the administrative prosecution the power to investigate them. This is to unify all the bodies of the administrative investigation in the hand of one body which is the administrative.

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع

إلى ... الذين أناروا لنا الطريق بدمائهم الطاهرة إلى شهداء فلسطين

إلى ... من تحت قدميها تكمن الجنة إلي أمي الحنون

إلى ... من جعل مشواري العلمي مكنأً، إلي والدي قدوتي

إلى ... زوجتي الغالية ... وابنتي الحبيبة (دانا)

إلى ... أختي العزيزة وإخوتي الأعرء

إلى ... الذين قاسموني عناء الدراسة ... وكانوا لي خير رفيق

إلى ... كل من علموني حرفاً وأفاضوا عليّ من علمهم الكثير.

إليهم جميعاً أهدي ثمرة هذا الجهد والبحث

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله العلي القدير على ما وفقني عليه وما مدني به من صبر وعزيمة على إنجاز هذا البحث، وإنني لأنتهز هذه المناسبة لأتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل الدكتور: باسم صبحي بشناق، لما بذله من جهد كبير خلال الإشراف على رسالتي، فلم يبخل عليّ يوماً بعلمه أو بوقته، وكان له عظيم الأثر في توجيهي وإرشادي حتي إنجاز هذا البحث، وفي الحقيقة فإنني مهما رددت من كلمات الشكر والتقدير والعرفان لا أستطيع أن أفي أستاذي الكريم حقه، ولا يسعني سوى الدعاء له في ظهر الغيب بأن يوفقه الله ويعينه على المسئوليات التي أوكلت إليه وأن يجعله سنداً وذخراً لطالبي العلم.

والشكر موصول إلى عضوي لجنة المناقشة الدكتور. أيمن نصر عبد العال، والدكتور. مازن إبراهيم نور الدين، بتفضلهما بقبول مناقشة رسالة الماجستير، ولما أبدياه من ملاحظات وإرشادات أفادت الباحث وأثرت الرسالة.

ولا أنسى أن أستغل هذه الفرصة لأعلن عن عظيم شكري وتقديري إلى أساتذتي في كلية الشريعة والقانون جميعهم على حدٍ سواء، لما بذلوه من جهد كبير خلال مرحلة الدراسة فلم يبخلوا علينا يوماً بعلمهم أو وقتهم .

وأتقدم بالشكر والامتنان إلى العاملين بمكتبة الجامعة الإسلامية لمساعدتهم لنا وتسهيلهم عملية الاستعارة للكتب والمراجع .

كما وأتقدم بالشكر والعرفان للأصدقاء الأعزاء الذين كانوا نعم الرفيق، وكان لهم فضل التشجيع والمشاركة الإيجابية خلال مرحلة الدراسة .

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع	التقسيم
ب	أية قرآنية	
ج	الإهداء	
د	شكر وتقدير	
هـ	الملخص	
ز	ملخص إنجليزي	
ي	فهرس الموضوعات	
ف	المقدمة	
ق	أهمية البحث، سبب اختيار الموضوع، أهداف البحث	
ر	مشكلة البحث، أسئلة البحث	
ش	فرضيات البحث، الدراسات السابقة	
ث	منهجية البحث، هيكلية البحث	
1	مطلب تمهيدي	
1	مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام.	الفرع الأول
1	مفهوم الوظيفة العامة.	أولاً
3	ماهية الموظف العام.	ثانياً
7	ماهية السلطة التأديبية وأساسها.	الفرع الثاني
8	تعريف السلطة التأديبية.	أولاً
8	أساس السلطة التأديبية.	ثانياً
10	الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية.	الفرع الثالث
11	النظام الرئاسي في التأديب.	أولاً
12	النظام شبه القضائي في التأديب.	ثانياً
13	النظام القضائي في التأديب.	ثالثاً
15	ماهية النيابة الإدارية وتشكيلها.	الفصل الأول
16	مفهوم النيابة الإدارية والسلطات التأديبية في التشريع المصري.	المبحث الأول
17	تعريف النيابة الإدارية وخصائصها.	المطلب الأول

17	التعريف الفقهي والتشريعي للنيابة الإدارية.	الفرع الأول
17	التعريف الفقهي للنيابة الإدارية.	أولاً
17	التعريف التشريعي للنيابة الإدارية.	ثانياً
18	خصائص النيابة الإدارية.	الفرع الثاني
18	النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة.	أولاً
20	النيابة الإدارية أمينة على الدعوى التأديبية.	ثانياً
21	النظام التأديبي والسلطات التأديبية في التشريع المصري.	المطلب الثاني
22	السلطات التأديبية في التشريع المصري.	الفرع الأول
23	السلطات التأديبية في القانون رقم 47/ 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة.	أولاً
24	السلطات التأديبية في القانون رقم 48/ 1978 الخاص بالعاملين بالقطاع العام.	ثانياً
26	نشأة النظام التأديبي والأساس القانوني للنيابة الإدارية في التشريع المصري.	الفرع الثاني
26	نشأة النظام التأديبي القضائي في التشريع المصري.	أولاً
29	الأساس القانوني للنيابة الإدارية في التشريع المصري.	ثانياً
32	طبيعة النيابة الإدارية ومدى استقلالها عن السلطات الثلاث في الدولة.	المبحث الثاني
33	طبيعة النيابة الإدارية في التشريع المصري، وعلاقتها بالسلطات الثلاث بالدولة.	المطلب الأول
33	طبيعة النيابة الإدارية في التشريع المصري.	الفرع الأول
35	علاقة النيابة الإدارية بالسلطات الثلاث في مصر.	الفرع الثاني
38	الفرق بين النيابة الإدارية والنيابة العامة.	المطلب الثالث
38	تعريف النيابة العامة والإدارية.	الفرع الأول
38	تعريف النيابة العامة والنيابة الإدارية في الفقه والتشريع والقضاء.	أولاً
40	طبيعة العقاب الجنائي والعقاب التأديبي.	ثانياً
42	العلاقة بين التحقيق الجنائي والتحقيق التأديبي.	الفرع الثاني
43	ماهية التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي.	أولاً
44	أوجه الاتفاق والاختلاف بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي.	ثانياً
47	تشكيل النيابة الإدارية في التشريع المصري.	المبحث الثالث
48	الهيكل التنظيمي للنيابة الإدارية في التشريع المصري. (تشكيل النيابة الإدارية)	المطلب الأول
48	رئيس هيئة النيابة الإدارية والمجلس الأعلى للنيابة الإدارية.	الفرع الأول
48	رئيس هيئة النيابة الإدارية.	أولاً

50	المجلس الأعلى للنيابة الإدارية.	ثانياً
50	المكاتب والإدارات والنيابات.	الفرع الثاني
50	المكتب الفني لرئيس هيئة النيابة الإدارية وإدارة النيابات.	أولاً
51	إدارة الدعاوى التأديبية والمكاتب الفنية والنيابات.	ثانياً
52	حالات رد ومخاصمة وتأديب أعضاء النيابة الإدارية.	المطلب الثاني
52	الواجبات والمحظورات الواقعة على أعضاء النيابة الإدارية.	الفرع الأول
53	واجبات أعضاء النيابة الإدارية.	أولاً
54	المحظورات الواقعة على أعضاء النيابة الإدارية.	ثانياً
55	رد ومخاصمة وتأديب أعضاء النيابة الإدارية.	الفرع الثاني
55	رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية.	أولاً
58	تأديب أعضاء النيابة الإدارية.	ثانياً
61	اختصاصات النيابة الإدارية في التشريع المصري.	الفصل الثاني
62	اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.	المبحث الأول
63	ماهية التحقيق التأديبي واختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.	المطلب الأول
63	ماهية التحقيق التأديبي وعناصره.	الفرع الأول
64	التعريف الفقهي للتحقيق التأديبي.	أولاً
65	عناصر التحقيق التأديبي.	ثانياً
65	اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.	الفرع الثاني
66	اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي في قانون العاملين المدنيين في الدولة ونظام العاملين في القطاع العام.	أولاً
68	اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي في قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 1958/117، المعدل بالقانون رقم 1989/12.	ثانياً
69	الجهات التي لها حق إحالة الشكاوى التأديبية للنيابة الإدارية للتحقيق فيها.	المطلب الثاني
69	دور الجهات الرقابية والإدارية والأفراد في إحالة الشكاوى إلى النيابة الإدارية.	الفرع الأول
69	الجهات الرقابية ودورها في إحالة الشكاوى التأديبية إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها.	أولاً
73	الجهات الإدارية ودورها في إحالة الشكاوى التأديبية إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها.	ثانياً
75	مباشرة التحقيق بناءً على شكوى من أحد الأفراد أو الهيئات.	ثالثاً
76	التصرف في التحقيق التأديبي وطبيعته، والضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام	الفرع الثاني

	أثناء مرحلة التحقيق في التشريع المصري.	
76	الجهات التي لها حق التصرف في التحقيق التأديبي.	أولاً
78	طبيعة قرار التصرف في التحقيق.	ثانياً
79	الضمانات الأساسية الممنوحة للموظف أثناء فترة التحقيق في التشريع المصري.	ثالثاً
84	الاختصاص الولائي والمحلي للنيابة الإدارية ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية.	المبحث الثاني
85	الاختصاص الولائي والوجوبي والمحلي للنيابة الإدارية في التشريع المصري.	المطلب الأول
85	الاختصاص الولائي والوجوبي للنيابة الإدارية.	الفرع الأول
85	الاختصاص الولائي العام للنيابة الإدارية.	أولاً
88	الاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية.	ثانياً
91	الاختصاص المحلي للنيابة الإدارية والفئات الخارجة عن اختصاصها في التحقيق.	الفرع الثاني
91	الاختصاص المحلي للنيابة الإدارية في التشريع المصري.	أولاً
93	الفئات الوظيفية التي تخرج عن ولاية النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي.	ثانياً
93	اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الدعوى التأديبية والطعون في الأحكام التأديبية.	المطلب الثاني
94	مباشرة الدعوى التأديبية في التشريع المصري.	الفرع الأول
94	تعريف الدعوى التأديبية والفرق بين تحريك الدعوى وإقامتها ومباشرتها.	أولاً
95	اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الدعوى التأديبية في التشريع المصري.	ثانياً
98	مباشرة الطعون في الأحكام التأديبية في التشريع المصري.	الفرع الثاني
98	الجهات التي لها حق مباشرة الطعن على الأحكام التأديبية في التشريع المصري.	أولاً
100	اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الطعون في الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع المصري.	ثانياً
106	مدى ضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين.	الفصل الثالث
107	سلطات التحقيق والتأديب مع الموظف العام في التشريع الفلسطيني.	المبحث الأول
108	الجهات الرئاسية الإدارية ذات السلطة التأديبية.	المطلب الأول
108	سلطة رئيس الدولة ومجلس الوزراء في التحقيق والتأديب.	الفرع الأول
108	رئيس الدولة وسلطته في التحقيق والتأديب.	أولاً
110	مجلس الوزراء وسلطته في التحقيق والتأديب.	ثانياً
113	سلطة رئيس الوزراء والوزراء والرئيس الإداري في التحقيق والتأديب.	الفرع الثاني

113	سلطة رئيس الوزراء في التحقيق والتأديب.	أولاً
113	سلطة الوزراء في التحقيق والتأديب.	ثانياً
116	سلطة الرئيس الإداري في التحقيق والتأديب.	ثالثاً
118	دور ديوان الموظفين العام في التحقيق والتأديب مع الموظفين العموميين والضمانات التأديبية الممنوحة لهم أثناء مرحلة التحقيق.	المطلب الثاني
118	نشأة وتشكيل ديوان الموظفين العام ودوره في التحقيق مع الموظفين العموميين المخالفين تأديبياً.	الفرع الأول
118	نشأة وتشكيل ديوان الموظفين العام في فلسطين.	أولاً
121	سلطة ديوان الموظفين العام في التحقيق مع الموظفين المخالفين تأديبياً.	ثانياً
123	الضمانات التأديبية الممنوحة للموظفين العموميين أثناء مرحلة التحقيق في التشريع الفلسطيني.	الفرع الثاني
123	مبدأ ضرورة التحقيق وإحاطة المتهم علماً بالتهمة المنسوبة إليه.	أولاً
124	ضمان حق المتهم في الدفاع عن نفسه والاستعانة بمحام.	ثانياً
126	التظلم من القرار الإداري، والطعن عليه.	ثالثاً
130	دوافع إنشاء نيابة إدارية في فلسطين.	المبحث الثاني
131	توحيد جهات التحقيق الإدارية المختلفة في يد هيئة النيابة الإدارية.	المطلب الأول
131	الجهات الإدارية المختلفة التي لها سلطة التحقيق والتأديب الإداري في فلسطين.	الفرع الأول
133	تطبيق إنشاء هيئة النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني.	الفرع الثاني
134	ضمان العمل بمبدأ الحيادة عند تولي التحقيق التأديبي في التشريع الفلسطيني.	المطلب الثاني
134	ماهية الحياد في التحقيق التأديبي، ومدى توافره في الأنظمة التأديبية المختلفة.	الفرع الأول
137	تطبيق مبدأ الحيادة في التشريع الفلسطيني.	الفرع الثاني
139	الخاتمة	
139	النتائج	أولاً
143	التوصيات	ثانياً
145	قائمة المراجع والمصادر	

المقدمة :

تتعدد وظائف الدولة في وقتنا الحاضر، فهي تمارس وظائفها بواسطة مجموعة من الأفراد تعينهم لهذه الغاية ويطلق عليهم اسم الموظفين العموميين، والموظف العام هو المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية، والقاعدة العامة أن الحكومة مسؤولة عن إدارة الشؤون العامة ورعاية مصالح الدولة ومصالح الأفراد في حدود القانون وذلك عن طريق مؤاخذة وتأديب المخالفين من الموظفين العموميين وأخذ المقصر بجرمه تأكيداً لاحترام القانون، فالدولة بحاجة ضرورية إلى المحافظة على النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام وإطراد من خلال الأفراد المكلفين بإدارة هذه المرافق، فتعهد إليهم بإدارة هذه الشؤون ورعاية تلك المصالح من خلال تزويدهم بقدر من السلطة ومنحهم بعض الاختصاصات، فإذا لم تراع الدولة اختيار عمالها وموظفيها وتضع كل موظف فيما يصلح له وتحكم أعمالهم وتصرفاتهم وسلطاتهم بقواعد قانونية ولوائح تنظيمية وتعليمات تحدد لهم أعباءهم وتكاليفهم؛ ستجد أن الفساد قد استشرى في الدولة، وتجد التداخل في الصلاحيات والاختصاصات والمحسوبية والوساطة والأهواء والرغبات قد سادت وسيطرت على أعمال الهيئات الإدارية في الدولة؛ مما يخل بالنظام العام وبسير المرافق العامة بانتظام وإطراد، فسيبيل الدولة إلى تجنب هذه النتائج إنما يكمن في تنظيم رقابة فعالة على أشخاص وأعمال الجهات الإدارية، رقابة تقوم على الإشراف والتوجيه والمتابعة والمساءلة ضماناً لاستكمال مقومات الإدارة وإصلاح أداة الحكم، والحفاظ على الصالح العام وتسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وفي سبيل تحقيق هذه الغاية الأساسية على المشرع أن يتبنى نظاماً تأديبياً قائماً على النزاهة والشفافية والاستقلال يتمتع بالحياد التام ويوفر للمتهمين تأديبياً كافة الحقوق والضمانات التأديبية التي تشعره بالاطمئنان إلى سلامة إجراءات وقرارات السلطة التأديبية، وذلك بالبعد عن تأثير كبار الموظفين في الوزارات والهيئات التي يتبعونها، والأنظمة التأديبية المتبعة تختلف من دولة إلى أخرى، فمن الدول من يتبنى النظام الرئاسي في التأديب ومنها من يتبنى النظام شبه القضائي في التأديب، ومنها من يتبنى النظام القضائي في التأديب ومن الدول من يتبنى النظام

المختلط في التأديب فيأخذ المشرع به بالنظام الرئاسي وشبه القضائي أو يأخذ بالنظام الرئاسي والنظام القضائي¹.

وأياً كان شكل ونظام السلطة التأديبية في الدولة فإن التشريعات غالباً ما تراعي حقوق الموظفين العموميين بالكثير من الحقوق والضمانات التي تحقق العدالة للمخالفين تأديبياً، والذي يهمننا في هذه الدراسة هو ضرورة تبني النظام التأديبي القضائي، لما يوفر من حقوق وضمانات تأديبية قبل التحقيق وأثناءه وبعده، بحيث تعتبر فيه النيابة الإدارية جهة محايدة ومستقلة تتولى إجراء التحقيق مع الموظفين المخالفين تأديبياً في حدود القانون.

وسيتناول الباحث النيابة الإدارية ومدى ضرورتها في التشريع الفلسطيني، وذلك من حيث التعرف على ماهية النيابة الإدارية ونشأتها والأساس القانوني والطبيعة القانونية لها، ثم سيتناول الباحث السلطات التأديبية في التشريع المصري، وتشكيل النيابة الإدارية ويتناول سلطة النيابة الإدارية في التحقيق، والضمانات التأديبية الممنوحة للمتهمين أثناء مرحلة التحقيق، واختصاصها الولائي والمحلي واختصاصها في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، والطعن على الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، وأخيراً سنتعرف على السلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني ومدى ضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين تكون جهة إتهام وتحقيق مستقلة ومحايدة فيما يحال إليها من مخالفات تأديبية، وذلك للوقوف على القصور والخلل الموجود في القانون الفلسطيني والعمل على معالجته وذلك من خلال الخروج بنتائج وتوصيات يوجهها للجهات الرسمية المختصة وصناع القرار في السلطة الوطنية الفلسطينية.

¹ تقسم أنظمة التأديب في العالم إلى ثلاثة أنظمة رئيسية وهي: أولاً- النظام الرئاسي والذي يعني أن الجهة الرئاسية وحدها لها الحق في تقدير الأخطاء التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف تأديبياً دون الإلزام بأخذ أي مساعدة أو توصية من جهة أو جماعة استشارية معينة، ثانياً- النظام التأديبي شبه القضائي وهو يعني أن ينشئ المشرع بجانب السلطة الإدارية هيئة مستقلة يتعين الأخذ برأيها قبل إصدار قرار الجزاء التأديبي، بحيث يكون قرارها إما ملزماً للإدارة أو غير ملزم لها وذلك وفقاً لما ينص عليه القانون، ثالثاً- النظام التأديبي القضائي ويتم بموجبه إسناد وظيفتي التكيف القانوني للمخالفات التأديبية وتوقيع مختلف أنواع ودرجات العقوبات المقابلة لها إلى جهة قضائية تتمتع بالاستقلال الكامل عن الجهة المختصة بتحريك الإجراءات التأديبية إعمالاً لمبدأ الفصل التام بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، للمزيد أنظر، ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م، ص55، وكذلك عند، عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، لا يوجد دار أو سنة للنشر، ص91، وعند خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2009م، ص91-162.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في أن القواعد التي نشأت عليها الوظيفة العمومية غير متناسقة، فقد ورث مجموعة من التشريعات القانونية الإدارية المتداخلة فيما بينها أو المتناقضة في أحياناً أخرى، مما انعكس على الأداء الوظيفي للجهاز الإداري بشكل عام، بحيث تتعدد الجهات التي تحقق وتساءل الموظفين العموميين في القوانين والأنظمة الفلسطينية المعمول بها بين أكثر من جهة إدارية في الدولة؛ الأمر الذي ينتج عنه تضييع الكثير من الحقوق والضمانات الوظيفية للمتهمين تأديبياً، كما تكمن أهمية هذا البحث فيما تمثله واجبات الوظيفة العامة من أهمية كبيرة فهي ركيزة أساسية في الدولة ينبغي المحافظة عليها من العابثين والمخالفين.

سبب اختيار الموضوع:

1. تحقيق المساواة عند إجراء التحقيق والمساءلة التأديبية بين صغار الموظفين العموميين والموظفين من الفئات العليا في الدولة، خاصة عند تشكيل لجان التحقيق مع الموظفين المخالفين تأديبياً.
2. العمل على الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم في التشريع الفلسطيني، خاصة عند بدء التحقيق مع الموظفين العموميين بحيث أن الجهة الإدارية تجمع بين سلطة الاتهام والحكم، فهي تحقق مع المخالفين تأديبياً وتصدر العقوبات بحقهم.
3. عدم بحث أو دراسة الموضوع من قبل الباحثين القانونيين الآخرين في فلسطين.

أهداف البحث :

1. إيجاد وإنشاء هيئة قضائية في الجسم القضائي الفلسطيني تسمى بالنيابة الإدارية تختص بالتحقيق مع الموظفين العموميين، لما يمثله ذلك من ضمان لكافة الحقوق الوظيفية وتحقيق المصلحة العامة.
2. توحيد جميع الجهات الإدارية التي تتولى سلطة التحقيق مع الموظفين العموميين في فلسطين في يد هيئة قضائية واحدة محايدة ومستقلة تسمى بالنيابة الإدارية.
3. استجلاء الغموض والتداخل الحاصل في موضوع التحقيق التأديبي الذي يخضع له الموظفون العموميون في فلسطين، خاصة بعدما منحت القوانين المختلفة جهات إدارية متعددة صلاحية التحقيق مع الموظفين العموميين.

4. تبحث هذه الدراسة في مدى سلامة وكفاية القوانين والأنظمة الفلسطينية التي تهتم بمساءلة وتأديب الموظفين العموميين في الدولة، فإذا تبين بنتيجة الدراسة فشل أو قصور أي من القوانين محل الدراسة وجب معالجة ذلك، وإذا تبين كفاية القوانين وثبت الخلل في العنصر البشري توجب العناية بهم والعمل على رفع كفاءتهم .

5. فتح الباب واسعاً لمزيد من الدراسات والأبحاث حول النيابة الإدارية بهدف الإصلاح والتطوير الإداريين.

6. العمل على رفع الكفاءة الإدارية عند السلطات التأديبية خاصة في مجال التحقيق والمساءلة التأديبية.

مشكلة البحث:

تتلخص مشكلة البحث في أن القوانين والأنظمة المعمول بها في فلسطين قد منحت سلطة التحقيق الإداري مع الموظفين المخالفين تأديبياً إلى أكثر من جهة إدارية في الدولة وأسندت سلطة التحقيق والتأديب للسلطة الرئاسية، الأمر الذي يترتب عليه الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقوبة في يد جهة واحدة، مما قد يترتب عليه دخول الأهواء والرغبات أو المحاباة أو العسف والظلم عند مساءلة الموظفين إدارياً، أو عند صدور عقوبة تأديبية في حقهم؛ مما يؤدي إلى ضياع الكثير من الضمانات والحقوق الوظيفية الخاصة بالموظفين العموميين، وتؤدي إلى الإخلال بالنظام العام والصالح العام وبالمرافق العامة.

أسئلة البحث:

1. من هي الجهات الإدارية المختصة بالتحقيق وتأديب الموظفين العموميين في النظام القانوني الفلسطيني؟

2. هل يعد إسناد التحقيق التأديبي إلى جهة قضائية أفضل من إسنادها إلى السلطة الرئاسية في واقعنا الفلسطيني، أم يعد المزج بين السلطة الرئاسية والسلطة القضائية عند التحقيق والتأديب الواقع على الموظفين العموميين أفضل؟

3. ما مدى ضرورة وجود النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني؟

4. ما الأثر المترتب على إنشاء النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني؟

5. هل سيعمل قانون النيابة الإدارية عند وضعه على حل المشكلات الموجودة في القانون الفلسطيني، وعلى مكافحة الفساد الإداري والمالي، ويعمل على تجسيد العدالة الإدارية وحماية حقوق المتهمين من الموظفين العموميين، ويعمل على الإصلاح الإداري ورفع الكفاءة الإدارية لجهات التحقيق الإداري في مجال التحقيق؟

فرضيات البحث:

1. إنشاء النيابة الإدارية ضرورة مهمة في التشريع الفلسطيني.
2. الواقع الفلسطيني بحاجة ماسة لهيئة قضائية مستقلة متمثلة بالنيابة الإدارية تعنى بالالتزام والتحقيق في المخالفات الإدارية لما تتميز به النيابة الإدارية بالكثير من المميزات والضمانات التي تكفل حقوق الموظفين العموميين عند التحقيق معهم تأديبياً.
3. التشريع المنظم لمسألة مساءلة وتأديب الموظفين العموميين في فلسطين بحاجة إلى تعديلات جوهرية لتفادي القصور والخلل والغموض الموجود فيه، وهذا القصور متمثل في تشتيت وتوزيع جهات التحقيق والتأديب الإداري بين أكثر من جهة إدارية في الدولة، وكذلك الجمع بين سلطة التحقيق والتأديب الإداري في يد السلطة الرئاسية.

الدراسات السابقة:

لم تُكتب الدراسات في فلسطين بشكل مباشر عن النيابة الإدارية إنما تتعدد الدراسات التي تناولت السلطات التأديبية للموظفين العموميين، ومن ضمن هذه الدراسات الآتي:

الدراسة الأولى: (سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة) رسالة ماجستير منشورة في مجلة جامعة النجاح في نابلس لعام 2011م للباحثة عبير توفيق أبو كشك، بحيث تناولت هذه الدراسة السلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني والتشريع المصري وطرق رقابة القضاء عليها، وخلصت الباحثة إلى ضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين تتولى وحدها القضايا الإدارية وتمثل الدولة ومؤسساتها العامة، ويكون دورها في التحقيق في المخالفات التأديبية؛ حتى لا تجد السلطة الرئاسية الإدارية أي فرصة لمحاباة أو ظلم الموظفين بناءً على أسباب وعلاقات شخصية، وضرورة أن تكون درجات التقاضي في الأحكام التأديبية على درجتين.

الدراسة الثانية: (المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1996م جاري التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م مجتمد التطبيق) بحث

منشور في مجلة الجامعة الإسلامية في المجلد الثالث عشر العدد الأول لعام 2005م للباحث الدكتور محمد أبو عمارة، حيث تناولت تلك الدراسة الجريمة التأديبية ومفهومها وأركانها وصورها والعقوبات التأديبية والسلطات التأديبية والضمانات التي يجب توافرها للموظفين العموميين عند مثولهم أمام مجالس التأديب في ظل القوانين سارية المفعول في فلسطين، وخلصت الدراسة إلى ضرورة استحداث نيابة إدارية ومحاكم إدارية تأديبية في فلسطين، ومعالجة القصور والخلل الموجود في نصوص قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م.

الدراسة الثالثة: (ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة) رسالة ماجستير منشورة في مجلة جامعة النجاح في نابلس لعام 2007م للباحث أمجد جهاد عياش، حيث عالجت تلك الدراسة ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، فتناولت الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي والضمانات اللاحقة لإصدار القرار التأديبي، وكذلك تناولت الطعن القضائي على القرار التأديبي في التشريعات المقارنة، وخلصت الدراسة إلى ضرورة العمل على المزج بين النظام القضائي لما يتميز به توفير الكثير من الضمانات التأديبية قبل وبعد الحكم التأديبي، والنظام الرئاسي في التأديب مع تلافي ما يعانيه النظامان من عيوب.

وهناك الكثير من المؤلفات الفقهية التي اهتمت بموضوع تأديب الموظف العام، ومنها على سبيل المثال (ضمانات العاملين في التعيين والترقية والتأديب) رسالة دكتوراة قدمت إلى جامعة القاهرة عام 1936م لدكتور إسماعيل زكي، و(المسؤولية التأديبية للموظف العام) رسالة دكتوراة قدمت إلى جامعة القاهرة عام 1976م للدكتور محمد جودت الملط، وغيرها من الدراسات.

مع أن موضوع (تأديب الموظف العام) من الموضوعات التي طرقت ولا زالت موضوعاً خصباً للبحث والدراسة، إلا أن هذا البحث (النيابة الإدارية ومدى ضرورتها في التشريع الفلسطيني) يسلط الضوء بشكل أساسي على إنشاء هيئة قضائية مستقلة في النظام القانوني الفلسطيني ملحقه بالهيكل القضائي في الدولة تسمى بالنيابة الإدارية، وذلك للعمل على توحيد جميع الجهات التي تتولى سلطة الاتهام والتحقيق مع الموظفين العموميين في الدولة، وللخروج من سيطرة السلطة الرئاسية على الموظفين العموميين لما يعترى هذا النظام (الرئاسي) من قصور وكثرة عيوب خاصة عند دخول الأهواء والرغبات والمحاباة والجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة العقاب الأمر الذي يجعل الموظف العام مرتبطاً برئيسه ارتباطاً تاماً خوفاً من مساعته وسلطته.

منهجية البحث:

اعتمد الباحث كل من المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، عبر دراسة وتحليل النصوص القانونية في كل من التشريع المصري الذي تبنى النظام الرئاسي والقضائي عند مساءلة وتأديب الموظفين العموميين والتشريع الفلسطيني الذي تبنى النظام الرئاسي في التأديب، وذلك لغرض الاستفادة منها في تحديد مدى ضرورة وجود هيئة النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني بحيث تكون جهة مستقلة ومحيدة تهتم بالاتهام والتحقيق مع الموظفين المخالفين تأديبياً على حد سواء.

هيكلية البحث:

مقدمة:

تمهيد:

الفصل الأول: ماهية النيابة الإدارية وتشكيلها.

المبحث الأول: مفهوم النيابة الإدارية والسلطات التأديبية في التشريع المصري.

المبحث الثاني: طبيعة النيابة الإدارية ومدى استقلالها عن السلطات الثلاث في مصر.

المبحث الثالث: تشكيل النيابة الإدارية في التشريع المصري.

الفصل الثاني: اختصاصات النيابة الإدارية في التشريع المصري.

المبحث الأول: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.

المبحث الثاني: الاختصاص الولائي والمحلي للنيابة الإدارية ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية.

الفصل الثالث: مدى ضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين.

المبحث الأول: سلطات التحقيق والتأديب مع الموظف العام في التشريع الفلسطيني.

المبحث الثاني: دوافع إنشاء نيابة إدارية في فلسطين.

مطلب تمهيدي

قبل التطرق إلى ماهية النيابة الإدارية وتشكيلها وخصائصها، سيتناول الباحث في المطلب التمهيدي كل من مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في التشريع الفلسطيني والمصري، وماهية السلطة التأديبية وأساسها، والأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية، وذلك على النحو الآتي.

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام.

تقوم السلطة الإدارية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتشغيل مرافقها العامة، من خلال عدد كبير من العاملين لديها، اصطلح على تسميتهم بالموظفين العموميين، وهؤلاء الموظفين العموميين - وفي أغلب دول العالم - لهم نظام خاص بهم يتناول سائر أوضاعهم، من حيث تحديد الكيفية التي يشغلون بها وظائفهم وبيان حقوقهم وواجباتهم، والنظام التأديبي الخاص بهم، ومسببات انتهاء علاقتهم بالوظائف التي يتقلدونها وغير ذلك من الأمور المتعلقة بشؤون وظائفهم بقصد تحقيق المصلحة العامة.

أولاً- مفهوم الوظيفة العامة.

تحتل الوظيفة العامة أهمية خاصة بين مفردات القانون الإداري، وذلك لجسامة المسؤوليات الملقاة على عاتق الإدارة العامة في ظل الدولة المعاصرة، حيث إن الإدارة العامة مسؤولة عن تحقيق الرفاهية والتنمية لمواطنيها بكافة مجالاتها، وأن تحقيق هذه المهمة يتطلب أن تكون الوظيفة العامة منظمة تنظيمياً متطوراً وصحيحاً وعلى درجة عالية من الفاعلية، ذلك أن غياب أنظمة إدارية وقانونية منظمة للجهاز الوظيفي يخلق أوضاعاً وظيفية تتسم بالفوضى، الأمر الذي يؤثر بالضرورة على قدرة السلطة العامة في تحقيق أهدافها وتنفيذ خططها²، وقد ارتبط مفهوم الوظيفة العامة بتطور الدولة الحديثة، ويختلف مفهوم الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر، وذلك نتيجة لاختلاف الظروف السياسية والتاريخية والاقتصادية والاجتماعية والعادات والتقاليد لكل دولة، مع ذلك يتجاذب العالم في وقتنا الحاضر نظامان أو مفهومين رئيسيان للوظيفة العامة، هما النظام أو المفهوم الأوروبي، والنظام أو المفهوم الأمريكي³.

² القيسي، اعد حمود، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر الاردن، 1998م، ص191-200

³ راجع، أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، رسالة ماجستير نوقشت

في جامعة الأزهر بغزة، 2012م، ص13

أ- الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأوروبي.

المقصود بالوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم هو تحقيق الصالح العام، وذلك لأنه يعتبر عمل الموظف عملاً دائماً وليس عارضاً، فلا ينتهي إلا بإحدى الطرق القانونية، وتخضع هذه الاستمرارية للقوانين والأنظمة التي تحدد المركز القانوني للموظف، وهو مركز لائحي أو تنظيمي بما يتضمن من حقوق والتزامات⁴.

فالوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأوروبي، هي عمل مستقر يخضع فيه الموظف لنظام قانوني خاص متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع الخاص، كما أن صفة الموظف تستقل عن الوظيفة، إذ أن مصيره لا يرتبط بوظيفة معينة، ويهدف هذا النظام إلى تحقيق خدمات المواطنين وإشباع رغباتهم وتحقيق المصلحة العامة، وعمل الموظف في هذا النظام هو دائم بحيث يشغل فيه الموظف عدة وظائف بالترقية ضمن مراتب السلم الإداري، ويسمى هذا النظام (نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة)⁵.

ب- الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأمريكي.

يسمى هذا النظام (بنظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة) فلا يوجد للوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم نظام خاص يختلف عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس للموظفين من الحقوق إلا ما يستمدونه من الدستور مباشرة وقوانين العمل، فالوظيفة عمل يشتغل به الموظف مدة معينة، ولا تتمتع بصفة الدوام والاستقرار، ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها، فلا ينقل من وظيفة إلى أخرى، ولا يُرقى إلى غيرها، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة، لهذا فإن الموظف في النظام الأمريكي أقل ثباتاً واستقراراً منه في النظام الأوروبي⁶.

وبالرغم من اختلاف تعريف الوظيفة العامة على مستوى الدول وداخل نطاق الدولة الواحدة إلا أن الفقه الإداري وضع عدة تعريفات للوظيفة العامة منها:

مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة، ويعني ذلك أنها قدر محدد ومخطط من الأعباء والمسؤوليات يقوم بها الفرد

⁴ الزعبي، خالد، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر، الطبعة الثالثة 1998، ص 179

⁵ الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، 1979، ص 309، وراجع، أبو سيدو، علا، مرجع سابق

ص 18

⁶ أبو سيدو، علا، مرجع سابق، ص 20

لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة.⁷

وتعرف الوظيفة العامة بأنها: الأشخاص الذين يقومون بالعمل في المرافق العامة، مع التركيز على النظام القانوني الذي يحكمهم، فمناطق الوظيفة العامة هم الأشخاص الذين يعملون في خدمة المرافق العامة والنظام القانوني الذي يحكمهم، فالوظيفة العامة هي النظام القانوني الذي يحكم الموظفين العموميين.⁸

وعرف المشرع الفلسطيني الوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005 في المادة رقم (1) من الباب الأول، الفصل الأول بأنها: مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات" فيتضح مما سبق أن المشرع الفلسطيني قد اتبع المفهوم الأوروبي عند تعريفه للوظيفة العامة.⁹

ثانياً - ماهية الموظف العام.

رغم أن اهتمام القانون الإداري ينصب بصفة أساسية على الأشخاص القانونية الاعتبارية، كالدولة والمرافق العامة والأشخاص الأخرى الإدارية، فإن هذه الأشخاص بحكم طبيعتها لا تستطيع أن تؤدي وظائفها إلا بواسطة أشخاص بشرية يعبرون عن إرادتها ويحققون أهدافها.¹⁰ ويعتبر الموظف العام رأس الدولة المفكر وساعدها الأيمن والعامل المنفذ لأعمال الدولة، ومما لا شك فيه أن تقدم أية دولة وازدهارها يتوقف على حد كبير على مدى نجاح نظام الموظفين فيها، وعلى الرغم من ذلك لم يرد تعريفاً مانعاً جامعاً أو مفهوماً موحداً للموظف العام، فقد اختلفت التعريفات الخاصة بالموظف العام، وقد تركز هذا الاختلاف حول الشروط الواجب توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام، وعليه سنورد تعريف الموظف العام في التشريع والفقهاء والقضاء على النحو التالي:

⁷ راجع، بدران، محمد محمد، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1990، ص103، وراجع، سيبية، سلمى، الوظيفة العامة والموظف العام، بحث منشور على موقع المنتدى العلمي (<http://www.a7ya.com>)

⁸ أبو سيدو، علا، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص21
⁹ من الجدير ذكره أن قانون الخدمة المدنية هو القانون الرئيس الذي يتناول أحكام الوظيفة العامة والموظف العام ويبين ما على الموظفين من واجبات وما لهم من حقوق، وكذلك يتناول أحكام تأديب الموظفين المخالفين وإنزال العقوبة التأديبية عليهم وغيرها من الأمور.

¹⁰ بيسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1991، ص193

أ- التعريف الفقهي للموظف العام.

اختلف الفقهاء حول مفهوم الموظف العام فقدموا عدة تعريفات تدور مجملها حول الشروط الأساسية التي يجب توافرها في الشخص ليكتسب صفة الموظف العام، فعرف العميد الطماوي الموظف العام بأنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام¹¹ .

وذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى تعريف الموظف العام بأنه: هو الذي يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر بصفة دائمة" أو هو " كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية بتسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري¹² .

ب- التعريف التشريعي والقضائي للموظف العام.

1- التعريف التشريعي للموظف العام.

لم يضع المشرع الفلسطيني تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام ينطبق على جميع الموظفين داخل الدولة الواحدة، فقد اختلف تعريف الموظف العام في القانون الإداري عنه في القانون الجنائي والدستوري، فنجد أن الشخص قد يعتبر موظفاً عاماً في قانون ما ولا يعتبر كذلك في قانون آخر وهذا الاختلاف يرجع إلى نظرة المشرع عند تعريف الموظف العام في القوانين المختلفة رغبةً منه في تحقيق الصالح العام وحماية المصلحة العامة¹³ .

وعرفت المادة الخامسة من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 وتعديلاته الموظف العام بأنه: يقصد بعبارة موظف في الخدمة العامة: كل شخص يشغل وظيفة من الوظائف المشار إليها فيما يلي أو يقوم بأعبائها بالوكالة أو بصورة أخرى، أي.

أ. كل وظيفة مدنية، بما في ذلك منصب المندوب السامي، أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بجلالة الملك أو بالمندوب السامي، أو بالمندوب السامي في المجلس التنفيذي، أو بأية لجنة أو هيئة عامة، أو

ب. كل وظيفة يعين أو يختار لها الشخص الذي يشغلها، بحكم القانون، أو

ج. كل وظيفة مدنية أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بأي شخص أو جماعة من الأشخاص يشغلون وظيفة من الوظائف المشار إليها في الفقرتين السابقتين من هذه المادة، أو

¹¹ الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي القاهرة، 1959، ص442

¹² راجع، شطناوي، على خاطر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر عمان، 2003، ص413

¹³ أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص25

د. كل حكم أو فيصل في أية إجراءات أو قضية أحييت للتحكيم بقرار من المحكمة أو بموافقتها أو بمقتضى أي تشريع من التشريعات. وتشمل هذه العبارة أيضاً:

1. أي عضو من أعضاء لجنة تحقيق عينت بمقتضى أي تشريع من التشريعات أو وفقاً لأحكامه.
2. الشخص المنوط به تنفيذ إجراءات أية محكمة من المحاكم.
3. جميع الأشخاص الذين ينتسبون للقوى العسكرية أو لقوات بوليس فلسطين.
4. جميع الأشخاص المستخدمين في أية دائرة من دوائر الحكومة.
5. كل رجل من رجال الدين أياً كانت الطائفة التي ينتمي إليها، عند قيامه بإشهار زواج مقبل أو بعقد زواج بحفظ سجل بالزواج والموليد والعماد والوفيات والدفن وإصدار شهادات بها، ولكن ليس بأية صفة أخرى.
6. الشخص المستخدم لدى سلطة بلدية.
7. مختار القرية.

يلاحظ أن المشرع في قانون العقوبات قد توسع في تعريف الموظف العام، فقد شمل كل مستخدم أو شخص مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح التي تستمد سلطاتها من الحكومة، رغبةً منه في إحاطة المال العام بقدر كبير من الحماية والضمان فهو يدخل الموظفين العموميين في الدولة ومن في حكمهم تحت طائلة المسؤولية والعقاب إذا عرضوا المال العام للسرقة والنهب والمصلحة العامة للخطر¹⁴.

أما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل رقم 4 لسنة 2005م قد عرف المشرع الموظف العام بأنه: الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية¹⁵، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها. أما المشرع المصري فقد عرف الموظف العام في المادة 119 مكرر من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 بأنه:

1. القائمون بأعمال السلطة العامة، والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
2. رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات التنظيمية والشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية.
3. أفراد القوات المسلحة.
4. وكل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين

¹⁴ راجع، بدران، محمد، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص45

¹⁵ عرف قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005 المعدل في المادة الأولى الدائرة الحكومية بأنها: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها.

وفي مجال القانون الإداري لم يضع المشرع المصري في قوانين التوظيف المتعاقبة تعريفاً عاماً للموظف العام وإنما اكتفت هذه القوانين بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامها ففي المادة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بالعمالين المدنيين بالدولة تنص على أنه: يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العمالين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بالقانون وتسري أحكامه على:

1. العمالين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.

2. العمالين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ولا تسري هذه الأحكام على العمالين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة. ويتبين من تعريف المشرع المصري للموظف العام أنه أضفى صفة الموظف العام على شاغلي الوظائف الدائمة، واستبعد من نطاق تطبيقه الموظفين الذين تنظم شئونهم قوانين ولوائح خاصة تصدر من الجهة التي يعملون لديها، كرجال القضاء وأساتذة الجامعات والعسكريين، وكذلك يتميز مفهوم الموظف العام في التعريف الإداري بذاتية خاصة تميزه عن باقي القوانين الأخرى من حيث الميل إلى التضييق من مفهوم الموظف العام¹⁶.

2- التعريف القضائي للموظف العام.

استقر القضاء المصري على تعريف الموظف العام فعرفته محكمة القضاء الإداري في معظم أحكامها بأنه: الموظف بصفه عامة هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام...¹⁷.

وعرّفت المحكمة الإدارية العليا الموظف العام بقولها: أن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه بالتالي أحكام الوظيفة العامة فيخضع لنظامها ويفيد من مزاياها إلا إذا كان معيناً بصفة مستقرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بالطريق المباشر¹⁸.

كذلك تصدى القضاء الإداري في فلسطين لتعريف الموظف العام فعرفته محكمة العدل العليا الفلسطينية بقولها: هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة¹⁹.

¹⁶ أبو سيدو، علا، مرجع سابق، ص26

¹⁷ حكم لمحكمة القضاء الإداري، صادر في 1953/3/8، منقول عن الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، ص443

¹⁸ حكم للمحكمة الإدارية العليا، صادر في 1957/4/6، السنة الثانية ص832، منقول عن الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص443

¹⁹ حكم لمحكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم193، صادر في 2006/1/28م، منقول عن، أبو سيدو، علا، مرجع سابق ص27

ويتضح مما سبق أنه يشترط لإطلاق وصف الموظف العام على شخص معين توافر الشروط التالية²⁰:

1. أن يعين بصفة دائمة في وظيفة دائمة: ويقصد بدائمة الوظيفة أن تكون مستمرة ومستقرة بحيث يتفرغ العامل للعمل تفرغاً دائماً دون انقطاع، فإذا كان عمل الشخص عارضاً أو موسمياً أو لإنجاز مهمة محددة فلا ينطبق عليه هذا الشرط ولا يعتبر موظفاً عاماً.

2. أن يتم التعيين من جهة مختصة بذلك وبأداة قانونية سليمة: يعد شرط التعيين في الوظيفة العامة من جهة مختصة شرطاً جوهرياً لكي تعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف مشروعة وسليمة، بحيث يفقد الشخص صفة الموظف العام إذا تخلف هذا الشرط، فيجب أن يكون تعيينه في الوظيفة العامة قد تم بطريقة مشروعة وفقاً للقانون، وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين، فإذا أقحم شخص ما نفسه في وظيفة عامة أو باشر الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه، أو دخلها بأسلوب غير مشروع أو قانوني، فإن جميع الأفعال التي تصدر عنه معدومة وباطلة لصدورها من شخص عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام إنما يعد غصباً للسلطة، ولكن يلاحظ أن النظرية السابقة تنطبق في الأحوال العادية أما في الظروف الاستثنائية فإن القضاء الإداري الفرنسي والمصري يعتبران تصرفات مثل هذا الشخص مشروعة وصحيحة طبقاً لنظرية الموظف الفعلي²¹.

3. أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام: لا يكفي لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يعمل في عمل دائم ويعين بقرار من السلطة المختصة، وإنما يجب أن يعمل في مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام أو الدولة بصورة مباشرة سواء كانت

²⁰ راجع في ذلك، الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي عمان، 1992، ص427، وعند

شطناوي، علي خاطر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص420

²¹ راجع في ذلك، بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 1986، ص198، والموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو: من يباشر الوظيفة العامة تحت ضغط ظروف استثنائية أو دوافع سياسية أو اجتماعية أو بدوافع المصلحة العامة ولعدم توقف المرافق العامة الحيوية وخاصة في أوقات الحروب والكوارث وغياب السلطات العامة أو انحسارها، والأصل اعتبار القرارات التي يتخذها ذلك الشخص منعدمة وباطلة قانوناً لأنها صادرة من غير مختص قانوناً، إلا أن الفقه والقضاء الإداري ولا اعتبارات تتعلق بمصلحة الدولة وباستقرار المراكز القانونية وللحفاظ على المرافق العامة قد اعترف بصحة هذه القرارات ضمن شروط تتسم بمظهر المعقولية.

هذه السلطة مركزية متجسدة في الوزارات ، أو لا مركزية محلية أو مرفقية، وأن يخضع لأحكام القانون الإداري²².

الفرع الثاني: ماهية السلطة التأديبية وأساسها.

يعد التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف واجبات وظيفته، ويترتب على إخلال الموظف بواجباته الوظيفية سواء كانت هذه المخالفة إيجابية أو سلبية مجازاته من السلطة الإدارية وفقاً لأحكام التأديب الوظيفي المتبع في الدولة، فكما أنه من اللازم أن يكافأ الموظف المجد على اجتهاده بالترقية وغيرها، فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المخالف على إهماله بالعقوبة المناسبة، ويجب أن يحاط تأديب الموظف العام بضمانات تحميه من التعسف، وهذا ما أكدت عليه القوانين واللوائح، فنصت على أنه لا يوقع على الموظف عقوبة تأديبية إلا من الهيئة المختصة بذلك²³.

والحكمة من وضع نظام التأديب الوظيفي يتمثل في محاولة إصلاح وتقويم السلوك الإداري لدى الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية من خلال العقوبات التأديبية، والمحافظة على كيان الوظيفة العامة وحفظ هيبتها لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وبث الطمأنينة لدى الموظفين من خلال توفير أكبر قدر من الضمانات لهم تجاه السلطات التي خولت صلاحية توقيع العقوبات التأديبية²⁴.

وبذلك تتعدد اختصاصات الإدارة لتحقيق أهدافها العامة التي تصب جميعها في المصلحة العامة، ومن أجل المحافظة على هذه الوظيفة تستخدم وسائل تمكنها من البقاء على هدفها في حفظ النظام وتحقيق المصلحة العامة، فمنحت جهة الإدارة أو غيرها من الجهات التأديبية الكثير من الصلاحيات والاختصاصات والامتيازات في سبيل تحقيق أهدافها، ومن ضمن هذه الصلاحيات سلطة مساءلة وتأديب موظفيها بالطرق القانونية، وتختلف الجهات العقابية التأديبية من دولة إلى أخرى فمن الدول من يأخذ بالنظام الرئاسي في التأديب، ومنها من يأخذ بالنظام شبه القضائي في

²² راجع، بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، ص197

²³ الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع السابق، ص470

²⁴ كنعان، نواف، القانون الإداري الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010م، ص164

التأديب، ويأخذ غيرها بالنظام القضائي في التأديب بحيث تستقل الجهات القضائية بسلطة مساءلة الموظف العام من خلال النيابة الإدارية وسلطة إيقاع العقوبة عليه من خلال المحاكم التأديبية²⁵.
أولاً- تعريف السلطة التأديبية.

اختلف الفقهاء في تعريف السلطة التأديبية، فمنهم من عرفها بأنها: تلك الجهات التي تملك صلاحية القيام بمهمة تأديب الموظفين وفقاً للقانون، أو هي اصطلاح يعبر عن الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانوناً وفي حالة ثبوت ارتكاب وإخلال الموظف بواجبات وظيفته ومقتضياتها²⁶.

