جامعـة عيـن شمس
كليـــــة الحقوق
قسـم القانــون العام

التحقيق الإداري والرقابة على أعمال الإدارة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحثة

شرين مصطفى عيسى

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ. د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيســـــاً)

أستاذ القانون العام– كلية الحقوق– ورئيس جامعة النهضة – ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (مشـرفاً وعضوا)

أستاذ القانون العام– وكيل كلية الحقوق سابقاً– جامعة عين شمس

المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين (عضـــــواً)

نائب رئيس مجلس الدولة – ورئيس المحكمة الإدارية العليا

أ.د. منى رمضان بطيخ (مشـرفاً وعضوا)

أستاذ مساعد القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

٢٠١٨م

جامعـــة عيـــن شمس
كليـــــــة الحقوق
قسـم القانـــون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : شرين مصطفى عيسى

اسم الرسالة : التحقيق الإداري والرقابة على أعمال الإدارة

الدرجة العلمية: الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية : الحقوق

الجامعة : جامعة عين شمس

سنة التخرج : ٢٠١٨

سنة المنح : ٢٠١٨

جامعــة عيــن شمس
كليـــــة الحقوق
قسـم القانــون العام

رسالة دكتوراه في الحقوق

بعنـــــوان

التحقيق الإداري والرقابة على أعمال الإدارة

مقدمة من

الباحثة/ شرين مصطفى عيسى

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ. د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيســـــــاً)

أستاذ القانون العام– كلية الحقوق– ورئيس جامعة النهضة – ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (مشــرفاً وعضوا)

أستاذ القانون العام– وكيل كلية الحقوق سابقاً– جامعة عين شمس

المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين (عضـــــــواً)

نائب رئيس مجلس الدولة – ورئيس المحكمة الإدارية العليا

أ.د. منى رمضان بطيخ (مشــرفاً وعضوا)

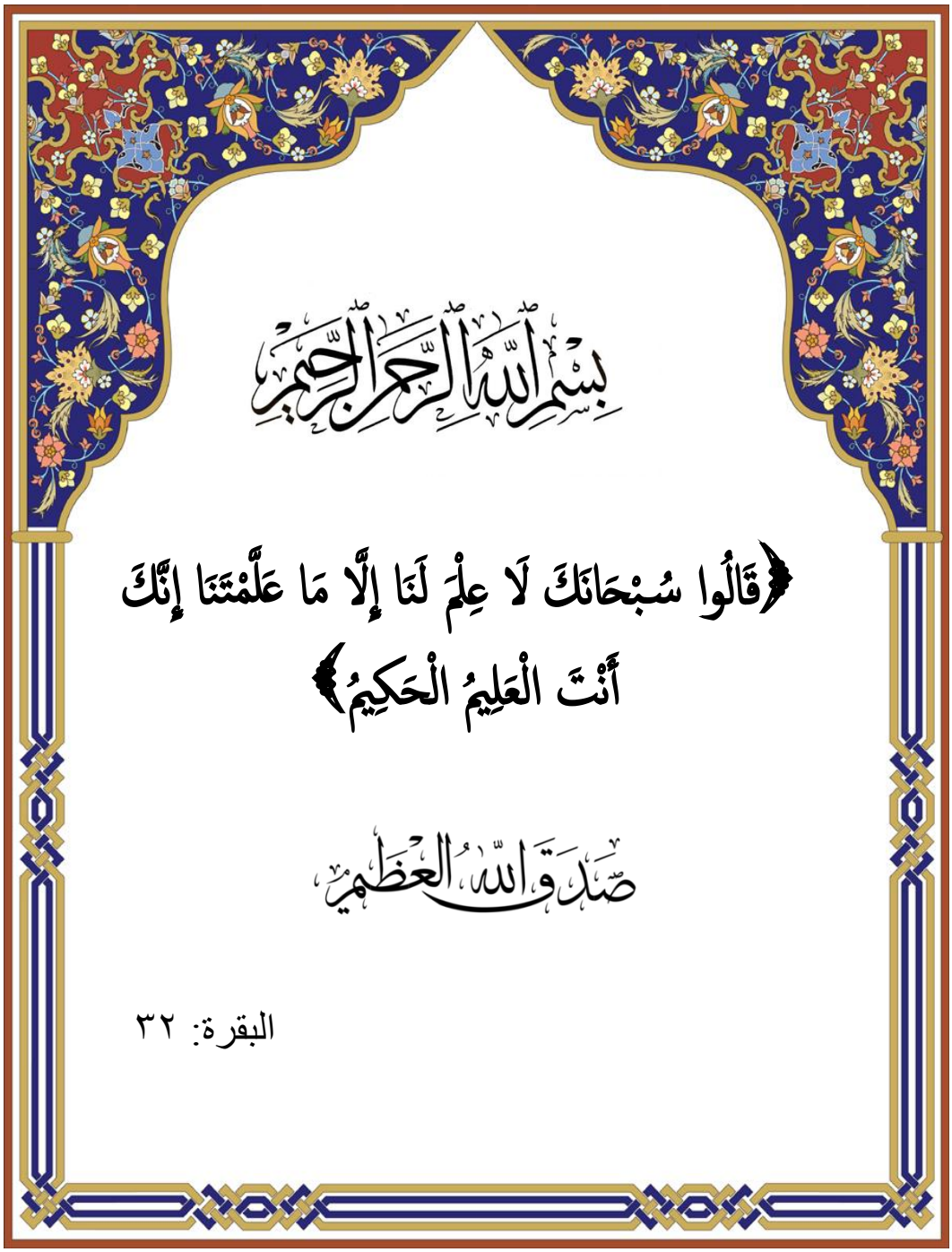
أستاذ مساعد القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

