

العنوان:	تطوير النيابة الإدارية المحور الثالث: إعادة هيكلة مؤسسات الدولة
المصدر:	المؤتمر السنوي الثاني - إدارة التحول في مصر: رؤى سياسية واقتصادية
الناشر:	جامعة القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
المؤلف الرئيسي:	سليمان، عبدالغفار
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2013
مكان انعقاد المؤتمر:	القاهرة
رقم المؤتمر:	2
الهيئة المسؤولة:	كلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - مصر
الشهر:	أبريل
الصفحات:	325 - 346
رقم MD:	704605
نوع المحتوى:	بحوث المؤتمرات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	النيابة الإدارية، القوانين و التشريعات، الخصخصة، السياسة الداخلية، مصر، الدستور المصري، القضاء المصري
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/704605

المحور الثالث : "إعادة هيكلة مؤسسات الدولة"

"تطوير النيابة الإدارية"

المستشار / عبد الغفار سليمان

نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية

"تطوير النيابة الإدارية"

بعد قرابة عامين من قيام ثورة يوليو 1952 كتب رجال الثورة شهادة ميلاد النيابة الإدارية بموجب القانون رقم 480 لسنة 1954 الذي أوجد - ولأول مرة - جهة محايدة تتولى التحقيق في المخالفات المنسوبة لموظفي الدولة، بهدف تجنب النقد والخلل المتمثل في تبعية المحققين للرؤساء الإداريين وخضوعهم لتوجيههم بما ينال من الحيدة الواجبة في جهات التحقيق.

ولم يشأ المشرع أن يتوسع في اختصاص النيابة الإدارية حال إنشائها، حتى تثبت التجربة نجاح الفكرة.

وبعد مضي أربعة أعوام قرر المشرع أن يمنح النيابة الإدارية الاختصاص والأدوات التي تمكنها من أداء دورها، فصدر القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية الذي وسع من اختصاص النيابة وأنشأ بداخلها قسما للرقابة يتولى إجراء التحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية بجوار قسم التحقيق الذي يباشر التحقيق في تلك المخالفات والتصرف فيها سواء بالإحالة إلى المحكمة التأديبية أو بإرسال الأوراق للجهة الإدارية لإصدار قرارها بمجازاة الموظف أو بحفظ الأوراق.

وبعد قرابة عام امتد اختصاص النيابة الإدارية بموجب القانون رقم 19 لسنة 1959 ليشمل فئات جديدة لم تكن تختص بالتحقيق معهم وفي مقدمتهم العاملين بالهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام والشركات التي تساهم فيها الحكومة أو الدولة بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح.

وظل المشرع ماضيا نحو توسيع اختصاص النيابة الإدارية ليمنحها لأول مرة بموجب القانون رقم 47 لسنة 1978 المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983 بشأن العاملين المدنيين بالدولة اختصاصا منفردا لا تشاركها فيه الجهات الإدارية والذي تمثل في:

1- التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا.

2- التحقيق في المخالفات الناشئة عن الإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق مالي للدولة والمخالفات المتعلقة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

وعلى الرغم من وضوح اتجاه إرادة المشرع نحو دعم اختصاص النيابة الإدارية إلا أنه - وتحديدًا في عام 1964 قام بسلم قسم الرقابة منها لينشئ هيئة مستقلة عن النيابة الإدارية باسم هيئة الرقابة الإدارية.

وبحلول التسعينات من القرن الماضي ومع توجه الدولة نحو نظام الخصخصة، وبصدور قانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991، ومع اتجاه الدولة إلى تحويل العديد من الهيئات والمؤسسات العامة إلى شركات، انحسرت ولاية النيابة الإدارية عن التحقيق مع العاملين بالعديد من الشركات التابعة.

وهكذا، كان فصل الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية بمثابة انتزاع أحد أهم الأدوات التي تعتمد عليها النيابة في عملية الفحص والتحري.

ثم صدر قانون قطاع الأعمال العام، لكي يلعب الدور الأكبر في الحد من دور النيابة الإدارية، من خلال غل يدها عن التحقيق في المخالفات التي تقع من العاملين بتلك الشركات، على الرغم من أن بعض هذه الشركات يقوم على إدارة مرافق عامة تقدم خدمات أساسية للمواطن، ويعتمد عليها في إطار حياته اليومية.

يضاف إلى ذلك أن تبعية النيابة الإدارية لوزير العدل طوال السنوات السابقة، رغم أن نصوص القانون واضحة في كونها هيئة قضائية مستقلة، ظل وضعاً محلاً للنقد من قبل رجال الفقه والقانون.

وظل استقلال النيابة الإدارية بشكل كامل عن وزير العدل، إلى جانب دعم اختصاصاتها مطلباً أساسياً لكل الخبراء والمختصين، وأمر تفرضه اعتبارات العدالة والمصلحة العامة.

قامت ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011.

المؤتمر السنوي الثاني "إدارة التحول في مصر : رؤى سياسية واقتصادية"

وكما كان ميلاد النيابة الإدارية بعد مرور عامين على قيام ثورة يوليو، فإنه وبعد مرور عامين على قيام ثورة يناير شهد الدستور المصري كتابة شهادة ميلاد جديدة للنيابة الإدارية. فالأول مرة منذ إنشائها يتضمن الدستور المصري النص على النيابة الإدارية بالمادة 180 بالفصل الثالث الخاص بالسلطة القضائية، لتبدأ النيابة الإدارية مرحلة جديدة من العمل الوطني، بعد مرور قرابة الستين عاما على ميلادها.

