



جمهورية مصر العربية

جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم القانون الجنائي

الجرائم التأديبية المخلة بالشرف في نطاق الوظيفة العامة
بحث مقدم للحصول على درجة الدكتوراه في القانون الجنائي

إشراف الأستاذ الدكتور

أ.د. / **أكمل يوسف السعيد يوسف**

أستاذ دكتور في قسم القانون الجنائي

كلية الحقوق - جامعة المنصورة

إعداد الباحث

يوسف سعيد عبد الله الحمادي

١٤٤٤ هـ - ٢٠٢٣ م

الجرائم التأديبية المخلة بالشرف في نطاق الوظيفة العامة المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة: -

إن وجود الوظيفة العامة قديم قدم الدولة، فعندما تنشأ أي دولة تنشأ معها الوظيفة العامة؛ لأنها تحتاج لمن يقوم بمهامها الكثيرة، لذلك تلجأ لتعيين الأكفأ من أبنائها ليقوموا بتلك المهام نيابةً عنها^(١).

وتُعدُّ الوظائف العامة أحد الحقوق العامة للمواطنين على أساس المساواة بينهم في الظروف ووفقاً لأحكام القانون^(٢)؛ فالمواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، ولكل مواطن الحق في ممارسة الوظيفة العامة، إلا أن هذا الحق لا يمارس على إطلاقه وإنما من خلال شروط محددة تتناسب وطبيعة كل وظيفة.

(١) د. عادل الطيباني: قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد "دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع"، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٠م، ص ٢٢٤.

(٢) انظر: نص المادة (٣٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

ومن المتفق عليه أن قيام الموظف بارتكاب أي فعل من الأفعال المخلة بواجبات الوظيفة العامة يشكل انتهاكاً وخرقاً للهدف الرئيسي الذي وجدت الوظيفة العامة من اجله، لذا يكون من حق الإدارة في هذه الحالة اتخاذ ما يلزم من إجراءات تأديبية بحق هذا الموظف ومعاقبته على ما ارتكب من جرم بحقها ضمن مظلة القانون، وقد يكون هذا الجرم بالإضافة إلى كونه جريمة تأديبية يشكل جرماً جنائياً من اختصاص قانون العقوبات؛ ففي مثل هذه الحالة هل يحق للإدارة الاكتفاء بمعاقبته إدارياً أم يجوز لها أن تحيله إلى المحكمة المختصة لمحاكمته عما ارتكبه من جرم وفي حالة إحالته إلى المحكمة الجنائية ما هو أثر القرارات الصادرة من هذه المحكمة سواء بالإدانة أم بالبراءة على قرارات مجالس التأديب؟

ثانياً: أهمية الدراسة: -

تتمثل أهمية هذا البحث في التعرف على الأحكام القانونية والقضائية المتعلقة بجرائم الشرف والأمانة في نطاق الوظيفة العامة، حيث تحظى الوظيفة العامة في كل القوانين والأنظمة بحماية واحترام كبيرين، لأهمية دورها المنوط بها، وعلاقتها المتشعبة مع المستفيدين من خدماتها، المرتبطين معها بعلاقة دائمة لا تنفك، فضلاً عما تنتجه من تعميق الانتماء أو تبديده بين مكونات الدول من خلال تقديم خدمات هذه المؤسسات على قدم المساواة عبر أجهزتها وموظفيها،

ثالثاً: مشكلة الدراسة: -

تتمثل مشكلة الدراسة الرئيسية في بيان العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية المتعلقة بجرائم الشرف والأمانة في نطاق الوظيفة العامة، وذلك عن طريق جرائم الشرف والأمانة التي قد يرتكبها خلال عمله، فقد يرتكب الموظف جرماً جنائياً يشكل بذات الوقت جرماً تأديبياً، حيث يترتب على ذلك معاقبته جنائياً وتأديبياً عن ذات الفعل وأن الجريمة التأديبية تستقل عن الجريمة الجنائية بالطبيعة والأركان والإجراءات، وبالرغم من هذه الاستقلالية وأوجه الاختلاف بينهما إلا أنه يوجد علاقات متشابكة ومعقدة

بين الجريمتين، وإذا كان للأحكام الجنائية القطعية حجتها أمام سلطات التأديب، فلحكم الجنائي الصادر بالإدانة أثره في إنهاء الدعوى التأديبية أو إيقافها.

ومن هذا المنطلق فإن مشكلة الدراسة تكمن في التساؤل الرئيسي التالي:

١. ما المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبية في جرائم الإخلال بالشرف والأمانة؟
٢. ما هي الجهة المنوط بها تقدير الجرائم المخلة بالشرف والأمانة ومعايير تحديدها؟
٣. ما موقف التشريعات بشأن تحديد الجهة المختصة بتقدير مدى اعتبار الجريمة مخلة بالشرف والأمانة من عدمه؟
٤. ما معايير تحديد الجرائم المخلة بالشرف والأمانة في الوظيفة العامة؟
٥. ما أثر جرائم الشرف والأمانة على نطاق الوظيفة العامة في الدعوى التأديبية في الحكم الجنائي وتأثيرها على الحكم التأديبي؟

رابعاً: منهج الدراسة: -

بالنظر إلى الموضوع الذي سيتم معالجته وطبيعة المعلومات المتوفرة عنه، وطريقة تحليلها يفرض استخدام منهج معين لمثل هذه الدراسة يمكننا من الإجابة عن الإشكالية المطروحة وتساؤلاتها الفرعية، ويتمثل هذا المنهج في المنهج التحليلي الذي يسعى إلى وصف وتشخيص وتحليل موضوع البحث من مختلف جوانبه وكافة أبعاده، بهدف استجلاء الملامح والجوانب المختلفة لموضوع البحث المتمثل بإبراز التطورات العامة وذلك باستعراض موقف الدول الغربية والعربية في تنظيم المسألة، بالإضافة للوقوف على موقف القضاء، ومن ثم تحليل النصوص المتعلقة بمسألة جرائم الشرف والأمانة في نطاق الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية وجمهورية مصر العربية، وكذلك تعتمد هذه الدراسة على المنهج المقارن من خلال دراسة موقف المشرع في كل من الإمارات

ومصر، ودراسة الأحكام الصادرة عن القضاء، واستعراض تعليقات الفقه المقارن على تلك التشريعات والأحكام.

تعددت استخدامات الفقه لمصطلح الجريمة التأديبية، فالبعض يطلق عليها المخالفة التأديبية، والبعض يطلق عليها الخطأ التأديبي⁽¹⁾، والبعض الآخر يطلق عليها الذنب الإداري وإن كان المقصود بها لديهم جميعاً معنى واحد ألا وهو "مخالفة الموظف العام للواجبات الوظيفية التي تنص عليها القوانين واللوائح، أو الخروج بسلوكه على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة"⁽²⁾.

خامساً: - خطة البحث: -

سوف نتحدث في هذا البحث أولاً عن الجريمة التأديبية التي يرتكبها الموظف العام والتي من خلالها أخل بواجباته، ثم نوضح بعد ذلك مرحلة التحقيق التي تأخذ مع الموظف بعد ارتكابه للجريمة التأديبية والسلطات المختصة بذلك، ثم نوضح أيضاً بعد ذلك الجزاءات التي توقع على الموظف بعد انتهاء مرحلة التحقيق وترى السلطات نوعية الجزاء المطبق عليه وسيتم تقسيم هذا البحث إلى المباحث التالية: -

المبحث الأول: ماهية الجريمة التأديبية التي يرتكبها الموظف العام.

المبحث الثاني: علاقة الجريمة التأديبية بكل من مبدأ المشروعية والجريمة الجنائية.

المبحث الثالث: عقوبة الجريمة التأديبية للموظف العام.

المبحث الأول

الجريمة التأديبية التي يرتكبها الموظف العام

⁽¹⁾ Faisal Alshatnaawy. ijraa'at wa damaanaat almussaa' alah alta'deebiyah lilmuwazzaf al'aam fi altashrie' Al'urduny, majallat jaami'at Alnajaah lil'abhaath (al'uloum al'insaaniyah). almujaallad.2012.215.

⁽²⁾ د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، ص ٨ وما بعدها.

تمهيد وتقسيم: -

في البداية نعرف الجريمة لغة: فإنها مشتقة من جرم بمعنى كسب وقطع ويظهر أن هذه الكلمة خصت منذ القدم للكسب المكروه وتطلق على ارتكاب كل ما هو مخالف للحق والعدل والطريق المستقيم^(٣).

فقد جاء التشريع المصري خالياً من وضع تعريف محدد للجريمة التأديبية، ورغم هذا القصور إلا أن هذا المسلك من جانب المشرع يمكن تفسيره على أساس أن وضع التعريفات من مهام الفقه والقضاء^(٤) والجريمة التأديبية تتسم بالمرونة ويصعب وضع تعريف محدد لها، ومن ثم فيصعب وضع تعريف محدد لها في نصوص قانونية جامدة، واكتفى المشرع بوضع قاعدة عامة في هذا الشأن، حيث نصت المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن الجريمة التأديبية هي كل خروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة^(٥) ونظراً لتخلي المشرع المصري عن وضع تعريف محدد للجريمة التأديبية فقد انبرى الفقه والقضاء في الاضطلاع بهذا الدور^(٦).

المطلب الأول: التحديد الفقهي والقضائي للجريمة التأديبية.

المطلب الثاني: أركان الجريمة التأديبية المخلة بالشرف.

المطلب الأول

التحديد الفقهي والقضائي للجريمة التأديبية

تمهيد وتقسيم: -

(١) د. زين بدر فراج، الجريمة التأديبية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، ص ١٣.

(٢) د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، ص ٨٨ وما بعدها.

(٣) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩١.

(٤) Alain plantey: traite pratique de la fonction publique, tome premier, siery, paris, 2015p256..

وتجدر الإشارة إلى أن الجريمة التأديبية يتعين لقيام ركنها المادي عملاً من جانب العامل أو إجماع متعمد عن الاضطلاع بعمل يدخل ضمن واجباته الوظيفية، فليس هناك مجال للعقاب على الشروع في ارتكابه للجريمة التأديبية على النحو المستقر عليه بالنسبة للجريمة الجنائية^(٧)، وسنتناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين: -

الفرع الأول: التحديد الفقهي للجريمة التأديبية.

الفرع الثاني: التحديد القضائي للجريمة التأديبية.

الفرع الأول

التحديد الفقهي للجريمة التأديبية

وقد عرف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي الجريمة التأديبية بأنها "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"^(٨).

وعرفها الدكتور عبد الفتاح حسن بأنها "كل تصرف من العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك من ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"^(٩).

وعرف الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي بأنها "تتكون من فعل أو امتناع يخالف اللتزامات الصريحة التي نص عليها القانون وقد تتكون من أعمال ترتكب خارج الوظيفة، ولكن من شأنها أن تقلل من هيبتها"^(١٠).

الفرع الثاني

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٦.
(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص ٥٠، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٩٢.
(٣) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٧٩، المشار إليه عند د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٠.
(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ١٩٩٠، ص ٥٠٠، المشار إليه عند د- مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٠.