وعرفت بأنها: تلك السلطة التي يحددها أو يعينها المشرع للقيام بمهمة تأديب العاملين سواء في الإدارات والمصالح الحكومية أو في وحدات القطاع العام، بحيث تصبح هذه السلطة هي المختصة وحدها دون غيرها بمباشرة تلك المهمة، بمعنى لا تختص سلطة - أياً كان السبب - بأمر تأديب العاملين إلا إذا نص القانون على ذلك، كما لا تملك سلطة التأديب الأصلية أن تفوض في اختصاصها إلى سلطة أخرى إلا في حدود التشريع الذي ينظم مثل هذا التفويض، فمن هنا قيل إن سلطة التأديب إنما يحكمها مبدأ المشروعية²⁷.

وعرفت كذلك أنها: الجهة أو الشخص المنوط به توقيع العقاب التأديبي وفق القانون²⁸.
وعليه يمكن تعريف السلطة التأديبية بأنها: تلك السلطة الممنوحة من المشرع إلى بعض الأشخاص أو الجهات بأمر تأديب العاملين بالدولة أو بالقطاع العام على حد سواء، وذلك وفقاً لما تحدده القوانين واللوائح.

فيتضح مما سبق أن المشرع يقوم بوضع القوانين واللوائح والقواعد التي تضمن حسن سير العمل الوظيفي واستقرار النظام داخل المرافق العامة للدولة، وتضمن انتظام العاملين في أداء واجباتهم الوظيفية على أحسن وجه، وذلك بتمكين السلطة التأديبية ومواخظة المخالفين بينهم وتطبيق العقوبات المحددة قانوناً عليهم، وبذلك يمكن تحقيق الهدف النهائي للسلطة التأديبية القائمة على

²⁵ أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص5

²⁶ راجع، عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص15

²⁷ الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي 1979م، ص430

²⁸ راجع، أبو عمار، محمد، بحث بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية

1996، وقانون الخدمة المدنية 1998، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد13، العدد الأول يناير 2005، ص 362

الاتهام والتحقيق وتوقيع العقوبات التأديبية في مجموعه المتحدد في ضمان حسن سير المرافق العامة للدولة بانتظام وإطراد، ودون إخلال بالحقوق والضمانات المعترف بها للعاملين²⁹.

ثانياً- أساس السلطة التأديبية.

ينبع أساس السلطة التأديبية من عدة نظريات مختلفة لعبت جميعها دوراً في إنشاء وتكوين السلطة التأديبية، بحيث يتحدد أساس سلطة التأديب بنوع العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، إلا أن هذه العلاقة مرت بمراحل مختلفة وقيل بصدها نظريات متعددة نجمها باتجاهين أو نظريتين هما: النظرية التعاقدية والنظرية التنظيمية.

أ- **النظرية التعاقدية** : يرى أصحاب هذه النظرية أن أساس سلطة المساءلة والتأديب هو العقد المبرم بين الموظف والدولة، فتحرك هذه الأخيرة سلطة التأديب في مواجهة الأول كنتيجة لإخلاله بالتزاماته الناشئة عن هذا العقد مستهدفة من وراء ذلك ضمان حسن سير وانتظام العمل تحقيقاً للمصلحة العامة للدولة، إلا أن هذه النظرية لم تلقَ قبولاً كبيراً بين الفقهاء، حتى أن أنصارها قد اختلفوا فيما بينهم حول تحديد طبيعة ذلك العقد، فمنهم من اعتبر العقد من عقود القانون الخاص - كعقد الإذعان - ومنهم من أدرجه في إطار القانون العام - كعقد المرفق العام - ومن الأسباب التي دعت إلى هجر تلك النظرية أن الدولة قادرة على معاقبة موظفيها حتى لو لم ينص العقد المبرم بينها وبين الموظف على ذلك فتلك الالتزامات لا تصلح لأن تكون أساساً للسلطة التأديبية ومن هذه الأسباب أيضاً أن الدولة بإمكانها في أي وقت تغيير الأوضاع والحالة الوظيفية لموظفيها إذا ما وجدت مبررات ذلك دون الحاجة لموافقتهم وذلك تحت شعار تحقيق المصلحة العامة، وكذلك ثبوت أن علاقة الدولة بموظفيها ليست من قبيل الالتزامات التبادلية التي لا يجوز تغييرها إلا بموافقة الجهتين وإنما هي علاقة تأديبية تنظيمية، تحكمها قواعد سلوكية نظامية يتعين اتباعها تحقيقاً للمصلحة العامة³⁰.

ب- **النظرية التنظيمية** : يعتمد القائلون بالنظرية التنظيمية فكرة المرفق العام المحقق للمصلحة العامة والخاضع تنظيمياً للقوانين واللوائح، فسلطة التأديب تُمنح للقائمين على رعاية الصالح العام

²⁹ عفيفي، مصطفى، مرجع سابق، ص16

³⁰ حسن، صلاح على، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الجامعة الجديدة، 2012م، ص12، وكذلك عفيفي، مصطفى، مرجع سابق، ص19 وما بعدها، وكذلك ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص53

والمرافق العامة لا باعتبار ذلك امتيازاً لهم، فأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، والموظف في مركز تنظيمي ولائحي وقرارات تعيينه لا تنشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً، فهذه المراكز موجودة بمقتضى القوانين واللوائح وسابقة على قرار التعيين، فالموظف ملزم بالقيام بما يتطلبه هذا المركز الوظيفي، وإن أي تصرف يتنافى مع مصلحة المرفق العام يعرضه للجزاء التأديبي من الجهة المختصة بذلك طبقاً لما تحدده القوانين واللوائح، وعليه تعتبر علاقة الموظف بالسلطة العامة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح بحيث يعتبر مركز الموظف مركزاً قانونياً عاماً يجوز للإدارة تعديله أو تقييده في أي وقت تشاء وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة³¹.

وقد أخذ كل من المشرع الفلسطيني والمصري بالنظرية التنظيمية، وهذا ما أكدت عليه نص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بحيث تنص على أنه " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح³².

ونص المشرع المصري في المادة (76) من نظام العاملين المدنيين بالدولة على أنه: الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها³³.

وقد ورد في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية يؤكد على تبني المشرع المصري للنظرية التنظيمية فقضت بأنه: إن علاقة الموظف بالسلطة العامة ليست علاقة تعاقدية بل هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز للحكومة تغييره وتعديله في أي وقت بتنظيم عام جديد وفقاً لما يقتضيه الصالح العام، وتسري القوانين المعدلة لهذه المراكز بأثر فوري على شاغليها ولو كانوا يشغلونها قبل صدور هذه القوانين ودون أن يكون لهؤلاء الاحتجاج بأنهم اكتسبوا حقاً ذاتياً في ظل قانون أو نظام سابق³⁴.

³¹ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص54، ومن الجدير ذكره أن هناك نظريات تدخل في النظرية التنظيمية ومنها نظرية المؤسسة ونظرية السلطة الرئاسية ونظرية الدولة، وهذه النظريات اختلفت في تحديد أساس سلطة التأديب، إلا أن الهدف الذي تسعى إليه واحد وهو تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد.

³² نص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998م.

³³ نص المادة (76) من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978م.

³⁴ حكم للمحكمة الإدارية العليا صادر في 1958/6/21، منقول عن، عفيفي، مصطفى، مرجع سابق، ص31.

الفرع الثالث: الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية .

تتخذ السلطة التأديبية بمدلولها السابق أشكالاً ونظماً متعددة ومختلفة، ويرجع هذا الاختلاف والتعدد إلى أسباب كثيرة منها المتعلق بفلسفة العمل الوظيفي العام السائد في الدولة ومنها أيضاً المتصل بالبيئة الوظيفية بصفة خاصة والاجتماعية بصفة عامة وما يسودها من تقاليد ومفاهيم من كافة النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ومدى ما أصابته الدولة من تقدم ورقي فيها انعكس على قواعدها القانونية المنظمة للوظيفة العامة، وبصفة عامة وبعد تتبع الأنظمة التأديبية في الدول الآخذة بها فإنه يمكن حصر أشكال السلطة التأديبية وردّها جميعاً إلى أحد الأنظمة الثلاثة التالية :-

أولاً- النظام الرئاسي في التأديب :

يقصد بالنظام الرئاسي أو الإداري في التأديب: ذلك النظام الذي توكل فيه مهمة الاتهام والتحقيق والتأديب إلى السلطة الرئاسية وحدها، بحيث يُصبح لهذه السلطة الحق في مساءلة وانزال العقاب التأديبي على العاملين أياً كان جسامته ودرجته، دون أن تكون ملزمة باستشارة مجلس أو جهة أو هيئة أخرى بشكل مسبق³⁵.

وعرفه آخرون أنه ذلك النظام الذي تسند فيه وظيفة العقاب التأديبي بمختلف أنواعها ودرجاتها بصورة مباشرة إلى السلطة الرئاسية الإدارية العليا وحدها دون أن تشاركها في ذلك أي جهة خارجة عنها، ودون أن تلتزم قبل توقيع سائر العقوبات التأديبية بالحصول على رأي مسبق من أي هيئة أو جهة استشارية، ودون أن يخول غيرها حق التعقيب على ما تتخذه من قرارات في هذا الصدد سواء بالتعديل أو الإلغاء³⁶.

وبناءً على ما تقدم فإنه يتم قصر الحق في ممارسة الوظيفة العقابية التأديبية في النظام التأديبي الرئاسي على الرؤساء الإداريين وحدهم بوصفهم المسؤولين عن حسن سير العمل وانتظامه بالمرافق العامة للدولة لتحقيق أهدافها المختلفة، فمن الطبيعي أن يُعترف لهذه السلطة باختصاصات تمكنها من مباشرة تلك الصلاحيات، والتي من ضمنها سلطة التحقيق والتأديب مع العاملين في المرافق

³⁵ راجع، عصفور، محمد، نظام تأديب العاملين، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة العدد الثالث، 1967، ص34
³⁶ راجع، عفيفي، مصطفى، مرجع سابق، ص78، وعند، ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص55، وعند، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، لا يوجد سنة للنشر، ص89

العامّة، وذلك تطبيقاً للمبدأ المعروف "حيث توجد المسؤولية يجب أن تكون هناك سلطة" وإلا استحال على الرؤساء الإداريين القيام بهذا الدور وبذلك يعتبر التأديب مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية، وعلل ذلك أصحاب هذه النظام بأن السلطة الإدارية الرئاسية أقدر الأنظمة أو الجهات للحكم على ما يرتكبه الموظف من حيث تكييفه وتقدير خطورته وكذلك تقدير الجزاء المناسب له، وأن منح السلطة التأديبية للسلطة الرئاسية تعتبر من أكثر الطرق انقافاً مع المنطق فهم أدري من غيرهم بأمر العمل كل في موقعه، فقد يرى الرئيس الإداري أن المصلحة العامة تقتضي في ظروف معينة التجاوز عن المخالفة رغم ثبوت وقوعها في حق مرتكبها ومن ثم يقرر حفظ التحقيق باعتباره الأكثر قرباً من الظروف المحيطة بالعمل الإداري وما ينجم خلاله من أخطاء أو مخالفات وما يتناسب مع هذه الأخطاء من عقوبات تأديبية، ووجهت انتقادات كبيرة لهذا النظام التأديبي تدور في مجملها حول الخشية من تعسف الإدارة أو انحرافها عند مباشرة حقها في التأديب وأن السلطة الرئاسية غير حيادية فهي تجمع بين يديها سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة الحكم، وفي ذلك تضييع لكثير من ضمانات وحقوق الموظفين العموميين، ومن بين الدول التي تأخذ بنظام التأديب الرئاسي الدنمارك وإسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية والبرتغال³⁷.

ثانياً - النظام شبه القضائي في التأديب :

في هذا النظام يسند لأعضاء السلطة الرئاسية وحدهم توقيع سائر أنواع ومختلف العقوبات التأديبية الضئيل منها والجسيم وفقاً لسلطتهم التقديرية المطلقة بعد أخذ رأي لجان أو مجالس استشارية، بحيث تشكل غالبية أعضاء هذه المجالس من رجال الإدارة مع وجود عناصر قانونية أو قضائية في تشكيلها، ويكون حال قرارات هذه المجالس إما إلزامياً أو استشارياً وذلك وفق ما ينص عليه المشرع، وفي هذا النظام قد يفرق المشرع بين الجزاءات الخفيفة والجزاءات الأكثر جسامة بحيث يترك للسلطة الرئاسية توقيع الجزاءات الأولى على أن يسند أمر توقيع الجزاءات الأخرى إلى مجلس تأديب يشكل من عناصر إدارية وقانونية أو قضائية وذلك حسب ما ينص عليه القانون المنظم لها³⁸.

³⁷ جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية 2004م، ص354، وعند، البنداري، عبد

الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 88

³⁸ محمد ماجد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص55، وعند، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص

التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص89

وعليه يتبلور المفهوم الصحيح لنظام السلطة التأديبية شبه القضائية في اقتسام سلطة توقيع العقوبة التأديبية فيما بين أعضاء السلطة الإدارية الرئاسية وبين المجالس واللجان ذات التركيب الإداري والقانوني أو القضائي، بحيث تكون قرارات هذه الجهات إما إلزامية للجهة الإدارية أو استشارية لها³⁹.

وبرر أصحاب هذا النظام أنه يحقق للموظفين قدراً كبيراً من الضمان بحيث يقيد إلى حد ما من السلطة التقديرية والتأديبية للإدارة، ومن إمكانية التعسف أو التحكم بالموظفين، وأنه نظام يعمل على إقامة فصل نسبي بين سلطة الاتهام وسلطة العقاب وذلك بإشراك الجهات الرقابية أو الاستشارية باتخاذ القرار، وعلى الرغم من ذلك فقد وجهت انتقادات لهذا النظام من ضمنها أنه وبعد إنشاء الجهات والهيئات والمجالس الجماعية بأعداد كبيرة أدى ذلك إلى غلبة طابع التعقيد والاستطالة على الإجراءات التأديبية، وأنه أضعف من السلطة الرئاسية اتجاه المرؤوسين، ومن بين الدول التي تأخذ بهذا النظام كل من إيطاليا وبلجيكا وفرنسا والمغرب⁴⁰.

ثالثاً - النظام القضائي في التأديب :

يقوم هذا النظام على أساس الفصل التام بين سلطتي الاتهام والتحقيق وسلطة العقاب، ويكون أساس الحكم التأديبي قضائياً بحتاً، بحيث تكون أحكام المحاكم التأديبية ملزمة للسلطة الرئاسية، وعليه يتم بموجب النظام القضائي للسلطة التأديبية، إسناد وظيفتي التكيف القانوني للمخالفات التأديبية وتوقيع مختلف أنواع ودرجات العقوبات إلى جهة قضائية تتمتع بالاستقلال الكامل عن الجهة المختصة بتحريك الإجراءات التأديبية إعمالاً لمبدأ الفصل التام بين سلطتي الاتهام والتحقيق والحكم، وعلى ذلك فإن العقوبة في ذلك النظام لا بد وأن تصدر بصورة دائمة عن محكمة قضائية بعد قيام الجهة المختصة قانوناً بتحريك الدعوى أمامها واستكمال عناصر الاتهام سواء أتم ذلك بواسطة جهة تنتمي إلى السلطة الرئاسية أم خارجة عنها كجهاز النيابة الإدارية الذي ينشئه القانون التأديبي خصيصاً لذلك، فيكون شأن الجزاء التأديبي شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة

³⁹ راجع، عيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 91

⁴⁰ بحث بعنوان السلطة التأديبية منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan026441.pdf>

قضائية تتخذ أمامها كافة الإجراءات المكفولة بالضمانات الطبيعية المعترف بها للمتهمين بمخالفات تأديبية⁴¹.

وأورد الدكتور الطماوي قائلاً: رغم أن هذا النظام ما زال جديداً على أرض الواقع إلا أنه بدأ يأخذ مكانه بفاعلية بين كافة الأنظمة المقررة في هذا الخصوص، ويخطو خطوات ثابتة وفعالة إلى الأمام وإن لم يكن قد اكتمل بعد، ولكن أياً كانت درجة أو مقدار هذه الخطوات فإن ذلك لا يعني على الإطلاق أنه نظام يستهدف استبعاد الجهة الإدارية كلياً من مجال التأديب، أو التنكر لكافة الاعتبارات التي يقوم عليها النظام الإداري في التأديب، ولهذا يلاحظ أن القائمين على هذا التنظيم في الدول التي تأخذ به يضعون في اعتباراتهم عند إقراره له خصائص التأديب الإداري، وأن انتزاعه من يد الإدارة ووضعه في يد القضاء إنما يقصد به مجرد تحقيق الضمان والأمن للموظف المخالف تأديبياً، ولذا فهم يجعلون للسلطة الرئاسية دوراً أساسياً في التأديب متمثلاً بتحريك الإجراءات التأديبية الأساسية، ولها وقف العامل عن العمل لصالح التحقيق أو المرفق العام، وللجهة الرئاسية حق الطعن في الأحكام سواء لعدم المشروعية أو لعدم المواعمة⁴²، ومن الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في التأديب مصر وألمانيا الاتحادية والنمسا ويوغسلافيا.

ولكن أخذ على هذا النظام أن ابتعاد القضاء التأديبي عن مجالات الوظيفة العامة والعمل الإداري بظروفه وملابساته المختلفة يجعل القاضي التأديبي يصدر حكمه بالعقاب التأديبي مفتقراً إلى حد كبير إلى عناصر حسن تقدير المصلحة الوظيفية، بحيث أن الرؤساء الإداريين هم أقدر الناس اطلاعاً على مصالحهم ومؤسساتهم ومرافقهم فيعتبرون الأقدر على توقيع العقوبة على المخالفين تأديبياً، وانتقد أيضاً بأنه نظام يميل إلى البطء والتعقيد في الإجراءات فيفوت الهدف المرجو من العقاب السريع المنجز، وانتقد أيضاً بأن النظام القضائي في التأديب يعطي الموظفين الكثير من الضمانات الوظيفية والمبالغة في حمايتهم مما يجعل المستهترين منهم يميلون إلى اللامبالاة والاستهتار والسلبية في العمل، ولكن برر أصحاب هذا النظام أنه يهدف أساساً إلى ضمان وتأكيد مبدأ الحفاظ على المرافق العامة، وأنه يؤدي إلى الفصل التام بين سلطتي الاتهام والحكم، وكذلك يحقق العدالة الموضوعية في التأديب، وأنه نظام كفيل بمنع استبداد وانحراف السلطات التأديبية

⁴¹ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص55، وعند، عفيفي، مصطفى، السلطة

التأديبية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص91

⁴² الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص436

فيما لو باشرت الاختصاص التأديبي، وأنه نظام أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الإدارية، والعمل بهذا النظام لا يؤدي إلى إضاعة وقت الرؤساء الإداريين الذي يجب أن يُخصص لتطوير وإنماء العمل بتلك المرافق⁴³.

⁴³ للمزيد عن الأنظمة المتبعة في التأديب راجع، غازي، هيثم حليم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، 2010م، ص 47 وما بعدها. وعند الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 436 وما بعدها، وكذلك عند، عفيفي، مصطفى، مرجع سابق، ص 91 وما بعدها.

الفصل الأول

ماهية النيابة الإدارية وتشكيلها

تطورت مهمة الدولة في العصر الحديث عما كانت عليه من قبل وانعكس ذلك التطور في مسؤولياتها إذ تجاوزت الحدود المرسومة لها في الحفاظ على الأمن وجباية الضرائب والدفاع عن الوطن إلى ميادين أخرى، وكلما تطورت وظيفة الدولة واتسعت دائرة مسؤولياتها كلما زادت أهمية الموظف، بوصفه الأداة المنفذة لسياسة وتوجهات الدولة والمحقة لأهدافها.

ومن هنا برزت الحاجة إلى سن تشريعات تستهدف التحقيق والتأديب مع الموظفين، وإخضاعهم إلى ضوابط تضمن عدم انحرافهم واستغلال صفتهم الوظيفية أو التقاعس عن القيام بأداء مهامهم والقيام بالواجبات المنوطة بهم على أكمل وجه على النحو الذي يعرقل سير المرفق العام والحفاظ عليها، ولكي تكون ضوابط التحقيق والتأديب مع الموظفين مبنية على الثقة والاطمئنان بين الموظف والإدارة أو الجهة صاحبة السلطة التأديبية، على المشرع أن يراعي عند وضع القوانين والأنظمة التأديبية الحقوق والضمانات الوظيفية التي تحمي الموظف العام من التعسف أو المحاباة، والنظام العقابي التأديبي يختلف من دولة إلى أخرى، فمن الدول من يتبع النظام الرئاسي في التأديب، ومنها من تتبع النظام شبه القضائي في التأديب، ومنها من تتبع النظام القضائي في التأديب، ولكل نظام مميزات وعيوب سنأتي على ذكرها لاحقاً، ولقد ذكرت التوصية التي خرج بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية بأن دول العالم بدأت تتجه نحو الأسلوب القضائي في التأديب لأنه يكسب أرضاً جديدة لما يحققه من دواعي الأمن والطمأنينة للموظفين، ولما يتصف به النظام سابق الذكر من الكمال.⁴⁴

ويقوم النظام التأديبي القضائي على جهتين هما النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، بحيث تقوم النيابة الإدارية بسلطة الاتهام والتحقيق، وتقوم المحاكم التأديبية بسلطة الحكم وتوقيع العقاب، وفي هذا الفصل سيتناول الباحث ماهية النيابة الإدارية وتشكيلها من خلال ثلاثة مباحث حسب الآتي:

المبحث الأول: مفهوم النيابة الإدارية، والسلطات التأديبية في التشريع المصري.

المبحث الثاني : طبيعة النيابة الإدارية ومدى استقلالها عن السلطات الثلاث في مصر.

المبحث الثالث : تشكيل النيابة الإدارية في التشريع المصري.

⁴⁴ الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص435.

المبحث الاول

مفهوم النيابة الإدارية

والسلطات التأديبية في التشريع المصري

تبنى المشرع المصري النظام الرئاسي والقضائي في التأديب، بحيث منح الرئيس الإداري المباشر صلاحية مساءلة وتأديب الموظفين العموميين الذين هم تحت ولايته وإنزال بعض العقوبات التأديبية بحقهم دون الرجوع بذلك إلى جهة أو هيئة أخرى لأخذ رأيها ومشورتها، ومنح السلطة القضائية متمثلةً بالنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية إنزال جميع العقوبات التأديبية بحق المتهمين تأديبياً، وتعتبر النيابة الإدارية جزء من النظام القضائي فلها سلطة الاتهام والتحقيق مع العاملين المقصرين والمخلين بواجبات وظيفتهم فيما يقع منهم من جرائم مالية أو إدارية وفقاً لتحقيقات تنصف بالعدالة والنزاهة والحيدة عن السلطة التأديبية بوصفها هيئة قضائية مستقلة، والنيابة الإدارية هي التي تقرر ابتداءً إقامة الدعوى التأديبية ثم إذا أقامتها تتولى مباشرة الإيداع فيها أمام المحاكم التأديبية بمقتضى أمانتها على الدعوى التأديبية، ولها الطعن على أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، بحيث تمارس النيابة الإدارية سلطاتها واختصاصاتها وفقاً للقانون ولا تتوب في ذلك عن الجهة الإدارية أو عن أي جهة أخرى في الدولة⁴⁵.

وبناءً على ذلك سيتناول الباحث في المبحث الأول مفهوم النيابة الإدارية وخصائصها والنظام التأديبي والسلطات التأديبية في التشريع المصري من خلال مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف النيابة الإدارية وخصائصها.

الفرع الأول: التعريف الفقهي والتشريعي للنيابة الإدارية.

الفرع الثاني: خصائص النيابة الإدارية.

المطلب الثاني: النظام التأديبي والسلطات التأديبية في التشريع المصري.

الفرع الأول: السلطات التأديبية في التشريع المصري.

الفرع الثاني: نشأة النظام التأديبي، والأساس القانوني للنيابة الإدارية في التشريع المصري.

⁴⁵ للمزيد راجع، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص345، وعند، ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 49 إلى 57.

المطلب الأول: تعريف النيابة الإدارية وخصائصها.

الفرع الأول: التعريف الفقهي والتشريعي للنيابة الإدارية.

للنيابة الإدارية تعريفات عدة منها ما ذكره الفقهاء ومنها ما ذكرته التشريعات والقوانين، وذلك ما سيتناوله الباحث على النحو الآتي:

أولاً- التعريف الفقهي للنيابة الإدارية.

تعرف النيابة الإدارية بأنها: هيئة قضائية مستقلة في مباشرة رسالتها طبقاً للقانون، وهي الأمانة على الدعوى التأديبية، ولا تتوب في ذلك عن الجهة الإدارية، وإنما تتوب عن المجتمع في تعقب المخالفات التأديبية التي تقع من الفئات الخاضعة لولايتها مستهدفة حماية المال العام والحفاظ على المرافق العامة من العابثين⁴⁶.

وتعرف كذلك بأنها: هيئة قضائية مستقلة تختص بالتحقيق الابتدائي مع الموظفين العموميين الداخليين في ولايتها بشأن ما يقع منهم من مخالفات مالية وإدارية.

ويعرفها البعض بأنها: هيئة تحقيق ولكنها مستقلة في عملها عن الوزارات والمصالح المختلفة ولا تتوب عن الجهة الإدارية في التحقيق إنما تمارس اختصاصاتها طبقاً لأحكام القانون⁴⁷.

ويتضح من التعريفات السابقة للنيابة الإدارية بأنها هيئة قضائية مستقلة تمارس اختصاصاتها طبقاً للقانون ولا تتوب عن الجهة الإدارية في التحقيق، وأنها الأمانة على الدعوى التأديبية، وتمارس أعمالها بهدف حماية الصالح العام والأمن العام وتسير المرافق العامة في الدولة بانتظام وإطراد.

ثانياً- التعريف التشريعي للنيابة الإدارية.

يعرف المشرع المصري النيابة الإدارية في القانون رقم 12 لسنة 1989 المعدل للقرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إنشاء النيابة الإدارية المحاكم التأديبية أنها: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل...⁴⁸.

⁴⁶ المآخذ القضائية ولانحة التفتيش في النيابة الادارية المصري ، بحث منشور على الموقع الالكتروني لمننديات القانون

المصري <http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=6845>

⁴⁷ أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة على موقع جامعة النجاح

الوطنية في نابلس، 2011، ص101

⁴⁸ نص المادة 1 من القانون رقم 12 لسنة 1989 المنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم 16 الصادر في

1989/4/20م المعدل للقرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إنشاء المحاكم التأديبية والنيابة الإدارية.

وتعرف المادتان (1و2) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني داخل النيابة الإدارية المصرية، وتعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية في جمهورية مصر العربية، النيابة الإدارية بأنها: هيئة قضائية مستقلة تمارس سلطتها في الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام القانون، وهي الأمانة على الدعوى التأديبية تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، كما تتولى الطعن في أحكام هذه المحاكم ومباشرة كافة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا.

وتنص المادة (2) على أن: النيابة الإدارية هي النائبة عن المجتمع في تعقب المخالفات التأديبية التي تقع من الفئات الخاضعة لولايتها مستهدفة حماية المال العام وأداء المرافق العامة لواجباتها في إنتظام وإطراد، وضمان وصول الخدمات للمواطنين واكتشاف أوجه الخلل والقصور في النظم والإجراءات الإدارية والمالية⁴⁹.

الفرع الثاني: خصائص النيابة الإدارية .

للنيابة الإدارية عدة خصائص تميزها عن غيرها من الهيئات والجهات الرقابية والتأديبية الأخرى الموجودة في الدولة وهذه الخصائص يمكن استنتاجها من التعريفات السابقة وهي كالآتي :

أولاً- النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة .

أسبغ المشرع المصري على أعمال النيابة الإدارية السبغة القضائية فجعلها هيئة من ضمن الهيئات القضائية الموجودة في الدولة تتمتع بكافة مميزات وصفات رجال القضاء والنيابة العامة، وبذلك نص المشرع المصري في المادة الأولى من القانون رقم 12 لسنة 1989 القاضي بتعديل أحكام القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية على أنه: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ..." فمنح المشرع المصري النيابة الإدارية الاستقلال التام عن المؤسسات والمصالح والوزارات والأجهزة المختلفة في الدولة لإبعادها عن تأثير كبار الموظفين من السلطة التنفيذية ليكفل عدم التدخل في القرارات التي تصدرها وفقاً لقواعد تكفل بمضمونها الحماية الكاملة لحقوق المتقاضين ولجعلها الأمانة على الدعوى التأديبية بعيداً عن الأهواء والرغبات والمحاباة، وذلك ضماناً للحفاظ على المرافق العامة وتحقيقاً للمصلحة العامة، ومن أجل ذلك فقد

⁴⁹ المادة الأولى والثانية من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية المصري رقم 454 لسنة 2012م، ونفس الشيء في تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010 المعدل بالقرار رقم 507 لسنة 2010،

ضمن المشرع المصري للنيابة الإدارية الاستقلال التام في نصوص الدستور وفي القوانين الأخرى كقانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية وغيرها من القوانين والاحكام⁵⁰.

ينص الدستور المصري المعطل لعام 2012 في المادة (169) على أنه: تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها؛ ويكون لكل منها موازنة مستقلة، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون .

وتنص المادة (180) من ذات الدستور على أنه: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات المالية والإدارية وتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور في أداء المرافق العامة، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى. ويكون لأعضائها الضمانات والحصانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية⁵¹.

أما بخصوص المواد القانونية التي تدلل على قضائية واستقلال النيابة الإدارية في القانون المصري رقم 12 لسنة 1989 بشأن النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ما تنص عليه المادة الأولى بقولها " النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتبع لوزير العدل ..."، كما تنص المادة (2 مكرراً) على أنه: يشكل مجلس أعلى للنيابة الإدارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس ثم الوكلاء العامين الأولين" ويختص هذا المجلس بنظر كل ما يتعلق بتعيين أعضاء النيابة الإدارية وترقيتهم ونقلهم وإعارتهم وندبهم وكذلك سائر شئونها على الوجه المبين في هذا القانون، على أن يكون نظر ما يتعلق منها بالتعيين والترقية بطلب من وزير العدل بناءً على اقتراح رئيس الهيئة، ويؤخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين التي تنظم شئون النيابة الإدارية⁵².

فبتشكيل المجلس الأعلى للنيابة الإدارية أعطى الأخيرة مزيداً من الاستقلال عن باقي السلطات في الدولة ويقلل المجلس من تدخل وزير العدل في سائر شئونها .

⁵⁰ رضوان، محمد، الاصل الدستوري للحصانة القضائية لأعضاء النيابة الإدارية، مرجع سابق ص5

⁵¹ المادة رقم (169-180) من الدستور المصري المعطل لعام 2012 م .

⁵² المادة الأولى والثانية مكرر من القانون رقم 12 لسنة 1989 المعدل للقرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية .

وتتص تعليمات النيابة الإدارية المصرية وكذلك التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني للنيابة الإدارية في المادة الأولى على أنه: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تمارس سلطتها في الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام القانون" ⁵³.

ولقد اعترف القضاء المصري باستقلال النيابة الإدارية عن باقي الجهات والسلطات المختلفة، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: النيابة الإدارية تقوم بالنسبة للموظفين بمثل ما تقوم به النيابة العامة لكافة المواطنين وكفل لها القانون الاستقلال عن كافة الوزارات والمصالح حتى تتحقق حيده أعضائها بعيداً عن تأثير كبار الموظفين ⁵⁴.

وتوجد الكثير من الأحكام القضائية المصرية التي أقرت في طياتها بأن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ⁵⁵.

ثانياً- النيابة الإدارية أمينة على الدعوى التأديبية.

تتولى النيابة الإدارية وحدها مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية المختصة، وتتولى مباشرة الطعن في الأحكام التأديبية وحدها أمام المحكمة الإدارية العليا، وتقوم بواجباتها واختصاصاتها المخولة لها طبقاً للقانون فلا تتوب في مباشرتها لاختصاصاتها عن الجهة الإدارية أو السلطة الرئاسية التابع لها المتهم تأديبياً، مستهدفة بذلك حماية المال العام والوظيفة العامة من العابثين والمقصرين والمهملين، وتعمل على الحفاظ على المرافق العامة ⁵⁶.

هذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها: تمارس النيابة الإدارية الاختصاصات التي خولها لها المشرع بوصفها ممثلة للمجتمع والدولة، حماية لسيادة القانون ورعاية لمفهوم الصالح العام ممثلاً في كفاية حسن أداء الموظفين العموميين ومن في حكمهم لأعمال ووظائفهم فتمارس النيابة الإدارية

⁵³ المادة الأولى من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010 مرجع سابق، ونفس المادة في التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 454 لسنة 2012م مرجع سابق.

⁵⁴ المحكمة الإدارية العليا. الطعن رقم 1230 لسنة 9 ق جلسة 1967/4/18، الحكم منشور على الموقع الإلكتروني

<http://ebd3at.mam9.com/t50-topic>

⁵⁵ راجع، رضوان، محمد، الأصل الدستوري للحصانة القضائية لأعضاء النيابة الإدارية، مرجع سابق ، ص 5-10

⁵⁶ الادغم، جلال، النيابة الإدارية وسيلة لإصلاح أداة الحكم، ص3، بحث منشور على موقع قاضي أون لاين.

www.kadyonline.com، وكذلك انظر ياقوت ، محمد ماجد ، شرح الاجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص95

هذه الاختصاصات على استقلال فهي لا تحل محل السلطات الرئاسية والتأديبية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق - أساس ذلك - أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة⁵⁷.

ويتضح مما سبق أن اختصاصات النيابة الإدارية مقررة لصالح حسن سير وانتظام المرافق العامة وتحقيق الصالح العام وكفالة سيادة القانون، وعليه يجب ألا يقوم حائل إداري يحول دون مباشرة النيابة الإدارية لاختصاصها وولايتها، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بحكمها أنه: ومن ثم فإن صدور قرار من الجهة الإدارية بحفظ التحقيق يقيد وحدها ولا يقيد النيابة الإدارية إذا ما رأت إجراء التحقيق في ذات الوقائع والتصرف فيه ما دامت الدعوى التأديبية لم تسقط بمضي المدة⁵⁸.

المطلب الثاني: النظام التأديبي والسلطات التأديبية في التشريع المصري.

شغلت السلطة التأديبية مرتبة الصدارة بين اهتمامات المشرعين في مختلف الدول عند اضطلاعهم بوضع قوانين التوظيف سواء كان ذلك متعلقاً بإنشاء وسن القوانين المنظمة لها أو بإعادة النظر فيها والقيام بتعديلها، وسبب هذا الاهتمام هو أن السلطة التأديبية هي الجهة المنفردة قانوناً بتوقيع سائر ومختلف أنواع العقوبات التأديبية على المتهمين تأديبياً، ومن ثم فإنه يصبح بين يدي صاحب هذه السلطة سلاحاً ذو حدين يوجه إما نحو تحقيق اعتبارات المصلحة العامة للجهاز الإداري ومرافق الدولة المختلفة، وإما أن يُسخرَ لتحقيق متطلبات المصلحة الخاصة للموظفين القائمين على السلطة التأديبية ضد من تمارس في مواجهتهم هذه السلطة، وبناءً عليه فقد عمدت الدول لوضع نظام تأديبي وفقاً لمنهج وفلسفة العمل الوظيفي العام السائد في الدولة، وذلك لتحقيق الهدف الأساسي للقانون التأديبي وللوظيفة العامة؛ ألا وهو المحافظة على الوظيفة العامة والمصلحة العامة من المقصرين والعابثين وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد في مختلف مرافق وأجهزة الدولة، باعتبار أن الوظيفة العامة حجر الزاوية في القانون الإداري والذي ترتكز عليه كافة الوظائف والأعمال العامة الموكلة للأفراد من الدولة والتي يتم في ضوءها تحديد كم وكيف ما يمكن أن يتمتع به العاملون من حقوق وما يخضعون له من التزامات⁵⁹.

⁵⁷ راجع، حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3677 لسنة 33 ق، جلسة 1989/1/7م، مكتب فني رقم 403.

⁵⁸ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2582 لسنة 33 ق، جلسة 1989/5/27، وكذلك راجع حكم المحكمة

الإدارية العليا، الطعن رقم 2171 لسنة 32 ق، جلسة 1989/7/1م.

⁵⁹ عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص5

ومن أهداف الاهتمام بالسلطة التأديبية هو محاولة إصلاح وتقويم السلوك الوظيفي الإداري لدى الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية من خلال المساءلة والعقوبة التأديبية، والمحافظة على كيان الوظيفة العامة وحفظ هيبتها، وبث الطمأنينة لدى الموظفين من خلال توفير أكبر قدر من الضمانات اتجاه السلطات التأديبية التي حُولت صلاحية الاتهام والتحقيق والتأديب⁶⁰.

وبناء عليه سينتظر الباحث خلال هذا المطلب إلى معرفة النظام التأديبي والسلطات التأديبية المختصة بمساءلة وتأديب الموظفين العموميين في التشريع المصري.

الفرع الأول: السلطات التأديبية في التشريع المصري.

تختلف نوعية أعضاء السلطة التأديبية كما وكيفاً وذلك باختلاف القانون الوظيفي المعني بالتأديب، وما إذا كان خاصاً بالعاملين المدنيين بالدولة أم بالعاملين بالقطاع العام، ومن الجدير ذكره أن القوانين التي تنظم وتحكم الوظيفة العامة والتي تُعنى بمساءلة وتأديب الموظف العام مرت بمراحل تطور عديدة، فقانون العاملين المدنيين بالدولة تطور على مراحل عدة بدأت مع القانون الوظيفي العام الأول رقم 210 لسنة 1951، حيث أعقبه القانون رقم 46 لسنة 1964 وأعقبه القانون رقم 58 لسنة 1971، إلى أن وصل للمرحلة النهائية الحالية في ظل القانون رقم 47 لسنة 1978 والذي هو محل بحثنا، وكذلك الحال بالنسبة لقانون العاملين بالقطاع العام حيث بدأت المعالجة التشريعية لأوضاع العاملين بالقطاع العام في مرحلة متأخرة نسبياً عن قرينتها بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة، حيث تمثلت أولى مراحلها بصدور القانون رقم 19 لسنة 1959 الذي يمد نطاق سريان أحكام القانون رقم 117 لسنة 1958 الصادر بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية إلى موظفي المؤسسات والشركات العامة والهيئات الأخرى وأعقبه القرار الجمهوري رقم 3309 لسنة 1966 ثم تلاه القانون رقم 61 لسنة 1971، وجاءت خاتمة هذه المراحل مع صدور القانون الحالي رقم 48 لسنة 1978م والذي هو موضع بحثنا⁶¹.

وعليه سيتناول الباحث المواد القانونية التي تبين أعضاء السلطة التأديبية في القوانين المصرية سابقة الذكر سارية المفعول على النحو الآتي.

⁶⁰ كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010م، ص164.

⁶¹ للمزيد راجع، عفيفي، مصطفى، مرجع سابق، ص160، وعند، طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م، ص10.

أولاً- السلطات التأديبية في القانون رقم 1978/47 الخاص بالعمالين المدنيين بالدولة⁶².

وسع المشرع المصري من نطاق الاختصاص العقابي للسلطة الرئاسية في القانون رقم 1978/47 بشأن نظام العمالين المدنيين في الدولة المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983، فتمثل ذلك بمنح أعضائها على اختلاف درجاتهم الحق في توقيع سائر أنواع العقوبات الواردة بنص المادة (80) باستثناء عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، بحيث جعل صاحب الاختصاص الوحيد في إيقاعهما تأديبياً المحكمة التأديبية المختصة⁶³.

مع ملاحظة أن المشرع في المادة (82) اشترط لتوقيع عقوبة خفض الأجر والخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة والخفض إلى وظيفة أدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية، أن تكون ضمن المخالفات التأديبية الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات، وذلك حسب نص المادة (81) من القانون رقم 1978/47 الخاص بالعمالين المدنيين بالدولة حيث تنص على أنه: تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق " لكن المشرع لم يقر بتحديد لائحة الجزاءات التي تتضمن المخالفات التأديبية الجسيمة مما يعني أنه أوقف ممارسة هذا الاختصاص الرئاسي الأخير على صدور لائحة بالمخالفات الجسيمة، وبذلك تم تعطيل وتقليص بعض الاختصاصات التأديبية الرئاسية⁶⁴. أما فيما يتصل بمبدأ الإبقاء على الاختصاص التأديبي الكامل للمحكمة التأديبية فقد عنيت الفقرة الرابعة من

⁶² يقصد بالعمالين المدنيين بالدولة كافة العاملين بوزارات الحكومة والأجهزة التي لها موازنة خاصة ووحدات الإدارة المحلية، وكذلك العاملين بالهيئات العامة، لكن العاملين بالهيئات العامة لا يخضعون لذات الأحكام التي يخضع لها العمالين بالوزارات ووحدات الإدارة المحلية إنما يخضعون لأحكام خاصة تتلاءم ونشاط كل هيئة من الهيئات العامة. راجع، طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص17.

⁶³ تنص المادة (80) من قانون العمالين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 على أنه: الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العمالين هي: 1. الإنذار. 2. تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. 3. الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً. 4. الحرمان من نصف العلاوة الدورية. 5. الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر. 6. تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين. 7. خفض الأجر في حدود علاوة. 8. الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة. 9. الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية. 10. الإحالة إلى المعاش. 11. الفصل من الخدمة، أما بالنسبة إلى العمالين من شاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية: 1. التنبيه. 2. اللوم. 3. الإحالة إلى المعاش.

⁶⁴ الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص511، وعند عفيفي، مصطفى، مرجع سابق، ص 168

المادة (82) من القانون السابق بحيث جعلت للمحكمة التأديبية توقيع أي من الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادة (80) من القانون⁶⁵.

وبناءً على ما سبق يمكننا تحديد أعضاء السلطة التأديبية وأصحاب الاختصاص في توقيع العقوبة التأديبية في قانون العاملين المدنيين بالدولة، فقد منح المشرع لكل من 1. السلطة الرئاسية الإدارية، فجعلها صاحبة الاختصاص بإيقاع كافة العقوبات التأديبية عدا عقوبة الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، 2. المحاكم التأديبية، بحيث منحها سلطة إيقاع كافة أنواع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (80) وجعلها صاحبة الاختصاص الأصيل والوحيد في إيقاع عقوبة الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة⁶⁶.

ثانياً - السلطات التأديبية في القانون رقم 1978/48 الخاص بالعاملين بالقطاع العام.

حدد المشرع الأحكام المتعلقة بالسلطة التأديبية في المادة (82 والمادة 84)، من ذات القانون فوزع الاختصاص العقابي بين خمس جهات هي⁶⁷:

أ- شاغلي وظائف الإدارة العليا: حيث أسند المشرع إلى كل منهم في حدود اختصاصه سلطة توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب بما لا يتجاوز ثلاثين يوماً في السنة، بحيث لا تزيد مدة الخصم في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوماً.

⁶⁵ تنص المادة (82) في فقرتها الرابعة من القانون سالف الذكر على أنه: تختص المحكمة التأديبية بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (80) ... "

⁶⁶ للمزيد راجع، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق ص345 وما بعدها، وعند ياقوت ، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها.

⁶⁷ تنص المادة 82 من القانون رقم 48 لسنة 1978 الخاص بالعاملين بالقطاع العام على أنه: الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين، هي: 1. الإنذار 2. تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر 3. الخصم من الاجرة، لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم، تنفيذ لهذا الجزاء، ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً 4. الحرمان من نصف العلاوة الدورية 5. تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين 6. خفض الأجر في حدود علاوة 7. خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة 8. خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة، مع خفض الأجر بما لا يجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية 9. الإحالة إلى المعاش 10. الفصل من الخدمة. أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا الواردة بجدول توصيف وتقييم الوظائف المعتمد من مجلس إدارة الشركة، فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية: 1. التنبيه 2. اللوم 3. الإحالة إلى المعاش 4. الفصل من الخدمة.

ب- **رئيس مجلس الإدارة:** يختص بتوقيع ثماني درجات من الجزاءات التأديبية في مواجهة العاملين من أدنى الفئات وحتى الدرجة الثالثة فله توقيع أي من الجزاءات التأديبية الواردة في البنود من (1 إلى 8) من الفقرة الأولى من المادة (82).

ج- **مجلس الإدارة:** يعد مجلس الإدارة جهة تأديب رئاسية جماعية ممثلة بأعضاء مجلس الإدارة للشركة، وقد أنيط به توقيع كافة العقوبات التأديبية الواردة في المادة (82) من قانون العاملين بالقطاع العام وذلك بالنسبة للعاملين شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها عدا أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية.

د- **رئيس الجمعية العمومية للشركة:** وهو يمثل العضو التأديبي الرئاسي الأعلى بالنسبة للعاملين بالقطاع العام، وقد أسند إليه القانون الاختصاص بتوقيع الجزاءات من الإنذار وحتى الخفض إلى وظيفة غير الدرجة الأدنى مباشرة، كما يختص هذا الرئيس أيضاً بتوقيع عقوبيتي التنبيه واللوم في مواجهة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة، وله توقيع أي من الجزاءات الواردة في البنود من (1-8) على أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية، فيما عدا جزاء الوقف فيكون بناءً على حكم من السلطة القضائية المختصة.

هـ- **المحكمة التأديبية المختصة:** تختص المحكمة التأديبية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية الواردة بنص المادة (82) من القانون رقم 48 لسنة 1978، سواءً في مواجهة العاملين شاغلي الدرجات الوظيفية المختلفة أو شاغلي وظائف الإدارة العليا، ورئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة وأعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية⁶⁸.

وبناءً على ما تقدم يتبن لنا من النصوص القانونية السابقة أن أعضاء السلطة التأديبية العقابية في قانون العاملين في القطاع العام المصري هم كل من: **1. السلطة التأديبية الإدارية (الرئاسية)** **2. المحاكم التأديبية القضائية،** وعليه إذا قيمنا النظام التأديبي المتبع في قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978 المصري نجده يتبنى النظام المختلط في التأديب بحيث أعطى كلاً من السلطة الرئاسية صلاحية توقيع بعض العقوبات التأديبية كما هو موضح أعلاه، وأعطى المحاكم

⁶⁸ راجع نص المادة 84 من القانون رقم 48 لسنة 1978، وللمزيد ارجع، عفيفي ، مصطفى، مرجع سابق، ص 179 وما بعدها، وعند، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 216 وما بعدها.

التأديبية سلطة توقيع كافة العقوبات التأديبية على العاملين بالقطاع العام وذلك حسب ما نصت عليه المادة (82) سابقة الذكر⁶⁹.

الفرع الثاني: نشأة النظام التأديبي والأساس القانوني للنيابة الإدارية في التشريع المصري.

أولاً- نشأة النظام التأديبي القضائي في التشريع المصري.

قبل صدور القانون المصري رقم 1954/480 بشأن النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، كان التأديب الإداري من اختصاص الرئيس الإداري والمجالس التأديبية وذلك طبقاً للقانون رقم 310 لسنة 1951، فغلب على تشكيل هذه المجالس العنصر الإداري، فأخذ على السلطات التأديبية في ذلك الحين عدم ضمان حيده ونزاهة أعضائها وخضوعهم في مجال التأديب للسلطات الرئاسية العليا التي يتبعونها، كما ارتفعت الشكوى من تعدد مجالس التأديب وتنوعها ومن بطء إجراءاتها، الأمر الذي دعا الفقهاء من رجال القانون العام إلى المناداة بضرورة إنشاء جهة قضائية تتولى مهمة الفصل في الدعاوى التأديبية، وفي مباشرة الطعون في القرارات التأديبية المجحفة بحقهم⁷⁰.

وبناءً على ذلك فقد نشأ في مصر النظام التأديبي القضائي بمقتضى القانون رقم 480 لسنة 1954 بشأن النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، وقام هذا القانون على أساس توحيد جهات التحقيق المختلفة في هيئة واحدة وهي النيابة الإدارية وجعلها مستقلة عن الوزارات والمصالح المختلفة وذلك لتحقيق حيده المحققين ولإبعادهم عن تأثير كبار الموظفين في الوزارات والمصالح التي يتبعونها ، وجعلها المشرع صاحبة السلطة في الاتهام والتحقيق، ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية⁷¹.

وكان من بين أسباب إنشاء جهاز النيابة الإدارية ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون رقم 1958/117 بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، أن الهدف من إنشاء النيابة الإدارية هو إصلاح أداة الحكم والتي هي هدف من أهداف الحكومة وذلك بالقضاء على أخطاء الموظفين سواء رجعت هذه الأخطاء إلى الإهمال أو إلى سوء التصرف عن سوء قصد ولما كان هذا النظام جديداً عند إنشائه وخشية ما قد يترتب على الصراع في الاختصاصات اللازمة

⁶⁹ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 57 وما بعدها.

⁷⁰ زين الدين، بلال امين، التأديب الإداري في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، 2010م، ص 203

⁷¹ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة وامهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م، ص 251

للنيابة الإدارية مع السلطة الرئاسية، فقد تدرج المشرع في نظام النيابة الإدارية بحذر فلم يخولها كافة الاختصاصات اللازمة لأداء المهمة الخطيرة الملقاة على عاتقها⁷².

وأورد الدكتور محمد ياقوت قائلاً، بعد نجاح تجربة النظام الجديد، وما أسفر عنه نشاط النيابة الإدارية في القضاء على بعض عيوب الجهاز الحكومي رأيت الدولة أن تعيد النظر في القانون رقم 1954/480 على أساس استكمال مقومات النيابة الإدارية، ومنحها المزيد من الاختصاصات اللازمة لتساهم في إصلاح أجهزة الدولة بنصيب فعال، وفي سبيل ذلك صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، المعدل للقانون رقم 480 لسنة 1954⁷³.