النيابة الإدارية في ظل دستور 2012

في فصل السلطة القضائية بالدستور الصادر في ديسمبر 2012، جرى نص المادة 180 من الدستور على النحو التالي:

"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 والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية".

والحقيقة أن الأحكام الواردة بنص المادة 180 رغم أنها انصبت كاملة على النيابة الإدارية، إلا أن هناك نصوص مواد أخرى وردت بالأحكام العامة بفصل السلطة القضائية يتعين الرجوع إليها الرجوع إليها لكي تكتمل الملامح الرئيسية للنيابة الإدارية بالدستور.

اللامح الأساسية للنيابة الإدارية بالدستور

إذا كانت مصر قد شهدت منذ نشأة النيابة الإدارية عام 1954 أربعة دساتير في أعوام 1956، 1958، 1964، 1971، امتدت إليها التعديلات عدة مرات، إلا أن النيابة الإدارية لم تستطع أن تجد لها موقعا في أي من تلك الدساتير.

ولذا فإن مجرد النص على النيابة الإدارية بالدستور، إنما يعكس اهتمام المشرع الدستوري بذلك الدور الذي تؤديه، واتجاه إرادته إلى التأكيد عليه ودعمه، من خلال الحرص على أفراد عدة نصوص لها

المؤتمر السنوي الثاني "إدارة التحول في مصر : رؤى سياسية واقتصادية"

بالدستور، وعدم الاكتفاء بتنظيمها من خلال نصوص قانونية كما فعلت كل الدساتير السابقة، إضافة إلى منحها الاستقرار اللازم بحيث تتقيد السلطة التشريعية بالإطار الوارد بنصوص الدستور لدى قيامها بسن القوانين التي تعلق باختصاص النيابة الإدارية أو تنظم شؤون أعضائها دون أن تنتقص من اختصاصها أو تنال من ضمانات هؤلاء الأعضاء.

وهناك من الملامح الأساسية التي يسهل استخلاصها من تلك النصوص التي رسمت صورة النيابة الإدارية بالدستور أهمها:

1- الاستقلال :

فقد حرص المشرع الدستوري على النص على استقلال الهيئات القضائية، سواء فيما يتعلق بإدارة شؤونها، أو فيما يخص الاستقلال المالي من خلال تقرير موازنة مستقلة لكل منها، مع استنزام أخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشؤونها، وذلك من خلال نص المادة 169 الذي جرت عباراته على النحو التالي :

"تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شؤونها؛ ويكون لكل منها موازنة مستقلة، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشؤونها؛ وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون".

وترتيباً على ذلك انتفت كل ولاية لوزير العدل أو لغيره من أعضاء السلطة التنفيذية أو التشريعية تجاه شؤون الهيئات والجهات القضائية، ومن بينها النيابة الإدارية، وصارت كل هيئة أو جهة قضائية هي المهيمنة على شؤونها، والمستقلة بموازنتها من خلال مجلسها الأعلى.

2- سريان الضمانات المقررة للقضاة على أعضاء النيابة الإدارية

فقد تضمن نص المادة 180 من الدستور منح أعضاء النيابة الإدارية الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية.

ومن ثم يسرى في شأن أعضاء النيابة الإدارية ما يسرى في شأن القضاة من ضمانات أهمها الاستقلال، وعدم القابلية للعزل، وعدم جواز التدخل في القضايا والتحقيقات المنظورة أمامهم.

كما يتمتعون بذات الحقوق المقررة للقضاة، ويلتزمون بنفس الواجبات الملقاة على عاتقهم؛ فتسرى في شأنهم ذات القواعد المتعلقة بالتعيين والترقية والمرتبات والأجازات وقواعد المساءلة التأديبية، وضوابط الندب للجهات الأخرى وغيرها.

3- التأكيد على الاختصاص التقليدي للنيابة الإدارية

وذلك من خلال النص على أن تتولى النيابة الإدارية التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وهو الاختصاص الذي كانت تتولاه النيابة الإدارية قبل صدور الدستور، والذي كانت تستمده من نصوص القانون.

4- تبني المعيار الموضوعي في تحديد الاختصاص

فقد كان اختصاص النيابة الإدارية يدور دوماً في مجال التحقيق حول الإجابة عن سؤالين؛ الأول ماهية الأفعال محل التحقيق الذي تتولاه النيابة، والثاني ماهية الجهات التي يخضع العاملون بها لولاية النيابة الإدارية، أو بمعنى آخر نطاق اختصاص النيابة بالتحقيق من حيث الأفعال ونطاق الاختصاص من حيث الأشخاص.

وقد أجاب المشرع الدستوري عن السؤال الأول من خلال تحديد المخالفات المالية والإدارية كمحل للتحقيق الذي تتولاه النيابة، دون الإجابة عن السؤال الثاني، ودون أيضاً أن يقوم المشرع الدستوري بتفويض السلطة التشريعية صراحة في بيان الجهات التي يخضع العاملون بها لولاية النيابة الإدارية.

5- توسيع اختصاصات النيابة الإدارية

لم تقف نصوص الدستور عند حد ترديد العبارات المتعلقة بالاختصاص التقليدي للنيابة الإدارية المتمثل في التحقيق في المخالفات المالية والإدارية ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وإنما أضاف اختصاصاً جديداً لم يسبق النص عليه في أي من القوانين التي نظمت عمل النيابة، إذ

أضاف للنيابة الإدارية الاختصاص باتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور في أداء المرافق العامة.

6- تفويض السلطة التشريعية بإسناد اختصاصات أخرى للنيابة

بعد أن تولى الدستور بيان اختصاصات النيابة الإدارية؛ التقليدي منها والجديد، اختتم نص المادة 180 بعبارة "ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى".

