



المسئولية التأديبية للموظف العام
في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة
الوضع الحالي والوضع المأمول

المسئولية التأديبية للموظف العام
في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - الوضع الحالي
والوضع المأمول

المستشار / إسلام إحسان

مستشار بالنيابة الإدارية

| | |
|--|---|
| Governance Center | مركز الحوكمة |
| National Management Institute | المعهد القومي للإدارة |
| Arab Republic of Egypt | جمهورية مصر العربية |
| Director: Dr. Ghada Moussa | مدير المركز: د. غادة موسى |
| Tel: (+20) 24 136 007 | تليفون: (+20) 24 136 007 |
| Fax: (+20) 24 000 149 | فاكس: (+20) 24 000 149 |
| Email: gmoussa@ad.gov.eg | بريد إلكتروني: gmoussa@ad.gov.eg |

جميع حقوق التأليف والنشر وكافة الحقوق الأخرى محفوظة

لمركز الحوكمة - المعهد القومي للإدارة - جمهورية مصر العربية

ولا يسمح بنشر أو طبع أو نقل أي جزء من هذا الإصدار أو خزنه في أي نظام

أو نقله على أية هيئة أو بأية وسيلة بدون الحصول على تصريح رسمي مكتوب من المركز

تقديم

يصعب الحديث عن مكافحة الفساد دون التعرف على جذور هذه الظاهرة وأسبابها الحقيقية، وعدم الاكتفاء فقط بالحديث عن مظاهرها.

وتعتبر سلسلة أوراق الحوكمة التي تصدر عن مركز الحوكمة بالمعهد القومي للإدارة أول سلسلة بحثية ربع سنوية تتناول تحليلاً لمسببات الفساد من خلال التفاعلات المؤسسية والتشريعية وأدوار الفاعلين من مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص فيها.

تتناول سلسلة الأوراق عدداً متنوعاً من مسببات الفساد الإداري والمالي، بالإضافة إلى تحليل بعض الأزمات التي يتعرض لها المجتمع المصري من زاوية متطلبات الحكم الجيد (الحوكمة) والإدارة الفعالة والمشاركة الديمقراطية في صنع واتخاذ القرارات لحل هذه الأزمات.

ويرحب المركز بمشاركة الباحثين والمتخصصين في تقديم وعرض قضايا وأزمات يتعرض لها المجتمع المصري، وتؤثر على مسيرة الإصلاحات السياسية والإدارية والاقتصادية من زاوية الحكم الجيد ومكافحة الفساد.

مدير مركز الحوكمة

د. غادة علي موسى

مقدمة

المسئولية التأديبية هي المسئولية القانونية الناشئة عن إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته. وقد لقيت المسئولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية في العالم بسبب أهمية تحديدها وانعكاس آثارها على الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.¹

ويعد قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 هو النظام القانوني الأساسي لموظفي الدولة.²

وتسري أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي ويسري كذلك على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم وعلى ذوى الكادرات الخاصة فيما لم تنص عليه القوانين والقرارات المنظمة لشؤونهم الوظيفية³، ومن ثم يعد ذلك القانون الشريعة العامة التي يجب أن يرجع إليها عند عدم وجود نص خاص في قوانين الكادرات الخاصة.⁴

إجراءات المساءلة التأديبية

بارتكاب الموظف العام مخالفة تأديبية ينشأ الحق في عقابه تأديبياً، وعلى خلاف الوضع في القانون الجنائي لم يعني المشرع المصري بتحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر كما هو الشأن في الجرائم الجنائية التي حددها المشرع وبينها في نصوص قانون العقوبات والقوانين الجنائية الخاصة.

¹ الأستاذ الدكتور / مصطفى محمود عفيفي، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، ص 24

² الأستاذ الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، ص 14

³ المادة الأولى من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 المنشور بالجريدة

الرسمية العدد 29 ب في 1978/7/20

⁴ الأستاذ الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 25

فالجرائم الجنائية تخضع لما يعرف بمبدأ شرعية الجريمة ومفاده أنه لا يمكن اعتبار أي فعل جريمة جنائية إلا إذا كان ذلك الفعل أثمه المشرع صراحة وحدد عقوبة جنائية معينة توقع على مرتكبه، أما الوضع في المجال التأديبي مختلف. فلا يعرف القانون المصري مبدأ شرعية الجرائم التأديبية، إنما يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي من الموظف العام أنه يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية^١، فلم يضع المشرع تعريفا محددًا للجريمة التأديبية، ولم يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، وإنما اقتصر القانون على بيان واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة ودون تحديد دقيق^٢، فالمشرع نص على بعض واجبات العاملين بوجه عام منها أن يؤدي العامل أعماله بدقة وأمانة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا لائقا يتفق وحسن مظهر الوظيفة العامة، وتنفيذ أوامر رؤسائه، وتنفيذ أحكام القوانين واللوائح، كما أنه حرم على الموظف صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد نظرا لأهميتها فنص على أنه ((يحظر على الموظف ...)) وأورد عددا غير قليل من المحظورات منها إفشاء أسرار العمل والاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل ومزاولة الأعمال التجارية وقبول الهدايا بمناسبة القيام بواجبات وظيفته وشرب الخمر ولعب القمار في الأندية والمحال العامة ... إلى غير ذلك من المحظورات، ثم نص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبيا^٣

