

الفصل الثانى

ازدواجية الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة فى مصر

المبحث الأول : الجهاز المركزى للمحاسبات

المبحث الثانى: التنظيم القانونى لهيئة الرقابة الإدارية فى مصر

المبحث الثالث: التعارض والتداخل فى اختصاصات الأجهزة الرقابية فى مصر

الفصل الثاني

إدواجية الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة فى القانون المصرى

تمهيد وتقسيم

حرص الدستور المصرى على إيجاد أساس دستورى لهذه الرقابة من خلال تأكيده على استقلالية هذه الهيئات فى آدائها، وضمان أقصى درجات الاستقلال بما لا يجعلها، كما ظلت حين من الدهر، عرضت لأهواء السلطات المركزية فلا تأتى أعمالها الرقابية إلا فى ضوء ما ترسمه النصوص الدستورية من معالم لقيام دولة القانون، ولا سيما فيما يقتضيه مبدأ سيادة القانون فى معناه الموضوعى بحيث تكون المسئولية على قدر السلطة الممنوحة والأهداف المرجو تحقيقها.

ولم يغيب عن بال المشرع الدستورى المصرى، وهو يضع دستوره الحالى لسنة ٢٠١٤، التأكيد على أهمية الرقابة الإدارية من خلال هيئات مستقلة، فقد نصت المادة ٢١٥ على أن "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفنى والمالى والإدارى، ويؤخذ رأيها فى مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزى والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزى للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية".

بل إمعاناً من المشرع الدستورى المصرى فى ضرورة أن تحاط الهيئات المنوط بها الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة بقدر من الاستقلال، يمكنها من أداء مهامها، فقد نص بالمادة ١٩٧ منه على أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

ولقد شكل هذا الاهتمام بحماية المال العام، وإيجاد هيئات مستقلة تختص بالرقابة المالية هدفاً جوهرياً للدستور المصرى لسنة ٢٠١٤ فلم يتوان المشرع الدستورى المصرى عن ضرورة إحاطة التنظيم القانونى للرقابة المالية على الإدارة بسند دستورى لقيامها، فقد نصت المادة ٢١٨ من دستور ٢٠١٤ على أن "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى

مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون".

ولا يخلو الدستور المصرى فى شأن تأطير الرقابة المالية على الإدارة من مواطن للتمييز، يجدر الإشارة إليها، فوفقاً للمادة ٢١٩ منه جاء النص على " يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التى يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية".

كما أن الدستور المصرى لم يكن لينكر الدور الجوهري للبنك المركزى فيما يتعلق بضمان قيام السياسة النقدية والمصرفية والائتمانية على أسس منيعة تضمن الاستقرار المالى، ومن هذه الأهمية الجوهريه جاء حرص الدستور فى المادة ٢٢٠ منه على أن "يختص البنك المركزى بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفى، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدى والمصرفى واستقرار الأسعار فى إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، على النحو الذى ينظمه القانون".

ولئن كان الدستور وفق ما جاء بالمادة السابق يولي اهتماماً ملحوظاً بالتنظيم القانوني للرقابة على السياسة النقدية والمصرفية والائتمانية، إلا أن هذا لم يمنع من ضرورة تشديد الرقابة على بعض المعاملات المالية التى فرضت نفسها وبقوة على صعيد السياسة المالية، وقد تودى إلى مشكلات اقتصادية لم تكن بعيدة على العلاقات الاقتصادية الدولية، وفى سبيل محاولة الوقاية من آثارها فقد نص الدستور فى المادة ٢٢١ منه على أن "تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما فى ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي، والتخصيم والتوريق، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون".

واتساقاً من المشرع الدستوري المصرى، ومواكبةً لما تنص عليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التى تم التوقيع عليها فى عام ٢٠٠٣ من ضرورة مراعاة مبدأ الشفافية فيما تقوم به الهيئات الرقابية فى سبيل تصديها لكشف الفساد وتعقبه. فقد نصت المادة ٢١٧ من الدستور على أنه " تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورهما. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها فى مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنتشر هذه التقارير على الرأى العام. وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة

بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون".

وفى ضوء ما تقدم من معطيات يحاول الباحث التعرض للرقابة المالية والإدارية على الإدارة فى القانون المصرى، فنخص المبحث الأول بمناقشة التنظيم القانونى للجهاز المركزى للمحاسبات . بينما يتناول المبحث الثانى التنظيم القانونى لهيئة الرقابة الإدارية . وهو ما يمكن، بعد التعرض للمبشرين السابقين، الباحث من الإشارة فى المبحث الثالث لمظاهر تداخل وتعارض الأجهزة الرقابية على أعمال الإدارة فى القانون المصرى .

المبحث الأول: التنظيم القانونى للجهاز المركزى للمحاسبات فى جمهورية مصر العربية

المبحث الثانى: التنظيم القانونى لهيئة الرقابة الإدارية فى جمهورية مصر العربية

المبحث الثالث: التعارض والتداخل فى الاختصاصات الرقابية للأجهزة الرقابية فى مصر

المبحث الاول

التنظيم القانوني للجهاز المركزى للمحاسبات فى جمهورية مصر العربية

ينعقد الاختصاص بمباشرة الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة فى جمهورية مصر العربية للجهاز المركزى للمحاسبات ، كما يغطى هذا الاختصاص حسابات الجهات ذات الميزانيات المستقلة والمديريات والمجالس المحلية والقروية ، كما يمتد لتشمل رقابته حسابات أى هيئة تتنازل لها الحكومة عن جزء من مال الدولة .

ولا يمكن إغفال كون رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات تعد من أهم المراحل التى تنقضى مدى تنفيذ الموازنة العامة، حيث يعهد بهذه الرقابة الى أعضاء الجهاز ، من خلال قيامهم برقابة الأداء التى تقتزن برقابة التكلفة^(١). ومن هذا المنطلق يتناول هذا المبحث مسألتين جوهريتين الأولى مسألة تطور الأجهزة المتخصصة للرقابة المالية وتنظيم الجهاز المركزى فى المطلب الأول ، أما المسألة الثانية فتتغل ببيان الضوابط المتعلقة بنشاط الجهاز المركزى للمحاسبات فى المطلب الثانى .

المطلب الأول: تطور الأجهزة المتخصصة للرقابة المالية وتنظيم الجهاز المركزى للمحاسبات

المطلب الثانى: الضوابط المتعلقة بنشاط الجهاز المركزى للمحاسبات

المطلب الأول

تطور الأجهزة المتخصصة للرقابة المالية وتنظيم الجهاز المركزى للمحاسبات

نصت المادة الأولى من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ على أن " يلحق الجهاز المركزى للمحاسبات بمجلس الشعب كهيئة مستقلة تعاونه فى القيام بمهامه فى الرقابة على الأموال العامة "

ونصت المادة الثانية على أن " يقدم الجهاز تقريره عن الحساب الختامى للدولة عن كل سنة مالية إلى مجلس الشعب فى موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ ورود هذا الحساب كاملاً للجهاز كما يقدم تقاريره الدورية لمجلس الشعب "

ونصت المادة الرابعة على أن يعين رئيس الجهاز بناء على ترشيح رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمناً معاملته المالية، ولا

(١) د. فتحى محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتأثير فى الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، المكتب العرسى الحديث، الإسكندرية، سنة ٢٠١٤،

يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه إلا بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه .

بيد أنه جاء التعديل الأخير لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ لينص في المادة الأولى منه على أن "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة ، وذلك على النحو المبين في هذا القانون"

إن هذا التطور التاريخي للجهاز المركزي للمحاسبات المصرى يثير مسألة ضرورة تقصى التطور التاريخي لهذا الجهاز، بإبراز إرهابات الأجهزة المتخصصة بالرقابة المالية على الإدارة في مصر، وهو ما نعرضه في الفرع الأول، ونشير من ناحية أخرى إلى تشكيل وتنظيم الجهاز المركزي للمحاسبات في الفرع الثاني .

الفرع الأول : إرهابات الأجهزة المتخصصة بالرقابة المالية على أعمال الإدارة .

الفرع الثاني : تشكيل وتنظيم الجهاز المركزي للمحاسبات.

الفرع الأول

إرهابات الأجهزة المتخصصة للرقابة المالية على أعمال الإدارة

أولاً: الرقابة المالية الخارجية في العهد الملكى

لم تولد أجهزة الرقابة المالية فى مصر بالصورة التى هى عليها الآن، وإنما مرت بعدة مراحل. فقد أنشئت فى سنة ١٩١٥ إدارة بوزارة المالية سميت " إدارة مراجعة إيرادات ومصروفات الحكومة. وقد عهد إليها بمهمة الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية^(١).

ولا شك أن مسمى هذه الإدارة ينبغى أن يجعلها تطلع بمهام الرقابة المالية من خلال مراجعة الإيرادات والنفقات، ولكن أسفر الواقع عن نتيجة مغايرة لاختصاصها حيث اقتصر عملها على المصروفات دون الإيرادات^(٢).

(١) د. محمد توفيق يونس، الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر، مجلة القانون والاقتصاد، العددان ٣، ٤، سنة ١٩٤٧، ص ٣٩٨ .

(٢) د. أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٠، ص ٥٢٢.

أما فيما يتعلق بالنفقات فلم تكن مراجعتها إلا بطريق تسلم جميع حسابات المبالغ التي قامت الحكومة بإنفاقها والمستندات المؤيدة لها شهرياً، ويتم فحص نسبة مئوية منها تتراوح بين ٢٠%، ٥٠% بطريق الجانبي ثم تناقش المصالح فيما تبديه إدارة مراجعة إيرادات ومصرفات الحكومة من ملاحظات نتيجة لهذا الفحص^(١).

ولم يكن مسلك إدارة مراجعة إيرادات ومصروفات الحكومة عند فحصها لنفقات الحكومة ليخرج عن أحد أمرين: إما أن يتبين لها أن هناك مبالغ قد أنفقت بغير حق، فتطالب باستردادها، أو - غالباً - ما كان تنتهي المسألة في المكاتبات المتبادلة بينهما.

ولم يتطور نظام المراجعة لفترة تقارب الثمانى سنوات، إذ بصدر دستور ١٩٢٣ اتضحت ملامح التطور الذى لحق هذه الرقابة؛ حيث نصت المادة ١٤٤ منه بأن يقدم الحساب الختامى للإدارة المالية عن العام المنقضى إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده.

ولا يخفى هنا مدى ما يُصعب مهمة البرلمان فى مراجعة الحساب الختامى؛ نظراً لما تتسم به هذه العملية الفنية الدقيقة من خبرة وتخصص دقيق، ومن ثمّ بدت تلوح فى الأفق بوادر ضرورة إنشاء هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تعاون البرلمان فى مباشرته للرقابة المالية^(٢).

ولقد عبرت اللجنة المالية بمجلس النواب فى تقريرها عن مشروع ميزانية السنة المالية ١٩٢٤/١٩٢٥، عن مدى الحاجة لمثل هذه الهيئة، وقد جاء بتقريرها "أنه يصعب جداً على الهيئات النيابية أن تقوم بنفسها بمراجعة الأوراق والمستندات التى تقدمها المصالح تأييداً للاعتمادات التى تطلبها أو إثباتاً للوجوه التى صُرفت فيها هذه الاعتمادات، ولذلك نرى ضرورة التفكير من الآن فى إنشاء رقابة مستقلة لتقوم بهذا العمل وتكون مسئولة أمام البرلمان^(٣).

وقد تردد هذا المقترح مرة أخرى سنة ١٩٢٦ باقتراح إنشاء هيئة مستقلة للمراقبة، وأن تختص بمراقبة تنفيذ أحكام القوانين المالية للتحقق من تحصيل الإيرادات وتوريدها لخزائن الدولة، ومن أن الإنفاق كان فى النطاق المقرر بالميزانية، وطبقاً للقوانين واللوائح .

(١) د. محمد حلمى مراد، ديوان المحاسبات فى الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثانى، سنة ١٩٦١، ص ٩.

(٢) د. أشرف السيد حامد قبّال، دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة سابقة، ص ٥٢٣.

(٣) مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول لمجلس النواب، سنة ١٩٤٢، ص ٥٤٤ .

وقد لقي هذا المقترح قبولاً لدى الحكومة فسارعت باستصدار مرسوماً بمشروع قانون اسمته " مشروع قانون تنظيم مراقبة حسابات الدولة سنة ١٩٢٧ ينص على إنشاء ديوان للمراقبة، ولكن هذا المشروع لم ييحت، بسبب تعطيل الحياة النيابية، إلا في سنة ١٩٣٠ من خلال مجلس النواب فقط، ثم أودع اللجنة المالية لمجلس الشيوخ حيث ظل بها دون اتخاذ أى إجراء^(١).

ولم يتمخض عن هذا المشروع أى أثر قانونى إلا عندما أعادت الحكومة النظر فى مشروع القانون الذى أقره مجلس النواب فى سنة ١٩٣٠، وتم إدخال بعض التعديلات عليه، ثم عرضه على البرلمان الذى بدوره أدخل عليه تعديلات أخرى، وأسفر الأمر عن ميلاد ديوان المحاسبة المصرية بصدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ فى ١٧ أغسطس من العام ذاته.

ولاشك فى أن القانون هو نتاج لظروف ووقائع يمر بها أى مجتمع، وقد كانت هذه الفترة تستلزم ضرورة وجود ديوان للمحاسبة يتولى الرقابة العليا المستقلة؛ لازدياد النفقات العامة بشكل ملحوظ؛ بسبب الحرب العالمية الثانية، ولدخول قانون الضرائب على الدخل رقم ١٤ لسنة ١٩٨٣ حيز التنفيذ، إذ كلما زادت التكاليف العامة، واتسع نطاق الإنفاق، تبدو الحاجة ملحة إلى إيجاد رقابة خارجية مستقلة.

وقد حرص هذا القانون على تأكيد عدة أحكام جوهرية، حيث لم يقرر ربط الديوان لا بأية جهة إدارية ولا تشريعية وإنما وصفه بأنه هيئة مستقلة، كما أنه أحاط رئيس الديوان ببعض الضمانات بغية ضمان استقلاله؛ حيث قرر تعيينه بموجب مرسوم ملكى بناء على عرض مجلس الوزراء، أما فيما يتعلق بعزله أو إحالته على المعاش فلا يكون ذلك إلا بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب مجلس النواب، فضلاً عن أنه يعامل من ناحية المعاش والالتزام معاملته الوزارية.

ولم يمنحه القانون أية سلطة فى مواجهة الإدارات الخاضعة لرقابته وإنما اقتصر دوره على مجرد تبليغ الإدارات المخالفة دون أن يُمكن من إلزامها باتخاذ أى إجراء بحق المخالفين.

وبمضى أربع سنوات على إنشاء الديوان المصرى، وبناء على المطالبة المتكررة من رئيس الديوان بضرورة دعم استقلاله وتوسيع اختصاصاته، صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ وأدخل بعض التعديلات من بينها:

١- نقل اختصاص مجلس الوزراء بشأن موظفى الديوان إلى لجنة خاصة، مؤلفة من رئيس الديوان ورئيس لجنة قضايا الحكومة ووكيل وزارة المالية ووكيل الديوان ورئيس اللجنة المالية فى مجلس الشيوخ .

(١) د. أحمد عامر، مالية دولة اتحاد الجمهوريات العربية، بدون ناشر، بدون تاريخ، ص ٣١٥

٢- جعل تعديل موظفي الديوان من اختصاص لجنة مؤلفة من وكيل الديوان والنائب العام ومستشار ملكي .

٣- منح الديوان اختصاص التحقق من سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة المتعلقة بالمخازن العامة، ولفت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه في عام ١٩٤٥ أصدر مجلس الوزراء قراره في ٢٢ أغسطس. ألزم فيه الموظفين المالدين التقيد أثناء الارتباط أو بصرف مصروفات بالاعتمادات المخصصة لها في الميزانية ووضع قواعد مفصلة تبين ذلك، وتم تخويل رئيس ديوان المحاسبة الحق في إبلاغ الوزير المختص بشأن التصرفات التي تصدر من أحد الموظفين بالمخالفة لأحكام القرار.

ولم يمتد هذا الاختصاص ليتناول حق رئيس الديوان في تحريك الإجراءات الجنائية وإنما اقتصر عند حد التبليغ للوزير المختص، ولم يتم منح رئيس الديوان مزيد من الصلاحيات إلا بعد صدور قرار مجلس الوزراء في ٢٧ أبريل سنة ١٩٤٦ حيث أجاز فيه لرئيس الديوان أن يطلب من الوزير أو رئيس المصلحة التابع له الموظف توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه أو إحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال.

ويبدو أن هذا المسلك لم يكن ذو أثر إيجابي في وقف المخالفات، ومرد ذلك أنه لم يعالج فقط إلا طائفة معينة من المخالفات المالية، وهي تلك المتعلقة بأحكام الدستور وقانون الميزانية، فضلاً عن أنه كثيراً ما كانت المخالفات المرتكبة تتم بناءً على أمر الرؤساء، لذا لم يكن بمستغرب أن يبسطوا حمايتهم على مرتكبيها^(١).

ثانياً: الرقابة المالية الخارجية في العهد الجمهوري

وبعد ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ألفت لجنة الخمسين لتضع دستوراً للبلاد. وقد اهتمت هذه اللجنة اهتماماً بالغاً بديوان المحاسبة؛ إذ وضعت عدة نصوص في صلب الدستور تتضمن بيان اختصاصاته وحصانة رئيسه.

وفي أعقاب قيام الوحدة بين مصر وسوريا، وإعلان الجمهورية العربية المتحدة، صدر قانون الديوان رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠، وتضمن توحيد نظامي الديوانين المصري والسوري في نظام واحد.

(١) د. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٢٨٧ .

ولم يخلُ هذا التنظيم من الإيجابيات، فقد أعتبر الديوان هيئة مستقلة وألحق برئاسة الجمهورية، وكان هذا نتاجاً للأخذ بالنظام الرئاسى فى دستورى ١٩٥٦ و ١٩٥٨^(١)، فضلاً عن أنه وسع من نطاق الحصانات فلم يقصرها على رئيس الديوان وحده وإنما مدها لتشمل جميع أعضاء الجهاز العالى فى الديوان، كما أنه تبنى لأول مرة فى تاريخ مصر الرقابة الخارجية المالية، وطبقها بشأن الرقابة السابقة على عقود الإدارة التى تتجاوز ٥٠٠٠ جنياً فقط، بحيث أنه لو اعترض الديوان على العقد عرض الوزير الأمر على رئيس الجمهورية، ويعمل بالقرار الصادر منه .

ويحسب أيضاً لهذا القانون أنه أوجد نوعاً جديداً من الرقابة اللاحقة على قرارات التعيين ومنح العلاوات وتخصيص المعاشات قبل اكتساب حصانتها الإدارية، أضف لذلك أنه إحتفظ بالقواعد المطبقة قبل صدوره من حيث نطاق الرقابة على الهيئات والحسابات وعلى الموظفين المالىين والمحاسبين، ومن حيث أصول الرقابة التى يجريها الديوان على النفقات والإيرادات العامة وحساب الخزانة الخاصة.

أما عن وسائل الديوان فى ممارسة اختصاصاته فهى الفحص والمراجعة إذ يقوم بفحص الحسابات والمستندات المؤيدة، مع حق الديوان فى هذا الشأن فى الاتصال بسائر الموظفين المختصين طالما أن هذا الاتصال يتعلق بأعمال الفحص والمراجعة .

ولا تقتصر الوسائل على المراجعة المستندية وإنما تمتد إلى التفتيش. وله توجيه الملاحظات والمناقضات بنتيجة فحصه، وعلى الموظفين المنوط بهم الترخيص بصرف الاعتمادات المخصصة لمختلف الجهات أن يقوموا بفحص ملاحظات الديوان والرد عليها^(٢) .

ويعد القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ خطوة كبيرة على خطى تطور الرقابة الخارجية فى مصر؛ إذ لا شك فى أنه عدل من ماهية هذه الرقابة ووسع من نطاقها، فلم تعد رقابته تقتصر على مراقبة المشروعات والمحاسبة بل امتدت اختصاصه ليطول مسائل الاكتفاء والاقتصاد، وأصبح الديوان - الذى أطلق عليه اسم الجهاز المركزى للمحاسبات - هيئة مستقلة تابعة لرئيس الجمهورية.

(١) د. حمدي الساطى، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، دار الفكر العربى، ط١، القاهرة، ص ١٢٠.

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص ٣٩٠.

الفرع الثاني

تشكيل وتنظيم الجهاز المركزي للمحاسبات

أولاً : القوانين المتعلقة بالجهاز المركزي للمحاسبات

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، وقد نصت مادته الأولى منه على أن يستبدل باسم - ديوان المحاسبات - اسم الجهاز المركزي للمحاسبات، ويستبدل بأحكام القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون ديوان المحاسبات، والقوانين المعدلة له، أحكام القانون المرافق^(١).

وقد انتقد جانب من الفقه تغيير هذا المسمى، لما لا ينطوي عليه ولا ما يحمله في ذاته من أية دلالة خاصة، لمسايرته للتنظيمات الأخرى، وإستهدافه توحيد المسميات بابتكار تسمية جديدة تخالف التسمية المعروفة من قبل، توهماً بأن ذلك في حد ذاته دلالة على التغيير والتطوير^(٢).

ولم يكن هذا القانون هو الأخير وإنما صدرت تشريعات تهدف لإدخال تعديلات جزئية على الجهاز المركزي للمحاسبات، وكان أبرزها القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ في شأن تنظيم مراقبة حسابات المؤسسات، والهيئات العامة، والشركات، والجمعيات، والمنشآت التابعة لها، والقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ في شأن تنظيم علاقة الجهاز المركزي للمحاسبات بمجلس الشعب.

وأخيراً صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ونص على إلغاء القوانين المشار إليها، ويعمل بالقانون المرافق في شأن الجهاز المركزي للمحاسبات، وهو يهدف بصفة أساسية إلى تجميع اختصاصات الجهاز في قانون واحد^(٣).

وأخراً صدر القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ لتعديل بعض مواد قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، وهو ما سنشير إلى مواطن التعديل فيه في ثنايا عرض التشكيل والاختصاصات^(٤).

وما تجدر الإشارة إليه أن هذه القوانين لا تتوافق مع ما يقرره الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الحالي في العديد من الجوانب، لا سيما ما تقرره المادة ٢١٦ منه بأن " يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال.

(١) تضمنت المذكرة الإيضاحية أنه " تمشياً مع إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة رُئي تغيير اسم ديوان المحاسبات ليكون الجهاز المركزي للمحاسبات .

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرسالة السابقة، ص ٣٩٠ .

(٣) منشور بالجريدة الرسمية المصرية، العدد ٢٣ تابع في ٩ يونيو ١٩٨٨، وتم العمل بهذا القانون اعتباراً من ١٩٨٨/٧/١٠.

(٤) منشور بالجريدة الرسمية المصرية، العدد ٢٤ (أ) في يونيو ١٩٩٨ .

يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفي أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء".

وهو ما يلقي بالعبء على كاهل المشرع العادى - مجلس النواب المصرى - بأن يضع القوانين التى تنظم عمل الجهاز المركزى للمحاسبات ، بل وسائر الهيئات الرقابية المستقلة بما يتمشى مع الضوابط الدستورية؛ احتراماً لمبدأ سمو الدستور، وخضوع السلطة التشريعية عند مباشرتها لوظيفة التشريع خضوعاً موضوعياً وشكلياً لأحكام الدستور^(١).

وتتبدى نواحي التجديد فى عمل الجهاز المركزى للمحاسبات، من خلال عدة مظاهر:

أولها : أن يستبدل أسلوب المراجعة الشاملة لكل مستند صرف، وكل مستند تحصيل، بالمراجعة بالجنشى، وبالتفتيش المفاجيء على أعمال الوحدات الحسابية، وإدارات الحسابات فى الوزارات، والمصالح، والهيئات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته^(٢).

ثانيها : أن يستبدل أسلوب ديوان المحاسبة فى مراجعة جميع القرارات الصادرة فى شئون الموظفين وتعييناتهم وترقياتهم وعلاواتهم وغيرها، بالمراجعة بالجنشى وبالتفتيش المفاجيء على تلك الأعمال.

ثالثها : أن يقوم الجهاز بأمر الرقابة والمراجعة والتفتيش فى إمساك سجلات الخطة العامة وسجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها إلى جانب قيامه بالرقابة والمراجعة والتفتيش على إمساك السجلات الحسابية والدفاتر المالية المقررة، وضبط ما يقع من مخالفات بشأنها.

وحتى يتمكن الجهاز من تعقب المصروفات والنفقات بالفحص المتقصى؛ بغرض ضبطها بالقدر الضرورى لأداء الأعمال والحصول على النتائج المرجوة منها كان لا بد وأن يقوم الجهاز بمراجعة تكاليف الأعمال ومكوناتها، وما حققته تلك الأعمال من نتائج وأهداف^(٣).

(١) الأستاذ الدكتور . سامى جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٣ ، ص ٤٦

(٢) تنص المادة ٩ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات على أن " يباشر الجهاز اختصاصاته المبينة فى هذا القانون بطريق العينة ، وله أن يباشر هذه الاختصاصات بطريق الفحص الشامل إذا دعت الحاجة إلى ذلك"

(٣) د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرماله السابقة، ص ٣٩١ .

ثانياً : تشكيل الجهاز المركزى للمحاسبات

أ- رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات

كان تعين رئيس الجهاز بناءً على ترشيح رئيس الجمهورية - وموافقة مجلس الشعب، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمناً معاملته المالية، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة.

ولا يكون إعفاء رئيس الجهاز من منصبه إلا بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه، وفي حالة تقديم رئيس الجهاز لاستقالته تعرض الاستقالة على مجلس الشعب، ويسرى فى شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة فى قانون محاكمة الوزراء.

ولكن بموجب التعديل الذى أجرى بموجب القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٩٨ نصت المادة ٢٠ منه على أنه "يصدر بتعيين رئيس الجهاز قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى مماثلة متضمناً معاملته المالية، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة، ولا يجوز إعفاؤه من منصبه، ويكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية وتسرى فى شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة فى قانون محاكمة الوزراء".

وفى معرض المقارنة بين ما قرره القانون السابق والتعديل الحالى يتضح أن هناك انتقاص كبير لاستقلال المركز القانونى لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، فدخوله فى مركزه القانونى وخروجه منه لم يكن ليخضع لإرادته السلطة التنفيذية قبل التعديل، إذ لم يكن القانون يسمح بإنفراد السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية فى التحكم فى منصب رئيس الجهاز بل أوجب القانون ضرورة صدور قرار التعيين وقرار الإعفاء من رئيس الجمهورية ولكن مع ضرورة موافقة أغلبية مجلس الشعب على القرار، وهو الأمر الذى يشكل ضمانة جوهرية، أما فى ظل التعديل الأخير لم يعد لمجلس الشعب أى رقابة على قرارات رئيس الجمهورية فى شأن تعيين أو إعفاء أو قبول استقالة رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، وهو ما يجعله واقعاً تحت تأثير أهواء السلطة التنفيذية، ولعله من الأفضل أن يتم تعديل هذه المادة لتكون على ما كانت عليه قبل التعديل الأخير أو أن يعهد للسلطة التشريعية، ممثلة فى مجلس النواب المصرى، بتعيين وإعفاء، وقبول استقالة رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، كما لا يجوز أن يمتد قرار تعيين رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات لأكثر من مرتين متتاليتين، تكون المرة الواحدة لأربع سنوات .

أما عن اختصاصات رئيس الجهاز فإنه يتولى الإشراف الفنى والإدارى على أعمال الجهاز ، وعلى كافة العاملين فيه، وله إصدار القرارات اللازمة لتنظيم الجهاز وإدارة أعماله، ويعاونه فى ذلك نائباً للرئيس^(١).

ب- نائب الرئيس ووكلاؤه ومكتب الجهاز

يعين نائب رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية، ويتضمن القرار الصادر بالتعيين المعاملة المالية، بينما يعين وكلاء الجهاز بقرار من مكتب الجهاز.

ولعله من الأوفق، واستصحاباً لما توجبه المادة ٢١٦ من الدستور المصرى الحالى لسنة ٢٠١٤ ، أن يتجه المشرع المصرى عند تعديله المرتقب لقانون الجهاز المركزى للمحاسبات لإحاطة نائبى الرئيس بنفس ضمانات التعيين والإعفاء وقبول الاستقالة التى يتمتع بها رئيس الجهاز، فىكون تعيين نائبى رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بناءً على قرار صادر من أغلبية أعضاء مجلس النواب المصرى.

ويشكل مكتب الجهاز برئاسة رئيسه، وعضوية نائبيه، وأقدم الوكلاء، ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه وبحضوره، وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس. ويمارس المكتب الاختصاصات المقررة له فى قانونه، وفى لائحة العاملين بالجهاز.

ج - التعيين فى سائر الوظائف

يعلن الجهاز عن الوظائف الخالية به فى أدنى فئات وظائف التعيين، ويكون التعيين فى أدنى الفئات بمجموعة الوظائف الفنية الرقابية من بين حملة المؤهلات العليا التى تتفق وطبيعة العمل الرقابى بالجهاز، وذلك عن طريق المسابقة العامة أو حسب ترتيب التخرج.

ويكون التعيين فى الوظائف الفنية الرقابية بطريق الترقية من الوظائف التى تسبقها مباشرة، ويجوز التعيين فى هذه الوظائف عن طريق النقل إليها.

د - ضمانات التأديب

تضمنت لائحة شئون العاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات قواعد التحقيق مع العاملين بالجهاز وتأديبهم، وأهم ما ورد بها:

(١) المواد ٢١ ، ٢٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨

- لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه. ويتولى إجراء التحقيق مع العامل أعضاء الإدارة القانونية المختصة بالجهاز أو النيابة الإدارية، وفقاً لما تقرره السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق.
- لكل من رئيس الجهاز ونائبيه وشاغلي الوظائف الفنية العليا الذن يحددهم رئيس الجهاز فى حدود اختصاص كل منهم توقيع العقوبات التأديبية على العاملين شاغلي الوظائف حتى الدرجة (الثانية) بما لا يتجاوز الإنذار والخصم من المرتب، ويختص مجلس التأديب بتوقيع العقوبات الأخرى، كما يختص بتوقيع العقوبات التأديبية بالنسبة لشاغلي الدرجة الأدنى، وما يعلوها .
- كما يشكل مجلس التأديب على نحو خاص، يرأسه رئيس مجلس الدولة أو أحد نواب أو أحد وكلاء الجهاز، ويكون الطعن فى القرارات الصادرة من المجلس أمام المحكمة الإدارية العليا .
- تنقضي الدعوى التأديبية بقبول استقالة العامل أو إحالته إلى المعاش أو بنقله إلى وظيفة أخرى .

ثالثاً: الهيكل التنظيمى للجهاز

يضم الجهاز عدداً من الإدارات المركزية والوكالات تتولى كل منها ممارسة الاختصاصات المقررة لها طبقاً للقرارات الصادرة فى هذا الشأن^(١). ويضم تشكيل الجهاز التقسيمات الآتية :

- ١- الإدارات المركزية للرقابة المالية على الجهاز الإدارى للدولة، وهى ثلاث إدارات مركزية: أولها " الحكومة المركزية " والثانية " للرقابة على محافظات الوجه البحرى"، والثالثة " الرقابة على محافظات الوجه القبلى".
- ٢- الإدارات المركزية للرقابة على وحدات القطاع العام انقسمت إلى إدارتين مركزيتين تتقاسمان العمل فى الرقابة على تلك الوحدات .
- ٣- الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء. انقسمت إلى ثلاث إدارات مركزية : الأولى لقطاعات الإقتصاد، والثانية لقطاعات الخدمات، والثالثة للإنتاج السلى.
- ٤- الإدارة المركزية للمخالفات المالية: انقسمت إلى إدارتين مركزيتين.
- ٥- الإدارة المركزية للبحوث والعمليات، أصبحت الإدارة المركزية للبحوث والتدريب
- ٦- كما أستحدثت الإدارة المركزية للرقابة على شئون العاملين .

