

المبادئ الحاكمة لمشروعية القرار التأديبي الرئاسي
في الفقه وقضاء المحكمة الإدارية العليا
(دراسة تحليلية)

د. سميه عبده هديهد

مدرس القانون بالمعهد العالي للإدارة

والحاسب الآلي برأس البر

المستخلص:

تقوم فلسفة التأديب في مجال الوظيفة العامة على أسس موضوعية، قوامها تحقيق التوازن بين حق السلطة التأديبية في التصدي بشدة وحزم لأي إخلال من الموظف بواجبات الوظيفة المنوطة به، أو انتهاك لأحد محظوراتها- فيكون من شأن ذلك المساس بهيبة وكرامة الوظيفة العامة والتأثير على تسيير وانتظام العمل بالمرفق الذي ينتسب إليه.

وعلى الجانب الآخر- حق الموظف المتهم بارتكاب ذنب إداري، في أن يخضع لتحقيق عادل تحيط به كافة الضمانات التي تؤدي إلى صدور القرار التأديبي متمسكاً بالشرعية، معبراً عن الحقيقة، محققاً للردع المنشود من شرعيته، وأن يكون الجزاء المقرر بموجبه متناسباً مع الذنب المرتكب دون غلو أو انحراف في استعماله.

وقد تناولت الدراسة في موضوعها، جانباً من جوانب القرار التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية التي يتبعها الموظف العام التي تختص بإصداره اختصاصاً أصيلاً في المخالفات الإدارية الواقعة من موظفيها وفقاً للقوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة بناءً على التحقيق الذي يجرى بمعرفتها، ببيان المبادئ الحاكمة لمشروعية هذا القرار التأديبي في جميع مراحله، بدايةً من الإحالة للتحقيق، ثم أثناء التحقيق مع الموظف المتهم، إنتهاءً بصدور القرار بالجزاء التأديبي، وذلك بما يضمن نزاهة عملية التأديب وفعاليتها في تحقيق الشفافية والعدالة الوظيفية، في ضوء ما استقر في الفقه وتواترت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا.

تم تناول هذه المبادئ وتفصيلاتها بحسب مراحل القرار التأديبي في مبحثين: تضمن المبحث الأول المبادئ الحاكمة لمرحلة التحقيق مع الموظف فيما ينسب إليه والرقابة القضائية عليها، من حيث شرعية المخالفة التأديبية وقرار الإحالة للتحقيق، كتاب التحقيق وحيدته، حق الموظف في المواجهة وتمكينه من الدفاع عن نفسه لدرء التهم المسندة إليه.

أما المبحث الثاني، فقد تخصص للمبادئ الحاكمة للقرار التأديبي والرقابة القضائية عليها، والتي تضم بين جنباتها شرعية الجزاء التأديبي وتناسبه مع الذنب الإداري المرتكب، إشتراط تسبب القرار التأديبي وحدة الجزاء وشخصيته، وذلك كله على التفصيل الوافي لكل مبدأ من المبادئ في مطلب مستقل به.

الكلمات الدالة: السلطة التأديبية - التحقيق الإداري- شرعية المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي- الحيدة المواجهة وحق الدفاع- التناسب وعدم الغلو.

Abstract

The philosophy of disciplinary action in the field of public service is founded on objective principles, primarily aimed at achieving a balance between the right of the disciplinary authority to respond firmly and decisively to any breach by a public employee of the duties entrusted to them or any violation of its prohibitions, which may undermine the dignity and integrity of public office and disrupt the orderly operation of the public facility to which they belong, and on the other hand, the right of the employee accused of committing an administrative offence to be subject to a fair investigation surrounded by all

guarantees that ensure the disciplinary decision issued is lawful, truthful, achieves the intended deterrent purpose of its legitimacy, and imposes a penalty proportionate to the offence committed, without excess or abuse of authority.

Accordingly, this study addresses an aspect of the disciplinary decision issued by the superior authority to which the public employee reports, which has the original jurisdiction to issue such decisions in respect of administrative violations committed by its employees, in accordance with the laws and regulations governing public service, based on an investigation conducted under its authority. It sets out the governing principles of the legality of such disciplinary decisions at all stages, from referral to investigation, through the investigation itself, to the issuance of the disciplinary sanction, in a manner that ensures the integrity of the disciplinary process and its effectiveness in achieving transparency and functional justice, in light of established jurisprudence and the consistent rulings of the Supreme Administrative Court.

The study therefore examines these principles and their details in accordance with the stages of the disciplinary decision, in two sections: the first section addresses the governing principles for the investigation stage of the employee in relation to the alleged charges and the judicial oversight thereof, with respect to the legality of the disciplinary offence and the referral decision, its documentation and impartiality, as well as the employee's right to confrontation and to present a defence.

The second section is devoted to the governing principles of the disciplinary decision itself and the judicial oversight thereof, including the legality of the disciplinary penalty and its proportionality to the administrative offence committed, the requirement to provide reasoning for the disciplinary decision, and its unity and individuality, each principle being addressed in detail in a separate subsection.

Keywords: Disciplinary authority, Administrative Investigation, Legality of the disciplinary offence and penalty, Impartiality, Confrontation and right of defence, Proportionality and non-excessiveness.

تقديم:

تسعى كل العلاقات المتكافئة لوضع الضوابط التي تضمن تحقيق التعادل والتساوي بين جميع أطرافها في الحقوق والواجبات، حتى تؤدي غرضها ببلوغ المصلحة التي أقيمت من أجلها خاصة أو عامة.

وفي مجال الوظيفة العامة، حيث تقوم العلاقة الوظيفية بين الجهة الإدارية التي تظهر بمظهر السلطة العامة الراعية لمصالح المجتمع وحاجاته، والموظف الذي يأتمر بأمرها ويتبع قوانينها لتحقيق مصلحته الخاصة في ضمان استقراره الوظيفي والاجتماعي، فلا يسعى طرفاها لتحقيق التكافؤ في الحقوق والالتزامات، بقدر ما يكون السعي لتحقيق التوازن بينهما في تنفيذ ما ارتضاه كل منهما من حق له، أو التزام عليه قبل الآخر.

ولعل من أبرز ما يميز قوانين التوظيف والوظيفة العامة، ما يعرف بنظام التأديب الذي يدور وجوداً وعدمًا مع الرابطة الوظيفية القائمة بين الموظف والسلطة العامة. عبرت عن ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها بأن: "الأصل في التأديب أنه مرتبط بالوظيفة العامة، بحيث إذا انقضت رابطة التوظيف لم يعد للتأديب مجال"^١.

وتتضمن المواد النازمة للتأديب مجموعة من القواعد القانونية التي ترسم إطار الواجبات والمحظورات الوظيفية، وما يترتب على الإخلال بها من عقاب إداري. لذلك نراها تأتي دائماً عقب المواد المتعلقة ببيان هذه الواجبات والمحظورات، لتفصح صراحة عن الجزاءات التأديبية التي توقع على كل من يخل بأحد تلك الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات، بما في ذلك المواد الخاصة بجهات التحقيق وإجراءاته وضماناته وصولاً لتقرير الجزاءات المحددة قانوناً على سبيل الحصر.

ولاشك بأن فلسفة التأديب تقوم في جوهرها على أسس موضوعية تبعد كل البعد عن أي هوى شخصي أو ميول نحو تغليب جانب الإدارة على الموظف، دون أن يكون الدافع هو حفظ هيبة الوظيفة العامة والتصدي لأي محاولة للاجتراء عليها، بإتيان أفعال تمس بتلك الهيبة وتفتح المجال للتعود على سلوكيات وظيفية مرفوضة قد تستوجب من جسامتها توقيع الجزاء الجنائي بجانب التأديبي- إنتهاءً بالفصل أو العزل من الوظيفة.

لذلك يعد التأديب في مجال الوظيفة العامة، من أهم الموضوعات التي كانت ولا زالت موضع اهتمام ودراسة من الفقه والقضاء التأديبي، للحفاظ على التوازن المطلوب بين طرفيه وهما السلطة التأديبية والموظف المحال للتأديب، بأن تمارس تلك السلطة عملها وفق ضوابط ومبادئ قانونية لا ينبغي لها أن تتخطاها حتى لا يتسم بالبطلان، ويكون من شأنه بلوغ غايتها على النحو التالي :

أولاً: بشأن الواقعة المعروضة: بالبحث في حقيقتها وملابساتها وصحة نسبتها لمرتكبها حتى لا يتم إدانة برئ، ودون تعسف في استعمال سلطتها في توقيع الجزاء على موظفيها.

وثانياً: بشأن الموظف المخطئ: بتحقيق الردع وتقويم سلوكه الوظيفي وإعادته لجادة الطريق، قبل أن ينجر به هذا السلوك إلى مالا تحمد عاقبته بشأنه، وبتعبير آخر-لابد لأي نظام تأديبي أن يعمل على التوفيق بين مقتضيات الضمان القانوني وفاعلية الإدارة.

وقد انتهجت قوانين التوظيف المتعاقبة وصولاً لقانون الخدمة المدنية الحالي ٨١ لسنة ٢٠١٦- فيما يتعلق بالجهة المختصة بالتأديب نهجاً يعتمد على تقسيمه بين جهتين بحسب طبيعة المخالفة المرتكبة- مالية أو

إدارية- فيكون الاختصاص بالمخالفة الإدارية اختصاصاً أصيلاً للسلطة الرئاسية داخل الجهة الإدارية أما المخالفات المالية فتوكل إلى النيابة الإدارية، والتي قد تحيل بدورها إلى النيابة العامة إذا شكلت المخالفة جريمة جنائية يعاقب عليها بموجب قانون العقوبات.

مما دعى لضرورة وجود عدد من المبادئ الحاكمة التي يجب أن تحيط بجميع مراحل إعداد القرار التأديبي ويتوجب على سلطة التأديب الالتزام بها ومراعاتها، بدءاً من مرحلة الإحالة إلى التحقيق، انتقالاً للتحقيق ذاته وكتابته، وانتهاءً بتقرير الجزاء محل هذا القرار، فكانت تلك الضمانات موضعاً للدراسات الفقهية وأحكام قضاء التأديب والمحكمة الإدارية العليا المتواترة، التي تعكف على بيانها ووضع الحدود الفاصلة لكل منها أمام الجهات المختصة بالتأديب، بما يضمن نزاهة عملية التأديب وحيدة جهة التحقيق كحق المواجهة والدفاع وحق الجهة في الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق وغيرها.

"فلا بد أن يكون ثمة قدر من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل مسألة تأديبية، وهذا القدر تمليه قواعد العدالة المجردة، ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر، قضاءً عقابي في خصوص الذنب الإداري"^١ بحيث أصبحت جزءاً لا يتجزأ من النظام الوظيفي وتمثل في ذاتها مبادئ عامة ومستقرة في مجال التأديب، تم ترسيخها وإرساء قواعدها بموجب أحكام قضاء التأديب وتلتزم بها جهات التحقيق الإدارية والقضائية على السواء، مما يعطي نظام التأديب فاعلية وضمان في تحقيق الشفافية والعدالة الوظيفية.

أما في خصوص ضوابط وحدود الرقابة القضائية على القرار التأديبي، وحيث تعتبر عملية التأديب في مجملها بما تتضمنه من إجراءات وأوامر وقرارات تأديبية تصدر عن الجهة الإدارية بالتصرف في التحقيقات التي أجرتها مع الموظف المحال للتحقيق بشأن التهم المسندة إليه، قرارات إدارية بالمفهوم المستقر في فقه وقضاء القانون العام للقرارات الإدارية، مما يخضعها ابتداءً لنظام التظلم الإداري لمصدر القرار أو لرئاسته، الذي يجوز له سحب القرار التأديبي أو تعديله لعدم المشروعية أو الملاءمة، كما تخضع لولاية محاكم مجلس الدولة في تقرير حق الطعن عليها بالإلغاء والتعويض إذا ترتب عليها ضرر.

بل إن من الفقه^٢ من رأى بحق الموظف المحال للتحقيق بموجب أمر صادر عن سلطة غير مختصة في الطعن على هذا الأمر أمام قضاء الإلغاء- دون الانتظار حتى انتهاء التحقيق- باعتباره قراراً إدارياً مستقلاً عن القرار التأديبي النهائي الصادر بالجزاء- على الرغم من أن المحكمة الإدارية العليا لم تأخذ بهذا الرأي ولم ترتب على أمر الإحالة وصف القرار الإداري وقضت بعدم جواز الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق، تأسيساً على أنه لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً سابقاً على المحاكمة، ومن ثم لا يجوز الطعن عليه استقلاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن، وأنه ليس ثمة مصلحة تعود على العامل من جراء طعنه أو تظلمه من هذا القرار، وأنه في إمكان سلطة التحقيق تدارك كل ما فات الإجراءات السابقة من نقص أو بطلان.

