

دكتور
فهمي هزاع

سُلْطَةُ الْبَنَادِيبِ

بين الإدارة والقضاء

(دراسة مقارنة)

الناشر
دار الكتب

٢٨ عبد الخالق مشرقت، القاهرة

إهداء

أهدي هذه الرسالة الى زوجتي شريكة حياتي ،
التي وقفت دائما بجانبى .

دكتور فهمى عزت

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رَبِّ إِنْ شَرَحْتَ لِي صَدْرِي وَبَسَّيْتُ لِي أَمْرِي وَاحْلُلْ عُقْدَةً
مِنْ لِسَانِي يَفْقَهُوا قَوْلِي . صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

تقديم

بقلم : الدكتور سليمان محمد العطاوى
عميد كلية الحقوق - جامعة عين شمس - والمشرى على الرسالة

على الرغم من عشرات الرسائل التى أشرفت على إعدادها ، أو شاركت فى لجان الحكم عليها ، فإن هذه هى المرة الأولى التى أقدم فيها لرسالة ولدت على يدى . وأنا أعتبر أن عمل الأستاذ الجامعى يقوم أساسا على دعمتين : الأولى البحوث المباشرة التى يعدها بنفسه ، سواء فى صورة مؤلفات أو أبحاث . والثانية رسائل الدكتوراه التى يشرف على إنجازها . ولقد كان حظى فى المجالين - والحمد لله - موفورا ، حتى أن رسائل الدكتوراه التى أنجزت على يدى قد غطت جميع مجالات القانون الإدارى تقريبا ، وأصبح من العسير اختيار موضوعات جديدة للتسجيل ، دون الوقوع فى مصيدة التكرار .

ومن المعروف أيضا أن ثمة تزاوجا بين علم القانون الإدارى ، وعلم الإدارة العامة . فالقانون ينظم العلاقات الثابتة بين أجهزة الإدارة المختلفة ، وبينها وبين الأفراد . أما علم الإدارة العامة فيهتم بالعلاقات المتحركة ، والصلات المتغيرة . ولقد جاء حين من الدهر كان فيه كل من العلمين يعالج بمنأى عن الآخر . ولكن المسلم به فى الوقت الحاضر ، أنه يتعين الربط بين العلمين : علم القانون الإدارى ، وعلم الإدارة العامة . وهذا ما تطلبته من أبنائى فى معظم الرسائل التى أشرفت عليها ، ولا شك أن هذا المسلك كانت له فائدته الملموسة لا فى المجال العلمى فحسب ، بل بالنسبة للطلبة الدارسين ، لأن النتائج التى يتوصل إليها الدارس تتغير لو وقف عند مجرد الاعتبارات النظرية ، عنها فيما لو وضع فى اعتباره المتطلبات العملية . ولا شك أن المجتمعات النامية فى حاجة ملحة للجمع بين مقتضيات الاعتبارات

النظرية السليمة ، وبين مقتضيات احتياجات العمل ، والفاعلية في التطبيق .

التأديب من الموضوعات التي كثر فيها المؤلفات سواء أكانت عامة أو متخصصة . وإذا كان التأديب يقوم على أسس أربعة هي : الجريمة التأديبية ، والعقوبة التأديبية ، والسلطة التأديبية ، وضمانات التأديب ، فإن كل موضوع منها قد صدر فيه أكثر من مؤلف ، سواء في صورة رسالة للدكتوراه أو في شكل مؤلف . ولهذا فإن اختيار موضوع كرسالة للدكتوراه في مجال التأديب ليس بالأمر السهل . والرسالة التي أقدم لها كانت صدى لجميع الاعتبارات السابقة . ولهذا فقد اخترنا لها موضوعا متخصصا ، يبتعد عن العموميات ، حتى يكون أمام الباحث فرصة للابتكار ، وأعمال الفكر . يضاف الى ذلك الجانب المقارن بين مختلف الأنظمة . ومن المعلوم أن قانوننا الوضعي - لا سيما في المجال الإداري - مستمد أو متأثر بالنظام الفرنسي . ولهذا فمن المتعين على الباحث أن يقيم المقارنة بين المطبق في مصر ، وبين ما هو قائم في فرنسا ، البلد الأول الذي أدخل الى عالم القانون ، نظام مجلس الدولة . ولكن تأثر النظام المصري بالنظام الفرنسي لا يعني أنه صورة طبق الأصل من النظام الفرنسي ، بل إن النظام المصري قد أصبحت له ذاتيته . ومن المسلمات أن مصر قد أخذت بنظام مجلس الدولة منذ سنة ١٩٤٦ ، ولكن منذ هذا التاريخ انفرد النظام المصري بخصائص ومميزات لا توجد في النظام الفرنسي . إلا أن هذه الحقيقة لا تمنع من الرجوع الى النظام الفرنسي باعتباره المصدر التاريخي كلما أردنا أعداد دراسات متخصصة . وهذه الحقيقة لا تنال كما ذكرنا من ذاتية النظام المصري ، فمن الحقائق المسلمة أن النقل مردول ، ولكن الاقتباس محجب !!

ولكن المؤلف لم يقف عند حد المقارنة بين النظام المصري ، والنظام الفرنسي ، وإنما تعدى ذلك الى المقارنة مع بعض النظم الأوربية الأخرى ، التي تيسرت له مراجعتها مما أكسب الدراسة المقارنة عمقا جديدا ومحجبا .

ومن المعروف أيضا أن نظم العاملين من أكثر النظم مرونة ، ولهذا فقد تقلبت على العاملين قوانين متعددة ، فى مدى زمنى قصير • وكل قانون يلغى ، يترك بصماته فى التشريعات اللاحقة مما يزيد مهمة الباحث - سواء فى مجال الفقه أو القضاء - تعقيدا • ويكفى أن نذكر بأن العاملين الحكوميين - الذين كان يطلق عليهم اصطلاح الموظفين - قد خضعوا فى مدى زمنى قصير لاربعة قوانين هى على التوالى : القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، واخيرا القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • اما العاملون فى القطاع العام ، فقد تقلبت عليهم التشريعات التالية : لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، ثم القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ واخيرا القانون الحالى رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ! ولا بد للباحث ان يتمقّب أحكام التأديب وتطورها فى خضم هذه التشريعات وفى اللوائح المنفذة لها • ولا يقف الأمر عند هذا الحد ، بل يتعين مراجعة أحكام القضاء الادارى فى مختلف المجالات ، اذ من المسلمات ان القانون الادارى هو قانون قضائى ، لا تكتمل الدراسة الا اذا احاط الدارس بمختلف أحكام القضاء منذ انشاء مجلس الدولة المصرى سنة ١٩٤٦ حتى الآن • وانه لما يزيد من مشقة البحث أن مجموعات أحكام مجلس الدولة متأخرة عن مواعيدها بسنوات عديدة ، فى حين أن سيادة القانون التى صارت شعار الدولة ، لا تكتمل الا اذا توفرت الامكانيات التى تسمح بنشر أحكام القضاء العالى بمختلف جهاته غداة صدورها والتعليق عليها • وهذا ما تقوم به مؤسسات قوية فى الدول الأجنبية • ولهذا فقد جريت على ان اكلف أبنائى من باحثى الدراسات العليا بالذهاب الى مجلس الدولة ، والحصول على الاحكام غير المنشورة حتى بدء طباعة المؤلف ، وسوف يجد القارئ عبارة « حكم غير منشور » مكررة فى أكثر من موضع ، وأنا أول من يعلم مدى المشقة التى يتحملها أبنائى فى سبيل تحقيق هذا الهدف العلمى ، وقد كان من الممكن ان تجنبهم الجهات المختصة هذا العبء الاضافى الذى لا داعى له !!

وثمة مشقة أخرى الزمنا بها أبناءنا فى جامعة عين شمس ، وهى اشتراط طبع الرسائل : ان الرسالة التى لا تطبع هى عمل ميت • وجهد

يستمر خمس سنوات فى المتوسط يجب الا يموت ، وأن يرى النور • وهو لا يعيش ، ولا يعرفه الناس ، الا اذا طبع • ولكن تكاليف الطباعة ينوء بها عبء الطالب فى الأعم الأغلب ! ولهذا فأننى أطالب دولة العلم والايمان أن تخصص مبالغ كافية فى ميزانية الجامعات ، لطبع رسائل الدكتوراه التى توصى لجان الحكم بطبعها على نفقة الجامعة حتى لا تموت الرسائل وتدفن فى اكوام « المطبوعات الحكومية » ! والحمد لله ، لقد حقق ابنائى رغبتى وطبعت جميع الرسائل التى أشرفت عليها ، حتى تم الفائدة منها ، ويكون الراى العام القانونى فى ذات الوقت رقيباً على مستوى الانتاج الجامعى ، ومدى تحقيقه لأهداف الجامعات • اننى أسلم بأن كل رسالة أشرفت عليها ، وطبعت ، عادت بجانب لا بأس به من الكسب المادى لصاحبها ، فضلاً عن الكسب الأدبى الذى لا يقوم بشئ ، ولكن بعد أن يكون الطالب قد تحمل عبئاً ثقيلاً فى المراحل الأولى •

ان من الحقائق المعلومة أن كل انسان يعجب بعمله ، والرسالة هى عمل مشترك بين الطالب وأستاذه ، ولكن الحكم الحقيقى على كل عمل ، انما يترك فى نهاية الأمر للقارىء • والقارىء لا تعنيه المتاعب من قريب أو بعيد ، ولكنه يتطلب عملاً ناضجاً ، يحقق له الأهداف العليا التى تتوخاها رسائل الدكتوراه •

ولا أجد ما أختتم به هذه الكلمة الا أن أذكر ابنى - الدكتور الجديد - بالحقيقة التى لا نمل تكرارها ، وهى أن رسالة الدكتوراه بداية وليست نهاية • وكما قال الرسول الكريم « ما يزال المرء عالماً ما طلب العلم ، حتى اذا ظن أنه قد علم ، فقد جهل ! » وصدق رسول الله •

د • سليمان محمد الطماوى

١٩٨٠/٦/١٨

مقدمة

تهدف المجتمعات الدائمة الى البحث عن قيادة تتولى ممارسة السلطة بهدف المحافظة على النظام والتماسك بين المجتمع ، وفي سبيل ذلك تقوم هذه السلطة بسن القوانين ، والعمل على احترامها تحت التهديد بالعقاب .
فالسلطة اذن تمارس وظيفتها لمصلحة المجتمع ، وبهدف حسن سير المرافق العامة بها .

وقد كان هذا الامر فيما مضى مركزا في يد رئيس الدولة طبقا لنظام المركزية المطلقة - الا انه بمجيء الديمقراطيات والنظريات المختلفة في هذا الشأن ، ساد مبدأ الفصل بين السلطات وأصبحت السلطة القضائية هي المختصة وحدها بممارسة سلطة العقاب ، وتقوم بها لمصلحة المجتمع (١) .

وحيث أن نظام التأديب أمر كامن في طبيعة كل نظام اجتماعي ، وهو بهذا الوصف يهدف الى بسط سلطانه على أى طائفة تسمى الى تحقيق أهداف معينة ، أو يربطهم ولاء واحد ، حيث ترتبط بمصالح يجب أن تحميها غاية تكون مهمتها تحقيقها - أى هذه المصالح - ومدفوعة الى أن تتخذ اجراءات تسمح لها بكفالة وجودها وتسهيل عملها ، ومثل هذه الضرورة يحققها النظام والتعاون بين أعضائها على نحو لا يكون فيه بد من وضع عدد معين من القواعد القانونية التي تحدد واجبات كل فرد ، وتعاقب الأفعال الضارة بحياة المجموع ، وتلك التي تخل بانتظام وظائفها أو تفسد الوظائف أو المصالح التي تعتبر حمايتها سبب وجودها ، فحيث تقوم وحدة من الأهداف سواء داخل اطار

هيئة عامة أو فى نطاق المشروعات الخاصة أو النشاط المهني ، يكون من الطبيعي قيام سلطة ضبط أو تنظيم خاص يعاقب على أوجه اخلال معينة لا تمس الجماعة بأسرها ، وإنما تتصل بحياة هذه الهيئة المعنية ، وذلك كله بقصد كفالة تضامن أفراد هذه الهيئة فى عملها ، سواء كانت هذه الهيئة جهة عامة أو خاصة ، ومؤدى ذلك أنه حيث تنتظم الفرد جماعة أو طائفة أو هيئة ما ، فإن انتماءه الى هذه الجماعة أو الطائفة أو الهيئة يفرض عليه واجبات والتزامات معينة ، وهذه الواجبات أو الالتزامات تعد سندا لقيام سلطة تأديبية تملو على أفراد الجماعة وتقهر الخارجين منهم على نظامها ، باحترام التزاماتهم ، والا وقعت الجزاء المناسب على الاخلال الذى يقتضيه المخالف منهم(٢) .

وقد خضعت هذه السلطة فى بادىء الأمر لمبدأ المركزية المطلقة سواء فى يد الوزير أو المدير أو رئيس الحزب السياسى وهكذا وظهر هذا الوضع بصورة واضحة فى مجال الوظيفة العامة ، فمثلا كانت الادارة الفرنسية تحتفظ بالبناء القوى التسلسلى منذ العهد النابليوني ، فسلطة الرئيس الإدارى سلطة مطلقة ، كمبدأ عام ليس للمرؤسين أى ضمانات ، وأى قرار يتخذ فى هذا الشأن يعتبر عمل ادارة . *Acte d'administration* لا يمكن النظر فيه بالطمع امام مجلس الدولة بالطريق القضائى كذلك كان الوضع بالنسبة لدول العالم وفى مصر الحديثة فى ظل حكم محمد على وخلفائه حتى قبيل نهاية القرن الماضى حيث كانت الوظيفة العامة صلة شخصية بين الحاكم وبين مواطنين منتقن يثق فيهم ، ان شاء أبقاهم وان شاء فصلهم بلا ضمان(٣) .

الا انه قرب نهاية القرن العشرين تغير هذا الوضع وأصبح القرار الإدارى موضوعا للطمع بعدم الاختصاص ، أو عيب فى الشكل وبهذه النظرة

Ruzé David.

(٢) انظر :

«Les agents des personnes publiques et les salariés en droit Français»
1960 p. 189.

(٣) انظر الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى ، قضاء العادى ، ١٩٧٩ ، ص ٦ .

تغير القضاء ، وان كانت سلطة الرئيس الادارى تقديرية الا انها مقيدة بضرورة ممارستها لمصلحة المرفق العام ، واستمر هذا الوضع القضائى واغتنى بقواعد جديدة لصالح الموظفين ، وبذلك أصبحت الوظيفة العامة حقا للمواطنين ، وتدخلت الدساتير والقوانين لتنظيم شئون الموظفين فيما يتعلق بشروط التعيين وواجبات العمل وحقوقه والتاديب ونهاية الخدمة .

- لذلك فانه طبقا لهذا المفهوم الجديد فقد حدث تطور ملحوظ على عناصر التاديب الأساسية وهى الخطأ والعقوبة والسلطة والاجراءات - وسوف نتعرض فى دراستنا لبحث تطور سلطة التاديب ، والاتجاهات التى تسود النظام التأديبى للموظفين فى الدول المختلفة ، والتى تتأرجع بين نظامين أساسيين هما الطابعان الادارى والقضائى لسلطة التاديب والتى تفضل بعض الدول تغليب صالح الادارة فتسند ولاية التاديب المطلقة للرئيس الادارى وحده ، وهنا يتسم النظام التأديبى بالطابع الادارى ، وثمة نظم أخرى ترى جانب الموظفين فتعهد بقدر ضئيل من السلطة التأديبية الى الرئيس الادارى وتترك الجانب الأكبر منها لهيئات قضائية تأكيداً للحيدة وضمانات تماثل تلك المقررة للمتهمين فى النظام القضائى الجنائى وهو نظام يسود النظم التأديبية الحديثة(٤) .

ونخلص من ذلك الى أن المبادئ التى تحكم نظام العاملين تتردد بين اعتبارين كلاهما جدير بالرعاية . وهما منطق الضمان بالنسبة للموظفين ومنطق فاعلية العمل الادارى ، ونجد صدى لهذين الاعتبارين فى عناصر التاديب الأساسية ، الا أن القلبة لمنطق الضمان واضحة تماما فى مجال الاجراءات التأديبية ، وهذا ما يؤدى بنا الى القول بأن التاديب أصبح يصطبغ بالطابع القضائى الى الحد الذى يقترب فى هذا الشأن من للنظام الجنائى .

(٤) انظر :

Codes et procédures en matière disciplinaire dans la fonction publique
«Bureau International du travail Geneve» 1975 p. 8.

. وانظر: مجلة العلوم الادارية العدد الاول من السنة الحادية عشر ، ابريل ١٩٦٩ ص ٣٦١ .

خطة الرسالة :

نتناول خلالها دراسة سلطة التأديب التي تعتبر جوهر النظام التأديبي وستكون دراستنا أساسا في نطاق الوظيفة العامة وقد اتبعنا التقسيم التالي:

الباب التمهيدي :

ويتضمن ان شاء الله دراسة تمهيدية تشمل الوظيفة العامة وماهيتها والعوامل التي تؤثر على مفهوم الوظيفة العامة ، والتكييف القانوني لها ثم نوضح أساس حق العقاب التأديبي والنظريات التي أثرت في هذا الصدد - ثم نستعرض نظام التأديب من حيث انه طابع سلطة كما انه طابع عقاب .

الباب الأول :

نتناول فيه ان شاء الله الأنظمة المختلفة للتأديب ، من حيث الاتجاهات المعمول بها بالنسبة لممارسة العقاب التأديبي والسلطات المخول لها هذا الملق . وينقسم هذا الباب الى أربعة فصول :

الأول منها خاص بالضوابط التي تحكم سلطة التأديب بوجه عام . ثم بعد ذلك نتناول على التوالي الأنظمة المختلفة للتأديب ، ونخصص الفصل الثاني للاتجاه الإداري في نظام التأديب ومبرراته وتطبيقاته واخترنا سلطة التأديب في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا والاتحاد السوفيتي .

ثم نتناول في الفصل الثالث الاتجاه شبه القضائي في نظام التأديب ومبرراته وتطبيقاته واخذنا سلطة التأديب في كل من فرنسا وبلجيكا وأخيرا وفي الفصل الرابع تعرضنا للاتجاه القضائي لسلطة التأديب ومبرراته وتطبيقاته واخذنا مثالا لذلك وهو سلطة التأديب في ألمانيا الاتحادية .

الباب الثاني :

وقد قدمناه بمرض تطور سلطة التأديب في مصر منذ مرحلة انفراد جهة الإدارة بالتأديب حتى عام ١٩٥٨ ، ثم مرحلة اشتراك القضاء في سلطة التأديب مع جهة الإدارة بعد صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، وأخيرا مرحلة الانفراد

القضائي بسلطة التأديب بمقتضى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

نم قسمنا هذا الباب الى فصلين - تناولنا في الفصل الأول : السلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة في بحثين متتاليين : أحدهما خاص بالسلطات التأديبية الرئاسية والآخر خاص بالمحاكمات التأديبية ، كما تناولنا في الفصل الثانى السلطات التأديبية للعاملين بالقطاع العام ، متبعين نفس التقسيم السابق بشأن السلطات الرئاسية والقضائية .

هذا وبالله التوفيق .

باب تمهيدى

لمبادئ الأساسية فى تأديب الموظفين

يستلزم قبل التعرض لموضوع دراسة سلطة التأديب بين الادارة والقضاء ، التعرض لبعض المبادئ الأساسية التى تحكم نظام العاملين ، ويقتضى هذا الأمر دراسة الوظيفة العامة وماهيتها ، وكذا العوامل التى تؤثر على مفهومها ثم أساس حق العقاب التأديبى والنظريات التى قينت فى تبرير علاقة الموظف بالدولة وذلك بصورة موجزة .

ثم بعد ذلك نتعرض لطبيعة نظام التأديب حيث انه طابع سلطة كما انه طابع عقاب وذلك فى فصلين متتاليين .

الفصل الأول - أساسيات الوظيفة العامة .

الفصل الثانى - طبيعة نظام التأديب .

الفصل الأول

أساسيات في الوظيفة العامة

نعرض في هذا الفصل للعوامل التي تؤثر على مفهوم الوظيفة العامة من حيث اختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالدول ، وكذلك تقاليد المجتمع وأخلاقياته بالإضافة الى نظرة الدولة الى مفهوم الوظيفة العامة واحتياجاتها الفعلية . ثم نستعرض بعد ذلك النظام القانوني للوظيفة العامة . وأخيرا أساس حق العقاب التأديبي على الموظف العام والنظريات التي أثرت في هذا الصدد وذلك على النحو التالي :

- المبحث الأول - الوظيفة العامة وماهيتها .
- المبحث الثاني - النظام القانوني للوظيفة العامة .
- المبحث الثالث - أساس حق العقاب التأديبي .

المبحث الأول

الوظيفة العامة وماهيتها

من المسلمات أن نظام الوظيفة العامة مرتبط ارتباطا مباشرا بتطور وظيفة الدولة في العصر الحديث .

وللوظيفة دور فعال في معركة الحرية ، وهو نضال متطور كلما تقدمت المدنية وزادت الحياة تعقيدا . فارتباط القائم بين الوظيفة العامة والسلطة العامة يجعل من الأولى طرفا أصيلا في النزاع الأبدى بين السلطة ، والحرية ، بين الحاكم والمحكوم ، وإذا كان في الوظيفة العامة ضمانات لكفالة الحريات وفصل السلطات والحيولة دون الطغيان فلا يخفى أن فيها أيضا يكمن الخطر المترص بالحرية وقد يقضى عليها ، وغنى عن القول أن ما أصاب اليوم نشاط الدولة وسلطاتها العامة من تطور متقلب ينعكس أثره تلقائيا على الوظيفة العامة ، فهذا ظل لذلك ، يتغير تبعا لظروف كل زمان ومكان ، ويتأثر بنزعة الدولة واتجاه الحكم السياسى بها .

لذلك كان من الطبيعى أن يقف نظام الوظيفة العامة فى الجماعات المتخلفة عند أضيق الحدود نظرا لقلّة النشاط المترتب على بساطة العيش وضآلة العمل العام فى مراحل تطور الجماعات الأولى .

وقد زادت المشاكل المتعلقة بالوظيفة العامة واتسع مجالها ونشطت للبحوث الفنية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة (١) .

(١) أنظر :

- تولية الوظائف العامة ، د . محمد السيد محمد الدماطى ، رسالة دكتوراه ، حقوق

القاهرة ، ١٩٧١ .

- الإعداد والتدريب الإدارى ، د . حسين محمد الدروى ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ،

١٩٧٠ .

وقد كان للوظيفة العامة شأن كبير عند قدماء المصريين (٢) لها تنظيماتها الخاصة ، أما فى عهد مصر الحديثة فقد بقى أمر الموظف العام فى مصر بيد الوالى زمننا طويلا ، ولم تدخل الرابطة بين جهة الادارة وموظفيها مرحلة التنظيم الى أن صدر الأمر العالى بتشكيل مجلس النظار فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ ، وفيه نص على أن ولى الأمر وقد رغب عن الانفراد بالحكم ، فقد أنشأ مجلس النظار وزوده بسلطة تمكنه من ادارة المصالح العمومية ، كذلك نص هذا الأمر العالى - وهو بصدد تحديد وظيفته بمجلس النظار واختصاص كل ناظر فى نظارته - على أن يكون تعيين وفصل كبار الموظفين من اختصاص مجلس النظار ، ولم تكن هناك ضمانات للموظفين ، ثم رأى بعد ذلك احاطة الموظفين فى مصر ببعض الضمانات التى تضى علىهم الامن من السلطان وتحميهم من التعسف (٣) .

-
- نحو توحيد نظم العاملين المدنيين فى الدول العربية ، مطبوعات المجلس الاعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية (لجنة القانون) الحلقة الدراسية الرابعة للبحوث فى القانون - الخرطوم من ٥ - ١٠ مارس ١٩٧٢ ، ص ٣٢٩ وما بعدها .
- د. عبد الحميد حشيش . دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، ١٩٧٧ .
- محاضرات فى الوظيفة العامة ، مطبوعات ديوان الموظفين ، ص ١ .
- د. الطماوى ، بعض الأفكار الأساسية فى مجال الوظيفة العامة ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الأولى ، العدد الأول ، ص ١٥٥ ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، يناير ١٩٦٠ .
- حمدى ابراهيم ، التوظيف الحكومى وتطورات ، بمجلة العلوم الادارية ، السنة الرابعة العدد الثانى ، ص ٩ .

Bureau International du Travail, Genève

«Rapport de la commission paritaire de la fonction publique»

Deuxième session, Genève 6-13 Avril 1976 p. 1 : Evénements et progrès récents dans la fonction publique p. 4.

(٢) يقول الخبير البريطانى المستر سنكر فى تقرير عن نظام التوظيف بالحكومة المصرية سنة ١٩٥٠ « من بين أقدم تماثيل العالم توجد تماثيل للموظف المصرى وانه كان لمصر نظام للمخدمة الحكومية يرجع الى حوالى خمسة آلاف سنة من ٤

(٣) كتاب شريف باشا رئيس الوزراء الى الخديوى فى ٢٠ اكتوبر ١٨٨١ حيث صدرت بناء عليه لائحة تسوية المستخدمين الملكية فى ١٠ اكتوبر ١٨٨٣ وحددت الجزاءات التى توقع عليهم وفقا لاجراءات كفلت تحقيق مصالح الموظف بصدد سماع اقواله ، ثم توالى بعد ذلك الأوامر العالية بشأن مجالس التأديب .

وحيث تختلف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية كذلك تختلف العوامل التاريخية والجغرافية من دولة الى أخرى ، فانه تبعا لذلك تختلف فكرة الوظيفة العامة فى كل منها ، فالوظيفة العامة وسياساتها فى أى بلد لا تنبع من نظرية تطبق بكل عناصرها . وانما هى نتيجة تطور بطيء وتدرىجى فى السلوك الاجتماعى والأفكار العامة للمجتمع ونتيجة لذلك فاذا لم تكن الوظيفة العامة نابعة من الأوضاع السياسية والاجتماعية ، لكانت مثارا للعديد من المشكلات الادارية ، واثرت بصورة مباشرة على حسن سير المرافق العامة وانتظامها ، وتظهر هذه المفارقات بصورة واضحة فى الدول الحديثة الاستقلال حيث ورثت عن الدول التى خضعت تحت استعمارها أنظمة ادارية ووظيفية على نمط ما هو متبع بها ، وأصبحت بعد الاستقلال غير متفقة مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة ، مما اضطرها الى السعى لملاءمة نظم الادارة والوظيفة العامة بها مع ظروفها ومواردها واحتياجاتها وأفكارها .

وهذه المشكلة نجد لها صدى أيضا فى كثير من الدول حيث تطبق نظما ادارية ووظيفية نقلت عند الدول الكبرى غير واضحة فى اعتبارها ظروفها الخاصة .

المطلب الأول

العوامل التى تؤثر فى مفهوم الوظيفة العامة :

لذلك نرى أن مفهوم الوظيفة العامة ونظامها القانونى ، يتأثران بالعوامل السياسية والاقتصادية وكذلك تبعا للسكان الاجتماعى للدولة بالاضافة الى احتياجاتها الفعلية للبنيان الادارى ومتطلباته :

١ - يتأثر مفهوم الوظيفة العامة بالنظام السياسى للدولة

فى الاتحاد السوفيتى حيث يسود الفكر الماركسى نرى أن أهم ما يميز هذا النظام هو وحدة التنظيم القانونى بالنسبة لكافة العاملين دون تفرقة بينهم .

فالموظف العمومي ليس له أى ميزة ، وهو خادم للشعب ، ويعمل بقصد حماية النظام السياسى والاقتصادى للدولة الماركسية .

وتطغى هذه الفكرة على التنظيمات القانونية للوظيفة العامة ادارية كانت أم جنائية . وبذلك لا يكون للموظف أى افضلية على غيره من طبقات العاملين ، بل قد يكون فى درجة أدنى من طبقة الفئة العاملة التى تعمل فى مجال الانتاج الاقتصادى .

- أما فى الولايات المتحدة الأمريكية فالوظيفة العامة مجرد مهنة لا تختلف عن سائر المهن الاخرى ، وليس لها أى ميزة ، وذلك بهدف الحد من سيطرة الموظفين خشية تمتعهم بمركز يتميز عن أفراد المجتمع .

- فى حين يختلف مفهوم الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى وغالبية دول اوربا الغربية والعالم الثالث . فيرتبط مفهوم الوظيفة بمفهوم الدولة بصفة عامة والادارة بصفة خاصة ، فالموظف العام يعمل فى خدمة الدولة ونظامها الادارى ويرتبط ارتباطا كاملا بأنظمتها القانونية وهو فى مركز لا تحى تنظيمى . ولذلك فالوظيفة العامة فى هذه الدول لها خصائص تميزها عن غيرها .

١ - فهى رسالة وخدمة تتمتع بالاستقرار والدوام .

٢ - تحكمها قواعد القانون الادارى . فالوظيفة العامة جزء منه .

٣ - انتسلسل الادارى والتدرج الرئاسى من أهم مميزات الوظيفة العامة حيث يخضع الرؤوس للسلطات الرئاسية ويلتزم بأوامرها (٤) . وهذا ما يفسر لنا تميز التأديب فى النظام الفرنسى بالطابع الادارى منذ العهد النابليونى .

وفى مصر مر نظام الوظيفة العامة بعدة مراحل فقد بقى أمر الموظفين

العموميين راجعا الى ارادة ولى الامر لمدة طويلة يتصرف فيهم كيفما اراد ولم تدخل العلاقة بين الادارة وموظفيها دور التنظيم الا بالامر العالى الصادر فى ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ بتشكيل مجلس النظار . ثم توالى الاوامر العالية بعد ذلك لتنظيم شئون الموظفين^(٥) .

٢ - نظرة الدولة للوظيفة العامة

تختلف فكرة الدولة عن الوظيفة العامة طبقا لظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية . ويقتضى ذلك اختلاف هذه النظرة من دولة الى اخرى طبقا لتباين الأنظمة فى الدول المختلفة . بل اختلاف النظام فى الدولة الواحدة من فترة لآخرى .

فمثلا بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية : لم تكن الوظيفة العامة فى مطلع القرن التاسع تمثل سوى العدد القليل من الموظفين فهى تقوم بقدر ضئيل جدا من الأعمال ، واستتبغ ذلك الأمر عدم وجود قانون للوظيفة العامة خلال هذه الفترة .

وتميز مفهوم الوظيفة العامة خلال عهد الرئيس جاكسون^(٦) بأنها ذات طابع سياسى تخضع لاتجاهات الراى العام . كما انها لا تتصف بالديموم والاستمرار - وتتفق هذه الفكرة عن الادارة والوظيفة العامة مع الاهداف السياسية للمجتمع الأمريكى والذى يخشى التوسع فى سلطات الدولة . غالاهتمام الاساسى هو الحد من سلطات الموظفين من أن يكونوا طائفة متميزة .

ويختلف الوضع بالنسبة للاتحاد السوفيتى حيث يسود الفكر الماركسى ونظرة الدولة الى الوظيفة العامة والموظفين ، فينقسم الموظفون الى فئات بعضهم يؤدى الأعمال التنفيذية والبعض الآخر يتحمل مسئولية اصدار

(٥) سنستعرض ذلك تفصيلا عند استعراضنا لتطور سلطة التأديب فى النظام المصرى فى

الباب الثانى .

FELIX A. NIGRO : The New publique personal Administration

(٦)

New York 1976 p. 3.

الأوامر السياسية • وبين الاثنين توجد طائفة الموظفين الإداريين - خلاصة نظرة الدولة السوفيتية الى النظام الوظيفي ان العاملين به في خدمة الشعب ولا يجب أن يكون لهم امتياز على غيرهم من الطبقات العاملة بل في حقيقة الأمر هم في أدنى درجة منهم • حيث ان الإدارة السوفيتية تعتمد أساسا على فئة الطبقة المنتجة والتي قامت الثورة الماركسية من أجلهم •

أما بالنسبة للوظيفة العامة في دول أوربا الغربية ودول العالم الثالث الآخذة في النمو فان الوظيفة العامة تشكل كيانا قائما بذاته ، له تنظيمه الخاص حيث يتمتع الموظفون بمركز متميز عن غيرهم من طوائف العاملين بالقطاعات الأخرى بالدولة ومنها القطاع الخاص (٧) •

٣ - تقاليد المجتمع وأخلاقياته

لا تختلف الوظيفة العامة من دولة الى أخرى طبقا للنظام السياسي السائد بها وكذلك بالنسبة لنظرة الدولة اليها - ولكن تختلف بصورة أوضح بالنسبة للبناء الاجتماعي للمواطنين • فتقاليد المجتمع وأخلاقياته وعاداته من العوامل الأساسية لوضع أي نظام للوظيفة العامة • فأمثل النظم هي التي تتفق مع هذه المفاهيم مجتمعة ويترتب على ذلك اختلاف مفهوم الوظيفة العامة في الدول المتقدمة عنه في الدول الآخذة في النمو ، حيث يرتبط الموظف بمدى تقدم الدولة وحضارتها - ومدى احتياجات الدولة العملية •

فاتساع نشاط الدولة وتزايد عدد الموظفين - وضرورة وجود إدارة منظمة : تمثل العناصر الدافعة لتطوير نظام الوظيفة العامة •

نخلص من ذلك: ان العوامل المختلفة التي تؤثر على مفهوم الوظيفة العامة (٨) ، كما سبق أن أشرنا ، يؤثر بصورة مباشرة على التنظيم القانوني

LOUIS FOUGERE : La fonction publique 1954 p. 24.

(٧)

FOUGERE Op-Cit. p. 153

(٨) انظر :

- والدكتور محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم

التنظيم ، طبعة ١٩٧٧ ، ص ٣٦ •

لها ويستتبع ذلك اختلافا في قواعد التأديب من دولة الى أخرى طبقا لهذه المفاهيم ، والذي يعنينا في هذا المقام هو السلطة التأديبية وكيفية ممارستها لحق التأديب ، وسوف نلاحظ ان هذه المفاهيم تؤثر على هذه السلطة . مما أدى الى اختلاف الاتجاهات العامة لسلطة التأديب من حيث اسنادها الى سلطات رئاسية أو شبه قضائية أو قضائية على التفصيل الذي سنتعرض له في الباب الأول بشأن الاتجاهات العامة لسلطة التأديب في التشريع المقارن .

المطلب الثاني

النظام القانوني للوظيفة العامة

النظام القانوني للوظيفة العامة هو مجموع القواعد القانونية التي تحكم علاقة الموظفين بالدولة .

ولما كانت هذه القواعد مجردة وعامة فانها تطبق على كل من يوجد في ظروف واحدة أو مراكز قانونية واحدة وعلى الوقائع المتماثلة وهذا هو المقصود بالتجريد عند وضعها .

وأيا كانت الاختلافات في التفاصيل الخاصة بنظم التوظيف في دول العالم المختلفة طبقا لاختلاف الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، إلا أن نظام الوظيفة لا يخرج عن نظامين أساسيين هما نظام الوظيفة المحددة ونظام السلك .

١ - نظام الوظيفة المحددة : System de l'emploi

أساس هذا النظام هو أن الإدارة شأنها في ذلك شأن المشروعات العامة أو الخاصة تبحث عن شخص ليشغل وظيفة محددة بالذات تتوافر فيه مطالب معينة لشغلها وتحدد لها راتبا معلوما ، وبذلك فإن الموظف طبقا لهذا النظام لا يشغل وظيفته بصفة مستمرة أو مستديمة ، بل تنتهي علاقته الوظيفية بانتهاء مدة الاتفاق المعقودة بينه وبين الإدارة ، ولا يستلزم هذا النظام ضرورة وجود لائحة تحدد واجبات الموظفين وحقوقهم ، ويؤثر ذلك بطبيعة الحال على

نظام الوظيفة الأساسية وخاصة نظام التأديب بكافة عناصره فالجريمة طبقا لهذا النظام غير محددة كما أنها غير معروفة سلفا بسبب عدم وجود لائحة تحدد التزامات الموظفين وبذلك نرى أن اختصاصات السلطات الرئاسية طبقا لهذا النظام واسعة وغير مقيدة بحدود معينة ، مما قد يؤدي بها الى التصسف والاضطهاد دون وجود ضمانات كافية للموظفين تحد من هذه السلطة المطلقة سوى ما يرد في العقد المبرم بين الادارة والموظفين من شروط معينة تعتبر قيودا على السلطة التأديبية في هذا المجال .

ومما لا شك فيه أن هذا النظام يتميز بالسهولة والبساطة بسبب عدم التزام جهة الادارة بتطبيق لوائح الموظفين بما فيها من أنظمة للترقيات والعلاوات والتدريب والمعاشات ، بالإضافة الى أنه يتسم بالمرونة ، فللادارة حرية التصرف والاستغناء عن أى من الموظفين دون البحث له عن عمل آخر ولذلك فالادارة تستخدم من الموظفين المدد اللازم فقط لحسن أداء العمل بأقل عدد ممكن منهم ، وفي نفس الوقت استنفاد كل الطاقات لتحقيق هدف الادارة، فهو نظام اقتصادي يعطي انتاجا أفضل .

وفي الوجه المقابل نجد أن هناك عدة عيوب لهذا النظام ، تتمثل في أنه يفترض وجود ادارة ضخمة تشتمل على تخصصات عديدة ومتنوعة .

٢ - نظام السلك : System de la carrière

يتقضى هذا النظام وجود قواعد عامة ونظاما محددا للوظيفة تفرض على الموظفين حقوقا والتزامات يجب اتباعها حيث يتمتع فيها الموظف العام بالاستمرار والاستقرار في الوظيفة ، ويلتزم هذا النظام بوجود لائحة للموظفين تتضمن الأحكام العامة للوظيفة تلتزم بها كل من الادارة والأفراد (٩) .

ويتميز هذا النظام بأنه يوفر الاستقرار والطمانينة للموظفين ويؤدي

بهم الى الطموح والامل فى التدرج فى مختلف الوظائف للوصول الى المستويات العليا للوظيفة العامة . بالاضافة الى الحد من تعسف السلطات الرئاسية لوجود ضوابط للالتزامات والحقوق المفروضة على الموظفين وكذا وجود ضمانات لهم .

وفى المقابل توجد بعض العيوب لهذا النظام تتمثل فى عدم امكان الادارة - طبقا لهذا النظام - من القيام بواجباتها بالنسبة لحسن سير المرافق بانتظام بسبب ما قد ينتاب الموظفين من تكاسل وتراخي بسبب عدم وجود الحافز والدافع ، لاعتماد الموظفين على عدم مقدرة الادارة للفصل أو الجزاء دون سند من القانون ، ولكثرة الضمانات التى يتمتع بها الموظف تجاه الادارة .

وبالنسبة لموضوع التأديب فان هذا النظام يحد من سلطة الادارة فى ممارسة حقها التأديبى ، حيث أن علاقة الدولة بالموظف العام تحكمها قواعد تنظيمية ولائحية لا تعطى لها الحرية الكاملة فى ممارسة هذا الحق وخضوعه لقواعد واجراءات تكفل الضمان على حساب الفاعلية فى حسن سير المرفق وانتظامه (١٠) .

وايا كان النظام القانونى للوظيفة العامة فى الدول المختلفة الا أن هذا النظام تجمع خصائص معينة هى :

١ - انه نظام آمر تتعلق قواعده بالنظام العام ، ويرجع ذلك الى أن الوظيفة العامة تمثل جزءا من التنظيم القانونى للدولة . وتدخل فى نطاق قواعد القانون الادارى بصفة عامة .

٢ - انه نظام مستقل عن غيره من الأنظمة القانونية الاخرى فى الدولة وبصفة خاصة الأنظمة الجنائية وأنظمة العمل .

(١٠) انظر : الدكتور مختار عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الادارى والادارة العامة ، رسالة دكتوراه ، عين شمس ، ١٩٧٣ ، ص ٢٢ . والدكتور الطماوى ، ضمانات الموظفين ومدى مساسها بفاعلية الادارة ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الحادية عشر ، ابريل ١٩٦٩ ، ص ٣٩١ .

٣ - يتميز بالمرونة والفاعلية والتطور السريع وفقاً لما يطرا على المجتمع من تغيرات اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية .

المطلب الثالث

اساس حق العقاب التأديبي

ان العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة والمراحل التي مرت بها هذه العلاقة وكذلك النظريات التي قيلت في هذا الصدد ، تبين لنا مدى اثر ذلك على الاتجاهات التي بررت الأساس القانوني لحق العقاب التأديبي ومدى تطور هذه السلطة ، ولذلك فسوف نستعرض هذه النظريات . حيث ذهب البعض الى اعتناق النظرية التعاقدية ، وهي ترى ان العلاقة بين الادارة والموظف ذات طابع تعاقدى يستمد أحكامه من القانون المدني ، وقد اختلف القائلون في هذا الصدد . هل هي من قواعد القانون الخاص ام من قواعد القانون العام . كما ذهب البعض الآخر الى اعتناق النظريات التنظيمية كأساس لحق العقاب التأديبي حيث يرى أصحابها ان العلاقة بين الموظف والدولة من قبيل العلاقات التنظيمية اللاتحجية وسنستعرض فيما يلي هذه الاتجاهات في الفروع التالية ثم نذكر رأينا الخاص .

الفروع الأول : النظريات التعاقدية .

الفروع الثاني : نظرية المؤسسة .

الفروع الثالث : نظرية السلطة الرئاسية .

الفروع الرابع : نظرية سلطة الدولة .

ثم رأينا الخاص في هذا المجال .

الفرع الأول

نظرية العقد كأساس لسلطة العقاب التأديبي

La Theorie Contractuelle

ترى هذه النظرية ان العلاقة القانونية التى تربط الدولة بالموظف العام هى علاقة عقدية . ويرجع هذا المفهوم ، الى فكرة العقد الاجتماعى ، وبمقتضاه ان الدولة تمارس سلطاتها على الافراد ومنها توقيع العقوبات عليهم ، وطبقا لذلك أصبح العقد أساس العقاب التأديبي ، ومن ثم فالإخطاء الوظيفية تعتبر اخلايا بالتزام عقدي يسمح للطرف الآخر بممارسة حق العقاب التأديبي بمعنى أن السلطة التأديبية تنشأ من العقد المبرم بين الطرفين ، وبعبارة أخرى ان أساس سلطة التأديب هو الالتزامات المتبادلة التى يقررها العقد ، حيث يرتب الخطأ الذى يقتضيه الموظف حق الادارة فى توقيع الجزاء باعتبار ان ذلك الخطأ مخالف للالتزامات القانونية .

وقد اختلف الفقه حول تكييف العقد المبرم بين الادارة والموظف (١١) فالبعض اعتبره من عقود القانون الخاص *Contrat civil* وتأسيسا على ذلك فان الجزاء التأديبي يتعلق بتنفيذ هذا العقد ويدخل فى نطاق تطبيق القواعد العامة للالتزامات التى تخضع لها الدولة كغيرها من الافراد باعتبارها طرفا فى عقد العمل .

فى حين يرى البعض الآخر ان هذا العقد من عقود القانون العام *Contract de Droit public* تأسيسا على أن طبيعة العقد تتحدد وفقا لطبيعة المصالح موضوع العقد وباعتبار ان السلطة التأديبية هدفها

NEZARD H. : Les principes généraux du droit disciplinaire : Thèse
Paris 1903 p. 5.

Serge salon Op. cit. pp. 16, 17.

(١١) انظر :

- أيضا الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٣٣ .

- أيضا الدكتور محمد مصغور ، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

المصلحة العامة بمجتمع ما . وجدير بالذكر أن بعض فقهاء القانون العام في فرنسا اعتنقوا هذا الفكر في نهاية القرن الماضي ومطلع القرن الحالي (١٢) .

هذا وتعتبر نظرية العقد المدني من أقدم النظريات التعاقدية ، وذلك بسبب عدم تبلور نظريات القانون الإداري في ذلك الوقت . ومضمون هذه النظرية هو وجود عقد مدني بين الموظف والدولة - يقدم الأول جهوده لفرض أن تنفذ الثانية التزاماتها ، وتكون الالتزامات بين الطرفين وفقا للعقد المبرم بينهما . فالدولة ملزمة بتقديم الأجور والمكافآت ، والطرف الثاني ملزم بالمشاركة في الوظيفة العامة ، والدولة من خلال هذا العقد تحقق الصالح العام .

ويرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة بين الدولة والموظف تقوم أساسا على عقد وكالة ، إذا كان العمل المنوط بالموظف عملا قانونيا ، وعقد اجارة اشخاص أو عقد عمل إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف في الدولة عملا ماديا ، وتظهر الدولة في هذه العلاقة كرب عمل في علاقة تعاقدية مع الأفراد لحسابه الخاص ، فإذا أخل الموظف بالتزاماته المبينة بالعقد أو ارتكب خطأ فإن ذلك يعتبر خروجاً على الالتزام المبرم بينهما وبذلك يحق للدولة توقيع العقاب ، لأن السلطة التأديبية تستمد قواعدها من العقد المبرم مع الموظف .

وقد ذهب البعض إلى أن طبيعة هذا العقد تكون طبقاً للمصالح التي يراد تحقيقها . فالسلطة التأديبية تهدف إلى حماية المصالح العامة للجماعة . فالعقد هنا هو عقد الوظيفة العامة ويبرم بين الدولة والتابعين لها لذلك فإن هذه النظرية هي محاولة لاضفاء المرونة على النظرية التعاقدية إذ تستطيع الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة أعمالاً لمبدأ

PLANTY : Traité pratique de la fonction publique

(١٢) انظر :

T. 1 3ed edition 1971 p. 14.

SERGE SALON Op. Cit. p. 15.

LAFFERIERE

Traite de la juridiction Administrative 2e vol. 2e edition 1892 p. 614.

قابلية قواعد المرفق العام للتعديل لسد حاجات المجتمع المتغيرة (١٣) .

كما ذهب البعض من خلال النظرية التعاقدية الى تكييف هذا العقد على انه عقد من عقود المرفق العام - ومن الملاحظ بداهة ان هذه الفكرة لا تختلف من حيث الجوهر عن مضمون نظرية القانون العام . انما هي فى الحقيقة نظرية تبناها الفقيه الألماني « جيلينيك » فالقرار التأديبي هو قرار يترتب على عقد المرفق العام الذى أبرم بين الموظف والدولة (١٥) ، وأخيرا يرى الفقيه جيلينيك الدولة خاضعة ومنفذة له ، لذلك فان السلطة التأديبية التى تتمتع بها الدولة تنشأ من هذا العقد الذى يعطى للدولة حق الرقابة والاشراف على الموظف ويرى « جيلينيك » ان الموظف وفقا لعقد المرفق العام يخضع لسلطة المرفق كإى سلطة محدودة تلتزم بقواعد القانون ، غير ان الأوامر لا تنفذ مباشرة بموجب قانون وضعى Droit objectif وانما وفقا لحق شخصى Droit subjectif مكتسب بموجب هذا العقد ، وهو لا يتفرع من سلطة رئاسية عليا وانما تنبثق منه السلطة الخاصة لرئيس المرفق أى ان أساس تأديب الموظفين هو عقد المرفق العام الذى أبرم بين الموظف والدولة (١٥) ، وأخيرا يرى الفقيه « جيلينيك » انه طالما ان علاقة الدولة تنشأ من تصرف أو عقد قانون عام . فان منشأ السلطة التأديبية هو هذا التصرف أو هذا العقد المذكور ، الذى يخول الدولة ان تطلب من موظفيها أداء واجباتهم على الوجه الاكمل ، شأنها فى ذلك شأن رب العمل .

NEZARD; (H.) : «Principes Generaux du Droit Disciplinaire» Thèse (١٣) انظر
Paris 1903.

وايضا الدكتور عبد الحميد كمال حشيش . دراسات فى الوظيفة العامة فى القانون
الفرنسى ، طبعة ١٩٧٧ ، ص ٤٩ .

SERGE SALON : op. cit. p. 17.

(١٤) انظر :

JELLINER ET LABAND; «Jellink system» 1892 p. 228.

«par le contrat de service, le fonctionnaire se soumet à une puissance
de service»

Serge salon Op. Cit p. 17.

(١٥)

نقد النظريات التعاقدية :

هجر الفقهاء هذه النظريات التعاقدية ورفضوا تكييف العلاقة بين الدولة والموظف بأنها من قبيل العلاقات التعاقدية ايا كان نوعها (١٦) وقد أوضح Legale et Brethe de la Grassay الميوب التي تسود هذه النظريات حين يريان انها غير صالحة حتى في مجال عقد العمل ، كما ان هذه النظرية يشوبها القموض ، وغير وافية ، فالعلاقة بين الموظف والدولة ليست فقط التزامات متبادلة ، انما هناك علاقة تاديبية هدفها المصلحة العامة وحسن سير المرفق

الفرع الثاني

النظريات التنظيمية

نظرية المؤسسة : La Theorie de la institution

يرجع الفضل في وضع نظرية المؤسسة الى الفقيه هوريو وهي تتلخص في وجود سلطة تقوم بتنظيم الجماعة بالاضافة الى وجود مصلحة بين مجموع المواطنين لتحقيق هذه الفكرة ، على أن تتمتع هذه السلطة بشخصية معنوية قابلة لاكتساب الحقوق والالتزامات وبهذا ظهرت فكرة المؤسسة الى جانب فكرتي العقد والقانون (١٧) .

وطبقا لهذه النظرية فان المؤسسة تقوم على عناصر اساسية هي :

- ١ - تعمل الجماعة على تحقيق غرض معين .

(١٦) انظر : د . محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

(١٧) انظر :

LEGAL A. et BRETHE E LA GRASSAY : Le pouvoir disciplinaire
dans les institutions privées 1938 p. 17.

SERGE SALON Op. Cit. p. 22.

HOURIOU M. : La thorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social) cahier de la nouvelle Journee no 4 de 1925 pp. 2 à 45.

FELIX NOUBEËL : Droit administratif de l'eglise catholique etude de droit public comparè.

٢ - وفي سبيل تحقيق ذلك هناك قواعد ومبادئ تحكم تصرفات وسلوك هذه الجماعة .

٣ - تتمتع المؤسسة بشخصية معنوية وسلطة تتولى تحقيق هذا الهدف الجماعي وتعمل للمصلحة العامة وتضمن حسن سير ودوام هذا الهدف .

٤ - لهذه السلطة الحق في قمع أوجه الانحراف في السلوك الذي قد يقوم به بعض أفراد الجماعة الذين اتفقوا على تحقيق هذا الهدف .

٥ - لا تقوم العلاقة بين الأعضاء والمنظمات على أساس من المساواة والرضا بل تقوم على أساس قواعد المؤسسة التي يكون مجموعها القانون النظامي الذي ارتضاه المجموع لتحقيق الهدف المنشود .

والهيئة التي تمارس سلطة القرار تكون داخل هذه المنظمة ، وهي المكلفة بضمان استقرار هذه الفكرة ، وأن تتخذ هذه القرارات بهدف تحقيقها - وتنص قواعد الجماعة على ضرورة احترام هذه المبادئ تحت التهديد بالعقاب ، وحق توقيع الجزاءات على جميع أعضاء المنظمة ، حيث يكون السلوك والتصرفات بهدف حسن سير هذه المنظمة . وفي هذا الشأن لا يمارس رئيس المنظمة هذا الحق لمصلحته الشخصية ، ولكن لمصلحة المؤسسة وللمصلحة العامة (١٨) .

يعنى ذلك ان سلطة الاعضاء داخل المؤسسة متدرجة ، فهناك عضو يملك سلطة الحكم مباشرة وذلك لأنه يسهر من أجل بقاء فكرة المؤسسة ولذلك فهو يعمل على اصدار التعليمات اللازمة ، وهناك مبادئ يجب اتباعها واحترامها تحت التهديد بالجزاءات . ومن هنا تظهر أن العلاقات القائمة بين الرئيس والمرؤوسين ليست مبنية على أساس عقدي ولكن وفقا لمبدأ السلطة الذي مؤداه خضوع العضو لسلطة رئاسية عليا ، وذلك لمصلحة الجماعة ،

فالظاهرة النظامية ظاهرة عامة ، وهي تبرز في جماعات القاتون العام والقانونه
الحاص ، والمجتمع الوطنى ، والجماعات الدينية ، والجماعات الدولية .
نقد هذه النظرية (١٩) :

١ - هي نظرية غير محددة : ذلك لأنها تأخذ بمفهوم واسع لفكرة
المؤسسة ذاتها .

٢ - هذه النظرية ليست تنظيمية بحتة . إنما هي نظرية تعاقدية أشبه
بنظرية العقد الاجتماعى .

٣ - ان عدم دقة هذه النظرية يتضح فى أخذها بمدلول واسع للجزاء
بحيث يخضع له المواطنون (أفرادا وموظفين) . وبذلك ينطوى تحت هذه
النظرية العقاب التأديبى والجنائى .

٤ - تصلح هذه النظرية لتبرير وجود السلطة التأديبية فى المؤسسات
الخاصة ، حيث أن ثمة أفراد محدودين تربطهم علاقات معينة ، ويهدفون لتحقيق
أهداف مشروعة ، وبالتالي تحرص المؤسسة الخاصة على البقاء وذلك بقمع أى
إخلال بنشاطها وردع أى فعل يسبب ضررا بأهدافها يصدر من أى عضو فيها ،
غير ان السلطة التأديبية للدولة تختلف اختلافا جوهريا عن تلك التى تمتلكها
الهيئات الخاصة .

الفرع الثالث : نظرية السلطة الرئاسية (٢٠) :

.La theorie du pouvoir Hierarchique

وتتفرع هذه النظرية من نظرية المؤسسة - حيث لا تنشأ العلاقة بين

SERGE SALON Op. Cit p. 22.

(١٩)

AYOUBE (A) : le conseil de discipline dans la fonction publique
reveu de droit public 1971 p. 1129.

GUARD VICHE : La sanction professionnelle 1948 p. 93.

(٢٠) انظر :

PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE : Traité de droit administratif 1952 p. 676.

ROGER GREGOIRE : La fonction publique 1954 p. 208.

MARCEL DELEAU : L'Evolution du pouvoir Disciplinaire sur les fonctionnaires
civils de l'etat Thèse Paris 1913 p. 10. et s.

CAMBIER (G.) : Principes de contentieux administratif bruxelles-laciel 1964
p. 319.

الرئيس والمؤوس على أساس تعاقدى بل تنشأ على أساس السلطة الرئاسية وطبقا لذلك فان أساس حق التأديب هي السلطة الرئاسية ، فالنظام التأديبي عند الفقيه الفرنسى Roger Gregoire هو أحد وسائل السلطة الرئاسية حيث يقول « لما كان مضمون سلطة القيادة هو الاشراف واصدار الاوامر والرقابة على تنفيذها فانه لا بد لمن يمارس سلطة الأمر أن يتزود بجزاءات تسمح له - فى الحالات القصوى بأن يفرض على مرؤوسيه احترام توجيهاته .

كما ان القيادة السليمة تتطلب تخويل السلطة الرئاسية سلطة واسعة على موظفى المرفق تشمل حق توجيههم ومراقبتهم ومساءلتهم عما يقع منهم من أخطاء ، وما دام الرئيس الادارى مسئول عن حسن سير عمل المرفق بانتظام فان له تبعا لذلك الحق فى استخدام الوسائل الكفيلة لتحقيق هذا الهدف ، ومن هذه الوسائل حق التأديب (٢١)

كما تأيدت هذه النظرية عند الفقيهان Paul Duey et Guy Debeyre حيث أوضحوا ان سلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية .

هذا بالإضافة الى أن ارتباط أساس حق التأديب بالسلطة الرئاسية يعتبر تطبيقا سليما لمبدأ أساسى من قانون الادارة العامة وهو التلازم بين السلطة والمسئولية (٢٢) .

PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE : op. cit. p. 676. (٢١) انظر :
«Le pouvoir disciplinaire c'est-à-dire le pouvoir d'administrer des sanctions disciplinaires apparaît comme une branche du pouvoir hiérarchique...»
د. محمد مختار عثمان . المرجع السابق ، ص ٢٧ .
COMBIER C. Droit administratif Bruxelles 1968 p. 320. (٢٢) انظر :
WINGY droit administratif Bruxelles 1969 p. 86.
DELPERE FRANCIS L'Elaboration du pouvoir disciplinaire de la fonction publique 1969 p. 25, 136, 150.
DI MALTA. Essai sur la notion du pouvoir hiérarchique Thèse Paris 1981 p. 109.
ALAIN PLANTEY. Traité pratique de la fonction publique T. II 1971 3e édition. p. 484.

هذا ومن الملاحظ ان الفقه الادارى المقارن ومجلس الدولة الفرنسى تبنيان نظرية السلطة الرئاسية كأساس قانونى للجزاء التأديبى الذى يوقع على الموظف العام بمناسبة اخلاله بأعمال وواجبات وظيفته .

نقد هذه النظرية :

واجهت نظرية السلطة الرئاسية انتقادات تمثلت فيما يأتى :

١ - أن السلطة التأديبية ليست متطابقة تماما مع السلطة الرئاسية ، فبعض الجزاءات لا تختص السلطة الرئاسية بتوقيعها - كان تكون سلطة توقيعها من اختصاص القضاء كما هو الحال فى النظم القضائية (ألمانيا ومصر) ، أو أن تكون الجزاءات الشديدة من اختصاص لجنة ادارية ذات اختصاص قضائى - وعلى تعبير دوجى فان رئيس المرفق ليس وحده مؤهلا لممارسة السلطة التأديبية ، فغالبا ما يكون مضطرا للاسترشاد برأى هيئة استشارية بمجلس التأديب .

De ligé de prendre l'avis d'un conseil de disciplinaire

هذا بالإضافة الى أنه فى بعض الأحيان يصدر القرار التأديبى من لجنة مشكلة على هيئة قضائية - وهذا الاتجاه يأخذ به المشرع الفرنسى - رئيس المرفق ملزم باستشارة اللجنة الادارية المشتركة اذا ما رغب فى توقيع جزاء يتجاوز الانذار أو اللوم .

ومن هذا يتبين بجلاء ان الجزاء التأديبى فى معظم نظم الدول المعاصرة ليس حقا مطلقا للسلطة الرئاسية .

٢ - ان التنازل عن الدعوى التأديبية ليس حقا للسلطة الرئاسية ، فالسلطة الادارية العليا وللنيابة الادارية فى مصر حق تحريك الدعوى التأديبية اذا ما تهاونت السلطة الرئاسية فى تحريكها .

٣ - يرى العميد Vedel ان اصطلاح السلطة الرئاسية يبدو غامضا Equivoque وذلك من زاوية الخطأ الذى تتصدى له السلطة التأديبية للرؤساء على الرؤوسين . غير ان السلطة التأديبية لا يمكن أن تتطابق مع

مفهوم سلطة الوصاية l'autorité tutelle ففي نطاق علاقات السلطة الرئاسية فان كل عصيان أو عدم طاعة Desobeissante يشكل كمبدأ خطأ يستاهل جزاءاً تأديبياً . فالعمدة يمكن أن يتعرض للتأديب أو العزل بسبب عدم خضوعه للمشروعية أو تركه وإهماله شئون البلدية (٢٣) .

يتضح من ذلك ان السلطة الرئاسية ليست هي السلطة التأديبية .

٤ - كما انه في بعض النظم السياسية قد يتعرض الموظفون للتأديب من قبل السلطة التشريعية ، فسويسرا مؤلفة من عدة دويلات لها قسط من السيادة الداخلية وتختص بالتشريع ووضع دستور لها وانتخاب رجال القضاء وسلطة الدويلية (الولاية) تباشره الرقابة على الهيئات البلدية وفق اجراءات يحددها الدستور الاتحادي والقانون المختص ، ويمكن أن يتعرض القضاء وموظفوا البلدية من قبل سلطاتها التشريعية الى الجزاء التأديبي (٢٤) .

٥ - يضاف الى ما تقدم ان السلطة الرئاسية تكون أوسع نطاقا من السلطة التأديبية حينما تمارس الكثير من الاجراءات الوظيفية التي تمس الموظف بأذى ولا تعتبر جزاءات تأديبية كاجراء التنظيم الداخلي للمرفق (٢٥) .
mesures d'ordre interier

والخلاصة :

انه قد طرأ على نظرية السلطة الرئاسية قدر جوهري من التعديل ولذلك لم تعد محافظة على مقوماتها وخصائصها - ومرجع هذا التطور القانوني هو ظهور تعسف هذه السلطة ، الأمر الذي دفع الدولة الى منح الموظفين الكثير من الضمانات التأديبية ، وذلك عن طريق اشتراك القضاء الإداري أو التأديبي في ولاية التأديب ، أو الحد من اطلاقات السلطة الادارية في التأديب عن

(٢٣) م ٣١ من نظام موظفي الدولة الفرنسي الصادر بالامر ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ .

(٢٤) م ٤ من قانون النيابة الادارية والمحاكمات ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، والمادة رقم ٩ من

قانون قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٢٥) انظر :

VEDEL : droit administratif 1945 p. 290.

GRASAL : droit administratif Suisse, Paris 1970 p. 140.

(٢٥) انظر : د. عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

طريق الزامها باستشارة هيئة مشتركة أو بتجريدتها من حق توقيع الجزاءات الشديدة ، وبالتالي أصبحت هذه النظرية فاقدة لمعظم مقوماتها، الأمر الذي جعل بعض الفقه يتخلى عنها .

الفرع الرابع : نظرية سلطة الدولة : Pouvoir de l'etat

تقرر هذه النظرية أن علاقة الدولة بالموظف هي علاقة سلطة . وتأسيسا على ذلك فإن حق الدولة في توقيع العقاب التأديبي يستند على هذه السلطة . ويعتبر العميد دوجي أول من وضع حجر الأساس في صرح هذه النظرية (٢٦) فسلطة التأديب وإن كانت خاصة بطائفة معينة من المواطنين إلا أنها في مجموعها متعلقة بالنظام العام بالدولة . فمثلا بالنسبة للوظيفة العامة - فليس النظام التأديبي لمصلحة الموظف وحده وإنما يكفل ضمان المصلحة العامة أيضا ، ومرد ذلك أن نظام الموظفين بشأن احترامهم لواجباتهم يكون لصالح المجتمع (٢٧) .

ومن هذا يتضح بجلاء أن سلطة الجزاء التأديبي تمارسها الدولة بصفقتها التشخيص القانوني للجماعة الوطنية ، وهي تمارسها لحساب الشعب على النحو الذي يحدده نظام الوظيفة العامة . سواء أعطته للسلطة الرئاسية تحت رقابة القضاء الإداري أو شاركتها فيه المحاكم التأديبية ، أو قصرته على هذه الأخيرة وحدها ، فكل هذا تنظيم للسلطة المختصة بممارسة الحق المذكور بما لا يمس طبيعة هذا الجزاء وأساسه وأهميته فالجزاء التأديبي سلطة للدولة تعمل على توقيعه حسبما تراه ملائما للصالح العام .

هذا وقد تعرضت هذه النظرية للنقد لبعض الأسباب ومنها :

١ - أن نظرية سلطة الدولة كانت محلا للنقد بالنسبة لأعمال السيادة

DELPEREE, (F.), op. cit. p. 150.

(٢٦) انظر :

op. cit. p. 29.

(٢٧) انظر :

DE VISSHER (P.) «L'exercice de la fonction disciplinaire dans les

administrations centrales de pays du marché commun» Bruxelles 1965.

p. 153. «Un régime disciplinaire existe d'abord dans l'intérêt General...»

المطلقة للدولة - حيث يتجه الفقه والقضاء الى الحد من السلطان المطلق لآعمال
السيادة .

٢- خضعت سلطة التأديب منذ فترة بعيدة لآجراءات الرقابة القضائية
وكذلك لكثير من الضمانات التشريعية والقضائية .

٣ - ان سلطة التأديب ليست قاصرة على موظفي الدولة بل توجد أنظمة
متمعدة للتأديب سواء في أنظمة العمل المختلفة أو النقابات المهنية وغيرها ، مما
لا يتفق مع كون سلطة التأديب عنصرا من عناصر سلطة الدولة .

٤ - لا توجد ضمن الجزاءات التأديبية أى عقوبات بدنية ، وان أقصى
عقوبة تأديبية هى الفصل ، وبذلك يخرج أساس التأديب في هذه الحالة عن
معنى سلطة الدولة على موظفيها .

الا أنه في الوجه الآخر نجد ان هذه النظرية واقعية ومنطقية، فهى واقعية
لان ولاية تأديب الموظف هى سلطة الدولة - ومنطق النظرية كامن في أن
الوظيفة التأديبية هى وظيفة قضائية رغم ممارستها من قبل السلطات
الرئاسية في الغالب الأعم ، كما ان هذه النظرية تستقيم مع توزيع الاختصاص
التأديبي بين السلطتين الادارية والقضائية في بعض النظم القانونية .

وينبنى على ذلك ما يأتى :

١ - لا تملك الجهة الادارية اثناء نظر الدعوى التأديبية اصدار أى قرار
من شأنه سلب ولاية المحكمة التأديبية ، فطالما كانت الدعوى التأديبية منظورة
امام المحكمة ، ولم يصدر فيها حكم قضائى نهائى فانه يمتنع على الجهو الادارية
أن توقع عقوبة على المحال الى المحاكم التأديبية(٢٨) .

٢ - يقتضى الصالح العام أن تحترم السلطة القضائية ولايتها التأديبية
وان لا تلجأ للاعتداء على اختصاص السلطة الادارية - ومن قبيل ذلك أن نظام

(٢٨) مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الادارية العليا .

حكم المحكمة الادارية العليا جلسة ٥ يناير ١٩٧٧ ، طعن ١٥١ لسنة ١٩ ق .

العاملين بالقطاع العام - لا يخول المحكمة التأديبية في تعديل الجزاء الذي وقعته السلطة الرئاسية ، ولا يجوز للمحكمة التأديبية أن تنظر في دعوى متعلقة بقرار صادر بانتهاء خدمة أحد العاملين بالقطاع العام بسبب انقطاعه عن العمل (٢٩) .

دائنا في هذا الموضوع :

من استعراض النظريات السابقة التي قيلت في تبرير أساس سلطة تأديب الموظف العام . نرى أن نظرية سلطة الدولة أقرب الى تبرير هذا الأساس للأسباب التالية :

- ١ - ان النظام التأديبي للموظف العام جزء من النظام العام بالدولة بدليل ان النظام التأديبي يلاحق الموظف بعد تركه الخدمة واحالته الى المعاش .
- ٢ - ان سلطة الدولة تظهر في نطاقى التجريم والتأديب معا ، حيث انهما مرتبطان بالنظام العام بالدولة بأسرها .
- ٣ - يأخذ النظام التأديبي بوسائل فعالة لاجبار الموظف على احترام واجبات وظيفته وتحمل أعبائها . ويستعين في هذا الخصوص بوسائل جنائية . وهذه السياسة التشريعية تهدف الى محاولة التقريب بين العقاب الجنائي والعقاب التأديبي ، وكلاهما مظهر من مظاهر سلطة الدولة على مواطنيها .

(٢٩) انظر مجموعة المبادئ، التي قررتها المحكمة الادارية العليا جلسة ٦ مارس لسنة ١٩٧٦ طعن ١٣٥٢ لسنة ١٨ قضائية .

الفصل الثاني

طبيعة نظام التأديب

يعتبر نظام التأديب نظاما طائفيا حيث أنه ينصرف الى تائيم تصرفات تم ارتكابها ونتج عنها انتهاكا لنظام طائفة معينة - فليس هناك نظام تأديبي عام يشمل جميع الطوائف ، بل هناك نظم تأديب مختلفة سواء اكانت هذه النظم فى نطاق الوظيفة العامة او فى نطاق العاملين بالقطاع العام او النقابات المهنية و النشاط الخاص ، بالاضافة الى ما تشتمل به الكادرات الخاصة من نظم تأديبية تختلف كل منها عن الأخرى .

يتضح من ذلك أن نظام التأديب نظام طائفى يتضمن طابعين فى نفس الوقت وهما : طابع السلطة وطابع العقاب .

لذلك سوف نتعرض لهذين الطابعين . فنتعرض فى مبحث أول لطابع السلطة فى نظم التأديب المختلفة ، ثم نبين فى مبحث ثان طابع العقاب فى التأديب وهل هو فى هذا الشأن يتفق أو يختلف عن القانون الجنائى .

المبحث الأول : طابع السلطة فى نظام التأديب .

المبحث الثانى : طابع العقاب فى نظام التأديب .

المبحث الأول

طابع السلطة في نظام التأديب

ان طبيعة نظام التأديب في ذاته تتضمن طابع السلطة ، فالتأديب يستند الى السلطة في مجالات الوظيفة العامة والعلاقات العمالية والمهن الحرة . ولكن هذا الطابع يختلف من نظام الى آخر . ولذلك سوف نحدد هذا الطابع بالنسبة لنظم التأديب المشار اليها .

المطلب الأول

طابع السلطة في نظام تأديب الموظف العام

من المتفق عليه فقها أن القانون الجنائي كفرع من القانون العام يعمل على تجريم وعقاب الأفعال التي تمثل مخالفات واضطرابات داخل المجتمع ، كما ان القانون التأديبي للوظيفة العامة يعمل على تجريم وتأنيب الأفعال التي تؤدي الى الإخلال داخل المجتمع الوظيفي - ويكاد يجمع الشراح على أن القانون التأديبي فرع من القانون الإداري .

فيرى الفقيه هوريو ان نظام التأديب لا يعتبر فقط جزءا من القانون الإداري فحسب ، وانما يكاد يتطابق معه استنادا الى فكرة المؤسسة ، فلم ينظر هوريو الى قواعد التأديب على أنها جزء من مجموعة « قواعد القانون الإداري المتنوعة فحسب » بل انه أعطى للقانون التأديبي مدى واسعا حتى أنه يشمل كل ما اتفق على دخوله في القانون الإداري^(١) .

ويضيف الفقيه Francis Delperée ان القانون التأديبي فرع
من فروع القانون الادارى طبقا لمفاهيم ثلاثة وهي (٢) .

١ - مفهوم عضوى : Conception organique

وطبقا لهذا المفهوم فتعريف القانون الادارى هو « القانون العام للسلطة العامة » Puissance Publique وكما يقول العميد Vedel (٣)
ان التنظيم والانضباط فى الوظيفة العامة موكول الى رئيس الجمهورية او رئيس الوزراء والسلطات والهيئات الرئاسية الاخرى وهى المنوط بها حسن سير المرافق العامة وانتظامها بالدولة - وهذا يعنى ان الادارة فرع من الاداة الحكومية التى تتميز بانها تعمل لتحقيق المصلحة العليا القومية ، ووسيلتها فى هذا العمل هو نظام تأديبي يضمن تحقيق هذه المصلحة .

ويضيف الأستاذ Wallin (٤) ان القانون الادارى هو مجموع القواعد الخاصة التى تعمل على تحقيق الصلة والارتباط بين المجتمعات والمؤسسات العامة ، وبصفة خاصة بين الدولة والعاملين بها . وتبعا لذلك فان القانون التأديبي يعمل على تحديد الواجبات الخاصة بكل من العاملين بهذه المنشآت والمؤسسات داخل الدولة ، ويضع العقاب لاحترام هذه القواعد بالنسبة لأفراد الوظيفة العامة وهم جزء لا يتجزأ من القانون الادارى - فالقانون التأديبي هو أحد أشكال الادارة داخل الدولة .

٢ - مفهوم مادى : Conception Materiel

نلاحظ أن الشراح الفرنسيين المؤيدين لمدرسة المصلحة العامة يقدمون تعريفا ماديا للقانون الادارى .

FRANCIS DELPEREE : op. cit. p. 24.

(٢) انظر :

«Le Droit disciplinaire de la fonction publique n'est pas seulement du droit; il est, par surcroît, une subdivision du droit public, et plus particulièrement du droit administratif. Et ce à un triple point de vue. Organique, materiel et téléologique.

VEDEL, (G.) : Traité de science administrative 1966 p. 46.

(٣) انظر :

(٤) انظر :

MARCEL WALLINE : Cours de droit administrative Paris 1948 p. 1.

فنجده الفقيه de Laubadere يعرف القانون الإداري بأنه مجموع القواعد التي تهدف الى تسهيل الادارة النشطة الفعالة لأداء الخدمة الممكنة والمقبولة لحاجة المصلحة العامة ، وهي تنتظم تحت أساسين هما : المحافظة على النظام العام وحسن ادارة الخدمة العامة أو المرفق العام . ولتحقق هذا الهدف داخل الوظيفة العامة فإن قانون التأديب يتصل تماما بالقانون الإداري - ويهدف النظام التأديبي طبقا لهذا المفهوم الى حسن انتظام وسير المرفق ، فموضوع القانون التأديبي للوظيفة العامة هو فاعلية الخدمة العامة (٥) .

Une activite de Service Public

٣ - مفهوم غائي : Conception Téléologique

أي طبقا للنظرية القائلة بأن كل شيء في الطبيعة موجه الى غاية معينة ، فإن هدف القانون الإداري هو المصلحة العامة وحسن سير المرفق والنظام التأديبي يوجد دائما داخل اطار المصلحة العامة . وان العمل القانوني الخاص بتوقيع العقاب التأديبي هو عمل إداري Action administratif يستمد أسناسه من قاعدة حسن سير المرفق - وفي هذا الخصوص فإن هدف السلطة التأديبية هو التنظيم الداخلي للادارة العامة وليس ميزة لها وانما هو واجب عليها يجب ممارسته في حدود ونطاق هدف المصلحة العامة ، ولنفس الأسباب وضع الفقيه الفرنسي Gregoire المسائل الخاصة بالقانون التأديبي تحت عنوان : الوظيفة العامة في خدمة الامة . . فسلطة التأديب هي في حقيقة الأمر لحسن سير المرفق ويهدف المصلحة العامة .

موقف الفقيه جيز (٦) :

يذهب الفقيه جيز الى أن القانون التأديبي هو قانون سلطة ، فهو منفصل

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 27.

ANDRE DE LAUBADERE : Traité élémentaire de droit administratif L.G.D.J. 1963 T 1 p. 42.

JEZE (G.) : Les principes généraux du droit administratif, Paris; 1926.