(١) تعمل الوكالات تحت الإشراف الفنى والإدارى لرئيس المجلس.

- ٧- كما استحدثت عدة وكالات للجهاز: احداها التفتيش الذاتي، والثانية لشئون مجلس الشعب، والثالثة للرقابة على دور الصحف والأحزاب، والأخيرة للشئون القانونية.
- ٨- وذلك بالإضافة للإدارة المركزية لشئون الأمانة العامة.

رابعاً: استقلال الجهاز المركزي للمحاسبات وعلاقته بالسلطة التشريعية

أ- استقلال الجهاز المركزي للمحاسبات

حرص الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤ على تأكيد استقلال الأجهزة الرقابية عموماً، والجهاز المركزي للمحاسبات خاصة وفق ما دلت عليه المادة ٢١٥ منه. كذلك وقد حرصت القوانين المتعاقبة التي تناولت وضع ديوان المحاسبة ثم جهاز المحاسبات على تقرير استقلال الجهاز، وتتبدى مظاهر استقلاله فيما نصت عليه المادة ٢٨ من القانون الحالي رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بقولها " يكون للجهاز موازنة مستقلة وتدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة" كذلك يضع رئيس الجهاز مشروع الموازنة التفصيلية ويرسله في المواعيد المقررة إلى مجلس الشعب ، ويعمل بها بعد إقرارها من المجلس من تاريخ العمل بالموازنة العامة " كما يقوم المجلس باعتماد الحساب الختامي لموازنة الجهاز طبقاً للقواعد المتبعة في اعتماد المجلس لحساباته .

ولكن بموجب التعديل الأخير لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ لم تنص المادة ٢٨ منه إلا على أنه "يكون للجهاز موازنة مستقلة تدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة، ويضع مكتب الجهاز القواعد الخاصة بتنظيم حسابات الجهاز ونظام الصرف والجرد وغيره من الشؤون المالية والإدارية".

ولا شك في أن التعديل الأخير ينطوي على قدر من الإخلال بضمانات الاستقلال المالي للجهاز المركزي للمحاسبات، وهو الأمر الذي ينبغي وضعه في الحسبان عند إجراء التعديل المتوقع في قانون الجهاز، بحيث يكون مجلس النواب هو المختص باعتماد الحساب الختامي لموازنة الجهاز، كما يجب أن يكفل لرئيس الجهاز دوره في تأكيد الاستقلال المالي للجهاز بحيث يضع رئيس الجهاز مشروع الموازنة التفصيلية ويرسله في المواعيد المقررة إلى مجلس النواب، ويعمل بها بعد إقرارها من المجلس من تاريخ العمل بالموازنة العامة.

وتنص المادة ٢٧ من ذات القانون على ضمانات تدعم استقلال الجهاز حيث يكون لرئيس الجهاز السلطة المخولة للوزير ولوزير المالية ولوزير التنمية الإدارية "ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المنصوص عليها في القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز، وفي تنظيمه وإدارة أعماله وشؤون العاملين به".

ب- علاقة الجهاز المركزي للمحاسبات بالسلطة التشريعية

كانت القواعد المنظمة لعمل ديوان المحاسبة - ثم جهاز المحاسبات تقضى بضرورة موافاة السلطة التشريعية بتقارير الجهاز المتضمنة نتائج فحصه لحسابات الجهاز التي تخضع لرقابته. رغم عدم تبعية ذلك الجهاز لتلك السلطة^(١).

وقد كانت المادة ٥ من قانون عام ١٩٦٤ تنص على أن يختص الجهاز أيضا بفحص ومراجعة حساب أو عمل آخر يعهد إليه بمراجعته أو فحصه من ... مجلس الأمة ... و يبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته إلى الجهة طالبة الفحص.

وقد ظل هذا الوضع معمولاً به إلى أن صدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم علاقة الجهاز المركزي للمحاسبات بمجلس الشعب. وقد تضمنت نصوصه ما يلي:

- نصت المادة الأولى على أن "يلحق الجهاز المركزي للمحاسبات بمجلس الشعب كهيئة مستقلة تعاونه في القيام بمهامه في الرقابة على الأموال العامة"
- ونصت المادة الثانية على أن "يقدم الجهاز تقريره عن الحساب الختامي للدولة عن كل سنة مالية إلى مجلس الشعب في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ ورود هذا الحساب كاملاً للجهاز كما يقدم تقاريره الدورية لمجلس الشعب"
- ونصت المادة الرابعة على أن يعين رئيس الجهاز بناءً على ترشيح رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمناً معاملته المالية، ولا يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه إلا بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه.

وقد نصت على نفس الأحكام المواد ١، ١٨، ٢٠ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، وعلى ذلك فقد تأكد الاستقلال الكامل للجهاز، وأصبح هيئة لا تتبع أيّاً من وحدات الجهاز الإداري للدولة.

(١) كان جهاز المحاسبات يتبع مجلس الوزراء ثم رئيس الدولة .

وبصدور التعديل الأخير للجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ لم تبق هذه المواد على ما كانت عليه، إذ تنص المادة الأولى منه على أن " الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة، وذلك على النحو المبين في هذا القانون"

أما المادة ٢٠ من التعديل الأخير رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ فتتص على " يصدر بتعيين رئيس الجهاز قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى مماثلة متضمناً معاملته المالية، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة، ولا يجوز إعفاؤه من منصبه، ويكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية وتسرى في شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة في قانون محاكمة الوزراء."

يرى الباحث أنه، بحسبان ما تقرره المادة ٢١٥ من الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤ ، وبمقارنة ما قرره قانون الجهاز المركزي للمحاسبات والتعديل الذي أدخل على هذه المواد نجد أنه قد أدى إلى الانتقاص من الاستقلال المالي والإداري للجهاز المركزي للمحاسبات، ولعله من الأوفق أن يعمل المشرع المصري على الرجوع لما كان يقرره من قواعد تتعلق بالاستقلال المالي والإداري للجهاز قبل التعديل الأخير.

بينما كان يرى جانب فقهي^(١) أن الجهاز لا يعدو - رغم إلحاقه بمجلس الشعب - عن كونه هيئة إدارية يسري عليها ما يسري على سائر الوحدات الإدارية من قواعد وأحكام، وذلك فيما عدا النواحي التي حددتها القوانين المشار إليها، ولا يتجاوز تميزه عن باقي الوحدات الإدارية إلا فيما يلي :

- ١- عدم خضوعه للتدرج الرئاسي لأجهزة الإدارة العامة
 - ٢- استقلاله فيما يتصل بشئونه المالية والإدارية والتنظيمية وشئون أفراده
 - ٣- إلزامه بتقديم تقاريره للسلطة التشريعية مباشرة
 - ٤- تلقفه تكاليفات محددة من السلطة التشريعية مباشرة
- ولا تقدر هذه الأحكام في طبيعته الإدارية سواء في علاقته بسائر جهات الإدارة أم في علاقته بالسلطتين الأخريين أو بالنسبة لما يعده من تقارير أو ما يتخذه من قرارات. ويبدو من الميسور التأكيد على الطبيعة الإدارية لهذا الجهاز بالاستناد الى عدة حجج:

(١) د. أحمد السيد عوضين حجازي، رسالة سابقة، ص ٣٩٢.

الحجة الأولى: أن علاقة الجهاز بمختلف الجهات الإدارية تقوم على نفس الأسس التي تقوم بين الجهات الإدارية وبعضها البعض، فهو يناط به فحص مستنداتها، ومراجعة حساباتها، والنقش عليها كما أن له الحق في موافاتها بملاحظاته، ويتلقى الردود بشأنها، وله اتخاذ ما يراه من إجراءات في مواجهة من ارتكبوا مخالفات مالية وفق الإجراءات التي يقررها القانون، وفي ضوء السلطات المخولة للجهاز في هذا الشأن، كما له التعقيب على ما تصدره جهات الإدارة من قرارات بشأن التصرف في هذه المخالفات. كذلك له الحق في طلب توقيع الجزاء أو تشديده، أو تقرير إحالة المخالفين إلى المحاكمة التأديبية.

ولا يدخل الجهاز في ضوء هذه الأعمال إلا في عداد الأجهزة الإدارية العامة، أضف لذلك أنه بالنظر إلى الأعمال التي يقوم بها من تقارير فنية، وما يبديه من ملاحظات فلا تخرج في طبيعتها عن كونها أعمال إدارية.

الحجة الثانية: إن أعمال الجهاز المركزي للمحاسبات لا يمكن أن تسبغ عليها سبغة الأعمال الصادرة عن الهيئات القضائية، فهي لا تأخذ شكل الأحكام، ولا ترقى إلى قوة الشيء المقضى به، فهي ليست عنواناً للحقيقة، وإنما تخضع للنقاش والنقد.

الحجة الثالثة: ولا ينبغي أن يتبادر إلى الذهن القول بأن: لو تم إحقاق الجهاز بالسلطة التشريعية يمكن أن يجعل أعمال الجهاز ذات طبيعة تشريعية، وإنما تظل لها ذات الطبيعة الإدارية؛ نظراً لافتقادها إلى المقومات الشكلية والموضوعية للعمل التشريعي.

ولربما كانت مسألة وجود خلاف بين الجهاز وأية جهة إدارية هي فصل الخطاب في تحديد طبيعته، فعندما يحتدم الخلاف بين الجهاز وأية جهة إدارية، فإن الأمر يرفع إلى جهة إدارية أخرى. لذا يمكن القول بأننا في إطار الرقابة الإدارية، إلا أنها تتسم بأنها رقابة مميزة؛ لأن نتائجها تعرض مباشرة على السلطة التشريعية التي تملك حق المساءلة لأعضاء الحكومة.

كما أن اختصاص مجلس الشعب سابقاً، النواب حالياً، بتلقى تلك التقارير مباشرة لا يحول دون أن تتمتع الجهات الإدارية بسلطة تقديرية في اتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات بخصوص ما ورد إليها من ملاحظات^(١).

ومما تجدر الإشارة إليه أن نص مادة (١٩٠) من الدستور المصري الحالي يقضى بأن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة

(١) د. أحمد السيد عوضين حجازي، رسالة سابقة، ص ٣٩٣.

مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

ربما يثير مثل هذا النص ثمة تعارض بين الجهاز المركزي للمحاسبات ومجلس الدولة في خصوص الاختصاص الوارد في عجز المادة ١٩٠ بقائلة " ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

غير أن الباحث يرى أن اختصاصات مجلس الدولة، كهيئة قضائية مستقلة، لا ينبغي أن تنصب إلا على المسائل القانونية دون التطرق الى الاعتبارات المالية اللهم إلا كانت هذه الاعتبارات المالية مما لا يمكن انفصاله عن رقابة المشروعية. وحال إذ ليس هنالك بديل من الخروج من هذا التعارض إلا بإعمال ضوابط فض تنازع الاختصاص بين الجهاز المركزي للمحاسبات والهيئات الرقابية الأخرى، تشريعية أم قضائية، والتي يمكن أن يضعها مجلس النواب المصرى القادم فى حسابانه عند إعداد القانون المرتقب للجهاز المركزي للمحاسبات، بما يضمن التنسيق والتعاون فيما بينهم، وفق آلية تضمن مشاركة كافة الجهات الرقابية من خلال تمثيلهم فيها عضواً، وتمتعهم بقدر من السلطات التي تمكنهم من أعمال الرقابة بصورة موضوعية.

المطلب الثاني

الضوابط المتعلقة بنشاط الجهاز المركزي للمحاسبات

لئن كان الجهاز المركزي للمحاسبات فى سبيل قيامه بأداء الرقابة المالية قد مر بعدة تطورات، حتى وصل إلى ما هو عليه فى ضوء قانون الجهاز الأخير رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بعض مواده بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ ، فإنه ينبغي أن نبرز أهداف هذا الجهاز واختصاصاته، وهو ما نعالجه فى الفرع الأول، أما الفرع الثانى فيهتم بتقصى وسائل الجهاز لممارسة اختصاصاته الرقابية .

الفرع الأول: أهداف واختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات.

الفرع الثانى: وسائل الجهاز لممارسة اختصاصاته الرقابية.

الفرع الأول

أهداف واختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات

أولاً: أهداف الجهاز المركزي للمحاسبات

نص القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ على أن هدف الجهاز الأساسي هو تحقيق الرقابة على أموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص العامة التي نص عليها القانون وتعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة^(١).

فلم تكن رقابة أجهزة الرقابة المالية العليا في مصر منذ إنشائها للمال العام رقابة مستندية محاسبية تتأكد من سلامة إجراءات الصرف والتحقق من الالتزام بالقوانين واللوائح^(٢).

لذا كان هذا الهدف هو نطاق التقاطع مع القوانين اللاحقة، ولكن لم تقتصر أهداف رقابة الجهاز عند هذا الحد في ظل القانونين رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، وإنما تعدتها إلى الرقابة على الأداء .

فلقد كان المشرع المصري حريصاً عند إصداره لقانون الجهاز في سنة ١٩٦٤ أن ينص في المادة الأولى منه على تحديد الهدف الأساسي للجهاز وهو " تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها في مجال الخدمات والإنتاج، وهي ذات الأهداف التي نصت عليها المادتان الأولى والثانية من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ .

ويستقرأ مما سبق أن أهداف الجهاز اتسعت فلم تعد تقتصر على مجرد ممارسة الرقابة على أموال الدولة للتأكد من سلامة إجراءات الصرف، والتحقق من مدى الالتزام بالقوانين واللوائح، بل الإمتدت لتغطي متابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية، ولم يكن نطاق هذه المسؤولية قاصراً على المسؤولية في نطاق الخدمات وإنما ازداد نطاق المسؤولية ليشملها ويشمل نشاطها في مجال الإنتاج، وهو ما تطلع به هيئات القطاع العام وشركاته.

ويتضح هذا المعنى في ضوء ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية لقانون سنة ١٩٦٤ عندما ذكرت^(٣) أن اختصاصات ديوان المحاسبات في ظل قانونه الصادر عام ١٩٦٠ كانت شاملة للمراجعة اللاحقة للتصرفات المالية لأجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات

(١) المادة الأولى من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨

(٢) هذا الهدف أكده القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة، والقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ والقوانين المعدلة لهما .

(٣) نقلاً عن: د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة، على أعمالها، رسالة سابقة،

العامة عن طريق قيام الديوان بالمراجعة الشاملة لمستندات الصرف والتحصيل وبالتفتيش على السجلات المقررة للحسابات والمخازن بإعتبارها أموالاً عامة، ومراجعة الإجراءات التي تمت بها التصرفات المالية المخزنية، والتثبت من مطابقتها للوائح الحسابية والمالية والقواعد العامة للميزانية".

" غير أنه منذ التزام الدولة بالتخطيط الشامل .. وصدور القوانين الاشتراكية .. واتساع نشاط قطاع الأعمال بمؤسساته العامة، وشركاته العامة، وتوجيه الدولة لعدد متزايد من مواردها لتنفيذ الأعمال والمشروعات اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فأصبح من الضروري أن تمتد الرقابة على الأموال، والأعمال إلى قطاع الأعمال بجميع مكوناته من (مؤسسات عامة) يطلق عليها حالياً (هيئات عامة)، وما يندرج تحت إشرافها من شركات ومنشآت تمتلكها الحكومة ملكية كاملة أو جزئية نيابة عن الشعب" .

"وتقتضي متابعة تحقيق الأهداف وتنفيذ الأعمال بالتكلفة المقررة وتلافي الإسراف الذي يشتمل على التضخم في تكاليف الإنتاج الذي لا مبرر له، وربط الإنتاج كمياً ونوعاً وحدوداً زمنية تلتزم بها القوى المنتجة على أن تتم العملية كلها في إطار الاستثمارات المخصصة ... إن ذلك كله يقتضى أن تكون هناك رقابة فعالة على مختلف المشروعات والوحدات الإنتاجية التي يضعها القطاع العام بمراجعة أعمالها، ومراجعة تكاليف تلك الأعمال. ومعدلات التكلفة بالنسبة لأنواع المشروعات والأعمال واستكشاف نواحي الاقتصاد أو الإسراف في استخدام الأموال العامة، وتقييم ما يترتب عليها من نتائج والقيام بمعاينة تلك النتائج والأعمال، والتفتيش عليها للتثبت من تنفيذها بالتكلفة المقررة، وللتثبت من نتائج أهدافها بالنسبة لما كان مقرراً".

وقد تأكد اتساع نطاق رقابة الجهاز بصورة واضحة فيما نص عليه القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ لتشمل عدة جهات :

- ١- وحدات الجهاز الإداري التقليدي (الوزارات - مصالح - هيئات خدمية - هيئات الإدارة المحلية)
- ٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها.
- ٣- أي جهة تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة .

ولعله من الطبيعي ألا يتشابه أسلوب الرقابة - ونطاق - ممارستها من جهة إلى أخرى، بل تتنوع بحسب محل هذه الرقابة، حيث تدور هذه الرقابة بالنسبة لوحدات الجهاز الإداري للدولة حول مدى الالتزام بالقوانين واللوائح وسائر القواعد المالية، بينما هي بالنسبة للوحدات الإنتاجية رقابة تكلفة وتقييم للإنتاج بكل عناصره^(١).

ثانياً : اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات

إن تقصى اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات يشير إلى أنها قد اتسعت بشكل كبير، وامتد نطاقها ليشمل هيئات ومؤسسات لم تكن تراقبها من قبل، بل إن اختصاص الجهاز أصبح يغطي أنماط رقابية مستحدثة أيضاً، حيث أن رقابته لم تعد مجرد رقابة مالية محاسبية وإنما امتد مجال الرقابة ليشمل متابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء .

(١) اختصاصات الجهاز في مجال الرقابة المالية والمحاسبية

ويمكن تقسيم اختصاصات الجهاز موضوعياً إلى النواحي الآتية التي تتناولها رقابته:

أ- رقابة إيرادات الدولة ومصروفاتها

يندرج في ممارسة الجهاز لهذه الناحية جوانب عديدة: فهي تتضمن رقابة تحصيل إيرادات الدولة وتوريدها للخزائن العامة وإضافتها إلى الحسابات الخاصة بها والتثبت من أن القيود الحسابية الخاصة بها تمت بطريقة نظامية، فضلاً عن أن التحصيل تم طبقاً للقواعد القانونية المنظمة لأحكامه.

وقد نصت على هذا الجانب من جوانب الرقابة وكيفية ممارسته المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ في الفقرة الأولى (أ) ضمن تعدادها للنواحي التي يباشر الجهاز بشأنها رقابته المالية في مختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات الخدمية. إذ أنه يباشر هذه الرقابة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة

(١) قارب في ذات المعنى د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها - رسالة سابقة - ص ٣٩٦. د. أشرف السيد حامد قبّال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة سابقة، ص ٥٤٣.

نظامية وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة للدولة^(١).

ولا تقتصر رقابة الجهاز على جانب الإيرادات فقط وإنما تتناول النفقات أيضاً، طبقاً لما جاء في نص المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، وهو نص عام.

وتقتضي عمومية هذا النص أن يدخل في اختصاص الجهاز مراقبة جميع أنواع الإنفاق العام للتأكد من أن التصرفات المالية، والقيود الحسابية تمت بطريقة نظامية وفقاً للقوانين، واللوائح المحاسبية، والمالية المقررة، والقواعد العامة للموازنة العامة

ولقد أورد القانون بعض أنواع النفقات أشار إلى اختصاص الجهاز بمراقبتها، ويعتبر هذا التعداد إشارة إلى أهم النواحي التي تتناولها هذه الرقابة، ومن النواحي التي أشارت إليها سائر فقرات المادة الخامسة من قانون الجهاز^(٢):

(١) كان ديوان المحاسبات رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ يورد في هذا الشأن نصاً أكثر تفصيلاً إذ كانت المادة السابعة منه تنص على أنه يجب على الديوان أن يتثبت - بوجه خاص مما يلي :

- أن حوافظ توريد الإيرادات والمستندات التي تقوم مقامها روجعت بواسطة الموظفين المختصين، وأن الإيرادات المبينة بها دخلت في خزائن الدولة.
- أن ما قدمته المصالح من بيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الإيرادات مضافاً إليه مبلغ المتأخر هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين واللوائح النافذة، وأنه لم يدخر جهداً في تحصيل ذلك المتأخر
- أنه لم يحصل إعفاء من ضريبة أو رسم في غير الأموال المنصوص عليها في القوانين أو دون تصديق السلطة المختصة .
- أن تحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة تم طبقاً للقوانين .

وقد أغفل القانون الحالي هذا التعداد، الذي يعتبر من قبيل التفاصيل الجوهرية وثيقة الصلة بالرقابة المالية.

(٢) كان القانون الصادر سنة ١٩٦٠ يتضمن نصوصاً أكثر تفصيلاً بشأن ما يقوم به ديوان المحاسبات من رقابة في هذا الشأن، إذ ينص على قيامه بالتحقق من أن المصروفات قد صرفت في الأغراض المخصصة من أجلها، وبأن الصرف تم طبقاً للقوانين وأن المستندات مستوفاة وأن على الديوان أن يتثبت بوجه خاص مما يلي:

- أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة في المستندات .
- أن أوامر الصرف صدرت صحيحة وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقاً للقانون، وأنها مصحوبة بالأذن المطلوبة والمستندات الصحيحة.
- أن جميع المصروفات خصمت من الباب والبند الذي هو من نوعها طبقاً لما هو وارد في الميزانية .
- أن الاعتمادات المروطة لكل باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها لم تتجاوز إلا بعد الترخيص من السلطة المختصة.
- صحة تنفيذ الأحكام الواردة في قرارات ربط الميزانية .

ولقد أغفل القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ النص على هذه التفاصيل، واكتفى بأن أشار إليها إجمالاً، ويحمد له هذا المسلك؛ لأن التفاصيل تعتبر من الأسس الفنية لعملية الفحص والمراجعة، وليس من الضروري إيرادها بنصوص القانون. قارب في ذات المعنى د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة سابقة، ص ٣٩٩ . د/ أشرف السيد حامد قبال ، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة سابقة، ص ٥٤٧.

- ١- مراجعة حسابات المعاشات، والمكافآت، وصرفيات التأمين، والضمان الاجتماعي، والإعانات، والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.
 - ٢- مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها، وأن أرقامها مقيدة في الحسابات، وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية.
 - ٣- مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة، وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة في حالة الإقراض، وكذا سداد الدولة في حالة الاقتراض.
 - ٤- مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من انفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة في اتفاقياتها أو عقودها.
- أما بخصوص الرقابة المالية والمحاسبية التي يمارسها الجهاز على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وغيرها من الهيئات، فإن الجهاز يمارس صوراً مختلفة من الرقابة عليها، فيدخل في نطاق رقابته ما يلي:
- ١- مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط، وذلك وفقاً للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبى الموحد وصحة دفاتها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.
- وفى سبيل قيام الجهاز بتحقيق ذلك، واتساقاً مع طبيعة الوحدات محل الرقابة المالية له مايلي:
- أ- بيان ما إذا كانت حسابات الوحدة محل المراجعة تتضمن كل ما تنص عليه القوانين والأنظمة من وجوب إثباته فيها، وما إذا كانت الميزانية تعبر بوضوح عن المركز المالى الحقيقى للوحدة محل المراجعة فى ختام المدة المالية محل الفحص، وما إذا كانت حسابات العمليات الجارية أو حسابات الأرباح والخسائر أو حسابات الإيرادات والمصروفات عن تلك المدة، وذلك كله وفقاً لقواعد المحاسبة المتعارف عليها.
 - ب - إبداء الرأي فيما إذا كانت المخصصات التى كونتها الوحدة كافية لتغطية جميع الالتزامات والمسئوليات والخسائر المجملة مع بيان ما إذا كانت هناك احتياطات لم تظهر فى الميزانية.

ج- إيضاح ما يكون قد وقع أثناء السنة المالية من مخالفات لأحكام القوانين والنظم على وجه يؤثر على نشاط الوحدة محل المراجعة أو على مركزها المالي أو على أرباحها مع بيان ما يكون قد أتخذ في شأن ذلك وما إذا كانت هذه المخالفات لا تزال قائمة عند إعداد الميزانية.

٢- التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية للوحدة محل المراجعة، والتأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية والقيود بالدفاتر وعدم الالتزام بالمراجعة المستندية والدفترية وحدها بل يجب التحقق من سلامة التصرفات ذاتها ومن اتباع الإجراءات والقواعد العامة المقررة والتثبت من وجود الأصول الظاهرة بالدفاتر والسجلات ومن حقيقة قيمتها وأنها قد سجلت أصلاً بسعر التكلفة وأنه يجري إهلاكها بالقدر المناسب وكذلك التحقق من صحة الإيرادات والمصروفات والالتزامات وجديتها .

٣- اعتماد الإقرار الضريبي الخاص بالوحدة محل المراجعة وكذلك سائر الإقرارات التي تقدم إلى الجهات الحكومية وتستلزم مثل هذا الإجراء.

ب - رقابة شؤون العاملين

ينص قانون الجهاز على أن يباشر في مجال الرقابة المالية والمحاسبية ... مراجعة القرارات الخاصة بشؤون العاملين - في الجهات التي تخضع لرقابته - فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات.

وقد انتقد جانب من الفقه إيراد مثل هذا النص في قانون الجهاز بحسبان أنه بهذه العبارة الشاملة، وهذه التعبيرات المرسلة يوسع من اختصاص الجهاز على نحو كبير ... إذ بالرغم من أن المادة في صدرها تحدد أن عمله لا يدور إلا في مجال الرقابة المالية، ومن ثم لم يكن هنالك أي داعٍ لمد اختصاصه ليشمل مراجعة القرارات الخاصة بهم والتثبت من مطابقتها للميزانية وللقوانين واللوائح والقرارات ... بما مفاده اعتبارها مراجعة تغطي كافة شؤون العاملين من جميع نواحيها دون أن تقتصر رقابته على المسائل المالية والمحاسبية^(١).

أما موقف الجهاز نفسه من ممارسته لهذه الرقابة، فإنه ينظر إلى تطبيق النصوص المتعلقة بها بشكل واسع؛ حيث يتضح من خلال ما يقوم به من أعمال، وما يقدمه من تقارير أنه لا يقتصر على مجرد المراجعة المالية والمحاسبية وإنما تمتد رقابته لجميع النواحي المتعلقة بشؤون العاملين.

(١) د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة: على أعمالها، رسالة سابقة، ص ٤٠١.

وتطبيقاً لذلك نجد الجهاز فى تقريره الدورى عن نتائج فحص شئون العاملين لوحدات الجهاز الإدارى للدولة والحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية عن المدة من ١٩٨٤/٧/١ حتى ١٩٨٤/١٢/٣١ يمد رقابته لجميع النواحي المتعلقة بشئون العاملين من هذه النواحي:

- ١- عدم صدور قرارات تشكيل لجان شئون العاملين من السلطة المختصة بذلك وصدورها بقرارات من سلطة أدنى دون أن يكون لهذه الأخيرة تفويض فى هذا الشأن.
- ٢- تعيين بعض العاملين دون اتباع الإجراءات التى حددها القانون فى هذا الشأن حيث لم يسبق التعيين إعلان عن الوظائف فى صحيفتين يوميتين .
- ٣- تحديد أقدمية بعض العاملين دون اتباع الإجراءات التى حددها القانون فى هذا الشأن.
- ٤- قيام بعض الوحدات بحساب مدة خبرة عملية سابقة لبعض العاملين بالرغم من عدم اتفاقها مع طبيعة الوظيفة المعين بها العامل.
- ٥- ترقية بعض العاملين دون استيفائهم لشروط شغل الوظائف المرقيين إليها من حيث التأهيل أو التدريب أو الحصول على مراتب الكفاية المقررة .
- ٦- الخطأ القانونى فى تطبيق قواعد الإصلاح أو الرسوب الوظيفى.
- ٧- مخالفات وقعت بالنسبة للأحكام القانونية التى تحكم النقل والندب .
- ٨- مخالفات وقعت بالنسبة للأحكام القانونية المتعلقة بإنهاء الخدمة .

ويستنبط مما سبق أن الجهاز، فى رقبته التى يمارسها فى مجال شئون العاملين، لا يتقيد بمراقبة المسائل المالية والمحاسبية، وإنما يتجاوزها إلى فحص النواحي القانونية البحتة، ولاشك فى أن هذا الاتجاه سوف يثير العديد من المشكلات، ويفضى إلى ازدواجية رقابة عدد من الأجهزة الرقابية، لا سيما فى ظل وجود جهاز مركزى آخر يختص بشئون الخدمة المدنية من نواحيها الفنية والقانونية بل ويدخل فى اختصاصه ممارسة الرقابة بشأنها^(١).

ج) رقابة مخازن الحكومة

ومما يدخل فى اختصاص الجهاز أيضاً فى مجال الرقابة المالية المحاسبية تقصى حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف بها، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها . ولا يتأتى له القيام بمثل هذا الدور الرقابى إلا من خلال الاشتراك فى عمليات الجرد بخزائن ومخازن الوحدات محل المراجعة طالما كان ذلك ممكناً.

(١) د.جيهان عبد اللطيف الرغاعى، الرقابة على الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، سنة ٢٠١٠، ص ٩٠.

ولم يكن هذا الاختصاص مما ينص عليه قانون ديوان المحاسبة الصادر عام ١٩٤٢ إلا أنه أضيف بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ بعد أن ثبت واقعياً أن التفتيش على المخازن العامة .. ومراجعة أعمالها أمر يستلزمه الإشراف على المصروفات^(١).

د) مراجعة الحسابات الختامية

يمر الحساب الختامي لموازنة الدولة بمراحل ثلاث هي الإعداد، المراجعة والاعتماد. واضطلاع الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة الحساب الختامي لموازنة الدولة يتم على عدة مراحل:

١- المرحلة الأولى عند إعداد الحسابات الختامية بمعرفة الوحدات المختصة وإرسالها للجهاز في نفس الوقت الذي ترسلها للجهاز المختص بإعداد الحساب الختامي بوزارة المالية. وتجرى الجهات التعديلات اللازمة على حساباتها الختامية نتيجة لتلك الملاحظات. ويراعى ذلك أيضاً بمعرفة وزارة المالية عند إعداد الحساب الختامي.

٢- بعد إعداد مجلد حسابي ختامي الدولة يرسل لكل من السلطة التشريعية والجهاز المركزي للمحاسبات في نفس الوقت.

٣- يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بإعداد تقريراً للسلطة التشريعية عن الحساب الختامي لمناقشته قبل التصويت عليه واعتماده من السلطة التشريعية.

ويتقيد الجهاز المركزي للمحاسبات بعدة خطوات عملية عند مراجعته للحسابات الختامية، حيث يلتزم بالتحقق من إعداد الحسابات الختامية في الموعد المحدد بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة، وطبقاً لأحكام الجهاز وأحكام القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية وأية قوانين أخرى وتقديمها لوزارة المالية والجهاز.