وبررت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 1958/117 الإصلاح الجديد بقولها، يقوم المشروع على أساس تلافى العيوب التي اشتمل عليها النظام الحالي (تشير المذكرة الإيضاحية إلى مجالس التأديب التي كانت قائمة في ظل القانون رقم 310 لسنة 1951) في شأن المحاكمات التأديبية، ولما كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية 1- تعدد مجالس التأديب التي تتولى التحقيق والمحاكمة 2- بطء إجراءات المحاكمة 3- غلبة العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب، كل ذلك دفع المشرع المصري إلى إصدار القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 المعدل للقانون رقم 1954/480 ونص القانون رقم 1958/117 على أنه: المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان تأديبيتان... " تختص إحداها بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثانية، وتتولى الأخرى محاكمة الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها، وبذلك قضى المشرع على التعدد المعيب الذي كان قائماً في النظام السابق⁷⁴.

ثم لجأ المشرع إلى التغلب على بطء الإجراءات فنص في المادة (21) من القانون رقم 1958/117 على: تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة...." وجاء نص المادة (23) ليوضح المدة الزمنية التي يجب أن يخطر بها أصحاب الشأن فنصت على: وتتولى سكرتارية

⁷² حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية لا يوجد سنة نشر، ص10

⁷³ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية، مرجع سابق ص251

⁷⁴ البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، لا يوجد سنة نشر، ص324

المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق...⁷⁵.

وأشارت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 1958/117 إلى تغليب العنصر القضائي في تشكيل المحاكم التأديبية وذلك بقصد تحقيق هدفين :

1- توفير ضمانات واسعة للمحاكمات التأديبية، لما يتمتع به القضاء من حصانة كبيرة تظهر أثرها في المحاكمات التأديبية.

2- صرف كبار الموظفين في الدولة إلى أعمالهم الأساسية وهي تصريف الشؤون العامة وإعفاؤهم من تولي المحاكمات التأديبية.

إلا أن المذكرة الإيضاحية استدركت فقالت: ولم يفت المشرع ما لهؤلاء الرؤساء من خبرة على الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم، فنصت المادة 21 على أنه: تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال إلى المحاكمة أو من يندبه إذا رأت المحكمة وجهاً لذلك" ثم خطا المشرع المصري الخطوة النهائية، فأدمج المحاكم التأديبية في القضاء الإداري، في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 بمقتضى الفقرة "د" من المادة الثالثة من القانون السابق، كما أنه نظم عمل تلك المحاكم وحدد الإجراءات أمامها في المواد 15 إلى 22 من ذات القانون.⁷⁶

⁷⁵ أوردت المذكرة الإيضاحية عيب بطء الإجراءات وركزته في ناحيتين 1- أن ثبوت إدانة الموظف بعد وقت طويل . يُفقد الجزاء الذي يوقع عليه كل قيمته من حيث ردعه وهو جعل العقاب عبرة لغيره، لأن العقاب يوقع في وقت يكون قد انمحي فيه أثر الجريمة التي وقعت من الاذهان، 2- أن من الخير ألا يظل الموظف البريء معلقاً أمره مما يصرفه عن أداء عمله إلى الاهتمام بأمر محاكمته.

⁷⁶ الطماوى، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص490، وانتقد الدكتور سليمان الطماوي تغليب الجانب القضائي في التأديب، فأورد معلقاً ذلك أن قانون النيابة الادارية بعد صدوره وبعد العمل به لم يقض على العيوب التي كانت سائدة في النظام التأديبي الرئاسي بحيث كان من أهم أهداف إنشاء هيئة النيابة الإدارية هو إصلاح أداة الحكم والقضاء على عيوب النظام الرئاسي في التأديب، فالقضاء بطبيعته يميل إلى التأنى وتغليب الأمر على وجوهه المختلفة وفحص كافة الاحتمالات الأمر الذي قد ينتج عنه الإطالة في مرحلة التحقيق حتي صدور حكم نهائي في المخالفة المنظورة أمام النيابة الإدارية، والمزج بين عمل القضاء وعمل الإدارة في التأديب خطأ كبير فهو يخلط بين رسالة القضاء التي هي السهر على سلامة تطبيق القانون، والتأديب الذي هو عمل من أعمال الرئيس الإداري فهو أقدر على تقدير الأمور أكثر من عضو النيابة الإدارية عند إيقاع العقوبة على الشخص المخالف بحسب اطلاعه ومعرفته بكافة ما يحصل في المؤسسة التي يرأسها، والدليل على ذلك أن المشرع عند إصدار قانون النيابة الإدارية لم يسلب كافة الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للرئيس الإداري=

ثانياً- الأساس القانوني للنيابة الإدارية في التشريع المصري.

ينظم عمل النيابة الإدارية في جمهورية مصر العربية عدة قوانين منها ما ينص على إنشائها ومنها ما ينص على اختصاصاتها، وبذلك تنص المادة (180) من الدستور المصري المعطل لسنة 2012م على أنه: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تتولى التحقيق في المخالفات المالية والإدارية وتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور في أداء المرافق العامة ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى ويكون لأعضائها الضمانات والحصانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وتنص المادة (169) على أنه: تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة، ويؤخذ رأياً في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها وذلك وفقاً لما ينظمه القانون⁷⁷.

وفي السياق نفسه نص الدستور المصري لسنة 1971 الملغى بالدستور المصري لسنة 2012م في المادة (167) على أنه: يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها وبيبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم⁷⁸.

وتضمن القانون رقم 192 لسنة 2008 في شأن مجلس الهيئات القضائية، بياناً بهذه الهيئات والتي من بينها النيابة الإدارية فتتص المادة الثانية من القانون سالف الذكر على أنه: يرأس مجلس الهيئات القضائية رئيس الجمهورية، ويشكل المجلس على الوجه الآتي 1- وزير العدل 2- رئيس المحكمة الدستورية العليا 3- رئيس محكمة النقض 4- رئيس مجلس الدولة 5- رئيس محكمة استئناف القاهرة 6- النائب العام 7- رئيس هيئة قضايا الدولة 8- ورئيس هيئة النيابة الإدارية⁷⁹.

=إنما منحه سلطة إيفاع بعض العقوبات غير الجسيمة على من يرتكب مخالفات تأديبية وله أن يحيل الأوراق إلى النيابة الإدارية عن الجرائم التي يرى أنها تستحق ذلك وما يفعل ذلك إلا بعد دراسة وتحقيق، وبذلك يرى الطماوي ضرورة أن ينصب دور القضاء في التأديب على الرقابة والإشراف في نطاق الشرعية لا الملازمة ويرى أن القضاء التأديبي هو جزء لا يتجزأ من أحكام الوظيفة العامة التي هي جزء لا يتجزأ من القضاء الإداري، وبذلك ليس للقضاء التأديبي كيان خاص مستقل عن القضاء الإداري، للمزيد أنظر، الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص492، وكذلك أنظر، الطماوي، سليمان محمد، قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، الكتاب الثاني، ص469.

⁷⁷ نص المادة (180 - 169) من الدستور المصري المعطل لسنة 2012م

⁷⁸ نص المادة (167) من الدستور المصري لسنة 1971م

⁷⁹ نص المادة (2) من القانون رقم 192 لسنة 2008 في شأن مجلس الهيئات القضائية، نشر في الجريدة الرسمية العدد 25 مكرر ب في 22 يونية سنة 2008 والذي ألغى القانون رقم 82 لسنة 1969 بشأن المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

وذهبت محكمة النقض إلى أن مناط اعتبار الوظيفة من الوظائف القضائية إنما يستمد من القوانين الصادرة في هذا الشأن⁸⁰.

وأخيراً أنشئت النيابة الإدارية بناءً على القوانين الصادرة والمتعاقبة التي تنص على إنشائها وتنظم أعمالها فتدرج المشرع المصري في منح النيابة الإدارية اختصاصاتها، فأصدر القانون رقم 480 لسنة 1954م بشأن إنشاء النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، ثم قام بتعديل بعض أحكام القانون سابق الذكر فأصدر القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، ثم قام المشرع بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 1958/117 فأصدر القانون رقم 12 لسنة 1989، وإن دل هذا التعديل المستمر في قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على شيء إنما يدل على رغبة المشرع المصري في الحفاظ على الوظيفة العامة والموظفين العموميين وإعطائهم كافة الحقوق والضمانات التأديبية⁸¹.

أما عن السلطات المخولة بالتحقيق والتأديب مع الموظفين العموميين في التشريع الفلسطيني، يجد المتتبع للقوانين التي تحكم الوظيفة العامة في فلسطين أن المشرع قد تبنى النظام الرئاسي في التأديب، وعمل على تشتيت وتوزيع سلطة التحقيق والتأديب مع الموظفين العموميين بين أكثر من جهة إدارية في الدولة، بحيث منح السلطة الرئاسية الإدارية العليا بكافة أشكالها - الوزير المختص ورئيس الدائرة الحكومية ومن في حكمهم - صلاحية التحقيق والتأديب مع طائفة من الموظفين العموميين الخاضعين لرئاستهم، وأعطى رئيس ديوان الموظفين العام سلطة إنزال العقوبات التأديبية الجسيمة بحق الموظفين المخالفين تأديبياً وذلك بعد أخذ رأي ومشورة لجنة التحقيق المكلفة من قبله، وأعطى مجلس الوزراء سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا، وراعى المشرع الفلسطيني بعضاً من الحقوق والضمانات الوظيفية التي تحمي المتهمين تأديبياً أثناء مرحلة الاتهام والتحقيق ومرحلة توقيع الجزاء التأديبي، ولكنه غفل عن بعض الضمانات الجوهرية التي من شأنها أن تضفي مزيداً من الطمأنينة في نفوس المتهمين تأديبياً، والتي من أهمها أن يتولى الاتهام والتحقيق جهة تتمتع بالحيدة والاستقلال التام بعيدة عن الجهة التي تصدر الحكم والجزاء التأديبي، وكذلك ميز المشرع الفلسطيني بين الفئات الوظيفية عند توقيع الجزاء التأديبي عليهم بحيث جعل تأديب موظفي

⁸⁰ الطلب رقم 84 لسنة 24 ق طعون رجال قضاء ، جلسة 1960/4/30 المكتب الفني الدائرة المدنية، السنة 11 ص 275، منقول عن، حسن، على عوض، رد ومخاصمة أعضاء الهيئات القضائية، مرج سابق، ص 292.

⁸¹ النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 93.

الفئة العليا من اختصاص مجلس الوزراء، أما باقي الفئات الأخرى جعل تأديبهم من اختصاص رئيس الدائرة الحكومية التابع لها الموظف أو من اختصاص رئيس ديوان الموظفين العام وذلك حسب طبيعة وجسامة المخالفة والعقوبة التأديبية، هذا ما سيتناوله الباحث بالتفصيل في الفصل الثالث من الرسالة.

المبحث الثاني

طبيعة النيابة الإدارية ومدى استقلالها عن السلطات الثلاث في الدولة

سيتناول الباحث في هذا المبحث طبيعة النيابة الإدارية ومدى استقلالها عن السلطات الثلاث في الدولة: القضائية والتشريعية والتنفيذية، والفرق بين النيابة الإدارية والنيابة العامة، من خلال التعرف على طبيعة كل من العقاب الجنائي والعقاب التأديبي، ومعرفة أوجه الاتفاق وأوجه الاختلاف بين كل من التحقيق الجنائي والتحقيق التأديبي إن وجد، من خلال مطلبين وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: طبيعة النيابة الإدارية في التشريع المصري، وعلاقتها بالسلطات الثلاث بالدولة.

الفرع الأول: طبيعة النيابة الإدارية في التشريع المصري.

الفرع الثاني: علاقة النيابة الإدارية بالسلطات الثلاث في مصر.

المطلب الثاني: الفرق بين النيابة الإدارية والنيابة العامة.

الفرع الأول: تعريف النيابة العامة والنيابة الإدارية.

الفرع الثاني: الفرق بين التحقيق الجنائي والتحقيق التأديبي.

المطلب الأول: طبيعة النيابة الإدارية في التشريع المصري، وعلاقتها بالسلطات الثلاث بالدولة.

عمل المشرع المصري عند إنشاء النيابة الإدارية على جعلها مستقلة كامل الاستقلال عن المصالح والوزارات الإدارية المختلفة في الدولة، ومنحها الكثير من الاختصاصات والمميزات التي تجعلها صاحبة القرار النهائي في الاتهام والتحقيق وفي تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية المختصة، ومن ضمن هذه المميزات أنهم منحوا أعضاء النيابة الإدارية بعض الأعمال التي توصف بأنها أعمال قضائية صرفة مثل القيام بالتحقيق الابتدائي، والأمر بإحضار الشهود أو المتهم تأديبياً، وإجراء التفتيش، وطلب وقف العامل عن عمله احتياطياً، وعند مباشرة أعضاء النيابة لأعمالهم يكونوا غير قابلين للعزل بالطرق العادية وإنما يطبق عليهم في ذلك ذات الإجراءات المطبقة على أعضاء النيابة العامة والقضاء، وبذلك اختلف بعض الفقهاء في اعتبار النيابة الإدارية هيئة قضائية وأن أعضائها كأعضاء السلطة القضائية أو أعضاء النيابة العامة، وبناءً عليه سيتناول الباحث طبيعة النيابة الإدارية في التشريعات المقارنة على النحو الآتي:

الفرع الأول: طبيعة النيابة الإدارية في التشريع المصري .

نص المشرع المصري صراحة في المادة الأولى من القانون رقم 12 لسنة 1989 المعدل للقرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 على قضائية النيابة الإدارية بقوله: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل "... وبذلك أسبغ المشرع على هيئة النيابة الإدارية السبغة القضائية وجعلها مستقلة عن باقي السلطات الأخرى وجعلها جزءاً من الجسم القضائي داخل الدولة لها اختصاصاتها القضائية المدلل عليها بقانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية⁸².

وحتى قبل النص صراحة على قضائية النيابة الإدارية في القانون رقم 1989/12 اعترف المشرع للنيابة الإدارية بممارسة الأعمال القضائية حال قيامها بالتحقيق الابتدائي ولم يكن ذلك إلا اعترافاً ضمناً منه بنبوت الصفة القضائية لها، من ذلك ما تنص عليه المادة السابعة من القرار بقانون 1958/117 على أنه: لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الاطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق للوزارات والمصالح وله أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين، وتسري على الشهود الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق لمعرفة النيابة العامة بما في ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره " وكذلك تنص المادة (23) من القانون السابق على أنه: يكون أعضاء

⁸² انظر، حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية ، ص10

النيابة الإدارية من حيث شروط تعيينهم كأعضاء النيابة العامة " وكذلك من حيث الإشراف الفني مادة (37)، وعلى النذب والإعارة مادة (38) من ذات القانون سالف الذكر⁸³.

هذا وقد ورد في تعليمات النيابة الإدارية المتعاقبة الصادرة من رئيس هيئة النيابة الإدارية النص على أنه: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تمارس سلطاتها في الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام القانون...⁸⁴.

واعتبرت المادة الثانية من القانون رقم 192 لسنة 2008 في شأن مجلس الهيئات القضائية النيابة الإدارية إحدى الهيئات القضائية، كما أن مديرها عضو بالمجلس الأعلى لهذه الهيئات⁸⁵.

وبنص جميع التعليمات الصادرة من مدراء النيابة الإدارية بشأن تنظيم العمل الفني والتعليمات العامة للنيابة الإدارية، على أنها هيئة قضائية مستقلة، لدليل يقيني قاطع على الصفة القضائية لهذه النيابة حتى قبل النص على ذلك صراحة في القانون رقم 1989/12م⁸⁶.

ونخلص مما تقدم، أن منح النيابة الإدارية سلطة التحقيق الابتدائي مع المتهم تأديبياً ومنحها سلطة ضبط الشاهد وإحضاره إن لزم الأمر، وكذلك تفتيش شخص المتهم، ومحل عمله وسكنه وكذلك تخويلها مباشرة أعمال الاتهام والتحقيق في الدعوى التأديبية، ومباشرة الطعون في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، إنما يدل على أن النيابة الإدارية تقوم بأعمال قضائية بحتة كالتي تقوم بها النيابة العامة وذلك وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية.

إلا أن هناك بعض الكتاب والفقهاء رفضوا فكرة اعتبار النيابة الإدارية هيئة قضائية، أو اعتبار أعضائها من رجال القضاء بناءً على الاعتبارات السابقة حتى ولو كانوا في نظام تعيينهم يتمتعون بنفس مزايا وكادر رجال القضاء ودرجاتهم، وحتى ولو تشابهت الوظائف في الأسماء " كوكيل نيابة ومحام عام ومستشار... الخ" فهو قياس مع الفارق وأن النيابة الإدارية ليس لها إلا تحريك الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية أو حفظها بعد أخذ رأي الجهة الإدارية التي يتبع لها الموظف المخالف

⁸³ راجع في ذلك، نصوص المواد القانونية (23 و 37 و 38) من القانون رقم 1958/117، وراجع، حسن، على عوض، رد ومخاصمة أعضاء الهيئات القضائية، مرجع سابق، ص 294.

⁸⁴ راجع نص المادة الأولى من قرار مدير النيابة الإدارية رقم 204 لسنة 1986 بشأن اصدار التعليمات العامة للنيابات، وكذلك المادة الأولى من قرار مدير النيابة رقم 364 لسنة 1986، وكذلك المادة الأولى من قرار رئيس الهيئة رقم 16 لسنة 1989.

⁸⁵ انظر نص المادة 2 من القانون رقم 192 لسنة 2008م في شأن مجلس الهيئات القضائية، مرجع سابق.

⁸⁶ حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص 19.

تأديبياً، وأن قانون النيابة الإدارية لم يتضمن نصاً واضحاً يجعلها من ضمن الهيئات القضائية في الدولة⁸⁷.

الفرع الثاني: علاقة النيابة الإدارية بالسلطات الثلاث في مصر.

لما كانت النيابة الإدارية هي الأمانة على الدعوى التأديبية، وكان الهدف من إنشائها إصلاح أداة الحكم والقضاء على أخطاء الموظفين وعلى عيوب النظام الرئاسي في التأديب، والتحقق في المخالفات التأديبية، وتحقيق الصالح العام، فإنه يتعين أن يكون لها قدرٌ معينٌ من الاستقلال عن أجهزة الدولة الأخرى حتى لا تتأثر في أعمالها بأي اعتبارات أخرى غير الصالح العام⁸⁸.

ويبرز استقلال النيابة الإدارية بوضوح في علاقتها بالسلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية ونبعث هذا الاستقلال على النحو الآتي:

أ- علاقة النيابة الإدارية بالسلطة القضائية .

رغم أن المشرع المصري نص صراحة في المادة الأولى من قانون النيابة الإدارية رقم 12/1989 على أنها هيئة قضائية مستقلة إلا أن هذا الاستقلال يتعين انصرافه إلى كافة أجهزة الدولة بما فيها السلطة القضائية وخاصة المحاكم التأديبية والمحكمة الإدارية العليا التي تباشر النيابة الإدارية فيها الدعوى التأديبية، فلا يجوز لقضاة المحاكم التدخل بأعمال النيابة الإدارية أو الإملاء عليهم بما يجب اتباعه عند مباشرتهم لأعمالهم سواء في مرحلة الاتهام أو التحقيق أو في مرحلة مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، والمبدأ المستقر بصدد النيابة العامة أنها مستقلة عن قضاء الحكم، ومفهوم هذا الاستقلال يعني أن النيابة العامة حرة في أعمالها لا تستوحي أفكارها من أحد وتؤدي أعمال وظيفتها طبقاً للقانون، وبناءً عليه ينطبق هذا الاستقلال على النيابة الإدارية بصفاتها هيئة قضائية طبقاً لنصوص القانون وبصفتها عضواً من أعضاء مجلس الهيئات القضائية ونرى أن هذا الاستقلال له مظهران الأول: لا يجوز للمحكمة أن تلوم النيابة الإدارية على تصرف أو رأي معين اتخذته، الثاني: المحكمة لا يمكنها إلزام النيابة الإدارية بمسلك أو تصرف معين، ف للمحكمة إذا ما تبين لها بطلان بعض إجراءات التحقيق أن تصحح هذا البطلان، وتقوم هي بتحقيق الإجراء العاطل، ولها أن تحيل التحقيق مرة أخرى للنيابة الإدارية، وللنيابة بعد الانتهاء منه أن تقوم بالتصرف فيه من

⁸⁷ للمزيد انظر، حسن، على عوض، رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص 292 وص 232، وانظر

الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 491.

⁸⁸ حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص 75.

البداية كما لو لم يسبق إحالتها للمحكمة، فلها أن تحيل الأوراق للمحكمة أو تقترح الجزاء الإداري أو حفظ الأوراق⁸⁹.

وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه: إلغاء القرار التأديبي لعيب في الشكل أو الإجراءات أو تجاوز الاختصاص لا يخل بحق السلطة التأديبية في محاربة سلطتها من جديد تنفيذاً لمقتضى الحكم بعد تنقية القرار من عيوبه الشكلية وإصداره على الوجه الذي يتطلبه القانون⁹⁰.

ب- علاقة النيابة الإدارية بالسلطة التشريعية.

تبنى الدستور المصري المعطل لعام 2012م مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث واستقلال القضاء فتتص المادة السادسة منه على أنه: يقوم النظام السياسي على... الفصل بين السلطات والتوازن بينها وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان وحرياته وذلك كله على النحو المبين في الدستور... " وتتص المادة (74) من ذات الدستور على أنه: سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، واستقلال القضاء وحصانة القضاة ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحریات " ويتضح لنا من النصوص الدستورية السابقة أن السلطة القضائية مستقلة تماماً عن باقي السلطات في الدولة، فلا يحق لأي سلطة أو جهة في الدولة أن تملي إرادتها على السلطة القضائية، فالقضاة لا سلطان عليهم إلا ضميرهم والقانون بغية ضمان الحقوق والحریات والوصول إلى العدل القانوني، وتعتبر النيابة الإدارية جزءاً أصيلاً من أجزاء السلطة القضائية كما بينا سابقاً، فهي بذلك مستقلة تماماً عن السلطات الأخرى في الدولة والتي منها السلطة التشريعية فلا تملك الأخيرة توجيه أسئلة أو استجابات أو أن تمنح أو تسحب الثقة من أحد أعضاء النيابة الإدارية، على خلاف ما هو معمول به بالنسبة للسلطة التنفيذية فرئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب، أما مساءلة عضو النيابة الإدارية يتم وفقاً لإجراءات خاصة نص عليها قانون النيابة الإدارية رقم 117/1958 في المادة 40 والمادة 40 مكرر/1 و40 مكرر/2 وسنأتي على ذكرها لاحقاً⁹¹.

⁸⁹ حجازي، عبد الفتاح، المرجع السابق، ص76.

⁹⁰ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 42 قضائية، رقم 950 لسنة 27ق، جلسة 15/6/1985.

⁹¹ حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص82.

ج- علاقة النيابة الإدارية بالسلطة التنفيذية.

منذ نشأة النيابة الإدارية والقوانين المنظمة لها تتضمن نصوصاً تشير مباشرة إلى تبعيتها للسلطة التنفيذية وعدم استقلالها عنها، ويتضح ذلك من خلال التطور التشريعي لقانون النيابة الإدارية فحينما صدر القانون رقم 480 لسنة 1954 بشأن النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية نصت المادة الأولى منه على أنه: تكون النيابة الإدارية هيئة مستقلة تلتحق برئاسة الجمهورية " وبناءً عليه كانت النيابة الإدارية هيئة مستقلة من الهيئات التابعة لرئيس الجمهورية، و قام المشرع بتعديل القانون رقم 1954/480 وذلك بإصدار القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 لإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في مصر، نص في مادته الأولى على أنه: النيابة الإدارية هيئة مستقلة تلتحق برئاسة الجمهورية... " وهو ذات النص في القانون السابق عليه، وفي تطور لاحق وفي ظل الدستور السائد عام 1960 وكذلك القانون 183 لسنة 1960 أصبحت النيابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس الوزراء⁹².

ثم صدر القانون رقم 28 لسنة 1968 والذي نص في المادة الأولى منه على أنه: تلتحق النيابة الإدارية بوزير العدل ويكون لوزير العدل سلطات الوزير المختص بالنسبة لها بما في ذلك سلطة الرقابة والإشراف على أعضاء النيابة الإدارية⁹³.

وفي التعديل التشريعي الأخير نص المشرع في المادة الأولى من القانون رقم 12 سنة 1989 المعدل للقرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 على أنه: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلتحق بوزير العدل... "

وبذلك نرى التطور التشريعي لهذه النصوص، بشأن تبعية النيابة الإدارية لرئيس الجمهورية ثم لرئيس الوزراء ثم لوزير العدل ، يجد أساسه فيما ورد في المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون رقم 1958/117 بحيث ورد فيه أن الهدف من إنشاء النيابة هو إصلاح أداة الحكم، والتي هي هدف من أهداف الحكومة ذلك بالقضاء على أخطاء الموظفين سواء رجعت هذه الأخطاء إلى الإهمال أو سوء التصرف عن سوء قصد، وبالرغم من تبعية النيابة الإدارية لوزير العدل الذي يعتبر من رجال السلطة التنفيذية إلا أنه لا يملك إلا سلطة الرقابة والإشراف الإداري على أعضاء النيابة الإدارية فقط، أما

⁹² انظر حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، ص11.

⁹³ نص المادة الأولى من القانون رقم 28 لسنة 1968، بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 1958/117 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 24 في 13 يونيه 1968.

الذي يصدر القرارات المنظمة للعمل الفني ويصدر التعليمات العامة لأعضاء النيابة الإدارية هو رئيس هيئة النيابة الإدارية وبناءً على ذلك فقد أسبغ المشرع على النيابة الإدارية صبغة الاستقلال التام عن جميع السلطات والمصالح والوزارات داخل الدولة بما فيها السلطة التنفيذية⁹⁴.

المطلب الثاني: الفرق بين النيابة الإدارية والنيابة العامة.

تختلف النيابة العامة عن النيابة الإدارية من عدة جوانب وذلك حسب طبيعة كل من العقاب الجنائي والعقاب التأديبي، وكذلك طبيعة كل من التحقيق الجنائي والتحقيق والتأديبي.

الفرع الأول: تعريف النيابة العامة والنيابة الإدارية.

قبل البدء ببيان الفرق بين النيابة العامة والنيابة الإدارية يجب التطرق إلى تعريف كلٍ من النيابة العامة والنيابة الإدارية في الفقه والتشريع والقضاء.

أولاً- تعريف النيابة العامة والنيابة الإدارية في الفقه والتشريع والقضاء.

تطرق الباحث إلى تعريف النيابة الإدارية في الفقه والتشريع في المبحث الأول من الفصل الأول في البحث، أما عن تعريف النيابة العامة سيتناوله الباحث من الجانب الفقهي والتشريعي والقضائي على النحو الآتي.

أ- **التعريف الفقهي للنيابة العامة:** اختلف الفقهاء في تعريف النيابة العامة فمنهم من اعتبرها هيئة تابعة للسلطة التنفيذية باعتبارها سلطة اتهام والمقصود بالاتهام هو تحريك الدعوى العمومية ومباشرتها، ورأي ثانٍ يعتبرها هيئة قضائية لأنها تشرف على أعمال ذات صبغة قضائية مثل الضبط القضائي والتصرف في محضر جمع الاستدلالات والقيام بالتحقيق الابتدائي كما أنها هيئة تدخل في تشكيل المحكمة فلا تتعقد المحكمة دون وجود عضو النيابة العامة وإلا كانت الإجراءات باطلة⁹⁵.

ومن الفقهاء من عرف النيابة العامة بأنها " هيئة نائبة عن المجتمع فهي تقوم بدور المدعي أمام القضاء الجزائي بتفويض من المجتمع ونيابة عنه، فتقيم الدعوى العمومية وتتابع سيرها حتى يتم الفصل بها بحكم بات أو أن يتم حفظ الدعوى⁹⁶ .

⁹⁴ انظر حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية ، مرجع سابق، ص84.

⁹⁵ بحث حول النيابة العامة، منتديات الجفلة لكل الجزائريين والعرب، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

www.djelfa.infoc2009-2006

⁹⁶ تيم، موسي اباد، بحث بعنوان وضع النيابة العامة في فلسطين، منشور في معهد الحقوق جامعة بيرزيت، 2000م ص3

ب- **التعريف التشريعي للنيابة العامة:** عرف المشرع المصري النيابة العامة في المواد (1 و2 و3) من قانون العقوبات بأنها " شعبة من شعب السلطة القضائية تنوب عن المجتمع وتمثل مصالحه العامة وتسعى لتحقيق موجبات القانون".

وقد عرفت النيابة العامة في تعليمات النائب العام لدولة فلسطين رقم 1 لسنة 2006م ورقم 2 لسنة 2009م بأنها: تعتبر شعبة من شعب السلطة القضائية وهي النائبة عن المجتمع والمكلفة بتمثيل المصالح العامة وتسعى في تحقيق موجبات القانون"⁹⁷.

إذاً النيابة العامة سلطة تتولى بصفة أساسية أعمال الاستدلال والتحقيق والاثهام في الدعوى الجنائية فهي ممثلة الدولة في تنفيذ القانون، وهي السلطة المنوط بها توجيه الاتهام ومباشرته نيابة عن الدولة والمجتمع، وفي أدائها لهذا الدور لا تعتبر خصماً عادياً للأفراد وإنما تعتبر نائبة عن الدولة في تأدية عمل من الأعمال القضائية من أجل تأكيد السيادة القانونية للدولة .

ج- **التعريف القضائي للنيابة العامة:**

لقد أخذ القضاء الإداري المصري باستقلال كل من الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية فقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية فالمحاكمة التأديبية لها مجالها الخاص باختلاف طبيعتها عن المحاكمة الجنائية، الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها، فهي متعددة الصور ونطاقها غير محدود، وهي بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائي الذي يستند إلى جرائم وعقوبات محددة ومن ثم فإن الفعل الواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام يمكن أن يتمخض عن ذات الوقت عن مخالفات تأديبية وذنوب إدارية يرتب القانون الإداري الجزاء عليها"⁹⁸.

وبناءً على ذلك يختلف مجال وعمل النيابة العامة عن مجال وأعمال النيابة الإدارية، فالأخيرة تنتظر فقط في المخالفات الإدارية التي تقع من فئة محددة من الأشخاص داخل الدولة، وهذه المخالفات غير محددة ومحصورة في قانون واحد، أما الأولى فهي تنتظر وتحقق في المخالفات والجرائم الواقعة من جميع الأشخاص المقيمين على أرض الدولة وجميع الجرائم عادة تكون محصورة في قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى.

⁹⁷ صعبانة، محمد نظمي، دور النيابة العامة في إقامة الدعوى العمومية في فلسطين "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير

منشورة على موقع جامعة النجاح الوطنية في نابلس، <http://www.najah.edu/ar/faculties/law>

⁹⁸ حكم المحكمة الادارية العليا، الصادر في ديسمبر سنة 1962، س 8، ص 166

ثانياً: طبيعة العقاب الجنائي والعقاب التأديبي.

اختلف الفقهاء في تكييف دور كل من التأديب الجنائي والتأديب التأديبي اختلافاً يعكس المذهب العام للفقهاء، فذهب "الفقيه الفرنسي جيز" إلى الانفصال التام بل والتعارض بين القانون التأديبي والقانون الجنائي فالعقاب التأديبي هدفه حسن تنظيم المرفق العام، أما العقاب الجنائي فغرضه الأساسي العقاب الشخصي الذي يوقع على المجرم باسم العدالة⁹⁹.

وذهب "العميد دوجي" إلى أن العقاب التأديبي هو من حيث أساسه عقاب جنائي لأن كلا العقابين يستند إلى سلطة الدولة فكل من سلطة التأديب، وسلطة توقيع العقاب الجنائي، يفسرها سلطة الدولة الأمرة أو السلطة المعترف بها للجانب القوي من الجماعة لفرض احترام القواعد القانونية عن طريق التهديد بالعقاب، فالعقاب التأديبي هو نوع من العقاب الجنائي ولكنه لم يصبغ بالصبغة القضائية بصورة كاملة ونوه "دوجي" أيضاً إلى أنه حينما يصبغ الجزاء التأديبي بالصبغة القضائية الكاملة فإنه سوف يندمج كلياً في القانون الجنائي، ويرى "فالين" إلى أن القانون التأديبي ينتمي إلى ذات أسرة القانون الجنائي، من حيث أن كلا من القانونين يستهدف تحقيق احترام القواعد المنظمة لجماعة ما عن طريق العقاب والإرهاب فالتأديب الإداري يرمي إلى تحقيق غرض موازي لأهداف قانون العقوبات وهو تأمين النظام داخل نطاق جماعة منظمة معينة، وعليه فالقانون التأديبي في نظر "فالين" قانوناً عقابياً، ولكن هذا التشابه بين القانونين لا يؤدي - في نظر الفقيه فالين - إلى الاندماج بينهما وانصهارهما معاً في بوتقة واحدة كما ذهب العميد دوجي بل يبقى لكل من القانونين ذاتيته فالقانون التأديبي ليس هو القانون الجنائي¹⁰⁰.

ويتضح من ذلك أن العقاب الجنائي يختلف عن العقاب التأديبي، فقانون العقوبات يرمي إلى عقاب أفعال بذاتها محددة على سبيل الحصر منضبطة الأوصاف (فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني) وأن ما عداها يعتبر مباحاً مهما كان رأي الجماعة فيه، فالأصل الإباحة والاستثناء القيد، ولكن الجريمة التأديبية تستهدف أفعال وسلوك الموظفين المخالفة للتعليمات والقرارات الإدارية وهي غير محددة على سبيل الحصر أو منضبطة الأوصاف إلا أن هناك بعض الأفعال المحظورة على الموظفين منصوص عليها في القوانين المنظمة لأعمال الموظفين العموميين.

⁹⁹ الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري قضاء التأديب ، مرجع سابق ص 225

¹⁰⁰ المرجع السابق ص 225

والعقوبة الجنائية تستهدف شخص المخطئ وماله فهي قصاص من المجرم لحماية المجتمع، بينما العقوبة التأديبية تستهدف مركزه الوظيفي والمالي ومزاياه الوظيفية الأخرى وهي مقررّة لحماية الوظيفة العامة من المستهترين والعابثين، وأيضاً قانون العقوبات يستهدف الردع والزجر العام لحماية المجتمع من أذى المجرمين وأخطارهم والحفاظ على أمن المجتمع واستقراره، أما التأديب الإداري فهده كفالة سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وأداء الخدمات للمواطنين وحماية الصالح العام، وقانون العقوبات يتسم بالإقليمية أي أن سلطانه يمتد ليشمل جميع القاطنين على أرض الدولة بغض النظر عن مراكزهم وجنسياته فتوقع العقوبة الجنائية على المجرم سواء أكان من المواطنين أو الوافدين إلى الدولة فلا يمتد إلى خارج حدود الدولة، أما التأديب الإداري فإنه يتابع الموظف عن أخطائه المسلكية أينما كان سواء وقعت **المخالفة التأديبية**¹⁰¹ داخل الدولة أو خارجها كأعمال السفراء والقناصل وغيرهم من

¹⁰¹ معظم التشريعات جاءت خالية من تعريف محدد للمخالفة التأديبية، إلا أن الفقهاء اجتهدوا في تعريف المخالفة التأديبية فعرفها البعض بأنها: كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه، راجع، الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص74.

وعرفها البعض بأنها: كل خروج من الموظف على أحد واجباته الوظيفية يستوي أن يترتب على هذه المخالفة ضرر مالي بالدولة، أو لا يترتب، راجع، حسن، عبد الفتاح، **مبادئ القانون الإداري الكويتي**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص113 ويمكن لنا أن نعرف المخالفة التأديبية على أنها: إخلال الموظف العام بأحكام القانون أو بمقتضيات واجبات وظيفته سواء كان ذلك بالفعل أو الامتناع أو أي تصرف لا يتفق مع حسن سير المرفق العام. ومما يجب الإشارة إليه بأنه قد تعددت المصطلحات والتسميات التي تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف كالجريمة التأديبية والذنب الإداري، ولكننا سنستخدم لفظ المخالفة التأديبية وذلك تيمناً بالمشرع الفلسطيني الذي استخدم لفظ المخالفة التأديبية وذلك في قانون الخدمة المدنية في نص المادة (69) فقال: تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف.

وللمخالفة التأديبية ثلاثة أركان وهي أولاً: **الركن المادي**، يتمثل الركن المادي للمخالفة التأديبية في المسلك الإيجابي بالقيام بعمل محظور أو السلبي بالامتناع عن واجب مفروض الذي يصدر عن الموظف ويشكل إخلالاً بواجبات وظيفته، ولقيام هذا الركن لا بد أن تصدر أفعال أو تصرفات تنفيذية واقعية، وأن يكون للسلوك مظهر خارجي، أما إذا ظلت الأعمال حبيسة التفكير فلا تشكل مخالفة تأديبية، راجع في ذلك، بسيوني، عبد الغني، **القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص349. ثانياً: **الركن المعنوي**، يقوم الركن المعنوي للمخالفة التأديبية إذا ما كان إقدام الموظف على إتيان الفعل الذي يشكل مخالفة تأديبية أو امتناعه عن القيام بما يفرضه عليه واجبه الوظيفي، وكان نابعاً عن إرادة حرة، دون إكراه مادي أو أدبي، الحلوى، ماجد راجب، **القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010م، ص496

ثالثاً: **الركن الشرعي**، من المتفق عليه فقهاً وقانوناً، أن الركن الشرعي في الجريمة الجزائية لا بد وأن يتوافر حتى يكتسب الفعل عدم المشروعية في النظام الجزائي، إعمالاً للمبدأ الشهير "لا جريمة ولا عقوبة بغير نص"، أما الركن الشرعي في المخالفة التأديبية فهو أكثر اتساعاً نظراً لما تتمتع به جهة الإدارة من سلطة تقديرية واسعة في اعتبار الفعل أو التصرف الصادر من الموظف على أنه مخالفة تأديبية يستوجب عنه المسائلة، ولذا فإن المقصود به في المجال التأديبي هو تحديد الجزاءات وأنواعها قانوناً، دون تحديد الأفعال التي تعتبر مخالفات تأديبية وذلك دون الأخذ بمبدأ "لا جريمة بغير نص" بذلك =

العاملين خارج الدولة وكانت أعمالهم تشكل مخالفة تأديبية، والجريمة الجنائية شخصية محضة فلا يسأل المتهم إلا عن الأفعال الصادرة منه شخصياً أما المسؤولية التأديبية فتمتد في حالات كثيرة لتشمل المسؤولية عن عمل الغير كمسؤولية الرؤساء عن أعمال مرؤوسيه¹⁰².

وبناءً على ذلك يترتب على استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية جواز توقيع عقوبة جنائية وعقوبة تأديبية على الموظف عن ذات الفعل الواحد الذي ارتكبه دون التعارض مع القاعدة القانونية المقررة بأنه: "لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على جرم واحد"، وعليه تكون السلطة الإدارية حرة في اتخاذ إجراءات تأديب الموظف العام فور وقوع المخالفة التأديبية والتي تمثل في ذات الوقت جريمة جنائية دون انتظار عما تسفر عنه إجراءات التحقيق أو الانتظار حتى انتهاء المحاكمة الجنائية، ولكن استثناءً على هذه القاعدة تنقيد السلطة الإدارية بما يقرره الحكم الجنائي من وقوع الفعل المكون للجريمة أو عدم وقوعه، فإذا صدر الحكم الجنائي قبل توقيع العقوبة التأديبية ونفي الحكم قيام الوقائع المنسوبة إلى الموظف وبرأه من التهمة المنسوبة إليه، فلا يجوز للسلطة التأديبية الإدارية أن تقرر عقاب الموظف عن الوقائع المبرأ منها، وإلا خالفوا المبدأ المستقر وهو حجية الأمر المقضي فيه، وعليه لا يجوز للسلطة التأديبية أن تعود للمجادلة في إثبات واقعة سبق وأن حكم بها بحكم جنائي حائز قوة الأمر المقضي أو نفي وقوعها، وبذلك يكون للحكم الجنائي حجيته في مواجهة سلطات التأديب¹⁰³.

الفرع الثاني: العلاقة بين التحقيق الجنائي والتحقيق التأديبي.

للقوف على التفرقة بين كل من التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي يجب بيان تعريف كل منهما بشكل مستقل، بحيث يعرف التحقيق بصفة عامة بأنه الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد

=راجع، العبودي، محسن، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان، دار النهضة العربية، 1995، ص52، وللمزيد حول موضوع المخالفة التأديبية راجع، ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص32 إلى39، وراجع، عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص46 إلى52.

¹⁰² الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، المرجع السابق، ص226 وما بعدها، وانظر، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م، ص348 وما بعدها، وعند، الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، 1959، ص520-529، وعند، ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2000، ص76-91.

¹⁰³ أنظر، الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص264 وعند، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق ص350.

والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة¹⁰⁴.

وعليه يعني التحقيق بمعناه العام هو اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل المشروعة التي توصل إلى كشف الحقيقة وظهورها¹⁰⁵.

أولاً: ماهية التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي.

أ- ماهية التحقيق التأديبي: يعرف التحقيق التأديبي بأنه: مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها¹⁰⁶.

ويعرفه آخرون بأنه إجراء يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهم المنسوبة إليه، و يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فهو وسيلة لجمع أدلة الإثبات ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك وإنما لابد وأن تقوم على أساس الجزم واليقين فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة لا يؤخذ بالظن والاحتمال بل لابد من الجزم واليقين المستمد من ذات الواقعة¹⁰⁷.

أما على صعيد الجانب القضائي فقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى التحقيق التأديبي بقولها أنه: إجراء جوهري لابد من إتباعه قبل توقيع الجزاء على الموظف، فالشكاوى والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح لتكون سنداً لنسبة اتهام إلى من تشير إليه، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع جزاء عليه ما لم تجر الجهة الإدارية تحقيقاً تواجه فيه التهمة¹⁰⁸.

ب- ماهية التحقيق الجنائي: يعرف التحقيق الجنائي بأنه: مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطات التحقيق في بلاغ عن جريمة وقعت بقصد الوصول إلى الحقيقة " ويعرف كذلك بأنه "مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تتخذها سلطة التحقيق بصدد واقعة إجرامية معينة للكشف عن غموضها

¹⁰⁴ الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص7

¹⁰⁵ القدو، عماد حامد احمد، التحقيق الابتدائي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية قسم القانون في

الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2009م، ص20 منشور على الموقع الإلكتروني

http://www.ao-academy.org/docs/master_degree_letter_by_emad_qadou_19012010.doc

¹⁰⁶ ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص706.

¹⁰⁷ الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص7.

¹⁰⁸ العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2007، ص286.

والوصول إلى حقيقة مرتكبها وذلك بالتحري عنها وجمع الأدلة بشأنها توطئة لتقديم الدعوى الجزائية للمحكمة المختصة¹⁰⁹.

ثانياً: أوجه الاتفاق والاختلاف بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي.

بناءً على التعريفات السابقة تظهر التفرقة بين التحقيق التأديبي الذي هو من عمل واختصاص النيابة الإدارية أو الجهة الإدارية الرئاسية، والتحقيق الجنائي الابتدائي الذي هو من عمل واختصاص النيابة العامة، فكل منهما يتم داخل نظام مستقل تماماً عن الآخر، وذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، ورغم الاختلاف الواضح بين التحقيق الجنائي والتأديبي إلا أنه يظهر بعض التشابه بينهما، وبناءً على ذلك سنبين أوجه الاتفاق والاختلاف بين التحقيق التأديبي والجنائي على النحو الآتي .

أ- **أوجه الاتفاق بين التحقيق التأديبي والجنائي:** يتفق كل من التأديب الجنائي والتأديب الإداري في أن الغاية التي يهدف إليها كل منهما هي كشف الحقيقة عن علاقة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وكذلك تتميز الإجراءات في التحقيق التأديبي والجنائي بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات فالمعاينة وسماع الشهود واستجواب المتهم والتفتيش وغيرها كلها مصادر للكشف عن الأدلة التي تفيد وقوع الجريمة ونسبتها لشخص معين، وكذلك أخذ كل من التحقيق الإداري والجنائي بمبدأ الكتابة وتدوين التحقيق ليكون دليلاً من أدلة الإثبات ودليلاً على مباشرة إجراء التحقيق¹¹⁰.

ب- **أوجه الاختلاف بين التحقيق التأديبي والجنائي:** يختلف التحقيق التأديبي عن التحقيق الجنائي من عدة نواحي، فمن ناحية الغرض من التحقيق التأديبي، هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف العام، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها من عدمه، وصولاً إلى الحقيقة لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها على أساس من اليقين والجزم لا الشك والظن، خاصةً أن المخالفات التأديبية مذكورة في القانون الذي ينظم أعمال الموظفين العموميين في الدولة على سبيل المثال لا الحصر، أما الغرض من التحقيق الجنائي فهو التثبت من الأدلة القائمة على نسبة الجريمة إلى فاعل معين، فعندما يرتكب شخص ما فعلاً من الأفعال التي يحظرها المشرع بوصفها جرماً يترتب عليه توقيع العقاب اللازم للتجريم، ففي قانون العقوبات يكون

¹⁰⁹ تاج الدين، عبد الرحمن، أصول التحقيق الجنائي وتطبيقاتها في المملكة، الرياض، معهد الإدارة 1425هـ، ص16.

¹¹⁰ انظر ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص77.

العقاب ملازماً للتجريم فلا موضع له في التشريع إلا ليقع على جريمة نص عليها القانون، والجريمة الجنائية لا تعد كذلك إلا إذا قرر لها التشريع عقوبة "فلا جريمة ولا جزاء جنائي إلا بناءً على نص قانوني"¹¹¹.

أما من ناحية السلطة المختصة بالتحقيق، فيختص بإجراء التحقيق التأديبي أكثر من جهة إدارية في الدولة حسب النظام التأديبي المتبع، فقد يباشر التحقيق السلطة الرئاسية في النظام الرئاسي، كما هو الحال في فلسطين، أو يباشره مجالس تأديبية متخصصة في النظام شبه القضائي، أو يباشر التحقيق النيابة الإدارية في النظام القضائي، أو إتباع نظام مختلط بين النظام الرئاسي والنظام القضائي كما هو الحال في مصر بحيث يباشر التحقيق الجهة الإدارية الرئاسية والنيابة الإدارية كل في حدود اختصاصه، وحق الجهة الإدارية في التحقيق هو حق أصيل نص عليه قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47/ 1978 المعدل بالقانون رقم 115/1983، وقانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117/1958 المعدل بالقانون رقم 12/1989، وقانون العاملين بالقطاع العام رقم 48/1978، وحق النيابة الإدارية في التحقيق هو حق نص عليه المشرع بقانون العاملين المدنيين في الدولة وقانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية، أما التحقيق الابتدائي الجنائي فتختص به النيابة العامة وحدها وذلك في مواد الجنايات والجنح وذلك وفقاً للمادة (199) من قانون الإجراءات المصري حيث تنص على أنه: فيما عدا الجرائم التي يختص قاضي التحقيق بتحقيقها وفقاً لأحكام المادة (64) تباشر النيابة العامة التحقيق في مواد الجنح والجنايات طبقاً للأحكام المقررة من قاضي التحقيق¹¹².

واختصاصها بهذا المعنى اختصاص أصيل وعام ولا يؤول هذا الاختصاص غيرها إلا في أحوال استثنائية محددة في القانون، فالقاعدة العامة أن الجهة التي خولها القانون سلطة التحقيق هي التي تباشر إجراءات التحقيق بنفسها، ولكن قد تقتضي سرعة إنجاز التحقيق، أو تفرض بعض الظروف المتعلقة بتنفيذ الإجراء ندب أحد مأموري الضبط القضائي للقيام بعمل معين من أعمال التحقيق وهو

¹¹¹ كريمش، ناصر خضر، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، تصدر من كلية القانون من جامعة ذي قار بالعراق الترقيم الدولي (4934-2072) منشور على الموقع الإلكتروني، <http://law.thiqaruni.org/files/journal/issue1.doc>

¹¹² راجع، ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص81، وانظر نص المادة 199 من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم 95 لسنة 2003م.

ما أجازته القانون في المادة (200) من قانون الإجراءات الجنائية فتتص على أنه: لكل من أعضاء النيابة العامة في حالة إجراء التحقيق بنفسه أن يكلف أي أمور من مأموري الضبط القضائي ببعض الأعمال التي من اختصاصاته¹¹³.

وفي فلسطين تنص المادة (55) من قانون الإجراءات الجنائية الفلسطيني على أنه: 1. تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها، 2. للنائب العام أو وكيل النيابة العامة المختص تفويض أحد أعضاء الضبط القضائي المختص بالقيام بأي من أعمال التحقيق في دعوى محددة وذلك عدا استجواب المتهم في مواد الجنايات، 3. لا يجوز أن يكون التفويض عاماً، 4. يتمتع المفوض في حدود تفويضه بجميع السلطات المخولة لوكيل النيابة¹¹⁴.

¹¹³ نص المادة 200 من قانون الإجراءات الجنائية المصري المرجع السابق.