وبذلك يمكن تشبيه الجريمة التأديبية "بجرائم التعزيز في الشريعة الإسلامية" وهي جرائم غير محددة في النصوص وليس لها عقوبات محددة سلفا على كل منها، فالقانون الإداري المصري لا يأخذ بمبدأ شرعية المخالفة ولا يضع لكل مخالفة عقوبة معينة وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب تحت رقابة القضاء، على أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات التي حددها القانون، وأن يتناسب الجزاء مع جسامة المخالفة التأديبية^٤، ويرجع السبب في عدم حصر المخالفات التأديبية

١ الأستاذ الدكتور / ماجد الحلو، القانون الإداري ، ص 342

٢ المادتين 76 ، 77 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

٣ الأستاذ الدكتور / ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 343

٤ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 563 لسنة 7 ق جلسة 1961/11/11

إلى تنوع الوظائف واختلافها بسبب اختلاف ظروف العمل من وحدة إلى أخرى بما يتعذر معه حصرها وتأثيرها^١.

والواقع أن ما اتجه إليه القانون المصري في هذا الصدد يتفق وطبيعة التأديب، وما يجب أن يتسم به من مرونة واتساع لمواجهة كل صور الإخلال بواجبات الوظيفة العامة من العاملين. وتتم إجراءات المساءلة التأديبية بمرحلتين أساسيتين مرحلة التحقيق الإداري، ومرحلة توقيع العقوبة التأديبية.

أولاً: مرحلة التحقيق الإداري

لم يعرف المشرع التحقيق الإداري، ولذلك نعرفه بأنه مجموعة من الإجراءات تباشرها سلطة مختصة قانوناً بهدف الكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية وحشد الأدلة الدالة على ذلك بهدف إنزال العقوبة التأديبية على مرتكب المخالفة التأديبية.

والأصل أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف العام دون أن يتم التحقيق معه ،

فالتحقيق الإداري من أهم الضمانات القانونية اللازمة التي يجب أن تسبق توقيع العقوبة التأديبية، إذ يعد من المبادئ الأساسية لشرعية المساءلة التأديبية إجراء التحقيق الإداري، وأن يكون تحقيقاً مستوفياً بأن يتم استجواب المتهم من خلال أسئلة محددة، بأن يتناول الواقعة محل الاتهام بالتمحيص فيحدد عناصرها من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة ثبوتها^٢.

فيشترط لصحة التحقيق الإداري عدة شروط : -

أولاً .. أن يتم مواجهة المتهم بالمخالفات المسندة إليه وذلك بإيقافه على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة الدالة على ارتكابه لها.

ثانياً .. تحقيق دفاع المتهم فذلك من مقتضيات العدالة التي تقتضيها كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص^٣.

١ الأستاذ الدكتور / زكى محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة، ص13

٢ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2947 لسنة 37 ق، جلسة 1995/4/29

٣ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2180 لسنة 33 ق، جلسة 1988/10/29

ويؤدى الإخلال بذلك إلى بطلان التحقيق الإداري وبطلان قرار الجزاء الصادر بناء عليه، إذ أن صحة قرار الجزاء مرتبط بثبوت الوقائع التي قام عليها.^١

وأولى إجراءات التحقيق الإداري هو إجراء الإحالة إلى التحقيق، وقد أغفل المشرع في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة بدءاً من القانون رقم 46 لسنة 1964 تحديد سلطة إحالة العاملين إلى التحقيق الإداري، فلم يرد نص قانوني بتحديد تلك السلطة داخل جهة الإدارة.^٢

وإزاء ذلك القصور التشريعي تدخل مجلس الدولة المصري بإفتائه وقضائه لتنظيم الأمر، فقضت 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 في التحقيق ممارسة الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق^٣، وبالمثل أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.^٤

فالقاعدة إذن أن من يملك الاختصاص قانوناً بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام من الرؤساء الإداريين هو الذي يملك إحالته إلى التحقيق الإداري، والرؤساء الإداريين المختصين بتوقيع العقوبات التأديبية هم الرؤساء المباشرين وشاغلي الوظائف العليا، السلطة المختصة وهم الوزير المختص والمحافظ المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص.^٥

دور النيابة الإدارية في التحقيق والادعاء التأديبي

النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة،^٦ وكان الهدف من إنشاء النيابة الإدارية تحقيق ضمانات الحيادة التامة للقائم بالتحقيق الإداري بعيداً عن تأثير الرئيس الإداري بما يكفل حيادة التحقيق ونزاهته، ويضمن أن يكشف التحقيق عن مرتكب المخالفة التأديبية أياً كان مركزه الوظيفي دون تستر عليه، وعدم التنكيل بالموظفين ومجازاتهم دون وجه حق استناداً إلى تحقيقات صورية، تكون أداة في يد الرئيس الإداري مما يؤدى إلى الإضرار بالمصلحة العامة للمرفق العام.

١ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2635 لسنة 44 ق، جلسة 2000/11/26

٢ مقال بعنوان "اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع المعلمين"، بحث منشور بمجلة النيابة الإدارية، العدد الثالث عشر، 2009

٣ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 302 لسنة 34 ق، جلسة 1994/12/17

٤ الفتوى رقم 839 بجلاسة 1966/12/28

٥ المادة الثالثة من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

٦ المادة الأولى من القانون رقم 117 لسنة 1958 المعدل بالقانون رقم 12 لسنة 1989

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا طبيعة دور النيابة الإدارية بأنها تقوم بالنسبة للموظفين بمثل ما تقوم به النيابة العامة لسائر المواطنين، ولذلك كفل لها القانون الاستقلال عن الوزارات وتأثير كبار الموظفين^١

وسلطة النيابة الإدارية في إجراء التحقيق وفي إقامة الدعوى التأديبية لا يتوقف على قبول الجهات الإدارية ولا على موافقتها الصريحة أو الضمنية^٢

فلقد استهدف المشرع للنيابة الإدارية أن تكون هيئة قضائية قوامه على الدعوى التأديبية نيابة عن المجتمع ومنزهة عن الهوى وذات اختصاص أصيل ومطلق وغير مقيد بالتحقيق في كل ما يتصل بعلمها من وقائع تشكل مخالفات مالية وإدارية، وهو اختصاص أوكله القانون مباشرة للنيابة الإدارية تتولاه بنص القانون ولا تنوب في مباشرته عن جهة الإدارة، ومن مقتضى ذلك ألا يقوم حائل إداري يحول دون مباشرة النيابة الإدارية لاختصاصها ومن ثم فإن صدور قرار من الجهة الإدارية بحفظ التحقيق يقيداً وحدها ولا يقيد النيابة الإدارية إذا ما رأيت إجراء التحقيق في ذات الوقائع والتصرف فيه مادامت الدعوى التأديبية لم تسقط بمضي المدة^٣

وتختص النيابة الإدارية بإحالة الموظف العام الخاضع لولايتها للتحقيق مباشرة، من تلقاء نفسها دون حاجة لورود بلاغ بذلك إليها من جهة الإدارة وذلك إذا تم إبلاغها بارتكابه مخالفات تأديبية سواء اتصل علمها بتلك المخالفات بواسطة الجهات الرقابية أو شكاوى الأفراد،^٤ فالنيابة الإدارية الإدارية تختص بالتحقيق مع الموظف حتى دون وجود إحالة له من رئاسته.^٥

وتختص النيابة الإدارية وحدها دون غيرها بالتحقيق في المخالفات التأديبية سواء المالية أو الإدارية التي يرتكبها شاغلو الوظائف العليا وهم المديرون العموم ووكلاء الوزارة ووكلاء أول الوزارة، وكذلك تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المتعلقة بمخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، والإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة

١ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1230 لسنة 9 ق، جلسة 1967/4/18
٢ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3749 لسنة 31 ق، جلسة 1988/2/27
٣ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2582 لسنة 33 ق، جلسة 1989/5/27
٤ المادة الثالثة من القانون رقم 117 لسنة 1958 المعدل بالقانون رقم 12 لسنة 1989
٥ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3133 لسنة 42 ق جلسة 1997/2/15

الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.^١

ومباشرة جهة الإدارة التحقيق في المخالفات التي تختص النيابة الإدارية وحدها بالتحقيق فيها يعد غصب لسلطة واختصاص هيئة قضائية مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء لإبتناؤه على تحقيق باطل.^٢

وبخلاف المخالفات التأديبية المشار إليها، يجوز للنيابة الإدارية أن تباشر التحقيق في أي مخالفة تأديبية سواء اتصل علمها بها ببلاغ من جهة الإدارة أو ببلاغ من أحد الجهات الرقابية أو شكوى من احد الأفراد، وفي هذه الأحوال يتعين على جهة الإدارة أن توقف ما تجرته من تحقيقات بمجرد علمها ببدء النيابة الإدارية التحقيق في ذات الوقائع أو في الوقائع المرتبطة بها، والهدف من ذلك منع ازدواج التحقيق في المخالفات التي يجوز أن تباشر كلا من جهتي الإدارة والنيابة الإدارية التحقيق فيهما.^٣