ويلتزم أيضاً بالتأكد من مدى الالتزام بتعليمات وزارة المالية في شأن إقفال حسابات السنة المالية سواء بالنسبة للحسابات الختامية أو البيانات المرفقة به. كما يقوم الجهاز بمطابقة الأرقام الواردة بالحساب الختامي على السجلات بأنواعها المختلفة وإيضاح سبب الخلاف إن وجد

(١) منحت المادة الرابعة من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ من قانون إنشاء ديوان المحاسبة الاختصاص للديوان بالتحقق من سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة الموضوعة للمخازن العامة وفروعها، ولفت النظر إلى ما قد يُرى فيها من أوجه النقص، وإذا كان هذا الاختصاص قد استمر للجهاز منذ ذلك الحين فمرجه الأهمية الكبرى للمخازن الحكومية بحسبان أنها تزخر بموجودات تمثل نصيباً كبيراً من الأموال العامة.

تفصيلاً. ومن ناحية أخرى يتقصى مدى إستجابة الوحدة لتنفيذ ملاحظات الجهاز على حساب ختامى السنة المالية السابقة^(١).

(٢) اختصاصات الجهاز فى مجال متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء

تحكم معايير الاقتصاد والكفاية والفاعلية الجهاز المركزى للمحاسبات عند مباشرته لاختصاصه فى مجال تنفيذ الخطة، وتقييم الأداء فى شأن استخدام المال العام، ويقوم الجهاز بمباشرة هذا الاختصاص عن طريق الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء، وله فى سبيل اضطلاع به هذه المهمة الاختصاصات التالية:

(أ) متابعة وتقييم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التى تباشر نشاطها فى مجال الخدمات والأعمال وذلك على مستوى الوحدات ذات النشاط المتماثل وله فى هذا المجال على الأخص: متابعة تحقيق أهداف الإنتاج السلى وإنتاج الخدمات كماً ونوعاً، وله مراجعة عدد من العاملين ونوعيات وظائفهم والأجور المدفوعة لهم ومقارنتها بما هو مقدر لها، كذلك له مراقبة الكفاية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة فى الكفاية الإنتاجية وعدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة ومراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلاً ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل .

أضف لذلك قيامه بمراقبة تكاليف الإنتاج والتحقق من تخفيضها طبقاً للخطط الموضوعية ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى إجمالى التكاليف وقيمة الإنتاج، ويعمل أيضاً على متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير، وأيضاً يقوم بمتابعة النتائج التى ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة وتقييم هذه النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها والمواد المستخدمة فيها.

(ب) إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقييم ما تكشف من نقاط الضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقييم الأداء عن الوحدات والأنشطة، كما أنه يعمل على متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدر وطبقاً للتوقيت الزمنى المحدد لها، وعلى الوجه المحدد فى الخطة، وأيضاً يقوم بمتابعة وتقييم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والممنوحة من البنوك الأجنبية والمديونية مع العالم الخارجى.

(١) وتتبدى الخطوات العملية التى يتبعها الجهاز المركزى للمحاسبات، بالإضافة لتقيده بالعموميات السابقة، لدى مراجعته للحسابات الختامية فى قيامه بمراجعة الإيرادات، ومراجعة الإستخدامات، ومراجعة مرتفات الحساب الختامى، ومراجعة الحسابات الوسيطة. انظر فى تفصيل هذه المراحل من الناحية الحسابية البحث د. أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة سابقة، ص ٥٥٣: ص ٥٥٦.

ج) متابعة حركات أسعار السلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية وغيرها ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة، كما يعمل على تتبع التغيير في الاستهلاك القومي والادخار القومي والدخل القومي، وأن التغيير يتم طبقاً للخطة الموضوعية، وأيضاً يقوم بتتبع مدى نجاح الخطة في إقامة التوازن الاقتصادي بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الاختناق التي تمنع تنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف المحددة.

د) تقويم الأرقام القياسية وغيرها من البيانات الرقمية وبصفة خاصة أرقام المجاميع الاقتصادية، كما يعمل على مراجعة السجلات المقرر إمسائها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها.

(٣) اختصاصات الجهاز في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

يختص الجهاز المركزي للمحاسبات أيضاً بفحص القرارات الإدارية التي تمت بشأن المخالفات المالية، للتحقق من أن الإجراءات التي تتناسب مع تلك المخالفات قد اتخذت، وتحددت المسؤولية بشأنها وتمت محاسبة المسؤولين عنها^(١).

ولا تتجلى الأهمية البالغة لحق الجهاز في ممارسة الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية لاكتشاف الأخطاء والانحرافات والمخالفات فحسب وإنما أيضاً العمل على تصحيح الأخطاء وسد الثغرات وتصويب الأوضاع^(٢)، مع موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، ولرئيس الجهاز عدة سلطات في هذا الشأن تتمثل فيما يلي:

أ) أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من ورود الأوراق كاملة إلى الجهاز -إذا رأى مقتضى لذلك- تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

ب) أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة خلال ثلاثين يوماً من ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز.

(١) المادة الخامسة (ثالثاً) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.

(٢) د. قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، بدون ناشر، بدون تاريخ، ص ٢١٣.

فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

(ج) أن يطعن فى القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب فى شأن المخالفات المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة فى شأن المخالفة المالية فور صدورها.

(٤) اختصاصات الجهاز فى مجال مراقبة الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% رأس مالها^(١).

يلتزم الشخص العام المساهم أن يقدم إلى الجهاز التقرير السنوى لمراقبى الحسابات خلال أسبوعين من تاريخ وروده له، وكذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز خلال شهرين من تاريخ طلبها، وذلك لمراجعتها وإبداء الرأى فيها.

ويقوم الجهاز بإرسال تقريره عن كل ذلك إلى الشخص العام المساهم وكذلك إلى الجهات الرسمية المعنية المسئولة خلال شهرين من تاريخ ورود تقرير مراقبى الحسابات والقوائم والمستندات والبيانات التى طلبها.

ولرئيس الجهاز تعيين مراقبى حسابات من بين من يزاولون المهنة من خارج النطاق الحكومى لبنوك القطاع العام وللشركات المنصوص عليها فى البند (٣) من المادة (٣) من قانونه وللجهات التى تنص قوانينها على ذلك. ويبلغ مراقبوا الحسابات تقاريرهم إلى الجهاز وإلى تلك الجهات. وللجهاز أن يعد تقريراً بملاحظاته ويرسله إلى الجهة المعنية لعرضه مع تقرير مراقبى الحسابات على الجمعية العامة.

(١) بند ٢ من أولاً من المادة الخامسة لقانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

الفرع الثاني

وسائل الجهاز لممارسة اختصاصاته الرقابية

تتعدد وسائل الجهاز المركزي للمحاسبات في ممارسته لمهامه الرقابية، ويمكن تقسيمها بحسب ما إذا كانت تلك الوسائل يقتصر استخدامها على وحدات الجهاز الإداري أم وحدات القطاع العام، بالإضافة إلى أهم وسائل الجهاز، وهي تقارير الرقابة.

أولاً : وسائل الجهاز في ممارسته لمهامه الرقابية بالنسبة للجهاز الإداري للدولة

لقد أشار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ إلى وسائله في مباشرته لاختصاصاته فنص على أنها: الفحص والمراجعة والمعاينة والتفتيش، كما ألزم الجهات بموافاته ببيانات معينة، وأيضاً قرر له الحق في الاتصال بالجهات الإدارية وإبداء الملاحظات. ويلتزم الجهاز بالقيام بإعداد التقارير الدورية والسنوية، وله الحق في تتبع المخالفات المالية.

ونحاول التعرض لهذه الوسائل بشيء من التفصيل:

(١) الفحص والمراجعة

نصت المادة ٩ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ على أسلوب المراجعة بالجشني أو العينة إذ نصت على مايلي " يباشر الجهاز اختصاصاته المبينة في هذا القانون بطريق العينة، وله أن يباشر هذه الاختصاصات بطريق الفحص الشامل إذا دعت الحاجة إلى ذلك ".

وجدير بالذكر أن القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٦ لم ينص على استخدام هذا الأسلوب، ولكن تضمنته المذكرة الإيضاحية^(١) للقانون السابق حيث نصت المادة السابعة منه على أن "يقوم

(١) تضمنت المذكرة الإيضاحية لقانون سنة ١٩٦٤ عرضاً لهذا الأسلوب حيث أوردت ما يلي : جدير بالإشارة أن قيام الجهاز بالواجبات المشار إليها يتطلب التعديل اللازم في أسلوب أدائه لمسئوليته، ويمكن سرد ذلك ملخصاً فيما يلي :

- أن يستبدل الجهاز أسلوبه في المراجعة الشاملة لكل مستند صرف، وكل مستند تحصيل بالمراجعة بالجشني، وبالتفتيش المفاجئ على أعمال الوحدات الحسابية - وإدارات الحسابات في الوزارات والمصالح والهئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها (حلت محلها وحدات القطاع العام) التي تقوم بنفسها بمراجعة كل مستند صرف وكل مستند تحصيل.
- أن يستبدل الجهاز أسلوبه في مراجعة جميع القرارات الصادرة في شؤون الموظفين وتعييناتهم وترقياتهم وعلواتهم وبدل سفرهم وغيرهما مما يقوم به (ديوان الموظفين) (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حالياً) في المقام الأول بالمراجعة بالجشني وبالتفتيش المفاجئ على تلك الأعمال.
- أن يقوم الديوان بأمر الرقابة والمراجعة والتفتيش في إمساك سجلات الخطة العامة، وسجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها إلى جانب قيامه بالرقابة والمراجعة والتفتيش على إمساك السجلات الحسابية والدفاتر المالية المقررة، وضبط ما يقع من مخالفات بشأنها.

الجهاز فى سبيل مباشرة اختصاصاته ومسئوليته المبينة فى هذا القانون بفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها فى الجهات التى تتواجد بها فى مقر الجهاز " .

وقد حدد القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ القواعد التى تنظم وسائل الفحص والمراجعة التى يستطيع الجهاز استخدامها، وكيفية هذا الاستخدام وفقاً لما يلى:

١- تنص المادة السابعة على أن " يباشر الجهاز عمليات الفحص المراجعة المنصوص عليها فى هذا القانون إما فى مقر الجهات التى تتواجد بها السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها، وإما فى مقر الجهاز وفقاً لما يراه رئيس الجهاز محققاً للمصلحة "

٢- وللجهاز الحق فى أن يفحص- عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح- أى مستند أو سجل أو محاضر جلسات أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصه على الوجه الأكمل، كما له الحق أيضاً فى أن يطلب أية بيانات أو معلومات أو إيضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة هذه الاختصاصات، وله أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الأوراق إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك ولحين الانتهاء منها.

٣- وإذا كان الفحص الوارد بالمادة سالفة الذكر ينصرف إلى الفحص المستندى بما يتيح للفاحص من مراجعة المستندات للتأكد من سلامتها واستكمالها لأوضاعها ومطابقتها للقوانين واللوائح المعمول بها ... فإن القانون أراد أن يضيف فى هذا الصدد إلى مهام الجهاز مهمة أخرى على قدر كبير من الأهمية تضمنتها المادة الثامنة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وهى قيامه بفحص اللوائح الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها .. واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها.

ولاشك فى أن هذا الاختصاص على قدر بالغ الأهمية؛ لأن سلامة المستندات لا تعنى سلامة القواعد المطبقة، فلا بد للفاحص أن تكون نظرتة أكثر شمولاً وعمقاً بحيث إذا وقف على نقص فى القواعد المعمول بها كان عليه أن ينبه إليه^(١).

(٢) التفتيش والمعايينة

تنص الفقرة الأخيرة من المادة السابعة على أن " للجهاز فى سبيل مباشرته لاختصاصاته المشار إليها فى هذا القانون حق المعايينة والتفتيش على الأعمال والوحدات الخاضعة لرقابته.

(١) د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة سابقة، ص ٤٠٧. د. أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة سابقة، ص ٥٦٣.

ومفاد هذا أن الوسائل الموضوعية تحت يد الجهاز لممارسة اختصاصاته الرقابية لا تقتصر على مجرد الفحص والمراجعة المستندية وحدها بل تمتد إلى التفتيش كذلك وبما يقتضيه التفتيش من معاينة، وإطلاع، واستيضاح ودراسة للواقع .. سواء انصب التفتيش أو المعاينة على المستندات أو المواقع. وعلى ذلك فإن التفتيش يُعِينُ على التثبت من صحة وانتظام القيد في السجلات والدفاتر، فضلاً عما يفرض إليه حسن توجيه وإرشاد الموظفين المختصين بمختلف الجهات إلى مواطن الاضطراب مما يساعد على انتظام العمل وعدم تكرار المخالفات^(١).

ويشتمل التفتيش الذي يقوم به الجهاز المركزي للمحاسبات على عدة نواحي، التفتيش على الإيرادات، والتفتيش على الحسابات الختامية والمصروفات العامة والتفتيش على المخازن والتفتيش على حسابات الخزنة.

ومما يثير التساؤل هنا أنه إذا كان المشرع المصري قد أدخل العديد من التعديلات على قانون الجهاز منذ سنة ١٩٤٢ وحتى سنة ١٩٩٨، ولاشك أن هدفه من ذلك تطوير العمل الرقابي، فهل ما قرره قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته تتم عن توافر الصلاحيات القانونية التي تمكنه من التأكد من صحة ما يتضح له أثناء التفتيش والمعاينة، وهل الصلاحيات الموجودة تعينه على متابعة وتقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابته والتي تباشر نشاطها في مجال الخدمات والأعمال؟ .

لعله ليس من الصواب أن نجيب على هذا التساؤل بالإيجاب وإنما لم يمنح الجهاز من الصلاحيات ما يمكنه من أداء تلك المهام الرقابية الجسيمة، لأن الدلالات اللغوية- كما يرى بعض الباحثين - لمفردات وسائل الرقابة (الفحص - المعاينة - التفتيش - التقويم) كلها تبلور مفهوم متكامل للرقابة المالية؛ إذ يوحي الفحص والتفتيش بمعنى واحد مفاده الاستقصاء في البحث عن أمر من الأمور لمعرفة مدى ما أتبع في إنجازه من دقة واهتمام، ومن أدوات هذا البحث التقصي والمعاينة والتقويم^(٢).

ويقتضى التقصي من ناحية إلى إيضاح الأمور الغامضة، والتنقيب عن الحقائق الغامضة ، كما تحتم المعاينة ضرورة توثيقها بواسطة الفنيين أو تأكيدها بشهادة الحاضرين، ومن ناحية أخرى فإن التفتيش ما هو في حقيقته إلا إجراء من إجراءات التحقيق التي تستهدف تقدير الأشياء بقيمتها أو بقدرها، أو تقويم المعوج من الأمور.

(١) د/ محمد حلمي مراد، ديوان المحاسبات في الجمهورية العربية المتحدة ، مرجع سابق، ص ١٤٣
(٢) د. على أنور على العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٦، ص ٢٧٢.

إن مرحلة استنزال الضوابط السابقة لما تقتضيه الدلالات اللغوية والاصطلاحية لوسائل الرقابة، وفي ضوء ما منحه قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته لأعضاءه من صلاحيات تؤكد ضعف صلاحياتهم، والأدلة على ذلك ما يلي:

١- تحتاج المعاينات التي يجريها عضو الجهاز إلى توثيق في محضر رسمي لإثبات الحالة؛ فهو لم يمنح الضبطية القضائية، ولا يخوله القانون ذلك.

٢- تحتاج أعمال التفتيش لإثبات الحالة ومناقشة المسؤولين وسماع أقوال الحاضرين واستدعاء الغائبين، وجمع الاستدلالات اللازمة كإجراء مبدئي من إجراءات التحقيق، وهو ما لم ينص عليه في القانون الحالي ولا لائحته التنفيذية، ومن ثمَّ يمارس التفتيش من قبل الجهاز بنفس معايير ممارسة المراجعة والتدقيق المحاسبي.

٣- لم يتضمن القانون الحالي ما يُمكن الجهاز من الاستعانة برجال الضبطية القضائية أو سلطات التحقيق لإثبات ما يقع أو يتضح لهم من جرائم كما هو منصوص عليه في القوانين المنظمة للعديد من الأجهزة الرقابية الأخرى بمصر^(١) أو الأجهزة المماثلة بدول أخرى منها ديوان المحاسبة الأردني^(٢).

٤- ولعله مما يثير العجب أن اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩ قد منحت الحق لرئيس الجهاز بالاتفاق مع وزير العدل للترخيص بالضبطية القضائية إلا أن رئيس الجهاز لم يستخدم هذا الحق إلا في وقت متأخر رغم إنتشار الفساد والأنشطة غير المشروعة في معظم قطاعات الدولة .

فقد أصدر وزير العدل قراره رقم ٨٩٣٧ لسنة ٢٠١٢ بتحويل السادة الأعضاء الفنيين بالجهاز المركزي للمحاسبات المكلفين بفحص المستندات أو جرد الموجودات كل في دائرة اختصاصه حسب قرار تكليفه صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة للمستندات التي يقومون بفحصها أو الموجودات التي يتولون جردها، وكذلك القبض على المتهم في أحوال التلبس بأى من الجرائم التي تمثل مقاومة للحكام، وعدم الامتثال لأوامرهم أو التعدي عليهم بالنسبة متى وقعت هذه الجرائم في دائرة اختصاصهم وأثناء قيامهم بأعمال وظائفهم وبسببها^(٣).

(١) هيئة الرقابة الإدارية مادة ٥ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

(٢) المواد من رقم ١٦ : ٢٠ من قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

(٣) قرار وزير العدل المصري رقم ٩٨٣٧ لسنة ٢٠١٢، منشور بجريدة الوقائع المصرية، ٢٤٢ أكتوبر

سنة ٢٠١٢، ص ٣ .

٥- أما دور الصلاحيات الممنوحة لأعضاء الجهاز فى تقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز يبدو أنه من غير الميسور القول بصلاحياتها لتحقيق ذلك؛ ومرد هذا أن رقابة الجهاز لا تعدو عن كونها رقابة توصية، فلا تملك سلطة الزجر والتأديب كما كان ممنوح لديوان المحاسبة بموجب القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٥٢.

وخلاصة القول أن المقصود بمصطلح التقويم الوارد فى قانون الجهاز لا يخرج عن كونه التقويم المالى للأعمال، وهو لا يجدى نفعاً فى مجال تقويم الخدمات التى تتطلب تقويم للأداء يصح ما بها من انحراف أو خروج عن القانون، ومن ثمّ يمكن الجزم بأن قانون الجهاز بآلياته المتاحة لا تمكن القائمين عليه من تطبيق المفهوم الحقيقى للرقابة المالية^(١).

(٣) موافاة الجهاز بالبيانات الأساسية والاتصال مباشرة بالمسؤولين المالىين.

وضع قانون الجهاز وسيلة هامة من وسائل الرقابة بيد الجهاز للقيام بمهامه الرقابية بصورة فعالة، حيث أوجب القانون على مختلف الجهات موافاته بعدد مهم من البيانات الأساسية وهى:

١- على وزارة المالية موافاة الجهاز بالحسابات الختامية للدولة وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها. وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بميزانياتها وحساباتها الختامية، وما يجرى عليها من تسويات وتعديلات إضافية والحسابات المالية والربع سنوية والشهرية ونتائج الجرد السنوى للمخازن التابعة لها وتقارير الإنجاز. وكل ذلك فى حدود المواعيد المنصوص عليها فى هذا القانون، والقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ولائحته التنفيذية، والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية^(٢).

٢- على ممثلى وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والمسؤولين المالىين فى هذه الجهات إخطار الجهاز بجميع الحالات التى يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية وذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها^(٣).

(١) د. على أنور على العسكرى، الرقابة المالية على الأموال العامة فى مواجهة الأنشطة غيرالمشروعة، رسالة سابقة، ص ٢٧٤.

(٢) المادة (١٣) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.

(٣) المادة (١٤) من قانون الجهاز.

٣- على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الاتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها، وعليهم أيضاً أن يوافقوا الجهاز بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها^(١).

٤- على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء طبقاً للنظم والنماذج التي يعدها الجهاز^(٢). وتلتزم الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية بموافاة الجهاز بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع .

٥- على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ إبلاغها بها.

واستكمالاً من القانون لوسائل الجهاز اللازمة لقيامه بمهمته الرقابية أعطى له الحق في الاتصال مباشرة بالمسؤولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرها في الجهات الخاضعة لرقابته^(٣).

(٤) تتبع المخالفات المالية

كان دور ديوان المحاسبة المصري في بداية الأمر ينتهي عند حد تبليغ الوزارات والمصالح ملاحظاته ومناقضاته، ولما كانت جهود ديوان المحاسبة لا يلقى لها بال، فقد حرص القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ على أن يشير ضمن نصوصه إلى أنواع المخالفة المالية والإدارية في تطبيق أحكامه، وإلى كيفية متابعتها من قبل الجهاز. كما حرصت بعض القوانين الأخرى أن تضمن نصوصها إشارة إلى المخالفات المالية التي تقع^(٤). وقد تضمن القانون الحالي للجهاز المركزي للمحاسبات على نوعين من المخالفات تطبيقاً لأحكامه، أحدهما مخالفات مالية والأخرى إدارية.

(١) المادة (١٥) من قانون الجهاز.

(٢) المادة (١٦) من قانون الجهاز.

(٣) المادة (١٠) من قانون الجهاز.

(٤) من هذه القوانين " قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة

١٩٧٣ ، قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ."

وتعتبر من قبيل المخالفات المالية في تطبيق أحكام قانون الجهاز ما يلي^(١):

- ١- مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها .
- ٢- مخالفة القواعد والإجراءات المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها .
- ٣- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.
- ٤- كل تصرف خاطيء عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية .

ويعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي:

- ١- عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضى تنفيذ قانون الجهاز موافاته بها.
 - ٢- عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق، أو بيانات، أو إقرارات، أو محاضر جلسات، أو وثائق، أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها، أو مراجعتها، أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون .
- أما المخالفات الإدارية فقد أشار قانون الجهاز تطبيقاً لأحكامه على اعتبار عدة أمور يشكل وقوعها مخالفة إدارية وهى^(٢):

- ١- عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة .
- ٢- التأخر فى الرد عليها فى المواعيد المقررة فى القانون بغير عذر مقبول .
- ٣- يعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية.
- ٤- عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة فى هذا القانون.
- ٥- التأخير دون مبرر فى إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد فى هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة فى شأن المخالفة المالية التى تبلغ إليها بمعرفة الجهاز .

(١) المادة (١١) من قانون الجهاز الحالي.

(٢) المادة (١٢) من قانون الجهاز الحالي.

وتتعدد وسائل الجهاز فى تتبع هذه المخالفات، فللجهاز من ناحية أولى أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق إليه-متى رأى وجهاً لذلك- تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحكمة التأديبية فى هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

ومن ناحية ثانية فللجهاز أن يطلب إلى الجهة الإدارية، مصدره القرار فى شأن المخالفة المالية، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز، إعادة النظر فى قرارها وعليها أن توافى الجهاز بما اتخذته فى هذا الصدد خلال ثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز .

ومن ناحية ثالثة يمكن للجهاز الطعن فى القرارات والأحكام الصادرة من جهات التأديب فى كشف المخالفات المالية، حيث يتعين على القائمين بأعمال السكرتارية بالهيئات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة فى شأن المخالفات المالية فور صدورها^(١).

إن التأمّل فيما كفله القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ للجهاز من حقه فى تتبع المخالفات المالية يوحى بأن هذا الحق يحتاج إلى مزيد من الوسائل اللازمة لتفعيله، من ثمّ لم يكن بالغريب القول بأن حق الجهة الإدارية فى مواجهة المخالفة المالية يفوق حق الجهاز المركزى للمحاسبات^(٢)، رغم أنه الجهة العليا للرقابة المالية بجمهورية مصر العربية، ويمكن إرجاع هذا إلى عدة أسباب.

١- إذا كان حق الجهاز فى تعقب ومتابعة المخالفات المالية ينشأ عندما تباشر الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية شئونها القانونية، ويتم تحديد المسئول عن المخالفة المالية، وإصدارقرارها بمجازاته إدارياً أو إحالته إلى المحاكمة التأديبية.

ولكن ما يكون موقف الجهاز المركزى للمحاسبات إذا التزمت جهة الإدارة الصمت، ولم ترد نهائياً على تقرير الجهاز أو مكاتبته أو إذا بادرت جهة الإدارة بحفظ تقرير الجهاز أو مكاتبته دون تحقيق.

يشير الواقع العملى إلى أن الجهاز يقف مغلول اليد ولا يملك أية صلاحيات فى هذا الشأن، لأن عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتبته بصفة عامة يعد مخالفة إدارية، وهو لا يختص بحق تتبع المخالفات الإدارية، كما أن حفظ جهة الإدارة لتقرير الجهاز أو مكاتبته دون تحقيق يعنى أن الجهة الإدارية لم تصدر قراراً تأديبياً فيما ورد إليها بتقرير

(١) د. أشرف السيد حامد قبّال، دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، رسالة سابقة ، ص ٥٧١ .

(٢) د. على أنور على العسكرى، الرقابة المالية على الأموال العامة فى مواجهة الأنشطة غيرالمشروعة، رسالة سابقة، ص٢٧٨.

الجهاز ومكاتبته، وهو ما يقف عقبة أمام الجهاز فى مباشرة اختصاصه فى هذا الشأن، حيث مناط اختصاصه رهين بصدور القرار التأديبى.

٢- تقاطع التشريعات المختلفة فى نطاق المخالفة الواحدة يفضى إلى التسيب وعدم الاكتراث بالمال العام، ويتبدى ذلك فيما يلى:

* إن عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتبته بصفة عامة، أو التأخير فى الرد عليها فى المواعيد المقررة بغير عذر مقبول (ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماثلة أو التسوية) يعد مخالفة إدارية طبقاً لما ورد بقانون الجهاز^(١).

* يعد عدم الرد على مناقضات الجهاز المركزى أو مكاتبته بصفة عامة، أو التأخير فى الرد عليها... إلخ (نفس المخالفة) بمثابة مخالفة مالية طبقاً لما ورد بقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

* يعد عدم الرد على تقارير التفتيش الذى تجرته وزارة المالية على الوحدات الحسابية خلال شهرين على الأكثر من تاريخ إبلاغها للمراقبين الماليين ومديرى ووكلاء الحسابات أو الامتناع عن تنفيذ ما ورد بها من توصيات بمثابة مخالفة مالية طبقاً لأحكام المواد ٤٣، ٤٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٢ بشأن المحاسبة الحكومية، ولما كان القانون الحالى يقيد هذا القانون، وينسخ أحكامه لصدوره سنة ١٩٨٨ فكانت الأمل معقودة على أن يكون أكثر شدة فى التعامل مع مثل هذه المخالفات فلا أقل من أن يتعامل معها مثل ما كانت تقرره المادة ١٢ من القانون السابق للجهاز باعتبارها مخالفة مالية، وهو ما يبدو أكثر رجعاً للمخالفين بدلاً من اعتبارها مخالفة إدارية.

لذا فالأمر الذى لا شك فيه أن تقاعس المشرع فى قانون الجهاز ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ - فى ضوء ما تقدم - قد نجم عنه نتائج غير إيجابية أفضت إلى تواتر المسؤولين بالجهات الإدارية على عدم إخطار الجهاز بالمخالفات المالية، إذ النتيجة معروفة مسبقاً فهى لا تشكل مخالفة مالية بل إدارية، ولا رقابة للجهاز على المخالفات الإدارية.

(١) المادة (١٢) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.

ثانياً : وسائل الجهاز فى ممارسته لمهامه الرقابية بالنسبة لوحدات القطاع العام^(١).

(أ) وسائل رقابة إدارة مراقبة الحسابات.

حددت قوانين الجهاز ولوائحه التنفيذية وسائل الرقابة التى تلجأ إليها إدارته فى رقابتها على وحدات القطاع العام بصورة محددة وواضحة، وهى تتمثل فى وسيلتين أساسيتين هما:

الوسيلة الأولى: الفحص والمراجعة والتفتيش:

لأعضاء إدارة مراقبة الحسابات إجراء مراجعة وفحص شاملين لكل الدفاتر والسجلات والمستندات - محل المراجعة - والاطلاع على ما يرون من قرارات ومحاضر، وتمتد الرقابة لتشمل المراجعة الحسابية الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط.

ولأعضاء هذه الإدارة أن يقوموا بالتفتيش، وإجراء ما يرون من جرد والتحقق من أن الجرد والتقويم قد تم وفقاً للإجراءات والأصول المرعية فى هذا الشأن، وهو ما يدل على أن اختصاصهم لا ينقيد بحدود ما هو مثبت فى السجلات والمستندات، حيث لهم أن يطبقوه على الواقع، ويتحرروا الحقيقة بشأنه للتأكد من سلامة التصرفات ومطابقتها للأصول المرعية، سواء من الناحية القانونية أم من النواحي الاقتصادية^(٢).

(١) تجدر الإشارة إلى أن الوحدات الاقتصادية (ممثلة فى وحدات القطاع العام) تخضع حالياً لرقابة ثلاث جهات رقابية :

الجهة الأولى: جهات الضبط والرقابة الداخلية، سواء فى ذلك الإدارات المختصة بذلك أو مجالس الإدارة ، أو الجمعيات العمومية، فضلاً عما تمارسه هيئة القطاع العام من رقابة بالنسبة للشركات التى تشرف عليها ... ويضاف إلى ذلك رقابة الدولة ممثلة فى الوزير المختص ومجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية، وهى ما تعرف بالرقابة الوصائية التى تدرج تحت الرقابة الإدارية .

الجهة الثانية: إدارات مراقبة حسابات الوحدة - وهى إدارات تتبع الجهاز المركزى للحسابات- وقد أنشئت هذه الإدارات فى البداية بموجب القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٦١ وكانت تتبع المؤسسات العامة المختلفة التى تشرف على الشركات العامة، ثم صدر القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ الخاص بإعادة تنظيم إدارات مراقبة الحسابات بالمؤسسات العامة، وعندما صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ نص على إختصاصات محددة لها.

الجهة الثالثة : الإدارات المركزية المختصة بالجهاز المركزى للحسابات، وهى إدارة الرقابة على القطاع العام - متابعة تنفيذ الخطة - تقويم الأداء - المخالفات المالية.

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة: على أعمالها، رسالة سابقة، ص ٤١٤.

الوسيلة الثانية: إعداد التقارير

يدخل إعداد التقارير ضمن وسائل المراقبة التي تستخدمها تلك الإدارات، والتي تنطوي على ما تسفر عنه أعمال الإدارة من نتائج، لترفع إلى الجهات المختصة، وذلك وفق الآتى :

١- تعد الإدارة تقارير ربع سنوية عن نتائج أعمال المراجعة التي تمت خلال الفترة، وتبلغ لجهاز المحاسبات خلال شهر من تاريخ انتهاء كل فترة، ويجب أن توضح هذه التقارير مدى تنفيذ البرامج التي وضعت للمراجعة والملاحظات الهامة التي أسفرت عنها وما أتبع بشأنها.

٢- يعد مراقب الحسابات المختص تقريراً سنوياً عن كل وحدة من الوحدات الخاضعة لمراجعتة يضمن الملاحظات التي أسفرت عنها المراجعة وما اتخذ بشأنها، وما إذا كان قد حصل على الإيضاحات والبيانات التي رأى ضرورة الحصول عليها، وما إذا كانت الميزانية والحسابات الختامية تعبر بوضوح عن حقيقة المركز المالى للوحدة وعن حقيقة أرباحها وخسائرها فى نهاية العام... كذلك يجب أن يتضمن التقرير طريقة الجرد، والتقويم التي اتبعتها الوحدة ... ومدى التحقق من سلامتها وموافقتها للإجراءات التي اعتمدها الإدارة والأصول المرعية المتمثلة من ناحية أولى: فى عدم التأخر فى إعداد التقارير السنوية عن أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للوحدة محل المراجعة .