¹¹⁴ نص المادة 55 من قانون الإجراءات الجنائية الفلسطيني، رقم 3 لسنة 2001م.

المبحث الثالث

تشكيل النيابة الإدارية في التشريع المصري

تعتبر النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة عن باقي الهيئات القضائية الموجودة في مصر ينظمها قانون خاص بها، ولديها تشكيل خاص حسب طبيعة العمل الموكل إليها، ويظهر ذلك في نص المادة الثانية من القانون المصري رقم 1989/12 على أنه: تتكون النيابة الإدارية من إدارات ونيابات وفروع لها يعين عددها واختصاصها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح رئيس الهيئة، وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للنيابة الإدارية¹¹⁵.

ومن النص السابق يتضح أن النيابة الإدارية مشكلة من نيابات وإدارات وفروع يقوم بتعيين عددها ومقراتها في مختلف المحافظات بقرار من وزير العدل، وللنيابة الإدارية رئيس يرأسها يسمى رئيس هيئة النيابة الإدارية -بعد أن كان يطلق عليه قبل التعديل مدير النيابة الإدارية- وللنيابة الإدارية مجلس أعلى له عدة اختصاصات سنأتي على ذكرها لاحقاً، وسيتناول الباحث تشكيل النيابة الإدارية في التشريع المصري في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الهيكل التنظيمي للنيابة الإدارية في التشريع المصري. (تشكيل النيابة الإدارية)

الفرع الأول: رئيس هيئة النيابة الإدارية والمجلس الأعلى للنيابة الإدارية.

الفرع الثاني: المكاتب، والإدارات، والنيابات.

المطلب الثاني: حالات رد ومخاصمة وتأديب أعضاء النيابة الإدارية.

الفرع الأول: الواجبات والمحظورات الواقعة على أعضاء النيابة الإدارية.

الفرع الثاني: رد ومخاصمة وتأديب أعضاء النيابة الإدارية.

¹¹⁵ المادة 2 من قانون النيابة الإدارية رقم 12 لسنة 1989 المعدل للقرار بقانون رقم 117 لسنة 1958.

المطلب الأول: الهيكل التنظيمي للنيابة الإدارية في التشريع المصري. (تشكيل النيابة الإدارية)

تنص تعليمات النيابة الإدارية المصرية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية في المادة (3) على أنه: يقوم بأداء وظيفة النيابة الإدارية رئيس الهيئة ونوابه والوكلاء العامون الأولون والوكلاء العامون ورؤساء النيابة ووكلاؤها ومساعدوها ومعاونوها، وتنص المادة (4) من ذات التعليمات على أنه: يشرف رئيس هيئة النيابة الإدارية على شئونها وينوب عنها في صلاتها بالغير وله الرئاسة الفنية والإدارية على أعضائها وموظفيها وإصدار القرارات التي يتطلبها سير العمل وله دون باقي الأعضاء حق الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا¹¹⁶.

وتنص المادة (2 مكرر) من قانون النيابة الإدارية على أنه: يشكل مجلس أعلى للنيابة الإدارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس، وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس ثم الوكلاء العامين الأولين. ويختص هذا المجلس بنظر كل ما يتعلق بتعيين أعضاء النيابة الإدارية وترقيتهم ونقلهم وإعارتهم وندبهم وكذلك سائر شئونهم على الوجه المبين في هذا القانون، على أن يكون نظر ما يتعلق منها بالتعيين والترقية بطلب من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة. ويؤخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين التي تنظم شئون النيابة الإدارية¹¹⁷.

ومن خلال استقراء النصوص السابقة يتضح لنا أن النيابة الإدارية تتشكل وفقاً لما نص عليه قانون إنشائها من، رئيس هيئة النيابة الإدارية، ومجلس أعلى للنيابة الإدارية، وإدارات وفروعها ونيابات موزعة في الدولة حسب الحاجة.

الفرع الأول: رئيس هيئة النيابة الإدارية والمجلس الأعلى للنيابة الإدارية.

أولاً- رئيس هيئة النيابة الإدارية .

يأتي رئيس هيئة النيابة الإدارية على قمة الهرم الوظيفي للهيئة وهو يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويؤدي اليمين أمامه، وكذلك يتولى رئاسة المجلس الأعلى للهيئة الإدارية، ويختص بنظر كل ما يتعلق بتعيين الأعضاء وترقيتهم ونقلهم وإعارتهم وندبهم وسائر شئونهم، ويتولى الإشراف على أعضاء النيابة الإدارية وموظفيها وإصدار القرارات التي يتطلبها العمل، ويصدر رئيس الهيئة

¹¹⁶ المادة (3و4) من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010، ونفس المادة

في التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 454 لسنة 2012م مرجع سابق.

¹¹⁷ مادة 2 مكرر من القانون رقم 12 لسنة 1989 المعدل للقانون رقم 117 لسنة 1958.

التعليمات التي تكفل سير العمل الفني والإداري بإدارات النيابة وفروعها وبالنيابات و يكون ذلك في صورة قرارات أو كتب دورية، أو منشورات أو بحوث، ويراقب بنفسه أو بواسطة الإدارات التابعة له مدى انتظام أعضاء النيابة والعاملين في أعمالهم ويتحقق من حسن أدائهم لهذه الأعمال وإنجازهم لها في أوقات مناسبة، وله دون باقي الاعضاء حق الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا¹¹⁸.

ولرئيس الهيئة حق نقل الأعضاء بدائرة المحافظة المعينين بها، وأن يندبهم خارج هذه الدائرة لمدة ستة أشهر، وأن يندب أحد رؤساء النيابة للقيام بعمل وكيل عام بها ولمدة لا تزيد على أربعة أشهر قابلة للتجديد لمرة واحدة والمقصود بذلك أن لرئيس الهيئة حق ندب أحد رؤساء النيابة لإدارة النيابة التي يعمل بها أو نيابة أخرى عند الاقتضاء للمدة المشار إليها¹¹⁹.

كما أن لرئيس الهيئة سلطة الوزير المنصوص عليها في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بالنسبة لسائر العاملين بالهيئة وذلك وفق نص المادة (42) على أنه: يكون لمدير النيابة الإدارية سلطة الوزير المنصوص عليها في قانون نظام موظفي الدولة بالنسبة إلى الموظفين الإداريين الكتابيين، ويكون لوكيل النيابة الإدارية بالنسبة إلى المستخدمين والعمال سلطة وكيل الوزارة¹²⁰. وعليه خول قانون النيابة الإدارية المصري رقم 1989/12 رئيس النيابة الإدارية صلاحيات واسعة جداً في حدود عمله واختصاصاته، فله إصدار قرارات التعيين والترقية والندب والإعارة والقرارات التأديبية وكافة القرارات المنظمة لشئون العاملين الفنية والادارية بالنيابة الإدارية، وهو المختص بنظر الطعون والاعتراضات التي يقدمها أعضاء النيابة الإدارية عند التظلم من أي قرار واقع عليهم، وله دون باقي الأعضاء حق الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، أو أن يفوض أحد أعضاء النيابة الإدارية بدرجة رئيس نيابة على الأقل بمباشرة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، (راجع المادة 2/4)¹²¹.

¹¹⁸ ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص347.

¹¹⁹ مقال بعنوان الوضع السائد قبل انشاء النيابة الإدارية، منشور على الموقع الرسمي للنيابة الادارية <http://www.ap.gov.eg> كذلك راجع ، نص المادة 38 مكررا 1- من القانون رقم 12 لسنة 1989 المعدل للقانون رقم

117 لسنة 1958، وراجع، نص المادة 38 مكررا 2/ من القانون رقم 117/1958، مرجع سابق.

¹²⁰ مادة 42 من القانون رقم 12 لسنة 1989 المعدل للقانون رقم 117 لسنة 1958.

¹²¹ مقال بعنوان الوضع السائد قبل انشاء النيابة الإدارية، مرجع سابق.

ثانياً - المجلس الأعلى للنيابة الإدارية.

يأتي على قمة الإدارات التي تتكون منها النيابة الإدارية المجلس الأعلى للنيابة الإدارية نشاء هذا المجلس بصدور القانون رقم 12 لسنة 1989 بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 حيث تنص المادة الثانية مكرراً منه على أنه: يشكل مجلس أعلى للنيابة الإدارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس ثم الوكلاء العامين الأولين.

ووفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة السالفة فإن المجلس الأعلى للنيابة الإدارية يختص بكل ما يتعلق بتعيين أعضاء النيابة الإدارية وترقياتهم، ونقلهم وإعارتهم وندبهم، وكذلك سائر شئونهم، على أنه لا يتولى النظر في أمور التعيين والترقية إلا بطلب من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة كما يؤخذ رأى المجلس في مشروعات القوانين التي تنظم شئون النيابة الإدارية، كما يؤخذ رأيه في أمر إنشاء الإدارات والنيابات وفروعها التي يقترحها رئيس الهيئة كذلك يتعين أخذ رأيه فيما يقترحه رئيس الهيئة بشأن نقل أعضاء النيابة خارج دائرة المحافظات التي يعملون بها ويتولى المجلس كذلك نظر تظلمات الأعضاء الذين يحصلون على تقديرات كفاية بدرجة متوسط أو أقل من المتوسط وللمجلس في هذا الحالة وعند نظر التظلم أن يقر درجة الكفاية المتظلم منها أو يقرر رفعها¹²².

الفرع الثاني: المكاتب، والإدارات، والنيابات.

أولاً: المكتب الفني لرئيس هيئة النيابة الإدارية وإدارة النيابات .

أ- المكتب الفني لرئيس هيئة النيابة الإدارية: يشكل المكتب الفني لرئيس الهيئة من مدير وعدد من الوكلاء بدرجة نائب رئيس هيئة وعدد كاف من الأعضاء بدرجة رئيس نيابة على الأقل، ويصدر بتشكيل المكتب ونظام العمل به قرار من رئيس الهيئة، ويتكون المكتب من الأقسام الآتية : أ: قسم فحص القضايا والعرائض والشكاوى ب: قسم الطعون على أحكام المحاكم التأديبية ج: قسم التحقيق د: قسم الدراسات والبحوث هـ: قسم العلاقات العامة والإعلام والأمن، ولكل قسم من الأقسام السابقة

¹²² انظر المادة 2 مكرر من قانون النيابة الادارية والمحاكم التأديبية رقم 1989/12، وانظر لمقال الوضع السائد قبل انشاء النيابة الادارية المرجع السابق.

اختصاصات معينة يقوم بها، كما يختص المكتب بالإشراف على إدارة المتابعة وإجراء ما يكلفه به رئيس الهيئة من أعمال¹²³.

ب- إدارة النيابة: تلحق إدارة النيابة بمكتب رئيس الهيئة وتكون خاضعة لإشرافه، وتشكل من مدير ووكيل بدرجة نائب رئيس هيئة ويعاونهما مدير مساعد للشئون الإدارية ومدير مساعد للشئون المالية ومدير مساعد لشئون المقار والاستراحات ومدير مساعد لشئون التفتيش الإداري بدرجة رئيس نيابة على الأقل وعدد من الأعضاء لا تقل درجتهم عن وكيل نيابة من الفئة الممتازة، وتتولى الإشراف على الجهاز الإداري والمالي للنيابة الإدارية وإجراء أي أعمال أخرى يكلفها بها رئيس الهيئة، ويختص المدير المساعد للشئون الإدارية بكل ما يتعلق بالشئون الإدارية بما في ذلك فحص ومراجعة ومتابعة القضايا والطعون المقامة من الهيئة أو ضدها والأحكام الصادرة فيها بشأن العاملين بها وكافة شئون العاملين بالنيابة وفحص طلباتهم وعرضها على رئيس الهيئة، ويختص المدير المساعد للشئون المالية بكل ما يتعلق بالشئون المالية للنيابة وإعداد الميزانية السنوية ويختص المدير المساعد لشئون المقار والاستراحات بكل ما يتعلق بإعداد وتجهيز مقار النيابة واستراحات الأعضاء والقضايا المقامة بشأنها، والشئون الهندسية والفنية¹²⁴.

ثانياً- إدارة الدعاوى التأديبية والمكاتب الفنية والنيابات.

أ. إدارة الدعاوى التأديبية: تلحق إدارة الدعاوى التأديبية بمكتب رئيس الهيئة، وتشكل الإدارة من مدير وعدد من الوكلاء بدرجة نائب رئيس هيئة، وعدد كاف من الأعضاء لا تقل درجتهم عن رئيس نيابة، وتختص إدارة الدعاوى باتخاذ إجراءات الطعن في أحكام المحاكم التأديبية التي يقرر رئيس الهيئة الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، كما تختص بمباشرة كافة الطعون في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، ويباشر إجراءات الطعن أحد الوكلاء أو أعضاء الإدارة يعينه مديرها أو من يندبه رئيس الهيئة من سائر الأعضاء ممن لا تقل درجتهم عن رئيس نيابة¹²⁵.

ب. المكاتب الفنية: يشكل كل مكتب فني - عدا المكتب الفني لرئيس الهيئة - من مدير بدرجة نائب رئيس هيئة ويعاونه وكيل للمكتب الفني لشئون التحقيقات، ووكيل للمكتب الفني لشئون إقامة

¹²³ راجع المادة 8 من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010 مرجع سابق

¹²⁴ راجع المادة 10 من تعليمات النيابة الادارية المرجع السابق.

¹²⁵ راجع المادة 11 والمادة 251 من تعليمات النيابة الادارية المرجع السابق .

ومباشرة الدعاوى التأديبية، ووكيلاً للمكتب الفني لشئون الفحص بدرجة نائب رئيس، وعدد كاف من الأعضاء لا تقل درجتهم عن رئيس نيابة على الأقل، ولكل وكيل اختصاصات معينة تنص عليها تعليمات رئيس النيابة عليه القيام بها¹²⁶.

ج. النيابة: يكون إنشاء النيابة وفروعها وتحديد اختصاصاتها بناء على قرار من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة وذلك وفقاً لنص المادة الثانية من قانون النيابة الإدارية، وتنفيذاً لذلك فقد صدرت التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني للنيابة الإدارية وتعليمات النيابة الإدارية من رئيس الهيئة، فتتص المادة (13) من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة من رئيس هيئة النيابة الإدارية على أنه: تشكل كل نيابة من مدير بدرجة نائب رئيس هيئة، وعدد كاف من الأعضاء المراجعين بدرجة وكيل عام على الأقل وعدد كاف من الأعضاء المحققين، ويجوز في بعض المناطق وخاصة النائية أن يتولى إدارة النيابة وكيل عام على الأقل وأعمال المراجعة عضو أو أكثر بدرجة رئيس نيابة على الأقل، ويكون مدير النيابة هو المشرف على جميع الأعمال الفنية والإدارية بالنيابة، ويختص بالتصرف في القضايا والعرائض التي تختص النيابة بالتصرف النهائي فيها، سواء بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو جهة الإدارة وفقاً للأحكام الواردة بهذه التعليمات، ويجوز له أن يفوض بعض اختصاصاته للأعضاء المراجعين بالنيابة، ويتولى العضو المراجع بالنيابة فحص ومراجعة القضايا والعرائض المعروضة عليه ويؤشر عليها برأيه، وذلك قبل عرضها على مدير النيابة أو من يفوضه، ويُصدر بتوزيع العمل على الأعضاء المراجعين قرار من مدير النيابة تُخطر به إدارة التفتيش¹²⁷.

المطلب الثاني: حالات رد ومخاصمة وتأديب أعضاء النيابة الإدارية.

قبل البدء ببيان طرق رد ومخاصمة وتأديب أعضاء النيابة الإدارية سيتطرق الباحث إلى واجبات أعضاء النيابة الإدارية والمحظورات الواقعة عليهم، بحيث إذا أخلوا بها عرضوا أنفسهم للرد والمخاصمة والتأديب، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الواجبات والمحظورات الواقعة على أعضاء النيابة الإدارية.

النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة في مباشرة رسالتها طبقاً للقانون وهي الأمانة على الدعوى التأديبية، لا تتوب في ذلك عن الجهة الإدارية، وإنما تتوب عن المجتمع في تعقب المخالفات

¹²⁶ راجع المادة 12 من تعليمات النيابة الادارية المرجع السابق .

¹²⁷ راجع المادة 13 من تعليمات النيابة الادارية المرجع السابق .

التأديبية التي تقع من الفئات الخاضعة لولايتها مستهدفة حماية المال العام وأداء المرافق العامة لواجباتها في انتظام وإطراد، ويختص أعضاء النيابة الإدارية في مصر بسلطة الاتهام والتحقيق فعليهم عند أداء مهامهم أدائها بطريقة موضوعية ومحايدة واجتتاب جميع أنواع التمييز السياسي والاجتماعي والثقافي وغيرها من أشكال التمييز، ويشكل هذا الواجب مبدأ توجيهيا لحسن أداء مهام أعضاء النيابة الإدارية، حيث يضمن تزويهم عن أي تحييز عند قيامهم بواجباتهم الوظيفية¹²⁸.

و إن كان على الموظف العام الالتزام بمقتضيات وواجب الوظيفة العامة والسلوك القويم بعدم مخالفة القوانين واللوائح، فمن باب أولى يجب على عضو النيابة الإدارية الالتزام بمستوى من السلوك يليق بكرامة الوظيفة والالتزام بواجباتها ومقتضياتها تجنباً لأي مأخذ قضائي يمكن أن يوجه إليه ويؤثر على أدائه الوظيفي أو ينال من صلاحيته لتحمل أعبائها، وعلى هذا فإن المآخذ القضائية في مجال عمل النيابة الإدارية هي إخلال عضو النيابة بمقتضيات وظيفته أو محظوراتها وهي تتعلق بأحد أمرين إما السلوك أو العمل، فيجب على عضو النيابة اجتناب كل ما من شأنه أن يزرى السلوك أو يسئ السمعة سواء في نطاق عمله الوظيفي أو خارج هذا النطاق كما يجب عليه الظهور بالمظهر اللائق بكرامة الوظيفة وهيبتها بما يكفل حيده والاطمئنان إلى حسن أدائه لواجبات وظيفته¹²⁹.

وقد أوضحت تعليمات النيابة الإدارية، والتعليمات العامة بتنظيم العمل الفني داخل النيابة الإدارية الصادرة من رئيس هيئة النيابة الواجبات والمحظورات الواقعة على موظفي وأعضاء النيابة الإدارية وذلك بما يكفل تحقيق الصالح العام والمنفعة العامة واداء الوظيفة القضائية على أحسن وجه.

أولاً- واجبات أعضاء النيابة الإدارية .

حددت تعليمات النيابة الإدارية المصرية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010م من المادة (14) إلى المادة (23) الواجبات الواقعة على موظفي وأعضاء النيابة الإدارية وكذلك حددت التعليمات العامة المصرية بتنظيم العمل الفني الصادرة بقرار رئيس هيئة لنيابة الادارية رقم 454 لسنة 2012م هذه الواجبات في المواد من المادة (17) الى المادة (26) بحيث نصت هذه المواد على أنه: يجب على أعضاء النيابة بذل العناية الواجبة فيما يعرض عليهم من تحقيقات وشكاوى، والالتزام الحيدة والنزاهة فيما يتخذونه من إجراءات، وأداء جميع ما يسند إليهم من أعمال بدقة

¹²⁸ المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، والمحامين، وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين، طبع للجنة

الدولية للحقوقيين (الطبعة الأولى) جنيف 2007.

¹²⁹ انظر المآخذ القضائية ولائحة التفتيش في النيابة الإدارية المصرية، مرجع سابق ص3.

أمانة، وأن يحافظوا على مقتضيات وظيفتهم القضائية وأن يصونوا كرامتها ولا يتخذوا من وظيفتهم وسيلة للإعانات بالأفراد والنيل منهم أو لقضاء مصالح شخصية لهم أو لذويهم أو معارفهم، وأن ينأوا بأنفسهم عن مواطن الشبهة والريبة، والابتعاد قدر الطاقة عن أن يكونوا أطرافاً في خصومة والبعد عن الميل والهوى، ويجب عليهم العناية الفائقة بمظهرهم وارتداء الزي الرسمي اللائق الذي يتفق وجمال وظيفتهم، ويجب الحرص على حسن العلاقة بينهم وأن تقوم علاقتهم برؤسائهم على الاحترام الواجب المتبادل، ويجب على أعضاء النيابة الإدارية احترام مواعيد العمل الرسمية وتخصيص وقت العمل الرسمي لأداء واجباتهم الوظيفية، ويجب عليهم بذل كل جهد في الارتقاء والتحصيل العلمي والقانوني والإنساني والالتزام بالدورات التدريبية لتوسعة مداركهم باستمرار¹³⁰.

ثانياً- المحظورات الواقعة على أعضاء النيابة الإدارية .

يحظر على أعضاء النيابة الإدارية القيام ببعض الأعمال والسلوكيات المنصوص عليها باللوائح والقوانين وإلا عرضوا أنفسهم للمساءلة التأديبية القانونية، وقد حددت تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية المشار إليها سابقاً من المادة (24 إلى المادة 36) المحظورات التي يجب على أعضاء النيابة الإدارية عدم ارتكابها وحددت التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني المشار إليها سابقاً هذه المحظورات في المواد من المادة (27 إلى المادة 42) بحيث نصت على أنه: لا يجوز لعضو النيابة الإدارية أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يستحقها في حدود الإجازات المقررة قانوناً وعلى عضو النيابة إخطار رئاسته بانقطاعه خلال أربع وعشرين ساعة على الأكثر من الانقطاع، ولا يجوز عليهم إذاعة أسرار التحقيقات أو الشكاوى أو الأوراق المتداولة لديه أو لدى أي من زملائه ومراعاة أن إجراءات التحقيق والنتائج التي تسفر عنها من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها، ولا يجوز لعضو النيابة التدخل لدى زملائه بغرض التأثير في سير التحقيقات أو الاطلاع على أي تحقيق متداول أو نتيجة يتم التوصل إليها إلا بأذن من المكتب الفني بحسب الأحوال، ولا يجوز التردد على المراكز والهيئات التابعة للجهات الأجنبية دون موافقة كتابية من رئيس الهيئة، ويحظر على أعضاء النيابة القيام بأي عمل تجاري، ويحظر عليهم مباشرة أي عمل خلاف عملهم الوظيفي إلا بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئة، ولا يجوز لأعضاء النيابة اتخاذ إجراءات إنشاء أو تأسيس أي نوادٍ أو

¹³⁰ راجع المواد من (14إلى23) من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010 مرجع سابق، والمواد من (17إلى27) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 454 لسنة 2012م مرجع سابق.

جمعيات أو تجمعات من أي نوع أو لممارسة أي نشاط سواء فيما بينهم أو بالاشتراك مع الغير أو التقدم للترشح كرؤساء أو أعضاء لمجالس إدارة الاتحادات أو النوادي أو الهيئات أو الجمعيات أو غيرها إلا بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات، ويُحظر عليهم الاشتغال بالعمل السياسي، ولا يجوز لأي عضو الترشح لانتخابات مجلسي الشعب والشورى أو المجالس المحلية أو الأحزاب والتنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالته، ويُحظر على عضو النيابة أن يكشف عن صفته الوظيفية زاهياً بها ملوحاً بسلطانها فيما يضع فيه نفسه في مواقف تتال من قدسية رسالته وجلالها، ولا يجوز لأعضاء النيابة حيازة الأسلحة إلا بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئة¹³¹.

الفرع الثاني: رد ومخاصمة وتأديب أعضاء النيابة الإدارية.

بيننا سابقاً أن النيابة الإدارية هي هيئة قضائية مستقلة، لديها قانونها الخاص، وتشكيلها الخاص واختصاصاتها المنوطة بها حسب طبيعة العمل الموكل إليها، ويقوم بأداء وظيفة النيابة الإدارية حسب نص المادة (3) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية كل من "رئيس الهيئة ونوابه والوكلاء العامون الأولون والوكلاء العامون ورؤساء النيابة ووكلائها ومساعدوها ومعاونوها" وكذلك تختص النيابة الإدارية بعدة اختصاصات منها التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية المرتكبة من الموظفين العموميين داخل الدولة فضلاً عن أنه من الضمانات الأساسية للمتهم أن يكون الأخير مطمئن النفس إلى حيده المحقق ونزاهته وموضوعيته فقد يكون عضو النيابة الإدارية القائم على التحقيق غير محايداً وموضوعياً أثناء مباشرة التحقيق بناءً على اعتبارات شخصية أو خصومة وعداوة سابقة بين عضو النيابة والشخص المخالف تأديبياً، وقد يرتكب عضو النيابة مخالفة تأديبيه أثناء مرحلة التحقيق فهل يجوز للمتهم تأديبياً أن يرد ويخاصم عضو النيابة الإدارية أم لا ؟
أولاً- رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية.

خلت نصوص قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية من النص على رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية، الأمر الذي نتج عنه مثار خلاف بين الفقهاء حول مدى إمكانية وجواز رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية، فيرى جانب من الفقهاء أن أعضاء النيابة الإدارية لا يسري عليهم نظام الرد

¹³¹ راجع المواد من (24إلى36) من تعليمات النيابة الإدارية مرجع سابق والمواد من (27إلى42) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني مرجع سابق.

والمخاصمة الذي يسري على أعضاء النيابة العامة فلا يمكن قياس أعضاء النيابة الإدارية على أعضاء النيابة العامة فهو قياس مع الفارق¹³².

أما الجانب الآخر من الفقهاء فيرى إمكانية رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية على اعتبار أنهم يتمتعون بنفس مزايا وكادر رجال القضاء ويتساوون مع أعضاء النيابة العامة من حيث التعيين والإشراف الفني والندب والإعارة وغيرها من المزايا، وبذلك يمكن قياسهم على أعضاء النيابة العامة من حيث الرد والمخاصمة¹³³.

وكل من الفريقين قد سرد بعض الأسانيد تدعيماً لموقفه سنتولى بيانها للوقوف على مدى إمكانية رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية أم لا؟

أ- أدلة الفقهاء المعارضين على رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية .

يري جانب من الفقهاء أن النيابة الإدارية ليست هيئة قضائية كاملة يتمتع أعضائها بنفس مميزات رجال القضاء والنيابة العامة، وبذلك لا يخضع أعضاؤها لقاعدة عدم جواز المسؤولية عن أعمالها والمعمول بها بالنسبة لأعضاء النيابة العامة، ودلل هذا الفريق من الفقهاء على أن النيابة الإدارية أداة للرقابة والإشراف على أعمال الموظفين وأن قانون النيابة الإدارية لم يتضمن على نصوص قانونية تدل على أنها هيئة قضائية ضمن الهيئات القضائية الموجودة في الدولة وأن الصلاحيات المخولة للنيابة الإدارية في ممارسة مهامها واختصاصاتها ليست بالاتساع المخول للنيابة العامة، فيحق للجهة الإدارية الاعتراض على بعض الإجراءات الصادرة من النيابة الإدارية مثل الوقف الاحتياطي فتتص المادة (10) من قانون النيابة الإدارية على أنه: لمدير النيابة الإدارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص، فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه إبلاغ مدير النيابة الإدارية بمبررات امتناعه وذلك خلال أسبوع من طلبه " في حين إذا رأت النيابة العامة القبض على أي شخص أو ضبطه أو حبسه أو توقيفه فلا سبيل إلى إلغاء آثار

¹³² من الفقهاء الذين عارضوا فكرة رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية لانهم لا يدخلون تحت الوصف القضائي كل من، حسن، علي عوض، رد ومخاصمة أعضاء الهيئات القضائية، ص232، والملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص282.

¹³³ من الفقهاء الذين أيدوا فكرة رد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية، حجازي، عبد الفتاح بيومي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص 84

قرارها إلا بحكم أو قرار من القاضي المختص أو من عضو النيابة الأعلى، بل إن درجة امتناع أي شخص عن تنفيذ قرار النيابة العامة يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون، و دلتوا أيضاً على أن أعضاء النيابة الإدارية لا يصنفون ضمن رجال القضاء وأن قانون السلطة القضائية يحكم وينظم أمور القضاة وأعضاء النيابة العامة وأعضاء مجلس الدولة أما أعضاء النيابة الإدارية يخضعون لقانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم 1958/117¹³⁴.

ويستند هذا الجانب من الفقه أيضاً في وجهة نظرهم على الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا والذي ورد فيه " أن تخويل النيابة الإدارية الاختصاص في التحقيق وإقامة الدعوى التأديبية والادعاء أمام المحاكم التأديبية كل ذلك مرده إلى اعتبارات فنية وإلى إيجاد ضمانات من ضمانات المحاكمات التأديبية ترمي إلى تحقيق كل من المصلحة العامة ومصلحة العامل على السواء، غير أن كل ذلك لا يخرج الأمر عن نطاقه الأصلي ومعناه الحقيقي، وهو أن طرفي الخصومة الحقيقية في الدعوى التأديبية هما العامل والجهة الإدارية التي يتبعها هذا العامل¹³⁵.

وأوردوا أن قانون النيابة الإدارية خلا من النص صراحة على رد ومخاصمة وتتحى أعضاء النيابة الإدارية بسبب عدم الصلاحية وإنما نص في المادة (26) على تتحي رئيس وأعضاء المحاكم التأديبية، فهذا يؤكد على أن نظام عدم الصلاحية والتتحى لا يمكن سريانه على أعضاء النيابة الإدارية لتغاير وظائفهم جذريا مع وظائف رجال القضاء، وبناءً على ما تقدم يري هذا الجانب من الفقهاء أن نظام الرد والمخاصمة ونظام التتحى بسبب عدم الصلاحية الواردة في قانوني المرافعات المدنية والإجراءات الجنائية لا تسري على أعضاء النيابة الإدارية؛ إنما يسري عليهم القواعد العامة عن المسؤولية التقصيرية المنصوص عليها في القانون المدني المصري في المادة (162) والتي ينظرها القضاء العادي¹³⁶.

¹³⁴ أنظر، حسن، علي عوض، رد ومخاصمة اعضاء الهيئات القضائية، ص232 وما بعدها.

¹³⁵ الطعن رقم 10 لسنة 25ق، مشار اليه عند ندا ، محمد محمود، انقضاء الدعوى التأديبية، ط1، 1981، ص50

¹³⁶ أنظر، حسن، علي عوض، مرجع سابق ص293 وما بعدها، جدير بالذكر أن المادة 248 من قانون الاجراءات الجنائية قد نصت على "عدم جواز رد أعضاء النيابة العامة ولا مأموري الضبط القضائي" أما قواعد مخاصمة القضاة واعضاء النيابة العامة منصوص عليها في قانون المرافعات في المواد من 494إلى500.

ب- أدلة الفقهاء المؤيدين لرد ومخاصمة أعضاء النيابة الإدارية .

أما الجانب الآخر من الفقهاء قد اعتبروا النيابة الإدارية هيئة قضائية، وأن أعضائها كأعضاء النيابة العامة يخضعون لقواعد المخاصمة والرد والتتحي التي تحكم أقرانهم من أعضاء النيابة العامة والقضاة، فدللوا على ذلك بأنه لا يجوز رد أعضاء النيابة الإدارية لأن أعضاء النيابة المذكورة خصم ليس لهم مصلحة ذاتية في الدعوي التأديبية، فلا يجوز ردهم أسوة بما هو معمول به بشأن أعضاء النيابة العامة، ويجوز مخاصمة أعضاء النيابة الإدارية بحيث ينطبق عليهم قواعد مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة العامة المنصوص عليها في قانون المرافعات المصري في المواد من (494 إلى 500) عند مساءلتهم مدنياً متى وقع منهم في عملهم غش أو تدليس أو غدر أو خطأ جسيم، فمن هنا يكون عضو النيابة الإدارية غير مسئول جنائياً أو مدنياً عن خطأه اليسير عند مباشرة أعمال الإتهام أو التحقيق داخل وظيفته، وإلا كان ذلك مدعاة إلى مساءلة جميع أعضاء النيابة الإدارية عن أعمال وإجراءات اتخذوها في حق المتهمين تأديبياً خاصة عند إثبات براءتهم من التهمة الموجهة إليهم لأن ذلك سيدفع أعضاء النيابة الإدارية إلى التردد في اتخاذ إجراءات التحقيق كالوقف احتياطياً والتفتيش وغيرها من الإجراءات الكفيلة بالبحث عن الحقيقة¹³⁷.

ويري جانب آخر من الفقهاء أنه وإن كان لا يجوز رد عضو النيابة الإدارية إلا أنه أسلم وأدعى لتطمين المتهم تأديبياً أن يتتحي عضو النيابة الإدارية عن أداء مهمته من تلقاء نفسه إذا أبدى المتهم ما يفيد عدم اطمئنانه إلى حيده ونزاهته، ويستبدل عضو النيابة بغيره إذا قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد¹³⁸.

وهذا الرأي الذي يؤيده الباحث ويتفق معه لأنه أقرب إلى الواقع وبه يطمئن المتهم تأديبياً إلى نزاهة وحيده التحقيق.

ثانياً- تأديب أعضاء النيابة الإدارية .

حدد المشرع المصري في القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية المصري، طرق تأديب أعضاء النيابة الإدارية فنصت المادة (39) من القانون المذكور على العقوبات التي يجوز توقيعها على أعضاء النيابة الإدارية الذين ينسب إليهم ارتكاب أي

¹³⁷ حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص94 وما بعدها .

¹³⁸ الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه من جامعة القاهرة، 1967، ص282.

من المخالفات الإدارية أو المالية التي تعد من قبيل الإخلال منهم بواجبات وظائفهم، أو عند الخروج عن مقتضيات الوظيفة التي يشغلونها وعند إخلالهم بالواجبات والمحظورات الملقاة على عاتقهم وذلك بقولها " العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء النيابة الإدارية هي الإنذار واللوم والعزل" ولقد أعطى المشرع الاختصاص بتأديب أعضاء النيابة الإدارية إلى كل من وزير العدل ورئيس هيئة النيابة الإدارية ومجلس التأديب الذي يشكل وفقاً لما قرره القانون المذكور والذي سيأتي الباحث على ذكره بالتفصيل حسب نصوص القانون المصري رقم 1958/117 بشأن إنشاء النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية على النحو التالي¹³⁹.

تنص المادة (1/39) من قانون النيابة الإدارية المصري على أنه: العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء النيابة الإدارية هي الإنذار - اللوم - العزل.

وتقام الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة الإدارية من وزير العدل بناء على طلب رئيس هيئة النيابة الإدارية أو أحد نوابه، ولا يقدم هذا الطلب إلا بناء على تحقيق جنائي أو بناء على تحقيق إداري تسمع فيه أقوال العضو" ويتولى إجراء التحقيق الإداري عضو يندبه وزير العدل لهذا الغرض على أن يكون سابقاً في ترتيب الأقدمية على العضو الذي يجري التحقيق معه، وبشرط ألا تقل وظيفته عن نائب رئيس بالنسبة للتحقيق مع نواب الرئيس وعن وكيل عام أول بالنسبة للتحقيق مع الوكلاء العامين الأول والوكلاء العامين، أما باقي الأعضاء فيتولى إجراء التحقيق معهم وكيل عام على الأقل من إدارة التفتيش يندبه رئيس الهيئة، وللوزير ولرئيس هيئة النيابة الإدارية إيقاف عضو النيابة الذي يجري التحقيق معه عن العمل ولا يترتب على الوقف حرمان العضو من المرتب، وللعضو حق التظلم من أمر الوقف لمجلس التأديب وذلك خلال أسبوع من تاريخ إخطاره به، وإذا لم ترفع الدعوى التأديبية خلال شهرين من تاريخ الإيقاف وجب عرض الأمر على مجلس التأديب ليقرر ما يراه في شأن عودة العضو إلى عمله أو استمرار وقفه وللمدة التي يحددها، وترفع الدعوى التأديبية بصحيفة تشتمل على التهمة والأدلة المؤيدة لها وتعلن للعضو، ولمجلس التأديب أن يجري ما يراه لازماً من التحقيقات وأن يأمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته أو وضعه في إجازة حتمية، وله أن يعيد النظر في أمر الوقف أو الإجازة المذكورة في كل وقت، ويحضر العضو بشخصه أمام المجلس وله أن يقدم دفاعه كتابة وأن ينيب في الدفاع عنه أحد أعضاء النيابة

¹³⁹ انظر، زين الدين، بلال امين، التأديب الإداري في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، ص313.

الإدارية، وللمجلس الحق في طلب حضوره شخصياً فإذا لم يحضر جاز الحكم في غيبته بعد التحقق من صحة الإعلان، ويصدر الحكم وينطق به مشتملاً على الأسباب التي بني عليها في جلسة سرية ويكون الطعن فيه أمام الدائرة المختصة بالمحكمة الإدارية العليا المشار إليها في المادة (40 مكرراً - 1) من هذا القانون خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم. وتنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو أو بإحالته إلى المعاش ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها¹⁴⁰.

وتنص المادة (1/40) على أنه: يختص بتأديب أعضاء النيابة الإدارية بجميع درجاتهم مجلس تأديب يشكل من رئيس الهيئة أو من يحل محله رئيساً وعضوية أقدم ستة من النواب. وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من النواب أو الوكلاء العامين الأول، ولا يجوز أن يجلس في مجلس التأديب مَنْ طلب إقامة الدعوى التأديبية أو دعوى الصلاحية، أو شارك في أيهما بإجراء تحقيق أو فحص، أو بإبداء رأي، أو بإعداد التقرير المعروض¹⁴¹.

وتنص المادة (40 مكرراً/2) على أنه: لكل من وزير العدل ورئيس هيئة النيابة الإدارية أن يوجه تنبيهاً لعضو النيابة الذي يخل بواجباته أو مقنضيات وظيفته بعد سماع أقواله، ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة، وللعضو أن يعترض على التنبيه الكتابي الصادر إليه خلال أسبوع من تاريخ إخطاره به إلى المجلس الأعلى للنيابة الإدارية، وللمجلس إجراء تحقيق عن الواقعة التي كانت محلاً للتنبيه إلى أن يندب لذلك أحد أعضائه بعد سماع أقوال العضو الذي وجه إليه التنبيه، وله أن يؤيد التنبيه أو أن يعتبره كأن لم يكن، ويبلغ قراره إلى وزير العدل، وفي جميع الأحوال إذا تكررت المخالفة واستمرت بعد صيرورة التنبيه نهائياً رفعت الدعوى التأديبية¹⁴².

¹⁴⁰ نص المادة (39) من قانون النيابة الادارية والمحاکمات التأديبية رقم 117/1958، مرجع سابق.

¹⁴¹ نص المادة (40) المرجع السابق.

¹⁴² نص المادة (40مكرر-2) المرجع السابق .

الفصل الثاني

اختصاصات النيابة الإدارية في التشريع المصري

أراد المشرع المصري للنيابة الإدارية عند إنشائها أن تكون وسيلة لإصلاح أداة الحكم بهدف القضاء على عيوب الجهاز الحكومي المتعلقة بانتظام سيره، واعتنق المشرع المصري النظام التأديبي القضائي؛ وذلك من أجل توفير أكبر قدر من الضمانات التأديبية للعاملين، والتخلي عن مبدأ إخضاع مسألتي تحديد كل من المخالفة والعقوبة التأديبية للسلطة التقديرية للسلطة الرئاسية العليا، وإسناد سلطة التحقيق والالتزام إلى جهة مستقلة تماماً عن الإدارة تتولها النيابة الإدارية، وإسناد سلطة توقيع الجزاء التأديبي إلى جهة مستقلة ذات تشكيل قضائي تتولاها المحاكم التأديبية¹⁴³.

وقد أعطى المشرع المصري للنيابة الإدارية اختصاصات واسعة بهدف القيام بأعمالها على خير وجه، والتي منها إحكام الرقابة على الموظفين عند قيامهم بتنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام وأخذ المقصر بجرمه تأكيداً لاحترامه القانون، وجعل لها إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تصل إلى علمها من أية وسيلة كانت سواء تم ذلك من جانب الجهة الإدارية أو مما تتلقاه من بلاغات وشكاوى الأفراد والهيئات، ولها أيضاً مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، بحيث تعتبر النيابة الإدارية جزء أصيل من أجزاء المحكمة التأديبية لأنها وحدها التي تحمل أمانة الدعوى والادعاء أمام المحاكم التأديبية فلا يكون تشكيل المحكمة التأديبية صحيحاً إلا إذا حضر من يمثل الادعاء بجلسات المحكمة التأديبية، وهذه القاعدة أيضاً مقررة بالنسبة للمحكمة الجنائية إذ أن تشكيلها لا يكون صحيحاً بغير تمثيل النيابة العامة¹⁴⁴.

ولرئيس هيئة النيابة الإدارية حق الطعون على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا أو تفويض أحد رؤساء النيابة الإدارية بذلك¹⁴⁵.

وسيتناول الباحث في الفصل الثاني اختصاصات النيابة الإدارية في التشريعات المقارنة كالآتي:

المبحث الأول: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.

المبحث الثاني: الاختصاص الولائي والمحلي للنيابة الإدارية ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية.

¹⁴³ عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 410

¹⁴⁴ راجع، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق ص 244

¹⁴⁵ الادغم، جلال، النيابة الادارية وسيلة لإصلاح أداة الحكم ، مرجع سابق ص 2، وكذلك أنظر حجازي، عبد الفتاح،

أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الادارية، ص 50

المبحث الأول

اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي

النيابة الإدارية هي هيئة قضائية مستقلة¹⁴⁶، كان الهدف من إنشائها تحقيق ضمانات الحيادة التامة للقيام بالتحقيق التأديبي بعيداً عن تأثير الرئيس الإداري بما يكفل حيادة التحقيق ونزاهته ليضمن أن يكشف التحقيق عن مرتكب المخالفة التأديبية أياً كان مركزه الوظيفي دون تستر عليه وعدم العسف بالموظفين ومجازاتهم دون وجه حق نتيجة لتحقيقات صورية غير نزيهة وحيادية تضر بالوظيفة العامة والصالح العام، فكفل القانون للنيابة الإدارية الاستقلال التام وإبعادها عن تأثير كبار الموظفين في الوزارات والمصالح المختلفة وسلطة النيابة الإدارية في إجراء التحقيق وفي إقامة الدعوى التأديبية لا يتوقف على قبول الجهات الإدارية ولا على موافقتها الصريحة أو الضمنية، إنما تباشر اختصاصها طبقاً لما نص عليه القانون.

سيتناول الباحث اختصاص النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: ماهية التحقيق التأديبي واختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.

الفرع الأول: ماهية التحقيق التأديبي وعناصره.

الفرع الثاني: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.

المطلب الثاني: الجهات التي لها حق إحالة الشكاوى التأديبية للنيابة الإدارية للتحقيق فيها.

الفرع الأول: دور الجهات الرقابية والإدارية والأفراد في إحالة الشكاوى إلى النيابة الإدارية.

الفرع الثاني: التصرف في التحقيق التأديبي، والضمانات التأديبية الممنوحة للمتهم أثناء مرحلة التحقيق.

¹⁴⁶ نص المادة الأولى من القانون رقم 1989/12 مرجع سابق .

المطلب الأول: ماهية التحقيق التأديبي، واختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.

يعد التحقيق التأديبي من أهم الضمانات الممنوحة للموظف المخالف تأديبياً، فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف العام دون أن يتم التحقيق معه، فالتحقيق التأديبي يحقق مصلحة المتهم ومصلحة الجهة القائمة عليه، إذ يتيح الفرصة أمام المتهم تأديبياً الدفاع عن نفسه بكافة الوسائل لإسقاط التهمة المنسوبة إليه ويضمن حمايته من المساس بحقوقه الوظيفية أو المالية وربما العبث غير القائم على أساس رصين وجدي من الشك والاشتباه، ويحقق مصلحة الجهة القائمة على التحقيق إذ يجعل قرارها التأديبي مبنياً على أساس متين صادراً دون تسرع بحيث يكون الجزاء التأديبي متناسباً مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف¹⁴⁷.

الفرع الأول: ماهية التحقيق التأديبي وعناصره.

يعد التحقيق التأديبي أول إجراءات التأديب في نطاق الوظيفة العامة، بحيث تكون نتيجته نسبة الخطأ التأديبي للموظف من عدمه على حسب انتهاء التحقيق والوصول للنتيجة النهائية للتحقيق، وللتحقيق الإداري أثر بالغ في الحياة الوظيفية للموظف فقد يترتب عليه إنهاء خدمات الموظف إما بإحالة إلى المعاش أو بالفصل من الخدمة أو توقيع جزاء تأديبي آخر، مما يستلزم أن يكون التحقيق وفق أصول وإجراءات نظامية تحمي حقوق الموظف العام من إساءة استغلال الخطأ في تطبيق الأصول الإجرائية في التحقيق وتوفير الحقوق والضمانات الكافية للموظف العام أثناء إجراء التحقيق معه؛ وفي المقابل توفر حماية للوظيفة العامة من الموظفين المنتهكين لحرمانها، فالعبرة من التحقيق الإداري مع الموظف أن لا يفلت مذنب من العقاب ولا يعاقب برئ بذنب لم يرتكبه بل الوصول إلى مرتكب المخالفة ونسبتها له وفقاً للأدلة والقرائن المنسوبة ضده، وللتحقيق التأديبي أهميه بالغة وأساسية في الكشف عن المخالفات التأديبية التي لا تكون فيها الوقائع ثابتة بوضوح، فتجري النيابة الإدارية التحقيق في المخالفات التأديبية والمالية المنسوبة للموظف قبل إحالته الى المحاكم التأديبية¹⁴⁸.

¹⁴⁷ كريمش خضر، ناصر، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، مرجع سابق ص 10

¹⁴⁸ بحث بعنوان أصول اجراءات التحقيق التأديبي، منشور على الموقع الالكتروني التالي

<http://www.mohamoon.com/montada/Default.aspx?Action=Display&ID=68611&Type=3>

أولاً- التعريف الفقهي للتحقيق التأديبي.

تعددت تعريفات الفقهاء بشأن التحقيق التأديبي فيعرف بأنه: البحث والتقصي الموضوعي والمحاييد والنزيه لكشف الحقيقة وإسناد الوقائع إلى أشخاص محددين بغية الوصول للحقيقة ومحاسبتهم ومعاقبتهم وفقاً للقانون للحفاظ على الوظيفة العامة¹⁴⁹.

ويعرف أيضاً بأنه: أداة نظامية للوصول إلى الحقيقة إذ يهدف إلى كشف العلاقة بين الموظف العام المتهم تأديبياً والمخالفة أو التهمة المنسوبة إليه ووسيلة جمع المعلومات والأدلة اللازم إثباتها ضده، وعرف كذلك بأنه: مجموعة من الإجراءات تباشرها سلطة مختصة قانوناً بهدف الكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية وحشد الأدلة على ذلك بهدف إنزال العقوبة التأديبية على مرتكب المخالفة التأديبية¹⁵⁰.

ويعرف التحقيق بأنه: مجموعة الإجراءات التي تحدد السلطة المختصة به نظاماً للبحث والتنقيب عن الأدلة التي تقيد في الكشف عن الحقيقة وجمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها أو المكتشفة وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو حفظ التحقيق لسلامة موقفه¹⁵¹.

وعليه يبدو واضحاً رغم تعدد التعريفات بشأن التحقيق التأديبي إلا أنها جميعاً تدور حول معنى واحد وغاية واحدة وهي كشف الحقيقة ونسبتها لمرتكبها، ويمكننا تعريف التحقيق التأديبي بأنه: إجراء شكلي تلجأ إليه الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية قاصدة من ورائه الوقوف على المخالفة المنسوبة إلى موظف ما عن طريق الاستعانة بلجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض تتولى التحقيق مع الموظف من أجل الوصول إلى حقيقة المخالفة المنسوبة إليه وتحديد جسامتها ومن ثم إصدار توصية بمعاقبة الموظف أو تبرئته وغلق التحقيق .

¹⁴⁹ بحث بعنوان التحقيق الإداري (ضماناته ، إجراءاته ، العقوبات التأديبية) منشور على الموقع الرسمي لديوان الموظفين

العام - غزة <http://www.diwan.ps/ar/index.php?act=postadvatize&id=1464>

¹⁵⁰ حسان، اسلام، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة الوضع الحالي

والوضع المأمول بحث منشور على الموقع الرسمي للنيابة الادارية، <http://www.ap.gov.eg>، ص3 وما بعدها

¹⁵¹ تعريف التحقيق الإداري وأهميته، مقال منشور في المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على الموقع الالكتروني

<http://www.hrdiscussion.com/hr37973.html>

ثانياً- عناصر التحقيق التأديبي .

يتطلب التحقيق التأديبي توافر عناصر معينة، لكي تعد إجراءاته صحيحة من الناحية الفنية والشكلية والتي من أهمها التالي :

أ. أن يكون التحقيق صادراً عن جهة منحها القانون مكنة التحقيق، فحتى يعد التحقيق سليماً وتكون إجراءاته صحيحة لابد أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون ذلك تستمد سلطانها منه، وهذه الجهة التي تتولى التحقيق تختلف من قانون إلى آخر تبعاً لاختلاف النظام التأديبي الذي تأخذ به كل دولة

ب. يجب أن يكون التحقيق صادراً من سلطة التحقيق وفق الصيغة التي حددها، لذا على الجهة المختصة بإجراء التحقيق أن تراعي الأشكال التي استلزم القانون اتخاذ الإجراء في ظلها، فإذا اشترط القانون الكتابة أو إفراغ التحقيق في شكل معين وجب اتباع ما نص عليه المشرع وإلا اعتبرت إجراءات التحقيق باطلة شكلاً .