ويجوز لرئيس هيئة النيابة الإدارية وللسلطة المختصة أن تصدر قرارا بوقف المتهم احتياطيا عن العمل على ذمة التحقيق الذي تباشره إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف الاحتياطي عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.^٤

ويلاحظ أن عدم النص على جواز التفويض في إصدار قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل

أدى إلى تعطل إجراءات استصدار قرارات الوقف الاحتياطي بما لا يتفق وطبيعة ذلك الإجراء

الهام الذي تقتضيه مصلحة التحقيق ، فالمرجع اسند الاختصاص بإصدار قرارات الوقف

الاحتياطي عن العمل على ذمة التحقيق إلى رئيس هيئة النيابة الإدارية، ولم ينص على جواز أن يفوض رئيس هيئة النيابة الإدارية اختصاصه ذلك إلى أحد من أعضاء النيابة الإدارية، وهو الأمر الذي أدى إلى ضرورة عرض القضايا التي يقتضى التحقيق فيها إلى إصدار قرار بوقف المتهم احتياطيا على رئيس هيئة النيابة الإدارية لإصدار ذلك القرار، وهو الأمر الذي يؤدي إلى

١ المادة 79 مكرر من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

٢ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1464 لسنة 32 ق، جلسة 1989/6/10

٣ الأستاذ الدكتور / ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 164

٤ المادة 83 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1983

المركزية الشديدة، والى البطء في استصدار قرارات الوقف الاحتياطي مما ينعكس بالسلب على سرعة إجراءات التحقيق التي تباشرها النيابة الإدارية.

وينتهي تحقيق الإداري إما إلى الحفظ أو إلى إدانة الموظف المتهم وهو ما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه.

ثانياً: مرحلة توقيع العقوبة التأديبية

العقوبة التأديبية هي جزاء وظيفي يصيب الموظف العام الذي تثبت مسؤليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين،¹ وتنصب العقوبة التأديبية على مزايا الوظيفة العامة، وقد تصل إلى حد فسخ عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف العام وجهة الإدارة بالفصل من الخدمة.

وقد حصر المشرع العقوبات التأديبية، فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها القانون، وهو ما يعرف بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية.

والعقوبات التأديبية الأصلية التي يجوز توقيعها على العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا هي الإنذار وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر، الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة، الحرمان من نصف العلاوة الدورية، الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، خفض الأجر في حدود علاوة، خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة، خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية، الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة. أما العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا هي التنبيه واللوم والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.²

والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته هي الغرامة التي لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة.³

١ الأستاذ الدكتور / مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص 32

٢ المادة 80 من نظام العاملين المدنيين بالدولة

٣ المادة 88 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

ولم يقرن المشرع التأديبي المخالفات التأديبية بعقوبات محددة على النحو الذي اتبعه المشرع الجنائي في قانون العقوبات، وبناء على ذلك تتمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التأديبية الملائمة التي تتناسب وجسامة المخالفة التأديبية من بين قائمة العقوبات التي حددها المشرع، إلا أن هذه السلطة في اختيار العقوبة التأديبية ليست مطلقة، إذ أنه ولئن كان للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب الإداري وملاءمة الجزاء الموقع له دون معقب إلا أن نمط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقدراه، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعة في الشدة، كما أن الإفراط في الشفقة يؤدي إلى الاستهانة بأداء واجباتهم طمعا في هذه الشفقة المفرطة في اللين.^١

وفيما يتعلق بالمخالفات المالية يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة اختيار جهة الإدارة لعقوبات تأديبية تتفق وجسامة المخالفات المالية، فإذا تبين لرئيس الجهاز أن جهة الإدارة وقعت عقوبة هيئة لا تتناسب وجسامة المخالفة فإن له أن يطلب من جهة الإدارة تشديد العقوبة فإذا لم تستجب كان له أن يطلب من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف المتهم،^٢ و يلاحظ في هذا الصدد أن المشرع أغفل تحديد الجهة التي تتولى مراقبة ملائمة العقوبة التأديبية التي توقعها جهة الإدارة على المخالفات الإدارية.

تعرف السلطة المنوط بها توقيع العقوبات التأديبية بالسلطة التأديبية، وهي إما أن تكون جهة الإدارة، أو المحاكم التأديبية بمجلس الدولة.

فيختص الرؤساء المباشرين بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوما في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام، كما يختص شاغلو الوظائف العليا بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما في السنة

١ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1136 لسنة 8 ق، جلسة 1962/12/8
٢ المادة 5/3 من القانون رقم 144 لسنة 1988 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات

حيث لا تزيد في المرة الواحدة على خمسة عشر يوما، في حين تملك السلطة المختصة توقيع جميع الجزاءات التأديبية فيما عدا جزائي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.¹

وتختص المحكمة التأديبية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية، وتنفرد وحدها دون جهة الإدارة

بتوقيع عقوبتي الفصل من الوظيفة والإحالة إلى المعاش.