Tome III, p. 37.

تماما عن القانون الجنائي بل هناك تعارض بينهما ويتضح هذا الأمر اذا ما استعرضنا العناصر الأساسية للتأديب ، فبالنسبة للسلطة التأديبية فتنحصر مهمتها في تحسين سير المرفق العام عن طريق توقيع العقوبة على الموظف ، أو بطرده من الخدمة مؤقتا أو بصفة نهائية ، ففكرة العقاب بناء على العدالة لا توجد اطلاقا واذا وجدت فبطريقة ثانوية . وبالنسبة للخطأ التأديبي فانه لا يكشف بالضرورة عن خبط الموظف أو رغبته في الضرر أو ارادة الخروج على القوانين الاجتماعية للنظام العام بل قد يكون مجرد رعونة أو سوء تصرف و اهمال أو موقف سلبي ضار بسير المرفق العام سيرا حسنا ، فهناك اختلاف جوهري بين الجريمة التأديبية والجنائية ، والفارق بينهما ليس في درجة وجسامة المخالفة بل في الطبيعة .

وبالنسبة لعقوبة التأديبية فهي تختلف عن العقوبة الجنائية من حيث الهدف ، ففي حين ان العقاب التأديبي يهدف الى حسن سير المرفق وانتظامه ، فان العقوبة الجنائية تهدف الى العقاب الشخصي للمجرم وتوقع عليه باسم العدالة لتحقيق القصاص الاجتماعي .

ويرى جيز أن هذه الفوارق الجوهرية يجب ألا تغيب عن ذهن فقهاء القانون العام ، وان نسيانها يؤدي الى اضعاف طابع قانوني على التأديب ليس من خصائصه (٦) .

Risque de donner au pouvoir disciplinaire une signification juridique qu'il n'a pas.

وينتقد بعض الفقهاء الفرنسيين نظرية جيز (٨) حيث يرى أن كلا من القانون الجنائي والتأديبي يعرف الجرائم العمدية والغير عمدية وانه من الصعب القول بأن القانون التأديبي موضوعي لانه يهدف الى حسن سير المرفق ، في حين أن القانون الجنائي شخصي يهدف الى اصلاح الشخص المذنب ، فالعقاب الجنائي يضمن احترام النظام بالمجتمع بأسره دون تمييز بين طائفة

(٧) ينفي Rolland
م. القلم جيز في هذه النظرية
ROLLAND (L.) : *Precis de droit administratif* Paris, 1947, p. 112.

FRANCIS DELPEREE : *Op. cit.* p. 78.

(٨) انظر :

وأخرى ، اما العقاب التأديبي فهو وسيلة للترهيب والتخويف بهدف تقوية السلطة الرئاسية ، فالسلطة التأديبية احدى وسائل السلطة الرئاسية ، وانها وضعت لمصلحة الوظيفة ، وتختلف من طائفة الى أخرى تبعا لتقاليدها وظروفها الاجتماعية .

كما يؤيد هذا الرأي أيضا الدكتور عبد الفتاح حسن حيث اشترط أن يصدر الخطأ من الموظف عن ارادة آئمة ، وهي وحدها التي تجعل العامل مذنباً يستحق المسائلة (٩) .

في حين يرى الأستاذ الدكتور الطماوى أن هذا القول ينطوى على تعميم خاطئ ومضلل وهو يكشف عن الاتجاه فى محاولة بناء الجريمة التأديبية على نفس الأسس المقررة فى مجال قانون العقوبات وهو الأمر الذى لا يصدق فى كثير من الأحيان ، والذى شجبهته المحكمة الادارية العليا صراحة فى بعض أحكامها . انه يمكن التسليم بدور هام لارادة الموظف فى مجال بعض الجرائم التأديبية المقننة ، وينحصر ذلك فى مجال الأخطاء التأديبية التى يعاقب عليها المشرع جنائياً .

وفى هذا الشأن أيضا ذهب الفقيه الفرنسى Francis Delpérée الى التمييز بين الجرائم التأديبية القصدية والتى يكون القصد فيها جزءا لا يتجزأ من الخطأ ، وبين الجرائم التأديبية غير القصدية والتى تتحقق فيها المسئولية بمجرد ثبوت الفعل الخاطئ قبل الموظف .

ويؤيد الدكتور مختار عثمان (١٠) فى رسالته بعنوان « الجريمة التأديبية » لا يقوم أساسا على فكرة العقاب وان رسالة التأديب هى الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء ، ويوضح ذلك فيما يلى :

١ - إن موضوع التأديب ليس موضوعا قانونيا خالصا . بل هو فى

(٩) الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ص ١٢٦ .

(١٠) الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٤٩ .

الحقيقة مزيج من القانون والادارة العامة ، والاعتقاد بان التاديب ذو طبيعة عقابية كان اساسه النظرية القانونية البحتة للنظام التأديبي .

٢ - رسالة التاديب الأساسية هي الاصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء . فالقانون التأديبي وهو يحدد الواجبات والجزاءات يهدف الى اصلاح الموظفين وتقويمهم ورفع الكفاءة الانتاجية .

٣ - سياسة التاديب المثلى تسمى لتحقيق هدفين :

١ - هدف اساسى : هو تحديد الاطار الذى يمكن فى نطاقه تنمية سلوك الموظف القويم .

٢ - هدف ثانوى : هو اجراء الردع لمن ينحرف عن هذا السلوك ويخرج عن الالتزام به ، ولهذا فان سياسة التاديب البينة تقوم على الاسس التالية :

(ا) بيان واضح وسليم لأصول العمل -

(ب) تزويد العاملين بالتعليمات اللازمة لما تتطلبه منهم الادارة على اساس ملاحظة أصول السلوك العامة والانماط الموضوعية لأداء العمل .

(ج) اتخاذ الاجراء انلازم لاحاطة العاملين بكيفية اتباع انماط العمل واصول السلوك الوظيفى على خير وجه .

(د) التحقيق والفحص الدقيق لتقصى اسباب وظروف كل مخالفة قبل اتخاذ أى اجراء تأديبي ضد أى انحراف ظاهر للسلوك الواجب والأداء المطلوب .

٤ - اذا كان الاصلاح والتقويم هو هدف التاديب فانه ايضا هدف الوسائل الايجابية للادارة كالترقية والتدريب والمكافأة وغير ذلك من هذه الوسائل ، واسلوب الادارة السائد حاليا والقائم على التخويف والارهاب لا يتفق مع النظرية الحديثة لاساليب الادارة التى أرستها مبادئ علم الادارة العامة . فالاتجاه الحديث نحو التركيز على الوسائل الايجابية أكثر من الاعتماد على الوسائل السلبية لرفع معنويات الموظفين وتشجيعهم ماديا ومعنويا على بذل أقصى الجهد فى العمل ، وقد أثبتت كثير من الأبحاث الميدانية أن الحوافز

الايجابية ابعد اثراً فى تقدم المنشأة ذاتها ، وحسن سير العمل وانتظامه من الحوافز السلبية القائمة على التخويف والتهديد بالجزاء . فالجزاء اذا كان سيبقى احد وسائل الادارة فى تسيير العمل الا انه ليس الوسيلة الاساسية بل يجب النظر اليه كوسيلة ثانوية واستثنائية واخيرة . لا تلجأ الادارة اليه الا بعد استنفاد الوسائل الايجابية الاخرى .

٥ - نوع المجتمع الذى يطبق عليه نظام التأديب من شأنه استبعاد فكرة العقاب من التأديب بصفة اساسية . فاذا كان القانون الجنائى يطبق على افراد المجتمع بصفة عامة الصالح منهم والفاسد ، فقد كان طبيعياً أن يقوم القانون الجنائى على أساس فكرة العقاب .

ولكن اما وان الموظف يشترط فيه دائماً حسن السير والسلوك ، فان مجتمع الوظيفة العامة مجتمع مختار ، تتوافر فى افراده السيرة الحسنة والسمعة الطيبة ، واستمرار هذه الصفة شرط لبقاء الموظف فى الوظيفة ، من ذلك فان المخالفات التأديبية كما يذهب جيز لا تظهر بالضرورة من جانب الموظف طبيعة شريرة آثمة تبغى الضرر وتقصده . ومن أجل الحفاظ على استمرار صلاحية الموظف للوظيفة واستمرار تنمية قدراته ، تضع الادارة الضوابط والقواعد التى ينتزم بها الموظف فى سلكه أثناء العمل وخارجه بما يبعده عن مواطن الشبهات والزلل ، وتفرض عليه من الالتزامات ما يكفل حسن أداء العمل وتادية الخدمة العامة على أفضل وجه .

٦ - تطور طبيعة الجزاءات التأديبية ونوعيتها ، يؤكد النظرة الحديثة للتأديب على أنه ليس وسيلة أساسها العقاب وانما يعتبر وسيلة للمحافظة على صلاحية الموظف لأداء وظيفته عن طريق التنبيه الى الخطأ وتعديل الاختصاصات وتغيير الوظيفة ، فالالاتجاه العالمى الحديث يدعو الى قصر الجزاءات على التنبيه والانذار وتنزيل الوظيفة أو الاستبعاد عنها مؤقتاً ، أو نهائياً ، والغاء الجزاءات التى تقوم على العقاب كالحصم من المرتب والحرمان من المعاش ، وكما يتضح ذلك أيضاً من عنصر الجزاءات التى توقع على شاغلي وظائف الادارة العليا على التنبيه واللوم والعزل من الوظيفة وكذلك الجزاءات التى توقع على رجال

الكادرات الخاصة كالقضاء وهيئات التدريس بالجامعات .

٧ - الأخذ بفكرة العقاب كأساس مشترك بين القانون الجنائي والتأديبي أدى الى اقتباس كثير من الاجراءات والنظم المأخوذ بها في القانون الجنائي القائم أصلا على فكرة العقاب والقصاص ، في مجال التأديب مما أدى الى الاسراف في الضمان باعتبار أن التأديب عقاب يجب احاطته بكل الضمانات كالقانون الجنائي وهذا الاسراف في الضمان كان له اثره على اضعاف فاعلية التأديب وكفاءته - ومن هذا يتضح أن اقتباس نظم من قانون العقوبات لتطبق في مجال التأديب سواء في التحقيق أو الاجراءات أو المحاكمة أو السلطة المختصة بالتأديب قد أتت بنتائج غير منتظرة ، وهذا يؤكد اختلاف طبيعة كل من العقابين الجنائي والتأديبي .

٨ - اختلاف طبيعة النظام التأديبي والجنائي يظهر في عدم الأخذ ببعض نظم القانون الجنائي في التأديب كامتداد العفو الجنائي الى نطاق التأديب واستقلاله في اجراءات التحقيق كما يظهر ذلك من خلال موضوعات البحث المختلفة وخاصة نظام الجزاءات والسلطة المختصة بتوقيعها .

ونخلص من ذلك أن السلطة التأديبية هدفها الأساسي تحسين تطوير سير العمل بالمرافق العامة عن طريق اصلاح وتقويم الأفراد العاملين بها أو عن طريق استبعادهم مؤقتا أو نهائيا، أما العقاب باسم الشعور بالعدالة والقصاص فليس أساس التأديب ، واذا وجد فهو دور ثانوي

المطلب الثاني

طابع السلطة في النظام التأديبي للعمال

يتمتع رب العمل في نطاق المشروع الذي يديره بسلطة الادارة والتوجيه تماما كما يتمتع بهذا الحق الرئيس الاداري في أي مرفق من مرافق الدولة أو منشأتها ، وهذه السلطة التي يتمتع بها رب العمل هي التي تبرر حالة التبعية للعمال ، وهي العنصر المميز لعلاقة العمل ، وهذه التبعية امر طبيعي ولو لم تنص عليه عقود العمل المبرمة بين صاحب المشروع والعمال . ولكن

هذه التبعية وان كانت تماثل التبعية الرئاسية التي يخضع لها الموظف العام الا انها تختلف عنها في أن التبعية الرئاسية ليست مقررة لشخص الرئيس وانما هي مقررة لمصلحة المرفق العام نفسه .

وبناء على هذه التبعية فان نظام التأديب العمالي يتميز بطابع السلطة (١١) ، وأن هذه السلطة يتمتع بها رب العمل وتمنع له الحق في وضع القواعد العامة الضرورية للمحافظة على حسن سير المشروع وانتظامه .

اساس هذه السلطة :

مرت سلطة تأديب العمال بعدة مراحل تتلخص فيما يلي :

١ - كانت سلطة التأديب - في المشروع الخاص - تستند الى « حق الملكية الخاصة » فاساس سلطة التأديب تستند الى حق رب العمل او صاحب المشروع في ملكية المشروع .

الا انه وجهت عدة انتقادات لهذه النظرية ، وذلك ان ملكية مال ما لا تؤدي الى التسلط على الأشخاص الذين يعملون بالمشروع ، بالإضافة الى ان التطور الاجتماعي الذي أصاب الفكرة الفردية عن حق الملكية قد أدى بدوره الى احداث تطور في سلطة تأديب رب العمل على العمال الخاضعين له .

٢ - استند الفقه والقضاء الى نظرية عقد العمل في تبرير سلطة رب العمل في تأديب عماله ، ولقد قامت محكمة النقض الفرنسية ولمدة طويلة باعتراف هذا المبدأ ورد سلطة رئيس المشروع الى عقد العمل ، غير انها عدلت عن هذا الاتجاه وربطت ممارسة هذه السلطة بفكرة المشروع .

وقد واجهت نظرية العقد عدة اعتراضات منها :

(١) أن جوهر طبيعة التأديب هو طابع السلطة أكثر من قيامه على

(١١) انظر : الدكتور محمد عسلور ، المرجع السابق ، ص ٤٦ .

وايضا فتحي عبد الصبور ، الوسيط في قانون العمل ، طبعة ١٩٦٨ ، ص ٤٧١ .

وايضا د . اسماعيل غانم ، قانون العمل ، طبعة ١٩٦٢ ، نبذة ١٣٤ ، ص ٢٧٦ - ٢٧٨ .

الرضا فوجب أن يكون التأديب في نطاق العمل - شأنه شأن الوظيفة العامة - ومظهر سلطة موضوعية مؤسسة على خضوع الاجراء للضايعة التي يستهدف المشروع تحقيقها .

(ب) لا تتفق نظرية العقد - كأساس لسلطة تأديب العمال - مع الواقع . فمن المسلم به فقها وقضاء أن سلطة التأديب لا تنحصر في نطاق عقد العمل وإنما هي تمارس مستقلة عن وجود عقد للعمل ، وهي كذلك تملك بحقوقا أوسع مما يعطيها إياها عقد العمل (١٢) .

وقد أكد الأستاذان Durand, Jassaud (١٣) أن قانون التأديب لا يجد مصدره في عقد العمل الفردي وإنما هو يمارس حتى ولو لم ينص عليه في العقد ، ويساند هذا الرأي أنه يمكن توقيع عقوبات تأديبية على أفراد يعملون في المشروع وإن كانت لا تربطهم بالمشروع أي رابطة تعاقدية ، بل ويمكن توقيع هذه الجزاءات على العمال الذين يقضى ببطولان عقودهم ، ولذلك فسلطة رئيس المشروع لا تتولد عن العقد وإنما تكمن في صفة رئيس المشروع ، فهي التكملة الضرورية لسلطة التنظيم وحق الإدارة والتوجيه (١٤) .

٣ - إزاء هذه الانتقادات التي وجهت الى نظرية العقد ، فقد اتجه الفقه والقضاء نحو نظرية فكرة المشروع ذاته منظورا اليه نظرة اجتماعية لا فردية وإلى وجوب تمتع السلطة الرئاسية فيه بحق التأديب كأمر طبيعي ، وهذا التفسير يقوم على عنصرين هما المشروع الخاص مفسرا تفسيريا اجتماعيا ، وسلطة الرئيس المقيدة بالغايات الاجتماعية للمشروع الخاص .

وبذلك تطورت سلطة تأديب صاحب المشروع أو رب العمل الى سلطة

وأيضا د . عبد الودود يحيى ، شرح قانون العمل ، طبعة ١٩٦٤ . ص ١٩٣ .

(١٢) انظر : الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(١٣) DURAND (P.) et JASSAUD : Traité de droit de travail, T. 1. 1947 (١٣)

p. 436.

(١٤) انظر : الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٤٩ .

ادارية محضة تنتهى بنا الى القول بان نظام تأديب العمال يصطبغ بالطابع
الادارى للتأديب .

المطلب الثالث

طابع السلطة فى نظام التأديب المهني (١٥)

فى فرنسا :

١ - ان الظاهرة المهنية Phenomen de professionalisation

قد قامت بدور هام فى تطور الافكار القانونية ، اقره المشرع فى عديد من
الدول ، كما رتب عليه نتائج هامة تبنت فى هذا النظام القانونى الخاص
الذى تخضع له طوائف تمارس ما اصطنع على تسميته بالمهن الحرة وانطباع
هذا النظام - ولا سيما فيما يتعلق بقواعده الخاصة بالتأديب - بطابع السلطة
الى حد دفع الفقيه الفرنسى فيشييه (١٦) الى القول بان نظام التأديب المهني هو
مجرد اشتقاق من القانون الادارى بل ومظهر لقانون ادارى جديد هو القانون
الادارى المهني . غير ان قيام هذا القانون الجديد لا يرجع الى ظاهرة المهنة ،
بقدر ما يرجع الى تطور المذهب الاقتصادى الذى تعتنقه الدول الديمقراطية
وتحواله من الحرية الكاملة الى التنظيم الدقيق لوجه النشاط المختلفة .

غير ان هذا الاتجاه لم يصادف تأييدا من جانب المشرع او القضاء
فالمشرع الفرنسى وان نفذ جزئيا نظرية سبه طائفية ، الا انه اخضع ما اقامه
من منظمات للوصاية الصارمة للسلطات السياسية ، فما انشاء المشرع
وقتش من هيئات وما أعاد تنظيمه من نقابات للمهن الحرة لم يتمتع بالصفة
الطائفية الحالصة المستقلة ، وانما كان الموجهون لها يخضعون بطريق مباشر
او غير مباشر للوزراء ، وكان من النادر اسباغ الصفة التنفيذية على ما تصدره
هذه المنظمات من قرارات لائحية او فردية وانما كانت تكتسب الصفة
التنفيذية باقرار اوزير لها ، ولقد قضى تشريع ١٩٤٦ على كل شك فى
اتجاه المشرع الى انكار أى استقلال للقانون المهني .

(١٥) انظر : الدكتور محمد مصفور . المرجع السابق . ص ٦٠ .

(١٦) انظر : VICHE (G.) : La sanction professionnelle thèse Dr. Montpellier

ولقد سائر القضاء الإدارى الفرنسى اتجهاء المشرع حيث أقر اندماج هذا القانون فى النظرية العامة للقانون العام ، مقررًا أن القرارات اللائحية والفردية لهيئات التنظيم تعتبر قرارات إدارية تخضع تبعًا لذلك للطعن بتجاوز السلطة .

وقد انتهى العقيدة فىشىه الى أن التشريع المهني لا يعدو أن يكون امتدادا للقانون العام ، بل هو على وجه التخصيص امتدادا للقانون الإدارى فالمبادئ والصيغ المتعلقة بالقانون الإدارى تتسع اتساعا كبيرا بحيث تسود نطاق أوجه النشاط والعلاقات المهنية .

ويخلص فىشىه الى أنقول بأن السلطة التأديبية المهنية سلطة إدارية والجزاءات المهنية هي قرارات إدارية ، وأكثر من ذلك فإن الجزاءات المهنية تماثل الجزاءات التأديبية للوظيفية العامة ، ونوعا الجزاءات قرارات إدارية وهما يسمحان لجهة الإدارة بأن تمارس بالنسبة لبعض أشخاص القانون سلطة جزائية .

فى مصر :

أما الوضع فى مصر فإن نظم التأديب المهنية لا تتبع القانون الإدارى إلا أن الجهاز الإدارى للدولة يفرض رقابة صارمة على نشاط هذه المهن فالقاضى أو العضو الفنى بمجلس الدولة الذى يجلس فى إحدى المنظمات التابعة لأحدى النقابات المهنية لا يقوم بعمل قضائى خالص ، وليست مهمته الوحيدة الفصل فى نزاع قانونى بالمعنى الصحيح بقصد ما يحى مقاصد المشروع فى تنظيمه لأوجه النشاط المهنية المختلفة ، بل هو فى كثير من الأحيان يدافع عن وجهة النظر الرسمية لجهة الإدارة ، فهو فى الحقيقة المدافع عن رأى الرسمى للسلطة العامة ولهذا السبب لا نستطيع أن ننكر بصفة مطلقة ، الطابع الإدارى للمنظمات النقابية ، غير أن هذا لا يعنى اعتبار النقابات المهنية أو منظماتها الداخلية فروعا للجهة الإدارية ، ولا هو يؤدى الى اعتبار نظمها التأديبية فروعا للقانون الإدارى ، إنما هو يضاف على هذه المنظمات صفة السلطة العامة دون أن يدمجها فيها .

وبذلك فإن ضوابط الانتماء الى النقابة المهنية والخضوع لنظامها التأديبي تحكمه قواعد القانون العام ، وهو ما يطوع رد هذا النظام لفكرة قريبة من فكرة السلطة الرئاسية التي يقوم عليها نظام التأديب في نطاق الوظيفة العامة .

نخلص من هذا العرض السريع لطابع السلطة في نظم تأديب الموظف العام والعامل في المشروع الخاص ، كذا التأديب المهني في نطاق النشاط الحر ان سلطة الادارة هي الطابع المشترك بين هذه النظم - وان الطبيعة النظامية او طابع السلطة في نظام التأديب ماثلت بين نظم التأديب المختلفة في اتجاهها العام .

المبحث الثاني

طابع العقاب في نظام التأديب

سبق أن أوضحنا أن نظام التأديب يقوم على السلطة وهي الطابع المميز لها ، فهي سلطة الرئيس الإداري بالنسبة للموظف العام ، وسلطة رب العمل في قانون العمل ، وسلطة النقابة بالنسبة للنشاط المهني .

ومن الثابت أن للدولة حق الاشراف والتوجيه لبلوغ هدف الجماعة وهو حماية المصلحة الاجتماعية وتوفير السعادة والرخاء لأفراد الشعب عن طريق المحافظة على حريته وكرامته وأمواله وهي في سبيل ذلك تتخذ مآثرا مناسبة من اجراءات لتحقيق هذا الهدف ، والقانون الجنائي مظهر من مظاهر الدفاع الاجتماعي ضد الاخلال بهذا الهدف (١٧) .

(١٧) انظر :

Pouzat (P.) et Pinatel : Traité de droit pénal et de criminologie.

Paris, Dalloz, 1963, T. 1, p. 1.

كذلك تتكون داخل الدولة مؤسسات ومجتمعات خاصة تسعى لتحقيق هدف معين . ويعمل القانون التأديبي على حماية مصلحة هذه الجماعات ضد الاخلال بقواعدها . فهذا القانون مظهر من مظاهر الدفاع الجماعي ضد جميع الأعمال ذات الطبيعة التي تخالف تحقيق هدف هذه الجماعة .

لذلك فان كلا من القانونين الجنائي والتأديبي أساسهما واحد ، ولكن يطبق كل منهما في نطاق مختلف عن الآخر لذلك أثرت النظريات المختلفة حول الطبيعة العقابية لقانون التأديب .

المطلب الأول

نظرية دوجي (١٨)

يرى العميد دوجي أن أساس العقاب التأديبي هو عقاب جنائي لأن كلا من العقابين يستند إلى سلطة الدولة .

فالعقاب التأديبي عقاب جنائي وإن كان يمارس قرارات إدارية وليس بأحكام قضائية أي بقرارات لم تكتسب بعد تمام الصفة القضائية لأنها لا تزال تصدر في الغالب عن رجال الإدارة . كما أن السلطات التأديبية تمارس اختصاصا تقديريا في تحديد ما يندرج في نطاق الجرائم التأديبية ، ولكن في نظر دوجي فإن هذين الأمرين من قبيل الشكليات التي لا تعجب الموضوع ، ويضيف دوجي إلى أنه سوف يكون هناك قضاء حقيقي عندما تكون هناك مرافعات حضورية وتعريف وحصر محددين للمخالفات التأديبية وحصر محدد للعقوبات التأديبية بالإضافة إلى نفس خصائص القانون الجنائي وحينئذ سوف لا يكون هناك قضاء تأديبي بل سيندمج القضاء التأديبي كلية في القضاء الجنائي .

هذا وقد أيد هذه النظرية بعض فقهاء مصر^(١٩) في حين رفضها البعض^(٢٠) على أساس أن نظام التأديب متميز بكيانه عن قانون العقوبات رغم اصطباغه في كثير من أجزائه بالصبغة القضائية .

المطلب الثاني

نظرية فالين^(٢١)

يعتبر القانون التأديبي عند فالين قانونا عقابيا والعقاب سبب للخروج على النظام الاجتماعي لهيئة معينة .

فالتأديب في نظره يسعى لتحقيق غرض مواز لهدف القانون الجنائي وهو المحافظة على النظام في مجتمع معين بواسطة العقاب .

ووفقا لهذا المفهوم يعتبر القانون التأديبي في نظر فالين قانونا عقابيا والعقاب سبب الخروج على النظام الاجتماعي فكرة مشتركة بين القانون التأديبي وقانون العقوبات . ولهذا فالقانون التأديبي يندرج في نطاق القانون العام ، وسلطة العقاب التأديبي تستند الى نفس أساس سلطة المجتمع في العقاب ، ولكن هذا التشابه لا يصل الى حد التطابق بين القانون التأديبي والجنائي ، فالقانون التأديبي ليس هو القانون الجنائي ، فالمؤسسة التي يهدف التأديب الى احترام نظمها وقواعدها هي ادارة الدولة وليست الدولة ذاتها وموضوع التأديب هم الموظفون وحدهم ، والجزاءات التأديبية لا تمس الموظف الا في مستقبله الوظيفي ومزاياه الوظيفية .

(١٩) دكتور اسماعيل زكي ، ضمانات الموظفين في التمييز والترقية والتأديب ، رسالة دكتوراه ، ١٩٣٦ ، ص ١٠٤ .

« القانون التأديبي ما هو الا قانون عقوبات في أساسه وموضوعه وغايته ... »

(٢٠) انظر : الدكتور سليمان العطاوي ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ .

والدكتور محمد معلوم ، المرجع السابق ، ص ٩٣ .

(٢١) WALIN, (W.) : *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, :

1951, p. 347.

ويؤيد كثير من الفقه الفرنسى الحديث هذه النظرية . فيرى مورجون Mourgeon (٢٢) ان أساس التاديب هو خضوع الجماعة لقواعد مشتركة يتطلبها تحقيق الاهداف المتفق عليها - وهذا يستلزم تواجد حق ممارسة العقاب سواء اكان جنائيا او تاديبيا .

كما يرى فرانسيس دليبيريه Francis Delpérée (٢٣) ان القانون التاديبى يقترب من القانون الجنائى ولكن لم يصل حتى الآن الى حد التماثل والاندماج كما يرى العميد دوجى . انما هذا التقارب ادى فقط الى ازالة الحواجز والفواصل الأساسية بين القانونين .

كما يرى سالون Serge Salon (٢٤) ان العقاب الجنائى يهدف الى الدفاع عن المجتمع بأسره ضد الاخلال والاضطرابات التى تصيبه أما فى المجتمعات الأخرى غير الدولة ، والتى تسعى الى تحقيق اهداف تخص هذه الجماعة . فان العقاب التاديبى هو الوسيلة لضمان احترام أفراد هذه الجماعة للمصالح التى يهدف اليها المجموع ولضمان حسن سير وانتظام العمل بها . فأساس العقابين واحد الا أن كلا منهما له مجاله الخاص .

أما فى مصر فيرى الدكتور عبد الفتاح حسن (٢٥) أن هناك تقاربا بين القانونين التاديبى والعقابى سواء فى الجريمة أو العقوبة وكذلك الاجراءات ، ولكن من الناحية العملية يتعذر القول بوجود تطابق تام بين القانونين .

ويذهب الدكتور عصفور (٢٦) الى أن التاديب فى غايته نظام عقاب وبذلك فهو يقترب من القانون الجنائى ولكن له تطبيقه اخص طبقا لنظامه الطائفى .

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 58.

(٢٢) انظر :

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 44.

(٢٣) انظر :

SERGE SALON : Op. Cit. p. 28.

(٢٤) انظر :

(٢٥) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

(٢٦) انظر : الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٩٦ .

كما يرى الدكتور فؤاد مهنا^(٢٧) ان هناك تشابها بين القانونين ولكن هناك أيضا فروق كثيرة لايجوز معها القول بأن القانون التأديبي فرع من القانون الجنائي ، ويضيف : « اننا نؤيد الرأي القائل بأن القانون التأديبي جزء من القانون الادارى ، وان السلطة التأديبية تدخل بأكملها فى نطاق القانون الادارى ، وان هذه السلطة التأديبية فرع من السلطة الرئاسية » .

ويتفق أستاذنا الدكتور الطماوى مع موقف الفقه فى مصر المؤيد لنظرية فالين للأسانيد الآتية^(٢٨) :

١ - ان موقف فالين هو الأقرب الى التعبير عن الحقيقة ، فالتاديب الادارى ينتمى الى أسرة قانون العقوبات ، ولكن هذا الأصل المشترك لا يعنى الاندماج والانصهار بينهما .

٢ - اذا كانت فكرة العقاب موجودة فى القانونين فان الفلسفة القائمة وراء كل من القانونين مختلفة للأسباب الآتية :

(أ) فقانون العقوبات ما يزال يرمى الى عقاب أفعال بذاتها محددة على سبيل الحصر منضبطة الأوصاف وان ما عداها يعتبر مباحا مهما كان رأى الجماعة فيها . فالأصل هو الحرية والاباحة والاستثناء هو القيد والعقاب وعلى العكس من ذلك بالنسبة الى الجريمة التأديبية اذ تخضع لترخيص السلطة التأديبية .

(ب) كذلك ما تزال العقوبات الجنائية تستهدف شخص المخطئ وماله بينما تقتصر العقوبات التأديبية على مزايا الوظيفة .

(ج) قانون العقوبات على الأكل بالنسبة الى الفكرة التقليدية يستهدف الردع والزجر حماية للمجتمع من اذى المجرم وأخطاره ففكرة القصاص

(٢٧) انظر : الدكتور فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٥١٣ .

(٢٨) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ .

ما تزال تسيطر عليه أما التأديب الإدارى فان هدفه كفالة سير المرافق العامة وأداء الخدمات للمواطنين .

(د) ويتسم قانون العقوبات بالاقليمية بمعنى ان سلطاته تشمل جميع القاطنين فى الدولة بغض النظر عن جنسياتهم ولا شأن له كقاعدة عامة بما يقع خارج حدود الدولة - أما التأديب الإدارى فانه يتابع الموظف عن أخطائه السلوكية أينما كان سواء وقع الفعل المخطئ داخل الدولة أو خارجها .

(هـ) الجريمة الجنائية ما تزال شخصية محضة فلا يسأل الانسان - كقاعدة عامة - الا عن الأفعال الصادرة منه شخصيا أما المسئولية التأديبية فتتعد فى حالات كثيرة لتشمل المسئولية عن عمل الغير كالمرءوسين وأفراد الأسرة .

ويؤكد استاذنا الدكتور الطماوى ان هذه الفروق وهى بحق على درجة كبيرة من الوضوح وان كانت تؤكد استقلال كل من الجريمتين الجنائية والتأديبية لا تعنى بحال من الأحوال الانفصال بينهما كما ذهب الفقيه جيز بل يوجد تأثير متبادل بينهما بل والملاحظ التقارب المستمر بين القانونين الجنائى والتأديبى فالقانون التأديبى اصطبغ فى كثير من الدول بالطابع القضائى ، مثال ذلك فى مصر منذ سنة ١٩٧٢ ثم ان المشرع قد جعل من بعض الجرائم التأديبية جرائم جنائية تحت ضغط التطور الاجتماعى ودعا الادارة الى أن تقنن أخطاء الموظفين القابلة للتقنين فى صورة لوائح الجزاءات ومن ناحية أخرى بدأ يتطور قانون العقوبات ويتخلى تدريجيا عن أصوله الأولى القائمة على فكرة الانتقام والقصاص من المجرم ليتجه الى تثقيف وتهذيب وعلاج المجرمين المرضى أو ضحايا المجتمع ، كما اتسمت سلطة القاضى ولم تعد مقصورة كما كان الشأن فى الماضى على مجرد اختيار العقوبة المناسبة لدى الجرم الثابت قبل المجرم . وهذا المعنى الحديث يلتقى الى حد كبير مع العقوبة التأديبية التى لا تستهدف القصاص من الموظف ولكن تأمين سير المرفق العام الذى ينتمى اليه .

المطلب الثالث

ذاتية الطابع العقابى للتأديب

سبق أن استعرضنا الآراء التى قيلت بشأن تبرير طابع العقاب لسلطة

التأديب . الا أنه من الوجه الآخر نرى بعض الآراء التي تقرر أن نظام التأديب وان اتسم بطابع العقاب ، الا أنه نظام عقابي قائم بذاته ومستقل عن القانون الجنائي كل الاستقلال لاختلاف النظامين سواء من حيث الفاية أو أسلوب التأنيب أو من حيث الجزاءات التي يوقعها على المخالفات التأديبية ، وقد اعتنق هذا النظر من الفقهاء الفرنسيين الاستاذان بونار ودي لوبادير ، فيرى بونار أن العقاب التأديبي يقترب من الجنائي من حيث انه عقاب مؤذ . ولكنه لا يتماثل معه تماما . وذلك لاختلاف عناصر التأديب عن عناصر الجريمة الجنائية ، فبالنسبة لنظام التأديب ليس هناك تحديد مسبق للجريمة التأديبية ، كما أن الاجراءات التأديبية لم تصطبغ تماما بالصبغة القضائية . ولذلك يمكن أن يقال ان طبيعة العقاب في القانون التأديبي لا تغطي على التأديب باعتباره نظاما يمارس في نطاق الوظيفة العامة ، وانما يظل هذا النظام - كنظام عقاب - نظاما اداريا يغير النظام الجنائي ، ويظهر ذلك جليا في نطاق العقوبة التأديبية حيث لا تمس سوى المركز الوظيفي وتبتمتع عن الحرية والملكية الخاصة للموظف ولذلك يمكن أن يقال ان القانون التأديبي هو القانون الجنائي للمنظمات الوظيفية .

راى دى لوبادير :

وقد اعتبر دى لوبادير نظام التأديب نظاما ذو طبيعة خاصة ، فارتباط نظام التأديب بالقانون الادارى بصفة عامة وبالوظيفة العامة بصفة خاصة فانه يفترق في هذا الشأن عن العقاب الجنائي سواء من حيث الباعث الذي يحركه على ذلك وهو الخطا الوظيفي أو من حيث طبيعة الجزاء ، فالنظام التأديبي بطبيعته نظام ادارى ، وليس أدل على ذلك من أن القرارات التأديبية قرارات ادارية ، وليست قرارات قضائية - مع الأخذ في الاعتبار أنه وان كانت الاجراءات التأديبية تعد قرارات ادارية من الناحية الشكلية ، لا انها مع ذلك تشغل نظاما خاصا . فالاجراءات التأديبية تتميز بفايتها عن الاجراءات الادارية التي تتخذ قبل الموظفين (٢٩) .

(٢٩) انظر : DE CORAIL (J.) : La distinction entre mesure disciplinaire et mesure Hierarchique dans le droit de la fonction publique A.J.D.A. (actualité juridique ed. droit administratif) janvier 1967. p. 3.

رأينا بالنسبة للطبيعة الذاتية للتأديب :

وانى أؤيد موقف كل من الفقيه بونار ودى لوبادير من حيث أن التأديب نظام عقابي ذو طبيعة خاصة وذلك للأسباب الآتية :

١ - أنه بالرغم من التطور التشريعى فى إجراءات التأديب إلا أنها لم تصلح تماما بالصيغة القضائية . وقد كان هذا الأمر ماثرا للجدل فى كثير من المؤتمرات ، خاصة ما أثر فى هذا الشأن خلال مؤتمر ممارسة الوظيفة التأديبية فى دول السور الأوربية المشتركة فى بروكسل عام ١٩٦٥ والانتقادات التى وجهت الى الصفة القضائية للوظيفة التأديبية (٣٠) .

٢ - لم تنجح محاولات حصر الجريمة التأديبية حصرا دقيقا بنصوص قانونية ، بل هناك محاولات فردية فى مجال بعض طوائف الموظفين فى الدولة والقطاع العام لتحديد وحصر الجرائم التأديبية فى صورة لائحة الجزاءات . ولكنها لم تؤد الى تعميم هذا الاتجاه .

٣ - ان الطبيعة الادارية لنظام التأديب تؤدى بنا الى استحالة انصهار النظام التأديبى فى مجال العقاب الجنائى ، ومما يؤيد هذا اتجاه عجز الأنظمة التأديبية المتقدمة فى الطابع القضائى من الوصول الى هذا الهدف .

المطلب الرابع

أوجه التشابه والاختلاف بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية

بالرغم من أن لسلطة التأديب طابع العقاب - إلا أنه يجب أن نترك فى هذا الشأن بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية ، وبين أوجه التشابه والاختلاف بين كل منهما . وسوف نتعرض لذلك فى فرعين على التوالى .
فنبعث فى فرع أول أوجه التشابه بين العقوبتين وفى فرع ثانى أوجه الاختلاف بينهما .

(٣٠) انظر :

DE VISSCHER (P.) : L'exercice de la fonction disciplinaire dans les administrations centrales des pays du marché commun, Bruxelles, 1965, p. 3.

الفرع الاول

أوجه التشابه بين العقوبتين

يرى البعض أن هناك تشابها بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية ، بل لقد ذهب البعض الى أن العقوبتين ذات طبيعة واحدة • وهى طبيعة جنائية الا أن الاختلاف فقط فى نطاق تطبيقهما • ففى حين أن العقوبة التأديبية تسرى على أفراد هيئة معينة داخل المجتمع - الا أن العقوبة الجنائية تسرى على المجتمع بأسره ، وفى الحقيقة فكلاهما يهدف الى الصالح العام داخل النطاق الخاص به • ونوضح فيما يلى أوجه التشابه بين العقوبتين :

أولا : تشابه العقوبتين فى انهما وردتا سواء فى القانون الجنائى أو التأديبى على سبيل الحصر - فيحكم كلا منهما مبدأ الشرعية فلا عقوبة الا بنص (Nulla Poena Sine Lege) فتلتزم كل من السلطة التأديبية والسلطة الجنائية بتوقيع العقوبات التى نص عليها القانون • ولا يجوز لأى منهما تطبيق أى عقوبات أخرى غير واردة فى قائمة العقوبات ، والا كان الجزاء باطلا (٣١) •

ثانيا : تتفق العقوبتان فى أن كلا منهما يطبق مبدأى وحدة العقوبة وشخصيتها فلا يوقع عن الخطأ الواحد أو الجريمة الواحدة سوى عقوبة واحدة - كما انه لايجوز توقيع أى من العقوبتين الا على من ارتكبها ولا تتعداه الى غيره •

ثالثا : ان كلا من العقوبتين تنطويان على معنى الجزاء • ولا يتضمنان التمريض كما هو الحال فى المسؤولية المدنية - فطبيعة كل منهما هى طبيعة جزائية تهدف الى ردع المخالف للحفاظ على حسن سير الهيئة التى ينتمى اليها •

رابعاً : تتفق العقوبتان في أن كلا منهما يعمل على حفظ النظام داخل مجتمع معين ، ففي حين أن العقوبة التأديبية تعمل على تحقيق هذا الهدف داخل إطار مجتمع صغير سواء أكان داخل نطاق الوظيفة العامة أو الهيئات الخاصة والتقابات المهنية والدينية والسياسية وغيرها - فإن العقوبة الجنائية تعمل على تحقيق نفس الهدف داخل المجتمع بأسره (٣٢) .

خامساً : ان تطور العقاب التأديبي سيؤدي حتما الى اصطباغ هذا العقاب بالطابع القضائي الكامل - أي ان ممارسة الوظيفة التأديبية ستسند الى هيئات قضائية مستقلة .

الفرع الثاني

أوجه الاختلاف بين العقوبتين

وفي الوجه المقابل فان هناك اختلافا بين العقوبتين يتضح فيما يلي :

أولاً : أن هدف العقوبة الجنائية هو مكافحة الجريمة لصالح المجتمع بأسره ، في حين أن هدف العقوبة التأديبية هو كفالة النظام داخل هيئة معينة تسمى لتحقيق أهداف خاصة بها لحسن سير المرفق الذي أنشئت من أجله (٣٣) .

ثانياً : أن العقوبة الجنائية تصيب الشخص في بدنه . أي أن العقوبات الجنائية تتضمن قيودا على الحرية الشخصية . في حين أن العقوبة التأديبية لا تتعدى المال أو المركز الوظيفي لمعامل المخطئ .

ثالثاً : ليس هناك ارتباط بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية . في حين أن هناك ارتباطا في هذا الشأن في مجال العقاب الجنائي .

- وايضا :

CATHERINE ROBERT : Le fonctionnaire français, Paris, 1961, p. 142.

LEON DUGUIT : Traité de droit constitutionnel, T. III. (L1 : انظر (٣٢)

théorie général de l'Etat), Paris, 1973, n. 71, p. 253.

JEZE (G.) : Les principes généraux de droit administratif Paris, انظر (٣٣)

Dalloz. 1947, p. 112.

رابعاً : أن سلطة توقيع العقوبة التأديبية قد تكون هيئة إدارية أو شبه قضائية أو قضائية - إلا أن سلطة توقيع العقوبة الجنائية لا تكون إلا لسلطات قضائية وفقاً لأجرامات قضائية كاملة .

الباب الأول

السلطة التأديبية في التشريع المقارن

نتناول في هذا الباب الأنظمة المختلفة للتأديب من حيث الاتجاهات المعمول بها بالنسبة لممارسة حق العقاب التأديبي والسلطات المخول لها هذا الحق .

وينقسم هذا الباب الى أربعة فصول على النحو التالي :

الفصل الأول : الضوابط التي تحكم سلطة التأديب .

الفصل الثاني : الاتجاه الإداري لسلطة التأديب ومبرراته وتطبيقاته في الدول المختلفة .

الفصل الثالث : الاتجاه شبه القضائي لسلطة التأديب ومبرراته ونظبيقاته .

الفصل الرابع : الاتجاه القضائي لسلطة التأديب موضحين الشروط الواجب توافرها لهذا الاتجاه ومبرراته وتطبيقاته .

الفصل الأول

الاتجاهات التي تحكم سلطة التأديب

ونتناول في هذا الفصل الاتجاهات التي تحكم سلطة التأديب من حيث مبدأ الشرعية بوجه عام ، ونطاق تطبيقه في مجال التأديب ، ثم نتعرض للجزاء ، مبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية . وأخيرا مبدأ عدم رجعية الجزاء .

المبحث الأول : السلطة التأديبية ومبدأ الشرعية .

المبحث الثاني : السلطة التأديبية ومبدأ التفسير الضيق .

المبحث الثالث : السلطة التأديبية ومبدأ وحدة الجزاء .

المبحث الرابع : السلطة التأديبية ومبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة

التأديبية .

المبحث الخامس : السلطة التأديبية ومبدأ عدم رجعية الجزاء .

المبحث الأول

السلطة التأديبية ومبدأ الشرعية (١)

سوف نتعرض لهذا البحث الى استعراض مبدأ الشرعية بوجه عام طبقا للقواعد المعمول بها فى كل من المجالين الجنائى والادارى ، ثم بعد ذلك نتعرض لهذا المبدأ فى مجال التأديب وذلك فى مطلبين متتاليين :

المطلب الاول

مبدأ الشرعية بوجه عام

من المبادئ الهامة التى ترتبت على الثورة الفرنسية ، انه لا جريمة ولا عقوبة الا بقانون او بناء على قانون . وهذا المبدأ يعنى أمرين هامين :

١ - ان السلطة التشريعية وبناءا على مبدأ الفصل بين السلطات لها وحدها اختصاص القضاء الجرائم و اقرار العقوبات المناسبة لها . حيث ان السلطة التشريعية هى الممثل الشرعى للمواطنين . ويعتبر هذا الاختصاص من الاختصاصات المحجوزة التى يتعين على البرلمان أن يباشرها بنفسه وليس له حق التفويض فى هذا الاختصاص من الوجهة النظرية (٢) .

٢ - وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات فان القضاء وحده هو السلطة المختصة بتطبيق العقوبات التى تقررها السلطة التشريعية .

وبناء على ذلك أمن المواطنون ضد أى تعسف من قبل السلطات الحاكمة .

MARCEL (D.) : Op. Cit. p. 49.

(١) انظر :

SERGE (S.) : Op Cit. p. 108.

(٢) انظر : الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .

ونخلص الى أن مبدأ الشرعية بوجه عام هو من الأصول الدستورية في نظام الدولة الديمقراطية ، وهو ما يعرف بمبدأ سيادة القانون ، هذا وقد طبق المبدأ بصرامة في المجال الجنائي ونصت عليه جميع دساتير العالم ولقد سبقت الشريعة الإسلامية^(٣) كل القوانين الوضعية في اقرار مبدأ الشرعية - حيث وردت نصوص القرآن الكريم متضافرة في تأكيد مبدأ ان شرعية وهو انه لا توجد عقوبة من غير رسالة رسول ينذر ويبشر فقد قال سبحانه وتعالى : « وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا »^(٤) وقال تعالى « وان من امة الا خلا فيها نذير »^(٥) . فحكمة الله تعالى نصت بأن الله لا يعاقب أحدا من عباده الا اذا بلغ رسالته اليه وأنذره بسوء العقبي ان خالف - وقال سبحانه وتعالى : « وما كان ربك مهلك القرى حتى يبعث في أمها رسولا يتلو عليهم آياتنا »^(٦) وقال تعالى « رسلا مبشرين ومنذرين لئلا يكون للناس على الله حجة بعد الرسل وكان الله عزيزا حكيما »^(٧) .

وبهذا قرر الاسلام مبدأ : « انه لا عقوبة الا بنص » .

١ - الشرعية في المجال الجنائي :

وللشرعية في المجال الجنائي أهمية خاصة ، نظرا لما ينطوي عليه هذا المجال من تقييد حريات الأفراد بحدود تتمثل في الجرائم التي يجب الاحكام عن ارتكابها خشية العقاب ، وفي العديد من اجراءات التحقيق والمحاكمات الجنائية ومفهوم الشرعية الجنائية اذن : هو أن يعلم كل انسان في المجتمع ما هو محظور عليه تحت وصف « الجرائم » وما يتعرض له في التحقيق الجنائي والمحاكمة الجنائية من اجراءات تمس الحريات وذلك حتى يعرف حدود حريته

(٣) انظر : محمد أبو زهرة ، الجريمة والعقوبة في الفقه الاسلامي ، ج ١ ، ص ١٨٢ ، ١٨٣ ، وعبد القادر عوده ، التشريع الجنائي الاسلامي مقارنا بالقانون الوضعي ، ج ١ ، الطبعة الثالثة ، ١٩٧٧ ، ص ٩١ وما بعدها .

(٤) سورة الاسراء الآية ١٥ .

(٥) سورة فاطر الآية ٢٤ .

(٦) سورة القصص الآية ٥٩ .

(٧) سورة النساء الآية ١٦٥ .

فى العمل والتصرف • كما تعرف الدولة حدود وظيفتها وسلطانها فى مكافحة
الاجرام خدمة للمجتمع بأسره ، وفى عبارة أخرى ، فان مضمون الشرعية
الجنائية هو ضرورة الانذار قبل العقاب(٨) •

٢ - الشرعية فى مجال القانون الادارى :

يعنى هذا المبدأ خضوع الادارة فى جميع تصرفاتها سواء اتصل هذا
النشاط بالمرافق العامة أو الاموال العامة وهكذا ، وبمقتضى هذا المبدأ يرجع
الفضل الى ارساء قواعد الديمقراطية فى بنیان القانون الادارى • وبناء على
ذلك فانه قد وضعت عدة ضوابط دقيقة يجب مراعاتها عند مباشرة الادارة
لأنشطتها المختلفة •

واذا كانت الشرعية فى مجال نطاق انقسانون الادارى تمنى خضوع
الادارة للقانون بحيث ان كل ما تضعه من لوائح وما تصدره من قرارات
فردية وما تقدم عليه من تصرفات مادية يجب أن لا يخالف القانون ، فقد يبدو
أن هذا الاطار الشرعى مضيق على نشاط الادارة ، ولكن حقيقة الامر لا يؤدي الى
هذا المفهوم ، وذلك لما تتمتع به الادارة من سلطة تقديرية حيث قيل بحق : ان
جوهر السلطة الادارية هو السلطة التقديرية • فهذه السلطة هى التى تميز
اختصاصات جهة الادارة عن غيرها من الاختصاصات وان كانت هناك
محاولات عديدة لوضع ضوابط لهذه السلطة ، فان هذه الضوابط ليست
موضوعية لأنها تعتمد أساساً على عدم الانحراف بالسلطة •

وواضح مما تقدم ان الروح العامة التى تسود فكرة الشرعية - فى
نطاق القانون الادارى - هى روح حرة تقوم على تأكيد معانى الحرية بتقييد

(٨) د. على راشد ، القانون الجنائى لسنة ١٩٧٠ ، ص ١٩٧ •

وأيضاً الدكتور محمود نجيب حسنى ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، النظرية
العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازى - الطبعة الرابعة ، ١٩٧٧ ،
دار النهضة العربية ، ص ٧٧ وما بعدها •

وأيضاً الدكتور أحمد فتحى سرور ، الشرعية والاجراءات الجنائية ، طبعة ١٩٧٧ ،
دار النهضة العربية ، ص ١٠١ وما بعدها •

السلطة العامة والزامها حدودا معينة ، وتوفير الضمانات المحققة لهذه الغايات ولذلك فانه مهما تباينت صدور الشرعية تبعا للمجال القانوني الذي تمارس فيه ، فانها يمكن أن تختصر الى مبدأ أساسى مشترك تتفق فيه وهو خضوع السلطة العامة للقانون على نحو يحول دون الاستبداد^(٩) .

ولذلك نرى أن مفهوم الشرعية فى مجال القانون الإدارى له طابع مميز وله خطوط عامة^(١٠) .

أولاً : فهو الذى يميز دولة القانون عن الدولة البوليسية التى كانت مسائدة . فمعنى الشرعية فى القانون الإدارى هو خضوع السلطة العامة فى جميع أنشطتها للقانون .

ثانياً : لا تعنى الشرعية فى مجال القانون الإدارى أنها نظام من أنظمة القهر والاجبار أو القيود الخارجية عن الإدارة، بل هو نظام داخلى يعنى خضوع الإدارة للقانون واللوائح التى تضعها بغية حسن سير المرفق بانتظام واضطراد .

ثالثاً : يهدف مبدأ الشرعية فى المجال الإدارى الى حسن سير المرافق العامة التى تديرها الإدارة .

المطلب الثانى : الشرعية فى مجال التأديب

تمهيد :

يقصد بمبدأ الشرعية فى مجال التأديب مدى اخضاع كل من الجريمة والعقوبة التأديبية لمبدأ الشرعية بالإضافة الى تقيد السلطة التأديبية لهذا المبدأ بالنسبة للإجراءات التأديبية . ولذلك سوف نستعرض تباعاً

(٩) الدكتور محمد عصفور ، نحو نظرية عامة فى التأديب ، ١٩٦٦ ، ص ١٠٢ .
GEORGE VEDEL, : Cours de droit administratif, 1967 p. 548 et s. (١٠)

مدى توافر مبدأ الشرعية بالمفهوم العام بالنسبة للجريمة والعقوبة التأديبية
كذا بالنسبة للإجراءات التأديبية (١١) .

أولا - الشرعية والجريمة التأديبية :

استقر الفقه والقضاء على أن مبدأ الشرعية 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 مسبقا حتى
يعاقب الموظف ، وإنما يعاقب الموظف أو العامل إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع
لا يتفق ومقتضيات وظيفته ، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص ، وهذه
قاعدة مسلمة ردها القضاء الإداري باستمرار (١٢) . كما تحرص الجمعية
العمومية للقسم الاستشاري على ترديد هذه القاعدة في فتاويها (١٣) .

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 :

(١١) سوف نتعرض لهذه العناصر تفصيلا عند استعراضنا للطابع القضائي لسلطة
التأديب في الفصل الثالث من الباب الثاني .

(١٢) انظر : حكم المحكمة العليا في ١١/١١/١٩٦٨ (س ٧ ص ٢٧) « أن المحكمة
التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني وتسند قضاؤها
إليه في تكييفها للفعل المكون للذنب الإداري وفي تقديرها للجزاء الذي يناسبه فإن سارت
على السنن المتبعة في قانون العقوبات فلم ترد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات
الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها وإنما استعارت له وصفا جنائيا وأردا في قانون العقوبات
وعينت تحديد المكان الفعل على نحو ما حدده القانون المذكور للوصف الذي استعارته إنما فعلت
ذلك كان الجزاء الملقى به ممبيا لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني » .

وانظر نفس المعنى حكمها في ١٩٦٥/٥/٦ (س ١٠ ص ٨٣٧) والحكم ١٩٧١/١١/٢٧
في القضية رقم ٤٤٥ لسنة ١٤ ق .

(١٣) ومن ذلك قولها في فتاها الصادر في ١٩٦٥/١/٢٧ (س ١٩ ص ٢٦٨)
« الجرائم التأديبية ليست محددة في القوانين على سبيل الحصر ، إنما كل فعل يرتكبه الموظف
ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح يعتبر جريمة تأديبية
يعتق للجهة الإدارية عليها ، توقيع الجزاء المناسب عليه » .

١ - ان عدم وجود نص مانع أو مؤثم لفعل معين لايعنى بالضرورة ان هذا الفعل مباح للموظف .

٢ - ان تحديد الأفعال التى تكون جريمة تأديبية متروك لتقدير الجهات التأديبية سواء أكانت جهات رئاسية أو قضائية تحت رقابة القضاء الادارى .

٣ - ان تقدير السلطات التأديبية فى هذا الشأن هو ضرورة الالتزام بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات . فليس لسلطة التأديب أن تتقيد بضوابط قانون العقوبات . الا اذا أثم المشرع فعلا أو أفعالا بذاتها فانه يتعين على السلطة التأديبية اتباع مسلك شبيه بمسلك القضاء الجنائى من حيث تحديد الأفعال الخاطئة والنصوص المؤثمة .

٤ - ان عدم سريان مبدأ لاجرمية بدون نص على المخالفات التأديبية يضى على هذه الجرائم نوعا من المرونة ، وتختلف النظرة اليها من وقت لآخر بتغير الظروف الاجتماعية التى تمتنعها الجماعة .

٥ - ومن النتائج الهامة فى هذا الخصوص عدم ارتباط الخطأ التأديبى بالعقوبة التأديبية بعكس الحال فى المجال الجنائى حيث نجد أن هناك ارتباطا بين الخطأ والعقاب .

ثانيا - الشرعية والعقوبة التأديبية :

يقضى مبدأ شرعية العقوبة فى المجال التأديبى بأن السلطة التأديبية المختصة تلتزم بتوقيع العقوبات التأديبية المحددة على سبيل الحصر فى قوائم العقوبات التأديبية بواسطة نص واضح محدد ، الا أنها لا تلتزم بتوقيع عقوبة معينة محددة بذاتها بل لها أن تختار وتوازن فى اختيار احدى العقوبات التأديبية طبقا للمخالفة التى اقترفها الموظف أو العامل . ومن خلال هذا المفهوم يختلف قانون العقوبات عن القانون التأديبى .

ففى قانون العقوبات يوجد ارتباط كامل بين الجريمة والعقوبة فتحديد العقوبة هو عمل المشرع . وتنحصر مهمة القاضى الجنائى فى تحديد العقوبة الملائمة من بين حدين كالحبس أو السجن أو الحياز بين توقيع عقوبة مالية أو عقوبة مقيدة للحرية وهكذا .

أما في القانون التأديبي ، فإن المشرع - كقاعدة عامة - يحدد قائمة العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملائمة من بين العقوبات المقررة .

اذن فليس هناك إلزام للسلطة التأديبية بتوقيع عقوبة محددة بذاتها بالنظر الى المخالفة التي ارتكبها الموظف أو العامل طالما لا يعرف القانون التأديبي كقاعدة عامة مبدأ الارتباط بين الجريمة والعقوبة بصورة مطلقة (١٤) . وذلك بسبب عدم قيام المشرع بتقنين الجرائم التأديبية على سبيل الحصر مثلما فعل بالنسبة للعقوبة التأديبية . إلا أن هذا الأصل العام يرد عليه بعض الاستثناءات . فقد يلزم المشرع التأديبي السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة تأديبية معينة عن جريمة تأديبية معينة حددها المشرع ، وخصص لها تلك العقوبة دون غيرها . وفي هذا المجال لا توجد حرية للسلطة التأديبية في اختيار العقوبة الملائمة للخطأ . وتتطابق سلطاتها في هذا الشأن مع سلطة القاضي الجنائي (١٥) .

نخلص من ذلك - كقاعدة عامة - الى أن اختيار العقوبة هو من قبيل سلطة التقديرية تمارسها الإدارة في حدود الضوابط التي تحكم هذه الفكرة . باستثناء القيد السابق المشار اليه .

كما ان الرأي الراجح فقها وقضاء هو نقيض جهة التأديب بما يرد من الجزاءات على سبيل الحصر ، ولقد قررت هذا المبدأ في أول الأمر محكمة النقض الفرنسية حيث قضت بأنه لا يجوز لمجالس تأديب ماموري الضبطية القضائية أن توقع غير الجزاءات الواردة في النصوص باعتبارها واردة على سبيل الحصر ، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك بنفس المبدأ في الحالات التي تكون فيها اللوائح قد حددت الجزاءات بالنسبة لطوائف من الموظفين (١٦) .

(١٤) انظر الدكتور مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية ١٩٧٦ ، ص ١٥٨ .

(١٥) انظر الدكتور سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة ١٩٧٩ ، ص ٢٧١ .

وانظر أيضا : دكتور مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

(١٦) انظر : د . محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٣٤٨ .

وفي ضوء ما سبق فإن الغالبية العظمى من الفقهاء سواء في فرنسا (١٧) أو مصر (١٨) يؤيدون مبدأ شرعية العقوبة وضرورة تطبيقها في المجال التأديبي ويستندون الى الحجج التالية :

١ - الاتجاه الغالب حالياً في تطور القانون التأديبي نحو الاقتراب من القانون الجنائي واصطباغه بالطابع القضائي سواء بالنسبة للعقوبة أو الجريمة أو الاجراءات التأديبية .

٢ - ان القانون التأديبي - كما سبق أن أوضحنا - ذو طابع عقابي وما دام الامر كذلك فانه يجب أن يستعير بعض خصائص القانون الجنائي خاصة فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية الهامة ومنها لا عقوبة الا بنص .

٣ - أن تطبيق مبدأ شرعية العقوبة يمثل ضماناً أساسية للموظفين ضد تعسف الادارة والهيئات الرئاسية ولم يكن هذا الامر متبعاً قبل الحرب العالمية الثانية (١٩) حيث كانت الادارة توقع عقوبات تأديبية خارجة عن تحديد النصوص - كما ان القضاء في كل من فرنسا ومصر قد أيد هذا المبدأ في كثير من الاحكام (٢٠) . هذا ويحكم مجلس الدولة ببطالان الجزاء في جميع

(١٧) انظر :

ALAIN PLANTEY : Traité pratique de la fonction publique, 1963, T. I 2ème edition, Paris, p. 331.

DUEZ et DEBEYRE : Op. Cit. p. 678.

NEZARD (H.) : Op. Cit. p. 99.

(١٨) انظر من الفقه المصري : د. محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ .

د. سليمان الطماوى ، قضاء التأديب ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ .

د. عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ .

Jacques Mourgeons : La repression administrative. Paris, 1967, (١٩) p. 114, an88.

(٢٠) انظر من احكام مجلس الدولة الفرنسي :

C—E 14 Décembre 1949, Godfrin Rec. p. 551.

C—E 22 Juin 1949, Pery Rec. 298.

C—E 26 Novembre 1951, Delamatte Rec. p. 724.

C—E 11 Mai 1956, Bartier.

الأحكام التي تصدر مخالفة لقاعدة « لا عقوبة إلا بنص » ، ويتضح ذلك من استعراض أحكام مجلس الدولة سواء في فرنسا أو مصر على الأيضاح السابق بيانه .

ثالثا : الشرعية والاجراءات التأديبية :

سبق أن أوضحنا أن أساس حق التأديب - في النظم المختلفة - هو « السلطة » وسند هذه السلطة للموظف العام هو القانون الإداري ، وبالنسبة للعامل هو حق الإدارة المسلم به لرب العمل . وبالنسبة لرجال المهن الحرة هو سلطة الهيئات المهنية التي خولها المشرع الحق في رعاية آداب المهنة . وما اعتبره المشرع ضوابط متعلقة بالنظام العام تحكم النشاط المهني .

وكما سبق أن أوضحنا فإن طبيعة التأديب بالرغم من ذلك لها الطابع العقابي ولذلك فهي ولاية قضائية وإن مورست في حدود طبيعته وهي المخالفات الوظيفية أو المهنية ، وهذا النظر يوجب أن يستعير نظام التأديب إطار النظام القضائي وروحه ، ويتعلق ذلك في معنى واحد وهو قوام هذا النظام القضائي ألا وهو معنى الحيادة في سلطة القضاء . وإذا كانت الحيادة تتحقق في النظام القضائي العادي بإقامة هيئة خاصة تخضع لنظام صارم في إجراءاته . فهل يتحقق هذا الأمر أو بمعنى أدق هل يمكن توفير ذلك في نطاق الاجراءات التأديبية ؟

فتوفير ذلك يستوجب تحقيق ضمانات جدية تهدف كلها الى توفير الضمان والطمأنينة للعامنين في مواجهة السلطات التأديبية . ولذلك نرى

C—E 22 Mars 1957, Clausi Rec. 198.

C—E 24 Juin 1960, Tralliet Rec. 423.

C—E 4 Mai 1962, Lacombe Rec. 300.

C—E 17 Février 1977, p. 833.

ومن أحكام مجلس الدولة المصري :

- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٦ مارس ٥٥ المجموعة التاسعة ، ص ٣٧٤ .
- فتوى الجمعية العمومية الصادرة في ١٢/٢٠/١٩٦٩ ، ملف رقم ١٣٢/٢/٨٦ .
- حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٧ يونيو ١٩٦٧ ، ص ١٢ ، ص ١٢٠٤ .
- وفتوى الجمعية العمومية الصادرة في ١٢/٢٠/١٩٦٩ ، ملف ١٣٢/٢٠٨٦ .

تفاوت الأنظمة التأديبية في الدول المختلفة بالنسبة لاستعارة بعض الاجراءات القضائية لتعمل في مجالس الاجراءات التأديبية . فبعضها أخذ الطابع القضائي والبعض الآخر اتجه الى الطابع شبه القضائي في هذا الخصوص .

وفي نطاق الوظيفة العامة ، ترى أن مركز الموظف العام قد تطور تطورا عميقا من حيث اجراءات التأديب ، فبعد أن كان نظام التأديب ينتهج الأسلوب الإداري سواء من حيث ممارسة سلطة التأديب أو من حيث طريقة إصدار الجزاء التأديبي ، وبعد أن كان الضمان الوحيد للموظف هو الرقابة القضائية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي اتخذت سلطة التأديب في قوانين كثيرة - شكل القضاء - وهي في معظم الأحيان خضعت لأسلوب القضاء في إصدار الجزاءات التأديبية مما أدى الى التقريب بين الاجراءات التأديبية والاجراءات الجنائية .

هذا وقد عني كثير من الدول بتوفير تلك الضمانات والاجراءات وقد تفاوتت في مدى التطور الى الأخذ بهذا الطابع القضائي (٢١) وتتردد التشريعات المختلفة بين اعتبارين جديرين بالرعاية وهما منطق الضمان والرعاية بالنسبة للموظف - ومقتضى فاعلية العمل الإداري، الا أنه من الملاحظ أن الغلبة لمنطق الضمان واضحة تماما في مجال الاجراءات التأديبية (٢٢) .

وأينا في مبدأ الشرعية :

نحن نتفق مع جمهور الفقهاء في تقييد السلطات التأديبية سواء أكانت إدارية أو قضائية أو شبه قضائية بقوائم العقوبات التأديبية المستندة الى مبدأ الشرعية وذلك للأسباب الآتية :

١ - أن مبدأ الشرعية هو الضمانة الأساسية والفعالة لحماية العاملين ضد تعسف الإدارة .

٢ - نصت جميع النظم التأديبية في العالم على قوائم العقوبات

(٢١) YVES CHAPEL : L'exercice de la fonction disciplinaire, Op. cit. p. 23.

(٢٢) انظر د. الطنابى ، طبعة ١٩٧٩ ، ص ٥١٥ .

التأديبية ولم تترك حرية السلطات التأديبية في اختيار أى عقوبة لم ترد ضمن هذه القوائم .

٣ - ان التطور الذى يتجه اليه حاليا القانون التأديبى فى التمسائل مع العقاب الجنائى يقضى بضرورة التشديد فى تطبيق هذا المبدأ بالصورة التى تطبق فى مجال القانون الجنائى .

٤ - ان الاحتجاج بعدم وجود تقنين للمخالفات التأديبية وبذلك لايجوز أن يكون هناك تقييد بمبدأ الشرعية غير سديد على اطلاقه حيث ان التطور الحالى فى التقنين الجزئى للمخالفات التأديبية متمثلا فى لائحة الجزاءات يقف على سبيل هذه الحجة .

المبحث الثاني

السلطة التأديبية ومبدأ التفسير الضيق

المطلب الأول : نطاق المبدأ في المجال الجنائي

تطبيقاً لمبدأ الشرعية فإنه تنفرع عليه قاعدتين أساسيتين هما :

- ١ - لا يجوز للقاضي الجنائي أن يلجأ إلى القياس عند انعدام النص .
- ٢ - يتعين عليه عدم التوسع في تفسير النصوص القائمة .

وقد أقر القضاء المصري هاتين القاعدتين وأشارت إليهما محكمة النقض بقولها « أنه من المقرر أنه لا عقوبة إلا بنص يعرف الفعل المعاقب عليه ويبين العقوبة الموضوعة له ، مما يقتضي عدم التوسع في تفسير نصوص القانون الجنائي وعدم الأخذ فيه بطريق القياس (٢٣) » .

لذلك فإنه إذا عرض على القاضي الجنائي أمر لا جريمة فيه ، أي لم يرد نص قانوني بتجريمه ، فإنه يتعين عليه أن يقضي بالبراءة مهما كان هذا الأمر مستهجناً أو معيباً ، بل مهما كان فيه من اعتداء على حق فردي أو على مصلحة المجتمع ، فليس للقاضي الجنائي في مثل هذه الظروف أن يطبق القانون بطريق القياس ، ومن الواضح أن حرمان القاضي من اللجوء إلى القياس هو نتيجة مباشرة لمبدأ شرعية الجريمة والعقاب ، لأن القول بغير ذلك يعني تخويل القاضي سلطة التجريم في بعض الأحوال مادام يستطيع عن طريق القياس أن يعاقب على أفعال لم يرد نص صريح بتجريمها .

وبذلك يقتصر دور القاضي الجنائي - طبقاً لقاعدة التفسير الضيق -

على تجلية غموض النص المعيب في صياغته أو لتضاربه مع نصوص أخرى ،
يقصد الكشف عن حقيقة مدلوله بشرط ألا يتجاوز قصد المشرع .

وبالرغم من ذلك فإن هناك كثيرا من التشريعات الجنائية قد أخسدت
بالاتجاه نحو التوسع في تفسير نصوص التجريم بحجة أن الالتزام المطلق
بمبدأ الشرعية سيؤدي حتما إلى جمود التشريع الجنائي وتخلفه عن ملاحقة
أسباب المدنية الحديثة والتطور الاجتماعي بصفة عامة ، ذلك أن المشرع عندما
يصوغ النصوص القانونية المتضمنة للتجريم لا يمكن أن يحيط سلفا بكل
ما تتمخض عنه ظروف الحياة المتطورة .

المطلب الثاني : التفسير الضيق في مجال التأديب

للقاضي الإداري أو التأديبي أو الرئيس الإداري سلطة تقديرية عند
مباشرة الوظيفة التأديبية إلا أن هذا التقدير يجب ألا يؤدي إلى تجاوز حد
المشروعية ، فثمة مبادئ قانونية عامة تقيد أيأ منهم في ممارسة الوظيفة
التأديبية ، ومن هذه المبادئ تجنب القياس ومراعاة التفسير الضيق في مجال
ممارسة حق التأديب .

فطبقا للقواعد العامة فإن عملية القياس هي استنباط قواعد قانونية
تطبقها السلطات المختصة على حالات مماثلة نص عليها المشرع . فلو اجتمعت
لواقعة خصائص واقعة أخرى نص عليها القانون ، فقد يقال أن ما قرره
القانون في هذه الحالة هو تطبيق مبدأ عام يسرى على كل واقعة تشبهها ،
إلا أن القياس ينبغي ألا ينشئ الجزاءات والمخالفات إذا كانت الأخيرة محددة
نصا في القانون . فالقياس الشرعي هو الذي يكون لصالح الموظف المتهم أو
المدّنب على ألا يخالف النص القانوني إذا كان ثمة حكم ينظم هذه المسألة ، فلا
قياس مع صراحة النص . ولا شك أن القضاء الإداري والتأديبي لا يقف
مكتوف اليدين إزاء الثغرات الموجودة في التشريع وذلك بصفته قضاء مبتكرا
خلا تشريب عليه أن وقف موقفا إيجابيا للوصول إلى الحل القانوني في المنازعة
المعروضة أمامه .

ويرى بعض شراح القانون الفرنسي^(٢٤) ان الوضع يختلف في النظام التأديبي - الذي يوجد حاليا - في مرحلة تختلف تماما عن مرحلة تطور القانون الجنائي . فالأساس الذي يخضع له نظام التأديب هو السلطة التقديرية لجهة التأديب ومثل هذه السلطة تتعارض تماما مع مبدأ التفسير الضيق ولذلك قيل انه لا يمكن اخضاع سلطة التأديب لهذا المبدأ كما هو الشأن في القانون الجنائي^(٢٥) .

يفهم من ذلك انه اذا كانت جهة التأديب تتمتع بسلطة تقديرية في تكليف ما بعد من الأفعال مكونا أو غير مكون لاختفاء تأديبية فانه لا يكون من السائغ إلزامها بمبدأ التفسير الضيق .

اذ أن هذا المبدأ لا يطبق الا في نظام قانوني يلتزم بمبدأ الشرعية التزاما دقيقا وحرفيا .

وينتقد الدكتور محمد عصفور^(٢٦) وجهة نظر الفقيه فيشييه مقررانا ليست صائبة على إطلاقها ، وان جاز الأخذ بها مع بعض التحفظات فانما يكون ذلك في حدود الأوضاع الخاصة بنوع معين من التأديب في فرنسا وهو التأديب المهني الا ان الاعتراض الأساسي هو أن فيشييه طابق بين النظام التأديبي والقانون الإداري . فمائل بين سلطة التأديب والسلطة التقديرية للإدارة . وواقع الأمر أن النظامين من الاتساع بحيث لا يجوز اخضاع التأديب لمبادئ تنبع من ذاتية القانون الإداري . اذ لا يجوز أن تغفل الأمر الهام وهو ان نظام التأديب - في أحد وجهيه الأساسيين - هو نظام عقابي وهو بهذه المثابة يجب أن يخضع للضوابط العامة التي يخضع لها النظام الجنائي .

(٢٤) فيشييه ، الجزء المهني ، نقلا عن مؤلف الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق

ص ٣١٥ .

(٢٥) انظر د . محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٣١٧ .

(٢٦) انظر : Catrine (R.): Le fonctionnaire français. Paris, 1961, p. 142.

Alaine (P.): Traité pratique de la fonction publique. Paris, 2e edition, 1963, p. 331.

ويتفق الفقه (٢٧) والقضاء على تطبيق مبدأ التفسير الضيق بصسورة مطلقة .

وفى ضوء ما سبق يمكن تقرير نوعين من القياس المحظور والمباح وذلك من واقع سياسة مجلس الدولة المصرى . وعلى الرغم من أن هذه السياسة قد تقرر بسبب الثغرات التى شابت التشريعات الوظيفية التى ألغيت وبالتالى تدارك المشرع الراهن هذا النقص الا انه من الأفضل تتبع هذا المسلك .

الفرع الاول : الخطر المطلق للقياس

١ - قضت المحكمة الادارية العليا (٢٨) ان العقوبات التأديبية وما يترتب عليها من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالا فى التطبيق الا حيث يوجد النص الصريح ، شأنها شأن العقوبات الجنائية بسبب انها قيد على الحريات ، كذلك العقوبة التأديبية وآثارها العقابية فانها قيد على حق الموظف والمزايا التى تكفلها له القوانين واللوائح فلا محل لأعمال القياس ، ولا محل للاستنباط فلو جاز ذلك فلن يوجد حد للوقوف عنده . فيسوغ للمحكمة على سبيل المثال أن تحكم على الموظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب فى حين ان المادة ٨٤ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تقضى بألا تزيد مدة الوقف عن ٣ أشهر ثم يقال بعد ذلك أن المحكمة كانت تملك الحكم بالعزل فيجوز لها من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل بدون مرتب لمدة سنة .

٢ - اعادة الموظف المفصول الى الخدمة هو استثناء من أصل فلا يجوز التوسع فى هذا الاستثناء وقياس الاستقالة عليه (٢٩) .

(٢٧) انظر الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤١٧ .

(٢٨) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ .

- حكم المحكمة الادارية العليا جلسة ١٣ يناير سنة ١٩٦٣ ، مجموعة س ٨ ع ١ ص ٤٧٧ .

- جلسة ١٥ مايو لسنة ٦٥ مجموعة س ١ ع ٢ ص ١٩٦٣ .