ج. ومن عناصر التحقيق أن يكون الهدف منه جمع الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وتمحيصها وإظهارها، فتوافر هذه الشروط التي تجعل من التحقيق إجراءً ناجحاً يضمن عدالة المساءلة التأديبية من خلال فرض عقوبة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إلى الموظف أو التوصل من خلال التحقيق إلى عدم ثبوت المخالفة التأديبية¹⁵².

وهذا ما أكدته بوضوح المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: من المقرر في مجال التأديب أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصةً استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم¹⁵³.

الفرع الثاني: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي.

نظراً لما للتحقيق التأديبي من أهمية بالغة بالنسبة للعامل ولجهة التأديب، فإن قواعده قد تولاهها المشرع المصري صراحة على خلاف بين وضع العاملين المدنيين في الدولة عنه في نظام العاملين في القطاع العام، سنتعرض لقواعد التحقيق التي تجريها النيابة الإدارية في كل من نظامي العاملين المدنيين بالدولة طبقاً للقانون رقم 47 لسنة 1978 وتعديلاته في القانون رقم 115 لسنة 1983،

¹⁵² انظر ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، ص74 مرجع سابق.

¹⁵³ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 1134 لسنة 32 قضائية، جلسة 1992/1/25م.

وأيضاً لنظام العاملين بالقطاع العام طبقاً للقانون رقم 48 لسنة 1978، وكذلك سنذكر المواد القانونية التي نصت صراحة على تولي النيابة الإدارية التحقيق مع الموظفين العموميين وغيرهم من العاملين في قانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم 117 لسنة 1958، وتعديلاته في القانون رقم 12 لسنة 1989.

أولاً- اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي في قانون العاملين المدنيين في الدولة ونظام العاملين في القطاع العام.

أ. قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 ساري المفعول.

نص المشرع صراحة في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978 وتعديلاته في القانون رقم 115 لسنة 1983، على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي مع الموظفين المخالفين تأديبياً، حيث إنه وبعد أن نص في المادة (78) من نظام العاملين المدنيين بالدولة على مجازاة العامل تأديبياً إذا خرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو ظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، نص في المادة (79) من ذات القانون على أنه: لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً...¹⁵⁴.

وكذلك نص المشرع المصري في المادة (79 مكرر) في القانون رقم 115 لسنة 1983 على أنه: تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين (2 و4) من المادة 77 من هذا القانون" وينص البندين (2 و4) من المادة 77 من القانون 47 لسنة 1978 على: (بند2) مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

(بند4) الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة¹⁵⁵.

¹⁵⁴ ارجع، النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص75

¹⁵⁵ ارجع، نص المادة 79 مكرر ونص المادة 77 من القانون رقم 115 لسنة 1983، وللمزيد عن الموضوع راجع، النجار،

زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص75.

ب. قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978 ساري المفعول:

كما فعل المشرع في قانون العاملين المدنيين بالدولة، فعل في قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978، حيث نص في المادة (81) من القانون السابق ذكره على أنه: لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون الإقرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة إلى جزائي الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام والوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق فيها شفاهية على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوي الجزاء.

ونص كذلك في المادة (83) من ذات القانون على أنه: يضع مجلس الإدارة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق والجهة المختصة بالتحقيق مع العاملين مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 1958/117 بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والقوانين المعدلة له، وللمحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري التحقيق معه الاستماع إلى الشهود والاطلاع على السجلات والأوراق التي يرى فائدتها في التحقيق وإجراء المعاينة، ويكون التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا وذلك بناء على طلب رئيس مجلس الإدارة، وأما بالنسبة لرئيس مجلس الإدارة فيكون التحقيق معه بمعرفة النيابة الإدارية بناء على طلب رئيسي الجمعية العمومية للشركة¹⁵⁶.

وبناءً على ما سبق يتولى التحقيق مع العاملين بالقطاع العام إما الجهة الإدارية التابع لها الموظف، وإما النيابة الإدارية، ولقد كان تولي الأخيرة التحقيق مع العاملين بالقطاع العام في مرحلة لاحقة على توليها التحقيق مع العاملين المدنيين بالدولة، حيث تولت النيابة الإدارية التحقيق مع العاملين المدنيين في الدولة بعد صدور أول قانون للنيابة الإدارية رقم 480 لسنة 1954، أما التحقيق مع العاملين في القطاع العام فقد حدد اختصاص النيابة الإدارية بإجرائه بعد صدور القرار

¹⁵⁶ راجع، نص المادة (81) والمادة (83) من قانون العاملين في القطاع الخاص رقم 48 لسنة 1978.

الجمهوري رقم 19 لسنة 1959 المصري بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة¹⁵⁷.

ثانياً - اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي في قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية رقم 1958/117، المعدل بالقانون رقم 12/1989.

نص المشرع في المادة (3) من القانون رقم 1958/117 على أنه: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي:

1. إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، (ملغاة) حسب تعديل القانون رقم 12 لسنة 1989 م .

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

3. إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها، ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف¹⁵⁸.

يتضح مما سبق أن المشرع وزع الاختصاص بين الجهة الإدارية والنيابة الإدارية في مباشرة التحقيق مع العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية، فالتحقيق التأديبي من مهام واختصاصات النيابة الإدارية تباشره بناء على ما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة ومما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات، واختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق لا يحرم الجهة الإدارية التابع لها الموظف من ممارسة التحقيق الإداري، فحيث إنه قبل صدور قانون النيابة الإدارية كانت الجهة الإدارية هي التي تتولى وحدها التحقيق مع العاملين بها فيها هو منسوب إليهم من مخالفات إلى أن صدر القانون رقم 480 لسنة 1954 بإنشاء النيابة الإدارية، ونص فيه على اختصاص النيابة الإدارية بإجراء

¹⁵⁷ صدر القرار الجمهوري رقم 19 لسنة 1959 في الجريدة الرسمية في 17/1/1959 في العدد الثالث منها، للمزيد راجع،

النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 89.

¹⁵⁸ نص المادة (3) من القانون رقم 117 لسنة 1958 مرجع سابق.

التحقيقات الإدارية مع موظفي الدولة الداخليين في الهيئة والمستخدمين الخارجيين عنها والعمال فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وما تتلقاه من شكاوي ذوي الشأن¹⁵⁹.

فالنيابة الإدارية تمارس سلطة التحقيق إما بناء على طلب من ذوي الشأن أو بدون طلب من أحد كأن يتم التحقيق وفق ما تكشف عنه جهات الرقابة التابعة للنيابة الإدارية¹⁶⁰.

المطلب الثاني: الجهات التي لها حق إحالة الشكاوي التأديبية للنيابة الإدارية للتحقيق فيها.

حددت المادة (4) في الفقرة الثالثة من القانون المصري رقم 12 لسنة 1989 بشأن النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية الجهات التي يحق لها إحالة الشكاوي للنيابة الإدارية لإجراء التحقيق التأديبي فيها فتتص على أنه: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخليين في الهيئة والخارجيين عنها والعمال.... إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوي الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها¹⁶¹، ويتضح من نص المادة (4) من القانون رقم 1989/12 أن الجهات التي يحق لها إحالة الشكاوي إلى النيابة الإدارية لإجراء التحقيق التأديبي فيها هي الجهات الرقابية، الجهات الإدارية، وما تتلقاه من شكاوي الأفراد والهيئات.

الفرع الأول: دور الجهات الرقابية والإدارية والأفراد في إحالة الشكاوي إلى النيابة الإدارية.

أولاً- الجهات الرقابية ودورها في إحالة الشكاوي التأديبية إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها.

تتعدد الجهات الرقابية الإدارية التي قد تحيل أوراق الدعوى التأديبية والشكاوي إلى النيابة الإدارية للتحقيق في المخالفات الواقعة من الموظفين الخاضعين لاختصاصها ومراقبتها، ومن ضمن هذه الجهات الرقابية الإدارية، **هيئة الرقابة الإدارية** التي نص على إنشائها بالقانون رقم 54 لسنة 1964 بحيث تختص بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجباتهم ووظائفهم أو بسببها¹⁶².

¹⁵⁹ النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 76 وما بعدها.

¹⁶⁰ أبو كشك، عيبر، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 104.

¹⁶¹ راجع، نص المادة (4) من القانون رقم 12 لسنة 1989 مرجع سابق.

¹⁶² أبو كشك، عيبر، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 107.

وقد كانت هيئة الرقابة الإدارية طبقاً للقانون رقم 117 لسنة 1958 جزءاً من أجزاء النيابة الإدارية إلا أنها انفصلت عنها بمقتضى القانون رقم 1964/54 بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية، وأصبحت هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء، وتجري النيابة الإدارية التحقيق بناءً على طلب من هيئة الرقابة الإدارية عند اكتشافها من خلال مراقبتها للجهات الإدارية أو عند تحرياتها مخالفة إدارية أو مالية تستوجب التحقيق¹⁶³، وبذلك تنص المادة (8) من القانون رقم 54 لسنة 1964 على أنه: إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق، أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بإذن من رئيس الرقابة الإدارية أو نائبه...¹⁶⁴.

يتضح مما سبق أن الرقابة الإدارية لا تختص بإجراء التحقيق بالمعنى الفني للتحقيق، إنما تختص بإجراء التحريات والمراقبة، وإذا أسفرت هذه أو تلك عن أمور تقتضي التحقيق أحوال الأوراق إلى جهة الاختصاص بالتحقيق حسب الأحوال، أي إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو إلى الجهة الإدارية التي يتبعها العامل¹⁶⁵.

ومن الجهات الرقابية التي لها حق إحالة الشكاوى إلى النيابة الإدارية الجهاز المركزي للمحاسبات الذي نُص على إنشائه بالقانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بالقانون 157 لسنة 1998، بهدف الحفاظ على المال العام وأموال الدولة من السرقة والنهب¹⁶⁶.

وعرفت المادة (1) من القانون رقم 157 لسنة 1998 المعدل للقانون رقم 144 لسنة 1988 الجهاز المركزي للمحاسبات أنه: هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون... "

¹⁶³ راجع. البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص98.

¹⁶⁴ راجع، نص المادة 8 من القانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية.

¹⁶⁵ من الجدير بالذكر انه تم الغاء هيئة الرقابة الادارية بصور قرار رئيس الجمهورية رقم 337 لسنة 1980، ثم تقرر بعد

ذلك اعادتها بقرار رئيس الجمهورية رقم 178 لسنة 1982، انظر البنداري عبد الوهاب، مرجع سابق ص99.

¹⁶⁶ كان الجهاز المركزي للمحاسبات يباشر اختصاصاته في شأن المخالفات المالية بمقتضى نص المادة (13) من القانون

رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية، ولكن بعد صدور قانون الجهاز المركزي

للمحاسبات رقم 1988/144 استقل عن قانون النيابة الإدارية وأصبح يتبع رئيس الجمهورية، أنظر، طنطاوي، ممدوح،

الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص74.

وتتص المادة (5 في الفقرة ثالثاً) من القانون رقم 144 لسنة 1988 على أنه: يباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون على الوجه الآتي: في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في المخالفات المالية: يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ولرئيس الجهاز ما يأتي..... أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز. فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى خلال الثلاثين يوماً التالية... " 167.

ويتضح مما سبق أن الجهاز المركزي للمحاسبات يختص بالاعتراض على القرارات الصادرة بالتصرف في التحقيقات المتعلقة بالمخالفات المالية فقط دون المخالفات الإدارية وله إذا لم يوافق على القرار الصادر بالتصرف، أن يعيد الأوراق إلى الجهة المختصة موضعاً ملاحظاته واقتراحاته كما يجوز له في هذه الحالة بدلاً من إحالة الأوراق إلى جهات التحقيق المختصة لعيب فيها، أن يقرر إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية، فيرسل الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية بصفتها الأمينة على الدعوى التأديبية وصاحبة الاختصاص في ذلك وهنا تلتزم الأخيرة بإقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة¹⁶⁸.

وكذلك من ضمن الجهات الرقابية التي لها حق إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها هي النيابة العامة، فإذا رأت النيابة العامة أثناء التحقيق في واقعة ما أن المخالفة الجنائية الواقعة من موظف عام تحتوي على مخالفة إدارية مستقلة تستوجب العقاب تحيل أوراق التحقيق إلى

¹⁶⁷ راجع نص المادة (1) من القانون رقم 157 لسنة 1998 المعدل للقانون رقم 144 لسنة 1988 والمادة (5) من القانون رقم 144 لسنة 1988، مرجع سابق.

¹⁶⁸ راجع، البنداري، عبد الوهاب، مرجع السابق ص 99، وانظر، أبو كشك، عبيد، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 107.

النيابة الإدارية للتحقيق فيها باعتبارها الأمينة على الدعوى التأديبية ولخروج التحقيق في الدعوى التأديبية من اختصاص النيابة العامة، وذلك حسب نص المادة (184) من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية حيث تنص على أنه " إذا انتهت النيابة العامة إلى طلب تعقب المتهم تأديبياً فعلى عضو النيابة الإدارية تحديد المسؤولية والتصرف فيها بناءً على التحقيقات الجنائية الواردة من النيابة العامة إذا كانت بحالتها صالحة لذلك، أما إذا احتاج الأمر إلى استيفاء عناصر معينة لاستجلاء كافة المسؤوليات التأديبية التي تتكشف من الأوراق فإنه يقتصر على إجراء التحقيق الواجب لاستيفاء هذه العناصر فقط دون غيرها مما شمله تحقيق النيابة العامة، وفي جميع الأحوال يجب إخطار النيابة العامة بما ينتهي إليه التصرف في المسؤولية التأديبية، مع التنبيه على الجهة التابع لها المتهم بوجوب إعادة ملف التحقيق الجنائي إلى النيابة العامة مشفوعاً بصورة من قرار التصرف فيما نسب إليه من مخالفات تأديبية¹⁶⁹.

وتملك النيابة العامة طلب توقيع جزاء تأديبي مناسب على العامل المخالف تأديبياً نتيجة لما أسفرت عنه تحقيقات النيابة العامة، إلا أن رأيها في التحقيق لا يلزم النيابة الإدارية وذلك لاستقلال الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: يجوز للجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف أن تقرر مجازاته تأديبياً دون انتظار نتيجة التحقيق الجنائي لاختلاف الغاية من الجزاء في المجالين التأديبي والجنائي...¹⁷⁰.

وقد تلتزم النيابة الإدارية بتحقيقات النيابة العامة إذا تراءى لها صحتها واستيفائها لكافة الجوانب وذلك حسب نص المادة 18 من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على أنه: إحالة النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة لانطواء الوقائع على جريمة جنائية، لا ينال من اختصاص النيابة الإدارية بالتصرف في التحقيق في ضوء ما يسفر عنه تحقيق النيابة العامة¹⁷¹.

والأمر نفسه بالنسبة للنيابة الإدارية فإنه متى صدر القرار بالإحالة إلى التحقيق من السلطة المختصة بإصداره، وبأشرت سلطة التحقيق إجراءاتها، وتبين لها من خلال التحقيقات أن الفعل

¹⁶⁹ راجع نص المادة 184 والمادة 104 والمادة 85 من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010 مرجع سابق

¹⁷⁰ راجع، حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 4563 لسنة 35 قضائية، جلسة 1991/3/26.

¹⁷¹ نص المادة 18 من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 489 لسنة 1958، منقول عن، النجار، زكي، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 87.

يشكل في ذات الوقت جريمتين، جريمة جنائية وأخرى تأديبية يتعين على النيابة الإدارية إحالة الأوراق إلى النيابة العامة لإجراء التحقيق بها باعتبارها الأمانة على الدعوى الجنائية¹⁷².
وبذلك تنص المادة (17) من القانون رقم 1958/117 على أنه: إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة وتتولى النيابة العامة التصرف في التحقيق واستيفاءه إذا تراءى لها ذلك على أن يتم ذلك على وجه السرعة¹⁷³.

ثانياً - الجهات الإدارية ودورها في إحالة الشكاوى التأديبية إلى النيابة الإدارية للتحقيق فيها.

تعتبر أولى إجراءات التحقيق الإداري هو إجراء الإحالة إلى التحقيق والقاعدة في الإحالة إلى التحقيق هو أنه من يملك الاختصاص قانوناً بتوقيع العقوبة التأديبية من الرؤساء الإداريين على الموظف المخالف هو الذى يملك إحالته إلى التحقيق الإداري، والرؤساء الإداريين المختصين بتوقيع العقوبات التأديبية هم رؤساء الدوائر وشاغلو الوظائف العليا والسلطة المختصة¹⁷⁴.

وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: ليس من شك أن سلطة الإحالة إلى التحقيق لا ينبغي أن يترك أمرها فرطاً يمارسه كل من هب ودب من القيادات الإدارية وبالتالي لا يجوز لغير من أنيط بهم قانوناً الاختصاص بالتصرف بالتحقيق ممارسة الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق¹⁷⁵.

وبذلك للجهة الإدارية (الرئاسية) التي يتبعها العامل أن تطلب من النيابة الإدارية إجراء التحقيق إذا كان التحقيق في المخالفة المرتكبة لا يدخل ضمن اختصاصاتها، أو قد تفضل ألا تجرّه بنفسها وتعهده به إلى النيابة الإدارية نظراً لخطورته أو استحاله عليها إنهاؤه، فترسل للنيابة الإدارية ملف التحقيق وما توصلت إليه من تحقيقات وتلتزم الجهة الإدارية في هذه الحالة بإيقاف ما تجرّه من تحقيقات انتظاراً لتوصية النيابة الإدارية بشأنه بعد إنتهائها منه¹⁷⁶.

¹⁷² ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص82، وأنظر، أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق. ص108.

¹⁷³ راجع، نص المادة 17 من القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاکمات التأديبية .
¹⁷⁴ راجع، نص المادة 2 الفقرة الثانية من نظام العاملين المدنيين بالدولة، الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978، حيث فسر القانون في الفقرة المشار اليها السلطة المختصة هم: الوزير المختص، والمحافظ المختص. ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختصة، أنظر بذلك، طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص26و27.

¹⁷⁵ حكم للمحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 302 لسنة 34 قضائية، جلسة 1994/12/17م، وأنظر في ذلك، طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص27.

¹⁷⁶ انظر، خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2009م، ص66، وانظر، أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق ص105.

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه: إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق فلا يجوز للجهة الإدارية التصرف فيه إلا إذا أحواله النيابة الإدارية إليها فليس للجهة الإدارية أن تحول دون مباشرة النيابة الإدارية لاختصاصها وعليه فلا يجوز للجهة الإدارية أن تطالب النيابة الإدارية بالكف عن السير بالتحقيق ولا يجوز لها إصدار قرار بشأنه قبل انتهاء النيابة الإدارية القائمة بالتحقيق من فحص الموضوع والقرار الذي يصدر من الجهة الإدارية قبل أن تنتهي النيابة الإدارية إلى قرار في التحقيق يكون مشوباً بعيب إجرائي يبطله¹⁷⁷.

أما إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق من تلقاء نفسها دون إحالة من الجهة الرئاسية كأن تجري التحقيق مع موظف ما بناء على شكوى مقدمة من أحد الأفراد أو بناء على توصية من الجهات الرقابية كهيئة الرقابة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات، ورأت النيابة الإدارية أن المخالفة التأديبية لا تستوجب العقاب أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز 15 يوماً، فإنها تقوم بتحويل الأوراق إلى الجهة الإدارية مشفوعاً برأيها للتصرف فيه¹⁷⁸.

هذا ما أكدت عليه نص المادة (12) من القانون رقم 1958/117 بقولها: إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحوال الأوراق إليها، ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك، وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة. وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشرة 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...¹⁷⁹.

فيتضح مما تقدم أن الجهة الإدارية غير ملزمة برأي النيابة الإدارية إذا قامت الأخيرة بالتحقيق دون إحالة من الجهة الإدارية، فلإدارة أن تحفظ التحقيق ولو اقترحت النيابة الإدارية مجازاة العامل، وللإدارة أن تعاقب العامل ولو اقترحت النيابة حفظ الأوراق، كما يجوز للجهة الإدارية عند إحالة الأوراق إليها من النيابة المذكورة باقتراح الحفظ أو توقيع جزاء تراه مناسباً، ولها أن تعيد الأوراق مرة أخرى إلى النيابة الإدارية لتباشر الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة، أما إذا تولت

¹⁷⁷ راجع ، حكم المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم 500 لسنة 29 قضائية، جلسة 1982/1/10م.

¹⁷⁸ راجع، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص93.

¹⁷⁹ انظر، نص المادة 12 من القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الادارية والمحاکمات التأديبية.

الجهة الإدارية التحقيق لدخول المخالفة التأديبية في اختصاصها فلها كامل الحرية في التصرف في التحقيق سواء بالحفظ أو بالإحالة إلى المحكمة التأديبية¹⁸⁰.

وللنيابة الإدارية إذا رأت أن المخالفة التأديبية تستحق جزاء أشد من الجزاء الذي أوقعته الجهة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة للفصل في المخالفة وعلى النيابة الإدارية أن تخطر الجهة الإدارية التي يتبع لها العامل المخالف بقرار الإحالة، وهذا ما أكدت عليه نص المادة (14) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بقولها: 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 بالإحالة¹⁸¹.

ثالثاً- مباشرة التحقيق بناء على شكوى من أحد الأفراد أو الهيئات .

منح قانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم 1958/117 في نص المادة (4) الحق للمواطنين في التقدم بشكوى على عريضة أمام النيابة الإدارية ضد جهات الدولة دون اشتراط الصفة أو المصلحة سواء كان ارتكاب الفعل عن عمد أو إهمال أو تقصير في إحداث ضرر سواء لحق بالمواطن مقدم الشكوى أو كان ذات أثر على المجتمع أو حقوق الغير، وعلى النيابة الإدارية بعد إحالة الشكوى إليها والتأكد من دخولها في اختصاصها التحقيق في هذه الشكاوى لأخذ المقصر بجرمه، وتعرف الشكوى بأنها: تعبير عن إرادة أحد الأفراد الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية العامة تتضمن تضرراً من مخالفة تمت للقانون، سواء كان ضرراً شخصياً واقعاً على الشاكي نفسه أو كان ضرراً واقعاً على المجتمع¹⁸².

فمن الملاحظ في التعريف السابق أنه يمكن للشخص حتى وإن لم تتوافر فيه المصلحة لرفع الشكوى أن يتقدم بالشكوى إلى النيابة الإدارية لوقوع ضرر على المجتمع، ويجب أن يكون موضوع الشكوى متضمناً مخالفة للقانون، يترتب عليها ضرر يلحق بالشخص أو بالمجتمع وبالمصلحة العامة وبسير

¹⁸⁰ راجع، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص93 وما بعدها .

¹⁸¹ نص المادة 14 من القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الادارية والمحاكم التأديبية.

¹⁸² عبد الهادي، ماهر، الشريعة الاجرائية في التأديب، طبعة أولى، لا يوجد دار للنشر، 1986، ص28، وانظر، أبو كشك،

عبير، مرجع سابق، ص110.

المرافق العامة بانتظام وسواء أكان هذا الضرر نتج بصورة سلبية كامتناع الموظف عن القيام بعمل من الواجب القيام به أو بصورة إيجابية كقيام الموظف بعمل يحظر عليه قانونياً القيام به¹⁸³.

الفرع الثاني: التصرف في التحقيق التأديبي وطبيعته، والضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام أثناء مرحلة التحقيق في التشريع المصري.

بعد أن بين الباحث دور النيابة الإدارية والجهات الإدارية في التحقيق التأديبي، لا بد علينا أن نبين الجهات التي لها حق التصرف في التحقيق التأديبي والطرق التي يتم من خلالها التصرف في التحقيق التأديبي، وبيان مثال ملف التحقيق وأوراق الدعوى المكتملة المستوفية لكافة شروطها القانونية.

أولاً- الجهات التي لها حق التصرف في التحقيق التأديبي.

يتم التصرف في التحقيق التأديبي حسب الجهة التي تقوم به، وكما بينا سابقاً أن الجهات التي تقوم بالتحقيق التأديبي مع الموظفين العموميين والعاملين المدنيين في الدولة هي إما أن تكون الجهة الإدارية التابع له الموظف أو النيابة الإدارية.

أ- تصرف الجهة الإدارية في التحقيق.

بعد انتهاء الإدارة القانونية أو إدارة التحقيقات بالجهة الإدارية في مصر من إجراء التحقيق فيما أحيل إليها من المخالفات الإدارية والمالية، فإنها تقوم بعرض أوراق التحقيق التي تم تحقيقه على السلطة الأمره بالتحقيق، ويتم ذلك بإعداد مذكرة التحقيق، وفي مذكرة التصرف ينتهي التحقيق إلى أحد الوجوه الأربعة الآتية¹⁸⁴:

1. تقرير المسؤولية التأديبية واقتراح توقيع الجزاء التأديبي، أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية عن طريق النيابة الإدارية إذا كان الجزاء المراد توقيعه لا يدخل في اختصاص الجهة الإدارية.
2. حفظ التحقيق لسبب من الأسباب سواء بصفة مؤقتة وذلك لعدم كفاية الأدلة أو عدم معرفة الفاعل، أو بصفة دائمة وذلك لعدم وقوع المخالفة التأديبية أو لعدم الأهلية أو لسقوط الدعوى أو للوفاء.

¹⁸³ راجع، أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص110.

¹⁸⁴ راجع، أبو سيدو، علا، مرجع سابق، ص93

3. الإحالة إلى النيابة الإدارية، ويكون في عدة حالات منها، إذا كان التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا، أو التحقيق في المخالفات المالية الجسيمة الضارة بأموال الدولة، وإذا بدأت النيابة العامة في التحقيق نفسه بناء على ما يحال إليها من الجهات الرقابية أو بناءً على شكوى أحد الأفراد، وفي هذه الحالة لا يكون هناك قيود على الجهة الإدارية؛ إلا تلك المتعلقة بالمخالفات التي تختص بها النيابة الإدارية.

4. الإحالة إلى النيابة العامة، وذلك في حالة إذا ما أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية¹⁸⁵. وبناءً على ما سبق للجهة الإدارية عند الانتهاء من التحقيق مطلق الحرية في حفظ التحقيق، أو توقيع الجزاء على العامل، أو أن تطلب من النيابة الإدارية أن تقوم بالتحقيق تمهيداً لإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، أو إحالة التحقيق للنيابة العامة إذا أسفر عن وجود جريمة جنائية¹⁸⁶.
ب- تصرف النيابة الإدارية في التحقيق.

بعد انتهاء عضو النيابة الإدارية من التحقيق يعد مذكرة بذلك مبيناً فيها ما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه القانوني ثم يعرضها على مدير النيابة الإدارية ليبيدي الأخير رأيه وملاحظاته فيها، ويتم تصرف النيابة الإدارية بعد ذلك في التحقيق على أحد الوجوه الآتية:

1. الإحالة إلى الجهة الرئاسية التابع لها الموظف إما لحفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة أو لعدم وقوع المخالفة التأديبية، أو لتوقع على الموظف جزاءً تأديبياً ضمن الجزاءات الداخلة في اختصاصاتها.
2. الإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا كان الجزاء التأديبي أكبر من تلك الداخلة في اختصاص الجهة الرئاسية.

3. الإحالة إلى النيابة العامة، وذلك في حالة إذا ما أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية، وعلى النيابة العامة بالتصرف بالتحقيق واستيفائه إذا رأت الحاجة لذلك على وجه السرعة¹⁸⁷.
وبناءً على ما سبق إذا تولى التحقيق النيابة الإدارية ورأت الحفظ أو أن المخالفة تستوجب توقيع جزاء من الجزاءات التي تملكها السلطة الرئاسية أحالت الأوراق للجهة الإدارية للتصرف فيها،

¹⁸⁵ راجع، ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 457 وما بعدها، وكذلك

عند، أبو سيدو، علا، مرجع سابق، ص 93

¹⁸⁶ راجع نص المادة (82) من القانون رقم 47 لسنة 1978 بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.

¹⁸⁷ راجع، ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 461 وما بعدها، وكذلك

عند، أبو سيدو، علا، مرجع سابق، ص 94

وللنيابة الإدارية التصرف في التحقيق عن طريق إحالته إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك وليس عليها أي قيد من ناحية الجهة الإدارية¹⁸⁸.

وهذا ما أكدته نص المادة (167) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية المصري بقولها " يكون تصرف النيابة الإدارية في التحقيق بأحد التصرفات الآتية:

1. الإحالة إلى المحكمة التأديبية إذا ما ارتأى العضو المختص بالتصرف ملاءمة إحالته وتكون الإحالة وجوبية في الحالات الآتية:

أ. الإضرار العمدي بأموال جهة العمل أو تسهيل إضرار الغير بها أو الاختلاس أو الاستيلاء عليها أو الرشوة أو الترشح.

ب. الجرائم التي تؤدي إلى وفاة أحد الأشخاص أو إصابته بعاقة مستديمة.

ج. الإضرار غير العمدي بأموال جهة العمل إذا زادت قيمة الضرر المالي على عشرين ألف جنيه.

2. الإحالة إلى جهة الإدارة للتصرف إما لتوقيع الجزاء التأديبي أو حفظ التحقيق، أو إصدار قرارات الإحالة إلى مجلس التأديب.

3. نقل الأوراق إلى سجل العرائض وحفظها إدارياً.

4. اقتراح فصل المتهم بغير الطريق التأديبي وفقاً لأحكام القانون رقم 10 لسنة 1972.

5. الإحالة إلى مجلس التأديب المختص وذلك في الحالات التي تنص فيها القوانين واللوائح على اختصاص النيابة بذلك¹⁸⁹.

ثانياً - طبيعة قرار التصرف في التحقيق.

يعد القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق التأديبي من الجهة الإدارية سواء بالحفظ أو توقيع الجزاء أو بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية هو من حيث طبيعته القانونية قرار إداري، وعلّة ذلك أنه صادر عن جهات إدارية ليس لها سلطة قضائية، وكذلك الحال ينطبق على القرارات الصادرة من النيابة الإدارية بشأن التصرف بالتحقيق، حيث تعتبر قراراتها إدارية وليست أحكام قضائية، فقرارات التصرف هي عبارة عن توصيات تقدم إما للجهة الرئاسية التابع لها الموظف أو للجهات القضائية المتمثلة بالمحاكم التأديبية لاتخاذ الحكم النهائي بها، ورغم النص على أن النيابة الإدارية هي هيئة

¹⁸⁸ انظر ياقوت ، محمد ماجد ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق، ص83 وما بعدها

¹⁸⁹ نص المادة (167) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010م مرجع سابق .

قضائية مستقلة في قانون إنشائها رقم 1958/117، إلا أن ما تصدره لا يرقى إلى مرتبة الأحكام القضائية وإنما يعد من قبيل القرارات الإدارية، والقرار الإداري وفقاً للتعريف القضائي المستقر هو: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة¹⁹⁰.

ومما سبق نستنتج أنه يجوز التظلم والاعتراض على قرار التصرف بالتحقيق أمام الجهة الإدارية مصدره القرار، وإن لم تستجب بسحب القرار أو إلغاءه يحق للموظف المتظلم الطعن على القرار الإداري أمام جهة القضاء الإداري المختصة إما بالإلغاء أو بالتعويض¹⁹¹.

ثالثاً- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظف أثناء فترة التحقيق في التشريع المصري.

إذا كانت سلطة التأديب ضرورية لسيادة النظام داخل المرفق العام، فإنه في غاية الخطورة إذا أسئ استخدامها، لذلك فإن الموظف المتهم تأديبياً أحوج ما يكون للضمانات التي تمكنه من الدفاع عن نفسه وإظهار براءته¹⁹²، ومن أجل تحقيق نظام تأديبي عادل كان لابد من تطور النظام التأديبي، وهذا الهدف قد يتطلب لتحقيقه العديد من الإجراءات التي تبدأ من ارتكاب المخالفة التأديبية مروراً بمرحلة التحقيق وانتهاءً بمرحلة توقيع العقوبة التأديبية، وغالباً ما تحاط هذه الإجراءات بمجموعة من الضمانات الجوهرية التي ينبغي توافرها لمنع استبداد جهات التحقيق والتأديب على المتهمين تأديبياً ولضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق الصالح العام¹⁹³.

وما يعيننا في دراستنا من ضمانات هي الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام أثناء مرحلة التحقيق، فلا بد أن يحاط التحقيق الإداري سواء الذي تجريه جهة الإدارة أو الذي تجريه النيابة الإدارية بسياج من الضمانات والضوابط، التي تكفل اطمئنان العامل إلى أن التأديب يحقق غايته كأداة لكشف الحقيقة وحماية المرفق العام، لا أن يكون وسيلة للقصاص أو الانتقام، واستلزمت التشريعات المصرية التي تنظم تأديب العاملين أن يستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات عموماً وأخصها تلك الضمانات التي تكفل للعامل إجراء التحقيق

¹⁹⁰ حكم للمحكمة الادارية العليا، جلسة 1967/9/2م، مجموعة المبادئ القانونية، س12 ص1236، منقول عن، ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص86 وما بعدها.

¹⁹¹ راجع، الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الاداري المصري والمقارن، مرجع سابق ص535 إلى 539.

¹⁹² الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الاداري المصري والمقارن، مرجع سابق ص533

¹⁹³ حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964، ص140، وعند، أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص70 وما بعدها.

معها، والإحاطة بالتهم الموجهة إليه، وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود وما إلى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع إثباتاً أو نفيًا، وسنورد بعضاً من هذه الضمانات التأديبية وهي كالآتي¹⁹⁴:

أ. مبدأ ضرورة التحقيق.

تشير المادة (79) من قانون العاملين المدنيين بالدولة إلى أنه: لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه" وأكد على هذا المعنى حكم للمحكمة الإدارية العليا قالت فيه أن: التحقيق هو وسيلة استبانة الحقيقة ووجه الحق فيما ينسب إلى العامل من إتهام.... ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق، بحيث لا بد وأن يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر، على نحو تجهل معه الواقعة وجوداً وعدماً أو أدلة وقوعها أو نسبتها إلى المتهم، كان تحقيقاً معيباً ويكون قرار الجزاء المستند إليه معيباً كذلك¹⁹⁵.

فضمان حق التحقيق مع الموظف العام يغني عن التفصيل، فمعنى التحقيق هو تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة بها، حتى يصدر القرار التأديبي في النهاية مستنداً إلى أصول ووقائع صحيحة وصادقة تسوغ توقيع العقوبة المناسبة لها أو براءة الموظف منها، ويعتبر التحقيق وفقاً لهذا المعنى من أهم الضمانات المقررة لصالح الموظف وجهة الإدارة، فيحمي الموظف من الاتهامات الملققة أو الكاذبة والمؤخذة بالشبهات، ويحقق مصلحة الإدارة في عدم الخروج عن الأصول والمبادئ القانونية وتوخي المصلحة العامة وحدها، وضمان عدم تعسفها ومحاباتها، مما يساعد حتماً على حسن أداء العمل الإداري فيها وتحقيق الأهداف المرجوة منه¹⁹⁶.

ب. إحاطة المتهم علماً بالتهمة الموجهة إليه.

تعتبر قاعدة إحاطة المتهم علماً بالتهمة المنسوبة إليه من أهم المفترضات الرئيسية لحق المتهم في الدفاع عن نفسه وإثبات براءته وتسمى (بالاتهام) وبمقتضاها يوجه المختص بالتحقيق التأديبي

¹⁹⁴ النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 94.

¹⁹⁵ حكم للمحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1636، لسنة 34 قضائية، صدر في 17/6/1986، وحكمها في الطعن رقم

1190، لسنة 39 قضائية، صدر في 23/3/1996م. منقول عن، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، ص 359

¹⁹⁶ للمزيد راجع، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق ص 358 إلى 361

للمتهم التهمة المسندة إليه ويسأله عنها ويثبت أقواله بشأنها دون مواجهة بالأدلة القائمة قبله ، تاركاً له الحرية الكاملة في الإدلاء بما يريد من أقوال وهذا الإجراء مرتبط بالمثل الأول للمتهم تأديبياً أمام المحقق¹⁹⁷.

ومن الطبيعي على جهة التحقيق أن تواجه الموظف المخالف بما هو منسوب إليه وحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، والمقصود بإحاطة المتهم بالتهمة الموجه إليه هو: إعلام الموظف بحقيقة التهم المسندة إليه وإعلامه بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتي يستطيع الدفاع عن نفسه، وهنا يجب أن يراعى أن تكون المخالفات المنسوبة إلى العامل محددة لا مسترسلة أو غامضة وأن تكون قائمة على أدلة سلبية لا مجرد شبهات وإلا اعتبر ذلك إخلالاً بحق الدفاع¹⁹⁸، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أنه: ويلزم حتى تؤدي مواجهة العامل بالتهمة غايتها كضمانة أساسية للعامل أن تتم على وجه يستشعر معه العامل أن الإدارة بسبيل مآخذته إذا ما ترجحت إليها إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه، وليس يغني عن هذه المواجهة مجرد القول بأن المخالفة ثابتة مادياً لا شبهة فيه ذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتفاء مرده إلى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها وتحقيق دفاعه في شأنها أحد عناصره الجوهرية¹⁹⁹.

ج. كفالة حق الدفاع والاستعانة بمحامي.

يعتبر حق الدفاع من الحقوق الأساسية والجوهرية التي تمكن المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه وتبرئة نفسه بالوسائل المشروعة الممكنة، ويكون حق الدفاع إما من المتهم نفسه أو بواسطة غيره كأن يوكل محام للدفاع عنه أمام جهات التحقيق، وقد تناولت كافة التشريعات الوظيفية العامة

¹⁹⁷ جرادة، عبد القادر، موسوعة الاجراءات الجزائية في التشريع الفلسطيني، المجلد الثاني، مكتبة آفاق غزة، عدد بئر السبع،

2009، ص616

¹⁹⁸ راجع في ذلك، جمال الدين، سامي، أصول القانون الاداري، مرجع سابق، ص363، وعند، أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص70 ونفس المعنى عند، النجار، زكي

محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص95

¹⁹⁹ حكم للمحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 1043 لسنة 9 قضائية صدر في 1977/12/16، منقول عن، النجار، زكي

محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص96

في مصر النص على هذا الحق، كما كفلته أحكام القضاء، وحق الدفاع يعني: حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية بالرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة²⁰⁰.

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه: من الأمور المستقرة في قضاء هذه المحكمة بالإضافة إلى ضرورة تحقيق مبدأ المواجهة في التحقيق الذي يجري مع العامل، ضرورة تحقيق دفاع العامل بمعنى أنه بعد أن تتم مواجهته بالتهمة المحددة في عناصرها ومكان وزمان حدوثها، وقيام العامل بالرد على الاتهام وتحقيق دفاعه، فعلى المحقق أن يحقق في هذا الدفاع ويتثبت منه ويستبعد ما يكتشف له من خلال التحقيق عدم صحته... وإلا انهار مبدأ المواجهة ويكون التحقيق معيباً ويبطل ما بني عليه، سواء كان قراراً بالجزاء أو الإحالة للمحكمة التأديبية²⁰¹.

ومن ناحية أخرى فإن من حق الموظف المتهم أن يقوم بتوكيل محام للدفاع عنه وإبراز أوجه دفاعه والرد على أدلة الاتهام الموجهة ضده، كما أن من حق الموظف الاطلاع على كافة أوراق التحقيق وخاصة تلك المتعلقة بالاتهام المنسوب إليه، ويعتبر ضمانه الاستعانة بمحام من المبادئ العامة للقانون بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفته أو الاستغناء عنه.

وهنا يثار تساؤل هل يحق للمتهم تأديبياً الصمت عند إحالته للتحقيق وعدم الإجابة عما هو موجه إليه أم لا؟

يعني حق المتهم في الصمت: حرية الشخص في الكلام أو الامتناع عنه أثناء مباشرة إجراءات التحقيق معه، فالقاعدة العامة أنه لا يوجد ما يلزم أو يجبر الشخص على الكلام أمام أي جهة أو سلطة سواء أكانت سلطة التحقيق أو المحكمة، فلا يجوز حمل المتهم على الإجابة على أسئلة المحقق أو أن يجبر أن يكون شاهداً ضد نفسه، وطالما كان حق الصمت من حقوق الدفاع فلا يجوز استخلاص صمت المتهم أنه قرينه ضد نفسه، وإلا كان ذلك إطاحة بأصل براءة المتهم (فالمتهم برئ حتى تثبت إدانته)²⁰².

²⁰⁰ راجع، أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ص 132

²⁰¹ حكم للمحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 4753 لسنة 35 قضائية، صدر في 1994/12/20م، منقول عن جمال

الدين، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 362

²⁰² جرادة، عبد القادر، موسوعة الاجراءات الجزائية في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 575

وقد كفل المشرع المصري للمتهم جزائياً حق الصمت واعتبره من الضمانات الجوهرية الممنوحة للمتهم²⁰³، ولم يتطرق إلى ذلك الحق في قوانين التوظيف المختلفة، وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها أن المتهم تأديبياً لا يحق له الصمت والامتناع عن تحقيق دفاعه وإبداء أقواله طالما أتيح له فرصة الدفاع عن نفسه أمام جهات التحقيق، وبذلك قضت: امتناع العامل بغير مبرر صريح عن إبداء أقواله أمام الجهة الإدارية فضلاً عما ينطوي عليه من تفويت لفرصة الدفاع عن نفسه ينطوي على مخالفة تأديبية في جانبه لما ينم ذلك من عدم الثقة بالجهات الرئاسية وخروج على القانون على نحو ينال مما يجب على الموظف نفسه من توفير لهذه الجهات وإقرار بجدارتها في ممارسة اختصاصاتها الرئاسية قبله²⁰⁴، وقضت كذلك أنه: إذا كان من حق العامل أن تُسمع أقواله وأن يحقق دفاعه إلا وأنه قد أتيح له ذلك كله فلا يسوغ له أن يمتنع عن الإجابة أو يتمسك بطلب إحالة التحقيق إلى جهة أخرى، ذلك من حق جهة الإدارة أن تجري التحقيق بنفسها وإذا كان ذلك من حقها فإنها لا تحمل على إحالته إلى النيابة الإدارية ما دام القانون لا يلزمها بذلك...²⁰⁵.

ويري الباحث أن إهدار مثل ذلك الحق من قبل المشرع يعتبر إخلالاً بمبدأ حق المتهم بالدفاع عن نفسه، فقد يكون الصمت ناجماً عن استحالة الدفاع عن نفسه أو إنقاذ لعزير عليه، ولكن نتفق مع الرأي القائل بضرورة تقييد هذا الحق والحد منه وأن لا يترك على إطلاقه²⁰⁶، ويقيد بما يلائم مصلحة المجتمع والفرد على السواء فيترك للجهة القائمة على التحقيق السلطة التقديرية في اعتبار الصمت إدانة من عدمه، فالمتهم البريء لا ولن يحتمي بالصمت إنما سيستخدم كافة طرق وأوجه الدفاع لتبرئة نفسه من التهمة الموجهة إليه.

²⁰³ راجع في ذلك نص المادة 274 من قانون الإجراءات الجنائية المصري الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950 والمعدل بالقانون رقم 95 لسنة 2003م حيث تنص على أنه: لا يجوز استجواب المتهم إلا إذا قبل ذلك.

وإذا ظهر أثناء المرافعة والمناقشة بعض وقائع، يرى لزوم تقديم إيضاحات عنها من المتهم لظهور الحقيقة، يلفته القاضي إليها ، ويرخص له بتقديم تلك الإيضاحات..."

²⁰⁴ حكم للمحكمة الإدارية العليا، في القضية رقم 430 لسنة 22 قضائية، صادر في 1981/4/4، وهو غير منشور، منقول عن النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص99

²⁰⁵ حكم للمحكمة الإدارية العليا، في القضية رقم 1606 لسنة 10 قضائية، صدر في 1965/11/27، منقول عن النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص99

²⁰⁶ من الفقهاء الذين نادوا بكفالة حق المتهم بالصمت، ولكن يجب الحد منه وتقييده بما يتلاءم مع مصلحة المجتمع والفرد، راجع، جرادة، عبد القادر، موسوعة الإجراءات الجزائية في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص581

المبحث الثاني

الاختصاص الولائي والمحلي للنيابة الإدارية

ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية

أعطى المشرع المصري للنيابة الإدارية اختصاصات عدة منها ما يتعلق باختصاصها في التحقيق الولائي العام مع كافة العاملين في الدولة، والتحقيق الوجوبي مع بعض الفئات الوظيفية والتحقيق الوجوبي في المخالفات المالية الجسيمة التي تمس الدولة أو أحد الأفراد والمؤسسات العامة، بحيث لا يجوز لغيرها التحقيق بتلك المخالفات وإلا اعتبرت باطلة، وللنيابة المذكورة اختصاص مباشرة الدعاوى التأديبية أمام المحاكم أو الدوائر التأديبية القضائية، بصفتها الأمينة عليها، ولها كذلك مباشرة الطعون على الأحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم والدوائر التأديبية أما المحكمة المختصة بنظر الطعون المقدمة على الأحكام التأديبية.

المطلب الأول: الاختصاص الولائي والمحلي للنيابة الإدارية في التشريع المصري .

الفرع الأول: الاختصاص الولائي والوجوبي للنيابة الإدارية .

الفرع الثاني: الاختصاص المحلي للنيابة الإدارية والفئات الخارجة عن اختصاصها في التحقيق.

المطلب الثاني: اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الدعوى التأديبية والطعون في الأحكام التأديبية.

الفرع الأول: مباشرة الدعاوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية.

الفرع الثاني: مباشرة الطعون على الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الأول: الاختصاص الولائي والوجوبي والمحلي للنيابة الإدارية في التشريع المصري.

تتمتع النيابة الإدارية في التشريع المصري باختصاص ولائي فيما يتعلق بالتحقيق في المخالفات التأديبية التي تصدر عن فئات وشرائح وطوائف مختلفة من العاملين في الدولة، وقد تكون الجهة الإدارية شريكة للنيابة الإدارية في التحقيق التأديبي مع شاغلي جميع درجات الوظائف في الدولة عدا شاغلي وظائف الفئة العليا، وقد تستقل الجهة الإدارية الرئاسية بالتحقيق التأديبي مع المتهمين تأديبياً عن النيابة الإدارية وذلك إذا دخلت العقوبة التأديبية المترتبة عن المخالفة التأديبية في اختصاصها، ولكن نص المشرع المصري في القوانين التي تنظم الوظيفة العامة على عدة اختصاصات وجوبية للنيابة الإدارية لا يجوز لغيرها أن يباشرها وإلا ترتب البطلان عند مخالفتها، وبناءً على ذلك سيتناول الباحث الاختصاص الولائي العام والاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية حسب الآتي.

الفرع الأول: الاختصاص الولائي والوجوبي للنيابة الإدارية .

أولاً- الاختصاص الولائي العام للنيابة الإدارية .

تتمتع النيابة الإدارية باختصاص ولائي عام فيما يتعلق بالتحقيق مع كافة طوائف العاملين بالجهاز الإداري في الدولة والإيضاء بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً عليهم لتتولى السلطة المختصة أمر توقيعه²⁰⁷.

وقد صدر القانون المصري رقم 480 لسنة 1954 بإنشاء النيابة الإدارية ثم ألغي بالقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وقد كان هذا القانون وسابقه ينصرفان أساساً إلى العاملين المدنيين بالدولة فقط، ثم صدر القانون رقم 19 لسنة 1959 بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة²⁰⁸.

²⁰⁷ خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص66.

²⁰⁸ نصت المادة الأولى من القانون رقم 19 لسنة 1959 على أنه: مع عدم الإخلال بحق الجهات الذي يتبعه الموظف في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تسري أحكام المواد من 3 إلى 11 و14 و 17 من القانون رقم 117 لسنة 1958، على:

1. موظفي المؤسسات والهيئات العامة ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية باستثناء بعض المؤسسات والهيئات المشار إليها من تطبيق هذا القانون.
2. موظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية.
3. موظفي الشركات التي تساهم في الحكومة أو المؤسسات أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن 25% برأس مالها أو تضمن لها حق أدنى من الأرباح.=

ومفاد ما تقدم كانت ولاية النيابة الإدارية في ظل أحكام القانون رقم 117 لسنة 1958 قاصرة على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة، ثم امتدت هذه الولاية بموجب القرار رقم 19 لسنة 1959 لتشمل العاملين بالقطاع العام، والعاملين بالشركات التي تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح، والعاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديداتها قانون أو قرار من رئيس الجمهورية وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً للقانون رقم 35 لسنة 1973 الخاص بانتخاب ممثلي العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام، والشركات المساهمة والمؤسسات الخاصة، ولا تقتصر ولاية النيابة الإدارية على الجهات أو الأشخاص المشار إليهم آنفاً، بل تمتد إلى غيرهم حين يعهد إليها القانون بشأن من شئون تأديبهم²⁰⁹.