بتاريخ / / بتاريخ / /



بسم الله الرحمن الرحيم

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

صدق الله العظيم

البقرة: ٣٢

الإهـــــــداء

إلى أبـي العزيـز.. (المكافح، الصارم المحب، المربي الحازم، السند المعين)

إلى أمي الغالية .. (نبع الحنان، مصدر الإلهام، الصابرة الساهرة، المحبة)

حفظكما الله تعالى،،

إلى زوجي العزيز .. (شريك حياتي وسندي بعد الله سبحانه وتعالى)

إلى ابـني الغالي.. (عبد الرحمن) فلذة كبدي وثمرة فؤادي

أهدي إليكم بحثي

شرين

الشكر والتقدير

إن آجل الشكر والحمد لله سبحانه وتعالي على عظيم فضله وجزيل إحسانه أن أتم على نعمته ووفقني لإنجاز هذه الدراسة عن موضـــوع "التحقيـــق الإداري والرقابة على أعمال الإدارة" على النحو الذي أرجو أن يحـــوز قبـــول أســـاتذتي الأفاضل المشرفين وأعضاء لجنة المناقشة والحكم الموقرة.

وفي هذه المقام يشرفني أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان والتقدير إلي أستاذي الفاضل صاحب الصدر الرحب والعلم الغزير **الأســتاذ الـدكتور/ ربيـع أنور فتح الباب** أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق جامعة عين شمس الأسبق والذي كان له الفضل الأكبر في رعاية هذا الجهد منذ بدايته وما خصني بـــه مـــن نصح وإرشاد وتوجيه على الرغم من كثرة أعباءه وتعدد مسئولياته فله مني كـــل الشكر والتقدير وجميل العرفان والإكبار وبارك الله حياته وأسعده.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفـــان **للأســتاذ الـدكتور/ محمـد أنس جعفر** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق، ورئيس جامعة النهضة ومحافظ بني سويف الأسبق والذي أتشرف برئاسته للجنة الحكم والمناقشة على رسالتي العلمية كما تشرفت بتلقي العلم على يديه أثناء دراستي بالدبلومات القانونية في المراحـــل السابقة فاستقيت من ينابيع علمه الغزير وتوجيهاته السديدة ودعمه الإنساني الخلاق جزاه الله عني خير الجزاء وأطال في عمره ومتعه بموفور الصحة والعافية .