ولا يجوز التفويض في التأديب، إذ أن التفويض في توقيع العقوبات التأديبية من سلطة وظيفية إلى أخرى يتعارض والاختصاصات المحددة قانونا لكل سلطة وظيفية ويجعل مما حدده المشرع لا قيمة له.²

وتتولى جهة الإدارة ممارسة سلطة العقاب التأديبي في المخالفات التي يجوز لجهة الإدارة التحقيق فيها، والمخالفات التي ترى النيابة الإدارية من تلقاء نفسها بعد انتهاء التحقيق إحالتها إلى جهة الإدارة للتصرف فيها، فلا يجوز قانونا لجهة الإدارة أن تحول دون قيام النيابة الإدارية بمباشرته بأن تطلب من النيابة الإدارية الكف عن التحقيق، أو أن تجبر النيابة الإدارية على التصرف في التحقيق على نحو معين بأن تطلب من النيابة الإدارية عدم إحالة المتهمين إلى المحكمة التأديبية.³

فلا يجوز لجهة الإدارة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا قررت النيابة الإدارية بمطلق إرادتها إحالة الأوراق إليها لإصدار القرار التأديبي، وقيام جهة الإدارة بإصدار قرار بالتصرف في المخالفات أثناء مباشرة النيابة الإدارية التحقيق فيها يعد إجراء معدوما عديم الأثر قانونا.⁴

وتتولى المحكمة التأديبية ممارسة سلطة العقاب التأديبي إذا أحيلت إليها الدعاوى التأديبية لتوقيع العقوبات التأديبية على المتهمين، ويحدث ذلك في الأحوال الآتية: -

١ - أن تصدر النيابة الإدارية من تلقاء نفسها قرارا بإحالة القضية إلى المحكمة التأديبية

وذلك وفقا للمادة 14 من القانون رقم 117 لسنة 1958.

١ المادة 82 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

٢ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2216 لسنة 40 ق، جلسة 1998/2/14

٣ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 50 لسنة 29 ق، جلسة 1982/1/10، الطعن رقم 155 لسنة 11 ق جلسة 1968/6/10

٤ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 230 لسنة 9 ق، جلسة 1967/4/8

- ٢- أن يطلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية إذا رأى أن تصرف جهة الإدارة لا يتفق ونتيجة التحقيق في المخالفات المالية.
- ٣- أن تطلب جهة الإدارة إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية لتوقيع عقوبة أشد مما تملكه الإدارة.

وتختص النيابة الإدارية وحدها دون غيرها باتخاذ إجراءات إقامة الدعاوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، وتدخل في تشكيل المحكمة التأديبية وتبطل جلسات المحاكمة إذا تغيب عنها عضو النيابة الإدارية، وتباشر الادعاء التأديبي أمام المحكمة نيابة عن المجتمع بأسره، وتتولى النيابة الإدارية فحص الأحكام الصادرة من المحكمة التأديبية للتحقق من صحتها، ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن على أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا إذا رأى وجها لذلك، ويباشر الطعن أحد أعضاء النيابة الإدارية بدرجة رئيس نيابة على الأقل.

تقييم نظام التأديب الوارد بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

تشوب قواعد التأديب الواردة بقانون نظام العاملين بالدولة الحالي الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 عدة مثالب أثرت بالسلب على المسؤولية التأديبية الأمر الذي أدى إلى شيوع صور الفساد والإهمال الوظيفي والاعتداء على المال العام في المرافق العامة المختلفة، ويمكن أن نجمل تلك السلبيات على النحو الآتي:

أولاً .. ما نصت عليه المادة الأولى فقرة 2 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 من سريان أحكامه على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، أدى إلى فتح الباب على مصراعيه أمام العديد من الهيئات العامة إلى الإفلات من أحكام التأديب الواردة بالقانون، وذلك بإغفال تضمين لوائحها الخاصة ما نص عليه القانون من أحكام تتعلق بالتأديب، فقد عمدت العديد من الهيئات العامة إلى إغفال النص في لوائحها على وجوب إجراء التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بها والتحقيق في المخالفات المالية بمعرفة النيابة الإدارية، وأغفلت كذلك النص على اختصاص رئيس هيئة النيابة الإدارية في وقف العاملين بتلك الهيئات احتياطياً عن العمل، وقد أدى ذلك إلى إخفاء المخالفات المالية التي تقع بتلك الهيئات العامة عن النيابة الإدارية وغل يدها عن مباشرة دورها القضائي في مكافحة الفساد المالي والإداري، وحماية المال العام بكافة الجهات والهيئات، بالإضافة إلى أن تلك اللوائح ترتب عليها المغايرة في قواعد ونظام المسؤولية التأديبية بين العاملين بالهيئات العامة وأقرانهم من سائر العاملين بالمرافق العامة المختلفة دون سند من قانون أو واقع، بل عمدت بعض تلك الهيئات إلى إسناد الاختصاص بتوقيع عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الوظيفة إلى مجلس تأديب أنشأته بقرارات إدارية في لوائحها الخاصة وألغت بذلك اختصاص المحاكم التأديبية بالعاملين بها¹.

