

العقوبة التأديبية

(سبب لإنقضاء الرابطة الوظيفية)

بحث مقدم من
الدكتور

محمد سالم الخمر

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى:

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَى

أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَى وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة المائدة - الآية رقم ٨

مقدمة

يخضع الموظف العام لعلاقة تنظيمية فيما بينه وبين جهة الإدارة تنظمها القوانين واللوائح المعمول بها في التنظيم الإداري للدولة، وبالتالي، فإنه يترتب على هذه العلاقة جملة من الحقوق والواجبات المتبادلة بين طرفي هذه العلاقة التنظيمية، أي للموظف من جهة، وللإدارة من جهة أخرى، ولا شك في أن المشرع قد منح لجهة الإدارة الوسائل القانونية لضمان حقها في احترام الموظف لواجباته تجاه الإدارة، والمتمثلة في إنشاءه للنظام التأديبي، والذي يسمح من خلاله بمساءلة الموظف العام على المخالفات التي تصدر منه في وظيفته، وتوقيع العقوبات التأديبية عليه، إذا ما ثبت خطأه المتمثل في الإخلال بواجبات وظيفته.

والمخالفات التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، وذلك بخلاف الجرائم الجنائية المحددة سلفاً في قانون العقوبات، ومن ناحية أخرى، فإن العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولأحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، ومعنى ذلك، أن المخالفات التأديبية التي قد تقع من الموظفين غير محددة، ولا يمكن حصرها، وذلك بالرغم من وجود حصر للجزاءات التأديبية التي توقع عليهم، وترتيباً على ذلك، سوف يعرض الباحث في هذا البحث إلى أربعة مطالب:

تقسيم:

المطلب الأول: الجريمة التأديبية.

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية.

المطلب الثالث: السلطة التأديبية (المختصة بالتأديب).

المطلب الرابع: الضمانات التأديبية.

المطلب الأول

الجريمة التأديبية

أولاً : تعريف الجريمة التأديبية:

لا يقوم المشرع عادة بوضع تعريف دقيق ومحدد للجريمة التأديبية، ولا بحصر الأمور المكونة لها، بل يكتفي القانون ببيان واجبات العاملين والأعمال التي يحظر عليهم القيام بها دون تحديد دقيق، ثم ينص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات، أو يخرج على مقتضى

الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، يجازى تأديبياً^(١). فالمشرع يحظر على الموظف القيام ببعض الأعمال على وجه التحديد، فيقوم بالنص على يحظر على الموظف....، ثم يقوم بذكر عدداً من المحظورات، ومنها استغلال نفوذه الوظيفي واساءة معاملة الجمهور وافشاء أسرار العمل وغيرها^(٢).

وليس معنى ذلك، أن عدم وجود نص يحرم فعل ما في القانون الحاكم للموظفين أنه مباح، وأنه لا يشكل مخالفة تأديبية، وذلك لأن الجرائم التأديبية بخلاف الجرائم الجنائية ليست محددة على سبيل الحصر، ولا تخضع لمبدأ لا جريمة بغير نص^(٣).

ويجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب، أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً تأديبياً إذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات الوظيفة، ومن ثم، فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً^(٤).

ويمكن تشبيه الجريمة التأديبية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية، وهي جرائم غير محددة في النصوص، وليس لها عقوبات مقدرة سلفاً، وذلك بخلاف جرائم الحدود التي فيها اعتداء على حق من حقوق الله، وجرائم القصاص التي يعتدي فيها على حق للعباد.

ويمكن تعريف الجريمة التأديبية بأنها: إتيان الموظف بإرادته فعلاً إيجابياً أو سلبياً، يكون من شأنه مخالفة الواجبات الوظيفية، أو ارتكاب المحظورات المنهي عنها في القانون أو في الواقع، أو الإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي المنوط به تأديبه، وأن يكون من شأن ذلك الحط من كرامة الوظيفة، واهدار الثقة الواجبة في الموظف.

ويستوي في ذلك، أن يكون الفعل المكون للذنب الإداري أو الجريمة التأديبية قد حدث أثناء العمل أو خارج العمل، وبعبارة أخرى، يستوي أن يكون الفعل المكون للمخالفة التأديبية ذي صلة بالعمل الوظيفي أو غير متصل به، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "ومن حيث أنه وإن كانت جريمة تبديد المطعون ضده لمنقولات زوجته لا تعد من الجرائم المخلة بالشرف، إلا

(١) ولا يعفى الموظف من العقوبة استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه، إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة، تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده. راجع في ذلك: المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢) راجع المادة ١٥٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ نوفمبر عام ١٩٦١، س٧، ص٢٧.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٤ يناير سنة ١٩٦٤، س٩، ص ٣٦٢.

أنها تكون ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذته تأديبياً، ولو أن المجال الذي أرتكب فيه هذا الذنب خارج نطاق عمله الوظيفي، لأن هذا العمل يكون في حد ذاته سلوكاً معيباً ينعكس أثره على كرامة الوظيفة، ويمس اعتبار شاغلها، ويزعزع الاطمئنان إلى استقامة القائم بأعبائها، ويتنافى مع ما ينبغي أن يتحلى به من طيب الخصال"^(١).

ثانياً: أركان الجريمة التأديبية:

١- الركن الشرعي:

لا يعني الركن الشرعي للجريمة التأديبية ما يعنيه في الجريمة الجنائية من أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ذلك أن المستقر عليه فقهاً^(٢)، وقضاءً^(٣)، أن هذه القاعدة لا تطبق على الجريمة التأديبية، نظراً لكون الذنوب التأديبية ليست منحصرة سلفاً، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: "لا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً"^(٤)، ولذلك، فإن ما يعنيه الركن الشرعي للجريمة التأديبية، هو أن العامل يعاقب إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات الوظيفة، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص على ذلك، وقد رددت المحكمة الإدارية العليا هذا المفهوم في كثير من أحكامها^(٥).

٢- الركن المادي:

يعتبر هذا الركن المظهر الخارجي للجريمة التأديبية، ويتمثل في الفعل أو الترك، أي السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف العام إخلالاً بواجبات وظيفته، والفعل الإيجابي هو القيام بعمل محظور، والفعل السلبي هو الامتناع عن أداء واجب^(٦).

أما الأوصاف العامة كسوء السيرة والسمعة، فلا تصلح ركناً مادياً لجريمة التأديب، أما مرحلة ما قبل التنفيذ، كالتفكير في ارتكاب الفعل غير المشروع، وهي المرحلة النفسية للجريمة

(١) حكم الإدارية العليا الصادر في ٢٢ يناير ١٩٧٢، في القضية رقم ٧٧١ لسنة ١٢ قضائية.

(٢) د/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٦٤، ص ٨٨ - ٨٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٢/٦/١٩٧١، مجموعة السنة ١٦، ص ٣١٦.

(٤) أنظر حكم الإدارية العليا الصادر في ١١/٢/١٩٦١، مجموعة السنة السادسة، بند ٨٩، ص ٦٨٠.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ نوفمبر عام ١٩٦١، مجموعة السنة السابعة، ص ٣٧، وحكمها الصادر في ١٢/٦/١٩٧١، مجموعة السنة ١٦، قاعدة ٤٨، ص ٣١٦.

(٦) د/ خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، ١٤١٣هـ - ١٩٩٣م، ص ٢٣٥.

التأديبية، فلا عقاب عليها، طالما لم يتجاوز الأمر مرحلة التفكير والتخيلات^(١).

ويعتبر الشروع في ارتكاب جريمة تأديبية جريمة يعاقب عليها الموظف، والشروع هو البدء في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها، وأما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ الجريمة، فالأصل ألا عقاب عليها، ولكنها قد تعتبر في حد ذاتها جريمة تأديبية مستقلة^(٢).

٣- الركن المعنوي:

ويعني اتجاه الإرادة لارتكاب الفعل المؤثم، سواء عن عمد أو بدون عمد^(٣).

والجريمة التأديبية تقوم على فكرة خطأ الموظف، ويلزم أن يصدر هذا الخطأ عن إرادة آثمة، فلا يكفي وقوع الفعل أو الامتناع (الركن المادي)، بل يجب أن يكون ذلك الفعل أو الامتناع نتيجة لإرادة آثمة، فلكي يسأل الموظف يجب أن يكون مدركاً وقادراً على معرفة معنى الجزاء، ولديه الإرادة الحرة التي تمكنه من الامتناع أو الإقدام على الفعل المكون للمخالفة، خلافاً لذلك، إذا انعدمت إرادة الموظف وهو يرتكب الفعل الخاطيء، فلا مسئولية، ومن ثم، لا يسأل الموظف في الحالات الآتية:

- ١- المرض.
- ٢- القوة القاهرة.
- ٣- الإكراه المادي أو الأدبي.
- ٤- الحادث الفجائي.
- ٥- فقد الإدراك والتمييز.
- ٦- ارتكاب المخالفة تنفيذاً لأمر الرئيس الذي تجب طاعته.

ويرى بعض الفقهاء على خلاف ذلك، أن الركن المعنوي لا وجود له في الجرائم التأديبية، وأن الإرادة الآثمة للموظف الذي يراد تأديبه لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا، وسواء أحسنت نيته أم ساءت....^(٤).

والمعيار الذي يؤخذ به لقياس الخطأ التأديبي ليس معياراً شخصياً أو ذاتياً ينصب على سلوك الشخص المتهم، وإنما هو معيار موضوعي مجرد يقوم على أساس سلوك الشخص العادي، فالخطأ يمثل انحرافاً عن سلوك الرجل العادي مع إدراك هذا الانحراف، ولا يشترط في

(١) د/ محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٣٠ وما بعدها.

(٢) د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٤٠.

(٣) د/ أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، بدون ناشر، ١٩٩٩، ص ٦٠٧.

(٤) د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، بدون ناشر، ١٩٧١، ص ٨٤.

الخطأ أن يكون جسيماً، حتى ولو تعلق الأمر بأعمال فنية دقيقة، وإنما يكفي أن يكون الخطأ يسيراً خاصة بالنسبة للمتخصصين^(١).

ويلاحظ أن^(٢):

- كثرة أعمال الموظف وتعدد المسؤوليات المكلف بها لا تعتبر مانعاً للمسئولية في حالة الخطأ، ولكن يمكن اعتبارها عذراً مخففاً يترتب عليها توقيع عقوبة مخففة فقط.
- إذا كان الموظف على غير علم بالقوانين أو التعليمات، رغم أن في إمكانه العلم بها، فإن ذلك لا يعتبر مبرراً لمنع المسئولية.
- اطراد العمل على مخالفة القانون لا يضيء المشروعية على العمل مهما طاللت المخالفة، لأن ذلك لا يدخل في إطار العرف الإداري، لأنه يشترط كما هو معلوم للعرف الإداري، ألا يخالف نصاً قانونياً.

ثالثاً: تقادم الجريمة التأديبية:

أخذ المشرع في مصر بمبدأ تقادم الجريمة التأديبية في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حيث نص على أن: "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، وتتقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء، وإذا تعدد المتهمون، فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم، يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة، ومع ذلك، إذا شكل الفعل جريمة جنائية، فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية"^(٣).

رابعاً: الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية:

تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث النظام القانوني، فالجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج على المجتمع فيما تنهي عنه القوانين الجنائية^(٤).

وينتج عن استقلال الجريمتين التأديبية والجنائية، أنه قد تحفظ النيابة العامة الدعوى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في ٢ مارس عام ١٩٥٧، السنة الثانية، ص ٥٩١.

(٢) د/ أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٣١ - ٢٣٢.

(٣) المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في أول مارس عام ١٩٥٨، في الدعوى رقم ١٧٧.

الجنائية لعدم الأهمية، أو قد يصدر الحكم الجنائي بالبراءة لبطلان في الإجراءات، أو لأن الشك يفسر لمصلحة المتهم، وذلك لا يمنع من استمرار الدعوى التأديبية، ومجازاة الموظف تأديبياً عن نفس الفعل^(١).

وأيضاً، إذا أحيل الموظف للمحاكمة الجنائية عن فعل يشكل في ذات الوقت جريمة تأديبية، بعد أن كان القضاء الإداري في مصر يتجه إلى أنه يجب على الإدارة انتظار الحكم الجنائي قبل ممارسة سلطاتها في التأديب، عدل عن ذلك، وأصبح يقرر حق الإدارة في استخدام سلطتها التأديبية، دون انتظار ما تسفر عنه الإجراءات الجنائية^(٢).

ولا يفوتنا أن نشير إلى أنه بالرغم من استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، فإن الجريمة التأديبية قد تشكل في نفس الوقت جريمة جنائية، ومثال ذلك جريمة الرشوة والاختلاس.

أوجه الخلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية:

يختلف النظام التأديبي والجنائي في عدة نواحى، يمكن إيجازها فيما يلي^(٣):

- ١- من حيث الهدف، فالهدف من النظام التأديبي هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والهدف من النظام الجنائي هو حماية أمن المجتمع ونظامه.
- ٢- من حيث الأشخاص الخاضعين له، فالقانون التأديبي يطبق على الموظفين فحسب، أما القانون الجنائي، فيطبق على جميع المقيمين على أرض الدولة.
- ٣- من حيث نوع العقاب الذي يوقع، فالعقاب التأديبي يمس المركز الوظيفي ومتعلقاته فقط، وذلك باستثناء النظام العسكري الذي يمكن أن تصل العقوبة التأديبية فيه إلى الإعدام، أما العقاب الجنائي، فيصيب الفرد في حياته أو حريته أو ملكيته.
- ٤- من حيث الأفعال المكونة للجريمة، فأى فعل يخل بواجبات الوظيفة أو كرامة الموظف يعتبر جريمة تأديبية، بينما الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر.
- ٥- من حيث المسؤولية عن عمل الغير، فيسأل الموظف تأديبياً عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية، بينما لا يحاسب الفرد جنائياً إلا عن الأفعال الصادرة عنه شخصياً.

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٤٦.

(٢) د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٤٧١ - ٤٧٢.

(٣) د/ ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٢٤٢.

٦- من حيث اختلاف الإجراءات التي تتبع منذ الاتهام حتى تنفيذ العقوبة بين كلاً من النظامين التأديبي والجنائي.

المطلب الثاني العقوبة التأديبية

أولاً: تعريف العقوبات التأديبية:

هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين، وهذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقة الوظيفية، وهي تحدد على سبيل الحصر في قوانين الموظفين، بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من بينها كالحرمان من الاجازة السنوية، لما في ذلك من مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة، ويجب أن تتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة من حيث الجسامة، بحيث لا يشوبها غلو أو مبالغة، كما إذا وقعت عقوبة الفصل أو تخفيض الدرجة كجزاء للتأخير عن مواعيد العمل، كما يجب ألا توقع أكثر من عقوبة تأديبية عن نفس المخالفة، إلا إذا أجاز القانون ذلك، كما في عقوبة خفض الراتب والدرجة^(١).

ثانياً: أنواع العقوبات التأديبية:

يمكن تقسيم الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على مرتكبي الجرائم التأديبية طبقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على النحو التالي:

أ - عقوبات يجوز توقيعها على عموم الموظفين، وتتمثل في^(٢):

- ١- الإنذار: وهي أبسط وأقل العقوبات، وتوقع بالنسبة للمخالفات البسيطة، وهي عقوبة أدبية ليس لها أدنى تأثير مالي على راتب الموظف.
- ٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة: و لا يجوز تنفيذاً لهذا الجزاء أن يتجاوز الخصم ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.

(١) د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٤٣.

(٢) المادة (١/٦١) من قانون الخدمة المدنية.

٣- **الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل:** وتكمن العلة من صرف نصف الأجر بالرغم من وقف الموظف عن العمل، في مراعاة الظروف المعيشية لأسرة الموظف، وتوفير قدر من الدخل لها، لاسيما أن عموم أسر الموظفين تعتمد على هذا الأجر في المعيشة في المقام الأول.

٤- **تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين:** بمعنى تأخير حصول الموظف على الدرجة التالية لدرجته في موعد استحقاقها حسب قواعد الأقدمية المعمول بها، وذلك وفقاً للمدة المنصوص عليها في القرار التأديبي.

٥- **الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة:** أي الهبوط بالدرجة التي يشغلها الموظف إلى درجة أدنى في درجات السلم الإداري، والمقصود بالدرجة الأدنى هنا الدرجة الأدنى مباشرة.

٦- **الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة، مع خفض الأجر بالقدر الذي كان عليه قبل الترقية:** وهنا لا يحتفظ الموظف بأجره الذي كان يتقاضاه قبل توقيع العقوبة عليه، وإنما يخفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفضت.

٧- **الإحالة إلى المعاش:** والمقصود هنا، هو إنهاء خدمة الموظف، وإحالته إلى التقاعد قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد.

٨- **الفصل من الخدمة:** والمقصود هنا، هو عزل الموظف وإنهاء خدمته، مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة، طالما توافرت شروط استحقاقه، ولا يجوز حرمان الموظف من المعاش أو المكافأة، لأنها عقوبة متميزة عن الفصل من الخدمة.

ب - عقوبات قاصر توقيعها على الموظفين شاغلي الوظائف القيادية:

ويقصد بالوظائف القيادية، وظائف المستويات الثلاث التالية للسلطة المختصة، والتي يرأس شاغلها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات، وما يعادلها من تقسيمات^(١)، والعقوبات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي^(٢):

(١) راجع المادة (٣/٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٢/٦١) من قانون الخدمة المدنية.

- ١- التنبيه: وهي عقوبة توازي عقوبة الإنذار بالنسبة لعموم الموظفين.
- ٢- اللوم.
- ٣- الإحالة إلى المعاش.
- ٤- الفصل من الخدمة.

وتبدو العلة من حصر نطاق العقوبات التي توقع على شاغلي الوظائف القيادية في أبسط وأخف العقوبات من ناحية، وأشد وأقسى العقوبات من ناحية أخرى، في أن المشرع قد ارتأى أن الرؤساء الإداريين يجب أن يكونوا مثل أعلى يحتذى به لمرؤوسيه، وأن في توقيع الجزاءات التي تحتل المرتبة الوسطى من حيث القوة والشدة عليهم، كخفض الراتب أو خفض الدرجة، تقليل من شأنهم في نظر مرؤوسيه.

ج - عقوبات يجوز توقيعها على الموظفين الذين تركوا الخدمة:

إذا كان الأصل أن توقع العقوبات التأديبية على الموظف أثناء الخدمة، فإن ترك الخدمة لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة طبقاً لقانون الخدمة المدنية، لا يمنع من التحقيق مع الموظف ومحاكمته عما ينسب إليه من مخالفات لم يمض على وقوعها خمس سنوات، إذا كانت المخالفة المنسوبة إليه من تلك التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة أو كانت قد بُدئ التحقيق فيها قبل إنتهاء مدة خدمته^(١).

والعقوبات التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة من الموظفين في قانون الخدمة المدنية، تقتصر على غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف الأجر الذي كان يحصل عليه الموظف في الشهر عند انتهاء الخدمة^(٢).

والمخالفات التي يعاقب عليها الموظف بعد ترك الخدمة فئتان:

- ١- مخالفات وقعت أثناء الخدمة، سواء اكتشفت و لكن إجراءات التأديب بشأنها طالت إلى ما بعد ترك الخدمة، أم لم ينفذ أمرها لسبب أو لآخر إلا بعد ترك الخدمة.
- ٢- مخالفات وقعت بعد ترك الخدمة، كإفشاء أسرار العمل التي أطلع عليها الموظف أثناء الخدمة، أو الحصول على مقابل معين ممن سبق أن أدى لهم بعض خدمات وظيفته قبل تركها، سواء تنفيذاً لواجبات هذه الوظيفة أو إخلالاً بها.

(١) المادة (١/٦٦، ٢) من قانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٣/٦٦) من قانون الخدمة المدنية.

ومن جانبنا نرى، أنه من الأفضل التسامح بالنسبة للمخالفات التأديبية التي تقع من الموظف الذي ترك الخدمة من باب الغفران والعفو، اللهم إلا إذا كانت تشكل هذه المخالفات جرائم جنائية، ففي مثل هذه الحالة، يجب مساءلة الموظف عنها، وذلك بالنظر إلى أن هذه المخالفات قد بلغت حداً من الجسام، جعلتها في مصاف الجرائم الجنائية التي تهدد أمن واستقرار المجتمع.

ثالثاً: محو العقوبة التأديبية:

تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات الآتية^(١):

- أ - سنة في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام.
 - ب - سنتان في حالة اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوماً.
 - ج - ثلاث سنوات في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وحتى ثلاثين يوماً.
 - د - أربع سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى، عدا جزاءي الفصل والإحالة إلى المعاش.
- وتحسب فترات المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء^(٢)، ويترتب على محو الجزاء، اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له^(٣)، ويتم محو الجزاء بقرار من السلطة المختصة بناء على عرض إدارة الموارد البشرية، دون حاجة إلى تقديم طلب من الموظف^(٤).

ولا شك في فائدة محو العقوبات بالنسبة إلى العائدين إلى ردهم من الموظفين الذين سبق عقابهم تأديبياً، فهو نوع من قبول التوبة لمن أقلع عن الخطأ، يفتح أمامه باب الأمل من جديد في مستقبل وظيفي لا تشوبه شائبة أو تدنسه نقطة سوداء، وفي ذلك، راحة نفسية للموظف، لها أثرها على حسن عمله وانتظام حياته الوظيفية.

(١) المادة (١/٦٧) من قانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٢/٦٧) من قانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (٣/٦٧) من قانون الخدمة المدنية.

(٤) المادة (١٦٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

المطلب الثالث السلطة التأديبية (المختصة بالتأديب)

أولاً: أنماط السلطة التأديبية:

وفقاً للدراسة التي أجراها المعهد الدولي للعلوم الإدارية، يبدو أن العالم يأخذ بثلاثة أنظمة في مجال تحديد طابع التأديب وهي^(١):

أ - **النظام الرياسي:** وهو الاتجاه السائد منذ القدم، ويقوم على إعطاء سلطة التأديب للرؤساء المختصين دون تدخل أي جهة أخرى، وتأخذ بهذا النظام بعض الدول، مثل الدنمارك وأسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وكندا.

ب- **النظام شبه القضائي:** ويقوم هذا النظام على تقرير سلطة توقيع الجزاء للسلطة الرئاسية، ولكن بعد استشارة هيئات تضم ممثلين متساوين للحكومة والموظفين، وتأخذ بهذا النظام بعض الدول، مثل بلجيكا وفرنسا وإيطاليا.

ج- **النظام القضائي:** ويقوم هذا النظام على الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وبين الهيئات القضائية التي تختص بتوقيع الجزاء التأديبي، وتأخذ بهذا النظام بعض الدول، مثل النمسا وألمانيا.

ويتجه العالم الآن إلى إضفاء المزيد من الطابع القضائي على التأديب، حيث يغلب الضمان على الفاعلية.

ثانياً: الاختصاص التأديبي في مصر:

أخذ المشرع المصري في تنظيمه للسلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء، طبقاً لقانون الخدمة المدنية، بكل من الأسلوب الإداري والقضائي في التأديب، فالاختصاص التأديبي في جمهورية مصر العربية يتوزع بين السلطة الرئاسية والمحكمة التأديبية^(٢)، وذلك على النحو التالي:

أ - الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية:

حدد قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية

(١) مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة الثانية، يونيو ١٩٦٠، ص ٢٦٧ وما بعدها.

(٢) د/ سعد الشنيتوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٦٢.

على النحو التالي:

- ١- يستطيع الرؤساء المباشرين، الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة، كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة، ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة^(١).
- ٢- لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية^(٢) كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة، ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة^(٣).
- ٣- للسلطة المختصة، وهي المتمثلة في الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة، حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية، والبندين (١، ٢) من الفقرة الثانية من ذات المادة^(٤).

وفي حالة الموظفين المنتدبين أو المعارين إعارة داخلية داخل الجمهورية، يختص الرؤساء الإداريين بالجهة المنتدب إليها الموظف أو المعار إليها بالتحقيق معه وتأديبه، بحكم تبعيته الإدارية لها أثناء الانتداب أو الإعارة^(٥).

ب - الاختصاص التأديبي للمحكمة التأديبية:

أنشأت المحاكم التأديبية في مصر بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وتختص المحكمة التأديبية بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية^(٦).

وتنقسم المحاكم التأديبية وفقاً لقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إلى نوعين^(٧):

١- المحاكم التأديبية للموظفين شاغلي الوظائف القيادية: وتؤلف من دائرة أو أكثر، تشكل

(١) المادة (١/٦٢) من قانون الخدمة المدنية.

(٢) يقصد بوظائف الإدارة الإشرافية، ووظائف المستوى التالي للوظائف القيادية، والتي يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة: راجع في ذلك: المادة ٤/٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (٢/٦٢) من قانون الخدمة المدنية.

(٤) المادة (٣/٦٢) من قانون الخدمة المدنية.

(٥) المادة (٥/٦٢) من قانون الخدمة المدنية.

(٦) المادة (٤/٦٢) من قانون الخدمة المدنية.

(٧) المادة رقم (٧، ٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

من ثلاث مستشارين، ويكون مقارها القاهرة والإسكندرية.

٢- **المحاكم التأديبية للموظفين من شاغلي الدرجة الأولى فما دونها:** أي أنها تختص بتأديب العاملين من الشاغلين للدرجات من السادسة إلى الأولى، كما تختص هذه المحكمة بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة، وتؤلف كلاً منها من دوائر تشكل برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل، ويصدر قراراً بالتشكيل من رئيس المجلس، ويكون مقارها القاهرة والإسكندرية، ويجوز بقرار من رئيس المجلس إنشاء محاكم تأديبية أخرى بالمحافظات المختلفة، ويبين القرار عددها ومقارها ودوائرها واختصاصها، بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية.

وتتولى النيابة الإدارية رفع الدعوى التأديبية ضد الموظف أمام المحكمة التأديبية المختصة إما من تلقاء نفسها بعد تحقيق تجريه، وإما بناء على طلب الرئيس الإداري، كما تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية بعد رفعها، مطالبة بمجازاة الموظف بواسطة المحكمة بجزاء أشد مما تملك توقيعه السلطة الإدارية الرئاسية على الموظف، ولكن الأمر الفاصل في النهاية، هو ما تحكم به المحكمة - في إطار سلطتها القضائية التقديرية - من جزاء تأديبي تراه متناسباً عدلاً ومنطقاً مع ما ارتكبه الموظف من مخالفة أو جريمة تأديبية^(١).

المطلب الرابع الضمانات التأديبية

النظام التأديبي في الوظيفة العامة، يتضمن إجراءات تنتهي بتوقيع عقوبة على الموظف الذي يثبت ارتكابه لمخالفة تأديبية، تتمثل في إخلاله بواجبات وظيفته ومقتضياتها، وهو يهدف بهذا الجزاء إلى سيادة النظام داخل المرفق العام واحترام الموظفين للقوانين واللوائح، مما سيؤدي إلى حسن سير العمل بداخله.

ولكن الموظف يحتاج إلى ضمانات في النظام التأديبي تكفل حمايته ضد احتمالات التعسف والتكيل به عن غير حق وعدل، فلا بد أن تثبت التهمة أو المخالفة المنسوبة إليه، والتي قد تكون ملفقة.

ولا مرأى من القول، بأن الضمانات التي تكفل الحماية والأمن للموظف العام ليست مقررّة

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٣٥٥.

للموظف كونه مواطناً أو فرداً بقدر ما هي مقررة للمرفق العام والوظيفة العامة، فهي ليست ضمانات شخصية بدليل ارتباطها بالعمل الوظيفي، فالضمانات التي يعطيها القانون الإداري في مجال الوظيفة العامة ليست إلا تأكيداً لاعتبارات الكفاءة الإدارية، فالموظف المظلوم والمضطهد من الإدارة لا يرجى منه خير في أداؤه، والموظف الواقع تحت سيف المسؤولية الشخصية، سوف يجبن عن اتخاذ القرارات، إذا اشتم منها أدنى تأثير على أمواله الخاصة^(١).

من أجل ذلك، كان لابد من وضع نظاماً متميزاً للضمانات، يقوم على أساس التوفيق بين حق الإدارة في تسيير المرفق العام بانتظام واطراد، وحق الموظف في الحماية من بطش الإدارة، ومن هذا النظام المتوازن، ظهرت الضمانات التأديبية كصمام للاستقرار القانوني، والحفاظ على المراكز القانونية المستقرة للموظف العام.

وتتمثل هذه الضمانات التأديبية، والتي كفلها القانون للموظف، في التحقيق السابق، واحترام حق الدفاع، وتسبب القرار التأديبي، وحق الطعن القضائي، وسوف نعرض لهذه الضمانات على النحو التالي:

أ - التحقيق السابق:

نص قانون الخدمة المدنية على أنه: لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، ولكن استثناءً من شرط كتابة التحقيق، نص القانون على جواز التحقيق الشفوي في الجزاءات البسيطة، وهما جزاءي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، بشرط أن يثبت مضمون التحقيق الشفوي في هذه الحالة في القرار الصادر بتوقيع الجزاء^(٢)، وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا التحقيق بأنه: "بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه، لاستبانة وجه الحقيقة واستجلاؤها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة"^(٣).

ومن جانبنا نرى، أن التحقيق التأديبي هو مجموعة من الإجراءات التي تجري بمعرفة سلطة التحقيق، وتستهدف في مجملها الوصول إلى الحقيقة، فيما هو منسوب إلى الموظف من اتهام.

(١) د/ محمد بدران، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٥ وما بعدها.

(٢) المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - جلسة ١٥-٣-١٩٨٩ سنة ٣٢، مجموعة المبادئ، ص ٩٧٦.

ونظراً لما يشكله التحقيق من ضمانات إجرائية بالغة الأهمية، فقد استقر القضاء على بطلان الجزاء التأديبي وما قد يترتب عليه من إجراءات، إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف و سماع أقواله وتحقيق دفاعه^(١).

على أن التحقيق الذي يعتد به في هذه الحالة هو التحقيق السابق على قرار الجزاء، فالتحقيق اللاحق ليس من شأنه أن يصحح القرار الصادر بالعقوبة، وفي تفصيل ذلك، تقول المحكمة الإدارية العليا: "أنه ولما كان التحقيق الذي قامت به الجهة الإدارية في المخالفات التي نسبتها للطاعن، لم يجري إلا في تاريخ لاحق لصدور القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن، وهو تحقيق لا جدوى من إجرائه، باعتبار أن الغرض من إجراء التحقيق هو إحاطة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه من إبداء دفاعه وتمحيص الأدلة بإجراءات محايدة، تستهدف استجلاء وجه الحقيقة، ومن ثم، فإن القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن بخضم شهر من راتبه، يكون قد صدر دون تحقيق، الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغائه"^(٢).

كما أن التحقيق المعتبر قانوناً هو الذي يتم في مواجهة الموظف وليس في غيابه، إذ بإمكان السلطة الإدارية إجراء تحقيقات صورية في غياب الموظف^(٣).

والحقيقة، أن مفهوم التحقيق التأديبي يرتبط بشكل أساسي بالضمانات الأساسية، فالتحقيق ليس سوى مجموعة من الضمانات التي ترتبط فيما بينها برباط وثيق، وتؤدي في النهاية إلى عدالة المساءلة التأديبية، فبعض الإجراءات وإن سميت تجاوزاً إجراءات تحقيق، قد لا تتوافر لها هذه الصفة من الناحية القانونية، وهو ما قد يؤدي إلى إهدار تلك الإجراءات، وما قد يترتب عليها من أثار، وتطبيقاً لذلك، ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه: "لا يجوز اعتبار التعامل مع العامل بخطابات متبادلة بينه وبين الشئون القانونية

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٤٤٩٩ لسنة ٤٢ ق ، جلسة ٢٤-١٢-٢٠٠٠ والمنوه عنه في كتاب المستشار الدكتور/ ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، الطبعة الخامسة، وجيز الأحكام، بدون ناشر، ٢٠٠٠ - ٢٠٠١، ص ١٨٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٧٤٣٧ لسنة ٤٥ ق - جلسة ١٠-١٢-٢٠٠٠ والمنوه عنه في مؤلف المستشار الدكتور/ ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١، الطبعة الخامسة، وجيز الأحكام، بدون ناشر، ٢٠٠٢، ص ١٧٢.

(٣) وعلى هذا الأساس قضت الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية بالكويت " أن الوزارة المدعي عليها أصدرت هذه الضمانة وأخلت بها، حيث أجرت تحقيقات لم يثبت استدعاء المدعية إليها و مواجهاتها بما هو منسوب إليها، وتحقيق دفاعها وسماع أقوالها، بل أنها أجرته بمعرفة لجنة اشترك فيها رئيس القسم "، حكم الدائرة الإدارية في الكويت- جلسة ٣١-٣-٢٠٠٣ في القضية رقم ٢٥٦ - ٢٠٠٢، حكم غير منشور.

تحقيقاً بالمعنى المقصود قانوناً، وإنما يندرج ذلك في باب جمع الاستدلالات والاستماع إلى شهادة الشهود، دون أن يتضمن مواجهته باتهام معين، وصدور قرار الجزاء بناء على هذه الخطابات يصمه البطلان" (١).

ويعتبر التحقيق ضماناً هامة للإدارة أيضاً وليس للموظف فحسب، ذلك أنه كلما استوفت الإدارة تحقيقاتها، ووفرت الضمانات اللازمة لإجرائه، فإن من شأن ذلك، أن يعطي الإدارة أرضية صلبة لتوقيع الجزاء دون تأثر بأية ضغوط محتملة، فمن مصلحة الإدارة أن تلتزم ذاتياً بضمانات التحقيق السليم، لأن ذلك يجنب قراراتها أن تتعرض للإلغاء من قبل القاضي، كما أن ذلك يضمن لها ولاء الموظفين، متى أحسوا بالأمان في مراكزهم الوظيفية (٢).

ب - حق الدفاع:

ويتمثل في تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من اتهام بالوسائل المشروعة الممكنة، فمواجهة الموظف بما هو منسوب إليه غير كاف، بل يجب إتاحة المجال له ليتمكن من الدفاع عن نفسه (٣).

ولكي يتمكن الموظف من ممارسة حقه في الدفاع ممارسة حقيقية فعالة، يجب على الإدارة مراعاة الأمور التالية (٤):

- ١- يجب بدء إجراءات التأديب بإحاطة الموظف علماً بالتهمة المنسوبة إليه وأدلة الاتهام فيها، مع إظهار نية الإدارة في معاقبته تأديبياً بعد التأكد من ثبوت مسؤوليته، وهذا الأمر يعد من البديهيات، لأن محل الدفاع أو موضوعه هو الرد على الاتهامات الموجهة وأدلتها.
- ٢- يجب السماح للموظف بإبداء ما يشاء من أوجه الدفاع عن نفسه شفاهة أو كتابة بحرية تامة، ودون أي تأثير مادي أو معنوي يمكن أن يعوقه عن ذلك، ولو كان من شأن ما يبديه إثارة مسئولية بعض كبار القادة الإداريين، وتوسيع دائرة التحقيق.
- ٣- يجب السماح للموظف باصطحاب محام للدفاع عنه إذا طلب ذلك، إذ ليس كل موظف يحسن الدفاع عن نفسه واطهار دلائل براءته، أو أسباب إعفائه من المسئولية أو تخفيفها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٨٤ لسنة ٣٢ ق جلسة ٥-٤-١٩٨٨.

(٢) د/ محمد حسين الفيلي، أساليب التحقيق وصوره في القانون الكويتي، بحث مقدم إلى برنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢، ص ١٥.

(٣) د/ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٤١.

(٤) د/ ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٢٥٤.

وقد تناولت تشريعات الوظيفة العامة النص على حق الدفاع^(١)، كما أكدت أحكام القضاء المختلفة هذا الحق، وبينت ما يعتبر من مقتضيات الدفاع أو ما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع^(٢)، والإخلال بحق الدفاع أو الانتقاص منه يجعل التحقيق مشوباً بالقصور، وبالتالي يقضي بطلانه، وهو ما يترتب عليه بالتبعية إلغاء الجزاء التأديبي^(٣).

وبالمقابل، فإن ثمة التزامات توجب على الموظف عدم تجاوز حدود حقه في الدفاع، بحيث إذا ثبت منه أن ما أبداه من أقوال في مقام الدفاع عن نفسه قد جاوز مقتضيات الدفاع إلى سلوك ينطوي على تحدي رؤسائه أو التطاول عليهم، فإنه يكون قد ارتكب مخالفة إدارية، هي الإخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها.

وتبقى جلسات المحاكم التأديبية سراً، ما لم يقرر رئيس المحكمة أو المجلس التأديبي عكس ذلك^(٤).

ج - تسبب القرار التأديبي:

نص قانون الخدمة المدنية على ضرورة تسبب القرار الإداري الصادر بالجزاء التأديبي، وذلك بعد التحقيق وضمان حق الدفاع^(٥).

ويقصد بتسبب القرار التأديبي: ذكر سببه في صلب القرار ذاته، مع بيان العقوبة الموقعة على الموظف، والمخالفة التي كانت سبباً لهذه العقوبة^(٦).

ويعتبر ذكر السبب في الجزاء التأديبي ضماناً للموظف، لأنه ييسر الرقابة على القرار، خاصة الرقابة القضائية في البلاد التي تسمح قوانينها بقضاء الإلغاء^(٧)، ويلاحظ أن غياب تسبب القرار التأديبي حيث أوجبه القانون، يعيب قرار الجزاء بعيب الشكل، ودون حاجة للخوض

(١) في فرنسا المادة ٢ من القانون الصادر في ١٩٥٩/٢/٤ بشأن موظفي الدولة، وفي مصر المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وفي الأردن المادة ١٢٤ من نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢١ نوفمبر ١٩٧٢، القضية رقم ١٦٦٧ لسنة ٢٥ القضائية.

(٣) د/ محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله، بدون ناشر، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٨٣.

(٤) د/ حسن محمد عواضه، السلطة الرئاسية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٩٨.

(٥) المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية.

(٦) د/ خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص ٢٥٧.

(٧) د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٥٤ - ٢٥٥.

في عيب السبب ذاته^(١).

د - الطعن القضائي:

إن حق التقاضي من الحقوق العامة التي تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة^(٢)، ولعل من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب حق الطعن القضائي في القرارات التأديبية الموقعة عليه، وذلك، لأن القضاء بما يتصف به من حيطة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات، يستطيع أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى الجزاء التأديبي الموقع، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء^(٣).

فالرقابة القضائية تعتبر من الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، وهي آخر ضمانة يلجأ إليها الموظف لانقضاء الجزاءات التأديبية الواقعة عليه آثارها، عن طريق الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية للسلطات الرئاسية أو أحكام القضاء التأديبي، هذا بالإضافة إلى أن أحكام القضاء تعد مصدراً هاماً لضمانات التأديب.

ويكون الطعن بالإلغاء أمام المحكمة التأديبية المختصة، وذلك وفقاً للفئة الوظيفية، فإذا كان الموظف من شاغلي الوظائف القيادية فيكون الطعن أمام المحكمة التأديبية العليا، أما إذا كان الموظف من غير شاغلي الوظائف القيادية فيكون الطعن أمام المحكمة التأديبية العادية^(٤).

ويشترط قانون مجلس الدولة التظلم للإدارة مصدرة القرار أو الرئيس الإداري الأعلى (الوزير أو من يملك سلطاته) من القرار قبل الطعن فيه بالإلغاء، وميزة التظلم المسبق إتاحة الفرصة للإدارة لسحب قرار الجزاء أو إلغائه أو تعديله، وهو ما يجنب الموظف الخصومة القضائية، ولكن إذا رفضت الإدارة التظلم صراحة أو ضمناً بمرور سنتين يوماً دون رد على التظلم، فعلى صاحب الشأن رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة التأديبية خلال سنتين يوماً جديدة^(٥).

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٣٦٠.

(٢) وهو ما أكدته دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ في مادته رقم (٩٧) بقوله أن: "التقاضى حق مصون ومكفول للكافة، وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضى، وتعمل على سرعة الفصل فى القضايا، ويحظر تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعى، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

(٣) د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٥٥.

(٤) المواد (٧، ١٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٥) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٣٦١.

الخاتمة

بعد العرض السابق للنظام التأديبي للموظف العام طبقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، والذي يسمح من خلاله - أي النظام التأديبي - بمساءلة الموظف العام على المخالفات التي تصدر منه بصدد وظيفته، وتوقيع العقوبات التأديبية عليه، إذا ما ثبت خطأ المتمثل في الإخلال بواجبات وظيفته، يستطيع الباحث أن يتقدم بعرض النتائج التالية:

١- أن المخالفات التأديبية المتصور وقوعها من الموظف العام غير محددة على سبيل الحصر، وذلك بخلاف الجرائم الجنائية المحددة سلفاً في قانون العقوبات هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.

٢- يقصد بالجريمة التأديبية، إتيان الموظف بإرادته فعلاً إيجابياً أو سلبياً، يكون من شأنه مخالفة الواجبات الوظيفية، أو ارتكاب المحظورات المنهي عنها في القانون أو في الواقع، أو الإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي المنوط به تأديته، وأن يكون من شأن ذلك الحط من كرامة الوظيفة، واهدار الثقة الواجبة في الموظف.

٣- يستوى في الفعل المكون للجريمة التأديبية أن يكون قد حدث أثناء العمل أو خارج العمل، وبعبارة أخرى، يستوى أن يكون الفعل المكون للمخالفة التأديبية ذي صلة بالعمل الوظيفي أو غير متصل به.

٤- تتقادم الجريمة التأديبية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة طبقاً للمادة ٦٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بمضى ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء، وإذا تعدد المتهمون، فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم، يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة، ومع ذلك، إذا شكل الفعل جريمة جنائية، فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية.

٥- يقصد بالعقوبات التأديبية، الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين، وهذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقة الوظيفية، وهي تحدد على سبيل الحصر في قوانين الموظفين.

٦- تنقسم العقوبات التأديبية طبقاً للمادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية إلى فئتين:

الأولى: عقوبات يجوز توقيعها على عموم الموظفين، وتتمثل في:

أ - الإنذار.

ب- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة.

ج - الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.

د - تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.

هـ - خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة.

و - خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة، مع خفض الأجر بالقدر الذي كان عليه قبل الترقية.

ز - الإحالة إلى المعاش.

ح - الفصل من الخدمة.

أما الثانية: فتتمثل في عقوبات قاصر توقيعها على الموظفين شاغلي الوظائف القيادية، وتتلخص في:

أ - التنبيه. ب- اللوم. ج- الإحالة إلى المعاش.

د- الفصل من الخدمة.

٧- إذا كان الأصل أن العقوبات التأديبية توقع على الموظف أثناء الخدمة، فإن ترك الخدمة لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة، تطبيقاً للمادة ٦٦ (فقرة أولى وثانية) من قانون الخدمة المدنية، لا يمنع من التحقيق مع الموظف ومحاكمته عما ينسب إليه من مخالفات لم يمض على وقوعها خمس سنوات، إذا كانت المخالفة المنسوبة إليه من تلك التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة، أو كانت قد بُدئ التحقيق فيها قبل انتهاء مدة خدمته.

٨- تقتصر العقوبات التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة من الموظفين، طبقاً للمادة ٦٦ (فقرة ثالثة) من قانون الخدمة المدنية، على الغرامة التي لا تتجاوز عشرة أضعاف الأجر الذي كان يحصل عليه الموظف في الشهر عند انتهاء الخدمة.

٩- تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف، طبقاً للمادة ٦٧ (فقرة أولى) من قانون الخدمة المدنية، بانقضاء الفترات التالية:

- أ - سنة في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام.
- ب- سنتان في حالة اللوم والخصم من الأجرة مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوماً.
- ج- ثلاث سنوات في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وحتى ثلاثين يوماً.
- د - أربع سنوات بالنسبة للجزاء الأخرى، عدا جزاءي الفصل والإحالة إلى المعاش.

١٠- أخذ المشرع المصري في تنظيمه للسلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء، طبقاً لقانون الخدمة المدنية، بكل من الأسلوب الإداري والقضائي في التأديب، فالاختصاص التأديبي في جمهورية مصر العربية يتوزع بين السلطة الرئاسية والمحكمة التأديبية.

١١- بالنسبة للاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية، حدد قانون الخدمة المدنية، طبقاً للمادة ٦٢ (فقرة ١، ٢، ٣)، الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على النحو التالي:

أ - يستطيع الرؤساء المباشرين، الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة، كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة، ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.

ب - لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة، ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة

ج - للسلطة المختصة، وهي المتمثلة في الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة، حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية، والبندين (١، ٢) من الفقرة الثانية من ذات المادة.

١٢- بالنسبة للاختصاص التأديبي للمحكمة التأديبية، فإن المحكمة التأديبية، طبقاً لنص المادة ٤/٦٢ من قانون الخدمة المدنية، تختص بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية.

١٣- تنقسم المحاكم التأديبية، طبقاً للمادتين (٧، ٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، إلى نوعين:

أ - المحاكم التأديبية للموظفين شاغلي الوظائف القيادية.

ب - المحاكم التأديبية للموظفين من شاغلي الدرجة الأولى فما دونها.

١٤- يقوم نظام الضمانات التأديبية للموظف العام على أساس التوفيق بين حق الإدارة في تسيير المرفق العام بانتظام واطراد، وحق الموظف في الحماية من بطش الإدارة، ومن هذا النظام المتوازن، يمكن تحقيق الاستقرار القانوني، والحفاظ على المراكز القانونية المستقرة للموظف العام.

١٥- تجسد الضمانات التأديبية، التي كفلها قانون الخدمة المدنية للموظف في مادته (٥٩)، في التحقيق السابق، واحترام حق الدفاع، وتسبب القرار التأديبي، وحق الطعن القضائي.

١٦- التحقيق التأديبي، هو مجموعة من الإجراءات التي تجرى بمعرفة سلطة التحقيق، وتستهدف في مجملها الوصول إلى الحقيقة، فيما هو منسوب إلى الموظف من اتهام.

١٧- يتمثل حق الدفاع، في تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من اتهام بالوسائل المشروعة الممكنة.

١٨- يقصد بتسبب القرار التأديبي، ذكر سببه في صلب القرار ذاته، مع بيان العقوبة الموقعة على الموظف، والمخالفة التي كانت سبباً لهذه العقوبة.

١٩- الطعن القضائي، هو آخر ضمانات يلجأ إليها الموظف لانقضاء الجزاءات التأديبية الواقعة عليه آثارها، عن طريق الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية للسلطات الرئاسية أو أحكام القضاء التأديبي، وذلك أمام القضاء المختص.

قائمة المراجع

أ - المراجع العامة:

- ١- أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٢- أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، بدون ناشر، ١٩٩٩.
- ٣- حسن محمد عوضه، السلطة الرئاسية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، القاهرة، ١٩٧٥.
- ٤- خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، ١٤١٣ هـ - ١٩٩٣ م.
- ٥- سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٦- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، بدون ناشر، ١٩٧١.
- ٧- _____، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- ٨- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٦٤.
- ٩- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ١٠- محمد بدران، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ١١- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ١٢- محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله، بدون ناشر، القاهرة، ١٩٧٩.

ب - الرسائل العلمية والأبحاث والمجلات:

- ١- محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٢- محمد حسين الفيلى، أساليب التحقيق وصوره في القانون الكويتي، بحث مقدم إلى برنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢.
- ٣- مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة الثانية، يونيو ١٩٦٠.

ج - القوانين:

- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.
- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

د - أحكام المحكمة الإدارية العليا:

- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ نوفمبر عام ١٩٦١، س٧.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٤ يناير سنة ١٩٦٤، س٩.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٢ يناير ١٩٧٢، في القضية رقم ٧٧١ لسنة ١٢ قضائية.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٢/٦/١٩٧١، مجموعة السنة ١٦.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١/٢/١٩٦١، مجموعة السنة السادسة، بند ٨٩.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ نوفمبر عام ١٩٦١، مجموعة السنة السابعة.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في ٢ مارس عام ١٩٥٧، السنة الثانية.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في أول مارس عام ١٩٥٨، في الدعوى رقم ١٧٧.
- حكم المحكمة الإدارية العليا - جلسة ١٥-٣-١٩٨٩ سنة ٣٢، مجموعة المبادئ.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٤٤٩٩ لسنة ٤٢ ق، جلسة ٢٤-١٢-٢٠٠٠ والمنوه عنه في كتاب المستشار الدكتور/ ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، الطبعة الخامسة، وجيز الأحكام، بدون ناشر، ٢٠٠٠ - ٢٠٠١.
- حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٧٤٣٧ لسنة ٤٥ ق - جلسة ١٠-١٢-٢٠٠٠ والمنوه عنه في مؤلف المستشار الدكتور/ ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١، الطبعة الخامسة، وجيز الأحكام، بدون ناشر، ٢٠٠٢.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٨٤ لسنة ٣٢ ق جلسة ٥-٤-١٩٨٨.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢١ نوفمبر ١٩٧٢، القضية رقم ١٦٦٧ لسنة ٢٥ القضائية.