كما أتوجه بعميق شكري وعرفاني **لمعـالي المستشـار الـدكتور/ محمـد ماهر أبو العينين** نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة الإدارية العليا بحر العلوم القانونية، وفقيه القضاء الجليل الذي شرفني عظيم الشرف أن تفضل بقبول عضوية لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، والذي كان لمؤلفاته رفيعة القدر بالغ

الأثر في مسيرتي العلمية بارك الله فيه وحماه بكل خير وحفظه زخرا للعلم والعلماء.

كما أوجه شكري وتقديري وعرفاني **للأستاذة الدكتورة/ مني رمضان بطيخ** أستاذ مساعد القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس على ما قدمته لي من دعم ومساندة خلال مسيرتي العلمية لإعداد هذه الرسالة مما ترك أثرًا كبيرًا على شخصيتي العلمية والتي أتمني أن أكون امتداد مشرفا لها .

ولا أنسى في هذا المقام كل أساتذتي الذين تشرفت بتلقي العلم على أيديهم في كل مراحل حياتي ورؤسائي وزملائي بالعمل .

وأن أعبر عن شكري العميق وتقديري وعرفاني لأسرتي الغالية التي دعمتني خلال حياتي ومسيرتي العلمية.

مقدمة

استقر فقه القانون العام المعاصر على التسليم بمبدأ يعتبر محورا أساسيا للنظم القانونية ألا وهو مبدأ الشرعية (مبدأ سيادة القانون) ومؤداه أن يخضع الجميع للقانون بحيث لا تكون أعمال الحكام والمحكومين وقراراتهم صحيحة ولا ملزمة إلا بقدر التزامهم بحدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظله، ومن ثم فإن مبدأ الشرعية يظل عديم القيمة من الناحية العملية ما لم يُقرَن بجزاء فعال يكفل امتثال السلطات العامة وتقيدها بحدوده وإجراءاته وضماناته(١).

ويتمثل ذلك في النظام التأديبي باعتباره مجموعة من القواعد والأحكام التي تحدد واجبات موظفي الدولة والجزاءات التي توقع عليهم بمعرفة السلطة المختصة من خلال إجراءات قانونية محددة.

ومن ذلك يتضح أن القرار أو الحكم التأديبي مهما بلغ من حيادية وعدالة لا يصبح مشروعا لتوقيع العقاب التأديبي إلا إذا اكتسبت إجراءات إصداره الشرعية باعتبار أن تلك الإجراءات تشكل ضمانات مقررة لمصلحة الخاضع للتأديب ويتعين على السلطة المختصة بالتأديب رئاسية كانت أو قضائية احترامها، إلا أنه من المستقر عليه فقهًا وقضاءً أن المخالفة التأديبية لا تخضع لقاعدة "لا جريمة بغير نص"، فكل إخلال من جانب الموظف بواجبات وظيفته أو إتيان عمل من الأعمال المحرمة عليه أو مخالفة الواجبات المقررة قانونا أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، وكذا كل إخلال منه بكرامة الوظيفة أو خروج على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال الوظيفة يعد مخالفة تأديبية يجوز مجازاته تأديبيًّا عليها(٢).

---

(١) يراجع في ذلك رأي المستشار د. عبد الفتاح مراد: المسئولية التأديبية للقضاء وأعضاء النيابة العامة المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية، ١٩٩٣، ص٥٢.

(٢) يراجع في ذلك رأي المستشار د. سمير يوسف البهي قواعد المسئولية التأديبية في ضوء أحكام الإدارية العليا، الجزء الثامن، دار الكتب، ٢٠٠٢ ص٥٥.

وتتجلى هذه الإجراءات في التحقيق الإداري وضماناته كوسيلة ذات هدف مزدوج يجمع بين توفير ضمانات التأديب للخاضع لهذه الإجراءات، وتحقيق غاية التأديب عن طريق توقيع الجزاء المستحق مع التكييف القانوني الصحيح للوقائع المادية محل التحقيق.

ويُقصد بالتحقيق الإداري: مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولية عنها بواسطة السلطة المختصة بالتأديب(١).

ويعد هذا الإجراء هو الثاني بعد إجراء الإحالة إلى التحقيق في سلسلة الإجراءات التأديبية، بل هو أول إجراءات التأديب الموضوعية وتنتهي بآخر إجراء وهو التصرف في التحقيق الإداري مع مراعاة كافة الضمانات المقررة في هذا الشأن.

ورغم تعدد الجزاءات والضمانات التي تكفل أو تساعد على احترام مبدأ الشرعية فقد استقرت النظم القانونية المختلفة على أن الضمان الحقيقي الفعال لهذا المبدأ هو قيام مبدأ آخر مكمل له مؤداه التسليم لسلطة خاصة مستقلة عن السلطة السياسية في الدولة بمهمة التحقيق مع احترام السلطات العامة في الدولة لمبدأ الشرعية بعناصره المختلفة، وبعبارة أخرى: انتهى فقه القانون العام إلى أن الرقابة القضائية هي الوسيلة الفعالة لحماية الشرعية حيث لا يمكن الاكتفاء برقابة الإدارة ذاتها على إجراءات التحقيق وذلك احتراما لمبدأ الشرعية بوجه عام للوصول إلي الغاية المرجوة من التحقيق والسياسة العقابية سواء على المستوى العام أو الخاص.

ومن هنا احتلت فكرة التحقيق الإداري والرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة مكانة قانونية خاصة حيث أصبحت تشغل بال كثير من الفقهاء

(١) د. ثروة محمود عوض محجوب– التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية في رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص١٩١.

منذ زمن طويل، وفي ظل التطور السياسي والاجتماعي الذي شهده العالم حيث إن ظاهرة تدخل الدولة المتزايد في النشاط الفردي واتساع سلطاتها في كافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى تحول وظيفة الدولة من وظيفة سلبية ذات طابع بوليسي إلى وظيفة إيجابية تستهدف تحقيق الرخاء العام للأفراد من جهة ومن جهة أخرى تقيد بعض حريات الأفراد الأمر الذي أدى إلى نتيجة حتمية هي تزايد حاجة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وكيفية تطبيق سياستها التأديبية في ظل الشرعية ابتغاء الصالح العام، وهذا ما دفعني للبحث والدراسة في التحقيق الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في مواجهة التطور في هذا الشأن[١].

ثانيًا: أهمية البحث

يتميز التحقيق الإداري والرقابة على أعمال الإدارة بأهمية خاصة في القانون العام حيث تكمن أهمية الموضوع في تعلقه بحقوق وواجبات موظفي الدولة والجزاءات التي توقع عليهم بمعرفة السلطة المختصة في ظل تحقيق مبدأ الشرعية ابتغاء الصالح العام، ومن هنا فإن تحقيق العدالة في ظل مبدأ الشرعية من خلال إجراءات قانونية محددة تتمثل في التحقيق الإداري وإجراءاته والرقابة على أعمال الإدارة بحيث يعد ضمانة تكفل الحقوق والحريات على أساس من المساواة لتحقيق مبدأ الشرعية.

هذا بالإضافة إلى تزايد الحاجة إلى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل تطور دور الدولة واتساع سلطاتها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والتي منحها مزيد من الحقوق والسلطات التي تبيح تقييد نشاط الفرد تحقيقا لهذه الأهداف الإيجابية ذات الطابع الجماعي.

---

(١) دكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري– قضاء التأديب ، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص١٦.