1 تراجع المقال بجريدة الأهرام "لا يجوز إنشاء مجالس تأديب بقرارات إدارية" بعددها الصادر بتاريخ 2002/5/10

فما لاشك فيه أن ما تضمنه القانون الحالي من اختصاصات للنياحة الإدارية يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في وجوب كشف حقيقة المخالفات المالية أيا كان مرتكبها حماية للمال العام، وضمان التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بعيدا عن نفوذهم وتأثيرهم على القائم بالتحقيق مما يضر بحسن سير التحقيق .

ولذلك أءعو إلى تعديل نص المادة الأولى فقرة 2 من قانون العاملين المدنيين بالدولة بالنص على سريان أحكامه على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، وذلك مع عدم الإخلال باختصاصات النياحة الإدارية والمحاكم التأديبية.

ثانيا .. حدد المشرع في المادة 82 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا وهي أربع عقوبات التنبيه واللوم والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.

وقصر اختصاص السلطة المختصة بجهة الإدارة على توقيع عقوبتي التنبيه واللوم فقط، ونظرا لإحجام المحاكم التأديبية عن توقيع عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة في أغلب الأحيان فقد أضحي العقاب التأديبي الجائر توقيعها على شاغلي الوظائف العليا محصورا في عقوبتين أدبيتين هما التنبيه واللوم، ولا شك أن ذلك أثر بالسلب على تأديب القيادات الإدارية بعد أن أصبح العقاب الذي يمكن توقيعها صوري لا يحقق الردع المنشود.

وهو ما ندعو المشرع إلى إعادة النظر فيه بتشديد العقوبات التي يمكن توقيعها على شاغلي الوظائف العليا.

ثالثا .. حدد المشرع العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته هي الغرامة التي لا تقل عن خمسة وعشرين جنيها ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة.¹

وفي الواقع العملي هناك صعوبات كثيرة لتنفيذ أحكام الغرامة المحكوم بها تأديبيا بالإضافة إلى ضعف الحد الأقصى للعقوبة وعدم تناسبه في أغلب الأحيان مع خطورة الجرائم التي استوجبت

1 المادة 88 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

تتبع الموظف بعد انتهاء خدمته وإقامة الدعوى التأديبية عليه، وهو ما نرى معه أن يتبنى
المشروع العقوبات التي وردت في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 والتي تضمنت
عقوبة الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، والحرمان من المعاش فيما لا
يجاوز الربع، وذلك بالإضافة لعقوبة الغرامة، وقد ألغيت تلك العقوبات ضمناً بصدور قانون
العاملين المدنيين بالدولة الحالي الذي نسخ ضمناً النص الوارد في هذا الخصوص بقانون
مجلس الدولة.^١

رابعاً .. ضرورة تحديد المخالفات التأديبية التي يعاقب عليها بعقوبة الفصل من الخدمة، فيجب النص صراحة في نظام العاملين المدنيين بالدولة على المخالفات التي تكون عقوبتها الفصل من الخدمة، وذلك ليكون الموظف على بينة من أمره قبل أن يرتكب المخالفة وهو أمر تقتضيه العدالة، ولتتم إلزام السلطة التأديبية بتوقيع تلك العقوبة بعد أن لوحظت ندرة توقيعها مما أضر بالجهاز الإداري في أحيان كثيرة.^٢

خامساً .. نظراً لأهمية وخطورة المخالفات المالية أسند المشرع الاختصاص بالتحقيق فيها إلى النيابة الإدارية وحدها دون غيرها، وذلك ليضمن جدية التحقيق وحيدته ونزاهته، من خلال إسناده إلى هيئة قضائية مستقلة في عملها تعمل بمنأى عن سيطرة الرؤساء الإداريين، بما يحول دون تدخلهم في التحقيق إما للتستر على المخالفات رغبة في إخفائها، أو على الأقل لمحاباة مرؤوسيه من المقربين إليهم.

ونظراً لما يثيره التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا من حساسيات وصعوبات عملية داخل جهة
الإدارة، بما يقتضى إسناد إجراء التحقيق معهم إلى جهة خارجية تتمتع بالاستقلال التام عن
جهة عمل الرئيس الإداري المتهم، ولذلك اسند المشرع الاختصاص بإجراء التحقيق مع هؤلاء
إلى النيابة الإدارية وحدها دون غيرها، مستهدفاً من ذلك تحقيق الشفافية الكاملة في مساعلة
الرؤساء والقيادات الوظيفية.