ونصت المادة (44) من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة من رئيس هيئة النيابة الإدارية المصري على اختصاص النيابة الإدارية الولائي بالتحقيق مع الطوائف الوظيفية التابع للجهاز الإداري بقولها تختص النيابة الإدارية بفحص الشكاوى والتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من كل من الفئات التالية:

1. العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة ووحدات الحكم المحلي
2. العاملين بالهيئات والمؤسسات العامة.
3. العاملين بهيئات القطاع العام وشركاته التي لم تسر عليها أحكام القانون 203 لسنة 1991 في شأن قطاع الأعمال العام.
4. العاملين بالشركات القابضة المنشأة وفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام.

4= أعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون عمل وأعضاء مجلس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم 141 لسنة 1963، راجع، نص المادة (1) من القانون رقم 19 لسنة 1959، صدر في 15 يناير سنة 1959م.
²⁰⁹ أنظر ، البنداري ، عبد الوهاب ، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، مرجع سابق ص166 وما بعدها . كذلك
بحث بعنوان التأديب الولاية والاختصاص منشور على الموقع الالكتروني -<http://www.f-law.net/law/threads/21288-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A8%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%B5>

5. العاملين بالشركات التابعة المنشأة وفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام وذلك لحين صدور اللوائح المنظمة لشئونها.

6. العاملين بالشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة طبقاً لأحكام القانون 129 لسنة 1947.

7. العاملين بالشركات التي تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن 25 % من رأس مالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح.

8. العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي صدر أو يصدر بتحديداتها قانون أو قرار من رئيس الجمهورية.

9. أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً للقانون 35 لسنة 1976 بإصدار قانون النقابات العمالية، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم 73 لسنة 1973 في شأن تحديد شروط وإجراءات انتخاب ممثلي العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة، وكذا أعضاء مجالس الإدارة المنتخبين بالشركات التابعة 10. مديري وأعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم 47 لسنة 1973 بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها، وكذا أعضاء الإدارات القانونية بالشركات القابضة والتابعة لحين صدور لائحة النظام الخاص بهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

11. العاملين المؤقتين المعيّنين براتب ثابت أو مكافأة شاملة سواء شغلوا وظائف بالموازنة وطبق عليهم نظام العاملين المدنيين بالدولة، أو لم يشغلوا إحدى هذه الوظائف وطبق عليهم القرار الجمهوري رقم 861 لسنة 1974 في شأن أحوال وشروط تعيين العاملين بمكافأة شاملة، وفي الحالة الأخيرة تسري عليهم بالنسبة لتأديبهم الأحكام المنصوص عليها في القرار الجمهوري سالف الذكر.

12. العاملين بغرفة الصناعات التعدينية.

13. العاملين الذين تنص قوانين الجهة التي يعملون بها على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق

معهم²¹⁰.

²¹⁰ نص المادة (44) من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة من رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010م، مرجع سابق.

ثانياً - الاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية.

احتفظ المشرع المصري في قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية للجهات الإدارية بحقها في التحقيق مع العاملين بها، ولم يسمح للنيابة الإدارية بأن تتال من هذا الحق الأصيل أو تنقص منه، حتي لو قامت النيابة الإدارية بإخطار الجهة الإدارية بأن تباشر التحقيق، فقد كان للجهة الإدارية أن تمضي في مباشرة التحقيق وأن تصدر قرارها التأديبي ليكون هذا القرار بمثابة سابقة للفصل والتصرف بما يغل يد النيابة الإدارية، وقد أعطى المشرع المصري للنيابة الإدارية اختصاصاً وجوبياً في التحقيق مع شاغلي درجات الوظائف العليا، والتحقيق في المخالفات الناشئة عن مخالفة الحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة والإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق مالي من حقوق الدولة أو أحد الأشخاص العامة، فلا يجوز لغيرها مباشرة التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية سابقة الذكر وإلا اعتبرت باطلة لمخالفتها للنظام العام، وجعل للنيابة الإدارية الحق في غل يد الجهات الإدارية عن مباشرة أي واقعة تتولاها النيابة الإدارية بالتحقيق الوجوبي²¹¹.

أ. التحقيق التأديبي الوجوبي مع موظفي الدرجات العليا .

تنص المادة (45) من تعليمات النيابة الإدارية المصرية على أنه: تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق في المخالفات التأديبية التي يرتكبها شاغلو درجات الوظائف العليا من العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام وبالشركات القابضة " وكذلك تنص المادة (79 مكرراً) في صدر فقرتها الأولى على أن: تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا ... " ووفقاً للجدول المرفق بالقانون رقم 47 لسنة 1978 فإن درجات الوظائف العليا هي (وكيل أول الوزارة، ووكيل الوزارة، ومدير العموم، والعالية، والممتازة) والجزاء التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا وفقاً لنص المادة (80) من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 هي (التنبيه، اللوم، الإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة)²¹².

ويترتب على اختصاص النيابة الإدارية وحدها دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا أن الجهة الإدارية لا تملك التحقيق مع هؤلاء الموظفين تحت أي ظرف من الظروف وإلا وقع التحقيق وجميع إجراءاته بالبطلان، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أنه: قيام جهة الإدارة بالتحقيق في

²¹¹ طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص36

²¹² طنطاوي، ممدوح، المرجع السابق، ص48.

مسألة تدخل في الاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية يعيب قرار العقاب بعيب جسيم إلى حد الانعدام لغصب سلطة هيئة قضائية هي النيابة الإدارية بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا وفي المخالفات المالية²¹³.

وتنص المادة (79 مكررا) في فقرتها الأخيرة من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة أنه: على النيابة الإدارية أن تنتهي من التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا خلال ستة أشهر من تاريخ إحالة المخالفة إليها أو اتصال علمها بها "

وعليه عند مخالفة الميعاد المقرر في نص الفقرة السابقة من النيابة الإدارية لا يترتب البطلان على إجراءات التحقيق، بدليل أن المشرع لم ينص على ذلك صراحة كما فعل في نص المادة (79/ فقرة 2 و4) حيث نص صراحة على بطلان كل إجراء يخالف أحكام نص الفقرتين في المادة السابقة، وعليه يعتبر هذا الميعاد- ستة أشهر- تنظيمياً مقررًا لمصلحة جهة الإدارة فقط ولا يترتب على الإخلال به المساس بمصلحة العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم فضلا عن أن ذلك يختلف بحسب ظروف كل واقعة وملابساتها عن الوقائع الأخرى، إنما جاء النص على إنهاء التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا خلال ستة أشهر لضرورة حسم الأمور المتعلقة بهذا المستوى الوظيفي على وجه السرعة نظراً لحساسية وضع العاملين في هذه الوظائف ومركزهم الاجتماعي في الجهة التي يعملون بها وهي وإن كانت ضمانات لهم فإنها ليست ضمانات جوهرية يترتب عليها البطلان بغير نص يجيز للعاملين التمسك به أمام المحكمة التأديبية²¹⁴.

ب- التحقيق التأديبي الوجوبي في المخالفات المالية الجسيمة.

من الاختصاصات الوجوبية في التحقيق التي تقررت للنيابة الإدارية، ما نص عليه المشرع في المادة (79 مكررا) المضافة بالقانون رقم 115 لسنة 1983 على أنه: تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين (2 و4) من المادة 77 من هذا القانون. والبندين (2 و4) التي نصت عليها المادة 77 من القانون 47 لسنة 1978 هي:

²¹³ حكم للمحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1464 لسنة 32 قضائية، جلسة 1986/6/10، والطعن رقم 2215 لسنة 32 قضائية، جلسة 1986/4/1.

²¹⁴ انظر، النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 86.

مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة²¹⁵. (بند/ 2)

الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة . (بند/ 4)

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجر به من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، وعلى الجهة فور إخطارها إحالة أوراق التحقيق بحالته إلى النيابة الإدارية، ويقع باطلا كل إجراء أو تصرف يخالف أحكام الفقرتين السابقتين²¹⁶.

وأكد على الاختصاص الوجوبي الممنوح للنيابة الإدارية بشأن التحقيق في المخالفات المالية ما تنص عليه المادة (45) من تعليمات النيابة الإدارية المصرية على أنه: تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق فيما يقع من العاملين المدنيين بالدولة من مخالفات للأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وكذا ما يقع منهم من إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق مالي للدولة أو لأحد الأشخاص العامة أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، أو المساس بمصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة، ويراعى أن الإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى ضياع حق مالي للدولة يمكن أن يتوافر إذا أدى إهمال أو تقصير الموظف المختص إلى ضياع حق مالي كان قد نشأ بالفعل للدولة أو أحد الأشخاص العامة كأن يسقط هذا الحق بالتقادم ويضحى لا سبيل لاسترداده، كما يراعى أن الإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى المساس بمصلحة الدولة المالية أو أحد الأشخاص العامة يمكن أن يتوافر لمجرد تفويت فرصة على الدولة أو أحد الأشخاص العامة للاغتناء إيجاباً كما لو أرسدت لجنة البت في مزاد العطاء على

²¹⁵ الموازنة العامة في مصر يحكمها القانون رقم 53 لسنة 1973 والمعدل بالقانون رقم 11 لسنة 1979، وقد عرفتها المادة الأولى من القانون المشار إليه بقولها: الموازنة العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة. طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولائية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص38.

²¹⁶ انظر المادة 79 من القانون رقم 47 لسنة 1978 بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.

صاحب السعر الأقل، أو للاغتناء سلباً كما لو أرست لجنة البت في مناقصة العطاء على صاحب أعلى الأسعار²¹⁷.

ويتبين من النصين السابقين أن الجهة الإدارية وإن كانت تختص أصلاً بالتحقيق مع العاملين عن كافة المخالفات التأديبية بنوعها الإدارية والمالية إلا أنه يخرج من نطاق اختصاصها المخالفة المالية الواردة بالبندين 4,2 من المادة (77)، فتختص بالتحقيق في هذه المخالفات النيابة الإدارية كسلطة أصلية وكاختصاص وجوبي لها دون غيرها، يترتب البطلان عند مخالفة الفقرتين السابقتين لتعلقهما بالنظام العام²¹⁸.

وقضت المحكمة الإدارية العليا أن: إجراء التحقيق بمعرفة جهة الإدارة في مسألة من المسائل التي أوجب القانون إجراء التحقيق فيها بمعرفة النيابة الإدارية ينطوي على مخالفة نص المشرع في المادة 79 مكرر من القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983 - أثر ذلك - مخالفة قرار الجزاء للقانون وهي مخالفة جسيمة تتحدر به إلى العدم بعد أن غصبت جهة الإدارة سلطة هيئة قضائية هي النيابة الإدارية...²¹⁹.

الفرع الثاني: الاختصاص المحلي للنيابة الإدارية والفئات الخارجة عن اختصاصها في التحقيق.
أولاً- الاختصاص المحلي للنيابة الإدارية في التشريع المصري .

تنص المادة (53) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني للنيابة الإدارية المصرية على أنه: تباشر كل نيابة الاختصاصات المخولة قانوناً للنيابة الإدارية بالنسبة لسائر العاملين الخاضعين لاختصاصها المحلي.

وتنص المادة (49) من تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية على أن: يتحدد الاختصاص المحلي لكل نيابة بالجهة التي يتبعها المتهم وقت ارتكابه المخالفة التأديبية المنسوبة إليه، ويقصد بهذه الجهة وحدة العمل التابع لها المتهم بغض النظر عما إذا كان لرئيسها سلطة تأديبية من عدمه، أو أن هذه الوحدة تابعة إشرافاً وتأديباً لوحدة أكبر تقع في نطاق الاختصاص المحلي لنيابة أخرى، فالعبرة في تحديد الاختصاص المحلي هو أن يكون المتهم وقت

²¹⁷ نص المادة 45 من تعليمات النيابة الادارية، الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الادارية رقم 160 لسنة 2010م.

²¹⁸ ياقوت، محمد ماجد، شرح الاجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص250.

²¹⁹ حكم للمحكمة الادارية العليا، في الطعن رقم 5273 لسنة 42 قضائية، جلسة 2000/12/17.

ارتكابه للمخالفة التأديبية تابعاً لإحدى الجهات التي تباشر عملها في إحدى قطاعات النشاط داخل النطاق المكاني المحدد للنيابة دون النظر لأية عوامل أخرى.

وتنص المادة (50) من ذات التعليمات على أنه: إذا تكشف من فحص الشكوى أو البلاغ الوارد للنيابة أو أثناء التحقيق الذي تجريه أنه يتناول وقائع تدخل في اختصاص نيابة أخرى وكانت هذه الوقائع مرتبطة بالوقائع التي يجرى الفحص أو التحقيق فيها تعين عليها مباشرة الفحص أو التحقيق في سائر الوقائع والاستمرار فيه حتى تمام التصرف، وفي هذه الحالة ترسل النيابة صورة مذكرة التصرف إلى الجهة أو الجهات التي يتبعها المتهمون الخارجون عن اختصاصها وتتابع إصدارها لقرار التصرف، وعلى عضو النيابة إذا تبين له من فحص أوراق الشكوى أو البلاغ أو أثناء مباشرته التحقيق أن المخالفات يختص بالتحقيق فيها المكتب الفني أن يبادر بعرض الأوراق على مدير النيابة لإحالتها بحالتها إلى المكتب الفني لمباشرة اختصاصه، فإذا ارتأى عدم اختصاصه أعاد الأوراق إلى النيابة ويكون قراره ملزماً للنيابة²²⁰.

ومن الجدير ذكره أن النيابة الإدارية ليست سلطة أو جهة تأديبية تختص بإيقاع العقوبات التأديبية على الموظف أو العامل المخالف، فالنيابة الإدارية هيئة مستقلة محايدة تختص فقط بسلطة التحقيق والادعاء دون سلطة توقيع الجزاء، وبالتالي توفر أقصى ضمانات الحيادة والاستقلال مما يمنع الجمع بين سلطة التحقيق والادعاء وسلطة توقيع الجزاء في يد واحدة، ويتبين هذا من استظهار المواد من (7 إلى 17) من قانون النيابة الإدارية المصري رقم 1958/117 فجميعها تنص على سلطة النيابة الإدارية بالتحقيق التأديبي وكيفية مباشرته والتصرف فيه فقط دون النص على سلطتها في توقيع عقوبات تأديبية، وعليه لا تعتبر النيابة المذكورة طبقاً لهذا القانون من السلطات التأديبية، كما أنها لا تعتبر كذلك وفقاً لأي قانون آخر، ولم يخصها الشارع بأي نوع من الاختصاص التأديبي لتتولاه، وحتى الوقف عن العمل كإجراء احتياطي لا يدخل في اختصاصها وإنما تملك فقط اقتراح

²²⁰ راجع نص المادة 53 من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني للنيابة العامة، وكذلك نص المادة 49 والمادة 50 من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية، مرجع سابق.

ذلك على الجهة الإدارية التابع لها الموظف، وهذا الاقتراح لا يلزم الجهة الإدارية، إنما يصدر قرار الوقف الاحتياطي عن العمل من الجهة الإدارية المختصة²²¹.

ثانياً- الفئات الوظيفية التي تخرج عن ولاية النيابة الإدارية في التحقيق التأديبي.

أخرج المشرع المصري بعض الفئات من الوظائف الحكومية والعامّة من ولاية النيابة الإدارية فلا يحق للنيابة الإدارية إجراء التحقيق مع أي من هذه الفئات وإلا كان التحقيق باطلاً ومنعدماً لعدم اختصاصها به، وذلك حسب ما تنص عليه المادة (46) من تعليمات النيابة الإدارية على أنه: لا تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع كل الفئات الآتية:

1. العاملين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة ومن أمثلة ذلك أعضاء الهيئات القضائية والمحافظين ونوابهم ورجال الشرطة وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي ورؤساء الجامعات ونوابهم وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وأعضاء هيئة البحوث الزراعية.
2. العاملين بالمؤسسات الصحفية ووكالة أنباء الشرق الأوسط.
3. العاملين في الشركات المنشأة وفقاً لأحكام قانون الاستثمار التي تساهم فيها البنوك، أو شركات القطاع العام.
4. المكلفين بالخدمة العامة المخاطبين بأحكام القانون رقم 76 لسنة 1973 في شأن الخدمة العامة
5. العاملين المؤقتين المعيّنين بهيئات القطاع العام وشركاته يعقود عمل يحكمها قانون العمل إذا نص العقد على عدم خضوعهم للقواعد المطبقة بجهة عملهم.
6. أعضاء مجالس إدارة الشركات القابضة وأعضاء مجالس إدارة الشركات التابعة المعيّنين²²².

المطلب الثاني: اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الدعوى التأديبية والطعون في الأحكام التأديبية.

أفرد المشرع المصري للنيابة الإدارية اختصاصاً أصيلاً في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم والدوائر التأديبية القضائية وذلك بعد تحقيقها وثبوت إدانة المتهم تأديبياً بما نسب إليه من مخالفات، واختصاص مباشرة الطعون على الأحكام التأديبية أمام المحكمة العليا، وبذلك تنص المادة الرابعة

²²¹ أنظر، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص98، وعند، مهدي، نجوي محمد، بحث بعنوان خصائص هيئة النيابة الإدارية، منشور على الموقع الرسمي للنيابة الإدارية، ص7

<http://www.ap.gov.eg>

²²² نص المادة (46) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010، مرجع سابق.

من القانون رقم 12 لسنة 1989 القاضي بتعديل قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958 على أنه: تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية... " وبذلك أصبح للنيابة الإدارية ولاية عامة في مباشرة الدعوى التأديبية والطعن على الأحكام التأديبية.²²³

الفرع الاول: مباشرة الدعوى التأديبية في التشريع المصري.

بدايةً وقبل الشروع في اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الدعوى التأديبية في التشريع المصري نتطرق إلى تعريف الدعوى التأديبية ونبين الفرق بين تحريك الدعوى التأديبية وإقامتها ومباشرتها حتى لا تختلط الألفاظ مع مسمياتها وذلك على النحو الآتي :

أولاً- تعريف الدعوى التأديبية والفرق بين تحريك الدعوى وإقامتها ومباشرتها.

أ- تعريف الدعوى التأديبية.

تعرف الدعوى بشكل عام كما في فقه المرافعات بأنها: سلطة الالتجاء إلى القضاء للحصول على تقرير حق أو حمايته، فبذلك تعتبر الدعوى هي الوسيلة القانونية التي يلجأ بمقتضاها صاحب الحق إلى السلطة القضائية لحماية حقه²²⁴.

أما الدعوى التأديبية فتعرف بأنها: مطالبة النيابة الإدارية أو جهة التأديب أياً كانت صورتها للقضاء ممثلاً في مختلف المحاكم التأديبية بمحاكمة العامل "الموظف" عن الفعل أو الأفعال التي وقعت منه بقصد مجازاته تأديبياً، وذلك بالحكم عليه بإحدى العقوبات التي نص عليها القانون " في حين عرفها البعض الآخر بأنها مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى تحديد المسؤولية التأديبية ومؤاخذة من يخرج على أحكام وظيفته ومقتضياتها²²⁵.

ب- تحريك الدعوى التأديبية وإقامتها ومباشرتها.

هناك فروق جوهرية بين كل من تحريك الدعوى التأديبية وإقامتها، عن مباشرتها أو استعمالها فالاختلاف واضح بينهما.

²²³ طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص56.

²²⁴ أبو الوفاء، أحمد، المرافعات المدنية والتجارية، منشئة المعارف بالإسكندرية، لا يوجد سنة للنشر، ص96.

²²⁵ بحث بعنوان إجراءات تحقيق الدعوى التأديبية ودور المحكمة التأديبية في توجيهها، منشور على الموقع الإلكتروني

<http://haqq.ba7r.org/f30-montada>

فتحريك الدعوى يعني نقلها من حالة السكون إلى الحركة، ويتم ذلك باتخاذ أول خطوة من إجراءاتها وبإدخالها في حوزة السلطة المختصة فتحريك الدعوى التأديبية يبدأ على إثر إخطار وإبلاغ السلطة التأديبية الرئاسية بوقوع المخالفة التأديبية بوصفها سلطة إتهام لا سلطة عقاب، بغض النظر عن مصدر الإخطار وشكله، فتصدر السلطة التأديبية أمراً بالتحقيق في المخالفة التي علمت بها من لحظة صدور الأمر بالتحقيق من السلطة المختصة بإصداره، أما إذا كان الإخطار بوقوع المخالفة التأديبية تلقته النيابة الإدارية فإن تحريك الدعوى التأديبية يبدأ بصدور أول عمل من أعمال التحقيق عن النيابة الإدارية بوصفها سلطة إتهام وتحقيق.

أما إقامة الدعوى التأديبية تعني صلاحية عرض الأمر بحالته على القضاء التأديبي للحكم في الدعوى وصلاحية عرض الأمر على القضاء التأديبي يكون بعد تحريك الدعوى التأديبية وعلى إثر انتهاء الجهة الإدارية من تحقيقاتها وإحالتها إلى النيابة الإدارية لإقامة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة، أو بعد انتهاء النيابة الإدارية من تحقيقاتها التي أجرتها ابتداء²²⁶.

أما مباشرة الدعوى التأديبية فتعني استخدامها ويكون الاستخدام بتفعيلها ويقتصر التفعيل على متابعة الإجراءات أمام المحكمة التأديبية وتكون المتابعة من خلال جلسات المحاكمة وللنيابة الإدارية وحدها فقط متابعة الدعوى التأديبية بكافة درجات المحاكم التأديبية، وفي كل جلسة من جلسات المحاكمة إلى حين صدور حكم باتّ نهائي فيها وذلك حسب ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة (4) من قانون النيابة الإدارية بقولها " تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة إلى الموظفين المعينين على وظيفة دائمة²²⁷ .

ثانياً - اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الدعوى التأديبية في التشريع المصري.

تعتبر النيابة الإدارية في مصر هي صاحبة الاختصاص الأصلي والوحيد في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية وهذا ما أكدت عليه النصوص القانونية بحيث نص المشرع المصري صراحة على اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم الإدارية المختصة وذلك في نص المادة (4) من قانون النيابة الإدارية فينص على أنه: تتولى النيابة الإدارية مباشرة

²²⁶ راجع، ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 91 وما بعدها.

²²⁷ للمزيد راجع، حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، ص 59، وكذلك، ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية، ص 90، وعند، طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص 55.

الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية... " فباستقراء نص المادة السابقة يتبين أن النيابة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل والوحيد في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بصفتها الأمانة عليها، وبينت المادة (1و2) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني، وتعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية في جمهورية مصر العربية بأن: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تمارس سلطتها في الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام القانون، وهي الأمانة على الدعوى التأديبية تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، كما تتولى الطعن في أحكام هذه المحاكم ومباشرة كافة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا²²⁸.

وهذا الاختصاص يأتي نتيجة حتمية للنيابة الإدارية باعتبارها الأمانة على الوظيفة العامة تتولى حمايتها والحفاظ عليها من المخالفين والمقصرين تأديبياً، وتنص المادة (34) من قانون مجلس الدولة رقم 1972/47 على ذلك بقولها " تقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بقلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة ... " وتنص المادة (23) من قانون النيابة الإدارية على أنه: ترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بسكرتارية المحكمة المختصة²²⁹.

ويتبين من النصين السابقين أن إجراء إقامة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي بوصفه سلطة عقاب تملكه النيابة الإدارية وحدها، ويتم إجراء رفع الدعوى التأديبية بإيداع التحقيقات وقرار الإحالة بسكرتارية المحكمة التأديبية المختصة، وقد تقوم النيابة الإدارية بإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية من تلقاء نفسها أو بناء على طلب جهة الإدارة على حسب الأحوال، فللنيابة الإدارية أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية من تلقاء نفسها إذا رأت في ضوء ما أجرته من تحقيقات أن الواقعة محل التحقيق من الجسامة، لدرجة تستأهل معها توقيع جزاء يفوق ما تملكه جهة الإدارة من سلطات تأديبية، وللنيابة إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية المختصة بحسب الدرجة الوظيفية التي يشغلها وعلى النيابة الإدارية إخطار الجهة الإدارية بقرار الإحالة²³⁰، وإخطار النيابة الإدارية جهة الإدارة

²²⁸ راجع نص المادة (4) من قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية رقم 1958/117م، وكذلك نص المادة (1و2) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني وتعليمات رئيس هيئة النيابة الادارية، مرجع سابق.

²²⁹ راجع نص المادة 34 من قانون مجلس الدولة 47 لسنة 1972 وكذلك نص المادة 23 من القانون رقم 1958/117 بشأن النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية.

²³⁰ راجع نص المادة 14 من قانون النيابة الادارية والمحاكم التأديبية رقم 1958 /117.

التي يتبعها العامل بأمر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية؛ ليس القصد منه الحصول على موافقة جهة الإدارة على قرار الإحالة؛ بحيث يعتبر الأخير حقاً أصيلاً للنيابة الإدارية تستعمله في إطار وظيفتها كسلطة إتهام وتحقيق بلا معقب من جهة الإدارة على تقديرها في هذا الشأن؛ وإنما الهدف من ذلك الإخطار هو ترتيب جهة الإدارة لآثار الناجمة عن الإحالة للمحاكمة التأديبية بالنسبة للعامل المحال إليها من حيث كف يدها عن مجازاته عن الواقعة المحال لأجلها لتلك المحاكمة إضافة إلى امتناعها عن قبول استقالته وحظر ترقيته ولو استوفى شروط استحقاقها²³¹.

ورغم أن الإحالة إلى المحاكمة التأديبية حق أصيل للنيابة الإدارية نص عليه المشرع المصري في قانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية في المادة رقم (12) في الفقرة الثانية بقوله: فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك " إلا أن هذا الحق غير مطلق في جميع التحقيقات التي تجريها النيابة المذكورة، فيجب عليها ألا تحيل الأوراق إلى المحاكمة التأديبية إذا كانت المخالفة التأديبية غير جسيمة وتتدخل في اختصاص الجهة الإدارية في توقيع العقوبة التأديبية، وهذا ما أكدت عليه الفقرة الأولى من نص المادة (12) من قانون النيابة الإدارية بقولها " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها²³².

وللجهة الإدارية (الرئاسية) أن تطلب من النيابة الإدارية إحالة العامل المخالف إلى المحكمة التأديبية المختصة لتوقيع الجزاء المناسب عليه، وصاحب الاختصاص من الجهة الإدارية في طلب الإحالة إلى المحكمة التأديبية هو الرئيس الإداري المختص والمخول بالتأديب، وذلك لأن طلب إقامة الدعوى التأديبية متفرع من الاختصاص بتوقيع العقوبة، فمن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف يملك طلب إحالته إلى النيابة الإدارية وطلب إقامة الدعوى التأديبية ضده كما أوضحنا سابقاً، وقضت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن " من يملك توقيع العقوبة التأديبية على الموظف يملك بداهة طلب إقامة الدعوى التأديبية ضده، ذلك لأن إقامة الدعوى التأديبية لا يعد في حد ذاته جزاء، حيث لا يعدو أن يكون احتكاماً للمحكمة التأديبية في أمر تأديب العامل²³³.

²³¹ راجع، خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص178.

²³² راجع، مؤلف الدكتور خليفة، عبد العزيز، المرجع السابق، ص180.

²³³ راجع، راي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، فتوي رقم 839، جلسة 1966/12/28م.

وتقوم النيابة الإدارية بإحالة العامل إلى المحكمة التأديبية المختصة في حالتين الأولى: تنفيذاً لطلب الجهة الإدارية التي يعمل بها، ويستوي في ذلك أن يكون طلب جهة الإدارة استناداً إلى تحقيق أجرته بنفسها مع العامل وثبت لديها منه أن العقوبة التأديبية من الجسامة بمكان بحيث لا تدخل في نطاق اختصاصها التأديبي كالفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش، والثانية: عند طلبها بإحالة العامل إلى المحكمة التأديبية بناءً على ما اقترحت النيابة الإدارية وبناءً على ما أسفرت عنه تحقيقاتها، وعلى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة لينال العامل الجزاء المناسب²³⁴.

وعليه يتضح لنا أن النيابة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية تتولى رفعها ومباشرتها بصفتها الأمانة عليها، ويتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية وذلك طبقاً لنص المادة 22 من قانون النيابة الإدارية رقم 1958/117 بقولها: يتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية " ومن المقرر أن يتولى الادعاء أمام المحكمة التأديبية يعتبر جزءاً أصيلاً من الأجزاء المكونة للمحكمة بحيث يترتب البطلان في انعقاد المحكمة إذا تغيب من يتولى الادعاء أمامها، فالنيابة الإدارية تدخل في تشكيل المحكمة التأديبية بحيث لا يكون هذا التشكيل صحيحاً إلا إذا حضر من يمثلها بجلسات المحكمة التأديبية والبطلان هنا من النظام العام، فلا يكفي حضور ممثل النيابة الإدارية الجلسات فحسب؛ بل يجب أن يحضر كافة إجراءات الدعوى ولو كانت خارج قاعة الجلسة كما هو الحال بالنسبة لانتقال المحكمة لإجراء معاينة في الدعوى²³⁵.

الفرع الثاني: مباشرة الطعون في الأحكام التأديبية في التشريع المصري.

أولاً- الجهات التي لها حق مباشرة الطعن على الأحكام التأديبية في التشريع المصري.

يعتبر الطعن في الأحكام القضائية من أهم الضمانات الممنوحة للمتهم تأديبياً بعد المحاكمة، وذلك لتلافي أوجه التعسف المختلفة من جانب السلطة التأديبية، ففرض الرقابة القضائية سواء تمثل

²³⁴ خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص179، وانظر، طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، ص57.

²³⁵ راجع البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق ص244، وانظر الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مرجع سابق ص 529، وانظر ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص97، وكذلك انظر الدغم، جلال، النيابة الإدارية وسيلة لإصلاح أداة الحكم، مرجع سابق، ص12.

بالإلغاء أو بالتعويض على القرارات والأحكام التأديبية يعزز ثقة الموظف في الدولة، وقد توسع المشرع المصري في اختصاصات النيابة الإدارية بالقانون رقم 12/1989، حيث منح رئيس هيئة النيابة الإدارية بمقتضى نص المادة (4) من القانون السابق ذكره حق الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، ولرئيس هيئة النيابة الإدارية تفويض أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل مباشرة هذه الطعون، وعليه قبل صدور القانون رقم 12 لسنة 1989 القاضي بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وتعديل المادة (4) منه لم يكن للنيابة الإدارية تمثيل أمام المحكمة الإدارية العليا، بل كانت تمارس سلطة الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا عن طريق إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة حالياً) إلى أن صدر القانون المذكور حيث نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة منه بعد تعديلها على أنه: ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية، ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة الإدارية بدرجة رئيس نيابة على الأقل²³⁶.

وكذلك تنص المادة (243) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية المصري على أنه: لرئيس هيئة النيابة وحده دون باقي أعضاء النيابة حق الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا ويجب التوقيع على تقرير الطعن من أحد الأعضاء بدرجة رئيس نيابة على الأقل، فالنيابة الإدارية بذلك تمارس اختصاصاً أصيلاً من اختصاصاتها حين تقيم الدعوى التأديبية أو تقوم بالطعن في الحكم الصادر فيها، دون أن تعد نائبة عن الجهة الإدارية في ممارسة هذا الاختصاص الأمر الذي لا يجوز معه لتلك الجهة مطالبة النيابة الإدارية بالكف عن السير في الدعوى التأديبية حتى ولو كانت إحالة العامل إلى تلك المحاكمة بناءً على طلبها²³⁷.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: بمقتضى تعديل نص المادة (4) من القرار بقانون رقم 117/1958 بموجب القانون رقم 12/1989 أصبحت ولاية النيابة الإدارية شاملة إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، وكذلك إقامة الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية في تلك الدعوى التأديبية، وبناء على ما تقدم لا يجوز إقامة الطعن على أحكام المحاكم

²³⁶ الادغم، جلال، النيابة الإدارية وسيلة لإصلاح أداة الحكم، المرجع سابق ص15

²³⁷ خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص228.

التأديبية الصادرة في الدعوى التأديبية من جانب الجهة الإدارية التي يتبعها العامل، وعدم جواز تدخلها في الطعن الذي تقيمه النيابة الإدارية أو يقام ضدها في شأن تلك الأحكام وإلا كانت هذه الطعون مقامة من غير ذي صفة بما يوجب عدم قبولها²³⁸.

ويتولى الطعن في الأحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية القضائية كل من:

1. رئيس هيئة النيابة الإدارية،
2. ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات،
3. والوزير المختص،
4. والصادر ضده الحكم.

وذلك ما أكدت عليه نص المادة (244) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية المصري على أنه: أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولذوي الشأن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، ويعتبر من ذوى الشأن في الطعن رئيس هيئة النيابة الإدارية، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، والوزير المختص والصادر ضده الحكم، ويكون الطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك.

وتنص المادة (32) من قانون النيابة الإدارية على أنه: أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة 15 من القانون رقم 165 لسنة 1955 بشأن تنظيم مجلس الدولة، ويعتبر من ذوى الشأن في حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبة ومدير النيابة الإدارية والموظف الصادر ضده الحكم، وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول²³⁹.

ثانياً- اختصاص النيابة الإدارية في مباشرة الطعون في الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع المصري .

لرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية، ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة الإدارية بدرجة رئيس نيابة على الأقل²⁴⁰.

²³⁸ حكم للمحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 1056 لسنة 34 قضائية، جلسة 1989/12/2م، وكذلك الطعن رقم 211 لسنة 42 قضائية، جلسة 2000/1/30م.

²³⁹ راجع نص المادة (244) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010، وكذلك نص المادة (32) من القانون رقم 1958/117 بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

²⁴⁰ الأدغم، جلال، النيابة الإدارية وسيلة لإصلاح أداة الحكم، مرجع سابق، ص15.

فبذلك تعتبر الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أحكاماً قضائية لا قرارات إدارية يجوز الطعن بها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية العليا، وقد جرى قضاء مجلس الدولة المصري منذ أول الأمر على أن القرارات التأديبية سواء صدرت من مجالس تأديبية أو من الرؤساء الإداريين هي قرارات إدارية بمعنى الكلمة وبالتالي أخضعها لرقابة الإلغاء والتعويض وفقاً للسلطات المقررة بالنسبة إلى القرارات الإدارية الأخرى، ولكن بصور القانون رقم 1958/117 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تغيير الوضع في هذا الخصوص عما كان مقرراً في الماضي فأصبح الاختصاص بالتأديب موزعاً بين الجهة الرئاسية وبين المحاكم التأديبية، أما المحاكم التأديبية فإنها تصدر أحكاماً قضائية يكون الطعن بها بالنقض أمام المحكمة الإدارية العليا²⁴¹.

وإذا لم يلق الحكم الصادر من المحكمة التأديبية بالبراءة قبولاً لدى النيابة الإدارية أو قد ترى النيابة الإدارية عدم تناسب العقوبة المقضي بها مع الذنب التأديبي المقترف، أو مخالفتها للقانون واستحالة تنفيذها كأن يقضي بعقوبة الوقف عن العمل مثلاً على أحد العاملين ممن انتهت خدمتهم لبلوغه السن القانونية، ومن ثم فإن العقوبة الوحيدة المتعين توقيعها عليه هي الغرامة، وفقاً للحدود المنصوص عليها في قانوني العاملين بالدولة أو القطاع العام، في هذه الحالة يتم الطعن في الحكم بمعرفة النيابة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا في الموعد المقرر قانوناً²⁴².

وعليه فالأصل أن النيابة الإدارية تطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية إذا رأت أن المتهم في ضوء المخالفة المرتكبة وظروف ارتكابها يستأهل توقيع عقوبة في حين أن المحكمة التأديبية في حكمها برأته منه، إلا أنه استثناء من هذا أجازت المحكمة الإدارية العليا للنيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية لصالح المتهم طلباً للبراءة له إذا رأت صحة موقف العامل وتأكدت من براءته من خلال التحقيقات التي أجرتها، أو بظهور وقائع جديدة تؤدي إلى براءة العامل²⁴³، وهذا ما أكدت عليه نص المادة (245) من ذات التعليمات على أنه: يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية في الأحوال الآتية :

1- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله .

2- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

²⁴¹ الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مرجع سابق، ص 235 وما بعدها.

²⁴² الأدغم، جلال، النيابة الإدارية وسيلة لإصلاح أداة الحكم، مرجع سابق، ص 14.

²⁴³ خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 229 وما بعدها.

3- إذا صدر الحكم على خلاف سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دُفع بهذا الدفع أو لم يُدفع به.

ويجوز للنيابة الإدارية باعتبارها ممثلة للصالح العام المتمثل في تحقيق موجبات القانون أن تطعن في الأحكام في الحالات المشار إليها، ولو لم يكن لها أو للمجتمع مصلحة في الطعن بل كانت المصلحة هي للمحكوم عليه، ويراعى أنه يجوز الطعن في الحكم الصادر بمعاينة المتهم متى كانت العقوبة الموقعة عليه مفرطة في اللين بما لا يتناسب البتة مع درجة خطورة المخالفة التأديبية التي ارتكبتها، إذ يجب أن يكون الجزاء التأديبي عادلاً خالياً من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة²⁴⁴.

وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بقولها: يجوز للنيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية لصالح المتهم فالنيابة الإدارية تمثل المصلحة العامة لا مصلحتها الخاصة ومن المصلحة العامة ألا يدان برئ بذنب لم يقترفه، ومن ثم يستفيد المتهم من طعن النيابة الإدارية فدورها في الدعوى التأديبية يتطابق مع دور النيابة العامة في الدعوى الجنائية²⁴⁵.

وتختص إدارة الدعوى باتخاذ إجراءات الطعن في أحكام المحاكم التأديبية الذي يقرر رئيس الهيئة الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، كما تختص بمباشرة كافة الطعون في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، ويباشر إجراءات الطعن أحد الوكلاء أو أعضاء الإدارة يعينه مديرها أو من يندبه رئيس الهيئة من سائر الأعضاء ممن لا تقل درجتهم عن رئيس نيابة²⁴⁶.

أما عن الإجراءات المتبعة عند تقديم الطعن على الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا هي: تكون الإجراءات المتبعة في تقديم الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا صحيحة إذا اتبعت حسب ما تنص عليه المادة (44) من قانون مجلس الدولة بقولها: ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه، ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها، ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على

²⁴⁴ راجع نص المادة (245) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010م، مرجع سابق.

²⁴⁵ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 254 لسنة 46 قضائية، جلسة 2001/2/1م، الحكم منشور على الموقع الإلكتروني <http://ebd3at.mam9.com/t50-topic>، منقول عن بحث بعنوان المبادئ العامة لقضاء المحاكم العليا بشأن قضاء النيابة الإدارية.

²⁴⁶ راجع نص المادة 252 من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010م، مرجع سابق.

البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه، وبيان بالأسباب التي بني عليها الطعن، وطلبات الطاعن، فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه، ويجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيئات تقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن، ولا يسرى هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضي الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية²⁴⁷.

وتنص المادة (256) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010 بقولها: يقدم الطعن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا، ويجب أن يشتمل التقرير - علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم - على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بُني عليها الطعن وطلبات النيابة"، وبناءً على ما تقدم يكون ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية هو ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم ويتم احتساب هذا الميعاد من اليوم التالي لصدور الحكم، ولا يسري ميعاد الطعن إلا للأحكام الصادرة بإجراءات صحيحة قانوناً لاسيما إعلان المحكوم عليه بأمر محاكمته إعلاناً صحيحاً، ومن ثم يظل ميعاد الطعن في الحكم التأديبي مفتوحاً بالنسبة لمن صدر في حقه الحكم التأديبي وفي غيابه لعدم إعلانه بإحالته للمحكمة وإطلاعه على الحكم التأديبي القضائي، وبالتالي لم يتسن له الدفاع عن نفسه في جلسات المحاكمة ولم يستمع لجلسة النطق بالحكم لكي يدفع عن نفسه بالطعن على الحكم التأديبي، فيظل باب الطعن مفتوحاً أمام ذلك المتهم إلى أن يثبت علمه اليقيني بصدور الحكم ضده ومضي ستين يوماً على ثبوت ذلك العلم، إلا أن هذا الحق ليس على إطلاقه، وإنما يسقط حق العامل في علمه بالحكم للطعن عليه بمضي مدة سقوط الحق بالتقادم الطويل وهي خمسة عشر عاماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك لتدعيم استقرار الأوضاع والمراكز القانونية ولا تبقى معلقة إلى الأبد²⁴⁸.

ونظمت المادة (257) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية المصري القواعد والأصول الواجب اتباعها عند مباشرة إجراءات الطعن على الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا فنصت على

²⁴⁷ راجع نص المادة (44) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

²⁴⁸ خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 231.

أنه: يتعين على عضو النيابة الذي يباشر إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا الالتزام التام بجميع الأحكام الواردة بالمواد (212 و 226 و 228 و 230) من هذه التعليمات" والمواد المشار إليها في المادة السابقة تنص بمجملها على الالتزام ببعض الآداب المتبعة لدى أعضاء النيابة الإدارية عند مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، والتي من ضمنها، على أعضاء النيابة الإدارية العناية بحسن المظهر والالتزام بمواعيد الجلسات عند مباشرة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وأن يدرس القضية محل الطعن دراسة وافية شاملة قبل الجلسة ليكون على استعداد تام لأداء واجبه وإذا أُبدي دفعٌ وطُلبت إيضاحات أثناء نظر القضية؛ ولم يكن عضو النيابة على دراية واستعداد وجب عليه أن يطلب من المحكمة تأجيل القضية لموعد آخر للاستعداد لذلك، وعلى أعضاء النيابة الإدارية أن يعملوا على التصدي لطلب تأجيل القضية إذا طلبها محامو المتهم نظراً لما قد يترتب على ذلك من إطالة أمد المحاكمة بغير موجب²⁴⁹.

وأخيراً من الملاحظ على اختصاصات النيابة الإدارية في جمهورية مصر العربية أنها مبعثرة في قوانين متعددة منها على سبيل المثال (القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة والمعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983، والقانون رقم 48 لسنة 1978 في شأن نظام العاملين بالقطاع العام، والقانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية وتعديلاته والقانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة، والقانون رقم 19 لسنة 1959 بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة، وغيرها من القوانين التي نصت على اختصاص النيابة الإدارية بمساءلة وتأديب موظفيها من المخالفين تأديبياً)²⁵⁰.

بعد أن رأينا النظام التأديبي المتبع في التشريع المصري، يتضح لنا أن المشرع قد تبني النظام الرئاسي والنظام القضائي في التأديب، بحيث منح للسلطة الرئاسية صلاحية إنزال بعض العقوبات التأديبية على الموظفين المخالفين تأديبياً وذلك بعد التحقيق معهم عن المخالفات التأديبية التي اقترفوها، وأعطى للنيابة الإدارية سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة الإحالة للمحاكم التأديبية المختصة،

²⁴⁹ راجع نص المادة (230,228,226,212) من تعليمات رئيس هيئة النيابة الإدارية لسنة 2010 مرجع سابق، وللمزيد في مباشرة النيابة الإدارية الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا راجع، حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، ص 60 وما بعدها.

²⁵⁰ للمزيد راجع، النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 93.

ومباشرة الدعاوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية، وسلطة الطعن على الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، ومنح المحاكم التأديبية سلطة الحكم وتوقيع العقاب التأديبي على المخالفين تأديبياً، وعليه فقد فصل المشرع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة الحكم وتوقيع الجزاء التأديبي على المخالفين إدارياً في النظام القضائي في التأديب، وبذلك أرسى مبدأً وحق من المبادئ والحقوق المقررة للمخالفين تأديبياً ألا وهو مبدأ الحيادة عند إجراء التحقيق وإصدار الحكم، وكذلك أعطى المشرع المصري للنيابة الإدارية اختصاص التحقيق الوجوبي مع موظفي الدرجات العليا، والتحقيق الوجوبي في المخالفات المالية الجسيمة، ولها كذلك سلطة التحقيق مع باقي الموظفين العموميين في الدولة والعاملين في القطاع العام وغيرهم من الموظفين الذين ينص قانون تنظيمهم على اختصاص النيابة الإدارية في الاتهام والتحقيق معهم عند ارتكابهم مخالفات إدارية، فبذلك لم يشتم المشرع المصري سلطة الاتهام والتحقيق الإداري بين أكثر من جهة في الدولة إنما وحدها في يد هيئة قضائية مستقلة واحدة وهي النيابة الإدارية، كفل هذا الأمر الكثير من الضمانات والحقوق الوظيفية التي تساعد وتحافظ على الوظيفة العامة من العابثين والمهملين والمقصرين، وتحقق الصالح العام للدولة.

وبناءً على ما تقدم يرى الباحث أن النظام التأديبي القضائي المتبع في جمهورية مصر العربية يعتبر من أفضل الأنظمة التأديبية في العصر الحديث، فنتمنى على المشرع الفلسطيني أن يحذو حذو المشرع المصري ويعمل على إقرار قانون كقانون النيابة الإدارية بحيث يتم الفصل من خلاله بين سلطة الاتهام والتحقيق التي تتولاها النيابة الإدارية وسلطة الحكم والعقاب التي تتولاها المحاكم التأديبية، ويعمل على توحيد جميع جهات التحقيق الإداري في الدولة بيد هيئة مستقلة محايدة هي النيابة الإدارية، للقضاء على العيوب والقصور الذي يعتري النظام التأديبي الرئاسي في فلسطين.

الفصل الثالث

مدى ضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين

إن الحفاظ على المرافق العامة من العابثين والمقصرين والتنفيذ الأمثل لنشاط الإدارة العامة يستلزم بالضرورة وجود نظاماً تأديبياً يحدد الجهات التي لها سلطة التحقيق والتأديب مع المخالفين تأديبياً، ويكون عادة عقاب الموظفين على مخالفاتهم الإدارية بموجب نظام تأديبي متكامل يحدد الجهات التي يحق لها مساءلتهم تأديبياً والجهات التي توقع عليهم العقوبات التأديبية إذا ما ثبت إدانتهم، كما يبين النظام التأديبي الإجراءات القانونية التي تتبع في محاسبة الموظف المخالف والتحقيق معه، والضمانات التي يجب توافرها تحقيقاً للعدالة²⁵¹.

ففي فلسطين تبنى المشرع النظام الرئاسي في التأديب بحيث جعل سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقوبة التأديبية في يد سلطة واحدة هي السلطة الرئاسية، هذا بدوره يحرم الموظفين من أهم الضمانات التأديبية التي من شأنها أن تساعد في تبرأتهم مما ينسب إليهم، وعليه سيتناول الباحث النظام التأديبي والسلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني، والدوافع التي دفعت الباحث للقول بضرورة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين، وتحديد ما إذا كان النظام التأديبي الفلسطيني كافياً للعمل به بحيث يوفر كافة الضمانات التأديبية للموظف العام المخالف عند تأديبه وتحديد مدى ملاءمته للواقع الفلسطيني، أم أنه يحتاج إلى تعديل في بعض النصوص وتفسير في بعضها الآخر ليصبح أكثر ملاءمة للواقع، أم يجب استبداله بنظام تأديبي جديد يحتوي على الكثير من الحقوق والضمانات التأديبية الوظيفية؟ وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: سلطات التحقيق والتأديب مع الموظف العام في التشريع الفلسطيني.

المطلب الأول: الجهات الرئاسية الإدارية ذات السلطة التأديبية.

المطلب الثاني: ديوان الموظفين العام ودوره في مساءلة وتأديب الموظفين العموميين، والضمانات التأديبية الممنوحة للموظفين أثناء مرحلة التحقيق.

المبحث الثاني: دوافع إنشاء نيابة إدارية في فلسطين.

المطلب الأول: توحيد جهات التحقيق المختلفة في هيئة واحدة هي النيابة الإدارية.

المطلب الثاني: ضمان مبدأ الحيادة عند تولى التحقيق التأديبي.

²⁵¹ أنظر، أبو عمارة، محمد، القانون الإداري، الجزء الثاني، نشاط الإدارة العامة في فلسطين، 2004م، ص264

المبحث الأول

سلطات التحقيق والتأديب مع الموظف العام في التشريع الفلسطيني.

عمل المشرع الفلسطيني على تثبيت وتوزيع سلطة مساءلة وتأديب الموظفين العموميين بين أكثر من جهة إدارية، فمنح السلطة الرئاسية الإدارية العليا بكافة أشكالها صلاحية التحقيق مع طائفة من الموظفين العموميين الخاضعين لرئاستهم، وأعطى لرئيس ديوان الموظفين العام سلطة انزال العقوبات التأديبية الجسيمة بحق الموظفين المخالفين تأديبياً وذلك بعد أخذ رأي ومشورة اللجان التأديبية المكلفة من قبله، وأعطى مجلس الوزراء سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا، وأخيراً منح المشرع ديوان الرقابة الإدارية والمالية صلاحية مراقبة الموظفين العموميين في الأمور المالية والإدارية، وإحالة المخالفين منهم سواء أكانت مخالفاتهم إدارية أم مالية إلى الجهات المختصة بتأديبهم²⁵²، سيتناول الباحث السلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني وذلك طبقاً للقوانين الفلسطينية المنظمة للوظيفة العامة سارية المفعول وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الجهات الرئاسية الإدارية ذات السلطة التأديبية .

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة ومجلس الوزراء في التحقيق والتأديب .

الفرع الثاني: سلطة رئيس الوزراء والوزراء والرئيس الإداري في التحقيق والتأديب .

المطلب الثاني: دور ديوان الموظفين العام في التحقيق والتأديب مع الموظفين العموميين، والضمانات التأديبية الممنوحة لهم أثناء مرحلة التحقيق .