وإن كنا نخالف ما سارت عليه المحكمة الإدارية، وننتفق مع الرأي القائل بجواز الطعن عليه باعتباره قراراً مستقلاً، لما يمثله ذلك من تطبيق فوري وحال لمبدأ الشرعية، دون انتظار لحين صدور قرار

١- د. أماني عمر حلمي: التأديب الرئاسي بين الفاعلية والضمان في تشريعات الموارد البشرية للحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة- دراسة فقهية قضائية في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات والمحكمة الإدارية العليا- مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- العدد الثاني الجزء الأول- السنة الثامنة والخمسون- يوليو/٢٠١٦- ص ٤٢٦

٢- د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب- دراسة مقارنة- دارالفكر العربي ١٩٨٧- ص ٧٣٦

تأديبي نهائي سيؤول حتماً للبطلان لترتبه على إجراء باطل، مع ما يترتب على ذلك من فائدة لطرفي التأديب، وهما الموظف المحال وما كان يجنيه من تشويه لسمعته ومكانته الوظيفية جراء إحالته للتحقيق من جهة غير مختصة خاصة لو كان برئياً مما نسب إليه، وأيضاً للجهة الإدارية والقضاء معاً في توفير الوقت والجهد بما يعود من فائدة بتحقيق العدالة الناجزة.

وتتمثل غاية الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرار التأديبي بمناسبة الطعن عليه، في حماية مبدأ المشروعية من جهة، وحماية الموظف من أخطاء السلطات التأديبية وتعسفها وانحرافها عن مسار العدالة والانصاف حتى في حال ثبوت الذنب الإداري في جانبه من جهة أخرى.

لذا فهو يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية، فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها لقبول نظر دعوى الإلغاء، كشرط الصفة والمصلحة والمواعيد القانونية المقررة للطعن، وما يسري عليها من أسباب الوقف والانقطاع.

أما بشأن أسباب الطعن- والتي تعبر عن العيوب التي تصيبه في عناصره وأركانه المستقرة كقرار إداري وما ينتقص من المبادئ الحاكمة لشرعيته موضوع البحث، ما يجعل لرقابة القضاء عليه من حيث المشروعية والملاءمة شأن آخر في حدودها وضوابطها- سنعرض لها في كل مبدأ من المبادئ الحاكمة للمخالفة التأديبية والجزاء المترتب عليها.

ونظراً لأن الخلاف القانوني لازال قائماً ومستمراً حول طبيعة القرارات الصادرة عن النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات على الموظفين الإداريين، بموجب الدستور وقانون الخدمة المدنية الحالي، وعما إذا كانت ذات طبيعة قضائية أم قرارات إدارية بمعناها المتواتر، وانقسام الفقه لاتجاهين يقدم كل اتجاه منهما ما يؤيد رؤيته وقناعاته فيما يغلبه لطبيعة هذه القرارات- فقد رأينا أن يقتصر موضوع بحثنا على ما يتعلق بالقرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية داخل الجهة الإدارية^١.

لذلك فسيكون موضوع الدراسة موجهاً لتسليط الضوء على المبادئ التي يلزم تحققها في كل مرحلة من مراحل التأديب الذي يتم عن طريق الجهة الإدارية لضمان سلامتها ونزاهتها- حيث يتوجب توافرها لصحة ومشروعية القرار التأديبي الصادر عن جهة التحقيق.

أهمية الدراسة:

تبدو أهمية الدراسة من خلال ما يجب التركيز عليه وإبرازه من أهمية واضحة لاختصاص التأديب الذي يتقرر للسلطة الرئاسية القائمة على إدارة المرفق العام، والمنوط بها الكشف عما يصدر عن موظفيها وعمالها من مخالفات تستأهل العقاب التأديبي وربما الجنائي معه في حدود معينة هي الأقدر على ضبطها ووزنها، مما دعى للاعتراف لها بسلطة تقييمهم وتأديبهم بما يتناسب وجسامه هذه المخالفات، لضمان استمرار حسن إدارة وانتظام هذا المرفق.

ومن ثم- فالتأديب الذي تقوم به السلطة الرئاسية للموظف يشكل مظهراً من مظاهر هذه السلطة واختصاص أصيلاً لها يأتي في مقدمة الاختصاص بالتأديب في الوظيفة العامة، مع جهات أخرى كالنيابة

١- من ذلك ما ذكره: د. عبدالعزيز إبراهيم قطاطو في بحثه: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية ٧٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية- مجلة البحوث القانونية والاقتصادية حقوق المنصورة العدد ٦٨ المجلد ٩ ٢٠١٩ ص ٢١٦- عن رأي المستشار/ سعد النزهي- رئيس هيئة النيابة الإدارية، وآراء عدد من الخبراء الدستوريين ومنهم د.ميادة عبدالقادر اسماعيل بأن القرارات الصادرة عن النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءات هي قرارات قضائية يشترك فيها أعضاء هيئة قضائية كفل لهم الدستور والقانون الاستقلال والنزاهة وهو مالا يتوافر للجهة الإدارية، وأنه بالأمر المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا ولا خلاف حوله.

الإدارية ومجالس التأديب والمحاكم التأديبية، لتحقيق الردع اللازم للمخالفين في حدود الجزاءات المقررة داخل الجهة الإدارية، ومن هنا ارتبط النظام الإداري لسلطة التأديب وفقاً لتلازم مبدأ السلطة والمسؤولية.^١

كما تبدو تلك الأهمية أيضاً، في ضرورة دراسة وبيان المبادئ التي تحكم مشروعية القرار التأديبي الصادر عن هذه السلطة وتمثل في ذات الوقت الضوابط التي تحكم عملها، لتحقيق التوازن المطلوب بين ضمان فاعلية التأديب، وما يجب أن يتوفر للموظف من حماية رغم ما اقترفه من ذنب إداري، ضد تعسف السلطة وانحرافها في استعمال حق التأديب.

إشكالية الدراسة:

تظهر إشكالية هذه الدراسة المتعلقة ببيان المبادئ الحاكمة لشرعية القرار التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية، في ظل ما يوجه لهذا النظام من انتقادات بشأن مدى ما يحيط بالتحقيق الإداري الذي يجري بمعرفتها من ضمانات، كافية بأن تبعث في نفس الموظف المتهم الطمأنينة لعدالة وحيدة محاسبته إدارياً حتى لا يتعرض لإدانة مجحفة لا تتكافئ مع حجم الذنب المنسوب إليه والذي قد يكون بريئاً منه، أو ربما ارتكبه نتيجة خطأ غير مقصود وقلة دراية بالواجبات والتعليمات الوظيفية، في الوقت الذي تتمتع فيه جهة التحقيق الإداري بسلطة تقديرية في توقيع الجزاء التأديبي بما تراه متناسباً مع الجرم التأديبي المنظور أمامها حتى وإن كان خاضعاً للرقابة القضائية، ثم مدى كفاية هذه الرقابة في ظل ما يحد قضاء التأديب من حظرٍ بالأل يحل نفسه محل جهة التحقيق في هذا التقدير، وأن كل ما له هو مراقبة شرعية المخالفة والجزاء التأديبي طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها في شأن تأديب الموظف العام في تحقيق الغايات المنشودة للتأديب مع ضمان عدالته واستقامة إجراءاته، فيرد الإدارة عن شططها وصلفها فيما قدرته من جزاء- إن هي فعلت.

الدراسات السابقة:

من بين أمهات الكتب والدراسات البحثية التي أسهبت في شرح وتأصيل الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة والتي تم الركون إليها والاعتماد عليها كمرجعية فقهية وقضائية، في استخلاص المبادئ الحاكمة لشرعية القرار التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية للموظف العام في مرحلتي التحقيق وصدور القرار بتوقيع الجزاء التأديبي:

١- **قضاء التعويض/ مبادئ القانون الإداري- د. سليمان الطماوي:** حيث وضع سيادته نظرية متكاملة في مجال الوظيفة العامة عامة، وفي النظام التأديبي الذي يخضع له الموظف العام خاصة- إدارياً وقضائياً.

٢- **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة/ د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبير:** والذي تناول في خمسة أبواب كل ما يتعلق بنظام تأديب الموظف العام وطبيعته، وضوابط التحقيق والمحاكمة وضمانات الجزاء التأديبي والطعن القضائي عليه مقارناً مع النظام الفرنسي.

٣- **ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية/ د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاطو:** وهي دراسة بحثية تناولت الضمانات السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي وضوابطه ومراحل الدعوى التأديبية أمام القضاء.

١- د. سليمان الطماوي- المرجع السابق- ص ٤١٦

بينما تختص الدراسة محل البحث على ما اقتصر عليه من بيان للمبادئ الحاكمة للتحقيق الرئاسي الذي يُجرى بمعرفة الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف في مرحلتي التحقيق وصدور القرار التأديبي، من منظور فقهي وقضائي مما تواترت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا.

منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة بشكل أساسي **المنهج الوصفي التحليلي** لما استقر عليه فقه القانون العام وأحكام المحكمة الإدارية العليا في مجال تأديب الموظف العام، للمبادئ التي تحكم القرار التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية للمرفق التي يعمل به الموظف العام، بما يكفل الحيطة التامة والتوازن المتوجب لجهة التحقيق والموظف المتهم، في مرحلتي التحقيق معه وحتى صدور القرار بتوقيع الجزاء التأديبي، وحدود وضوابط الرقابة القضائية عليها.

خطة الدراسة:

وقد رأينا أن نقسم المبادئ الحاكمة لمشروعية القرار التأديبي الصادر عن الجهة الرئاسية في مبحثين: المبحث الأول لبيان المبادئ التي تحكم مرحلة إحالة الموظف للتحقيق فيما ينسب إليه من مخالفات تأديبية والتحقيق الذي يجرى معه والرقابة القضائية عليها، ثم المبحث الثاني ونخصه لمرحلة صدور القرار التأديبي والمبادئ التي تحكمه ليصدر صحيحاً، وحدود وضوابط الرقابة القضائية عليه.

المبحث الأول

المبادئ الحاكمة لمرحلة التحقيق الإداري والرقابة القضائية عليها

تعد مرحلة التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب الذنب الإداري- هي بداية مراحل تأديبه، وتتقرر بوجود ثمة مخالفة أو جريمة تأديبية مرتكبة، وتوجيه اتهام ارتكابها لأحد الموظفين داخل الجهة الإدارية وصدور أمر إداري بإحالة الجهات التحقيق المختصة، والتحقيق معه بشأن الوقائع المنسوبة له، حتى انتهاء تلك التحقيقات، وما يتخلل تلك الخطوات من إجراءات^١.

وهو ما يترتب عليه أثر بالغ الأهمية على الموظف المحال، حيث يستخدم هذا التحقيق على وجه العموم كأساس لمعاقبة الموظف أو لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء، أو برفع الأمر إلى القضاء التأديبي في حالة المخالفات الجسيمة.^٢

وقد جاء تعريف التحقيق الإداري فيما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها أن: "التحقيق يعني بصفة عامة، الفحص والتقصي الموضوعي المحايد والتزوي لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها لأشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"^٣.

١- وإن كان قيام المحقق بالبداية في التحقيق قبل صدور قرار الجهة الإدارية بإحالة الموظف لا يبطل التحقيق، لأن ذلك لا يعدو 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 حال قد صحح الإجراء الذي قام به المحقق بالبداية في التحقيق مع الموظف قبل صدور هذا القرار المكتوب- المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٤٠٦٩ لسنة ٤١ ق جلسة ٢٩/٤/٢٠٠١ د. شريف خاطر: الوظيفة العامة دراسة مقارنة- دار الفكر والقانون ٢٠١١ الطبعة الأولى- ص ١٤٣

٢- د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة- ١٩٧٩- ص ٩١

ويكمن الهدف من التحقيق كجهة أولى- إلى الكشف عن حقيقة الوقائع المنسوبة للمتهم المحال، وكيفية حدوثها والظروف التي أحاطت بها، والتي تكون محل اعتبار عند تقدير الجزاء، وإثبات نسبة هذه الوقائع إليه أو تبرئته منها وثبوتها في حق آخر، وهو الذي يتأتى بما يوفره التحقيق للموظف من جهة أخرى من أمان وضمان بأن يدفع عن نفسه ما نسب إليه، وتقديم ما يمكنه تقديمه من أدله على ذلك.

لذلك كان مما رآه استاذنا الدكتور سليمان الطماوي، أنه لا يجب أن يبدأ التحقيق مع الموظف- لاسيما ممن يشغلون ناصب قيادية- إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية، واحتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة له لأن من شأن التحقيق حتى لو انتهى بالحفظ أن يثير غباراً حول الموظف ويعرضه للأقويل، مما يزعزع مركزه.^٢

ولكي تؤدي مرحلة التحقيق ما ترمي إليه من أهداف من خلال الجهة الإدارية القائمة على إجراءاته، لابد أن تحيطها وتحكم عملها عدة مبادئ، لضمان حيديته ونزاهته- حيث عبرت المحكمة الإدارية العليا بقولها: "يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من أعمال، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات، وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي".^٣

تفصيل هذه المبادئ وفقاً لما تقرره النصوص القانونية وأحكام المحكمة الإدارية العليا سيكون على ما يلي:

المطلب الأول: مبدأ شرعية المخالفة التأديبية

يعتبر مبدأ الشرعية في عمومياته- الأساس القانوني الذي تقوم عليه قواعد القانون العام، وبمثابة المرجعية لكل التصرفات الصادرة عن أشخاصه فلا يجوز أن تعلو عليه أو أن تخالفه - ومن تعريفاته: "أن يخضع الأحكام جميعاً للقانون، بحيث لا تكون أعمالهم ولا قراراتهم صحيحة ولا ملزمة للأفراد إلا بقدر التزامها لحدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظله".^٤

وفي مجال عمل الإدارة، يعد مبدأ الشرعية قيداً على أعمالها لتحقيق التوازن بين الامتيازات الممنوحة لها وبين استبدادها وتحكمها في حقوق وحرريات الأفراد، ويقصد به أن يكون كل قرار تتخذه الإدارة أياً كان مضمونه مطابقاً للقواعد القانونية النافذة وقت صدوره.

وفي المجال التأديبي- تتميز الأفعال المكونة للجريمة التأديبية بأنها غير محددة حصراً ونوعاً- ومع ذلك فقد طالب البعض بضرورة تقنين الجرائم التأديبية.^٥

١- م.أ.ع الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٢ق- جلسة ١٣/٥/١٩٨٩- نقلاً عن سالم بن راشد بن سالم المغيري: الضمانات الإجرائية للتحقيق الإداري في الوظيفة العامة- رسالة ماجستير- ٢٠٢٠- ص ٧

٢- د.سليمان الطماوي- المرجع السابق- ص ٥٣٤

٣- د.عبد الفتاح عبد البر: المرجع السابق- ص ٢٢٤ مجموعة السنة السادسة العدد ٢ في ١١/٢/١٩٦١

٤- د.ماهر أبو العنين: ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للنهج القضائي- الكتاب الأول- دار أبو المجد- ص ٥

٥- يراجع في الاتجاه المؤيد والمعارض وأسناد كل منهما: د.حمدي علي عمر: أحكام الوظيفة العامة في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولانحته التنفيذية- دار النهضة العربية- الطبعة الأولى ٢٠٢٥- ص ٣٥٦ وما بعدها.

مما يجعل مدلول هذا المبدأ يختلف في المجال التأديبي عنه في المجالات العقابية الأخرى كالقانون الجنائي أو المدني فيما يتعلق بالأفعال المكونة للمخالفة التأديبية محل القرار، وأيضاً بالجزاء الذي يتقرر بموجب القرار التأديبي، فالشرعية يجب أن تشمل الجريمة والعقوبة معاً.

أما في شأن شرعية الجزاء سنحيل لموضعها في المبحث الثاني من الدراسة، وأما فيما يتعلق بمجال المخالفات التأديبية وكونها تخرج عن نطاق الحصر، ما أعطى الحق لمبدأ الشرعية في فرض وجوده وبسط أزرعه لتشمل جميع مراحل التحقيق الإداري، بداية من أمر الإحالة وحتى صدور القرار التأديبي حتى يصبح نهائياً واجب النفاذ، فلا يقتصر على ما يقرره من حق لسلطة الإدعاء والعقاب في تتبع الفعل التأديبي المخالف ومعاقبة المتهم، بل يتقرر أيضاً لصالح هذا الأخير- كضمانة لتمكينه من معرفة حقوقه وإبداء دفاعه بما يحمي مصلحته، والتي تعد من المبادئ الثابتة له والمترتبة عليه، حيث تتمثل شرعية أمر الإحالة للتحقيق في:

أولاً: أنه لا يجب اللجوء إليه إلا إذا قامت دلائل قوية له: حتى يؤدي دوره كضمانة للموظف لتبرئة ساحته.^١

ثانياً: في صدوره عن الجهة المختصة به: حيث استقرت النظم التأديبية على أن السلطة الرئاسية هي التي تقوم بتحريك إجراءات التأديب ضد الموظف المنسوب إليه المخالفة.^٢

كما استقرت أيضاً على أنها صاحبة الاختصاص الأصيل في إجراء التحقيق مع الموظف، وذلك تأسيساً على أن التأديب هو أحد الاختصاصات الأساسية للسلطة الرئاسية، ولا إلزام على الجهة الإدارية أن تحيل التحقيق للنيابة الإدارية مادامت تملك هي سلطة التحقيق.^٣

وأما فيما يتعلق بشرعية الفعل المخالف، فمن الثابت فقهاً وقضاً أن المخالفات التأديبية لا تقع تحت حصر لعدم تصوره، حيث جاء تعريف المخالفة التأديبية في كل الأحوال- كمفهوم عام يطبق على كل إخلال أو خروج عن مقتضيات الواجب الوظيفي، الذي يجب أن يكون بمثابة سقف الشرعية لتصرفاته فلا يتعداها ليقع في المحذور بما يشكل فعل المخالفة، شريطة أن يكون الفعل المكون للمخالفة التأديبية مصاحباً لمظاهر خارجية ملموسة ومحددة يمكن مؤاخذته ومحاسبته عليه، فلا يكفي أن يقوم استناداً للظن أو الشائعات، كما أن الأفكار الداخلية دون أن تشكل في ذاتها مظهراً خارجياً ملموساً لا تشكل مخالفة تجيز المسؤولية التأديبية.^٤

وعليه جاء تعريف المخالفة التأديبية من الناحية الفقهية بأنها: "كل فعل يرتكبه العامل ويجافي واجب منصبه".^٥

١- د. ماهر أبو العنين: التأديب في الوظيفة العامة- دار النهضة العربية ١٩٩٩- ص ٣٨٢

٢- وقد سار قانون الخدمة المدنية الحالي على نفس النهج، حيث نصت لاحتته التنفيذية في المادة ١٥١ على أن: "يحال الموظف إلى التحقيق فيما نسب إليه من مخالفات، وذلك بموافقة أحد رؤسائه الإداريين ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن درجة مدير عام.

٣- د. حمدي عمر: المرجع السابق- ص ٣٨٧

٤- د. رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الإداري- دار النهضة العربية ١٩٩٧ ص ٥٦٣ وما بعدها

٥- د. سليمان الطماوي: المرجع السابق- ص ٢٤

وأيضاً: "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة".^١

وهي: "كل ما يصدر عن الموظف داخل نطاق العمل أو خارجه من أعمال أو تصرفات إيجابية أو سلبية من شأنها أن تمس كرامة الوظيفة، أو تمثل خروجاً على مقتضى الواجب، أو مخالفة للقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لأعمال وظيفته".^٢

وعن التعريف القضائي للمخالفة التأديبية، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بأنها: "إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيان عمل من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح والقواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه، أما 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 فلا محل لجزاء تأديبي، لفقدان القرار في هذه الحالة ركناً من أركانه وهو ركن السبب".^٣

وقانوناً- ولما تتسم به المخالفة التأديبية من مرونة يصعب معها وضع تعريف محدد لها في نصوص قانونية جامدة- فقد أحسن المشرع صنعاً حينما اكتفى بوضع قاعدة عامة في شأنها^٤، حيث نصت المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية على أن: "كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً".

وبذلك تخرج المخالفات التأديبية عن نطاق قاعدة "لأجريمة ولا عقوبة إلا بنص" ويكون مردها لأي خروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، والإخلال بالمصلحة العامة والمرفق العام، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها: "إن الذنب التأديبي يختلف عن الجريمة الجنائية، في أنه لا يخضع لقاعدة لا جريمة بغير نص 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 وظيفته، ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً على خلاف ما يجري في مجال الجرائم الجنائية وقانون العقوبات".^٥

١- د. عبدالفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة- دار النهضة العربية ١٩٦٤- ص ٧٩

٢- د. حمدي علي عمر: المرجع السابق- ص ٣٥٠: حيث يرى سيادته أيضاً أن التأديب يفترض الخروج على واجبات الوظيفة، أما إذا ثبت أن الموظف ليس على المستوى المطلوب من الناحية الفنية، أو عدم كفاية القيام بأعباء الوظيفة، فإن سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب بل عن طريق تدريبه، فإذا لم ينجح مع التدريب، فيمكن النظر في نقله إلى عمل آخر أو فصله.

٣- م.أ.ع الطعن رقم ٣ لسنة ١٩٩١ق- جلسة ١٩٧٩/١/١٧

٤- د. شريف خاطر: الوظيفة العامة دراسة مقارنة- دار الفكر والقانون ٢٠١١ الطبعة الأولى- ص ١٣٠

٥- م.أ.ع الطعن رقم ٥٤ لسنة ٥ ق- جلسة ١٩٦١/٢/١١

الأمر الذي يفسح مجالاً واسعاً للجهة الإدارية في تقدير الذنب الإداري وتوقيع الجزاء، شريطة التزامها في ذلك بمبدأ الشرعية، بأن تكون الأفعال المكونة للمخالفة مما يدخل في الاختصاصات الوظيفية التي تتحدد طبقاً للوائح والقوانين الصادرة في هذا الشأن من الجهات المختصة.^١

فلا تتعلق تلك الأفعال بشخص الموظف العام ولا بحياته الشخصية، طالما لم تخرج عن النطاق الوظيفي لوجود بعض المخالفات التأديبية التي قد تشكل في ذاتها فعلاً معاقب عليه بموجب قوانين أخرى، كالقانون الجنائي أو المدني كما ذكرنا آنفاً، ويراقب القضاء التأديبي في شأن شرعية الجريمة التأديبية شرطان متلازمان لا ينفكان هما:

أولاً: الوجود المادي للوقائع المكونة للجريمة التأديبية وصحة تكيفها القانوني: والتي تُكون ركن السبب في القرار التأديبي ومن أنها مستمدة من أصول موجودة أو أثبتتها السلطات، وأن النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائعاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً.

ثانياً: ثبوت نسبة هذه الوقائع للموظف المتهم: فلا يكفي سلطة التأديب أن تتأكد من وقوع الفعل المخالف وإنما يجب التأكد بلا شبهة ولا ريب من ثبوت نسبته للموظف المحال أمامها، بحيث إذا لم تثبت من ذلك وجب عليها أن تكف يدها عن المتهم، وأن تسعى للبحث عن الفاعل الحقيقي، وإلا كان قرارها مشوباً بالبطلان حرياً بالإلغاء.

جدير بالذكر في مقام الجريمة التأديبية على التعريف السابق- عدم وجود ارتباط بحسب الأصل بينها وبين الجريمة الجنائية لو وقعت من الموظف العام، لاختلاف الأساس القانوني للعقوبة المترتبة على كل منهما إذ يقتصر تحقق الجريمة التأديبية على الموظف العام فقط، نتيجة إخلاله بواجبات وظيفيته أو الخروج على مقتضايتها، بينما تتحقق الجريمة الجنائية في حق كل فرد يخرج على تقاليد وقوانين المجتمع باعتباره عضواً فيه، والذي قد يصادف أن يكون موظفاً فيجمع الصفتين، مما يرتب نوعاً من الارتباط المستقل الذي يجيز أن تتم تبرئته من الجريمة الجنائية لعدم قيام الدليل الكافي لإدانته في ضوء الوقائع التي قام عليها الاتهام، إلا أن الأمر ليس كذلك في علاقة الموظف بالجهة الإدارية، حيث يجب أن تسود الثقة في استقامته والاطمئنان إلى نزاهته وأمانته ونقاء سيرته، لارتباط ذلك بحسن أداء الوظيفة، فإذا تسرب الشك إلى شيء من ذلك، بناءً على سلوك الموظف وضع به نفسه موضع الريبة، فإن هذا المسلك ينهض مبرراً بذاته لمؤاخذته إدارياً.^٢

المطلب الثاني : مبدأ الكتابة في التحقيق الإداري

تعد كتابة التحقيق من أهم المبادئ التي حرص المشرع النص صراحة على وجوبها، لما تمثله الكتابة في كل الأمور كأول وأهم أداة في الإثبات أو النفي، ولا تقتصر أهميتها على طرف دون آخر فهي تمثل ضماناً قوية لطرفي التحقيق في إثبات ما صدر عنه- فيكون حجة له أو عليه.

١- م.أ.ع الطعن رقم ٢٢٦٥ لسنة ٣٩ ق جلسة ١٩٩٨/٣٤/٢٩

٢- د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثاني: نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة- ١٩٧٣- دار الفكر العربي- ص ٤٣٩: عن حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٥٩/١/٢٤- بجانب ما ذكره د. عبدالفتاح عبدالبر في مؤلفه السابق ص ٦٥٧: من أنه تبين من جماع أحكام المحكمة الإدارية العليا أن الشك أو الشبهة تكفي عندها لتوقيع الجزاء على الموظف، وأن تأثير الوقائع المنسوبة إليه غباراً قاتماً حول تصرفاته، مما يمس سلوكه الوظيفي ويؤثر على سمعته بين الناس فتتناثر حوله الأقاويل، الأمر الذي يفقد معه الاطمئنان إلى عمله والثقة فيه، وبالتالي يكون بقاءه في وظيفته مما يعرض المصلحة العامة للخطر.

وفي التحقيق الإداري الذي يُجرى مع الموظف، تعتبر الكتابة كأصل عام إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان التحقيق بما يشمله من أوراق، كأمر الاستدعاء لإعلان الموظف بقرار الإحالة وموعد التحقيق معه ومكانه، وغيرها من البيانات التي تنفي عنه الجهالة.^١

فاشترط الكتابة في التحقيق الإداري، تنقرر من جانب لصالح الموظف لتمكينه من مواجهته بالمنسوب إليه وتحقيق أوجه دفاعه عن نفسه، ومن جانب آخر تنقرر للجهة القضائية لتمكينها من إعمال رقابتها على القرار التأديبي ومدى صحة إجراءاته ومحله وسببه.

ومع ذلك- فقد استثنى المشرع من شرط الكتابة، التحقيق الذي يُجرى بشأن المخالفات التي تستأهل العقوبات البسيطة، كعقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام، على أن يتم إثبات إجراء التحقيق شفاهة ومضمونه، ومضمون أقوال الموظف كتابية، في القرار الصادر بإحدى هاتين العقوبتين حتى لا يفلت القرار رغم بساطة العقوبة من رقابة القضاء.^٢

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "..... ذلك أنه ليس المقصود من إثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذي يحوي الجزاء، ضرورة سرد ما دار في الموضوع محل الاستجواب بالمحضر تفصيلاً، بسرد كل الوقائع المنسوبة للموظف، وبيان الأصول التي استخلصت منها، وذكر ما ورد على لسان الشهود بشأنها، وترديد دفاع الموظف، وتقصي كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة إثبات أو نفي وترجيح الاتهام على أساس دفع أبداه الموظف، إذ أن ذلك من شأنه أن يقلب التحقيق الشفهي إلى تحقيق كتابي، وهو ما يعطل المحكمة من إجازة التحقيق الشفهي وهو تسهيل العمل.... وإنما المقصود من ذلك إثبات حصول التحقيق أو الاستجواب، وما أسفر عنه التحقيق في شأن ثبوت الذنب الإداري قبل الموظف باعتبار أن هذا الذنب الإداري هو الذي يكون ركن السبب في القرار التأديبي، مما يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها على صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها".^٣

ومن جانبنا- فإننا نميل للأخذ بالرأي الذي نادى به عدد من الفقه^٤ بضرورة الالتزام بالكتابة في التحقيق الإداري، لما تضمنه من حفظ لكافة تفاصيل الاتهام المسند للموظف، وما يصدر عنه من دفاع، ومن استعان بهم من شهود وأقوال، تكون تحت بصر السلطة المختصة بتقرير الجزاء- فمقتضيات الرقابة على السلطة التأديبية تقتضي وجود نوع من التحقيق الكتابي.

المطلب الثالث: مبدأ المواجهة وحق الدفاع

تعرف المواجهة بأنها: "تمكين العامل أو الموظف الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما، من الإحاطة به حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه".^٥

١- المادة ١٥٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

٢- حيث نصت المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية أن يكون التحقيق مع الموظف كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، كما يكون شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

٣- م.أع الطعن رقم الطعن رقم ٤٥١ لسنة ١٣ق- جلسة ١٩٥٧/١٢/٢٩ نقلاً عن د. عبدالفتاح عبدالبر المرجع السابق- ص ١١٥

٤- د.مغاوري شاهين: السلطة التأديبية- ص ٢٧٤ نقلاً عن د.عبدالفتاح عبدالبر- ص ١١٨

٥- د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاطو: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية- مرجع سابق ص ٥٦٧

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المواجهة بأنها: "إيقاف العامل على حقيقة التهم المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه..."^١.

وأكدت المحكمة على أن: "التحقيق الإداري لا يكون مستكماً لمقوماته الموضوعية، بغير توافر مبادئ أساسيين- المبدأ الأول: هو مبدأ المواجهة بالاثبات، وتحديد في المكان والزمان- والمبدأ الثاني: هو تحقيق دفاع المتهم على نحو يوضح بجلاء مدى مسؤوليته عن المخالفة المنسوبة إليه من عدمه، وأنه بغير هذين المبدأين أو أحدهما يعد التحقيق باطلاً، ولا يمكن أن يرتب أثراً في توقيع الجزاء على المتهم... ويلزم حتى تؤدي مواجهة العامل غايتها كضمانة أساسية للعامل، أن تتم على وجه يستشعر معه العامل أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها إدانته، حتى يكون على بينة من خطورة موقفه، فينشط للدفاع عن نفسه فيأتي المبدأ الثاني مكماً للمبدأ الأول"^٢.

ومما يفهم من هذا القضاء، ومضمون مبدأ المواجهة بما يحقق دفاع العامل المحال للتحقيق، أنه يتعين على القائم بالتحقيق أن يمكن العامل من الإطلاع على الملف، بما يحويه من مستندات وأدلة تعينه على إبداء دفاعه ودفعه، ويتثبت منه ويستبعد ما يثبت عدم صحة نسبته للعامل، وأن يعيد استجوابه مرة أخرى على أساس ما تبدي له من أدلة ثبوت أو نفي، وأن تتم مواجهته بأقوال الشهود والتعقيب عليها وتمكينه من إحضار شهوده والاستماع لشهادتهم، بالقدر الذي يكفي لتكوين عقيدته، وقبل كل ذلك إعطاء الموظف المحال وقتاً كافياً لتحضير دفاعه على الوجه المذكور.

فإذا شاب التحقيق الإداري القصور في أحد الأوجه السابقة، فلا يكن في وسع المتهم تداركه أو تلافيه ومن ثم يترتب على هذا- قصور بطلان القرار الصادر بالعقوبة بناءً عليه، وجواز إلغائه قضائياً^٣.

ويأتي حق الموظف في الدفاع عن نفسه كعنصر من عناصر مواجهته بالتهم المسندة إليه لدرءها، إستناداً للحق المقرر دستورياً بموجب المادة ٩٨ من دستور ٢٠١٤ التي تنص على: "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول، واستقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع، ويضمن القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم".

ويستوي في ذلك أن يبدي المتهم دفاعه كتابةً أو شفاهةً أو الاثنين معاً، كأن يبديه شفاهةً مشفوعاً بمذكرة مكتوبة، لتدارك ما قد يكون فاتته شفاهةً، وهو ما نرجحه ونميل إلى طلبه من المتهم وحثه عليه- دون إلزام أو إجبار- لما في الكتابة من مميزات لجهة التحقيق، بالاطلاع والتفنيذ بروية وتؤدة، وتدعيماً لإثبات دفاع المتهم الشفوي أمامها.

ويعد مبدأ المواجهة وحق الدفاع، من بين الإجراءات الشكلية في تأديب الموظف العام التي تخضع لرقابة المشروعية، بحيث يصيبها عيب الشكل والإجراءات الذي يصيب القرار الإداري، فيما يتعلق بالشكل الذي يجب أن يصدر فيه، وما إذا كان جوهرياً يترتب البطلان على إغفاله، أو غير جوهري لا يؤثر في صحة القرار.

من تطبيقاته ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن: "إمتناع بعض الموظفين عن الإدلاء بأقوالهم أثناء التحقيق لسبب من الأسباب لا يؤدي إلى بطلان الإجراءات..."^١.

١- م.أ.ع الطعن رقم ١٠٤٣ لسنة ٩ق- جلسة ١٢/٢٦/١٩٦٧

٢- م.أ.ع الطعن رقم ٣٠٣٠٢ لسنة ٦٤ ق.ع

٣- د.سليمان الطماوي: قضاء التأديب- مرجع سابق- ص ٥٦٦

"وجدير بسلطة التأديب أن تراعي دائماً الأحكام المنصوص عليها، بصرف النظر عن عدم وجود جزاء لمخالفتها، لأن هذا يجعلها في مأمن من احتمالات تعريض عملها للبطلان".^٢

ووجوب مبدأ المواجهة، ومنح الموظف الفرصة الكاملة في تحقيق دفاعه، بالرد على ما جاء به وتفنيده لدرء الاتهام عنه، لا يعني إجباره على هذا الرد، أو استعمال أية وسائل تهديدية لحمله على الإدلاء بأقواله فله أن يمتنع تماماً عن ذلك، دون أن يشكل في حقه مخالفة، يتساوى في ذلك مع حالة الامتناع عن الحضور ذاته أمام جهة التحقيق- إلا أنه بذلك يكون قد فوت على نفسه فرصة درء الذنب الإداري عنه ويفسح المجال أمام المحقق على اتخاذه قرينة، مع الاستناد على ما حوته الأوراق في ترجيح الإدانة وثبوت الاتهام الموجب للمسؤولية في حقه.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر في مجال تأديب العاملين المدنيين بالدولة، على أن امتناع المتهم عن الحضور للتحقيق، أو سكوته عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق، لا يشكل في ذاته مخالفة إدارية أو ذنباً إدارياً مستوجباً للمسؤولية التأديبية أو العقاب التأديبي، وكل ما في الأمر أن المتهم في هذه الحالة يكون قد فوت على نفسه فرصة إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة له في هذا التحقيق، وعليه تقع تبعة ذلك، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق، مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه حال امتناعه أو سكوته، فهو وشأنه في تخير موقفه الدفاعي إزاء الاتهام المسند إليه، إذ أنه من المقرر وفق الأصول العامة للتحقيق أنه لا يسوغ إكراه متهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق، بأية وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي".^٣

المطلب الرابع: مبدأ الحيادة وعدم التحيز

الحيادة في معناها- هي التجرد التام من الميل والهوى، وتعني في مجال التأديب عدم جواز الجمع بين سلطتي التحقيق والحكم لشخص واحد، لذا فإن تحقق مبدأ الحيادة التامة وسلامته وبما يفرضه من عدم التحيز، يعد مفترضاً من مفترضات ومقتضيات العدالة المجردة الواجبة في كافة التحقيقات بغض النظر عن السلطة القائمة بها، ما يعني أن تخلفها في المحقق يترتب بطلان التحقيق، وبطلان الأثر المترتب عليه.

فاطمئنان المتهم إلى حيادة من يحاكمه- من أهم الضمانات في تأديب الموظف العام، مما يدعو لفصل جهة التحقيق عن جهة الاتهام، بأن يتولى التحقيق شخص بخلاف الشخص الذي يوقع الجزاء، لذا تختص الشؤون القانونية بالجهة الإدارية التحقيق مع الموظف، بينما يختص الرئيس الإداري بسلطة توقيع الجزاء.^٤

وتدق مسألة تحقق الحيادة بمعناها الكامل- في نظام التحقيق الرئاسي الذي تجمع فيه السلطة المختصة أمر إجراء التحقيق مع الموظف، وأمر إصدار القرار التأديبي فيما انتهت إليه بشأن ثبوت إدانته، بل قد

١- م.أ.ع الطعن رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٩٠ق- جلسة ١٩٧٤/٦/٢٩

٢- د.عبد الفتاح عبد البر: المرجع السابق- ص ٦٢٥- ٢٣٢

٣- م.أ.ع الطعن رقم ٣٤٩٤ لسنة ٩٢ ق- جلسة ١٩٩٨/٨/٣٠

٤- د.عبد الله الرشدي: الضمانات التأديبية للموظف العام- دراسة تحليلية تطبيقية على دولة الكويت- مجلة الحقوق- جامعة الكويت- العدد ٢٠٢٠/٢ ص ٢٧٤

٥- د. حمدي علي عمر: المرجع السابق- ص ٤٠٧

يجتمعان في شخص واحد، ولكون التحقيق الإداري هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف عندما يكون التأديب رئاسياً.^١

حيث تعدد الرأي فيه ما بين مؤيد ومعارض- تأسيساً على عدم جواز الجمع بين سلطتي الاتهام والحكم حتى لو كان من يُجري التحقيق يتبع الرئيس الإداري الذي سيوقع الجزاء، فالأمر في نهايته يصب في جهة الإدارة التي تجمع في يدها سلطات التأديب، ولكل أسانيده وحججه.^٢

إلا ننا نذهب مع الاتجاه المؤيد- الذي يرى بعدم وجود مانع قانوني من ممارسة الرئيس المختص بالتأديب لإجراءات التحقيق، لما يتميز به الرئيس الإداري من إلمام بظروف وملابسات الواقعة محل التأديب بجانب أن هذا التحقيق يعد عملاً إدارياً في كل مراحله، وأن الأمر برمته يمكن أن ينتقل للقضاء ليكون تحت بصره وبصيرته في بحث أسباب الطعن على ما يكون قد شابه من عدم الحيطة والتحيز تأسيساً على الانحراف في استعمال السلطة، سواءً جمع الرئيس الإداري بين التحقيق والاتهام، أو اكتفى بإصدار قرار الاتهام بعد التحقيق الذي يجري بمعرفة إحدى الإدارات.

وفي هذا الشأن قضت الإدارية العليا بأن: "اختصاص الإدارات القانونية يتحدد بما يحال إليها من وقائع من السلطة المختصة، وهو ما يعني أنه يجوز لهذه السلطة أن تحيل الوقائع إلى جهة أخرى لتحقيقها غير الإدارات القانونية إذا اقتضى الأمر ذلك، والمهم هو توافر الضمانات للتحقيق الذي يجري مع الموظف دون النظر إلى من قام بهذا التحقيق".^٣

ومن أهم الآثار التي تترتب على التحقيق الإداري ونرى أنها تساهم بفاعلية في تحقيق مبدأ الحيطة وعدم التحيز المتوجبين لضمان سلامة عملية التأديب في كل مراحلها حتى صدور القرار التأديبي- هو جواز وقف العامل المحال للتحقيق عن العمل إحتياطياً أو مؤقتاً.

والوقف الإحتياطي عن العمل هو إجراء تحفظي احترازي، يتضمن إبعاد الموظف عن عمله مدة زمنية تنتهي إما بانتهاء الأجل المقرر لها، أو بانتهاء التحقيق وصدور قرار تأديبي في شأنه بتقرير عقوبة تأديبية بخلاف الوقف، فلا يعتبر عقوبة تأديبية بل إجراء إداري تفرضه ظروف التحقيق .

وتذهب غالبية الفقه إلى الأخذ بالمعنى الواسع للوقف الإحتياطي، بالنظر إلى مصلحة المرفق لا بالمعنى الضيق، بقصره على مصلحة التحقيق فقط أيّاً كان حجم المخالفة أو جسامتها.

أما أستاذنا د. سليمان الطماوي- فكان يرى أن الوقف الإحتياطي قد شرع لتيسير مهمة التأديب لا لأي غرض آخر، ويعني ذلك أن هذه السلطة لا تعمل إلا في نطاق التأديب بمناسبة مخالفة تأديبية تستوجب العقاب.

١- د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاو- ص ٥٩٨

٢- يراجع في الجانب المؤيد: د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب- مرجع سابق ٥٤٢، د. عبدالفتاح حسن التأديب في الوظيفة العامة ١٩٦٤- وفي الرأي المعارض: د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية: الذي يستند في ذلك إلى أن الإدارة في هذه الحالة لا تتمتع بالاستقلال الكافي المنوط بالسلطة القضائية، ومن ثم فإنه ومع عدم الاستقلال، من السهل التأثير على السلطة الرئاسية في التأديب بضغط من هيئات سياسية ومنظمات حقوقية أو نقابات عمالية، ومن ثم لا تستطيع الإدارة القدرة على مباشرة سلطة التأديب بفعالية وبحرية- ص ١٧٧ وما بعدها، بينما يرى د. عبدالفتاح عبدالبر: المرجع السابق ص ٣٧٦: أن مقتضيات الملاءمة في الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخصاً آخر، لأن ذلك مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية، وتحصيناً للرئيس الإداري المختص من التأثير باعتبار معينة أثناء التحقيق وقبل أن تكتمل مقوماته، فالأمر أمر ملائمة لا مشروعية

٣- م.أ.ع الطعن رقم ٩٦١ لسنة ٣٦ق- جلسة ١٩٩٦/٦/٢٥

كما أن هناك من يرى أنه شرع أيضاً لصيانة الوظيفة العامة، وحفظاً لكرامتها وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها.^١

وقد أعطى قانون الخدمة المدنية الحالي الحق في وقف العامل احتياطياً، لكل من السلطة المختصة ورئيس النيابة الإدارية بحسب الأحوال إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر^٢. مع جواز مدتها لأكثر من ذلك لذات السبب.

فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "المدة المحددة للوقف عن العمل لمصلحة التحقيق والتي تصدر عن الجهة الإدارية، وإن كان القانون قد حدد لها حداً أقصى وهو ثلاثة أشهر، إلا أن هذه المدة كما جرى قضاء هذه المحكمة هي مدة تنظيمية، لا يترتب البطالان على تجاوزها، وأن ما يصدر من الجهات الإدارية عن مدد تربوعليها يصححها إقرار المحكمة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر عليها بعد ذلك، سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمناً بالموافقة على المدة من مدة لاحقة"^٣.

والوقف الاحتياطي على الوصف السابق- يفترق عن الوقف كعقوبة تأديبية، حيث يدرج الوقف عن العمل ضمن العقوبات التي نصت عليها قوانين التوظيف المتعاقبة مروراً بقانون الخدمة المدنية الحالي^٤ والتي تصدر عن السلطات التأديبية بأنواعها، ولا يطبق إلا بعد انتهاء التحقيق مع الموظف، ولا يجوز أن تخصم مدة الوقف الاحتياطي من مدة الوقف كعقوبة لاختلاف النظام القانوني الذي يخضع له كل منهما.

يتبقى أن نشير للضوابط القانونية المتعلقة بالأثر المالي المترتب على الوقف الاحتياطي، حيث يتم وقف صرف نصف قيمة الراتب الذي يتقاضاه الموظف الموقوف احتياطياً ابتداءً من تاريخ الوقف، إلا أنه يجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من راتبه فإذا لم يعرض عليها في خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، وجب صرف كامل الأجر حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه، فإذا لم تصدر قرارها في خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها يصرف الأجر كاملاً، فإذا انتهى التحقيق بحفظه- أو ببراءة الموظف- أو بمجازاته بجزاء الإنذار- أو الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز الخمسة أيام، يصرف له ما كان قد أوقف صرفه طوال مدة الوقف.

أما إذا انتهى التحقيق مع الموظف بعقوبة أشد من هاتين العقوبتين، فيعود الأمر للسلطة المختصة في تقرير ما يتبع بشأن الأجر الموقوف، ما عدا حالة توقيع عقوبة الفصل من الخدمة التي تحتسب من تاريخ الوقف وليس من تاريخ العقوبة، ولا يسترد منه ما تم صرفه خلالها.^٥

١- د.منى الهاجري: الوقف الاحتياطي للموظف العام: اجراء احترازي لمصلحة الوظيفة في التشريع الكويتي والمقارن مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- العدد الثاني- السنة السابعة والستون يوليو ٢٠٢٥ ص ٢٥٤١ عن د.عمر فؤاد بركات: السلطة التأديبية- مكتبة النهضة المصرية ١٩٧٩- ص ٢٧٩

٢- المادة ٦٣ من قانون الخدمة المدني

٣- م.أ.ع الطعن رقم ١١٧٥ بتاريخ ١٩٦٣- نقلاً عن/ سالم بن راشد: مرجع سابق- ص ٢٦

٤- المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية

٥- المادة ٦٣ من قانون الخدمة المدنية

المبحث الثاني: المبادئ الحاكمة لمرحلة صدور القرار التأديبي

والرقابة القضائية عليها

برغم ما تتفق فيه الجريمة التأديبية مع نظيرتها الجنائية في حمل صفة الردع، إلا أن الاختلاف بينهما يقوم في أن المجال الجنائي- تتحدد فيه عقوبة لكل جريمة على وجه الاستقلال- تطبيقاً لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة بغير نص، أما في المجال التأديبي فلم يشأ المشرع هذا التحديد، وذلك نظراً للطبيعة الخاصة التي تتفرد بها الجريمة التأديبية على نحو ما ذكرنا آنفاً باعتبارها تتأبى على الحصر، وإنما اكتفى بوضع قائمة بالجزاءات المقررة التي تقوم سلطة التأديب من بينها، بتحديد الجزاء الذي يتناسب مع جسامة المخالفة التأديبية المرتكبة، وفق ضوابط ومبادئ مستخلصة من الفقه والقضاء الإداري تحكم هذا التحديد لا يجوز أن تتعداها وإلا اتسم الجزاء بالبطلان، وسوف نعرض لبيان هذه المبادئ في المطالب التالية:

المطلب الأول: مبدأ شرعية الجزاء

إن أي الحديث عن الجزاء التأديبي ومبادئه الحاكمة له، لا بد أن يستهل ببيان شرعيته، والذي يعتبر بمثابة القاعدة التي تنطلق منها كافة المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي، وتستمد منه بشكل أو بآخر شرعيتها هي الأخرى ووجودها القانوني، وترتبط به ارتباطاً وثيقاً لا يقبل الانفصام وإن بدت مستقلة، لذلك رأينا أن نشير إلى بعض هذه المبادئ التي لا يستقيم البحث عنها أو دراستها إلا بين جنباته، ثم نعرض لباقي المبادئ التي تحمل نوعاً من الاستقلال في تنظيمها القانوني.

ويقصد بمبدأ شرعية الجزاء في ذاته، ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع وذلك من عدة وجوه وجوانب يعد كل جانباً منها تطبيقاً لهذا المبدأ في تقرير الجزاء التأديبي، فإذا أصاب أحدها خلاً اتسم القرار التأديبي بالبطلان ويجعل من الرقابة القضائية على الجزاء الذي قرره رقابة مشروعية وملاءمة، تتحقق على الجوانب التالية:

أولاً: صدوره عن السلطة المختصة بالتأديب:^١ فإذا صدر عن غير مختص يكون مآل القرار التأديبي إما إلى البطلان، إذا كان عيب عدم الاختصاص بسيطاً أو منعديماً إذا صنف القرار كحالة من حالات اغتصاب السلطة، كصدوره من فرد عادي أو من موظف بناءً على تفويض باطل.^٢

ثانياً: أن يندرج الجزاء ضمن قائمة الجزاءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها وقت صدوره:^٣ بأن يمتنع على سلطة التأديب توقيع جزاء على مرتكب الجريمة التأديبية لم يتقرر تشريعاً تطبيقاً للقاعدة الشرعية السابقة "لا جريمة ولا عقوبة بغير نص" التي تجد مجالها فيما يتعلق بالجزاء التأديبي على عكس الجريمة التأديبية ذاتها التي تفرض طبيعتها الخاصة الخروج عن نطاقها على نحو ما أسلفنا كما تلتزم على سلطة التأديب ألا تستبدل العقوبات التي أوردها المشرع بعقوبات أخرى تختلف

١- حيث تشترط المادة ١٥١ من قانون الخدمة المدنية: أن يكون الرئيس الإداري ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن مدير عام.

٢- يراجع في درجتي عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم وأنواعه: أطروحة الدكتوراه المقدمة من الباحثة بعنوان الاختصاص في القرار الإداري- دراسة مقارنة في مصر وفرنسا والكويت- كلية الحقوق/ جامعة القاهرة ٢٠١٢

٣- وقد حصر المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي الجزاءات التأديبية الجائز إيقاعها على الموظف المخطئ بموجب المادة ٦١.

بالنوع أو المقدار، أو أن تتفق مع الموظف على توقيع عقوبة لم ينص عليها قانوناً، وإلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ الشرعية.^١

ولا يجوز تقرير الجزاء التأديبي بأثر رجعي على مخالفة وقعت في ظل قانون سابق مهما كانت جسامتها فلا محل في المجال التأديبي لتطبيق قاعدة القانون الأصلح للمتهم، كما هو الحال في المجال الجنائي- حيث استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن مبدأ القانون الأصلح للمتهم لا يكون إلا بصدد النصوص الجنائية التي تتصل بالتجريم والعقاب، ولا يعد من هذا القبيل النصوص المقررة لإجراء إداري يتحدد على مقتضاه المركز القانوني للموظف في مجالات العلاقة الوظيفية، وهو إجراء لا ينطوي على أي جزاء، فقضت بأن: "العبارة في توقيع الجزاء يكون بلائحة الجزاءات المطبقة 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".^٢

وحقيقة الأمر- أن عدم سريان مبدأ الشرعية بالمعنى الكامل في المخالفات أو الجرائم التأديبية قد انعكس أيضاً، وبطبيعة الحال على معناه في العقوبة أو الجزاء التأديبي، حتى في ظل وجود النص القانوني المقرر للجزاءات، الذي يفرض على الإدارة ضرورة الالتزام بحدود ونوعية الجزاءات المنصوص عليها دون زيادة أو نقصان- إلا أنه يفتح الباب أمامها لإعمال سلطتها التقديرية في اختيار الجزاء الذي ترى أنه يتناسب مع الذنب الإداري، ما يعني بعدم تطابق مبدأ الشرعية في القانون التأديبي ومبدأ الشرعية في القانون الجنائي، إذ أن المشرع وإن كان يحدد العقوبات الجنائية على سبيل الحصر كما يفعل تماماً بالنسبة للعقوبات التأديبية، إلا أنه في حالة العقوبات الأولى إنما يقرر عقوبة معينة سواء كانت من حد أو حدين لكل جريمة جنائية معينة، ولا يترك في ذلك للقاضي الجنائي حرية كبيرة في ها الشأن، على عكس العقوبة التأديبية فإنه يكتفي عادة بتحديد قائمة العقوبات تاركاً للسلطة التأديبية بعد ذلك حرية اختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري من بينها.^٣

لذلك نرى السلطة التأديبية تذهب في بعض الأحيان إلى تقدير أقصى عقوبة على أقل الجرائم جسامته، أو تقدير أخف العقوبات لأجل جرائم جسيمة، وهو ما يعرض عملها للبطلان ويجعل القرار التأديبي الصادر عنها مشوب بعيب التعسف في استعمال السلطة جديراً بالإلغاء.^٤

١- د. أماني عمر حلمي: مرجع سابق- ص ٤٦١

٢- م.أ.ع الطعن رقم ٣٠٠٨ لسنة ٣٣ق- جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦ عن د. حمدي علي عمر: المرجع السابق ص ٤١٣- جدير بالذكر أن الاستثناء الوحيد الذي يرد على هذه القاعدة ما نصت عليه المادة ١٧٤ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة الحالي، فيما يخص العامل الموقوف عن العمل قبل صدور الحكم بفصله من الخدمة فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه.

٣- د. صلاح الدين فوزي: المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية ١٩٩٨- ص ٢٤٣

٤- من ذلك ما يتعلق بالعقوبة التأديبية المقنعة التي تتخذها الإدارة دون أن ينص عليها القانون صراحة والتي تعد أبرز تطبيقاته، النقل التلقائي للموظف الذي تلجأ الإدارة إليه تحت ستار المصلحة العامة وهو في حقيقته عقوبة تطبقها عليه دون اتخاذ إجراءات التأديب أو التحقيق الإداري معه، ومثال له أيضاً الوقف عن العمل، الذي اعتبرته المحكمة الإدارية العليا في غير الحالات المبينة في القانون عقوبة مقنعة، ولا يجوز أن يكون مسوغاً للجوء الإدارة إليه كلما قام الشك لديها في شأن من شئون الموظف قبل استكمال إجراءات التأديب معه.

ولكن في بعض الأحيان قد يلجأ المشرع لتحديد جزاء معين في حالة ارتكاب مخالفة معينة، ففي هذه الحالة تتعدم سلطة التقدير في اختيار العقوبة، وتلتزم السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة المحددة إذا ما وقعت المخالفة التي حددها المشرع.^١

ومن ذلك ما أفتت به الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة: "أنه عندما يضع مجالس الإدارة لائحة تتضمن من أنواع المخالفات، وما يقابلها من الجزاءات التأديبية، فإن هذه اللائحة تكون جزءاً من النظام القانوني للعاملين، وتنطوي على ارتباط بين الجرم الإداري والعقوبة المحددة له على نحو ما هو مقرر في قانون العقوبات، ومن ثم تصبح السلطة المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة عن ثبوت المخالفة الجزاء المقرر لها في اللائحة، وتتحصر عنها السلطة التقديرية المسلم بها كقاعدة عامة في اختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات في النظام".^٢

وطبقته المحكمة الإدارية العليا أيضاً في شأن المحاكم التأديبية- فقضت بأن: "وإعمالاً لأحكام هذا القانون فقد قضى بأنه، ولئن كانت للمحاكم التأديبية سلطة تحديد الجزاء بحسب تقديرها للذنب الإداري وجسامته وما يستأهله من عقاب في حدود النصاب المقرر، إلا أن ذلك مناطه ألا يكون التشريع قد خصص ذنباً إدارياً معيناً بعقوبة محددة، حيث أنه في مثل هذه الحالة يتعين على المحكمة التأديبية إنزال تلك العقوبة المنصوص عليها قانوناً، ولما كان المطعون عليه قد خالف حكم الفقرة الأولى من المادة ٥٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٥٤- فإنه يقع تحت طائلة الجزاء المنتمي له الذي لا مناص منه، والمنصوص عليه في الفقرة الثانية من هذه المادة، وهذا الجزاء هو الفصل من الوظيفة العامة".^٣

وهو ما يعبر عنه بمبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، ونرى في هذا المقام بعدم دقة الاتجاه المنادي باعتبار هذا التناسب المتوجب بينهما مبدأً مستقلاً من المبادئ الحاكمة لشرعية القرار التأديبي فلا يمكن النظر لهذا المبدأ أو بحثه بعيداً عن مبدأ شرعية الجزاء لتفرعه عنه، وارتباطه به ارتباطاً وثيقاً.

ثالثاً: وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع الذنب الإداري: والتناسب هو الوجهة المميزة لحيدة سلطة التأديب في قدرتها على الموازنة بين المخالفة المرتكبة ومدى جسامتها^٤ والذي سينعكس على العقوبة المقررة.

فمقتضى مبدأ التناسب، هو تحقيق التوازن بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان، مؤداه: أنه إذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب لتحقيق سير أداء الجهاز الإداري، فإن واجبها يقتضي ألا تهدر- باستعمال هذا الحق ضمانات الموظف في ألا يعاقب بأشد مما اقترف من خطأ.^٥

ورغم خضوع الجزاء التأديبي لتقدير وملاءمة سلطة التأديب، والذي فرض على القاضي عدم استطاعته أن يحل محل المشرع أو الإدارة في تقدير تناسب الجزاء مع الذنب المرتكب، إلا أنه لم يبتعد بهذه

١- د. شريف خاطر: المرجع السابق- ص ١٥٨

٢- ملف رقم ١٣٢/٢/٨٦ في ١٩٦٦/١٢/٢٠ د. ماهر أبو العنين: التأديب في الوظيفة العامة- المرجع السابق- منشأة المعارف- ص ١٩٩٩

٣- م.أ.ع الطعن رقم ٤٣ لسنة ١٠ق- جلسة ١٩٩٦/١/٨- د. علي حمزة عباس / عماد صالح الحمام: رقابة القضاء الإداري على الجزاء التأديبي- مجلة الفكر القانوني والاقتصادي- السنة التاسعة- العدد الأول ص ٩٤٦.

٤- د. أماني عمر حلمي: مرجع سابق- ص ٦٧

٥- د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها- أطروحة دكتوراه- كلية الحقوق جامعة عين شمس- ١٩٧٦- ص ١٨٨

الملاءمة تماماً عن رقابته، إذ استطاع بوسائل متعددة ابتدعها- أن يراقب ملاءمة الجزاء للذنب الإداري وعدم الغلو فيه ضمناً أو صراحةً.^١

فإعمال هذه الرقابة من قاضي التأديب يتعدى مجرد فحص القرار وتناسبه مع المشروعية، لتقييم ما إذا كان القرار ملائماً لما يحيط به من ظروف وملابسات الواقعة التي كانت سبباً في صدوره، خاصةً وأن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة يجب ألا تترك دون رقابة القضاء، فهي امتداد لرقابة المشروعية.^٢

بحيث اعتبر أن الغلو في تقدير الجزاء كفيلاً بأن يخرج القرار التأديبي من دائرة المشروعية إلى دائرة البطلان بما يعرف برقابة التناسب أو الملاءمة، فالقاضي الإداري استلهم فكرة عدم التناسب في تقدير الجزاء التأديبي من نظرية الغلو في استعمال الحق وطبق نفس معيارها الموضوعي عندما لا تتناسب الفائدة التي تعود من استعمال الحق، مع ما يصيب الغير من ضرر- وهنا لا يكون استعمال الحق مشروعاً.^٣

وفي المجال التأديبي يكون قوام الغلو كما تقرر المحكمة الإدارية العليا بأن: "تكون درجة وخطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، فهو تقدير يتم بمعزل عن نيات الإدارة ودوافعها الكاملة".^٤

فقضت بأنه: "ولئن كانت للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وملاءمة الجزاء الموقع له دون معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي يتغياه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين وضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد".^٥

وفي حكم حديث نسبياً قضت بأن: "السلطة التقديرية تجد حدها عند قيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة في ظهور عدم تناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها، وهو ما يعبر عنه بالغلو في تقدير الجزاء الذي يصم الإجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء، فالتناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها، مؤدى ذلك- أن جسامته العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما يرتبط بما يترتب عليها من آثار، وما تقتضيه الواجبات الوظيفية لمرتكبيها من الحرص والدقة في أداء عمله تلافياً لوقوع هذه الآثار".^٦

١- د. عبدالفتاح عبدالبر: المرجع السابق- ص ٦٦

٢- د. أماني أحمد بركات الطراونة: رقابة الملائمة على القرار الإداري- دراسة تحليلية: مجلة روح القوانين- العدد المائة وتسعة- يناير ٢٠٢٥ الجزء الثاني- ص ١٦٦٥.

٣- د. حمدي علي عمر: المرجع السابق- ص ١٧

٤- د. عبدالفتاح عبدالبر: المرجع السابق- ص ٧٩

٥- م.أ.ع الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ق- جلسة ١٩٦٦/١١/١١

٦- م.أ.ع الطعن رقم ٦٣٩٩ لسنة ٤٣ ق- جلسة ٢٠٠٠/١٢/١٠

جدير بالذكر، أن المحكمة الإدارية العليا لم تقصر رقابة الغلو أو الإفراط في تقدير الجزاء التأديبي على حالات تشدد السلطة التأديبية في هذا التقدير بما لا يتناسب مع جسامة الجريمة- وإنما امتدت أيضاً لحالات التفريط والتهاون في تقديرها للجزاء حال المخالفات الأكثر جسامة وخطورة وإضراراً بالمصلحة العامة وبما يجب أن يكون عليه سلوك الموظف العام، ومثال ذلك ما قررته في حكم لها بأن: "ولما كان الحكم المطعون فيه والذي لم يطعن عليه المتهم، قد انتهى لثبوت ما هو منسوب إليه بقرار الاتهام، ومن أن نيته قد انصرفت إلى الاستيلاء على المبالغ موضوع الدعوى لنفسه بسبب وظيفته ومن دون وجه حق، وأنه بذلك يكون فقد خرج على مقتضى ما يجب أن يتحلى به العامل من أمانة وحسن سلوك، ولم يحافظ على أموال الشركة التي يعمل بها، واستولى من دون وجه حق على أموال لم يؤدها إلى خزينة الشركة إلا بعد اكتشاف أمره، فما كان يجوز أن يقضي الحكم بعد ذلك بمجازاة المذكور بخصم شهر من راتبه، إذ ليس هناك تناسب بين الذنب الإداري الذي ثبت في حقه وبين الجزاء الذي وقع في حقه، فلا جدال أن جرائم الاختلاس من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة التي تفقد العامل الذي يرتكبها سمعته والثقة فيه، وتؤدي عند الحكم فيها جنائياً إلى فصله بقوة، ولا يمكن أن يؤدي قيام المذكور بدفع المبالغ التي اختلسها وبالتالي قيام النيابة العامة بإحالة الموضوع للجهة الإدارية بمجازاته عما نسب في حقه تأديبياً، إلى تغيير طبيعة الذنب الذي ارتكبه، فإذا أضيف إلى ما تقدم أن للمذكور سجلاً حافلاً بالجزاءات على نحو ما هو ثابت بالأوراق فإن الجزاء الحق لمثله هو الفصل من الخدمة"^١.

رابعاً: المساواة في العقوبة: ويقصد بهذه المساواة أن يتم توقيع الجزاء التأديبي على كل موظف يرتكب ذات المخالفة أو الذنب الإداري، على أن يختلف تقدير هذا الجزاء بحسب الظروف المحيطة بكل الواقعة والملابسات المصاحبة لها، وأيضاً بحسب السلوك الوظيفي الذي يختلف من موظف لآخر، دونما اعتبار لمكانة الموظف المخطئ ولا لدرجته الوظيفية طالما يخضع لنظام قانوني واحد مع غيره من موظفي الجهة الإدارية، مراعاة لوحدة المركز القانوني للموظفين.

ومع التسليم بضرورة المساواة في الجزاء التأديبي على المخالفات التأديبية، فلا بد أيضاً من أن يراعى عند تقدير الجزاء مكانة المخالف ودرجته الوظيفية، وما يستأهله من جزاء في حدود النصاب القانوني المقرر دون أن يشكل ذلك افتئاتاً على مبدأ المساواة أو محاباة لموظف على موظف آخر، لذلك فقد درجت قوانين التوظيف انتهاءً بقانون الخدمة المدنية الحالي على أفراد نظام خاص بتأديب شاغلي الوظائف القيادية يتضمن تحديد الجهة المختصة بالتحقيق معهم والعقوبات التأديبية المقررة بشأنهم^٢ للمكانة التي يتمتعون بها في السلم الوظيفي، وخصوصية الواجبات الوظيفية المنوطة بهم، والتي تزايدت أهمية ومضمونها في هذا القانون، وأن المخالفات التي يرتكبها شاغلي هذه الوظائف لا توزن بميزان الخطأ العادي وإنما توزن بميزان الصلاحية وحده^٣.

ونحن في ذلك- نعارض الرأي الذي يرى بأن أفراد طائفة خاصة من العقوبات لكبار الموظفين الذين يشغلون الوظائف العليا بالدولة، يجسد طبقية العقوبة التأديبية وأن تلك التفرقة الطبقية تأبأها التشريعات

١- م.أ.ع الطعن رقم ٢٦٨ لسنة ١٥ ق- جلسة ١٩٧٤/١/١٩: على حمزة عباس/ عماد صالح الحمام: رقابة القضاء الإداري على الجزاء التأديبي- مجلة الفكر القانوني والاقتصادي- السنة التاسعة- العدد الأول- ص ٩٦٠

٢- المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية والتي قصرت الجزاءات التأديبية على شاغلي الوظائف القيادية لأربعة جزاءات هي: التنبيه واللوم- الإحالة للمعاش- الفصل من الخدمة.

٣- سميح عبده هديهد: الرؤية التشريعية للوظائف القيادية في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بين الواقع والمأمول دراسة تحليلية- المجلة القانونية- كلية الحقوق بجامعة القاهرة/ فرع الخرطوم- العدد ٢٥- أغسطس/ ٢٠٢٥ ص ٤٢

الوظيفية الأجنبية، وليس لها مبرر حقيقي لشاغلي تلك الوظائف، وجعل الوظائف التي يشغلونها مبرراً لعدم توقيع مختلف العقوبات التأديبية الموقعة على غيرهم من الموظفين بالنسبة إليهم.^١

خامساً: الغاية من القرار التأديبي: والغاية في القرار الإداري هي تحقيق المصلحة العامة، وتمثل أحد أوجه مشروعيته. وفي القرار التأديبي تتمثل في تحقيق التوازن بين مصلحة المرفق العام في انتظامه وحسن تسييره، وردع الموظف المخطئ بتوقيع العقاب المناسب للمخالفة الثابتة في حقه دون تعنت أو إساءة لاستعمال السلطة، فإذا انحرفت السلطة التأديبية عن هذا الهدف واتخذت من العقاب التأديبي ذريعة للنيل من الموظف والتكيل به أو الانتقام منه، تكون بذلك قد انحرفت عن الغاية المقررة من الجزاء وغد بطلاً متوجباً إلغاؤه، وبغير ذلك يؤدي إلى إشاعة الفوضى الإدارية، واقتقاد الموظفين للثقة المفترض توافرها في رؤسائهم، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي مما يؤثر على مصالح المتعاملين مع الإدارة.^٢

لذلك فالارتباط دائماً بين غاية القرار وعيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة، وتعرفه المحكمة الإدارية العليا بأنه عيب يستقر في بواعث الإدارة الخفية ودوافعها الباطنة، بأن يكون لها قصد إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني: مبدأ تسبیب القرار التأديبي

ويعني تسبیب القرار التأديبي- أن يتضمن القرار العناصر الأساسية، وتحديد الوقائع وبيان الأدلة والحجج القانونية التي يقوم عليها محله وهو الجزاء بصورة واضحة لا لبس فيها، أي الأسباب الكافية والسائغة التي دعت الجهة الإدارية لتقرير هذا الجزاء، وعليه يغدو تسبیب القرار التأديبي أمراً وجوبياً دون حاجة لوجود نص ملزم به.

وتسبیب القرار يختلف عن سببه، فالسبب في القرار الإداري في صورته العامة هو الواقعة المادية أو القانونية التي تدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار الإداري، وفي القرار التأديبي هو الإخلال الصادر عن الموظف بأحد واجبات وظيفته سلباً أو إيجاباً.

فالسبب ركن من الأركان التي لا يقوم القرار إلا بها وإلا كان باطلاً أو معدوماً بحسب الأحوال، ما يعني افتراض الوجود المادي أو القانوني لتلك الوقائع قبل صدور القرار، أما التسبیب باعتباره يشير لسبب القرار فيأتي لاحقاً على صدوره أو مصاحباً له ويرد في صلبه ولا يعد ركناً من أركانه، ولا يترتب على إغفاله بحسب الأصل بطلان القرار، إلا إذا اشترط المشرع صدور القرار مسبباً كما في شأن القرارات التأديبية.^٣

وتكمن الحكمة من اشتراط التسبیب في القرار التأديبي، لما يكون له من أثر في إحكام رقابة القضاء على مشروعيته من حيث السبب والتكليف القانوني للوقائع التي تمثل سبب القرار، وأيضاً كمقابل لحرية جهة التحقيق في تخير وتقدير الجزاء التأديبي، فيراقب التناسب بين الجريمة والجزاء، كأن يتضح له عدم

١- من هذا الاتجاه: د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها: مرجع سابق ص ٢٠٠، وأيضاً د. عبدالعزيز قطاو ص ٦٥٤

٢- د. عبدالعزيز إبراهيم قطاو: مرجع سابق- ص ٧٠٤ نقلاً عن د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- الإسكندرية- منشأة المعارف ٢٠٠٣- ص ٣٣٠/٣٢٩

٣- وقد اشترطت المادة رقم ٥٩ من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر: أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً.

صحة بعض الأسباب الجوهرية التي كان لها وزن في تقدير العقاب، فيعيد تقديره بعد استبعاد تلك الأسباب غير الصحيحة بما يتناسب مع ما بقي من أسباب أخرى.

لذلك يتعين أن يكون التسبب كافياً وواضحاً ويكشف عن سبب القرار وقت صدوره دون اعتبار لما يتغير أو يستجد بعده من أسباب، فبحث مشروعية القرار تقوم في ضوء الظروف والملابسات التي أحاطت برجل الإدارة فدفعته لإصداره، مما يؤدي إلى تقليل دعاوى تجاوز حدود السلطة.

ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه: "يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي قائماً على سببه الصحيح، بثبوت ارتكاب الموظف المخالفة، وأن تكون الأوراق شاهدة وواضحة في ثبوت نسبة الاتهام إليه، فإذا تطرق الشك إلى أدلة الثبوت أو نسبة الاتهام إلى الموظف، تعين الحكم ببراءته مما هو منسوب إليه، وحتى يتم مؤاخذة الموظف عن خروجه على مقتضيات وظيفته يجب أن تكون هذه الواجبات محددة على نحو واضح، يمكن من خلاله تقييم سلوك الموظف لمعرفة مدى خروجه عليها".^١

كما تبدو أهمية تسبب القرار التأديبي أيضاً في تسهيل مهمة دفاع الموظف عن نفسه، حيث يستبين الوقائع المنسوبة له، فيسهل عليه إثبات براءته بدفع التهم المنسوبة له والمنازعة فيها وتقديم ما يفيد عكسها.

ثم في مرحلة تالية لصدور القرار له ان يراقب من خلال تسبب القرار مدى تحقق مبدأ المواجهة في التحقيق الذي أجرى معه بشأن المخالفات المنسوبة إليه والتي قام عليها القرار.

ومن المستقر عليه في قضاء مجلس الدولة بوجوب "تسبب القرار التأديبي في صلبه واضحاً مستخلصاً من أصول موجودة بالأوراق، بما يكفل الاطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها، واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة، بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية، وقيام القرار على سببه المبرر له، ويتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام".^٢

كما يتواتر قضاؤها أيضاً على أن الخطأ في سبب من الأسباب التي بنت عليها الإدارة قرارها، لا ينهض بذاته لإبطال القرار إذا كانت الأسباب الأخرى تؤدي إلى النتيجة نفسها، في دفع الإدارة لاتخاذ ذات القرار حيث يترك الأمر لتقدير المحكمة في مدى كفاية تلك الأسباب في حمل الإدارة على إصدار القرار من عدمه.^٣

١- م.أ.ع الطعن رقم ٥٢٧٨ لسنة ٤١ ق- جلسة ٢٠٠١/٢/١١

٢- مشار إليه لدى د. عبدالفتاح عبدالبر: المرجع السابق- ص ٤٩٨

٣- أو كما يطلق عليها د. محمد عبداللطيف في مؤلفه: تسبب القرارات الإدارية- القاهرة- دار النهضة العربية ١٩٩٦- ص ٢٩٦ : إستناداً لحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٢٣ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٤/٨/٦ بالأسباب الحاسمة والأسباب الزائدة، ويجب معرفة إذا كانت الأسباب غير الصحيحة حاسمة أم لا، فإذا كان السبب الحاسم غير صحيح فإن القاضي يلغي القرار دون قيد أو شرط، وبالمقابل إذا كانت جميع الأسباب الحاسمة صحيحة، فإنه لا يجوز إلغاء القرار لأن الأسباب غير الصحيحة حينئذ لا تعدو أن تكون زائدة، إذ لم يكن من شأنها أن تحدث تغييراً جوهرياً في مضمون القرار أو في طبيعته على أنه في مجال التمييز بين الأسباب الحاسمة والأسباب الزائدة، يتعين أن تكون الإدارة قد استندت في قرارها إلى هذه الأسباب معاً، وبالتالي إذا أصدرت قراراً استناداً إلى سبب واحد غير صحيح، فإنه لا يجوز لها إبداء سبب آخر أمام القاضي، ولو كان من شأن هذا السبب أن يسوغ القرار المطعون فيه- عن د. عبدالله حباب الرشيد: مرجع سابق- ص ٢٨٩

ويجب أن يكون من بين ما يتضمنه تسبب القرار التأديبي، الرد على ما يبديه الموظف من أوجه دفاع إذا كان متعلقاً بموضوع الاتهام ولازم للفصل فيه، بحيث لا تكون السلطة التأديبية ملزمة بتعقب دفاعه في كل وقائعه وجزئياته، مادامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتها، طارحة بذلك ضمناً الأسانيد التي قام عليها دفاعه.^١

المطلب الثالث: مبدأ وحدة الجزاء

أو كما يطلق عليه عدم جواز تعدد الجزاءات، والذي عنى به غالبية الفقه ألا يعاقب الموظف بصفة أصلية بأكثر من جزاء عن ذات المخالفة الواحدة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وقد جاء النص على هذا المبدأ في المادة رقم ١٦٢ من قانون الخدمة المدنية بأن: "لا يجوز معاقبة الموظف تأديبياً عن ذات الفعل أكثر من مرة"، تحقيقاً لاعتبارات العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تفرض أن تتحد مسؤولية الموظف في نطاق خطئه، بحيث تطمئن نفسه إلى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق أن ارتكبه وعوقب عليه.^٢

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن المقصود من هذا المبدأ بقولها: "أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري مرتين بجزاءين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو بجزاءين لم يقصد إلى اعتبار أحدهم تبعياً للآخر".^٣

ومع الأخذ في الاعتبار أن منع التعدد ينصرف للعقوبات التأديبية فقط، فإننا نرى أن نضيف لهذا التعريف ليكون أكثر دقة واتساقاً مع مفهومه الصحيح، ألا يعاقب الموظف بأكثر من جزاء تأديبي عن المخالفة الواحدة، ذلك أنه لا يوجد من الناحية القانونية ما يمنع من الجمع بين عقوبتين مختلفتين توقعان على الموظف عن المخالفة الواحدة، كالجمع بين العقوبة الجنائية والتأديبية عن ذات الفعل إذا شكل جرماً مؤثماً جنائياً وتحقق الارتباط بينهما- لاستقلال كلا الجريمتين في النظام القانوني الخاص بكل منهما، والعقوبات المقررة من الناحية الشكلية والعضوية.

فنتحقق حالة تعدد الجزاء التأديبي عندما نكون بصدد جزاءين أصليين من الجزاءات المنصوص عليها في القانون عن مخالفة تأديبية واحد وفي آن واحد، كالخصم من الراتب مع وقف الترقية.

وبالتالي إذا انتهى الوجود الواقعي والقانوني للجزاء الأول^٤ فيجوز توقيع جزاء آخر، ولا يعد ذلك تعدداً في الجزاء.^٥

١- مما جاء في حكم المحكمة للإدارية العليا: في الطعن رقم ١٤٢٢ لسنة ٨ق- جلسة ١٩٦٣/١٢/٢٦

٢- د. عبدالله حباب الرشدي: مرجع سابق- ص ٢٩٠

٣- م.أ.ع الطعن رقم ٦٨٦ لسنة ٣ق- جلسة ١٩٨٦/١٢/١٤ نقلاً عن د. عبدالعزيز إبراهيم قطاطو: مرجع سابق- ص ٦٤١

٤- كأن يتم إلغاء القرار الأول لعبب شكلي أصابه دون المساس بموضوعه، الذي يظل قائماً في حق الموظف، أو أن تقوم الإدارة نفسها بسحبها.

٥- د. عبدالفتاح عبدالبر: المرجع السابق- ص ٥٣

وأيضاً ليس هناك تعدد للجزاء التأديبي أو تعارض، في أن يتم توجيه الاتهام لذات الموظف بصدد نفس الأفعال التي سبق وأن عوقب عليها في تحقيق سابق، حيث تقول المحكمة الإدارية في هذا الخصوص: "إذا كان الأصل العام عدم توقيع الجزاء مرتين عن الواقعة الواحدة، فهذا لا يعني عدم جواز توقيع جزاء تأديبي جديد عن كل مخالفة تأديبية جديدة نسبتها إلى ذات الموظف، لسابقة مجازاته تأديبياً حتى ولو جمعت بينهما عناصر التماثل والتشابه في الطبيعة المخالفة، طالما أن الواقعة المشكلة للمخالفة الجديدة تغاير الواقعة التي سبق مساءلته ومجازاته عنها تأديبياً".^١

يقترّب من هذه الحالة استمرار توقيع الجزاء على المخالفة المستمرة، فلا يعتبر تعدداً أو تكراراً للعقوبة حتى لا يشجع الموظفين على الاستمرار في الإخلال بواجباتهم.^٢

وفي حالة أن يشكل الفعل الواحد أكثر من جريمة، يتوجب تطبيق العقوبة الأشد، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "إذا ارتكب المتهم فعلاً يكون عدة جرائم، أو جملة أفعال مرتبطة بعضها ببعض من أجل غرض واحد، لا يعاقب عن كل فعل على حدة بعقوبة مستقلة، بل يعاقب بعقوبة واحدة على الفعل المكون للجريمة الأشد".^٣

وفي هذا الصدد، نشير إلى ما تم استحداثه بموجب المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية الحالي فيما يتعلق بالجزاءات المقررة لشاغلي الوظائف القيادية، بالنص على أنه: "في حالة إذا تم توقيع الجزاء على شاغل الوظيفة القيادية أو الإشرافية، يكون للسلطة المختصة تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفة". حيث انتقده بعض الفقه واعتبره بمثابة عقوبة أخرى بخلاف العقوبة التي وقعت عليه، بل هي عقوبة أقسى من أي عقوبة أخرى، وأن هذا يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة ووحدة الجزاء التأديبي، والذي يحول دون عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين، فإذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه فلا وجه لتكرار الجزاء عليه عن الخطأ ذاته، لأن ذلك من القواعد الأساسية التي تقتضيها مبادئ العدالة والمنطق ولا تحتاج إلى نص يقرها.^٤

وأخيراً- فلا يتعارض مع عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي، توقيع عقوبة تكميلية أو تبعية إلى العقوبة الأصلية التي تلحق بها بقوة القانون دون حاجة للنص عليها في القرار التأديبي.

المطلب الرابع: مبدأ شخصية الجزاء

يستمد مبدأ شخصية الجزاء وجوده من مبدأ شرعيته ومن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها فلسفة التجريم في كل أنواعه، الجنائي منها والتأديبي لاتصاله المباشر بقواعد العدالة والانصاف في تطبيق الجزاء "فلا تزر وازرة وزر أخرى"، ومن أذنّب وجب عليه العقاب سواء كان قد اقترف هذا الذنب بمفرده أو

١- م.أ.ع الطعن رقم ٢١٨ لسنة ٤٥ ق- جلسة ٢٠٠١/٦/٢٣

٢- د.شريف خاطر: المرجع السابق- ص ١٦١

٣- م.أ.ع الطعن رقم ٦٨٦ لسنة ٣ ق- جلسة ١٩٥٧/١٢/١٤ د.عبدالفتاح عبدالبر: المرجع السابق ص ٥١

٤- د.أنس جعفر، أشرف أنس جعفر: الوظيفة العامة- دراسة في الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ص ٣٥٨ وقد سبق وأن أشرنا إلى هذا الرأي في بحثنا بعنوان الرؤية التشريعية للوظائف القيادية في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بين الواقع والمأمول- مرجع سابق- ص ٤٤

مشاركاً مع غيره- بشكل مباشر أو غير مباشر، فنجد في نص المادة ٩٥ من الدستور الحالي بأن:
"العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص".

وفي المجال التأديبي- إستقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا تأكيداً على هذا المبدأ، بأن المسؤولية التأديبية شخصية وأن العقوبة شخصية: "ويتعين لإدانة الموظف في حالة شيوع التهمة، أن يثبت أنه وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد، يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية، فإذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للعامل، ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها، فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي فلا محل لتوقيع جزاء تأديبي، وإلا كان قرار الجزاء في هذه الحالة فاقداً لركن وهو ركن السبب".^١

ولا يخل بمبدأ شخصية العقوبة التأديبية، إمتداد أثرها على غير الموظف المعاقب، حيث أن هذا الأثر لا يعدو أن يكون من التبعات الأساسية للعقوبة التي لا يمكن تفاديها أو اعتبارها استثناءً على هذا المبدأ- إذ ينطبق ذات الأثر على العقوبة الجنائية السالبة للحرية، حيث تعاني أسرة المسجون عقوبة أخرى معنوية ونفسية تشابه في أثرها عقوبة الجاني.^٢

ويترتب على تطبيق مبدأ شخصية المسؤولية وشخصية الجزاء التأديبي، إمتناع تطبيق المسؤولية التضامنية في مجال المسؤولية التأديبية، وامتناع تطبيق المسؤولية التأديبية على الشيوع، "فلا بد أن يثبت أن وقوع فعل إيجابي أو سلبي محدد من الموظف، يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية، وإلا كان قرار الجزاء في هذه الحالة باطلاً".^٣

١- م.أ.ع الطعن رقم ٩٧٧ لسنة ٩ق- جلسة ١٤/١١/١٩٦٤

٢- وذلك على خلاف ما يرى جانب من الفقه على رأسهم د. سليمان الطماوي- قضاء التأديب- ص ٣٦٣: بأن مبدأ شخصية العقوبة غير محقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات المقررة على الموظف العام، لأنها تأخذ بمبدأ الخصم من مرتب الموظف بنسب متفاوتة، مع أن هذا المرتب في معظم الأحيان يكون المورد الأساسي لأسرة الموظف، فهم الذين يحملون العبء الحقيقي لهذا العقاب مما يجرّد العقوبة من طابعها الشخصي

٣- م.أ.ع الطعن رقم ٣٨٦٨ لسنة ٣٨ق- جلسة ٣١/٧/١٩٩٤ نقلاً عن د. عبدالله حباب الرشيدى: مرجع سابق- ص ٢٩٦

خاتمة الدراسة

تناولنا في أوراق البحث السابقة المبادئ الحاكمة للقرار التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية للموظف العام في التحقيق الإداري الذي تختص به بموجب القوانين واللوائح في المخالفات الوظيفية الإدارية.

وذلك في مرحلة الإحالة والتحقيق معه، ثم مرحلة صدور القرار بتوقيع الجزاء التأديبي وحدود وضوابط الرقابة القضائية على كل مبدأ من تلك المبادئ، وذلك من واقع ما استقر في فقه التأديب وأحكام المحكمة الإدارية العليا بشأنها، وقد خلصنا من هذه الدراسة إلى عدة نتائج وتوصيات نعرضها فيما يلي:

النتائج:

أولاً: يعد التحقيق الإداري الذي يُجرى بمعرفة السلطة الرئاسية للمرفق الذي يتبعه الموظف العام أحد وسائل الردع والتأديب، فلا يقل أهمية ولا أثراً عن التأديب الذي يُجرى بمعرفة النيابة الإدارية أو مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية.

ثانياً: لا بد من توافر مجموعة من المبادئ التي تحكم مراحل عملية التأديب الرئاسي، شأنها في ذلك شأن التأديب القضائي أو شبه القضائي، وهذه المبادئ هي التي تمثل الضمانات المتوجب توافرها لكي يخرج القرار التأديبي مشروعاً مستوفياً شرائط وعناصر صحته، خالياً من العيوب التي تجعله بمنأى عن الإلغاء.

ثالثاً: إن مبدأ الشرعية المترتب على قاعدة " لا جريمة ولا عقوبة بغير نص" يجد مكانه في المجال التأديبي بمدلول خاص بشأن المخالفة التأديبية التي تسند للموظف المتهم، أما في شأن الجزاءات التأديبية فلا بد من أن تستند للقوانين واللوائح المعمول بها وقت صدورها وإلا اتسمت بعدم المشروعية.

رابعاً: يعتبر القرار التأديبي قراراً إدارياً بالمفهوم المستقر في قانون مجلس الدولة وقضاء محاكمه، ولذلك يجب أن تتوفر له عناصر وجوده القانوني وعناصر صحته، ومن أهمها قيامه على سبب صحيح يبرره والذي يشكل في القرار التأديبي فعل الإخلال بالواجب الوظيفي إيجاباً أو سلباً.

خامساً: إن الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء التأديبي وقضاء المحكمة الإدارية العليا للمبادئ الحاكمة لشرعية القرار التأديبي الرئاسي، تشمل المراحل التي يمر بها هذا القرار - بداية من الإحالة للتحقيق وحتى صدور القرار بتوقيع الجزاء التأديبي، ما بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة.

سادساً: يعد مبدأ الكتابة ومواجهة الموظف المتهم بارتكاب الذنب الإداري بما يضمن تحقيق دفاعه ودفعه لدرء هذا الاتهام عنه، من أهم المبادئ التي تقوم عليها شرعية التحقيق الإداري، والتي ستعكس إيجاباً على صحة القرار التأديبي الصادر استناداً لها.

سابعاً: لا يجوز بحسب الأصل أن يؤاخذ الموظف العام عن ذات الذنب الإداري مرتين، ولا بد للجزاء التأديبي الصادر في حقه بعد التثبت من صحة نسبته له، أن يأتي متناسباً مع جسامة هذا الذنب.

ثامناً: إن رقابة الغلو التي يمارسها قضاء التأديب على القرارات التأديبية الصادرة عن جهات التحقيق الإداري لا تقتصر فقط على الحالات التي تشطط فيها الإدارة في تقدير الجزاء بما يعد إفراطاً في أعمال هذه السلطة، وإنما أيضاً يمتد لحالات التفريط والتهاون في تقدير جسامة الذنب الإداري المرتكب والمستوجب لجزاء أشد مما قرره، ما يؤدي إلى تعيب القرار التأديبي بعيب الانحراف بالسلطة قابلاً للطعن حرياً بالإلغاء .

تاسعاً: إن ما درجت عليه قوانين التوظيف إنتهاءً بقانون الخدمة المدنية الحالي من أفراد نظام تأديبي خاص لشاغلي الوظائف العليا في الدولة، لا يتعارض مع مبدأ المساواة في العقوبة- لقيامه على أسباب ودوافع موضوعية تبعد كل البعد عن التمييز أو طبقية العقوبة، تتمثل في خصوصية المكانة التي يتمتعون بها في السلم الوظيفي وقدر الواجبات الوظيفية المنوطة بهم، وضرورة أن يتلاءم الجزاء التأديبي مع تلك المكانة وهذا القدر، والذي يفوق في أثره المعنوي والأدبي على شاغليها- الأثر المادي مهما كان هذا الجزاء بسيطاً.

التوصيات:

أولاً: ضرورة أن يكون من بين الضوابط التي تحكم الرقابة القضائية على القرار التأديبي، إمكانية الطعن على الأمر الصادر بالإحالة للتحقيق على استقلال خاصة إذا شابه شائبة عدم الاختصاص، دون انتظار لصدور القرار عن السلطة التأديبية المنوطة بالتحقيق، لما يترتب على ذلك من فائدة في توفير الوقت والجهد وتحقيق للعدالة الناجزة.

ثانياً: ضرورة إثبات مضمون التحقيق الشفهي في صورة مكتوبة، كأحد مقتضيات الرقابة على عمل الإدارة، لما يتضمنه من حفظ لكافة تفاصيل الاتهام المسند للموظف، وما يصدر عنه من دفاع ومن يستعين بهم من شهود وأقوال تحت بصر السلطة المختصة وبصيرتها والتي سيتحدد على أساسها القرار التأديبي وعناصر مشروعيته.

ثالثاً: يتعين على السلطة التأديبية القصد والاعتدال عند استخدامها لحقها في وقف العامل المحال للتحقيق احتياطياً، والأخذ في الغاية المنشودة منه بالمعنى الضيق الذي يقصره على مصلحة التحقيق فقط أياً كان حجم المخالفة أو جسامتها، لما يترتب عليه الوقف من أثر لا يقتصر على الموظف فقط، إنما يمتد لأسرته ومن يعول، وحتى لا يكون هذا الوقف مما تتذرع به جهة التحقيق كحق مقرر لها، فيؤدي إلى إبطاله وبطلانه نتيجة إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها.

رابعاً: العمل على تحقيق نوع من الاستقلالية للإدارات القانونية داخل الجهات الإدارية المختصة بتأديب الموظفين العاملين لديها، وتعزيز مكانتهم الوظيفية وتزويدهم بكل ما يعينهم على ممارسة المهام المنوطة بهم في مجال التأديب، أسوة بأعضاء النيابة الإدارية ومجالس التأديب، بما يضمن صدور القرارات التأديبية متسمةً بالحيادة والشفافية المطلقة، متوافقةً مع مبدأ شرعية وتناسب الجزاء التأديبي .

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات العلمية:

- ١- د.أنس جعفر، أشرف أنس جعفر: الوظيفة العامة- دراسة في الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦
- ٢- د.حمدي علي عمر: أحكام الوظيفة العامة في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية- دار النهضة العربية- الطبعة الأولى ٢٠٢٥.
- ٣- د.رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الإداري- دار النهضة العربية ١٩٩٧
- ٤- د. سليمان محمد الطماوي مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة. ١٩٧٣ دار الفكر العربي .
- ٥- د.سليمان الطماوي: القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب-دراسة مقارنة- دار الفكر العربي طبعة ١٩٨٧
- ٦- د. شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة دراسة مقارنة – دار الفكر والقانون ٢٠١١ الطبعة الاولى.
- ٧- د.صلاح الدين فوزي: المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية ١٩٩٨
- ٨- د.عبدالفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة- دار النهضة العربية ١٩٦٤
- ٩- د.عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة- ١٩٧٩
- ١٠- د.ماهر أبو العنين: ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للنهج القضائي- الكتاب الأول- دار أبو المجد
- ١١- د.ماهر أبو العنين: التأديب في الوظيفة العامة- دار النهضة العربية ١٩٩٩

ثانياً: الأبحاث العلمية:

- ١- د.أمني أحمد بركات الطراونة: رقابة الملائمة على القرار الإداري- دراسة تحليلية: مجلة روح القوانين- العدد المائة وتسعة- يناير ٢٠٢٥ الجزء الثاني.
- ٢- د. أمني عمر حلمي: التأديب الرئاسي بين الفاعلية والضمان في تشريعات الموارد البشرية للحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة- دراسة فقهية قضائية في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات والمحكمة الإدارية العليا- مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- العدد الثاني الجزء الأول- السنة الثامنة والخمسون- يوليو/٢٠١٦
- ٣- د.سميه عبده هديهد: الرؤية التشريعية للوظائف القيادية في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بين الواقع والمأمول- دراسة تحليلية- المجلة القانونية- كلية الحقوق بجامعة القاهرة/ فرع الخرطوم- العدد ٢٥- أغسطس/٢٠٢٥.

- ٤- د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاطو: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- حقوق المنصورة العدد الثامن والستون- المجلد التاسع/ ٢٠١٩.
- ٥- د. عبدالله الرشيد: الضمانات التأديبية للموظف العام- دراسة تحليلية تطبيقية على دولة الكويت- مجلة الحقوق- جامعة الكويت- العدد الثاني/ ٢٠٢٠.
- ٦- على حمزة عباس/ عماد صالح الحما: رقابة القضاء الإداري على الجزاء التأديبي- مجلة الفكر القانوني والاقتصادي- السنة التاسعة- العدد الأول.
- ٧- د. منى الهاجري: الوقف الاحتياطي للموظف العام: اجراء احترازي لمصلحة الوظيفة في التشريع الكويتي والمقارن مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- السنة السابعة والستون- العدد الثاني يوليو ٢٠٢٥

ثالثاً: الرسائل العلمية:

- ١- سميح عبده هديهد: الاختصاص في القرار الإداري- دراسة مقارنة في مصر وفرنسا والكويت- أطروحة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة/ ٢٠١٢
- ٢- سالم بن راشد بن سالم المغيري: الضمانات الإجرائية للتحقيق الإداري في الوظيفة العامة- مطلب رسالة ماجستير- كلية الحقوق- جامعة المنصورة/ ٢٠٢٠
- ٣- مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها- أطروحة دكتوراه- كلية الحقوق جامعة عين شمس/ ١٩٧٦