والواقع أن إسناد الاختصاص في التحقيق مع القيادات الوظيفية من شاغلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية إلى النيابة الإدارية يتفق والحكمة من إنشائها، والتي تتمثل في النأي

١ المادة 21 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972

٢ بحث بعنوان "خمسین عاماً على نشأة النظام القضائي للتأديب" مجلة النيابة الإدارية، 2004، ص 134

بالتحقيق عن سيطرة الرؤساء الإداريين مما يضمن عدم التعسف في التحقيق والانحراف به لإدانة المرؤوسين والتكامل بهم إرضاء للرؤساء إذا أرادوا ذلك.

ولما كان ذلك كذلك، فإن تحقيق ما ابتغاه المشرع من إنشاء النيابة الإدارية وإسناد التحقيق في بعض المخالفات إليها، يقتضى أن يخضع الرئيس الإداري عند تصرفه في التحقيقات التي باشرتها النيابة الإدارية لرقابتها، وهو ما نادى به المستشار أحمد صبري شقور بضرورة النص على اعداد الجهة المختصة بنتيجة التحقيق التي تنتهي إليها النيابة الإدارية وأن يتفق قرارها في جوهره ومضمونه مع هذه النتيجة فلا تصدر على خلافها قرارا بالحفظ أو توقيع جزاء هين لا يتناسب مع خطورة الذنب، وهو ما يوجب على المشرع أن يتدخل ليقتن مبدأ يعطى للنيابة الإدارية حقا مماثلا للحق المخول للجهاز المركزي للمحاسبات بأن يكون لها تحريك الدعوى التأديبية إذا أصدرت جهة الإدارة قرار لا يتفق ونتيجة التحقيق أو وقعت عقوبة هينة لا تتناسب وجسامته المخالفة.^١

ولتحقيق ذلك يجب إضافة فقرة خامسة إلى المادة 82 من نظام العاملين المدنيين بالدولة بأنه للنيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية خلال شهر من تاريخ إخطارها بقرار التصرف في تحقيقاتها إذا تبين لها أن ذلك القرار لا يتفق ونتيجة التحقيق، أو تضمن توقيع جزاء لا يتناسب وجسامته المخالفات.

والتعديل المقترح يتفق والمنطق القانوني السليم، إذ أن النيابة الإدارية تحمل أمانة الادعاء التأديبي العام نيابة عن المجتمع الوظيفي، ومن ثم بات منطقيا أن تتوافر لها القدرة على التحقق من جدية العقوبة التأديبية التي وقعتها جهة الإدارة والتحقق من تناسبها وجسامته المخالفة التأديبية، أسوة بالحق المقرر لها أمام المحاكم التأديبية، إذ تملك النيابة الإدارية أن تطعن على الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا إذا تبين لها أن ذلك الحكم وقع عقوبة هينة لا تتناسب وجسامته المخالفة التأديبية، فمن غير المقبول أن تملك النيابة الإدارية مراقبة العقوبة التي توقعها المحكمة التأديبية ولا تملك ذلك بالنسبة لجهة الإدارة.

١ المستشار / أحمد صبري شقور، النيابة الإدارية، مجلة النيابة الإدارية، العدد الأول، 1995، ص 158

ولا يتعارض ذلك الاختصاص مع الاختصاص المقرر للجهاز المركزي للمحاسبات في مراجعة قرارات الجزاء الصادرة من جهة الإدارة في المخالفات المالية وطلب تشديدها^١، إذ أن رقابة الجهاز مقصورة على القرارات الصادرة في المخالفات المالية فقط دون المخالفات الإدارية، في حين أن التعديل المقترح يسند ذلك الاختصاص للنيابة الإدارية في القضايا التي باشرت التحقيق فيها عموماً وهو ما يشمل المخالفات بنوعها المالية والإدارية، وهو ما يسد ثغرة تتمثل في انعدام الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في المخالفات الإدارية رغم خطورتها مثل التزوير والضرب والسب والإهانة وإفشاء أسرار العامل وإعطاء الدروس الخصوصية والإهمال الطبي في معالجة المرضى وغيرها من المخالفات الإدارية، بما يمكن معه القول بأن دور النيابة الإدارية في هذا الصدد سيتكامل ودور الجهاز المركزي للمحاسبات.

يضاف لما تقدم أن المشرع عادة يسند الاختصاص في مسائل التأديب إلى عدة جهات مثل طلب إقامة الدعوى التأديبية إذ أسنده المشرع إلى جهة الإدارة وإلى رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وإلى النيابة الإدارية في آن واحد، دون أن يمثل ذلك ثمة تعارض بين عمل هذه الأجهزة، إذ يحقق ذلك أحكام الرقابة على الموظف العام بما يضمن جدية المساءلة التأديبية.