ومفاد ذلك أن تلك الاختصاصات الواردة بالدستور لم ترد على سبيل الحصر، بل إن السلطة التشريعية لديها تفويض في إضافة اختصاصات جديدة للنيابة الإدارية بخلاف تلك الاختصاصات الموضحة بنصوص الدستور.

تلك هي الملامح الرئيسية للنيابة الإدارية بالدستور، فماذا عن التصور لتطوير عمل النيابة الإدارية في ضوء تلك الملامح؟

الحقيقة أن هناك ارتباطا وثيقا بين هذا التصور ووضوح تلك الملامح، وبغير تحديد الملامح يظل من الصعب وضع تصور لعملية التطوير.

والذي لا شك فيه أن نص المادة 180 من الدستور بقدر ما أجاب عن تساؤلات، بقدر ما طرح من أسئلة واستفسارات، أهمها تحديد ماهية وطبيعة الإجراءات القانونية التي تتولى النيابة اتخاذها لمعالجة القصور في المرافق العامة، هذا بافتراض أن مفهوم المرافق العامة في هذا السياق لن يكون محلا للجدل، إضافة إلى تحديد الجهات التي يخضع العاملون بها لولاية النيابة الإدارية.

لذا سوف نحاول تحليل عبارات النص الدستوري توصلا لتحديد دقيق لاتجاه إرادة المشرع في هذا الخصوص، حلا لتلك الإشكاليات التي أوجدها، ثم نعرض على الإشكالات الأخرى التي تعترض طريق تطوير العمل بالنيابة الإدارية.

• إشكالية طبيعة الإجراءات القانونية المتخذة لمعالجة قصور المرافق العامة

منذ نشأة النيابة الإدارية، لم يثر نص الجدل والخلاف الذي أثاره نص المادة 180 من الدستور، سيما فيما يتعلق بتحديد ماهية وطبيعة الإجراءات القانونية التي عهد الدستور إلى النيابة الإدارية باتخاذها لمعالجة أوجه القصور في المرافق العامة.

وقد انقسم الرأي في شأنها إلى فريقين، الأول ويذهب إلى التوسع في تفسير طبيعة تلك الإجراءات إلى حد القول بأن ذلك الاختصاصات الجديد يفوق في أهميته جميع اختصاصات النيابة الإدارية الأخرى، أما الفريق الثاني فقد اتجه إلى التفسير الضيق إلى حد أنه يرى أنه لم يضاف جديدا للاختصاصات التي كانت تباشرها النيابة استناداً لنصوص القانون قبل صدور الدستور.

ولقد جاءت حجج كل فريق على النحو التالي :

1- التفسير الواسع لطبيعة الإجراءات القانونية

ووفقاً لهذا الرأي فإن الإجراءات القانونية التي عهد المشرع الدستوري إلى النيابة الإدارية باتخاذها، بهدف معالجة أوجه القصور في المرافق العامة، تتسع لتشمل أوامر قضائية تتخذها النيابة الإدارية، بناء على فحص تجريبه بشأن شكاوي المواطنين أو بلاغات الأجهزة المختصة، وتتصف بطابع الإلزام بحيث يتعين على الجهة الإدارية الإلتزام بها وتنفيذها.

ويستند هذا الرأي إلى المناقشات التي دارت بالجلسة الختامية بالجمعية التأسيسية حول ذلك النص، وإلى الحجج التي ساقها العضو صاحب اقتراح إضافة هذا الاختصاص؛ والتي أكد من خلالها أن تفعيل دور النيابة الإدارية لن يكون إلا من خلال إضافة ذلك الاختصاص، وأن الاختصاص التقليدي المتعلق بالتحقيق وإقامة الدعوى التأديبية أقل كثيراً من أن يكون محور اختصاص هيئة قضائية تمتلك إمكانيات وأدوات تؤهلها للاضطلاع بدور أهم من ذلك.

2- التفسير الضيق لطبيعة الإجراءات القانونية

ويذهب هذا الرأي إلى أن الإجراءات القانونية في مفهوم نص المادة 180 من الدستور ليست سوى التوصيات التي تخلص إليها النيابة من خلال تحقيقاتها والتي ترسلها إلى الجهات الإدارية، كما يضمها تقريرها السنوي الذي تقدمه إلى رئيس الجمهورية، ومن ثم فإن هذا الاختصاص الذي يراه الفريق الأول اختصاصا جديدا كانت تباشره النيابة بالفعل قبل أن يرد بالدستور.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى الطبيعة القضائية للنيابة الإدارية بوصفها هيئة قضائية تتولى اختصاصات قضائية، وأن التفسير الواسع لطبيعة الإجراءات القانونية فيما يخص معالجة أوجه القصور في المرافق العامة يناسب عمل الهيئات الرقابية التي تباشر عمل رقابي ووقائي وعلاجي، كما يستند هذا الرأي إلى ارتباط ذلك الاختصاص الجديد بالاختصاص التقليدي للنيابة والمتعلق بالتحقيق ومباشرة الدعوى التأديبية، بحيث يأتي الاختصاص بإصدار التوصيات ليكمل الاختصاص الأصلي من حيث بلورة ما يسفر عنه التحقق من أوجه قصور يتم اقتراح معالجتها من خلال تلك التوصيات.