التحديد القضائي للجريمة التأديبية

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في تحديده للجريمة التأديبية على أن "الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها، أو لكرامة الوظيفة واعتبارها"^(١١). وأيضاً من الأحكام التي عرفت الجريمة التأديبية حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٧-١١-١٩٧٩م الذي يقضي بأنه "من المسلم به أن مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجباته إيجابياً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يقصر في تأديتها لما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه، إما إذا انعدم مأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته، أو خروج على مقتضى الواجب، فلا يكون ثمة ذنب إداري، وبالتالي لا محل لجزاء تأديبي"^(١٢). وفي تعريف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة للجريمة التأديبية، ذهب إلى أنها "كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح، حيث يحق للإدارة محاسبته عليها"^(١٣).

ويلاحظ مما تقدم أن القضاء والفقهاء الإداري يطلقان على الخطأ المرتكب من العامل بالمخالفة لواجبات وظيفته مصطلحات متعددة كالجريمة التأديبية، والمخالفة التأديبية، والذنب الإداري^(١٤). وكل هذه التعريفات مترادفات ولعل سبب شيوعها أن الفعل المرتكب لا يكون في كثير من الأحيان من الخطورة بحيث نسبغ عليه وصف الجريمة بالمعنى الشائع في قانون العقوبات ومن ثم

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٠١٠، لسنة ١٠ ق، جلسة ٢٢-٥-١٩٦٥م، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، ص ٣٥.

(٢) محكمة إدارية عليا، ١٧ نوفمبر ١٩٧٩م، طعن رقم ٣، لسنة ١٩ ق، المشار إليه عند د- مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، ١٩٨٤م، ص ٥٤ وما بعدها.

(٣) الفتوى بتاريخ ٢٧-١-١٩٦٥م، مجموعة فتاوى لسنة ١٩، ص ٢٦٨، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

(٤) Andre de laubadere: manuel de droit administratif, 2 edition, L.G.D.J Paris, 2018.p245.

نستكشف أن نصف الموظف بصدورها بلفظ (المتهم)، وإنما اكتفى بأن نصفه بوصف (المخالف) ومثال ذلك انقطاعه عن العمل، أو تأخره عن ميعاد العمل، وإنما استخدمنا مصطلح (الجريمة التأديبية) لأنه أوضح في الدلالة عند الحديث في (مجال التأديب)، ولأن اللجوء للقواعد العامة في قانون العقوبات بصدور الجرائم التأديبية لا مفر منه مهما فرضنا عليها أحياناً^(١٥).

ويتضح أيضاً لنا من التعريفات السابقة أن الجريمة التأديبية هي عبارة عن "كل سلوك مشين يقتضيه العامل أثناء العمل أو خارجه، وسواء كان هذا السلوك إيجابياً أو سلبياً، وسواء ارتكب عن عمد أو غير عمد، طالما كان من شأنه الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي"^(١٦).

المطلب الثاني

أركان الجريمة التأديبية

تتكون الجريمة التأديبية إلى ثلاثة أركان وهما الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي وهذا الركن سوف نتكلم عنه في المطلب القادم، لذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: -

الفرع الأول: الركن المادي.

الفرع الثاني: الركن المعنوي.

الفرع الأول

الركن المادي

اتفق الفقه والقضاء على أن الجريمة التأديبية، التي يطلق عليها أحياناً المخالفة التأديبية، لا تقع إلا إذا توافر لها الركن المادي وهو عبارة عن "سلوك محدد يصدر عن الموظف سواء كان هذا السلوك إيجابياً أو سلبياً"^(١٧).

فإذا اقتصر سلوك الموظف على مجرد التفكير في الجريمة فلا بعد ذلك جريمة تأديبية طالما لم يخرج هذا التفكير إلى حيز الوجود^(١٨).

(١) د. زين بدر فراج، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

(٣) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

(٤) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

وهذا ما ذهب إليه قضاء المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للجرائم التأديبية على النية المجردة أو العمل التحضيري مادام لم يدخل دائرة التنفيذ، فلا جريمة إذا لم يترجم القصد إلى مظهر خارجي مادي ملموس فيه أداء الفعل محظور أو امتناع عن واجب، وينطبق ذلك على الأحوال التي يشرع العامل فيها ارتكاب الفعل المؤثم تأديبياً، بأن بدء في تنفيذه إذا ما أوقف أو خاب أثره لسبب لا دخل لإرادته فيه (١٩).

كما ذهب إلى أنه "يتعين لإدانة الموظف أو العامل مجازاته إدارياً أن يثبت أنه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد" (٢٠).

والسلوك المادي أو الركن المادي للجريمة التأديبية قد يتمثل في واقعة مادية كالتعدي على زميل بالعمل أم نتيجة القيام بتصرف قانوني كإبرام عقد بالمخالفة لقواعد المناقصات والمزايدات. وكذلك أيضاً قد يكون مسلك إيجابي كالتحريض على المساس بمنشآت المؤسسة التي يتم العمل بها أو مسلك سلبي كالامتناع عن عمل أوجب القانون إتباعه كعدم تنفيذ أمر الرئيس (٢١). والأعمال التحضيرية لا تكون الركن المادي للجريمة التأديبية إلا في حالة ما إذا كانت هذه الأعمال التحضيرية تشكل بذاتها جريمة مستقلة، ومن أوضح الأمثلة على ذلك أن يقوم أحد الموظفين بحجز بعض الأوراق أو أدوات الطباعة الموجودة لديه لطبع منشورات وتوزيعها، فهنا لا يسأل الموظف عن جريمة طبع المنشورات وتوزيعها لأنها لم تتم، بل يسأل عن حجز الأوراق أو أدوات الطباعة لأن ذلك يعد إخلالاً بالواجبات الوظيفية.

ويجب أن يكون الفعل محددًا فإذا لم يكن الفعل محددًا فلا عقاب لعدم توافر الركن المادي فتوجيه اتهام عام للموظف دون تحديد للفعل ارتكبه لا يكون العنصر المادي، ومن الأمثلة على ذلك

(٢) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٦٤٢، لسنة ٣ ق، جلسة ٢١-٦-١٩٦٨، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٧.

(١) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٤-١١-١٩٦٤، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص ٣٩، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٧.

(٢) د. زين بدر فراج، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٩.

أن ينسب للموظف إثارة المشاكل مع رؤسائه أو زملائه في العمل دون تحديد المكونات إثارة هذه المشاكل (٢٢)،

وتقرير وقوع الفعل أو الامتناع المكون للركن المادي للجريمة التأديبية متروك لتقدير جهة الإدارة، ويخضع تقديرها هذا الشأن لرقابة القضاء،

حيث يكون بوسع القاضي إلغاء قرار الجزاء إذا ما ثبت لديه عدم وقوع العمل الإيجابي أو السلبي يشكل جريمة تأديبيه على وجه اليقين، حيث يكون قرار الجزاء في هذه الحالة باطلاً لافتقاده ركن السبب (٢٣).

(٣) د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٢٩ وما بعدها.
(١) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، ١٩٩٧م، ص ٢٣٦، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٧.

الفرع الثاني الركن المعنوي

تتشابه الجريمة التأديبية مع الجريمة الجنائية في هذا الركن، فإذا كانت الجريمة الجنائية تنقسم إلى عمدية وغير عمدية بحسب توافر القصد، وهو نفس الشيء بالنسبة للمخالفة الإدارية، إلا أن الفقه قد انقسم بين مؤيدي لوجوب توافر الركن المعنوي في الجريمة التأديبية وبين معارض لذلك (٢٤).

فقد ذهب بعض الفقه إلى أن الإدارة الآتمة هي وحدها التي تجعل العامل مذنباً مستحقاً للمساءلة التأديبية، ذلك لأن الغاية من توقيع الجزاء لا تتمثل فقط في إصلاح ضرر حل بالدولة وإنما تتمثل أيضاً في منع المخالفات مع معاودة ارتكاب المخالفة في المستقبل، وخلص هذا الرأي إلى أن إرادته النشاط عنصرًا لازماً في الركن المعنوي للجريمة سواء كانت عمدية أو غير عمدية، وأنه إذا تعمد الموظف ارتكاب الفعل كان الركن المعنوي هو القصد، أما إذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة كان الرأي المعنوي هو الخطأ العمدي، وأن التعمد يقتصر أثره كما هو الحال في المسؤولية الجنائية على كونه طرفاً مشدداً في العقاب (٢٥).

في حين ذهب البعض الآخر إلى أن الدولة الآتمة للعامل الذي يراد تأديبه لا تعني أكثر من أنه ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا، وسواء حسنت نيته أو ساءت، فالموظف الذي يؤدي أعمالاً غير أعمال وظيفته، وذلك الذي يقصر في أداء بعض واجبات منصبه لأنه لا يدرك أنه مكلف بها، كل أولئك يكفي أن يسند الفعل الخاطئ إليهم حتى تتحقق المسؤولية قبلهم، ومع ذلك فقد انتهى هذا الرأي إلى أن هنا لا ينفي وجود حالات الخطأ التأديبي لا يمكن أن يتم فيها العقاب إلا إذا تحققت الإرادة الآتمة السابق الإشارة إليها، فالموظف الذي يدون بيانات خاطئة في بعض المعلومات المتعلقة به وهو لا يدري أنها خاطئة لا يعاقب استناداً إلى فكرة الإرادة الآتمة كركن مستقل لقيام الجريمة التأديبية، بل لأن الخطأ التأديبي في هذه الحالة لا

(٢) د. أحمد سلامه بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٨٣.

(٣) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ١٩٦٧م، ص ٨٠، المشار إليه عند د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٨.

يقوم إلا إذا كان الموظف يعلم سلفاً أن يقدم بيانات غير صحيحة، وانتهى هذا الرأي إلى أنه إذا انعدمت إرادة الموظف وهو يرتكب الفعل الخاطئ فمن الطبيعي ألا يحاسب عليه، والواقع أن الرأي الثاني والذي ينادي بتقرير المسؤولية التأديبية للموظف من ارتكب المخالفة عن إرادة حرة واعية ودون عذر شرعي هو الأولى بالتباعد، فيكن لقيام الركن المعنوي للجريمة التأديبية، أن يكون إتيان الفعل عن قصد، حيث لا عبرة بالبواعث والنوايا ساءت أم حسنت (٢٦).

فقد تكون الجريمة التأديبية عمدية، بأن يقصد الموظف ارتكاب الفعل وإحداث النتيجة، وقد تكون غير عمدية بأن ارتكب الفعل بحسن نية ولم يقصد إحداث النتيجة، فيظل مسئولاً عن جريمته غير العمدية، كما هو الشأن في المجال الجنائي، إلا إذا قام الموظف بالثبوت والتحري وبنى اعتقاده على أسباب معقولة (٢٧).

ويتضح لنا أنه لا يكفي لانقضاء المسؤولية للموظف التأديبية عن جريمته غير العمدية أن يثبت أنه حسن النية، بل يجب أن يقيم الدليل على أن ارتكاب الفعل بعد الثبوت والتحري وبنى اعتقاده على أسباب معقولة، وهذا لا يعني وجود اختلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، بل على العكس يوجد تطابق في هذا الخصوص (٢٨).

وتأكيداً لهذه الوجهة من النظر، قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية تشكل مخالفة مسلكية ينبغي مساءلته عنها، ولا سبيل إلى دفع مسؤوليته بذريعة أنه لم يكن على بينة منها، متى كان بوسعه العلم بها، إذ الأصل أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة وأمانة، ومن مقتضيات هذه الدقة وجوب مراعاة التعليمات التي تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل، وعلى الموظف من جانبه أن يسعى إلى الإحاطة بهذه التعليمات قبل البدء في العمل، فإن تراضى في ذلك، فخرج عليها من غير قصد، فقد حقت مساءلته، ذلك أن اطراد العمل على

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٨ وما بعدها.

(٢) G. dellis: Droit penal et droit administratif : l'influence des principes du droit penal sur le Droit administratif repressif, L.G.D.J. Paris. 2018.p 45.

-Georges vermelle: le nouveau droit penal, Dalloze, paris, 2019.p115.

(٣) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٦ وما بعدها.

مخالفة التعليمات في الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لا يشفع بحد ذاته مخالفة هذه التعليمات، إذ الخطأ لا يبرر الخطأ^(٢٩).

ولقد تعددت أحكام القضاء التي تخفف من الجزاء التأديبي أي تبقى المسؤولية التأديبية للموظف قائمة، ولكن جزاءه يكون نسبي، ومن بين هذه الأسباب المخففة للجزاء حسن نية الموظف حيث قضت المحكمة التأديبية للتربية والتعليم بأن "حسن نية الموظف وعدم تعدي المخالفات المنسوبة إليه إلى النيل من ذمته أو أمانته يشفع له في قدر الجزاء الذي تستأهله تلك المخالفات"^(٣٠). كما قضت المحكمة الإدارية العليا بتخفيف الجزاء التأديبي استناداً لكثرة الأعمال المسندة إلى الموظف العام ولا يعد ذلك سبباً لانعدام المسؤولية الجنائية فجاء حكمها "أن كثرة العمل ليست من الأعذار التي تعدم المسؤولية الإدارية ولكنها عذراً مخففاً ومن حيث أن كثرة العمل ليست من الأعذار التي تعدم المسؤولية الإدارية، إذ هي ذريعة كل من يخل بواجبات وظيفته ولو أخذ بها على هذا النحو لأضحى الأمر فوض لا ضابط له، ولكنها قد تكون عذراً مخففاً أن يسيطر عليها تماماً، الأمر الذي يخضع لتقدير هذه المحكمة إن كان له ثمة أصل في الأوراق وهو ما لم يثبت من الأوراق"^(٣١).

(٢) محكمة إدارية عليا، ١٢ نوفمبر ١٩٦٦، س ١٢، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

(٣) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٣٢، المشار إليه عند د- أحمد سلامه بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٤ وما بعدها.

(١) حكم الإدارية العليا، الصادر بجلسة ١٣-٢-١٩٥٦م، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص ٢١٢، المشار إليه عند د- أحمد سلامه بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٥.

المبحث الثاني

علاقة الجريمة التأديبية بكل من مبدأ المشروعية والجريمة الجنائية

تمهيد وتقسيم:

وتجدر الإشارة إلى أن صدور حكم بالإدانة الجنائية لا يغل يد القاضي الإداري عن إصدار حكم بتوقيع عقوبة تأديبية، دون أن يُعد ذلك ازدواجاً عقابياً غير جائز، وذلك لأن الفعل الواحد قد يشكل جريمة جنائية وإثماً في ذات الوقت (٣٢)،

- وسوف نتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:
- المطلب الأول: الجريمة التأديبية ومبدأ المشروعية.
- المطلب الثاني: الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية.
- المطلب الثالث: السلطة المختصة بالتحقيق والتصرف.

المطلب الأول

الجريمة التأديبية ومبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية من المبادئ الهامة التي ترتبت على الثورة الفرنسية، إنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أو إلا بقانون أو بناء على قانون، وهذا المبدأ يعني أمرين هامين:

١- أن السلطة التشريعية وبناءً على مبدأ الفصل بين السلطات لها وحدها اختصاص إنشاء الجرائم وإقرار العقوبات المناسبة لها حيث إن السلطة التشريعية هي الممثل الشرعي للمواطنين ويعتبر هذا الاختصاص من الاختصاصات المحجوزة التي يتعين على البرلمان أن يباشرها بنفسه وليس له حق التفويض في هذا الاختصاص من الوجهة النظرية (٣٣).

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٣٤٥، لسنة ٤٢ ق، جلسة ٢٣-٢-١٩٩٩، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٢) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ١٩٧٩، ص ٧٧، المشار إليه عند د- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، عالم الكتب، ص ٦٨.

٢- وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن القضاء وحده هو السلطة المختصة بتطبيق العقوبات التي تقرها السلطة التشريعية^(٣٤).

إذا كان المقصود بمبدأ المشروعية في مجال القانون الجنائي أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ففيما يتعلق بالتجريم نجد أن المشرع وحده هو الذي يتولى تحديد الأفعال المجرمة جنائياً ويحدد العقوبة المقررة لها^(٣٥)،

أما فيما يتعلق بالجريمة التأديبية فقد استقر الفقه والقضاء على أن مبدأ المشروعية بمفهومه في النطاق الجنائي لا يطبق على الجريمة التأديبية، فليس من اللازم أن تصدر من جهة الإدارة المختصة أو من السلطة التشريعية قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقاً حتى يعاقب الموظف، وإنما يعاقب الموظف أو العامل إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق مع مقتضيات وظيفته، سواء نص ذلك على صراحة أو لم ينص، وهذه قاعدة مسلمة ردها القضاء الإداري باستمرار^(٣٦).

ومن أمثلة أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، حكمها الصادر في ١١ فبراير ١٩٦١ بأنه "الذنب التأديبي يختلف عن الجريمة الجنائية في أنه لا يخضع لقاعدة لا جريمة تعبير بنص وإنما يجوز 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 وواجبات الوظيفة، ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً على خلاف ما جرى في مجال الجرائم الجنائية وقانون العقوبات"^(٣٧). ولذلك فإن الاتجاه الغالب في مجال التأديب هو عدم حصر المخالفات التأديبية أي عدم خضوعها لمبدأ: لا جريمة بدون نص لتعارض ذلك مع السلطة التقديرية المقررة للسلطة التأديبية، يترتب على هذا المبدأ عدة نتائج نوجزها فيما يلي:

(١) د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٦٨.
(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٩٨.
(٣) المحكمة الإدارية العليا، ١١-١١-١٩٦٨، ش ٧، ص ٢٧، المشار إليه عند د- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٧٢.
(٤) المحكمة الإدارية العليا، ١١ فبراير ١٩٦١، طعن رقم ٤٥٤، لسنة ٥ ق، ٢٨ أبريل ١٩٧٣، طعن رقم ٢٤٤، لسنة ١٥ ق، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٩٩ وما بعدها.

- ١- إن عدم وجود نص مانع أو مؤتم لفعل معين لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف.
- ٢- إن تحديد الأفعال التي تكون جريمة تأديبية متروك لتقدير الجهات التأديبية سواء أكانت جهات رئاسية أو قضائية تحت رقابة القضاء الإداري.
- ٣- ومن النتائج الهامة في هذا الخصوص عدم ارتباط الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية بعكس الحال في المجال الجنائي حيث نجد أن هناك ارتباط بين الخطأ والعقاب^(٣٨).
- ونخلص أن مبدأ المشروعية بوجه عام هو من الأصول الدستورية في نظام الدول الديمقراطية وهو ما يعرف بمبدأ سيادة القانون، هذا وقد طبق المبدأ بصرامة في المجال الجنائي ونصت عليه جميع دساتير العالم ولقد سبقت الشريعة الإسلامية^(٣٩) كل القوانين الوضعية في إقرار مبدأ الشرعية، حيث وردت نصوص القرآن الكريم متضافرة في تأكيد مبدأ الشرعية وهو أنه لا توجد عقوبة من غير رسالة رسول ينذر ويبشر فقد قال سبحانه وتعالى " وما كنا معذبين حتى نبعث رسولاً " ^(٤٠) وقال تعالى " وإن من أمة إلا خلا فيها نذير " ^(٤١)، وقال تعالى " رسلا ومبشرين ومنذرين لئلا يكون للناس على الله حجة بعد الرسل وكان الله عزيزا حكيماً " ^(٤٢) وبهذا قرر الإسلام مبدأ: أنه "لا عقوبة إلا بنص"

المطلب الثاني

الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية

سبق لنا تعريف الجريمة التأديبية والمتمثل في خروج الموظف أو إخلاله بواجبات الوظيفة إما عن طريق القيام بعمل أو الامتناع عن القيام به صورة أدت إلى المساس بكرامة الوظيفة، متى ثبت ذلك في حق الموظف العام انعقدت مسئولية التأديبية ولا يعفيه منها إلا انعدام إرادته الحرة، ولا تقف

(١) د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٢) د. محمد أبو زهرة، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، ص ١٨٢ وما بعدها، المشار إليه عند د- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٧٤.

(٣) سورة الإسراء، الآية (١٥).

(٤) سورة فاطر، الآية (٢٤).

(٥) سورة النساء، الآية (١٦٥).

مسئولية الموظف عند المسؤولية التأديبية، إذ إن ما يقع منه قد يشكل جريمة جنائية - سواء أثناء الوظيفة أو بيديها - الأمر الذي يستوجب مساءلته جنائياً، وقد لا يصل ما وقع من الموظف إلى هذه الدرجة بل يقف عند حد الإضرار بالغير^(٤٣).

هناك ما تستقل به أياً من الجريمتين عن الأخرى، إضافة لما تسغه الجريمة التأديبية من تأثير على الجريمة الجنائية وذلك على نحو ما سوف نتناوله فيما يلي:

أ- أوجه الاستقلال بين الجريمتين التأديبية والجنائية:^(٤٤)

لكي نبين الاستقلال بين الجريمتين يجب أن نوضح أوجه الشبه والاختلاف بين الجريمتين:

١- أوجه الشبه بين الجريمتين التأديبية والجنائية:^(٤٥)

أ- من حيث الأركان: تتفق الجريمتان أن أركانها تكاد تكون واحدة، إذ يجب لقيام الجريمة وثبوتها توافر ركنين أساسيين هما الركن المادي والركن المعنوي.

ب- جوهر السلطة: في الواقع أن الجريمتين التأديبية والجنائية تقومان على فكرة الضرر أو اللائم.

ج- التأثير على مستقبل الموظف: تتفق الجريمتان في أن كلاهما يستوجب توقيع عقوبات على الموظف مما يؤثر على حياته ومستقبله.

د- وجوب إجراء تحقيق: يشترط لضمان سلامة المحاكمة عن الجريمة سواء الجنائية أو التأديبية وجوب إجراء تحقيق قانوني تتوافر فيه كافة الضمانات المختلفة.

هـ- من حيث ثبوت الإدانة: إعمالاً لنص المادة (٦٧-١) من الدستور التي تقضي بأن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه"، الأمر الذي يستوجب أن تقوم الجريمتين على اليقين والتثبت من ارتكاب المتهم للفعل المؤثم جنائياً أو تأديبياً.

(١) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٣) د. عبد الرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، ١٩٩٥م، ص ٩١ وما بعدها، المشار إليه عند د- أحمد

سلامه بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٦.

و- من حيث التقادم: إذا كان هناك اختلاف في مدة تقادم الدعوى الجنائية عن الدعوى التأديبية إلا أن المشرع قد ربط بينهما في المادة (١٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

٢- أوجه الاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجنائية:^(١)

أ- من حيث أساس المشاركة: ينحصر أساس المسؤولية الجنائية في الإخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات بنص خاص، أما المسؤولية التأديبية فأساسها الخطأ الوظيفي.

ب- من حيث تحديد الجرائم والعقوبات: إذا كانت العقوبات التأديبية شأنها شأن العقوبات الجنائية محددة على سبيل الحصر، فإنه على العكس لا يوجد حصر للجرائم التأديبية.

ج- من حيث هدف العقاب: تهدف المسؤولية الجنائية إلى مكافحة الجريمة ووسيلتها في ذلك تقرير جزاء يوقع باسم المجتمع تنفيذاً لحكم قضائي ضد من تثبت مسؤوليته عن الجريمة.

أما المسؤولية التأديبية فتهدف إلى كفالة حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة ووسيلتها في ذلك عقاب الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته.

نلخص مما تقدم إلى أنه رغم وجود أوجه شبه بين الجريمتين التأديبية والجنائية، إلا أن القاعدة هي استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، إذ أن لكل منهما قواعده التي تحكمه^(٢).

ب - مدى تأثير القضاء التأديبي بالحكم الجنائي:

تأثير القضاء التأديبي بالحكم الجنائي يختلف بحسب ما إذا كان ذلك الحكم صادراً بالإدانة أو بالبراءة.

١- الحكم الصادر بالإدانة:

إذا شكل فعل واحد جريمتين تأديبية و جنائية في ذات الوقت فإن الحكم الصادر في الدعوى الجنائية يلزم السلطة التأديبية فيما انتهى إليه من إدانة المتهم، حيث يحوز ذلك الحكم حجية الشيء

(١) د. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٦٦ وما بعدها، المشار إليه عند د- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكم التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٢) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٨.

المقضي أمام السلطة التأديبية، وتأكيداً لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "القضاء الجنائي هو المختص بإثبات أو نفي المسؤولية الجنائية عن الأفعال، التي تكون جرائم جنائية، من قضي في هذه الوقائع بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي به، فلا يجوز للمحكمة التأديبية وهي بصدد التعرض للجانب التأديبي من هذه الأفعال أن تعاود البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها، فالمحكمة التأديبية تتقيد بما ورد بشأن هذه الأفعال في الحكم الجنائي، وأساس ذلك احترام الحكم الجنائي فيما فصل فيه"^(١).

حكم الإدانة الجنائية الموقوف تنفيذه:

إذا كانت الواقعة محل الحكم الجنائي الموقوف تنفيذه تشكل مساساً بكرامة الوظيفة أو إهداراً لها، فإن ذلك لا يمنع من مساءلة العامل تأديبياً عن ذات الفعل، حيث أن دواعي وقف تنفيذ العقوبة الجنائية وإن كانت ذات اعتبار لدى القاضي الجنائي، إلا أن ذلك الاعتبار لا يفترض قيامه بالضرورة لدى السلطة التأديبية وذلك لاختلاف الغاية بين العقابين التأديبي والجنائي^(٢).

وتأكيداً لذلك فقد ذهب المحكمة الإدارية العليا إلى أن مجال التأديب هو عقاب العامل عما وقع من مخالفات وهو مجال يختلف عن أعمال آثار الحكم الجنائي الموقوف تنفيذه، وبالتالي فوقف تنفيذ الحكم لا يمنع من محاكمة العامل عن ذات السلوك لما فيه من اعتداء على كرامة الوظيفة^(٣).

٢- الحكم الجنائي الصادر بالبراءة:

لا تأثير للحكم ببراءة الموظف العام مما نسب من جرم جنائي على جواز مساءلته تأديبياً عن ذات الفعل، وذلك لاختلاف طبيعة الجريمة التأديبية عن الجنائية، إضافة لاختلاف الغاية من الجزاء في المجالين التأديبي والجنائي^(٤)، ولا تتقيد السلطة التأديبية بأحكام البراءة الجنائية، إلا إذا كان

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٤٦٣، لسنة ٣٠ ق، جلسة ٢١-١٢-١٩٩١، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٩٦ وما بعدها.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٣) محكمة إدارية عليا، ٢٥ يناير ١٩٩٢، طعن رقم ٨٨٨، لسنة ٣٦ ق، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، ص ٣٠٢.

(٤) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٤٩٤، لسنة ٣٣ ق، جلسة ٢٧-١-١٩٩١، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤١.

سندھا انتقاء الوجود المادي للوقائع، ومن ثم فقد قضى بأنه "لا يجوز لمجلس التأديب أن يعاود له في إثبات واقعة بذاتها سبق صدور جنائي حاز قوة الأمر المقضي أن نفى وقوعها، الأمر الذي لا يجوز له أن يصدر قرار بالإدانة استناداً إلى تلك الواقعة التي نفى حكم جنائي وقوعها"^(١).

ومع ذلك فإن الحكم الصادر بالبراءة لا يقيد حق السلطة التأديبية في توقيع عقاب تأديب إذا كان سنده أياً من الأسباب الآتية: -

١- البراءة ليس شكلي أو إجرائي:

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الحكم الصادر بالبراءة تأسيساً على عيب في الشكل أو في الإجراءات لا يؤثر على المسؤولية التأديبية حيث قضت بأن "حكم المحكمة الجنائية ببراءة العامل من تعاطي المخدرات وتأسيس الحكم على عيب شكلي في إجراءات ضبط الواقعة وهو بطلان التفتيش، فإن هذا الحكم لا يمنع من توقيع جزاء تأديبي من جهة الإدارة أشاد إلى إخلال العامل بواجبات وظيفة لضبطه في مكان الواقعة وسط من يتعاطون المخدرات وبالتالي قرار الجزاء صحيحاً"^(٢).

٢- شيوع الاتهام:

لا أثر لبراءة الموظف العام الجنائية على مسؤوليته التأديبية إذا كان أساسها شيوع الاتهام، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه "إذا كان شيوع الاتهام يعتبر سبباً للبراءة من العقوبة الجنائية، فإنه لا ينهض على الدوام مانعاً من المؤاخذه التأديبية، ولا سيما من أمكن إسناد فعل إيجابي أو سلبي محدد إلى العامل يُعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية التي

(٤) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٨٤٥، لسنة ١٦ ق، جلسة ١١-٥-١٩٧٤، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤١.

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٩٣١، لسنة ٦ ق، جلسة ٩-٦-١٩٦٢، المشار إليه عند د- أحمد سلامه بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ٩٨.

سوغت ارتكاب الواقعة الجنائية المجهول فاعلها وذلك بالنظر إلى ما يثبت بالنسبة للعامل ويعتبر من جانبه إخلالاً بواجبات وظيفته أو خروجاً منه على مقتضياتها^(١)،

٣ - عدم كفاية الأدلة:

براءة المتهم لعدم كفاية الأدلة المتوافرة لدى سلطه الاتهام على إدانته وان كانت سبباً للبراءة الجنائية استناداً إلى مبدأ ان الأصل في الإنسان البراءة، فإنها لا تعد مسوغاً مانعاً من محاسبته تأديبياً فقد تكفي الأدلة الثابتة في حقه على عقابه تأديبياً^(٢).

المطلب الثالث

السلطة المختصة بالتحقيق والتصرف

يعتبر التحقيق الإداري الوسيلة الوحيدة للتحقق من ارتكاب الموظف المخالف الجريمة التأديبية المسندة إليه، ولذلك فإنه يعد مرحلة تحضيرية وضرورية تبنى عليها كافة إجراءات الدعوى التأديبية^(٣)، فإذا ارتكب الموظف العام خطأ أو مخالفة تأديبية وترى السلطة المختصة أنه يستحق عنها جزاءً تأديبياً، فيجب إحالته إلى التحقيق قبل توقيع الجزاء عليه، لأن التحقيق يعتبر من ضمانات التأديب حيث يكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه ونفى التهمة عنه ومن ثم يعتبر التحقيق إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء، وبناء على ذلك لا يبطل التحقيق قيام المحقق بالبدا في التحقيق قبل صدور قرار الجهة الإدارية بإحالة الموظف إلى التحقيق، لأن ذلك لا يعد أن يكون استعجالاً من المحقق لإجراء التحقيق بمجرد علمه بتكليفه بذلك، ولأن تأخر قرار رئيس الجهة الإدارية بإحالة الموظف إلى التحقيق عدة أيام بعد بدء التحقيق، فإن هذا القرار على أية حالة قد صحح الإجراء الذي قام به المحقق بالبدا في التحقيق مع الموظف قبل

(٢) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٠١٩، لسنة ٣٦ ق، جلسة ٢١-١١-١٩٩٣، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٤.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٠١٩، لسنة ٣٦ ق، جلسة ٢١-١١-١٩٩٣، المشار إليه عند د- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٤.

(١) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٤٥.

صدور هذا القرار المكتوب^(١)، وإذا كان التحقيق الإداري يعد أمراً ضرورياً يجب مراعاته لمساءلة الموظف المخالف، فإنه إلى يتحقق الهدف منه في الوصول إلى الحقيقة لابد وأن يرتكز على مقومات أساسية منها أن يعهد بإجرائه لسلطة معينة وأن تلتزم هذه السلطة بإتباع القواعد الشكلية التي حددها القانون لمباشرة التحقيق، هذا بالإضافة إلى حدود تلك السلطة في تنفيذ أدلة الاتهام مع توافر كافة الضمانات للموظف المخالف^(٢)،

لذلك سوف نتحدث في هذا المبحث عن السلطة المختصة بالتحقيق والتصرف، وكلن قبل الحديث عن هذا سنذهب لنتكلم عن ضمانات التحقيق في عجلة.

ضمانات التحقيق: لقد حرص المشرع المصري على توفير العديد من الضمانات للموظف الخاضع للتحقيق ومن هذه الضمانات:

١- كتابة التحقيق:

الأصل العام هو ضرورة التحقيق مع الموظف كتابة حتى يمكن تسجيل كل ما يتعلق بالمخالفة التأديبية كما أن الكتابة للتحقيق تعتبر أمراً ضرورياً لإمكان الرقابة القضائية على قرار السلطة التأديبية حيث يلزم لدقة هذه الرقابة أن تكون التحقيقات وما بنيت عليه تحت بصر المحكمة، فإذا كان الأصل العام هو ضرورة أن يكون التحقيق مع الموظف كتابة، إلا أن المشرع المصري استثنى بعض العقوبات البسيطة من هذا الأصل وهو عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام، حيث اكتفى المشرع بالنسبة لها بين العقوبتين بأن يتم التحقيق شفاهة على أن يتم إثبات مضمون التحقيق في القرار الصادر بالتوقيع للجزاء^(٣).

٢- حيده جهة التحقيق:

تعد حيده السلطة المكلفة بالتحقيق من أهم الضمانات التأديبية، ويقصد بحيده المحققين في التأديب استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري، ويقصد بذلك الفصل بين سلطتي

(٢) محكمة إدارية عليا، طعن رقم ٤٠٩٦، لسنة ٤١ ق، جلسة ٢٩ أبريل ٢٠٠١، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

(١) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٠٧ وما بعدها.

التحقيق والحكم، والحقيقة أن اشتراط حيده المحقق هي من مقتضيات العدالة المجردة الواجبة الاحترام في كافة التحقيقات التي تباشرها السلطة الرئاسية، بل ينطبق مبدأ الحيده على التحقيقات التي تقوم بها النيابة الإدارية، ومن ثم إذا انتفت الحيده انتفت معها سلامة التحقيق وثبت بطلانه^(١).

٣- مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه لتمكينه من إبداء دفاعه:

يشترط لصحة التحقيق أن يواجه الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، ويجب مواجهته بأدلة الثبوت وذلك حتى يتمكن الموظف من الدفاع عن نفسه، فإذا أجرى تحقيق دون مواجهة الموظف بالتهمة المسندة إليه وأدلة ثبوتها كان القرار الصادر بتوقيع الجزاء باطلاً^(٢).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "مبدأ المواجهة من الضمانات الجوهرية في التحقيق مع العامل، وذلك بإيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، فإذا افتقد التحقيق هذه الضمانة يكون قرار الجزاء الصادر بناءً عليه باطلاً لعيب في إجراءات التحقيق"^(٣).

ونكون بذلك أشرنا باختصار ضمانات التحقيق، سوف نتجه بعد ذلك للتحدث عن السلطة المختصة بالتحقيق والتصرف.

أولاً : التحقيق بواسطة الإدارة : قبل إنشاء النيابة الإدارية، كانت الجهة الإدارية هي صاحبة الحق الأصلي في إجراء التحقيق، وبعد إنشاء النيابة الإدارية، أصبحت النيابة الإدارية تشارك الجهة الإدارية في الاختصاص بالتحقيق، وحدد القانون طبيعة اختصاص كل منهما^(٤)، واختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع الموظف وتوقيع الجزاء الإداري عليه اختصاص ثابت وأصيل بحكم السلطة الرئاسية للجهة الإدارية على العاملين بها وتحويل لقانون النيابة الإدارية اختصاصات في التحقيق مع العاملين لا يخل بحق الجهة الإدارية الترخيص في أمر إحالة التحقيق إلى النيابة

(١) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٨٥ وما بعدها.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣١١ وما بعدها.

(٣) محكمة إدارية عليا، طعن رقم ٩٠٠، لسنة ٣٢ ق، ٢٥ نوفمبر ١٩٨٩، المشار إليه عند د- مجدي مدحت إبراهيم النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٤) لواء. محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، ٢٠٠٢، ص ٣٧٠.

الإدارية أو انفرادها هي بإجرائه بحسب تقديرها المطلق لظروف الحال وملابساته^(١) ويمكن استخلاص اختصاص جهة الإدارة بالتحقيق وذلك بالنظر إلى بعض من نصوص قانون العاملين المدنيين من ذلك:

- أن المشرع نص في المادة ٧٩ مكرر-٢ على أنه يتعين على "الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها" ومفاد هذا انه - في غير الحالات المخصصة حصراً للنيابة الإدارية وحدها - يجوز للجهة الإدارية أن تباشر الاختصاص بالتحقيق طالما أنها لم تقم بإحالة الأمر للنيابة الإدارية.

- أن المشرع تضمن النص في المادة رقم ٨١ على أن "السلطة المختصة تضع لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق"، ولعل هذا النص واضح الدلالة في أن الجهة الإدارية ينعقد لها الاختصاص بالتحقيق مع تابعيها من عمالها^(٢). والرئيس المختص بالتأديب هو الذي يقرر التحقيق مع العامل فيما هو منسوب إليه وتنعقد ولاية التأديب في قانون العاملين المدنيين بالدولة ٤٧ لسنة ١٩٨٧م في شاغلي الوظائف العليا والرؤساء المباشرين والسلطة المختصة (وهي الوزير أو المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة)^(٣).

وتمارس الجهة الإدارية اختصاصها في التحقيق مع العاملين بها بأحد أسلوبين:

الأول: أن تقوم بالتحقيق الجهة الرئاسية للعامل عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين بإجراء التحقيق.

(١) المحكمة الإدارية العليا، رقم ٤٣٠، لسنة ٢٢ ق، جلسة ٤-٤-١٩٨١ غير منشور، المشار إليه عند د- زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، الطبعة الثانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦، ص ٧٧.

(٢) أ.د. صلاح الدين فوزي، "الموظف العام" الوظيفة الوطنية والوظيفة العامة الدولية دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٣) د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ٧٨.

الثاني: أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية وهي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات، ويكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص^(١).

ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٢ مارس ١٩٨٥م بأن قرار الإحالة للتحقيق لا يعد قراراً إدارياً مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء، وإنما هو إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة.

ونحن نؤيد الأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي عندما أيد الاتجاه القضائي لمحكمة القضاء الإداري في هذا الشأن وذلك لأن الإجراء الداخلي يقصد به ضمان حسن سير العمل داخل المرفق، ولا شك أن الإحالة إلى التحقيق تستهدف لذلك من ناحية، ومن ناحية أخرى أن الإحالة للتحقيق تعتبر إجراءً تمهيدياً لصدور القرار التأديبي^(٢).

تصرف الجهة الإدارية في التحقيق:

بعد انتهاء التحقيق الذي تجريه الجهة الرئاسية المختصة، تكون أمام ثلاث فروض:
الفرض الأول: حفظ التحقيق إذا انتهى إلى عدم مسئولية الموظف لعدم صحة الواقعة، أو لعدم المخالفة أو لعدم الأهمية أو لسبق الفصل في موضوع المخالفة، ويجوز حفظ التحقيق مؤقتاً لعدم معرفة الفاعل أو لعدم كفاية الأدلة.

الفرض الثاني: إذا كانت المخالفة ثابتة في حق الموظف، يكون السلطة التأديبية المختصة توقيع جزاء مما يدخل في اختصاصها قانوناً.

الفرض الثالث: إحالة الموضوع إلى النيابة العامة إذا ثبت أن الواقعة تنطوي على مخالفة لأحكام قانون العقوبات، أو إلى النيابة الإدارية إذا كانت المخالفة تستحق توقيع جزاءات مما تملكه سلطة التأديب قانوناً^(٣).

(١) لواء. محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٣٧١.

(٢) أ.د. صلاح الدين فوزي، القانون الإداري، مكتبة الجلاء بالمنصورة، ١٩٩٣م، ص ٣٧٠ المشار إليه عند د. مجدي مدحت

إبراهيم النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٣) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣١٨.

ثانيا : التحقيق بواسطة النيابة الإدارية : كان من بين أسباب إنشاء جهاز النيابة الإدارية عدم توافر الحيدة الكاملة لدى المحقق الذي يتبع جهة الإدارة، فضلاً عن افتقاده للضمانات الوظيفية اللازمة لأداء مهمة التحقيق على الوجه الأمثل وفي ذلك تقول المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م "وفي سبيل تحقيق هذه الغاية الأساسية (إصلاح أداة الحكم) أعد مشروع هذا القانون متضمناً إعادة تنظيم النيابة والمحاكمات التأديبية على أسس جديدة تكفل القضاء على عيوب نظامي التحقيق مع الموظفين ومحاكمتهم المعمول بها حالياً، فمن حيث التحقيق أنشأ القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م نظام النيابة العامة الإدارية وقام هذا القانون على أساس توحيد جهات التحقيق المختلفة في هيئة واحدة مستقلة عن الوزارات والمصالح المختلفة حتى تتحقق حيدة الأعضاء وبعدهم عن تأثير كبار الموظفين في الوزارات والمصالح التي يتبعونها وفي قيود عملهم إلى نتائج مثمرة تسير بالأداة الحكومية في طريقها السليم"^(١)

الأصل أنه يجوز للنيابة الإدارية أن تقوم بالتحقيق فيما يرد إليها من شكاوى بالنسبة للجهة الخاضعة لسلطتها في التحقيق، كما أن تحقيقات النيابة الإدارية لا تتوقف على ما يحال إليها من الجهات الإدارية فقط^(٢).

حالات اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق: تنحصر اختصاصات النيابة الإدارية في قيامها بالتحقيق مع العاملين في الحكومة والقطاع العام قبل صدور قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م سواء كان ذلك بناء على طلب الجهة الإدارية أو من تلقاء نفسها، وتتولى النيابة الإدارية كذلك مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، وأخيراً يحق لها مباشرة الطعون على أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا^(٣).

وتختص النيابة الإدارية العليا بالتحقيق في الحالات الآتية:

(٢) د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ٨٤.
(٣) د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، الدار الهندسية، ٢٠٠٦م، ص ٢٨٣.
(٤) د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، ص ٥٧.

١- تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في كل المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها من الرقابة الإدارية أو من الرؤساء الإداريين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء الواجب (١).

٢- كما تختص النيابة الإدارية دون غيرها بإجراء التحقيق مع الموظفين شاغلي الوظائف العليا، فلا يجوز للسلطة الرئاسية أن تجرى تحقيق مع شاغلي الوظائف العليا، لأن ذلك من اختصاص النيابة الإدارية وحدها.

٣- تختص النيابة الإدارية دون غيرها بإجراء التحقيق مع الموظفين على اختلاف درجاتهم في المخالفات الآتية: مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، والإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى.

٤- تختص النيابة الإدارية بالتحقيق إذا تمت إحالة الأوراق إليها من الجهة الرئاسية المختصة، ومنعاً لتعارض التحقيق الذي تجريه الجهة الإدارية مع التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية، نص القانون على أنه "يجب على الجهة الإدارية المختصة أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع أو ما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، وعلى تلك الجهة فور إخطارها بذلك إحالة أوراق التحقيق بحالتها إلى النيابة الإدارية" (المادة ٧٩-٢) (٢).

سلطات عضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق:

- ١- الاطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح.
- ٢- له أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين.
- ٣- يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته،

(٢) د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجنائية الأخرى، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ٢٦.
(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣١٩.

٤- يجوز لمدير النيابة أو من يفوضه من الوكلاء العامين في حالة التحقيق أن يؤذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات المالية والإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء.

٥- لمدير النيابة أو أحد الوكلاء العامين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذ اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك^(١).

تصرف النيابة الإدارية في التحقيق: بعد انتهاء عصر النيابة الإدارية من التحقيق يعرض أوراق التحقيق على مدير النيابة مبيناً فيها ما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه القانوني، ويلزم على عضو النيابة الإدارية أن يعرض أوراق التحقيق عقب الانتهاء منه على مدير النيابة الإدارية بمذكرة، ويجب أن تتضمن مذكرة عضو النيابة الإدارية العناصر الآتية:

١- موجزاً للوقائع.

٢- مناقشته للأدلة المطروحة.

٣- قيد ووصف المخالفة التي يسفر التحقيق عن وقوعها.

٤- أسانيد الرأي الذي انتهى إليه.

كما عليه الالتزام بما يبيده مدير النيابة من ملاحظات على مذكرته ربما يجريه عليها من تعديلات أو تصويبات^(٢) والتصرف في التحقيق يكون كالآتي:

١- إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها، وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء.

لكن إذا رأت الجهة الإدارية تقديم الموظف إلى المحاكمة أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة، ويجب على الجهة الإدارية أن

(٢) د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٣٤.
(١) د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ٤٨٤.

تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية^(١).

٢- إذا رأت النيابة الإدارية أن الموظف يستحق جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بالإحالة^(٢).

٣- إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة، وتتولى النيابة العامة التصرف في التحقيق واستيفاء إذا تراءى لها ذلك، على أن يتم ذلك على وجه السرعة^(٣).

٤- إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لمدير النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص^(٤).

ونلاحظ في النهاية أن إنشاء هذا الجهاد أو غيره من الأجهزة إنما هو لمعاونة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل في مهام الإدارة والتنظيم والرقابة، ومن ثم لا يتصور أن يسلب اختصاص الرئيس الإداري في هذا الصدد أي جهاز آخر ويترتب على هذا نتيجة هامة وهي أنه إذا أرادت الجهة الإدارية الرئاسية أن تباشر التحقيق مع أحد موظفيها في الأمور المنسوبة إليه فليس له أن يمتنع عن إبداء أقواله وأن يطالب بإحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية هو سلطة تقديرية^(٥).

(١) د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٢٣ وما بعدها.
(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٢.
(٣) أ.د. صلاح الدين فوزي، "الموظف العام" الوظيفة العامة الوطنية والوظيفة العامة الدولية دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ١٨٦.
(٤) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٣.
(٥) د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجنائية الأخرى، مرجع سابق، ص ٢٧.

المبحث الثالث العقوبة التأديبية لجريمة الموظف العام وأنواعها

تمهيد وتقسيم: -

لم يعرف المشرع العقوبة التأديبية وإنما حدد بالنص وعلى سبيل الحصر العقوبات التأديبية، ويمكن تعريف العقوبة التأديبية، بصفة عامة "بأنها جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي، أي في حياته ومقدراته الوظيفية".

وظاهر من هذا التعريف السابق، أن الأصل في العقوبة التأديبية أنها لا تمس سوى الحقوق والمزايا الوظيفية، وقد يكون هذا المساس جزئياً كالخصم من المرتب وقد يكون كلياً كالفصل من الخدمة، كما يجوز أن يكون مؤقتاً كعقوبة الوقف عن العمل أو مؤبداً كالعزل، ولكن العقوبة التأديبية لا تمس شخص العامل ولا ملكه الشخصي.

وستتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية: -

المطلب الأول: ماهية العقوبة التأديبية.

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات أو العقوبات التأديبية.

المطلب الأول ماهية العقوبة التأديبية

إن كان هناك بعض تشريعات كالتشريع السوفيتي، ينص على حبس العامل كعقوبة تأديبية، كما يجوز استثناء أن تنال العقوبة التأديبية من الملك الشخص للعامل، كالغرامة التي يجوز توقيعها عليه بعد انتهاء خدمته والتي يمكن تنفيذها على ماله الخاص، طبقاً للمادة ٨٨ من نظام العاملين في القطاع العام^(١)، ويمكن أيضاً تعريف العقوبة التأديبية بصفة عامة بأنها "وسيلة من وسائل الإدارة

(١) م. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، ٢٠١٦، ص ١٠.

تتطوي على عنصر الإيلام تقوم باستخدامها بناء على نص في القانون في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام فيها^(١).

التعريفات المحددة للعقوبة التأديبية:

١- تعريف العقوبة من حيث طبيعتها ومحلها:

يذهب جانب كبير من الفقهاء إلى تعريف العقوبة التأديبية من خلال تلك الوجة من النظر بأنها "جزء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف - ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية - وإنما في وضعه الوظيفي فقط فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو نهائية"^(٢).

٢- تعريف العقوبة من حيث الهدف المراد تحقيقه من ورائها:

يذهب (Jacques Mourgeon) إلى تعريف العقوبة التأديبية من هذه الزاوية بأنها كل تصرف عقابي يتم اتخاذه داخل نظام قانوني عام أو خاص بهدف المحافظة على حسن سير العمل وانتظامه بداخله"

أي أن حسن سير هذه الوظائف وذلك عن طريق استخدام الجزاء التأديبي كضرورة حتمية لحسن سير العمل.

٣- تعريف العقوبة التأديبية من حيث الأفعال المسببة لها:

يعرف الأستاذ (Delaubaderee) العقوبة التأديبية من خلال هذه الوجة من النظر بأنها "جزء وظيفي يفرض لمواجهة ما يقع من إخلال بالتزامات الوظيفية من جانب الموظف أثناء أو بمناسبة قيامه بأداء المهام الوظيفية المكلف بها"^(٣).

(١) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٢٧.
(٢) د. محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، ص ٦٣، المشار إليه عند د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٨.
(٣) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٩ وما بعدها.

المطلب الثاني

أنواع الجزاءات أو العقوبات التأديبية

حدد المشرع المصري الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين في حالة ارتكابهم مخالفات تأديبية، وذلك يعد تأكيداً لمبدأ شرعية الجزاء بمعنى لا عقوبة إلا بنص، نجد أن سلطات سلطة التأديب تنحصر في تحديد المخالفات التي تعد خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي أو إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة واختيار العقوبة الملائمة لهذه المخالفة من بين العقوبات التي يحددها المشرع.

لكن تختلف العقوبة باختلاف الدرجة الوظيفية للمخالف، فلقد حدد المشرع عقوبات معينة لشاغلي الوظائف العليا، وحدد أخرى لغير شاغلي الوظائف العليا وذلك كله في مادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧^(١).

أنواع الجزاءات أو العقوبات التي يجوز توقيعها على العاملين من غير شاغلي الوظائف

العليا: الوظائف العليا:

- ١- الإنذار.
- ٢- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.
- ٣- الخصم من الأجر لمد لا تتجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزاء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.
- ٤- الحرمان من نص العلاوة الدورية.
- ٥- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر.
- ٦- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.
- ٧- خفض الأجر في حدود علاوة.
- ٨- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة.

(١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٣٢

٩- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية،

١٠- الإحالة إلى المعاش.

١١- الفصل من الخدمة^(١).

الجزاءات أو العقوبات التي يجوز توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف العليا:

فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية:

١- التنبيه.

٢- اللوم.

٣- الإحالة إلى المعاش.

٤- الفصل من الخدمة.

العقوبات الجائز توقيعها على العاملين الذين تركوا الخدمة:

الأصل العام أن الموظف الذي يترك الخدمة ويفقد صفته كموظف عام لا يجوز إخضاعه للمسائلة التأديبية، ولكن استثناء من هذا الأصل ما نصت عليه المادة ٨٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧ يستفاد من نص هذه المادة أن المشرع أوجب الاستمرار في محاكمة الموظف عن المخالفات التي ارتكبها حتى لو انتهت خدمته طالما قد بدأ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، والعقوبة التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته هي عقوبة الغرامة التي لا تقل عن خمسة وعشرون جنيهاً ولا تتجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، ولكن المادة ٤٣ من مشروع قانون الخدمة المدنية الجديد تقضي بأن الغرامة التي توقع على العامل الذي ترك خدمته لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تتجاوز عشرة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه^(٢).

(١) د. زين بدر فراج، العقوبة التأديبية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١٠ وما بعدها.
(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٣٢ وما بعدها.

ضمانات الجزاءات التأديبية: أحاط المشرع والقضاء الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بعدة ضمانات حتى لا يكون هناك شطط أو انحراف من قبل السلطة المختصة بتوقيع الجزاء بحيث يترتب على مخالفتها بطلان الجزاء الموقع على العامل، وهذه الضمانات هي كالتالي: أولاً: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

ثانياً: مبدأ شخصية الجزاء.

ثالثاً: مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية أو (ملائمة الجزاء للمخالفة).

رابعاً: مبدأ عدم تعدد الجزاء التأديبي.

خامساً: مبدأ عدم رجعية الجزاء.

سوف نقوم بشرحهم كالتالي:

أولاً: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي:

يقصد بذلك أن الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية أيأ كانت هذه السلطة (سلطة إدارية أو محكمة تأديبية) يجب أن يكون من بين الجزاءات التي نص عليها القانون على سبيل الحصر^(١)، ومن ثم تخضع لمبدأ لا عقوبة إلا بنص كما هو الشأن في المجال الجنائي، ومن ثم لا نملك سلطة التأديب توقيع عقوبة غير المنصوص عليها قانوناً.

فإذا كانت العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية يخضعان لنفس المبدأ وهو لا عقوبة إلا بنص، إلا إنه يوجد فارق بينهما، ففي المجال الجنائي يحدد المشرع العقوبة المناسبة لكل جريمة، وحرية القاضي تكمن في تقدير هذه العقوبة، أما في المجال التأديبي، فإن المشرع حدد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، ومن ثم فلم يحدد المشرع عقوبة لكل مخالفة تأديبية وبالتالي تترخص سلطة التأديب في اختبار العقوبة التي تتناسب مع المخالفة^(٢).

ولكن في بعض الأحيان قد يلجأ المشرع لتحديد جزاء معين في حالة ارتكاب مخالفة معينة، ففي هذه الحالة تنعدم سلطة التقدير في اختيار العقوبة وتلتزم السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة

(٢) أ.د. صلاح الدين فوزي، المبسوط، مرجع سابق، ص ٥٤٩.

(١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

المحددة إذا ما وقعت المخالفة التي حددها المشرع^(١)، وتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر يقضي بعدم جواز القياس عليها أو التوسع فيها.

ثانياً: مبدأ شخصية الجزاء: الأصل العام في العقوبة سواء كانت جنائية أو تأديبية ألا يسأل الشخص إلا عن الأفعال التي تصدر منه فقط دون الأفعال التي تصدر من غيره، وهذا الأصل مستمد من مبادئ الشريعة الإسلامية إعمالاً لقوله تعالى "ولا تزر وازرة وزر أخرى"^(٢)، "كل نفس بما كسبت رهينة"^(٣) وينطبق ذلك في مجال التأديب فلا يمكن سؤال الموظف العام إلا عن الأخطاء التي يرتكبها وتمثل خروجاً على مقتضى وظيفته.

وذلك من خلال إتيانه فعل إيجابي أو سلبي ينطوي على الإخلال بتلك الواجبات، وينطبق ذلك على حالة إخلال الموظف بالعمل المكلف به أو إخلاله بالإشراف على أعمال مرؤوسيه.

استثناء على هذا المبدأ:

رغم أن العقوبة شخصية إلا أنه يمكن مساءلة الموظف عن أفعال غيره، ويظهر ذلك في حالة جرائم سلوك الموظف العام خارج نطاق وظيفته - فالزوج الذي يرضى عن أفعال زوجته الآثمة ويشاركها ثمار ناتج هذه العلاقة - يرتكب خطأ فادحاً رغم أنه لم يتدخل بأي فعل إيجابي في هذا الأمر، لأن ذلك يؤثر سمعته الوظيفية ويقلل من الثقة والاعتبار في الوظيفة ومن يشغلها، وهو ما ينعكس على كرامة الوظيفة والمرفق الذي يعمل به^(٤)،

ثالثاً: مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية أو (ملائمة الجزاء للمخالفة):

إعمالاً لمبدأ الملائمة يتعين أن يكون الجزاء التأديبي مناسباً مع المخالفة التأديبية التي يرتكبها العامل، وأنه وإن كانت السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة بالجزاءات الواردة في القانون أو اللائحة وتتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن إلا أنه يتعين عليها أن تطبق مبدأ الملائمة

(٢) محكمة إدارية عليا، ٨ يناير ١٩٦٦، ش ١١، ص ٢٧٢، ١٣ أبريل ١٩٦٨، ش ١٣، ص ٧٨٧، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

(٣) سورة الإسراء: الآية (١٥).

(٤) سورة المدثر: الآية (٣٨).

(١) المستشار، علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، دار الفكر والقانون، ٢٠١٠، ص ٢٣٨ وما بعدها

والمواءمة عند توقيع الجزاء، بحيث لا يكون هناك شطط أو انحراف أو غلو في توقيع الجزاء الذي لا يتناسب مع المخالفة، فلا يجوز مثلاً توقيع عقوبة الجزاء بتخفيض الدرجة عن واقعة تغيب العامل عن العمل لمدة يومين - كما لا يجوز وقف العامل عن العمل لمجرد تراخيه في تسوية السلفة المنصرفة إليه - وإذا تم ذلك يكون قرار الجزاء غير مشروع ويشوبه العلو^(١).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر منذ عام ١٩٦١ على رقابة ملاءمة الجزاءات التأديبية ومدى تناسبها مع المخالفات التأديبية، وهو ما يطلق عليه قضاء الغلو، حيث يكون للمحكمة إلغاء الجزاء إذا ثبت لديها أنه غير مناسب أو غير ملائم للمخالفة المرتكبة^(٢).

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين وحماية حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان الجزاء يتناسب مع الذنب ولا ينطوي على مفارقة صادفة بينها فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى أحجام أعمال المرافق العامة على حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة المغلظة في الشدة - كما أن الأفراط في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم في أداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن بانتظام سير المرافق العامة وبالتالي بتعارض مع الهدف الذي يسعى إليه القانون من وراء التأديب^(٣).

رابعاً: مبدأ عدم تعدد الجزاء التأديبي:

إذا وقع جزاء على الموظف عن مخالفة ارتكابها، فلا يجوز توقيع جزاء توقيع جزاء آخر عن نفس المخالفة، وذلك تحقيقاً لاعتبارات العدالة والتي تقضي بعدم جواز معاقبة المخطئ عن الخطأ الواحد مرتين^(٤) لأن من حسن السياسة الوظيفية والصالح العام واعتبارات العدالة، ألا يقاضي

(٢) المستشار، علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

(٣) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

(١) محكمة إدارية عليا، ١١-١١-١٩٦١م، طعن رقم ٥٦٣، لسنة ٦ ق، ش ٧ ق، المشار إليه عند المستشار- علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٤١.

(٤) د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

الموظف عن خطته إلا مرة واحدة وألا يلاحق الموظف طوال حياته الوظيفية، وإلا أصبح يمثل خطراً على حياته الوظيفية^(١).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا وقع الجزاء على الموظف عن فعل ارتكبه، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليه عن السلوك ذاته، مادام هو عن عين الجريمة التأديبية"^(٢) إذا فالمبدأ المستقر عليه هو عدم جواز معاقبه الموظف عن الخطأ الواحد مرتين، استثناء من ذلك يجوز معاقبة الموظف عن فعله الواحد أكثر من مرة إذ استمر في ارتكابه رغم توقيع الجزاء الإداري عليه - وكذلك إذا تمت مجازاة الموظف تأديبياً ثم ألغى القرار أو الحكم التأديبي الصادر بتوقيع العقوبة لعيب في الشكل أو الاختصاص، فإن ذلك لا يمنع من معاقبته مرة أخرى حيث أن الإلغاء لا يمس الموضوع^(٣).

خامساً: مبدأ عدم رجعية الجزاء:

مقتضى مبدأ عدم الرجعية أن القرار الصادر بتوقيع الجزاء يخضع للقانون النافذ وقت صدوره وليس للقانون الذي كان سارياً وقت حدوث المخالفة، ومن ثم لا يجوز لسلطة التأديب، أن توقع عقوبة تأديبية تخضع للقانون الذي كان يحكم المخالفة مهما كانت جسامتها، طالما صدر قانون جديد وقت صدور القرار التأديبي، فهذا القانون هو الواجب التطبيق^(٤) وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١١ مارس ٢٠٠١م بأن "العبرة في توقيع الجزاء يكون بلائحة الجزاءات المطبوعة وقت صدور قرار الجزاء وليس باللائحة السابقة على تاريخ صدور قرار الجزاء ولو كانت المخالفات قد وقعت في تاريخ سابق على صدور لائحة الجزاءات الموقعة"^(٥).

(٣) المستشار - علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٤١.

(٤) محكمة إدارية عليا، ١٤ ديسمبر ١٩٥٧، طعن رقم ٦٨٦، لسنة ٣ ق، ش ٧ ق، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

(٥) المستشار - علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٤٢ وما بعدها.

(١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، ١١ مارس ٢٠٠١م، طعن رقم ٢٩٢٤، لسنة ٤٠ ق، المشار إليه عند د- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

ثالثاً: المحاكم التأديبية:

تم إنشاء المحاكم التأديبية لأول مرة بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وذلك لعلاج العيوب التي كانت قائمة قبل إنشاء المحاكم التأديبية ومن أهمها:

١- تعدد المجالس التأديبية التي كانت تتولى المحاكمة.

٢- بطء إجراءات المحاكمة.

٣- غلبة العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب^(١).

فبات محاكمة الموظفين تأديبياً المخالفات الإدارية والمالية من اختصاص محاكم تأديبية تشكل الدائرة في كل منها ثلاثة أعضاء، عضوية من مجلس الدولة والعنصر والعضو الثالث من ديوان المحاسبة أو من ديوان الموظفين بحسب طبيعة المخالفة وما إذا كانت مالية أو إدارية، على أن تعديلها جوهرياً قد استحدثه المشرع في القانون الحالي لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بصدد تشكيل المحاكم التأديبية حيث أصبح جميع الأعضاء بها من مستشاري المجلس وأعضائه أي أنها شكلت من عناصر قضائية خالصة فصارت بذلك جزءاً من التنظيم القضائي لمجلس الدولة.

وإذا كانت المحاكم التأديبية تمثل الأصل العام في تأديب الموظفين فإن المشرع يستطيع أن يخرج على هذا الأصل العام في التأديب بشأن بعض طوائف من الموظفين فيجعل تأديبهم لمجالس تأديبية خاصة، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة وبالنسبة لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، هناك من المحاكم التأديبية تختص كل منها بتأديب مستوى معين من العاملين:

الأولى: المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم وهم الذين يشغلون وفقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ درجة مدير عام ووكيل وزارة أي (شاغلي الوظائف العليا) ويكون مقر هذه المحكمة مدينة القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دائرة أو أكثر وتشكل كل منها من ثلاثة مستشارين.

(٢) د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الطباعة الحديثة، ١٩٨٨م، ص ٣٣٣.

الثانية: المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث وهم وفقاً لأحكام قانون العاملين بالدولة يشغلون إحدى درجات من السادسة إلى الأولى، ومقر هذه المحكمة مدينة القاهرة والإسكندرية ويتم كل منهما من دوائر برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل ويصدر بتشكيل المحاكم التأديبية قرار من رئيس المجلس، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى ويبين القرار عددها ومقارها ودوائرها اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية ورغبة في تقرير العدالة، أصدر رئيس مجلس الدولة عدة قرارات بإنشاء محاكم تأديبية في ذات المحافظات التي أنشئت فيها دوائر لمحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهي المنصورة وطنطا والإسماعيلية وأسيوط وقنا فضلاً عن المحاكم التي حددها القانون ومقارها في القاهرة والإسكندرية (١).

العاملون الخاضعون للمحاكم التأديبية:

وفقاً للمادة ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تختص المحاكم التأديبية بنظر

الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع على:

١- العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملون بالهيئات العامة والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حد أدنى من الأرباح.

٢- أعضاء مجالس إدارات التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخب طبقاً لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣.

٣- العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

وتوجد عدة قواعد تحكم تحديد اختصاص المحاكم التأديبية بشأن العاملين الخاضعين لها وهي:

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري مبدأ وتنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، ٢٠٠٦، ص ٣٤٥ وما بعدها.

يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية بمكان وقوع الجريمة التأديبية، وليس المقصود هنا المكان المادي لوقوع الجريمة وإنما المقصود هو مكان المصلحة أو الهيئة التي يتبعها العامل وقت ارتكاب الجريمة.

إذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً.

العاملون المنسوب إليهم مخالفة واحدة أو عدة مخالفات مرتبطة ببعضها، تكون محاكمتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة وإذا تعذر تعيين المحكمة فيتم تحديدها بقرار من رئيس مجلس الدولة^(١).

ثالثاً: اختصاص المحاكم التأديبية:

وتقتضي المادة ١٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من تجري محاكمتهم، حيث تنص المادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن تختص المحاكم التأديبية بتوقيع جميع الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٨٠، وذلك في حدود اختصاصها المكاني والولائي والنوعي، كما تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية، والطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً، كما تختص المحاكم التأديبية بالنظر في مد فترة الوقف عن العمل، والنظر في صرف أو عدم صرف نصف مرتب العمل الموقوف^(٢).

ويري الباحث:

يمثل الموظف العام في جميع الدول الضامن الحقيقي في تسيير المرفق العام، ولذلك من الضرورة بمكان أن يتصف الموظف العام بالنزاهة والاستقامة والخلق سواء عند تقدمه للوظيفة العامة أو عند ممارسته لمهام وظيفته العامة، ولضمان هذه النزاهة والاستقامة حرص

(١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٥٤ وما بعدها.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٥٥ وما بعدها.

المصري والإماراتي على إحالة أي من الموظفين العموميين إلى القضاء بحالة ارتكابه جريمة (جناية أو جنحة) ويجب على جهة الإدارة انتظار الحكم الجنائي الصادر من المحكمة الجنائية المختصة لتتمكن من إيقاع العقوبة المناسبة على الموظف العام، وللحكم الجنائي الصادر بإدانة الموظف العام قد يؤدي حكماً إلى إنهاء الرابطة الوظيفية،

خاتمة

يعتبر الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة وسيلة لا غنى عنها في تسيير المرفق العام وتحقيق أهدافه، ومن ثم فإن مناهج الإجراءات التأديبية يدور حول حسن العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف العام بالإدارة حتى يؤدي واجبات الوظيفة العامة على أكمل وجه ولذا كفل المشرع بدولة الإمارات العربية المتحدة للإدارة سلطات تقديرية واسعة في تقييم سلوك الموظف العام في جميع مراحل حياته الوظيفية ليضمن ردع الموظف المنحرف عن واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها.

وفي نهاية هذا البحث توصل الباحث إلى مجموعة من التوصيات، كما يوصي ببعض التوصيات، وهذا كما يلي: -

أولاً: النتائج: -

- (١) أباح المشرع للمحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة اللجوء إلى أحكام القواعد العامة، أو الشريعة الإسلامية، أو القانون المقارن، مما يفيد جواز لجوء المحكمة لأي من تلك المصادر عندما لا تجد نص في مجال التأديب، وهو أمر مردده اقتناع المحكمة بما استندت إليه في حكمها طالما في نطاق صلاحياتها واختصاصاتها،
- (٢) وفقاً لنظام التأديب القضائي فإنه تملك الجهة القضائية سلطات واسعة في تقييم سلوك الموظف العام والتحقق من أدلة المخالفة التأديبية المنسوبة إليه بالنص على صلاحيتها أسوة بالهيئات القضائية الأخرى ألا وهي سلطة التفتيش والمعاينة وهو مالا يتواجد وفقاً لسلطات التأديب الرئاسي بدولة الإمارات.

- (٣) لا غرو أن الخبرة القانونية تلعب دوراً كبيراً في فهم النظام التأديبي وما يقوم عليه من مبادئ وقواعد قانونية يجب مراعاتها عند الإحالة للتحقيق ومباشرته من السلطة المختصة بالتحقيق وما ينطوي عليه التحقيق من سلطات أخرى تمس المركز المالي للموظف العام في قرار الوقف الاحتياطي عن العمل لصالح التحقيق، الأمر الذي يؤكد على فكرة الإلزام بتدرج الإجراءات التأديبية التي تتخذ مع الموظف العام ووضعها في الإطار القانوني الصحيح حتى تؤتي فائدتها مع العاملين بالمرافق العامة،
- (٤) يمثل الموظف العام أداة الإدارة في تسيير المرفق العام وعقله المفكر.
- (٥) استقر الفقه والقضاء الإداري على إعمال العلاقة بين الحكم الجنائي البات والمسؤولية التأديبية وذلك تطبيقاً لمبدأ حجية الشيء المقضي به.
- (٦) تمثل الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق سبباً مانعاً لتولي الموظف العام للوظيفة العامة ابتداءً وفاصلاً أيضاً للموظف العام من وظيفته العامة سواء كان ذلك في التشريع المصري أم الإماراتي، ولم يضع المشرعين الإماراتي والمصري تعريفاً محدداً لهذا النوع من الجرائم كما لم يحصرها على وجه الدقة، وترك للإدارة سلطة تقرير إذا كانت أي جريمة تخل بالشرف أم لا في ظل رقابة القضاء الإداري،

ثانياً: - التوصيات: -

- (١) نوصي بإضافة عبارة أو التقادم إلى المادة ١٤٨ فقرة ج من نظام الخدمة المدني المصري لتصبح المادة (لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام أو إسقاط الدعوى الجنائية للتقادم دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته إلى المجلس التأديبي).
- (٢) نوصي المشرع الإماراتي الأخذ بما جاء في التشريع المصري بتوسيع نطاق الحبس في المادة ٨٨ من قانون الموارد البشرية الاتحادي لتكون مدة الحبس تزيد على ستة أشهر وليس ثلاثة أشهر وذلك لاعتبارات إنسانية واقتصادية.

(٣) نوصي المشرع بالإماراتي بتبني فكرة استبدال عقوبة الحبس بالغرامة كما هو في التشريع المصري وإضافة مادة ٧٢ مكرر في قانون العقوبات لتكون (إذا حكم على شخص بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر يجوز للمحكمة التي أصدرت الحكم أن تحول مدة الحبس إلى الغرامة على أساس مائة درهم عن كل يوم وذلك إذا اقتنعت بأن الغرامة عقوبة كافية للجريمة التي أدين بها ذلك الشخص)

(٤) نوصي المشرع المصري بإضافة بند رابع إلى المادة ١٧١ فقرة أ من نظام الخدمة المدنية لتكون (في حال قررت المحكمة الحكم على الموظف العام استبدال عقوبة الحبس بالغرامة في جريمة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق يجوز للإدارة فرض أية عقوبة مناسبة عليه باستثناء العزل من الوظيفة مع الأخذ بعين الاعتبار سيرة الموظف العام الوظيفية وتقاريره السنوية وملفه الوظيفي)،

(٥) نوصي المشرع المصري بإضافة فقرة ه إلى المادة ١٧١ من نظام الخدمة المدنية المصري لتكون (في حال الحكم على الموظف العام بعقوبة الجناية أو الجنحة مع وقف تنفيذ العقوبة في غير الجرائم المخلة بالأمانة والشرف والأخلاق، يجوز للإدارة إيقاع أية عقوبة مناسبة على الموظف العام باستثناء الاستغناء عن الخدمة والعزل من الوظيفة، وفي حال قررت المحكمة التي أصدرت قرار وقف تنفيذ العقوبة إلغائه يعتبر الموظف العام معزولاً من وظيفته بحكم القانون).

قائمة المراجع: -

أولاً: المراجع العربية: -

١- ادوارد غالي الذهبي، حجية الحكم الجزائي أمام القضاء المدني، مكتبة غريب، القاهرة، طبعة ١٩٩٠،

٢- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٣.

٣- أيمن محمد أبو شليب، أثر الأحكام الجنائية التأديبية في العلاقة الوظيفية، ٢٠١٧.

- ٤- **باري كاشوان**، الموسوعة العالمية للوصف الوظيفي، دار الفاروق للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٥- **باسل محمد شراري الفايز**، أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٩،
- ٦- **حسن محمد هند**، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، طبعة ٢٠٠٦،
- ٧- **حمد محمد حمد الشلماني**، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، طبعة ٢٠٠٧،
- ٨- **خالد خليل الظاهر**، أثر الحكم الجنائي على الموظف العام في النظام السعودي، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٨.
- ٩- **خالد خليل الظاهر**، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية، مطابع معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠١٢،
- ١٠- **زكي النجار**، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، دراسة نظرية وتطبيقية، الطبعة الأولى، عام ١٩٨٤،
- ١١- **شريف يوسف حلمي خاطر**، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧.
- ١٢- **صلاح أحمد السيد جودة** الصلاحية الأدبية والعلمية والجسمانية للتعين في الوظائف العامة - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، القاهرة، ط- ١، ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩.
- ١٣- **طه زاكي صافي**، القواعد الجزائية العامة فقهاً واجتهاداً (في ضوء التشريع اللبناني لعام ١٩٤٣ مع تعديلاته)، (والفرنسي الجديد المعمول به منذ ١-٣-١٩٩٣)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، عام ١٩٩٧،

- ١٤- عبد الحميد الشواربي، حجية الأحكام المدنية والجنائية في ضوء الفقه والقضاء، دار المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٩٠،
- ١٥- عبد الحميد كمال حشيش، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٦- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار المحامين، القاهرة، طبعة ١٩٦٥،
- ١٧- عبد القادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفرقان، طبعة ١٩٨٣.
- ١٨- عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٧٢،
- ١٩- عبد القادر محمد القيسي، أثر الفعل الجنائي للموظف في إنهاء علاقته الوظيفية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ٢٠- عزيزة الشريف، (مساءلة الموظف العام في الامارات المسئولية المدنية والجنائية والإدارية)، مطبوعات جامعة الامارات، طبعة ١٩٩٧.
- ٢١- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجنائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٨٨.
- ٢٢- علي خطار شنتاوي، دراسات في الوظيفة العامة، عمان، مطبوعات الجامعة المصرية، طبعة ١٩٩٨،
- ٢٣- فتوح عبد الله الشاذلي، مبادئ القانون وأصول المحاكمات الجنائية اللبناني، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٩٢،
- ٢٤- فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المغرب، ٢٠١٠،

- ٢٥- فيصل الشطناوي، إجراءات وضمائم المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع المصري، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد، ٢٦، ٢٠١٢.
- ٢٦- محمد الجبور، وقف تنفيذ العقوبة في القانون المصري - مجلة البلقاء للبحوث والدراسات ١٩٩٨، عدد ٣٩.
- ٢٧- محمد سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ١٩٧٥،
- ٢٨- محمد عواد الحديثي، أثر المحاكمة الجنائية على المركز القانوني للموظف العام، الدار العلمية الدولية، الأردن، ٢٠١٧.
- ٢٩- محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٥،
- ٣٠- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة عام ٢٠٠٦،
- ٣١- محمد ماهر أبو العنين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة الهرم، الجيزة، طبعة عام ٢٠٠٤.
- ٣٢- محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
- ٣٣- محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٨١.
- ٣٤- مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، الطبعة الأولى، منشورات دار الفكر الحديث، القاهرة، طبعة ١٩٦٦.
- ٣٥- مصعب تركي نصار، أثر الحكم الجزائي في إنهاء خدمة الموظف العام مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٥، عدد ٤، عام ٢٠١٨،
- ٣٦- مصلح الصرايره، د ربيعه يوسف بو قرط حجية الحكم الجنائي النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ١١، ملحق ١ لسنة ٢٠١٤،

- ٣٧- مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، طبعة ١٩٨٦
- ٣٨- مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، طبعة ١٩٧٤.
- ٣٩- ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام ٢٠٠٣.
- ٤٠- منصور الشمري، أسباب انتهاء خدمة الموظف العام بغير الطريق التأديبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط١، ٢٠١٢.
- ٤١- منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا - مطبعة الشرق ومكتبتها، عمان الأردن، ١٩٨٤.

المراجع الأجنبية:

- 1- Alain plantey: traite pratique de la fonction publique ,tome premier, siery, paris,2012.
- 2- Andre de laubadere: manuel de droit adminstratif, 2 edition, L.G.D.J paris, 2016.
- 3- G.dellis: Droit penal et droit adminstratif : l'influence des principes du droit penal sur le Droit adminstratif repressif, L.G.D.J ،paris ،2011.
- 4- Georges vermelle: le nouveau droit penal, Dalloze, paris, 2005.
- 5- Georges vidal et joseph magonal: cours de droit criminal et science pénitentiaire 1, siery, paris, 2013.
- 6- Jean claudesoyer: droit penal et procédure penale, paris,2000.
- 7- Jean marie auby et Jean bernard auby : Droit de la fonction publique de l'Etat, Dalloz, Paris, 2017.
- 8- Mare ancel :les codes Peneaux Europeans, tom iv, Dalloz, Paris, 2015.

- 9- Robert Vouin et Jacques Leaute : droit pénal et procédure pénale, L.G.D.J. Paris 2018.
- 10- S. Bolle 'l'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique un régime, R.f.d.a, 2001.
- 11- Serge Salon: délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, Paris, 2009.