الفرع الأول: نشأة وتشكيل ديوان الموظفين العام، ودوره في التحقيق مع الموظفين المخالفين تأديبياً.

الفرع الثاني: الضمانات التأديبية الممنوحة للموظفين العموميين أثناء مرحلة التحقيق .

²⁵² منح المشرع ديوان الرقابة الإدارية والمالية صلاحية الكشف عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات ووظائفهم أو بسببها، وإحالة المخالفين منهم سواء أكانت مخالفاتهم إدارية أم مالية إلى الجهات المختصة بتأديبهم ، وللديوان الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها، وللديوان أن يطلب من جهة الاختصاص وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده عنها مؤقتاً إذا تبين أن وجوده على رأس عمله يضر بإجراءات التحقيق ولرئيس الديوان تأليف لجان مؤقتة للرقابة أو التفتيش أو التحقيق أو لجان للدراسة والاستقصاء، وتفويضها بمهام أو قضايا محددة تدخل ضمن مهام الديوان وصلحياته وتقديم نتائج أعمالها إليه. أنظر نص المادة (23,25,30) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004. وعليه يتبين أن الديوان المذكور أعلاه يختص بإجراء الرقابة على الموظفين العموميين عن المخالفات الإدارية والمالية فقط وليس له أي دور تأديبي على الموظفين العموميين ، وله طلب إجراء التحقيق أو الاطلاع عليه إن أُجري في ما يختص به.

المطلب الأول: الجهات الرئاسية الإدارية ذات السلطة التأديبية .

تتعدد الجهات التأديبية الرئاسية في القانون الفلسطيني، حيث منح المشرع في نصوصه القانونية صلاحية مساءلة وتأديب الموظف العام لكل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء، والوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية، وذلك بالنص عليها إما صراحة أو ضمناً في القانون الأساسي الفلسطيني أو قانون الخدمة المدنية أو في غيرها من القوانين.

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة ومجلس الوزراء في التحقيق والتأديب .

أولاً- رئيس الدولة وسلطته في التحقيق والتأديب.

تناولت المادة (38) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2005م اختصاصات رئيس الدولة التنفيذية حيث تنص على أنه: يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون²⁵³، وعليه فقد حصر المشرع الفلسطيني مهام رئيس السلطة الوطنية في القانون الأساسي وذلك بقوله في هذا القانون، فكان من الأخرى إطلاق تلك الصلاحيات باستبدالها - ب أو في أي قانون آخر- لأنه سيتضح لاحقاً أن لرئيس السلطة عدة صلاحيات أخرى لم يتم ذكرها في القانون الأساسي، أما المادة (39) من ذات القانون تنص على أنه: رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية" وتتص المادة (40) على أنه: يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية " وبناء على ما سبق يتضح أن رئيس الدولة يمتلك السلطة العليا بالتعيين على هؤلاء الفئات من الموظفين، فمن يملك السلطة العليا يملك السلطة الدنيا، فمن يمتلك التعيين يمتلك باقي السلطات والاختصاصات والتي من ضمنها سلطة التأديب وهذه قاعدة أصولية سديدة، حيث من المسلمات أن من يملك الأكثر يملك الأقل، والعكس ليس بصحيح²⁵⁴.

وكذلك تنص المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في فقرتها الأولى على أنه:1. لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم

²⁵³ القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م والذي نشر بتاريخ 18/3/2003 م، الموافق 15/محرم/1424 هـ.
²⁵⁴ أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص8، وعند، أبو عمارة، محمد، بحث بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية 1996، وقانون الخدمة المدنية 1998، مرجع سابق، ص366.

أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون" وعند تفسير هذه الفقرة نجد أن الجرائم التي قد تقع أثناء تأدية الوظيفة العامة إما أن تكون جرائم جنائية يترتب عليها العقاب الجنائي حسب القانون، أو جرائم تمس مصلحة العمل والدولة والصالح العام، يترتب عليها العقاب التأديبي لا الجنائي، والمادة السابقة قد جاءت على إطلاقها فلم تحدد ماهية الجرائم التي يرتكبها رئيس الوزراء أثناء تأديته مهام وظيفته هل هي جرائم جنائية أم جرائم تأديبية، والغالب في رأي الباحث أن وصف الجرائم ينطبق على كافة أنواعها الجنائية منها والتأديبية، إلا أن المشرع لم يحدد

صراحة من هي الجهة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية على رئيس الوزراء!!؟

ولكن نص القانون الأساسي الفلسطيني على مسؤولية الوزراء والوزراء الفردية والتضامنية أمام المجلس التشريعي الفلسطيني، بالفقرة الثالثة من المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل تنص على أنه: رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.

ومن الصلاحيات الممنوحة لأعضاء المجلس التشريعي مناقشة واستجواب الحكومة أو أحد الوزراء فيها، وذلك ما أكد عليه نص المادة 56 في الفقرة الثالثة بقولها: توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم...

وعليه من المسلم به أن المجلس التشريعي يحيل أوراق التحقيق والاستجواب الذي تم لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء إلى النيابة العامة لتباشر اختصاصاتها في الاتهام والتحقيق إذا ما أسفر استجواب المجلس التشريعي عن مخالفة جنائية، وهذا ما أكدت عليه نص المادة (76) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بقولها: 1. يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة.

2. يتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية، 3. تسري الأحكام السابقة على نواب الوزراء ووكلاء الوزارات ومن في حكمهم²⁵⁵.

أما إذا ارتكب رئيس الوزراء مخالفة تأديبية، فلم يحدد المشرع الفلسطيني في مختلف قوانينه الجهة التي لها سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء التأديبي عن الجرائم الإدارية التي تضر

²⁵⁵ راجع نص المادة 76 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م.

بالصالح العام المرتكبة من رئيس الوزراء، ويرى الباحث أن رئيس الدولة هو صاحب الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية على رئيس الوزراء عند ارتكابه مخالفة إدارية تضر بالصالح العام وبالمرافق العامة، ويفهم ذلك من نص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية بحيث تنص على أنه: تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف²⁵⁶.

وينطبق على هذه الحالة كذلك القاعدة التي تقضي بأن من يملك الأعلى يملك الأدنى ومن يملك سلطة التعيين يملك سلطة التأديب وغيرها من السلطات.

هذا من حيث اختصاصات الرئيس وسلطته التأديبية في القانون الأساسي أما في القوانين الأخرى فقد أشارت المادة (15) من قانون الخدمة المدنية أن لرئيس السلطة وحده وبمصادقة المجلس التشريعي تعيين رئيس دائرة الرقابة الإدارية والمالية²⁵⁷.

وعليه فإن تعيين رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية من قبل رئيس الدولة، يعطيه الحق في مساءلته تأديبياً عن المخالفات التأديبية التي قد يرتكبها أثناء مباشرة أعماله واختصاصاته والتي من شأنها أن تمس بالصالح العام، وهذا يفهم من القول الذي أسلفناه سابقاً أن من يملك الأعلى يملك الأدنى ومن يملك سلطة التعيين يملك سلطة التأديب وغيرها من السلطات.

ثانياً - مجلس الوزراء وسلطته في التحقيق والتأديب.

عرفت المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني مجلس الوزراء بقولها: مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء" وكذلك يعرف مجلس الوزراء بأنه: شخص معنوي يتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة²⁵⁸.

وقد حددت المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني الصلاحيات الإدارية التي تتناط بمجلس الوزراء، بحيث وردت هذه الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر ويفهم هذا من (الفقرة 11) من

²⁵⁶ انظر، نص المادة 69 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005 المعدل للقانون رقم 4 لسنة 1998م.

²⁵⁷ تنص المادة 15 من قانون الخدمة المدنية المعدل على أنه: يعين رئيس دائرة الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبمصادقة المجلس التشريعي.

²⁵⁸ الطهراوي، هاني، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية عمان، 2001م، ص 28

نص المادة (69) والتي تنص على أنه: أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون. بحيث فتحت هذه الفقرة الباب لمنح مجلس الوزراء صلاحيات أخرى في غير القانون الأساسي، ومن ضمن الصلاحيات التي منحت لمجلس الوزراء ما تنص عليه المادة (71) من قانون الخدمة المدنية والتي منحت بموجبها مجلس الوزراء صلاحية التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا، وعلّة إناطة مهمة تأديب موظفي الفئة العليا بمجلس الوزراء هو أن الأخير من يعينهم بتسيب من رئيس الدائرة الحكومية المختصة وعلى ذلك تنص المادة (17) من قانون الخدمة المدنية على أنه: يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة الأولى (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تسيب من مجلس الوزراء، ويعين موظفو الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص.

ويعتبر التعيين من أعلى الاختصاصات الوظيفية فمن يملك الأعلى يملك الأقل وهو التأديب.

أما عن الإجراءات المتبعة في تأديب موظفي الفئة العليا فهي ما تنص عليه المادة (71) بقولها:
1. تكون إحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها.

2. تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق.

3. ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون²⁵⁹.

وبناءً على ما تقدم منح المشرع الفلسطيني مجلس الوزراء وحده سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا فلا يجوز لغيره إجراء التحقيق مع موظفي الفئة العليا وإلا اعتبر باطلاً لمخالفة نص قانوني صريح، ويتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء، وترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء وما أسفر عنه التحقيق مشفوعاً برأيها، إلا أن اللجان المشكلة من قبل مجلس الوزراء للتحقيق مع موظفي الفئة العليا لا تصدر عقوبات وإنما تقدم توصيات واستشارات غير ملزمة

²⁵⁹ ارجع نص المادة 71 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق.

لمجلس الوزراء، ومن له الكلمة النهائية في إيقاع العقوبة التأديبية على موظفي الفئة العليا هو مجلس الوزراء ذاته ويستدل على ذلك من كلمة تقدم توصيات التي وردت بنص المادة السابقة²⁶⁰. وقد رفض جانب من الفقهاء التفرقة في إجراءات مساءلة وتأديب صغار الموظفين وموظفي الفئة العليا، وعللوا ذلك بقولهم إن الأصل أن جميع الموظفين يعملون لخدمة المرافق العامة ولتحقيق الصالح العام بغض النظر عن فئاتهم ودرجاتهم، مما يقتضي معاملتهم على قدم المساواة أمام القانون في شتى المجالات وخاصة في مجال التأديب²⁶¹.

وأيد جانب من الفقهاء التفرقة بين فئات الموظفين بإجراءات تأديبهم، وعللوا ذلك أن شاغلي الوظائف العليا يخضع لرئاستهم عدد من العاملين، ويملكون مكانة وظيفية مرموقة ويشغلون وظائف حساسة في الدولة عن باقي الموظفين العاديين؛ مما يتطلب معه اختلاف في إجراءات التأديب الخاصة بهم، وإعطاء مجلس الوزراء صلاحية تأديب موظفي الفئة العليا يرفع الحرج عن الرؤساء الإداريين المباشرين لهم إذا تولوا بأنفسهم سلطة توقيع العقوبات التأديبية بحقهم²⁶².

ويؤيد الباحث الرأي القائل بضرورة الأخذ بعدم التفرقة بين فئات الموظفين العموميين في الدولة فجميعهم يعملون في خدمة المرافق العامة لتحقيق الصالح العام، وإن كان المشرع يريد أن يضيف ضمانات أكثر لصالح موظفي الفئة العليا عند التحقيق معهم وتأديبهم إدارياً، كان الأولى به أن ينشئ جهة محايدة ومستقلة تماماً عن الجهاز الإداري تختص بالتحقيق مع الموظفين جميعاً دون تمييز ومحاباة، ويمنح هذه الجهة صلاحيات تمكنها من تتبع الأخطاء التأديبية للوصول إلى الحقيقة، وبذلك يرفع الحرج عن جميع الجهات الإدارية المختصة بالتحقيق مع مختلف الموظفين في الدولة بما فيه مجلس الوزراء، وبذلك يضمن عدم تدخل الوساطات والمحاباة والأهواء عند التحقيق معهم ومساءلتهم إدارياً.

²⁶⁰ نفي الدكتور البنداري أن يكون لمجلس الوزراء أي سلطة تأديبية على الموظفين في جمهورية مصر العربية لعدم وجود نص صريح على هذا الاختصاص، فهو لا يملك توقيع أية عقوبة تأديبية كما أنه لا يملك التعقيب على العقوبات التي توقعها جهات الاختصاص والعلة في ذلك أن الدستور لم يخول مجلس الوزراء أية سلطة بالنسبة إلى المسائل التأديبية والقاعدة أنه لا اختصاص إلا بنص صريح، راجع، البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 97.

²⁶¹ للمزيد راجع، عمرو، عدنان، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني، المطبعة العربية الحديثة القدس، 2002م، ص 256.

²⁶² للمزيد أنظر، بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1991، ص 337.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الوزراء والوزراء والرئيس الإداري في التحقيق والتأديب .

أولاً- سلطة رئيس الوزراء في التحقيق والتأديب.

تنص المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني في فقرتها الثانية على أنه: لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (1) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون " والأسباب المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة هي ما قد ينسب إلى الوزير من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها، وتتص الفقرة الثانية من المادة (74) من القانون الأساسي على أنه: الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته".

والجرائم التي قد تقع من الوزراء أثناء تأديتهم لوظائفهم إما أن تكون جنائية أو جرائم تمس مصلحة العمل والدولة والصالح العام التي يترتب عليها العقاب التأديبي لا الجنائي، والمادة السابقة قد جاءت على إطلاقها فلم تحدد ماهية الجرائم أو الأفعال التي يعاقب عليها الوزير هل هي جرائم جنائية أم جرائم تأديبية؟ والغالب في رأي الباحث أن وصف الجرائم ينطبق على كافة أنواعها الجنائية منها والتأديبية، وبذلك يختص رئيس الوزراء بسلطة التحقيق والتأديب مع الوزراء العاملين تحت رئاسته عن الجرائم التأديبية فقط، لأن من مهام وصلاحيات رئيس الوزراء الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، وكذلك تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه²⁶³، وعليه من يمتلك التعيين يمتلك التأديب.

ثانياً- سلطة الوزراء في التحقيق والتأديب²⁶⁴.

تمنح الكثير من القوانين سلطات تأديبية واسعة للوزير حيث إنه يتربع على أعلى قمة هرم الوظيفة العمومية داخل وزارته، ويبرر تخويل الوزير سلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين هم تحت ولايته بأنه يملك سلطة توجيه سير العمل في وزارته التي يرأسها، وهو بالتالي الأقدر على الحكم على تصرفات الموظفين وأفعالهم التي تشكل مخالفة تأديبية، وبمنح الوزير سلطة تأديب العاملين الذين هم تحت رئاسته تمكنه من تقدير العقوبة التأديبية الملائمة بعيداً

²⁶³ راجع، نص المادة 68 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

²⁶⁴ عرف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الوزير بأنه: كل وزير أدى اليمين الدستورية ومنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، ولغايات هذا القانون تشمل كلمة الوزير: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به.

عن الإجراءات الطويلة والمعقدة وتمكنه من مواجهة المخالفات اليومية بسرعة وحزم، وهو أمر يكون في ذاته أحياناً من الوسائل الناجعة لردع الموظفين المسيئين على الفور²⁶⁵.

وتناولت المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني اختصاصات الوزير في إطار وزارته فتنص في فقرتها الثانية والخامسة على أنه: يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، ويجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون²⁶⁶. وفي السياق ذاته نصت المادة (86) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني على صلاحية الوزير في تفويض صلاحياته التأديبية في توقيع عقوباتي التنبيه أو لفت النظر إلى موظفي الفئة العليا²⁶⁷.

وعليه يفهم من نص المادة (86) السابق أن للوزير أو رئيس الدائرة الحكومية صلاحية إيقاع عقوبة التنبيه ولفت النظر (حسب أحكام القانون) وعقوبة الإنذار وله توقيع عقوبة الخصم من الراتب في حدود خمسة أيام فقط (بتفويض من ديوان الموظفين العام)²⁶⁸.

وهنا يثار تساؤل عن دور الوزير في التعقيب على القرارات التأديبية سواءً الصادرة من رئيس ديوان الموظفين العام أو من رئيس الدائرة الحكومية.

بينما أن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته بحيث يتربع على أعلى قمة الهرم الإداري في حدود وزارته، وهو الذي يتولى وضع خطة وزارته في إطار السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها،

²⁶⁵ راجع، كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008م ص198 وكذلك عند، الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص470 - 475، وعند، أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص25.

²⁶⁶ يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي، راجع في ذلك راضي، مازن، القانون الإداري، لا يوجد دار للنشر ولا سنه للنشر، ص49، ونفس المعنى عند، بشار، عبد الهادي، التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر، 1982، ص49، وانظر في ذلك، الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص409.

²⁶⁷ انظر الى نص المادة 71 من القانون الاساسي الفلسطيني مرجع سابق، ونص المادة 86 من قرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

²⁶⁸ أنظر، بحث بعنوان التحقيق الإداري (ضماناته، إجراءاته، العقوبات التأديبية) مرجع سابق، وعند، أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص27.

وبذلك يمتلك الوزير في حدود وزارته صلاحيات واسعة بالنسبة للعاملين تحت رئاسته، ولكن هل يملك الوزير سلطة التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين الذين يعملون تحت رئاسته؟، والتعقيب هنا يشمل الغاء وتعديل وسحب أو تخفيض العقوبة الصادرة بحق الموظف المخالف في القرار الإداري، لم يتطرق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني عن أية سلطة للوزير في التعقيب على القرارات التأديبية التي يصدرها رؤساء الدوائر الحكومية أو التي يصدرها رئيس ديوان الموظفين العام، من البديهي أن للوزير سلطة التعقيب بالإلغاء أو التعديل أو الحفظ للقرار التأديبي الصادر عن رؤساء الدوائر الحكومية، وهذا نابغ من السلطة العليا للوزير في حدود وزارته وعلى مرؤوسيه²⁶⁹.

أما بخصوص القرارات التأديبية الصادرة عن اللجان التأديبية المشكلة من قبل رئيس ديوان الموظفين العام، فبالرجوع لنص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية نجدها تنص على أنه: فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف..."، وبالرجوع كذلك لنص المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية فتتص على أنه: تتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة أعضاء ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة ويشترك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل²⁷⁰.

وباستقراء النصين السابقين نجد أن لجنة التحقيق المشكلة للمتهم تأديبياً تتكون من عدد من الأعضاء ويوجد بينهم من يمثل الدائرة الحكومية (الوزارة) التي يتبع لها الموظف المخالف تأديبياً، فلا يصدر القرار التأديبي على المتهم إلا ويكون قد وافقت عليه الوزارة التابع لها الموظف، وبذلك لا يحق للوزير التعقيب على القرار التأديبي خاصة أن الأخير صدر بعد موافقة الوزير عليه، ولكن يحق للموظف العام الصادر بحقه قرار التأديب التظلم من القرار الإداري أمام الجهة مصدرة القرار أو الطعن عليه بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا.

²⁶⁹ راجع بذلك، الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 472 إلى 476.
²⁷⁰ راجع، نص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، والمادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

ثالثاً - سلطة الرئيس الإداري في التحقيق والتأديب.

يقصد بالرؤساء الإداريين أنهم من يتولون الإشراف على أعمال مرؤوسيهم وتوجيههم ومراجعة أعمالهم، وقد نظم قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تأديب الموظفين العموميين في المادة (69) بحيث منحت رئيس الدائرة الحكومية الحق في توقيع عقوبة التنبيه أو لفت النظر على الموظفين المخالفين حتى الفئة الثانية فما دونها²⁷¹.

وبناءً عليه فقد أعطى المشرع الفلسطيني لرؤساء الإدارات العامة ومن في حكمهم سلطة توقيع العقوبات التأديبية قليلة الأهمية نسبياً على العاملين تحت رئاستهم عند ارتكابهم للمخالفات التأديبية الإدارية البسيطة²⁷²، وتشمل هذه العقوبات التنبيه ولفت النظر حسب أحكام القانون، وعقوبة الإنذار والخصم من الراتب في حدود خمسة أيام فقط (بتفويض من ديوان الموظفين العام)²⁷³

²⁷¹ قسم المشرع الفلسطيني في المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية فئات الموظفين إلى عدة فئات فتنص على أنه: فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية:-

الفئة الخاصة:- وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.

الفئة الأولى:- وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها. = ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، ويتم تعيين الوكلاء ورؤساء الدوائر والمديرين العامين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها، تحدد الرواتب وسائر الحقوق المالية لشاغلي وظائف هذه الفئة وفقاً للدرجة الوظيفية الواردة في قرار التعيين وفقاً لأحكام القانون.

الفئة الثانية:- وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها، وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة، ويتم اختيار من يمتلكون مهارات إدارية وقيادية من بين موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى كالمديرين ورؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات.

الفئة الثالثة:- وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية من طباعة وحفظ وثائق وغيرها.

الفئة الرابعة:- وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها.

الفئة الخامسة:- وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم.

²⁷² بينت المادة 76 فقرة 3 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، والمتعلقة بالجرائم التأديبية للوزراء أنه يعتبر من في حكم الوزراء وكلاء الوزارات من في حكمها، ثم أن المحافظ ورؤساء الأجهزة اللامركزية هم في مرتبة الوزراء، وهناك من سُمي وزيراً بموجب قرار تعيينه.

²⁷³ أنظر، بحث بعنوان التحقيق الإداري (ضماناته، إجراءاته، العقوبات التأديبية) منشور على الموقع الرسمي لديوان

الموظفين العام - غزة مرجع سابق

كما يملك الرؤساء الإداريون عادة سلطة إحالة الموظف المخالف تأديبياً إلى التحقيق، وذلك إعمالاً لنص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية فتنص على أنه "تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف"²⁷⁴.

ولهم كذلك سلطة حفظ التحقيق وسلطة الإحالة إلى مجالس التأديب، وسلطة تعديل أو إلغاء أو سحب القرار الإداري الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي - سلطة التعقيب - باعتبار أن كل ذلك من مسؤولياتهم وفي حدود السلطات المقررة لهم قانوناً²⁷⁵.

كما أن لرئيس الدائرة الحكومية سلطة وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في نفس الدائرة وذلك بصفة مؤقتة مرتبهة بانتهاء التحقيق، هذا ما أكدت عليه المادة (93) من قانون الخدمة المدنية بقولها: عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه²⁷⁶، وهنا يجب أن نلاحظ أن التوقيف الاحتياطي الصادر من الرئيس الإداري المباشر مقررًا لمصلحة التحقيق، بحيث لا يعتبر الوقف عن العمل عقوبة تأديبية كالعقوبة المنصوص عليها في الفقرة السادسة من المادة (68) في قانون الخدمة المدنية سابقة الذكر وللرئيس الإداري الحرية في اتخاذ هذا الإجراء أو عدم اتخاذه.

أما إن ارتكب الموظف مخالفة تأديبية تستحق عقوبة تخرج عن نطاق صلاحية واختصاص وزارته فإنه يتعين على الجهة الرئاسية إحالة المخالفة التأديبية لديوان الموظفين العام للحكم بها، بحيث يختص رئيس ديوان الموظفين العام بإنزال العقوبات التأديبية الجسيمة على الموظفين العموميين المخالفين تأديبياً وذلك بعد أخذ رأي لجنة تحقيق مشكلة من قبل رئيس الديوان بالتنسيق مع الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف، فلا يجوز توقيع العقوبات التأديبية الخارجة عن اختصاصها من قبل السلطة الرئاسية المباشرة وإلا كان قرارها باطلاً، وذلك رغبة من المشرع بأن تكون العقوبة التأديبية الجسيمة محاطة ببعض الضمانات التأديبية، ولمنع استبداد السلطة الرئاسية الإدارية على المتهمين تأديبياً، ولمنع تدخل المحاباة والأهواء والوساطات عند إنزال العقوبة التأديبية عليهم، ولإزالة الإحراج الذي قد يقع على الرؤساء الإداريين عند توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة على

²⁷⁴ انظر، نص المادة 69 من لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005م المعدل للقانون رقم 4 لسنة 1998م.

²⁷⁵ أبو عمارة، محمد، بحث بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، مرجع سابق، ص362.

²⁷⁶ أنظر نص المادة 93 من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم 4 لسنة 2005م، مرجع سابق

الموظفين العموميين العاملين تحت رئاستهم، إلا أنه سيتضح لنا لاحقاً أن دور اللجان التأديبية هو دور استشاري فقط رأيها غير ملزم للجهة صاحبة الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة وأن الرئيس الإداري يلعب دوراً هاماً وكبيراً في اختيار وتوقيع العقوبة التأديبية الجسيمة على الموظف الذي يعمل تحت رئاسته²⁷⁷.

المطلب الثاني: دور ديوان الموظفين العام في التحقيق والتأديب مع الموظفين العموميين، والضمانات التأديبية الممنوحة لهم أثناء مرحلة التحقيق.

رأينا سابقاً أن المشرع الفلسطيني منح السلطة الرئاسية الإدارية متمثلةً برئيس الدائرة الحكومية أو من في حكمهم توقيع بعض العقوبات التأديبية البسيطة على الموظفين العاملين تحت رئاستهم، فلهم توقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر على الموظف المخالف تأديبياً، دون التقيد في ذلك بالرجوع لأخذ رأي جهة أو لجنة إدارية أو قانونية، إلا أنه عند توقيع أية عقوبة تأديبية لا تدخل ضمن اختصاصات وصلاحيات الجهة الإدارية الرئاسية فإنه يتعين على الجهة الرئاسية إحالة المخالفة التأديبية لديوان الموظفين العام للحكم بها، بحيث يختص رئيس ديوان الموظفين العام بإنزال العقوبات التأديبية الجسيمة على الموظفين العموميين المخالفين تأديبياً وذلك بعد أخذ رأي لجنة تحقيق مشكلة من قبله وفقاً للقانون، فلا يجوز توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة من قبل السلطة الرئاسية المباشرة وإلا كان قرارها باطلاً²⁷⁸.

وبناءً عليه سيتناول الباحث في هذا الفرع نشأة ديوان الموظفين العام وسلطته في التأديب الإداري حسب نصوص قانون الخدمة المدنية المعدل رقم 4 لسنة 2005م ساري المفعول .
الفرع الأول: نشأة وتشكيل ديوان الموظفين العام، ودوره في التحقيق مع الموظفين العموميين المخالفين تأديبياً.

أولاً- نشأة وتشكيل ديوان الموظفين العام في فلسطين.

أ. نشأة ديوان الموظفين العام.

نص المشرع الفلسطيني على إنشاء ديوان الموظفين العام في الفصل الثالث من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005م بقوله: تنشأ دائرة مستقلة تسمى (ديوان الموظفين العام) ويُعنى بشؤون

²⁷⁷ أنظر أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والفضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص31

²⁷⁸ طنطاوي، ممدوح، الموسوعة التأديبية، الجزء الأول، المكتب الجامعي الحديث، 2009م، ص385

الخدمة المدنية، ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء، ويعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء بحيث يقدم هذا التنسيب للمجلس التشريعي للمصادقة على تعيينه بعد الحصول على أغلبية مطلقة من أعضاء المجلس التشريعي، ويمارس رئيس الديوان صلاحياته في إدارة الشؤون المتعلقة بالديوان وفقاً لأحكام هذا القانون، ويقدم ديوان الموظفين مشروع هيكله التنظيمي لمجلس الوزراء لإصدار القرار بشأنه²⁷⁹.

وجاء إنشاء ديوان الموظفين العام في فلسطين نتيجة لشعور المشرع بضرورة إنشاء جهة لها الاستقلالية التامة عن المصالح والوزارات لتتولى أمور الوظيفة العامة والموظف العام من حيث التعيين والترقية والتأديب وغيره، وللعمل على تطوير عمل الجهاز الإداري بعيداً عن النفوذ السياسي والسلطوي، وقد نص المشرع في المادة السابعة من الفصل الثالث من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على اختصاصات ومهام ديوان الموظفين العام والتي بمجملها تدور حول الإشراف على تطبيق قانون الخدمة المدنية ومتابعة الوظيفة العامة والموظفين العموميين في فلسطين²⁸⁰.

وأورد الدكتور الطماوي في كتابه مبادئ القانون الإداري أن من أهم الأسباب التي دعت لإنشاء ديوان الموظفين المصري، أن الوظيفة العامة في مصر عانت من إشكالات فيما يتعلق بالموظفين،

²⁷⁹ نص المادة السادسة من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 2005م ، مرجع سابق .

²⁸⁰ بخصوص اختصاصات ديوان الموظفين العام في فلسطين، تنص المادة السابع من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005م ، على أنه " تحقيقاً للغايات المقصودة من التنمية الإدارية في تطوير الجهاز الإداري في فلسطين يتولى الديوان المهام والمسؤوليات التالية:-

1. الإشراف على تطبيق أحكام هذا القانون والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة.
2. المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها،
3. المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد تلك الامتحانات سنوياً أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية.
4. مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بالتعيين والترقية التي تلتزم بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها، وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية ويبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بها، وفي حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام هذا القانون،
5. إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين،
6. إعداد الإحصاءات عن الموظفين وأية إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها،
7. توثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية.
8. إعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين توضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها في فلسطين والتي يجب على الموظف الإلمام بها.

ويرجع ذلك إلى تسرب النفوذ السياسي إلى مجال الوظيفة العامة بحيث كان تعيين الموظفين يتم إرضاءً لنائب أو وسيط ذي نفوذ حزبي دون وجود حاجة ملحة للموظف، وكان العلاج المحتمل لهذه المعضلة هو إبعاد النفوذ السياسي عن مجال الوظيفة والموظفين وذلك بوضع حد لسلطة الوزير في هذا الشأن، فلا يكون التعيين إلا لحاجة ملحة للموظف، ولا تكون الترقية إلا لمن يستحقها... إلخ، ويترتب على هذا العلاج بطبيعة الحال أن تحل محل سلطة الوزير سلطة أخرى تتصف أساساً بالحيادة التامة، وباستقلالها عن الأحزاب بحيث لا تصدر تصرفاتها إلا عن المصلحة العامة²⁸¹.

ب. تشكيل ديوان الموظفين العام 2005.

يتكون الهيكل الإداري التنظيمي لديوان الموظفين العام في فلسطين من:

1. رئيس ديوان الموظفين العام الذي اشترط المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية المعدل رقم 4 لسنة 2005 في المادة الثامنة عند تعيين رئيس الديوان أن ينسب من مجلس الوزراء ويقدم هذا التنسيب للمجلس التشريعي للمصادقة على تعيينه بعد الحصول على أغلبية مطلقة من أعضاء المجلس التشريعي²⁸³.

2. نائب رئيس ديوان الموظفين العام، بحيث يعين من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ويقوم بتفويض من رئيس الديوان بجميع المهام المخولة لرئيس الديوان وفقاً للقانون²⁸⁴.

3. إدارات ودوائر ديوان الموظفين العام، حيث قسم الديوان إلى إدارات عامة تختص في شئون الخدمة المدنية منها (شئون موظفين الخدمة المدنية، وتطوير سياسة الموارد البشرية، التدريب والتطوير، والإدارة العامة للشئون الإدارية والمالية، والإدارة العامة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) وقسم إلى دوائر مساندة للإدارة العليا منها (دائرة الشئون القانونية، ومستشاري رئيس

²⁸¹ راجع الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص552، ملاحظة/ صدر قانون ديوان الموظفين المصري رقم 190 في 23 أكتوبر سنة 1951، بالمرسوم بقانون رقم 78 لسنة 1952، ولكن سرعان ما ألغي هذا القانون وأستعيز عنه بالمرسوم بقانون رقم 158 لسنة 1952 الصادر في 8 أغسطس من نفس العام، المرجع السابق ص553

²⁸² راجع، أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص12،

وراجع، أبو عمارة، محمد، القانون الإداري، الجزء الثاني، نشاط الإدارة العامة في فلسطين، 2004م، ص240

²⁸³ راجع نص المادة 8 من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم 4 لسنة 2005م.

²⁸⁴ راجع نص المادة 17 من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم 4 لسنة 2005م.

ديوان الموظفين العام، ودائرة الرقابة، والعلاقات العامة، ووحدة شئون المرأة، ووحدة شئون مجلس الوزراء)²⁸⁵.

ثانياً: سلطة ديوان الموظفين العام في التحقيق مع الموظفين المخالفين تأديبياً.

نصت اللائحة الداخلية لقانون الموظفين العام الفلسطيني الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005م على الإجراءات المتبعة في التحقيق التأديبي مع الموظفين العموميين الممنوحة لديوان الموظفين العام وذلك في المادة (87 و 88 و 89) بقولها:

1. تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة التأديبية على الموظف.

2. ويحال الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه، وفيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطأً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها، ويكون ذلك حال أن تكون مخالفة الموظف كبيرة وعقوبتها تخرج عن نطاق صلاحية وزارته.

3. وتتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة أعضاء ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة ويشترك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل.

4. ويجب على لجنة التحقيق قبل البدء بالتحقيق أن تُخطر المسئول المباشر عن الموظف برغبتها في ذلك، وعليه أن يقدم لها كل التسهيلات لإجراء التحقيق.

5. للموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجرائه في غيبته، ومع ذلك يحق له الاطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها، وأن يستعين بمحامي في تقديم دفاعه وإنابته عنه في ذلك.

6. أن تقرر اللجنة إجراء التحقيق بصورة سرية أو علنية.

²⁸⁵ القرشلي، حجازي، محاضرات في قانون الخدمة المدنية، مركز مساواة لاستقلال المحاماة والقضاء، دورة بعنوان (تنمية قدرات المحامين والقانونيين والعاملين في الدوائر العامة والمؤسسات الأهلية)، ص3

7. يجب على لجنة التحقيق أن تدون محاضر التحقيق كتابياً، وأن يسجل بها أسماء أعضاء لجنة التحقيق والمحقق معه وأن يوقعوا على كل ورقة في المحضر بأنفسهم.
8. أن يتم مواجهة الموظف المخالف في بداية التحقيق بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته بوضوح بصدده أنه تحقيق رسمي معه بشأن هذه التهمة وإفهامه أن ذلك قد يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه في حالة ثبوت المخالفة.
9. أن تقوم اللجنة بالاطلاع على كافة المستندات والأوراق التي تتعلق بالمخالفة محل التحقيق وإرفاق صورة عنها بمحاضر التحقيق.
10. أن يتم مواجهة الموظف في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده ومطالبته بالرد على كل منها على حدة.
11. يجب على لجنة التحقيق بعد الانتهاء من التحقيق أن تقدم تقريراً إلى الجهة المختصة بتشكيل اللجنة مصحوباً بمحضر اللجنة وبتقرير عن الوقائع التي توصلت إليها.
12. وتصدر توصيات لجنة التحقيق بأغلبية آراء أعضائها وإذا تساوت آراء أعضاء اللجنة يرجح الجانب الذي فيه رئيس اللجنة.
13. وتصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق القرار المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق ولا يعتد بالعقوبة التأديبية من حيث آثارها القانونية إلا بعد المصادقة عليها من ديوان الموظفين²⁸⁶.

ويتضح مما سبق أن المشرع الفلسطيني نص على ضرورة وجوب صدور العقوبات التأديبية الجسيمة على الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية من قبل (رئيس ديوان الموظفين العام) بعد أخذ رأي لجنة تأديب مختصة بذلك ومشكلة من قبل رئيس الديوان السابق ذكره، إلا أنه يؤخذ على لجان التحقيق أنها لا تتمتع بالكفاءة القضائية، وأنها غير دائمة، وأن غالبية أعضائها موظفين إداريين، وكذلك القرارات الصادرة عنها عبارة عن توصيات واستشارات غير ملزمة للجهة المختصة

²⁸⁶ راجع، نص المادة (88 و89) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وراجع، بحث بعنوان التحقيق الإداري (ضماناته، إجراءاته، العقوبات التأديبية) منشور على الموقع الرسمي لديوان الموظفين العام - غزة مرجع سابق، وعند، أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص38، وعند، أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص86 إلى 88.

بإنزال العقوبة التأديبية، وبذلك أعطى المشرع للجهة الرئاسية مطلق الحرية في اختيار العقوبة التأديبية التي تشاء بصورة غير مباشرة وذلك بعد التنسيق مع رئيس ديوان الموظفين العام.

الفرع الثاني: الضمانات التأديبية الممنوحة للموظفين العموميين أثناء مرحلة التحقيق في التشريع الفلسطيني.

حرص المشرع الفلسطيني على إحاطة التحقيق الإداري التي تجر به السلطة الرئاسية بسياج من الضمانات والضوابط التي من شأنها أن تكفل للموظفين العموميين المنسوب إليهم ارتكاب مخالفات تأديبية، اطمئنانهم إلى أن التأديب يحقق غايته كأداة لكشف الحقيقة ودفع التهم المنسوبة إليه وتبرئة نفسه، وكذلك حماية للمرفق العام والصالح العام، لا أن يكون التحقيق وسيلة للقصاص أو الانتقام، واستلزمت التشريعات الفلسطينية التي تنظم تأديب العاملين أن يستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات عموماً وأخصها تلك الضمانات التي تكفل للعامل الإحاطة بالتهمة الموجهة إليه، وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود وما إلى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع إثباتاً أو نفيًا، ومن أبرز الضمانات الممنوحة للموظف في نطاق التحقيق والتأديب هو أن يتم إجراء التحقيق الإداري مع الموظف والاستماع لأقواله ومنحه فرصة للدفاع عما أسند إليه من اتهامات، وحقه في الاستعانة بمحامي وسماع الشهود وغيرها، وهذا ما سيتناوله الباحث بالشرح والتفصيل حسب الآتي²⁸⁷:

أولاً- مبدأ ضرورة التحقيق وإحاطته المتهم علماً بالتهمة المنسوبة إليه.
أ. مبدأ ضرورة التحقيق.

نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني صراحةً في المادة (69) من الفقرة الثانية على وجوب القيام بالتحقيق مع الموظف العام المخالف تأديبياً قبل إنزال أي عقوبة تأديبية في حقه من شأنها أن تمس بمركزه المالي أو الوظيفي، فتنص على أنه: فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر فلا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه...، فضمن حق التحقيق مع الموظف العام يغني عن التفصيل، فمعنى التحقيق هو تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة بها، حتى يصدر القرار التأديبي في

²⁸⁷ راجع في ذلك، أبو سيدو، علا، مرجع سابق، ص125، وعند، النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص95.

النهاية مستنداً إلى أصول ووقائع صحيحة وصادقة تسوغ توقيع العقوبة المناسبة لها أو براءة الموظف منها، ويعتبر التحقيق وفقاً لهذا المعنى من أهم الضمانات المقررة لصالح الموظف وجهة الإدارة، فيحمي الموظف من الاتهامات الملقاة أو الكاذبة والمؤاخذة بالشبهات، ويحقق مصلحة الإدارة في عدم الخروج عن الأصول والمبادئ القانونية وتوخي المصلحة العامة وحدها، وضمان عدم تعسفها ومحاباتها، مما يساعد حتماً على حسن أداء العمل الإداري فيها وتحقيق الأهداف المرجوة منه²⁸⁸.

ب. مواجهة المتهم وإحاطته علماً بالتهمة المنسوبة إليه، وإطلاعه على ملف التحقيق.

من الطبيعي على جهة التحقيق أن تواجه الموظف المخالف بما هو منسوب إليه وحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، وذلك لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه عن علم ويقين، والمقصود بإحاطة المتهم بالتهمة الموجهة إليه هو: إعلام الموظف بحقيقة التهم المسندة إليه وإعلامه بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الدفاع عن نفسه، وهنا يجب أن يراعى أن تكون المخالفات المنسوبة إلى العامل محددة لا مسترسلة أو غامضة وأن تكون قائمة على أدلة سلبية لا مجرد شبهات وإلا اعتبر ذلك إخلالاً بحق الدفاع²⁸⁹، وقد كفل المشرع الفلسطيني للمتهم الحق في الاطلاع على ما هو منسوب إليه من مخالفات، فنص في المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في الفقرة الأولى على أنه: يحال الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق، ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه. "وكذلك نصت المادة السابقة في الفقرة الثانية على أنه: للموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه في غيبته، ومع ذلك يحق له الاطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها، وأن يستعين بمحامي في تقديم دفاعه وإنابته عنه في ذلك. ويجوز أن تجري اللجنة التحقيق بصورة علنية أو سرية وفقاً لتقدير اللجنة²⁹⁰.

²⁸⁸ للمزيد راجع، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق ص 358 إلى 361.

²⁸⁹ راجع في ذلك، جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 363، وعند، أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق، ص 70 ونفس المعنى عند، النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 95.

²⁹⁰ راجع نص المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

ثانياً- ضمان حق المتهم في الدفاع عن نفسه والاستعانة بمحام.

يعتبر حق الدفاع من الحقوق الأساسية والجوهرية التي تمكن المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه وتبرئة نفسه بالوسائل المشروعة الممكنة، ويكون حق الدفاع إما من المتهم نفسه أو بواسطة غيره كأن يوكل محام للدفاع عنه أمام جهات التحقيق.

أ. حق المتهم في الدفاع عن نفسه.

لم ينص المشرع الفلسطيني صراحةً على حق المتهم في الدفاع عن نفسه وإنما يفهم ذلك من خلال نصه في المادة (69) من قانون الخدمة المدنية بقوله: فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر، فلا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله...". ومن الواضح أن هذا النص قد كفل للموظف حق الدفاع كاملاً وبالطريقة التي يريتها من خلال اشتراط سماع أقواله. وهنا يجب سماع أقوال الموظف المحقق معه ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص موقع عليه من قبل الموظف وأعضاء لجنة التحقيق، وتمكينه من الدفاع عن نفسه والاستعانة بشهادة الشهود أو محامي دفاع أو تقديم مبررات²⁹¹.

ب. حق المتهم في الاستعانة بمحامي.

تعتبر ضمانات الاستعانة بمحام من المبادئ العامة للقانون، بحيث لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ذلك، وقد نص المشرع الفلسطيني صراحةً على حق المتهم تأديبياً بالاستعانة بمحام، فتنص المادة (89) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه: للموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجرائه في غيبته، ومع ذلك يحق له الاطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها، وأن يستعين بمحامي في تقديم دفاعه وإنابته عنه في ذلك.

ومن الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام هو ما نصت عليه المادة (73) من قانون الخدمة المدنية المعد رقم 4 لسنة 2005م فنصت على أنه: لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشافها أكثر من ستة أشهر، وتنتقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات.

²⁹¹ أنظر، بحث بعنوان التحقيق الإداري (ضماناته، إجراءاته، العقوبات التأديبية) منشور على الموقع الرسمي لديوان الموظفين العام - غزة، مرجع سابق.

ثالثاً- التظلم من القرار الإداري، والطعن عليه.

من الضمانات التي منحها المشرع الفلسطيني للموظف العام بعد التحقيق، وصدور قرار إداري نهائي بحقه، التظلم من القرار أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو الطعن بإلغاء القرار أمام محكمة العدل العليا.

أ. التظلم من القرار الإداري أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار.

التظلم الإداري يعني: أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماساً إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني لكي تقوم بتعديله أو سحبه"، وعرفه البعض أنه لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شكلياً من قرار إداري يعتقد أنه معيب، ويطلب إلغاؤه كلياً أو جزئياً²⁹².

ويتمثل الهدف من التظلم إتاحة الفرصة للأفراد لينظلموا إلى الجهة الإدارية قبل التوجه للقضاء الإداري لحماية حقوقهم ومصالحهم، ومنح الإدارة فرصة لإعادة النظر فيما أصدرته من قرارات بحيث يكون في إمكانها أن تعدل أو تلغي القرار إذا اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها²⁹³.

وفي فلسطين نص المشرع في قانون الخدمة المدنية المعدل في المادة (105) على أنه:
1. للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به.

2. ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً.

3. للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (2) أعلاه.

والقاعدة العامة أن التظلم الإداري اختيارياً أي جوازي من ذوي الشأن والمصلحة، أي له أن يتظلم من القرار أمام الجهة مصدرة القرار الإداري أو يطعن به مباشرة أمام القضاء الإداري دون أن يسبقه تظلم، وهذا ما أخذ به المشرع الفلسطيني ، أما المشرع المصري فقد نص على ضرورة التظلم أمام جهة الإدارة قبل الطعن أمام القضاء في بعض الحالات المعينة وإلا يحكم القضاء بعدم

²⁹² راجع، بعلوشة، شريف أحمد، دعوى إلغاء القرار الإداري، رسالة ماجستير نوقشت في جامعة الأزهر عام 2010م ص88،

وراجع، أبو كشك، عيبر، مرجع سابق، ص34.

²⁹³ راجع، الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص347.

قبول الدعوى، ويترتب على تقديم التظلم الإداري من صاحب الشأن إلى الإدارة في الميعاد القانوني قطع ميعاد رفع الدعوى الذي قرره له المشرع بحيث تسقط المدة السابقة على تقديم التظلم²⁹⁴.
ب. الطعن بإلغاء القرار الإداري أمام محكمة العدل العليا.

الطعن بالإلغاء أو دعوى الإلغاء تعني: هي الدعوى القضائية العينية التي يرفعها صاحب الشأن أو المصلحة الذي أضير من قرار أو جزاء نهائي صادر عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية وأثر بذاته وفي مركزه القانوني أمام القضاء المختص، مستهدفاً بذلك مخاصمة القرار وطالباً بإلغائه لعدم مشروعيته أو لأنه شابه عيب من عيوب القرار الإداري كالعيوب الخارجية للقرار الإداري مثل (عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات) أو شابه عيب من العيوب الداخلة للقرار الإداري مثل (عيب مخالفة القانون، عيب التعسف والانحراف في استعمال السلطة) وهذه المخاصمة يطالب فيها صاحب الشأن أو المصلحة بإبطال القرار الإداري وما يترتب عليه من آثار²⁹⁵.

وينظر دعوى إلغاء القرار الإداري في فلسطين المحكمة العليا بصفتها محكمة عدل عليا (محكمة القضاء الإداري) وهذا ما أكدت عليه نص المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005م والمادة (83) من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2011م، حيث نصت على أنه: تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية ما لم تكن داخلةً في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة "

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية أنه: دعوى الإلغاء ليست دعوى شخصية بل عينية القصد منها فحص مشروعية القرار الإداري ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة العامة²⁹⁶.

ولا يتفق الباحث مع حق الطعن على القرار الإداري في فلسطين، وذلك لاعتبار محكمة العدل العليا الفلسطينية هي صاحبة الاختصاص الوحيد بنظر الطعون في القرارات التأديبية النهائية، فهي تعتبر محكمة أول وآخر درجة وأحكامها لا تقبل المراجعة بأي طريق من طرق الطعن، وبذلك قضت محكمة العدل العليا أنه: القضاء الإداري في فلسطين يقوم على درجة تقاضي واحدة²⁹⁷،

²⁹⁴ راجع، بعلوشة، شريف أحمد، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص89.

²⁹⁵ راجع، بعلوشة، شريف أحمد، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص4.

²⁹⁶ قرار لمحكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 45 لسنة 2003م، صادر في 2005/3/15م، منقول عن، بعلوشة، شريف

أحمد، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص6.

²⁹⁷ تتنوع النظم القضائية في دول العالم بين نظامين رئيسيين هما: الأول. نظام القضاء الموحد (الانجلوسكسوني) وهو ذلك النظام الذي يتضمن جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي، واختصاص هذه الجهة القضائية الواحدة عام وشامل لكافة أنواع المنازعات القضائية الإدارية، ويوجد هذا النظام في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والأردن وفلسطين وغيرها من الدول، الثاني: نظام القضاء المزدوج (اللاتيني) ويقوم هذا النظام على وجود قضاء مستقل ومتخصص في نظر =

حيث أن محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة، وأحكامها لا تقبل المراجعة بأي طريق من طرق الطعن²⁹⁸، لذلك لا تعتبر هذه الضمانة كافية للموظفين المخالفين تأديبياً، وإنما يجب على المشرع الفلسطيني العمل على إنشاء جهاز قضائي إداري بنظام التقاضي على درجتين، بحيث يحق للعامل المتظلم من قرار المحكمة التأديبية الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا كما هو الحال في التشريع المصري.

ومن الملاحظ على الضمانات التأديبية الممنوحة للموظفين العموميين في التشريع الفلسطيني أثناء مرحلة التحقيق أن المشرع قد أحاط الموظفين العموميين المخالفين تأديبياً بسياج كبير من الضمانات التأديبية، بحيث مكنهم من تبرئة أنفسهم بكافة أوجه الدفاع وغيرها من الضمانات سابقة الذكر، وعلى ذلك يحمى المشرع.