والحقيقة أن لكل من الرأيين وجاهته، لكن الوقوف على مفهوم طبيعة الإجراءات القانونية في سياق ذلك النص وكما قصدها المشرع يقتضي بيان عدة أمور، وتتمثل في المعنى اللغوي والاصطلاحي لعبارة "الإجراءات القانونية"، وما إذا كان المشرع الدستوري قد استخدمها في مواضع أخرى بالدستور، ودلالاتها في مواضعها التي وردت بها.

أولاً : المعنى اللغوي والاصطلاحي لعبارة "الإجراءات القانونية"

أجرى الماء في اللغة : أساله.

أجرى الأمر : أمضاه وأنفذه.

أما في الاصطلاح فإن الإجراءات القانونية تعني "مجموعة الخطوات والأشكال المقررة بالقانون

والتي يتعين إتباعها لإحداث أثر معين".

وتطلق بعض الدول ومنها المملكة الأردنية اسم "دائرة الإجراء" على دائرة تنفيذ الأحكام.

وفي الترجمة إلى الإنجليزية يتم استخدام العبارة على عدة صورها أهمها :

Legal steps

Legal procedures

Legal steps

Legal procedures

Legal actions

وهي تدور حول معاني الخطوات والمراحل والأفعال القانونية.

ولا شك أن القدر المشترك للعبارة بمعانيها اللغوية والاصطلاحية تدور حول الأفعال القانونية النافذة التي ترتب أثرا، وهو المعنى الذي لا يتفق ومفهوم "التوصية" التي لا هي بالفعل النافذ ولا هي ترتب أثرا.

ثانياً : المواضع التي ورد بها اصطلاح "الإجراءات القانونية" بالدستور

ورد لفظ "الإجراء" مفردا وجمعا في إحدى عشر مادة بالدستور، واستخدمه المشرع الدستوري بدلالات مختلفة على النحو التالي :

استخدم لفظ "الإجراء" في المادة (35) في الإشارة إلى تقييد حرية الفرد التي نصت على أنه "فيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد ولا تفتيشه ولا حبسه ولا منعه من التنقل ولا تقييد حريته ولكن من تقييد حريته، ولغيره، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء"

واستخدمه في الإشارة إلى الإجراء الجنائي الذي يتخذ ضد عضو مجلس الشعب في المادة (90) التي نصت على أنه "لا يجوز في غير حالة التلبس، اتخاذ أي إجراء جنائي ضد العضو إلا بإذن سابق من مجلسه ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء"

وورد بالمادة (170) التي نصت على أنه "القضاة غير قابلين للعزل ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم"

كما استخدمها بالمادة (185) التي نصت على أنه "تدخل في موارد الوحدات المحلية الضرائب والرسوم وتتبع في جبايتها القواعد والإجراءات المتبعة في جباية أموال الدولة"

وفي المادة (188) التي نصت على أنه "تنتخب كل وحدة محلية مجلسا بالاقتراع السري المباشر

وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب".

واستخدم المشرع الدستوري لفظ "الإجراء" بمعنى القرار في المادة (192) التي نصت على أنه "لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل

واستخدمه بمعنى أوسع في المادة (193) في شأن الاختصاصات الموكولة لمجلس الأمن القومي التي تنص على أنه "ينشأ مجلس للأمن القومي ويختص

ومواجهة حالات الكوارث والأزمات بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها، وتحديد مصادر الأخطاء على الأمن القومي المصري في الداخل والخارج والإجراءات اللازمة للتصدي لها

واستخدمها في المادة (208) التي نصت على أن "تختص المفوضية الوطنية للانتخابات وحدها بإدارة الاستفتاءات والانتخابات بدءا من إعداد قاعدة بيانات الناخبين

وغير ذلك من إجراءات في الإشارة إلى القواعد والخطوات والقرارات التي تتخذها المفوضية الوطنية للانتخابات في إدارة الانتخابات والاستفتاءات.

واستخدمها في المادة (211) التي تنص على أن "تختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات المفوضية الوطنية للانتخابات وينظم القانون إجراءات الطعون....".

وفي المادة (222) التي نصت على أنه "كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور يبقى نافذا، ولا يجوز تعديلها ولا إلغاؤها إلا وفقا للقواعد والإجراءات المقررة في الدستور".

وفي المادة (229) في عبارة "تبدأ إجراءات انتخاب أول مجلس نواب خلال ستين يوما من العمل بالدستور

وغنى عن البيان أن الفقه مستقر على أن إجراءات الانتخابات تبدأ بقرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للانتخاب.

ثالثاً : دلالة موضع عبارات تولى اتخاذ الإجراءات القانونية داخل النص الدستوري

فقد وردت العبارات التي تحمل هذا الاختصاص بعد أن أورد المشرع الدستوري الاختصاصين التقليديين وهما تولي التحقق في المخالفات المالية والإدارية ومباشرة الدعوى التأديبية وفصل بينهما بفاصلة وحرف العطف "واو"، ثم استخدم فاصلة أخرى وحرف "واو" قبل عبارات الاختصاص الثالث، بما يعني اتجاه إرادته إلى إضافة اختصاص جديد بالنظر إلى أن حرف الـ "واو" يفيد المغايرة، إضافة إلى أنه لو كان إرادة المشرع الدستوري قد اتجهت بالفعل إلى أن تتولى النيابة "إصدار التوصيات" فما الذي منعه من استخدام هذه العبارة صراحة.

كما أن المشرع الدستوري لو كان يعني بالإجراءات القانونية إصدار التوصيات التي تسفر عنها التحقيقات لكان أوردتها بعد عبارات الاختصاص الأول الخاص بالتحقيق لتصبح على النحو التالي :

"النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، وإصدار التوصيات اللازمة لمعالجة أوجه القصور في أداء المرافق العامة، وتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة.....".