(٢٩) انظر المحكمة الادارية العليا جلسة ٢١ مارس ١٩٧٠ مجموعة س ١٥ ع ٢ ص ٢٢٩ .

٣ - لا وجه للقياس في الأثر التبعي للعقوبات . فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن القانون ٤٦ لسنة ٦٤ لم ينص على جواز النظر في ترقية الموظف الذي وقعت عليه عقوبة الوقف عن العمل مدة تزيد عن ١٥ يوما إلى ستة أشهر ولا وجه للقياس في حالات جواز الترقية بالنسبة للعقوبات الأخرى . بل يجب انقضاء فترة معينة طبقا لنص م ٦٨ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لأن هذا النص استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه (٣٠) .

٤ - الاعتقال عذر مبرر لا يرتب الوقف قياسا على الحبس الاحتياطي ولهذا ذهبت محكمة القضاء الإداري بأنه « لما كان اعتقال الموظف يعتبر من الأعذار المبررة التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منعه من الحضور إلى مقر عمله وأنه لا محل لترتيب الوقف على الاعتقال قياسا على الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذًا لحكم جنائي لأن الوقف استثناء من القواعد العامة ولا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه » (٣٤) .

٥ - هذا بالإضافة إلى ما قرره قسم التشريع . المكتب الفني (٣٢) الأصل أن التفسير التشريعي - كغيره من طرق التفسير - لا يجوز الالتجاء إليه إلا إذا شاب النص غموض يراد توضيحه أو نقص يراد إكماله أو تعارض يراد إزالته بحيث إذا كان النص صريحا سليما من هذه العيوب فلا يجوز الالتجاء إلى تفسيره تشريعيًا بما يعدل عن أحكامه الواضحة لخروج ذلك عن وظيفة التفسير أيًا كانت وسيلته » .

الفرع الثاني : القياس النسبي

يجوز التفسير بطريق القياس النسبي في نطاق روح قانون عن طريق

(٣٠) انظر المحكمة الإدارية العليا جلسة ٢ نوفمبر ١٩٦٩ مجموعة س ١ استثنائية .
(٣١) محكمة القضاء الإداري مجموعة أحكام ثلاث سنوات (٦٦ - ٦٩) ص ٣٦١ .
- كذا فتوى الجمعية العمومية جلسة ٣٠ يونيو لسنة ١٩٦٦ ملف ١٩٤٤/٢/٨٦ .
- د . محمد مصغور ، تاديب العاملين بالقطاع العام ، ١٩٧٢ ، ص ١٩٦ .
(٣٢) ملف رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ جلسة ١٩٧٥/٢/١١ مبل ٢٣٥ .

التوسع فى مفهوم قصد المشرع وذلك للتخفيف من جمود مبدأ الشرعية وحدته من جهة ، ومن جهة أخرى لتفادى الكثير من النقص فى الأحكام التشريعية ولا سيما فى المجال التأديبى ونورد فيما يلى بعض أمثلة هذا النوع من القياس المباح

١ - الرجوع الى القانون العام فى تحديد السلطة التأديبية اذا خلا القانون الخاص من ذلك ، فاذا لم ينظم القانون الخاص حكما مسبقا ، فتكون العودة الى القانون العام باعتباره الشريعة العامة من جهة، ولكونه أقرب القواعد الأخرى فى تنظيم هذه المسألة من جهة ثانية فاذا كان القانون ٥٠٨ لسنة ١٩٥٤ بشأن إعادة تنظيم الجامعات المصرية ثم يورد حكما خاصا بتحديد الجهة التى تختص بتأديب عضو هيئة التدريس المنتدب من جامعة الى أخرى . وكان قانون تنظيم شئون الجامعات لم ينظم حكما يتعلق بأعضاء هيئة التدريس فيما يتعلق بلجنة شئون الموظفين فانه لامناص من الرجوع الى احكام قانون نظام موظفى الدولة وقياس الحكم عليه (٣٣) .

٢ - ليس هناك ما يمنع فيما يتعلق بنص خاص بتعيين مجلس التأديب من القياس عليه فيما يتعلق باختصاص وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، اذ الحكمة واحدة فى الحالتين وهى : تحديد الجهة التأديبية ، كما ان اختصاص الجهة التى يندب اليها الموظف بتأديبه عن المخالفات التى يرتكبها اثناء مدة الندب يجوز قياسه على المستخدمين الخارجين عن الهيئـة اسوة بالموظفين العموميين ودون حاجة الى نص خاص يقضى بسريانه عليهم (٣٤) .

وانظر حكمها أيضا الصادر فى ١٣ يناير لسنة ١٩٦٣ س ٨ ص ٤٧٧ .

(٣٣) انظر : فتوى ادارة الفتوى والتشريع لجامعات المصرية والأزهر رقم ٩٩٤ فى أوله

ديسمبر سنة ١٩٥٠ مجموعة النصف الثانى س ٩ . س ١٠ ، ص ٩٨٢ .

(٣٤) انظر : فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى والتشريع رقم ٥٢٨ ، ٧ فبراير

لسنة ٥٩ ، مجموعة س ١٣ ، ص ١٣٣ .

المبحث الثالث

السلطة التأديبية ومبدأ وحدة الجزاء

Regle de non bis in idem

تمهيد :

من المبادئ الأساسية المستقرة في العقه والقضاء أن السلطة التي تمارس حق التأديب سواء أكانت سلطة إدارية أو قضائية فهي مقيدة في اختصاصها بتوقيع جزاء واحد عن الخطأ الواحد .

لذلك يتعين علينا أن نحدد طبيعة هذا المبدأ ، ثم نستعرض بعض الحالات التي لا تتضمن ازدواجا للجزاء .

المطلب الأول

طبيعة مبدأ وحدة الجزاء

يعتبر مبدأ وحدة الجزاء من أهم نتائج مبدأ شرعية العقاب ويعني ذلك عدم عقاب المخطيء عن ذات الفعل مرتين - ما لم يوجد نص قانوني يبيح ذلك - ونتيجة لذلك : أن نفس الخطأ لا يمكن أن يترتب عليه ازدواج في الجزاء التأديبي . وحكمة ذلك أن السلطة التي توقع الجزاء الأول تستنفذ سلطتها بتوقيع العقاب (٣٥) .

(٣٥) انظر : المحكمة الإدارية العليا - حكمها الصادر في ١٩٦٠/٩/٢١ ، مجموعة س ٥ ،

ج ٣ ، ص ١٢٠٣ .

رأيضا :

Serge Salon : Op. cit. p. 107.

في فرنسا :

AUBY (J.M.) et DUCOS-ADER (R) : Institutions administratives, Paris Dalloz
1966 p. 304.

وهذه القاعدة مستقرة سواء في فرنسا أو مصر .

والحقيقة ان الازدواج الجزائي اشد من الانحراف - بفرض جزائين عن حالة مخالفة واحدة هو انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية ، ذلك أن ثنائية الجزاء تفترض لزدواجا في الخطأ - أما وان هذه الثنائية تعدت تجاه خطأ واحد فان السلطة التأديبية تبلغ أوج طابعها التحكيمي (٣٦) .

لذلك فان القاعدة يجب : ان الجزاء التأديبي الذي فرض أولا - أيا كانت طبيعته - يجب ما عداه ما دام قد وقع طبقا للأوضاع القانونية الصحيحة (٣٧) .

هذا ومبدأ عدم التمدد يجد سنداه في تحقيق الاعتبارات المتعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقضى بعدم العقوبة على الخطأ الواحد الا بعقوبة واحدة تناسبه وان مسئولية مرتكب هذا الخطأ يجب ان تتحدد في نطاق خطئه بحيث تطمئن نفسه الى انه لن يلحق به في المستقبل أى عقاب عن خطأ سبق ان ارتكبه وعوقب عليه فضلا عن ان عدم احترام هذا المبدأ يمثل اعتداء على نهائية العقوبات التأديبية الواقعة من السلطة

— CATRIN : «Le fonctionnaire française droits et devoirs».

1^{re} édition, 1961, p. 143.

2^e édition, 1973, p. 168.

— ALAIN PLANTEY :

Droit et pratique de la fonction publique internationale, p. 257.

— SERGE SALON : Op. cit. p. 107.

في مصر :

• الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٧٨ .

• الدكتور السيد محمد ابراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة عام ١٩٦٦ ، ص ٥٤٠ .

• الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ١٦٠ .

• المستشار مفاورى محمد شاهين ، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة عام ١٩٧٤ ،

ص ٤٧٧ .

(٣٦) الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٧٥ .

(٣٧) المحكمة الادارية العليا جلسة ١٢/١/١٩٦٣ ، مجموعة س ٨ ج ١ ص ٤٣٩ .

المختصة بتوقيعها واخلالا بما حازته من حجية وهو الأمر الذى دعا القوانين المختلفة الى تبني هذه القاعدة (٣٨) .

وقد ردد القضاء الفرنسى والمصرى هذا الاتجاه بصفة مستمرة ، واستطرد فى احكامه هذه القاعدة الاصولية (٣٩) .

المطلب الثانى

مايخرج عن معنى الازدواج

١ - يذهب القضاء الى جواز تكرار الجزاء اذا استمر الموظف فى اهماله أو الاخلال بواجبات وظيفته . فاستمرار الموظف فى المخالفة التى جوزى من اجلها يبرر توقيع عقوبة أخرى عليه . وهذا هو الاصل فى الجريمة المستمرة ، حتى لايشجع الموظفون على الاستمرار فى الاخلال بواجبات وظيفتهم (٤٠) . فمثلا امتناع العامل عن توريد مبالغ الشركة ، فان استمرار هذا الامتناع يجيز انزال عقوبة جديدة (٤١) .

٢ - اذا ظهرت وقائع جديدة عرفت بعد صدور القرار الأول ومن شأنها تغيير خطورة الخطأ . ففي هذا الخصوص تستطيع الادارة ان تستعمل

(٣٨) الدكتور مصطفى عيسى ، المرجع السابق ، ص ١٩٤ .

(٣٩) فرنسا :

C.E. 23 Juin 1949, Pery Rec. 298.

C.E. 23 Avril 1958, Commun de petit quevilly, p. 388.

٣. 24 Juin 1960, Trolliet Rec. 423.

١ Mai 1962, Lacombe Rec. 300.

(٤٠) مصر :

- حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٢٧ مايو ٥٢ س ٥ ص ٣

- حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٤ ديسمبر ١٩٥٧ .

- حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٢ يناير ١٩٦٣ .

(٤١) انظر : قضاء الناديب ، المرجع السابق ، .

- حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٦ مايو ١٩٥٩

- حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢١ سبتمبر ١٩٦٠ .

سلطتها التأديبية مرة أخرى (٤٢) .

٣ - في حالة ما اذا كان الموظف تابعا في نفس الوقت لأكثر من سلطة تأديبية ، فإنه يحق لكل منها أن يوقع عقوبة تأديبية عن نفس الخطأ المرتكب .
فمثلا مؤاخذة السلطة العسكرية للعامل المجند ضابطا احتياطيا عما بدر منه من مخالفات ابان فترة تجنيده وفقا للنظم العسكرية المطبقة في القوات المسلحة ينصرف أثره الى العلاقة العسكرية دون أن يغفل يد الادارة المدنية عن مؤاخذته تأديبيا عن هذه المخالفات ذاتها . طالما ان هذه المخالفات قد امتد أثرها الى الوظيفة العامة (٤٣) .

كذلك الموظف الذي يدرس في معهد معين ، ويضبط وهو يغش فإنه يعاقب تأديبيا عن واقعة الغش في المعهد الذي يدرس فيه بصفته طالبا ، ثم يعاقب مرة أخرى أمام الجهة التي يعمل بها لما تلحقه هذه الواقعة بمركزه من مهانة ويقرر الأستاذ الدكتور الطملوي ان هذه الحالة نادرة (٤٤).

٤ - كذلك يجوز توقيع جزائين عن فعل واحد في حالة ما يكون نفس الفعل مكونا لخطأ تأديبي وخطأ جنائي ، ففي هذه الحالة يعاقب الموظف المذنب بمقتوبتين ادارية وجنائية ولا يعتبر ذلك ازدواجا (٤٥) .

٥ - كذلك اذا كان فرض الجزاء مغالغا للقانون فإنه يمكن اعادة توقيع غيره اذا كان الجزاء قد شابه عيب عدم الاختصاص أو ألقى لعيب في الشكل

(٤٢) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٩ مايو ١٩٦٥ مجموعة العشر مسلمات

ص ٨٩٢ .

C.E. 26-2-1950, Bouvirac Rec. p. 559.

C.E. 4-5-1949, Mounier Rec. p. 96.

Francis Delpérée : Op. Cit. p. 114.

(٤٣) المحكمة الادارية العليا ، حكمها الصادر في ١٩٧٧/٣/٥ ، ملعن ١٠٤٤ لسنة ٣٩ ق

Francis Delpérée : Op. cit. p. 114.

C.E. 16 Janvier 1935, Tran Van Thuong Rec. p. 54.

C.E. 4 Mai 1962, Lacombe Rec. p. 300.

(٤٤)

- حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٩٧٤/٢/٢ ، مجموعة ص ١٩ ص ١٢٥ .

فيمكن إعادة فرض جزاء جديد وفقا للأوضاع القانونية الصحيحة ، لأن إلغاء القرار السابق لم يصدر لبرائة الموظف ولكنه ألغى لعيب شكلي لا يمس الموضوع .

فاذا ألغى الجزاء خطأ في تطبيق القانون حيث قضى الحكم بمجازاة موظف من شاغلي الوظائف العليا بعقوبة الخصم من مرتبه لمدة سبعة أيام .
فإن الوضع الصحيح هو معاقبته بالجزاءات التي توقع على شاغلي الدرجات من الثالثة فما فوقها وهي اللوم والاحالة الى المعاش والعزل (٤٦) .

٦ - كذلك فإن خصم مدة الغياب من راتب الموظف والمعاقبة على هذه المخالفة ، لا يعتبر ازدواجا في الجزاء التأديبي وذلك بنص القانون (٤٧) .

٧ - كذلك عدم إعادة نصف مرتب الموظف الموقوف لمصلحة التحقيق - مع فرض جزاء تأديبي عليه - لا يعتبر ازدواجا في ترقيع العقاب التأديبي عن نفس الخطأ .

٨ - بالإضافة الى أن مجازاة العامل تأديبا مع انذاره بالفصل عند العود لثبوت ارتكابه لجريمة من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة ، لا ينطوي على تعدد جزاءات ، وأساس ذلك أن عقوبة خفض المرتب والدرجة ما هي الا عقوبة واحدة بحكم القانون ، وإن ذكر عبارة انذار العامل بالفصل من الخدمة مع عقوبة خفض المرتب والدرجة لا يقصد به الجزاء ولا يأخذ حكمه ، ولا يستساغ أن يكون قد قصد بهذه العبارة توقيع عقوبة الانذار بعد أن وقع عليه عقوبة خفض المرتب والدرجة وهما من أشد العقوبات بعد عقوبة الفصل من الخدمة .

(٤٥) م ٧٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

- م ٧٦ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٤٦) انظر قضاء التأديبي ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

Donnard, P. : Précis de droit administratif. 1943, p. 438.

(٤٧)

De Laubader : Manuel de droit administratif. L.G.D.I., Paris, 1969, p. 271.

وأيضا : د. مصطفى جريدة الموظف العام وانرها على وظيفة التأديب ص ٢٤٧ ، حكم

المحكمة الادارية العليا جلسة ١٩٥٨/٣/٨ ، مجموعة ص ٣ ، ص ٨٦٨ .

والمقصود بالانذار هنا مجرد معناه اللغوي وهو التحذير من مغبة العودة الى مثل هذا الفعل مستقبلا (٤٨) .

هذا ويلاحظ أن الحالات السابق ذكرها لا تعتبر استثناءا من مبدأ عدم تكرار العقوبة ، ولكن في حقيقة الأمر ماهي الا تطبيقا للقواعد العامة -

(٤٨) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٧٨/١/٢٨ ، طعن ٤٧٧ لسنة ٢٣ ق (غير منشور) .

Francis Delpérée : Op. cit. p. 114.

C.E. 24 Mai 1912, Cômes, Rec. p. 620.

C.E. 24-3-1948, Villede, Paris Dalloz. critique 1948, not de soto.

Francis Delpérée : Op. cit. p. 114.

C.E. 14 Novembre 1961, Matthews Rec. p. 946.

المبحث الرابع

السلطة التأديبية ومبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة

تقضى القواعد العامة فى التأديب • ان السلطة التأديبية تتمتع بحرية التقدير والمناسبة ، فاذا ما انتهت السلطة التأديبية بحسب فهمها الصحيح للعناصر التى استخلصت منها قيام الموظف بارتكاب ذنب ادارى - الى تكوين اقتناعها بأن مسلك الموظف كان معيبا وان الفعل الذى اتاه او التقصير الذى وقع منه كان غير سليم او مخالفا لما يقضى القانون أو الواجب باتباعه فى هذا الشأن كان لها حرية تقدير الخطورة الناجمة عن ذلك وتقدير ما يناسبها من جزاء تأديبى فى حدود النصاب القانونى دون أن يخضع اقتناعها أو تقديرها فى ذلك لرقابة القضاء •

ولكن هل تتقيد السلطة التأديبية فى ممارسة هذه الملائمة أو التناسب بين الخطأ والعقوبة ببعض القيود فى استعمال هذا الحق ؟ ففى هذا الخصوص نرى أن الفقه الادارى قد وقف ما بين مؤيد ومعارض فى هذا الشأن فيرى البعض أن السلطة التأديبية تتمتع بحرية التقدير والملائمة التامة فى هذا الأمر ، فى حين يرى البعض الآخر وجوب تقييد هذه الحرية وفرض القيود على ممارسة هذا الحق (٤٩) •

ولاهمية هذا الموضوع يهمنا أن نحدد مضمون هذا المبدأ بوجه عام • ثم بعد ذلك نستعرض موقف مجلسى الدولة الفرنسى والمصرى •

(٤٩) انظر مجلة قضايا الحكومة ، العدد الثانى ، السنة التاسعة عشر ، ابريل - يونيو

لسنة ١٩٧٥ ، ص ٣٩٤ •

وايضا :

المطلب الأول
مضمون مبدأ التناسب
PROPORTIONNALITE

ان مبدأ قسوة العقوبة يجب أن يتناسب مع جسامة الخطأ ويبدو أن هذا المبدأ ضروريا وعادلا . ويتطلب ذلك وجود قائمة موضوعية تحدد الأخطاء التأديبية بصورة واضحة وتقابلها في نفس الوقت قائمة عقوبات موضوعية أيضا (٥٠) وخلاصة القول ان وجود ارتباط بين العقوبة والمخالفة يحقق عدالة هذا المبدأ حيث أن عدم وجود هذا الترابط قد يؤدي الى تعسف السلطات التأديبية . ومقتضى هذا الأمر ان هذا المبدأ يعتبر قييدا على ممارسة السلطات التأديبية لحقها التأديبي ، فمبدأ التناسب في حقيقة الأمر ما هو الا معيارا للتوازن بين مبدئى الضمان والفاعلية والذي يتأرجح بينهما أى نظام تأديبي .

ولذلك فان المبدأ المسلم به أن السلطات التأديبية سواء أكانت رئاسية أو شبه قضائية أو قضائية تستقل بمفردها بتقدير مدى هذا التناسب وفقا للظروف المعروضة أمامها . وهى فى سبيل ذلك تملك حرية التقدير بما يحقق التوازن بين توفير الضمان للعاملين وبين ضمان حسن سير المرفق بالنظام ، وإثنا كانت معظم النظم التأديبية قد سنتت بـشـرعية العقوبة ووجود قائمة العقوبات التأديبية فان عدم سريان مبدأ شرعية المخالفات التأديبية حتى الآن جعل مبدأ التناسب بين الخطأ والعقوبة ضرورة ملحة وعادلة لايجاد التوازن المنشود بين الفاعلية والضمان .

ويرى الفقه فى فرنسا . ان ملاءمة الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية هى من السلطات المطلقة للهيئات التأديبية ولا يخضع ذلك لرقابة القضاء .

فهى التى تستقل بتقدير هذا الأمر (٥١)

وقد اختلف الفقه فى مصر بشأن ذلك (٥٢) فيقرر الدكتور
فؤاد المطار « ان السلطات التأديبية تباشر اختصاصها بواسطة
موظفين أى أشخاص آدميين وهؤلاء الموظفون غير معصومين » نلاحظ كما
ان اختصاص السلطات التأديبية فى هذا الصدد لا يعدو ان يكون اختصاصا
يباشره اعضاؤها وفقا للنصوص القانونية لا اعمالا لحق شخص مصاحب
للوظيفه ، يضاف الى ذلك المدلول اللغوى لكلمة « الملائمة » يفيد المطابقة
لا الهوى والتحكم من جانب السلطات التأديبية وأخيرا فان الشارع حين
تدرج فى النص على الجزاءات التى يجوز توقيعها على الموظفين - عملا بأحكام
القانون - لم يهدف بذلك الى ان تنفرد السلطات التأديبية بتوقيع الجزاء بلا
معقب عليها فيه وإنما قصد لهذا التدرج أن تقاس الجزاءات بما يثبت من
خطأ أى ان يكون هناك تناسق بين التهمة والعقاب . . فاذا تبين ان القرار
مبنى على عدم الملائمة الظاهرة بين التهمة والعقاب وقع قرار السلطات
التأديبية مخالفا للقانون وتعين ابطاله (٥٣) .

ويتفق فى هذا الراى الدكتور عبد الفتاح حسن حيث يقرر ان الغاء
القرار فى هذه الحالة يكون على أساس مخالفة القانون فى دوجه ومعناه
باعتبار أن المشرع وقد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزاء واحد
انما قصد الى أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب حقيقة
المخالفة المرتكبة (٥٤) .

(٥١) انظر : Aubry (J.) et Drago (R.): Traité de contentieux administratif,
3 vol. L.G.D.J. Paris, 1962, p. 81.
وايف : Wallo (M.): Etude et limite du contrôle du juge administratif,
1958, p. 27.

(٥٢) انظر الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ .
وأىضا مجلة ادارة قضايا الحكومة ، المرجع السابق ، ص ٢٩٦ .
(٥٣) انظر د. فؤاد المطار ، القضاء الادارى ، ١٩٦٥ ، ص ٨٤٥ .
(٥٤) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ص ٢٨٣ .

ويرى الدكتور جودت الملط^(٥٥) ان مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة لا يتعارض مع حرية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الجريمة التأديبية وما يلائمها من عقوبة الا ان العقوبة تكون غير مشروعة اذا جاوزت كل حد معقول وكان عدم التناسب بين العقوبة والجريمة صارخا تأباه روح القانون .

هذا ويرى الاستاذ الدكتور الطماوي حرية السلطة التأديبية رئاسية كانت ام قضائية او شبه قضائية في ممارستها لحق تقدير ملامة العقوبة للمخالفة ، وتقدير هذا الأمر خاص بالسلطة التأديبية تقديره وفقا للظروف المروضة عليها ، وتقدر ذلك بكامل حريتها .

ويستند في ذلك الى ما يأتي^(٥٦) .

- ١ - ان المشكلة تتردد بين دواعي الضمان ودواعي الفاعلية ، وانه يجب ان نضع في الاعتبار أولا فاعلية الادارة مع عدم اصدار مقتضيات الضمان .
- ٢ - لا تملك المحكمة الادارية العليا التعقيب على حكم او قرار تأديبي الا اذا كان مخالفا للقانون - ومن المسلم به اننا لا نكون أمام عيب مخالفة القانون الا اذا كنا يصدد ممارسة اختصاص مقيد ، والمسلم به بلا خلاف ان كلا من السلطة الادارية والمحكمة التأديبية تمارس اختصاصا تقديريا عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة في حق الموظف .

٥٥) انظر الدكتور جودت الملط، المرجع السابق ، ص ٤١٧ .
- أيضا الدكتور محمد حسنين عبد المال ، الوظيفة العامة ، ص ١٤٢ .
- الدكتور محمود عاطف البنا : مبادئ القانون الاداري - الاموال العامة والوظيفة العامة ، ص ٣٥٨ ، مبادئ القانون الاداري (وسائل واساليب النشاط الاداري) ص ٦٦ ، ص ٣٦٥ .
- د. سعاد الشرقاوي : المنازعات الادارية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ ، ص ٢١٤ .
(٥٦) انظر الدكتور الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٦٩٧ .
- د. الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ط ٣ ، ١٩٧٥ ، ص ٥١٧ ، ط ٤ ، ١٩٧٨ ، ص ٥٤١ ، ط ٥ ، ١٩٧٩ .

٣ - ان ملاصة العقوبة للمخالفة أمر يجب أن يترك للإدارة - فهي وحدها
الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للعاملين . وما قد يبدو للقضاء
حيناً قد تراه الإدارة بسبب أو لآخر خطيراً لانه يمثل ظاهرة معينة .

المطلب الثاني

موقف مجلس الدولة الفرنسي والمصري

بعد أن تعرضنا لموقف الفقه الفرنسي والمصري فانه من المفيد أن نتعرف
على موقف القضاء الإداري في كل منهما ازاء هذه المسألة ليتبين الى أي من
الموقفين قد تبنى القضاء هذا الموضوع .

أولاً : موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي :

تمتع السلطة التأديبية في فرنسا بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة
الملائمة للجريمة التأديبية ، فليس للقضاء أن يراقب مدى ملاصة العقوبة
للجريمة الا اذا كان القرار التأديبي معيباً بعيب اصابة استعمال السلطة
بخرابة القضاء هنا رقابة مشروعية ، فيراقب مدى مشروعية القرار التأديبي
أي مدى سلامته من العيوب التي قد تصيب القرار والتي تؤدي الى بطلانه
كميب عدم الاختصاص ، وعيب الشكل ، وعيب مخالفة القانون ، وعيب اصابة
استعمال السلطة ، وفي كثير من الأحكام يعلن مجلس الدولة الفرنسي عدم
اعماله لرقابة مدى ملاصة العقوبة للجريمة (٥٧) .

ثانياً : موقف قضاء مجلس الدولة المصري :

كقاعدة عامة فان اختيار العقوبة الملائمة للذنب أمر من اطلاقات الإدارة

C.E. 12-1-1938, Coulangeon Rec. p. 11.

(٥٧) انظر :

C.E. 29-10-1948, Maussac Rec. p. 397.

C.E. 21-4-1950, Gicquel Rec. p. 225.

C.E. 10-1-1969, Melero Rec. p. 25.

Ou'enfin il n'appartien pas à la juridiction administrative d'apprécier la
Gravité de la sanction disciplinaire infligée ou requérant m'est pas
à ces regard de maché de détournement du pouvoir.

التي لا تخضع فيها لرقابة القضاء (٥٨) .

الا أن المحكمة الادارية العليا وهي بصدد أعمال رقابتها على القرارات التأديبية. ظهر لها جليا في عديد من القرارات التأديبية عدم التناسب الظاهر بين بعض الجزاءات وبين المخالفات الموقعة بصددتها ، ووجدت انه من الصعوبة الاعتراف بشرعية قرار الجزاء بمجرد تقيده بالتعداد التشريعي للعقوبات رغم مغالاة السلطة التأديبية في التجريم (٥٩) وقد ظهر هذا الاتجاه الجديد لأول مرة في حكم المحكمة الادارية العليا المؤرخ في ١١/١١/١٩٦١ الذي قررت فيه « ولئن كانت للسلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الاداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك الا أن مناط مشروعية هذه السلطة - شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى - ألا يشوبها استعمال غلو ، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين أوجه خطورة الذنب الاداري وبين نوع الجزاء ومقداره. ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي تفيله القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين انتظام سير المرافق العامة ، ولا يتأتى هذا التأمين اذ انطوى الجزاء على مفارقة صارخة ، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي الى احجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الملمعة في الشدة ، كما ان الافراط في الشفقة يؤدي لاستهانتهم بأداء واجباتهم طمعا في هذه الشفقة المفرطة في اللين فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة ، وبالتالي يتعاضد مع الهدف الذي يسعى اليه القانون من وراء التأديب، وعلى هذا الأساس يعتبر اساءة استعمال السلطة التقديرية في اختيار الجزاء مشوبا بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية الى عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة . ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس شخيصا بل موضوعيا قوامه ان درجة

(٥٨) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٨٠ . حيث أورد العديد

من أحكام محكمة القضاء الاداري في هذا الخصوص .

(٥٩) المرجع السابق ، ص ٢٨١ ، وأيضا : الدكتور مصطفى علفي ، المرجع السابق ،

خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره . و جدير بالذكر أيضا ان تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضا لرقابة هذه المحكمة (٦٠) .

هذا وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص - الا أنه في حكم المحكمة الإدارية العليا عدلت عن قضائها المستقر وقررت : « من حيث ان رقابة القضاء لمشروعية الجزاء التأديبي رقابة قانونية تعدها تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر بثبوت ارتكاب العامل للمخالفة التي جوزى عنها ، فلا تمتد هذه الرقابة الى ملامة الجزاء لأن الجهة التي تملك توقيعه . نترخص في تقدير مدى جسامته الذنب وما يناسبه من جزاء (٦١) » .

وفي هذا الشأن يقرر الدكتور الطماوي : ان المحكمة الإدارية العليا بهذا الحكم قد استجابت للنقد (٦٢) وعدلت عن قضائها المستقر .

الا أنه في حكمين حديثين للمحكمة الإدارية (٦٣) نرى انها اقرت حكمها المستقر الذي اسسته منذ عام ١٩٦١ وقررت « يتعين لذلك الحكم بتعديل الحكم المطعون فيه بمجازاة المخالفين بالعقوبة التي تتناسب مع ما ثبت في حقهما

وازاء هذا الموقف فإننا نرى أن المحكمة الإدارية العليا قد تراجعت عن حكمها المشار اليه بشأن عدم امتداد رقابتها الى ملامة الجزاء وعادت الى قضائها المستقر بشأن رقابتها على ضرورة ملامة الجزاء للعقوبة » .

(٦٠) المحكمة الإدارية العليا ، مجموعة س ، ص ٢٧ ، الحكم رقم ٥٦٣ الصادر بتاريخ

١٩٦١/١١/١١ .

(٦١) الدكتور سليمان الطماوي ، طبعة ١٩٧٩ ، المرجع السابق ، ص ٧٠٢ .

- حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٧/١٢/١٧ في الطعن رقم ٢٨٦ لسنة ١٩ ق .

(٦٢) انظر : الدكتور سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٧٠٣ .

(٦٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٠٨ لسنة ١٨ ق جلسة ١٩٧٩/٢/٢٧

(غير منشور) .

وكذا المحكمة الإدارية العليا في الطعن ١١٠٠ لسنة ١٣ ق جلسة ١٩٧٩/٢/٢١ (غير

منشور) .

المبحث الخامس

السلطة التأديبية ومبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي

NON RETROACTIVITE DE
LA SANCTION DISCIPLINAIRE.

تعنى عدم رجعية الجزاء التأديبي (٦٤) - ان الجزاء لا يرتب أثره الا من تاريخ توقيعه فلا يجوز أن يرتد الجزاء التأديبي الى تاريخ سابق على توقيعه .
حيث أن ذلك يتعارض مع المبادئ القانونية العامة .

فمقتضى ذلك عدم سريان العقوبة الموقعة منذ تاريخ ارتكاب المخالفة مهما كانت خطورتها . وبذلك فانه ليس للسلطة التأديبية المختصة توقيع العقوبات التأديبية بأثر رجعي يرتد الى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية مهما كانت درجة جسامتها أو خطورتها أو حداثة ارتكابها . بل ان ذلك المبدأ يسرى فى الحالات التى يلقى فيها الجزاء لعيب فى الشكل .
حيث أن إعادة توقيع الجزاء التأديبي من جديد مصححا للعييب لا يعطى له الأثر الرجعي . فالعقاب التأديبي ينتج أثره فى المستقبل ولا يمتد أثره الى الماضى . وسوف نتعرض لهذا المبدأ فى فرنسا ومصر . ثم الى شروط تطبيقه .

(٦٤) انظر :

Dupeyroux : La règle de la non-retroactivite des actes administratifs.

R.D.C.E. 1955, p. 37.

MARCEL PLAQUEMAL : Le fonctionnaire droit et garanties» 1973. pp

214-278-321.

ALAIN PLANTEY : Op. cit. p. 107.

• وايضا الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ .

• وايضا الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٧٧ .

أولا - الوضع في فرنسا (٦٥) :

حتى الحرب العالمية الثانية كان القضاء - في حالة عدم وجود نص - يسمح للإدارة بتوقيع جزاءات غير منصوص عليها بالرغم من وجود قائمة محددة من الجزاءات المنصوص عليها وكان ذلك خلال فترة ضرورة تقوية السلطة الرئاسية لمواجهة متطلبات هذه المرحلة . ولم توجد قيود محددة لممارسة الإدارة لحق العقاب التأديبي . كما أنه لم تتعرض السلطات الرئاسية لقاعدة محددة بالنسبة لتوقيع الجزاءات التأديبية .

إلا أنه بتمادي السلطات الرئاسية في استخدام هذا الحق بصورة تعسفية أدى بالقضاء الإداري إلى إيجاد توازن بين متطلبات حقوق السلطة العامة وبين حماية المصالح الأساسية للمواطنين وتطلب هذا الأمر تطبيق مبدأ شرعية الجزاء التأديبي . ويتفرع عن هذا المبدأ عدة نتائج منها عدم رجعية الجزاء التأديبي . بمعنى أن الجزاء التأديبي لا يمتد أثره إلى وقت ارتكاب المخالفة بل يحدث أثره الفعال عقب صدوره (٦٦) وكان حرص القضاء الفرنسي في هذا الخصوص هو احترام المجال الزمني للقوانين وحتى لا يطبق جزاء تأديبي معين في غير المجال الزمني المحتجز له أو في ظل مجال زمني آخر محدد لسريان نفس الجزاء ولكن في ظل قانون آخر (٦٧) .

ثانيا - الوضع في مصر :

يطبق القضاء هذا المبدأ - بالإضافة إلى أن له أهمية خاصة في مصر بسبب كثرة التشريعات الوظيفية التي صدرت خلال الفترة الأخيرة وما

Jacques Morgeons : Op. cit. p. 117.

(٦٥) انظر :

C.E. 16-5-1956, Bellot Rec. p. 1172.

(٦٦) انظر :

C.E. 22-19-1958, Droit Rec. p. 105.

(٦٧) الدكتور مصطفى عفيفي . فلسفة العقوبة التأديبية ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

— C.E. 28 Novembre 1924, Rec. p. 955.

— C.E. 20 Juillet 1951, du commun Rec. p. 422.

LEGAL et BRETH : Op. cit. p. 171.

NEZARD : Op. cit. p. 122.

تضمنته من تعديلات جوهرية في العقاب التأديبي وقوائم العقوبات والسلطات التأديبية المخول لها حق توقيع الجزاء مما يترتب عليه ضرورة اعمال هذا المبدأ بصورة محددة (٦٨) وتطبيقا لذلك فان السلطة التأديبية مقيدة بالقوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها التأديبي ، فهي لا تستطيع أن توقع الا العقوبات النافذة وقت استعمال اختصاصها بغض النظر عن العقوبات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة ، تفريرا على أن الموظف يشغل مركزا نظاميا يخضع للقوانين الجديدة ومن ثم فان القرارات أو الاحكام الصادرة بالعقاب يحكم على شرعيتها وفقا للقوانين السارية وقف صدورها (٦٩) . وذلك مشروط بأن يكون تغيير القانون قد تم بعد وقوع المخالفة وقبل الفصل فيها كما ان المحكمة الادارية العليا قد أضافت الى ذلك أن الحكم الذي يقوم به بسبب من أسباب الطعن يخضع الفصل فيه للقانون النافذ وقت الفصل أمام المحكمة الادارية العليا (٧٠) .

ثالثا - شروط تطبيق هذا المبدأ :

يجب توافر بعض الشروط لكي يطبق هذا المبدأ ويمكن ايجاز ذلك فيما يلي :

١ - عدم وجود نص قانوني يجيز رجعية الجزاء التأديبي :

فاذا نصت التشريعات على استثناء صريح يجيز رجعية الجزاء التأديبي ففي هذه الحالة لا يسرى هذا المبدأ وذلك كما تنص م ١٠٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة إذ تنص ٠٠٠ « اذا حكم على العامل بالاحالة الى المعاش أو الفصل انتهت خدمته من تاريخ صدور

(٦٨) انظر : الدكتور مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

- الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٧٧ .

- الدكتور السيد محمد ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٥٤٣ .

- حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بجلسته ١٩٦٦/٣/١٤ س ١٠ ق القضية رقم ١٣١١

- حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بجلسته ١٩٦٧/٢/٢٥ ، س ١١ ق القضية رقم ٧٥٤

(٦٩) الدكتور سليمان الطماوي ، طبعة ١٩٧٩ ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

(٧٠) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، س ١١ ق ص ١٧١

الحكم ما لم يكن موقوفا عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ إيقافه ٠٠٠٠ (٧١) . وحكمة ذلك واضحة حيث أن إيقاف العامل احتياطيا يقتضى عدم مباشرته لآعباء وظيفته منذ صدور قرار الإيقاف ، ومن الطبيعي أن يرجع الحكم بفصله أو إحالته الى المعاش منذ تاريخ الوقف .

٢ - القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا للأحكام القضائية :

ولا تسرى القاعدة بوجه عام طبقا للقوانين العامة بشأن تنفيذ الأحكام القضائية بمعنى أن القرارات الإدارية صادرة تنفيذا للأحكام القضائية . فهذه بطبيعة الحال تسرى بأثر رجعي ما دامت هذه القرارات تنفيذا للأحكام القضائية ، ولا تمس الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المستقرة (٧٢) .

٣ - الوضع الأصح للعامل المتهم :

وهو اعتبار عمل مؤداه السماح بتطبيق الأثر الرجعي للجزاء التأديبي إذا كان فى ذلك مصلحة للعامل المتهم وينطبق ذلك بشأن تحديد سريان العقوبة التبعية بالنسبة لمدة الحرمان من الترقية المترتبة على توقيع عقوبات خفض الدرجة والمرتب معا طبقا للقانون الصادر رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والذي تم إلغاؤه فى ظل القانون السابق الصادر برقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (٧٣) .

(٧١) راجع نص م ٧٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

كذلك نص م ١٦٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

كذلك نص م ٨٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

كذلك نص م ١٠٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

كذلك نص م ٨١ من اللائحة رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .

(٧٢) الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ص ١٨٩ .

(٧٣) أعاد القانون الحالى الصادر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هذه العقوبة فى م ٨٥ .

الفصل الثاني

(١)

الاتجاه الإداري لسلطة التأديب .

وفقا لهذا الاتجاه يكون للسلطة الرئاسية بمفردها الحق في توقيع العقوبات التأديبية سواء أكانت بسيطة أو جسيمة ولا تلتزم الهيئات الرئاسية باستشارة أو أخذ رأى هيئة معينة قبل توقيع الجزاءات التأديبية ، ولها وحدها حق ممارسة السلطة التأديبية .

وسوف نتعرض في هذا الفصل لطبيعة الاتجاه الإداري ومبرراته ، ثم الانتقادات التي وجهت إليه ، ثم بعد ذلك نستعرض تطبيقات هذا الاتجاه في التشريعات المقارنة .

(١) من الدول التي تأخذ بهذا الاتجاه : الولايات المتحدة الأمريكية ، وانجلترا ، والاتحاد السوفيتي ، والدانيمارك ، وأسبانيا ، والبرتغال ، وكندا . وسوف نتعرض لاستعراض سلطة التأديب في بعض هذه الدول في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الأول

طبيعة الاتجاه الإداري ومبرراته وانتقاداته

نستعرض في هذا المبحث أساس الاتجاه الإداري لسلطة التأديب ثم نستعرض الحجج المؤيدة لهذا الاتجاه ، وأخيرا المآخذ والانتقادات التي وجهت إليه .

المطلب الأول

طبيعة هذا الاتجاه

سبق أن أوضحنا أن التأديب مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف ، لأن الرئيس الإداري مسئول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته ، وعن تحقيق الأهداف المخطط بهذا المرفق تحقيقها ، وحيث تكون المسؤولية يتعين أن توجد السلطة والا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه (٢) .

وطبقا لهذا النظام يكون للسلطة الرئاسية بمفردها الحق في توقيف كافة العقوبات التأديبية (البسيطة والجسيمة) على الموظفين العموميين .

(٢) الدكتور محمد مصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

ايضا دراسة مقارنة لى مسائل التنفيذ على الدولة والنضاء التأديبي ومسئولية الدولة

مجلة العلوم الادارية ، السنة الثانية ، العدد الاول لسنة ١٩٦٠ ، ص ٢٦٨ .

وايضا الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٢٣ .

وايضا الدكتور جودت الملط ، المرجع السابق ، ص ٣٤١ .

وايضا الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٤٢٦ .

وايضا الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

وايضا

ALAINE PLANTEY : Op. cit. p. 345.

«Le supérieur hierarchique est le mieux à même de connaître et d'apprécier le comportement de l'agent fautif : Responsable de la bonne marche du service qui lui est confié, il peut, mieux que tout autre, peser les raisons d'indulgence ou de sévérité en fonction des nécessités de la discipline ...»

ولا تلتزم السلطة الرئاسية في هذا النظام - قبل توقيع العقوبة التأديبية - باستفتاء أو أخذ رأى هيئة معينة . بل يكون لها وحدها توقيع العقوبة مهما كانت جسامتها .

ويعتبر استخدام السلطة التأديبية بواسطة الهيئة الرئاسية أكثر الطرق اتفاقاً مع المنطق وكان هذا الطريق هو وحده المستخدم في الأصل - فنظام التأديب في أصله التاريخي مظهر من مظاهر الرئاسية الإدارية وأنه حينما تمارس السلطة الرئاسية ولاية التأديب فإنها مستصطبغ حتماً بالصيغة الإدارية .

وقد أدى هذا النظام في بادئ الأمر الى اساءة استعمال السلطة بشكل لا يمكن انكاره ، حيث لم يتمتع الموظفون لمدة طويلة بأى ضمان في الإجراءات ولم يعد الأمر بهذا الشكل في الوقت الحاضر حيث لا يوجد أى تعارض بين ممارسة الهيئات الرئاسية للسلطة التأديبية وبين منع الموظف ضمانات فعالة لمنع اساءة استعمال السلطة ، وعلى كثير من الأحيان تتحقق هذه الضمانات بواسطة الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية أو بواسطة القواعد التنظيمية .

وبمقتضى هذا الاتجاه فإن شئون الوظيفة العامة في الدول الآخذة به يعتبر من اختصاص السلطات الرئاسية وحدها دون أن تقيدها في ذلك آثار رابطة قانونية أو عقدية تربط بينها وبين العاملين في خدمتها (٣) .

وطبقاً لذلك فإن هذا النظام يقتضى عدم وجود حصر للمخالفات الإدارية ، كما لا يوجد حصر للجزاءات التأديبية ، ويكون للهيئات الرئاسية حق توقيع كافة الجزاءات البسيطة ، غير أن قرار الجزاء الذى يوقع من أى من الرؤساء يجوز التعقيب عليه من قبل السلطات الإدارية العليا ، وبعبارة

(٣) مثال ذلك القانون الانجليزى حيث ان الأصل في المملكة المتحدة هو ان شئون الوظيفة العامة بل والتنظيم الإدارى فى مجموعه يعتبر من اختصاص الناج وحده وبذلك صارت القاعدة هي ان تعيين وعزل العاملين المدنيين Civil servants يخضع لمطلق ارادة الناج .

أخرى يمكن القول ان سلطة التأديب تمارس من خلال السلطات الرئاسية المختلفة التي يتبعها العامل ، على أن يكون للوزير المختص وحده الكلمة النهائية في هذا الشأن(٤) وإذا كان الوزير هو المسئول فقد كان الأصل أن يختص وحده بإصدار كافة القرارات التأديبية في مواجهتهم وذلك أيا كانت جسامه الجزاء ، ولو كان الفصل من الخدمة ، ولكن هذا الأصل لا ينفي أن سلطة التأديب قد تعطى لعامل أو هيئة أدنى درجة من الوزير ، كان توكل الى رئيس شئون الأفراد بالوزارة أو الى لجنة شئون الأفراد(٥) .

ومما يؤكد هذه الطبيعة الادارية للتأديب ، انه في أصله التاريخي مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية - كما ان طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الادارى للتأديب .

ولذلك سوف نتعرض لهذه الامور في فرعين على النحو التالي :

الفرع الأول : التأديب مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية .

الفرع الثانى : طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الادارى للتأديب .

الفرع الأول

التأديب مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية

يذهب الكثير من الفقهاء الى القول بأن سلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية وقد اعتنق كثير من الفقهاء الفرنسيين(٦) هذا الفكر ، اذ يعتبرون

(٤) انظر :

SCHWARTZ. B. : an introduction to american administration law. 1962.

(٥) يأخذ النظام الأمريكى بهذا الاتجاه ويكون ذلك اما تطبيقا لنص قانونى او نتيجة لتوزيع العمل داخل الوزارة ، كما ان سلطة التعيين ذاتها قد تخول لعامل أدنى درجة من الوزير فتكون له بصفة تبعية سلطة تأديب من يعينهم .

ROGER GREGOIRERE : Op. Cit. p. 98.

(٦) انظر :

CHAVENON (CH) : les fonctionnaires et la fonction publique, Paris les cours de droit 1950 - 1957.

RUZIE DAVID : Op. Cit. p. 177.

PLAINE PLANTEY : Op. Cit. p. 314.

«Le pouvoir disciplinaire est un des branches du pouvoir hiérarchique ...»

أن سلطة التأديب مرتبطة ارتباطا وثيقا بالسلطة الرئاسية بالرغم من أن الأخيرة لا تنفرد بتوقيع الجزاءات التأديبية الجسيمة وإنما تلتزم بمشاورة مجالس التأديب .

واعتبار سلطة التأديب نوعا من السلطة الرئاسية تكفل احترام هذه السلطة عن طريق العقاب وهي لذلك تستند - كما رطبيعى - الى الرئيس الإدارى وتدخل ضمن اختصاصاته . وهذا على النقيض من العقاب الجنائى الذى حين يتم الأخير عن طريق قاضى غريب عن الإدارة . فإنه فى حالة العقاب الإدارى يتم بصفة مطلقة داخل الإدارة وبواسطة الرئيس الإدارى وهو فرد من أفراد الإدارة العامة .

والنظام التأديبى على هذا الوضع أحد وسائل السلطة الرئاسية إذ لما كان مضمون سلطة القيادة هو الاشراف واعطاء الأوامر والرقابة على تنفيذ هذه الأوامر فإنه لا بد لمن يمارس سلطة الأمر أن يتزود بجزاءات تسمح له - فى الحالات القصوى - أن يفرض على مرؤوسيه احترام توجيهاته .

ومن الناحية النظرية فإن نظام التأديب قد بدأ فى كنف سلطة الرئيس الإدارى واعتبر الى أمد طويل مظهرا من مظاهر الاشراف الذى تملكه السلطة الرئاسية فى ادارتها للمرافق انعاما وتنظيمها ، وأداة لتحقيق أهداف هذه المرافق ووجوب انتظام سيرها وما يستتبعه ذلك من تزويد الرؤساء الإداريين بالسلطة فى الاشراف وتقويم اعوجاج الموظفين المرؤسين ، والاشراف سلطة متفرعة عن السلطة الرئاسية تفترض بالنسبة للموظف المزود بها - كصا يقول دوجى - امكان توجيه تعليمات الى الموظفين الذين يتم الاشراف عليهم ، وهذه التعليمات أو التوجيهات توضع للموظف المرؤوس خط السلوك الذى يتعين عليه أن يتبعه وان كانت تترك له مع ذلك حرية التقدير الا أن من الواضح أن سلطة الاشراف ان لم تقتزن بجزاءات جردت من قيمتها (٧) .

ومن الواضح أن سلطة التأديب هى عنصر الجزاء لسلطة الاشراف أى السلطة التى يملك الرئيس الإدارى توقيعها على المخاضعين له فى حالة اخلالهم

بواجبات الوظيفة ، وهذه السلطة مكفولة بقوة القانون تلوزير بوصفه الرئيس الأعلى لمصلحته .

ويقرر الفقيهان الفرنسيان دويز وديبير ان سلطة التأديب هي سلطة الادارة في توقيع الجزاءات الادارية ومن الطبيعي ان يدخل ذلك ضمن الاختصاصات الادارية للسلطات الرئاسية (٨) .

ولكن يلاحظ في هذا الخصوص ان هناك اختلافا بين الاجراءات الرئاسية والاجراءات التأديبية . يتمثل فيما يلي :

١ - تهدف الاجراءات الرئاسية الى مصلحة المرفق وحسن سيره ، اما الاجراءات التأديبية فاذا كانت تتضمن نفس الهدف الا انه في ذات الوقت تتضمن هدف عقابي (٩) .

٢ - بالنسبة للاجراءات التأديبية تلتزم الادارة باتباع اجراءات شكلية تتعلق بحقوق الموظف ، وليس هذا الشأن بالنسبة لاصدارها امر اداري يتعلق بحسن سير المرفق .

٣ - يمنع على الادارة ان تعاقب على الفعل الواحد مرتين في حين انه يمكن لها ان تجمع او تكمل بعض الاجراءات الادارية .

يتضح من ذلك ان السلطة الرئاسية اوسع نطاقا من السلطة التأديبية . ولهذا السبب توجد كثير من الاجراءات التي تصدر عن السلطة الرئاسية وتمس مركز الموظف على نحو ما تمسه الجزاءات التأديبية ومع ذلك لا تعتبر داخلية في عداد سلطة التأديب ومن قبيل ذلك ما اصطلح على تسميته باجراءات التنظيم الداخلي (١٠) .

DUEZ (P) : et DEPEYRE (G) : Op. Cit. p. 676.

(٨) انظر :

«Le pouvoir disciplinaire c'est-à-dire le pouvoir d'administrer des sanctions disciplinaire, apparait comme une branche du pouvoir Hierarchique dont il assure l'efficacite par le jeu de la repression.

ALAIN (P) : Op. Cit. p. 448.

(٩) انظر :

RIVERO (J) : «Les mesures d'ordre interieur administratives» : (١٠) انظر :

Thèse Paris 1934. p. 380 et s.

الفرع الثاني

طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الإداري للتأديب

سبق أن أوضحنا أن التأديب يعد مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية ،
وإن فكرة السلطة هي جوهر نظام التأديب . وبمقتضى هذا المفهوم فإن الجريمة
التأديبية تمثل خروجاً على الواجب الوظيفي ولهذا السبب فإن الجريمة
التأديبية لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية بل توزن وتقاس على أساس
التقاليد الإدارية المستقرة (١١) . ويظهر هذا المفهوم لطبيعة الجريمة التأديبية،
من استعراض تعريف هذه الجريمة في كل من فرنسا ومصر .

الفقه الفرنسي :

تعرض كثير من الفقهاء الفرنسيين لتعريف الجريمة التأديبية فذكر
منهم :

١ - Victor Silvera

الخطأ التأديبي هو مخالفة لواجبات الوظيفة (١٢) .

٢ - Jacques Mourgeon

المخالفة التأديبية هي مظهر ارادي ضد القانون (١٣) .

٣ - Serge Salon

(١١) سوف لا نتأخر هنا اتقاعدة القانونية المسلم بها في قانون العقوبات ، لا جريمة
الا بنصر ، بل سنرجع ذلك في موضعها المناسب عند استعراض الطابع القضائي لنظام التأديب.
في الفصل الثالث من الباب الثاني .

(١٢) أنظر :

VICTOR SILVERA : La fonction publique et ses problèmes actuelles, Paris
1969 p. 389.

JACQUE MOURGEON : Op. Cit. p. 319.

(١٣) أنظر :

«L'infraction est la manifestation d'une volonté agissant contre le droit».

الخطأ هو فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها ممارسة الوظيفة (١٤) .

Francis Delperee — ٤

المخالفة التأديبية هي فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات يعاقب عليها القانون بجزاء تأديبي (١٥) .

التشريع الفرنسي :

نجد في فرنسا أن قانون نظام الموظفين الصادر في ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ بعد أن أورد نصوصا ضمنها بعض الجرائم التأديبية جاء بنص عام يقضى بالمعاقبة تأديبيا على كل خطأ يرتكب في أثناء تادية أو بمناسبة تادية الوظيفة م ١٤ .

ثم صدر نظام الموظفين الحالي بالأمر رقم ٢٤٤ في ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ولم يخرج عما قرره القانون السابق (المادة ١١) (١٦) .

الفقه المصري :

تعرض كثير من الفقهاء في مصر لتحريف الجريمة التأديبية نذكر منهم :
- الدكتور عبد الفتاح حسن (١٧) .

الخطأ التأديبي « هو كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو

SERGE SALON : Op. Cit. p. 47.

(١٤) انظر :

«Le fautes sont des actes ou des omissions constituant des manquements aux obligations qu'imposent les fonction exercées».

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 69.

(١٥) انظر :

«L'infraction disciplinaire comme l'action ou l'ommission imputable a son auteur et punie par la loi d'une sanction disciplinaire».

Ordonnance No. 244 du 4 février 1959, relative au statut général

(١٦)

des fonctionnaires «Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire»

(١٧) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

خارجها ، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفع بنشاطه على الوجه
الاكمل ، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن ارادة آتمة .

- الدكتور جودت الملط (١٨) .

الجريمة التأديبية هي « الاخلال بواجبات الوظيفة ايجابا أو سلبا » .

- الدكتور سليمان الطماوى (١٩) .

الجريمة التأديبية هي « كل فصل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافى
واجبات منصبه » .

- الدكتور مختار عثمان (٢٠) .

الجريمة التأديبية « كل فعل أو امتناع عن فعل ، مخالفا لقاعدة قانونية
أو لمقتضى الواجب ، يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها بمسئله
ينمكس عليها ، بغير عذر مقبول » .

التشريع المصرى :

- طبقا لقانون موظفى الدولة ٢١٠ لسنة ١٩٥١ :

م ٨٣ « كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون
أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يعاقب تأديبيا . . . » .

وقد جرى على هذا النهج ايضا قانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ م ٥٩ « كل
عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى
الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة
يعاقب تأديبيا » .

كما نصت م ٥٥ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ على نفس التعريف
المشار اليه فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

- القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

(١٨) انظر الدكتور جودت الملط ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

(١٩) انظر الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٩ .

(٢٠) الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٦٦ .

رددت المادة ٧٨ التعريف السابق الاشارة اليه حيث نصت على « كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا . . . » .

القضاء المصرى :

تعرض مجلس الدولة فى مصر لتعريف الجريمة التأديبية وبيان ضوابطها وهى تعريفات تدور كلها حول معنى واحد .

من ذلك ما قرره المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢ يونيو سنة ١٩٧٣ القضية رقم ٧٩٥ لسنة ١٦ ق « المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته ، بل توجد كذلك كلما سلك العامل خارج نطاق وظيفته سلوكا معيبا يمس كرامته ويص بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذى يعمل به » (٢١) .

نخلص من ذلك الى أن الجريمة التأديبية هى كل خروج عيلى واجب الطاعة والإخلال بأعمال الوظيفة المنوط بها المرفق ، وهذا ما يميز الجريمة التأديبية بالطابع الموضوعى (٢٢) .

المطلب الثانى

بعد ما استعرضنا طبيعة هذا الاتجاه وخصائصه من حيث أنه يظهر من مظاهر السلطة الرئاسية كما أن طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الإدارى للتأديب .

(٢١) انظر :

- تطابق للمعنى السابق - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى جلسة ١٩٧٣/٥/٢٦ القضيتان رقم ١١٠٦ ، ١٤٤٧ لسنة ١٢ ق ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا .

- حكم المحكمة الإدارية العليا ، ٥ فبراير لسنة ١٩٥٥ (مجموعة ص ٤٣) .
- حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا ، دعوى رقم ٤ لسنة ٢١ ق جلسة ١٩٧٩/٦/١٦ (غير منشور) .

(٢٢) يستدل فيشبه من أولوية العناصر الموضوعية على العناصر الشخصية فى الجريمة التأديبية على الطابع الإدارى للنظام لتأديبى ، نقلا عن مؤلف الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

يجدر بنا أن نوضح حجج المؤيدون لهذا النظام ثم الانتقادات التي وجهت إليه وذلك في فرعين على التوالي :

الفرع الأول

حجج المؤيدون لهذا الاتجاه

يستند الداعون الى هذا النظام على الحجج الآتية (٢٣) .

١ - ان الجريمة الادارية لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية بل توزن وتقاس على اساس تقاليد ادارية مستقرة ، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها النصوص مثل ظروف العمل ، ودرجة وعى وثقافة من يتعامل معهم الموظف من الجمهور ، ودرجة ثقافة الموظف نفسه ومرتبته في السلم الادارى ، ومدى الأعباء المنقاة على عاتقه والتدريب الذى تلقاه ، وكل هذه الاعتبارات لا يحسن القضاة - بحكم تكوينهم ولبعدهم عن الادارة - الحكم عليها ومن ثم يجب أن يترك تقدير ذلك كله للسلطات الادارية التى يتبناها الموظف المخطئ (٢٤) .

٢ - ان انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس وقصر حقه على مجرد الاتهام يؤدى به الى التردد فى استخدام سلطة التأديب ، لأن هيئته سوف تهتز اذا ما وجه اتهاما الى أحد مرؤوسيه واتخذ ضده الاجراءات التأديبية التى قد تصل الى حد وقفه عن العمل ، ثم يرى العامل امام جهة التأديب المستقلة عن ذلك الرئيس الادارى .

٣ - ان فاعلية التأديب تستوجب أن يتسم بالحسم والسرعة (٢٥) وأن يتم فى ذات البيئة التى وقع فيها الخطأ . ليحقق أثره على أفضل نحو ممكن ،

(٢٣) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤١٨ .

ALAINE PLANTEY : Op. Cit. p. 345.

(٢٤) انظر :

«La superior hierarchique est la mieux à même de connaître et d'apprécier le comportement de l'agents fautif...»

(٢٥) انظر المرجع السابق ، ص ٣٤٥ .

سواء بالنسبة الى الموظف المخطئ أو بالنسبة الى غيره ممن يعملون معه ، فاذا عهد بالتأديب الى جهة بعيدة عن الادارة فان كل تلك المعاني تهتز وتفقد قيمتها لأن التأديب سوف يتأخر ويحىء بعد أن تكون قد زالت آثار الخطأ ، فاذا وقعت العقوبة فانها سوف تفقد فاعليتها •

٤ - ان المسلم به أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب وغرضه الأساسى ينحصر فى تمكين المرفق من أداء رسالته ، ومن ثم فان الادارة حين تعاقب أحد الموظفين فانها تضع فى اعتبارها أولا الاحاطة بالظروف التى تم فيها الخطأ والتى مكنت الموظف من ارتكابه أو على الأقل سهلت له ارتكابه •

٥ - من المسلم به أن السلطة الادارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى التأديب بمعنى انها تستطيع أن تصرف النظر عنه اذا قدرت وفقا لظروف الموظف المخطئ ، أو لظروف العمل بالمرفق الذى وقع فيه الخطأ ، ان التأديب قد يؤدى الى عكس المقصود منه فى حين لو عهد بالتأديب الى جهة خارج الادارة - لا سيما القضاء - فان سلطة التقدير المشار اليها سوف تختفى عملا لأن الأمر سوف يركز على الخطأ فى ذاته •

٦ - ان اصول الادارة العلمية تقتضى أن تقتزن السلطة بالمسئولية (٢٦) ولا تمارس السلطة الا عن طريق اعطاء صاحبها حق وقدرة على الممارسة - اذ أن سلطة الرئيس تعطيه حق الاشراف قبل أن يبدأ تنفيذ العمل ، ثم تعطيه حق تقدير العمل بعد انجازه وله حق العقاب عند الاخلال فى تنفيذ هذا العمل •

٧ - ان التعريف العام للسلطة هو الحق فى الأمر أو التصرف الذى يمارسه المسئولون فى الوحدة أو الوحدات حيث تنشأ المشاكل التى تتطلب قيام مسئولية اتخاذ القرارات اللازمة لحسن سير المرفق وانتظامه (٢٧) •

(٢٦) انظر الدكتور سليمان الطماوى : ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الحادية عشر ، العدد الأول ، ابريل ١٩٦٩ ، ص ٣٩٢ •
(٢٧) انظر الدكتور ناجى البصام : دور السلطة فى الادارة ، مجلة العلوم الادارية ، ابريل سنة ١٩٧٣ ، ص ٢٠٩ •

الفرع الثاني

الانتقادات الموجهة لهذا النظام

يؤخذ على النظام الرئاسى الانتقادات الآتية :

١ - تخشى السلطة الرئاسية أحيانا توقيع الجزاء التأديبى خشية من أن تكون هذه الجزاءات محلا لمناقشة لاحقة من الرئيس الأعلى أو الرأى العام وربما البرلمان ، كما قد تلغى هذه الجزاءات رئاسيا أو بواسطة القضاء بعد مدة طويلة من توقيع الجزاء (٢٨) .

٢ - قد تتأثر السلطة الرئاسية فى اتخاذ الاجراءات التأديبية بضغط النقابات أو الهيئات السياسية ، مما يجعل السلطة الرئاسية - وهى التى تملك نظريا حق توقيع الجزاء - غير قادرة على ممارسة سلطة التأديب بحرية وفاعلية (٢٩) .

٣ - تخشى الادارة من ممارستها سلطتها التأديبية - ايجاد مناخ سوء فى العمل واثارة نفوس العاملين وتكتلهم فى مواجهة الادارة بصورة قد تؤدى الى عرقلة العمل الادارى وعدم انتظامه .

٤ - تعود بعض الرئاسات افعال اتخاذ الاجراءات التأديبية يؤدى الى ضعف السلطة الرئاسية واصابتها بالشلل (٣٠) .

(٢٨) انظر :

PAUL DE VISSCHER. «Faut-il juridictionnaliser la fonction disciplinaire?»

L'exercice de la fonction disciplinaire op. cit. p. 4 et s.

FRANCIS DELPEREE : op. cit. p. 1 et s.

L'exercice de la fonction Disciplinaire op cit p. 11.

«La peur de fournir à l'opposition l'occasion d'une campagne de press, le risque de voir la sanction disciplinaire annulée par le conseil d'état 18 mois ou deux ans après son prononcé...»

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 2.

(٢٩) انظر :

«Le souci qu'éprouve le supérieur hierarchique de ne pas s'attirer d'ennuis et de ne pas détériorer l'atmosphère de son service en déclenchant l'action disciplinaire, la crainte qu'éprouve l'autorité à l'égard des organisations syndicales qui dominent les chambres de recours...»

GAUDEMONT, (P.M.) : «Le declin de l'autorité hierarchique» : انظر (٣٠)

Dalloz 1947 p. 34 et s.

٥ - ممارسة السلطة الرئاسية للتأديب قد يحمل مخاطر الافراط في استعمال الجزاء أو عدم عدالته .

المطلب الثالث

الضمانات المقررة في هذا النظام

سبق أن أوضحنا أنه طبقا لهذا النظام ، يكون للهيئات الرئاسية بمفردها الحق في توقيع العقوبات التأديبية دون استشارة أو أخذ رأى هيئة معينة . وليس معنى ذلك عدم وجود ضمانات للموظف العام في مواجهة هذه السلطة خلال هذا النظام - ولكن يوجد داخل هذه الأنظمة ذات الاتجاه الإداري لسلطة التأديب ضمانات تتمثل في نوعين هما ضمانات إدارية وأخرى قضائية . وسوف نتعرض لكل منهما في فرعين على التوالى .

الفرع الأول

الضمانات الإدارية

تتمثل هذه الضمانات فيما يلى :

(أ) ، ضرورة اعلان المتهم بما سيتخذ ضده من اجراءات تأديبية ومواجهته بالتهمة المنسوبة اليه . وضرورة أن يتم هذا الاعلان كتابة مع مراعاة منحه فترة كافية تسمح له بالرد على الاتهامات الموجهة اليه وتنظيم دفاعه فى هذا الخصوص . وتحدد النصوص هذه المدة ، وفى حالة عدم وجود نص يحدد ذلك - فالمفروض أن يعطى الموظف المتهم المدة المعقولة للرد ، ويتوقف ذلك على ظروف ومناسبات كل حالة على حدة (٣١)

(٣١) وهذا هو المطبق فى النظام الأمريكى .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 127.

انظر فى هذا الخصوص :

«L'Agent intéressée doit pouvoir disposer d'une delai suffisant pour lui permettre de presenter ses moyens de defense. Egalement par ecrit.»

KLENN STAHL, «Public personal administration» 1962 p. 375.

وايضا :

ELOIT KAPLAN : «The law of civil service» 1958 p. 231, 232.

وايضا :

ويقضى النظام الانجليزى بنفس المبادئ ولا يستثنى الا المخالفات التى تمثل جرائم جنائية ، فيستبعد هذا الاجراء ويخضع لقواعد القانون الجنائى ، هذا ويتبع نفس الأمر اذا ما اقتضت المصلحة العامة للمحافظة على سرية بعض البيانات الخاصة بالوقائع موضوع المخالفة التأديبية أو الأدلة الخاصة بثبوتها .

(ب) تمكين المتهم من الرد كتابة على الوقائع المنسوبة اليه . وينص النظام الانجليزى - بالنسبة للمخالفات الجسيمة - أن تتاح للمتهم فرصة لكى يشرح موقفه شفاهة أمام أحد كبار العاملين بالوزارة ، وله أن يصطحب معه فى هذه المقابلة ولمساعدته فى الدفاع عن نفسه زميلا له أو ممثلا لاتحاد العاملين التابعين له تحقيقا للحيدة الكاملة ويكون هذا العامل عادة غير الرئيس المباشر للمتهم (٣٢) .

(ج) كما ان للعامل الحق فى التظلم من قرار الجزاء الى السلطة الرئاسية الأعلى اذا ما صدر الجزاء من سلطة دون الوزير - وينظم القانون فى بعض الأحيان اجراءات خاصة للتظلم فيسند التظلم لجهة معينة فقد تشكل لنظر التظلمات فى ادارة معينة لجنة تضم عادة ثلاثة اعضاء يختار العاملون واحدا من بينهم وتسمى Board of Review وقد ينص القانون على أن هذه اللجنة تصدر فى التظلم مجرد توصية (٣٣) كما قد ينص على انها تصدر قرارا نهائيا Final and Conclusive (٣٤) وهى على أية حال تنظيمات تختلف من ادارة الى أخرى ولا تخل بالاصل العام فى التظلم كما سبق بيانه .

(٣٢) وقد تم هذا وفقا لتوصية اللجنة الملكية للخدمة المدنية وهى التوصية التى تبنتها وزارة الخزانة البريطانية فى شهر مايو سنة ١٩٤٥ .

(٣٣) انظر فى هذا الخصوص

HERMAN, FINER «The theory and practice of modern government» 1954 p. 914.

(٣٤) انظر : الدراسة المقارنة فى مسائل التنفيذ على الدولة والفضاء التأديبي - مسئولية الدولة ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الاول ، السنة الثانية ، يونيو سنة ١٩٦٠ .
ص ٢٩٧ .

الا أن المشرع الأمريكى قد خص حالات الفصل بنوع معين من الضمانات تزيد فى مجموعها عن تلك الضمانات المقررة فى باقى العقوبات التأديبية الأخرى ومن هذه الضمانات وجوب اخطار العامل كتابة وبصورة واضحة

ومفصلة بالوقائع المنسوبة اليه وبإدلة تبوتها قبله ، وأن يعطى المدة المعقولة للرد على ذلك كتابة ، الا انه يلاحظ فى هذا الخصوص ان العامل لا يملك حق طلب سماع أقواله أو طلب سماع الشهود ، فأمر ذلك متروك للسلطة التأديبية الرئاسية وفى حالة قرار الفصل يمكن للعامل الطعن فى هذا القرار أمام لجنة الخدمة المدنية Civil Service Commission فى حالات ثلاث هى :

- ★ عدم احترام الاجراءات القانونية الواجبة الاتباع .
- ★ اذا كان الفصل يرجع الى اعتبارات سياسية أو دينية .
- ★ اذا كانت سلطة التأديب سبق لها أن عاقبت عن مخالفات مماثلة بغير عقوبة الفصل .

وبالنسبة للتظلم الرئاسى فينص النظام السوفيتى على أنه لا يحق للموظف المعاقب أن يتظلم من الجزاء الا مرة واحدة ، بمعنى أنه لا يحق له التظلم مرة ثانية من قرار السلطة التى نظرت تظلمه الاول - غير ان ذلك لايمس حق السلطات الادارية العليا فى التعقيب على قرار الجزاء من تلقاء نفسها (٣٥) .

كما ان للوزير المختص حق التعقيب على قرار الجزاء بحكم اشرافه ومسئوليته عن كل ما يدور فى شئون وزارته .

كما ان لمجلس الوزراء دائما سلطة الغاء قرارات الوزير ايا كان نوعها .

(٣٥) انظر :

GEORGES LANGROD : «Le ministère public organ du contrôle de l'administration dans les pays de l'est européen» revue internationale de droit comparé 1950 p. 656.

(د) للموظف المتهم أيضا الحق في الالتجاء الى المنظمات النقابية أو الاتحادات العمالية داخل جهة عمله وعرض الموضوع وطرحه للمناقشة على أن تصدر توصيات استشارية في هذا الشأن(٣٦) .

(هـ) كما للعامل المتهم عرض أمره الى محكمة تحكيم الخدمة المدنية Civil Service Arbitration Tribunal التي تصدر حكمها ملزما في هذا الخصوص(٣٧) .

(و) وأخيرا تقضى بمض الأنظمة بحق الموظف الذي توقع عليه الجزاء التأديبي بمحاولة إثارة الموضوع في البرلمان عن طريق أحد ممثليه وذلك بطلب المسئولية السياسية للوزير المختص(٣٨) .

الفرع الثاني

الضمانات القضائية

لا تمارس هذه الضمانات الا اذا كان المشرع قد أورد على سلطة التأديب في ممارستها لاختصاصاتها قيودا معينة شكلية أو موضوعية ، كان يكون قد استلزم لتوقيع الجزاء اجراءات معينة كالاخطار الكتابي وتمكين العامل من الدفاع عن نفسه كتابة ففي مثل هذه الحالات يكون لصاحب الشأن حق الالتجاء الى القاضي المختص حتى يراقب مدى احترام القيود التي وضعها المشرع ، والقاضي المختص هو القاضي ائدنى .

ولا تمارس هذه الضمانات في جميع الأنظمة ذات الاتجاه الإداري في سلطة التأديب حيث لا يعرف النظام الانجليزي أية ضمانات قضائية . حيث تتوقف الضمانات الأساسية للموظفين في هذا النظام على عدالة الرؤساء الإداريين والهيئات الرئاسية المختلفة في التدرج الوظيفي .

(٣٦) وهو النظام المتبع في النظام الانجليزي حيث تعرض هذه التحقيقات على مجلس هراينلي الخاصة بالوزارة .

(٣٧) انظر : C.A. CAMPILLE, «The civil service in Britain» 1954 p. 312-315 .

(٣٨) انظر : عبد الفتاح حسن ، مجلة العلوم الادارية ، الممد الاول ، ابريل سنة

هذا ومن الملاحظ أنه لا توجد للموظف في الاتحاد السوفيتي أية ضمانات قضائية في مواجهة السلطات التأديبية الرئاسية . فمن ناحية لا يعرف الاتحاد السوفيتي نظام المحاكم الإدارية المستقلة . أي أنه يأخذ بنظام القضاء الموحد ، ومن ناحية ثانية لا تملك المحاكم العادية التعرض لشرعية القرارات الإدارية إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على ذلك صراحة . إذا المفروض أن رقابة هذه الشرعية من اختصاص هيئات أخرى وعلى وجه الخصوص من اختصاص النيابة العامة التي يختلف دورها اختلافا جذريا عن دور النيابة العامة في الدول الغربية والعالم الثالث (٣٩) .

(٣٩) تقوم النيابة العامة في النظام السوفيتي بالاختصاصات الآتية :

أ - اختصاص قطائى جنائى حيث تقوم بالاجراءات الجنائية عند الكشف عن الجرائم وفى مراقبة سلامة التحقيقات التى تقوم بها الهيئات الأخرى .

ب - اختصاص قضائى مدنى فى اقامة الدعوى المدنية .

ج - اختصاص ادلى ويظهر فى رقابة تستهدف ضمان احترام مبدأ الشرعية من جانب العاملين ومن جانب الأفراد .

المبحث الثاني

تطبيقات النظام الإداري في التشريع المقارن

سنعرض في هذا المطلب الى تطبيقات النظام الإداري في كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي حيث نتعرض في كل منها للسلطات التأديبية واختصاصاتها وذلك في ثلاث مطالب على التوالي :

- **المطلب الأول :** السلطات التأديبية في الولايات المتحدة الأمريكية .
- **المطلب الثاني :** السلطات التأديبية في المملكة المتحدة .
- **المطلب الثالث :** السلطات التأديبية في الاتحاد السوفيتي .

المطلب الأول

السلطات التأديبية في الولايات المتحدة الأمريكية

سوف نتعرض لسلطة التأديب في الولايات المتحدة الأمريكية في فرعين على التوالي نتناول في الأول منها مفهوم الخدمة المدنية في النظام الأمريكي ، وفي الفرع الثاني لتحديد السلطات التأديبية واختصاصاتها .

الفرع الأول

مفهوم الخدمة المدنية في النظام الأمريكي (٤١)

لم تكن الحكومة الاتحادية بالولايات المتحدة الأمريكية تقوم في مطلع

(٤٠) انظر :

FELIX, (A.), NIGRO : «The new personal administration», New York, 1976.

«Public personal administration» New York, 1963.

HAROLD, (Zink) : «A survey of American Government» New York 1948.

SWICHER (C.B.) : «The theory and practice of American National Government» New York. 1961.

ELIOT KAPLAN (H.) «The law of civil service» 1958.

MARTIN LAMARQUE : «La fonction publique federal aux etas-unis» 1971.