ولكن غفل المشرع الفلسطيني عن أهم المبادئ التي من شأنها أن تثبت الطمأنينة في نفوس الموظفين المخالفين تأديبياً، ألا وهو مبدأ الحيادة والاستقلال بين جهات التحقيق وجهات التأديب، فجمع صاحب السلطة التأديبية في فلسطين بين يديه سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقوبة التأديبية، ويرجع ذلك إلى تبني المشرع الفلسطيني النظام الرئاسي في التأديب وهذا ناجم عن تبني النظام "الأنجلوسكسوني" في النظام الإداري، والذي يتعذر معه الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة العقاب، وكذلك شتت المشرع الفلسطيني جهات التحقيق بحيث جعل لمجلس الوزراء سلطة التحقيق مع موظفي الفئات العليا، ولديوان الموظفين العام سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة الثانية فما دونها في المخالفات التأديبية الجسيمة، وأعطى لرؤساء الدوائر الحكومية ومن في حكمهم سلطة التحقيق والتأديب مع الموظفين العموميين ضمن الاختصاصات الداخلة في صلاحياتهم.

ومن أجل ذلك تبني الباحث فكرة إنشاء نيابة إدارية في فلسطين تقضى على التشتيت غير المبرر لجهات التحقيق والتأديب الإداري وتتولى الاتهام والتحقيق مع جميع فئات الموظفين العموميين داخل الدولة دون تمييز بينها، بحيث تكون النيابة الإدارية جهة مستقلة تتبع الجسم القضائي في الدولة مستقلة عن باقي الوزارات والمؤسسات والمصالح المختلفة، وتكون الأمانة على الدعوى

=المنازعات الإدارية على درجتين، ويوجد هذا النظام في فرنسا ومصر ولبنان وغيرها. راجع في ذلك، أبو سمهدانة، عبد الناصر، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، الطبعة الأولى، 2010م، دار النهضة العربية بالقاهرة، ص485 وما بعدها.

²⁹⁸ راجع، قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 113 في الدعوى رقم 2005/43، صدر بتاريخ 2005/10/4م، منشور

لدى المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، مجلة العدالة والقانون، فلسطين، 2006، العدد الرابع، ص51

التأديبية تتولى تحقيقها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية²⁹⁹، وذلك على غرار النيابة العامة في فلسطين.

هذا ما سيتناوله الباحث بالتفصيل في المبحث القادم تحت عنوان "دوافع إنشاء نيابة إدارية في فلسطين"

²⁹⁹في فلسطين وُضِعَ مشروع مجلس الدولة الفلسطيني ولكنه لم يقر بعد، وحسب نص المادة 3 من مشروع مجلس الدولة الفلسطيني، يتكون مجلس الدولة من ثلاثة محاكم هم 1. المحكمة الإدارية العليا، 2. المحاكم الإدارية، 3. المحاكم التأديبية، وتختص المحكمة الإدارية العليا في مشروع مجلس الدولة الفلسطيني بنظر الطعون المقدمة إليها من ذوي الشأن في الاحكام الصادرة من المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، أما عن اختصاص المحاكم التأديبية نصت عليها المادة 13 من قانون مجلس الدولة الفلسطيني بقولها: تختص بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات الإدارية والمالية الواقعة من الموظفين العموميين...." ونصت المادة 37 من قانون مجلس الدولة الفلسطيني على أنه: تتولى النيابة الإدارية اقامة الدعوى التأديبية وذلك بإيداع ملف الدعوى وما يتضمنه من تحقيقات وقرار الاحالة قلم كاتب المحكمة المختصة...". يتضح من ذلك أن النيابة الإدارية هي التي تقوم بمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية المختصة في فلسطين، لكن من الملاحظ على نص هذه المادة أن المشرع الفلسطيني أناط بالنيابة الإدارية مهمة مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية دون أن يتطرق لوضع قانون خاص ينظم عمل واختصاصات النيابة الإدارية في فلسطين، وهذا قصور تشريعي يجب تلافيه بالنص على قانون النيابة الإدارية الفلسطيني، أما بخصوص المحاكم الإدارية نصت المادة 12 من مشروع مجلس الدولة الفلسطيني تختص بكافة المنازعات الإدارية عدا ما تختص به المحاكم التأديبية، راجع في ذلك، أبو سمهدانة، عبد الناصر، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص502 وما بعدها.

المبحث الثاني

دوافع إنشاء نيابة إدارية في فلسطين

المتتبع للقوانين التي تحكم الوظيفة العامة في فلسطين يجد أن المشرع قد تبنى النظام الرئاسي في التأديب، وعمل على تشتيت وتوزيع سلطة التحقيق والتأديب مع الموظفين العموميين بين أكثر من جهة إدارية في الدولة، بحيث منح السلطة الرئاسية الإدارية العليا بكافة أشكالها صلاحية التحقيق والتأديب مع طائفة من الموظفين العموميين الخاضعين لرئاستهم في المخالفات التأديبية البسيطة، وأعطى رئيس ديوان الموظفين العام سلطة إنزال العقوبات التأديبية الجسيمة بحق الموظفين المخالفين تأديبياً وذلك بعد أخذ رأي ومشورة اللجان التأديبية المكلفة من قبله، وأعطى مجلس الوزراء سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا، ولم يراعي المشرع الفلسطيني أهم الحقوق والضمانات الوظيفية التي من شأنها أن تحمي وتبث الطمأنينة في نفس المتهم تأديبياً أثناء مرحلة الاتهام والتحقيق ومرحلة توقيع الجزاء التأديبي وهو أن يصدر الجزاء التأديبي من جهة تتمتع بالحيدة وبالاستقلال التام بعيدة عن الجهة التي تتولى الاتهام والتحقيق، وكذلك ميز المشرع الفلسطيني بين الفئات الوظيفية عند توقيع الجزاء التأديبي عليهم بحيث جعل تأديب موظفي الفئة العليا من اختصاص مجلس الوزراء، أما باقي الفئات الأخرى جعل تأديبهم من اختصاص رئيس الدائرة الحكومية التابع لها الموظف أو من اختصاص رئيس ديوان الموظفين العام وذلك حسب طبيعة وجسامته المخالفة والعقوبة التأديبية، كل ذلك دفع الباحث إلى تبني فكرة إنشاء نيابة إدارية تختص بالاتهام والتحقيق مع جميع الموظفين والعاملين في الدولة دون استثناء وذلك للفصل بين سلطة التهام والتحقيق وسلطة توقيع العقاب، ومن خلال ذلك سيتناول الباحث دوافع إنشاء النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني وذلك وفقاً للمطلبين الآتيين:

المطلب الأول: توحيد جهات التحقيق الإدارية المختلفة في يد هيئة النيابة الإدارية.

الفرع الأول: الجهات الإدارية المختلفة التي لها سلطة التحقيق والتأديب الإداري في فلسطين.

الفرع الثاني: تطبيق إنشاء هيئة النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني.

المطلب الثاني: ضمان العمل بمبدأ الحيدة عند تولي التحقيق التأديبي في التشريع الفلسطيني.

الفرع الأول: ماهية الحياد في التحقيق التأديبي، ومدى توافره في الأنظمة التأديبية المختلفة.

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ الحيدة في التشريع الفلسطيني.

المطلب الأول: توحيد جهات التحقيق الإداري المختلفة في يد هيئة النيابة الإدارية.

تبنى المشرع الفلسطيني النظام الرئاسي في التأديب، بحيث أسند سلطة توقيع عقوبتي التنبية ولفت النظر إلى الرئيس الإداري المباشر ورئيس الدائرة الحكومية ومن في حكمهم دون الإلزام بالرجوع في ذلك إلى أخذ رأي أي لجنة أو جهة أخرى، وأسند باقي العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (69) من قانون الخدمة المدنية سابقة الذكر إلى رئيس ديوان الموظفين العام، والذي يقوم بدوره بتشكيل لجنة تحقيق في المخالفات التأديبية المنسوبة للموظف، ثم تقدم هذه اللجنة توصياتها إلى رئيس ديوان الموظفين العام ليتخذ ما يراه مناسباً من العقوبات حتي ولم لم يلتزم بالتوصيات التي قدمتها لجنة التحقيق، وكذلك عمل المشرع على توزيع جهات التحقيق والتأديب الإداري بين أكثر من جهة إدارية في الدولة، الأمر الذي دفع الباحث للقول بضرورة تبني النظام القضائي في التأديب بحيث تكون فيه النيابة الإدارية الجهة الوحيدة المخولة بالاتهام والتحقيق في الدولة وذلك على غرار ما اتبعه المشرع المصري، هذا ما سيوضحه الباحث في الفروع التالية.

الفرع الأول: الجهات الإدارية المختلفة التي لها سلطة التحقيق والتأديب الإداري في فلسطين.

شنت المشرع الفلسطيني السلطة التأديبية بين أكثر من جهة إدارية في الدولة، حسب الآتي:

1. أعطى المشرع الفلسطيني رئيس الدولة سلطة تعيين كبار الموظفين من ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وتعيين السفراء والقناصل وله الحق في إنهاء مهامهم³⁰⁰، وله إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون³⁰¹، وله كذلك تعيين رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية³⁰²، إلا أنه لم ينص القانون الأساسي الفلسطيني أو أي قانون آخر على سلطة رئيس الدولة في التحقيق والتأديب الإداري، وإنما يستدل على هذه السلطة من القاعدة التي تقرر أن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة التأديب، ومن يملك الأعلى وهو التعيين يملك الأقل وهو التأديب³⁰³، فبذلك ترك المشرع الفلسطيني أمر تأديب رئيس الوزراء وباقي كبار الموظفين الذين

³⁰⁰ راجع، نص المادة 40 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2005م.

³⁰¹ راجع، نص المادة 75 من المرجع السابق.

³⁰² راجع، نص المادة 15 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مرجع سابق.

³⁰³ أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص8، وعند، أبو عمارة، محمد، بحث بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين، مرجع سابق، ص366.

يعينوا من قبل رئيس الدولة دون معالجة في نصوص القانون، وهذا يعد عيباً تشريعياً يجب تلافيه بالنص على تحديد جهة تتولى سلطة مساءلة وتأديب هذه الطوائف من الموظفين، ويرى الباحث أن إشغال رئيس الدولة بأمور التأديب الإداري عبث لا فائدة منه، بحيث كان الأولى أن يتم التحقيق والتأديب مع طوائف الموظفين المذكورة من قبل هيئة قضائية محايدة ومستقلة عن السلطة التنفيذية توفر كافة الضمانات التأديبية والحقوق الوظيفية للمتهمين تأديبياً وهي النيابة الإدارية.

2. وأعطى المشرع الفلسطيني مجلس الوزراء سلطة التحقيق والتأديب مع موظفي الفئة العليا³⁰⁴، ظاناً منه أنه بذلك يمنح الفئة العليا حقوق و ضمانات تأديبية خاصة، ولكن لو رجعنا إلى التشريع المصري سنجد أن المشرع قد نص على وجوب التحقيق مع موظفي الفئة العليا من خلال قصر حق التحقيق معهم على النيابة الإدارية وحدها دون غيرها³⁰⁵.

خاصةً أن النيابة الإدارية تقوم بتشكيل لجان التحقيق بناءً على نوعية وطبيعة المخالفة ومكانة وفئة الموظفين، بحيث تكون لجان التحقيق مستقلة تمام الاستقلال عن الجهات الإدارية التابع لها الموظف، فتوفر لهم كافة الحقوق والضمانات الوظيفية طبقاً للقانون.

3. وأعطى رؤساء الدوائر الحكومية ومن في حكمهم سلطة التحقيق والتأديب مع العاملين تحت رئاستهم وذلك بإنزال بعض العقوبات التأديبية البسيطة بحقهم حسب القانون³⁰⁶.

4. وأعطى لديوان الموظفين العام سلطة تأديبية واسعة وذلك من خلال منحه توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة التي لا تدخل ضمن اختصاصات رئيس الدائرة الحكومية وذلك بعد أخذ رأي لجنة مكونه من قبل رئيس ديوان الموظفين كما مر بنا سابقاً.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول أن المشرع الفلسطيني قد جمع بين يدي السلطة الرئاسية التأديبية في فلسطين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقاب، وكذلك وزع وشتت السلطة التأديبية بين أكثر من جهة إدارية داخل الدولة، دون مراعاة لمبدأ المساواة بين العاملين المدنيين في الجهاز الحكومي، فجعلهم في حالة من الضبابية لعدم معرفتهم بالجهات المختصة بتأديبهم إدارياً، وذلك نابع من جهل الموظفين بالقواعد والإجراءات القانونية المنظمة لشئونهم، وانتقد الباحث لجان التحقيق المشكلة من قبل رئيس ديوان الموظفين العام لأن المشرع لم يشترط على ضرورة وجود

³⁰⁴ راجع، نص المادة 71 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005، مرجع سابق.

³⁰⁵ راجع، نص المادة 79 مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

³⁰⁶ انظر في ذلك المادة 69 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

عناصر ذات كفاءات قضائية في لجان التحقيق التأديبي، بل اقتصرت هذه اللجان على وجود موظفين إداريين فقط، أحدهم عن الجهة أو الوزارة التي أحالت التحقيق إلى ديوان الموظفين العام، وآخر عن جهة مستقلة، وثالث ممثل عن ديوان الموظفين العام، علاوة على أن رأى هذه اللجان غير ملزم لرئيس الديوان وإنما رأيا استشاري فقط، ولكي تتوفر الضمانات الأكيدة للمتهم تأديبياً يجب أن تتكون لجان التحقيق من عناصر قضائية مستقلة لا سلطان لأحد عليها إلا ضمائرهم والقانون.

الفرع الثاني: تطبيق إنشاء هيئة النيابة الإدارية في التشريع الفلسطيني.

للاستفادة من تجربة جمهورية مصر العربية في تطبيق النظام القضائي في التأديب، وبعد أن بينا في بحثنا المميزات والضمانات التي توفرها النيابة الإدارية للموظفين المخالفين تأديبياً عند إجراء التحقيق معهم في التشريع المصري، والتي من أهمها أن يصدر التحقيق من جهة مستقلة ومحايدة عن السلطة التنفيذية وباقي السلطات في الدولة، وأن يتم الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقاب، وأن يتم توحيد جميع جهات التأديب الإداري في الدولة في يد هيئة النيابة الإدارية، وأخذنا بعين الاعتبار التوصية التي خرج بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية التي أفادت بأن دول العالم بدأت تتجه نحو الأسلوب القضائي في التأديب لأنه يكسب أرضاً جديدة لما يحققه من دواعي الأمن والطمأنينة للموظفين³⁰⁷.

وعليه نأمل من المشرع الفلسطيني أن يحذو حذو المشرع المصري الذي أناط مهمة واختصاص الاتهام والتحقيق التأديبي للنيابة الإدارية، بحيث كفل للموظفين المتهمين تأديبياً الحقوق والضمانات الوظيفية وحمى الموظفين من أن يقعوا فريسة للتعسف والأهواء والمحاباة من الرؤساء الإداريين عند مساءلتهم تأديبياً، فالنيابة الإدارية تعتبر جهة قضائية محايدة ومستقلة عن المصالح والوزارات المختلفة، تباشر الاتهام والتحقيق مع المتهمين تأديبياً، فبالنص على إنشاء قانون النيابة الإدارية الفلسطينية وجعلها الجهة الوحيدة صاحبة الاختصاص بالتحقيق مع الموظفين المخالفين تأديبياً وغيرهم ممن ينص قانون تنظيمهم على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق معهم إذا ارتكبوا مخالفات تأديبية حسب القانون، يتم توحيد جميع جهات التأديب الإداري في فلسطين بيد هيئة

³⁰⁷ نفس المعنى عند، الطماوي، سليمان، القضاء الإداري قضاء التأديب، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 436 وما بعدها.

قضائية مستقلة واحدة تسمى بالنيابة الإدارية، ويتم القضاء على التشتيت غير المبرر للسلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني.

المطلب الثاني: ضمان العمل بمبدأ الحيادة عند تولى التحقيق التأديبي في التشريع الفلسطيني.

من الأسباب الرئيسية التي دعت الباحث إلى القول بضرورة إنشاء نيابة إدارية تختص بالتحقيق مع الموظفين العموميين في فلسطين، هي الرغبة في إرساء حقوق الموظفين من خلال توفير الضمانات الرئيسية لهم أثناء التحقيق التأديبي وقبل توقيع العقوبة التأديبية وبعدها كذلك، فإنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوافر فيه كافة الضمانات القانونية والتي من أبرزها حيادة المحقق حيث يتعين أن يكون له من الكفاية والاستقلال وحسن التقدير ما يمكنه من القيام بواجبه بشكل صحيح³⁰⁸.

وإذا كانت سلطة التأديب ضرورية لسيادة النظام داخل المرافق، فإنها في غاية الخطورة إذا أُسئ استخدامها، ولهذا فإن الموظف أحوج ما يكون للضمانات التي تمكنه من الدفاع عن نفسه وإظهار براءته، لأن الظلم ولو تم بحسن نية وعن غير قصد، فهو أشد ما يفتُّ في عضد الموظفين ويبث عدم الثقة -بل اليأس- في نفوسهم، لذا يحرص المشرع في كل دولة عند وضع القوانين التي تحكم الوظيفة العامة أن يحيطها بقدر كبير من الضمانات الوظيفية ليتمكن الموظفين من ممارسة أعمالهم الوظيفية باطمئنان وأمان³⁰⁹.

الفرع الأول: ماهية الحياد في التحقيق التأديبي، ومدى توافره في الأنظمة التأديبية المختلفة.

من أهم الضمانات التأديبية ضرورة أن يصدر التحقيق من هيئة قضائية مستقلة تتمتع بكافة الضمانات التي تكفل حيادة التحقيق وبلوغها الغاية منه "ونعني بالهيئة المستقلة النيابة الإدارية" والحيادة في التحقيق التأديبي تعني: أن من يبدي رأيه في التحقيق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها³¹⁰.

³⁰⁸ علاء، عاهد أسمر، التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير منشورة على

موقع جامعة النجاح الوطنية، 2012م، ص55

³⁰⁹ الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص533 .

³¹⁰ جديدي، سليم، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص181.

وعرف آخرون الحياد بأنه: عدالة من يباشر سلطة أو اختصاصا في مجال التأديب، أي كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص، فالحياد ضمانا هامة يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب.³¹¹

ولتوافر الحيادة يجب أن لا تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات النزاع، وأن لا يكون المحقق متحاملاً على المتهم، بحيث تتطلب الحيادة الفصل التام بين سلطة الاتهام والتحقيق من ناحية وسلطة توقيع العقوبة من ناحية أخرى، فلا يجوز أن يحدد المحقق موقفاً مسبقاً من التهم سواء بالبراءة أو الإدانة، كما ينبغي أن لا يتأثر لأي اعتبار يفقده عنصري الحيادة والنزاهة³¹².

وللوقوف على هذه الضمانة من الضرورة بمكان أن نبحث نظم التأديب من حيث توزيع الاختصاص والفصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء، وهذه النظم على ثلاثة أنواع هي: نظام التأديب الرئاسي، ونظام التأديب شبه القضائي، ونظام التأديب القضائي، وذلك على النحو الآتي:

أ. مدى توافر مبدأ الحيادة في النظام التأديبي الرئاسي.

في هذا النظام للسلطة الرئاسية الحق في توقيع العقوبات التأديبية أي كان نوعها أو درجتها بسيطة كانت أو جسيمة، ولا يوجد معقب على السلطة، فالرئيس الإداري هو المسؤول عن سير العمل وانتظامه في المرفق العام، وهذه المسؤولية هي المبررة لتلك السلطة، فحيث توجد المسؤولية يجب أن تكون هناك سلطة، وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء ومهام وظيفته³¹³.

وعليه يعد هذا النظام بأنه فردي، ولا يقوم فيه فصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، فالمحقق يتبع الرئيس الإداري الذي يوقع الجزاء، مما قد يترتب عليه تداخل عوامل الانحياز والتحامل والتوجيه فإذا كانت السلطة الإدارية تجمع في يديها سلطتي الاتهام والتحقيق فكيف يمكن تحقيق الحيادة في هذا النظام³¹⁴؟

³¹¹ العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2007م، ص300

³¹² جديدي، سليم، المرجع السابق، ص181.

³¹³ فيصل، غازي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، بغداد، 2001م، ص29، وعند العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص74.

³¹⁴ مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، التقييم الدولي (3934-2072) مجلة تصدر عن كلية القانون/ جامعة ذي قار.

ب. مدى توافر مبدأ الحيادة في النظام شبه القضائي.

يمثل نظام التأديب شبه القضائي خطوة في التقليل من مطالب الانحياز التي يمكن أن تترتب على ازدواج الاختصاص، وخاصة الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم أو توقيع العقاب. ويأخذ النظام شبه القضائي إحدى صور ثلاث، الأولى: أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء، ويكون رأيها غير ملزم للسلطة الإدارية، ومع ذلك فإن هذه الاستشارة تعد إجراء جوهرياً يترتب على إغفالها بطلان القرار الصادر بالعقوبة، الثانية: أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين أخذ رأيها قبل توقيع الجزاء ويكون رأيها ملزماً لجهة الإدارة، أما الصورة الثالثة: أن يوكل المشرع للإدارة توقيع بعض العقوبات البسيطة، على أن يتولى توقيع الجزاءات الأكثر جسامة لمجالس تأديبية غالبية أعضائها من رجال الإدارة مع وجود عناصر قضائية في تشكيلها، وتصدر هذه المجالس قراراتها بصورة نهائية وليس مجرد رأي أو مشورة، وعليه يتبين من كل ما تقدم أن هذا النظام يؤكد استقلال مجالس التأديب عن سلطة الاتهام والتحقيق، ولهذا لا يجوز أن يدخل في تشكيل المجالس التأديبية من سبق بعمل من أعمال الاتهام والتحقيق على خلاف للنظام الرئاسي³¹⁵.

ج. مدى توافر مبدأ الحيادة في النظام التأديبي القضائي.

يتميز هذا النظام باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، من حيث الفصل ما بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة الحكم، وبالتالي يبرز مبدأ الحيادة بوضوح في النظام التأديبي القضائي، الذي يتكون من نيابة إدارية تختص بالتحقيق والاتهام وإقامة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية المختصة ومباشرتها بحيث تكون مستقلة عن الجهة الإدارية، ومن محاكم تأديبية تختص بإيقاع العقوبات التأديبية على المخالفين تأديباً، فالنظام القضائي التأديبي يتشكل على نحو يتم فيه الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة الحكم، وإذا ما تحقق أحد أسباب الرد والتنحي، فإن للموظف المحال للمحاكمة التأديبية الحق في طلب تنحي أو رد عضو المحكمة المشكوك في حيده³¹⁶.

³¹⁵ راجع، العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص86، وعند ياقوت، محمد ماجد، شرح

القانون التأديبي، مرجع سابق، ص857

³¹⁶ جديدي، سليم، المرجع السابق، ص181.

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ الحيادة في التشريع الفلسطيني.

بتحري ضمان مبدأ حيادة المحقق التأديبي في فلسطين نجد المشرع ينص في الفقرة الأولى من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي " تكون الإحالة إلى التحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة إيقاع العقوبة على الموظف" وباستقراء نص المادة يتبين لنا أن المشرع الفلسطيني قد جمع بين سلطة التحقيق وسلطة التأديب، فجعل الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق هي ذات الجهة المختصة بالتأديب وكذلك منح المشرع الفلسطيني الجهة المختصة بالتأديب صلاحية تشكيل لجنة التحقيق، هذا ما يؤكد نص المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في فقرتها الثانية بقولها: وفيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطأ بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها..."، ويكون ذلك حال أن تكون مخالفة الموظف كبيرة وعقوبتها تخرج عن نطاق صلاحية وزارته، وبالتالي إن امتلاك جهة التأديب الحق في تشكيل لجنة التحقيق يؤثر بشكل سلبي على عمل هذه اللجنة، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الحياد الذي يتطلب أن يجري التحقيق بعيداً عن تأثير السلطة الآمرة به، الأمر الذي ينعكس على مجريات التحقيق ويفقده الموضوعية والتجرد³¹⁷.

وبناءً على ما سبق ينادي الباحث المشرع الفلسطيني بأن يكون أكثر حرصاً على الوظيفة العامة والموظفين العموميين، وذلك بحمايتهم من التعسف والاستبداد الذي من الممكن أن يكون مفترساً يفتك بالموظفين يوماً، فالسلطة الرئاسية وإن كانت تتمتع بالحكمة والرشاد إلا أن النفوس البشرية قد تتأثر وتتغير بناءً على مواقف وأحداث يعيشها الإنسان منا فيقع أسيراً في حبالها، فينتج عنها ظلمٌ ولو يسيراً على بعض الموظفين العموميين في الدولة، لذلك يدعو الباحث المشرع الفلسطيني بضرورة سن تشريع خاص يبين فيه طرق وإجراءات مساءلة وتأديب الموظفين العموميين المخالفين تأديبياً بحيث يتضمن على الكثير من الحقوق والضمانات الوظيفية وعلى رأسها ضمان مبدأ الحيادة، وبالأخذ بالنظام القضائي في التأديب بحيث تكون النيابة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الوحيدة في مساءلة الموظفين العموميين في الدولة؛ لما تتصف به من تجرد ومصداقية وشفافية وحيادة عند التحقيق، وأخيراً قد بين حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية مدى

³¹⁷ علاء، عاهد أسمر، التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 57.

حرص المشرع على ضرورة احترام مبدأ الحيادة الذي يوفر عند احترامه العدالة القانونية والقضائية فقالت في حكمها: ومن حيث أن النيابة الإدارية هيئة قضائية ومن ثم فإن أعضاءها ينبغي أن يكونوا قذوة في الترفع عن الجلوس على مقعد التحقيق أمام متهم جمعته بالمحقق خصومة سابقة لأن في ذلك ليس فقط تنزيهاً لعضو النيابة الإدارية كعضو في هيئة قضائية عن الخروج على مقتضى الحياد والواجب القانوني في مباشرة اختصاصاته وسلطانه في التحقيق في المسئوليات التأديبية... باعتبارها قاضي الاتهام... إنما يتعلق بالنظام العام القضائي والأسس العامة لتحقيق العدالة وبمدى توافر الصفة الواجب تحققها في شخص المحقق والهيئة القضائية التي ينتمي إليها والتي قرر لها الدستور والقانون الاستقلال وضمانات الحياد والتي يحملها -المحقق معه - بأنه آمن من احتمال الخروج عن الحيادة الواجبة والنزاهة المتطلبة من جانب من يقوم لصالح العدالة بمهمة قاضي الاتهام والتحقيق والذي يمثل بين يديه³¹⁸.

³¹⁸ أنظر، حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3285 لسنة 33 ق- إدارية عليا- جلسة 13/5/1995م.

الخاتمة :

لقد أصبح الموظفون العموميون جزءاً من حياة أي مجتمع لا يمكن الاستغناء عنه فالإنسان يدخل الحياة بموجب شهادة ميلاد ويخرج منها بموجب شهادة وفاة، وكلتا الشهادتين لا بد أن يحررها موظف عمومي حتى يترتب عليهما آثارهما القانونية³¹⁹.

وتتعدد اختصاصات الإدارة لتحقيق أهدافها العامة التي تصب جميعاً في خدمة المصلحة العامة، لذلك تحرص الأنظمة المختلفة على النص في تشريعاتها للخدمة المدنية على إعطاء الجهات والأشخاص القائمين على إنفاذ القانون والسلطات والصلاحيات اللازمة لإجبار الموظفين العموميين على القيام بواجباتهم وتحمل مسؤولياتهم، وتشمل تلك السلطات والصلاحيات اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع الجزاء على الموظف ومعاقبته إذا قصر أو أهمل أو امتنع عن القيام بما أسند إليه.

وفي نهاية هذه الدراسة فقد توصل الباحث إلى النتائج والتوصيات التالية :

أولاً : النتائج

1. وفقاً للقانون المصري رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تعتبر النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، وهي الأمانة على الدعوى التأديبية تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، وبذلك تباشر اختصاصاتها وفقاً للقانون ولا تتوب بذلك عن السلطة الرئاسية، مستهدفة حماية الأموال العامة والمصالح العامة وتحافظ على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد .

2. قبل صدور القانون المصري رقم 1954/48 كان تأديب العاملين من اختصاص الرئيس الإداري والمجالس التأديبية وذلك طبقاً للقانون رقم 1951/310، لكن المشرع عدل عن القانون الأخير واستبدل النظام الرئاسي وشبه القضائي في التأديب، بالنظام القضائي المتمثل بالنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، وذلك رغبة منه في القضاء على عيوب النظام التأديبي الرئاسي، والوصول إلى الغاية الأساسية من إنشاء النيابة الإدارية وهو إصلاح أداة الحكم في الدولة وتوحيد جهات التحقيق المختلفة في هيئة واحدة مستقلة عن الوزارات والمصالح المختلفة تتمتع بالحيادة والنزاهة، مع إبقاء بعض السلطات التأديبية للسلطة الرئاسية.

³¹⁹ أبو عمارة ، محمد ، بحث بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين ، مرجع سابق ص370

3. أسبغ المشرع المصري على النيابة الإدارية صفة الاستقلال التام عن السلطات الثلاثة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك رغبة منه في الارتقاء بعملها وتحقيق أهدافها المتمثلة في إصلاح أداة الحكم والقضاء على عيوب السلطة التأديبية الرئاسية التي كانت سائدة قبل إنشاء قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية.
4. لا يجوز رد أعضاء النيابة الإدارية، لأنها خصم ليس لهم مصلحة ذاتية وشخصية في الدعوى التأديبية، ويجوز مخاصمة أعضاء النيابة الإدارية أسوة بما هو معمول به بشأن أعضاء النيابة العامة والقضاة وذلك طبقاً لقانون المرافعات المصري من المادة (494 - 500) عند مساءلتهم مدنياً متي وقع منهم في عملهم غش وتدليس أو غدر أو خطأ جسيم.
5. التحقيق التأديبي والحيدة يعتبران من أهم الضمانات الجوهرية التي منحها المشرع للموظف أو العامل المخالف تأديبياً حتى يتمكن من تحقيق دفاعه وتبرئة نفسه، لذلك اعتنى المشرع المصري بقواعده، وذلك بالنص عليها صراحة في النصوص القانونية المختلفة التي تهتم بمساءلة وتأديب الموظفين المدنيين في الدولة والعاملين في القطاع العام وغيرها من القوانين.
6. لا تباشر النيابة الإدارية التحقيق الواقع ضمن اختصاصاتها إلا بعد إحالته إليها من الجهات الرقابية، أو ما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.
7. سواء أكان التأديب قضائياً أو شبه قضائي أو رئاسي؛ لا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية الهامة والرئيسية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية، والتي من أبرزها أن يجرى التحقيق من جهة محايدة ومستقلة وأن يكون مسبباً.
8. تتمتع النيابة الإدارية في مصر باختصاص ولائي عام فيما يتعلق بالتحقيق مع كافة طوائف العاملين في الدولة والإيحاء بتوقيع العقوبة التي تراها مناسبة عليهم لتتولى السلطة المختصة أمر توقيعها، وتختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات التأديبية التي يرتكبها شاغلو درجات الوظائف العليا من العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والشركات القابضة وكذلك يختص بالتحقيق في المخالفات المالية الجسيمة التي تمس أموال الدولة أو أحد الأفراد العامة.
9. اختصاصات النيابة الإدارية في مصر مبعثرة في قوانين متعددة منها على سبيل المثال (القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة والمعدل بالقانون رقم 115

لسنة 1983، والقانون رقم 48 لسنة 1978 في شأن نظام العاملين بالقطاع العام، والقانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية وتعديلاته، والقانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة، والقانون رقم 19 لسنة 1959 بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة، وغيرها من القوانين التي نصت على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع موظفيها من المخالفين تأديبياً.)

10. النظام التأديبي المتبع في فلسطين هو النظام التأديبي الرئاسي، بحيث لا يجد فيه تطبيقاً لوجود جهة مستقلة كالنيابة الإدارية تختص بالاتهام والتحقيق التأديبي مع الموظفين العموميين في الدولة، إنما جمع بين يدي السلطة الرئاسية سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة العقاب.

11. التشريع الفلسطيني بحاجة ماسة إلى هيئة النيابة الإدارية، على غرار النيابة الإدارية في التشريع المصري، وذلك للقضاء على عيوب النظام الرئاسي في التأديب والتشتيت غير المبرر لجهات التحقيق الإداري المتعددة.

12. التشريع الفلسطيني أغفل الكثير من الضمانات الأساسية التي من شأنها أن تبعث الاطمئنان في نفوس الموظفين المخالفين تأديبياً عند إجراء التحقيق معهم والتي من أهمها الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقاب، وأن يصدر التحقيق من هيئة محايدة مستقلة.

13. النظام التأديبي الرئاسي المتبع في التشريع الفلسطيني غير ملائم للواقع الحالي، وذلك نظراً لاتساع تدخل الدولة في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، الأمر الذي ينتج عنه الاتساع في الوظيفة العامة بحيث أصبحت هناك شرائح جديدة من الموظفين العموميين أو العاملين في القطاع العام في الدولة جميعها تعمل في خدمة المرافق العامة، كل ذلك يدفعنا إلى أن نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة تبني النظام القضائي في التأديب، لحصر سلطة التحقيق مع كافة الموظفين في الدولة في هيئة النيابة الإدارية، ولتفادي القصور والخلل الموجود في النظام التأديبي الرئاسي.

14. رغم أن التشريعات الفلسطينية منحت رئيس الدولة سلطة تعيين رئيس الوزراء ورئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية والقناصل والسفراء وغيرهم، إلا أنها لم تنص وتحدد صراحةً من هي الجهات التي لها سلطة إنزال العقوبات التأديبية بحقهم إذا ارتكبوا جرائم تأديبية تضر بالصالح

العام وإنما يستدل على تأديبهم إدارياً من خلال القاعدة التي تقضي بأن "من يملك السلطة الأعلى يملك الأدنى ومن يملك التعيين يملك التأديب".

15. رأينا تفاوتاً بين الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام أثناء خضوعه للمساءلة التأديبية وذلك تبعاً للأنظمة التأديبية المختلفة، ومن أبرزها تلك المتعلقة بمبدأ الحيادة، بحيث يجد هذا المبدأ تطبيقاً في النظام القضائي وشبه القضائي في التأديب، فيما يتعذر إعماله في النظام التأديبي الرئاسي.

16. لم يوجب المشرع الفلسطيني أن تتكون لجان التحقيق المشكلة بناءً على قرار من رئيس ديوان الموظفين العام من كفاءات قضائية أو كفاءات قانونية مختصة بأمر التحقيق، أو مستقلة عن السلطة الرئاسية، أو تكون اللجان دائمة، أو أن يكون رأيها ملزم للجهة صاحبة الاختصاص بإيقاع العقوبة التأديبية، فهذه اللجان لا تتمتع بالاستقلال المطلوب، فقرار تشكيلها يتم بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة، كما يشارك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل، وبعد انتهاء اللجان من عملها تقدم توصياتها واستشاراتها النهائية لرئيس ديوان الموظفين العام، بحيث لم يلزم المشرع الفلسطيني رئيس الديوان بالأخذ بهذه التوصيات وإنما ترك له السلطة التقديرية بإيقاع العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة، وإذا ما أراد الرئيس المذكور إجراء تحقيق آخر مع نفس الموظف على نفس المخالفة التي رفض بها توصيات لجنة التحقيق يأمر بتشكيل لجنة تحقيق جديدة قد تكون مختلفة كلياً عن اللجنة السابقة، هذا الأمر انتقدناه بدورنا حيث يفقد لجنة التحقيق استقلالها ونزاهتها وحيادتها، وذلك بسبب الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقاب في يد السلطة التأديبية الرئاسية، وعليه نتوجه إلى المشرع الفلسطيني وندعوه بأن يقوم إما بتعديل هذه النصوص القانونية فيفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق ويجعلها في يد هيئة دائمة ذات كفاءة قضائية مستقلة عن السلطة الرئاسية، أو يجعل سلطة توقيع العقوبة من اختصاص المحاكم التأديبية، فهذا أو ذاك متوفر في النظام القضائي التأديبي.

17. من الضمانات التي توفرها النيابة الإدارية عند التحقيق النزاهة والحيادة والاستقلال والضمانات التي توفرها بعد التحقيق هو حفظ ملفات التحقيق الخاصة بالموظفين في أماكن يصعب الاطلاع عليها من قبل غير المختصين والمعنيين، هذا بعكس الحاصل عندنا في فلسطين

بحيث تودع أوراق التحقيق كاملة في ملف الموظف الشخصي بالوزارة التابع لها فهذا يترك المجال أمام غير المختصين والمعنيين بالاطلاع على ملفات الموظفين المخالفين تأديبياً وبذلك ينتهكون الخصوصية الشخصية للموظف، ومن الضمانات التي توفرها النيابة الإدارية بعد التحقيق إمكانية أن تقوم بالطعن على الأحكام التأديبية أمام المحاكمة الإدارية العليا لصالح المتهم تأديبياً.

ثانياً : التوصيات

1. نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة النص على إيجاد وإنشاء هيئة النيابة الإدارية في النظام القانوني الفلسطيني.
2. نوصي المشرع الفلسطيني بالنص على توحيد جميع الجهات الإدارية التأديبية الموزعة بين أكثر من جهة إدارية في الدولة، بيد هيئة واحدة تسمى بالنيابة الإدارية، بحيث تكون جزءاً من أجزاء السلطة القضائية، تتمتع بالاستقلال التام عن الوزارات والمؤسسات والمصالح المختلفة، تختص بسلطة الاتهام والتحقيق.
3. أن يتم التحقيق مع جميع الموظفين في الدولة بكافة فئاتهم الوظيفية بما فيها الفئة العليا من قبل النيابة الإدارية، لتجنب المحاباة والتمييز بين الفئات المختلفة.
4. ونوصي المشرع أن يقوم بإقرار مشروع قانون مجلس الدولة الفلسطيني الذي يتبنى النظام المزدوج في القضاء الإداري.
5. بالعمل بالنظام القضائي التأديبي تتوفر الكثير من الحقوق والضمانات الوظيفية وإذا أوكلنا في هذا النظام سلطة الاتهام والتحقيق إلى النيابة الإدارية، وسلطة توقيع العقوبة والجزاء التأديبي إلى المحاكم التأديبية، سيتوافر لدينا نظام تأديبي قائم على الحيادة والنزاهة لا يجمع في يد واحدة سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقوبة، وهذا ما نأمله ونتمنى الوصول إليه يوماً، ولا يمكننا ذلك إلا إذا نص المشرع الفلسطيني صراحةً على تبني النظام التأديبي القضائي.
6. وأخيراً وبعد أن رأينا بوضوح المميزات والضمانات التي توفرها النيابة الإدارية للموظف العام عند مساءلته تأديبياً، وأخذنا بعين الاعتبار التوصية التي خرج بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية، حيث أفادت بأن دول العالم بدأت تتجه نحو الأسلوب القضائي في التأديب لأنه يكسب أرضاً جديدة لما يحققه من دواعي الأمن والطمأنينة للموظفين؛ فإننا نأمل من المشرع

الفلسطيني أن يحذو حذو المشرع المصري ، وذلك بالنص على إنشاء قانون النيابة الإدارية الفلسطينية بحيث تختص بالتحقيق مع جميع الموظفين العموميين دون استثناء أو تفرقة بين الفئات الوظيفية، وغيرهم من العاملين حسب ما تحيله القوانين التي تنظمهم، وبالنص على مثل هذا القانون يتم القضاء على التشتيت غير المبرر للسلطات التأديبية في التشريع الفلسطيني، ويتم العمل على توحيد جميع جهات التحقيق الإداري في فلسطين بيد هيئة قضائية مستقلة واحدة تسمى بالنيابة الإدارية، وتعمل على الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة الحكم.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً- الكتب

- البنداري، عبد الوهاب، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، لا يوجد سنة للنشر.
- الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1983م.
- - الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010م.
- الزعبي، خالد، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر، الطبعة الثالثة 1998.
- الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007م.
- الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي 1979م.
- - الطماوي، سليمان محمد، قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي.
- - الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي 1959م.
- - الطماوي، سليمان محمد، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، 1979.
- الطهراوي، هاني، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية عمان، 2001م.
- العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان 2007م.
- العبودي، محسن، مبدأ تدرج الاجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان، دار النهضة العربية، 1995.
- القيسي، اعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر الاردن، 1998م.
- الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه من جامعة القاهرة 1967م.
- القرشلي، حجازي، محاضرات في قانون الخدمة المدنية، مركز مساواة لاستقلال المحاماة والقضاء، دورة بعنوان (تنمية قدرات المحامين والقانونيين والعاملين في الدوائر العامة والمؤسسات الأهلية).
- النجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، الطبعة الثانية الهيئة المصرية العامة، 1986م.

- أبو الوفا، أحمد، المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، لا يوجد سنة للنشر.
- أبو سمهدانة، عبد الناصر، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، الطبعة الأولى، 2010م، دار النهضة العربية بالقاهرة.
- أبو عمارة، محمد، القانون الإداري، الجزء الثاني، نشاط الإدارة العامة في فلسطين، 2004م.
- أبو عمارة، محمد، بحث بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية 1996، وقانون الخدمة المدنية 1998، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 13 العدد الأول يناير 2005م.
- بدران، محمد محمد، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1990.
- بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1991م.
- بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 1986.
- بشار، عبد الهادي، التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر، 1982.
- تاج الدين، عبد الرحمن، أصول التحقيق الجنائي وتطبيقاتها في المملكة، الرياض، معهد الادارة 1425هـ.
- جديدي، سليم، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2011م.
- جرادة، عبد القادر، موسوعة الاجراءات الجزائية في التشريع الفلسطيني، المجلد الثاني، مكتبة آفاق غزة، عدد بئر السبع، 2009.
- جمال الدين، سامي، أصول القانون الاداري، منشأة المعارف بالإسكندرية 2004م.
- حجازي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية لا يوجد سنه نشر.
- حسن، صلاح على، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الجامعة الجديدة، 2012م.
- حسن، على عوض، رد ومخاصمة أعضاء الهيئات القضائية، دار الفكر الجامعي، 1999م
- خليفة، عبد العزيز، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية 2009م.
- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964.
- حسن، عبد الفتاح، مبادئ القانون الإداري الكويتي، القاهرة، دار النهضة العربية، لا يوجد سنة للنشر.

- راضي، مازن، القانون الإداري، لا يوجد دار للنشر ولا سنة للنشر.
- زين الدين، بلال امين، التأديب الإداري في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، 2010م .
- شطناوي، على خاطر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر عمان، 2003م.
- طنطاوي، ممدوح، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م.
- - طنطاوي، ممدوح، الموسوعة التأديبية، الجزء الأول، المكتب الجامعي الحديث، 2009م.
- عبد الهادي، ماهر، الشريعة الاجرائية في التأديب، طبعة أولى، لا يوجد دار للنشر، 1986م
- عصفور، محمد، نظام تأديب العاملين في مفرق الطرق، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة العدد الثالث، 1967م.
- عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، لا يوجد دار أو سنة للنشر.
- عمرو، عدنان، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني ، المطبعة العربية الحديثة القدس 2002م.
- غازي، هيثم حلیم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، 2010م.
- كنعان، نواف، القانون الاداري الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2010م.
- - كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الطبعة الاولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان 2008م.
- نداء، محمد محمود، انقضاء الدعوي التأديبية، ط1، 1981م.
- ياقوت، محمد ماجد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م.
- - ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية 2000م.
- - ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.

ثانياً- الرسائل العلمية والأبحاث

- المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، والمحامين، وممثلي النيابة العامة - دليل الممارسين، طبع للجنة الدولية للحقوقيين، الطبعة الأولى، جنيف 2007م.

- أبو سيدو، علا، الاجراءات والعقوبات التأديبية وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، رسالة ماجستير نوقشت في جامعة الأزهر بغزة، 2012م
- أبو كشك، عبير، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة على موقع جامعة النجاح الوطنية نابلس، 2011م.
- بعلوشة، شريف أحمد، دعوى إلغاء القرار الإداري، رسالة ماجستير نوقشت في جامعة الأزهر بغزة عام 2010م.
- تيم، موسي اياد، بحث بعنوان وضع النيابة العامة في فلسطين، منشور في معهد الحقوق جامعة بيرزيت 2000م.
- علاء، عاهد أسمر، التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير منشورة على موقع جامعة النجاح الوطنية، 2012م.
- صعابنة، محمد نظمي، دور النيابة العامة في إقامة الدعوى العمومية في فلسطين "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير منشورة على موقع جامعة النجاح الوطنية في نابلس.
- كريمش خضر، ناصر، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، تصدر من كلية القانون من جامعة ذي قار بالعراق الترقيم الدولي (2072-4934)

ثالثاً- الأبحاث على المواقع الإلكترونية

- الأدغم، جلال، النيابة الإدارية وسيلة لإصلاح أداة الحكم، بحث منشور على موقع قاضي أون لاين. www.kadyonline.com
- المآخذ القضائية ولائحة التفتيش في النيابة الإدارية المصرية، بحث منشور على موقع منتديات القانون المصري <http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=6845>
- بحث التحقيق الإداري (ضماناته، اجراءاته، العقوبات التأديبية) منشور على موقع ديوان الموظفين العام غزة <http://www.diwan.ps/ar/index.php?act=postadvatize&id=1464>
- بحث بعنوان اجراءات تحقيق الدعوى التأديبية ودور المحكمة التأديبية في توجيهها، منشور على الموقع الالكتروني <http://haqq.ba7r.org/f30-montada>
- بحث بعنوان التأديب الولاية والاختصاص منشور على الموقع الالكتروني التالي <http://www.flaw.net/law/threads/21288%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A8%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%B5>

- بحث بعنوان السلطة التأديبية منشور على الموقع الالكتروني
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan0_bdf_26441
- بحث بعنوان المبادئ العامة لقضاء المحاكم العليا بشأن قضاء النيابة الإدارية منشور على الموقع الالكتروني
[.http://ebd3at.mam9.com/t50-topic](http://ebd3at.mam9.com/t50-topic)
- بحث بعنوان أصول اجراءات التحقيق التأديبي، منشور على الموقع الالكتروني
[http://www.mohamoon.com/montada/Default.aspx?Action=Display
Type=3](http://www.mohamoon.com/montada/Default.aspx?Action=Display&ID=68611&Type=3)
- بحث حول النيابة العامة، منتديات الجفلة لكل الجزائريين والعرب، منشور على الموقع الالكتروني
www.djelfa.infoc2009-2006
- تعريف التحقيق الاداري وأهميته، مقال منشور في المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على الموقع الالكتروني
<http://www.hrdiscussion.com/hr37973.html>
- حامد احمد القدو، عماد، التحقيق الابتدائي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية قسم القانون في الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك 2009م منشور على
[http://www.aocademy.org/docs/master_degree_letterbyemad_qadou_19012010.d
oc](http://www.aocademy.org/docs/master_degree_letterbyemad_qadou_19012010.doc)
- حسان، اسلام، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة الوضع الحالي والوضع المأمول، بحث منشور على الموقع الرسمي للنيابة الادارية
<http://www.ap.gov.eg>
- رضوان، محمد، الاصل الدستوري للحصانة القضائية لأعضاء النيابة الإدارية، 2012م، بحث منشور على الموقع الرسمي للنيابة الإدارية
<http://www.ap.gov.eg>
- طعن للمحكمة الإدارية العليا رقم 1230 لسنة 9 ق جلسة 1967/4/18 الحكم منشور على الموقع الالكتروني
<http://ebd3at.mam9.com/t50-topic>
- مقال بعنوان الوضع السائد قبل انشاء النيابة الادارية، منشور على الموقع الرسمي للنيابة الادارية
<http://www.ap.gov.eg>
- مهدي، نجوي محمد، بحث بعنوان خصائص هيئة النيابة الادارية، منشور على الموقع الرسمي للنيابة الادارية
<http://www.ap.gov.eg>

رابعاً - القوانين والقرارات

- القانون رقم 12 لسنة 1989 المعدل القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إنشاء المحاكم التأديبية والنيابة الإدارية .
- القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إنشاء المحاكم التأديبية والنيابة الإدارية .

- القانون رقم 28 لسنة 1968 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 117/1958 بشأن إنشاء المحاكم التأديبية والنيابة الإدارية.
- المذكرة الايضاحية للقانون رقم 117/1958 بشأن إنشاء المحاكم التأديبية والنيابة الإدارية.
- القانون رقم 192 لسنة 2008 في شأن مجلس الهيئات القضائية.
- الدستور المصري المعطل لسنة 2012م.
- قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم 95 لسنة 2003م.
- القانون رقم 19 لسنة 1959 المصري بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة.
- القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983.
- القانون رقم 48 لسنة 1978 في شأن نظام العاملين بالقطاع العام.
- القانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية وتعديلاته.
- القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة.
- التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية المصري رقم 454 لسنة 2012م.
- تعليمات النيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 160 لسنة 2010 المعدل بالقرار رقم 507 لسنة 2010.
- قرار مدير النيابة الإدارية رقم 204 لسنة 1986 بشأن اصدار التعليمات العامة للنيابات.
- قرار مدير النيابة الإدارية رقم 1986/364 وقرار رئيس هيئة النيابة رقم 16/1989.
- أحكام قضائية مختلفة من المحكمة الادارية العليا المصرية خاصة بالنيابة الإدارية.
- أحكام قضائية مختلفة من المحكمة الدستورية المصرية خاصة بالنيابة الإدارية.
- أحكام قضائية مختلفة من محكمة النقض المصرية خاصة بالنيابة الإدارية.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.
- القانون رقم 4 لسنة 2005م بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005م.
- مشروع قانون مجلس الدولة الفلسطيني.
- القانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم 5 لسنة 2004م.