رابعاً : الاختصاص الجديد يتفق واتجاه المشرع الدستوري في التوسع في اختصاصات

الهيئات والجهات القضائية الأخرى :

القاعدة الأصولية في التفسير تقضي بأن النص يفسر في ضوء النصوص المحيطة به، والملاحظ أن المشرع الدستوري قد انتهج نهجاً واضحاً في شأن اختصاصات الهيئات والجهات القضائية الأخرى، وعلى الأخص مجلس الدولة وهيئة قضايا الدولة، إذ أضاف لهيئة قضايا الدولة الاختصاص بالرقابة الفنية على إدارات الشؤون القانونية بالجهاز الإداري بالدولة، وإعداد العقود، وتسوية المنازعات، التي تكون الدولة طرفاً فيها، كما أضاف لمجلس الدولة اختصاصات لم ترد من قبل بدستور 1971 والتي تمثلت في الفصل في منازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه، والإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه، ومراجعة العقود التي تكون الدولة طرفاً فيها.

ومن ثم فإن تفسير النص الخاص بالنيابة الإدارية يجب أن يتم في إطار النصوص المحيطة التي انتهجت نهج التوسع في اختصاصات الهيئات القضائية.

وفي ضوء ما تقدم، يتضح أن طبيعة الإجراءات القانونية محل الخلاف لا يتصور أن تنحصر في مجرد توصيات ترسلها النيابة للمختصين بالمرافق العامة، إن شاءوا التفتوا إليها، وإن شاءوا أهملوها، وإنما هي إجراءات ترتب آثارا قانونية أراد من خلالها المشرع الدستوري أن يفعل من خلالها دور النيابة الإدارية من ناحية، ومن ناحية يعمل على إصلاح الخدمة التي تقدمها الدولة للمواطن من خلال المرافق العامة.

• إشكالية تشتت القواعد المنظمة لعمل النيابة الإدارية بين العديد من القوانين

اللوائح

رأينا كيف أن المشرع الدستوري لم يتطرق لتحديد نطاق ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق من حيث الجهات والأشخاص، وكيف أن النص الدستوري لم يفوض السلطة التشريعية في تحديد ذلك النطاق. الأمر الذي يطرح سؤالاً يتعين الإجابة عنه وهو :

ما هو المعيار الذي سوف يتم على أساسه تحديد نطاق اختصاص النيابة الإدارية من حيث الجهات والأشخاص ؟

لقد ظلت النيابة الإدارية لعدة عقود تعاني من بعثرة النصوص التي تنظم عملها بين قوانين عدة، فها هو قانون العاملين المدنيين بالدولة يمنحها اختصاصا وجوبيا بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا وفي أنواع محددة من المخالفات المالية، ثم يأتي قانون العاملين بالقطاع العام ليحتفظ بحكم خاص يتعلق بسقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية ضد العامل بمرور سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر، وهناك قانون تنظيم الجامعات الذي يميز للنيابة الإدارية التحقيق مع الموظفين الإداريين بشرط موافقة رئيس الجامعة، ثم قانون قطاع الأعمال العام الذي منح الشركات التابعة الحق في وضع اللوائح التي تنظم التحقيق والتأديب بالنسبة للعاملين بها.

وهكذا أصبح على عضو النيابة الإدارية كلما تلقى شكوى من مواطن، قام يفتش في القوانين عما إذا كان الموظف المشكو في حقه يعمل في جهة من الجهات التي ما زالت تدخل في اختصاص النيابة من عدمه، ثم يبحث فيما إذا كانت هناك قيود على عملية التحقيق، سواء بطلب موافقة سلطة ما على التحقيق من عدمه.

كل ذلك كان له الأثر السلبي على عضو النيابة من ناحية، وعلى المواطن الذي يتقدم بشكواه إلى النيابة الإدارية، ثم يعود ليسأل عما تم بشأنها، ليتم إبلاغه بأنها أرسلت للمشكو في حقه، وذلك لعدم اختصاص النيابة.

لذا فإن الأمر يتطلب تحديد معيار واضح - بصرف النظر عن ضيقه أو اتساعه - لنطاق اختصاص النيابة الإدارية، وسواء كان هذا المعيار هو المال العام، كما هو الحال بالنسبة لاختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات، وهو الأقرب للمنطق وللحكمة من إنشاء النيابة الإدارية، أو سواء كان المعيار هو الوظيفة العامة، أو المرفق العام.

أما استمرار هذه العشوائية التشريعية الانتقائية، غير المستندة إلى أي معيار في تحديد الاختصاص فهي تعني إجهاض أية محاولة للإصلاح الإداري أو الحفاظ على المال العام.

ويرتبط بذلك ضرورة مراجعة التشريعات، بهدف جمع القواعد المتعلقة بالمخالفات التأديبية، والتحقيق الإداري، وقواعد التأديب وإجراءاته، وإصدارها في قانون واحد، أو على الأقل أن يتضمن قانون النيابة الإدارية كافة القواعد المتعلقة باختصاصها وبالأحكام العامة للجريمة التأديبية، وإجراءات التحقيق والتصرف بشأنها، استرشادا بما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا، وما أقرته من قواعد خلال السنوات الماضية، التي نزع أن التأديب قد بلغ خلالها سن الرشد، وصار خليقا بأن يسن له قانون، يجمع شتاته، ويقنن ما أصبح مستقرا من قواعده.

• إشكالية تفرد النيابة الإدارية وندرة الأجهزة الشبيهة بالأنظمة المقارنة

لقد كانت إحدى سمات النيابة الإدارية أنها لم تنشأ على غرار نموذج مشابه في الأنظمة المقارنة، لا في النظام اللاتيني، ولا في الأنجلو سكسوني.

