النيابة الإدارية
مكتب فني رئيس الهيئة

بحث

بشأن مدى اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع خبراء وزارة العدل

الوقائع:

حاصل الوقائع حسبما يبين من الأوراق أن النيابة الإدارية بالمنصورة القسم الثالث قد تلقت شكوى ضد احد خبراء جنوب الدقهلية قيدت برقم عريضة ٤٢١ لسنه ٢٠٠٨. وأثناء قيام النيابة بمباشرة التحقيق في موضوع الشكوى قامت إدارة خبراء جنوب الدقهلية بقطاع الخبراء بوزارة العدل بمخاطبة النيابة بكتابها المؤرخ ٢٠٠٨/٥/٤ طلبت فيه من النيابة الإدارية إيقاف ما تجرية من تحقيقات وإحالتها إلى الإدارة المركزية للتفتيش الفني بقطاع خبراء وزارة العدل تأسيسا على عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق الادارى مع خبراء وزارة العدل وقد تضمنت مذكرة الإدارة العامة للمتابعة الفنية بقطاع خبراء وزارة العدل المؤرخة ٢٠٠٥/١١/١٥ عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الخبراء استنادا على أن القانون رقم ٩٦ لسنه ١٩٥٢ قد نظم أحكاما خاصة بالتحقيق وتأديب الخبراء بما يمنع معه أعمال أحكام القانون رقم ١١٧ لسنه ١٩٥٨ عليهم وما قضت به لائحة التفتيش الفني الصادرة بقرار وزير العدل رقم ١٥٧٢ لسنه ٢٠٠٣ من اختصاص الإدارة المركزية للتفتيش للتحقيق في الشكاوى التي تقدم ضد الخبراء والتحقيق معهم فيما نسب إليهم من مخالفات متعلقة بعملهم الفني وباعتبارها الأقدر على التحقيق لما تتوافر لديها من خبرات عملية تؤكد ذلك أن الإحالة إلى المحاكم التأديبية بالنسبة للخبراء تكون قرار من وزير العدل طبقا للمادة ٢٧ من المرسوم القانون رقم ٩٦ لسنه ١٩٥٢ سالف الذكر وان المادة ٤٦ من القانون رقم ١١٧ لسنه ١٩٥٨ قد نصت على عدم سريان أحكام هذا القانون على العاملين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة ومن ثم لا يسرى احكامة على الخبراء. وقد تأشر على الأوراق بإحالة الموضوع لبحث مدى اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع خبراء وزارة العدل.

النصوص القانونية:

تـنص المـادة ١٦٧ مـن الدسـتور علـى أن يحـدد القـانون الهيئـات القضـائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم.

وتنص المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنه ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنه ١٩٨٩ على أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة.

وتنص المادة الثالثة من القانون المذكور على " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في فحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي :-
٢ - فحص الشكاوى التي تحال إليها من اى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة
٣ – أجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها أجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاة من شكاوى الأفراد .....
وتنص المادة ٤٦ من ذات القانون على أن لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة
وتنص المادة الأولى من القانون رقم ٧٨/٤٧ نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن العمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالإحكام الواردة منها القانون وتسرى احكامة على
١ – العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى.
٢ – العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص علية اللوائح الخاصة بهم ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين أو يتم تنظيم شون موظفيهم قوانين وقرارات خاصة فيما نص علية الوانين والقارات.
وتنص المادة ٧٨ من القانون المذكور على أن كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامه الوظيفة يجازى تأديبيا
وتنص المادة ٧٩ مكرر (أ) من ذات القانون على أن تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الادارى مع شاغلي الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق

في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة في البند ٢ ،٤ من المادة ٧٧ من هذا القانون.

وتنص المادة ٧ من المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنه ١٩٥٢ بتنظيم الخبرة أمام جهات القضاء بشأن تأديب خبراء الجدول على أن "يبلغ رئيس المحكمة الخبير بكتاب موصى علية مصحوب بعلم الوصول صورة أية شكوى تقدم ضده للرد عليها خلال عشرة أيام من تاريخ أبلاغة إياها ولرئيس المحكمة بعد الإطلاع على رد الخبير أن يحفظ الشكوى أو أن يحققها سواء بنفسة أو من يندبة من القضاة أو من المستشارين على حسب الأحوال

وتنص المادة ٩ ذات القانون على أن تجوز إحالة الخبير إلى المحاكمة التأديبية وتكون الإحالة بقرار من رئيس المحكمة.