(٤١) انظر :

ROGER GREGOIRE : «La conception de la fonction publique aux etat-unis» revu administrative, 1950 p. 54.

القرن التاسع عشر الا بقدر ضئيل جدا من إدارة المرافق ، ويقوم بالعمل بها عدد قليل من الموظفين ، وكان من الملاحظ خلال هذه الفترة عدم وجود تقاليد إدارية معينة مما استتبع - نتيجة لذلك - عدم وجود قانون للوظيفة العامة يوضح واجبات وحقوق العاملين بالدولة بأجهزتها المختلفة (٤٢) .

الا انه بمجيء الديموقراطيات والنظام الحزبي أصبحت الوظائف تصطبغ بالطابع السياسى الكامل فلم يكن يعرف النظام الأمريكى فكرة وجود هيئة من خدام المجموع يتولون الوظائف العامة على نحو من الاستقرار والاستمرار حتى سه ن الاحالة الى التقاعد انما كانت القاعدة هى تغيير الموظفين كل اربع سنوات .

وتغير هذا المفهوم فى عهد الرئيس جاكسون GAKSON (٤٣) حيث اعتبر الوظائف من الحقوق المشروعة للحزب السياسى المنتصر فى الانتخابات والذي يحل محل الحزب المهزوم ليس فقط فى المناصب القيادية السياسية بالدولة ولكن أيضا فى الوظائف الادارية وقد سمي هذا النظام بنظام الغنائم أى المحسوبية السياسية Spoils system

وقد كان مفهوم الوظيفة العامة خلال هذه الفترة يتميز بما يلى :

١ - أن الوظيفة ذات طابع سياسى ويخضع الموظف العام لاتجاهات الراى العام وممثل الشعب المنتخبين .

٢ - لا تتصف الوظيفة بالاستمرار والدوام حيث انها قابلة للتغيير طبقا للارادة الشعبية .

FELIX (A.) NIGRO : Op. Cit. p. 3.

بشان تطور مفهوم الخدمة المدنية .

(٤٢) انظر د. عبد الحميد كمال حشيش ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

FELIX (A.) NIGRO : Op. Cit. P. 3.

(٤٣)

ANDREW JACKSON : wanted to democratize the service and open it to all segments of society accordingly to Him Rotation in office was the best policy ...»

٣ - لا تعتبر الوظيفة خدمة يؤديها الفرد للمجموع بهدف حسن سير المرفق ، لكنها مهنة مثل سائر المهن تمنح للفرد لولائه السياسى .

٤ - لا يعترف القانون الأمريكى فى مجال الوظيفة العامة بمنطق التدرج الهرمى الرئاسى فهو يعتبر الخضوع للقانون أولى من الخضوع للرئيس ، فالوظيفة العامة نظام تسود فيه الشرعية الدستورية .

٥ - لا توجد نظم وقواعد تحكم الوظيفة العامة (٤٤) ولذلك لا توجد حقوق وواجبات محددة يخضع لها العاملون بالدولة . وقد انعكس ذلك على النظام القانونى للوظيفة العامة من حيث التعيين والترقية والتأديب وغير ذلك .

الا أنه حدث تطور ملحوظ منذ الثلث الأخير من القرن الماضى وكان من أسبابه زيادة تدخل الدولة واتساع سلطانها واختصاصاتها مما جعلها تحتاج الى عدد كبير من الموظفين وبذلك قامت حركة للإصلاح عام ١٨٨٣ لتنشئ أول ضمانات لتولية الوظائف وللمستقبل الوظيفى لصالح الموظفين ، الا أن هذا التطور لم يؤثر فى المفهوم الأمريكى من حيث أن الوظيفة العامة مهنة مثل سائر المهن .

الا أن أهم ما ورد فى هذا المفهوم الجديد هو أن فكرة التدرج الرئاسى تعتبر نتيجة لمبدأ الشرعية وليست أساسا لتنظيم الوظيفة العامة كما هو معروف فى الأنظمة الأخرى .

(٤٤) انظر :

HERMAN FINER : «Theory and practice of moderne governments»

New Yourk 1949 p. 869.

«The civil service like every other profession, has its unwritten code of ethics and conduct for which the most effective sanctions lie in the publique opinion of the service itself ...»

الفرع الثاني

سلطة التأديب في النظام الأمريكي

كقاعدة عامة فإن حق التأديب موكول للسلطة التي تملك تعيين الموظف
ما لم يرد نص يقضى بغير ذلك .

وطبقا لذلك يستقل رئيس الجمهورية أو الوزير المختص بسلطة
التعيين . وإذا كان الوزير هو المسئول الأول عن شئون وزارته كما أنه هو
الذي يملك سلطة تعيين العاملين فيها ، فقد كان الأصل أن يختص وحده
بإصدار كافة القرارات التأديبية في مواجهتهم وذلك أيا كانت جسامة الجزاء
ولو كان الفصل من الخدمة ، ولكن هذا الأصل العام لا ينفي أن سلطة التأديب

قد تعطى لعامل أو هيئة أدنى درجة من الوزير كان توكل الى رئيس شئون
الأفراد بالوزارة ، أو الى لجنة شئون الأفراد - اذا وجدت - ويكون ذلك اما
تطبيقا لنص قانوني أو نتيجة لتوزيع العمل داخل الوزارة ، كما ان سلطة
التعيين ذاتها قد تخول لعامل أدنى درجة من الوزير فتكون له بصفة تبعية
سلطة تأديب من يعينهم (٤٥) .

غير أنه في كل هذه الحالات التي يتولى فيها التأديب شخص آخر أدنى
من الوزير اما بشكل مباشر بأن يخول سلطة التأديب ذاتها ، أو بشكل غير
مباشر بأن تكون له هذه السلطة كآثر تبعية لسلطته في التعيين (٤٦) تبقى
للوزير الكلمة النهائية في كل القرارات التأديبية التي تصدر من العاملين

HERMAN FINER : Op. Cit. p. 864.

(٤٥) انظر :

«When the official does not obey, it is at his own risk, He becomes
liable to disciplinary penalties of his disobedience is declared un-
justified by the higher official ...»

H. ELIOT KAPLAN

(٤٦) انظر :

المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

While Maintaining a wide «open back door» to facilitate removal of
incompetent or inefficient employees by vesting the department of
agency with a free hand to separate employees from the service.

التابعين له (٤٧) كما أن الوزير بدوره يخضع في هذا الشأن كما في غيره من الشئون لرئيس الجمهورية الذي يستمد منه كافة سلطاته .

١ - لجنة الخدمة المدنية : Civil Service Commission

نص قانون . لويد لانوليت ، الصادر في ١٩١٢/٨/٢٤ على أن فصل العاملين الاتحاديين بالوظائف المرتبة لا يجوز الا عندما يكون هذا الفصل من شأنه أن يزيد من فاعلية المرفق (٤٨) ، كما يجب قبل اصدار قرار الفصل اخطار العامل كتابة وبصورة واضحة ومفصلة بالوقائع المنسوبة اليه ، وبأدلة

ثبوتها قبله ، وأن يعطى المدة المعقولة للرد على ذلك كتابة ، ولكن العامل لا يملك حق طلب سماع أقواله أو طلب سماع الشهود ، فامر ذلك متروك للسلطة التقديرية . فإذا ما صدر قرار الفصل كان للعامل حق الطعن فيه أمام لجنة الخدمة المدنية في حالات ثلاثة .

★ إذا كانت الاجراءات القانونية الواجبة الاتباع بمناسبة هذا القرار لم تحترم .

★ إذا كان سبب الفصل يرجع في حقيقته الى اعتبارات سياسية أو دينية .

★ إذا كانت سلطة التأديب قد سبق لها أن عاقبت عن مخالفات مماثلة بغير عقوبة الفصل .

وقد كانت هذه اللجنة حتى ١٩٥٥/١/٢٣ تقدم مجرد توصيات غير ملزمة ثم صار لها منذ هذا التاريخ أن تصدر في التظلم المرفوع اليها آراء ملزمة للجهة الادارية .

H. ELIOT KPLIN

(٤٧) انظر :

المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

The discharge is final and conclusive, and not subject to judicial review.

FELIX A. NIGRO

(٤٨) انظر :

المرجع السابق ، ١٩٧٦ ، ص ٢٧٢ ، ٢٧٣ .

المرجع السابق ، ١٩٦٣ ، ص ٤٥ .

٢ - اللجان الادارية : Loyalty Boards

شكلت هذه اللجان في ١٩٤٧/٣/٢١ من أساتذة القانون والمحامين بهدف تصفية الأجهزة الادارية من الشيوعيين ومن يعطفون عليهم . ويوجد على رأسها لجنة عليا واحدة تسمى Loyalty review boards تتبع لجنة الخدمة المدنية . ويكون للعامل حق التظلم امامها من قرار اللجان الادارية الا انه خلال شهر ابريل ١٩٥٣ حل محل اللجان الادارية عاملون من الادارة المختصة يسمون Security officers كما استبدل باللجنة العليا لجنة أخرى تسمى Security hearing board ويبقى دائما للجهة الادارية سلطة اصدار القرار النهائي في هذا الشأن .

نستخلص من استعراضنا لسلطة التأديب في النظام الوظيفي بالولايات المتحدة الامريكية أن السلطة التأديبية - وهي سلطة التعيين - هي وحدها التي تمارس حق توقيع العقاب ، أي انها تملك السلطة التأديبية دون تدخل من أي جهة ما ، فلا يوجد في النظام الامريكي نظام المحاكم التأديبية .

المطلب الثاني

سلطة التأديب في المملكة المتحدة (٤٩)

لا يوجد في المملكة المتحدة قانون عام للعاملين المدنيين . كما ان المملكة المتحدة لا تعرف قانونا عاما لتأديب العاملين ، غير ان هذا لا يعنى أن شئون الوظيفة العامة في انجلترا لا تنظمها أية نصوص مكتوبة ، اذ توجد في شأنها قوانين عاجلت بعض الجزئيات مثل قانون تحريم الرشوة وقانون الاسرار

(٤٩) انظر :

EMMELINE W. COHEN «The growth of the british civil service». 1965.

وأیضا تقرير هولتون عن الخدمة المدنية ببريطانيا ، مجلة الادارة ، العدد الخامس ،

يوليو ١٩٦٩ ، ص ٩٩ .

وأیضا

LOSCHAK. (DANIALE) : «La fonction publique en Grand Bretagne» Paris 1972

الرسمية ونظرا لتعدد هذه النصوص المكتوبة وتشعبها فقد جمعت أخيرا في مجموعة تسمى استاكودا ESTACODA (٥٠) وهي لا تكون بطبيعة الحال « تقنيا » موحدا بالمعنى الفني لهذا التعبير .

والأصل في المملكة المتحدة هو أن شئون الوظيفة العامة بل والتنظيم الإداري في مجموعه يعتبر من اختصاص التاج وحده ومن هنا جاءت تسمية الوظيفة العامة بالخدمة المدنية Civil Service وتسمية الموظفين العموميين بالخدامين المدنيين Civil Servants (٥١) ولا يرد على هذا الاختصاص الشامل سوى بعض قيود عرضية كان يكون البرلمان قد تناول بنفسه تنظيم بعض شئون العاملين أو أن يكون التنظيم المقترح يقتضي لتنفيذه اعتمادات مالية خاصة يلزم تدخل البرلمان لأقرارها ، وبذلك صارت القاعدة هي أن تعيين وعزل العاملين المدنيين يخضع لمطلق إرادة التاج فكلاهما يتم وفقا لشيئته ، كما صار للتاج وحده أن ينظم هذه العلاقة بالصورة الذي يراها ، دون أن تقيد في ذلك آثار رابطة قانونية أو عقدية تصل بينه وبين العاملين في الخدمة .

فالعلاقة بين التاج والعاملين المدنيين علاقة عقدية (٥٢) ولكن يجوز

(٥٠) انظر :

W.J.M. MACHENZIE : «Central administration in Britain» 1967 p. 33

«The general body of rules for the regulation of the civil service is contained in the «ESTACODA» a large volume which is the Bible of all establishment officers».

EMELINE W. COHEN :

(٥١) انظر :

المرجع السابق ، ص ١٩ .

«Civil servants, those servants of the crown»

WILLIAM A. RABSON

ايضا

المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

WILLIAM (A.) ROBSAN

(٥٢) انظر :

المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

«... His contract of service (which does not exist in any written form as a contract), is with the department, the head of which alone has over him the essential powers, flowing from the employer — employee relationship — transfer, discipline, retirement ...»

انهاؤها من جانب التاج فى أى وقت . كما أنه يلاحظ أن اختصاص التاج بتعيين وعزل العاملين ليس معناه التفسير الحرفى للتاج ولكن يعنى اختصاص السلطة التنفيذية بذلك نيابة عن التاج .

وهكذا لا يعرف التشريع الانجليزى حصرا للمخالفات التأديبية كما أنه لا يعرف حصرا للجزاءات التأديبية والمرجع للتحرى عنها هو ما يجرى عليه العمل فى الأجهزة الادارية المختلفة .

وسوف نتعرض فيما يلى لتحديد سلطة التأديب بوجه عام . ثم اللجان الثلاثية واختصاصاتها وأخيرا مجالس هوايتلى وذلك فى الفروع التالية .

الفرع الأول

تحديد سلطة التأديب

بالنسبة لسلطة التأديب فيعتبر الوزير - أصل عام - هو رب العمل بالنسبة للعاملين فى وزارته ، فيملك تجاههم ما يملكه رب العمل عادة تجاه عماله فى نطاق القانون الخاص (نيابة عن التاج) ولكن الوزير يملك بمقتضى سلطته فى توزيع الاختصاصات داخل وزارته أن يكل أمر توقيع الجزاء الى

غيره من الرؤساء الاداريين التابعين له ، لذلك يجرى العمل على أن يتولى الرئيس المباشر للعامل سلطة تأديبية عن المخالفات العادية - أما المخالفات الخطيرة فيجب رفعها الى وكيل الوزارة الدائم غير أن قرار الجزاء الذى يوقع من أى من الرؤساء يجوز التحقيق عليه من قبل السلطات الأعلى - وبعبارة أخرى يمكن القول بأن سلطة التأديب تمارس من خلال السلطات الرئاسية المختلفة التى يتبعها العامل على أن يكون للوزير المختص وحده الكلمة النهائية فى هذا الشأن (٥٣) .

ولا يتميز الموظف العام الانجليزى عن المستخدم بمقد عمل خاص - غير أن الاول لا يمكن عزله من وظيفته - عملا - الا بناءا على سوء سلوكه pour misconduct وهما لم يحدث ذلك يبنى فى الوظيفة طالما كان قادرا على العمل .

الفرع الثاني اللجان الثلاثية

إذا كان الأصل العام هو أن سلطة التأديب تمارس من خلال السلطات الرئاسية المختلفة • فليس ثمة ما يمنع في حالات خاصة من تشكيل لجان البحث مدى مسئولية بعض العاملين - وهذا ما حدث فعلا بعد الحرب العالمية الثانية بالنسبة للمخالفات ذات الطابع السياسى حيث شكنت لهذا الغرض لجان لها حق اصدار قرار نهائى بنقل من تثبت ادانته من المتهمين (٥٤) •

الفرع الثالث مجالس هوايتلى (٥٥) Whitley Council

هو فرع من اللجان المشتركة التى تضم ممثلين عن الادارة وعن اتحادات العاملين وهذه المجالس لا تصدر حكما أو قرارا نهائيا بل مجرد توصية غير ملزمة وهى على أى حال توصية لاحقة على اصدار قرار الجزاء • فهى مجالس استشارية Purely consultative وليس لها أية سلطة - كما انها لا تصدر فى الموضوع المعروض رأيا بأغلبية أصوات أعضائها ، بل تحاول الوصول الى حل يرضى عنه كافة الأعضاء • فاذا تعذر على المجلس ذلك رفع

= «In the British civil service matters of this sort are dealt with entirely through the usual channels of command and the final authority in each department is the minister himself.» (٥٤) انظر :

«institut international des sciences administratives» cas concrets des contentieux administratif comparé Essai d'Etude comparative en matière d'exécution de l'Etat de contentieux disciplinaire et responsabilité de la puissance publique 1958 p. 37».

EMMELINE W. COHEN

(٥٥) انظر :

المرجع السابق ، ص ١٧٥ ، ١٧٨ ، ١٨٥ الى ١٨٨ •

G.A. CAMPBELL

«The civil service in Britain» T. I 1954 p. 312.

«Whitley council was vested authority to deal with most of the subjects which effected the staf as a whole»

الامر الى هيئة أعلى هي « محكمة تحكيم الخدمة المدنية » التي تصدر - على خلاف مجالس هوايتلي - حكما ملزما لكافة الاطراف وتشكل هذه المحكمة من ممثلي لاتحادات العاملين وممثلي للادارة ورئيس يعينه وزير العمل ويباشر عمله على وجه الاستقلال(٥٦) .

المطلب الثالث

سلطة التأديب بالاتحاد السوفيتي(٥٧)

ملحظة :

يوجد بصفة عامة في الاتحاد السوفيتي ثلاث طوائف من العاملين بالجهاز الاداري(٥٨) .

ففي القمة يوجد ممثلو الشعب المنتخبون وهم أعضاء اللجنة التنفيذية ، وإلى جانبهم توجد أيضا السوفيات بمستوياتها المختلفة . من مجلس السوفيت الأعلى إلى سوفيات القاعدة بالجمهوريات والمدن والوحدات الاقتصادية والادارية . وتتكون هذه السوفيات من أفراد منتخبين ، يتحملون مسئولية اصدار القرارات السياسية والقرارات الادارية الهامة . والعاملون بتلك السوفيات يمثلون الطائفة الأولى من العاملين ، وهي تختلف تماما عن الفكرة الغربية للموظفين الدائمين .

ROGER GREGOIRE

(٥٦) انظر :

المرجع السابق ، ص ٣٠٦ .

(٥٧) انظر :

LESAGE (Michel) : «La fonction publique en union sovietique» 1973.

(٥٨) الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

أيضا :

FRANCOIS GAZIER : «La fonction publique dans le monde» edition

gujas 1972 p. 59.

وفى قاعدة السلم الرئاسى توجد طائفة كبيرة من عمال الدولة يؤدون الأعمال التنفيذية ، ويخضعون لنفس قواعد عمال المشروعات من حيث اختيارهم وتعيينهم وفصلهم والضمانات المقررة لهم . فهم من عمال الادارة ولكنهم ليسوا موظفين عموميين بالمعنى الدقيق .

بين الطائفتين السابقتين توجد طائفة الموظفين الاداريين وهى تقابل طائفة الموظفين بالمفهوم الغربى . وتلك الطائفة غير متميزة عن غيرها من طوائف العمال ، فهى تخضع لنفس النظام القانونى الذى يطبق على العمال ، وخاصة فيما يتعلق بساعات العمل والمرتبات والمزايا الاجتماعية وترك الخدمة . ومع ذلك يخضعون لاحكام خاصة بهم تحتها طبيعة عملهم وأهميته، ولا تعنى تلك القواعد الاضافية خلق مجموعة خاصة من العاملين لها مميزات تنفرد بها ، اذ ان فلسفة الدولة تقوم اساسا على محاربة الطبقات ولا تسمح بالتالى لاي تفكير فى انشاء مجموعات خاصة بالموظفين منعزلة عن باقى المجتمع .

والنظام الوظيفى الذى يحكم هذه الطائفة اساسه فكرة الوظيفة المحددة اما بالانتخاب واما بالاختيار المطلق بواسطة السلطات الرئاسية دون الاخذ بنظام المسابقات ولا يخضع الموظفون من هذه الطائفة للائحة خاصة ، وهم ملزمون بطاعة السلطات الرئاسية وبطاعة الحزب الذى يراقب ايضا حسن سير العمل ويخضعون ايضا لالتزام سياسى صارم . محكوم بنظام تاديبى شديد بغير ضمانات او حق فى الطعن القضائى .

نخلص من ذلك ان اهم ما يميز التشريع السوفيتى فى مجال الوظيفة العامة هو وحده التنظيم القانونى بالنسبة الى كافة العاملين دون تفرقة بين من يخدم منهم الجهاز المركزى للدولة كالوزارات بمصالحها واداراتها ، ومن يخدم جهازها اللامركزى الذى يخضع لاشراف هذه الوزارات . اذ تحكم الجميع مجموعة قوانين العمل الصادرة فى ١٩٢٢/١١/٩ غير انه بجانب هذه المجموعة تقوم بعض القواعد القانونية الجزئية التى تحكم فئة الموظفين وحدها . بحسب المعنى الفنى الضيق لهذا التعبير (٥٩) .

وكان طبيعيا في الاتحاد السوفيتي أن يترك التنظيم السياسي والاقتصادي للدولة - وهو الذي يفرق تماما عن مثيله في الدولة الرأسمالية - أن يترك أثره الظاهر في تشريعات الوظيفة العامة ، ادارية كانت هذه التشريعات أو جنائية ، ذلك أن خلق الانسان الجديد الذي تسمى الدولة الاشتراكية الى استخلاصه من صلب الانسان العادي لا يمكن أن يترك لعقوبة الادارة الفردية - لذلك اتجه التشريع السوفيتي الى اعتبار الكثير من التصرفات الآتية - التي تعتبر عادة عندنا وفي التشريعات الغربية بصفة عامة مجرد مخالفات تأديبية - جرائم جنائية ، مع ملاحظة ان المشرع السوفيتي لا يقصد من ذلك محاربة الفعل الشائن في حد ذاته بقدر ما يقصد حماية النظام السياسي والاقتصادي نفسه . فالقانون الجنائي اذن يقوم هناك بدور اساسي في مجال التأديب .

وسوف نتناول فيما يلي السلطات المختصة بالتأديب وهي لجنة رقابة الحزب والدولة ، ثم السلطات الرئاسية وذلك في فرعين متتاليين .

الفرع الأول

لجنة رقابة الحزب والدولة

COMITE DU CONTROLE

DU PARTIE ET DE L'ETAT

وكانت هذه اللجنة حتى عام ١٩٥٢ تمثل الحكومة وحدها وكان ينظمها الأمر المؤرخ في ١٩٦١/٧/٢٢ ثم توحدت جهة الرقابة من جانب الدولة ومن جانب الحزب الشيوعي في جهاز واحد وذلك بناء على توصيات المؤتمر الثاني والعشرين للحزب المنعقد في شهر نوفمبر سنة ١٩٦٢ . وتضم هذه اللجنة بجانب العناصر الحكومية ممثلين للنقابات ومنظمة الشباب الشيوعي والصحافة والعمال والموظفين والمنظمات التعاونية غير الحكومية والمثقفين ، وتؤدي اللجنة عملها تحت اشراف اللجنة المركزية للحزب الشيوعي وتحت اشراف مجلس الوزراء للاتحاد السوفيتي وبجانب لجنة الرقابة المركزية توجد لجان متناظرة في مختلف الوحدات التي يتكون منها الاتحاد السوفيتي وكذلك لدى منظمات الحزب الشيوعي الفرعية ولدى المجالس الشعبية .

ومهمة هذه اللجان مراقبة التنفيذ الفعلي لتوجيهات الحزب والحكومة لدى كافة أجهزة الدولة مالية أو إدارية . فإذا اكتشفت اللجنة مخالفة معينة في حدود اختصاصها كان لها توقيع الجزاء التأديبي على المخالف والزامه بتعويض الدولة عما أصابها من ضرر نتيجة تصرفه الخاطئ . ولهذه اللجنة حق توقيع جزاءات الانذار واللوم والنقل لوظيفة أدنى حتى الفصل من الخدمة .

الفرع الثاني

السلطات الرئاسية

وهي السلطة التي تختص بالتأديب بصفة عامة في نظام الوظيفة العامة بالاتحاد السوفيتي - أي أن هذا النظام يأخذ بالطابع الإداري وحده في التأديب فيوقع الجزاء - أي كانت جسامته - الرؤساء الإداريون المباشرون ، ولا يستثنى من ذلك إلا عقوبة العزل من الخدمة مع الحرمان من التعيين مرة أخرى التي صار توقيعها منذ عام ١٩٣٦ من اختصاص الوزير وحده .

غير أن المشرع قد أفرد أحكاما خاصة لتأديب القضاة - فأنشأ في كل محكمة سواء في ذلك محاكم المقاطعات أو المحاكم العليا للولايات أو المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي دائرة تأديبية تضم رئيس المحكمة وعضوية من داخلها . وكل دائرة تختص بتأديب قضاة المحكمة الأدنى منها درجة وذلك ماعدا الدائرة التأديبية بالمحكمة العليا للاتحاد السوفيتي والتي تختص بتأديب قضاة هذه المحكمة ذاتها ، وقضاة المحكمة الأدنى درجة في نفس الوقت . وتتم إحالة القاضي إلى المحاكمة أمام الدائرة التأديبية المختصة بقرار يصدر من وزير العدل أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي المتهم . وللدائرة توقيع عقوبتي لفت النظر أو اللوم . فإذا رأت أن المتهم يستأهل جزاء أشد من ذلك أخطرت وزير العدل لاتخاذ إجراءات فصله من الخدمة (٦٠) .

(٦٠) انظر :

الفصل الثالث

الاتجاه شبه القضائي لسلطة التأديب ^(١)

سنتعرض في هذا الفصل للاتجاه شبه القضائي في التأديب وذلك في مبحثين على التوالي . فنتناول في الاول منها طبيعة هذا الاتجاه ومبرراته . وفي المبحث الثاني الضمانات المقررة في هذا الاتجاه .

المبحث الأول

سوف نتعرض في هذا المبحث لطبيعة هذا الاتجاه ثم لمبرراته وذلك في مطلبين متتاليين :

المطلب الأول

طبيعة هذا الاتجاه

يعتبر هذا النظام صورة من صور النظام الرئاسي ذلك ان سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطة الرئاسية ومع ذلك يستلزم توقيع الجزاء نهائيا استشارة هيئات تمثل فيها كل من الادارة والموظفين بالتساوي فيطلب اليها النظر في الاجراءات واقتراح الجزاء . وكقاعدة عامة لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرائها استشاري ^(٢) .

(١) يأخذ بهذا الاتجاه بعض الدول منها فرنسا وبلجيكا وإيطاليا .

(٢) انظر الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٤٢١ .

وفي بعض الحالات تلتزم السلطة الرئاسية باحترام رأى هذه الهيئة .
وبذلك يكون رأيها الزاميا وليس استشاريا وان كان يجوز للسلطة الرئاسية
عدم التقيد بهذا الرأى لصالح الموظف أى بتخفيف الجزاء دون تشديده .

وفي حالات أخرى ينشئ المشرع مجالس تأديب يقلب فيها العنصر
الادارى تختص بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين (٣) .

وهذا النظام لا يمثل تطورا حقيقيا فى نظام التأديب الرئاسى نحو
النظام القضائى ، ولكنه يمثل فقط ضمانات تقترب من الضمانات القضائية.
ويمكن القول بأن النظام شبه القضائى يهدف فى أساسه الى الحد من تعسف
السلطة الرئاسية باتخاذ بعض الاجراءات والضمانات التى لا تصل الى حد
التماثل مع ضمانات النظام القضائى (٤) .

هذا وسبق أن أوضحنا ان الاتجاه الرئاسى لنظام التأديب يتميز بأن
السلطة التى يستند عليها هذا الاتجاه ذات طابع شخصى ذلك أن سلطة
التأديب وفقا لهذا الاتجاه مشتقة من السلطة الرئاسية وهذه الأخيرة هى
السلطة التى يحوزها الرئيس ويستطيع بموجبها أن تسود ارادته الشخصية
أو فى عبارة أخرى انه اذا كانت سلطة الأمر تعنى ارادة واعطاء أوامر
والإشراف على تنفيذها ، فانه يجب أن يملك من يمارس الأمر السلطة فى
توقيع جزاءات . تسمح له بأن يفرض احترام توجيهاته (٥) فالغاية من تزويد
الرئيس الادارى بسلطة التأديب هى تقوية سلطته .

ولقد أشار الشراح الى انه وان كانت سلطة التأديب ذات طابع شخصى
الا أنها تتأثر - بدون شك - بالتطور الذى يصيب السلطة الرئاسية الى حد
أن تدهور السلطة الرئاسية سيؤدى الى تطورات محسوسة فى صفة السلطة
الرئاسية نفسها (٦) . وبذلك ظهرت الاتجاهات للحد من هذا الطابع الشخصى

(٣) انظر الدكتور مختار عثمان . المرجع السابق ، ص ٤٢٦ .

P. DUEZ et G. DEBEYRE : op cit. p. 676 et s.

(٤) انظر :

DAVID RUZIE : op cit. p. 173-174.

(٥) انظر :

PAUL MARIE Gaudemet. op. cit. p. 34

(٦) انظر :

السلطة التأديب الرئاسية بتحقيق بعض الضمانات للموظفين في نطاق الوظيفة العامة .

فضلا عن ذلك فان السلطة الرئاسية - في النظم التي اعتبرت مصدرا لسلطة التأديب - قد تعرضت لتضييق متزايد الشدة سواء من حيث تحديد مدى السلطة التقديرية التي يمثلها الرؤساء الاداريون في تحديد الخطأ أو تقييد السلطة الرئاسية بصفة عامة في تحديد الحالات التي تملك فيها هذه السلطة ممارسة ولايتها التأديبية وذلك بحصرها في نطاق محدود من الجزاءات الخفيفة . والزامها في حالات الجزاءات الشديدة بمشاورة هيئة خاصة طبقا لاجراءات شبه قضائية تسبق توقيع الجزاء سواء أكانت نتيجة هذه المشاورات الزامية أو اختيارية . وأخيرا تقييد السلطة الرئاسية من حيث الجزاءات التي تستطيع توقيعها اذ تخضع فكرة الجزاء خضوعا شديدا لفكرة الشرعية .

أدى هذا التطور لتحقيق نوع من انفصال سلطة التأديب عن السلطة الرئاسية وذلك بالسعى الى تجريد هذه السلطة من طابعها الشخصي وتحويلها الى طابع أكثر موضوعية يقترب بها من النظام الجنائي الا أن هذا التطور لم يؤدي الى الفصل التام بين سلطة التأديب والسلطة الرئاسية بل أدى الى فصل تدريجي في هذا الشأن .

المطلب الثاني

مبررات هذا الاتجاه

١ - يعتبر هذا النظام خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للعامل قبل توقيع الجزاء ، وقد ينشئ المشرع - تحقيقا لذلك - بجانب الادارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل اصدار قرار الجزاء على أن تحتفظ الادارة بحريتها الكاملة ازاء هذا الرأي .

٢ - ان التطور الذي حدث لنظم التأديب ومحاولة التقريب بين الاجراءات التأديبية والاجراءات الجنائية أدى بطبيعة الحال الى تطبيق بعض

الضمانات الجنائية في المجال التأديبي ولكن ليس بصورة كاملة وبذلك فالنظام شبه القضائي مرحلة متقدمة في هذا التطور الا انه لم يكتمل نهائيا.

٣ - ان ما أصاب السلطات الرئاسية من تدهور وانكماش (٧) أدى الى استغلال هذا الموقف واتخاذ التدابير اللازمة للحد من السلطات الرئاسية في مجال التأديب .

٤ - تهدف الدول الآخذة بهذا الاتجاه الى تقليص منطق الضمان واكتساب ضمانات فعلية لصالح الموظفين في مجال التأديب ومحاولة صبغه بصيغة قضائية للحد من انفراد السلطات الرئاسية بحق ممارسة ولاية التأديب مستغلة في ذلك سلطاتها التقديرية الواسعة ذات الطابع الشخصي غير الموضوعي .

٥ - تهدف النظم شبه القضائية الى محاولة الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم . ولا يكون ذلك الا اذا كانت سلطة الحكم ملزمة برأى مجموعة من الاشخاص او هيئة معينة لا تكون لها صفة قضائية ويقتصر دورها على تكوين العناصر اللازمة لتحديد الأخطاء . وذلك هو الوضع الغالب في النظم شبه القضائية التي تنظم التدخل الاجباري للهيئات الاستشارية المكلفة بإبداء الرأي قبل صدور الحكم من السلطات الرئاسية (٨) .

٦ - وبالنسبة للوضع في فرنسا - وهي من الدول ذات الطابع الشبه قضائي في نظام التأديب - فان التطور الذي أصاب السلطة التأديبية يرجع

Bureaux International du Travail : op. cit. p. 3.

(٧) انظر :

«... une tendance générale à compenser la rigueur du pouvoir Hierarchique par l'obtention préalable de garanties dans le processus disciplinaire et par une participation à l'établissement de regle écrit ...»

JACQUES MOURGEAU : op. cit. p. 440.

(٨) انظر :

الى الاسباب التالية (٩) :

١ - سيطرة التنظيمات النقابية على دوائر الطعون
Les chambres de recours

٢ - الحملات الصحفية campagne de press ضد الجزاءات
التأديبية شديدة القسوة .

٣ - رقابة مجلس الدولة على للعقوبات التأديبية والغائها بعد فترة
كبيرة من توقيعها .

وقد أدى هذا الوضع الى انكماش السلطات الرئاسية في ممارستها
لحق التأديب واستبعاد العقوبات التي لا يكون توقيعها مؤكدا لحسن سير
المرفق العام والالتجاء تدريجيا الى الأخذ بعدد من الضمانات لصالح الموظفين
مما قد أدى بالبعض الى القول بأن الشلل قد أصاب الوظيفة التأديبية خاصة
وان الضمانات القضائية والاستثمارات المسبقة للمجالس الادارية قد اوقفت
الى حد ما حق السلطات الرئاسية في الاستئثار بتوقيع الجزاءات
التأديبية (١٠) .

DE VISSCHER P. : «Faut-il juridictionnaliser la fonction
disciplinaire» R.J.D.A. p. 244.

(٩) انظر :

CATHERINE (R.) : «La fonction publique» Paris 1958 p. 135.

(١٠) انظر

BONNEFOUS (E.) : «La réforme administrative, Paris, P.U.F. 1958 p. 25 et 133.

WALINE (M.) : «Préface au jurisclasser administratif» 1963 p. 25.

المبحث الثاني

الضمانات المقررة في هذا النظام

نتعرض في هذا المبحث للضمانات المقررة في هذا النظام - وذلك في مطلبين - نتعرض في الأول منها لحق الدفاع ، وفي الثاني لحق الرد .

المطلب الأول

حق الدفاع Droit de defence

يتضمن هذا الحق ضرورة اخطار الموظف بما هو منسوب اليه وبحقه في تقديم دفاعه اما شفويا واما كتابة . والواقع ان هاتين المسألتين تكملان بعضهما الى حد ما . فلا بد من منح صاحب الشأن - بعد اخطاره بما هو منسوب اليه - أجلا لتحضير دفاعه .

ويعتبر حق الدفاع ضمانة أساسيا من الضمانات التي لجأ اليها الموظفون لتحديد من سلطة الهيئات الرئاسية المطلقة وخشية التعسف في استعمال الحق التأديبي في مواجهتهم .

ولا تثار مشكلة بالنسبة لهذا الحق في حالة وجود نص يقرره ومن ثم يجب بحث القيمة المقررة لحق الدفاع عند عدم وجود نص ويجب ان نلاحظ ان عدم وجود مثل هذا النص وضع نادر في الحالات التي يكون للموظفين فيها نظام يحتوى على قواعد واجبة التطبيق في خصوص الاجراءات التأديبية (١١) .

(١١) في كثير من البلاد يتضمن الاجراء التأديبي مرحلة تسمى مرحلة التحقيق وهي مرحلة منظمة الى حد ما وعادة ما يقوم بهذا التحقيق موظف يعين خصيصا لذلك ولكن يمكن ان يقوم بها رؤساء الادارات المختصون - ولهذه التحقيقات أهمية أساسية في الحالات التي لا تكون فيها الوقائع ثابتة بوضوح وهي مهمة أيضا في جميع الأحوال لتقدير سلوك الموظف

نخلص من ذلك الى أن حق الدفاع من المبادئ المقررة فى النظم التأديبية-
شبه القضائية ، ويتطلب هذا المبدأ اجتماع شرطين أساسيين :

١ - يجب أن يعلم الموظف بأسباب الاتهام الموجه اليه ، والاجماع منعقد
على أن هذا الاخطار يعتبر أمرا الزاميا حتى فى حالة عدم وجود نص .

٢ - تحتم القواعد العامة أن يسمح للموظف بتقديم ملاحظاته بالدفاع ،
اما شفاهة أو كتابة وأن يمنح لذلك الغرض أجلا معقولا ، وفى بعض الأحيان
يقوم المشرع بتحديد هذا الاجل ويتوقف هذا الامر على العرف الادارى فى كل
دولة والى حد ما أيضا على طبيعة المرفق العام .

وفى فرنسا نص القرار الصادر فى ٢٦ أكتوبر ١٩٤٥ الى تأكيد حق
الدفاع أمام الهيئات الرئاسية وطبقا لما ورد بهذا القرار فانه لا يجوز للهيئات
الرئاسية توقيع جزاء تأديبى الا اذا منح الموظف المتهم الفرصة الكافية لتقديم
دفاعه (١٢) .

وفى بنجيكما تنص المادة ٧٩ من نظام موظفى الدولة على أنه لا يجوز
للسلطة المختصة أن تقترح توقيع أية عقوبة دون سماع أقوال صاحب الشأن
أو استجوابه ، ويفسر هذا النص بأن حق الطعن أمام دوائر التنظيمات
Chambre de Recours يعتبر من الضمانات الأساسية التى يقرها
القانون للموظفين، وان عدم ابلاغ هؤلاء باقتراح توقيع العقوبة عليهم يمس
هذا الحق . ولكن يجوز أيضا لصاحب الشأن ان يقدم أوجه دفاعه قبل
اقتراح توقيع العقوبة . ومما يؤكد هذا المبدأ ما نصت عليه المادة ٩٠ من أنه

بصفة عامة - لذلك التمييز اللازم لتحديد الجزاء الذى يوقع عليه ويستخدم هذا التحقيق على
وجه العموم كأسس لقرار السلطة الرئاسية الابتدائى باقتراح الجزاء - وقد لا يظهر حق
الدفاع الا فى هذا المستوى عندما تكون الاجراءات رئاسية .

SERGE SALON, : Op. Cit. p. 118.

(١٢) انظر :

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 474.

وأيضا :

«... L'intéressé doit pouvoir présenter sa défense, par une comparution
ou par tout autre moyen»

لا يجوز لدوائر التظلمات أن تتداول في أي طلب إذا كانت التحقيقات لم تنته كلية ، أو إذا كان لم يتح للطالب فرصة تقديم أوجه دفاعه ، أو إذا كان الملف لا يحتوي على كافة العناصر التي تسمح بإبداء الرأي عن علم تام بالموضوع وللموظف عشرة أيام لكي يعلن عن رغبته في رفع تظلمه الى الدائرة المختصة، ويبدأ هذا الميعاد من لحظة اخطاره بالاقترح المتعلق به وتوقيعه عليه . ويجب أن يحضر صاحب الشأن بنفسه أمام لجنة التظلم - الا اذا وجد مانع قانوني - وله ان يختار من يعاونه في الدفاع سواء أكان موظفا أو مندوبا قضائيا أو محاميا(١٣) .

هذا ولا تقتصر حماية حقوق الدفاع على مجرد تطبيق النصوص ، وفي حالة عدم وجود أي نص قانوني ، فان مجلس الدولة يهتم اهتماما خاصا بتوفير هذه الحماية ، فقد قرر في طعن ضد قرار اداري بتوقيع جزاء تأديبي على شخص غير خاضع لنظام موظفي الدولة (موظف في مؤسسة عامة) انه يجب احترام حقوق الدفاع وذلك طبقا للمبادئ القانونية العامة ، وتتطلب حقوق الدفاع سماع أقوال صاحب الشأن أولا ، وكذلك - على الأقل - معرفته تماما بجميع الوقائع المنسوبة اليه وكذلك يجب منحه أجلا كافيا لتهيئة دفاعه .-

وخلاصة القول فان مجلس الدولة يعمل بصفة خاصة على مراعاة احترام حقوق الدفاع ، ويتمسك بالمبادئ العامة القانونية وملاحظة تطبيق هذه القواعد بصرامة فلا عقوبة بدون نص . كذلك حق الدفاع فمثلا للموظف

(١٣) انظر الدراسة المقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والتضامن التأديبي ومسئولية السلطة العامة . المرجع السابق ، ص ٢٩١ .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 125.

وأیضا :

L'exercice de la fonction disciplinaire op. cit. p. 97 et. s.

«Le respect des droit de la défense d'une manière systématique et l'élément le plus marquant de l'évolution du regime disciplinaire,
Aucune peine ne peut être proposée à l'autorité compétente sans que l'intéressé ait été au préalable entendu ou interpellé»

المتهم أن يعمل على تحضير دفاعه والاطلاع على الملف ويمنع في هذا الشأن
الأجل المناسب^(١٤) .

المطلب الثاني

الرد RECUSATION

ان القرارات التأديبية الصادرة بناء على اجراءات حضورية ، والتي
تخضع علاوة على ذلك في معظم الأحيان لرقابة قضائية ، تعتبر دائما قرارات
محايدة والقول بغير ذلك يعتبر مساسا بأساس العدالة الانسانية نفسه ،
ومع ذلك وكما هو الحال بالنسبة للمبادئ التي تحكم القضاء الادارى او
المدنى او الجنائى قد نجد فيما يتعلق بالاجراءات التأديبية ، حالات يتعرض
فيها هذا الحيز الضرورى للخطر نظرا لاشتراك بعض الاشخاص الذين
لا تتوفر فيهم لاعتبارات موضوعية او شخصية كافة الضمانات اللازمة
لتحقيق عدالة لا تشوبها شائبة .

ومن الناحية الموضوعية لا يجوز لنفس الشخص ان يكون حكما وطرفا
في المنازعة ، وتتجه كافة القوانين المتعلقة بالاجراءات الى استبعاد كل
شخص يتابع أو يشارك فى الادعاء من المشاركة فى اصدار الحكم ، ولا يطبق
هذا المبدأ فعلا وبصورة حاسمة فى النطاق التأديبى الا فى اطار الاجراءات
التأديبية القضائية وشبه القضائية حيث يتقرر فيها الفصل بين وظيفتى
مباشرة الادعاء والحكم - أما فى النظم الرئاسية فعادة ما تجمع الادارة بين
هاتين الوظيفتين فى هذا الخصوص وانه من شبه المستحيل ان تمنع الخطر
الناشئ عن الخلط فى داخل السلطة الرئاسية بين سلطة متابعة الدعى
التأديبية وسلطة الفصل فيها .

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 98.

(١٤) انظر :

«Le conseil d'etat veille particulièrement au respect des droit de la
defense. Invoquant les principes généraux du droit, il impose, même à
defaut de texte, l'observation de certain règles l'intéressé doit
avoir la possibilité de se justifier, de préparer sa défense en consultant
les dossiers et un disposant des délais nécessaire »

وهناك علاج تقليدى للشك المشروع القائم على أسباب شخصية ألا وهو الرد وتختلف الدول ذات الطابع شبه القضائى فى نظام التأديب بالنسبة لموضوع الرد فبعض هذه الدول تنص فى نظام موظفى الدولة على حق الرد فتتص على رد المساعد الذى تعينه اللجان النقابية الذى يمكن أن يعتبر قاضيا وخصما وذلك بمعرفة الرئيس ويبدو أن هذا الحق رخصة للرئيس فى أن يستبعد من الجلوس فى المحكمة المساعد الذى يكون بشكل واضح - اما فى جانب المتهم أو ضده - كذلك يجوز للمدعى أن يرد من ناحية أحد المساعدين الذين يعينهم الوزير ومن ناحية أخرى أحد المساعدين الذين تعينهم المنظمات النقابية ولا يستلزم أن يقدم المدعى أى سبب لمساندة هذا الطلب .

وفى فرنسا لا يوجد أى نص فى القانون الوضعى ينظم رد أعضاء مجالس التأديب ومع ذلك فانه من المقرر أنه لايجوز أن يكون عضوا فى مجلس التأديب لا المحقق ولا أى شخص يكون الاتهام قد استخدم شهادته ولا من قام بالتبليغ فى هذه الحالة حيث لا توجد نصوص يمكن الاستناد الى المبادئ القانونية العامة (١٥) .

وفى إيطاليا تقرر نصوص القانون بدقة اجراءات الرد وهى نصوص حديثة فينص القانون الايطالى على من يجوز ردهم وهم (١٦) :

- (أ) من له مصلحة شخصية فى الدعوى .
- (ب) كل من له عداوة شديدة بالموظف .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 122.

(١٥) انظر :

وأىضا :

MARCEL PIQUIMAL, «Le Fonctionnaire; droit et garanties» edition Berger-Levrault, Paris 1973 p. 190.

Bureaux International du Travail : Op. Cit. p. 10.

وأىضا .

(١٦) انظر : دراسة مقارنة ، مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبى ومسئولية

السلطة العامة ، المراجع السابق ، ص ٣٠٣ .

(ج) من أصيب أحد أقاربه بضرر من المخالفة التأديبية . عن كل من له قرابة أو مصاهرة بالموظف المحقق أو بالمستشار الفني في التحقيق الأولى .

وفي بلجيكا تنص المادة ٨٦ من نظام موظفي الدولة على أنه : فيما عدا الحالات التي تعرض على دائرة تظلم كبار الموظفين . يجوز للمدعي أن يرد من ناحية أحد المساعدين الذين يعينهم الوزير ، ومن ناحية أخرى ، أحد المساعدين الذين تعينهم المنظمات النقابية . ولا يستلزم أن يقوم أى سبب لمساندة هذا الطلب علما بأن القضاء - مع ذلك - يرى أن الموظف الذي لا يستعمل حقه في الرد لا يستطيع أن يستند على عدم تغيير المساعدين لطلب إلغاء القرار التأديبي . وفي مقابل ذلك تنص المادة ٨٧ على رد المساعد الذي يمكن أن يعتبر قاضيا وخصما .

بذلك يتضح أن ضمان عدم الانحياز في تكوين القرار التأديبي ذو أهمية حقيقية في النظم شبه القضائية حيث تطبق قواعد القانون الجنائي ، على الأقل من باب القياس وهناك إجماع على أنه لا يجوز أن يشترك المحققون ولا أى شخص آخر تدخل بأية صورة كانت في المرحلة الأولى للأجراءات التأديبية ولا ممثل السلطة الرئاسية في مداولات الهيئات الاستشارية أو الهيئات التي تصدر القرار (١٧) .

(١٧) انظر : الدراسة المقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨

وما بعدها .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 220 et s.

وأىضا :

المبحث الثالث

تطبيقات النظام شبه القضائي

سوف نتناول في هذا المبحث تطبيقات للنظام شبه القضائي في الدول المختلفة - وقد أخذنا في هذا الخصوص كل من النظام الفرنسي والبلجيكي. حيث نوضح في كل منهما السلطات التأديبية المختصة بتوقيع العقاب وذلك في مطلبين على التوالي. نستعرض في المطلب الأول سلطة التأديب في فرنسا وفي المطلب الثاني سلطة التأديب ببلجيكا .

سلطة التأديب في فرنسا (١٨)

المطلب الأول

سنتناول هذا المطلب في أربعة فروع ، نستعرض في الأول مفهوم الوظيفة في القانون الفرنسي ، وفي الثاني تطور السلطة التأديبية ، وفي الثالث السلطات التأديبية للوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، وفي فرع آخر نتعرض لشرح النظام القانوني لمجالس التأديب بصفتها الطابع المميز للنظام شبه القضائي في النظام الفرنسي .

الفرع الأول

مفهوم الوظيفة العامة في القانون الفرنسي

سبق أن ذكرنا ان مفهوم الوظيفة العامة في أية دولة يتأثر بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي بالدولة وبذلك تختلف النظم القانونية

للوظيفية العامة من دولة الى أخرى كذلك فى الدولة الواحدة خـلال فترات معينة وطبقا لذلك تتأثر موضوعات الوظيفة العامة بأكملها ولا سيما وظيفة التأديب - ولذلك نرى أن حق التأديب *Pouvoir Disciplinaire* فى أى دولة يتأثر بالعوامل السابقة المشار إليها من جهة ويؤثر من جهة أخرى فى كيفية ممارسة الوظيفة التأديبية واسنادها للهيئات التأديبية المختلفة *Les autorités disciplinaire* ولذلك نرى أن تطور سلطة التأديب فى فرنسا مرتبط ارتباطا مباشرا بالمحيط السياسى السائد فى فرنسا حيث لا يمكن للأنشطة الادارية وأجهزتها أن تعيش بمعزل عن النظم السياسية السائدة فى الدولة .

فمن الملاحظ أن مفهوم الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى قد مر بمراحل ثلاث :

المرحلة الأولى : فى بداية النظام الملكى حيث كانت فكرة الشرعية مازالت غير واضحة المعالم وكان نظام الوظائف استبداديا تملك الدولة زمام الأمر فيه . . وكان الموظف لا يتمتع خلال هذه المرحلة بأى ضمانات وظيفية سواء فى التعيين أو الترقية أو التأديب (١٩) .

المرحلة الثانية : عصر الثورة حتى نهاية القرن التاسع عشر حيث أحدثت الثورة الفرنسية تغيرات جذرية فى الأفكار والنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية - وقد أقام نابليون أول هيكل للوظيفة العامة لتكون شبيهة بالنظام العسكرى ومن أهم مظاهر التطور فى الوظيفة العامة هو امتداد ضمانات الموظفين الى التأديب واجراءات التحقيق وتوقيع الجزاءات (٢٠) .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 2.

(١٩) انظر :

«Le chef supérieure ayant, seul, la responsabilité du bon fonctionnement du groupement à la tête duquel il se trouve placé, on a long temps admis que son pouvoir disciplinaire s'exerçât sans contrôle».

SERGE SALON : Op. Cit. p. 3.

(٢٠) انظر :

«Tel a été le cas dans la fonction publique. Aux xix siècle, l'Administra-

المرحلة الثالثة : منذ مطلع القرن العشرين حتى قيام الحرب العالمية الثانية وأهم التعديلات التي حدثت خلال هذه الفترة في مجال الوظيفة العامة هو القانون رقم ١٩٠٥ الذي شمل ضمانات التأديب والجزاءات والذي قرر حق الاطلاع على الملف (٢١) .

وأهم ملامح الوظيفة العامة في هذه المرحلة هي :

- ١ - الوظيفة العامة رسالة وخدمة وتتمتع بالدوام والاستقرار .
- ٢ - ينظم القانون الإداري تكوين ونشاط الوظيفة العامة .
- ٣ - قيام الوظيفة العامة على شكل هرمي متدرج الطبقات يخضع المرؤوس فيه للرئيس ويلتزم بأوامره .

ومن السمات الرئيسية التقليدية التي يرددها الفقه في نظام الوظائف في القانون الفرنسي هي فكرة السلطة الرئاسية حيث كانت سلطة الرئيس على المرؤوسين الخاضعين له من أهم الفوارق التي تميز الوظيفة العامة عن العمل في المجال الخاص .

هذا وقد ظهر منذ مطلع القرن العشرين بشائر لاضمحلال هذه السلطة حتى تلقت ضربة قاصمة بصدور قانون عام ١٩٤٦ وقد ساهمت عدة عوامل في تحديد مسار السلطة الرئاسية نحو الاضمحلال وهذه العوامل هي :

- ١ - الصراع بين مبدأ التدرج الرئاسي والمبدأ الديمقراطي وانتهى هذا الصراع الى تصالح مرحلي اقتصر فيه مطالب الموظفين على وضع حد لاستبداد الرؤساء ، فالرئيس الإداري يملك وحده سلطة اتخاذ القرار ولكن يجب

tion française avait conservé la structure fortement Hiérarchisée qu'elle tenait de l'époque napoléonienne»

SERGE SALON : Op. Cit. p. 118

(٢١) انظر :

l'article 65 de la loi 22 avril 1905 «Tous les fonctionnaires civils et ont droit à la communication personnelle et confidentielle composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire»

الا يكون مجرد تعبير عن شهوات الرؤساء ، أى ان الديمقراطية أدت الى احلال سيادة القانون محل شهوات الرؤساء .

٢ - اشتراك العاملين فى الادارة عن طريق :

(أ) المجلس الأعلى للوظيفة العامة

Conseil supérieure de la fonction publique

(ب) اللجان الادارية المشتركة

Commissions administratives paritaires

(ج) اللجان الفنية المشتركة

Les comités techniques paritaires

وبتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ حدثت بعض التطورات فى نظام الوظيفة العامة طبقا لما طرأ على البنيان السياسى والدستورى من تغير فى ظل الجمهورية الخامسة (جمهورية الجنرال ديغول) واعلان دستور ١٩٥٨ وقد أدت التغيرات الى تدعيم السلطة التنفيذية ، وحسدت قوانين التوظيف الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفى الدولة وتحديث التشريع الجديد عن ضمان جوهرى فى التأديب وهو الطابع الحضرى *contradictère* للاجراءات اما الضمانات الأخرى فقد وردت فى لائحة تكميلية صدرت سنة ١٩٥٩ .

اساس سلطة التأديب فى فرنسا :

منذ عدة قرون ساد الفكر السياسى نظرية العقد الاجتماعى ، ومقتضى ذلك وجود ارادة حرة للأفراد والجماعات انعقدت مع ارادة المجموع لكى تنشئ علاقة خاصة فيما يتعلق بتوقيع العقاب على مخالفة نظام المجتمع (٢٢) .

وقد اعتنق الفقه الفرنسى هذه النظرية خاصة خلال الثورة الفرنسية لما تضمنته من وجود ارادة حرة مستقلة للأفراد - وأصبحت هذه النظرية فى مجال الوظيفة العامة أساسا لحق التأديب الذى تمارسه الدولة على

موظفيها التابعين لها (٢٣) .

ثم انقسم الفقه الفرنسي بعد ذلك الى فريقين احدهما يرى أن هذا العقد من عقود القانون الخاص . في حين يرى البعض الآخر انه عقد من عقود القانون العام (٢٤) .

الا أنه أخيراً اعتنق الفقه الفرنسي النظرية التنظيمية كأساس لسلطة الدولة في تأديب العاملين بها . حيث ان الموظف في مواجهة الدولة في مركز تنظيمي لا نحي بمقتضى القوانين واللوائح (٢٥) .

الفرع الثاني

تطور سلطة التأديب في فرنسا (١٦)

هذا وقد تطورت سلطة التأديب في فرنسا على النحو التالي :

— احتفظت الادارة الفرنسية منذ العهد النابليوني ببناء رئاسي متشدد في الوظيفة العامة ، فسلطة الرئيس الاداري كانت مطلقة وتتمتع بسلطات واسعة ولم تكن هناك أى ضمانات للموظفين سواء بالنسبة للتعيين أو الترقية

SERGE SALON : Op. Cit. P. 18.

(٢٣) انظر :

GIBERT (MAX) : «La discipline des fonctions publiques» thèse, Paris, وايضا
1912 p 43 et s.

SENEGAS, (CHARLES) : «Les droits et les obligations des fonctionnaires», 2ed édition 1963 Tome. 1 p. 314. وايضا :

LAFERIERE (E.) : «Traité de la juridiction administrative» T. 1. (٢٤) انظر :
1896 p. 614.

SERGE SALON : Op. cit. p. 18.

(٢٥) انظر :

«Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire»

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 22.

وايضا :

LEMOINE (MICHEL) : «L'evolution du pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publique et la lois de 14 octobre 1964» thèse Paris. (٢٦) انظر :
1948.

DELEAU (M.) : «La discipline de fonctionnaires civils de l'Etat» وايضا :
thèse Paris. 1933.

أو التأديب ولم تخضع أوامر السلطات الرئاسية لآى طعن أمام مجلس الدولة بالطريق القضائى .

الا انه بعد ذلك سمح بالطعن فى هذه القرارات على أساس عدم الاختصاص أو عيب فى الشكل دون فحص الأسباب أو الدوافع التى أدت الى اتخاذ القرار الادارى .

الا أنه منذ عام ١٩٠٠ تغيرت نظرة القضاء فى هذا الشأن ، وأصبحت سلطة العزل تقديرية فتملك الهيئات الرئاسية سلطة العزل لآى سبب من الأسباب ولكن بشرط أن يكون استخدام هذه السلطة بهدف حسن سير المرفق العام ، وقد استخدمت هذه السلطة بمعرفة الرئاسات الادارية لهدف الانتقام الشخصى وكان القضاء مجبرا على قبول شرعية هذه السلطة بحجة ان استخدامها كان بهدف حسن سير المرفق .

وقد كان المبدأ المستقر هو عدم مسئولية الدولة عن أعمالها تجاه العاملين بإداراتها المختلفة ، ولم يكن هناك وجه لنتعوبض فى حالة العزل من الوظيفة الا أن مجلس الدولة أصدر عدة أحكام أعطى بمقتضاها للموظفين نفس الضمانات الخاصة بالمواطنين وسمح لهم بالطعن فى القرارات الادارية الصادرة بدون مبرر .

une decision administrative injustifiée

كما أقر مجلس الدولة مسئولية الادارة عن الأحكام التى تحدث نتيجة لسوء ادارة المرفق بالإضافة الى انه فى حكم بتاريخ ١٢ يناير ١٩١٢ أقر مبدأ مسئولية الادارة فى حالة العزل اذا كان مرتبطا بالانحراف بالسلطة . وقد تواترت الأحكام بعد ذلك تتؤكد هذه المبادئ وكلها تعمل نصيحة الموظفين والاعتراف لهم بالكثير من الضمانات فى مواجهة الادارة والسلطات الرئاسية ثم انه بسريان القانون الصادر فى اول يوليو ١٩٠١ أصبحت الحكومة منزومة بتحقيق كافة الضمانات المنصوص عليها لصالح الموظفين كما منحت نفس الضمانات للنقابات ، وفى عام ١٩٠٨ أكد مجلس الدولة الفرنسى شرعية المنظمات المهنية للموظفين .

وقد صدرت عدة قوانين خاصة بالموظفين تتضمن الحقوق والواجبات وكان أولها القانون الصادر في ١٤ سبتمبر سنة ١٩٤١ ثم القانون الصادر في أكتوبر سنة ١٩٤٦ الذي نص من جهة على حقوق وواجبات وضمانات الموظفين ومن جهة أخرى أنشأ المنظمات التي تضمن تحقيق هذه الضمانات وأخيرا القانون الصادر في ٤ فبراير ١٩٥٩ .

الفرع الثالث

السلطات التأديبية في النظم الفرنسية (٢٧)

الأصل وفقا للتشريع الفرنسي أن قرارات الجزاء التأديبي تصدر من السلطة الادارية وحدها ولكن بعد تدخل هيئات معينة لتبدي رأيها في موضوع المخالفة وفي نوع الجزاء ، ولا يستثنى من ذلك سوى بعض الجزاءات الخفيفة التي يجوز أن تصدر دون تدخل من هذه الهيئات .

فللجهة الادارية المختصة أن توقع بمفردها عقوبتي الانذار واللوم ، ويقصد بالسلطة الادارية في هذا الخصوص السلطة التي عينت العامل تطبيقا للقاعدة العامة في القانون الفرنسي التي تقضى بأن سلطة اتعيين هي سلطة التأديب .

أما الجزاءات الأخرى غير الانذار واللوم فيجب على السلطة الادارية قبل توقيعها أن تستطلع رأي هيئة معينة تسمى اللجنة الادارية المشتركة (٢٨)

ALAIN PLANTEY : «Traité pratique de la fonction publique» : (٢٧) انظر : 3em edition 1971 p. 488.

SERGE SALON : Op. Cit. p. 167.

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 314.

ROBERT CATHERINE «Le fonctionnaire français» 1973 p. 169.

WIGNY (P.) : «Droit administratif» Bruxelles 1962 p. 84.

PIERRE DI MALTA : «Essai sur la notion hierarchique» : (٢٨) انظر : 1961 p. 117.

SERGE SALON : Op. Cit. p. 121.

وايضا :

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 322.

Commission administrative paritaire التي تنعقد في هذه

الحالة بصفتها هيئة تأديب وتسير هذه اللجنة في نظرها لموضوع التأديب وفقا لاجراءات شبيهة بالاجراءات القضائية ، فلها سماع الشهود - كما ان للمتهم أن يبدى أمامها وجهة نظره ووسائل دفاعه شفاهة أو كتابة وتشكل اللجنة من ممثلين متساويين لكل من الادارة وفئة العاملين التي ينتمى اليها المتهم ويتولى رئاسة اللجنة رئيس المصلحة وتصدر آراءها بالأغلبية ، فاذا تساوت الاصوات رجح الرأى الذى منه الرئيس - ولا تصدر اللجنة في موضوع التأديب قرارا نهائيا ، بل تبدى رأيا محسب . فتقترح الادانة وتوقيع جزاء معين أو تقترح البراءة . ثم تتخذ الادارة قرارها في ضوء هذا الرأى ودون ان تقتيد بمضمونه . وذلك سواء فيما يتعلق ببدا الادانة أو بنوع الجزاء ، وهو قرار يجوز أن يتضمن عندئذ أيا من الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين ، والتي تدرج من الانذار حتى العزل من الخدمة مع الحرمان من المعاش .

وبجانب اللجنة الادارية المشتركة ، قد نتدخل أيضا في التأديب هيئة

أخرى أعلى منها هي « المجلس الأعلى للتوظيف العامة »

Conseil supérieur de la fonction publique الذي يشكل من رئيس

الوزراء أو من ينوب عنه ومن ٢٨ عضوا من بين العاملين الدائمين يختار نصفهم بناء على عرض المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا للعاملين ، وتختار الادارة وحدها النصف الآخر . ويعين الجميع بمرسوم يصدر من بعد موافقة لجنة مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد - فاذا أصدرت اللجنة

الادارية المشتركة رأيا في موضوع المخالفة ، ثم رفضت السلطة الادارية أن

تأخذ بهذا الرأى وأوقعت على العامل عقوبة تأديبية غير عقوبات الانذار واللوم وشطب الاسم من كشف الترقية والوقف عن العمل مدة لا تزيد عن

ثمانية أيام - كان للعامل بعد موافقة اللجنة الادارية المشتركة التظلم من

قرار الجزاء الصادر بالمخالفة لرأيا أمام المجلس الأعلى للتوظيف العامة - ولكن

المجلس الأعلى للتوظيف بدوره لا يصدر في التظلم قرارا نهائيا ، بل مجرد

توصية يوجهها الى الجهة الادارية برفع الجزاء الموقع منها أو تخفيفه .

نخلص من ذلك ان سلطة التأديب في فرنسا هي السلطة الرئاسية التي لها حق توقيع كافة العقوبات التأديبية بعد أخذ رأى لجان ادارية مشتركة التي تنعقد في صورة مجلس تأديب(٢٩) .

والذي يميز الطابع شبه القضائي في نظام تأديب الموظف العام الفرنسي هو مجلس التأديب الفرنسي الذي تتقيد بأخذ رأيه السلطة الرئاسية قبل توقيع أى جزاء على العاملين . ولذلك يتعين علينا أن نستعرض النظام القانوني لهذه المجالس .

الفرع الرابع

مجالس التأديب

COSEILS DE DISCIPLINE

تمهيد :

هناك اتجاه عام يفرض على السلطة الرئاسية استشارة مجالس تأديب قبل توقيع جميع العقوبات الهامة غير عقوبتي الانذار واللوم . وقد استقر القضاء على أن هذا الاجراء غير ملزم الا اذا فرضته النصوص . ولكن اذا قامت الادارة من تلقاء نفسها باستشارة مجلس تأديب فيجب عليها أن تراعى القواعد الاجرائية المنظمة لذلك ويجب أن تشكل مجالس التأديب طبقاً لنصوص القانون والا كانت جميع اجراءاتها باطلة(٣٠) .

G. PEISER : «Droit administratif» Dalloz 1971

(٢٩) انظر :

«L'intervention à titre consultatif des conseils disciplinaires commission administrative paritaires pour toutes les sanctions sauf l'avertissement et la blâme»

ALAIN PLANTÉY : «Traité pratique de la fonction publique» 3em édition 1971 p. 488.

RUZIE : Op. Cit. p. 177.

«La consultation d'une conseil de discipline se trouve exigée mais la consultation d'une tel organisme n'est pas obligatoire que si un texte le prevait» (c.E. 20 pullet 1951 Michel 26 octobre 1951 Dame Bousquet R.D.P. 1958 p. 807).

وتقضى التشريعات بتشكيل مجالس تأديب في كل حالة وعموما بصورة مشتركة ، بمعنى انها مقسمة بالتساوى بين ممثلى الادارة وممثلى الموظف المخطيء . وينص النظام الاساسى على أن المجانس الادارية المشتركة تكون مجالس تأديب بشرط ألا يتضمن تشكيلها اشخاص اقل درجة من الشخص المخطيء المائل امامها .

اولا - تشكيل مجالس التأديب :

يجب أن تشكل مجالس التأديب طبقا للقانون(٣١) ويستمر تشكيل هذه المجالس بكافة أعضائها منذ اعلان هذا التشكيل ، حتى جلسات المجلس الى أن تباشر سماع شهود ذو الشأن(٣٢) .

ويتم تشكيل مجلس التأديب من ممثلين متساوين لكل من الادارة والحكومة من جانب ومن فئة العمال التى ينتمى اليها الموظف من جانب آخر . ويتم تعيين ممثلى الحكومة بقرار وزارى أما ممثلوا العمال فينتخبون بالاقتراع السرى لمدة ثلاث سنوات .

ولا يجوز أن يتضمن تشكيل هذه المجالس اى مؤوس للمتهم(٣٣) او موظف أدنى درجة . وللمتهم أن يستعمل حق الرد فى هذا الشأن . وان يطلع فى تشكيل المجلس(٣٤) .

وبمقتضى المادة ١٢ من المرسوم الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ فلأعضاء المجلس الحق فى الحماية خاصة ضد التهديدات خلال مباشرتهم لأعمالهم .

ثانيا - نظام عمل المجلس :

- يجب أن تكون المناقشات داخل مجلس التأديب سرية .

C.E. 16.10.1959 Chattas

C.E. 28 jain 1957 Rec. 431

C.E. 14 mai 1954 Ogler

C.E. 13 mars 1963 commune de tourlaville Rec 163.

C.E. 8 october 1958 Guérin Rec. 474.

(٣٠) انظر :

(٣١) انظر :

(٣٢) انظر :

(٣٣) انظر :

(٣٤) انظر :

- - قرارات المجلس مسببة Motive
- لا يجوز ايداع أى أوراق بالملف الخاص بالدعوى أمام مجلس التأديب ما لم يكن قد تم اطلاع العامل المتهم عليه •
- يجب أن تعلن قرارات المجلس في حضور المتهم • ما لم يكن محل إقامة المتهم غير معروف - كما في حالة ما اذا لم يودع المتهم عنوانه الجديد - ففي هذه الحالة يمكن للمجلس أن يعلن قراراته في غيبة المتهم (٣٥) •
- كما يجب أن تسمع شهادة الشهود في حضور المتهم •
- ان قيام رئيس المجلس بالحديث مع أحد الشهود خلال نهاية الجلسات والمرافعات تعتبر مخالفة جسيمة • Grave irrégularie
- ان القواعد الاجرائية أمام مجالس التأديب ملزمة Impératif

الفرع الخامس

تقييم النظام الفرنسى من وجهة نظر الفقهاء الفرنسيين

خلال المؤتمر الذى عقد ببروكسل عام ١٩٦٥ (٣٦) عرض مندوب فرنسا Braiban (Guy) موجزا للنظام الفرنسى يتلخص فيما يلى :

- نظام التأديب فى فرنسا ليس له الطابع القضائى - بل ينظم بصفة أساسية فى ثلاث عناصر :

١ - **السلطات الرئاسية** : هى السلطة المختصة بالتأديب • فهى تملك تحريك الاجراءات التأديبية • ومن جهة اخرى تملك حق توقيع كافة العقوبات التأديبية • ولها اخيرا حق اختيار نوع العقوبة الملائمة •

٢ - **المجالس الادارية المشتركة** : وهى تشكل بالتساوى بين أعضاء ممثلين للادارة وآخرين لشخص المتهم ويرجع الجانب الذى يصوت بجانب

C.E. mars, 1963, commun de tourlaville rec. 163.

(٣٥) انظر :

Institut Belge de Science Administratives «L'exercice de

(٣٦) انظر :

la fonction disciplinaire dans les administration centrales des pays du marché commun» Bruxelles Maisson Rerd. Larcier - 1965 p. 225.

الرئيس وهذه المجالس مكلفة بالدراسة ولها أيضا أن تأمر بإجراء تحقيقات وسماع شهود وكذا أقوال الموظف المتهم وأخيرا تضع مشورتها بالنسبة للموضوع المطروح عليها .

٣ - القضاء الإداري : وهو ذو درجتين ويتكون من المحاكم الإدارية التي تخضع لمجلس الدولة . ويمكن الطعن أمامها في العقوبات الإدارية التي توقعها السلطات الرئاسية . ويضيف مندوب فرنسا قائلا : أن هذا النظام الحالي لم يتعرض لأى انتقادات سواء من الرأى العام أو الوسط الحكومى أو الهيئات الإدارية وأخيرا بين 'وساط' الفقهاء وذلك للأسباب الآتية :

أولا : أن نظام التأديب الفرنسى فى مجال الوظيفة العامة يحقق من جهة بين فاعلية العقاب التأديبى وبين حق السلطة الرئاسية ومن جهة أخرى بين الضمانات التى يجب أن يتمتع بها ذو الشأن لكى تتحقق حريتهم وضماناتهم الوظيفية - وبجانب الفاعلية يوجد أولا حق السلطة الرئاسية فى اتخاذ القرار ولكن لا تستطيع أن تتخذة منفردة وأيضا لا يستطيع أن تستبعد تماما الصفة القضائية بالنسبة لبعض الموضوعات فى النظام التأديبى الفرنسى(٣٧) .

وهناك بعض القواعد التى تؤكد فاعلية العقاب التأديبى وهى :

(أ) أن سلطة التأديب لا تنقيد بالتعريف المسبق المتحكم للخطأ التأديبى وتتصرف تحت رزابة القضاء بسلطة تقديرية واسعة فهى تملك أن توقع عقوبة لتصرف عام بدون أن تنقيد بتعريف محدد للخطأ .

(ب) لا يعرف النظام التأديبى الفرنسى تقادم الفعل التأديبى وبالتالي فإن الأفعال السابقة يمكن أن تكون موضوعا لإجراءات تأديبية .

(ج) استقلال الفعل التأديبي عن الفعل الجنائي - ويمكن للمجالس الاستشارية المشتركة أن تقترح تأجيل أو وقف الاجراءات التأديبية لحين الانتهاء من الحكم الجنائي - الا أن الادارة تستطيع توقيع العقاب بصورة سريعة بالرغم من وقوع أو ارتكاب أى خطأ جنائى . حيث أن انتظار الفصل فى الجريمة الجنائية والذي غالبا ما يستمر مدة طويلة يؤدي الى شلل وعجز وعدم فاعلية السلطات الرئاسية .

ولكن بالرغم من ذلك توجد عدة ضمانات للموظفين تتلخص فيما يلى: (٣٨)

(أ) احترام حق الدفاع .

(ب) مشاركة الهيئات النقابية فى المجالس الادارية المشتركة .

(ج) حق الموظف المتهم فى الطعن أمام القضاء الادارى وهذا الحق يعطى عدة مزايا للموظفين وهى تأكد القاضى التأديبى من عدم وجود عقوبة مقننة أو مستترة .

كما يتأكد من ضرورة اتباع الاجراءات التأديبية السليمة التى نص عليها القانون واستقر عليها القضاء .

وأخيرا يراقب القضاء موضوع المخالفة للتأكد من أنها تمثل فى الحقيقة خطأ يستوجب المساءلة التأديبية .

ثانيا - مرونة النظام الفرنسى ويتمثل ذلك فيما يلى : SOUPLESSE

(أ) يسمح باعطاء قرار سريع فى المخالفة الادارية وهذه السرعة من أسس القانون الادارى ولا يتحقق هذا الشأن بالنسبة للنظم التى تأخذ بالطابع القضائى .

(٣٨) انظر :

SENEGAS (CHARLES) : «Les droits et obligations des fonctionnaires» Paris 1955 p. 13 et s 143 et s.

CATHRIN (R.) : «Les fonctionnaire français» Paris 1973 p. 152-172.

(ب) يعطى للهيئات التأديبية الرئاسية سلطة فى تقدير الخطأ ومدى ذلك وهل يستحق اتخاذ اجراءات تأديبية ضده من عدمه .

(ج) حرية الادارة فى تعريف الجرائم التأديبية يعطى لها ميزة كبيرة بالنسبة للوقت والمكان وايضا بالنسبة للعنصر الاخلاقى والظروف الخاصة التى تحيط بالموظف العام .

ثالثا - النظام التأديبى الفرنسى نظام واقعى ACTUELLEMENT

فتدخل مجلس الدولة كقضاء ادارى بصفة عامة بسمح بتحقيق انسجام وتوافق بين السلطات الرئاسية والمجالس الادارية المشتركة كذا بالنسبة لجهات التأديب ذات الطابع القضائى ولذلك فان مجلس الدولة يوازن بين نظم التأديب المختلفة مما يعطى له الخبرة الكافية لتحقيق الانسجام والتوازن بين أنظمة التأديب المختلفة - وقد أمكن لمجلس الدولة الفرنسى أن يضع مبادئ عامة فى نظم التأديب مثل مبدأ حرية احترام حقوق الدفاع ، لا عقوبة الا بنصر ، تشكيل مجالس المنظمات الجماعية Organismes Collégiaux المكلفة بابداء الراى أو اتخاذ قرار فى موضوع تأديبى والنظام الوحيد الذى يعتمد عن رقابة مجلس الدولة هو نظام تأديب الموظفين القضائية بسبب طبيعة مبدأ الفصل بين السلطات .

المطلب الثانى

السلطات التأديبية فى بلجيكا

نتناول هذا المطلب فى فرعين نستعرض فى الفرع الأول تطور السلطة التأديبية فى بلجيكا - وفى الثانى السلطات التأديبية فى الوظيفة العامة ببلجيكا .

الفرع الأول

تطور السلطة التأديبية فى بلجيكا

ورثت بلجيكا من النظام الفرنسى كثيرا من القواعد التى تتعلق بتأديب

العاملين . وقد وضع نظام تأديبي لأول مرة في بلجيكا طبقا للمرسوم الصادر في ١١ يونيو ١٨٠٦ وكانت اللوائح والقرارات الادارية تحدد باختصار وبايجاز الواجبات المفروضة على العاملين وتنظم بعض العقوبات التأديبية عند مخالفة هذه الواجبات وكانت قائمة العقوبات تنحصر في التوبيخ ، الايقاف والعنزل والفصل ، الا أن ممارسة وظيفة التأديب لم تخضع لاي قاعده أو اجراءات محددة كما لم تكن محلا للمطعن (٣٩) .
Recours judiciaire

وفي حالة عدم وجود نص يوضح الواجبات المفروضة فان قواعد الضمير وحدها Conscience seul هي التي تعتبر أساس حق التأديب الذي تمارسه السلطات الرئاسية ، حيث كانت العلاقة بين المستخدمين والدولة هي علاقة ثقة وإخلاص مطلق devouement absolu بدون حدود sans bornes ولقد كان الموظفون والمستخدمون يخضعون مباشرة لرئيس المصلحة أو الادارة التابعين لها ، ويملك الوزير فصلهم في أى وقت دون أى ضمانات .

الا أنه سادت موجة من النقد تجاه هذا النظام الاستبدادي ووضعت بعض الضمانات للموظفين بهدف حمايتهم من تعسف السلطات الرئاسية وأنشئ طبقا لذلك هيئة jury مشكلة من عدد من الموظفين من نفس درجة الموظف المتهم ومهمة هذه الهيئة اقتراح الجزاء فقط ويتبقى للوزير سلطة اصدار القرار العقابي التأديبي (٤٠)

ثم بعد ذلك أنشئت هيئة مركزية jury central مشكلة من كل الهيئات الخاصة ومهمتها الاشراف على تأديب العاملين وحماية مصالحهم وتخضع هذه الهيئات لرئيس المصلحة وتقتراح الفصل أو العزل طبقا لتحقيق يجرى

YVES CHAPEL : «L'exercice de la fonction disciplinaire : (٣٩) انظر :
dans les administration centrales des pays du marché commun» Bruxelles
1965 p. 83.

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 85

(٤٠) انظر :

مع الموظف المتهم • ثم يقرر الوزير المختص الجزاء التأديبي بصفة نهائية (٤١) .
وقرب نهاية القرن الماضى عرض على مجلس النواب البلجيكي اقتراح
لاصدار قانون لنظم تأديب العاملين يكون بمقتضاه استبعاد عقوبة العزل
revocation وخفض المرتب reduction de traitement وتغيير
الوظيفة changement d'emploi من اختصاص الوزير واسنادها الى
مجالس تأديب chambres de discipline الا أنه بحل مجلس النواب
البلجيكي فى ذلك الوقت ألقى هذا الاقتراح الا أنه أعيد بحث هذا الامر خلال
عام ١٨٩٥ فى صيغة جديدة حيث وضعت تفرقة بين العقوبات الادارية
البسيطة • peines administrative ou mineures والتي أصبحت
كما هى من اختصاص السلطات الرئاسية وعقوبات جسيمة
Peines administratives majeures . يستند اختصاص توقيعها الى مجالس
تحكيم conseil de arbitrage وقرارات هذه المجالس قابلة للطعن
والالغاء ولكن لم تصل هذه الاقتراحات الى نتيجة محددة •

الا أنه بالرغم من ذلك اكتسبت حركة تنظيم ممارسة سلطة التأديب
أرضا جديدة وأصبح لها صدى واسعا وأثرا على وضع نظام تأديبي متكامل •
وقد تأثر القضاء بهذا الاتجاه وصدر قرار محكمة النقض (٤٢) فى ٢ يوليو
١٩٠٢ بشأن ضرورة تسبيب القرارات التأديبية وذلك قياسا على نص المادة
٩٧ من الدستور التى تنص على ضرورة تسبيب الاحكام واعلانها بجلسة
علنية •

وبعد الحرب العالمية الأولى اعترف بوجود ضمانات لصالح الموظفين
فى مجال التأديب حيث تم تحديد للمخالفات التأديبية التى تستوجب المساءلة
وأنشئت مجالس التأديب ذات الاختصاص الاستثنائى Competence

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 86.

(٤١) انظر :

«Jury central» formé de délégués de chaque jury particulier chargé de la surveillance disciplinaire des employés et de la protection de leur intérêts.

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 87.

(٤٢) انظر :

consultative وأصبح تشكيلها واختصاصاتها عن طريق الوزير المختص
إلا أن رئاستها لقضاة يتم تعيينهم من وزارة العدل ووظيفة هذه المجالس اعطاء
المشورة للوزير المختص قبل توقيع العقاب التأديبي .

- ثم تطور النظام التأديبي فيما بعد اكتسب العاملون كثيرا من
الضمانات ومن أبرزها حق الدفاع droit de defense

- وبالرغم من هذا التطور إلا أنه لم يسلم من النقد حيث أن مجالس
التأديب لم تستقل بذاتها واستمرت تبعيتها للوزير المختص واقتصر أمرها
على اختصاصها الاستشاري واجتمع الرأي على أن هناك قصورا في نظام
التأديب يجب أن يتكامل بإنشاء قضاء إداري متخصص لكي ينظر التظلمات
الخاصة بالعقوبات التأديبية (١٣)

إلا أن الإصلاح الأكيد قد تم بالمرسوم الملكي في ٢ أكتوبر ١٩٣٧ بشأن
نظام موظفي الدولة وقد أوجد هذا المرسوم تطورا في نظام التأديب تمثل
فيما يلي :

١ - إيجاد توازن بين حقوق الموظفين والمصالح العملية للدولة ومن هذا
المنطلق استبدلت بمجالس التأديب دوائر طعن Chambres de recours
لحماية الموظفين ضد تصسف الإدارة .

٢ - حصر للعقوبات التأديبية .

٣ - إيجاد طرق طعن أمام الدوائر حيث أصبحت دوائر ذات طابع
قضائي استشاري qui ont le caractère d'une juridiction consultative

وأثبتت بعض هذه الدوائر أن مشورتها محل اعتبار عند توقيع
العقوبات التأديبية بمعرفة السلطات الرئاسية .

وبالرغم من هذه الاصلاحات الا أن الأمر لم يسلم من النقد باعتبار أن دوائر الطعون تخضع لاختصاص الوزير المختص كما كان الأمر بالنسبة لمجالس التأديب - الا أنه عام ١٩٥٣ أصبح لهذه الدوائر حق وضع القواعد الخاصة بتنظيماتها واختصاصاتها بشرط اقرار Approbation الوزير

الفرع الثاني السلطات التأديبية

تنظم المواد من ٧٧ الى ٩٥ من قانون ٢ أكتوبر سنة ١٩٣٧ تأديب موظفي الدولة . فبالنسبة للعقوبات البسيطة وهي اللوم blame والتوبيخ Reprimande لفت النظر Rappel à l'ordre فإنها من اختصاص السلطات الرئاسية تقوم بتوقيعها دون استشارة المجالس المختصة أما العقوبات الجسيمة فإن السلطات الرئاسية تقوم باقتراحها كذلك يتولى هذا الأمر مجلس الادارة Conseil de direction بالنسبة لموظفي الفتتين الاولى والثانية وهذا الاقتراح يخضع لاستشارة دوائر الطعن حيث لها الحق في تعديل هذا الاقتراح (١٤) وإذا ما صدر رأى السلطة الرئاسية فلصاحب الشأن أن يتظلم لدائرة الطعون في خلال عشرة أيام من اخطاره بالقرار - ثم تفحص دائرة الطعون العقاب المقترح - قبل أن يكون نهائيا - وتعطى رأيا استشاريا مسببا .

وفي حالة كون القرار نهائيا فإن المحاكم الادارية تمارس رقابة شرعية وليست رقابة ملامة .

Contrôle de légalité non d'opportunité

a

دوائر التظلمات (١٥) Chambres de recours

يعرف التشريع البلجيكي ثلاث أنواع من دوائر التظلمات :

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 101.

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 102.

(١٤) انظر :

(١٥) انظر :

١ - دوائر تظلمات الوزارة :

Les chambres de recours departementales

وهي دائرة واحدة أو أكثر في كل وزارة وتنظر تظلمات الصاملين من الفئات الثانية والثالثة والرابعة .

٢ - دوائر التظلمات المشتركة بين الوزارات :

Les chambres de recours interdepartementale

وهي دائرة واحدة لكل الوزارات وتنظر تظلمات الموظفين الصاملين من الفئة الأولى .

ويرأس هذه اللجان قاض يعين بأمر ملكي ويختار اثنين من المساعدين الصاملين الدائمين ممن يبلغون من العمر ٣٥ عاما على الأقل ، ومن لهم مدة خدمة حسنة Bon Service ١٥ سنة على الأقل ويختار الوزير المختص نصف هؤلاء المساعدين وتختار المنظمات النقابية الممثلة للصاملين النصف الآخر - كما تشتمل هذه الدوائر على موظف (أى عامل من الفئة الأولى) يعينه الوزير المختص عند كل تظلم للدفاع أمام الدائرة عن الجزاء المقترح - وليس لهذا الموظف صوت محدود في المداولات .

٣ - دائرة تظلمات كبار الموظفين :

Le chambre de recour des Fonctionnaires generaux

٤

وهي ذات قسمين . ويرأسها قاض يعين من قبل الملك وكل قسم يشكل من سكرتير عام من الموظفين الدائمين من نفس درجة الموظف المتهم - كما يشتمل كل قسم على اثنين من المساعدين - وتنظر هذه الدوائر تظلمات كبار الموظفين ويقصد بهم الموظفين من درجة أمين عام ومدير عام ومدير إدارة ومفتش عام أو درجة معادلة لذلك وإذا ما صدر قرار الجزاء سواء بعد تدخل دائرة التظلمات أو دون تدخل منها كان للعامل الطعن فيه أمام القاضى المختص ويختلف هذا القاضى بحسب نوع الدعوى المرفوعة وما إذا كانت مقامة بالتعويض أو بالالغاء .

الاتجاه الفقه البلجيكي نحو الأخذ بالطابع القضائي للتأديب :

لم يسلم النظام الحالي للتأديب من النقد . وقد عبر الفقه (٤٦) عن الاتجاهات الآتية :

١ - العدول عن فكرة عمومية الأخطاء التأديبية وضرورة تحديدها للحد من السلطة التقديرية للمهيات الرئاسية (٤٧) .

٢ - التخلي عن سلطة التأديب بالنسبة لتوقيع العقوبات الجسيمة
Les peins majeurs الى جهات تأديب قضائية Veritable juridictions
disciplinaires. تتمتع بطابع موضوعي لتوقيع عقاب أسرع وفعال
Rapide et efficace

الفصل الرابع

الاتجاه القضائي لسلطة التأديب

تمهيد - التأديب وظيفه قضائية :

ذهب كثير من الفقهاء الى أن الشكلية Formalisme في النطاق التأديبي ليست الا نتيجة لانتماؤه الى أسرة القانون الجنائي^(١) ويؤكد أنصار هذا الاتجاه أن الصفة العقابية لنظام التأديب تطفئ على قواعده على نحو يغير من طبيعته بحيث يرد التأديب كله الى أساس جنائي . هذا وقد انتهى دوجي الى أن سلطة التأديب تعد من حيث أساسها عقابا جنائيا ، ذلك أنه لا يمكن - في نظره - تفسير سلطة التأديب الا على نفس فكرة سلطة الدولة التي يركز عليها القانون الجنائي . فلو ربطنا سلطة العقاب الجنائي بسلطان الدولة فان هذا السلطان نفسه هو الذي يستند اليه العقاب في التأديب ، واذا قام تفسير العقاب الجنائي على أساس تبرير مشروعية السلطة في الزام أفراد الجماعة بضوابط معينة والتهديد بالعقاب في حالة الإخلال بها ، فان هذه الفكرة نفسها هي التي تكون أساس العقاب التأديبي . ويضيف دوجي أنه على الرغم من اختلاف التأديب عن القانون الجنائي في بعض النواحي منها ، أن قرارات التأديب على خلاف الحكم الجنائي ، كما أن نظام التأديب كنظام عقاب ، ليس نظاما موضوعيا على خلاف النظام الجنائي بالاضافة الى اختلاف الجزاءات التأديبية عن العقوبات الجنائية .

BONNARD : «De la repression disciplinaire de fautes

(١) انظر :

commises par les fonctionnaires public», thèse Bourdeaux 1903.

DUJUT : «Traite de droit constitutionnel» Tome III 1923 p. 253.

الا أن دوجي ينظر الى هذه الفوارق على أنها فوارق وضعية أى من صنع المشرع وهى تتنافر مع الطبيعة الحقيقية للتأديب وجوهره العقابى . ولهذا تنبأ دوجي بزوال هذه الفوارق بحيث يقوم قضاء تأديبى صحيح تسمع فيه بالمرافعات ، ويكون هناك تعريف قانونى وتعداد وارد على سبيل الحصر للأخطاء التأديبية ، وعندئذ يصطبغ التأديب بصبغة قضائية كاملة (٢) وطبقا لذلك فانه من الضرورى اخضاع سلطة التأديب لضمانات وضوابط تحول دون التحكم والتعسف فى استعمالها هذا وقد اهتم الفقيه الفرنسى Salon (٣) بالجانب القضائى للتأديب وعنده أن التأديب نشاط مماثل للقضاء وتحترم فيه القواعد التى تجمي الموظف (٤) ويقرر أنه اذا كان من الملاحظ التردد فى انتزاع سلطة التأديب من السلطة الرئاسية ، الا أنه يرى أن هذا السبب مقبول عندما يتعلق الأمر بجماعات محدودة قليلة العدد ، ولكنه ليس مقبولا بالنسبة للادارات الكبيرة حيث تتكون مجموعات الوظائف للقيام بمهام الدولة ، والتى تضم ما يقرب من ثلاثة ملايين شخص موزعين فى جهات متفرقة . وأنه يرى نتيجة لهذا أنه من الممكن حصر الجرائم وايجاد علاقة بين الخطأ والجزاء واعداد مجموعة من الاجراءات التأديبية (٥) . ويضيف بأن التجارب تشير الى أن المقترحات التى تبديها اللجان الاستشارية بالنسبة للجزاء توافق عليها السلطات الادارية الرئاسية فى أغلب الأحيان وهذا يرتقم *Haussées au rang* بهذه اللجان الى مرتبة القضاء الحقيقى *Juridiction de fait* وأنه سيأتى اليوم الذى تباشر فيه السلطة العقابية فى جميع الأحوال بواسطة سلطة متميزة عن السلطة الرئاسية (٦) .

DUGUIT : Op. Cit. p. 255.

(٢) انظر :

SERGE SALON : Op. Cit. p. 38.

(٣) انظر :

SERGE SALON : Op. Cit. p. 39.

(٤) انظر :

«La repression disciplinaire comme une activité comparable à la juridiction et devant en respecter les règles protectrices» 1

Op. Cit. p. 39.

(٥) انظر :

«Il est possible d'enumerer limitativement les fautes disciplinaires : d'établir une corrélation entre les fautes et les sanctions et d'élaborer un code de procédure disciplinaire».

Op. Cit. p. 39.

(٦) انظر :

«On peu penser qu'un jour viendrait où le pouvoir répressif sera dans tous les cas exercé par une autorité distincte de l'autorité investie du pouvoir de commandement.»

ويضيف الى أن القضاة الذين يتكون منهم القضاء التأديبي سيظهرون اهتماما بمصالح المرفق أكثر من اللجان الاستشارية وسيكون اهتمامهم هذا بقدر أكبر من السلطة التأديبية التقليدية ، هذا وقد ذهب رأى فى مصر الى أن القانون التأديبي ما هو الا قانون عقوبات فى أساسه وموضوعه وغايته . فكما أن منع الجرائم يرتكز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيانها ، كذلك ترتكز الولاية التأديبية على ما للدولة من حق الدفاع عن كيان الوظيفة التى هى عنصر من عناصر الدولة . وكما أن العقوبات الجنائية جزاء على مخالفة أمر أو نهى ، كذلك توقع العقوبات التأديبية على الموظف لمخالفته أمرا أو نهيا . فيكون موضوع العقوبة الجنائية هو موضوع العقوبة التأديبية - والفاية من العقوبة التأديبية هى أن يرتدع المخطئ ، ويزجر غيره من الموظفين حتى لا يتكرر الخطأ كما هو الحال فى قانون العقوبات ، اذن فالقانون التأديبي يتفق فى جوهره مع قانون العقوبات . غير أنه لا يسرى الا على فئة من الفئات التى تتكون منها الهيئة الاجتماعية فى حين أن الثانى يسرى على الهيئة الاجتماعية كلها (٧) .

تطور سلطة التأديب نحو الطابع القضائى :

تبعا لهذه الاتجاهات والأفكار تطورت سلطة التأديب فى أنظمة الدول المختلفة بقدر متفاوت بالنسبة للتقارب أو التباعد بين قانون العقوبات والقانون التأديبي فكما سبق أن رأينا فى الباب التمهيدى كيف نشأ النظام التأديبي واستمد أصوله من طبيعة النظام الوظيفى وتسلب قاعدة الرئاسة على هذا النظام ، فقد اعتبرت السلطة التأديبية عنصرا هاما من عناصر التبعية الرئاسية - حيث أن التهديد بتوقيع الجزاءات التأديبية التى يملكها الرئيس تعد وسيلة فعالة لالزام الموظفين طاعة الرؤساء ، فالأصل أن السلطة التأديبية

• للهيئات الرئاسية مطلقة تماما دون أية قيود (٨) .

أدى هذا الأمر الى وجود تعسف فى استعمال هذا الحق من جانب السلطات الرئاسية واصطبغ التأديب فى هذا الخصوص بالطابع الشخصى - إلا أنه حدث تطور ملحوظ للحد من هذا الطابع الشخصى - والاتجاه به الى طابع موضوعى يقترب به من قواعد النظام الجنائى .

ففى بادئ الأمر منحت عدة ضمانات للموظفين تتمثل فى استعارة بعض ضمانات من النظام الجنائى وهى كفالة حق الدفاع ، ضمان الحيادة فى ممارسة سلطة التأديب ، إباحة حق الطعن .

وقد توقفت بعض الدول عند هذه الضمانات وهى الدول ذات الطابع شبه القضائى فى حين اتجه البعض الآخر الى الاقتراب من النظام الجنائى وبلغ هذا التطور مداه حيث جعلت نظام التأديب نظاما قضائيا بالمعنى الصحيح ففصلت بوضوح بين سلطتى التحقيق والاتهام من جهة ، وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى ، وفى ذات الوقت وضعت عدة قيود للحد من حق السلطات الرئاسية فى ممارسة سلطة التأديب وقصرها على العقوبات البسيطة .

وبذلك نرى ان أهم الخصائص للنظام القضائى فى التأديب هو الفصل بين سلطة الاتهام والمحاكمة ، واسباغ الصفة القضائية على اجراءات التأديب وبذلك تتحقق بصورة قاطعة سيادة منطق الضمان فى ممارسة الوظيفة التأديبية .

وسوف نستعرض الطابع القضائى لسلطة التأديب على الوجه التالى :

المبحث الأول : طبيعة هذا الاتجاه ومبرراته .

المبحث الثانى : تطبيقاته .

المبحث الثالث : تقدير هذا الاتجاه .

المبحث الأول

طبيعة هذا الاتجاه

اتجه القائلون بالطبيعة القضائية للتأديب الى تحليل وظيفة التأديب وتوصلوا من هذا التحليل الى أن التأديب في حقيقته عقاب جنائي ، وهو بهذه المثابة نوع من ولاية القضاء ، ولذلك يجب أن تتسم قواعده بالموضوعية ويتحقق ذلك بحصر الجرائم التأديبية التي يمكن أن يعاقب عليها الموظف - كذا تثبيت قائمة العقوبات وإيجاد ارتباط بين الجريمة والعقوبة - مع ضرورة قيام قضاء يتولى الفصل في المنازعات التأديبية واعداد مجموعة - للاجراءات التي تتبع في هذه المنازعات .

المطلب الأول

بالنسبة لحصر الجرائم التأديبية

من النتائج التي رتبها دوجي على الطبيعة القضائية للتأديب وجوب حصر الجرائم ، ومنذ أن قال دوجي ذلك فإن كثيرا من الفقه القديم والحديث يرى أنه ليس في طبيعة الجرائم التأديبية ما يحول دون تحديدها وهو أمر ممكن رغم تعدد واجبات الوظيفة العامة وطابعها الأخلاقي ، بل يبدو هذا التحديد ضروريا لأكثر من سبب من بينها تحقيق الضمان للعاملين ضد مخاطر التحكم في التجريم ، فضلا عن تبصيرهم بواجبات وظيفتهم فيتجنبون مخالفتها .

ويعني ذلك اضافة مبدأ الشرعية على الجرائم التأديبية وضرورة العمل على تقنينها . ويستند القائلون بهذا المبدأ على الحجج الآتية :

١ - ان الواجبات الوظيفية غير محددة مما جعلها محلا للمنازعات

المستمرة كما أن واجب طاعة الرؤساء تثور حوله كثير من المشاكل من الناحية التطبيقية خاصة ما يتعلق بحدود هذا الواجب ، موقف الموظف ازاء أمر غير مشروع وبذلك فعلي فرض أن الواجب نفسه لا خلاف عليه فان مفهومه وحدوده يتطلب وضع تفسير واضح محدد(٩) .

٢ - تحديد المخالفات التأديبية يؤدي الى تعليم وتبصير الموظفين بالجرائم التي يؤاخذون عليها ، بدلا من أن يترك ذلك لتصورات وتقديرات غير منضبطة تماما - ومن حسن الادارة أن يعلم كل موظف منذ دخوله الخدمة ما له وما عليه بوضوح . بل ويحسن تسليم العاملين كتيبات تتضمن ذلك . فان أى جزاء تأديبي ليس الا قسوة لا معنى لها اذا لم يكن معروفا مسبقا الخطأ الذي ترتب عليه هذا الجزاء .

٣ - ان منطق الضمان يستوجب تحديد المخالفات التأديبية . فحرية الادارة في تحديد المخالفات التأديبية قد ينطوى على استبداد وتعسف .

٤ - تحديد المخالفات التأديبية يدعم فاعلية التأديب ، فالتحديد بما يحمله من الوضوح وعدم الغموض عنصر هام من عناصر النظام ، اذ يشجع الادارة ويساعدها في اتخاذ الاجراءات المناسبة فالتحديد لا يضع قيودا على حرية السلطة التأديبية أو يحد من سلطة التأديب ، وانما يجعل الاجراءات التأديبية بعيدة عن التحكم والاستبداد .

٥ - وما يؤيد هذه الحجج أن هناك بعض الأنظمة التي أخذت بتحديد الجرائم مثل التشريع الايطالي(١٠) وشميلي(١١) .

المطلب الثاني

ضرورة تثبيت قائمة العقوبات

يقتضى هذا الشرط سريان مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي

ومن الملاحظ أن هذا الشرط لا يقتصر على النظم القضائية فى التأديب ولكنه يشمل أيضا النظم الادارية وشبه القضائية فهذه النظم جميعا تطبق مبدأ لا عقوبة الا بنصر ، لما يتضمنه هذا المبدأ من ضمان للموظفين من تعسف السلطات التأديبية الرئاسية لذلك كان تقنين العقوبات التأديبية من أهم الضمانات فى مجال النظم التأديبية بصفة عامة .

وسوف نستعرض هذا المبدأ فى بيان مضمونه ثم الحجج التى تؤيد ضرورة تطبيقه فى المجال التأديبى .

الفرع الأول

مضمون هذا المبدأ (١٢)

يقتضى هذا المبدأ التزام السلطات التأديبية بتوقيع عقوبة من العقوبات التى حددها المشرع من قبل ، ويختلف هذا المضمون عنه فى القانون الجنائى اذ ليس هناك أى التزام فى المجال التأديبى للسلطة التأديبية رئاسية كانت أو شبه قضائية أو قضائية بتوقيع عقوبة معينة بذاتها عن المخالفة التأديبية طالما أنه لم يحدد المشرع ذلك ، وفى هذه الحالة تخفى سلطة الادارة فى اختيار العقوبة الملائمة وفى هذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا « ان ترخص سلطة التأديب فى اختيار العقوبة ، مناسطه ألا يكون المشرع قد حدد عقوبة بعينها لمخالفة محددة فحينئذ يتعين توقيع العقوبة المقررة ومن ذلك الخطر المنصوص عليه بالمادة ٩٥ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ فيما يتعلق بالجمع

Exercice de la Fonction Publique : Op. Cit. p. 17-30.

(١٢) انظر :

SERGE SALON : Op. Cit. p. 105.

JACQUE MOURGEON : Op. Cit. p. 114.

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 113-115.

PLANTEY (A) : Op. Cit. p. 381.

COLLARD (C.) : Op. Cit. p. 17.

• والدكتور الطساوى ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ .

• والدكتور جودت المنط ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ .

• والدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ .

• والدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

بين وظيفة عامة وبين رئاسة أو عضوية مجلس إدارة إحدى الشركات المساهمة أو الاشتراك في تأسيسها» (١٣) .

الفرع الثاني

حجج ضرورة سريان مبدأ الشرعية

يرى الفقه المقارن أن مبدأ الشرعية من المبادئ الأساسية في المجال التأديبي ويعتبر ضماناً من ضمانات عدم التعسف الذي قد يتعرض له العاملون من قبل السلطات التأديبية وذلك للأسباب التالية :

١ - ما يمثل هذا المبدأ من عدالة مطلقة نظراً لحاجة الجماعة - أيا كانت - لحماية مصالحها وأوضاعها المشروعة .

٢ - ضرورة تبصير العامل بالعقوبات التي يمكن توقيعها عليه في حالة الإخلال بالواجبات المفروضة عليه . وبذلك يكون على علم مسبق بهذه الجزاءات ونوعيتها .

٣ - أن هذه المرحلة ضرورية لاستكمال انصهار القانون التأديبي في القانون الجنائي . من حيث أن الاثنين ذو طابع قضائي بالاضافة الى ما أصاب القانون التأديبي من تطور اتجه الى اصباح الطابع القضائي على جميع عناصره .

٤ - ان الاتجاه الهادف الى ايجاد الربط بين الجريمة والعقوبة التأديبية يقتضي في بادىء الأمر ضرورة تثبيت قائمة العقوبات ثم تحديد المخالفات التأديبية لامكان تحقيق هذا الترابط .

(١٣) انظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في يناير ١٩٦٦ س ١١ ص ٢٧٠ ، فتوى الجمعية العمومية الصادرة في ٢٠/١٢/١٩٦٨ ملف رقم ١٣٢/٢/٨٦ .

المطلب الثالث

الارتباط بين العقوبة والجريمة^(١٤)

من شروط الطابع القضائي للتأديب ضرورة إيجاد ربط بين الجريمة والعقوبة وقد أدى تطور النظام التأديبي نحو الاتجاه الى الطابع القضائي الى ضرورة تحقيق هذا الشرط . وقد طبقت فعلا بعض النظم التأديبية هذه الارتباط ولكن بصورة جزئية فى بعض الادارات والمؤسسات بخلاف النظام القانونى للوظيفة العامة الذى لم يكتمل التطور نهائيا بشأنها فى هذا الخصوص سوى بعض الاستثناءات التى يوردها المشرع التأديبى فى حالة ربط عقوبة معينة عند ارتكاب خطأ معين .

ولذلك نرى أن تنظيم ممارسة الحق التأديبى فى ادارة البريد بفرنسا أدى الى تحقيق ارتباط بين الجريمة والعقوبة ونص على قائمة العقوبات التى يمكن توقيعها فى حالة ارتكاب مخالفات معينة^(١٥) .

Exercice de la Fonction Disciplinaire

(١٤) انظر :

Op Cit. p. 31.

SERGE SALON : Op. Cit. p. 186 et s.

(١٥) انظر :

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 32.

(١٦) انظر :

«La réduction de traitement de l'ordre de 10 à 20% du traitement mensuel pendant une période de 6 mois au plus — est appliquée» :

- a) pour négligence grave dans le service.
- b) pour irrégularité dans l'ordre de traitement des affaires.
- c) pour inobservation de devoirs de service.
- d) pour attitude incorrect à l'égard des supérieurs. Des collègues, des subordonnés ou du public.
- e) pour comportement non conforme à la dignité de la fonction.
- f) pour violation du secret professionnel.

وابيض القانون الشيل .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 322.

«La corrélation des fautes et des sanctions dans l'administration chilienne des postes et télécommunications» (Résumé du décret no 1.376 du 5 mars 1943).

كذلك الوضع في إيطاليا حيث نص على نفس الشيء بالنسبة لايجاد
ارتباط بين العقوبة والجريمة (١٦) .

هذا وبالنسبة للوضع في مصر فقد صدرت عدة لوائح للجزاءات تتضمن
ايجاد الربط بين الجريمة والعقوبة التأديبية (١٧) وقد نص قانون العاملين
بالقطاع العام الحالي رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على أن يضع مجلس الادارة لائحة
تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها (١٨) .

ويشترط لتحقيق هذا الارتباط أن يكون هناك حصر شامل ودقيق
للمخالفات التأديبية أى تقنين للمخالفات على أن يتم تقسيمها الى درجات طبقا
لكل من المعيارين الموضوعي والشخصي وبحسب درجة خطورتها والظروف
التي ارتكبت خلالها .

كذلك يجب ان يكون هناك قائمة لجزاءات مع مراعاة الحد منها وتقليل
القائمة الخاصة بها حتى يمكن توقيعها على الموظفين طبقا للمخالفات التي تم
تحديدتها كما سبق أن أشرنا (١٩) .

هذا ومن الملاحظ انه لم يتم حتى الآن ايجاد هذا الترابط الكامل بين
العقوبة والجريمة التأديبية حيث أن ذلك يرتبط بباقي عناصر التأديب خاصة
ما تعلق منها بشرعية الجريمة التأديبية وامكانية تقنينها وحصرها بصورة تمنع
أى لبس أو تعسف من جانب السلطات التأديبية المخول لها حق توقيع
العقوبات التأديبية (٢٠) .

(١٧) انظر : لائحة جزاءات العاملين ، محافظة القاهرة ؛ القرار رقم ١٩٣٣ لسنة ١٩٦٥ ،
لائحة جزاءات العاملين لهيئة المواصلات السلوكية والاسلكية (قرار رقم ٢١١ لسنة ١٩٦٦ المعدل
بالقرار رقم ٨١ لسنة ١٩٦٧) .

(١٨) م ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(١٩) انظر : SERGE SALON : Op. Cit. p. 111

(٢٠) انظر : DE VISSIER : «Faut-il-juridictionnaliser la fonction disciplinaire»

revu internationale des science administrative 1958 No. 1 p. 3.

المطلب الرابع

استناد سلطة التأديب الى محكمة مستقلة عضويا ووظيفيا

ومقتضى هذا الشرط وجود فصل عضوى ووظيفى بين سلطة الاتهام وسلطة المحاكمة ، ومؤدى ذلك أن لا يشترك ممثلو الاتهام فى المحاكمة ، كما لا يجوز لمن كان محققا أو عضوا فى السلطة الرئاسية التى شاركت فى الادعاء أن يجلس مجلس القضاء - وتقرر بعض النظم التأديبية صراحة هذا الحكم فى حين أنه يستفاد ضمنا فى بعض الأنظمة الأخرى .

ومعنى ذلك وجود استقلال ذاتى لقضاء تأديبى ، بمعنى التخلّى عن سلطة التأديب لمحكمة مستقلة ، فيجب طبقا لذلك أن تترك سلطة التأديب لمحكمة لها استقلال عضوى ووظيفى .

فبالنسبة للاستقلال العضوى فيجب أن تعتمد المحكمة على سلطة سياسية ويتمتع أعضاؤها بميزة عدم قابليتهم للجزل خلال مدة عملهم ، وبالنسبة للاستقلال الوظيفى أو الموضوعى فقضاء التأديب لا يخضعون لأوامر السلطة الرئاسية ، وقراراتهم يجب أن تكتسب حجية وقوة الشيء المقضى فيه تحت تحفظ الطعن أمام المحاكم العليا . وهذا والتخلّى عن حق التأديب الى قضاء مستقل عضويا ووظيفيا هو نهاية التطور فى نظم تأديب الموظف العام . وهذا التطور يرمى الى تقليص السلطة التقديرية المطلقة للهيئات الرئاسية . وإساسا فهذا التطور لا يوجد فى كثير من الأنظمة سوى بعض الدول مثل ألمانيا الاتحادية والنمسا ويوغوسلافيا (٢١) .

ويتطلب هذا الاتجاه تكوين محاكم تأديبية على نحو يحول بين سلطة الاتهام والتدخل فى المحاكمة ، وتختلف الدول ذات النظم القضائية فى الأخذ بهذا المبدأ .

ففى ألمانيا الاتحادية تقوم المحاكم التأديبية على أساس دستورى ويتمتع أعضاء هيئة المحاكم بكافة ضمانات الاستقلال المقررة للقضاة ، حتى لو كان

هؤلاء الأعضاء من المساعدين المؤقتين . كما يوجد نوع من النيابة العامة التأديبية (٢٢) مهمتها الأساسية تدعيم الاتهام ورفع الأمر الى المحكمة المختصة والاشراف على المحاكمة التأديبية في كافة مراحلها وتحقيق الاتصال بين السلطات الرئاسية وبين المحاكم التأديبية كما تتم الاجراءات أمام المحاكم بحضور ذوى الشأن ومواجهتهم ببعض ، كما أن الحكم الصادر في نهاية المناقشات السرية يجب أن يكون مسببا تسببا دقيقا ويمكن الطعن في القرارات الصادرة من محكمة اول درجة أمام المحكمة التأديبية الاتحادية وذلك على أسس قانونية او وضعية واحكام المحكمة التأديبية الاتحادية نهائية . ولا يمكن الطعن فيها بأية طريقة اللهم الا عن طريق طلب العفو من رئيس الدولة .

هذا وقد وصل النظام الالماني الى درجة عالية من الكمال وذلك من ناحيتى التنظيم والاستقلال الذين تتمتع بهما هذه الهيئات القضائية ورغم تعقيد النظام الالماني ، الا أنه يعتبر نظاما مترابطا تمام الارتباط كما يعتبر من الناحية التطبيقية نظاما ملحوظا في التطور ويعطى مثالا للتنظيم المتخصص للقضاء التأديبي المستقل من الناحية التنظيمية والوظيفية (٢٣) .

وفي يوغوسلافيا توجد محاكم تأديبية . وهنالك فصل بين سلطتي القضاء والاتهام حيث يتولى الاتهام مدعى تأديبي يعين لمدة عام بواسطة رئيس الهيئة المختصة ويقوم هذا المدعى برفع الدعوى التأديبية بناء على العناصر التي تقدمها له السلطات الرئاسية . ومع ذلك فان المحكمة نفسها هي التي تتخذ القرار القاطع في خصوص محاكمة الموظف ، وتقوم المحكمة أيضا بتعيين محقق يقوم بمباشرة مهمته طبقا للقواعد المعمول بها في التحقيق الجنائي ويقوم هذا المحقق بتقديم تقريره ، وعلى أساس هذا التقرير تقرر المحكمة

(٢٢) سوف ينضج ذلك عند استعراضنا لساطة الناديب بلانايا الاتحادية .
YVES CHAPEL : Op. Cit. 35.

(٢٣) انظر :

«des system allemand est incontestablement le plus développé et le plus remarquable, il constitue un bel exemple d'une organisation consacrant l'intervention de juridictions ayant réellement une autonomie à la fois organique et fonctionnelle».

ها اذا كانت تستمر فى نظر الدعوى أم لا ، وتنظر القضية فى جلسة علنية ، ويجب أن يسبب الحكم بشكل كاف .

وفى النمسا : تقوم اللجان التأديبية Commissions disciplinaire بتوقيع الجزاءات التأديبية الشديدة بناء على اجراءات تأديبية محددة . وأعضاء هذه اللجان مستقلون تماما ولا يخضعون لاحد خلال مباشرتهم لعملهم . وتلتزم السلطة الرئاسية بقرارات اللجان التأديبية .

الا أنه يوجد شك كبير فى استقلال هذه اللجان وظيفيا وعضويا حيث أنها آلة طيعة Simple instrument فى يد السلطات الرئاسية (٢٤) .

عبروات الاتجاه القضائى :

تتركز اهم حجج المؤيدون للاتجاه القضائى فيما يلى :

١ - ان الهيئات التأديبية المستقلة تحكم موضوعيا دون ان تتأثر بالنفوذ السياسى أو الادارى ويحقق ذلك معاملة عادلة موحدة للجميع ويوفر ضمانا هامة للموظفين ضد أى استبداد محتمل .

٢ - ان قيام هيئات قضائية مستقلة لممارسة حق التأديب يمكنها من تحديد معايير السلوك المنتظم لمجموع الادارات والمؤسسات .

٣ - ان غاية التأديب هو العقاب . واذا كان الامر كذلك فان هناك تماثلا بين العقاب التأديبى والعقاب الجنائى ، ولذلك يجب أن تستلزم معظم قواعد القانون الجنائى التى تتناسب مع التأديب خاصة فيما يتعلق بشرعية الجريمة والعقوبة والربط بينهما كذلك باستقلال عضوى ووظيفى لسلطة

التأديب يكون لها جميع الضمانات القضائية بالإضافة الى صلب اجراءات
التأديب بالصيغة القضائية .

٤ - قد تكون السلطات الرئاسية غير قادرة على توقيع العقاب بحرية
وفاعلية بسبب تدخل النقابات والهيئات السياسية وحدوث بعض الضغوط
عليها . كما تخشى هذه السلطات توقيع العقاب تجنباً لايجاد جو سيء العمل
واثارة نفوس العاملين . بالإضافة الى تعود بعض الرؤساء اهمال اتخاذ
الاجراءات التأديبية مما يؤدي الى ضعف السلطة الرئاسية في ممارستها لحق
التأديب وبالتالي عدم سير المرفق وانتظامه (٢٥) .

المبحث الثاني

تطبيقات النظام القضائي

سنعرض في هذا المبحث لسلطة التأديب في النظام التأديبي بألمانيا الاتحادية (٢٦) ، وهو من النظم المتطورة نحو الطابع القضائي ، حيث وصل في هذا الخصوص الى درجة عالية من الكمال والتطور ، اذ يعتبر من الأمثلة الواضحة في هذا التطور من حيث التنظيم القضائي لسلطة التأديب .

وسنتناول في هذا الشأن الأساس القانوني لسلطة التأديب في النظام الألماني ، ثم الاختصاص التأديبي للسلطات التأديبية الرئاسية والقضائية - وأخيرا نتعرض لمزايا وعيوب هذا النظام .

سلطة التأديب في ألمانيا الاتحادية

تمهيد : الأساس القانوني لسلطة التأديب :

يخضع العاملون في المرافق العامة للدولة لقطاعين قانونيين مختلفين : فالموظفون *Fonctionnaire* يخضعون لأحكام القانون العام والمستخدمون *Employes* والعمال *Ouvriers* يسرى عليهم قانون العمل حيث تنظم خدماتهم باتفاقيات جماعية تعقد بين الادارة والعمال ، غير ان ذلك لا يمنع من تشغيل مستخدمين وعمال بعقود فردية ويبرر الفقه الألماني هذا الامتياز للموظفين على أساس دستوري ذلك أن حقوق السيادة كقاعدة عامة لا يباشرها بصفة دائمة الا الموظفون العاملون الذين تخضع علاقاتهم وولايتهم للقانون.

(٢٦) يعتبر النظام التأديبي الحالي في مصر من الأنظمة ذات الطابع القضائي . وسوف نتعرض تفصيلا لشرح سلطة التأديب في مصر في الباب الثاني .

العام (٢٧) •

كما أن تبرير ذلك تؤكد المادة الرابعة من قانون الموظفين الاتحادين الصادر في ١٤ يوليو سنة ١٩٥٣ بقولها « لا يسمح بالتوظيف الا لاداء المهام التابعة للسلطة العامة كذلك المهام المتعلقة بأمن الدولة أو الحياة العامة التي لا يمكن تفويضها لعاملين تخضع خدمتهم للقانون الخاص (٢٨) » •

ومن هذا يتبين ان المشرع الألماني الاتحادي تبنى النظرية التنظيمية في علاقة الموظف العام بالإدارة وما يستتبع ذلك من حق الدولة في توقيع العقوبات التأديبية على العاملين بمرافقها العامة •

وسوف نستعرض السلطات التأديبية في النظام الألماني ثم تقدير هذا النظام وذلك في مطلبين متتاليين •

المطلب الأول

السلطات التأديبية (٢٩)

يقدم النظام الألماني مثلاً متطوراً في الوقت الحاضر للطبيعة القضائية للوظيفة التأديبية • فهذا القضاء المتميز حيز كل الطعون عن المحاكم الإدارية ومن جهة أخرى فإن هذا النظام يحكمه قانون تأديبي فيدرالي وهو يشتمل بصفة خاصة على مجموعة من القواعد والاجراءات التي تحكم العمل التأديبي •

FOGERE (L) : «La fonction publique. Etudes et choix des : انظر (٢٧)
textes commenté institute international des science administrative»
Broxelles 1966 p. 69.

KOEMING (P.) : «La fonction publique en allemagne federal» : انظر (٢٨)
Paris 1973 p. 21.

L'accès de fonctionnaire n'est autorisé que pour l'exercice.

- 1) de tâches ressortissant de la puissance publique.
- 2) de tâches qui pour des raisons de sécurité de l'état ou de la vie publique ne peuvent être attribuées exclusivement à des agents occupant un emploi relevant de droit privé.

«Le droit disciplinaire des fonctionnaire federeaux : انظر (٢٩)
dans la republique federal allemande» revue international des science
administratives» no 11 1956 pp. 17-70.

وسوف نستعرض فيما يلي السلطات التأديبية فى النظام الالمانى فى أربعة فروع نتناولها على التوالى وهى سلطة المحقق - ثم النائب العام التأديبى فالسلطات الرئاسية وأخيرا المحاكم التأديبية .

الفرع الأول

المحقق

وهو يقوم بالتحقيق فى كل مخالفة يراد إحالتها الى المحكمة التأديبية ويتم هذا التحقيق قبل الاحالة ولا يخرج من نطاقه سوى الحالات الاستثنائية التى تكون فيها الادانة من الواضح بحيث لا تحتاج الى تحقيق ، كحالة التلبس بالجريمة أو سبق صدور حكم جنائى يفيد ثبوت الوقائع ماديا ونسبتها الى العامل . فيجوز فى مثل هذه الحالات باتفاق السلطة الرئاسية والنائب التأديبى الاستغناء عن هذا التحقيق الاضافى ، وتقوم السلطة الرئاسية بمناسبة كل مخالفة باختيار المحقق ، ولكنه مع ذلك يباشر مهمته مستقلا تماما عنها ، ويخضع فى التحقيق الذى يجريه لقواعد الاجراءات الجنائية فيتمتع بسلطات واسعة كحق سماع شهود والاطلاع على الاوراق اللازمة واستجواب المتهم .

ويجوز الطعن أمام الدائرة التأديبية الاتحادية المختصة فى كافة القرارات التى قد يتخذها المحقق أثناء التحقيق كما يجوز الطعن أمامها فى القرار الذى تصدره السلطة الرئاسية التى اختارت المحقق فى طلب رده . والحكم الذى تصدره الدائرة التأديبية يجوز بدوره أن يكون محلا للطعن أمام المحكمة التأديبية الاتحادية باعتباره من قبل الأحكام غير النهائية .

وبعد الانتهاء من التحقيق يحيل المحقق الاوراق الى السلطة الرئاسية التى اختارته مشفوعة برأيه الخاص فيما نسب الى العامل ، كما يخطر النائب التأديبى بهذا رأى ، وفى ضوء ذلك تحدد السلطة الرئاسية موقفها نهائيا ازاء طلب احالة العامل الى المحاكمة التأديبية . اما ان تصر على ذلك أو تقرر صرف النظر عن السير فى الاجراءات ، وقد تكتفى بجزء يوقع بالطريق

الإدارى إذا استبان لها فى ضوء ما قام به المحقق - ان المخالفة لا تستوجب جزاء أشد مما تملك هى توقيعه دون تدخل من الدائرة التأديبية - وللنائب التأديبى سلطة التعقيب على ذلك كله .

الفرع الثانى

النائب العام التأديبى

تتلخص مهمة النائب التأديبى الفيدرالى فى ضمان وحدة ممارسة حق التأديب ، وكذلك احترام مصلحة الإدارة ، وحسن سير إجراءات التأديب فيقع عليه أثناء سير الاجراءات التأديبية عبء حماية مصلحة الجهاز الإدارى ومصلحة الجماعة ومصلحة المتهم على حد سواء وهو يعتبر كقاعدة عامة حلقة الاتصال بين السلطة الادارية من ناحية والمحكمة التأديبية بدرجةيتها من ناحية أخرى .

ويظهر دور النائب التأديبى الاتحادى طيلة سير الاجراءات التأديبية ادارية كانت أم قضائية . فهو يخطر بالتحقيقات التى يجريها رؤساء المصالح وبالقرارات التأديبية التى يصدرونها وكذلك تلك التى يصدرها رؤساؤهم فى حالة تقديم تظلمات ادارية ، كما ان له التدخل فى التحقيق أو القيام به ، واحالة العامل الى المحاكمة والطعن فى الحكم الذى يصدر ضده . واذا كان النائب التأديبى يتبع وزير الداخلية ويعتبر من عمال الإدارة لا القضاء الا انه فى أدائه لوظيفته لا يخضع لغير القانون . هذا وقد سبقت الإشارة الى أن الأصل هو أن السلطة الرئاسية هى التى تطلب إحالة العامل الى المحاكمة التأديبية غير انها لا تقوم بنفسها بهذه الاحالة لأن النائب العام التأديبى هو الذى يملك ذلك وحده ، كما ان له وحده ايداع قرار الاتهام ، ويتضمن هذا القرار بياناً بالمخالفات المنسوبة الى العامل وبأدلة ثبوتها قبله ، غير ان ذلك لا يعنى ان النائب العام التأديبى لا يملك فى أية حال من تلقاء نفسه إحالة العامل الى المحاكمة ، اذ له ذلك متى رآه لازماً فى ضوء ما يحاط به من أوراق وبيانات تتعلق بالمتهم . وهكذا تتم الاحالة فى مثل هذه الصورة على خلاف رأى الجهة الادارية . واذا كان النائب العام التأديبى هو الذى يملك وحده

وفى كل الحالات اصدار قرار الاحالة وايداع قرار الاتهام فهو وحده كذلك الذى يملك تحديد نطاق المخالفات التى يقدم العامل من اجنها للمحاكمة وتلتزم المحكمة التأديبية بالمخالفات الواردة فى قرار الاتهام وليس لها أن تتعداه الى غيرها .

هذا ويساعد النائب العام التأديبى فى آدائه لوظيفته طائفتان من العاملين تكونان معا النيابة العامة التأديبية وهما :

(ا) الوكلاء :

وهم ليسوا متفرغين بل عاملون اداريون يعملون فعلا فى الاجهزة الادارية ويختارهم النائب العام التأديبى لمعاونته بناء على عرض من الجهات التابعة لها ويحدد النائب التأديبى دائرة اختصاص كل منهم . فهم ممثلوه لدى جهاتهم الاصلية ولا يخضعون فى ادائهم لواجباتهم التأديبية سوى لأوامره كما انه يملك اعفاءهم من اعمالهم .

(ب) معاونون :

وهم على خلاف الوكلاء ، عاملون متفرغون يخضعون للنائب التأديبى ويتبعون وزير الداخلية ويقوم النائب بتحديد مهمة كل منهم . وهم بحكم تفرغهم يساهمون فى الاجراءات التأديبية بصورة اوضح من الوكلاء ، كما انهم وحدهم الذين يقومون بتمثيله أمام المحكمة التأديبية الاتحادية .

ونلخص وظيفة النائب العام التأديبى الفيدرالى فيما يلى (٣٠) :

اولا : ضمان وحدة ممارسة السلطة التأديبية واحترام مصالح الادارة وحسن سير الاجراءات التأديبية .

ثانيا : انه مستقل تماما عن السلطات الرئاسية .

ثالثا : يمكنه أن يصدر قرارا قضائيا بالنسبة لجميع المخالفات المتعلقة بأداء الخدمة .

رابعا : يمكنه على غير رغبة الادارة اتخاذ اجراءات السير فى الدعوى التأديبية ويمكنه أيضا اتخاذ اجراءات الوقف المؤقت عن الخدمة وكذا الاقتطاع الجزئى من المرتب .

خامسا : يمكنه أن يعترض على قرارات الرئاسات الادارية العليا بشأن عدم اتباع اجراءات التأديب الشككية ، هذا ويمكنه بنفسه القيام باجراء التحقيقات اذا كانت ضرورية لمباشرة وظيفته .

سادسا : الا انه فى حالة توقيع العقوبات البسيطة بمعرفة السلطات الرئاسية فان النائب الفيدرالى التأديبى لا يملك أى حق للاعتراض .

الفرع الثالث

السلطات الرئاسية

وهى تباشر نظام التأديب الادارى أى التأديب الذى يتم بواسطة عاملون اداريون ودون الالتجاء الى جهة قضائية أو شبه قضائية . وهذا التأديب قد يمارسه رئيس المصلحة أو السلطات الرئاسية العليا وهو ذو طابع ادارى محض (٣١) .

فبالنسبة لرئيس المصلحة فانه يقوم باجراء التحقيق مع العوامل التابع له فيما قد ينسب اليه من مخالفات وذلك بسماع أوجه دفاعه ، ويجب أن يكون التحقيق كتابيا وأن يخطر به النائب العام التأديبى وعلى أثره وفى ضوء الوقائع محل البحث قد يرى رئيس المصلحة أحد أمرين :

- فهو قد يقرر وقف السير فى الاجراءات اذا لم ير وجها للادانة

(٣١) انظر ممارسة الوظيفة التأديبية ، المرجع السابق ، ص ٧١ ، مجلة العلوم الادارية ، السنة السابعة ، ابريل سنة ١٩٦٥ ، ص ١٨ .

ويخطر عندئذ كل من العامل والسلطة الرئاسية العليا والنائب العام التأديبي بقراره الصادر في هذا الشأن .

- وقد يرى ان الوقائع المنسوبة الى العامل تستحق العقاب عليها وعندئذ قد يكتفى بعقوبات الانذار أو اللوم أو الغرامة التي لا تتجاوز مرتب شهر فيوقع الرئيس الاداري الجزاء أو يطالب من السلطات الرئاسية العليا توقيعه - وقد يرى أيضا ان الخطأ يستوجب توقيع عقوبات تأديبية أشد فحينئذ يرفع تقريراً الى السلطات الرئاسية العليا لاحالة الموضوع الى المحكمة التأديبية المختصة التي تملك وحدها توقيع العقوبات الشديدة .

وحينئذ تتخذ الاجراءات اللازمة للسير في احالة العامل المتهم الى المحكمة التأديبية المختصة ، وقرار الجزاء الاداري الموقع من رئيس المصلحة يجب ان يكون كتابيا ومسببا ، كما يجب أن يصدر بعد سماع اقوال العامل وتحقيق أوجه دفاعه وأن يحاط النائب العام التأديبي علما بذلك .

ويجوز للعامل الذي توقع عليه الجزاء الطعن في قرار السلطة الرئاسية على الوجه التالي (٣٢) :

١ - التظلم منه اداريا الى الجهة الرئاسية التالية مباشرة لرئيس المصلحة الذي وقع الجزاء وذلك خلال اسبوعين من تاريخ صدور القرار ، ويكون هذا التظلم كتابة ويقدم عن طريق رئيس المصلحة مصدر قرار الجزاء - وللعامل أيضا ان يتظلم اداريا من القرار الذي تصدره هذه السلطة الى السلطة الادارية الأعلى منها مباشرة وهكذا حتى نهاية التسلسل الاداري ، وتملك السلطة الادارية الأعلى عند فحصها للجزاء بمناسبة التظلم المقدم عنه الفاء الجزاء نهائيا أو تخفيضه أو تشديده وهي قد تستند في ذلك الى اعتبارات ترجع الى المشروعية أو الى مجرد الملائمة ويجب أن يخطر النائب التأديبي بالقرار الصادر في التظلم .

٢ - الطعن فى القرار قضائيا بعد استنفاد طريق التظلم الادارى. ويكون ذلك بطلب كتابى مسبب يقدم الى المحكمة التأديبية من الدرجة الأولى (الدائرة التأديبية الاتحادية المختصة) عن طريق رئيس المصلحة الذى أصدر قرار الجزاء الأصلى المطعون فيه ، وعلى رئيس المصلحة أن يرفق بالطعن عند إحالته الى المحكمة تقريراً مكتوباً بوجهة نظره فيه ، وللمحكمة التأديبية عند نظر الطعن رقابة الوجود المادى للوقائع المنسوبة الى العامل وما اذا كانت تكون حقيقة خطأ تأديبياً غير انه ليس لها أن تتعرض لمدى ملاءمة الجزاء .

دور السلطة الرئاسية العليا :

ويقصد بها أعلى سلطة رئاسية فى الوحدة الادارية التى يتبعها العامل المتهم وهى - فى ضوء التحقيق الأولى الذى أجراه رئيس المصلحة عند اكتشافه للمخالفة ، وفى ضوء ما قرره هذا الأخير فيما يتعلق بالجزاء عنها ، وفى ضوء ما طرأ على هذا الجزاء (فى حالة توقيعه فعلاً من رئيس المصلحة) من تعديلات اثر التظلمات الادارية التى قدمها العامل (فى حالة وجودها) - قد تتخذ أحد الاجراءات الآتية :

١ - توقيع عقوبة تأديبية من بين العقوبات التى يجوز توقيعها دون تدخل من المحكمة التأديبية ، وللعامل الطعن فى قرار الجزاء الذى يصدر فى مثل هذه الحالة أمام الدائرة التأديبية الاتحادية ، ولا مجال هنا بداهة لتقديم تظلمات ادارية ما دام القرار يصدر فرضاً من أعلى سلطة رئاسية يتبعها العامل .

٢ - إعادة الاوراق الى رئيس المصلحة ليوقع بنفسه الجزاء الذى يراه مناسباً من بين الجزاءات التى لا يلزم لتوقيعها تدخل المحكمة التأديبية .

٣ - طلب إحالة العامل الى المحكمة التأديبية ويكون ذلك اذا رأت عدم كفاية الجزاء الادارى ، ويتم هذا الطلب بقرار مكتوب ومسبب ويلاحظ أن هذا الطلب لا يتضمن بذاته إحالة العامل الى المحاكمة لان الاحالة لا تتم الا بإبداع قرار الاتهام فى المحكمة عن طريق النائب العام التأديبى ، وعلى ذلك

فطالما لم يتم هذا الايداع فانه يكون فى وسع السلطة الرئاسية العدول عن طلبها بشأن احوالة العامل الى المحاكمة متى طلبت السلطة الرئاسية منه ذلك ، وان كان له أن يبدى أمام المحكمة التأديبية وجهة نظره فى حرية كاملة ولو كانت فى مصلحة العامل المتهم .

الفرع الرابع

المحاكم التأديبية

وتتميز بصفة عامة بما يأتى :

١ - نص الدستور على انشائها وتمارس وظيفتها على وجه الاستقلال ، شأنها شأن المحاكم الأخرى ولها اختصاص قضائى مفوض وتصدر بذلك أحكاما لا تحتاج الى تصديق من السلطة الادارية .

٢ - تعتبر المحاكم التأديبية جزءا من القضاء الادارى الاتحادى الا أنها متميزة عنه .

٣ - تختص هذه المحاكم وحدها بنظر الدعاوى التأديبية وكذلك نظر الطعون القضائية فى القرارات الادارية التأديبية التى تصدر من السلطات الرئاسية .

٤ - يشترك فى تشكيلها فى معظم الحالات عناصر قضائية (٣٣) وعناصر ادارية تمثل فئة العاملين . ويعد وزير الداخلية لهذا الغرض قائمة تضم عددا من العاملين الدائمين ممن يبلغ سنهم ٣٥ عاما على الأقل . وتسرى القائمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ويختار من بين أفراد القائمة - وبمناسبة كل قضية - من يشتركون فى تشكيل الدائرة التأديبية الاتحادية او المحكمة التأديبية الاتحادية هذا ويلاحظ ان التشريع الألمانى لا يغير فى تشكيل الدائرة التأديبية على حسب درجة العامل الطاعن أو المقدم للمحاكمة .

- هذا وتتكون المحاكم التأديبية من درجتين :
- (أ) الدوائر التأديبية الاتحادية كدرجة أولى
 - (ب) المحكمة التأديبية الاتحادية كدرجة ثانية

(أ) الدوائر التأديبية الاتحادية

تنشأ هذه الدوائر بقرار يصدر من وزير الداخلية ويحدد نطاق اختصاصها الاقليمي ومقرها ، وتشكل الدائرة من ثلاثة أعضاء - وتختص بنظر الطعون المقدمة من العاملين في القرارات الادارية التي تصدر ضدهم بتوقيع جزاءات تأديبية ، كما تختص بنظر الدعوى التأديبية التي يحركها النائب العام التأديبي ليصدر فيها حكما بالبراءة أو الادانة مع توقيع أحد الجزاءات التي نص عليها القانون ، وهي تتدرج من الانذار حتى الفصل من الخدمة ، وتحدد الدائرة التأديبية اقليميا بحسب محل اقامة المتهم وتعقد جلساتها في سرية وتصدر حكما مسببا وموقعا عليه من جميع الأعضاء .

(ب) المحكمة التأديبية الاتحادية

وهي محكمة وحيدة مقرها برلين (٣٤) وملحقة بالمحكمة الادارية الاتحادية وتضم داخلها ثلاث دوائر وتختص بما يلي :

١ - النظر في الطعون المقدمة في الأحكام غير النهائية للدوائر التأديبية سواء أصدرت هذه الأحكام خلال طعن مقدم من أحد العاملين في قرار تأديبي اداري أم بمناسبة دعوى تأديبية ويقدم الطعن إما من العامل أو من النائب العام التأديبي أو من السلطة الرئاسية ويجب قبل تقديمه عرضه على الدائرة التأديبية التي أصدرت الحكم المطعون فيه لاحتمال استجابتها للطعن والعدول عن حكمها ، وفي هذه الحالة تشكل المحكمة من رئيس وعضوين من داخل

المحكمة أى من ثلاث أعضاء (٣٥) .

٢ - النظر فى الطعون المقدمة فى الأحكام التأديبية النهائية للدوائر التأديبية الصادرة اثر طعن مقدم من أحد العاملين فى قرار تأديبى ادارى أو اثر دعوى تأديبية ، ويقدم الطعن اما من العامل أو من النائب العام التأديبى بالاتفاق مع السلطة الرئاسية التى طلبت الاحالة الى المحاكمة ، وقد يبنى على عيب فى الشكل اصلا بالحكم أو على خطأ فى الوقائع أو فى القانون ، كذلك يجب أن يعرض أولا على رئيس الدائرة التأديبية الاتحادية صاحبة الحكم المطعون فيه حتى يصدر حكمه فى قبول الطعن ، وهو حكم يقبل بدوره الطعن أمام الدائرة التأديبية الاتحادية المختصة وفى هذه الحالة تشكل المحكمة من رئيس وعضوين من داخل المحكمة وعضوين من خارجها أى من خمسة أعضاء .

وهكذا يلاحظ انه بينما تشكل الدائرة التأديبية دائما من عناصر فى اغلبها غير قضائية (عضوان من ثلاثة) فان المحكمة التأديبية الاتحادية تشكل اما من عناصر قضائية خالصة أو من عناصر قضائية وادارية مع الاحتفاظ للعناصر القضائية بالأكثرية العددية (ثلاثة من خمسة) وترجع هذه التفرقة الى طبيعة الوظيفة التى تقوم بها المحكمة التأديبية الاتحادية كمحكمة عليا توحد تطبيق القانون هذا وقد أشار المشرع الالماني الى أنه يجوز فى حالات خاصة أن تنعقد المحكمة التأديبية الاتحادية بهيئة دوائر مجتمعة تضم سبعة اعضاء وتكون ذلك عندما يراد الفصل فى نقطة قانونية هامة كتفسير نص وكذلك اذا ما رغبت احدى دوائر المحكمة فى الخروج على ما استقرت عليه الدوائر الأخرى أو ما استقرت عليه الدوائر المجتمعة ذاتها ، وحق عرض الأمر على الدوائر المجتمعة مقرر كذلك للنائب العام التأديبى نفسه ، والرأى الذى تنتهى اليه الدوائر المجتمعة يكون ملزما بالنسبة الى الموضوع الذى صدر بصدده هذا والأعضاء السبعة الذين تتكون منهم الدوائر المجتمعة فهم رئيس المحكمة التأديبية الاتحادية واثنان من كل دوائرها الثلاثة ورئيس

الدائرة وأقدم مستشاريها . هذا والحكم الصادر من المحكمة التأديبية الاتحادية في الموضوع هو حكم قطعي لا يرفع الجزاء الوارد به غير استخدام حق العفو المقرر لرئيس الدولة في مجال التأديب ، اذ يجوز له رفع الجزاء التأديبي أو تخفيفه وذلك سواء توقع الجزاء بالطريق الإداري أم بالطريق القضائي .

المطلب الثاني تقييم النظام الألماني

يعتبر النظام التأديبي في ألمانيا الاتحادية من الأمثلة الواضحة للنظم القضائية في التأديب حيث تتوافر فيه الشروط المتميزة لهذا الطابع القضائي ويتمثل فيما يلي :

١ - ان المحقق مستقل تماما عن السلطة الرئاسية . فهناك فصل بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة وبين المحاكمة من جهة أخرى .

٢ - يخضع المحقق في التحقيق لقواعد الاجراءات الجنائية فيتمتع بسلطات واسعة كحق سماع الشهود والاطلاع على الاوراق اللازمة ، واستجواب المتهم .

٣ - ان نظام النائب العام التأديبي الاتحادى يمثل عنصرا هاما في هذا النظام ويمثل نظام النائب العام في الدعوى الجنائية .

وبالاضافة الى ذلك فان النظام لديه مميزات وعيوبه ويمكن ايضاح ذلك فيما يلي :

الفرع الاول مزايا النظام

١ - وصل نظام التأديب الألماني الى درجة عالية من الكمال وذلك من ناحيتى التنظيم والاستقلال اللذين تتمتع بهما الهيئات القضائية ، ورغم تعقد النظام الا انه نظام مترابط تمام الارتباط ، ويعتبر من الناحية التطبيقية نظاما متميزا من نوعه في العالم (٣٦) خاصة وان الاصل القانوني لهذا النظام

هو التشريع الدستوري الذي يعتبر ضمانة أساسية لهذا النظام ، فمن ناحية فان النظام القانوني لاستعمال السلطة التأديبية بكفل حماية صارمة لحقوق الدفاع وذلك في جميع مراحل الاجراءات من حيث التحقيق ، بمواجهة الأطراف ببعض ، دعوة صاحب الشأن ، مساعدة أحد المحامين في جميع المراحل بما في ذلك مرحلة التحقيق كما ان احتمال عرض الأمر على محكمة حقيقية يسمح بالقول بأن جميع الضمانات التقليدية التي تقررها الاجراءات الجنائية توجد في النطاق التأديبي ومن ثم لا توجد في هذا الخصوص أية مشكلة تستحق الإشارة إليها بسبب النظام المأخوذ به نفسه وهكذا يتحقق اخطار الموظف بما هو منسوب اليه عن طريق اعلان قرار الاتهام .

ويؤدي المساس بحق الدفاع الى الفاء القرار الابتدائي بواسطة المحكمة التأديبية الاتحادية وتعيد هذه المحكمة الدعوى لاصدار قرار جديد فيها ، وينقض الحكم . هذا ويبدى القضاء اهتماما بالغا بردع كل مخالفة ولو كانت غير مقصودة - ويخضع نشاط المحقق أو السلطات الرئاسية لنفس الرقابة ومع ذلك فلا يوجد أية وسيلة للطعن في حالة حدوث عيب في الاجراءات أمام المحكمة الاتحادية نفسها وهي حالة نادرة .

ومن ناحية أخرى فان هذا النظام يحقق ضمانة عدم الانحياز في اتخاذ القرار التأديبي حيث تقوم الهيئات التأديبية بتنظيم نفسها طبقا لجدول يبين المساعدين ولا يوجد على المستوى الاتحادي أية قاعدة ثابتة - ومع ذلك ، فثمة اتجاه الى السماح باشتراك مساعدين ينتمون الى الادارة التي يتبعها نفس الموظف المتهم ، ذلك خلال المحاكمة . وعلاوة على ذلك فلا تنظم الاجراءات التأديبية صور رد أحد المساعدين ، هذا الرد الذي يجوز طلبه استفادا الى أسباب معينة ، ويجوز لكل من المتهم والنائب العام التأديبي طلب الرد ، والهيئة التأديبية هي التي تفصل بنفسها في قبول هذا الطلب ويبدو القضاء في هذه الناحية متشددا ومتريثا الى حد كبير فهو لا يسمح بالرد الا اذا كان خطر الانحياز واضحا حقيقة ودون اعطاء أهمية خاصة للاعتبارات الشخصية .

فهو يقرر انه يجب كمبدأ عام احترام نزاهة القضاء وعدم انحيازهم كأمر مسلم به الى أن يثبت العكس ، حيث انه يستبعد من المساهمة فى المحاكمة كل من المحقق ، والمدعى العام التأديبى وممثل الهيئة الرئاسية بصفته هذه ، ولأن ضمانات استقلال القضاء تجافى الاعتبارات التى يقوم الرد عليها ، ومع ذلك فهذا وضع استثنائى ، ذلك أن تكوين المحاكم يتم بصورة تحدد حتى الحالات التى يمكن فيها طلب الرد . الا أن ذلك لا يمنع من الموافقة على الرد عند وجود أسباب جدية .

٢ - النظام الألمانى ككل يحقق توازنا معتدلا بين مصلحة المرفق العام و ضمانات الموظفين . وهو الهدف الذى تسعى اليه كافة الأنظمة التأديبية . بالإضافة الى أنه التطور الذى يهدف اليه القانون التأديبى المعاصر .

الفرع الثانى

العيوب

هناك نقص فى الاجراءات والضمانات فمن جهة لا توجد أية وسيلة للطلعن فى حالة حدوث عيب فى الاجراءات أمام المحكمة التأديبية نفسها ، ومن جهة أخرى فان الاجراءات التأديبية لا تنظم صور رد المساعدين للسلطات التأديبية ، ويبدو القضاء متشددا ومترددا الى حد كبير - فهو لا يسمح بالرد الا اذا كان الانحياز واضحا .

المبحث الثالث

تقدير الطابع القضائي للتأديب

سبق أن أوضحنا أن شروط الطابع القضائي للتأديب هي ضرورة تعريف المخالفات التأديبية بنصوص قانونية أو لائحية تحدد بطريقة كافية بحيث لا تترك مجالا لتعسف السلطات الادارية الرئاسية . كذا ضرورة تثبيت قائمة العقوبات وإيجاد ارتباط بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية وأخيرا ضرورة التخلي عن سلطة التأديب لمحكمة مستقلة عضويا ووظيفيا وتكون أحكامها حجية الشيء المقضي فيه (٣٧) .

والسؤال المطروح حاليا هو مدى توافر هذه الشروط مجتمعة في أي نظام تأديبي يوصف بأنه ذو طابع قضائي .

ويمكن اجابة على ذلك بأن هذه الشروط التي تحدد الطابع القضائي للتأديب تتوافر مجتمعة حاليا في أي نظام تأديبي قضائي وأنه حتى اليوم لا يوجد تطبيق كامل لهذه الشروط ، والذي يمكن تحقيقه حاليا هو شرط واحد ألا وهو التخلي عن سلطة التأديب لمحكمة مستقلة عضويا ووظيفيا وهذا مطبق حاليا في ألمانيا ويوغوسلافيا والنمسا ومصر كما أشرنا في الباب الثاني وبناء على ذلك فإنه لم يتحقق حتى الآن باقي الشروط المتعلقة بتحديد دقيق للجرائم التأديبية وكذا تثبيت قائمة العقوبات مع ربطها بالجريمة التأديبية .

بالنسبة لتحديد الجرائم التأديبية :

فإن التعريف المحدد للمخالفات التأديبية وهو ما يعرف بتقنين هذه

Nullum crimen sine lege • المخالفات طبقا لقاعدة لا جريمة الا بنص •

فانه حتى الآن لم يعرف القانون التأديبي تحديدا لذلك أو تطبيقا لهذا المبدأ بصورة مطلقة كما هو مطبق في الجريمة الجنائية وذلك لاختلاف نطاق تطبيق كل من القانونين وقد استقر رأى الفقه على صعوبة تحقيق هذه الشروط للأسباب الآتية :

١ - ان محاولة تقنين الأخطاء التأديبية على النسق الجنائي محاولة سطحية متعذرة التحقيق عمليا •

٢ - ان الواجبات والالتزامات الوظيفية تتصف بالصفة الأخلاقية الى حد كبير وهذا الوصف يجعلها غير قابلة للتقنين •

٣ - ان تعدد واختلاف الواجبات الوظيفية داخل ادارات ومرافق الدولة تتنوع بحسب طبيعة كل منها ولذلك لا يمكن تحقيق هذا التقنين لاختلاف ظروف المرفق العام من وقت لآخر • كذا لاختلاف ظروف وطبيعة كل موظف على حدة فما يعتبر جريمة تأديبية بالنسبة لموظف ما قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لغيره من زملائه حيث أن درجة التأثيم تختلف في نطاق الفئة الواحدة من موظف في نطاق الفئة الواحدة من موظف لآخر بحسب نوع العمل ودرجة الثقافة •

وبالنسبة لتثبيت قائمة العقوبات وایجاد ارتباط بين الجريمة والعقوبة •
فان هذا الشرط موجود في معظم الدول ذات الطابع القضائي والشبه قضائي حيث توجد قائمة للعقوبات • ولكن بالنسبة للارتباط بين الجريمة والعقوبة فانه لا يوجد هذا الارتباط بصورة مطلقة ولكن توجد محاولات لتحقيق ذلك في القانون التأديبي الايطالى (٣٨) •

(٣٨) انظر : ممارسة السلطة التأديبية المرجع السابق ، ص ٣٢ •
ينص النظام الايطالى على تخفيض المرتب الشهري بنسبة ١٠ الى ٢٠٪ لفترة لا تزيد عن ستة اشهر بالنسبة للمخالفات التالية :
١ - اهمال الخطير في الخدمة •

ومن هذا يتضح ان وجود طابع قضائي حقيقى متكامل طبقا للشروط السابق ايضاحها لا يمكن تحقيقه - على الأقل - فى الوقت الحاضر وان التطور الذى أصاب السلطة التأديبية هو تطور شبه قضائي فقط لم يكتمل الى النظام القضائي الكامل بالمعنى المشار اليه .

بالاضافة الى ذلك فان هناك عدة انتقادات بشأن الطابع القضائي للتأديب تتمثل فيما يلى :

١ - ان الهدف من التأديب هو تأمين انتظام سير المرافق العلمية بالدولة والقطاع العام ، اذ تعتمد هذه المرافق على الأعداد الكبيرة من العاملين لتحقيق أهدافها وتنفيذ سياستها فى المجالات المختلفة من اقتصادية أو تجارية أو صناعية أو زراعية ، ولكى تقوم الادارة بمسئولية تنفيذ هذا العمل على خير وجه فان ذلك يقتضى تخويلها الوسائل المناسبة لمنع الحلل والانحراف وتبشير الادارة مسئوليتها عن حسن سير العمل فى صور متعددة فقد منحها المشرع سلطة اصصدار الأوامر واعطاء التعليمات والتوجيهات اللازمة لأداء العمل وسلطة التنظيم وتعنى توزيع العاملين بالمؤسسة أو المرفق أو الادارات المختلفة كذا شغل الوظائف والنقل والترقية وما الى ذلك ، ولن تستطيع الادارة تحقيق الأهداف المبتغاه من وراء هذه السلطات الا بوضع جزاء يضمن فاعلية ما تصدره من أنظمة وقواعد وتعليمات بتوقيع العقاب المناسب على من يخرج عليها . اذ يفترض التأديب دائما ارتكاب العامل مخالفة ادارية وتقتضى مصلحة العمل مجازاته عنها ردعا له عن معاودة ارتكابها فى المستقبل وزجرا لغيره من العاملين عن ارتكاب ذات المخالفة ، ولذا فان التأديب يهدف الى ضمان حسن سير المرفق العام وانتظامه ولا يتأتى ذلك الا باختصاص السلطات الرئاسية بممارسة حق توقيع العقاب على العاملين لتحقيق هذا الهدف .

٢ - عدم الانتظام فى العمل .

٣ - عدم مراعاة واجب الخدمة .

٤ - السلوك المعيب تجاه الرؤساء .

٥ - السلوك الذى لا يتفق مع كرامة الوظيفة .

٢ - كما عارض بعض علماء الإدارة العامة الانجاء الخاص باسناد سلطة التأديب الى هيئات قضائية مستقلة محبذا تركيزها في يد الرؤساء بحجة انه من الافضل أن نضع سلطة التأديب في يد شخص واحد بدلا من وضعها في يد لجنة ولكن ينتقد المحبذون لنظام اللجنة ذلك بحجة أن لنظام اللجنة فائدتين هما : أنها تسهل أعمال المدير المسئول بعدم توريطة في قضايا التأديب وثانيا أنها الوسيلة الوحيدة لتأمين الحياد عند اتخاذ القرارات التأديبية . ويجب أن تذكر انه بالنسبة للنقطة الاولى فان الضبط الداخلي هو من أهم مسئوليات الإدارة فيجب ألا يفوض الى لجنة خاصة تؤلف خصيصا لغرض التحقيق ، ولا شك ان قرارات اللجنة تكون عادة أبطأ وأقل تأكيداً مما لو كانت السلطة النهائية لموضوعات التأديب من اختصاص السلطات الرئاسية .