وكل المحاولات التي بذلت بهدف المقارنة بينها وبين أجهزة أخرى في الدول الأخرى كمكاتب الأبودسمان Amboudsman على نحو ما هو شائع في شمال أوروبا ومحامي الشعب في أسبانيا والدول الناطقة بلغتها أو المفوض البرلماني في المملكة المتحدة وسيرلانكا ... ووسيط الجمهورية Le mediateure في فرنسا، كلها أغفلت الفوارق الكبيرة بين تلك الأنظمة وبين النيابة الإدارية، على الأقل من حيث طبيعة الجهاز ذاته، التي هي بالنسبة للنيابة الإدارية طبيعة قضائية، لأعضائها صفة الديمومة، على عكس تلك الأجهزة التي يتبع بعضها البرلمان والبعض الآخر رئيس الجمهورية، وتنسم وظائف أعضائها بالتأقيت، إلى جانب الاختلاف الجذري في الاختصاص، حيث يمتد الاختصاص في معظم هذه الأجهزة إلى الرقابة والتحقيق مع رجال الجيش ورجال القضاء، ولا يخرج عن اختصاصها سوى رئيس الدولة وأعضاء البرلمان ، كما أن بعضها أقرب إلى مجالس حقوق الإنسان منه إلى الأجهزة القضائية.

كما أن اختلاف المناخ السياسي والاجتماعي والاقتصادي، واختلاف مستوى التعليم ودرجات الوعي في تلك البلاد يجعل المقارنة في غير محلها، ويكفي القول بأنه كان من أهم وسائل الوسيط في فرنسا في أداء دوره الضاغظ على المسؤولين لتنفيذ توصياته هو قيامه بالنشر والإعلان عن الوقائع التي يرفض المسؤولون تنفيذ توصياته بشأنها، بهدف فضح المسئول أمام الرأي العام، وهو إجراء يصعب القول بأنه يناسب كل البيئات الاجتماعية والسياسية.

والواقع أنه كان لتفرد النيابة الإدارية أثر سلبي، فلم تنل حظها من الدراسات البحثية والأكاديمية، كما خلت معظم الكتب الدراسية بكليات الحقوق من الإشارة إليها، وإن حدث، ففي وريقات معدودة.

وهذه الندرة في البحث والتناول والمقارنة، أخذتها بعيدا عن دائرة الاهتمام والتطوير، على خلاف بعض الهيئات القضائية الأخرى المنشأة على غرار مثلتها في فرنسا، مما منحها دعما داخليا وخارجيا، ووضعا دوما في دائرة البحث والاهتمام.

• إشكالية التعارض بين تعاضد دور النيابة الإدارية وبين نفوذ السلطة التنفيذية

تلك إشكالية أخرى عانت منها النيابة الإدارية خلال العقود السابقة، إذ تعاضد دورها في بدايات إنشائها إبان توافر الإرادة السياسية، ولكن ما لبثت أن ضاقت بها السلطة التنفيذية، ففصلت عنها الرقابة الإدارية، مما أفقدها الكثير من فاعليتها، كما تاهت في رحلة البحث عن الجهة التي تتبعها ما بين رئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء، ووزارة العدل، حتى حطت أخيراً في محطة الاستقلال عن السلطة التنفيذية، تلك السلطة التي لا يتصور أبداً أن تسعد بدعم الجهة التي تكشف مخالفاتها، وتتولى تحقيقها، وتقدم المخالفين إلى المحاكمة، بعيدا عن تدخل السلطة المختصة.

وهو الأمر الذي يفسر انحسار اختصاص النيابة الإدارية عن العديد من الجهات دون سند أو مبرر منطقي، وانحصار الاختصاص في جهات محدودة، لا تتناسب وإمكانات هذه الهيئة القضائية، ورغم حاجة المواطن إلى أن يجد جهة قضائية محايدة، يلجأ إليها كلمة تعرض لعسف موظف منحرف، وكلما تعطلت مصالحه لدى موظف متقاعد.

ولعل قيام ثورة يناير كان طوق النجاة لهذه الهيئة، كي يتاح لها أن تؤدي دورها الذي غابت عنه عقوداً، لأسباب لم تساهم في إيجادها، ولم يكن بيدها تغييرها.

مقترحات تطوير العمل بالنيابة الإدارية

تتسمي النيابة الإدارية إلى الهيئات القضائية، وهي هيئات بحكم طبيعتها محافظة، لا يسير معدل التغيير والتطوير بها بذات المعدل بسائر أجهزة الدولة.

لكن النيابة الإدارية، وبحكم ارتباط عملها بالجهاز الإداري بالدولة، يتعين أن تكون في مقدمة الهيئات القضائية التي تعمل على تطوير أدائها.

ولا تنفصل عملية التطوير عن حل الإشكاليات التي سلف الإشارة إليها.