وتنص المادة ١١ من ذات القانون على أن للجنة التأديب أن تجرى بنفسها ما تراة لازما من التحقيق ولها أن تندب لذلك احد أعضائها.

وبشأن خبراء وزارة العدل نصت المادة ٢٦ من ذات القانون على أن يختص بتأديب الخبراء مجلس تأديب يؤلف من ١ – ٢ – ٣ – ٤ .

وتنص المادة ٢٧ من القانون المشار الية " أن تكون إحالة الخبراء إلى المحاكمة التأديبية بقرار من وزير العدل

وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٧٨ لسنه ١٩٦٣ بشأن تحويل إدارة خبراء وزارة العدل إلى مصلحة عامة تسمى مصلحة الخبراء.

الرأي القانونى:

وحيث أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٧٨/٤٧ يمثل الشريعة العامة للعاملين وتسرى احكامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص وهو بهذه المثابة يسرى على خبراء وزارة العدل فيما لم يرد به نص خاص في القانون رقم ٩٦ لسنه ٥٢ تنظيم الخبرة أمام الجهات القضائية وطبقا لأحكام المواد ٧٧ ،٧٨، ٧٩ مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة المشار إلية التي حددت واجبات العاملين وحظرت عليهم الخروج على الواجبات الوظيفية أو مقتضياتها أن الأصل أن الجهة الإدارية هي التي تختص بأجراء التحقيق مع العاملين التابعين لها بما تتمتع به من سلطة رئاسية في توجيههم واستثناء من هذا الأصل العام يختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين المدنيين في حالتين

١ – إحالة التحقيق إليها من الجهة الإدارية وسواء في ذلك الإحالة الاختيارية وفقا لما تقدره الجهة الإدارية طبقا لنص المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنه ٥٨ أو الإحالة

الوجوبيه حال ارتكاب مخالفات مالية يترتب عليها المساس بمصلحة مالية للدولة أو مخالفة لأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة أو ما إذا كان التحقيق مع احد العاملين شاغلي الوظائف العليا .

٢ – فحص الشكاوى المقدمة من أصحاب الشأن وأجراء التحقيق فيها إذا ما ثبت جديتها وذلك وفقا لحكم المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنه ١٩٥٨.

ولما كان من المقرر إعمالا للمادة ١٦٧ من الدستور التي أناطت بالقانون وحدة كأداة تشريعية في تحديد اختصاصات الهيئات القضائية فأنه لا يجوز تحديد اختصاص النيابة الإدارية أو نزع ذلك الاختصاص وإلغاءه بأداة تشريعية أدنى من القانون هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فأنه وفقا لأحكام القانون ١١٧ لسنه ١٩٥٨ فأن الأصل العام هو شمول الاختصاص الولائى للنيابة الإدارية لكافة العاملين بالجهات الإدارية بالوزارات والمصالح العامة المختلفة دون الحاجة إلى نص صريح بذلك ويخرج عن ذلك الأصل العام العاملين بالجهات التي تنص القوانين المنظمة لشئونهم على عدم اختصاص النيابة الإدارية بأجراء التحقيق الادارى معهم وإسناد ذلك الاختصاص صراحة لجهة أخرى إذ أن المشرع لم يتجه في قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنه ١٩٥٨ على تحديد الجهات الإدارية التي يسرى على العاملين بها احكامة على سبيل الحصر والتحديد وإنما اكتفى المشرع بالنص في المادة ٤٦ منه على عدم سريان احكامة على العاملين بالجهات الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة وبذلك يضحى الأصل العام هو الخضوع لولاية النيابة الإدارية للعاملين بكافة الجهات الإدارية والمصالح المختلفة دون حاجة إلى نص صريح بذلك والاستثناء على ذلك الأصل أن ينص القانون على عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بجهة ما .

وعلى ذلك يشترط لعدم سريان أحكام قانون النيابة الإدارية على العاملين بجهة إدارية شرطان:-
الأول : أن ينص القانون على ذلك فلا يجوز إلغاء اختصاص النيابة الإدارية وتعطيل سريان أحكام القانون ١١٧ لسنه ١٩٥٨ بأداة تشريعية أدنى من القانون

الثاني : أن يكون ذلك القانون صريح في الاستثناء من اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالجهة بأن يسند ذلك الاختصاص بالتحقيق الإداري صراحة لجهة أخرى.

وإذا لم يتوافر أيا من هذين الشرطين فأن العاملين بتلك الجهة الإدارية يخضعون للأصل العام وهو الخضوع للاختصاص الولائى للنيابة الإدارية في إجراء التحقيق الإداري معهم.

ولما كان ذلك وكان الثابت من أحكام المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنه ١٩٥٢ بشأن تنظيم الخبرة أمام جهات القضاء أن ذلك القانون قد ميز بين ثلاثة أنواع من الخبراء النوع الأول هو خبراء الجدول والنوع الثاني خبراء وزارة العدل وأخيرا خبراء الطب الشرعي .

بشان خبراء وزارة العدل فقد خلت نصوص القانون ٩٦ لسنه ١٩٥٢ بقدر ما استوعبت من ثمة نصوص تمنع أو تحول دون مباشرة النيابة الإدارية للاختصاص بالتحقيق أو تلقى الشكاوى ضدهم ومن ثم تختص النيابة الإدارية بالتحقيق معهم سواء بالإحالة اليها من الجهة الإدارية اختياريا أو وجوبيا ، أو بمناسبة ما تتلقاة من شكاوى من أصحاب الشأن ، ولا ينال من ذلك ما قضت به المادة ٧ من القانون رقم ٩٦ لسنه ١٩٥٢ من أحقية رئيس المحكمة بالتحقيق بنفسة أو من يندبه من القضاة أو المستشارين فأن ذلك لا ينبئ عن قيام نظام قانوني خاص بأجراء التحقيق مع هذا النوع من الخبراء ولا يخرج عن مجرد الأصل العام المقرر للجهة الإدارية بأجراء التحقيق مع العاملين التابعين لها .

وأيضا فأن ما ذهبت إلية مذكرة الإدارة العامة للمتابعة الفنية بقطاع خبراء وزارة العدل المؤرخة ٢٠٠٥/١١/١٥ من عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق الإداري مع الخبراء بكافة أنواعهم ودرجاتهم تأسيسا على أن القانون ٩٦ لسنه ١٩٥٢ قد انتظم أحكاما خاصة بالتحقيق الإداري وتأديب الخبراء بما يمنع معة أعمال أحكام القانون ١١٧ لسنه ١٩٥٨ عليهم وما قضت به لائحة التفتيش الفني للخبراء الصادرة بالقرار رقم ١٥٧٢ لسنه ٢٠٠٣ من اختصاص الإدارة المركزية للتفتيش الفني بتحقيق الشكاوى التي تقدم ضد الخبراء وما ذهبت إلية فتوى إدارة الفتوى لوزارات الداخلية والعدل في الملف رقم ٧٣٣/٤/١٠٤ بتاريخ ١٩٩٨/٨/٣٠ من عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الخبراء استنادا لان القانون ٩٦ لسنه ١٩٥٢ قد نظم نظاما خاصا لتأديب الخبراء لوجود مجلس تأديب يختص بتأديبهم **إذ أن ذلك الذي ذهبت إلية المذكرة والفتوى مردود وغير سديد.**

مردود عليه بأنه يفتقر إلى السند التشريعي إذ خلت نصوص القانون ٩٦ لسنه ١٩٥٢ أو أي قانون أخر من ثمة نص ينص على عدم اختصاص النيابة الإدارية

بالتحقيق مع خبراء وزارة العدل والطب الشرعي أو إسناد ذلك الاختصاص لجهة أخرى بما يسوغ معه القول باستثناء هؤلاء من الخضوع لولاية النيابة الإدارية في التحقيق الإداري معهم إذ أن الخضوع لولاية النيابة الإدارية هو الأصل العام ولا يجوز الخروج علية إلا بقانون صريح يقضى بذلك وليس بأداة أدنى وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا "من أن لا يجوز نقل الاختصاص في التأديب لأي جهة أخرى ما لم ينص على ذلك صراحة قانون يقضى بالخروج على هذا الأصل أي بموجب أداة تشريعية توازى الأداة التشريعية الأصلية يقضى بذلك صراحة الخروج عن الاختصاص دون لبس أو إبهام"

(إدارية عليا الطعن رقم ٢٩٤٦ لسنه ٤١ ق عليا جلسة ١٩٩٩/٤/٤)

ويؤيد ذلك أيضا أن المحكمة الإدارية العليا لم تعترض على ما قامت به النيابة الإدارية من تحقيق مع احد العاملين بإدارة خبراء شرق القاهرة لدى تناولها مشروعية قرار مجلس التأديب بمجازاته بعقوبة اللوم استنادا إلى ذلك التحقيق الذي أجرته النيابة الإدارية بما لإقرارها باختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الخبراء.

(حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨٨/٥/١٤ في الطعن رقم ٣١/٣٨٥٥ س ٣٣ حتى ١٥٠٩)

وغير سديد لأنه لا سند له من القانون إذ أن سلب الاختصاص الولائى في التحقيق المسند للنيابة الإدارية لا يكون إلا بقانون صريح وليس بقرار أو لائحة.

كذلك فأن النص في القانون ٩٦ لسنه ١٩٥٢ على تشكيل مجلس تأديب لمحاكمة الخبراء لا يلغى اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق الإداري معهم إذ لا تلازم بين التحقيق الإداري والتأديب بحسب الأصل فكلاهما اختصاصان منفصلان لا ارتباط بينهما ، فالنيابة الإدارية تختص بالتحقيق أما التأديب فينعقد إلى جهات أخرى مثل المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب وعلى ذلك فقد تختص النيابة الإدارية بالتحقيق الإداري مع العاملين بجهة ما رغم خضوعهم لمجلس التأديب بجهة عملهم يختص بتأديبهم ، مثل ما نص علية القانون رقم ٤٩ لسنه ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات من اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الموظفين غير أعضاء هيئة التدريس بالجامعات في حين يختص بتأديبهم مجلس تأديب وتتم الإحالة إلية بقرار من رئيس الجامعة وكذلك أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر وغيرهم وعلى ذلك لا يترتب على تشكيل مجلس تأديب لمحاكمة العاملين إلغاء اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق معهم فالتحقيق مثبت الصلة عن التأديب.

كما أن القول بعدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الخبراء بحسبان أن الوقائع محل التحقيق فنية وتستلزم الوقوف على رأى إدارة التفتيش بالمصلحة هو قول غير سديد ولا يتفق وطبيعة إجراءات التحقيق التي تقتضى من سلطة التحقيق استطلاع رأى أهل الخبرة وذوى الاختصاص في المسائل الفنية ذات الطبيعة الخاصة وذلك أثناء التحقيق ذاته ليبنى عليها الاتهام وتجرى استجواب المتهم على ضوء ذلك وذلك في حياد ونزاهة وضمانات قانونية تكفل للمتهم حقوقه الدستورية القانونية والقول بخلاف ذلك يعنى حجب ولاية الجهات القضائية مثل المحكمة الإدارية العليا والمحاكم التأديبية عن مراقبة مشروعية قرارات جهة المصلحة الصادر ضد الخبراء بحسبان أن التحقيق تناول مسألة فنية لا يفقهها إلا الخبراء أنفسهم وهو قول لا سند له من الواقع ولا يتفق وصحيح القانون.

ومما تقدم جميعه يبين أن النيابة الإدارية تختص بالتحقيق مع خبراء وزارة العدل سواء كان ذلك بناء على طلب الجهة الإدارية أو ما تجرية من فحص الشكاوى المقدمة من أصحاب الشأن

لذلك نرى

اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع خبراء وزارة العدل سواء كان ذلك بناء على طلب الجهة الإدارية أو ما يرد للنيابة الإدارية من الأجهزة الرقابية ، او ما تجريه من فحص الشكاوى المقدمة من أصحاب الشأن

الوكيل العام
المستشار / إسلام إحسان

أوافق
رئيس هيئة النيابة الإدارية
المستشار / سمير البدوى