سادساً ... ضرورة تضمين الأفعال المحظور على الموظف العام إتيانها - وإلا عد مرتكباً لمخالفة تأديبية، والتي أوردها المشرع في القانون^٢، أفعال أخرى يؤثر إتيانها على سرعة البت في المسؤولية التأديبية، مثل امتناع الموظف عن المثول للتحقيق الإداري، إذ صمت المشرع عن تأييد ذلك السلوك تأديبياً رغم آثاره السلبية، وهو ما أدى إلى تفتش ظاهرة تخلف الموظفين عن المثول أمام جهات التحقيق فور استدعائهم مما يؤدي تكرار الاستدعاء عدة مرات، مما يترتب عليه إطالة أمد التحقيق الإداري وتأخر البت في المسؤولية التأديبية، وإزاء ذلك القصور التشريعي ترددت أحكام المحكم الإدارية العليا في هذا الصدد إذ اعتبرت في البداية أن التخلف عن الحضور بجلسة التحقيق دون عذر مقبول يعتبر ذنباً تأديبياً مستقلاً يجب أن يؤخذ عليه الموظف^٣، إلا أنها عادت واكتفت بترتيب أثر مفاده أن الموظف أهدر بذلك حقه في الدفاع عن

١ المادة 3/5 من القانون رقم 144 لسنة 1988

٢ المادة 77 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978

٣ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 430 لسنة 22ق، جلسة 1981/4/4

نفسه ولا يلومن إلا نفسه^١، ويتم في هذه الحالة التصرف في التحقيق وفقا للأدلة الثابتة به سواء بإدانة المتهم أو براءته.

والواقع أن عدم وجود آلية قانونية تجبر الموظف العام على المثول للتحقيق الإداري أمر غير مقبول، ويتعارض مع ضرورة ترسيخ مفاهيم سيادة القانون وعلوه على الكافة بما يعزز من مفاهيم المساواة بين العاملين أمام القانون، كما أن التحقيق الإداري يجرى أساسا لتحقيق مصلحة المرفق العام في الوقوف على أوجه الخلل في الأداء الإداري وتحديد المتسببين فيه، ومن ثم يجب أن ينصاع العاملون جميعا بكافة مستوياتهم الوظيفية للانخراط في تحقيق تلك المصلحة العامة والعليا للمرفق العام وذلك بان يساهموا في كشف الحقيقة أمام قياداتهم الإدارية من خلال أقوالهم في التحقيق الإداري، وبالتالي ندعو إلى اعتبار الامتناع عن الإدلاء بالأقوال بالتحقيق الإداري دون عذر مقبول مخالفة تأديبية مستقلة يؤتمها المشرع ضمن الأفعال المحظور على الموظف إتيانها في المادة 77 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 وتعديلاته.

سابعاً .. النص على تخويل رئيس هيئة النيابة الإدارية في أن يفوض في اختصاصه في إصدار قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل على ذمة التحقيقات التي تباشرها النيابة الإدارية والمقرر بالمادة 83 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978، إلى سائر أعضاء النيابة من درجة مستشار وكيل عام على الأقل، ويهدف هذا التعديل إلى تحقيق اللامركزية في عمل النيابة الإدارية بما يساهم في سرعة انجاز التحقيقات.

١ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2847 لسنة 30 ق، جلسة 1985/11/16

الخاتمة

يبين مما تقدم أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978، بات في أمس الحاجة إلى تدخل المشرع لتعديل بعض نصوصه، لاسيما المتعلقة بالمساءلة التأديبية، بما يؤدي إلى تفعيلها، ويضمن جديتها، ويحقق تناسبها مع ما استشرى من انحراف وإهمال وتسيب في اغلب المرافق العامة، وهي ضرورة ملحة لتحقيق الردع اللازم وإعادة النظام والانضباط الوظيفي، بما يؤدي إلى حماية الوظيفة العامة، ويضمن ممارستها على الوجه الصحيح لخدمة أفراد الشعب المنتفعين بالخدمات الحكومية المختلفة، فمن غير المقبول أن يصير الحصول على الخدمة الحكومية بسهولة ويسر أمرا بعيد المنال، وحلم يداعب خيال كل مواطن يتعامل مع جهة حكومية، وأن يكون مرهونا بالواسطة والعلاقات الشخصية، أو بسداد مدفوعات نقدية وعينية غير مشروعة، ومن ناحية أخرى يجب ضمان حرمة المال العام وصيانته، بتشديد العقاب على كافة صور التعدي عليه والإضرار به سواء عن عمد أم إهمال، ولتحقيق ذلك كله ندعو المشرع إلى إجراء التعديلات التشريعية المقترحة آنفا والآخذ بها لتحقيق الإصلاح المنشود للوظيفة العامة في مصر.