ولذا يمكن أن نجمل مقترحات التطوير فيما يلي :

- 1- الاستفادة من إمكانيات النيابة الإدارية المادية والبشرية في رقابة وصول خدمات المرافق العامة للمواطن، من خلال إنهاء منازعاته مع الجهات الإدارية وديا، دون أن تتحول شكواه إلى قضية تستغرقها إجراءات التحقيق والتأديب والأحكام والطعون، ويضيع في الطريق الهدف الذي تقدم من أجله المواطن بشكواه.
- 2- إعداد تشريع موحد للتحقيق الإداري والتأديب، يجمع فيه كافة القواعد المتعلقة بالمخالفات التأديبية، وإجراءات التحقيق والتصرف بشأنها، استرشادا بما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا.
- 3- دعوة المشرع لتبني معيار موحد لنطاق اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق، ويقترح أن يرتبط بالمال العام والمرفق العام، بحيث يرتبط الاختصاص بالجهات التي تساهم الدولة أو أشخاص القانون العام في رأس مالها، وكذا بالجهات التي تقوم على إدارة المرافق العامة، التي ترتبط بها مصالح المواطنين.
- 4- تفعيل النص الدستوري الخاص بالنيابة الإدارية، بحيث يحقق التوازن بين مساهمة النيابة في إصلاح القصور بالمرافق العامة من خلال إجراءات قانونية فاعلة، دون الجور على اختصاص السلطة المختصة بالإدارة.
- 5- دعم التنسيق بين أجهزة البحث والتحري وبين النيابة الإدارية، تحقيقا لسرعة الفحص وإجراء التحريات بشأن المخالفات التي تتطلب ذلك، مما يساهم في سرعة إنجاز التحقيقات.
- 6- إعادة النظر في العقوبات التأديبية، حيث أن بعضها لم يعد فاعلا أو مواكبا للتطور الاجتماعي والاقتصادي، وعلى الأخص العقوبات المقررة للعاملين الذين انتهت خدمتهم.

7- تنمية العنصر البشري المتمثل في أعضاء النيابة الإدارية، من خلال إقامة الدورات التدريبية بشكل دوري، وإطلاعهم على أحدث الأحكام في فروع القانون المتصلة بعملهم، وعلى الحديث في علوم الإدارة العامة، بهدف تمكينهم من الاضطلاع بالاختصاص المستحدث المتعلق بالمرافق العامة، وتقديم الحافز المعنوي للأعضاء الحاصلين على شهادات الدراسات العليا تشجيعاً على الإقبال على الدراسة والبحث.

إن النيابة الإدارية بما تملكه من إمكانيات وقدرات، تستطيع أن تلعب دوراً فاعلاً في مواجهة الترهل الذي أصاب الجهاز الإداري، وفي الحد من الفساد الذي نخر فيه سنيينا. وهي تملك - إن توافرت الإرادة التشريعية - أن ترفع من على كاهل المواطن قدراً كبيراً من معاناته مع الجهاز الإداري، فتنتهي قدراً من منازعاته مع الإدارة من خلال شكوى - بلا رسوم - يقدمها، فتخضع للفحص الدقيق، والقرار السريع، فتعفي المواطن من عناء اللجوء لساحات المحاكم، والانتظار سنوات حتى يتم الفصل في دعواه، وتحمل عن المحاكم عبء قدر من المنازعات ازدحمت بها أروقتها، وظلت في طابور الانتظار سنيينا وسنين.

كلمة

أ.د. سامي السيد

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد بالكلية

وزير الاستثمار

الأستاذ الدكتور / أسامة صالح

أستاذ الاقتصاد بالكلية

الأستاذة الدكتورة / سلوى سليمان

منسق المؤتمر وأستاذ الاقتصاد بالكلية

الأستاذة الدكتورة / لبنى عبد اللطيف

الأستاذة الأجلاء السادة الزملاء والزميلات الأفاضل

السادة الضيوف الكرام

السيدات والسادة الحضور

اسمحوا لي في البداية أن أرحب بسيادتكم جميعاً وأن اشكر لكم قبول دعوتنا للمشاركة في أعمال المؤتمر السنوي لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية والذي أصبح تقليداً ثابتاً ينتظره الجميع في كل من المجالات الاقتصادية والعملية.

وقد جاء قرار قسم الاقتصاد باختيار موضوع مؤتمرنا هذا وهو "الاقتصاد السياسي للنمو الاحتوائي" كموضوع رئيسي للملف الاقتصادي للمؤتمر ليستكمل مسيرة القسم من خلال مؤتمراته المتعاقبة للمشكلات الحيوية سواء في مصر أو البلاد العربية والنامية، والتي كانت لها أيضاً أبعاداً نظرية وعلمية تضيف للبحث العلمي.

فقد كان موضوع المؤتمر الأول "البطالة في مصر" تلاه موضوع "الإنتاجية في الاقتصاد المصري ثم الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، والتعاون الاقتصادي في الشرق الأوسط : الاحتمالات والتحديات، وانعكاسات دورة أوروإجواي على الدول العربية، "تحديات النمو والتنمية في مصر والبلدان

المؤتمر السنوي الثاني "إدارة التحول في مصر : رؤى سياسية واقتصادية"

العربية، وإستراتيجيات وخيارات التنمية للدول الآخذة في النمو، "وأبعاد الإصلاح الهيكلي مع إشارة خاصة للاقتصاد المصري"، وإصلاح المالية العامة في مصر، وتفعيل البعد المحلي في التنمية الاقتصادية.

فقد كان النمو الاقتصادي، ولا يزال، هو الهدف المباشر الأول لأي نظام اقتصادي، وبصفة خاصة في الدول النامية، سعياً لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة بمؤشراتها المتنوعة المختلفة في المدى الزمني الأبعد وظلت معضلة العلاقة بين النمو الاقتصادي وعدالة التوزيع، هي المعضلة الأساسية، سواء على المستوى الفكري أو المستوى التطبيقي.

فعلى المستوى الفكري، ظلت النظريات الاقتصادية في النمو والأفكار الاقتصادية المتعاقبة لسنوات طويلة، تنتهي إلى فكرة أن النمو الاقتصادي يسبق تحقيق عدالة توزيع الدخل، إستناداً للفكرة المنطقية أن الإنتاج يسبق التوزيع.