ويستطرد قائلا « اذا كنا قد أعطينا الإدارة سلطة تصريفية كبيرة في القضايا الادارية المحضة فهل لا تؤمن على الموضوعات التأديبية ؟ انه من الضروري أن نوضح انه يجب ألا يسمح لأي اداري مسئول أن يفرض عقوبة شديدة بدون أن يتبع بعض الاجراءات التي تؤمن للموظف المتهم جلسة مرافعة عادلة فاذا كانت هذه الاجراءات واضحة واذا أعلنت الأسباب الداعية لهذه الاجراءات التأديبية واذا أصبح المدير مسئولا عن جميع قراراته ، عندئذ يقل خطر القرارات التعسفية الى الحد الأدنى (٣٩) .

٣ - ان خطة التأديب المثلى تستهدف تحقيق مبدئين : تحديد الاطار الذين يمكن في نطاقه تنمية السلوك الوظيفي ، ثم اتخاذ اجراء حاسم في مواجهة الأقلية التي تنحرف عن هذا السلوك وتخرج عن مقتضياته ولذا يرى علماء الإدارة أن سياسة التأديب البناءة تقوم على الاسس التالية :

(أ) بيان واضح وسليم لأصول العمل مع جزاءات موحدة على الاخلال

بها .

(٣٩) انظر : الأستاذين فتحي لاشين ، عبد الرحيم سعيد ، المرجع في نظام العاملين

بالقطاع العام ، فقها وقضاة ، ١٩٧٢ ، ص ٣٥٥ .

(ب) تزويد العاملين بالتعليمات اللازمة بما تتطلبه منهم الإدارة على أساس ملاحظة أصول السلوك العامة والأنماط الموضوعية لأداء العمل .

(ج) اتخاذ الاجراء اللازم لاحاطة العاملين بكيفية اتباع انماط العمل وأصول السلوك الوظيفي على خير وجه .

(د) التحقيق والفحص الدقيق لنقص أسباب وظروف كل مخالفة قبل اتخاذ أى اجراء تأديبي ضد أى انحراف ظاهر للسلوك الواجب .

ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف الا عن طريق اجراءات ووسائل تأديب بمعرفة السلطات الرئاسية لانها الأقدر على تنفيذ مسئولية ممارسة حق السلطة التأديبية .

٤ - هذا بالإضافة الى الجحجج التي أوردها أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى (٤٠) ونوردها فيما يلى :

(أ) ان الجريمة الادارية - على النحو الذى سبق تفصيله - لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية ، بل انها توزن وتقاس على أساس تقاليد ادارية مستقرة ، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها النصوص ، مثل ظروف العمل ، ودرجة وعى او ثقافة من يتعامل معهم الموظف من الجمهور ودرجة ثقافة الموظف نفسه ، ومرتبته فى السلم الادارى ، ومدى الاعباء الملقاة على عاتقه ، والتدريب الذى تلقاه . . الخ وكل هذه اعتبارات لا يحسن القضاء - بحكم تكوينهم ، ولبعدهم عن الادارة - الحكم عليها . ومن ثم فيجب أن يترك تقدير ذلك كله للسلطات الادارية التى يتبعها الموظف المخطئ .

(ب) ان انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس ، وقصر حقه على مجرد الاتهام يؤدى به الى التردد فى استخدام سلطة التأديب لان هيئته سوف تهتز إذا ما واجه اتهاماً الى أحد مرعوسيه ، واتخذ ضده الاجراءات التأديبية التى

قد تصل الى حد وقفه عن العمل ، ثم يرى العامل أمام جهة التأديب المستقلة عن ذلك الرئيس الادارى ، ولقد أشار الى هذا المعنى أكثر من فقيه كما ذكرنا فيما سلف .

(ج) ان فاعلية التأديب تستوجب أن يتسم بالحسم والسرعة ، وأن يتم فى ذات البيئة التى وقع فيها الخطأ ، ليحقق أثره على أفضل نحو ممكن سواء بالنسبة الى الموظف المخطئ أو بالنسبة الى غيره ممن يعملون معه فاذا عهد بالتأديب الى جهة بعيدة عن الادارة ، فان كل تلك المعانى تهتز وتفقد قيمتها لأن التأديب سوف يتأخر ويجهى بعد أن تكون قد زالت آثار الخطأ فاذا وقعت العقوبة فانها سوف تفقد فاعليتها .

(د) ان المسلم به أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب ، وغرضه الأساسى ينحصر فى تمكين المرفق من أداء رسالته . ومن ثم فان الادارة حين تعاقب أحد الموظفين ، فانها تضع فى اعتبارها أولا الاحاطة بالظروف التى تم فيها الخطأ والتى مكنت الموظف من ارتكاب الخطأ أو على الأقل سهلت له ارتكابه ، وهذه الغاية فى نظرنا تمثل أهم ما فى التأديب ، لأن سد الثغرات بالنظر الى الحقيقة التى عدت من قبيل المسلمات فى الوقت الحاضر ، والقائمة ومعالجة أوجه النقص فى الجهاز الادارى ، أهم كثيرا من عقاب الموظفين المخطئين ، على أن التنظيم السليم للعمل - وهو اجراء وقائع - يقلل كثيرا من فرص الخطأ ، ويحمى الموظف نفسه من التعرض لما يوجب التأديب .

واذا تمت الاجراءات التأديبية بعيدا عن الادارة ، واقتصر دورها على الاتهام ، فان المعنى الذى نشير اليه سوف يتوارى خلف الطابع العقابى للتأديب .

(هـ) ولذات الحكمة السابقة ، فان المسلم به ان السلطة الادارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى التأديب ، بمعنى انها تستطيع أن تصرف النظر عنه اذا قدرت وفقا لظروف الموظف المخطئ ، أو لظروف العمل بالمرفق الذى وقع فيه الخطأ ، ان التأديب قد يؤدي الى عكس المقصود منه فى حين انه لو عهد بالتأديب الى جهة خارج الادارة - لا سيما القضاء فان سلطة التقدير

المشار اليها سوف تختفى عملا ، لأن الأمر سوف يركز على الخطأ في ذاته ، وسوف لا تنال الظروف التي أشرنا اليها ما هي جديرة به من اهتمام .

ولهذا يؤيد استاذنا الدكتور/الطماوى النظام الإدارى للتأديب حيث انه يمكن التوفيق بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان عن طريق قصر حق توقيع العقوبات التأديبية الشديدة على المحاكم التأديبية(٤١) مع بسط رقابة قضائية على القرارات التأديبية التى تصدرها الجهات الإدارية المختصة ويجب أن يقف دور القضاء عند حد الرقابة ، اما تحديد الجرائم التأديبية ابتداءا واختيار ما يناسبها من عقوبات فيجب أن يترك فى المقام الأول لجهة الإدارة التى يتبعها الموظف المخطئ .

(٤١) وهذا هو الاتجاه الذى أخذ به المشرع فى قانونى العاملين بالنولة والقطاع العام رقمى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وهو ما سوف نتعرض له تفصيلا عند شرح سلطة التأديب فى النظام المصرى .

الباب الثاني

السلطات التأديبية في التشريع المصري

أولا - نظرة تاريخية :

يعتبر شريف باشا رئيس مجلس النظار في مصر سابقا الرائد الأول في وضع تشريع للموظفين المدنيين لكي ينظم شئونهم الوظيفية وذلك بتاريخ ٢٠ أكتوبر لسنة ١٨٨١ حينما تقدم بتقرير إلى الخديوى يطلب فيه تشكيل قوميون يكلف بوضع القوانين المتعلقة بشروط قبول موظفي المصالح الملكية وترقيتهم ورفتهم - وقد تم فعلا تشكيل القومسيون بمقتضى الأمر العالى المؤرخ فى ١٠ إبريل سنة ١٨٨٣ الذى شمل لائحة حالة المستخدمين الملكية - وتضمنت كيفية تعيين المستخدمين فى الوظائف المتنوعة بالمصالح الملكية . كذا تقسيم الوظائف وترتيبها ، وكيفية الترقية بلاضافة الى الوقائع التى تستوجب رفة الموظف أو ترتيب جزاءات أخرى تأديبية عليه ، ثم توالى بعد ذلك التشريعات المنظمة للتأديب (١) .

ويعتبر الأمر العالى الصادر فى ٢٣ مارس ١٩٠١ بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين بالمصالح الحكومية من أول التشريعات المنظمة للتأديب . وتتلخص سلطات التأديب وفقا للأمر العالى المشار إليه فيما يلى (٢) :

١ - السلطات الرقابية :

لرؤساء المصالح الحكم بالإنذار وبقطع الماهية لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما - أما العقوبات الأخرى بما فيها قطع الماهية لمدة تزيد على خمسة عشر يوما فيكون الحكم فيها بمعرفة الناظر بنسأ على قرار مجلس التأديب الذى يصير إصداره بناء على مقتضى تقرير رئيس المصلحة وبعد النظر فى مستندات برامة مساحة المستخدم - وكانت العقوبات التأديبية التى يجوز الحكم بها على الموظفين والمستخدمين بالمصالح الملكية هي :

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

(٢) انظر صالح أحمد الهاكيم ، فى الاجازات ومجالس التأديب لموظفى ومستخدمى

١ - الانذار .

٢ - قطع الماهية لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا .

٣ - التنزيل من الوظيفة أو الدرجة أو تنقيص الماهية مع إبقاء

الوظيفة أو الدرجة .

٤ - الرفع .

٢ - مجلس التأديب :

يشكل في كل مصلحة مجلس يسمى بمجلس تأديب - تشكل هذه

المجالس في النظارات والمصالح بناء على قرار يصدر من ناظر الديوان مصدقا

عليه من مجلس النظر .

٣ - المجلس المخصوص :

يشكل في كل نظارة مجلس مخصص يؤلف من وكيل النظارة بصفته

رئيسا ومن النائب العمومي لدى المحاكم الأهلية ومن مستشار خديوى بصفة

أعضاء - وفي حالة غياب وكيل النظارة أو حصول مانع له يقوم مقامه في

المجلس المخصوص الموظف الذى يعينه الناظر التابع لديوان المستخدم المحال

على ذلك المجلس . كما يجوز انابة وكلاء أقلام القضايا عن المستشارين

الخديويين في كافة المجالس التأديبية التى يحتم القنانون وجود أحد

المستشارين الخديويين بها .

٤ - المحكمة العليا التأديبية :

تشكل تحت رئاسة ناظر الحقانية وأعضاؤها وكلاء وزارة الداخلية

والمالية والخارجية والأشغال ومدير عموم الأوقاف ومستشار الخديوى يعينه

مجلس النظر ورئيس محكمة الاستئناف والنائب العمومي لدى المحكمة

الأهلية . وينضغ لاختصاص هذه المحكمة الموظفون الذين يعينون بمرسوم

والحكم الصادر من هذه المحكمة لا يقبل الاستئناف .

٥ - المحكمة العليا الادارية :

تكون برئاسة رئيس مجلس النظر - واذا منعه مانع من ذلك فيرأسها

الأكبر سنا من النظار وتختص بمحاكمة الوزراء ورؤساء المصالح وغيرهم من كبار الموظفين عن المخالفات الخاصة بتجاوز الاعتمادات المالية دون اتباع الاجراءات المقررة ، وبصفة عامة مخالفة القوانين واللوائح والحكم الصادر لا يقبل الاستئناف .

هذا وقد تتابعت التشريعات المختلفة بشأن نظام موظفي الدولة . فصدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ - وقد عالج هذا القانون شئون التوظيف وجمع كثيرا من شئات اللوائح المتفرقة فى نظام واحد ونسخ ما قبله من أحكام ، على أن القانون المشار اليه قد ترك كثيرا من مسائل الموظفين بالدولة محكومة بقرارات يرجع تاريخ بعضها الى زمن بعيد ، وبعضها محكوم بقرارات وزارية أصبح مقطوعا ان الزمن قد فاتها فى تطوره وهى لا تزال جامدة .

ثم صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ بإنشاء مجلس تاديبى لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية . ثم القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء النيابة الادارية - ثم صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإنشاء المحاكم التاديبية التى تعتبر حجر الأساس فى صرح القضاء التاديبى الكامل . وفى هذا القانون استبدل المشرع بنظام المجالس التاديبية نظام المحاكم التاديبية بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ثم بالنسبة لمن يخضعون لقانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ واستمر ذات التقليد فى قانونى العاملين الذى حل محل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وهو القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ثم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعمول به حاليا .

والجدير فى هذا الصدد ان المشرع أدمج المحاكم التاديبية فى القسم القضائى بمجلس الدولة (٣) . اذ تنص المادة الثالثة من القانون رقم ٤٧

(٣) هذا الانجاء سبق أن نادى به أساذن الدكتور سليمان الطماوى قبل صدور قانون مجلس الدولة الجديد . قضاء الناديب ، المرجع السابق . ص ٤ وما بعدها .

لسنة ١٩٧٢ على أن القسم القضائي بمجلس الدولة يشكل من المحكمة الادارية العليا ، محكمة القضاء الادارى ، والمحاكم الادارية والمحاكم التأديبية وهيئة مفوضى الدولة وحددت المادة ١٥ من ذات القانون اختصاص المحاكم التأديبية على النحو التالى :

تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التى تقع من :

١ - العاملين المدنيين بالجهاز الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات والشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح .

٢ - أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ .

٣ - العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا .

كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها فى البندين تاسعا وثالث عشر من المادة العاشرة .

ثانيا : ويمكن إيجاز تطور سلطة تأديب الموظف العام خلال هذه التشريعات على النحو التالى .

المرحلة الأولى :

انفراد جهة الادارة بالتأديب حتى عام ١٩٥٨ حيث كان للادارة ومجالس التأديب سلطة توقيع كافة العقوبات التأديبية .

المرحلة الثانية :

تتميز باشتراك القضاء فى سلطة التأديب مع جهة الادارة بعد صدور

القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية
وما ترتب على ذلك من تغيير جوهري في الاختصاص والاجراءات .

المرحلة الثالثة :

مذهب الانفراد القضائي بسلطة التأديب حيث أخذ المشرع بذلك
المذهب بمقتضى قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ - حيث صار
تشكيل المحاكم التأديبية تشكيلا قضائيا خالصا . وانشاء محاكم تأديبية
قضائية لأول مرة باعتبارها جزءا من القسم القضائي بمجلس الدولة .

وسوف نستعرض فيما يلي سلطة التأديب في ظل قوانين العاملين
للمدنيين بالدولة وفي ظل قوانين العاملين في القطاع العام وذلك بالنسبة لكل
من اختصاص السلطات الرئاسية والمحاكم التأديبية وذلك على النحو التالي :

فصل اول : السلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة .

فصل ثان : السلطات التأديبية للعاملين بالقطاع العام .

الفصل الأول

السلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة

سوف نتناول في هذا الفصل السلطات التأديبية في ظل قوانين العاملين في الدولة والذين خضعوا للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ثم أخيرا القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن يشمل ذلك الاختصاص الرئاسي والقضائي للسلطات التأديبية ، وقبل ذلك يستلزم الأمر استعراض للجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين المدنيين بالدولة بمعرفة السلطات التأديبية المختصة ، ثم نتعرض بعد ذلك للاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية وتناول أخيرا اختصاص المحاكم التأديبية بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة وذلك طبقا للقوانين المتعاقبة المشار إليها .

المبحث الأول

الجزاءات التأديبية

التي يجوز توقيعها بمعرفة السلطات المختصة

نستعرض فيما يلي الجزاءات التأديبية التي نصت عليها قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، بالقدر الذي يوضح لنا كيف وازن المشرع المصرى بين منطقتى الفاعلية والضمان ... وهو الهدف الأساسى الذى تسعى اليه الأنظمة التأديبية المتطورة .

وسوف تقتصر دراستنا فى هذا الخصوص على الجزاءات الواردة بقانون العاملين المدنيين الحالى الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . مع الإشارة الى أوجه الاختلاف بينه وبين قوانين العاملين المدنيين السابقة ، وسوف نقوم بتقسيم هذه العقوبات الى ثلاثة مطالب - نتعرض فى المطلب الأول للعقوبات الأدبية وفى المطلب الثانى للعقوبات المالية - وأخيرا للعقوبات المنهية للعلاقة الوظيفية - وذلك على الوجه التالى :

المطلب الأول

العقوبات الأدبية

إذا استعرضنا قوانين العاملين بالدولة منذ القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ حتى القانون الحالى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . وجدا ان العقوبات الأدبية تنحصر فى عقوبتين فقط هما الانذار واللوم . ولم ينص القسانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الا على عقوبة الانذار فقط ولم ينص على عقوبة اللوم .

الفرع الأول

عقوبة الانذار

تهدف هذه العقوبة الى تبصير الموظف بالخطأ الذى ارتكبه وتحذيره من العودة اليه . فهو وسيلة الادارة فى توجيه النظر الى ضرورة احترام

المسئوليات المتقاة على عاتقه^(١) وهو يعتبر أدنى الدرجات فى قوائم العقوبات التأديبية وطبيعة هذه العقوبة هى لمواجهة المخالفات البسيطة - ولا يترتب على توقيعها أى أثر تبعى سواء ما يتصل بالعلاوات أو الترقيات . هذا وقد نصت بعض لوائح الجزاءات على حد أقصى لعدد مرات توقيع هذه العقوبة بهدف تبصير واطار الموظف بمدى تكرار مخالفاته مما يستوجب توقيع عقوبة أشد عند ثبوت عدم جدوى هذه العقوبة بالنسبة له .

وتتفق معظم التشريعات التأديبية على أن هذه العقوبة ما هى الا تحذير للموظف المخطئ لمنع من تكرار المخالفات فهى بمثابة توجيه كتابى الى الموظف المخطئ لكى يعتبر ما تضمنه بمثابة تبصير له ومناسبة لتفهيمه بواجباته تجاه المرفق الذى يعمل به^(٢) .

ويلاحظ أن بعض التشريعات الأجنبية تضع بجوار عقوبة الانذار عقوبة اللوم أو التوبيخ أو التكمير الشديد . وفى هذه الحالة تعتبر هذه العقوبات أشد من مجرد عقوبة الانذار .

وقد نصت م ٨٠ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ على عقوبة الانذار ولم يحدد القانون حد أقصى لعدد مرات توقيع هذه العقوبة بل تركها مطلقة للسلطات التأديبية .

(١) انظر د . مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ .

وايضا الدكتور سليمان العماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٩ حيث يفرد ان هذه العقوبة قد تضمن تنبيه الموظف المخطئ الى خطورة الآثار التى تترتب على عودته الى ارتكاب ذات الخطأ أو خطأ مماثل ، ولا تعتبر هذه الإشارة أو التنبيه بمثابة عقوبة اضافية غير مشروعة .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 210.

(٢) انظر :

«... aussi et avant qu'il me soit trop tard, je crois devoir attirer votre attention sur les consequences qui pourrait avoir pour votre situation administrative, un pareil état de chose ... c'est pourquoi je veux esperer que l'avertissement que constitue la presente mise en grade sera entendu de vous...»

الفرع الثاني

التنبيه

يعتبر التنبيه أدنى العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين شاغلي الوظائف العليا وقد كانت أدنى عقوبة لهم في القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ هي اللوم . وكان منطلق المشرع بالنسبة للموظفين الكبار ينحصر في أحد احتمالين . أما أن الجريمة المنسوبة إلى الموظف الكبير لا تجعله غير صالح للبقاء في منصبه وحينئذ يعاقب بالتنبيه أو اللوم . وأما أن يصبح غير صالح للبقاء في منصبه فيعزل . ويقول استاذنا الدكتور الطماوي (٣) « بالرغم من نبل الاعتبارات التي يقوم عليها هذا المنطق - فأننا - كنا ومازلنا نرى انه محل نظر ، لأن السلطات التأديبية - كما ذكرنا - تتخرج كثيرا من توقيع عقوبة الفصل للاعتبارات الانسانية وحينئذ تصبح عقوبة اللوم وهي العقوبة الأخف غير ملائمة للجريمة المرتكبة فيفلت كبار الموظفين من العقاب ، بينما تمتد يد العقاب إلى صغارهم . في حين ان حسن الإدارة يستوجب أن يكون الكبير قدوة للصغير » (٤) .

هذا وقد نصت م ٨٠ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على عقوبة التنبيه بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا (مدير عام - وكيل وزارة - وكيل أول) .

الفرع الثالث

اللوم

تتفق هذه العقوبة مع عقوبتي الإنذار والتنبيه من حيث عدم الجسامة . وهي من العقوبات التي تقوم السلطات الرئاسية بتوقيعها وإذا نظرنا إلى التدرج العقابي في قائمة العقوبات نجد أن اللوم يعتبر أشد جسامة من التنبيه

(٣) انظر د . الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٣١٠ .

(٤) انظر د . مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ .

بالنسبة للعقوبات التي توقع على شاغلي الوظائف العليا . ويقصد بالنوم استنكار السلوك الذي انتهجه الموظف العام خلال مباشرته لعمله الوظيفي . وهو يتعدى الانذار من حيث انه اجراء مهين يحمل نوعا من التحقير والتشهير بالموظف (٥) .

هذا ومن الملاحظ أن قانون العاملين المدنيين الصادر برقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لم ينص على عقوبة اللوم .

المطلب الثاني

العقوبات المالية

تتمثل هذه العقوبات فيما نصت عليه م ٨٠ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة وهي عقوبات ذات طابع مالي . ومن الملاحظ أن الاتجاه الحديث في الوظيفة العامة يستبعد من قائمة الجزاءات العقوبات ذات الطابع المالي وسوف نناقش ذلك فيما بعد .

الفرع الأول

تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر

وهذه العقوبة تصيب الموظف في ماله حيث انها تمثل جزءا متزايدا من راتبه الشهري ينتظره الموظف في مواعده ليرتب عليه التزاماته المالية . وقد كان القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (٦) يقرر تأجيل هذه العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر بمعنى انه يجوز أن تمتد الى عدة سنوات قد تصل الى موعد استحقاق الموظف للترقية . وبذلك التحديد بالقدر الأدنى لمدة الحرمان يكون المشرع قد قصد التحديد التحكمي والتعسفي حيث أن هذا الأمر من أمس المزايا المالية للموظف - الا أن المشرع في القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ قد غاير

(٥) انظر حكم المحكمة الادارية العليا - الدائرة الرابعة في لطن رقم ٩٠٨ لسنة ١٨ قضائية - كذا لطن رقم ٩٣٠ لسنة ١٨ ق عن الحكم الصادر من المحكمة التأديبية العليا في الدعوى رقم ٦ لسنة ١٣ قضائية - وذلك بجلسة ٦ يناير ١٩٧٩ (غير منشور) .

(٦) المادة ٨٤ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥٢ المعدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .

فى هذه العقوبة وجعلها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر (٧) . وبذلك نرى ان
المشرع قد تنبه الى قسوة توقيع هذه العقوبة وآثارها المالية وبذلك قيد
السلطات التأديبية فى استعمال هذا الحد بتحديد الحد الأقصى لمدة الحرمان من
العلاوة وهى لا تتجاوز ثلاثة أشهر .

هذا ويقصد من هذه العقوبة حرمان الموظف بصفة نهائية من حقه فى
تقاضى العلاوة محل الحرمان طوال مدة بقائه فى درجته الوظيفية الى أن ينقل
الى درجة وظيفية أعلى بالترقية ودون أن يؤثر ذلك على حقه فى تلقى باقى
العلاوات المخصصة لتلك الدرجة أو غيرها من الدرجات (٨) .

الفرع الثانى

الحصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة

وهى عقوبة ذات طابع مالى بحث . وقد حاول المشرع تقييد هذه
العقوبة بما يمكن العامل من مواصلة حياته العادية هو وأسرته وذلك
بالقيود التالية :

١ - وضع حد أقصى لمدة الحصم وهى لا تتجاوز شهرين فى السنة ونص
التفسير التشريعى رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ للقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بأن للوزير
سلطة توقيس عقوبة الحصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الحصم فى السنة
الواحدة على ستين يوما سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات .

(٧) م ٥٧ من لقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

هذا وقد كان مشروع القانون الحائى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد نص على تأجيل موعد
استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر - الا أنه عند مناقشة هذا المشروع بمجلس الشعب
اقترح الأعضاء تعديل هذه الفقرة لتصبح عقوبة تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز
ثلاثة أشهر .

أنظر : مضبطة مجلس الشعب - الجلسة السادسة والسبعين المعقودة مساء الأربعاء الموافق

٣١ مايو سنة ١٩٧٨ ، ص ٢٦ ، ٢٧ .

(٨) د . مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ .

وانظر أيضا مضمون هذه العقوبة فى القانون المقارن ، المرجع السابق .

٢ - لا يجوز أن يتجاوز تنفيذ هذه العقوبة ربع المرتب شهريا بعد
الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا (٩) .
عقوبة الخصم في التشريع الفرنسي :

قبل صدور القانون الفرنسي عام ١٩٤٦ الخاص بنظام الموظفين كانت
قائمة العقوبات التأديبية تتضمن عقوبة الخصم من المرتب وكانت توقع على
الموظفين جزاء الامتناع أو التقصير في أداء الأعمال الوظيفية المسندة اليهم
الأمر الذي يؤدي بالدولة الى توقيع هذه العقوبة لاحساس الموظف المخطئ
بخطورة العمل الذي قام به ووجوب تحمل التبعيات المالية المترتبة على ذلك ،
اذ أن هذه العقوبة تحمل من القسوة معنى الردع والزجر . وكانت الادارة
الفرنسية تهدف من توقيع هذه العقوبة حسن سير المرفق وانتظامه خاصة
وان الاتجاه الذي يسود النظام التأديبي الفرنسي هو الاتجاه الرئاسي بالنسبة
لتوقيع العقوبات التأديبية حيث كانت السلطات الرئاسية تتولى توقيع
العقوبات التأديبية بصفة مطلقة خلال هذه الفترة (٩) وفي هذا الشأن كان
المرتب في الوظيفة العامة ممثلا للأجر في العمل الخاص باعتباراه مقابلا
للعمل ، فاذا أصاب العمل خلل أو اضطراب من جانب الموظف فيجب أن
تكون هناك مقاصة تتمثل في انقاص المرتب بقدر ما أصاب العمل من ضرر ،
وهذه المقاصة سلطة تقديرية للادارة توقعها كيفما تشاء وفي الحدود التي
نراها لتحقيق مصلحة المرفق . وبذلك أصبح المرتب في ظل هذه الفترة
بمناى عن الحصانة ويتهدد به الموظف طوال حياته الوظيفية (١٠) .

(٩) صدر التفسير التشريعي لذلك في القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٩ ونص في المادة الثالثة
منه على أنه في تنفيذ جزاء الخصم من المرتب المنصوص عليه في م ٥٩ في شأن اللانحه رقم
٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ من نظام العاملين بالقطاع العام المشار اليه الى انه لايجوز أن يتجاوز
الخصم ربع المرتب شهريا بعد الربع لجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .

انظر أيضا فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري المسادرة في ١١/٩/١٩٦٨ ،
س ٢٢ ، ص ١٥١١ .

انظر أيضا في هذا الشأن مضبطة مجلس الشعب جلسة ٧٦ بتاريخ ٣١/٥/١٩٧٨ .
ص ٢٧ .

(٩ مكرر) انظر التطور التاريخي لسلطة التأديب في فرنسا خلال هذه الفترة ص ١٥٠ .

(١٠) انظر :

MARCEL DELEAU : «L'evolution du pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaire
civils de l'etat» Thèse Paris 1913 p. 49.

الا انه بعد صدور قانون التوظيف عام ١٩٤٦ ورغبة بالمشروع الفرنسي في توفير ضمانات للموظفين سواء أكانت ضمانات تتعلق بممارسة سلطة توقيع العقاب التأديبي أو ما يتعلق بمبدأ الشرعية وكذلك اتباع اجراءات معينة عند توقيع بعض العقوبات التأديبية فقد تغيرت الفكرة السائدة بالنسبة لمرتب الموظف وأصبح بمنأى عن التعسف وتحصن ضد الخصم ، رغبة من المشرع في اصفاء حماية لهذا المرتب الذى يمثل المورد الرئيسى للموظف وعائلته بوجه عام ، وبذلك أصبحت الفلسفة عقب صدور القانون المشار اليه ان المرتب هو ضمان للموظف خلال مباشرته للوظيفة وبذلك اختفت الفكرة التقليدية التى كانت سائدة بربط المرتب بالعامل ولم يعد لعقوبة الخصم وجود فى فرنسا بسبب اعتماد الموظفين على مرتباتهم كمورد أساسى للمعيشة (١١) .

عقوبة الخصم من المرتب فى التشريع المصرى :

إذا استعرضنا قوانين الوظيفة العامة فى مصر نجد ان عقوبة الخصم من المرتب قد وردت ضمن قائمة العقوبات ، فهى ترد فى ترتيب القائمة بعد الانذار مباشرة ولم يخرج المشرع عنها فى أى من القوانين المشار اليها ، كما أنها وما تزال بالحد الاقصى المقرر لها فى هذه القوانين وهو عدم تجاوزها مدة الشهرين خلال السنة الواحدة مهما تعددت المخالفات التأديبية المرتكبة أو الجزاءات الموقعة بها أو السلطات التأديبية الموقعة لها (١٢) وبذلك يتضح اصرار المشرع المصرى على تضمين قائمة العقوبات التأديبية لهذه العقوبة ، الا

(١١) انظر :

ALAINE PLANTEY : «Traité pratique de la fonction publique» Paris 1953 p. 334.

(١٢) نص م ٨٤ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧

فقرة ٢ .

نص م ٣١ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات

التأديبية فقرة ٢ .

نص م ٦١ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة فقرة ٢ .

نص م ٥٧ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة فقرة ٢ .

نص م ٨٠ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة فقرة ٢ .

انه أحاط توقيع هذه العقوبة بعدة ضمانات أساسية مراعى ما تتضمنه من انتقاص لمرتب الموظف الذى يعتمد عليه هو وعائلته فى معيشتهم وهذه الضمانات تتمثل فيما يلى :

(أ) ألزم المشرع كل السلطات التأديبية بعدم تجاوز الخصم المحدد بالمادة شهرىا عن ربع المرتب بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .

(ب) الحد الأقصى لنخصم هو شهران وقد استقر التفسير التشريعى رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ للقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أن اصطلاح شهرين يعنى ستين يوما بالنظر الى اختلاف عدد أيام الشهور وتبدأ السنة من تاريخ تعيين الموظف أو العامل (١٣) .

ويجهد الدكتور العميد الطماوى عدم استيفاء هذه العقوبة على الأقل بالنسبة الى الموظف المتزوج حتى لا يعاقب الأبرياء .

كما يرى الدكتور مصطفى عفيفى (١٤) ان عقوبة الخصم تتسم بعدم الانضباط أو التحديد عند توقيعها حيث تختلف جسامه الأضرار المترتبة عليها باختلاف شخص الموظف المعاقب بها ودرجته الوظيفية وظروفه المالية الخاصة ، فضلا عن وقعها الثقيل بصفة عامة على الموظف وبصفة خاصة بالنسبة لذلك الذى لا يتمتع بأى مصدر خارجى لدخل ، فضلا عما تلحقه من أذى بأسرته لتخفيضها لمستوى الدخل المباشر لهم .

واينا بالنسبة لعقوبة الخصم :

نحن نتفق مع الأغلبية فيما يتعلق بهذه العقوبة خاصة وأنها تمس الموظف فى مرتبه الشهرى الذى يعتمد عليه هو وأسرته - كما ان المرتبات

(١٣) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ .
والدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ . ٢٩٨ .
(١٤) انظر الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ .

فى ظل النظام الوظيفى فى مصر تتضائل أمام الارتفاع المستمر للأسعار فما بال الوضع عند حدوث هذا الخصم ؟ كما أنه من الملاحظ ان المرتب بأكمله وفى حد ذاته لا يكفى لمتطلبات الحياة الضرورية . فاذا حدث هذا الخصم فان الموظف يلجأ اما الى طرق غير مشروعة تتمثل فى الاخلال بأعمال وظيفته مقابل الانتفاع المادى ، أو اللجوء الى الاختلاسات وغيره ، أو ان هذا الموظف يعتمد الى الاشتغال بأعمال أخرى اضافية تعتبر موردا لِرزقه بالرغم من تعرضه للمساءلة التأديبية لأدائه أعمال خارجة عن وظيفته .

ولذلك نرى ضرورة العمل على الغاء هذه العقوبة ولا يكفى وضح الضمانات والضوابط بالنسبة لها . بالاضافة الى انه لا يضير المشرع الغاء هذه العقوبة فهناك من الجزاءات التأديبية ما يغنى عنها ولكن لا تمس الأجر الشهري . ونرى ان أصلح العقوبات هى التى تمس المزايا الوظيفية أو الوضع الادبى للموظف - خاصة وان العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة . وليست بين أسرة الموظف والدولة . ولذلك لا محل لايقاع الضرر بأسرة الموظف المخطئ أو المهمل . فالعقوبة شخصية ولا يجب أن تمس الغير والقاعدة فى الشريعة الاسلامية هى أن الانسان لا يحاسب الا على فعله وبهذا وردت النصوص العامة فى الكتاب والسنة التى أوضحت هذه القاعدة . قال الله تعالى « لا تزر وازرة وزر أخرى » (١٥) وقوله تعالى « وان ليس للانسان الا ما سعى » (١٦) كما وردت الاحاديث الصحيحة التى تؤيد هذا المعنى أيضا عن عمر بن الأخرس قال « لا يجنى جان الا على نفسه ، ولا يجنى والد على ولده ، ولا مولود على والده » (١٧) وعن ابن مسعود قال « قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : لا يؤخذ الرجل بجريمة أبيه ولا بجريمة أخيه » (١٨) .

(١٥) سورة فاطر الآية ١٨ .

(١٦) سورة فصلت الآية ٤٦ .

(١٧) سورة النجم الآية ٣٩ .

(١٨) نيل الأوطار للشوكاني ، مطبعة مصطفى الحلبي ١٣٩١ هـ ١٩٧١ م ج ٧ ص ٩٣ .

هذا وقد عارض بعض أعضاء مجلس الشعب بالا يعتبر خفض الأجر عقوبة مقرر بان الانسان أو العامل الذى رتب حياته على مبلغ معين ، ثم وقعت عليه عقوبة بخفض أجره ، فهذه تعتبر عقوبة للأسرة وليست للفرد .

انظر مضبطة مجلس الشعب رقم ٧٦ جلسة ١٩٧٨/٥/٣١ ص ٢٧ .

الفرع الثالث

الحرمات من نصف العلاوة الدورية

وقد كان القانونين ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ينصان على
الحرمات من العلاوة الدورية - أي الحرمات - من كل العلاوة ولكن القانون الحالي ٤٧
لسنة ١٩٧٨ نص على الحرمات من نصف العلاوة الدورية فقط . وفي هذا
ال الشأن نرى أن القانون الحالي يراعى القيمة المالية لهذه العلاوة واعتماد
الموظف هو وأسرته على هذا المورد . ويصدق على ذلك ما سبق أن قررناه
بالنسبة للعقوبات المالية السابقة المشار إليها .

الفرع الرابع

الوقف عن العمل

وسوف نتناول هذا الوضع بالتفصيل عند عرضنا لاختصاص
السلطات التأديبية في مصر (١٩) .

الفرع الخامس

تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين

لم تشتمل قوانين التوظيف السابقة منذ القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥٢ ،
٤٦ لسنة ١٩٦٤ على مثل هذه العقوبة . وقد استحدثها المشرع في القانون
الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وكانت تعتبر في القانونين المشار إليهما من
العقوبات التبعية في حالة ما وقعت على الموظف عقوبة تأديبية من العقوبات
المنصوص عليها في المادة ٦٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (٢٠) .

هذا وقد سبق أن انتقد الدكتور العميد الطماوى (٢١) هذا الوضع في
كلا القانونين المشار إليهما . ولذلك فقد استجاب المشرع في القانون الحالي

(١٩) انظر المبحث الثاني .

(٢٠) وكانت تقابلها المادة ١٠٣ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

(٢١) انظر الدكتور الطماوى . المرجع السابق ، طبعة ١٩٧٩ ، ص ٣١٦ .

لهذا النقد وحول العقوبة الى عقوبة أصلية ، فمن توقع عليه هذه العقوبة يرجأ تنفيذها الى حين استحقاقه الترقية بالأقدمية أو بالاختيار واذ يرجأ موعد الترقية الى تاريخ انقضاء المدة التي تحددها سلطة التأديب المختصة في نطاق السنتين اللتين حددهما المشرع ، ولكن الموظف لا يستحق الترقية تلقائياً بانقضاء السنتين بل يجوز للسلطة المختصة بالترقية أن تقرر مدى صلاحيته للترقية في ضوء الأخطاء التي عوقب من أجلها ، لا سيما اذا كانت الترقية في النسبة المقررة للترقية بالاختيار .

هذا ويلاحظ أن قائمة العقوبات التأديبية بالقانون الفرنسي تشتمل على هذه العقوبة ولكن بصورة أشد وأقسى حيث انها تنص على الحرمان من الترقية وتسمى الشطب من قائمة الترقيات

وقد ورد النص عليها بالمادة ٣٠ من الأمر القانوني رقم ٢٤٤ الصادر بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ .

الفرع السادس

خفض الأجر في حدود علاوة

لم يكن القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ينص على هذه العقوبة كما ان القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان ينص على خفض الأجر بصيغة مطلقة ولم يحدد نسبة هذا التخفيض أو مدته أو الحد الأدنى أو الأقصى المقرر لها مما أدى بالفقه والقضاء الى الاسهام في وضع تلك الحدود وبيانها لتسهيل مهمة السلطات التأديبية عند توقيعها . ومن المبادئ المقررة في هذا الخصوص انه يجب ألا يؤدي خفض المرتب الى استحقاق الموظف لمبلغ يقل عن ذلك المقرر تقاضيه في أول مربوط الدرجة الوظيفية (٢٢) .

الفرع السابع

الخفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة

لم يتضمن القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ هذه العقوبة . وبالرغم من النص

عليها في القانون الأسبق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث كان ينص في مادة ٨٤ منه المعدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ على خفض الدرجة بصورة مطلقة دون وضع حدود أو ضوابط لها بالنسبة لوظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة أو الى وظيفة أدنى - وقد استحدث القانون الحالي ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هذه العقوبة بعد تحديدها بالنص على أن الحفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة (٢٣) .

وتقتضى هذه العقوبة خفض الأجر بصورة مباشرة لأن العامل الذى توقع عليه سينزل درجة في السلم الإدارى مما ينعكس أثره على وضعه الوظيفى من حيث الاختصاصات وفرص الترقية والعلاوات الدورية ولكنه يحتفظ بمرتبه الذى كان يتقاضاه - ويفهم من هذا النص أنه يجب أن يكون العامل فى وضع وظيفى يسمح بتوقيع الجزاء ، بأن يكون ثمة درجة أدنى من الدرجة التى يشغلها وقت توقيع الجزاء ، ومن ثم يتعين على سلطة التأديب المختصة أن تختار عقوبة تناسب وضعه الوظيفى (٢٤) .

الفرع الثامن

الحفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة

مع خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية

واضح أن هذه العقوبة تشتمل على العقوبتين المقررتين فى الفقرتين السابقتين لأنها تنطوى على تنزيل العامل درجة فى السلم الإدارى وهى الدرجة الأدنى مباشرة للدرجة التى يشغلها وقت توقيع الجزاء ، والعقوبة تنطوى أيضا على خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية التى يكون العامل قد نالها قبل التأديب مباشرة ، ويقرر الدكتور العميد

(٢٣) موف نرى أن المشرع فى القانون رقم ٤٨ لسنة ٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع

العالم لم يتبع نفس الألفاظ وسنتعرض لذلك فى حينه .

(٢٤) الدكتور الطماوى . المرجع السابق . ص ٣١٧ .

الطماوى(٢٥) أن هذه العقوبة تكون بالغة القسوة اذا كان العامل قديما في الدرجة التي سوف يتركها . وتزداد قسوة هذه العقوبة اذا وضعنا في الاعتبار « خفض » درجات العاملين في قانون العاملين الجديد اذ أصبحت هذه الدرجات وفقا للجدول الأول المرافق للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ست درجات فقط . وعلى أى حال فان سلطة التأديب المختصة سوف تضع في اعتبارها قسوة هذه العقوبة(٢٦) .

المطلب الثالث

عقوبات تتضمن إنهاء العلاقة الوظيفية

تضمنت المادة ٨٠ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ عقوبتين خاصتين بإنهاء العلاقة الوظيفية بين العامل والدولة . وهما :

الفرع الأول

عقوبة الإحالة الى المعاش

لم يكن القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ينص على هذه العقوبة الا أن القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد نص عليها ضمن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين المدنيين . الا أنها كانت مقصورة على كبار الموظفين العاملين بالدولة من شاغلي وظائف الادارة العليا أو الفئة الوظيفية التي يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها دون غيرهم من العاملين المدنيين ذوى المراكز الوظيفية الدنيا . الا أن القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة قد نص على هذه العقوبة على أن تشمل أيضا جميع العاملين سواء المراكز الدنيا أو العليا . وبذلك تساوى جميع العاملين بالدولة أمام هذه العقوبة ويجوز للسلطات التأديبية توقيعها على أى منهم .

(٢٥) الدكتور الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣١٨ .

(٢٦) انظر موضوع العقوبة المشار اليها بالنسبة للقانونين الفرنسى والالمانى ، فلسفة

لعقوبة التأديبية ، المرجع السابق ، ص ٣٠٠ وما بعدها .

هذا وقد وردت هذه العقوبة مجردة من أى وصف بالنسبة للمعاش أو المكافأة وحيث أن هذه العقوبة لا توقع الا اذا كان فى الغالب العامل موقوفا من الجهة الرئاسية أو المحكمة التأديبية ، حيث أن توقيع هذه العقوبة لا توقع الا بمعرفة المحكمة التأديبية ولذلك تسرى عليها القواعد الخاصة بالوقوف بالنسبة للمرتب .

الفرع الثانى

الفصل من الخدمة

هى أقصى العقوبات التى توقع على العامين ولم يكن منصوباً عليها فى القوانين السابقة . ومن الملاحظ أيضاً أن القانون الحالى لم يتعرض بالنسبة لها بشأن المرتب أو المعاش ولذلك تطبق بالنسبة لها القواعد السابقة بالنسبة للحالة الى المعاش ويجب اعمال التفسير الضيق بالنسبة للحقوق المالية المترتبة على هذه العقوبة (٢٧) .

الملاحظات التى اوردتها المذكرة الايضاحية للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨

بشأن قائمة العقوبات التأديبية

راعت المادة ٨٠ التدرج فى أنواع الجزاءات فأضافت الى ما قرره القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ منها بجانب ذكرها على سبيل الجسر - الجزاءات الواردة فى البنود من ٦ - ١٠ كما عدلت هذه المادة باقى الجزاءات التى أبقت عليها ، فقدمت جزاء تأجيل موعد استحقاق العلاوة على جزاء الخصم من الأجر لأن الأول أخف من حيث العبء المالى من الثانى . كما زادت مدة التأجيل من ثلاثة أشهر الى ستة ، ومدة الخصم من شهرين الى ثلاثة ، وذلك حتى يمكن توقيع هذه الجزاءات بمعرفة السلطة المختصة بما يضمن تحقيق الانضباط وحسن سير العمل وذلك بدلا من تقديم العامل الى المحاكمة فى

(٢٧) كان القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ينص على عتوبة العزل من الوظيفة مع الحرمان من معاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع . وهذا لم يرد فى القانون الحالى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

الحالة التي يراد فيها توقيع جزاء تأجيل موعد استحقاق العلاوة وما يترتب على ذلك من تعليق أمر العامل لمدة طويلة تقتضيها اجراءات المحاكمة التأديبية .

كذلك فإن التدرج الذي اوجده المادة المشار اليها في البنود من ٦ - ١٠ يكفل رعاية أكثر للعامل الذي قد لا تقتضى مخالفته الادارية توقيع جزاء الفصل من الخدمة عليه لأن جزاء الاحالة الى المعاش (ومن باب أولى الجزاءات الواردة في البنود من ٦ - ٩) يعتبر أخف جزاء الفصل من الخدمة كذلك فقد صحح المشرع الوضع بالنسبة للجزاءات التي توقع على شاغلي الوظائف العليا فقدم جزاء الاحالة الى المعاش على جزاء الفصل من الخدمة كما جعل المشرع للسلطة المختصة توقيع جزائي التنبيه واللوم على شاغلي الوظائف العليا وذلك لنفس الحكمة السابق ايرادها وهي التي تقضى بضرورة أن يتقرر للسلطة المختصة ذلك تحقيقا للانضباط وحسن سير العمل وحتى لا يظل أمر العامل في هذه الوظائف العليا معلقا مدة قد تطول بسبب تقديمه للمحاكمة خاصة اذا كانت المخالفة قد لا تقتضى أكثر من توقيع جزاء التنبيه أو اللوم .

المبحث الثاني

الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية

سوف نتعرض في هذا البحث الى بيان الاختصاصات التأديبية للسلطات الرئاسية في ظل قوانين العاملين المدنيين بالدولة منذ القانون الصادر رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حتى القانون الحالي الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وذلك في المطالب التالية :

المطلب الأول : طبقا للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

المطلب الثاني : طبقا للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤

المطلب الثالث : طبقا للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

المطلب الرابع : طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

المطلب الأول

الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية

طبقا للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

١ - وكيل الوزارة ورئيس المصلحة :

نصت المادة ٨٥ من القانون المشار اليه على أنه « أنه لوكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة - كل في دائرة اختصاصه - توقيع عقوبة الانذار والحسم من المرتب عن مدة لا تتجاوز ٤٥ يوما في السنة الواحدة. بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما .

٢ - الوزير :

وللوزير سلطة توقيع العقوبات المشار اليها في الفقرة الاولى - كما تكون له سلطة الغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد

أو رئيس المصلحة أو تعديل العقوبة بتشديدها أو خفضها ، وذلك خلال شهر من تاريخ اصدار القرار . وله ، اذا ما ألغى القرار ، اعادة الموظف الى مجلس التأديب خلال هذا الميعاد .

فسيطة الوزير ، طبقا لهذا القانون ، تنتمي الى نوعين :

(أ) سلطة تأديبية مبتدأة :

بمعنى أن الوزير هو الذى يوقع العقوبة التأديبية لأول مرة - وقد اعترف للوزير بهذا الحق فى ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بمقتضى المادة ٨٥ معدلة (٢٨) .
بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٥٥ حيث منح حق توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز ٤٥ يوما فى السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما ، أى أن الوزير فى هذا الاختصاص المبتدأ يشارك الوكيل ورئيس المصلحة فى اختصاصهما التأديبي ، أى أنه يملك - بالنسبة الى كافة العاملين بوزارته - توقيع العقوبات التى يجوز لهما توقيعها .

(ب) سلطة تأديبية تعقيبية :

تتمثل فى حق الوزير فى إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة أو تعديل العقوبة بتشديدها أو خفضها وذلك خلال شهر من تاريخ اصدار القرار .

هذا وقد نصت المادة ٨٥ من القانون المشار اليه على حكم خاص بالتفويض فنصت فى فقرتها السابعة أنه يجوز للوزير بالاتفاق مع الوزير المختص تفويض رؤساء المصالح بالوزارات الأخرى فى توقيع الجزاءات المنصوص عليها فى الفقرة الأولى على الموظفين القائمين بالعمل فى هذه المصالح الشاغلين للوظائف التى ينص عليها الوزير وهى فقرة أضافها

(٢٨) كانت المادة ٨٥ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى أول الأمر تجعل سلطة توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة دون الوزير - ثم صدر القانون ٢٢٠ لسنة ١٩٥٥ بتعديل تلك المادة ومنح الوزير سلطة توقيع العقوبتين .

القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٦١ - وواضح أن هذا التفويض له طابعه الخاص فهو ليس تفويضا من الوزير لرئيس مصلحة داخل وزارته ولكنه تفويض منه لرئيس مصلحة تتبع وزارة أخرى مستقلة عنه - لذلك كان المشرع يتطلب لتمامه أن يكون بالاتفاق مع الوزير المختص - وقد ورد بالملذكرة الايضاحية من القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٦١ المشار اليه بيان الحكمة من هذا النص قائلة « نظرا لأن بعض موظفي مصلحة الاموال المقررة وغيرها من المصالح يعملون بصفة دائمة بجهات أخرى كالمديريات والمحافظات وقد أبدت بعض هذه المصالح أن جهازها الاداري يقصر عن احكام الرقابة على أعمال موظفيها ومستخدميها ممن تقع مقار أعمالهم بجهة غيرها ، كما انه تثار بعض الصعوبات في توقيع الجزاءات التأديبية عليهم فضلا عن عدم تحقيق الرقابة الكاملة لرئيس الإدارة ، الذي يشرف عليهم بالجهات التي يعملون بها فعلا وذلك لفقدانه سلطة توقيع الجزاءات التأديبية باعتبارها الاداة التي شرعت لتقويم سير العمل بالمرافق العامة - لذلك رأى ديوان الموظفين تعديل المادة رقم ٨٥ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بحيث يرخص للوزير المختص في تفويض الاختصاص في توقيع الجزاءات على كل أو بعض موظفيه الذين يعملون بصفة مستمرة بجهات ليست تابعة لوزارته ، الى الرؤساء بالوزارات الأخرى حتى يمكنهم أن يمارسوا اختصاصهم في تحقيق الرقابة الفعالة والاشراف الدقيق على الموظفين الذين يعملون بهذه الجهات .

المطلب الثاني

الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية

طبقا للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤

١ - وكيل الوزارة ورئيس المصلحة :

نصت المادة ٦٣ على أنه لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه توقيع عقوبتي الانذار والحصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ٣٠ يوما في السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن

٢ - الوزير :

وللوزير سلطة توقيع عقوبات الانذار والحصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الحصم في السنة الواحدة على ستين يوما - كما يكون له سلطة الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديلها بخفضها أو تشديدها في حدود العقوبات السابقة .

كما تضمن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ التفويض في الاختصاص عن طريق صدور لائحة للجزاءات في كل وزارة أو مصلحة تتضمن تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم في توقيع العقوبات انتي يعهد بها أصلا الى وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، ومعنى ذلك أن وكيل الوزارة ورئيس المصلحة من حقه أن يفوض سلطته في التأديب ، والتي يستمدّها من القانون مباشرة الى بعض الرؤساء الذين هم أدنى منه درجة (٢٩) .

وبالنسبة للوزير فانه طبقا لهذا القانون له سلطات تنتمي أيضا الى نوعين :

(أ) سلطات تأديبية مبتدأة :

للوزير سلطة توقيع عقوبات الانذار أو الحصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الحصم في السنة الواحدة على ستين يوما (مادة ٦٣ فقرة ٣) .

وهذا الحق المبتدأ للوزير في توقيع العقوبة التأديبية لا ينال من حق وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة في توقيع العقوبة في الحدود التي يملكها ، ولا يجعل قرارهما بالعقاب معلقا على تصديق الوزير ولكن قرارهما يخضع لمراجعة من الوزير وفقا لاختصاصه التعقيبي .

(ب) سلطات تأديبية تعقيبية :

بالرغم من أن سلطة الوزير التعقيبية كانت مقررة في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فان المشرع في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد استعمل

عبارة مغايرة ، فبينما نصت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على حق الوزير فى الغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة فإن المادة الجديدة (٦٣) تقول : « الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة » . وقد علقت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة على هذه المغايرة حيث قالت : « ومن حيث أن من القواعد الأصولية اعتبار المشرع منزها عن الخطأ وعن السهو والنفو ، وعلى ذلك فكل تغيير يستعمله لابد وأن يقصد به غرض خاص ومعنى متميز ، وكل مغايرة فى اللفظ يلجأ إليها بالنسبة الى وضع تشريعى سبق استقراره ويعد مصدرا للتشريع الجديد ، لابد أن تكون مقصودة ليس فى ذاتها فحسب بل فى آثارها ومؤداها القانونى ، فانه اذا كان اللفظ المستعمل فى القانون القديم لم يشمل نقدا أو اعتراضا مما يستدعى التفكير فى تناوله بالتعديل ، ونتيجة لذلك فلا مناص من القول بأن المشرع فى القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أورد - العبارة الجديدة الخاصة بسلطة الوزير فى التعقيب على قرارات الرؤساء فى مجال التأديب قاصدا التعديل والمغايرة - ومن مقتضى ذلك أن ما يملكه الوزير فى التعقيب على قرارات الرؤساء فى مجال التأديب يتحدد بالقرارات الصادرة بتوقيع العقوبة دون القرار الصادر بالحفظ ، وانتهت الفتوى الى أن القرارات الصادرة من الرؤساء الذين يملكون سلطة توقيع العقوبات بالحفظ تكون بمنأى عن التعقيب فيمتنع الوزير الغاء القرارات الصادرة من رؤوسيه بالحفظ بعكس الحال عليه فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . »

ويعلق أستاذنا الدكتور الطماوى على هذه الفتوى قائلا (٣٠) :

« ان الجمعية العمومية للقسم الاستشارى قد رتبت على هذه المغايرة فى الصياغة نتيجة بالغة الأهمية - لعلها تجاوزت قصد المشرع ، وهذا التفسير الحرفى للنصوص ، وان اتفق مع قواعد التفسير المعروفة فانه يخالف أصلا هاما فى القانون الإدارى وهو أن حق الوزير فى التعقيب على جميع

القرارات الصادرة من رؤوسيه فى جميع المجالات هو حق أصيل يستمد من طبيعة منصبه وكونه الرئيس الأعلى ، .

ويمكن ايجاز نقط المغايرة بين القانونين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ورقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى الآتي :

١ - ان المشرع طبقا للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد انتقص من سلطة الهيئات الرئاسية فى توقيع عقوبة الخصم من المرتب وجعلها ثلاثين يوما فى السنة الواحدة بينما كانت فى القانون السابق ٤٥ يوما .

٢ - فى ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان الحد الأقصى لسلطة الوزير فى الخصم من المرتب هو ٤٥ يوما . الا أنه فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ رفعه المشرع الى ستين يوما .

٣ - لا يجوز للوزير فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ توقيع عقوبة الخصم لمدة تزيد عن ١٥ يوما فى المرة الواحدة ولكن طبقا للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يمكن للوزير توقيع عقوبة الخصم لمدة ستين يوما فى الدفعة الواحدة .

٤ - ان المشرع فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أفسح للوزير من حيث بدء سريان مدة استخدام السلطة التعقيبية فاستبدل بعبارة الشهر فى القانون القديم عبارة ثلاثين يوما ، وجعل المدة تسرى من تاريخ ابلاغ الوزير المختص بالقرار وليس من تاريخ اصدار القرار بالعقوبة كما ورد فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، هذا ومن الملاحظ أن تحديد المدة بالايام أدق بالنظر الى اختلاف طول الأشهر وفقا للتقويم الميلادى المعمول به اذ تتراوح تلك المدة كما هو معروف بين ٢٨ يوما وواحد وثلاثين يوما .

المطلب الثالث

الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية

طبقا للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

١ - شاغلو وظائف الادارة العليا :

نصت المادة ٥٨ على السلطة التأديبية لشاغلي وظائف الادارة العليا وهم : وكيل أول - وكيل وزارة - مدير عام . ومنحهم حق توقيع عقوبتي الانذار او الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ثلاثين يوما في السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة في المرة الواحدة عن ١٥ يوما وبذلك لم يحدث تعديل في اختصاص السلطات الرئاسية المشار اليها بالنسبة للقانون السابق وهو رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

الا انه يلاحظ في هذا الخصوص ان قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ كان يعطى لرئيس المصلحة الحق في توقيع هاتين العقوبتين حتى اذا لم يكن يشغل درجة مدير عام . وبذلك كان يجوز في ظل القانون المشار اليه لمن هم دون درجة مدير عام ان يوقعوا العقوبات التأديبية في الحدود السابقة طالما كانوا شاغلين فعلا منصب رؤساء مصالح . فترئاسة المصلحة طبقا لهذا القانون كانت شرطا أساسيا لتوقيع هاتين العقوبتين حتى اذا لم يكن رئيسها يشغل فعلا درجة مدير عام لا يستطيع توقيع العقوبتين آنفتى الذكر اذا لم يكن في الوقت نفسه رئيسا لمصلحة . أما القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ فان الوضع قد اختلف حيث أعطى هذا القانون د مدير عام ، الحق في توقيع هاتين العقوبتين حتى اذا لم يكن في الوقت ذاته رئيس مصلحة (٣١) .

٢ - الوزير المختص :

تنقسم سلطات الوزير التأديبية في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الى نوعين من السلطات :

(أ) سلطات تأديبية مبتدأة :

نص القانون على أن للوزير المختص سلطة توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يزيد في السنة الواحدة عن ستين يوما سواء تم توقيعها مرة واحدة أو على دفعات (م ٥٨) .

ونلاحظ هنا أن المشرع المصري قد اتجه الى تدعيم السلطة التأديبية للوزير بعكس الحال بالنسبة لشاغلي وظائف الادارة العليا حيث كان الحد الأقصى للخصم من المرتب المقرر لهم في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ هو ٤٥ يوما في السنة فانقصه المشرع في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الى ثلاثين يوما بينما رفع المشرع الحد الأقصى بالنسبة للوزير الى ستين يوما في السنة الواحدة وجاء التفسير التشريعي رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ ليقرر في المادة الثانية منه أنه للوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الخصم في السنة الواحدة على ستين يوما سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات .

(ب) سلطات التعقيب :

يملك الوزير بنص القانون حق التعقيب على القرارات التأديبية التي تصدر من الرؤساء التابعين له والذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية ، وذلك بخفض العقوبة أو تشديدها . وبذلك لم تتغير سلطة الوزير التعقيبية في القانون المشار اليه عنه في القانونين السابقين .

٣ - السلطة التأديبية للمحافظ :

خول المشرع في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ المحافظ بالنسبة لموظفي المحافظة - سلطة توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب ابتداء بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على ستين يوما سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات كما خوله سلطة التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة في شأنهم من رؤساء المصالح ، سواء بالغاء تلك القرارات أو تعديل العقوبة بتشديدها أو تخفيفها ، أو الغاء القرار وإحالة الموظف الى المحكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلانه بالقرار .

وكما سبق أن بينا بالنسبة للوزير لم يشترط القانون شكلا معيناً في القرار الذي يصدره المحافظ بالتعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من رؤساء المصالح ، وبالتالي فإنه ينبغي على ذلك أنه كما يجوز أن يكون ذلك القرار صريحا ، فيمكن أن يكون ضمنيا إذا كان القرار يحمل في طياته الدليل القاطع الواضح على قصد المحافظ من إصداره ، كما لو رأى المحافظ أن التحقيقات التي سبقت القرار التأديبي غير كافية وشابها نقص أو انطوت على إخلال بحق الدفاع فرأى إعادة التحقيق ففي مثل هذه الحالة يكون المحافظ قد قصد في حقيقة الأمر إلغاء القرار التأديبي المعروض عليه وغنى عن البيان - كما سبق أن بينا - أن هذا لا يمنع الرئيس الإداري ، بعد استيفاء التحقيقات على النحو الذي أشار به المحافظ ، من أن يباشر سلطاته التأديبية مرة أخرى ، كما لا يمنع المحافظ من مباشرة سلطاته في التعقيب على قرار الرئيس الإداري أو حتى توقيع الجزاء ابتداء طبقا للأوضاع التي حددها القانون .

هذا ولم يتضمن كل من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ نصا مماثلا للفقرة الثانية من المادة ٥٨ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ . إلا أن المحافظ يعتبر - وفقا للمادة السادسة (معدلة) من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بنظام الإدارة المحلية - ممثلا للسلطة التنفيذية في دائرة اختصاصه ، وبناء على ذلك خول المشرع المحافظين سلطات واسعة في نطاق محافظاتهم يعنيها منها ما يتعلق بالتأديب فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة المشار إليها على ما يلي : « يتولى المحافظ الإشراف على جميع فروع الوزارات التي لم ينقل القانون اختصاصاتها إلى مجلس المحافظة ، ويشرف على جميع موظفيها ، ويعتبر الرئيس المحلي لهم عدا رجال القضاء ومن في حكمهم وفقا لما تدده اللائحة التنفيذية على جميع موظفي فروع الوزارات المشار إليها بالمحافظة في حدود اختصاص الوزير ، وتسرى الأحكام المتقدمة الخاصة بسلطة المحافظ في شأن موظفي الوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى المجالس المحلية بالنسبة لمثل فروع الوزارات التي نقلت اختصاصاتها إلى هذه المجالس .

ثم صدر قانون نظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ واعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة بها - كما يتولى الاشراف على جميع فروع الوزارات التى لم تنتقل اختصاصاتها الى المحافظة ، ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه ، رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية (٣٢) .

هذا ويعتبر المحافظ الرئيس المحلى للعاملين المدنيين فى نطاق المحافظة ويمارس جميع اختصاصات الوزير بالنسبة لكافة العاملين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصها الى الوحدات المحلية (٣٣) .

كما يختص المحافظ - بالنسبة للعاملين المدنيين لفروع الوزارات والجهات التى لم ينقل اختصاصها الوحدات المحلية ، فيما عدا أعضاء الهيئات القضائية - بالإحالة الى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزير (٣٤) .

ولتوضيح ما سبق ينقسم الموظفون العاملون فى نطاق المحافظة ممن ينتمون الى السلطة التنفيذية الى ثلاث فئات :

الفئة الأولى : تشمل الموظفين الذين نقلت درجاتهم الى ميزانية المحافظة وهؤلاء يتبعون المحافظ مباشرة وهو رئيسهم الأعلى وله عليهم سلطة الوزير .

الفئة الثانية : وتشمل موظفى وزارات الخدمات ممن يتعين نقلهم الى المحافظة فى المدى الطويل والذين يعتبرون فى حكم المصارين الى المحافظات حتى يتم هذا النقل مع بقاء درجاتهم بوزاراتهم التى كانوا يتبعونها أصلا .

الفئة الثالثة : وتشمل الموظفين الذين يتبعون وزارات لم تنقل اختصاصاتها الى الادارة المحلية ، ولكنهم يعملون فى نطاق المحافظة مثل موظفى وزارة الرى والتموين .

(٣٢) م ٢٨ من القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

(٣٣) م ٢٩ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

(٣٤) فقرة د من م ٢٩ من القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

وبداهة لا خلاف بالنسبة للفئة الأولى حيث تكون تبعيتهم للمحافظ فقط وهو رئيسهم الأعلى وله عليهم سلطة الوزير .

الا أن الأمر يدق بالنسبة للفئتين الثانية والثالثة من الموظفين حيث تشرف عليهم جهتان ، الوزارات التي يتبعونها والمحافظ باعتباره الرئيس المحلي ومن ثم يثور التساؤل حول السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي على هؤلاء الموظفين هل هو المحافظ وحده أو المحافظ بالاشتراك مع السلطات الرئاسية في الوزارات التي يتبعها هؤلاء الموظفون .

وقد استقر الرأي على أن سلطة التأديب بالنسبة الى الموظفين المشار اليهم تنحصر في المحافظ وحده دون مشاركة من الجهات الرئاسية في وزاراتهم .

فذهبت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة (٣٥) الى انه اذا أصدر السيد مدير عام مصلحة الاموال المقررة قرارا بمجازاة أحد موظفي فروع هذه المصلحة بالمحافظات فان قراره في هذا الشأن انما يكون قد صدر من غير مختص باصداره ويكون بذلك مشوباً بعيب جسيم ينحدر به حد اغتصاب السلطة ، وبالتالي يكون هذا القرار معدوماً ، لا يعدو القيمة المادية التي يجوز للقضاء الفأوها في أي وقت ولو بعد انقضاء ميعاد الطعن القانوني .

وتصدق هذه المبادئ في ظل قانون الادارة المحلية السابق رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ المشار اليه الذي تبنى الاحكام القديمة في هذا الصدد مع ملاحظة أن القانون المشار اليه قد اُضاف حكمين جديدين هما :

١ - الزام المحافظ بأن يخطر السلطة المختصة بما اتخذ من اجراءات او ما أصدره من قرارات بالنسبة الى الموظفين الذين يتبعونها وذلك خلال

(٣٥) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات من أكتوبر ١٩٦٦ الى سبتمبر ١٩٦٩ ، ص ٣٩٤ .

ثلاثة أيام من تاريخ اتخاذه لها ، حتى تكون الجهة التى يتبعها الموظف على علم بما يتخذ قبله من اجراءات تأديبية قد ترتب عليها تلك الجهة آثار أخرى فيما يتعلق بحياته الوظيفية .

٢ - بالنسبة للعاملين فى الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التى تقع فى نطاق المحافظة أو التى تمارس نشاطها فى دائرة المحافظة فان المشرع قد وقف موقفا وسطا اذ قصر سلطة المحافظ بالنسبة اليهم على مجرد طلب التحقيق معهم واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة . ومعنى ذلك ان الكلمة الأخيرة ستكون للجهة التى يتبعها الموظف ولعل هذا التمييز يرجع الى طبيعة النشاط الذى يزاوله هذا الفريق من العاملين وهو نشاط اقتصادى تحيط به اعتبارات لا يحسن الحكم عليها الا الجهات الرئاسية المتخصصة واذا حدث خلاف بين المحافظ وبين تلك الجهات فانه سوف يحل عن طريق الوزير المختص بالحكم المحلى والوزير الذى يتبعه الموظف المراد توقيع العقوبة عليه .

المطلب الرابع

الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية

طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

بمقتضى هذا القانون جرى المشرع على التمييز بين نوعين من الرؤساء الذين لهم حق الاختصاص التأديبى الرئاسى وهم شاغلو الوظائف العليا والسلطة المختصة .

ووفقا للجدول رقم ١ المرافق للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فان شاغلي الوظائف العليا هم المدير العام ووكيل الوزارة والوكيل الاول أما اصطلاح السلطة المختصة فيشمل الوزير المختص والمحافظ المختص ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص ونعرض فيما يلى لاختصاص كل من النوعين المشار اليهما .

١ - شاغلو الوظائف العليا :

نص المشرع فى المادة ٨٢ من القانون الجديد المشار اليه على ان الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبية يكون كما يلى :

١ - لشاغلي الوظائف العليا - كل فى حدود اختصاصه - توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

ومن الملاحظ انه لم يتغير اختصاصهم فى القانون الجديد عنه فى القانون الملغى رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فهم لا يوقعون الا عقوبتى الانذار والخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

وحق الرؤساء المشار اليهم فى التأديب حق أصيل يستمدونه من القانون مباشرة ولذا يجوز لهم تفويض اختصاصاتهم فى حدود معينة طبقا لما ورد بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ المنظم للتفويض فى الاختصاصات .

هذا ويلاحظ ان سلطة وكيل الوزارة ورئيس المصلحة وشاغلي وظائف الادارة العليا فى التأديب مقيدة بعدة ضوابط هى :

١ - لا تسرى سلطاتهم التأديبية الا فى مواجهة العاملين الذين يجوز ان توقع عليهم عقوبتا الانذار والخصم من المرتب فى الحدود التى سبقت الاشارة اليها . اما من عداهم فان سلطتهم تقتصر على الاحالة الى السلطة التأديبية المختصة .

٢ - أن تكون عقوبة الخصم من المرتب فى نطاق الحدين اللذين وردا بالنصوص التشريعية . فاذا استنفذ صاحب الاختصاص نصابه لم يبق امامه الا توقيع اما عقوبة الانذار أو الاحالة الى السلطة التأديبية المختصة .

٣ - يجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا . والواقع ان هذا قيد عام يرد على جميع القرارات أو الاحكام الصادرة فى مجاله التأديب .

٢ - الوزير المختص :

(١) نص المشرع فى م ٨٢ فقرة ٢ من القانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن للوزير الحق فى توقيع كل من الجزاءات الآتية ابتداء :

- الانذار .
- تأجيل مواءمات مستحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر .
- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة .
- الحرمان من نصف العلاوة الدورية .
- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .
- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

وذلك على كافة العاملين بالدولة دون شاغلى الوظائف العليا حيث نص المشرع على أن للسلطة المختصة توقيع جزاءى التنبيه واللوم على شاغلى الوظائف العليا . كما نص المشرع فى القانون الجديد على أنه يجوز للسلطة المختصة توقيع جزاء خفض الأجر فى حدود علاوة ، والخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة ، والخفض الى وظيفة الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية ، وذلك فى المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات .

وهذا الحق المبتدأ للوزير فى توقيع العقوبة التأديبية لا ينال من حق الرؤساء الإداريين الآخرين فى توقيع العقوبة فى الحدود التى يملكونها ولا يجعل قراراتهم بالعقاب معلقا على تصديق الوزير ولكن قراراتهم يخضع لمراجعة من الوزير وفقا لاختصاصه التعقيبي .

هذا ولقد كان الوزير فى القوانين السابقة لا يملك الا توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب شأنه فى ذلك شأن باقى الرؤساء الإداريين مما كان يضطره فى كثير من الأحيان الى إحالة الأمر الى المحاكم التأديبية بما يحيط بها من بطل و تعقيدات مما أفقد التأديب أثره فى الردع ولتلافى هذه الآثار دعم المشرع فى القانون الجديد سلطة الوزير فى مجال التأديب من حيث العقوبات التى يجوز له أن يوقعها ابتداء .

(ب) سلطات تأديبية تعقيبية :

كما يملك الوزير حق توقيع الجزاءات التأديبية ابتداءً لأول مرة فإنه يملك أيضاً طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٨٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حق التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من شاغل الوظائف العليا - وذلك بإلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله وذلك بخفضه أو تشديده وإذا ما رأى أن العامل يستحق أشد مما يدخل في اختصاصه - فله أن يحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار .

٣ - المحافظ :

نصت المادة ٨٢/٢ (٣٦) من القانون الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن للمحافظ سلطة توقيع الجزاءات المقررة للوزير سواء أكانت سلطات تأديبية مبتدأة أو سلطات تأديبية تعقيبية .

هذا وقد صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية وذلك بتاريخ ٢٠ يونيو لسنة ١٩٧٩ كما صدرت لائحته التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ في ٢٥ يوليو لسنة ١٩٧٩ .

وقد نص القانون المشار إليه على أن يتولى المحافظ ، بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الحكم المحلي ، جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح وبذلك أصبحت اختصاصات المحافظين ، في هذا الشأن ، اختصاصات أصيلة لكفالة تمكينهم من حل المشاكل جميعها محلياً (٣٧) .

(٣٦) م ٨٢/٢ : للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود من (١ إلى ٦) من الفقرة الأولى من المادة ٨٠ .
م ٨٢ : وللسلطة المختصة حفظ التنفيذ أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله .

(٣٧) م ٢٧ من القانون المشار إليه رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الإدارة المحلية .

وقد تضمن القانون الحالى الصادر برقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نفس القواعد التى نص عليها القانون السابق رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ سوى ما نصت عليه المادة ٢٧ من القانون الحالى على أن يتولى المحافظ الاشراف على جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية .

وبذلك يشمل هذا الاختصاص جميع العمال بهذه الوحدات بما فيهم العاملين التابعين للهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها والتى يمارس نشاطها فى ذات المحافظة ، وبمقتضى ذلك فللمحافظ جميع سلطات الوزير بالنسبة لهؤلاء العاملين .

ولم يكن للمحافظ ذلك الاختصاص بالنسبة لهم فى القانون السابق رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ حيث كانت سلطة المحافظ تقتصر ، بالنسبة لهم ، على طلب التحقيق معهم واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة .

٤ - رئيس مجلس الإدارة :

وهو يمارس ذات اختصاصات الوزير والمحافظ التى شرحناها فيما سلف بالنسبة للعاملين فى الهيئة العامة التى يرأس مجلس ادارتها سواء من حيث سلطة توقيع العقوبة ابتداء أو من حيث التعقيب على القرارات الادارية التى تصدر من غيره ممن يملكون سلطة التأديب على التفصيل السابق .

ملاحظات بشأن السلطة المختصة بالتأديب

وفقا للقانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

١ - اتجه المشرع الى منح السلطات الرئاسية سلطات واسعة فى التأديب حيث منح السلطة المختصة للوزير - المحافظ - رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة ، الحق فى توقيع كل من جزاء الانذار وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر والحصم من الاجر لمدة لا تجاوز ستين يوما فى السنة ، الحرمان من نصف العلاوة الدورية ، الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة

أشهر مع صرف نصف الأجر ، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

بينما كانت تقتصر السلطات التأديبية بالنسبة لهم على توقيع عقوبتي الانذار والحسم من المرتب فقط مما كان يضطره في كثير من الأحيان في حالة مراد توقيع عقوبة أشد الى إحالة العامل الى المحاكم التأديبية بما يحيط بها من بطله وتعقيدات مما يفقد التأديب أثره في الردع(٣٨) .

٢ - طبقا للقانون الجديد ، سمح للوزير أن يوقع عقوبات خفض الأجر في حدود علاوة ، خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة ، خفض الى وظيفة الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الى القدر الذي كان عليه قبل الترقية ، ولكن المشرع قيد حق الوزير في استعمال هذه السلطة بقيدين :

(أ) ألا يطبق هذا العقاب الا في حالات المخالفات الجسيمة .

(ب) أن تصدر لائحة جزاءات تحدد هذا النوع من المخالفات .

ويقرر الأستاذ الدكتور الطماوى معنى ذلك أن استعمال هذه السلطة الجديدة قد أصبح معلقا على صدور لائحة جزاءات تحدد هذا النوع من المخالفات وهذا الاتجاه من حيث تدعيم سلطة الوزير المختص هو اتجاه محمود ونأمل أن يستعمله الوزراء حتى يحس العاملون بأن التأديب ينبع من جهة الإدارة بسرعة وحسم(٣٩) .