ومن ناحية أخرى: قيام مدير الإدارة برفع التقارير والبيانات المنوه عنها فيما سبق متضمنة ملاحظاته عليها إلى: الجهاز المركزى للمحاسبات، ورئيس مجلس إدارة الوحدة محل المراجعة، والجهات المشرفة عليها.

ب) وسائل رقابة الجهاز المركزى بالنسبة لوحدات القطاع العام

يمارس الجهاز رقابته بالنسبة لوحدات القطاع العام بوسائل ثلاث:

الوسيلة الأولى: فحصه ودراسته لما يرد إليه من بيانات وملاحظات وتقارير عن إدارات مراقبة الحسابات.

الوسيلة الثانية: عن طريق تكليفه لإدارات مراقبة الحسابات ببعض مهامه.

الوسيلة الثالثة: القيام بوساطة مندوبيه بالدراسة والفحص الميدانيين لكافة النواحي وبذات الوسائل سالفة الذكر بالنسبة لوحدات الجهاز الإدارى للدولة .

ولا تختلف هذه الوسائل عن رقابة الجهاز لوحدات الجهاز الإدارى إلا من ناحيتين: الأولى التحرر من النظم الحكومية، والثانية الاعتماد على معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية. ونشير إليهما بشيء من التفصيل.

الناحية الأولى: التحرر من النظم الحكومية.

حرص القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ لهيئات القطاع العام على تحرير تلك الهيئات من اللوائح الحكومية، فالمادة ٦ من هذا القانون تنص على "اختصاص مجلس إدارة هيئة القطاع العام باعتباره السلطة العليا المهيمنة على شئون الهيئة وتصريف أمورها بوضع اللوائح الداخلية الخاصة بالهيئة وإصدار القرارات المتعلقة بشئونها المالية والإدارية والفنية، وذلك دون التقيد باللوائح والنظم الحكومية^(١)."

كما تنص المادة ٢٢ من ذات القانون على أن مجلس إدارة (شركة القطاع العام) تكون له جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التي يقتضيها تحقيق أغراض الشركة. وله وضع اللوائح الداخلية لتنظيم أعمال الشركة وإدارتها ونظام حساباتها وشئونها المالية التي تكفل انتظام العمل وإحكام الرقابة وذلك دون التقيد بالنظم الحكومية^(٢).

ولقد حرص قانون الجهاز وكذلك قانون إدارة مراقبة الحسابات على التأكيد بأن الرقابة التي تجرى على وحدات القطاع العام تتم بمراعاة الأصول المحاسبية السليمة. ولاشك أن الأصول المحاسبية التي تتبع فيما يتعلق بالرقابة على وحدات الجهاز الإداري تختلف عن الأصول المحاسبية في مجال الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية ووحدات القطاع العام.

ومن استقراء النصوص السابقة يتضح أن وسائل الرقابة التي يستخدمها الجهاز فيما يتعلق بالرقابة على وحدات القطاع العام رغم تحرر تلك الوحدات من اللوائح والنظم الحكومية تمتد لتشمل مجالات أخرى بالإضافة إلى المجالات المنصوص عليها في مجال الرقابة المالية والمحاسبية.

الناحية الثانية: الاعتماد على معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية:

بالإضافة إلى وسائل الرقابة التي يستخدمها الجهاز في رقابته على وحدات الجهاز الإداري للدولة المتمثلة في الفحص والمراجعة والتفتيش، فهي تعتمد على المعايير المحاسبية البحتة ، فإن الجهاز يستخدم أيضاً معايير أخرى في رقابته على وحدات القطاع العام ممثلة في معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية.

(١) المادة (٦) من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بهيئات القطاع العام.

(٢) المادة (٢٢) من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بهيئات القطاع العام.

(ج) ملاحظات و تقارير الرقابة كأحد أهم الوسائل الرقابية للجهاز

من الوسائل الرقابية التي نص عليها قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وسيلة موافاة الجهات الخاضعة لرقابته ملاحظاته بشأن فحصه لأعمالها، ومراجعته لمستنداتها.

ولاشك أن ملاحظات الجهاز تمر بمرحلتين الأولى: مرحلة الدراسة والفحص. والمرحلة الثانية: هي الوصول إلى نتائج محددة يبادر الجهاز إلى تضمينها ما يحرره من تقارير. وقد حرص القانون على تنظيم كل مرحلة من المرحلتين، وإحاطتهما بالضمانات والإجراءات التي تكفل لها الفعالية.

أما تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، فلا تبدأ إلا عندما يصل الجهاز إلى نتائج أثناء ممارسته الرقابة، ومن ثم يسارع الجهاز إلى تضمينها ما يحرره من تقارير.

ويقصد بالتقرير الوثيقة الأساسية والجوهرية التي تحررها الإدارات المركزية للجهاز، وتضمنها ما توصلت إليه من حقائق، ونتائج دقيقة، وتفصيلية عن تنفيذ الميزانية وسائر القوانين المالية المتعلقة بها، مع توجيه الملاحظات، والإنقادات للإدارات المالية المخالفة.

ولقد حرص الدستور المصري وقانون الجهاز على تنظيم هذه المرحلة، فنص الدستور في المادة ٢١٧ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه " تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنتشر هذه التقارير على الرأي العام".

ولقد حرص القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ في المادة ١٨ منه على تأكيد ذلك فنص على أن " يقدم الجهاز ملاحظاته التي أسفرت عنها عمليات الرقابة المنصوص عليها في الباب الثاني من هذا القانون ويرسلها إلى رؤساء الوحدات التي تخصها ويقدم الجهاز إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى يعدها " كما يقدم الجهاز إلى مجلس الشعب (النواب حالياً) أية تقارير يطلبها منه.

ولا يعد الجهاز المركزي للمحاسبات نوعاً واحداً من التقارير وإنما تتنوع إلى ثلاثة أنواع:

• التقارير الدورية :

يصدر الجهاز المركزي للمحاسبات تقارير دورية كل ستة أشهر، صادرة عن الإدارات المركزية المختصة. حيث تحرر كل إدارة تقريراً عن النشاط الذي تابعته وراقبته خلال مدة التقرير وكذلك ما إنتهى إليه بحثها وفحصها من ملاحظات. وما ورد من ردود من الجهات المعنية في هذا الشأن.

ومن الضروري أن ما تتضمنه تلك التقارير يجب أن يكون حقائق مؤكدة، وليس مجرد شبّهات أو وجهات نظر تحتل الخلاف؛ حيث لوحظ أن الجهاز لا يحرص دائماً على ذلك، فكثيراً ما يضمن تقاريره ملاحظات لا تعدو أن تكون وجهات نظر الجهاز وما زال موضع جدل بينه وبين الجهات المعنية^(١).

• التقارير الخاصة

وهي التقارير التي يقوم الجهاز بإعدادها بناء على تكليف من مجلس الشعب حيث نصت المادة الرابعة من قانون الجهاز .. "وعلى أن لمجلس الشعب أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة أو أى مشروع من المشروعات التي تسهم فيها الدولة أو تتولى إدارتها أو تضمن حداً أدنى لأرباحها أو أى مشروع يقوم على التزام بمرفق عام أو أى عملية أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات". ويتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التي كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص.

كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز بإعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة وما تم تحقيقه من أهدافها، وأن يطلب منه إبداء الرأي فى تقارير المتابعة التي تعدها وزارة التخطيط.

• التقرير السنوى

وهو التقرير الذى يحرره الجهاز والمتضمن فحص الجهاز للحساب الختامى، وملاحظاته بشأنه، ويشمل نوعين من التقارير: تقارير الرقابة المالية، وتقارير الرقابة على الأداء.

أما تقارير الرقابة المالية فهى التقارير التي يعدها الجهاز بشكل خاص، ومفصل عن عملية المراجعة المالية والفحص بالنسبة لأموال الدولة، وتكشف هذه التقارير المخالفات والانحرافات والتجاوزات بناء على ما جاء بالموازنة العامة، وتعد هذه التقارير بمثابة التقارير الرئيسية والأساسية بالنسبة لعمل الجهاز.

بينما تحتل تقارير الرقابة على الأداء المرتبة الثانية فى دائرة اهتمامات الجهاز المركزى للمحاسبات، ولا تراعى الأسس الموضوعية والواقعية عند إعداد هذه التقارير، وفى حال إعدادها فدائماً ما ترتبط بالأداء المالى، ولا يمكن الوقوف من خلالها على جوانب الرقابة الإدارية بالصورة

(١) د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة: على أعمالها، رسالة سابقة، ص ٤١٤.

المطلوبة من حيث استخدام مراجعة الأداء بمفهومها الشامل، والذي يتضمن عناصر المراجعة المالية، ومراجعة الاقتصاد، والكفاءة، ومراجعة نتائج البرامج أو الفاعلية.

ويشير محتوى تقارير الجهاز إلى تضمنها على وجه الخصوص عدداً من البيانات وهي:

- ١- الملاحظات التي أسفرت عنها عمليات الرقابة والمراجعة.
- ٢- ما إذا كان الجهاز قد حصل على كل الإيضاحات والبيانات التي رأى ضرورة الحصول عليها
- ٣- ما إذا كانت الميزانية والحسابات الختامية تعبر بوضوح عن المركز المالي للوحدة وعن حقيقة فائضها أو عجزها في نهاية العام.
- ٤- طريقة الجرد والتقويم التي اتبعتها الوحدة، ومدى التحقق من سلامتها وموافقتها للإجراءات التي اعتمدها الجهاز والأصول المرعية.
- ٥- الإشارة في التقرير إلى كل تغيير يطرأ على أسس وطرق التقويم أو الجرد وأثر ذلك على نتائج الحسابات.

أما مصير تقارير وملاحظات الجهاز على الحساب الختامي للموازنة العامة فإنه يرسل إلى مجلس الشعب (النواب حالياً) في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملاً للجهاز من وزارة المالية كما يرسل نسخة من التقرير إلى وزارة المالية. كذلك تقارير متابعة الخطة وتقويم الأداء ترسل إلى مجلس الشعب والجهات المعنية.

المبحث الثانى

التنظيم القانونى لهيئة الرقابة الإدارية فى جمهورية مصر العربية

تنوع مسميات هيئات الرقابة فى الدول المختلفة، وقد اتجه المشرع المصرى إلى تبنى مسمى هيئة الرقابة الإدارية. وتلعب هيئة الرقابة الإدارية، فى إطار التنظيم القانونى المصرى للرقابة الإدارية، دوراً بارزاً فى الرقابة على الإدارة، وعلى الرغم من عدم استنثاريتها بهذا الاختصاص إلا أنها تتمتع بقدر كبير من السلطات والصلاحيات فى شأن ملاحقة المخالفات الإدارية والكشف عنها.

ونحاول فى هذا المبحث أن نتناول بالعرض أبعاد التنظيم القانونى لهيئة الرقابة الإدارية فى جمهورية مصر العربية ، فنعرض فى المطلب الأول منه للنطاق العضوى للرقابة الإدارية على الإدارة فى القانون المصرى ، وفى المطلب الثانى نبرز الضوابط المتعلقة بنشاط هيئة الرقابة الإدارية .

المطلب الأول : النطاق العضوى للرقابة الإدارية على الإدارة فى القانون المصرى

المطلب الثانى: الضوابط المتعلقة بنشاط هيئة الرقابة الإدارية

المطلب الأول

النطاق العضوى للرقابة الإدارية على الإدارة فى القانون المصرى

يثير المركز القانونى لهيئة الرقابة الإدارية ضرورة التعرض إلى التطورات التى أُلتمت بوجود هذه الهيئة، والتعرف على ماهيتها من ناحية، ومن ناحية أخرى نحاول نقصى النتائج المترتبة على اكتساب هذا الجهاز وصف الهيئة، ومدى ما لها من استقلال مالى وإدارى، وهو ما يتطرق إليه موضوع الفرع الأول.

ويختص جهاز الرقابة الإدارية فى مصر باختصاصات رقابية واسعة، تشمل مجالات عديدة من النشاط الإدارى، وهو ما يثير التساؤل حول حدود هذا الدور الرقابى ووسائل جهاز الرقابة الإدارية فى تأديته لهذا الدور الرقابى، وهو ما تتمحور حوله أفكار الفرع الثانى.

الفرع الأول: هيئة الرقابة الإدارية (تطورها وماهيتها واستقلاليتها).

الفرع الثانى: النطاق الرقابى لهيئة الرقابة الإدارية ووسائله.

الفرع الاول

هيئة الرقابة الإدارية (تطورها وماهيتها واستقلاليتها)

أولاً: جهاز الرقابة الإدارية بين الإلغاء والإبقاء

لم ينشأ جهاز الرقابة لأول مرة في مصر إلا سنة ١٩٥٨ عقب تنظيم النيابة الإدارية، وياشر عمله بعد عامين من نشأته^(١)، وبمقتضى القانون رقم ٥٤ سنة ١٩٦٤ الصادر بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية استقلت وانفصلت عن النيابة الإدارية .

طبقاً لنص المادة الأولى من هذا القانون، الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى (رئيس الوزراء طبقاً لأحكام الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤) ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٧٩ لسنة ١٩٧٦ بجعل هذه التبعية لرئيس مجلس الوزراء على أن تكون له سلطة الوزير المختص بالنسبة لها بما فى ذلك سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة.

من الجدير بالذكر أنه قد صدر بتاريخ ٢٨ يونيه ١٩٨٠ اقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ بإلغاء هيئة الرقابة الإدارية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لنقل الأعضاء والعاملين بها إلى وحدات الجهاز الإدارى للدولة والقطاع العام، وقد أسندت مهمة المتابعة والرقابة إلى رئاسة مجلس الوزراء (القرار الجمهورى رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٠). وقد استهدف هذا الإلغاء إعطاء الأجهزة الإدارية أماناً وثقة فى مباشرتها لوظائفها دون تهيب أو رهبة من جانب الرقابة الإدارية، والتي اعتقدت الحكومة آنذاك أنها تعرقل انطلاق العمل فى جهات الحكومة والقطاع العام.

غير أن مثل هذا الإلغاء قد أتى على ما يبدو على عجلة دون بحث متعمق أو تفكير علمى سليم فى المشكلة الإدارية ككل. لذلك فقد نجم عنه نتائج سلبية أفضت إلى ضرورة إعادة جهاز الرقابة الإدارية لمزاولة نشاطه كما كان مقررأ له طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.

وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠ لسنة ١٩٨٠^(٢) بضم جهاز المتابعة والرقابة إلى رئاسة مجلس الوزراء. وفى ذات القرار أيضاً بأن تنشأ أمانة فرعية بالأمانة العامة لمجلس

(١) صدر القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨، بتنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية فى ١١ اغسطس

١٩٥٨، ونص على أن تكون النيابة الإدارية من قسم الرقابة وقسم التحقيق.

(٢) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٨٠- الجريدة الرسمية العدد ٢٨ فى ١٠ يوليو

١٩٨٠.

الوزراء تسمى (أمانة المتابعة)، وتضم قطاع المتابعة بجهاز المتابعة والرقابة والإدارة العامة للمتابعة الداخلية بالأمانة العامة لمجلس الوزراء^(١).

ثانياً: ماهية هيئة الرقابة الإدارية

تعد هيئة الرقابة الإدارية بمثابة شخص معنوى مرفقى إذ تنص المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ على أن "الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي وتشكل الهيئة من رئيس ونائب له وعدد كافٍ من الأعضاء".

ومن هذا التعريف يتضح أن الرقابة الإدارية تعد من قبيل ما يعرف في فقه القانون الإدارى بالهيئات العامة، وهى مرافق عامة تدار بالأسلوب غير مباشر، وتتمتع بالشخصية المعنوية، ولا يتقيد اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بحدود إقليمية لمحافظات أو مدن أو قرى كما هو الحال بالنسبة لأشخاص القانون العام الإقليمية وإنما تتقيد بالغرض الذى من أجله أنشئت، وبهذا المعنى فإنها تعد مؤسسة قومية، ويؤكد الصفة القومية للرقابة الإدارية طبيعيتها ونوع الخدمات التى تتولاها وهى قومية وليست إقليمية، كما أن الجهة التى أنشأتها وتحملت نفقاتها هى الدولة^(٢).

ويتربت على الاقرار لهيئة الرقابة الإدارية بالشخصية المعنوية واعتبارها شخصاً من أشخاص القانون العام النتائج الآتية^(٣):

- أن يكون لها ذمة مالية مستقلة، يكون لها أهلية فى الحدود التى يعينها سند إنشائها .
- يكون لها حق التقاضى، يكون لها موطن مستقل ويعتبر موطناً لها المكان الذى يوجد به مركز رئاستها، ويكون لها نائب يعبر عن إرادتها .

(١) نص القرار على أن تختص إلى جانب المتابعة الداخلية ما يأتى:

أ) متابعة موقف السلع الرئيسية والإستراتيجيته على المستوى القومى والمحلى ومتابعة تنفيذ القرارات التى تكفل توفير الأرصدة اللازمة من هذه السلع.

ب) متابعة القضايا الجماهيرية العامة والمشكلات الطارئة وتجميع المعلومات التى تؤثر على سير الحياة العادية والتنسيق مع أجهزة المعلومات للحصول عليها.

(٢) د. محمد محمود سعيد، المركز القانونى لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط القضائى والتحقيق، دار الفكر العربى، القاهرة، سنة ١٩٩٢، ص ٥٠٩. د. محمد رثعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٩، ص ١١١. د. ماجد راغب الطلو، القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٦، ص ٧٩. د. ثروت بدوى، القانون الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٩، ص ٢٨٨.

(٣) الأستاذ الدكتور، سامى جمال الدين، أصول القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠١٣، ص ١١٥، ١١٦.

وتشكل هيئة الرقابة الإدارية من رئيس ونائب له وعدد كافٍ من الأعضاء. وتتكون من عدة أقسام أخصها أقسام الرئاسة والتخطيط والبحوث والمتابعة والمراقبة.

ثالثاً: مدى استقلالية هيئة الرقابة الإدارية .

(١) خضوع هيئة الرقابة الإدارية للوصايا الإدارية

القاعدة أن استقلال المؤسسات والهيئات العامة ليس مطلقاً، ولكن تمارس الإدارة العامة عليها رقابة من نوع رقابتها على الهيئات المحلية، وعلى هذه القاعدة تنص المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بتقريرها أن هيئة الرقابة الإدارية تتبع رئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء)، والغرض المستهدف من هذه التبعية، وما تقتضيه من خضوع للوصايا هو التأكد من عدم خروج الهيئة على قرار إنشائها، وعن حدود التخصص الذى يحكم نشاطاتها وصلاحياتها^(١).

وتقتضى هذه التبعية الإقرار بخضوع هيئة الرقابة الإدارية لرقابة رئيس الوزراء، على أنه يلاحظ أن هذه الرقابة الوصائية هي رقابة لاحقة لأعمال الهيئة، وأنها أبسط كثيراً من الرقابة الرئاسية التى يتمتع بها الوزراء فى الإشراف على المرافق التى تدار بطريق الإدارة المباشرة^(٢).

وتكمن العلة من هذه الرقابة الوصائية من أنه إذا كان تخصص الهيئة فى نشاطات معينة من شأنه يعهد بهذه النشاطات إلى أشخاص متخصصين فيها؛ كى تؤدى الهيئة واجبها على أكمل وجه إلا أنه مع الإقرار للهيئة بنوع من الاستقلال الذى يمكنها من التحرر من الكثير من الإجراءات والأنظمة الحكومية فإن هذين الاعتباريين قد يؤديان إلى إساءة استعمال الاستقلال الذى تتمتع به الهيئة، وهو ما يوجب تنظيم الوصايا الإدارية عليها للتوفيق بين المصلحة العامة وحريات الأفراد من جهة واستقلال الهيئة من جهة أخرى^(٣).

(١) د. محمد رثعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإدارى، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٢) الأستاذ الدكتور، سامى جمال الدين، أصول القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ١٥٧ .

(٣) د. محمد محمود سعيد، المركز القانونى لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط

القضائى والتحقيق، مرجع السابق، ص ٧، ٨

٢) علاقة هيئة الرقابة الإدارية بالسلطة القضائية والأفراد.

يلاحظ بخصوص علاقة الرقابة الإدارية بالسلطة القضائية أن قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية قد منح أعضاء الرقابة الإدارية مباشرة بعض أعمال الضبط القضائي في حدود معينة وداخل نطاق يتحدد شخصياً بصفة المشتبه فيه في طائفة معينة من الجرائم ووفق شروط محددة بالقانون.

وإذا كانت أعمال الضبط لا تعد من قبيل الأعمال القضائية فإن الإقرار لعضو الرقابة بسلطة مباشرتها لا يقتضى بالضرورة الإقرار بتبعيته في مباشرتها لإشراف النيابة العامة عملاً بنص المادة ٢٢ من قانون الإجراءات الجنائية، كذلك فإن المادة التاسعة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية تجيز ندب عضو الرقابة الإدارية في مباشرة بعض الإجراءات التي لا مشاحة في كونها من إجراءات التحقيق. على أنه يمكن التأكيد على أن تخويل الرقابة الإدارية مباشرة هذه الإجراءات لا يفيد اعتبار هيئة الرقابة الإدارية شعبة من شعب السلطة القضائية^(١).

وأخيراً فإنه في شأن علاقة الرقابة الإدارية بالأفراد يلاحظ أن الفقرة (د) من المادة الثانية من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية تمنح الرقابة الإدارية الاختصاص ببحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، وبحث ودراسة ما تبرزه الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

ولا ينبغي أن نفهم من النص على اختصاص الرقابة الإدارية بهذه الأمور أنها تتقيد بتنفيذ ما يرد في هذه الشكاوى والبلاغات أو التزامها بتحقيقها أو إجراء استدالات فيها؛ وذلك لأن الرقابة الإدارية تباشر سلطاتها واختصاصاتها في استقلال عن رغبات الأفراد بما يسمح لها بحسب الأحوال أن تحفظ مثل هذه الشكاوى والبلاغات قبل التحقق مما ورد فيها أو إجراء استدالات فيها.

(١) انظر في شأن تمييز طائفة مأموري الضبط القضائي ذوى الاختصاصات المقيد بأنواع معينة من الجرائم.

د. محمد زكى أبو عامر، الإجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ٨، سنة ٢٠٠٨،

ص ٩٤، ٩٥.

الفرع الثانى

النطاق الرقابى لهيئة الرقابة الإدارية ووسائله

أولاً: اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية

يختص جهاز الرقابة الإدارية فى مصر باختصاصات رقابية واسعة، تشمل مجالات عديدة من النشاط الإدارى حيث يناط به القيام ببحث وتحرى أوجه القصور فى العمل والإنتاج ومتابعة تنفيذ القوانين، والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافئة لتحقيق الغرض منها، وكذلك الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التى تقع بين العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

كما يدخل فى اختصاصه كشف وضبط الجرائم التى تقع من غير العاملين كما يمتد اختصاصه بالتبعية لبحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء الواجبات الوظيفية ، ومقترحاتهم فيما يتبدى لهم من وسائل تهدف لتحسين الخدمات وتضمن انتظام سير العمل وسرعة أدائه، ولا يقتصر بحث الشكاوى على ما يتقدم به المواطنون إنما تتولى كذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات، تتعلق بنواحى الإهمال والاستهتار أو سوء الإدارة والاستغلال^(١).

ولا تنتهى اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية عند هذا الحد بل تمتد لمد رئيس الوزراء والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منه، كإجراء التحريات عن العاملين المرشحين لشغل الوظائف العليا.

وتتمتع هيئة الرقابة الإدارية فى هذا الشأن بما أولاها القانون من صلاحيات؛ حتى تؤدى مانيط بها من مهام، من هذه الصلاحيات أن عضو الرقابة الإدارية يحق له طلب الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صور منها من الجهات الإدارية وعلى الجهة أن تُجيبه على طلبه بما فى ذلك الجهات التى تعتبر بياناتها سرية، ويعاقب تأديبياً أى موظف فى الجهات التى تباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها فيها من يخفى بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإدارية أو يمتنع عن طلب الاستدعاء^(٢).

كما يحق للرقابة الإدارية من ناحية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك. من ناحية أخرى لها أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. يضاف لهذا تخويل أعضاء الرقابة الإدارية سلطة الضبطية القضائية فى جميع أنحاء الجمهورية، ولهم فى سبيل مباشرة

(١) انظر القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الصادر بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية.

(٢) المذكرة التفسيرية للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٥٤.

اختصاصاتهم مزاولة جميع السلطات التي تخولها صفة الضبطية القضائية المقررة لبعض الموظفين في دائرة اختصاصهم. وقد أعطى المشرع هذا لهيئة الرقابة الإدارية بالدولة أو لغير العاملين بها، لتصبح معاونة للنيابيتين الإدارية^(١) والعامة^(٢).

وتختص هيئة الرقابة الإدارية -أيضاً- بالإبلاغ عن المخالفات والجرائم بموجب نص المادة ٣/٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ٥٨ وتعديلاته، التي خولت للنيابة الإدارية سلطة إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تُسفر عنها إجراءات الرقابة. كما نصت على ذلك أيضاً المادة الثامنة من القانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ وتعديلاته، بنصها على أنه "يجوز للرقابة الإدارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك.

وإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن دلالات تحتم التحقيق فإنها تحيل الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بإذن من رئيس الرقابة الإدارية بما انتهى إليه التحقيق ويتعين الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى العاملين الذن في درجة مدير عام فما فوقها أو العاملين الذين تجاوز مرتباتهم الأصلية ١٥٠٠ جنيهاً سنوياً عند إحالتهم للتحقيق. ويلاحظ أن عدم الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء على الإحالة المشار إليها لا يبطل الإحالة لكونه إجراءً داخلياً^(٣).

(١) تم تعديل م ٢ من القانون ٥٤ لسنة ٦٤ بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩.
(٢) قد انتهت محكمة النقض في الطعن رقم ٥٣٦ لسنة ٥٨ ق جلسة ١٧/١/١٩٨٩ إلى أن ٣- اختصاص الرقابة الإدارية بالكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم التي تقع من العاملين- عدم اقتصار، على الموظفين العموميين بالمعنى المفهوم في فقه القانون انبساطاً ليشمل العاملين في جميع الجهات والأجهزة المنصوص في المادة الرابعة من القانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ منشور بمجلة القضاء السنة ٢٢ عام ١٩٨٩ العدد الأول، ص ١٥٩.

(٣) ويلاحظ أن الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة ٨ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن هيئة الرقابة الإدارية للعاملين من درجة مدير عام فما فوقها أو من تجاوز مرتباتهم الأصلية ١٥٠٠ جنية سنوياً عند إحالتهم إلى التحقيق يعد إجراءً تنظيمياً للرقابة الإدارية، ولا يعد قيماً على سلطة النيابة العامة في مباشر الدعوى الجنائية، وبذلك فإن عدم الحصول على الإذن أو الموافقة من رئيس مجلس الوزراء في إحالة أى من المشار اليهم في المادة الثامنة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ لا يبطل إجراءات التحقيق أو المحاكمة. د. محمد زكى أبو عامر، الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ٣٧٠. ويؤيد ذلك ما إنتهت إليه محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٦٧٥ لسنة ٣٩ ق جلسة ١٩٦٩/٦/٩ بقولها في بند ٤- أن نص المادة الثامنة من القانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية لا يعدو أن يكون إجراءً منظماً للعمل في الرقابة الإدارية وليس قيماً على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ومباشرتها في الخطاب النص موجه إلى الرقابة الإدارية أما النيابة العامة فهي تسير في التحقيق والتصرف فيه وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية - بنده أنه متى كانت الجريمة التي باشرت الرقابة الإدارية إجراءات التحريات والرقابة بشأنها من الجرائم التي لا يخضع رفع الدعوى العمومية بشأنها أو ضد المتهم بإرتكابها لأى قيد من القيود الواردة في القانون الإجراءات الجنائية ما تتخذ النيابة العامة من إجراءات يكون بمنأى عن أى طعن، ولو كانت إحالة الأوراق إليها من الرقابة الإدارية لم يلتزم في شأنها نص المادة ٨ ق ٥٤ لسنة ٦٤، وذلك أن من حق النيابة العامة أن تتخذ ما تراه من إجراءات ولو أبلغت إليها الجريمة من أحد الناس، وكذلك بند ٦ إذا أبلغت إليها من الجهات الإدارية - ويتبين من ذلك صحة الإحالة إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة ولو لم يوافق رئيس مجلس الوزراء على الإحالة لمن هم في درجة مدير عام فما فوقها أو من تجاوز مرتبهم الأصلي ١٥٠٠ جنية سنوياً لكونه إجراءً تنظيمياً داخلياً يتعلق بالرقابة الإدارية ذاتها وعملها ولم يقصد به وضع قيد على حرية أى من النيابة في تحريك الدعوى الجنائية أو التأديبية.

ويتبدى مما سبق أن هيئة الرقابة الإدارية تعد من أهم أجهزة الرقابة للكشف والتحرى عن المخالفات المالية أو الإدارية أو الجرائم أيا كان نوعها ما دامت تمس بسلامة أداء واجبات الوظيفة العامة أو الخدمات العامة.

ومع مراعاة ضرورة الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة إذا كان المتهمون من غير العاملين بالدولة وفقا لنص المادة ٢/ج من قانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ وتعديلاته ويكون لهيئة الرقابة الإدارية حق إحالة المخالفين إلى التحقيق إما إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة وفقاً لاختصاص كل منهما، وهى بذلك تعد من أهم وسائل الرقابة الخارجية للكشف والإبلاغ عن الجرائم والمخالفات وذلك وفقاً للسلطات التى أُعطيت لها بموجب قانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ لإعادة تنظيمها.

وقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٥٤ لسنة ٦٤ وتعديلاته على أن تباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها فى الجهاز الحكومى للدولة وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمالاً عامة، وكذلك جميع الجهات التى تسهم الدولة فيها بأى وجه من الوجوه إلا أنه بعد صدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ٩١ والنص به فى المادة ٥٤ على أن يكون للمكلفين بإثبات الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص حق الاطلاع على جميع السجلات ودفاتر الشركة القابضة أو الشركات التابعة لها.

وعلى رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والعضو المنتدب ومراقب الحسابات وسائر العاملين بهذه الشركات أن يقدموا إليهم جميع البيانات والمعلومات والمستندات والوثائق والسجلات والدفاتر التى يطلبونها لأداء عملهم .

كما نصت المادة ٥٥ من هذا القانون على أنه "مع عدم الإخلال بحكم المادة السابقة لا يجوز لأية جهة رقابية بالدولة عدا الجهاز المركزى للحسابات، أن تباشر أى عمل من أعمال الرقابة داخل المقر الرئيسى أو المقار الفرعية لأى شركة من الشركات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد الحصول على إذن بذلك من الوزير المختص أو رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة.

ويتبين من هذه النصوص أن سلطة هيئة الرقابة-هيئة الرقابة الإدارية - مازالت قائمة فى التحرى والكشف على الجرائم التى ترتكب داخل هذه الشركات الخاضعة لقطاع الأعمال العام طبقاً لنص المادة ٤ من قانون هيئة الرقابة الإدارية - على أن يراعى الحصول على الإذن المشار إليه بالمادة ٥٥ من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وإلا أصبحت إجراءاتها باطلة ومخالفة للقانون بما يترتب على ذلك من آثار.

ويرى جانب من الفقه^(١) أن المشرع فرق بين حالتين في المادة ٥٥ المشار إليها الأولى وهي الحصول على الإذن من الوزير المختص بقطاع الأعمال وتكون في حالة ما إذا كانت الجرائم والمخالفات تتعلق برئيس أو أحد أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة أو الشركات التابعة لها بصفته رئيس الجمعية العمومية للشركة القابضة".

والحالة الثانية وهي الحصول على الإذن من رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة وتكون حال كون الجرائم والمخالفات تتعلق بالعاملين بالشركة أو التابعة من غير أعضاء ورئيس مجلس إدارة أى منهما.

ثانياً: وسائل هيئة الرقابة الإدارية في ممارسة اختصاصاتها

تعتمد هيئة الرقابة الإدارية في ممارستها لاختصاصها على عدة وسائل، ويمكن إرجاعها إلى مصدرين:

(١) مصدر داخلي يتمثل في خدمة العمل التي تضعها لجنة التخطيط. وهي إحدى اللجان الداخلية بالجهاز وعضوية نائبه والوكلاء والمساعدين. كما يتمثل هذا المصدر في النشاط التفقائي لكل أعضاء الرقابة الإدارية.

(٢) المصدر الخارجي ويشمل العناصر الآتية.

- ١- الشكاوى والمعلومات التي ترد من المواطنين مباشرة
- ٢- الشكاوى التي تقدم من المواطنين الى الجهات المسؤولة وتحال منها للرقابة الإدارية لفحصها.
- ٣- موضوعات تطلب الجهات المسؤولة دراستها.
- ٤- موضوعات تنشرها الصحافة أو أجهزة الاعلام.

ولا يقتصر عمل الرقابة الإدارية على ما يرد إليها من شكاوى وإنما تقوم لجنة التخطيط بوضع خطة العمل للجهاز خلال العام، حيث تحدد الدراسات التفقائية التي ترى أهمية القيام بها والمتعلقة بقطاعي الخدمات والإنتاج في ضوء احتياجات الجماهير وخطة الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وتتم هذه الدراسة على الطبيعة- ميدانياً - تعطى الصورة الحقيقية للمشكلة، وقد يتم الاستعانة بالخبراء، كما قد يتسع البحث لدراسة النظم المتبعة بالدول الأجنبية في الحالات التي

(١) د. ثروت محمود عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق

جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٤، ص ١٢١.

تتطلب تحليلاً اقتصادياً لتكلفة الخدمة والإنتاج مما يبرز أهمية المقارنة بالأوضاع السائدة في الدول الأجنبية.

ويدخل في مصادر العمل الموضوعات التي يتعرض لها عضو الرقابة تلقائياً في ضوء إحساسه بمشاكل الجهات التي تدخل في اختصاصه، حيث يطلب من أعضاء الرقابة أن يكونوا على صلات مستمرة بمواقع العمل ليحسوا بالمشاكل أولاً بأول ليعملوا على المعاونة وتذليل الصعاب التي تواجه الجهات دون انتظار لتراكم المشاكل^(١)، وقد يتم اكتشاف بعض الجرائم الجنائية أو المخالفات الإدارية أثناء فحص الموضوعات التي تباشرها الرقابة الإدارية .

وتحال الجرائم الجنائية (كالإختلاس والتزوير والرشوة الخ): إلى النيابة العامة لتحقيقها، أما المخالفات الإدارية فتحال إلى النيابة الإدارية .

وللرقابة الإدارية أن تستعين بثمرات التطور العلمي، ومنها التسجيل الصوتي كإكتشاف علمي يمكن أن يؤدي- بوسائله الفنية- خدمة كبيرة للعدالة تعاون في كشف الجرائم وتحديد موقف من نسب إليهم الانحراف وموقف كل منهم في الجريمة.

ويستند حق الرقابة الإدارية في استخدام الوسائل الفنية في تحرياتها ومراقبتها السرية إلى ما أجازاه القانون للرقابة الإدارية من حق. وهذا يحقق هدفين:

١- التأكد من صحة البلاغ من عدمه، وألا يتم الأخذ به جزافاً، مما يحول دون أن تضلل جهات الأمن وتتورط في بلاغات غير صحيحة، ويكون في ذلك حماية لمتهم برئ أو تأكيد لاتهام المنحرف.

٢- اتقاء خطوات ضبط الجريمة الجنائية بواسطة الأجهزة الفنية التي تسجل وثائق الاتفاق بين الشاكي والمشكو بما لهما أو عليهما. ويكون ذلك التسجيل كاشفاً للتحقيق باعثاً للثقة حتى إذا انتقل البلاغ بأدلته إلى النيابة العامة فإنها تجد أمامها عرضاً واضحاً لا يتحمل الشك، يولد لديها الثقة في الإجراءات التي تم إنجازها بموجب الأدلة والأسانيد التي لا تقوم على هوى أو مصلحة شخصية ولا تحتل تلفيقاً أو تدبيراً. ويكون قرارها بإحالة التحقيق إلى القضاء تأكيداً لأمانة الأدلة المحققة واقتناعاً بسلامتها.

(١) انظر: تقرير هيئة الرقابة الإدارية في المؤتمر الثالث والثلاثين للقادة الإداريين لترشيد وسائل المتابعة والرقابة في القاهرة: من ١٤- ٢٥ مايو سنة ١٩٧٧.

- عدم دستورية النص الخاص بإجراء المراقبة السرية :

تنص الفقرة الأولى من المادة الثامنة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية على أن: "يجوز للرقابة الإدارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك .

ويستنبط من هذا النص عدة نتائج :

١- أن المراقبة السرية هي أمر يختلف عن إجراء التحريات، وهو الأمر الذى يمكن استيضاحه من خلال الوقوف على ما يحمله النص من عطف " المراقبة السرية " على التحريات.

٢- أن وسيلة إجراء المراقبة السرية هي استخدام الوسائل الفنية .

٣- أن سلطة تقدير وجود السبب الذى يتطلب اتخاذ هذا الإجراء مخولة لعضو الرقابة الإدارية على ما يبين من عبارة "كلما رأت مقتضى لذلك".

٤- أن عضو الرقابة الإدارية إنما يستمد سلطته فى اتخاذ هذا الإجراء من القانون مباشرة.

ويبدو أنه لا يمكن الإقرار لعضو الرقابة الإدارية بالسلطات الواسعة التى يخوله إياها هذا النص.

فقد وصف النص هذه الرقابة بأنها سرية. وإذا كان موضوع هذه الرقابة هو النشاط الشخصى لمن هو موضوع الرقابة، وما يقوم به من لقاءات مع الغير، وكذا ما يدور بينه وبين الغير من أحاديث فإنها تعد جميعاً من قبيل مظاهر الحياة الخاصة للمواطن. وإذا كان النص قد عبر عن وسيلة إجراء هذه المراقبة بأنها الوسائل الفنية المختلفة مع ما هو معلوم من أن تقدم العلوم الإلكترونية قد أدى إلى اختراع أجهزة تسجيل تسمح بتصوير صور الأنشطة الشخصية والتقاط الأحاديث الشخصية خلسة^(١).

لذا يمكن القول بأن النص الذى منح عضو الرقابة الإدارية سلطة القيام بأعمال الرقابة السرية بالوسائل الفنية المختلفة فى مرحلة جمع الاستدلالات هو نص غير دستورى لمخالفته نص المادة ٤٥ من دستور سنة ١٩٧١ ويقابها المادة ٥٧ من الدستور المصرى الحالى لسنة

(١) أثير موضوع مشروعية تسجيل الأحاديث الشخصية خلسة لأول مرة فى قضية "حمصى" الخاصة بتهريب النقد" الجنحة العسكرية رقم ٧٩٤ لسنة ١٩٥٣ الموسى (وقضت المحكمة بعدم الاعتداد بالدليل الناجم عن تسجيل الصوت خفية باعتبار أن استعمال جهاز التسجيل خفية أمر يجافى قواعد الخلق القويم وتآباه المبادئ التى كفلتها الدساتير. وأنه لا يعدو أن يكون تلصصاً حدث من شخص على آخر دخل خفية لكى يستترى السمع ثم يظهر بعد ذلك فى صورة شاهد آخر وهو ما يتنافى مع مبدأ الحرية المكفولة للأماكن والأشخاص سواء بسواء).

٢٠١٤ الذى يقول: "الحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون - وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التلفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسيرتها مكفولة ولا يجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو مراقبتها إلا بأمر قضائى مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون"^(١).

وعلى هذا فإنه يتعين على القضاء إطراح هذا النص وعدم إعماله لتعارضه مع حكم الدستور على ما قرره محكمة النقض بقولها "لما كان الدستور هو القانون الوضعى الأسمى صاحب الصدارة على ما دونه من تشريعات يجب أن تنزل عند أحكامه، فإنه إذا ما تعارضت هذه وتلك وجب التزام أحكام الدستور وإهدار ما سواها، يستوى فى ذلك أن يكون التعارض سابقاً للاحقاً على العمل بالدستور"^(٢).

يضاف إلى هذا أن نص المادة ٩٥ من قانون الإجراءات الجنائية الوارد فى شأن اختصاصات قاضى التحقيق تجيز لقاضى التحقيق بقرار مسبب ولمدة محددة مراقبة الأحاديث السلوكية واللاسلكية متقيدة بذات القيود والشروط التى يتقيد بها قاضى التحقيق، ومن غير المعقول أن يخول عضو الرقابة الإدارية سلطات تفوق سلطات كل من قاضى التحقيق والنيابة العامة فى هذا الشأن ومع تحلله من القيود والشروط التى يتقيد بها كل منهما لدى مباشرته هذا الإجراء.

(١) تنص المادة ٥٧ من الدستور المصرى الحالى لسنة ٢٠١٤ على أن " للحياة الخاصة حرمة، وهى مصونة لا تمس. وللمراسلات البريدية، والبرقية، والإلكترونية، والمحادثات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسيرتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها، أو الاطلاع عليها، أو رعايتها إلا بأمر قضائى مسبب، ولمدة محددة، وفى الأحوال التى بينها القانون. كما تلتزم الدولة بحماية حق المواطنين فى استخدام وسائل الاتصال العامة بكافة أشكالها، ولا يجوز تعطيلها أو وقفها أو حرمان المواطنين منها، بشكل تعسفى، وينظم القانون ذلك"

(٢) نقض جنائى ٩ نوفمبر ١٩٨٣، مجموعة أحكام النقض لسنة ٣٤، ق ٨٦، ص ٩٣٤. وفى حكم آخر قالت المحكمة بعد إقرار ذات المبدأ: " أنه إذا ما أورد الدستور نصاً صالحاً بذاته للإعمال بغير حاجة لسن تشريع أدنى لزم إعمال هذا النص فى يوم العمل به، ويعتبر الحكم المخالف فى هذه الحالة قد نُسخ ضمناً بقوة الدستور نفسه (نقض جنائى ٢٠ نوفمبر ١٩٨٥ مجموعة أحكام النقض لسنة ٣٦ ق ١٨٨، ص ١٠٢٧).

المطلب الثاني

الضوابط المتعلقة بنشاط هيئة الرقابة الإدارية

لا يمكن التشكك في أن هيئة الرقابة الإدارية لا تعد بوصفها كياناً خاصاً جهة من جهات الضبط القضائي التي يكتسب أعضاؤها صفة الضبط القضائي بمجرد اكتسابهم عضويتها وكنتيجة مباشرة لاكتساب هذه العضوية.

ومرد هذا أن قانونها لم يتضمن نصاً مماثلاً لما ورد في المادة ٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية من أنه يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم أعضاء النيابة العامة ومعاونوها. فالرقابة الإدارية يفترض ألا يباشر أعضاؤها سوى أعمال الضبط القضائي الخاص.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن أداة تخويل صفة الضبط القضائي في التشريع المصري هي القانون بالنسبة لذوى الاختصاص العام، وهم من حصرتهم المادة ٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية، وهي القرار الذي يصدره وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص بالنسبة لذوى الاختصاص الخاص في شأن الجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم، وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم^(١). وسوف نتعرض في الفرع الأول لبيان مدى تمتع أعضاء هيئة الرقابة الإدارية بصفة الضبطية القضائية.

ولئن كان قانون هيئة الرقابة الإدارية قد تضمن نصاً يجيز لعضو الرقابة الإدارية تفتيش أماكن العمل وغيرها من الأماكن التي يستعملها الموظفون المنسوب إليهم جرائم دون تقييد استعمال هذا الحق بوجود الجريمة في حالة التلبس، فإن ذلك يثير البحث في اختصاص عضو الرقابة الإدارية بأعمال التحقيق. وهو ما يتطرق إليه موضوع الفرع الثاني.

الفرع الأول : تمتع أعضاء الرقابة الإدارية بصفة الضبطية القضائية

الفرع الثاني: سلطات أعضاء الرقابة الإدارية بأعمال التحقيق

(١) تنص الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية المضافة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٧ على أنه فيما عدا من يكونون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم بحكم الفقرة الأولى تعتبر النصوص الواردة في القوانين والمراسيم الأخرى بشأن تخويل بعض الموظفين اختصاص مأموري الضبط القضائي بمثابة قرارات صادرة من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص.

الفرع الأول

تمتع أعضاء الرقابة الإدارية بصفة الضبطية القضائية

أولاً: ثبوت صفة الضبطية القضائية

لا يكون للموظف صفة الضبط القضائي الخاص طالما لم ينص قرار وزير العدل الصادر بالاتفاق مع الوزير المختص صراحة على تخويله هذه الصفة^(١).

وبإمعان النظر فيما قرره قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية يمكن القول بأنه لم ينص على منح أعضاء الرقابة الإدارية صفة الضبط القضائي الخاص بل اقتصر على تقرير اختصاصهم بمباشرة بعض أعمال الضبط القضائي؛ ومن ثمَّ فإنه لم يكن مجاناً للصواب القول بأن أعضاء الرقابة الإدارية ليس لهم صفة الضبط القضائي الخاص وإنما اكتفى بأنه يختصوا بمباشرة بعض أعمال الضبط القضائي الخاص^(٢).

ولعل العلة من مسلك المشرع في عدم تخويلهم صفة الضبط القضائي تكمن في تفادي تبعيتهم للنيابة العامة وخضوعهم لإشراف النائب العام، وهو ما يؤكد نص المادة ٦١ من القانون الذي جاء به أنه يكون لأعضاء الرقابة الإدارية سلطة الضبطية القضائية المقررة لبعض العمال في دائرة اختصاصهم.

ويتفرع على الإقرار بعدم تمتع أعضاء الرقابة الإدارية بصفة الضبط القضائي الخاص نتيجتان على جانب كبير من الأهمية، أولاهما: أنهم ليسوا من أعضاء الضبط القضائي، إذ القاعدة العامة أنه لا يجوز للنيابة العامة أن تتدب أحداً منهم للقيام ببعض أعمال التحقيق^(٣).

والثانية: أنهم لا يختصون من أعمال الضبط القضائي بمباشرة أعمال غير هذه التي نص قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية على منحهم إياها، بما مفاده أن ما ورد من هذه الأعمال يعد اختصاصاً حصرياً لا في معرض ضرب المثال، فلا يكون لهم مباشرة غيرها وإلا وقعت تحت جزاء البطلان لعدم الاختصاص.

(١) نص على ذلك القانون أو المرسوم بقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٠ بشأن التسعير الجبري وتحديد الأرباح والتي تنص على أن: "يكون للموظفين الذين يندبهم وزير التجارة والصناعة بقرار منه صفة الضبط القضائي في إثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له"

(٢) لهذا قالت محكمة النقض "إن مشاهدة عضو الرقابة الإدارية واقعة عرض مبلغ الرثوة تتوافر به حالة التلبس التي تجيز له إحضار المتهم وتسليمه الى أقرب مأمور ضبط قضائي عملاً بنص المادة ٣٨ من قانون الإجراءات الجنائية (نقض جنائي ١/١٨/١٩٧٠، مجموعة أحكام السنة ٢١. ق ٢٤. ص ٩٤).

(٣) في هذا المعنى انظر: د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ط سنة ١٩٨١، ص ٥٩٧ رقم ٣٠٦. د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط ١٢، سنة ١٩٧٧، ص ٢٠٨ هامش رقم ٤.

وقد تأكد هذا المعنى فى المذكرة الإيضاحية للقانون، والتي ورد بها "أن الرقابة الإدارية قد خولت فى سبيل مباشرة اختصاصاتها بعض الإجراءات التى أشير إليها فى القانون، وأنه أجز لها أن تجرى التحريات" المراقبة السرية وكذلك المراقبة الفردية والتفتيش بالقيود المشار إليها فى القانون. وهى عبارة صريحة الدلالة فى أن الرقابة الإدارية لم تمنح جميع إجراءات الضبط القضائى وإنما فقط ما ورد من هذه الإجراءات فى القانون، كما أنها تتباشر هذه الإجراءات فى الحدود التى رسمها القانون ومنقيدة بما أورده من قيود.

وقد تضمن قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية فى بابه الأول فى المواد من ٢ الى ٩ حصر وظائف أو اختصاصات الرقابة الإدارية وأعمال الضبط القضائى التى تدخل فى ولاية أعضائها، فلا يدخل فى اختصاصات أعضاء الرقابة الإدارية أى عمل من أعمال الضبط القضائى لم ينص عليه فى قانونها.

ولعل هذا ما يفسر حرص المذكرة الإيضاحية للقانون على ذكر أنه أشير فى الباب الأول من القانون بأنها اختصاصات وفق عبارة: "تختص " الرقابة الإدارية بالآتى": فى هذه الحدود يكون لعضو الرقابة الإدارية السلطات الممنوحة لأعضاء الضبط القضائى الخاص على ما يبين من عباراته، " ولهم فى سبيل مباشرة اختصاصاتهم جميع السلطات التى تخولها صفة الضبطية القضائية المقررة لبعض العمال فى دائرة اختصاصهم".

أما أعضاء الرقابة الإدارية المختصون ببعض أعمال الضبط القضائى:

حددت المادة العاشرة من قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية الشروط المتطلبية فيهم، ومن بينها التمتع بالجنسية المصرية والحصول على مؤهل عال من إحدى الجامعات أو من معهد عالٍ أو إحدى الكليات العسكرية.

كما حددت المادة الحادية عشرة من القانون طريق تعيينهم، والذي قد يكون بطريق الترقيّة من الوظيفة التى تسبقها مباشرة أو النقل من أى جهة حكومية مدنية أو عسكرية أو هيئة عامة والتالى فلا يدخل فى دائرة هؤلاء العاملون فى هيئة الرقابة الإدارية فى الوظائف الفنية المتوسطة، والعاملون فى الوظائف الكتابية الذين وردت فى شأن نظامهم المواد من ٤٧ إلى ٥٢ فى الفصل الثالث من الباب الأول من القانون، ولا العاملون فى مجموعة وظائف الخدمات المعاونة الذين وردت فى شأن نظامهم المواد من ٥٣ الى ٥٥ فى الفصل الرابع من القانون.

ويتقيد أعضاء الرقابة الإدارية عند مباشرة أعمال الضبط القضائى بضرورة حلف اليمين القانونية المنصوص عليها فى المادة ٤ من القانون. وإذا تم نذب أحد أعضاء الرقابة الإدارية فى جهة حكومية أخرى أو هيئة عامة وفق ما تسمح به المادة ٢٢ من القانون أو إذا أعير للعمل بإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو بهيئة عامة أو إلى حكومة أجنبية أو هيئة دولية على

النحو المنصوص عليه في المادة ٢٣ من القانون فإن اختصاصه بمباشرة أعمال الضبط القضائي توقف خلال فترة الندب أو الإعارة وإلى أن تنتهي بعودته إلى عمله بالرقابة.

ثانياً: حدود اختصاص عضو الرقابة الإدارية بأعمال الضبط القضائي

(١) الاختصاص الشخصي :

يتحدد اختصاص عضو الرقابة الإدارية بأعمال الضبط القضائي المنصوص عليها في القانون من الناحية الشخصية بالصفة المتطلبية في المشتبه فيه، وكونه من الموظفين العموميين أو أن اختصاصه الشخصي يتحدد في طائفة الموظفين العموميين^(١).

وفي هذا المعنى قالت محكمة النقض: " أن مؤدى الفقرة ج من المادة الثانية والمادة ٦١ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، أن اختصاص رجال الرقابة الإدارية مقصور على الجرائم التي يقارفها الموظفون العموميون أثناء مباشرتهم وظائفهم، فلا تنبسط ولايتهم على أحاد الناس ما لم يكونوا أطرافاً في الجريمة التي ارتكبها الموظف. فعندئذٍ تمتد إليهم ولاية أعضاء الرقابة الإدارية إعمالاً لحكم الضرورة. ومن ثمَّ فإن مناط منح أعضاء الرقابة الإدارية سلطة الضبط القضائي هو وقوع جريمة من موظف أثناء مباشرته واجبات وظيفته أو أن تكون هذه الجريمة بسبيل الوقوع^(٢). وفي ذات الحكم أكدت المحكمة أن صفة الضبطية القضائية لا تنطبق على عضو الرقابة الإدارية إذا ارتكب الجريمة أحد من الناس.

ولا يشترط في الجريمة التي تقع من موظف عام. أن يكون الشريك فيها موظفاً عاماً، ولعله لهذا السبب جاء بحكم محكمة النقض المشار إليه "أن ولاية أعضاء الرقابة الإدارية لا تمتد إلى أحاد الناس ما لم يكونوا أطرافاً في الجريمة التي ارتكبها الموظف، بما يعنى أن ولاية أعضاء الرقابة الإدارية لا تمتد إليهم ما لم يكونوا شركاء في الجريمة التي كان الموظف العام فاعلاً أصلياً لها".

(٢) الاختصاص النوعي :

تحدد الفقرة (ج) من المادة الثانية من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية نوع الجريمة التي يختص بأعمال الضبط القضائي فيها عضو الرقابة الإدارية في هذه التي تقع من العامل (الموظف العام) أثناء مباشرته واجبات وظيفته وأبسيبها، وبمفهوم المخالفة فإن عضو الرقابة

(١) المشتبه فيه هو الشخص الذي قامت دلائل ضده على ارتكابه جريمة جنائية في المرطة السابقة على تحريك الدعوى الجنائية ضده بالاتهام أو التحقيق. والتي تنتغير معها صفته فصبح متهماً.

(٢) نقض جنائي ١٨ يناير ١٩٧٠ مجموعة أحكام

الإدارية لا يختص بأعمال الضبط القضائي في جميع الجرائم التي تقع من الموظف العام وإنما فقط في طائفة الجرائم التي يرتكبها الموظف أثناء أداء واجبات وظيفته أو بسببها.

ويمكن القول - من الناحية النظرية - أنه يصعب تصور وقوع الجريمة من الموظف بسبب الوظيفة أو بسبب أداء واجباتها؛ لأن أداء واجبات الوظيفة في حد ذاته عمل مشروع أو يفترض فيه ذلك. وأن الأوامر والتعليمات المتعلقة بأداء واجباتها يفترض فيها صدورها على مقتضى القانون دون مخالفتها للقانون وإلا كانت غير مشروعة، وكان تنفيذها لا يمت لأداء الوظيفة العامة بصلة.

أما من الناحية العملية فقد تكون هناك علاقة سببية بين الجريمة وبين الوظيفة متى كانت الوظيفة قد سهلت ارتكاب الجريمة أو ساعدت على ذلك، ولا يكفي لتحقيق هذه السببية أن تكون الوظيفة مجرد ظرفاً هياً للجاني فرصة ارتكاب الجريمة فتكون الجريمة قد وقعت بسبب الخدمة متى جاوز الموظف حدود وظيفته، أو أساء استعمالها، أو إستغلها لتحقيق مصلحة أخرى غير المبتغاة منها ولو كانت الجريمة قد وقعت في غير مكان العمل أو في غير أوقات أدائه، ومن ثمَّ هذه الجرائم جريمة الرشوة المنصوص عليها في المادة رقم ١٠٣ من قانون العقوبات وجريمة اختلاس المال العام متهماً المعاقب عليها بالمادة ١٢٦ من قانون العقوبات، وجريمة طلب أو أخذ ما ليس مستحقاً المعاقب عليها بالمادة ١١٤ من قانون العقوبات .

أما وقوع الجريمة أثناء مباشرة الموظف لواجبات وظيفته فيقصد بها وقوع الجريمة من الموظف خلال الفترة الزمنية التي يؤدي خلالها واجبات وظيفته، ويفترض أن وقوع الجريمة من الموظف خلال ساعات العمل، وفي مكانه يفيد وقوعها أثناء أداء الوظيفة، فالجريمة التي تقع من مهندس التنظيم خلال قيامه بمعاينة حالة عقار تنفيذاً لواجبات وظيفته تعتبر قد وقعت أثناء أداء واجبات وظيفته، وجرائم القتل والإصابة الخطأ ومخالفة قوانين المرور التي يرتكبها سائقو المركبات الأميرية في الطريق العام تعتبر من الجرائم الواقعة أثناء أداء واجبات الوظيفة.

(٣) الاختصاص المكاني

بالرجوع إلى ما تنص عليه المادة الرابعة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية يمكن تحديد المجال الذي يستطيع عضو الرقابة مباشرة أعمال الضبط القضائي الذاتية التي يستمد اختصاصه بها من القانون مباشرة من حيث المكان في الأماكن التي يشغلها الجهاز الحكومي وفروعه، أو تشغلها الهيئات العامة والشركات التابعة لها، أو تشغلها الجمعيات العامة والخاصة أو تشغلها أجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً عامة^(١).

(١) تنص المادة الأولى من القانون رقم ٣٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة على أنه تعتبر جمعية في تطبيق أحكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين لا يقل عددهم عن عشرة أو من أشخاص اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادي.

ولا يحق لعضو الرقابة الإدارية دخول الأماكن التي تشغلها أجهزة القطاع الخاص ما لم تكون هذه الأجهزة قائمة على تنفيذ أعمال عامة، وخلال الفترة الزمنية التي تكون هذه الأجهزة قائمة على تنفيذ أعمال عامة.

وإذا ما انتهت منها وجرى تسليمها إلى الجهة العامة صاحبة العمل لم يكن لعضو الرقابة الإدارية دخولها بمباشرة أعمال الضبط القضائي، ولو تعلق الأمر بجريمة وقعت خلال تنفيذ هذه الأعمال.

ثالثاً: أعمال الضبط القضائي المخولة لعضو الرقابة الإدارية :

تفرض المادة ٢١ من قانون الإجراءات الجنائية على مأمور الضبط القضائي القيام بالبحث عن الجرائم ومرتكبيها، وهو ما يعنى اختصاصه بإجراء التحريات اللازمة للكشف عما ارتكب من الجرائم ومن ارتكبها^(١).

والتحريات التي يجريها مأمور الضبط هي عبارة عن تجميع للقرائن والأدلة التي تثبت وقوع الجريمة ونسبتها إلى فاعلها، كما يعنى اختصاصه بقبول التبليغات والشكاوى، واختصاصه بجمع الاستدلالات بما يتضمنه من جمع العناصر والقرائن والأدلة التي تساعد على سهولة التحقيق واللازمة له بما يكون لهم معه الاختصاص بمباشرة الإجراءات التي تحقق الغاية من جمع الاستدلالات شاملة الحصول على الإيضاحات اللازمة وإجراء المعاينات والإستماع إلى الشهود والإستعانة بالخبراء وسماع أقوالهم وسؤال المتهم والإستعانة بالأطباء وغيرهم من أهل الخبرة وطلب رأيهم شفاهة أو بالكتابة، واتخاذ الوسائل التحفظية اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة كتحرير المضبوطات ووضع الأختام وتصوير مكان الحادث ووضع الحراسة اللازمة. وإذا كانت هذه الاختصاصات المخولة لمأمور الضبط القضائي هي من قبيل ما يعرف "بالحق الواجب" فإنه يشترط لصحتها ألا تتضمن تعرضاً لحرية الأفراد أو حرمة المساكن والأماكن الخاصة^(٢).

لكن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الشأن هو أن هذه الاختصاصات لا تخول إلا لمن توافرت فيه صفة الضبط القضائي أو بمعنى آخر من يعد من مأموري الضبط القضائي، وليس هذا هو حال عضو الرقابة الإدارية الذي لم ينص القانون على اعتباره من أعضاء الضبط

(١) د. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨، ص ١٠٨ .

(٢) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط٢، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ٤-٥.

د. مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، ج١، دار الفكر العربي، ١٩٧٧، ص ٧٣

القضائي والذي لا يخول أن يباشر من إجراءات وأعمال الضبط غير ما أورده قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية على سبيل الحصر والذي يتحدد في الإجراءات والأعمال الآتية^(١):

(١) الكشف عن الجرائم وإجراء التحريات

الكشف عن الجرائم ومرتكبيها واجب مفروض على مأمور الضبط القضائي، فهو بهذا المعنى يمثل وظيفة مأمور الضبط القضائي أو الغاية التي يسعى إليها عن طريق وسيلة أو وسائل معينة هي مجموعه أعمال أو إجراءات يقوم بها مأمور الضبط القضائي، وهذا هو المستفاد من نص المادة ٢١ من قانون الإجراءات الجنائية التي تنص على أن "يقوم مأمور الضبط القضائي بالبحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعوى".

ويتضح أن الضبط القضائي يباشر المرحلة الإجرائية السابقة على الخصومة الجنائية فهو الذي يكشف عن وقوع الجريمة ويجمع الاستدلالات اللازمة لمعرفة مرتكبها ويقدمها للنيابة العامة^(٢).

وقد عنى المشرع في المادة ٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية بالنص على مجموعة الأعمال والإجراءات التي تشكل وسائل تحقيق هذه الغاية ومنها تلقي البلاغات والشكاوى، والحصول على الإيضاحات وجمع القرائن المادية واتخاذ الإجراءات التحفظية وإجراء التحفظ على الأشخاص و يضاف إلى هذه الوسائل إجراء التحريات باعتبارها الوسيلة الطبيعية للكشف عن الجرائم ومرتكبيها وسؤال المتهم على ما تنص عليه المادة ٢٩ من قانون الإجراءات الجنائية ووفقاً لنص المادة ٢٧ من قانون الإجراءات الجنائية فإنه يجوز للمضروب من الجريمة أن يدعى بالحقوق المدنية في الشكوى المقدمة منه إلى مأمور الضبط القضائي ويكون على مأمور الضبط تحويل الشكوى مع المحضر الذي يحرره إلى النيابة العامة^(٣).

(١) د. محمد محمود سعيد، المركز القانوني لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط

القضائي والتحقيق، مرجع السابق، ص ٢٢: ٢٩

(٢) د. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٣) تنص المادة ٢٧ من قانون الإجراءات الجنائية المصرية على أنه " لكل من يدعى حصول ضرر له من الجريمة أن يقيم نفسه مدعياً بحقوق مدنية في الشكوى التي يقدمها إلى النيابة العامة، أو أحد مأموري الضبط القضائي. وفي هذه الحالة الأخيرة يقوم المأمور المذكور بتحويل الشكوى إلى النيابة العامة في المحضر مع منيحرر. وعلى النيابة العامة عند إحالة الدعوى إلى قاضي التحقيق أن تحيل معها الشكوى المذكورة".

وتنص المادة ٢٩ من ذات القانون على أنه " لمأموري الضبط القضائي أثناء جمع الاستدلالات أن يسمعوا أقوال من يكون لديه معلومات عن الوقائع الجنائية ومرتكبها وأن يسألوا المتهم عن ذلك، ولهم أن يستعينوا بالأطباء وغيرهم من أهل الخبرة ويطلبوا رأيهم شفهيأ أو بالكتابة. ولا يجوز لهم تحليف الشهود أو الخبراء اليمين إلا إذا خيف ألا يستطاع فيما عد سماع الشهادة بيمين.

وإذا كان قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية قد نص على واجب عضور الرقابة الإدارية المتعلق بالكشف عن الجرائم فإنه يكون قد أقرله بالاختصاص بمباشرة التحريات فضلاً عن نصه على ذلك صراحة في مادته الثامنة بما يخول معه عضو الرقابة القيام بالتحريات عن الوقائع التي يعلم بها أياً كانت وسيلة علمه بها، ويفترض أن تتضمن هذه التحريات كافة القرائن التي تفيد في معرفة الحقيقه إثباتاً أم نفياً لواقعة معينة^(١).

وعلى الرغم من عدم اعتبار عضو الرقابة الإدارية من أعضاء الضبط القضائي فإن منحه إجراء التحريات، وفي ظل عدم النص على هذا الاختصاص، فعليه أن يتولى بنفسه التحريات ويترتب على الإقرار له بالحق في الاستعانة فيما يجرى من تحريات بمعاونيه شريطة أن يقتنع هو شخصياً بصحة ما نقلوه إليه ويصدق ما تلقاه من معلومات.

وجدير بالذكر أنه يشترط في التحريات التي يقوم بها عضو الرقابة الإدارية التي ترتب آثاراً قانونية بالنسبة للدعوى الجنائية أن تكون متعلقة بجريمة قد وقعت بالفعل، وإلا تتضمن انتهاكاً لحرية الأفراد ولحرمة المساكن والأماكن الخاصة.

(٢) القيود الخاصة بجرائم غير الموظفين :

قرر نص الفقرة الأخيرة من البند ج من المادة الثانية من قانون إعادته تنظيم الرقابة الإدارية أنه "تختص (الرقابة الإدارية) بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة وذلك بشرط الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات" ومن هذا النص يتضح أن مباشرة عضو الرقابة الإدارية لأعمال التحريات - التي عبر عنها- في شأن الجرائم التي تقع من غير الموظفين العموميين ترتب بأمريين أولهما: هو في حقيقته شرط متطلب في الجريمة المطلوب إجراء تحريات بشأنها وهو شرط موضوعي، والثاني: يعد بمثابة قيد إجرائي يرد على حرية عضو الرقابة الإدارية في القيام بالتحريات فلا يستطيع مباشرتها - تحت جزاء البطلان- إلا بزواله^(٢).

(٣) تلقي البلاغات والشكاوى :

تنص الفقرة (د) من المادة الثانية من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية على اختصاص الرقابة الإدارية ببحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

(١) د. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ١١٢

(٢) د. حسن صادق المرصفاوي، المرصفاوي في المحقق الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ،

ومن هذا النص يتضح أنه يجب على عضو الرقابة الإدارية أن يقبل البلاغات والشكاوى التى ترد إليه عن الجرائم باعتبار أن كل جريمة هى فى الأصل مخالفه لنص قانونى يقرر لها الشارع جزاء من نوع معين"^١، ومفاد النص بهذا المعنى هو اختصاص عضو الرقابة الإدارية بتلقى الشكاوى والبلاغات المتعلقة بالجرائم العمدية وغير العمدية المرتبطة بأداء واجبات الوظيفة.

ولم يتضمن قانون الرقابة الإدارية نصاً يلزم عضو الرقابة عند تلقيه البلاغات والشكاوى أن يبعث بها فوراً إلى النيابة العامة على نحو ما تنص عليه المادة ٣٤ من قانون الإجراءات الجنائية بالنسبة لأعضاء الضبط القضائى، ولذلك فإنه لا يلتزم بهذا طالما لم تسفر تحرياته عن وقوع جريمة جنائية على ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة الثامنة من قانون إعادته تنظيم الرقابة الإدارية .

وعلى الرغم من النص على حق وواجب عضو الرقابة الإدارية فى تلقي البلاغات والشكاوى فإنه يتعين الإقرار بعدم جواز الشكاوى مع الادعاء بالحقوق المدنية أمام عضو الرقابة الإدارية ، فليس لمن يدعى حصول ضرر له من الجريمة أن يقيم نفسه مدعياً بالحقوق المدنية فى الشكاوى التى يقدمها إلى عضو الرقابة الإدارية على النحو الذى تجيزه له المادة ٢٧ من قانون الإجراءات الجنائية أمام عضو النيابة العامة وأمام مأمور الضبط القضائى، وذلك لعدم اعتبار عضو الرقابة الإدارية من مأمورى الضبط القضائى^(٢).

(٤) الحصول على الإيضاحات :

تنص المادة السادسة من قانون إعادته تنظيم الرقابة الإدارية على حق عضو الرقابة الإدارية فى استدعاء من يرى سماع أقواله. وبهذا النص يكون مقررراً أنه من قبيل "الحق الواجب" أن يجمع عضو الرقابة الإدارية الإيضاحات اللازمة ممن لديهم معلومات عنها وهم المبلغ أو الشاكى والشهود وغيرهم، ويجب دعوتهم لإعطاء هذه الإيضاحات بأسلوب واحد دون تمييز ويبدو أن جمع الإيضاحات لا يشمل سؤال المشتبه فيه، وبيان ذلك إن المادة ٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية التى نصت على واجبات مأمورى الضبط القضائى قد تضمنت النص على جمع الإيضاحات، ثم جاءت من بعدها المادة ٢٩ لتتنص على حق مأمورى الضبط القضائى فى

(١) تختلف الشكاوى عن البلاغ فى أنها تقدم من المجنى عليه فى الجريمة فى حين يقدم البلاغ من أى شخص آخر ، وهى قد يكون حقاً وقد يكون واجباً، كما إنه يكون فى أحوال معينة مانعاً من العقاب.

(٢) تنص الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى على أنه " لكل من يدعى حصول ضرر له من الجريمة أن يقيم نفسه مدعياً بحقوق مدنية فى الشكاوى التى يقدمها إلى النيابة العامة، أو أحد مأمورى الضبط القضائى".

سؤال المتهم _ ويقصد به المشتبه فيه - عن الوقائع موضوع الاستدلالات. وهو ما يعنى عدم اعتبار سؤال المتهم من أعمال جمع الإيضاحات وإلا ماكان هناك داعٍ لتكرار ترديده بنص خاص^(١).

ويبدو من عبارة الفقرة الأخيرة من البند (ج) من المادة الثانية من قانون الرقابة الإدارية التي تنص على حق عضو الرقابة الإدارية فى الاستعانة بذوى الخبرة لعضو الرقابة الإدارية أن يسأل أهل الخبرة عما يراه لازماً فى جمع الإيضاحات.

وتجرى دعوة من يرى عضو الرقابة الإدارية سماع أقوالهم من الأشخاص المتصلين بالواقعة ومن لديهم معلومات عنها وذوى الخبرة بأسلوب واحد دون تمييز هو طريق الاستدعاء، وذلك على ما يستفاد من العبارة الأخيرة فى نص المادة السابعة من قانون إعادته تنظيم الرقابة الإدارية. ويتم سؤال الشهود وأهل الخبرة بدون تحليفهم اليمين، وذلك ما لم تكن هناك خيفة من عدم سماع الشهود فيما بعد بيمين على النحو الذى تتوافر معه حالة الاستعجال. وذلك باعتبار أن نص المادة ٢٩ من قانون الإجراءات الجنائية الوارد فى شأن سماع الشهود بمعرفة مأمور الضبط القضائى قد أورد قاعدة عامة تسرى على كل حالة يخول فيها أحد الأشخاص ضمن أعمال الضبط حق سؤال هؤلاء^(٢).

(٥) إجراء المعاينات

ورد فى نص المادة ٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية التي عدت أعمال الضبط القضائى المعترف من قبل السلطات المخولة لمأمور الضبط القضائى.

وتهدف مسألة إجراء المعاينات اللازمة لتسهيل تحقيق الوقائع التى تُبلغ إليهم، ولذلك فإنه من المقرر فى فقه الإجراءات الجنائية أن مأمور الضبط القضائى يعمل على جمع القرائن

(١) تنص المادة ٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى على أنه " يجب على مأمور الضبط القضائى أن يقبلوا البلاغات والشكاوى التى ترد إليهم بشأن الجرائم، وأن يبعثوا بها فوراً إلى النيابة العامة ويجب على مرؤسيهم أن يحصلوا على جميع الإيضاحات ويجروا المعاينات اللازمة لتسهيل تحقيق الوقائع التى تبلغ إليهم، أو التى يعلنون بها بأى كيفية كانت، وعليهم أن يتخذوا جميع الوسائل التحفظية اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة. ويجب أن تثبت جميع الإجراءات التى يقوم بها مأمور الضبط القضائى فى محاضر موقع عليها منهم بيمين بها وقت اتخاذ الإجراءات ومكان حصوله ويجب أن تشمل تلك المحاضر زيادة على ما تقدم توقيع الشهود والخبراء الذين سمعوا، وترسل المحاضر إلى النيابة العامة مع الأوراق المضبوطة.

(٢) د. محمد محمود سعيد، المركز القانونى لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط القضائى والتحقيق، مرجع السابق، ص ٢٧ .

المادية من خلال الانتقال إلى مكان الواقعة وإثبات الحالة، وإجراء المعاينات اللازمة لآثار الجريمة. ويكون له أن يستعين في تفسير القرائن المادية بأهل الخبرة لإعطاء رأيهم الفني^(١).

وقد سبق القول: إن عضو الرقابة الإدارية ليس من مأموري الضبط القضائي، ولذلك فإنه لا يخول له من أعمال جمع القرائن المادية إلا ما نص عليه صراحة في القانون الذي خوله مباشرة ما خول من هذه الأعمال، وهي في قانون إعادته تنظيم الرقابة الإدارية تخلص فيما يأتي^(٢):

١- الاطلاع على الأوراق: تخول المادة السادسة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية عضو الرقابة الإدارية حق طلب الملفات والبيانات والأوراق والاطلاع عليها.

ويلاحظ في البداية أن هذا الحق لا يستطيع عضو الرقابة الإداريه استعماله إلا إذا كانت هذه الأشياء موجودة في جهة من الجهات التي يتحدد الاختصاص المكاني لعضو الرقابة الإدارية في نطاقها، وهي الأماكن التي تشغلها الجهات المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية فلا يستطيع عضو الرقابة الإدارية ممارسة هذا الحق داخل المساكن والأماكن الخاصة التي تأخذ حكمها.

ويقصد بطلب الملفات والبيانات والأوراق طلبها ممن هي في حوزته من العاملين في هذه الجهات والغاية من طلبها هي الاطلاع عليها ووسيلته ذلك هي النظر والقراءة.

٢- الحصول على صور من الأوراق: تخول المادة السادسة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية عضو الرقابة حق الحصول على صور من الملفات، والبيانات، والأوراق التي يقرر لزوم أخذ صور منها لأعمال التحقيق، ويجيز حق الحصول على صور المستندات لعضو الرقابة نسخ المستندات باليد أو أخذ صور ضوئية لها في مكانها، لكنه لا يجيز له خلال مرحلة جمع الاستدلالات ضبط هذه المستندات .

(٦) إجراءات التحفظ على الأوراق والمستندات :

منحت المادة السادسة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية عضو الرقابة الإدارية الحق في التحفظ على الملفات والبيانات والأوراق التي يرى فائدة في التحفظ عليها. وقد حصر النص

(١) د. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ١٠٨. د. سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجنائية، ج ٢، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٧، ص ٦٢٢. د. أمال عثمان، الخبرة في المسائل الجنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص ١٧٣.

(٢) د. محمد محمود سعيد، المركز القانوني لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط القضائي والتحقيق، مرجع السابق، ص ٣٠.

الأشياء التي يجوز لعضو الرقابة الإدارية إتخاذ الوسائل التحفظية اللازمة للمحافظة عليها بوصفها من أدلة الجريمة فى الملفات والبيانات والأوراق فيكون له فى سبيل ذلك أن يضع الأختام أو أن يقيم عليها حراساً.

وإذا كان قانون إعادته تنظيم الرقابة الإدارية لم يتضمن النص على وجوب إخطار النيابة العامة بهذا الإجراء فى الحال كما تنص على ذلك المادة ٢٤ من قانون الإجراءات الجنائية فإنه يتعين القول بأن عدم التزام عضو الرقابة الإدارية بإخطار النيابة العامة بالإجراء يتحد من حيث الزمان بالفترة التي تستغرقها أعمال الكشف عن الجريمة وإجراء التحريات فيها حتى إذا ما أسفرت التحريات عن الكشف عن جريمة كان على عضو الرقابة إخطار النيابة العامة بالإجراءات أو تضمينه محضره المثبت للإجراءات وعرضه على النيابة العامة.

(٧) طلب وقف العامل أو إبعاده عن العمل :

لم يتضمن قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية نصاً مماثلاً لنص المادة ٣٥ من قانون الإجراءات الجنائية المعدلة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ والذي مؤداه أنه فى غير أحوال التلبس إذا وجدت دلائل كافية على اتهام شخص بارتكاب جناية أو جنحة سرقة أو نصب أو تعد شديد أو مقاومة لرجال السلطة العامة بالقوة والعنف كان جائزاً لمأمور الضبط القضائي أن يتخذ الإجراءات التحفظية المناسبة، وأن يطلب فوراً من النيابة العامة أن تصدر أمراً بالقبض عليه^(١).

وقد أجازت الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية لعضو الرقابة أن يطلب وقف العامل عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. وليس لعضو الرقابة الإدارية سوى مجرد الطلب فليس له أن يوقف العامل ولا أن يبعده مؤقتاً عن عمله، ويصدر الطلب باسم هيئة الرقابة الإدارية إلى رئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء) الذى يصدر حال استجابته للطلب.

(١) تنص المادة ٣٥ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى على أنه "إذا لم يكن المتهم حاضراً فى الأحوال المبينة بالمادة السابقة جاز لمأمور الضبط القضائي أن يصدر أمر بضبطه وإحضار ويذكر ذلك فى المحضر. أو فى غير الأحوال المبينة فى المادة السابقة إذا وجدت دلائل كافية على اتهام شخص بارتكاب جناية أو جنحة سرقة أو نصب أو تعد شديد أو مقاومة لرجال السلطة العامة بالقوة والعنف. جاز لمأمور الضبط القضائي أن يتخذ الإجراءات التحفظية المناسبة وأن يطلب فوراً من النيابة العامة أن تصدر أمراً بالقبض عليه. وفى جميع الأحوال تفذ أوامر الضبط والإحضار والإجراءات التحفظية بواسطة أحد المحضرين أو بواسطة أحد رجال السلطة العامة".

نصت الفقرة الأخيرة من البند (ج) من المادة الثانية من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية من بعد النص على اختصاص الرقابة الإدارية بالكشف عن الجرائم الداخلة في نطاق اختصاصها الشخصي والنوعي، وأجبت على عضو الرقابة أن يحرر محضراً بما قام به من إجراءات، وهذا النص ترديد لمعلوم فمن المعلوم أنه يجب على من باشر عملاً من أعمال الضبط القضائي أن يثبت جميع ما قام به من إجراءات الاستدلال في محاضر موقع عليها منه، يبين فيها وقت اتخاذ الإجراءات ومكان حصولها، ويجب أن تشمل تلك المحاضر زيادة توقيع الشهود الذن سمعوا وتفيد هذه البيانات في التحقق من اختصاص عضو الرقابة الإدارية النوعي والشخصي والمكاني وفي استجلاء عناصر الإثبات التي أثبتتها.

وتعتبر هذه المحاضر محاضر لإثبات الحالة وجمع المعلومات، ويتحدد أثرها القانوني في إثبات ما يكون عضو الرقابة الإدارية قد تلقاه من أقوال وما أدرجه من بيانات وملاحظات، وذلك بغاية المحافظة على المعلومات والقرائن المتوافرة في الدعوى، وذلك مع ملاحظة أنه لا يجوز إهدار أثر هذه المعلومات إذا أغفل عضو الرقابة الإدارية تحرير محضر بها، إذ يجوز دائماً أن يشهد عضو الرقابة الإدارية بما حدث أمام سلطة التحقيق أو المحكمة.

الفرع الثاني

سلطات أعضاء الرقابة الإدارية بأعمال التحقيق

إذا كان قد أصبح واضحاً أن عضو الرقابة الإدارية لا يعد من مأموري الضبط القضائي وإنما هو قد خول سلطة اتخاذ بعض أعمال وإجراءات الضبط القضائي في شأن الجرائم التي تدخل في نطاق اختصاصه الشخصي والنوعي.

وعليه فإن عضو الرقابة الإدارية لا يختص وفقاً لحكم القانون العام بمباشرة أعمال التحقيق المخولة من القانون لمأمور الضبط القضائي في حالات التلبس بما يتعين معه استقراء نصوص القانون الخاص (قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية) بحثاً عن نصوص تحكم حالات التلبس وسلطات عضو الرقابة الإدارية بشأنها.

وقد خلى هذا القانون من نص يخول عضو الرقابة الإدارية سلطه اتخاذ أو مباشرة عمل أو إجراء من إجراءات التحقيق في حالات التلبس بما يمكن معه القول بعدم اختصاص عضو الرقابة الإدارية بالقبض أو التفتيش في حالات التلبس.

لكن هذا القانون قد تضمن نصاً يجيز لعضو الرقابة الإدارية تفتيش أماكن العمل وغيرها من الأماكن التي يستعملها الموظفون المنسوب إليهم جرائم دون تقييد استعمال هذا الحق بوجود الجريمة في حالة التلبس. وعلى هذا فإن البحث في اختصاص عضو الرقابة الإدارية بأعمال التحقيق سيقضى البدء بتحديد ماهية وطبيعة تفتيش أماكن العمل المخولة سلطة إجرائه لعضو الرقابة الإدارية . ثم تناول موضوع نذب عضو الرقابة في أعمال التحقيق من بعد.

أولاً: ماهية وطبيعة التفتيش الذي يجريه عضو الرقابة في أماكن العمل:

جاء بنص المادة التاسعة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية أنه (يجوز لعضو الرقابة الإدارية تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب إليهم المخالفات) ومن النص يتضح أن محل هذا الإجراء الذي أطلق عليه النص اسم "التفتيش" هو مكان عمل الموظف العام أو المكان الذي يستعمله الموظف^(١).

ويقصد بمكان عمل الموظف المكان الذي يباشر فيه عمله المعتاد داخل ديوان الوزارة أو المصلحة، والذي قد يكون غرفة أو غرفة من المسماة بالأجنحة أو المكاتب، كما قد يكون ورشة أو مصنعا أو صالة للدرس أو غير ذلك من الأماكن التي يتصور أداء أعمال الوظيفة فيها.

أما المكان الذي يستعمله الموظف فيقصد به أى مكان يحتاج الموظف في أدائه لعمله إلى التردد عليه ومنه مخزن حفظ المستندات الذي يحتاج الكاتب المختص باستخراج نماذج الشهادات الرسمية إلى التردد عليه للإطلاع على المستندات المحفوظة توطئه لأداء عمله باستخراج نماذج الشهادات.

وإذا كان الأصل في التشريع العام أنه يجيز لمأمور الضبط القضائي دخول الأماكن العامة بالشروط، وفي الحدود التي يسمح للجمهور بدخولها فإنه في قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية قد خرج الشارع على هذا الحكم العام فأجاز لعضو الرقابة الإدارية دخول هذه المحال العامة بغير تفرقة بين ما يسمح للجمهور بالدخول فيه، وما لا يسمح للجمهور بدخوله مادام محلاً لمباشرة عمل من أعمال وظيفة الموظف المشتبه فيه^(٢).

(١) د. عوض محمد عوض، التفتيش في ضوء أحكام النقض دراسة نقدية، مطابع السعدنى، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٧، ص ٣٣٣. تجدر الإشارة إلى أن محكمة النقض المصرية قد قضت بأن القوانين التي تقر هذا التفتيش "الإداري" لا شأن لها بالمادة ٤١ من الدستور، وأن الطعون بعد دستورتها بدعوى مخالفتها للمادة ٤١ من الدستور ليست طعون جديّة. نقض ١٩٨٣/٦/١، أحكام النقض سنة ٣٤، ق ١٤٤، ص ٧١٤.

(٢) نقض مصرى ١٩٧٠/٢/٩، مجموعة أحكام النقض الجنائي، السنة ٢١، رقم ٦٤، ص ٢٦٠.

أما الغاية من الدخول فهي تفتيش المكان، ومعلوم أن التفتيش بمعناه القانوني بوصفه عملاً من أعمال التحقيق هو أمر لا يجيزه القانون في مرحلة جمع الاستدلالات لأنه لا يحدث إلا بعد اكتشاف الجريمة، ولهذا فإنه من المستقر عليه أن نص بعض التشريعات الخاصة على تخويل أعضاء الضبط القضائي الخاص خلال مرحلة جمع الاستدلالات إجراء تفتيش بعض الأماكن لا يعد متعلقاً بالتفتيش كإجراء من إجراءات التحقيق وإنما يعد من قبيل التنقيب السابق على اكتشاف الجريمة وتوجيه الاتهام فيها إلى شخص معين^(١).

وعموماً فإنه من المعلوم أن الأماكن التي رأى المشرع أن التفتيش يعتبر قيماً يرد على حرمتها هذه التي تعتبر مستودعاً للسر، وهي لا تكون كذلك إلا إذا كانت أماكن خاصة في حيازة أحد وإلا فإن البحث فيها لا يكون فيه تعرض للحرية الشخصية ومن ثم فلا يكون تفتيشها تفتيشاً بالمعنى القانوني، ولهذا أجازت المادة ٥٥ من قانون الإجراءات الجنائية^(٢) لمأموري الضبط القضائي أن يضبطوا الأوراق والأسلحة والآلات وكل ما يحتمل أن يكون قد أستعمل في ارتكاب الجريمة^(٣).

ويمكن القول بأن التفتيش الذي يجريه عضو الرقابة الإدارية في هذه الأماكن لا يعد من قبيل التفتيش بمعناه القانوني لعدم انطوائه على تعرض للحرية الشخصية لأحد وإنما يعد من قبيل التنقيب السابق على اكتشاف الجريمة، ولا ينفي عنه هذه الصفة أن المادة التاسعة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية قد نصت عليه بعد النص على نذب عضو الرقابة الإدارية في بعض أعمال التحقيق، فالعبرة هي بطبيعة العمل أو الإجراء القانوني، وليس بموضعه أو مكانه في التشريع، وعلى هذا فإنه إذا كان هذا التنقيب قد كشف عن جريمة أو عن أدلة في جريمة فإنه يعد وما ترتب عليه مشروعاً بما يجوز معه الاستناد إليه كدليل في الدعوى^(٤).

(١) د. محمد محمود سعيد، المركز القانوني لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط القضائي والتحقيق، مرجع السابق، ص ٤٢.

(٢) تنص المادة ٥٥ من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أنه " لمأموري الضبط القضائي أن يضبطوا الأوراق والأسلحة وكل ما يحتمل أن يكون قد أستعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عن ارتكابها أو ما وقعت عليه الجريمة وكل ما يفيد في كشف الحقيقة. وتعرض هذه الأشياء على المتهم، ويُطلب منه إبداء ملاحظاته عليها ويعمل بذلك محضر يوقع عليه من المتهم، أو يذكر فيه إمتاعه عن التوقيع".

(٣) د. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ٢٢٧.

(٤) د. عوض محمد عوض، التفتيش في ضوء أحكام النقض دراسة نقدية، مرجع سابق، ص ٨.

ثانياً: ندب أعضاء الرقابة الإدارية فى أعمال التحقيق

يترتب على الاقرار بعدم اعتبار أعضاء الرقابة الإدارية من مأمورى الضبط القضائى أنه لا يجوز - وفقاً للقواعد العامة - انتداب أحد منهم فى القيام ببعض أعمال التحقيق، وعلى هذا فإن سند مشروعية تخويل أعضاء الرقابة الإدارية سلطة القيام ببعض أعمال التحقيق بطريق الندب إنما يكون هو النص الخاص بذلك فى قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية، وتنص المادة التاسعة من هذا القانون على أن " للرقابة الإدارية أن تجرى تفتيش أشخاص ومنازل العاملين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابى من رئيس الرقابة الإدارية أو من النيابة العامة إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، ويجب فى جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً. ومن هذا النص يبين أن احكام ندب أعضاء الرقابة الإدارية فى بعض أعمال التحقيق هى كالتالى:

(١) النداب فى الإجراء أو الآذن به

ساوت المادة التاسعة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية بين رئيس الرقابة الإدارية بين النيابة العامة بنصها على وجوب وكفاية صدور الإذن من أيهما إلى عضو الرقابة الإدارية لإسباغ المشروعية على مباشرة عضو الرقابة الإجراء المأذون به أو الندوب فى تنفيذه.

وقد قرر الدستور المصرى لسنة ٢٠١٤ أنه يشترط لصحة إجراءات دخول المساكن وتفتيشها أن يصدر بها أمر قضائى مسبب، وهذا الأمر لا يصدر إلا من قضاء التحقيق، ولما كان مؤكداً أن رئيس الرقابة الإدارية لا يعتبر على أى نحو سلطة من سلطات القضاء الذى يخول وحده إصدار الأوامر القضائية، فإنه يمكن القول بعدم دستورية نص المادة التاسعة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية فيما ورد به من تخويل رئيس الرقابة الإدارية سلطة الندب فى تنفيذ التفتيش أو الإذن به بما يعتبر معه حكم هذا النص قد نسخ ضمناً بقوة الدستور نفسه^(١).

(١) تنص المادة ٥٤ من الدستور المصرى لسنة ٢٠١٤ على أنه " الحرية الشخصية حق طبيعى، وهى مصونة لا تُمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأى قيد إلا بأمر قضائى مسبب يستلزمه التحقيق. ويجب أن يُبلغ فوراً كل من تقييد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابية، ويُمكن من الاتصال بذويه و بمحاميه فوراً، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته. ولا يبدأ التحقيق معه إلا فى حضور محاميه، فإن لم يكن له محامٍ، تُدب له محامٍ، مع توفير المساعدة اللازمة لذوى الإعاقة، وفقاً للإجراءات المقررة فى القانون. ولكل من تقييد حريته، ولغيره، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجب الإفراج عنه فوراً. وينظم القانون أحكام الحبس الاحتياطى، ومدته، وأسبابه، وحالات استحقاق التعويض الذى تلتزم الدولة بأدائه عن الحبس الاحتياطى، أو عن تنفيذ عقوبة صدر حكم بات بإلغاء الحكم المنفذة بموجبه. وفى جميع الأحوال لايجوز محاكمة المتهم فى الجرائم التى يجوز الحبس فيها إلا بحضور محامٍ موكل أو مُنتدب".

وعلى هذا فإن الجهة المختصة بإصدار أمر الندب أو الإذن بإجراء التفتيش إنما تكون سلطات التحقيق الابتدائي وحدها، والتي تعتبر النيابة العامة فى القانون المصرى هى السلطة الأصلية فيه^(١).

(٢) أعمال التحقيق محل الندب

حددت المادة التاسعة من قانون إعادته تنظيم الرقابة الإدارية أعمال التحقيق التى يجوز ندب عضو الرقابة الإدارية فى تنفيذها فى تفتيش أشخاص العاملين المتهمين. وتفتيش مساكنهم، مما لا يجوز معه ندبهم فى غير ذلك من أعمال التحقيق.

وفى شأن تفتيش الأشخاص فإن المادة ٩٤ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى تنص على أن "لقاضى التحقيق أن يفتش المتهم، وله أن يفتش غير المتهم إذا اتضح من أمارات قوية أنه يخفى أشياء تفيد فى كشف الحقيقة. ويراعى فى التفتيش حكم الفقرة الثانية من المادة ٤٦ ووفقاً لنص المادة ٢٠٦ من قانون الإجراءات الجنائية فإنه لا يجوز للنيابة العامة أن تندب عضو الرقابة الإدارية فى تفتيش شخص المتهم. على أنه، وفقاً لصريح عبارة النص، يشترط أن يكون المتهم من العاملين فى الجهاز الحكومى فى الدولة أو من طائفة الموظفين العموميين فلا يجوز ندب عضو الرقابة الإدارية فى تفتيش غير هؤلاء، وذلك لما هو معلوم من أن إجراء التفتيش هو قيد يرد على حرية الفرد فلا يجوز التوسع فى تفسير نصوصه وإنما يتعين لدى تفسيره الأخذ بمبدأ التفسير الضيق^(٢).

(١) تنص المادة ٢٠٠ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى على أنه " لكل من أعضاء النيابة العامة فى حالة إجراء التحقيق بنفسه أن يكلف أى مأمور من مأمورى الضبط القضائى ببعض الأعمال التى من خصائصه".

(٢) قضت محكمة النقض المصرية " بأن المشرع لم يتطلب توافر صفة مأمور الضبط القضائى فممن يجرى التفتيش من موظفى الجمارك، وأنه قصر حق إجراء التفتيش المنصوص عليه فى المادة ٢٦ من قانون الجمارك على موظفى الجمارك وحدهم دون أن يخصص بإجرائه لمن يعاونهم من رجال السلطات الأخرى على غرار النص فى المادة ٢٩ من ذات القانون على أن لموظفى الجمارك ومن يعاونهم من رجال السلطات الأخرى حق مطاردة البضائع المهربة، ولهم أن يتابعوا ذلك عند خروجها من نطاق الرقابة الجمركية، ولهم أيضاً حق المعاينة والتفتيش على القوافل المارة فى الصحراء عند الاشتباه فى مخالفتها لأحكام القانون".

نقض جنائى بتاريخ ٢٩/١١/١٩٨٣، مجموعة أحكام النقض الجنائى، السنة ٣٤، رقم ٢٠٤، ص ١٠١٠.

(٣) الاطلاع على الرسائل

تنص المادة ٩٧ من قانون الإجراءات الجنائية على أن "يطلع قاضى التحقيق وحده على الخطابات والرسائل والأوراق المضبوطة. على أن يتم هذا إذا كان بحضور المتهم والحائز لها أو المرسله إليه ويدون ملاحظاتهم عليها. وله عند الضرورة أن يكلف أحد أعضاء النيابة العامة بفرز الأوراق المذكورة، وله حسب ما يظهر من الفحص أن يأمر بضم تلك الأوراق إلى ملف القضية أو بردها إلى من كان حائزاً لها أو الى المرسله إليه.

وتبلغ الخطابات والرسائل التلغرافية المضبوطة إلى المتهم أو المرسله إليه. وقد خولت النيابة العامة هذه السلطات إذا حصلت على إذن القاضى الجزئى (الفقره الأخيرة من المادة ٢٠٦ إجراءات جنائية) ولكن لا يجوز للنيابة أن تكلف أحد أعضاء الضبطية القضائية بفرز الأوراق المضبوطة لإغفال المادة ٢٠٦ النص على ذلك فضلاً على أن نص المادة ٩٧ لم يخول قاضى التحقيق الاستعانة بالنيابة فى ذلك إلا عند الضرورة بما يعنى أن الأصل هو أن يقوم المحقق بنفسه بالاطلاع على الأوراق قصد المحافظة على ما تتطوى عليه من أسرار. ولهذا فإنه يكون مؤكداً عدم جواز نذب عضو الرقابة الإدارية فى الاطلاع على الرسائل^(١)(٢).

(١) د.محمد محمود سعيد، المركز القانونى لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط القضائى والتحقيق، مرجع السابق، ص ٥٣.

(٢) تنص المادة ٢٠٦ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى على أنه " لا يجوز للنيابة العامة تفتيش غير المتهم أو منزل غير منزله إلا إذا اتضح من امارات قوية أنه حائز لأشياء تتعلق بالجريمة. ويجوز لها أن تضبط لدى مكاتب البريد وجميع الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات والطرود ولدى مكاتب البرق وجميع البرقيات وأن تراقب المحادثات السلكية واللاسلكية وأن تقوم بتسجيلات لمحادثات جرت فى مكان خاص متى كان لذلك فائدة فى ظهور الحقيقة فى جنابة أو فى جنحة معاقب عليها بالحبس لمدة تزيد على ثلاثة أشهر. ويشترط لإتخاذ أى إجراء من الإجراءات السابقة الحصول مقدماً على أمر مسبب بذلك من القاضى الجزئى بعد إطلاعه على الأوراق. وفى جميع الأحوال يجب أن يكون الأمر بالضبط أو الإطلاع أو المراقبة لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ويجوز للقاضى الجزئى أن يجدد هذا الأمر مدة أو مدداً أخرى مماثلة. وللنيابة العامة أن تطلع على الخطابات والرسائل والأوراق الأخرى والتسجيلات المضبوطة على أن يتم هذا كلما أمكن ذلك بحضور المتهم والحائز لها أو المرسله إليه وتدون ملاحظاتهم. عليها ولها حسب ما يظهر من الفحص أن تأمر بضم تلك الأوراق إلى ملف الدعوى أو بردها إلى من كان حائزاً لها أو من كانت مرسله إليه".

(٤) مراقبة المحادثات السلوكية واللاسلكية :

لا تخرج المحادثة الهاتفية على أن تكون رسالة شفوية، ولذلك فإنها قد شبهت بالرسائل المكتوبة، وأجرى عليهما حكم واحد، وتجيز المادة ٩٥ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى للقاضى بقرار سبب ولمدة محددة مراقبة الأحاديث السلوكية واللاسلكية، وبنفس شروط ضبط الرسائل والبرقيات لدى مصلحة البريد أو البرق. وللنيابة العامة بعد استئذان القاضى الجزئى أن تباشر مراقبة المحادثات السلوكية واللاسلكية أو أن تتدب أحد أعضاء الضبط القضائى فى ذلك ما لم يجر لها ذلك نص خاص. ويخلو قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية من مثل هذا النص فإنه لا يكون جائزاً ندبهم فى هذه الأعمال^(١).

(٥) تسجيل الأحاديث بالوسائل العلمية

سبق القول بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة الثامنة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية فيما ورد فى من تحويل الرقابة الإدارية وظيفة إجراء المراقبة السرية بالوسائل العلمية فى مرحلة جمع الاستدلالات باعتبار ذلك اختصاصاً مستمداً من القانون مباشرة، وليس عن طريق الندب. وليس هذا هو المقصود فى هذا الموضوع، وإنما المقصود هو تسجيل الأحاديث بالوسائل العلمية باعتباره عملاً من أعمال التحقيق التى يجوز ندب أعضاء الضبط القضائى فيها.

وتجدر الإشارة إلى أن النص فى قانون الرقابة الإدارية الوارد فى شأن اختصاص الرقابة الإدارية بإجراء المراقبة السرية بالوسائل الفنية لا يدل على جواز ندب عضو الرقابة الإدارية فى هذا الإجراء فمثل هذه الإجازة لا تكون إلا إذا تضمنها نص خاص فى القانون، فضلاً عن أن عضو الرقابة الإدارية ليس طائفة مأمورى الضبط القضائى ذوى الاختصاص العام^(٢).

ثالثاً: تصرف الرقابة الإدارية فى محاضر جمع الاستدلالات :

يتضح من عبارة الفقرة الثانية من المادة الثامنة من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية التى تنص على أنه "إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلى الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال أنه متى كشفت أعمال جمع الاستدلالات عن جريمة جنائية يجب على الرقابة الإدارية إحالة الأوراق إلى النيابة العامة.

(١) د. محمد محمود سعيد، المركز القانونى لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط القضائى والتحقيق، مرجع السابق، ص ٥٤.

(٢) د. محمد زكى أبو عامر، الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ٩٨.

وهو ما مفاده عدم تخويل الرقابة الإدارية سلطة ملاءمة التصرف في التهمة فلا يكون لها أن تحفظ الأوراق. وبإحالة الأوراق إلى النيابة العامة فإنه يكون لها وحدها أن تتصرف في التهمة سواء بحفظها عملاً بسلطتها في ملاءمة تحريك الدعوى الجنائية على ما تنص عليه المادة ٦١ من المادة ٦٣ من ذات القانون.

على أنه يتعين ملاحظة أن نص المادة الثامنة من قانون الرقابة الإدارية على أن تحال الأوراق للنياحة العامة لا يكون إلا بإذن من رئيس الرقابة الإدارية أو نائبه لا يدل على توقف إجراء الإحالة بحصول الإذن بمعناه القانوني، والذي يفترض أنه لا يرد إلا على السلطة في تحريك الدعوى الجنائية، فهو لا يشكل أكثر من مجرد نص يتعلق بقصر مسألة إحالة الأوراق إلى النيابة العامة على رئيس الرقابة الإدارية ونائبه^(١).

وهو ما يعنى أن النص يتعلق بتوزيع الاختصاص الذاتي بين أعضاء الرقابة الإدارية فلا يترتب على مخالفته بطلان، وتعتبر هذه الصلاحيات من أكبر الصلاحيات التي يمكن أن تمنح لجهاز رقابي على الإطلاق سواء في مصر أو في الدول العربية والشرق الأوسط بل ومن أوسع الصلاحيات الممنوحة لأعضاء الأجهزة الرقابية والأمنية على مستوى العالم.

والواقع يشهد بالدور الفعال لهيئة الرقابة الإدارية منذ إنشائها وحتى اليوم وحرصها على المال العام ومكافحة الفساد الذي يؤدي إلى حرمان الملايين من الخدمات الصحية والتعليم وإمكانات التنمية المستدامي كما يساهم في تفويض الأمل في حياة كريمة للمواطن والاستقرار في الدول النامية.

(١) د. محمد محمود سعيد، المركز القانوني لهيئة الرقابة الإدارية واختصاصات أعضائها بأعمال الضبط القضائي والتحقيق، مرجع السابق، ص ٥٧.

المبحث الثالث

التعارض والتداخل فى اختصاصات الأجهزة الرقابية فى مصر

التساؤل الذى يطرح نفسه هل تعدد أجهزة الرقابة الإدارية والمالية قد ساهم فى إحكام الرقابة على أعمال الإدارة ؟

الواقع العملى يشير الى أن تعدد الأجهزة فى الرقابة على الموازنة العامة من ناحية، والأعمال الإدارية من ناحية أخرى أدى إلى ازدواجية وتداخل اختصاصات هذه الأجهزة الرقابية بعضها لبعض وإطالة الإجراءات وتأخرها للحصول على توقعات المسؤولين خشية الخضوع للمساءلة الثانوية أمام الجهات الرقابية المتعددة، وحرص كافة هذه الأجهزة على إثبات وجودها وتدعيم مكانتها دون الاهتمام بالعملية الرقابية. فضلاً عن عدم استقلالية هذه الأجهزة، مما أدى إلى عرقلة الرقابة الإدارية والمالية.

ونحاول فى المطلب الأول أن نشير إلى الازدواجية وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية فى الرقابة على الموازنة العامة والنواحى الإدارية. وفى المطلب الثانى نشير لعدم استقلالية الأجهزة الرقابية فى الرقابة على الموازنة العامة والنواحى الإدارية.

المطلب الأول: الازدواجية وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية فى الرقابة على الإدارة.

المطلب الثانى: عدم استقلالية الأجهزة الرقابية فى الرقابة على الإدارة.

المطلب الأول

الازدواجية وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية على الإدارة

إن التأمل في شأن النصوص القانونية التي تنظم الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة تكشف عن وجود ازدواج وتداخل في الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية على الإدارة، ولا ينحصر هذا الازدواج والتداخل في نطاق رقابة هيئة الرقابة الإدارية في علاقتها بباقي الهيئات الرقابية الأخرى بل أيضاً يظهر في شأن ما يقوم به الجهاز المركزي للمحاسبات من دور في الرقابة المالية على الإدارة. وهو ما نعالجه في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الازدواجية وتداخل الاختصاصات بين هيئة الرقابة الإدارية والجهات الرقابية الأخرى

الفرع الثاني: التداخل في الاختصاصات بين رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات والأجهزة الرقابية الأخرى

الفرع الأول

الازدواجية وتداخل الاختصاصات بين هيئة الرقابة الإدارية والجهات الرقابية الأخرى

لئن كان اختصاص هيئة الرقابة الإدارية لا يخل بحق الرئيس الإداري في قيامه بمراقبة مرؤوسيه ، وكشف ما قد يقع من مخالفات في إطار إدارته فإن هذا يبرهن بصورة واضحة عن استناد مهمة الرقابة أكثر من جهة دون وجود تنسيق بينهم أو تخصص^(١).

فالأصل أن الرئيس الإداري يتولى مهمة مراقبة الأعمال الإدارية لمرؤوسيه، كما أن القانون لم عهد بها إلى هيئة الرقابة الإدارية فقط وإنما يشاركهما في هذا الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ولربما بعد ما تقدم يمكن أن ندرك التداخل في الاختصاصات، بل إن الأمور تتبدى جلية متى أدركنا أن الجهتين الأخيرتين سواء هيئة الرقابة الإدارية أم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يقومان بنفس الأعمال تقريباً.

ويمكن القول بأن كلا الجهازين يمارسان ذات المهام من حيث بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج أو من حيث متابعة تنفيذ القوانين، والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية تفي بتحقيق الأهداف المنوطة بها أو من حيث الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء ممارستهم لواجباتهم الوظيفية .

(١) د. ماجد زاغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٤١ .

وفيما يتعلق بالمخالفات المالية فيوجد تداخل بين اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية في كشف المخالفات المالية وبين اختصاص كل من الجهاز المركزي للمحاسبات ووزارة المالية والنيابة الإدارية .

أما فيما يتعلق بالمخالفات الإدارية فيوجد تداخل بين اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية بكشف المخالفات الإدارية وبين اختصاصات النيابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة المالية بالكشف عن المخالفات الإدارية .

بصد الجرائم الجنائية المالية كالرشوة والاختلاس والتربح من الأموال العامة، فتتداخل اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية مع اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات وإدارة مكافحة جرائم الأموال العامة بوزارة الداخلية.

الفرع الثاني

التداخل في الاختصاصات بين رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات والأجهزة الرقابية الأخرى

في رقابتهم على القرارات الصادرة في شأن العاملين المدنيين بالدولة فإن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يتعلق اختصاصه بشؤون العاملين المدنيين في الدولة، وما يتعلق من الأجور والمرتببات وغيرها مما يدخل ضمن الباب الأول من أبواب الموازنة العامة للدولة. وهو ذات الاختصاص الذي يقوم بممارسته الجهاز المركزي للمحاسبات.

أما التداخل في الاختصاصات بين رقابة وزارة المالية بعد الصرف بمعرفة جهاز التفتيش المالي وجهاز الخدمات الحكومية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وهي تكمن في الرقابة على النشاط المالي للجهة الإدارية ، وكان يكتفى بالرقابة على الصرف بوزارة المالية بدلاً من الرقابة بعد الصرف من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات مما أدى للازدواج في الرقابة. فيجب أن تكمل الرقابة الثانية الرقابة الأولى، ولا يجوز أن يحدث ازدواج فيقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة قبل الصرف أيضاً، بل يقصر عمله على الرقابة بعد الصرف، ويعتمد على نتائج الرقابة قبل الصرف التي تقوم بها وزارة المالية.

حيث تختص وزارة المالية بالرقابة المالية قبل الصرف على تنفيذ موازنة الجهات الإدارية وتتم الرقابة عن طريق ممثلي هذه الوزارة، ولهم في سبيل ذلك حق الاطلاع على جميع المستندات ولو كانت سرية، والجهات الإدارية القيام بالرقابة الداخلية بما لا يخل باختصاصات وزارة المالية.

وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون للسلطات المالية والاختصاصات الإدارية لممثلي وزارة المالية بالجهات الإدارية وهم المسؤولون من مراقبة تنفيذ هذا القانون وغيره من القوانين المالية والقرارات الصادرة تنفيذاً لها.

وكذلك تختص أجهزة التفتيش المالي المركزية والمحلية التابعة لوزارة المالية بالتفتيش المالي على الوحدات الحسابية للجهات الإدارية، والمفتشين الماليين حق الاطلاع على كافة المستندات والبيانات التي تتطلبها طبيعة عملهم، كما لهم حق التفتيش على المخازن والخزائن ووحدات الإيرادات المحلية بالمحافظات وأية أعمال مالية تقررها أية قوانين أو لوائح أو قرارات أو نظم أخرى وذلك دون الإخلال بحق الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة طبقاً لقانون إنشائه. ولا ريب في أنه في ظل تقارب الاختصاصات المقررة للجهاز المركزي للمحاسبات ولوزارة المالية بخصوص الرقابة السابقة على الصرف ، وعدم وجود آلية تنسيق ترفع تنازع الاختصاص بين الجهاز والوزارة، فلن تكون النتيجة إلا أحد أمرين أما إهدار الوقت في مباشرة الاختصاص بالرقابة المالية، أو صعوبة التعويل على أى من الرقابتين لا سيما إذا ما تضاربت نتائج الرقابة السابقة على الصرف بين الجهاز المركزي للمحاسبات والوزارة .

ومما يدعم صور التداخل والتعارض بين الجهاز ووزارة المالية في باقى المسائل الأخرى، مطالعة بعض اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات، ونخص منها:

١- إبداء الرأي فيما إذا كانت المخصصات التي كونتها الوحدة كافية لتغطية جميع الالتزامات والمسئوليات والخسائر المجملة مع بيان ما إذا كانت هناك احتياطات لم تظهر في الميزانية.

٢- إيضاح ما يكون قد وقع أثناء السنة المالية من مخالفات لأحكام القوانين والنظم على وجه يؤثر على نشاط الوحدة محل المراجعة أو على مركزها المالي أو على أرباحها مع بيان ما يكون قد أتخذ في شأن ذلك وما إذا كانت هذه المخالفات لا تزال قائمة عند إعداد الميزانية.

٣- التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية للوحدة محل المراجعة والتأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية والقيود بالدفاتر وعدم الالتزام بالمراجعة المستندية والدفترية وحدها بل يجب التحقق من سلامة التصرفات ذاتها ومن اتباع الإجراءات والقواعد العامة المقررة والتثبت من وجود الأصول الظاهرة بالدفاتر والسجلات ومن حقيقة قيمتها وأنها قد سجلت أصلاً بسعر التكلفة وأنه يجري إهلاكها بالقدر المناسب وكذلك التحقق من صحة الإيرادات والمصروفات والالتزامات وجديتها.

٤- اعتماد الإقرار الضريبي الخاص بالوحدة محل المراجعة وكذلك سائر الإقرارات التي تقدم إلى الجهات الحكومية وتستلزم مثل هذا الإجراء.

المطلب الثانى

عدم استقلالية أجهزة الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة

لا شك فى أن حرمان الأجهزة الرقابية من تمتعها بالاستقلالية المالية والإدارية، وتدعيم ما تقوم به من أنشطة رقابية بحيث تظهر نتيجة رقابتها على الرأى العام هو من الأمور التى تقوى الرقابة على الإدارة من ناحية، ومن ناحية أخرى تخلق لدى القائمين بأداء مهمة الرقابة على الإدارة الدافع نحو ضرورة تقصى مواطن الانحراف والفساد والسعى إلى تطهير الأجهزة الإدارية للدولة من كل ما قد يصيبها من وهن وضعف، وهو ما يكمن تلمس نتائجه من خلال فصل أوجه النشاط الإدارى غير الصحيح للموظفين عن أعمال الإدارة والمحاسبة عليه لتحقيق الردع الوظيفى، وضمان المحافظة على المال العام.

وإنطلاقاً من أهمية عنصر الاستقلالية للأجهزة الرقابية على الإدارة نحاول التعرض فى هذا المطلب لمظاهر عدم تمتع الأجهزة الرقابية الإدارية والمالية بالاستقلال اللازم لأدائها لمهامها الرقابية، فنخص الفرع الأول بالعرض لمظاهر عدم استقلالية الجهاز المركزى للمحاسبات فى تأديته لمهام الرقابة المالية. أما الفرع الثانى فيكرس لبيان مظاهر عدم استقلالية هيئة الرقابة الإدارية فى قيامها بمهام الرقابة الإدارية على الإدارة .

الفرع الأول: مظاهر عدم استقلالية الجهاز المركزى للمحاسبات فى تأديته للرقابة المالية

الفرع الثانى: مظاهر عدم استقلالية هيئة الرقابة الإدارية فى تأديتها للرقابة الإدارية

الفرع الأول

مظاهر عدم استقلالية الجهاز المركزى للمحاسبات فى تأديته للرقابة المالية

حيث إن الأجهزة الرقابية التى تقوم بالرقابة على الموازنة العامة لا تتمتع بالاستقلال الكامل الذى لا يؤدى بدوره إلى رقابة فعالة، فمعظم الأجهزة الرقابية فى مصر تخضع للسلطة التنفيذية، وذلك كالتالى:

- أجهزة الرقابة التابعه لوزاره المالية تخضع لوزير المالية .
- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة يتبع وزير التنمية الإدارية .
- أعضاء هيئة الرقابة الإدارية يخضعون لرئيس مجلس الوزراء .

وينضح من ذلك أن الاستقلال المرجو لرقابة فعالة على الموازنة العامة والأعمال الإدارية هو أن تتمتع الأجهزة الرقابية بالحياد، فلا تكون مطبوعة بالطابع السياسى، وأن يكون القائمون على

الرقابة غير تابعين وغير مقيدين وإنما مستقلين متحررين من أى تهديد ووعيد، ولا خضوع لهم إلا لأحكام القانون عند مباشرتهم لاختصاصاتهم الرقابية، ولا يسمح بوجود تدخل فى أمور وظائفهم إلا للجهة التى يتبعونها فى تأديتهم لمهامهم الرقابية.

كما يتضح أيضاً أنه : على الرغم من كثرة الجهات الرقابية، فإنها تبدو بلا جدوى حقيقية لوجود تأثيرات سياسية على أعمالها، وهى تعطى مثلاً نموذجياً على حاجة المراقبين لمراقبين آخرين.

كما أن تعدد الأجهزة الرقابية قد لا يفضى إلى عرقلة الرقابة على الموازنة العامة طالما تم الالتزام من كل جهاز رقابى باختصاصه الأصيل دون تعدى على اختصاص غيره، ولا سبيل لبوغ هذا إلا بتشكيل لجنة عليا تشارك فيها الأجهزة الرقابية لوضع ضوابط التعاون المشترك بينهم والقضاء على مواطن ازدواجية وتكرار فى العمل الرقابى.

كذلك يجب الاهتمام بضرورة الاستقلال الإدارى للجهاز المركزى للمحاسبات ولرئيسه ونائبه، والعمل على إلحاقها بمجلس النواب، حتى لا يمكن نقوض دوره الرقابى من خلال ما تتمتع به السلطة التنفيذية من نفوذ وامتيازات، وفق الأسلوب المقترح فى التوصيات.

الفرع الثانى

مظاهر عدم استقلالية هيئة الرقابة الإدارية فى تأديتها للرقابة الإدارية

على الرغم مما تتمتع به هيئة الرقابة الإدارية من سلطات واسعة فى سبيل قيامها بأداء مهامها الرقابية إلا أن ما تخضع له من أسلوب وصائى يجعل أعمالها الرقابية بلا مردود قوى وفعال فى سبيل تدعيم الرقابة الإدارية .

فالرقابة الإدارية التى تمارس إما عن طريق الرقابة المسبقة أو عن طريق الرقابة اللاحقة، وفى تلك الحاليتين تكون الرقابة فى مثل هذا الأمر عائفاً لأجهزة الدولة، وبالتالي لا بد أن تكون الرقابة متزامنة مع العمل المؤدى، رقابة ترمى لكشف الخلل قبل وقوعه والتنبيه إليه ورقابة تعمل على تبيان أسباب القوة والضعف فى أجهزة الدولة و مؤسساتها، وتساعد على قراءة المستقبل بنقطة كلما أمكن ذلك. بحيث تعد رقابة بعيدة عن الجمود وتقديس حروف القانون، قريبة من المرونة وروح القانون، تنطلق إلى أعمال العقل والاجتهاد فى تنفيذ الأعمال وفقاً للمبادئ العامة للقانون، وقواعد السلوك الإدارى المتعارف عليه وقيم المجتمع السائدة.

ويتطلب ذلك وجود قدر غير قليل من المعلومات، بحيث تشكل قاعدة معلومات واسعة عن مجمل العمل الإدارى فيغدو نظام المعلومات الإدارى يرسم صورة حقيقية وصادقة عن مؤسسات الدولة المختلفة.

ولعل الأمل يكون معقوداً فيما انطوى عليه الدستور المصرى لسنة ٢٠١٤ من حول تدعيم الدور الرقابى المستقل لهيئة الرقابة الإدارية، وقد نصت المادة (٢١٥) على يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفنى والمالى والإدارى، ويؤخذ رأياها فى مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة،هيئة الرقابة الإدارية .

كذلك ما أوجبه الدستور من ضوابط تتعلق بأداء هذه الأجهزة الرقابية المستقلة لمهامها، فقد نصت مادة (٢١٦) على أنه يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابى قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال.

وكما يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفى أى منهم من منصبه إلا فى الحالات المحددة بالقانون، ويُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء.

الخاتمة

من نافلة القول أن الخاتمة لا تعد تكراراً لما سبق دراسته، ولا ملخصاً لما تم بحثه، بل هي عرض لما وجد من خلال الدراسة من توصيات ونتائج، انتهى إليها الباحث؛ وسنتناول ذلك وفقاً لما يلي :

• النتائج :

أولاً: تبني القانون العراقي ونظيره المصري الأسلوب الذي يعهد إلى جهاز أعلى يتولى الرقابة المالية، فوجد المشرع العراقي يعهد بالرقابة المالية إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ولديوان الرقابة المالية في إقليم كردستان، ويخص المشرع المصري الجهاز المركزي للمحاسبات برقابة مالية على الإدارة، فهما يشتركان في هذا الشأن مع النموذج الأنجلوسكسوني، بحيث يختص جهاز أعلى بالرقابة المالية، وإن كان الأصل المتبع هو أن يتم إلحاق هذا الجهاز بالسلطة التشريعية إلا أن موقف المشرع المصري والعراقي من هذا لم يأت على كلمة سواء فيما يتعلق بالجهة التي يلحق بها هذا الجهاز.

ثانياً: يعد موقف المشرع المصري من مسألة الجهة التي يلحق بها الجهاز المركزي للمحاسبات غريباً إذ نصت المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ على أن " يلحق الجهاز المركزي للمحاسبات بمجلس الشعب كهيئة مستقلة تعاونه في القيام بمهامه في الرقابة على الأموال العامة" بيد أنه جاء التعديل الأخير لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ لينص في المادة الأولى منه على أن " الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، ... كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة ، وذلك على النحو المبين في هذا القانون".

أما المشرع العراقي فقد كان موقفه واضحاً من مسألة الجهة التي يلحق بها ديوان الرقابة المالية الاتحادي حيث نصت المادة الخامسة في قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) على أن (الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثله رئيس الديوان أو من يخوله).

ثالثاً: لم تقف المغايرة بين القانونين العراقي والمصري في شأن الرقابة المالية على الإدارة عند هذا الحد بل إمتدت فيما يتعلق بمدى الاستقلال الوظيفي لمركز رئيس الديوان أو الجهاز، فقد كان تعيين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات يتم بناء على ترشيح رئيس الجمهورية-

وموافقة مجلس الشعب، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمناً معاملته المالية، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة. ولا يكون إعفاء رئيس الجهاز من منصبه إلا بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه، وفي حالة تقديم رئيس الجهاز لاستقالته تعرض الاستقالة على مجلس الشعب، ويسرى في شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة في قانون محاكمة الوزراء

ولكن بموجب التعديل الذي أجرى بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ نصت المادة ٢٠ منه على أنه " يصدر بتعيين رئيس الجهاز قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى مماثلة متضمناً معاملته المالية، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة، ولا يجوز اعفاؤه من منصبه، ويكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية وتسرى في شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة في قانون محاكمة الوزراء". وكذلك فإن تعيين نائب رئيس الجهاز يكون بقرار من رئيس الجمهورية، ويتضمن القرار الصادر بالتعيين المعاملة المالية، بينما يعين وكلاء الجهاز بقرار من مكتب الجهاز.

وهو ما يكشف عن وجود انخفاض كبير لاستقلال المركز القانوني لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ونائبه، فدخولهم في مركزهم القانوني وخروجهم منه لم يكن ليخضع لإرادة السلطة التنفيذية قبل التعديل، إذ لم يكن القانون يسمح بانفراد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في التحكم في منصب رئيس الجهاز بل أوجب القانون ضرورة صدور قرار التعيين وقرار الإعفاء من رئيس الجمهورية ولكن مع ضرورة موافقة أغلبية مجلس الشعب على القرار، وهو الأمر الذي يشكل ضماناً جوهرياً، أما في ظل التعديل الأخير لم يعد لمجلس الشعب أي رقابة على قرارات رئيس الجمهورية في شأن تعيين أو إعفاء أو قبول استقالة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، وهو ما يجعله واقعاً تحت تأثير أهواء السلطة التنفيذية.

أما موقف المشرع العراقي فقد نص على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادية بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء وتكون درجة رئيس الديوان بدرجة وزير يعين لمدة أربع سنوات، وتكون له صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان وعماله وموازنته، ونفس الموقف لرئيس ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان حيث يعين لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد (لمرة واحدة) بموجب مرسوم إقليمي يصدر عن رئيس إقليم كردستان بناءً على ترشيح من أغلبية أعضاء برلمان حكومة إقليم كردستان بدرجة وزير. ولا يمكن عزله خلال فتره شغله للمنصب إلا بناءً على ثلثي أغلبية أصوات أعضاء برلمان إقليم كردستان.

رابعاً: أما ما يأخذ على قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) عدم تبينه لوسلية الرقابة المالية السابقة على الصرف فلم ينص فى أية مادة من مواده على إعطاء الديوان هذه الصلاحية كما كان الوضع فى قوانينه السابقة، مما يستلزم إعادة النظر بقانون ديوان الرقابة المالية الحالى، وإضافة مادة تمنحه إجراء هذا اللون من الرقابة.

وكذلك الشأن بالنسبة لديوان الرقابة المالية لإقليم كوردستان فالرقابة المالية السابقة على الصرف بوصفها الرقابة التى تكون على تصرف ما قبل اتخاذ أو إصداره أو إبرامه أو تنفيذه، نجد قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كوردستان رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ لم تنص أية مادة من مواده على إعطاء الديوان حق الرقابة السابقة للصرف.

خامساً: لم يتضمن القانون الحالى للجهاز المركزى للمحاسبات ما يُمكن الجهاز من الاستعانة برجال الضبطية القضائية أو سلطات التحقيق لإثبات ما يقع أو يتضح لهم من جرائم كما هو منصوص عليه فى القوانين المنظمة للعديد من الأجهزة الرقابية الأخرى بمصر، ولعله مما يثير العجب أن اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩ قد منحت الحق لرئيس الجهاز بالاتفاق مع وزير العدل للترخيص بالضبطية القضائية إلا أن رئيس الجهاز لم يستخدم هذا الحق إلا فى وقت متأخر رغم انتشار الفساد والأنشطة غير المشروعة فى معظم قطاعات الدولة.

ولما استشرى الفساد فى ربوع الحياة الإدارية، وتمكن من غالبية أجهزتها فقد أصدر وزير العدل قراره رقم ٨٩٣٧ لسنة ٢٠١٢ بتحويل السادة الأعضاء الفنيين بالجهاز المركزى للمحاسبات المكلفين بفحص المستندات أو جرد الموجودات كل فى دائرة اختصاصه حسب قرار تكليفه صفة مأمورى الضبط القضائى بالنسبة للمستندات التى يقومون بفحصها أو الموجودات التى يتولون جردها، وكذلك القبض على المتهم فى أحوال التلبس بأى من الجرائم التى تمثل مقاومة للحكام، وعدم الامتثال لأوامرهم أو التعدى عليهم بالسب متى وقعت هذه الجرائم فى دائرة اختصاصهم وأثناء قيامهم بأعمال وظائفهم وبسببها.

سادساً: يشير الواقع العملى إلى أن الجهاز المركزى للمحاسبات يقف مغلول اليد ولا يملك أية صلاحيات فى شأن عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته، فهذا الموقف من الجهات المخاطبة، بصفة عامة، يعد مخالفة إدارية، وهو لا يختص بحق تتبع المخالفات الإدارية، كما أن حفظ جهة الإدارة لتقرير الجهاز أو مكاتباته دون تحقيق يعنى أن الجهة الإدارية لم تصدر قراراً تأديبياً فيما ورد إليها بتقرير الجهاز ومكاتباته،

وهو ما يقف عقبة أمام الجهاز في مباشرة اختصاصه في هذا الشأن، حيث مناط اختصاصه رهين بصدور القرار التأديبي.

فالأمر الذي لا شك فيه أن تقاعس المشرع في قانون الجهاز ١٤٤ لسنة ١٩٨٨- في ضوء ما تقدم - قد نجم عنه نتائج غير إيجابية أفضت إلى تواتر المسؤولين بالجهات الإدارية على عدم إخطار الجهاز بالمخالفات المالية، إذ النتيجة معروفة مسبقاً فهي لا تشكل مخالفة مالية بل إدارية، ولا رقابة للجهاز على المخالفات الإدارية .

سابعاً: اتضح من الدراسة أن تعيين رئيس هيئة النزاهة في العراق، في قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة مؤلفة من تسعة أعضاء من لجنة النزاهة البرلمانية والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين للمنصب، ويصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويتمتع رئيس الهيئة بدرجة وزير لمدة خمس سنوات، ومن أبرز الشروط التي جاء بها القانون الجديد لغرض الترشح أن يكون المرشح لمنصب رئيس الهيئة مستقلاً لا ينتمي لأية جهة سياسية، ويخضع رئيس الهيئة لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب بالإجراءات ذاتها التي يخضع لها الوزراء التي ينص عليها في الدستور، ويعفى رئيس الهيئة بذات الإجراءات التي يعفى بها الوزير. لرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزارة يعينان بالطريقة ذاتها التي يعين بها رئيس الهيئة وبالشروط نفسها.

ولا يختلف تعيين رئيس للهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان كثيراً عما هو عليه في الإطار المركزي، فيتم تعيينه بانتخاب من البرلمان باقتراع سري بأغلبية ثلثي عدد أعضاء البرلمان من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاء في الإقليم، ويعين المنتخب بمرسوم إقليمي وبدرجة وزير. ويعفى رئيس الهيئة من منصبه بقرار من البرلمان في حالة إذا صدر قرار قضائي بات بإدانته بارتكاب جنابة أو جنحة مخلة بالشرف، أو إذا ثبت التقصير والإهمال الجسيم في أداء مهامه الوظيفية.

ثامناً: أما عن ارتباط هيئة النزاهة بالعراق فإن الدستور لم يحدد أية جهة ترتبط بها، وعلى هذا فإن الهيئة واستناداً إلى نص المادة (١٠٢) من الدستور العراقي التي نصت على أنه (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هي هيئات مستقلة ..)، فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي هيئة النزاهة مستقلون فأداء مهامها المنصوص عليه في قانون الهيئة لا سلطان له عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها.

وقد جاء القرار السالف متناقضاً مع قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨ لسنة ٢٠١٠ الذى جاء فيه (ترى المحكمة الاتحادية أن الهيئات المستقلة التى لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء) لذا فقد رُبطت هيئة النزاهة بمجلس الوزراء، فكيف لهيئة النزاهة أن تمارس رقابتها بصورة مستقلة، وهى تمارس مراقبة أعمال السلطة التنفيذية التى تكون مرجعيتها فى الوقت ذاته.

• التوصيات

أولاً: لعله من الأفضل أن يتم تعديل المادة ٢٠ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات المصرى لتكون على ما كانت عليه قبل التعديل الأخير أو أن يعهد للسلطة التشريعية، ممثلة فى مجلس النواب المصرى، بتعيين وإعفاء، وقبول استقالة رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، كما لا يجوز أن يمتد قرار تعيين رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات لأكثر من مرتين متتاليتين، تكون المرة الواحدة لأربع سنوات. ومن الأوفق أن يتجه المشرع المصرى عند تعديله المرتقب لقانون الجهاز المركزى للمحاسبات لإحاطة نائى الرئيس بنفس ضمانات التعيين والإعفاء وقبول الإستقالة التى يتمتع بها رئيس الجهاز، فيكون تعيين نائى رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بناءً على قرار صادر من أغلبية أعضاء مجلس النواب المصرى.

أما ما يتعلق بديوان الرقابة المالية الاتحادى فى العراق، وديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان فيجب ضرورة منحهما صلاحية القيام بإجراء الرقابة السابقة واللاحقة على الجهات الخاضعة لرقابته ومن دون تعلق الأمر على موافقة جهة معينة. كما يُمنحان صلاحية إجراء التحقيق الإدارى فى المخالفات المالية التى يتم اكتشافها من قبله فى الجهات التى لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام فى الجهة المعنية عن إكمال التحقيق خلال مدة (٩٠) يوماً من تاريخ إشعاره من قبل الديوان .

ثانياً: جعل النظر فى الجرائم الداخلة فى اختصاص هيئة النزاهة سواء فى الإطار المركزى أم فى إطار إقليم كردستان وجوبياً وليس اختيارياً إذا ما هى أرادت ذلك، كونه يودى إلى النعاس والاعتماد على الجهات الأخرى فى ممارسة الاختصاصات، لذا من الأفضل تعديل م/١١ فقرة ثانياً من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ وجعل الاختصاص فى التحقيق لهيئة النزاهة وجوبياً.

وفى سبيل اكتمال هذا التعديل، يجب أن نضع فى الحسبان ما تعانيه هيئة النزاهة فى العراق من عدم توافر أدوات ووسائل التقدم التقنى للرقابة والتجريم ما حد من قدرة محققى الهيئة على القيام بواجباتهم فى مكافحة الفساد، وفى ظل أن المشرع العراقى لم ينص فى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل على جواز مراقبة المكالمات وتسجيلها، وأن الدستور العراقى الدائم لعام ٢٠٠٥ أجاز ذلك فى حالة وجود ضرورة قانونية أو أمنية بناءً على قرار قضائى.

يكون من الأجدى بأن يأخذ المشرع العراقى بما أخذ به المشرع المصرى، وينص على جواز إجراء المراقبة على المكالمات الهاتفية، ولكن فى الأمور التى يصعب إيجاد الدليل بشأنها ومنها جرائم الفساد الإداري والمالى، وهو ما يتطلب إجراء تعديل فى قانون أصول المحاكمات الجزائية، وهو ما يتوافق مع ما قرره الدستور العراقى الحالى.

وكذلك فإنه على جميع الدوائر والمؤسسات العامة تزويد الهيئة بالوثائق والمستندات وجميع الأوليات المتعلقة بالقضية التى يجرى التحرى أو التحقيق فيها، كما أن المشرع ألزم تلك كالدوائر بضرورة التعاون مع الهيئة وكوادرها؛ لكى تتمكن من أداء مهامها فى كشف ومحاربة الفساد، إلا أن القانون لم يبين ما هو الجزاء فى حالة امتناع الدوائر الحكومية والمؤسسات عن تزويد الهيئة بتلك الوثائق والمستندات. لذا يكون من الأفضل ضرورة أن يتم تعديل القانون والنص على أن الامتناع عن تزويد الهيئة بالوثائق والمستندات، وعدم التعاون معها يعد جريمة يعاقب عليها المخالف تأديبياً، مثلما فعل المشرع المصرى فى م/٧ من قانون تنظيم الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.

ثالثاً: نقترح على كلا من المشرع العراقى والمصرى ضرورة مراجعة التشريعات التى تحكم عمل الأجهزة الرقابية من أجل إزالة التعارض والتداخل فى الاختصاصات لرفع كفاءة الأجهزة الرقابية وحسن سيرها، وذلك بإنشاء هيئة عليا يناط بها الرقابة على كافة الأجهزة الرقابية المستقلة بالدولة، ويعهد إليها الاختصاص بإزالة أوجه التعارض والتداخل بينها، ويكون لها البت فى طبيعة المخالفات محل الرقابة، متى أثارت خلاف بين الأجهزة الرقابية، كما تلتزم الأجهزة الرقابية بموافاتها بإجراءات تفصيها للمخالفات، بحيث إذا ما اتضح لها قيام أكثر من جهاز رقابى بأداء نفس المهمة الرقابية، فى ذات الوقت، أن تنبه على إحداها إما ضرورة ترك هذا الاختصاص للجهاز الآخر، أو أن تعمل على التنسيق فيما بينهم بشأن متابعة هذه المخالفات.

رابعاً: إيماناً من الباحث بأن التطلع إلى عراق مزدهر في كل المجالات يحتاج إلى تكثيف الجهود في بناء الأجهزة الحكومية التي تشكل الركيزة الأساسية في الاقتصاد العراقي، فإنه ينادى بضرورة أن يولى المشرع العراقي الاهتمام بما يدعو إليه من إستراتيجية مقترحة لتطوير الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في جمهورية العراق - وإقليم كردستان - العراق، تتمثل فيما يلي:

(١) ديوان الرقابة المالية:

إن الإستراتيجية الجديدة للديوان تتطلب إعادة هيكلة عمل الديوان بما يتلائم والوضع الجديد لمهام وعمل الحكومة على وفق الآتى:

١- يقتصر عمل ديوان الرقابة المالية على التدقيق المالى والمحاسبي لدوائر الدولة والمؤسسات الحكومية التي تتولي الإنفاق من تخصصات الموازنة العامة للدولة بشقيها الجاري والاستشاري وكذلك على الدوائر التي تقوم بجباية الإيرادات.

٢- قيام ديوان الرقابة المالية بتكليف مكاتب المحاسبة والتدقيق الخاصة بتدقيق الشركات العامة الممولة ذاتيا والمختلطة التي تعتمد أسس وقواعد المحاسبة التجارية (التي يقوم بتدقيقها حالياً) ويتم التنسيق بين الديوان المذكور والمكاتب بخصوص البرامج التدقيقية التي ستعتمدها. إذ أن الجهات تتميز بالمطية وتستهلك نسبة كبيرة من وقت وجهود منتسبيه، علماً أنه توجد تجارب عالمية بهذا الخصوص.

٣- تعزيز دور الرقابة السابقة للصرف أو التعاقد بتخصيص ملاكات مؤهلة يتم انقائها من الملاكات المعروفة والمشهود لها بالكفاءة والنزاهة.

٤- دعم الديوان بعناصر كفاءة ومدربة وتطوير الملاكات الحالية وتدريبها على الأساليب الحديثة والمتطورة في مجال الرقابة والتدقيق.

(٢) ديوان الرقابة الإدارية

نظراً لحاجة العراق (الحكومة المركزية وإقليم كردستان - العراق) إلى هيئة جديدة للرقابة الإدارية، يتطلب استحداث ديوان الرقابة الإدارية بدلاً من هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين.

وهو ما من شأنه تفعيل دور الرقابة على الأداء، وتطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الجهات الحكومية، وتحسين الأداء والإنتاج، وإجراء تقييم ودراسات على أساليب وطرق العمل، والقيام بمهمة التدقيق والرقابة الإدارية للتأكد من تحقيق العدالة في تطبيق القوانين التي تخص المواطنين وكشف الفساد الإداري وإزالة التداخل في المسؤوليات ومنع الازدواجية في المهام، والمشاركة المستمرة في تحسين الإدارة الحكومية والتحقق من صحة الشكاوى المرفوعة على الأجهزة التنفيذية.

لذا يكون واجباً على المشرع العراقي القيام بتشريع قانون خاص بديوان الرقابة الإدارية يتبع مجلس النواب يتمتع هذا الديوان بشخصية معنوية واستقلال مالي وإداري يرأسها موظف بدرجة وزير تضم عدد مناسب من ذوي الاختصاصات المختلفة، تتولى الرقابة الإدارية على الوزارات ووحداتها الاقتصادية أو الجهات التي تساهم فيها الدولة.

على أن يختص عمل هذه الدائرة بالنشاط النوعي وقياس الأداء وكفاءته على وفق معايير ومؤشرات محددة. وإن هذا النوع من الرقابة هو المعمول به حالياً في معظم دول العالم، للقيام بالمهام الآتية:

- التحقق من تنفيذ الإدارة لخططها وبرامجها المختلفة.
- مراجعة إجراءات وطرق العمل المعمول بها في الجهات الحكومية المختلفة والتأكد من كفاءتها.
- الكشف عن المعوقات الإدارية .
- اقتراح الأساليب البديلة المناسبة.
- متابعة تنفيذ الإدارة للخطط والبرامج الموضوعية لتأهيل الموظفين وتدريبهم.
- مراجعة اللوائح والأنظمة الإدارية وأساليب تنفيذها للتأكد من تناسق التطبيق مع نصوص الدستور والقوانين.
- دراسة أي قضية أو حالة أو تقرير يحال إلى الديوان من الجهات الحكومية أو مجلس النواب.
- وضع الخطط الرقابية لتفعيل الرقابة الإدارية بما يحقق صرامة الأداء في الجهاز الحكومي.
- التحقق من استغلال الأمتل لمراقف الدولة ومواردها المتاحة.
- التحقق من التزام القيادات الإدارية والموظفين بقيم وأخلاقيات وسلوك العمل بما يحقق الكفاءة الإنتاجية لإدارة العمليات في الأجهزة التنفيذية وإعداد التقارير اللازمة بشأنها.
- التحقق من الانحرافات والتجاوزات والخروقات للقوانين والأنظمة في الأجهزة التنفيذية.
- التحقق من قضايا الفساد الإداري والرشاوى التي يتقاضاها الموظف الحكومي في أثناء تأديته لواجباته الوظيفية.
- التحقق من قضايا تعارض المصالح العامة والخاصة التي تثار حول الموظف الحكومي في أثناء تأديته لواجباته الوظيفية.
- إبداء الرأي حول التشريعات الإدارية التي تنظم عمل السلطة التنفيذية وتقديم الملاحظات للجهات المختصة حول مدى ملائمتها لمواكبة التطورات الحديثة للنهوض بمستوى الأداء في الجهاز الحكومي.

- متابعة القضايا الرئيسية التى تنشرها أجهزة الإعلام والصحافة حول أية ممارسات خاطئة فى الأجهزة الحكومية.
- دراسة الازدواجية والتداخلات فى المهام الوظيفية بين الجهات الحكومية وتقديم الاقتراحات والتوصيات لإزالتها.
- التحقق من صحة الإجراءات التى تتخذها الجهة الحكومية ضد منتسبيها والتأكد من مطابقتها مع الأحكام ذات العلاقة المنصوص عليها من الدستور ومع القانون والأنظمة ولوائح الخدمة المدنية.

أما بشأن مصادر المعلومات التى يعتمد عليها ديوان الرقابة الإدارية، فيمكن حصرها فيما

يلى:

- المبلغون.
- الشكاوى أو المعلومات المجهولة.
- المصادر السرية.
- تكاليفات وارده من كبار المسؤولين بالدولة.
- جرائم قد يكشف عنها أثناء انجاز عمل رقابي.
- عند التحرى عن المرشحين لشغل وظيفة ما.
- أثناء بحث التجاوز فى تطبيق القوانين واللوائح ونظم العمل التى قد تكشف عن انحراف.
- عند ضبط قضية رشوة أو مال عام وتقترب ببحث عناصر ثروة المهتمين (الكسب غير المشروع).
- ما ينشر بالصحف أو وسائل الإعلام.
- أيه مصادر أخرى.

وأما بخصوص أنواع الجرائم التى يضبطها ديوان الرقابة الإدارية فيفضل تقسيمها إلى

قسمين رئيسيين:

١ - القسم الأول:

- جرائم تعد اختصاصاً أصيلاً وتقع جميعها من العاملين بأجهزة الدولة ووحداتها الاقتصادية أو ممن يتعاملون مع هذه الجهات وتشمل:
 - جرائم العدوان على المال العام (الإختلاس).
 - الاستيلاء وتسهيل الاستيلاء على المال العام.
 - الإضرار بالمال العام سواء كان عمداً أو عن إهمال.

- الإخلال بنظام توزيع السلع.

- جرائم الاتجار بالوظيفة (الرشوة - استغلال النفوذ - الترشح).
- جرائم التزوير فى المحررات الرسمية.
- جرائم الكسب غير المشروع.

٢ - القسم الثاني:

- جرائم يتم ضبطها بالتنسيق مع بعض الجهات التى تتولى بدورها وفقاً لاختصاصاتها أعمال الضبط وتتمثل فى:
 - التهرب الضريبي.
 - التهرب الجمركي.
 - الغش فى الإنتاج.
 - الأغذية والعبوات الدوائية الفاسدة

(٣) تعزيز أجهزة التدقيق والرقابة الداخلية:

استناداً إلى أن آلية العمل فى الوزارات تقتضى وجود دوائر تدقيق ورقابة داخلية، إذ أن هذه الدوائر وبعد استحداث مكاتب المفتشين بدأ تعاني من الضعف والإهمال بما يتطلب دعمها بالملاكات المهنية المحاسبية ؛ بحيث تعمل على تأمين وتطبيق الإجراءات الرقابية الداخلية من خلال القيام بأعمال الرقابة والتدقيق على المعاملات والتصرفات المالية فى تلك الدوائر ورفع تقارير دورية ومستمرة إلى الجهات التى ترتبط بها.

(٤) تعديل قانون ديوان الرقابة المالية بما ينسجم والإستراتيجية الجديدة المقترحة للرقابة المالية

(٥) إلغاء الأمر الصادر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف الخاص بمكاتب المفتشين العموميين فى الوزارات (فى نطاق الحكومة المركزية) إذ لا وجود لمكاتب المفتشين العموميين فى إقليم كردستان- العراق .

(٦) تعديل المادة (١٠٢) من الدستور بإلغاء هيئة النزاهة، واستحداث ديوان الرقابة إذ أن ديوان الرقابة الإدارية يضع الرقابة ضمن المسارات الصحيحة والتطبيقات الدولية، وهو ما سارت عليه معظم دول العالم بوجود جهازين للرقابة الخارجية إحداهما: للرقابة المالية والآخر: للرقابة الإدارية، فضلاً عن الدوائر الرقابية الداخلية فى الوزارات.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العامة :

١. د. أحمد فتحى سرور، الوسيط فى قانون الإجراءات الجنائية، سنة ١٩٨١، رقم ٣٠٦.
٢. د. بكر القبائى، الوسيط فى الإدارة العامة، دار النهضة العربية، طبعة أولى، القاهرة، سنة ١٩٨٠.
٣. د. ثروت بدوى، القانون الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٩.
٤. د. حسن صادق المرصفاوي، المرصفاوي فى المحقق الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ .
٥. د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والإستهلاكية، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٧١.
٦. د. رمزي طه الشاعر، دروس فى مبادئ الإدارة العامة، الجزء الثالث، بدون ناشر، سنة ١٩٧٧.
٧. د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
٨. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري فى دولة الإمارات العربية المتحدة، (دراسة مقارنة)، الكتاب الثانى، بدون دار النشر، أبوظبي، ١٩٩٤.
- _____، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٢.
- _____، القضاء الإدارى " الرقابة على أعمال الإدارة " تنظيم القضاء الإداري وفقاً لدستور ٢٠١٤ فى مصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠١٤.
- _____، أصول القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠١٣.
- _____، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، سنة ٢٠١٣

٩. د. سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجنائية، ج ٢، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٧.
١٠. د. سوزى عدلى ناشد، الوجيز فى المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
١١. د. عبد الكريم درويش ود. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو مصرية، الطبعة الرابعة، القاهرة ، سنة ١٩٨٠.
١٢. د. على محمد بدير وأخرون، مبادئ وأحكام القانون الإدارى، مديرية دار الكتب، بغداد، سنة ١٩٩٣.
١٣. د. كاظم السعدي، محاضرات فى الرقابة المالية، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، ١٩٧٠.
١٤. د. مأمون سلامة ، الإجراءات الجنائية فى التشريع المصرى ، ج ١ ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٧.
١٥. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٦.
١٦. د. محسن خليل و د. سعد عصفور، القضاء الإدارى، منشأة المعارف، بدون سنة نشر.
١٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٩.
١٨. د. محمد زكى أبو عامر، الإجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨.
١٩. د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، سنة ١٩٦٤.
٢٠. د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط ١٢، سنة ١٩٧٧.
٢١. د. محمود نجيب حسني ، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط ٢ ، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
٢٢. د. مصطفى محمود عفيفى، مبادئ وأصول الإدارة العامة، الجزء الاول، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة طنطا ، دون تاريخ نشر

ثانياً: المراجع المتخصصة :

٢٣. د. أحمد أبو ريه، الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مطبعة أمان ، فلسطين ، سنة ٢٠٠٤.
٢٤. د. أحمد عامر، مالية دولة اتحاد الجمهوريات العربية، بدون ناشر ، بدون تاريخ .
٢٥. د. جاسم الذهبى ، التطوير الإدارى، بدون ناشر، بغداد، سنة ١٩٩٢.
٢٦. د. حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة فى التشريع العراقى، مطبعة بغداد، بغداد، سنة ١٩٧٧.
٢٧. د. حسنين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٤.
٢٨. د. حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، دار الفكر العربى، ط ١ ، القاهرة.
٢٩. د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٧١.
٣٠. د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
٣١. د. صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
٣٢. د. عامر الكبيسي، الفساد والعولمة، المكتب الجامعي الحديث ، القاهرة ، سنة ٢٠٠٥.
٣٣. د. عبدالخالق الشخلى، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار مجدلاوى، عمان، سنة ٢٠٠٣.
٣٤. د. عبد الفتاح الصحن، الرقابة المالية دراسة تحليلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، سنة ١٩٧٩.
٣٥. د. عوض محمد عوض، التفتيش فى ضوء أحكام النقض دراسة نقدية، مطابع السعدنى، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٧.
٣٦. د. عوض محمود الكفراوي، الرقابة المالية - النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

٣٧. د.فهمي محمود شكرى، الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوى للنشر والتوزيع، عمان، بدون تاريخ.
٣٨. د. فتحى محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة والتأثير فى الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، المكتب العربى الحديث، الإسكندرية، سنة ٢٠١٤ . .
٣٩. د. قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، بدون ناشر، بدون تاريخ.
٤٠. د. محمد حسين الجواهري، (الرقابة على مشروعات الاستثمار فى القطاع العام)، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٧.
٤١. د.محمد محمود سعيد، المركز القانونى لهيئة الرقابة الإدارية واختصاص أعضائها بأعمال الضبط القضائى والتحقيق، دار الفكر العربى، القاهرة، سنة ١٩٩٢.
٤٢. د.محمد سيد السرايا، الاتجاهات الحديثة فى مجال الرقابة، دار الجامعة، الإسكندرية، سنة ١٩٨٦.

ثالثا: الرسائل العلمية:

(١)رسائل الدكتوراه

٤٣. د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
٤٤. د. أمال عثمان، الخبرة فى المسائل الجنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
٤٥. د. أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٠.
٤٦. د. ثروت محمود عوض محجوب، التحقيق الإدارى ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٤.
٤٧. د.جيهان عبد اللطيف الرفاعى، الرقابة على الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، سنة ٢٠١٠.
٤٨. د.سعد عدنان الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد، رسالة دكتوراه فى القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد، سنة ١٩٩٨.

٤٩. د.سعيد عبدالمنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة فى الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥م.
٥٠. د.عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة اسكندرية ١٩٧٠م، منشأة المعارف.
٥١. د. على أنور على العسكرى، الرقابة المالية على الأموال العامة فى مواجهة الأنشطة غير المشروعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٨ .
٥٢. د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس.
٥٣. د. كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمى، نظام المفتش العام وتطبيقه فى العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، سنة ٢٠٠٦.

(٢) رسائل الماجستير

٥٤. أحمد نورى أشرم، الرقابة الداخلية فى سوريا من الناحيتين العلمية والتطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة حلب .
٥٥. جاسم محمد خلف الحديثى، الرقابة والتدقيق فى القطاع الاشتراكي، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، دبلوم على فى مراقبة الحسابات، سنة ١٩٧٩.
٥٦. عمر العجراوى، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل.
٥٧. حميد شكر محمود، الرقابة المالية العليا وآفاق تطورها فى العراق دراسة مقارنة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، لنيل شهادة دبلوم عال فى مراقبة الحسابات، سنة ١٩٧٧.
٥٨. سناء محمد سخان، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، سنة ٢٠٠٠.

٥٩. د.أكرم نشأت إبراهيم ، جريمة الرشوة، بحث فى مجلة الحقوقى، العدد الاول، بغداد، سنة ١٩٩٧.
٦٠. د.حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، بحث منشور فى مجلة جامعة دمشق، سوريا، العدد ٤١، سنة ٢٠٠٦.
٦١. القاضى رديم حسن العيلى، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضى التحقيق، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكتروني (www.Nazaha.com) .
- _____، حدود اختصاصات هيئة النزاهة فى الاستعانة بالإجراءات الجزائية، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكتروني (www.Nazaha.com) .
٦٢. القاضى سالم روضان الموسوى، المركز القانونى لقواعد السلوك الخاصة بموظفى الدولة والقطاع العام، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكتروني (www.nazaha.com) .
٦٣. د.صباح سعد الدين عمر العلمى، بحث دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإدارى فى دولة فلسطين، ٢٠٠٦.
٦٤. عبد الباسط على جاسم الزبيدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة فى التشريع العراقى ، بحث منشور فى مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق ، الموصل، المجلد ١٣، العدد ٤٧، السنة ١٦، ٢٠١١.
٦٥. القاضى عبد الرحمن موحان عبدالله، استمارة كشف المصالح المالية ونطاق تطبيقها والأثر القانونى المترتب على مخالفة أحكامها، بحث منشور على موقع الإلكتروني لهيئة النزاهة (www.nazaha.com) .
٦٦. د. عبد المؤمن علبى، دور الأجهزة المركزية للرقابة الخارجية الشاملة ، بحث مقدم إلى لجنة خبراء الرقابة المالية الذى عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة ١٩٨٢.
٦٧. د.على كاظم، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، عدد ٢٢، ٢٠٠٩.
٦٨. د.فصل فخرى مراد، الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور، مجلة العلوم الإدارية، عدد ١ يونيو ١٩٧٨.

٦٩. د. محمد توفيق يونس، الرقابة على تنفيذ الميزانية في مصر، مجلة القانون والاقتصاد ، العددان ٣، ٤ سنة ١٩٤٧.
٧٠. د. محمد حلمى مراد، ديوان المحاسبات فى الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثانى، سنة ١٩٦١
٧١. د.نعيم حسنى دهمش، تدقيق وتقييم كفاءة الأداء وفعالية المشاريع الإنمائية فى الدول النامية- دراسات -عمان- مجلد ١٢-العدد الخامس - سنة ١٩٨٥.
٧٢. د.ياسر خالد بركات، الفساد الإداري (مفهومه ومظاهره وأسبابه وطرق معالجته)، بحث منشور فى مجلة النبأ مركز الشيرازى للبحوث والدراسات، العدد ٨٠ ، بغداد، سنة ٢٠٠٦.
٧٣. مركز دراسات الإدارة العامة، مراقبون دليل تعريفى إجرائى لمراقبة النفقات العامة جهات الرقابة اللاقضائية ، كلية الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، سنة ٢٠١١.
٧٤. دليل الرقيب المالى ، الصادر من ديوان الرقابة المالية ، دائرة الشؤون الفنية والإدارية، لسنة ٢٠٠٠.
٧٥. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العدد (١٧٢٨٨) فى ١١/١٢/٢٠٠٥.
٧٦. إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، المؤتمر الدولى التاسع للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساى) .
٧٧. مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول لمجلس النواب ، سنة ١٩٤٢.

خامساً: القوانين والتشريعات :

٧٨. الدستور العراقى الحالى لسنة ٢٠٠٥
٧٩. الدستور المصرى الحالى لسنة ٢٠١٤
٨٠. القانون المصرى رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية .
٨١. القانون العراقى رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) المتعلق بديوان الرقابة المالية، والمنشور بالوقائع العراقية (٤٢١٧) فى ١٤/١١/٢٠١١.
٨٢. قانون ديوان الرقابة المالية العراقى رقم (٦) لسنة (١٩٩٠) الملغى
٨٣. قانون ديوان الرقابة المالية العراقى رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغى
٨٤. قانون ديوان الرقابة المالية العراقى رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ (الملغى)

٨٥. قانون (دائرة تدقيق المحاسبات العام) رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ (الملغي)
٨٦. الأمر رقم (٥٥) لسنة/٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤
٨٧. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١
٨٨. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.
٨٩. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.
٩٠. قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم (٢٤) لسنة ١٩٨١
٩١. قانون ديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨
٩٢. النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية لإقليم كردستان المرقم (١) لسنة ٢٠١٤
٩٣. القانون المصرى رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة
٩٤. قانون ديوان المحاسبة الأردنى رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.
٩٥. قرار وزير العدل المصرى رقم ٩٨٣٧ لسنة ٢٠١٢ ، منشور بجريدة الوقائع المصرية، ٢٤٢ أكتوبر سنة ٢٠١٢.
٩٦. قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
٩٧. قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣
٩٨. قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ."
٩٩. القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بهيئات القطاع العام.
١٠٠. القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨، بتنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية
١٠١. قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٨٠ - الجريدة الرسمية العدد ٢٨ فى ١٠ يوليو ١٩٨٠.
١٠٢. المرسوم بقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٠ بشأن التسعير الجبرى وتحديد الأرباح

سابعاً : مجموعات الأحكام والمبادئ القانونية :

١٠٣. نقض مصرى رقم ٤٥٣٦ لسنة ٥٨ ق جلسة ١٧/١/١٩٨٩ منشور بمجلة القضاء السنة ٢٢ عام ١٩٨٩ العدد الاول.

١٠٤. مجموعة أحكام النقض الجنائى، السنة ٢١.

١٠٥. مجموعة أحكام النقض الجنائى، للسنة ٣٤.

١٠٦. مجموعة أحكام النقض الجنائى، للسنة ٣٦.

ثامناً : المواقع الإلكترونية :

107. www.bsairaq.net

108. www.Nazaha.com الموقع الرسمى لهيئة النزاهة

109. www.cao.gov.eg الموقع الرسمى للجهاز المركزى للمحاسبات

تاسعاً : المراجع الأجنبية :

110. Henri fayol, Genral and Industrial Management, New York, 1964

مستخلص الرسالة فى ٢٠٠ كلمة

تمثل الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة عنصراً جوهرياً ليس فى ضمان سير العملية الإدارية فحسب وإنما فى تأكيد الإستغلال الأمثل للمال العام والمحافظة عليه، من هذا التوجه تتضح العلة التى من أجلها أفرد الدستور العراقى والمصرى تنظيمياً يرسخ لوجود ضوابط دستورية تحكم آليات الرقابة الإدارية والمالية، فلا تأتى مباشرة الوظيفة التشريعية متحررةً من هذه القيود وإنما يتحتم عليها التقيد بما إرتسمه الدستور لهذه الأجهزة الرقابية المستقلة من ضوابط تدعم استقلالها الإدارى والمالى، وتقوى دورها الرقابى فى مكافحة مواطن الفساد والتبذير، وتحيط الرأى العام علماً بما عليه الحال فى أداء السلطات الإدارية، وهو ما يتمشى مع مقتضيات مبدأ الشفافية والنزاهة.

وقد سعى الباحث من خلال الدراسة إلى إستقراء موقف القانونين العراقى والمصرى من الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، وإستجلاء مراحل التطور التاريخى لهذه الأجهزة بغية الوقوف على أنسب مظاهر الاستقلال والحيادية لهذه الأجهزة على مدار عمرها القانونى، ولا ننكر أن هنالك ثمة مواطن وهن تتناب هذه الرقابة فى القانونين العراقى والمصرى، ولا نقدح فى إنطواء التنظيمات الحالية على نقاط إيجابية لتدعيم هذه الرقابة، ولكن ما حاولت الدراسة الوصول إليه هو محاولة إيجاد أنجع السبل لتدعيم هذه الرقابة لا سيما فى ظل إستشراء مظاهر الفساد الإدارى، وفى ظل تعطش الشعبين العراقى والمصرى إلى إستشعار دور حقيقى لهذه الأجهزة، يوحى لها بأن المصلحة العامة هى المبرر الحقيقى لإستنثار السلطات الإدارية بإمتميازات السلطة العامة، وأنها فى سبيل تحقيق هذا الهدف تعمل على تقوية الضوابط التشريعية التى تضمن تفعيل الدور الرقابى على الإدارة فى جوانبه الإدارية والمالية.

وقد إنتهت الدراسة إلى تبنى مجموعة من التوصيات والمقترحات، على هدى مما تم التوصل إليه من نتائج لما مرت به التجربة الرقابية الإدارية والمالية فى القانونين العراقى والمصرى، وقد كان العنصر الجوهرى فى الجوانب الإستنتاجية للدراسة يرمى لتعزيز الاستقلال الإدارى لهذه الأجهزة الرقابية، ويدعمها بعدد من الوسائل الرقابية التى تتوافق مع حسن أدائها لمهامها، وينسجم مع ما تقتضيه معطيات التطور التكنولوجى والفنى، بحيث تعمل هذه الوسائل على تدعيم الرقابة بشكل يتوزى مع التطورات التكنولوجية التى من المحتمل، بل والأقرب إلى اليقين، استخدامها فى الترويج للفساد الإدارى.

Abstract (200 Words)

Administrative and financial controls on management represent an essential element not only in ensuring the administrative process continuity, but it also ensures the optimum of public property and keeping it. From this respect, it becomes clear that there is a problem to which the Egyptian and Iraqi constitutions dedicated an organization that establishes the existence of constitutional regulations governing administrative and financial control mechanisms. The legislative function cannot directly emerge free of these restrictions, but it is necessary to be restricted to what was set by the constitution for these independent control bodies in terms of regulations that support its financial and administrative independence, strengthen its controlling role in combating areas of corruption and inform the public opinion with the state of administrative authorities which corresponds with principles of transparency.

Throughout this study, the researcher sought to tackle the situation of the Egyptian and Iraqi laws concerning administrative and financial control over management and historical developments in these authorities to determine the most suitable features of independence of these bodies along their legal age. We do not mention that there are weak points in them in both Iraqi and Egyptian laws. We cannot deny that there are positive points supporting this control. What the study is trying to achieve is the attempt to find the best ways to support this control especially in the light of the spread of administrative corruption. Within the desire of both people to feel the effective role of these authorities, this has to show that general interest is the true justification of taking the administrative authority the privileges of general authority and it seeks to strengthen legislative regulations to achieve this goal and ensure effective controlling role on administrative in its administrative and financial aspects.

The study concluded by adopting a set of recommendations and proposals guided by results of the controlling experience in both Iraqi and Egyptian laws. The essential element in this conclusion aims at promoting administrative independence and support these controlling bodies to cope with the requirements of technological progress that are likely to be used in promoting administrative corruption.