فإذا كان الهدف الأسمى للنظام الاقتصادي، تحقيق الغزارة في الإنتاج والعدالة في التوزيع، فيجب أن ينصب الاهتمام، أولاً على تحقيق النمو الاقتصادي، وسوف يعقبه عدالة التوزيع. سواء تم ذلك بشكل تلقائي، مع ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي وزيادة فرص العمل والتشغيل وارتفاع الدخل، أو تم عن طريق تدخل الدولة بمضخة الموازنة العامة للدولة، بتحصيل الضرائب التصاعدية من أصحاب الدخل والثروات المرتفعة وإعادة ضخها في شكل خدمات عامة للفئات ذات الدخل المنخفض.

ولكن علي المستوى التطبيقي، كان هناك العديد من دول العالم النامية التي حققت معدلات نمو مرتفعة، ولم يصاحبها أو يلحقها عدالة في توزيع الدخل القومي، سواء بشكل تلقائي أو عن طريق تدخل الدولة. مما شكك في صحة ما انتهت إليه العديد من الأفكار الاقتصادية، حول معضلة العلاقة بين النمو الاقتصادي وعدالة التوزيع.

من هنا، ظهرت الأفكار الاقتصادية المعارضة للأفكار السابقة، والتي نادى بضرورة أن يصاحب تحقيق معدلات مرتفعة للنمو توزيعاً عادلاً لثمار هذا النمو من البداية، وهو ما يضمن استمرار تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي، وصولاً للتنمية الاقتصادية المستدامة والشاملة.

المؤتمر السنوي الثاني "إدارة التحول في مصر : رؤى سياسية واقتصادية"

بل أكثر من هذا، فقد ظهرت استراتيجيات استهداف الفقر، والتي ترى أن مواجهة مشكلة الفقر والتخلص من هذه الظاهرة واستهداف القضاء عليها، هو المدخل الصحيح لتحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي. أي أنها لا تتوقف فقط عند فكرة العلاقة التبادلية المتشابكة بين النمو الاقتصادي وعدالة التوزيع، وضرورة تحقيقهما في آن واحد، بل ترى أن تحقيق عدالة التوزيع ورفع مستوى دخل الفئات المنخفضة، هو الطريق الأفضل لتحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي.

وتطبيقا على ذلك نجد أن مصر قبل ثورة 25 يناير 2011، كان اقتصادها يحقق معدلات نمو مرتفعة نسبيا، حيث حقق 7% معدل نمو سنوي في السنوات قبل الثورة، ومع ذلك قامت الثورة تطالب بعيش وحرية وعدالة اجتماعية.

فبالرغم من تحقيق معدلات نمو مرتفعة نسبيا، إلا أن التفاوت الشديد في توزيع الدخل القومي وعدم الاهتمام بإعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتي تبناها أعنى النظم الرأسمالية أدي إلى الثورة على النظام وإن حقق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي، مما أدي إلى مشكلات اقتصادية جمه ومصاعب عديدة، أطاحت حتى بهذه المعدلات للنمو الاقتصادي التي حققها النظام السابق، والتي كانت تعد معدلات مرتفعة نسبيا وتحسب إنجازا للنظام.

ومن ثم ففي مرحلة إدارة التحول في مصر، لابد من الاستفادة من أخطاء الماضي، والذي استند على الكفرة التقليدية للنمو كمدخل أولى للتنمية المستدامة الشاملة المستهدفة. ولا بد أن يتشابك النمو الاقتصادي وعدالة توزيع ثماره كمدخلان أساسيان لا ينفصلا لتحقيق الأهداف الاقتصادية المنشودة. ويتضمن برنامج المؤتمر البحوث التالية:

- النمو الاحتوائي بين النظرية والتطبيق على الحالة المصرية: ماذا وكيف؟
- التغيير في التوظيف والإنتاجية في فترة من التغيير الهيكلي: 2001 – 2012.
- أسس ومعايير قياس النمو.
- النمو الاحتوائي: التحديات وتدخلات السياسة (مع الإشارة للاقتصاد المصري).

المؤتمر السنوي الثاني "إدارة التحول في مصر : رؤى سياسية واقتصادية"

- مكونات النمو والاستدامة المالية.
 - الحيز المالي لقاعدة الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية: استكشاف ما بعد الربيع العربي.
- وفي ختام كلمتي أود أن أعبر عن شكري العميق لكل من أسهم في أعمال المؤتمر سواء بتقديم البحوث أو بتحكيم الأوراق أو بالتعقيب أو برئاسة الجلسات.
- كما أتوجه بالشكر العميق لكل من أسهم في الإعداد لهذه المؤتمر من السادة أعضاء هيئة التدريس والمدرسين المساعدين والمعيدين بقسم الاقتصاد. وأخص بالكشر على وجه الخصوص زميلاتي وزملائي أعضاء اللجنة التنظيمية أ. د. هالة السعيد عميدة الكلية ورئيس المؤتمر وأ. د. لبنى عبد اللطيف منسق المؤتمر، أ. د. هالة صقر ود. علا السيد الذين عملوا بكل الود والإخلاص والتعاون.
- وأخيراً نتطلع جميعاً إلى اسهامات بحثية قيمة ونتائج نافعة تكمل جهود هذا المؤتمر بالنجاح وندعو الله أن يوفقنا في عملنا وأن تكون لنتائج المؤتمر فائدة وقيمة تجعله عام ينتفع به.
- وشكراً على حسن استماعكم والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته