بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٥٤٢
بتاريخ :	٢٠١٣/٨/٢٧

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٧٣٦

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتاب سيادتكم بشأن تطبيق أحكام محو العقوبات التأديبية المنصوص عليها بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على العقوبات التأديبية الموقعة على السادة أعضاء هيئة النيابة الإدارية.

ونفيد: أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٦ من فبراير عام ٢٠١٣م الموافق ٢٦ من ربيع الأول لعام ١٤٣٤ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل...". وأن المادة (٣٨) مكرراً منه تنص على أن: "يكون شأن أعضاء النيابة الإدارية فيما يتعلق بشروط التعيين والمرتبات والبدلات... شأن أعضاء النيابة العامة". وأن المادة (٣٨) مكرراً (٣) منه تنص على أن: "يعرض وزير العدل من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من رئيس هيئة النيابة الإدارية، أو أحد نوابه - على مجلس التأديب المشار إليه فى المادة (٤٠) من هذا القانون - أمر عضو النيابة الذي يحصل على تقريرين متواليين بدرجة أقل من المتوسط، أو يتوافر في شأنه أي سبب من أسباب عدم الصلاحية لشغل الوظيفة، غير الأسباب الصحية، ويقوم المجلس بفحص حالة عضو النيابة وسماع أقواله، فإذا تبين صحة التقارير الخاصة به، أو صيرورتها نهائية بالتطبيق لأحكام المادة السابقة، أو توافر سبب من أسباب عدم الصلاحية،

أصدر المجلس قراره مشتملا على الأسباب التى بنى عليها إما بقبول الطلب وإحالة عضو النيابة إلى المعاش أو نقله إلى وظيفة غير قضائية، وإما برفض الطلب. ويطبق فى شأن هذا الطلب أحكام المادة (٣٩) من هذا القانون...". وأن المادة (٣٩) منه تنص على أن: "العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على أعضاء النيابة الإدارية هي: الإنذار - اللوم - العزل. وتقام الدعوى التأديبية 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... وترفع الدعوى التأديبية بصحيفة تشتمل على التهمة والأدلة المؤيدة لها وتعلن للعضو، ولمجلس التأديب أن يجرى ما يراه لازما من التحقيقات وأن يأمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته أو وضعه فى اجازة حتمية وله أن يعيد النظر فى أمر الوقف أو الإجازة المذكورة فى كل وقت. ويحضر العضو بشخصه أمام المجلس وله أن يقدم دفاعه كتابة وأن ينيب فى الدفاع عنه أحد أعضاء النيابة الإدارية، وللمجلس الحق في طلب حضوره شخصياً فإذا لم يحضر جاز الحكم فى غيبته بعد التحقق من صحة الإعلان. ويصدر الحكم وينطق به مشتملاً على الأسباب التى بني عليها فى جلسة سرية ويكون الطعن فيه أمام الدائرة المختصة بالمحكمة الإدارية العليا المشار إليها في المادة (٤٠ مكرراً - ١) من هذا القانون خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم...". وأن المادة (٤٠) منه تنص على أن: "يختص بتأديب أعضاء النيابة الإدارية بجميع درجاتهم مجلس تأديب يشكل من رئيس الهيئة أو من يحل محله رئيسا 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 فى مجلس التأديب من طلب إقامة الدعوى التأديبية أو دعوى الصلاحية، أو شارك فى أيهما بإجراء تحقيق، أو فحص أو بإبداء رأى، أو بإعداد التقرير المعروض". وأن المادة (٤٠) مكرراً (١) منه تنص على أن: "تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها أعضاء النيابة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل فى طلبات التعويض عن تلك القرارات...".

كما تبين لها أن المادة (٣٨) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "يشترط فيمن يولى القضاء: (١) أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية وكامل الأهلية المدنية.

(٢) ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة إذا كان التعيين بالمحاكم الابتدائية وعن ثمان وثلاثين سنة إذا كان التعيين بمحاكم الاستئناف وعن إحدى وأربعين سنة إذا كان التعيين بمحكمة النقض. (٣) أن يكون حاصلاً على إجازة الحقوق من إحدى كليات الحقوق بجامعات جمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح فى الحالة الأخيرة فى امتحان المعادلة طبقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك. (٤) ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره. (٥) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة". وأن المادة (١١٦) من القانون ذاته تنص على أن: "يشترط فيمن يعين مساعداً بالنيابة العامة أن يكون مستكملاً الشروط المبينة فى المادة (٣٨) على ألا تقل سنه عن إحدى وعشرين سنة، ويشترط فيمن يعين معاوناً بالنيابة العامة أن يستكمل هذه الشروط على ألا تقل سنه عن تسع عشرة سنة ...".

كما استعرضت الجمعية العمومية أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨؛ فتبين لها أن المادة الأولى منه تنص على أنه: "... ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات...". وقد نصت المادة (٩٢) منه على أن: "تمحى الجزاءات التأديبية التى توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية: ١- ستة أشهر فى حالة التنبيه واللوم والإنذار والخصم من الأجر مدة لا تتجاوز خمسة أيام. ٢- ...٣- ... ٤- ثلاث سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزاءي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

ويتم المحو فى هذه الحالات بقرار من لجنة شئون العاملين بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيا وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنه. ... ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التى ترتبت نتيجة له وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل".

واستظهرت الجمعية العمومية - مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها بجلسة ١٩٨٥/١١/٦ ملف رقم ٣٠٢/٦/٨٦ من عدم نفاذ نظام محو الجزاءات على أعضاء مجلس الدولة، وإفتاؤها بجلسة ١٩٨٦/١١/٥ ملف رقم ٣٥٤/٦/٨٦ من عدم جواز إنزال محو الجزاءات المنصوص عليها بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على القرارات الصادرة بمجازاة أعضاء النيابة الإدارية -

أن المشرع عدّ النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة وجعل شأن أعضائها فيما يتعلق بشروط التعيين وغيرها شأن أعضاء النيابة العامة وحدد الجهة المختصة بمساءلتهم وهى مجلس تأديب يشكل من رئيس الهيئة وأقدم ستة من نوابه شريطة ألا يكون من بينهم من سبق له الاتصال بالموضوع على الوجه الوارد بحكم المادة (٤٠) من قانون إعادة تنظيم هيئة النيابة الإدارية ضماناً لحيدة المجلس. وحدد القانون العقوبات الجائز توقيعها وهى: الإنذار، أو اللوم، أو العزل. ونظم إجراءات نظر الدعوى التأديبية وضمانات العضو الخاضع للتأديب وطريقة الطعن على الأحكام الصادرة فى هذا الخصوص. وإذ تطلب المشرع فى أعضاء هيئة النيابة الإدارية – باعتبارهم من شاغلي الوظائف القضائية – فضلاً عن الكفاءة العلمية، أعلى قدراً من الحيدة، والنزاهة، والتعفف، والاستقامة، والقدرة على مجاهدة النفس، والضغوط فلا تنحرف لزيغ أو تميل لهوى؛ فقد أخضعهم بمقتضى القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه لتنظيم قانوني خاص فى تأديبهم مراعياً في ذلك أهمية وظائفهم، وطبيعتها القضائية التى تختلف عن الوظائف العامة التي يشغلها العاملون المدنيون بالدولة، واستبعد عمداً نظام محو الجزاءات بالنسبة لهم لانتفاء علته، فنظام تأديب أعضاء النيابة الإدارية لا يعرف فكرة محو الجزاءات. وهو عين ما انتهجه المشرع فى قانون السلطة القضائية، واستقر عليه قضاء محكمة النقض بالنسبة لرجال القضاء، وأعضاء النيابة العامة.

ومن ناحية أخرى، فإن الأخذ بنظام محو الجزاءات بالنسبة لأعضاء النيابة الإدارية يتعارض بصورة كلية مع نظام صلاحيتهم المقرر فى المادة (٣٨) مكرراً (٣) من قانون إعادة تنظيم هيئة النيابة الإدارية المشار إليه – إذ إنه مع التسليم باستقلال دعوى التأديب عن دعوى الصلاحية – فإن كلاً من النظامين بينهما نقاط تماس بينّة، فالصلاحية على وفق المستقر عليه دعوى أهلية تستوجب تقييم حالة القاضى فى مجموعها ولا ترتبط بواقعة معينة، وهى شرط ابتداء، واستمرار، وبانتفائها تنتفي صفة القاضى، وإذا كان للمجلس المختص بتقديرها أن يستقيها من الملف السري للقاضي، أو من خارجه، فإن محو العقوبات التأديبية الواردة بهذا الملف مع تمسك الصادر ضده هذه العقوبات بالأثر القانونى المترتب على محوها وهو اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل ورفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه من ملفه السرى من شأنه أن يحجب جانباً من تلك الحالة عن مجلس الصلاحية، وإذ أوجبت القوانين المنظمة لشئون القضاء فى مجموعها النظر فى أحوال القضاة وأعضاء الهيئات القضائية وقوفاً على مدى استمرار

شرط الصلاحية المتطلب فى الولاية القضائية، فمن ثم يتعين أن يكون ملف القاضى، أو عضو الهيئة القضائية مرآة صادقة تنطق بصلاحيته طيلة مدة ولايته؛ بما مؤداه أن محو الجزاء الموقع عليه يتنافى وبالضرورة مع أسس النظام القضائي، الذى يقوم على وجوب عزل من بدت مفسدته إجماعاً، وعزل من يشتبه فى مفسدته استحباباً.

ولا ينال مما تقدم أن نظام محو الجزاءات يستهدف فتح باب التوبة أمام الموظف العام لتشجيعه على مراجعة سلوكه الوظيفي وتدارك ما فرط منه، إذ إن ذلك مردود عليه بأن معيار المساءلة بالنسبة لأعضاء الهيئات القضائية مغاير لما عليه الحال فى الوظيفة العامة؛ إذ يرتكن نظام التأديب فى الوظيفة العامة على بسط جناح الرحمة للموظف، وفتح باب التوبة أمامه، وليس كذلك الحال بالنسبة للقضاة وأعضاء الهيئات القضائية الذي يتشدد معيار مساءلتهم صوناً للوظيفة القضائية من أية شائبة. فما يعد فى النظر العام من الهفوات، ربما عُدّ من الخطايا فى السلك القضائي، ذلك بأنه يتسامح للغير فيما لا يغتفر فيه للقاضي، الأمر الذي تخلص معه الجمعية العمومية إلى عدم جواز تطبيق أحكام محو الجزاءات الواردة فى المادة (٩٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالف البيان على أعضاء هيئة النيابة الإدارية.

وإذ انتهت الجمعية العمومية على نحو ما تقدم إلى تأكيد سابق إفتائها بعدم نفاذ أحكام محو الجزاء على أعضاء هيئة النيابة الإدارية، فإنها تنوه إلى كونها على بصيرة مما سبق وأفتت به بجلسة ٢٢ من مارس ١٩٩٥م ملف رقم (٢٤٧/٢/٨٦) بشأن نفاذ أحكام محو الجزاء على العقوبات التأديبية الموقعة على أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، إذ استندت الجمعية العمومية فى هذا الإفتاء إلى أنه ولئن خلت نصوص قانون تنظيم الجامعات من بيان أحكام محو الجزاءات التأديبية التي توقع على أعضاء هيئة التدريس، إلا أن ذلك لا يحول دون استدعاء الأحكام التي ترصدها الشريعة العامة في هذا الشأن خاصة وأنها لا تتأبى ولا تتصادم مع قانون تنظيم الجامعات ولا تتعارض مع طبيعة الوظائف التي يحكمها، إضافة إلى توفر العلة التي ابتغاها المشرع في القانون العام للتوظف عند الأخذ بنظام محو الجزاءات التأديبية في شأن أعضاء هيئة التدريس، وقد لاحظت الجمعية العمومية أن الأسباب التى بنى عليها الإفتاء المشار إليه الصادر بشأن أعضاء هيئة التدريس لا تتوفر بشأن أعضاء هيئة النيابة الإدارية الذى يتأبى تطبيق أحكام محو الجزاء التأديبي بشأنهم

مع أحكام قانون النيابة الإدارية المشار إليه ويتصادم مع نصوصه ويتعارض مع طبيعة الوظيفة القضائية، ومن ثم فلا تستدعى أحكام الشريعة العامة إلا فيما لا يناقض مقاصد القوانين الخاصة ومقتضيات أحكامها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم جواز محو العقوبات التأديبية الموقعة على أعضاء هيئة النيابة الإدارية تأكيداً للإفتاء السابق، وذلك على النحو الموضح بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: / /٢٠١٣

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار الدكتور/
حمدي الوكيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/