٣ - جعل القانون الجديد للسلطة المختصة حق التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من جهات الإدارة العليا في خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغهم بالقرار ويحدث كثيرا أن يتأخر إبلاغ السلطة المختصة بالقرار التأديبي مما يؤدي الى تعريض الموظف المعاقب الى عدم الاستقرار وعدم الطمأنينة ، في حين أن المشرع في القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان ينص على

(٣٨) انظر الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٧١ .

(٣٩) المرجع السابق ، ص ٤٧٢ .

حق الوزير المختص فى التعقيب على القرار الصادر بتوقيع العقوبة على الموظف خلال شهر من تاريخ اصدار القرار الخاص بتوقيع العقوبة التأديبية وهذا الاتجاه الاخير فيه ضمان واستقرار للموظف .

٤ - تقتصر سلطة المحافظ على توقيع العقوبات التأديبية طبقا للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة لموظفى فروع الوزارات التى نقلت اختصاصاتها للمجالس المحلية ، وتلك التى لم ينقل القانون اختصاصها ولم يستثن المشرع سوى أعضاء الهيئات القضائية لحكمة هى تأكيد استقلال القضاء تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات ويقتصر هذا الاستثناء على أعضاء الهيئات القضائية بالمحافظة (القضاء - النيابة العامة - مجلس الدولة - ادارة قضايا الحكومة - النيابة الادارية) دون التوسع فى أعماله بما يشمل معه العاملين بالجهات المعاونة للهيئات القضائية (مصلحة الشهر العقارى والتوثيق) والعاملين بالمحاكم كالكتبة والمحضرين (٤٠) .

هذا وقد استحدث قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بالمادة ٨٩ حكما جديدا بمقتضاه يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التى يتبعها العامل الى الجهة التى يباشر فيها عمله وذلك فى الجهات التى تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة للمخالفات التى تقع فى هذه الجهات ، اختصارا للوقت والاجراءات .

المطلب الخامس

سلطة التأديب الرئاسية فى حالتى النذب والاعارة

سبق أن أوضحنا أن أساس سلطة التأديب هى قيام الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة فهذه العلاقة هى أساس حق التأديب الذى تمارسه الدولة على العاملين بها ولأن الغالب أن تكون هذه السلطة فى يد الهيئات الرئاسية ، فقد جرى الفقه الادارى على القول بأن سلطة التأديب تنعقد أصلا

(٤٠) ادارة فتوى اللجان - اللجنة الاولى - جلسة ١١/٤/١٩٧٨ ملف فتوى رئاسية الجمهورية ٩١/١٦/٧٥ سجل اللجنة ٣٣/٣٢ ص ١٨٥ غير منشور .

للسلطة الرئاسية (٤١) . فسلطة التأديب هي عنصر الجزء لسلطة الاشراف
أى السلطة التى يملك الرئيس الادارى توقيعها على الخاضعين له فى حالة
اخلالهم بواجباتهم وهذه السلطة مكفولة بقوة القانون للوزير بوصفه رئيسا
لمصلحته (٤٢) .

خلاصة القول : ان الغالب ان تكون سلطة التبعية الناشئة عن الرابطة
الوظيفية هي ذات السلطة الرئاسية ، على ان الامر ليس كذلك دائما فثمة
قدر من السلطة قد يكون للجهة الرئاسية رغم كونها غير الجهة التابع لها
العامل بحكم وظيفته الأصلية - كما هو الحال بالنسبة للعامل المنتخب
أو المعار - لذلك فان سلطة التبعية الوظيفية أشمل وأعم من السلطة الرئاسية
تلك التى قد تتحد معها فى الغالب من الأحوال وقد تستقل عنها فى بعض
الحالات .

وطبقا للمساعدة المتفق عليها بشأن الحق الاصيل للهيئات الرئاسية
بممارسة سلطة العقاب التأديبى فان النتيجة الحتمية لذلك ان تبقى السلطة
التأديبية لجهة العامل الأصلية بالنسبة للمخالفات التى يرتكبها مدة نفيه
أو اعارته ، الا ان المشرع خرج على هذه القاعدة بالنسبة للعاملين المدنيين
بالدولة ، عندما جعل سلطة التأديب فى حالتى النذب والاعارة للجهة المنتخب
لها العامل أو المعار اليها (٤٣) .

(٤١) انظر الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

(٤٢) قد لا تتطابق سلطة التأديب مع السلطة الرئاسية حيث ان السلطة الرئاسية أوسع
نطاقا من سلطة التأديب - كذلك لا تعتبر سلطة التأديب دائما فرعا من سلطة الرئاسية ، فقد
تكون سلطة التأديب خارجة عن نطاق السلطة الرئاسية كما هو الوضع فى حالة العمدة الذى
يخضع فى فرنسا للسلطة التأديبية للمحافظ ووزير الداخلية ومع ذلك لا يعتبر الاثنان من
الرؤساء الاداريين للعمدة ، لأن العمدة غير متدرج فى أى تدرج وظيفى . انظر المرجع
السابق ، ص ٣٣ .

(٤٣) انظر م ٨٥ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

الفترة الأخيرة من م ٦٣ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

الفترة الثانية من البند ٣ من م ٥٨ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

الفترة الرابعة من المادة ٨٠ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وبذلك يتأكد لنا اختلاف السلطة الرئاسية عن سلطة التبعية الوظيفية وأن مناط التأديب هي الرابطة الوظيفية وليست السلطة الرئاسية ، إلا أنه في بعض الحالات تنعقد ولاية التأديب للهيئات الرئاسية دون الاعتماد بالرابطة الوظيفية ويتضح ذلك حينما تكون الوظيفة من طبيعة خاصة يفترض في شاغلها اعتبارات معينة يكون معها مقياس الخطأ الوظيفي مقياسا شخصيا ذاتيا وليس مقياسا مجردا كغيرها من الوظائف كما هو الحال بالنسبة لرجال القضاء مثلا ، ورجال الشرطة ، وغيرهم من الكادرات الخاصة . ذلك أن معيار محاسبة هؤلاء العاملين عما يرتكبونه من أخطاء تقوم على أسس أخلاقية معينة تقتضى شدة في المساءلة وذلك باعطاء سلطة تأديب هذه الفئات لجهاتهم الأصلية وليست للجهات المنتدبين أو المعارين إليها .

ومن جهة أخرى فإن اختصاص الجهة المعار إليها العامل بتأديبه منوط بأن تكون من الجهات التي تملك قانونا توقيع الجزاءات التأديبية ، فإذا تخلفت هذه الحكمة في حالة الإعارة إلى جهة لا تملك توقيع الجزاءات التأديبية ، فتختص الجهة الأصلية التي يتبعها العامل بمساءلته تأديبيا عما وقع منه خلال الإعارة أو النذب .

يعنى ذلك أن حكمة النصوص التي أوردها المشرع في قوانين التوظيف بشأن اختصاص الجهة المنتدب إليها العامل أو المعار إليها بتأديبه بالنسبة لما يرتكبه من مخالفات في مدة إعارته أو ندبه وسلب المشرع كل اختصاص للجهة الأصلية التي يتبعها العامل في أن تنظر فيما اقترفه أثناء إعارته أو ندبه من مخالفات أو فيما قد يترتب على هذه المخالفات من انعكاسات تخدم سمعته وتسيء إلى سلوكه في عمله الأصلي ، وبديهي أن ذلك لا يتحقق حكمته إلا إذا كانت السلطة التأديبية في الجهة التي يعار إليها العامل أو ينتدب للقيام بالعمل فيها تملك قانونا توقيع جزاءات تأديبية على العاملين المعارين إليها أو المنتدبين للقيام بالعمل فيهما من جنس الجزاءات التي يخضع لها هؤلاء العاملون في الجهات الأصلية التي يتبعونها وذلك استهدافا للمساواة بين العاملين المدنيين بالدولة سواء منهم من يمارس أعباء وظيفته الأصلية أو يباشر عملا آخر في جهة أخرى بطريق الإعارة أو النذب(٤٤) .

(٤٤) انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة التأديبية العليا ، السنة التاسعة

عشر القضية رقم ٥٠٧ لسنة ١٦ في جلسة أول ديسمبر ١٩٧٣ .

الا أن هذه العموميات تحتاج الى شيء من التفصيل حيث أن النظم القانونية للتأديب تختلف من فئة الى أخرى ، فان كانت تتفق من حيث أنها تنظم واجبات ومحظورات يتعين على العامل الالتزام بها ثم تقرر عقوبات محددة ومحصورة توقع على من يخالف هذه الواجبات وهي تحدد في ذات الوقت الاجراءات التأديبية التي يمكن عن طريقها تحديد مسئولية المخالف مراعية في ذلك توفير قدر من الضمانات تختلف من نظام الى آخر - الا ان هذا الوضع يقتضى ان نتعرض لمدى ارتباط كل عنصر من هذه العناصر على المركز الوظيفي للعامل المنتدب أو المعار .

اولا - بالنسبة للخطأ :

سبق أن أوضحنا أن القانون التأديبي يختلف عن القانون الجنائي من حيث تطبيق مبدأ شرعية الجريمة فالقانون التأديبي لا يعرف نظام تقنين المخالفات التأديبية وحصرها وتحديد أركانها اكتفاء بسرد أمثلة للواجبات المفروضة على الموظفين والاعمال المحظورة عليهم وبذلك نرى بحق أن القانون التأديبي هو قانون طائفي (٤٥) .

ويترتب على ذلك أن أصبحت السلطة التأديبية تمارس اختصاصا واسعا في التأثيم استنادا الى ما خولت من سلطة تقديرية في وصف التقديرات الحاطة ، فكل جهة أو هيئة معينة طبقا لتقاليدها وعاداتها المختلفة تقدر بحرية مطلقة الالتزامات المفروضة على العاملين بها والمحظور القيام بها ، وهنا يبدو الموقف القلق للعامل المنتدب أو المعار بين جهتين ينتمى الى احديهما وتربطه بها رابطة التبعية الوظيفية التي يتحدد بها مركزه الوظيفي ويرتبط بالآخرى برابطة السلطة الرئاسية وقد تفاوتت بعيدا الالتزامات والواجبات المفروضة على العاملين بكل منها وخاصة فيما يتعلق بتحديد ضوابط التصرفات الحاطة والسلوكية منها بصفة خاصة .

وبذلك فان العامل المنتدب أو المعار يكون ملتزما ، بحسب الاصل ، باحكام قانون الجهة التي يعمل بها اصلا . وذلك وفقا لضوابط التأثيم التي

(٤٥) انظر الدكتور محمد عصور ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

تمليها طبيعة الوظيفة التي مازالت علاقته الوظيفية بها قائمة ، غير أنه وقد ندب أو أعير الى جهة أخرى ، فقد لزم عليه اتباع ما تفرضه الجهة الجديدة عليه من واجبات ومحظورات .

ثانيا - العقوبات التأديبية (٤٦) :

من المسلم به أن الفقه والقضاء قد استقرا على الأخذ بمبدأ الشرعية بالنسبة للجزاء التأديبي ، إلا أنه في هذا الشأن تستمر المخالفة بين العقوبة الجنائية والعقوبة التأديبية من حيث النظرة الى شخص مرتكب المخالفة . ففي حين أن العقوبة الجنائية مطبقة على الكافة دون النظر الى شخص أو درجة مرتكب المخالفة . فإن العقوبة التأديبية تطبق بطابع شخصي وذلك بالنظر الى طبيعة الوظيفة ومكانة شاغلها . وهكذا تختلف العقوبات التأديبية لكل طائفة عن الأخرى بل تختلف في الطائفة الواحدة حسب درجة شاغلها ، وقد هدف الشارع الى هذا التباين لتحقيق رعاية خاصة لبعض الفئات تتطلب وظائفهم قدرا أوفى من الحفاظ على كرامتها بوصفها وظائف رئيسية أو ذات طبيعة خاصة تأسيسا على أن العقوبات لا تمس إلا المركز الوظيفي للعامل .

لذلك فانه ليس من حق سلطة التأديب أن توقع سوى جزاء تتضمنه قاعدة ملزمة طبقا للنظام القانوني الذي يتم التأديب في ظله (٤٧) .

ويترتب على ذلك التزام السلطة التأديبية في الجهة المنتدب لها العامل أو المعار اليها عند تقرير العقوبة الملزمة لما ارتكبه من اثم ألا تخرج عن الجزاءات التأديبية المقررة في النظام القانوني المقرر لطائفه في جهته الأصلية .

(٤٦) انظر : الدكتور مصطفى غنفي ، المرجع السابق ، ص ٢١٨ .

(٤٧) انظر : د. الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ .

دكتور جودت الملقط ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ .

دكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢١٥ .

ثالثا - الاجراءات التأديبية :

الاجراءات التأديبية ما هي الا ضمانات للعامل المخطيء عند مساءلته سواء اكان موظفا أو عاملا فى قطاع عام أو فى مشروع خاص أو طائفة معينة ايا كان النظام التأديبى الخاص بها ، وحيث أنه سبق أن أوضحنا أن كل فئة أو طائفة تقوم بوضع نظامها التأديبى بحيث يتناسب مع عاداتها وتقاليدها الخاصة . فانه تبعا لذلك تتفاوت هذه الاجراءات من نظام لآخر بالنظر الى طبيعة الوظائف التى يحكمها هذا النظام .

لذلك فاذا ما كانت ثمة ضمانات مقررة بالنسبة لطائفة معينة من العاملين فان ندب أحد أفرادها الى وظيفة أخرى تختلف ضماناتها عن تلك فلا يجوز أن يفقده الضمانات التى اكتسبها بحكم مركزه الوظيفى فى جهته الأصلية والتى تظل رابطة الوظيفة بها قائمة على نحو ما أسلفناه ، وهو أمر يتفق وما يجنب اليه المشرع متأثرا بمبدأ الحقوق والحريات الفردية أن ترجع جانب الفرد على المجتمع لا باعتباره الجانب الضعيف فحسب وانما لأن الحرية وحقوق الانسان تشغل مرتبة من أسمى مراتب القيم الأخلاقية(٤٨) .

وتأسيسا على ذلك فانه اذا ندب عامل من الدرجة السابعة باحدى المصالح الحكومية للعمل باحدى المؤسسات العامة فاقترب فى فترة ندبه ذنبا تأديبيا يستاهل الفصل من الخدمة تعين حالته للمحكمة التأديبية تطبيقا للضمانات المقررة فى نظامه القانونى الخاص بالعاملين فى الحكومة وهو النظام الواجب التطبيق فى هذه الحالة ومن ثم يكون على السلطة التأديبية المختصة وهى الجهة الرئاسية فى المؤسسة المنتدب للعمل بها أو المعار اليها أن تتخذ اجراءات حالته الى المحكمة التأديبية وليس لها اعمال سلطاتها المخولة بالنسبة لموظفيها المائلين فى الدرجة من حق الفصل بقرار من رئيس مجلس الادارة(٤٩) .

(٤٨) انظر د . محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٣١١ .

(٤٩) الاستاذ محمد رشوان ، مجلة المحاماة ، العدد الاول ، السنة ٥١ لسنة ١٩٧١ .

يناير ، ص ٤٤ .

المبحث الثاني

المحاكم التأديبية

تطورت السلطة التأديبية في مصر (٥٠) من مذهب انفراد جهة الادارة بالسلطة التأديبية دون مشاركة وذلك بتوقيع الجزاءات على الموظف المخالف الى الاخذ في مرحلة تالية طبقا للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الى مذهب مشاركة القضاء مع جهة الادارة في ممارسة هذه السلطة التأديبية - وقد اشارت المذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه الى ما استهدفه هذا النظام من تلافى العيوب التي اشتمل عليها النظام السابق في المحاكمات التأديبية .

فاجملت هذه العيوب فيما يلي :

١ - تعدد مجالس التأديب التي تتولى المحاكمة حيث كان يوجد بكل مصلحة مجلس تأديب - كما كان يشكل ايضا بكل نظارة (وزارة حاليا) مجلس مخصوص ، كما كانت توجد تقسيمات خاصة بهذه المحاكم ، فتختص احداها بمحاكمة الموظفين من درجة وكيل وزارة مساعد فما فوقها وتسمى مجلس التأديب الاعلى ، كما تختص الاخرى بمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية الى درجة مدير عام وتسمى مجلس التأديب العالى - كما يختص مجلس التأديب العادى بمحاكمة الموظفين حتى الدرجة الثانية .

٢ - بطء اجراءات المحاكمة - وقد اوردت المذكرة الايضاحية لنقانون المشار اليه عيب بطء الاجراءات وركزته في ناحيتين :

(١) ان ثبوت ادانة الموظف بعد وقت طويل ، يفقد الجزاء الغى يوقع عليه كل قيمته من حيث ردعه هو ، وجعل العقاب عبرة لغيره ، لأن العقاب يوقع في وقت يكون قد اضعى فيه اثر الجريمة التي وقعت قد زال من الأذهان .

(ب) ان من الخير ألا يظل الموظف البريء معلقا أمره ، مما يصرفه عن أداء عمله ، الى الاهتمام بأمر محاكمته .

٣ - غلبة العنصر الادارى فى تشكيل مجالس التأديب (٥١) .

ونصت المذكرة الايضاحية على الوسائل التى لجأ اليها المشرع فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ لتلافى العيوب المشار اليها فيما يلى :

— بالنسبة لعيب تعدد مجالس التأديب . فقد نص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان . فقد قسم الموظفين الى طائفتين (٥٢) هما طائفة الموظفين من الدرجة الاولى وما فوقها وتشكل المحكمة التأديبية بالنسبة لهم من وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين رئيسا ومن مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة وموظف من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين من الدرجة الاولى على الأقل عضوين (٥٣) .

والطائفة الثانية وتشمل طائفة الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها وتشكل المحاكم التأديبية الخاصة بهم من مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة رئيسا ، ومن نائب من مجلس الدولة وموظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين عضوين .

— وبالنسبة لعيب البطء فى الاجراءات فقد استطردت المذكرة الايضاحية سرد الوسائل التى لجأ اليها المشرع فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ للتغلب على عيب البطء فى الاجراءات وذكرت فى ذلك :

١ - الزام المحاكم التأديبية بأن تفصل فى القضايا التى تحال اليها على وجه السرعة (٥٤) .

(٥١) انظر تشكيل مجالس التأديب من

(٥٢) كان القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يقسم الموظفين الى ثلاثة فئات المواد ٨٦ ، ٨٦/١ ، ٨٧

(٥٣) نص م ١٨ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

(٥٤) نص م ٢١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . تفصل المحاكم التأديبية فى القضايا

التي تحال اليها على وجه السرعة وبعد سماع اقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال الى المحكمة أو من يندبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك .

٢ - قيام سكرتارية المحكمة باخطار صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع أوراق التحقيق(٥٥) .

٣ - عدول المشرع عما كان يقضى به القانون القديم من جواز استئناف القرارات التأديبية عما يترتب على اباحة الاستئناف من اطالة اجراءات المحاكمة ونص القانون المشار اليه على ان أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا(٥٦) .

— وبالنسبة الى تغليب العنصر الادارى فى تشكيل مجالس التأديب فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . فقد أشارت المذكرة الايضاحية الى أبرز خصائص النظام طبقا للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وهو تغليب العنصر القضائى فى تشكيل المحاكم التأديبية وذلك بقصد تحقيق هدفين :

١ - توفير ضمانات واسعة لهذه المحاكمات لما يتمتع به القضاء من حصانة ، يظهر أثرها ولا ريب فى هذه المحاكمات ، ولأن هذه المحاكمات أدخل فى الوظيفة القضائية عنها فى الوظيفة الادارية .

٢ - صرف كبار موظفى الدولة الى أعمالهم الأساسية وذلك باعفائهم من تولى هذه المحاكمات التى تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذى ينصب أساسا ، على ادارة المرافق العامة الموكولة اليهم ، أما هذه المحاكمات فمسالة عارضة تعطل وقتهم .

الا أن المذكرة الايضاحية للقانون استدركت فقالت « ولم يفت المشرع ما لهؤلاء الرؤساء من خبرة على الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم ولذلك نص على أن تفصل المحاكم التأديبية فى القضايا التى تعال اليها ... بعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال الى المحاكمة أو من يندبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك(٥٧) » .

(٥٥) نص المادة ٢٣ من القانون المشار اليه .

(٥٦) م ٣٢ من القانون المشار اليه « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا ويرفع الطعن وفقا لأحكام م ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة » .

(٥٧) م ٢١ من لقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

هذا وقد اختلفت الآراء حول تقدير هذا التعديل ،

فذهب البعض الى أنه اذا كان المشرع المصرى قد خطا خطوة كبيرة نحو تغليب العنصر القضائى فى المحاكمات التأديبية لموظفى الدولة ، الا أن المحاكم التأديبية التى أوجدها المشرع لا يزال يدخل فى تشكيلها العنصر العنصر الادارى^(٥٨) كما ذهب رأى آخر^(٥٩) الى عدم اقتناعه بالأسس التى يقوم عليها هذا النظام للأسباب الآتية :

١ - ترتب على التنظيم الجديد تشتت الاختصاص القضائى فى مسائل التأديب ذلك أن التعديل لم يكن شاملا كما أراد له المشرع ، فما زالت هناك مجالس تأديب متناثرة تختص بتأديب طوائف من العاملين كالعاملون بالمدارس الخاصة والعاملون بالجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس .

٢ - ثم ان المحكمة التأديبية كما نظمها المشرع بغلب فى تشكيلها الطابع القضائى لا الادارى وهو ما يتنافى مع طبيعة تأديب العاملين . ذلك أن اسباب وصف المخالفة على الفعل ، ثم تقدير الجزاء الملزم لكل مخالفة ، أمر لا يخضع دائما لاعتبارات قانونية مجردة بل يتم فى ضوء الكثير من الاعتبارات العملية ، كما يتوقف على طبيعة المرفق الذى ينتمى اليه العامل .

٣ - يحرم القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ العامل من ميزة تعدد الدرجات وما يحققه له من ضمانات فقد كان العامل فى الأغلب - يحاكم أمام مجلس تأديب ابتدائى ، فاذا صدر قرار المجلس فى غير صالحه كان له استئنافه أمام مجلس التأديب الاستئنافى فاذا أيد هذا المجلس القرار المستأنف كان للعامل تقديم الطلب بالفائه أمام المحكمة الادارية أو محكمة القضاء الادارى ، فاذا صدر الحكم برفض الدعوى كان أمامه بعد ذلك أن يطلب الطعن فيه أمام المحكمة الادارية العليا ، أما الآن فقد أصبحت القاعدة هى محاكمة

(٥٨) دكتور محسن حسنين حمزة . القانون التأديبى للموظف العام . الطبعة الأولى

لسنة ١٩٦٠ ، ص ٥٤ .

(٥٩) دكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٩٤ .

العامل أمام المحكمة التأديبية التي تصدر في الدعوى التأديبية حكما لا يجوز الطعن فيه الا أمام المحكمة الادارية العليا ، اذا أذنت دائرة فحص الطعون بذلك .

وينتقد الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى الاتجاه القضائي للتأديب وهذا ما سبق أو أوضحناه (٦٠) .

— ثم بعد القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ خطا المشرع الخطوة النهائية فادمج المحاكم التأديبية فى القسم القضائى بمجلس الدولة وذلك فى قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بمقتضى الفقرة (د) من المادة الثالثة من القانون المشار اليه وبذلك وصل الى مرحلة الانفراد القضائى بسنطة التأديب — فوفقا لهذا القانون تشكل المحاكم التأديبية من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم — فى حين أن التنظيم القديم طبقا للقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ كان يطعم المحكمة التأديبية بعناصر غير قضائية فرئيس المحكمة التأديبية وأحد العضوين كانا يجيئان من أعضاء مجلس الدولة بينما يجيء العضو الثالث من جهة ادارية هى الجهاز المركزى للمحاسبات أو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحسب نوع الجريمة التأديبية التى يعاقب من أجلها الموظف ، فاذا كانت الجريمة ادارية جاء العضو الثالث من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة واذا كانت الجريمة مالية جاء العضو الثالث من الجهاز المركزى للمحاسبات ، وقد كان هذا التشكيل المختلط اعترافا ضمنياا بالاعتبارات الادارية المحيطة بالتأديب على أساس أن العضو الادارى أقدر على الأحاطة بظروف الجريمة التأديبية وتبصير العضوين القضائيين بها .

ولقد أهدر المشرع هذا الاعتبار فى التنظيم الجديد مقلبا عنصر الضمان على عنصر الفاعلية وقد ترتب على التنظيم القضائى الجديد للمحاكم التأديبية أن فقد التمييز بين المخالفات ذات الطابع الادارى والمخالفات ذات الطابع المالى لأهميته فى هذا المجال وكان لهذا التمييز أثر كبير فى اختيار العضو الثالث فى المحكمة التأديبية (٦١) .

(٦٠) انظر ص ١٩٩ .

(٦١) انظر د. سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٩٥ .

وسوف نتعرض في هذا البحث الى دراسة الخطوط الرئيسية لنظامنا
التأديبي القضائي بالنسبة لتشكيل المحاكم التأديبية واختصاصها في
مطلبين على التوالي :

- المطلب الأول : تشكيل المحاكم التأديبية .
- المطلب الثاني : اختصاص المحاكم التأديبية .

المطلب الأول تشكيل المحاكم التأديبية

بجانب سلطة العقاب المخولة للسلطات الادارية . درج المشرع في
بادى الامر (٦٢) على أن يجعل توقيع العقوبات الشديدة - وهي في تقديره
التي تجاوز الحضم من المرتب - من اختصاص مجالس تشكّل لهذا الغرض من
عناصر ادارية وقضائية وتتبع في نشاطها اجراءات وان كانت لا تتساوى مع
الاجراءات القضائية الا أنها تحقق للعامل نوعا من الضمانات ، اى ان المشرع
كان يأخذ بجانب النظام الادارى بالنظام شبه القضائي . وفي عام ١٩٥٨
أخذ المشرع بنظام المحاكم التأديبية وذلك بالقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وراعى
المشرع في تشكيلها تغليب الطابع القضائي الا انه أثبت بعض الانتقادات
لهذا النظام تنلخص في الآتي (٦٣) :

١ - انه لا يزال يشترك في المحاكم التأديبية عنصر ادارى هو الجهاز
المركزي للتنظيم والادارة بالنسبة للمخالفات الادارية وعضو الجهاز المركزي
للمحاسبات بالنسبة للمخالفات المالية ومن الأفضل تشكيل المحاكم التأديبية
من اعضاء مجلس الدولة الفنين وحدهم . فهذا أقرب الى روح التنظيم
القضائي وهو أكثر اتساقا مع ولاية تأديب نعد في نظر المشرع نفسه ولاية
قضائية وهناك رأى آخر يقرر ان في هذا التشكيل المختلط اعترافا ضمنيا

(٦٢) قبل القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

(٦٣) د . محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام ١٩٧٢ . ص ٤٠ .

بالاعتبارات الادارية المحيطة بالتأديب على أساس أن العضو الادارى أقدر على الاحاطة بظروف الجريمة التأديبية وتبصير العضوين القضائيين بها إلا أن هذا الاجراء غير كاف لأن عضو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يجيء من بيئة بعيدة عن البيئة التى وقعت فيها الجريمة التأديبية ومعلوماته فى خصوصها لن تزيد كثيرا عن معلومات العضوين الآخرين ، كما أن عضو الجهاز المركزى للحسابات اذا كان يحيط بأحكام اللوائح والتعليمات المالية فإن ذلك ليس كل شيء فى مجال التأديب ولهذا فيفضل هذا الراى أن يكون العضوان الاداريان من ذات المصلحة التى يعمل بها الموظف (٦٤) .

٢ - أن ولاية المحاكم التأديبية لم تكن تتسع لكافة طوائف الموظفين وانما كانت مقصورة على طائفة الموظفين الدائمين لذلك فقد كان من العدل أن يصمم هذا النظام حتى لا تحرم طوائف كبيرة من موظفى الدولة (وهم المستخدمون خارج الهيئة والعمال) من ضمان قانونى جليل الشأن لايجوز أن يكون امتيازا لطائفة وانما هو حق للجميع .

ثم صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة . حيث أخذ المشرع بمذهب الانفراد القضائى بسلطة التأديب وصار تشكيل المحاكم التأديبية تشكيلا قضائيا خالصا وأنشأ محاكم تأديبية قضائية لأول مرة واعتبارها جزء من انقسم القضائى بمجلس الدولة (٦٥) .

وقد نصت م ٧ من هذا القانون على أن المحاكم التأديبية تتكون من

١ - محاكم تأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلها

٢ - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الاولى والثانى والثالث

وما يعادلها .

كما تنص م ٨ على أن يكون مقر المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا فى القاهرة والاسكندرية وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل

(٦٤) انظر د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٤٧٣ .

(٦٥) نص م ٦/٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

منها من ثلاثة مستشارين ويكون مقام المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث في القاهرة والاسكندرية وتؤلف من دوائر تشكّل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس .

ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى ، وبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصاتها بعد أخذ رأى مدير النيابة الإدارية .

وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أية محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة .

ويقوم بالادعاء أمام هذه المحاكم أعضاء النيابة الإدارية وبذلك أصبح تشكيل المحاكم التأديبية قضائيا بحتا فلم يعد يدخل التشكيل أى عضو إدارى سواء أكان من الجهاز المركزى للمحاسبات أو الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وبالتالي لم يعد لطبيعة الجريمة التأديبية أى اثر فى تشكيل المحكمة التأديبية وأصبح التشكيل موحدا إما كان نوع الجريمة أو العامل الذى يراد محاكمته وفئته وإن اختلفت درجة أعضاء المحكمة حسب الأحوال .

هذا ويعتبر تشكيل المحاكم التأديبية من النظام العام فيجوز التمسك بما قد يشوبه من عيوب فى أية حالة تكون عنها الدعوى ، وللمحكمة أن تثير هذه العيوب من تلقاء نفسها فإذا صدر حكمها رغم عدم سلامة تشكيلها كان حكمها باطلا يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا (٦٦) ويدخل كذلك فى تشكيل المحكمة التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية ما دامت هى التى تتولى الادعاء أمام هذه المحكمة (٦٧) فلا بد إذن من حضور من يمثلها

(٦٦) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ .

(٦٧) انظر م ٢٢ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

بالجلسة ، الا انه ليس ثمت ما يمنع من استبدال عضو النيابة الادارية بزميل له اثناء نظر الدعوى التأديبية وقبل الفصل فيها لان أعضاء النيابة ينوب بعضهم عن بعض • وهو ما لا يسرى بداهة بالنسبة الى أعضاء المحكمة •

المطلب الثاني

اختصاص المحاكم التأديبية

نتناول اختصاص المحاكم التأديبية من ناحية العاملين الذين يخضعون للمحاكم التأديبية ثم من ناحية الاختصاص الموضوعي للمحاكم التأديبية •

الفرع الأول

من حيث العاملين

نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة في المادة ١٥ منه على أن المحاكم التأديبية تختص بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التي تقع من :

١ - موظفون بالمعنى الفنى لاصطلاح الموظف العام فى القانون الادارى
بهم : العاملون المدنيون بالجهاز الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها
وحدات الحكم المحلى •

٢ - العاملون بالوحدات الاقتصادية التى تنتمى الى شركات القطاع العام وجمعياته أيا كان شكل هذه الوحدات (٦٨) •

٣ - أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ •

٤ - العاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا •

(٦٨) انظر مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة

هذا ويخرج عن اختصاص المحكمة التأديبية العاملون الخاضعون لقوانين خاصة كرجال القضاء والنيابة وضباط القوات المسلحة وأشرطة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات .

كذلك يخرج من اختصاص المحكمة التأديبية العاملون بمكافأة ، على أنه قد يحدث أن يرتبط ما قد يكون منسوباً إلى عامل بمكافأة أو باليومية بما هو منسوب إلى عامل معين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة المشاغلة لدرجة في القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ عندئذ تجري محاكمته أمام المحكمة التأديبية فينقصد للمحكمة الاختصاص بمحاكمته استثناءً من الأصل . لأن المحكمة من هذه القاعدة هو تيسير مهمة القضاء لبلوغ وجه الحقيقة ابتغاء الوصول إلى الحق بأيسر السبل ولأن التجزئة تؤدي إلى احتمال تضارب الأحكام مما لا يستقيم ومقتضيات العدالة (٦٩) .

هذا ويتحدد الاختصاص تبعاً لدرجة العامل وقت إقامة الدعوى التأديبية على أنه إذا اختلفت درجة العامل وقت ارتكاب المخالفة عنها وقت إقامة الدعوى ، فالعبرة في تحديد المحكمة المختصة بالدرجة الجديدة وذلك تطبيقاً لنص م ١/٢٥ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ونص م ١٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (٧٠) .

وفي حالة تعدد المتهمين المقدمين إلى المحاكمة تكون المحكمة المختصة بمحاكمة أعلامهم درجة هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً م ٢٥ من قانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ إلا أن المشرع قد خرج على هذا الأصل فيما يتعلق بتأديب العاملين غير الحكوميين إذ أخضعهم جميعاً لاختصاص موحد حيث نصت عليه الفقرة الثانية من م ١١٧ حيث تقول ومسح ذلك تختص المحكمة التأديبية

(٦٩) انظر حيثيات المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٦/٥/١٩٥٩ في الطعن المقيد تحت رقم ٢٨٨ لسنة ٥ في الواردة بمؤلف القرارات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام . المرجع السابق ، ص ١٥٦ .

(٧٠) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة التاسعة عشر

- التظنية رقم ٩٥٥ لسنة ١٢ قضائية جلسة ٢ فبراير لسنة ١٩٧٤ . ص ١٢٥ .

للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في م ١٥ (٧١)، تكون محاكمة العاملين المنسوب اليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه م ١٨ .

نقل الاختصاص بالتأديب :

هذا وقد استحدث قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٨٩ منه حكما بمقتضاه يجوز - بقرار من رئيس مجلس الوزراء - نقل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التي يتبعها العامل الى الجهة التي يباشر فيها عمله ، وذلك في الجهات التي تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة للمخالفات التي تقع في هذه الجهات وذلك اختصارا للوقت والاجراءات .

الفرع الثاني

طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية

أولا - الاختصاص القضائي :

الأصل أن المحاكم التأديبية تختص بمسائل التأديب أي أن طبيعة اختصاصها هو اختصاص تأديبي بحت ، وبمقتضى هذا الاختصاص تملك المحاكم التأديبية توقيع مختلف العقوبات التأديبية لا سيما تلك التي لا يملك توقيعها الرؤساء الإداريون .

« ١) اختصاص المحاكم التأديبية وفقا للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ :

كان ينقسم الخاضعون له الى قسمين :

١ - شاغلو الدرجات الثالثة فما فوقها وهؤلاء تستأثر المحكمة التأديبية بمحاكمتهم لأن المشرع لم يجعل للسلطة الرئاسية عليهم سلطانا وتوقع

عليهم المحكمة المختصة احدى ثلاث عقوبات فحسب هي اللوم والاحالة الى المعاش والعزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش او المكافاة فى حدود الربع .

ب - شاغلو الدرجات الرابعة فما دونها . وهؤلاء يخضعون للاختصاص التأديبى للرؤساء الاداريين بالنسبة لعقوبة الانذار والحسم من المرتب فى الحدود السابق الاشارة اليها . وتملك المحكمة التأديبية بالنسبة اليهم توقيع سائر العقوبات التأديبية بما فيها عقوبة الانذار والحسم من المرتب ومعنى ذلك ان الرئيس الادارى اذا قدر أن العقاب الذى يستحقه الموظف يجاوز مايدخل فى سلطته فان ذلك لايقيد المحكمة التأديبية المختصة لأنها تملك الحكم بالبراءة فيكون فى وسعها اختيار ما تشاء من العقوبات التأديبية المقررة ، والملاحظ عملا ان كثيرا من الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية تتضمن عقوبات تأديبية مما يدخل فى اختصاص الرئيس الادارى ولهذا يفضل استاذنا الدكتور الطماوى أن يستعمل الرئيس الادارى سلطته فى التأديب فلا يلجأ الى المحكمة التأديبية الا بالنسبة للجرائم التأديبية الخطيرة (٧٢) .

(ب) اختصاص المحاكم التأديبية وفقا للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ :

وفقا للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ كانت تختص المحكمة التأديبية بتوقيع العقوبات المنصوص عليها فى المادة ٥٧ عدا عقوبتى الانذار والحسم من المرتب لمدة لا تتجاوز ٣٠ او ٦٠ يوما حسب الاحوال وهذه العقوبات هى تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر والحرمان من العلاوة والوقف عن العمل مع صرف نصف الأجر مدة لا تتجاوز ستة أشهر والفصل من الخدمة ، أما بالنسبة لشاغلي وظائف الادارة العليا والفئة الوظيفية التى يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها ، فلا توقع عليهم الا جزاءات التنبيه والوم والعزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش او المكافاة فى حدود الربع والاحالة الى المعاش .

هذا وبديها ان للمحكمة التأديبية ان توقع العقوبات التأديبية التي يختص بها أصلا الرئيس الإداري فيمكن للمحكمة أن توقع العقوبات المنصوص عليها في المادة ٥٧ حيث من يملك الأكثر يملك الأقل من باب أولى .

(ج) اختصاص المحاكم التأديبية وفقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

ينقسم الخاضعون له الى قسمين :

- شاغلو الوظائف العليا وقد أصبح من اختصاص السلطة المختصة وفقا للقانون الجديد أن توقع عليهم عقوبتي التنبيه واللوم أما عقوبتا الإحالة الى المعاش والفصل من الخدمة فلا توقعهما لالا المحكمة المختصة .

- العاملون غير شاغلي الوظائف العليا وهم يخضعون للاختصاص التأديبي لرؤسائهم وللمحاكم التأديبية واذا كان الرؤساء يملكون توقيع عقوبات محددة فإن المحاكم التأديبية تملك توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

العاملون الذين تركوا الخدمة وهم فئتان :

- فريق بدأ التحقيق معهم من قبل انتهاء مدة الخدمة وهؤلاء تستمر محاكمتهم أمام المحكمة التأديبية المختصة .

- وفريق ترك الخدمة ثم اكتشفت المخالفة بعد ذلك وبالنسبة اليهم يجوز اقامة الدعوى التأديبية ضدهم اذا اكتشف بعد ترك الخدمة انهم ارتكبوا مخالفات مالية يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة ولو لم يكن قد بدى فى التحقيق معهم قبل انتهاء الخدمة . وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها فالسلطة التأديبية فى هذه الحالة محصورة فى المحاكم التأديبية لأن الرئيس الإداري فقد سلطته الرئاسية بالنسبة الى من ترك الخدمة ، تأسيسا على القاعدة العامة التى تقضى بأن مناط التأديب هو التبعية الوظيفية .

هذا وقد كانت م ١٠٢ مكرر من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تقضى

بجواز رفع الدعوى التأديبية على الموظف حال وجودهم فى الخدمة وبعد تركهم لها بخمس سنوات وفى هذه الحالة الأخيرة يجوز الحكم عليهم طبقا للمساد ١٠٢ مكرر ثانيا باحدى العقوبات الآتية :

١ - الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

٢ - الحرمان من المعاش كله أو بعضه من تاريخ الحكم .

٣ - غرامة لا تقل عن خمس جنيهاً ولا تجاوز المرتب الاجمالى الذى كان يتقاضاه وقت وقوع المخالفة وتستوفى هذه الغرامة بالحصم من معاشه أو مكافاته أو المال المدخر ان وجد ذلك أو بطريق الحجز الادارى على جميع اموال المحكوم عليه .

وقد نصت على هذا الحكم أيضا المادة ٦٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والمادة ٦٤ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

وقد اشارت المحكمة الادارية العليا الى هذا - حيث قررت ان انتهاء خدمة العامل لا تحول دون استمرار محاكمته عما يثبت فى حقه ولا تعفيه من المسئولية عما قرط منه ، وكل ما لانتهاء خدمته من اثر فى هذا الشأن هو ألا توقع عليه الا احدى العقوبات الجائز توقيعها قانونا على من تركوا الخدمة وفقا لما تقضى به المادة ٦٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر به القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وما تقضى به المادة ٦٤ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر به القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٢١ من قانون مجلس الدولة الصادر به القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (٧٣) .

هذا وقد نصت م ١٨ من القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على نفس الاحكام الواردة بالقوانين السابقة الا أن القانون الجديد اقتصر فى العقوبة على توقيع الغرامة فقط على من انتهت خدمته بشرط ألا تقل الغرامة عن

خمس جنيهاً ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر عند انتهاء الخدمة . وقد طبقت المحاكم التأديبية ذلك مؤخراً في أحداث أحكامها (٧٤) .

ويبدو أن ما ذهب إليه المشرع في القانون الجديد ليس له ما يبرره لاعتبار إنساني فقط .

ثانياً - الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية :

بالإضافة إلى الاختصاص الأصلي للمحاكم التأديبية بتوقيع العقوبات التأديبية التي تدخل في اختصاصها على النحو سالف الذكر ، فقد خول المشرع هذه المحاكم اختصاصاً تبعياً بشأن وقف العاملين أو مد وقفهم وكذلك النظر في وقف جزء من مرتب العامل . ولاهمية عقوبة الوقف عن العمل واختصاص المحاكم التأديبية في هذا الشأن . فسوف نتناولها بشيء من التفصيل فيما يلي :

نصت م ٨٣ من قانون العاملين المدنيين الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (٧٥) بأنه « للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً متى اقتضت مصلحة التحقيق منه ذلك لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف » .

(٧٤) انظر حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا .

- لدعوى رقم ٢٠/١٤ ق المنعقدة في ١٩/٥/١٩٧٩ (غير منشور)

- حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا

- الدعوى ٢٠/٢٧ ق المنعقدة في ١٦/٦/١٩٧٩ (غير منشور)

(٧٥) نص م ٩٥ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٥٧ .

نص م ٦٤ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة .

نص م ٦٠ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة .

نص م ١٠ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات

التأديبية .

نص م ٢/٦ من القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية .

ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره . فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع بشأنه ، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها فإذا لم تصدر المحكمة التأديبية قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً . فإذا برى العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزى بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجر ، فإن جوزى بجزاء أشد ، تقرر السلطة التي وقعت الجزاء بما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه . فإن جوزى بجزاء الفصل ، انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ماسبق أن صرف له من أجر .

وسوف نتعرض لعقوبة الوقف من حيث السلطة المختصة بإصدارها ثم مدته ، الهدف منه ، وأخيراً الآثار المترتبة عليه . وذلك في أربعة فروع على التوالي .

الفرع الأول

السلطة المختصة بإصداره

١ - يصدر قرار الوقف الاحتياطي طبقاً لقانوني ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ٤٦ لسنة ١٩٦٤ من الوزير أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه . وطبقاً لقانوني ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فإن قرار الوقف يصدر من السلطة المختصة ويقصد بها الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص .

٢ - كذلك تملك السلطة المفوضة في التأديب حق الوقف عن العمل احتياطياً دون حاجة للنص على ذلك صراحة في قرار التفويض باعتباره أمراً مشتقاً في الموضوع الرئيسي الذي فوض فيه (٧٦) .

٣ - كما تملك النيابة الادارية هذا الحق طبقا لنص م ١٠ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ولكن هذا الحق يقتصر على مجرد الاقتراح ولكن القرار هو للسلطات الرئاسية المختصة - وينتقد البعض ذلك (٧٧). واقترح أن يكون رأى النيابة الادارية منزما الا أن العميد الطماوى يقرر انه ليس من المفيد اهدار رأى السلطة الرئاسية وانه يمكن التوفيق في هذا الشأن بوضع الأمر بين يدي المحكمة التأديبية المختصة (٧٨) .

٤ - كما تملك جهة الرقابة الادارية حق طلب وقف الموظف أو ابعاده مؤقتا عن عمله ، طبقا لنص الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ « باعادة تنظيم الرقابة الادارية » .

الا أن الكلمة الأخيرة في طلب جهة الرقابة الادارية ليس للنوزير أو رئيس المصلحة التي يتبعها الموظف كما هو الحال بالنسبة لحق النيابة الادارية - بل ان الكلمة الأخيرة لرئيس مجلس الوزراء (٧٩) .
هذا ولا يشترط أن يكون قرار الوقف مسببا وذلك لعدم النص (٨٠) .

الفرع الثاني

مدة الوقف الاحتياطي

نصت جميع القوانين المشار اليها على حق الادارة فى الوقف لايحوز أن تزيد على ثلاثة أشهر - ومعنى ذلك أنه يحق لجهة الادارة أن توقف الموظف عن عمله لأية مدة فى حدود الأشهر الثلاثة . ولها أن تمد الوقف مرة بعد أخرى بشرط ألا تتجاوز هذه ائدة . فاذا أرادت الادارة أن توقف الموظف لأكثر من ذلك فعليها أن تلجأ الى المحكمة التأديبية المختصة .

(٧٧) انظر الأستاذان محمد رشوان وإبراهيم عباس « الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين.

بالحكومة والقطاع العام » طبعة ١٩٦٩ ، ص ٧٠

(٧٨) الدكتور الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

(٧٩) وهذا الوضع طبقا لدستور ١٩٧١ م قبل ذلك فكانت الكلمة الأخيرة لرئيس

المجلس التنفيذى طبقا لنص المادة المشار اليها .

(٨٠) الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ هامش .

واذا عرض الأمر على المحكمة التأديبية فلها الحرية في تحديد مدة الوقف التي تقتضيها الظروف . فقد تحدد مدة معينة ثم يعاد إليها الأمر في نهايتها ، وهذا هو الغالب . وقد توقف الموظف احتياطيا حين الانتهاء من المحاكمة التأديبية وهذا هو المعنى الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا (٨١) في ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث تقول « ان المحكمة التأديبية غير مقيدة بمدة بعينها في الوقف ، بمعنى انها غير منزمة بإلاقتصار على ثلاثة أشهر أو بإعادة النظر في الوقت كل ثلاثة أشهر » .

هذا وقد انتقد البعض (٨٢) هذا الحكم الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا بشأن استمرار المحكمة التأديبية في مد الوقف للمدة التي تحددها حيث يرى أن اطلاق سلطة المدد دون قيد زمني قد يصيب العامل بضرر ، بالإضافة الى أن الوقف اجراء مؤقت وليس دائم فهو ليس عقوبة تأديبية تطول وتعد بمثابة عقوبة الوقف عن العمل المنصوص عليها بالقانون .

والاصل في هذا الشأن أن طلب الإدارة في مد مدة الوقف يجب أن يكون قبل انقضاء مدة الثلاثة أشهر حتى يمكن للمحكمة التأديبية المختصة أن تصدر قرارها قبل انقضاء المدة القانونية ومقتضى حكم القانون هو بطلان وقف الموظف لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر دون اقرار مد المدة من المحكمة التأديبية المختصة . ولكن المحكمة الإدارية العليا (٨٣) قضت أن تصل بهذا البطلان الى حد الانعدام لانه ليس في القانون ما يرتب هذا الجزاء . ويترتب على ذلك أن الموافقة اللاحقة من جانب المحكمة التأديبية على وقف الموظف ولو صدرت بعد الثلاثة أشهر ، تغطي وتصحح الفترة بين انقضاء الثلاثة أشهر وصدور الحكم بمد الوقف .

(٨١) د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، حكم المحكمة الإدارية العليا ١٩٥٩/٢/١٤ .

س ٤ ص ٨١٦ .

(٨٢) الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ .

ـ وايضا الأستاذ مصطفى بكر ، تأديب الماملين بالعقوبة ١٩٦٦ ص ٢١٩ - ٢٢٣ حيث

أورد الكثير من الحجج في هذا الخصوص منتقدا حكم المحكمة الإدارية العليا لمقتضى اليه .

(٨٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ١٩٥٦/٥/٩ س ١ ص ٨٦٥ .

الفرع الثالث

هدف الوقف الاحتياطي

ان النصوص المشار اليها تجيز الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق وهي ذات العلة لقرارات الوقف الاحتياطي عن العمل . وابرز مجالات هذه العلة أن يكون الموظف محل التحقيق صاحب سلطة أو نفوذ من شأنه أن يؤثر على سير التحقيق عن طريق ارباب الموظفين الآخرين الذين قد يستشهد بهم أو يحقق معهم عن طريق اخفاء الوثائق والمستندات أو توجيه التحقيق وجهة مضللة .

وعبارة مصلحة التحقيق تحتتمل تفسيرين يتعلقان بمنطق الضمان ومنطق الفاعلية فلو أخذنا بفكرة منطق الضمان لوجب علينا الاعتداد بالتفسير الضيق وهو مصلحة التحقيق فقط . وإذا أخذنا بفكرة الفاعلية لكان التفسير الواسع الذي يقضى مصلحة المرفق بوجه عام وليس مصلحة التحقيق .

هذا والراى الغالب فى الفقه المصرى هو ان الوقف الاحتياطى شرع للمصلحة العامة باعتباره انه يستهدف تأمين سير العمل الادارى بنظام وكفاية (٨٤) . ويضيف أستاذنا الدكتور الطماوى انه لا شك فى أن الوقف الاحتياطى قد شرع لتيسير مهمة التأديب لا لاي غرض آخر . ومعنى ذلك ان هذه السلطة لا تعمل الا فى نطاق التأديب ، بأن ينسب الى موظف مخالفة تأديبية تستوجب العقاب ، وترى الادارة - بسلطتها التقديرية - ان بقاء الموظف فى عمله مع قيام الاتهام ضده ، مما لا يستقيم مع صالح العمل ، فتعفيه عن عمله سواء لتيسير اجراءات التحقيق أو حفاظا على سمعة الوظيفة وهيبتها (٨٥) .

(٨٤) انظر :

- الأستاذان محمد رشوان وإبراهيم عباس ، المرجع السابق ، ص ٦٢ .

- الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

- الدكتور جودت الملط ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ .

(٨٥) انظر :

- د . سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ .

هذا وقد اتخذ الدكتور السيد محمد ابراهيم (٨٦) موقفا وسطا فقد انتقد نص م ٦٤ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (٨٧) لربطها بين الوقف الاحتياطي وبين مصلحة التحقيق - لأن التحقيق باعتباره مناط الوقف ، هو - فى نظره - مضيق من ناحية وموسع من ناحية أخرى . فاما ان التحقيق سبب مضيق ، فلان التقيد به وحده يحول دون وقف العامل فى حالات لا تقل فى ضرورتها عن مصلحة التحقيق وهى الحالات التى تقتضى فيها مصلحة الوظيفة ذاتها تنحية العامل عنها ، سيما اذا كانت المخالفات التى نسبت اليه تصيبه فى صميم امانته وسمعته ، اذ فى هذه الحالات تتأذى الوظيفة من استمراره فيها ملطخا بما أحاط به من شبهات مهنية ، بل وتهدد من بقاءه فيها ولو كانت مصلحة التحقيق ذاته لا تتأثر من استمرار قيامه بعمله - ولا شك ان مصلحة الوظيفة وان كانت سببا يختلف عن مصلحة التحقيق ، الا أنهما ينطويان معا فى اطار المصلحة العامة التى ينبغى رعايتها على نسق واحد .

واما ان التحقيق سبب موسع فلانه يبرر فى ظاهرة وقف العامل عن عمله أيا كانت المخالفة التى يجرى معه التحقيق فيها - وأيا كان حظها من الجسامة أو عدم الأهمية ، بل ان التحقيق يمكن أن ينقلب الى تكتة صورية تستند عليها الادارة ، اذ تستطيع دائما أن تباشر معه أى تحقيق تضرع به كلما أرادت وقفه عن العمل ٠٠٠ وعلاجا للعامل المضيق ، لا نرى ان يمتد الوقف فيتسع كما ذهب البعض لكل الحالات التى ترتبط بها مصلحة عامة ، لأن فكرة المصلحة العامة فكرة مرنة وواسعة وهى فوق ذلك فكرة غير واضحة تفتح أبواب التقدير والتحكيم - ومن رأينا انه وقد قصد بالوقف إبعاد العامل مؤقتا عن وظيفته فانه يتمين أن تقتضى مصلحة الوظيفة ذاتها اتخاذ هذا الاجراء أو تقتضيه مصلحة التحقيق الذى يكون فى غالب الحالات جاريا أو على وشك أن يجرى معه . وبهذا تنحصر دواعى الوقف فى احدى هاتين المصلحتين ، وعلاجا للعامل الموسع نرى ان هاتين المصلحتين لا تنهضانه

(٨٦) انظر د. السيد محمد ابراهيم - شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ص ٥٩٠ .

(٨٧) وهو نفس النص فى م ٨٣ من القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وبالتالى لا تبرران الوقف عن العمل الا اذا قام سبب جدى من شأنه المساس بالوظيفة او بالتحقيق ، بأن كان ما نسب الى العامل من أمور ، قد بلغ حدا من الجسامة تنعكس بآثارها السيئة على الوظيفة او التحقيق فيما لو استمر العامل متوليا لأعمال وظيفته ، اذ فى هذه الحالة تتحقق علة الوقف ودواعيه ويكون جائزا اتخاذ هذا الاجراء ، .

وهناك رأى (٨٨) يقرر أنه لا يجوز التوسع فى هذه العلة لتقرير جواز الوقف للمصلحة العامة - ويجب أن يكون التفسير الضيق هو الواجب الاتباع وذلك للحجج الآتية :

- ١ - النص الصريح بأن الوقف الاحتياطى لايجوز الا لمصلحة التحقيق .
- ٢ - ان هذا النص بصراحته يستوجب التضيق فى تفسيره أو تطبيقه وبالتالي فلا يصح التوسع فيه .
- ٣ - ان قرار الوقف - فى ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ له صفة الاجراء العقابى بترتيب أثره فى المرتب . وهذا بجانب وقف ترقية الموظف خلال فترة الوقف .

الفرع الرابع

الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطى

يترتب على الوقف الاحتياطى ثلاث نتائج هامة هى :

- ١ - كف يد العامل عن العمل .
 - ٢ - تأجيل ترقيته خلال مدة الوقف .
 - ٣ - ما يتبع بشأن مرتبه .
- والنتيجة الأولى طبيعية ولا تحتاج لايضاح . كما ان الثانية نتيجة منطقية للوقف الاحتياطى . ولذلك سوف نتعرض فقط لآثر الوقف على المرتب .

١ - خصم جزء من المرتب :

طبقا للأحكام التلى كانت سارية وفقا للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .
كان الأصل العام يرتب على قرار الايقاف نتيجة بالغة الاهمية بالنسبة
للموظف الموقوف وهى وقف صرف مرتبه ابتداءا من اليوم الذى أوقف
فيه (٨٩) ما لم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة
الى أن يقرر عند الفصل فى الدعوى التأديبية ما يتبع فى شأن المرتب عن
مدة الوقف سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه اليه كله أو بعضه . وبذلك
يكون التصرف النهائى فى شأن المرتب للمحكمة التأديبية فى حالة المحاكمة
التأديبية ويترك الاختصاص للسلطات الرئاسية فيما عدا ذلك كما لو لم
ينته الأمر بصدر الحكم من المحكمة التأديبية بل اقتصر على حفظ الأوراق
أو توقيع جزاء من السلطة الرئاسية بدون محاكمة (٩٠) .

وبصدر القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قرر المشرع (٩١) حماية نصف
مرتب الموظف الموقوف عن عمله مهما كانت الظروف - بحيث لا يتأثر هذا
النصف بقرار الايقاف على أن يعرض أمر نصف مرتبه الآخر - كله
أو بعضه - على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر بشأنه ما تشاء - وذلك
كله وفقا لاجراءات وضمانات تكفل عدم تعرض العامل أو الموظف الموقوف
لأى تعسف أو انحراف .

هذا وقد صدر التفسير التشريعى رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ بتوضيح
أحكام المادة المشار اليها .

ثم توالى التشريعات الوظيفية بعد ذلك حيث أعاد المشرع النص على
ذات الأحكام فى قوانين العاملين التالية مع زيادة الضمان بالنسبة للموظف
الموقوف (٩٢) .

(٨٩) المادة ٩٥ مدلة من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

(٩٠) د . جودت الملط المرجع السابق ص ٢١٤ .

(٩١) نص م ٦٤ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

(٩٢) م ٦٠ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين المدنيين بالعمولة .

وبناء عليه فانه بمجرد صدور قرار الوقف من السلطة المختصة يقف صرف نصف المرتب . ولاستمرار الوقف يجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ صدور قرار الوقف - وقد رتب المشرع على مخالفة هذا الضمان نتيجة بالغة الأهمية وهي وجوب صرف المرتب كاملا .

ويقرر العميد الطماوى في هذا الشأن أنه « لما كان الوقف قد يصدر لصالح الوظيفة ، وقبل أن يستكمل التحقيق مقوماته ، فان احتمال صرف المرتب كله للموظف الموقوف كبير - ذلك لأن الإدارة لن تستطيع عرض قرار الوقف عن العمل على المحكمة التأديبية بدون أسباب - تستمدها من تحقيق . وقد يستغرق هذا التحقيق وقتا أطول من الأيام العشرة المقررة في المادة وهنا يصطدم منطق الضمان مع مقتضيات الفاعلية - لأن الوقف المؤقت سوف ينتهى الى اجازة اجبارية بمرتب ، على خلاف القاعدة الأصولية والتي تقضى بأن الأجر مقابل العمل(٩٣) » .

هذا وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها بشأن نصف المرتب الموقوف خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها فاذا لم تصدر قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملا . وهذا أيضا زيادة في الضمان . واختصاص المحكمة التأديبية في تقرير صرف أو عدم صرف نصف المرتب الموقوف صرفه ، تقديريا يخضع لضوابط تتصل بالصالح العام كظروف العامل المالية ومركزه الوظيفي ومدى جدية أو خطورة الاتهام الذي ينسب اليه كما اذا كانت الإدارة قد تحركت الى اصدار قرار وقف أحد العاملين بناء على مذكرة تضمنت وقائع ليس فيها ما يمس الذمة أو الأمانة أو يفقد الصلاحية للوظيفة العامة وكان الثابت أنه ليس للعامل المذكور مورد سوى مرتبه الذي يعتمد عليه ، فان وقف صرف نصف مرتبه وهو يشغل وظيفة قيادية أمر لا يقتضيه الصالح العام(٩٤) .

م ٨٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة .

(٩٣) د. الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ .

(٩٤) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الحادية

والعشرون ، جلسة ١٧/٤/١٩٧٦ القضية رقم ١٣٦٨ لسنة ١٨ ق ص ١٤٠ .

كما يلاحظ أن قرار الوقف عن العمل احتياطيا الصادر من السلطة الرئاسية هو قرار ادارى نهائى لسلطة تاديبية لانه افصح عن الجهة الادارية المختصة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة تاديبية بمقتضى القانون بقصد احداث اثر قانونى معين لا يحدث الا بهذا الافصح ، واما كونه قرارا نهائيا فلان له اثره القانونى فى الحال وهو ابعاد العامل عن العمل وايقاف صرف نصف مرتبه ابتداءا من تاريخ الوقف ويترتب على ذلك اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالفصل فى الطعن فيه بالالغاء .

اما بالنسبة للقرار الصادر من المحكمة التاديبية بمدد مدة الايقاف فيطعن فيه راسا أمام المحكمة الادارية العليا التى تختص ، طبقا لاحكام قانونى النيابة الادارية ومجلس الدولة ، بنظر الطعون المقدمة فى الاحكام والقرارات الصادرة من المحاكم التاديبية او مجالس التاديب (٩٥) .

(ب) فيما يتصل بمصير جزء المرتب الذى تقسره المحكمة التاديبية
وقف صرفه :

١ - اذا برى العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزى بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام صرف اليه ما قد يكون قد أوقف صرفه ، فصرف الأجر هنا يتم بقوة القانون ، وليس لجهة الادارة التى يتبعها العامل سلطة تقديرية فى هذا المجال . ويلاحظ أن المشرع فى قانون العاملين ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد وسع من مجال هذه الحالة ذلك انها كانت مقصورة على حالة توقيع جزاء الانذار فاضاف اليها المشرع حالة الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام نظرا لضالة العقوبة فى هذه الحالة .

٢ - اذا جوزى العامل بعقوبة تتجاوز الخمسة أيام . فقد خول المشرع السلطة التى وقعت الجزاء فى أن تقرر ما يتبع فى شأن جزء الأجر الذى أوقف صرفه . فالاختصاص فى هذه الحالة مقرر للسلطة التى وقعت الجزاء فقد تكون جهة الادارة وقد تكون المحكمة التاديبية .

٣ - اذا جوزى العامل الموقوف بالفصل • فان خدمته تنتهى - وطبقا للقواعد العامة كان يجب استرداد ما صرف خلال مدة الوقف الا أن المشرع خرج على هذا الأصل وقرر أنه لا يجوز أن يسترد من العامل ما سبق صرفه من أجر (٩٦) .

ثالثا - اختصاص للمحاكم التأديبية فى مجال التعويضات المدنية :

أنشئت المحاكم التأديبية حتى يكون لها وحدها حق توقيع العقوبات الشديدة على العاملين المدنيين ، فاختصاصها اذن تأديبى ، لذلك لا تعرف هذه المحاكم مثيلا للدعاء بالحق المدنى أمام المحاكم الجنائية ، فلا يجوز للعامل أن يطالب أمامها بالتعويض عما يكون قد أصابه من ضرر مادى أو أدبى بسبب ما نسب اليه فى قرار الاحالة ، كما لا يجوز مطالبة العامل بدفع مبالغ معينة كتعويض عن الأضرار المترتبة على الخطأ الثابت فى حقه - وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الادارى بأن الزام العامل بمبلغ مقابل عجز فى عهده وتحصيله منه بطريق الخصم من راتبه مع معارضته فى ذلك هو فصل فى منازعة مدنية مما يدخل فى اختصاص الجهات القضائية ويخرج عن ولاية السلطات التأديبية التى لا تملك سوى توقيع الجزاءات التأديبية (٩٧) .

ويرى الأستاذ الدكتور الطماوى (٩٨) أن التفاوت واضح بين مسلك المشرع فى مجال قانون العقوبات وموقفه فى المجال التأديبى • فهو قد أجاز الادعاء بالحق المدنى أمام المحاكم الجنائية ، سواء بالنسبة الى الادارة أو الافراد ، ولكنه لم يتبع ذات الحطة أمام المحاكم التأديبية • ومن ثم فاذا كان الخطأ مكونا لجريمة جنائية وقدم الموظف بسببها للمحاكمة الجنائية فانه من الممكن مقاضاته عن الأضرار المدنية أمام المحكمة الجنائية • أما اذا لم

(٩٦) نص م ٣/٨٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • •••• فان جوزى بجزء الفصل انتهت

خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه فى هذه الحالة ، ما سبق أن صرف له من أجر •••

(٩٧) انظر التأديب فى الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ •

(٩٨) انظر قضاء التأديب ، طبعة ١٩٧٩ • المرجع السابق ، ص ٥١١ •

تحرك قبله الا المسئولية التأديبية فانه لا يمكن اثاره هذه المسئولية امام المحاكم التأديبية - وربما كان من المناسب منع المحكمة التأديبية هذا الحق ، ما دامت سوف تنظر فى الخطأ التأديبى ، حتى تصفى المنازعة مرة واحدة امام جهة قضائية واحدة تدعيما لاستقرار الموظف وتصفية للنزاع فى فترة قصيرة لا سيما وأن المسئولية المدنية أدخل فى عمل القضاء من التأديب غير أن المحكمة العليا(٩٩). قد قضت فيما بعد بأن المحاكم التأديبية أصبحت جهة الاختصاص العام فى المسائل التأديبية عقابا وتعويضا حيث قررت ٠٠٠ ٠ ومن حيث أن المشرع قد أورد هذه النصوص تنظيما وتفصيلا لما قررته المادة ١٧٢ من الدستور فى صيغة عامة مطلقة حيث تنص على ان مجلس الدولة مختص بالفصل فى المنازعات الادارية وفى الدعاوى التأديبية ٠٠٠ الخ مما يدل على أن المشرع قد خلع على المحاكم التأديبية الولاية العامة للفصل فى مسائل تأديب العاملين ومنهم العاملون بالقطاع العام - ومن ثم فان ولايتها هذه تتناول الدعوى التأديبية ابتداء أى التى تختص فيها المحكمه بتوقيع جزاء تأديبى كما تتناول الطعن فى أى جزاء تأديبى على النحو الذى فصلته نصوص قانون مجلس الدولة المتقدم ذكرها - واختصاص المحاكم التأديبية بالفصل فى هذا الطعن لا يقتصر على طلب الغاء الجزاء المطعون فيه بل يشمل كذلك طلب التعويض عن الأضرار المترتبة عليه اذ يستند كلا الطنبين الى أساس واحد هو عدم مشروعية القرار المطعون فيه كما يشمل غير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن ٠

ومن حيث فانه يخلص مما تقدم أن المحاكم التأديبية ، وهى فرع من القسم القضائى بمجلس الدولة ، هى الجهة المختصة بالفصل فى تظلم المدعى من الجزاء الذى وقع عليه وفى غيره من الطلبات المشار اليها لارتباطها بالطلب الاصلى الخاص بالغاء الجزاء ٠

(٩٩) حكم المحكمة العليا المقيده برقم ٩ لسنة ٢ القضائية د ننزع ، ابلجلسة المنعقدة فى

٤ من نوفمبر سنة ١٩٧٢ (غير منشور) ٠

الفصل الثانى

سلطة تأديب العاملين فى القطاع العام

تمهيد :

مر تشريع العمل بمصر بمراحل متعددة ارتبط معظمها بالتطورات السياسية فى البلاد ، ومن الملاحظ أنه لم تصدر مصر تشريعا عماليا حتى عام ١٨٨٣ وهو العام الذى صدر فيه القانون المدنى المصرى . وقد تناول القانون المشار اليه فى بعض مواد اجور العمال ، الا أنه لم يحفظ للعامل حقه فى صورة واضحة وانما تعرضت مواد لاجور العمال بشكل سطحي قابل للجدل ولا تمس جوهر الاجر ذاته أو حقوق العمال وواجباتهم - خلاصة القول أنه كان بداية لتقنين بعض الامور العمالية ومن الطبيعى أن تنصف بالسطحية .

واذا تركنا جانبا القانون المدنى المشار اليه - نجد أن القوانين التى جاءت بعده والأوامر العالية والذكريات قد تعرضت لتنظيم بعض حقوق العمال بصورة أكثر تطورا الا أنها أيضا كانت انعكاسا للأمور السياسية والأوضاع السائدة فى البلاد واتجهت معظم هذه القوانين الى تحقيق مصلحة الحاكم وأتباعه دون اعتبار ما لحقوق العمال .

وفى عام ١٩٠٩ بدأ اهتمام المشرع بالعمال أنفسهم خاصة بعد أن تمادى أصحاب المصانع فى استغلال العمال وصدرت لائحة خاصة بتشغيل الأحداث فى معامل حلب القطن بالقانون رقم ١٤ بتاريخ ابريل لسنة ١٩٠٩ .

وحين نشطت الحركة العمالية فى مصر أثناء الحرب العالمية الاولى ، طالب العمال بتحسين أحوالهم المعيشية وخفض ساعات العمل وزيادة الاجور وتكوين نقابات لهم ترعى مصالحهم فأصدر مجلس الوزراء قراره فى ١٨ اغسطس ١٩١٩ الذى قضى بتشكيل لجنة أطلق عليها اسم « لجنة

التوفيق بين العمال وأصحاب الأعمال ، وكلفت بفحص المنازعات التي تنشأ بين العمال وأرباب الأعمال ، ثم تطور الأمر بعد ذلك نتيجة لازدياد مطالب العمال وثورتهم ضد الفصل والبطالة وصدر الكثير من القوانين التي تنظم هذا الشأن .

وفى عام ١٩٥٩ جمعت قوانين العمل كلها فى قانون واحد هو القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ وهو ما أطلق عليه قانون العمل - وكان هذا القانون مطبقاً على جميع فئات العمال بالدولة فيما عدا العاملين بالحكومة .

ثم صدرت قرارات يوليو الاشتراكية عام ١٩٦١ ونقلت ملكية أغلب المنشآت الصناعية والتجارية الى الدولة - ولم تتحول هذه المشروعات الى هيئات حكومية يخضع العاملون فيها لقوانين العاملين بالحكومة بل استمر مريان قانون العمل عليهم وذلك بمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ والذى نص فى مادته الاولى على : يسرى على موظفى وعمال الشركات الخاضعين لأحكام هذا النظام ، أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها

وكان القرار الجمهورى المشار اليه أول قرار ينظم أوضاع العاملين بالشركات العامة الا أن أحكامه كانت قاصرة عن الاستجابة لمتطلبات القطاع الجديد وتطوره لأن أحكامه فى الغالب منها كانت مأخوذة ومشتقة من قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ مع اختلاف كبير فى الأنشطة والنظم .

وسرعان ما تبين للحكومة قصور هذه اللائحة عن مسايرة القطاع العام فى تقدمه وزحفه الى الحياة التجارية والصناعية ، فأصدرت القرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ وهو يعتبر بحق أول قرار ينظم - الى حد ما - شئون العاملين بالقطاع العام .

ثم تلا القرار المشار اليه القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ . وأهم ما استحدثته هذا القانون أنه أول تنظيم مستقل بأحكام العاملين بالقطاع العام عن أحكام قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ حيث نص على عدم

جواز تطبيق قانون العمل الا اذا خلا نص من لائحة تنظيم العاملين - وبذلك أصبح القرار المشار اليه هو الأصل في التطبيق - ولا يطبق قانون العمل على العاملين بالقطاع العام الا فيما لم يرد به نص في هذه اللائحة (١) .

ثم صدر القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ الذي ألغى القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ كما نص على إلغاء كل نص يخالف أحكامه وأخيرا صدر القانون الحالي رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام .

هذا وسوف نتبع نفس الأسلوب الذي عرضناه بالنسبة لسلطة تأديب العاملين المدنيين بالدولة . فنقسم هذا الفصل الى مبحثين نتناول في الأول منها سلطات التأديب الرئاسية للعاملين بالقطاع العام في ظل لائحة العاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ثم القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ وأخيرا طبقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، ثم نتناول في المبحث الثاني سلطات التأديب القضائية في ظل القوانين المشار اليها .

هذا وسوف نتبع نفس الأسلوب الذي عرضناه بالنسبة لسلطة تأديب العاملين المدنيين بالدولة فنقسم هذا الفصل الى مبحثين .

الا أنه سوف نتعرض بإيجاز للعقوبات التأديبية الواردة بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وملاحظتنا على هذه العقوبات .

أولا - بالنسبة للعقوبات الواردة بالقانون المشار اليه فإنه يتلاحظ أنها نفس العقوبات الواردة بقانون العاملين المدنيين بالدولة (٢) .

ثانيا - ملاحظات على هذه العقوبات :

أولا - يلاحظ بالنسبة للعاملين في القطاع العام في ظل القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ أن المشرع بالنسبة لهم كان موزعا بين اعتبارين (٣) :

(١) سوف نتعرض للانتقادات التي وجهت الى هذه اللائحة ، وحكم المحكمة الادارية العليا بعدم دستورتيتها وذلك في موضعها .
(٢) انظر ص ٢١٢ .
(٣) انظر الدكتور سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٤٨٥ .

(أ) تدعيم سلطة الرؤساء بالنسبة الى العاملين حتى يمكن زيادة الانتاج ومنع الانحرافات قبل أن تستفحل ، ولهذا فقد جُول الرؤساء توقيع عقوبات لم يكن يملكها حتى الوزراء بالنسبة للعاملين بالدولة ، وقبل أن تتقرر فى قانون العاملين المدنيين الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(ب) تحقيق الضمان للعاملين فى مواجهة بعض الرئاسات التى قد لا تستسيغ المكاسب التى حققها المد الاشتراكى للعاملين .

ثانياً - أدخل المشرع تعديلا فى هذه الجزاءات بالنسبة للقوانين السابقة حيث أضاف بعض الجزاءات وخفف من البعض الآخر وذلك على الوجه التالى :

١ - كان القانون السابق رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ يبيح توقيع عقوبة الحرمان من العلاوة كلها أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، وقد اقتصر القانون الحالى على جزاء الحرمان من نصف العلاوة فقط دون تحديد مدة معينة ، بل تركها للجهة صاحبة الاختصاص فى توقيعها .

٢ - استحدث القانون الحالى جزاء تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

٣ - كان القانون السابق ٦١ لسنة ١٩٧١ يجيز توقيع جزاء خفض المرتب بدون تحديد لقيمة الخفض - الا أن المشرع فى القانون الحالى رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ حدد الخفض بأن يكون فى حدود علاوة ويفهم من هذا النص أن الخفض يجوز بأن قدر بشرط ألا يتجاوز مقدار علاوة بحسب درجته وقت ارتكاب المخالفة .

٤ - كان القانون الملغى يجيز توقيع جزاء خفض الوظيفة بدون تحديد أو بيان مدى الخفض الذى يقصده هل لدرجة واحدة أو أكثر - الا أن القانون الجديد حدد الخفض بأن يكون الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة وهناك فارق بين أن يكون الخفض الى الوظيفة الأدنى مباشرة ووظيفة من الدرجة الأدنى

المبحث الأول

الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية

سوف نتعرض في هذا المبحث لبيان الاختصاصات التأديبية للسلطات الرئاسية في ظل قوانين العاملين بالقطاع العام منذ صدور اللائحة رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ حتى صدور القانون الحالي رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وذلك في المطالب الآتية :

- **المطلب الأول :** طبقا لللائحة رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .
- **المطلب الثاني :** طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .
- **المطلب الثالث :** طبقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

المطلب الأول

سلطات التأديب الرئاسية

طبقا لللائحة العاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦

حددت المادة ٥٩ من اللائحة المشار إليها الجزاءات التأديبية على النحو التالي :

- الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي : الانذار - الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة - الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر - الحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر - خفض المرتب - خفض الفئة - خفض المرتب والفئة معا - الفصل من الخدمة .

ويكون توقيع الجزاءات التأديبية المبينة في المادة السابقة لما يأتي(٤) :

(٤) انظر م ٦٠ من اللائحة ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .

أولاً : بالنسبة لجزاءات الانذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب أو الحرمان من الصلاوات أو تأجيل موعد استحقاقها .

فيكون توقيعها لرئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة الثالثة .

كما يكون لرئيس مجلس الإدارة أيضا سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال .

ويكون التظلم من هذه الجزاءات بالنسبة للعاملين شاغلي الوظائف الدنيا حتى الفئة الثالثة الى رئيس مجلس الإدارة أو الى جهة التظلم التي يحددها قرار رئيس مجلس الإدارة بالتفويض بتوقيع الجزاء وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

وبالنسبة لشاغلي الوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها فيكون التظلم للجهة التي قامت بالتصديق خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ثانياً : بالنسبة لسائر الجزاءات الأخرى المبينة بالمادة ٥٩ من اللائحة المشار اليها عدا جزاء الفصل من الخدمة فيكون اختصاص توقيعها كالاتي :

(أ) لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

(ب) كما تكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة حتى الفئة الثالثة على أن يصدق على

هذه القرارات عن رئيس مجلس ادارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص بحسب الأحوال .

ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

هذا وإذا رفع التظلم الى رئيس مجلس الادارة ، فإنه يملك (٥) الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله بالتخفيف أو التشديد حسب الأحوال في حدود الجزاءات التي يملك توقيعها . كما أن له اذا ألقى القرار أن يحيل العامل الى المحكمة التأديبية وذلك في خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغه بالقرار .

وقد رأت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري (٦) أن اعمال المادة السابقة انما يكون بالنسبة الى القرارات التأديبية الصادرة ممن فوضه رئيس مجلس الادارة في توقيع العقوبات وفقا للمادة ٦٠ من اللائحة - أما بالنسبة الى القرارات الصادرة من جهات أخرى ، وتخضع لتصديق الوزير أو رئيس مجلس الادارة - كما هو مقرر في المادة ٦٠ - فإن سلطة التصديق تصبح مجرد وصاية تقتصر على الموافقة على القرار كله أو رفضه كله .

ثالثا : أما بالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة . فيكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيع على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ويكون الطعن في هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

وبالنظر الى خطورة قرار رئيس مجلس الادارة في هذا الشأن - فإن المشرع قيد استعماله لهذا الحق باجراءات تكفل عدم الاساءة (٧) . فرئيس

(٥) م ٦٢ من اللائحة المشار اليها .

(٦) الفتوى الصادرة في ١٩٦٩/١٢/٢٠ ملف رقم ١٣٢/٢/٨٦ قضاء التأديب ، المرجع

السابق ، ص ٤٦٥ .

(٧) م المواد من ٦٤ الى ٦٦ من اللائحة المشار اليها .

مجلس الادارة ملزم قبل اصداره قراره بالفصل ، بأن يعرض الأمر على لجنة مشكلة من مدير مديرية العمل المختص أو من ينيبه رئيسا ، ومن ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية ، ومن ممثل للمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية بحسب الأحوال وعلى هذه اللجنة أن تبلغ رأيها الى رئيس مجلس الادارة في ميعاد لا يتجاوز اسبوعا من تاريخ احالة الأوراق اليها . وللجنة في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل ، والاطلاع على كافة المستندات والبيانات التي ترى لزوما لها ويجب عليها أن تحرر محضرا تنبث فيه ما اتخذته من اجراءات ، وما سمعته من أقوال ورأي كل عضو من أعضائها الثلاثة مسببا وتودع صورة من هذا المحضر في ملف العامل وتسلم صورة أخرى لكل من مديرية العمل المختصة وعضو اللجنة النقابية ومجلس الادارة أو النقابة الفرعية أو النقابة العامة حسب الأحوال ، ورأي هذه اللجنة استشاري ، أي لا يقيد رئيس مجلس الادارة عند اتخاذ قراره . ولكن عرض الأمر عليها اجراء لازم ، يترتب على اغفاله البطلان بل ان المشرع قد جعله بطلانا مطلقا (٨) .

طبيعة عمل اللجنة الثلاثية :

روعى في تشكيل اللجنة الثلاثية أن تكون بمثابة لجنة استشارية للدراسة والبحث ولذلك يتعين أن يكون أعضاؤها على درجة كافية من الدراية بشئون العاملين لأن رأيها سيعرض على مجلس الادارة ورئيس مجلس الادارة وقد ينتهى الأمر الى المحكمة التأديبية ومن الملاحظ ان المشرع يعلق أهمية كبرى على رأى اللجنة ولذلك أوجب أن يكون رأيها مسببا مدعما بالأسانيد الواقعية والقانونية كما انه وإن كان رأيها استشاريا الا أن له أهميته من الناحية الواقعية ولذلك فإن المشرع ينص على أن كل قرار يصدر بفصل أحد العاملين خلافا لأحكام هذه المادة يكون باطلا بحكم انقانون دون حاجة لاتخاذ أى اجراء آخر - وإزاء صراحة النص فإن الشركة لا يمكنها احالة موضوع فصل أحد

(٨) م ٦٦ من اللائحة د كل قرار يصدر بفصل أحد العمال خلافا لأحكام المادتين السابقتين

يكون باطلا بحكم القانون دون حاجة لاتخاذ أى اجراء آخر .

العاملين الى المحكمة التأديبية قبل عرضه على اللجنة الثلاثية والا أصبح الطلب أمام المحكمة التأديبية غير مقبول لعدم سبق عرضه على اللجنة . كما أنه اذا صدر قرار من المحكمة التأديبية بفصل أحد العاملين قبل العرض على اللجنة الثلاثية فان قرار الفصل يقع باطلا بل معدوما ولا تصححه الاجازة كما لو عرض الامر بعد ذلك على اللجنة لتصحيحه لأن الباطل لا يصححه اجراء لاحق .

المحكمة الادارية العليا تقضى بعدم مشروعية

لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦

تنص المادة ٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن « يحدد بقرار من مجلس إدارة المؤسسة أو الهيئة أو الشركة أو ممن تتولى الإدارة فيها حسب الأحوال من يختص بتوقيع الجزاءات على الموظفين الذين لا تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا وبالتصرف في المخالفات التي تقع من الموظفين الذين تتجاوز مرتباتهم هذا الحد ، والتي ترى فيها النيابة الادارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما ، وباصدار قرارات الوقف عن العمل » .

ويقضى هذا النص أن الموظفين الذين تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا تختص بتأديبهم المحاكم التأديبية . ولكن لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ معدلة بالقرار الجمهوري رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ قد أدخلت تعديلا جذريا في هذا الشأن ، اذ خولت رئيس مجلس الادارة توقيع عقوبات خطيرة بالنسبة الى العاملين في القطاع العام دون تقييد بالمرتب المشار اليه ، كما عدلت اختصاص المحكمة التأديبية وحولتها الى جهة طعن بالنسبة لبعض القرارات التي يوقعها رئيس مجلس الادارة على التفصيل السابق . ولقد طعن بعدم شرعية قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ من حيث أنه عدل اختصاص المحاكم التأديبية المقرر بقانون في حين أن القاعدة الأصولية المسلم بها ، أنه لا يجوز تعديل اختصاص المحاكم الا بقانون ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا

الطعن في حكمها الصادر في ٢٩ يونيو ١٩٦٨ (٩) . وتقول المحكمة العليا في حكمها المشار اليه :

« من حيث أن اختصاص المحاكم التأديبية بالنسبة الى العاملين بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام محدد بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ وهذا القانون لم يرخص لأجهزة القطاع العام الا في توقيع جزاء الانذار والحصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما ، وناط بالمحاكم التأديبية وحدها - متى كان مرتب العامل يتجاوز خمسة عشر جنيها شهريا - توقيع باقى الاجزاء حتى غدت هذه المحاكم بحق صاحبة الولاية العامة في انتايب بعد استبعاد ذلك النطاق الضيق الذى تباشر فيه الهيئات الرئاسية بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها سلطتها وقد جات المادة ٦٠ (من قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بلائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام بعد تعديلها بالقرار رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) بأحكام خالفت ذلك القانون وامتدت أجهزة القطاع العام باختصاصات تأديبية واسعة حلت فيها محل المحاكم التأديبية وبدأت فيها وكأنها صاحبة الولاية العامة فى التأديب - ومن حيث أنه لذلك وإذا كان حكم المادة ٦٠ آنفة الذكر فيما قضى فيه من سلب اختصاص المحاكم التأديبية مخالفا لأحكام القانون ١٩ لسنة ١٩٥٩ فإنه يتعين استبعاده من دائرة التطبيق لعدم مشروعيته . . . »

هذا وقد قضت أيضا المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في ٣ يوليو لسنة ١٩٧١ في الطعن رقم ٤ لسنة ١ بعدم دستورية المادة ٦٠ من اللائحة نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ وقد جاء فى أسباب هذا الحكم ما يلى :

« ومن حيث أنه يبين من مقارنة هذه النصوص (نص المادة ٦٠ من اللائحة الصادر بها قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦)

بالنصوص المتعلقة بموضوع تأديب العاملين الواردة في القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨
بإعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكم التأديبية المعدل بالقانون رقم ١٩
لسنة ١٩٥٩ ، وبنصوص قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩
ما يأتي :

أولا : إنه طبقا لنص المادة الثانية من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩
بسرمان قانون النيابة الادارية المشار اليه على موظفي المؤسسات العامة
والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة ، كان اختصاص الجهات الرئاسية
بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها مقصورا على توقيع
عقوبات الانذار والحكم من المرتب مدة لا تجاوز خمسة عشر يوما وذلك
بالنسبة الى العاملين الذين تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها ، أما العقوبات
الأشد فانها تدخل في اختصاص المحاكم التأديبية دون غيرها ، وقد عدلت
اللائحة من اختصاص المحاكم في هذا الصدد بأن نقلت هذا الاختصاص الى
السلطة الرئاسية في الحدود المبينة بالمادة ٦٠ المشار اليها .

ثانيا : أسندت المادة ٦٠ من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام الى
المحاكم التأديبية الاختصاص بنظر الطعون في بعض القرارات التأديبية
الصادرة من السلطات الرئاسية بالنسبة الى هؤلاء العاملين وقد كان هذا
الاختصاص منوطا بجهتي القضاء العادي والاداري وأيا كان الرأي في شأن
الجهة القضائية المختصة بنظر تلك الطعون فان تعديل اختصاص الجهات
القضائية يجب ان يكون بقانون .

ثالثا : منع البند « رابعا » من المادة ٦٠ مسالفة الذكر الطعن في
القرارات الصادرة بالبت في تظلمات العاملين وفي احكام المحاكم التأديبية
(عدا الاحكام الصادرة بمقوبة الفصل) . وبذلك تكون قد ألغت اختصاص
جهات القضاء بنظر الطعون في القرارات التأديبية النهائية للسلطات
الرئاسية كما ألغت اختصاص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعون في احكام
المحاكم التأديبية في هذا الخصوص وهو الاختصاص الممنوح لها طبقا لنص
المادة ٣ من قانون النيابة الادارية والمحاكم التأديبية الصادر بالقانون رقم

١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمادة ١٥ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ .

ومن حيث أنه يبين مما سلف أن المادة ٦٠ من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام قد عدلت اختصاص جهات القضاء سالفة الذكر بقرار جمهوري ولما كان هذا التعديل لا يجوز اجراؤه بغير القانون تطبيقا للمادة ١٥٣ من الدستور ، ومن ثم يكون نص المادة ٦٠ من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام سالفة الذكر مخالفة للدستور على الوجه المتقدم بيانه .

هذا وبحكم المحكمة الادارية العليا وكذلك المحكمة الدستورية العليا المشار اليهما فان القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ يكون قد استرد هيئته ولا تبقى نافذة من نصوص لائحة العاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ الخاصة بالتأديب الا تلك النصوص التي لا تخالف هذا القانون او القوانين الاخرى المنظمة للتأديب (١٠) .

المطلب الثاني

سلطات التأديب الرئاسية

طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

تنص المادة ٤٨ من القانون المشار اليه على أن الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على انعاملين بالقطاع العام هي :

الانذار - الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة - الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تجاوز ستة اشهر - الحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تجاوز ثلاثة اشهر - خفض المرتب - خفض الوظيفة - خفض المرتب والوظيفة معا - الفصل من الخدمة ، وطبقا لهذا القانون تكون لرئيس مجلس الادارة أو من يفوضه سلطة توقيع

جزاءات الانذار والتخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب أو الحرمان من العلاوات أو تأجيل موعد استحقاقها - على العاملين شاغلي الوظائف من المستويين الثالث والثاني .

ويكون التظلم من هذه الجزاءات الى رئيس مجلس الادارة أو الى جهة المتظلم التي يحددها قراره بالتفويض بتوقيع الجزاء وذلك خلال ١٥ يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

كما يكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيع الجزاءات السابقة على العاملين شاغلي وظائف المستوى الأول ومستوى الادارة العليا . على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس ادارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال .

ويكون التظلم من هذه الجزاءات للجهة التي قامت بالتصديق خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

كما يملك رئيس مجلس الادارة - بتصديق من رئيس مجلس ادارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال - توقيع كافة الجزاءات التأديبية ماعدا الفصل بالنسبة لشاغلي وظائف المستويين الثاني والأول .

ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

وبالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة :

يكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيعه على العاملين شاغلي وظائف المستوى الثالث .

ويكون الطعن في هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ملاحظات بالنسبة للقانون ٦١ لسنة ١٩٧١ :

١ - من الواضح أن المعيار المعمول عليه في تحديد وضع العامل في التأديب صار طبقا لهذا القانون المستوى الوظيفي لا المرتب أما في ظل

القانون ١٩ لسنة ١٩٥٩ فقد كان المناط في تحديد اختصاص سلطة التأديب الرئاسي هو المرتب .

٢ - على خلاف القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ الذي حصر سلطة التأديب الرئاسية في حدودها المعقولة ، وسع القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ هذه السلطة الى أبعد مدى حيث صارت تستأثر باستعمال مبتدأ لسلطة التأديب الواسعة التي لا تخضع أساسا لاية مراجعة قضائية .

٣ - تبنى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ نفس الأحكام تقريبا التي قضى فيها بعدم دستوريته لتقريرها بقرار جمهوري أدنى في المرتبة من القانون وهذه الأحكام نتناول أمرين (١) :

١ - ولاية التأديب الرئاسية التي جارت على ولاية التأديب القضائية .

٢ - اسناد ولاية التعقيب للمحكمة التأديبية على ما توقعه سلطة التأديب الرئاسية من جزاءات .

ولو لم يصدر القانون المشار اليه رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ لكان من المقطوع به أن تقضى المحكمة الادارية العليا بالقضاء المحاكم التأديبية التي أقرت لنفسها ولاية التعقيب (بالاسناد الى المادة ٦٠ من اللائحة المشار اليها رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦) كما كان من المقطوع به أيضا أن تقضى المحكمة الادارية العليا بانعدام الجزاءات التأديبية التي وقعتها سلطات التأديب الرئاسية متجاوزة الحدود التي وضعتها المادة الثانية من القانون ١٩ لسنة ١٩٥٩ (وهو الانذار والحصم لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما بالنسبة لمن يجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا) .

وفي هذا الشأن فرقت هيئة مفوضي الدولة بين الأمرين المشار اليهما وهما ولاية التأديب الرئاسية ذاتها وبين الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة التأديبية على تلك الولاية .

فبالنسبة لولاية التاديب الرئاسية فلقد أكدت هيئة مفوضى الدولة أنه يتعين على المحكمة الادارية العليا أن تقضى بإلغاء القرار التاديبى الذى صدر بالمخالفات لحكم المادة الثانية من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ لأنه يكونه قرارا معدوما لمشوبته بغصب السلطة القضائية ولا يؤثر وذلك صدور القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ لأن المعدوم لا يصحح .

وبالنسبة للاختصاص القضائى للمحكمة التاديبية وهو الاختصاص الذى أقره من جديد القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ فقد اختلفت فى شأنه وجهات النظر . فذهبت المحكمة التاديبية للمؤسسات التابعة لوزارة الصناعة الى أنه وقد استبعدت م ٦٠ من لائحة العاملين الملغاه من التطبيق فإنه لم يعد من سند للدعاء باختصاص المحكمة بنظر الطعون فى الجزاء التاديبى الرئاسى وأنه لا يغير من هذا النظر صدور قانون العاملين بالقطاع العام سندا الى المحاكم التاديبية اختصاص النظر فى تلك الطعون . ذلك لأن هذا الاختصاص وهو مستحدث لا يسرى الا على القرارات التاديبية التى تصدر فى ظل القانون الذى استحدث الاختصاص دون القرارات الصادرة قبل تاريخ العمل به .

أما هيئة مفوضى الدولة فقد كان لها رأى آخر . فهى قد سلمت بأن تطبيق المادة الأولى من قانون المرافعات المدنية والتجارية تطبيقا حرفيا مفاده أن التعديلات التى استحدثها القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ (وخاصة بالاختصاص القضائى) لا أثر لها البتة على الطعون المنظورة حاليا أمام المحكمة الادارية العليا . لأنه يتعين أن ينظر الطعن فى ضوء الاختصاص القضائى (الذى كان قائما وقت صدور الحكم المطعون فيه) غير أن هيئة مفوضى الدولة رأت أن للواقع العملى فى بعض الأحيان أثرا على الحل القانونى واستنادا الى اعتبارات العدالة وتغليب منطق الواقع العملى انتهت هيئة مفوضى الدولة الى امكان تصدى المحكمة الادارية العليا لتفصل فى موضوع الطعن فى الحالات الآتية :

١ - إذا كانت المحكمة التاديبية قد قضت باختصاصها بنظر الطعن فى الجزاء التاديبى وتعرضت للموضوع - ذلك أنه وقد قضى بعدم دستورية

المادة ٦٠ من لائحة العاملين ، فانه لا يكون هناك سند لاختصاص المحكمة التأديبية ، غير أن الأخذ بهذا النظر على اطلاقه سيؤدي الى وجوب اعادة الدعوى الى المحكمة التأديبية باعتبار انها أصبحت مختصة طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وهي نتيجة ترفضها هيئة مفوضى الدولة ، اذ لا ترى جدوى في اعادة المنازعة للمحكمة التأديبية وانما ترى أن تتصدى المحكمة الادارية العليا للموضوع خصوصا وان صاحب الشأن لن يحرم من احدى درجات التقاضي (١٢) .

٢ - كما اشارت هيئة مفوضى الدولة الى امكان تصدى المحكمة الادارية العليا للموضوع حتى في الحالات التي تكون المحكمة التأديبية قد قضت بعدم اختصاصها بنظر الطعن (بما يتفق والحكم بعدم الدستورية) ولكنها لم تحل الطعن الى المحكمة المختصة ، وتبرر هيئة المفوضين ذلك بأن يؤدي الفاء الحكم اعادة الطعن الى المحكمة التأديبية التي صارت مختصة طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وفي هذا مضيق للوقت والجهد . وهي مع ذلك قد رجحت رأيا آخر بأن تقضى المحكمة الادارية العليا في جميع الحالات التي تكون المحكمة التأديبية قد قضت فيها بعدم اختصاصها بنظر الطعون ، بالغاء الحكم بعدم الاختصاص واحالة النزاع من جديد الى المحكمة التأديبية طبقا لاختصاصها الجديد المسند بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ حتى لا يجرم صاحب الشأن من احدى درجات التقاضي .

٣ - وحيث تكون المحكمة التأديبية قد قضت بعدم اختصاصها بنظر دعوى تأديبية باعتبار ان الولاية الكاملة للتأديب - بالنسبة لبعض العاملين - منوطة بجهة الادارة ، فانه وان كان التزام القانون التزاما دقيقا يوجب الغاء الحكم التأديبي (لأنه بنى على أساس التسليم بشرعية القرار الجمهوري رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) الا أن هيئة مفوضى الدولة ترى انه من العبث اعادة الدعوى التأديبية الى المحكمة التأديبية لأنها لم تعد مختصة وانما صار

(١٢) اخذت المحكمة الادارية العليا بهذا النظر . د. محمد صفور . المرجع السابق .

الاختصاص موقودا لجهة الادارة ، وهى توصى المحكمة الادارية العليا يانه وان كان حكم المحكمة التأديبية مخالفا للقانون ولكن نظرا للاعتبار المتقدم فانها ترفض الطعن ولا تقضى باعادة الدعوى التأديبية الى المحكمة التأديبية وانما تشير على جهة الادارة أن تتولى هي مجازاة العامل طبقا لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (١٣) .

٤ - وحيث تكون جهة قضاء ادارى قضت بعدم اختصاصها بنظر دعوى الغاء موجهة الى جزاء تأديبي رئاسي ، فان مثل هذا الحكم يكون مخالفا للقانون من حيث انه يتضمن تسليميا بشرعية حكم المادة ٦٠ من لائحة العاملين الملغاه التي تجعل الاختصاص في الطعن للمحكمة التأديبية ، وأنه وان كانت هيئة مفوضي الدولة قد رأت أن تحيل المحكمة الادارية العليا الدعوى الى المحكمة التأديبية لصيرورتها الآن مختصة (حتى لا يحرم العامل من درجة من درجات التقاضي) ألا أنها اشارت الى رأى آخر ينادى بوجوب تصدى المحكمة الادارية العليا لموضوع المنازعة لأن اعادة الدعوى الى جهة القضاء الادارى لتقضى في موضوعها يتعارض الآن مع أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (١٤) .

المحكمة الادارية العليا تعتبر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ قانونا مصححا :

أصدرت المحكمة الادارية العليا حكما بمقتضاء اعتبار القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ قانونا مصححا للأجراءات الباطلة التي تمت في ظل لائحة العاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ . وقد جاء في حكمها ما يلى :

« من حيث ان المحكمة العليا قضت بجلسة ٣ من يوليو سنة ١٩٧١ فى الدعوى رقم ٤ لسنة ١ قضائية دستورية بعدم دستورية المادة رقم ٦٠ من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقرار رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ فيما تضمنه من تعديل فى قواعد اختصاص جهات القضاء على الوجه المبين بأسباب هذا الحكم وقد

(١٣) وهو ما أخذت به المحكمة الادارية العليا ، المرجع السابق . ص ١١٩ .

(١٤) وهو ما أخذت به المحكمة الادارية العليا ، المرجع السابق . ص ١١٩ .

انطوت هذه الأسباب على أن المادة ٦٠ المذكورة أسندت الى المحاكم التأديبية الاختصاص بنظر الطعون في بعض القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية بالنسبة الى هؤلاء العاملين ، وقد كان هذا الاختصاص منوطاً بجهتي القضاء العادي والاداري وأيا كان الرأي في شأن الجهة القضائية المختصة بنظر تلك الطعون فان تعديل اختصاص الجهات القضائية يجب أن يكون بقانون وفقاً لأحكام الدستور ، وإذا عدلت المادة ٦٠ المشار اليها اختصاص جهات القضاء على هذا النحو بقرار جمهوري فانها تكون مخالفة للدستور ، ومن حيث أن المحكمة العليا وقد قضت بعدم دستورية لائحة نظام العاملين بالقطاع العام فيما تضمنه من اسناد ولاية الفصل في بعض القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية في شأن العاملين بالقطاع العام الى المحاكم التأديبية ، فان الحكم المطعون فيه اذا قضى برفع الدعوى المبدى بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى وباختصاصها يكون قد خالف القانون ويتمين الحكم بالفائه ، وكان يتعين كذلك بعد الثائه احالة الدعوى الى الجهة القضائية المختصة ، الا أنه يصدر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام الذي عمّل به اعتباراً من اول أكتوبر لسنة ١٩٧١ ، أصبحت المحكمة التأديبية وفقاً لحكم المادة ٤٩ من هذا النظام هي صاحبة الاختصاص بالفصل في مشروعية قرارات السلطات الرئاسية الصادرة بفصل العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها شاغلي الوظائف من المستوى الثالث بجانب الاختصاصات الأخرى ، وإذا تصدت المحكمة التأديبية لنظر موضوع المنازعة وفصلت فيه فلا يكون ثمة مجال لاعادة الدعوى اليها من جديد ولا محيض اذن أمام المحكمة الادارية العليا من التصدي للقرار المطعون فيه لتزنه بميزان القانون وتنزل على المنازعة المطروحة حكم القانون الصحيح اعمالاً لنص المادة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة . أما ما نصت عليه المادة رقم ٤٩ من نظام العاملين بالقطاع العام الصادر به القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ سالف الذكر من اعتبار أحكام المحاكم التأديبية الصادرة بالفصل في قرارات السلطات الرئاسية بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثالث نهائية ولا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة

الادارية العليا ، فان ما تضمنته هذه المادة من الغاء طريق من طرق الطعن لا يسرى طبقا لحكم المادة الأولى من قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة لما صدر من الأحكام قبل تاريخ العمل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ . ولما كان الحكم المطعون فيه قد صدر قبل تاريخ العمل بهذا القانون فلا يكون ثمة أثر على اختصاص المحكمة الادارية العليا بالنظر فى الطعن المائل والفصل فى موضوعه .

ومن حيث أن المدعى أصبح من شاغلي الوظائف من المستوى الثالث بالتطبيق لحكم القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باعتبار أنه كان يشغل الفئة الثامنة قبل تاريخ العمل به وقد خول هذا القانون السلطات الرئاسية توقيع جزاء الفصل على العاملين شاغلي الوظائف من هذا المستوى فلم يعد ثمة جدوى من الغاء القرار المطعون فيه استنادا الى أن المحكمة التأديبية كانت هى المختصة وقت اصداره ليعود الأمر ثانية الى ذات السلطة الرئاسية التى سبق لها أن أفصحت عن رأيها فيه ، فتصر على موقفها وتصحيح قرارها باعادة اصداره بسلطتها التى خولت لها فى هذا القانون ، وتعود بذلك المنازعة فى دورة أخرى لا مسوغ لتكرارها ، ويعتبر القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ والحالة هذه وكأنه قد صحح القرار المطعون فيه بإزالة عيب عدم الاختصاص الذى كان يعتوره ويتعين من ثم تناول القرار ومراقبته بالنسبة لأركانها الأخرى (١٥) .

هذا وقد انتقد الدكتور محمد عصفور الاتجاه المشار اليه للمحكمة الادارية العليا موقفا « ان القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ لم يقصد عملية تصحيح قرارات معيبة من ناحية الشكل وانما صدر القانون فى اطار خطة أسميت اعادة تنظيم الدولة كما وأنه اذا جاز أن يكون اسباب صيغة القانون على لائحة العاملين الملقاة قد أزال عيبها الشكلى الا أن المحكمة العليا لم تقل

(١٥) انظر الدكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

وقد ورد به الحكم المشار اليه الصادر فى الطعن رقم ٢٩٦ لسنة ١٦٦ جلسة ١٩٧٢/١/١٥

انظر ايضا حكم المحكمة الادارية العليا الدائرة الأولى فى الطعن رقم ٥٨٨ ، ٥٦٨ لسنة

١٩ قضائية جلسة ١٩٧٨/٣/١٨ (غير منشور) .

كلمتها بعد من الناحية الموضوعية وما اذا كانت اللائحة التي قلبت نظام
التأديب رأسا على عقب تخالف أو تطابق الدستور والمبادئ الدستورية
العامّة يضاف الى ما تقدم انه قد مضت فترة بين صدور حكم المحكمة العليا
بإلغاء المادة ٦٠ من اللائحة وبين صدور قانون العاملين في القطاع العام ،
ولا يمكن أن ينسحب على هذه الفترة قانوني العاملين لأنه لم يتضمن أى نص
يفيد انه يسرى بأثر رجعى أو أن تم حكما مؤقتا ينظم العلاقات السابقة التي
تمت في ظل اللائحة الملغاة» (١٦) .

المطلب الثالث

سلطات التأديب الرئاسية طبقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

ينعقد الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية طبقا للقانون ٤٨ لسنة
١٩٧٨ على النحو التالي :

١ - رئيس الجمعية العمومية للشركة :

له وفقا للقانون المشار اليه الاختصاصات التأديبية التالية :

(أ) طلب التحقيق مع رئيس مجلس ادارة الشركة بمعرفة النيابة
الادارية (١٧) .

(ب) توقيع احد جزاى التنبيه أو اللوم بالنسبة لرئيس وأعضاء
مجلس ادارة الشركة (١٨) .

(ج) توقيع أى من الجزاءات التالية على أعضاء مجلس ادارة التشكيلات
النقابية (١٩) :

— الانذار .

— تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر

(١٦) انظر المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

(١٧) م ٨٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(١٨) ، (١٩) م ٥/٨٤ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزء ربع الأجر شهريا وبعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .
- الحرمان من نصف العلاوة الدورية .
- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .
- خفض الأجر في حدود علاوة .
- خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة .
- وقف رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة المعينين عن العمل وفي هذه الحالة تسرى الاحكام الخاصة بمدة الوقف عن العمل وما يترتب عليه من آثار وما يتبع نحو صرف الأجر (٢٠) .

٢ - مجلس الادارة :

يختص بتوقيع العقوبات التالية :

- أ - توقيع الجزاءات المنصوص عليها بالمادة ٨٢ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها - عدا أعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس التشكيلات النقابية (٢١) .
- ب - عرض أمر العامل على اللجنة الثلاثية وذلك في حالة ارتكابه لمخالفة تستوجب توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة قبل احالته للمحكمة التأديبية (٢٢) .

٣ - رئيس مجلس الادارة :

ويوقع الجزاءات التأديبية التالية بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثالثة فما دونها :

(٢٠) م ٨٦ فقرة أخيرة من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٢١) م ٤/٨٤ فقرة أخيرة من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٢٢) م ٨٥ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

- الانذار .
- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .
- الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزء ربع الأجر شهريا بعد الجزء الجائز الميجز عليه قانونا .
- الحرمان من نصف العلاوة الدورية .
- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر من صرف نصف الأجر .
- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .
- خفض الأجر في حدود علاوة .
- الحفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة .

٤ - شاغلو الوظائف العليا :

ولهم الحق في توقيع جزاء ، الانذار أو الخصم من المرتب كل في حدود اختصاصه ، بما لا يجاوز ثلاثين يوما في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

ملاحظات على سلطة التأديب الرئاسية في ظل القانون الحالي :

- ١ - استحدث القانون الحالي الاختصاص التأديبي لشاغلي الوظائف العليا حيث لم يكن لهذه الفئة اختصاصات تأديبية في القوانين السابقة .
- ٢ - ان قوانين العاملين السابقة كانت تجعل التظلم من اختصاص رئيس مجلس الإدارة الا أن المشرع في القانون الحالي خرج عن هذه القاعدة بأن جعل التظلم يقدم الى رئيس مجلس الإدارة الا أن البت في التظلم يكون من اختصاص لجنة ثلاثية يشكلها مجلس الإدارة من بينها عضو من أعضاء النقابة ، وذلك للنظر في التظلمات التي يوقعها رئيس مجلس الإدارة .

وهذا الحكم وإن كان يبدو منه ان فيه انتقاص من سلطة رئيس مجلس الإدارة الا أنه أرسى القواعد القانونية على أسسها السليمة فلا يجوز أن يكون رئيس المجلس خصما وحكما في آن واحد ، كما ان هذا النص لا ينتقص من سلطة رئيس مجلس الإدارة ذلك لأن رئيس المجلس عندما يوقع الجزاء

يستأنس بأراء المسئولين بالشركة والمختصين في هذا الشأن مثل أعضاء الادارة القانونية أو المديرين المسئولين فاذا تظلم العامل من ذلك فان رئيس مجلس الادارة يقبل التظلم ويعرضه على اللجنة وهي تبدي رأيها له .

٣ - ان اختصاص اللجنة الثلاثية في القانون الملغى رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ كان صريحا في أنها تنظر في المخالفات التي تستوجب الفصل بالنسبة للعاملين الذين كانوا يشغلون وظائف المستوى الثالث وهي التي كانت تشمل الفئات العاشرة والتاسعة والثامنة ، والتي كان يجوز لرئيس مجلس الادارة توقيع جزاء الفصل عليهم وذلك عملا بأحكام المادة ٤٩ من القانون الملغى - أما القانون الحالي فلم يحدد صراحة شاغلي وظائف الدرجات التي يتعين عرض أمرها على اللجنة اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس ان المخالفة التي ارتكبها العامل تستوجب جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة .

وبذلك فان اللجنة بحسب النص تختص ببحث كل حالة تعرض عليها وابلاغ رأيها فيها لمجلس الادارة أو رئيس المجلس حسب الأحوال وذلك بالنسبة لكافة العاملين بالشركة ماعدا رئيس وأعضاء مجلس التشكيلات النقابية .

٤ - يلاحظ ان نص م ٨٥ من القانون الجديد ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ينص على انه اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس ان المخالفة التي ارتكبها العامل تستوجب توقيع عقاب الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة ، تعين قبل احالة العامل الى المحكمة التأديبية عرض الأمر على اللجنة الثلاثية على أن تتولى اللجنة بحث كل حالة تعرض عليها وابلاغ رأيها لمجلس الادارة ولرئيس مجلس الادارة - والمقرر قانونا في القوانين السابقة - أن رأى اللجنة استشاري وغير ملزم ولكن عرض الأمر عليها واجب يحتمه القانون .

وكان القانون الملغى - ٦١ لسنة ١٩٧١ - يعطى لرئيس مجلس الادارة حق فصل العامل حتى ولو كان ذلك يتناقض مع رأى اللجنة الا ان الظاهر من نص م ٨٥ من القانون الحالي انه لم يعد من حق مجلس الادارة أو رئيس

مجلس الإدارة فصل أحد من العاملين سواء وافقت اللجنة أو رفضت بل يتعين عليهما بعد ابداء رأى اللجنة ورفعها الى المجلس أو رئيسه أن يتخف أحد اجرادين كما هو واضح من النص .

الأول : اذا رأت اللجنة عدم فصل العامل ووافق المجلس أو رئيس المجلس على هذا الرأى انتهى الأمر عند هذا الحد .

الثاني : اذا رأت اللجنة عدم فصل العامل ورفض المجلس أو رئيس المجلس الأخذ بهذا الرأى كما اذا رأت اللجنة موافقتها على الاحالة الى المعاش أو الفصل فان مجلس الإدارة أو رئيس المجلس لا يملك أيهما في الحالتين اصدار قرار الفصل أو الاحالة الى المعاش بل يتعين احالة العامل مع رأى اللجنة مسببا الى المحكمة التأديبية لتصدر قرارها في هذا الشأن .

تأديب رئيس مجلس إدارة الشركة :

فى ظل القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ لم يكن هناك سلطة يمكن أن تمارس حق العقاب التأديبى على رئيس مجلس الإدارة . وحيث انه ليس مؤوسا لرئيس المؤسسة التى تتبعها الشركة ، كما انه لا يعد عاملا بالمؤسسة حتى يمكن أن يمارس رئيس المؤسسة بالنسبة له سلطة التأديب ويؤكد ذلك ما نصت عليه المادتين ١٤ ، ١٦ من القانون ٦٠ لسنة ١٩٧١ (٢٣) اللتان تؤكدان ان سلطات المؤسسة بالنسبة الى من يتبعها من الوحدات الاقتصادية هى سلطات اشراف ورقابة وتوجيه .

وواقع الامر ان الذى يحدد الشروط الواجب توافرها فى رئيس مجلس إدارة الشركة وقواعد تعيينه وتأديبه وواجباته واختصاصاته ليس هو نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١ وانما هو القانون ٦٠ لسنة ١٩٧١ الذى حددت م ٤٨ منه كيفية تعيين رؤساء مجلس إدارة

(٢٣) القانون ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن اصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام وبالفاء العمل بقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

الشركة فاستلزمت أن يتم ذلك بقرار من رئيس الجمهورية وذلك بصرف النظر عن الفئة الوظيفية التي يشغلها .

وبهذا المعنى قررت المحكمة الادارية العليا * انه المستفاد من الأحكام التي تضمنها القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ المعدل بالقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ (٢٤) والخاصة بتنظيم ادارة شركات القطاع العام أن تنحية كل أو بعض أعضاء مجلس ادارة إحدى شركات القطاع العام وهي شركات تجارية من أشخاص القانون الخاص - يترتب على ذلك أن قرار التنحية الذي يصدره الوزير المختص أو الجمعية العمومية للشركة لا يعتبر قرارا اداليا ، وأساس ذلك ان من شروط القرار الاداري أن يتضمن اختصاصا من جهة الادارة بما لها من سلطة عامة ، بينما الثابت ان قرار التنحية لم يصدر استنادا الى السلطة العامة المخولة في القوانين للوزير بصفته هذه وانما قد صدر بناء على أحكام القانون الذي ينظم ادارة شركات القطاع العام باعتبار انها من أشخاص القانون الخاص - وقرار التنحية لا يعتبر في الوقت ذاته قرارا تأديبيا - أساس ذلك انه لم يرد ضمن الجزاءات التأديبية التي حددتها حصرا المادة ٤٨ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١ والظن في قرار التنحية لا يدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة المحدد في القانون ٤٧ لسنة ١٩٢٧ ويظل الاختصاص بذلك منعقد للمحاكم العادية (٢٥) .

وبالرغم من هذا فقد جرى العمل في ظل هذا القانون على ممارسة رئيس مجلس ادارة المؤسسة سلطة تأديب رئاسية على رؤساء مجالس ادارات الشركات وهو أسلوب شاذ لم يكن من شأنه القضاء على ما يجب أن يتمتع به رؤساء الوحدات الاقتصادية (التابعة للمؤسسة) من استقلال (٢٦) .

(٢٤) انظر الدكتور محمد مصفور ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٢٥) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا جلسة ١٩٧٦/١/٣١ ،

القضية ٨٥٦ لسنة ٢١ ق ، ص ٤٠ .

(٢٦) انظر الدكتور محمد مصفور ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

غير انه طبقا للقانون الحالي ٤٨ لسنة ١٩٧٨ فقد نصت الفقرة الرابعة منه على انه « بالنسبة لرئيس مجلس ادارة الشركة فيكون التحقيق معه بمعرفة النيابة الادارية بناء على طلب رئيس الجمعية العمومية للشركة » .

يتضح من هذا النص ان النيابة الادارية وحدها هي المختصة بالتحقيق مع رئيس مجلس الادارة وذلك بناء على طلب رئيس الجمعية العمومية (الوزير المختص) ، فاذا ما انتهى التحقيق يعرض الامر على رئيس الجمعية العمومية الذي يمكن له توقيع أحد جزاءى التنبيه أو اللوم (٢٧) واذا ما رأى جسامة المخالفة التي ارتكبها رئيس مجلس الادارة فانه يباشر الدعوى التأديبية ضده عن طريق النيابة الادارية ، وتكون العقوبة التي توقعها المحكمة التأديبية هي جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة (٢٨) ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان الحكم .

وبذلك فان رئيس الجمعية العمومية (الوزير المختص) طبقا لنص م ٨٣ من القانون المشار اليه يملك سلطة رئاسية تجاه رئيس مجلس الادارة وله حق ممارسة توقيع الجزاء التأديبي عليه فى حدود جزاءى التنبيه واللوم .

(٢٧) نص الفقرة الخامسة من م ٨٤ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٢٨) نص الفقرة السادسة من م ٨٤ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

وانظر حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٩٣٠ لسنة ١٨ ق ، ٩٠٨ لسنة ٩٨

فضائية بتاريخ ٦ يناير ١٩٧٩ (غير منشور) .

المبحث الثاني

سلطة التأديب القضائي

من الملاحظ أنه طبقا لقوانين العاملين بالقطاع العام أن هناك توسعا ملحوظا في سلطة التأديب الرئاسية . أدى هذا الأمر الى انتقاص سلطة التأديب القضائية - اذ صارت الأخيرة محصورة في مجال ضيق للغاية .
وسنستعرض فيما يلي مظاهر هذه السلطة القضائية في قوانين العاملين بالقطاع العام .

المطلب الأول

الاختصاص القضائي طبقا للائحة العاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦

ميزت اللائحة بين نوعين هما :

أحدهما توقعه المحكمة التأديبية بطريق الاصلالة أو ابتداءا والآخر توقعه المحكمة التأديبية بطريق المراجعة .

أولا - تنفرد المحكمة التأديبية بممارسة سلطة التأديب بطريق الاصلالة في حالات ثلاث :

(أ) توقيع جزاءات الحفض من المرتب وخفض الفئة وخفض الراتب والفئة معا بالنسبة للعاملين شاغلي الوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها .

(ب) توقيع جزاء الفصل على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة وما يعلوها .

(ج) توقيع جزاء الفصل - على أى عامل - ولو كان فى أدنى الدرجات إذا كان عضوا فى مجلس إدارة التشكيلات النقابية أو عضوا من أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين .

ثانيا - وتمارس أيضا المحكمة التأديبية بطريق المراجعة (أى عن

طريق الطعن أمامها في. الجزاءات التأديبية الرئاسية. (ب) البيت في للطعون الموجهة الى الجزاءات التالية :

(أ) الطعون الموجهة الى الجزاءات الرئاسية الموقعة من رئيس مجلس الإدارة بمفرده بالنسبة لعقوبات خفض المرتب وخفض الفئة وخفض المرتب والفئة معا بالنسبة للعاملين شاغل الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة .

(ب) الطعون الموجهة ضد نفس الجزاءات السابقة الموقعة على شاغل الفئات من السادسة حتى الثالثة وهي التي توقع من رئيس مجلس الإدارة وبتصديق رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال

(ج) الطعون الموجهة ضد جزاء الفصل الرئاسي من الخدمة الذي يوقعه رئيس مجلس الإدارة على العاملين شاغل الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة .

المطلب الثاني

الاختصاص القضائي طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

أولا - اختصاص تمارسه المحكمة التأديبية كسلطة عقاب أصيلة وذلك في حالات ثلاث :

(أ) توقيع عقوبة خفض المرتب أو خفض الوظيفة أو خفض المرتب والوظيفة معا وذلك بالنسبة للعاملين شاغل وظائف الإدارة العليا .

وأحكام المحاكم التأديبية في هذا الشأن لا تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا حسب ظاهر نص م ٤٩ من القانون المشار اليه .

(ب) توقيع عقوبة الفصل بالنسبة للعاملين شاغل الوظائف من المستوي الثاني وما يعلوه - ويبدو من ظاهر النص ان الأحكام الصادرة بالفصل دون الأحكام الصادرة برفض الفصل - هي التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلان الحكم الى العامل .

(ج) فصل أعضاء التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس الإدارة المنتخبين
مهما كانت فئاتهم .

ثانيا - اختصاص تمارسه المحكمة التأديبية كسلطة مراجعة تتمثل في الآتي:

(١) مراجعة الجزاءات التي توقع بخفض المرتب أو خفض الوظيفة أو
خفض المرتب والوظيفة معا وذلك بالنسبة للعاملين شاغلي المستويات الأولى
والثاني ، والثالث .

(ب) رقابة الجزاءات بالفصل التي توقع على العاملين شاغلي الوظائف
من المستوى الثالث - ويكون الطعن في هذه الجزاءات خلال الثلاثين يوما من
تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

هذا ومن الملاحظ أن اختصاص القضاء التأديبي بتوقيع جزاءات تأديبية
يعنيها لا يعني التزامها بتوقيع جزاء من تلك الجزاءات ، وانما لها الحرية في
أن تمارس سلطتها التقديرية في توقيع أي جزاء تراه مناسبا طالما أنه وارد
في قائمة الجزاءات .

وقد حرصت المحكمة الإدارية العليا على تأكيد ذلك حيث قالت : ومن
حيث أن القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ ان كان قد خول في المادتين ٤٩ ، ٥٢
السلطات الرئاسية سلطة واسعة في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين
بالقطاع العام الى حد الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من
المستوى الثالث عدا أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس
الإدارة المنتخبين ٠٠٠٠ ان القانون المذكور وان كان قد خول السلطات
الرئاسية هذه السلطات الواسعة في توقيع الجزاءات التأديبية الا انه لم
ينطو صراحة أو ضمنا على ما يدل على اتجاه المشرع الى قصر سلطة المحكمة
التأديبية (وهي بصدد ممارسة اختصاصها في تأديب هؤلاء العاملين شاغلي
الوظائف من المستوى الثاني وما يعلوه وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات
النقابية وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين على توقيع جزاءات خفض المرتب
وخفض الوظيفة وخفض المرتب والوظيفة معا على وظائف الإدارة العليا ،
وجزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثاني

وما يعلوه وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجالس الإدارة (المنتخبين) دون الجزاءات التأديبية الأدنى منها والتي قد تراها المحكمة التأديبية مناسبة في الحالة المطروحة عليها . فكل ما استهدفه القانون هو بيان حدود السلطات الواسعة التي يمنحها للسلطات الرئاسية في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين دون ثمة قيد على سلطة المحاكم التأديبية في توقيع أحد الجزاءات الملاءمة التي تضمنتها المادة ٤٨ من القانون ، إذا قام الدليل على ادانة العامل المحال اليها أو الحكم ببراءته إذا ثبت لها غير ذلك .

ومن حيث أنه لما كان الأمر كذلك وكان القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ لم يبلغ العمل بأحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ولم ينسخه فيما تضمنته أحكامه من اعتبار المحكمة التأديبية هي صاحبة الولاية العامة في تأديب العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها وكان دستور جمهورية مصر الذي صدر في ظل القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ قد حرص على تأكيد الولاية العامة لهذه المحاكم حين نصت في م ١٧٢ منه على أن « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى » (٢٩) .

المطلب الثالث

الاختصاص القضائي وفقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

تمارس المحكمة التأديبية المختصة وفقا للقانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ نوعين من الاختصاصات .

أولا - توقيع العقوبة ابتداء :

وقد ورد النص عليها في الفقرة الثالثة من المادة ٨٤ من القانون المشار اليه والتي تخول المحكمة التأديبية توقيع الجزاءات المقررة في البنود من ٩ الى

(٢٩) المحكمة الادارية العليا - الحكم الصادر في الطعن رقم ١٠٨٦ سنة ١٣ ق في جلسة

١٩٧٢/٢/١٢ تأديب العاملين في القطاع العام ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ .

١٠٨ من المادة ٨٢ وهي تشمل عقوبات خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما يتجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية والإحالة الى المعاش والفصل من الخدمة .

ولا يفهم من هذا ان اختصاص المحكمة مقصور على هذه العقوبات وحدها بل ان لها أن تطبق ايا من العقوبات المقررة في المادة ٨٢ اعمالاً للقاعدة المسلمة من أن من يملك الأكثر يملك الأقل وقد قررت المحكمة الادارية العليا (٣٠) ذلك قائلة : لا ينال من اختصاص المحكمة التأديبية بنظر المرسوم ، صدور القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ومن بعده القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام ذلك ان كلا من هذين القانونين قد اقتضى على مجرد تحديد العقوبات التي يحق لكل من الجهة الادارية والمحكمة التأديبية توقيعها على العاملين ، دون أن يمنع المحاكم التأديبية من توقيع أى عقوبة أخرى من العقوبات التي أجازها هذان القانونان للسلطات الرئاسية توقيعها على العاملين (٣١) .

وتقرر المحكمة الادارية العليا : ٠٠٠ ومن حيث ان القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام الذي عمل به اعتباراً من اول يوليو ١٩٧٨ ، وان كان قد خول في م ٨٤ منه السلطات الرئاسية سلطات واسعة في توقيع الجزاءات التأديبية وناط في الفقرتين ٣ ، ٦ منه بالمحكمة التأديبية توقيع جزاءات خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما لا يتجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية والإحالة الى المعاش ، الفصل من الخدمة . الا أنه لم ينطو صراحة أو ضمناً على ما يدل على الاتجاه الى قصر سلطة المحكمة التأديبية - وهي بصدد ممارسة اختصاصها في تأديب العاملين بالقطاع العام - على توقيع الجزاءات المشار اليها دون الجزاءات التأديبية الأدنى منها والتي قد تراها المحكمة التأديبية مناسبة في

(٣٠) المحكمة الادارية العليا - العائرة الرابعة بجلسة ١٩٧٨/١٢/٩ (غير منشور) .

د. عمرو بركات ، رسالة دكتوراه ، ١٩٧٩ ، ص ٢١٣ .

(٣١) نظر الدكتور الطماوى ، المرجع السابق ، طبعة ١٩٧٩ ، ص ٤٨٨ .

الحالة المطروحة عليها . فكل ما استهدفه هذا القانون هو بيان حدود السلطات الموسعة التي منحها للسلطات الرئاسية في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين دون ثمة قيد على سلطة المحاكم التأديبية في توقيع أحد الجزاءات الملزمة (٣٢) .

وللمحكمة التأديبية أيضا سلطة توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجالس ادارة الشركة وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا (٣٣) .

ثانيا - النظر في التظلمات التي توقعها جهة أخرى :

(أ) وقد ورد النص على هذا الاختصاص في الفترة الرابعة من المادة ٨٤ من القانون الحالي ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وهو خاص بالعقوبات التي يوقعها مجلس الادارة بالنسبة الى شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها حيث نصت على أن يكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

(ب) كذلك فحص التظلمات التي يوقعها رئيس الجمعية العمومية بالشركة بالنسبة لرئيس أعضاء مجلس ادارة الشركة .

والقرارات الصادرة بالبت في التظلم وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية (٣٤) .

(٣٢) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن المقيد تحت رقم ١١٠٠ لسنة ١٣ قضائية بتاريخ ١٩٧٩/٣/٣١ (غير منشور) .
(٣٣) م ٨٤ بند ٤ فقرة أخيرة من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ المشار اليه .
(٣٤) الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ المشار اليه .

المطلب الرابع

الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية

تنص المادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (وكان يقابلها المادة ٥٧ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ ، المادة ٦٨ من لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦) تخول رئيس مجلس الادارة بقرار مسبب حق وقف العامل احتياطيا لمدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها . وقد ألزم المشرع المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الامر اليها فاذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة تصرف الأجر كاملا ، فاذا برى العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزى بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، صرف اليه ما قد يكون قد أوقف صرفه من أجر ، فان جوزى بجزاء اشد ، تقرر الجهة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه . واذا جوزى بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يسترد منه ما قد يكون سبق صرفه له من أجر .

هذا وقد نصت م ٨٦ على ضرورة عرض امر الوقف على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف . وقد قضت المحكمة الادارية العليا أن عدم عرض قرار الوقف عن العمل خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره لا يترتب عليه بطلان القرار حيث قررت : : : : : من حيث انه لئن كان الاصل العام انه يترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف مرتبه منذ اليوم الذي أوقف فيه ، الا انه رعاية لمصلحة العامل الموقوف وباعتبار أن المرتب أو الأجر هو في الغالب الأعم مورد رزقه الاصيل نزولا على هذه الحكمة قرر الشارع في م ٨٦ من نظام العاملين بالقطاع العام وقف صرف نصف المرتب فحسب كآثر لازم للوقف عن العمل ، وفرض في الوقت ذاته على السلطة ذات الشأن عرض الامر على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرير ما تراه في نصف المرتب الموقوف صرفه وأوجب حال عدم اتخاذ هذا الاجراء في الميعاد المتقدم صرف المرتب كاملا حتى تصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن ومؤدى ذلك أن عدم العرض على المحكمة

التأديبية للنظر فيما يتبع في هذا بشأن نصف المرتب الموقوف صرفه في الميعاد المشار اليه ليس من شأنه أن يؤدي الى بطلان قرار الوقف أو اعتباره كأن لم يكن وذلك لعدم وجود نص يرتب هذا الأثر وإذا استند الحكم المطعون فيه الى إلغاء قرار الوقف الى عدم عرض الأمر على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام من تاريخ صدور هذا القرار فإنه يكون قد خالف حكم القاضي (٣٥) .

هذا وبالنسبة لاختصاص المحاكم التأديبية في مجال التعويضات المدنية ، فإننا نحيل في هذا الخصوص الى ما سبق أن أوضحناه عند فحص هذا الشأن بالنسبة لاختصاص السلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة (٣٦) .

(٣٥) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة العشرون جلسة ١٩٧٥/٥/٣ القضية رقم ٨٤٦ لسنة ١٩ قضائية ص ٣٧٥ .
وايضا حكم المحكمة الادارية العليا - جلسة ٢٣ يونيو ١٩٧٩ ، طعن رقم ٨٠٤ لسنة ٢٠ قضائية في الدعوى رقم ٢٨١ لسنة ١٥ قضائية (غير منشور) .
(٣٦) انظر ص ٢٧٤ .

مخاتمة

بعد ما استعرضنا سلطة التأديب من الوجهة النظرية من حيث أساس حق العقاب التأديبي والطابع المميز لسلطة التأديب ، ثم تعرضنا للضوابط التي تحكم هذه السلطة ، ثم الاتجاهات العامة لسلطة التأديب من حيث الطابع الاداري والشبه القضائي والقضائي ، والتطبيقات العملية لهذه الاتجاهات بالنسبة لبعض الدول ، وأخيرا ما تناولناه بشأن سلطة التأديب في مصر ، يتبقى لنا أن نتعرض في هذه الخاتمة للنقاط الآتية :

موقف التشريع المصري من الطابع القضائي للتأديب ثم تقدير التشريع المصري بوجه عام في ضوء ما تعرضنا له بشأن سلطة التأديب .

موقف التشريع المصري من الطابع القضائي للتأديب :

بمقتضى ما استعرضنا السلطة التأديبية في التشريع المصري سواء في قانون العاملين المدنيين بالدولة أو بالنسبة للعاملين بالقطاع العام . وذلك بالنسبة للسلطات الرئاسية والمحاكمات التأديبية . يجدر بنا الآن أن نحدد مدى تطابق النظام المصري مع الشروط النظرية التي سبق أن أوضحناها بشأن الطابع القضائي للتأديب^(١) .

أولا - بالنسبة للجريمة التأديبية :

يمتنق التشريع المصري المبدأ العام المتبع في معظم دول العالم بشأن عدم تحديد المخالفات التأديبية بوجه عام - مكتفيا بعدد الواجبات العامة والمحظورات التي يلتزم بها الموظف والعامل^(٢) تاركا للسلطات التأديبية

(١) انظر ص ١٧١ .

(٢) انظر - الفصل العاشر من الباب الثاني من قانون نظم العاملين المدنيين بالدولة رقم

تحديد ما يعتبر مخالفة تستوجب الجزاء التأديبي • ونستخلص من نصوص التشريع المصرى فى هذا الخصوص الملاحظات التالية (٣) :

١ - تستهدف الواجبات والمحظورات توضيح كيفية أداء العمل وما يجب أن يلتزمه الموظف لى يكون أداؤه للعمل سليما •

٢ - حرصت النصوص على تأكيد المعنى الجديد للوظيفة العامة من انها وسيلة لا غاية ، وانها - أى الوظيفة - تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح المعمول بها • وهذا الواجب الذى نص عليه فى كل من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ والدستور الحالى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، يعتبر الأساس الأكبر لواجبات الموظفين والعمال فى الدول الحديثة بعكس الحال قديما حيث كانت الوظيفة العامة ميزة لشاغلها ، نهايتها السلطة لا الخدمة •

٣ - حرصت النصوص على أن تبرز القاعدة المسلم بها من انها لم تتضمن تعدادا على سبيل الحصر ، سواء بالنسبة للواجبات أو المحظورات ، وان ما جاء بها انما ورد على سبيل المثال • كما أكدت ذلك أحكام القضاء • حيث قضت المحكمة الادارية العليا بأن المخالفة التأديبية ليست فقط اخلال العامل بواجبات وظيفته • بل توجد كذلك كلما سلك العامل خارج نطاق وظيفته سلوكا مصيبا يمس كرامته ويمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذى يعمل به • كما أن النص على بعض واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم التى نصت عليها قوانين العاملين المدنيين بالدولة وكذلك العاملين بالقطاع العام ليست من قبيل الحصر والتحديد (٤) •

٤ - لم تقف النصوص عند الواجبات المتصلة بالعمل بطريق مباشر بل

- الفصل العاشر من الباب الثانى من قانون نظام العاملين المدنيين ٧ بالقطاع العام ورقم

٤٨ لسنة ١٩٧٨ •

(٣) انظر : الدكتور الطباوى ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ •

(٤) انظر مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا السنة الثانية

عشرة - القضية رقم ٢٤٤ لسنة ١٥ ق جلسة ١٩٧٣/٤/٢٨

اعتدت الى حياة الموظف الخاصة لأن الصلة وثيقة بين الحياة الخاصة والحياة العامة .

الا انه بجانب هذا المبدأ انعام فان التشريع المصرى يأخذ بنوع من تقنين المخالفات التأديبية متمثلا فى احدى صور ثلاث .

١ - يقنن المشرع الجنائى بعض الاخطاء التأديبية التى يرتكبها الموظفون ويعتبرها جرائم جنائية وفقا لقانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وما أدخل عليه من تعديلات (٥) .

(٢) تنص بعض القوانين على مخالفات تأديبية خاصة ببعض طوائف العاملين (٦) .

٣ - لوائح الجزاءات التى تصدرها الوزارات والهيئات والمصالح .
وهى تمثل فى التشريع المصرى الصورة المستحدثة لتقنين الجرائم التأديبية متبعة فى ذلك الاتجاه الملحوظ فى العالم نحو تقنين المخالفات التأديبية .
ويستند الأخذ بنظام لوائح الجزاءات فى مصر على ما يلى :

(أ) ما نصت عليه م ٦٣ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة

(٥) انظر : ٧

- م ٧٨ حصول الموظف لنفسه أو لغيره على منفعة من دولة اجنبية .
- م ٨٠/ب افشاء الموظف لسر من اسرار الدفاع .
- م ١٠٣ الى ١١١ الخاصة بالرشوة .
- م ١١٢ الى ١١٩ بشأن اختلاس الأموال الاميرية .
- م ١٢٦ - ١٣٢ بشأن الاكراه وسوء المعاملة من الموظفين لأفراد .
- م ١٤٧ - ١٥٤ فك الاختتام وسرفة المستندات والأوراق الرسمية المودعة .
- م ٢١١ - ٢١٣ تزوير المستندات والأوراق الرسمية .

(٦) انظر :

- ١٥ نص عليه القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بشأن قصر تعيين أى شخص على وظيفة واحدة - فنصت م ١ بأنه لا يجوز أن يعين أى شخص فى أكثر من وظيفة .
- م ٩٥ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن الاحكام الخاصة بالشركات المعدلة بالقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن عدم الجمع بين الوظيفة العامة والعمل بالشركات المساهمة .

الاصحى رقم ٤٩ لسنة ١٩٦٤ من ان د ٠٠٠ ، تتضمن لائحة الجزاءات تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم فى توقيع العقوبات ٠ ٠٠٠ .

(ب) رغم ان القانون السابق للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لم يتضمن نصا مقابلا لنص المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الا انه نص في نهاية الفصل الخاص بواجبات العاملين فى م ٥٤ على ان د تضع اللائحة التنفيذية نظاما للرقابة والتفتيش والمتابعة وتقييم الأداء وما تحقق من اهداف وفقا لمعايير محددة يخضع لها جميع العاملين ، فللادارة - وفقا لهذا النص ووفقا لسلطانها اللائحة الاصلية - حق اصدار لوائح الجزاءات .

(ج) البند ٣ من المادة ٨٢ من القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة حيث ينص د كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المادة ٨٠ وذلك فى المخالفات الجسيمة التى تحددها اللائحة الخاصة بالجزاءات

(د) المادة ٦١ من لائحة العاملين بالقطاع العلم رقم ٩٠٣٣ لسنة ١٩٦٦ ومن بعدها المادة ٥٠ من القانون السابق ٦١ لسنة ١٩٧١ واخيرا م ٨٣ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن قانون نظام العاملين بالقطاع العام حيث نصت د يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها .

ثانيا - بالنسبة للعقوبة التأديبية :

التزمت التشريعات المصرية (٧) كغيرها من التشريعات الاجنبية بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية . وذلك بحصر العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين ، ويعنى ذلك انه لايجوز توقيع عقوبة تأديبية لم يرد بها نص والا كان الجزاء باطلا ، فلا تستطيع السلطات التأديبية ان توقع الا العقوبات المنصوص عليها . فليس من حق الادارة توقيع عقوبات لم ينص

(٧) نصت جميع لوائح العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام على قوائم للجزاءات التأديبية . وآخرها القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، و٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

المشروع عليها (٨) - هذا وقضاء مجلس الدولة المصري قديما وحديثا مستقر على هذا المبدأ (٩) .

الا انه نظرا لطبيعة القانون التأديبي . فاختيار العقوبة من قبيل السلطة التقديرية للادارة تمارسها في حدود الضوابط التي تحكم هذه الفكرة (١٠) .

هذا وقد تار الخلاف في حكم قديم نسبيا للمحكمة الادارية العليا حيث اُجازت فيه تطبيق الجزاءات التأديبية التي وردت في قانون نظام موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على عمال اليومية الذين يخضعون لأحكام كادر عمال اليومية وقضت بخطا ما قررت المحكمة الادارية لوزارة الصحة من انه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على عامل يومية لم يرد بها تفتي كثر عمال اليومية (١١) .

ثالثا - الارتباط بين الجريمة والعقوبة :

وقد سبق أن أوضحنا انه لم يتطور بعد القانون التأديبي حتى يتحقق هذا الارتباط . ولكن يلاحظ في التشريع المصري انه يحقق جزئيا هذا الارتباط بالنسبة للوائح الجزاءات . وقد سبق أن بحثنا ذلك بالنسبة للانتقادات التي وجهت الى لوائح الجزاءات (١٢) .

رابعا - قيام هيئة قضائية مستقلة لتوقيع العقوبات الشديدة :

وقد تحقق هذا منذ صدور قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

(٨) انظر : المسئولية التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق ، ص ٣٠٤ .

(٩) انظر : مجموعة المبادئ القانونية التي اقترها قسم التشريع في خمس سنوات

ملف رقم ٨ لسنة ٧١ جلسة ١٩٧٣/٣/٤ ص ٢٠ .

(١٠) انظر : د. الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ .

(١١) انظر : هذا الحكم الصادر في ١٩/٥/١٩٥٢ والاراء التي قيلت ~~بمنحصر~~ لدكتور

جودت الملقط ، المرجع السابق ، ص ٣٠٥ .

(١٢) انظر ص ١٧٦ .

- حيث أصبح تشكيل المحاكم التأديبية تشكيلا قضائيا خالصا - كما أصبحت المحاكم التأديبية جزءا من القسم القضائي بمجلس الدولة (١٣) .

يتضح لنا من ذلك ان النظام المصرى يتبع الاتجاه القضائى فى التأديب حيث توافرت معظم الشروط التى سبق أن أوضحناها بشأن الطابع القضائى للتأديب . وبذلك يكون التشريع المصرى من ضمن عدد قليل من الدول التى اتبعت هذا الاتجاه تأكيداً لمبدأ الضمان .

الا انه يجدر بنا التساؤل عما اذا كان التشريع المصرى بوضعه الحالى قد حقق التوازن بين مبدأ الضمان ومبدأ الفاعلية .

فبالنسبة لمبدأ الفاعلية : فان التشريع المصرى سواء طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة او طبقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام فقد تلاحظ انه منح السلطات الرئاسية سلطات واسعة فى توقيع كثير من العقوبات تتعدى التنبيه والانذار . فقد استقلت هذه الهيئات الرئاسية بتوقيع الكثير من العقوبات كما سبق أن أوضحنا (١٤) وفى نفس الوقت منح للعاملين من الضمان داخل هذا النطاق الرئاسى ويتمثل فى حق التظلم ، كذا العطن فى القرارات التأديبية الرئاسية كما وضع شروطا محددة بالنسبة للوقوف الاحتياطى . وأخيرا أخضع عقوبة الفصل لاجراءات معينة يتحقق فيها الضمان للعاملين .

هذا بالنسبة لمبدأ الفاعلية وضماناته داخل نطاق اختصاص السلطات الرئاسية .

اما بالنسبة لمنطق الضمان . فقد اختص المشرع المحاكم التأديبية بتوقيع العقوبات الجسيمة تحقيقا للضمان ومنعا لتضسف السلطات

الرئاسية . ومنح العاملين الكثير من الضمانات في هذا الشأن سواء كانت سابقة أو معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي مثل المواجهة بما تتضمن من اعلان المتهم بالجريمة واعطاؤه أجلا لاعداد دفاعه كذلك حق الاطلاع على الملف وجميع الأوراق الخاصة بالاتهام وكذلك الضمانات الخاصة بالتحقيق والدفاع وبما يستتبع ذلك من استخدام حق الرد أما بالنسبة للضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي فتتمثل في دعوى الالفاء ودعوى التمويض (١٥) .

تقدير التشريع المصرى بوجه عام :

لدراستنا لنظام التأديب في مصر اتضح أنه مر بعدة مراحل مساهرا في ذلك التطور الذى ساد السلطات التأديبية في الأنظمة العالمية ، وهو التطور الذى اتبعته بعض الدول بشأن اسناد سلطة التأديب .

ففى بادىء الأمر كان حق التأديب سلطة مطلقة فى يد الهيئات الادارية الرئاسية تمارسه بحرية مطلقة وبدون أى قيد تجاه الرؤوسين التابعين لها وكان تبرير هذا الشأن هو تأكيد فاعلية المرفق .

ثم بدأ التطور نحو الحد من هذه السلطة المطلقة ومنح بعض الضمانات للموظفين ضد احتمال تصسف السلطات الرئاسية وذلك باصدار القسانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية وأصبح تشكيل المحاكم التأديبية يغلبه الطابع القضائى .

ثم بعد ذلك خطا المشرع خطوة أكبر نحو تحقيق الطابع القضائى لسلطة التأديب باصدار القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وبذلك اصطبغ النظام التأديبى فى مصر بالطابع القضائى وأصبح ضمن عدد قليل من الدول التى تتبع هذا الاتجاه (١٦) . وتأكيدا لهذا الطابع القضائى فقد كان قد تقدم أحد

(١٥) لم نعرض فى دراستنا لاستعراض الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة سواء بالنسبة لقوانين العاملين المدنيين أو العاملين بالقطاع العام - الا بالفرد الذى يوضح لنا ارتباط هذا الشأن بالسلطة التأديبية واتجاهاتها المختلفة .

(١٦) هذه الدول هى ألمانيا الاتحادية - سويسرا - يوغوسلافيا .

السادة المسئولين بالنيابة الادارية بمشروع لالغاء دور النيابة الادارية والاستعاضة عنه بنظام النيابة التأديبية لكي يستكمل نظامنا التأديبي طابعه القضائي الكامل . وتضمن هذا المشروع تعديل اسم النيابة الادارية الى النيابة التأديبية على أن تشكل من مدعى عام تأديبي وعدد كاف من النواب والمحامين العاملين الأوائل والمحامين العاملين ورؤساء النيابة ووكلائها ومساعديه . وذلك ليتخصص اختصاصا كاملا بإجراء التحقيقات والدراسات فى الجهات التى تسرى عليها أحكام قانون النيابة الادارية ولمعالجة ما قد يثار من وجود ازدواج أو تشابك بين كل من الدعوى الجنائية والتأديبية وذلك للعمل على سرعة انجاز الفصل فى القضايا التأديبية ومنع تعطيلها والحرص على صالح العاملين فى الدولة وبذلك يقترب كثيرا النظام المصرى من النظام الألمانى بشأن طابعه القضائي المميز .

هذا وفى الوجه المقابل سبق أن أثبت بعض الاقتراحات بشأن إلغاء النيابة الادارية وادماجها فى النيابة العامة ويستند القائلون بهذا الاقتراح الى الأسباب الآتية :

١- وجود ازدواج فى اختصاصات التحقيق ، فالقضية التى تحال الى النيابة الادارية تستغرق وقتا طويلا لتحقيق جانب المخالفات الادارية . فاذا تكشف التحقيق ان الموظف قد ارتكب جرائم جنائية فان النيابة الادارية تحول الى النيابة العامة لتبدأ معه تحقيقا جديدا يحتاج الى وقت طويل .

٢- ان التوسع فى تقسيم جرائم الاهمال فى المال العام . والتوسع فى معنى المال العام وكذلك التوسع فى عقوبات الاهمال . كل ذلك أدى الى أن نجزء كبيرا من أخطاء الموظفين تقع فى نطاق الاعتداء على المال العام . فمثلا تخش الامتحانات وافشاء سره أصبحت من القضايا التى تحققها النيابة العامة ومثلا مناقصة أعطيت لشركة عن طريق التحايل ويترتب على ذلك ضرر مالى يعتبر جريمة من جرائم الاعتداء على المال العام وهكذا فان أكثر المخالفات التأديبية يمكن اعتبارها جرائم تدخل فى نطاق اختصاص النيابة العامة .

٣ - ان سلطات النيابة العامة اوضح من سلطات النيابة الادارية فهي تملك منطقة الأمر بهسبط الموظف واحضاره والشرطة تنفذ هذا الأمر بالقوة - وهي تملك سلطة الأمر بحبس الموظف المتهم على ذمة التحقيق - وتملك سلطة تفتيش مسكن الموظف أو مكتبه اذا لزم الأمر - وهكذا فهي اكثر قدرة على اجراء التحقيق - بينما لا تملك النيابة الادارية هذه السلطات بحكم قانونها

٤ - ان النيابة الادارية سلطة اتهام خطيرة ولكنها خاضعة للسلطة التنفيذية كما انها ليست ركنا أساسيا في نظامنا التأديبي وكل مما في الأمر هو محاولة لجعل المحكمة التأديبية على نحو ما يجرى في المحاكمات الجنائية ولكنها لم تصل الى هذا الهدف .

وبناء على ذلك فإنه يمكن إلغاء دور النيابة الادارية وادماج اختصاصاتها ضمن رجال النيابة العامة وتصيح في مصر جهة واحدة للتحقيق في كل المخالفات والجرائم مهما يكن نوعها - فإذا انتهى التحقيق الى أن الموظف ارتكب جريمة جنائية تحيله النيابة الى محكمة الجنايات وإذا كان قد ارتكب مخالفة ادارية كبيرة تحيله النيابة العامة الى المحكمة التأديبية وتباشر الدعوى امام القضاء التأديبي ، وإذا كانت المخالفة بسيطة تحينها النيابة الى الجهة الادارية لتوقع على الموظف الجزاء المناسب .

هذا وبرغم ما حققه نظامنا التأديبي من توازن بين منطقي الضمائم والفاعلية - الا أن هذا الأمر لم يسهم من النقد مما أدى بالكثير الى عسقم استحسان هذا الوضع ويرون أن نظامنا الاداري في حاجة الى تطور وثورة ادارية ولن يتأتى هذا الوضع الا بمنح الهيئات اشرافية سلطات واسعة في ممارسة التأديب وتوقيع عقوبات تأديبية أوسع لكي تحقق الفاعلية والسرعة في توقيع هذه الجزاءات لردع المخالف عما اقترفه هو وعبرة لغيره من الزملاء .

ويؤيد هذا الاتجاه ما قرره البعض فيما يلي :

١ - ان الثورة الادارية التي تهدف اليها الدولة حاليا لن تؤتي ثمارها الا بموظف يشعر انه ليس مظلوما في مسألة الدرجات والعلاوات ، وان

يكون هذا الموظف قادرا على تأدية عمله بغير قيود ولوائح معقدة ، وبعد ذلك لابد وأن يكون الموظف موضع حساب وأن يكون هذا الحساب عادلا وسريعا .

وبالرغم من صدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة إلا أن هناك كثيرا من الانتقادات بشأنه تتمثل فيما يلي :

١ - أن أحكام التأديب موزعة في ٣ قوانين هي قانون العاملين في الدولة وقانون العاملين في القطاع العام وقانون مجلس الدولة . والمطلوب اعداد قانون واحد مستقل للتأديب نضع فيه اختصاصات المحاكم وتحدد فيه الجرائم التأديبية لأن كثيرا منها لا يزال حتى الآن غامضا وينقصه التحديد .

٢ - من المفروض أن يكون لكل وزارة ومصلحة لائحة للجزاءات تكون محددة ومعلنة ومعروفة لكل العاملين بحيث يعرف كل موظف ما له وما عليه ، والحكمة من هذه اللوائح هي أن ظروف العمل في كل جهة تختلف عن الأخرى وبالتالي ما يعتبر خطأ جسيما في شركة أو مصلحة قد يعتبر خطأ بسيطا في جهة أخرى (١٧) .

٣ - أن القانون يفرق بين موظف الحكومة وموظف القطاع العام ثم يفرق أيضا بين الموظف الكبير والموظف الصغير ، فالموظف الكبير لا يوقع عليه إلا عقوبات الانذار ثم اللوم وأقصى عقوبة هي الفصل - بينما الصغير نوقع عليهم عقوبات الخصم من المرتب أو خفض المرتب أو خفض الدرجة والمرتب أو تأجيل العلاوة وهكذا .

وبذلك فليس أمام المحكمة التأديبية بالنسبة لكبار الموظفين إلا عقوبة شكلية مثل التنبيه أو اللوم وعادة لا تلجأ الى عقوبة الفصل إلا عندما يكون الخطأ قد وصل الى الدرجة التي تستحق هذه العقوبة الشديدة .

٤ - ثم أن هذا التمييز في العقاب يتعارض مع الأصل وهو أن العاملين

جميعا سواء أمام القانون ، واختلاف العقوبات بين الكبار والصغار من العاملين بالدولة لا يتفق ومبدأ المساواة والمساواة تقتضى ألا يكون المركز الوظيفي للشخص هو الذى يحدده العقاب ، بل يجب أن تكون العقوبة أساسها نوع الجريمة وليس مركز الموظف ومدى أهميته .

كما يقترح البعض أن يتضمن قوانين الوظيفة العامة عقوبات غير تقليدية فمثلا موظف استغل وظيفته وحقق لنفسه منفعة مالية فلماذا لا توضع النصوص التى تسمح للمحكمة فى هذه الحالة وغيرها أن توقع عليه عقوبة مثل الغرامة أو المصادرة (١٨) .

وإينا الخاص :

ان الهدف الأساسى لنظم التأديب هو ضمان حسن سير المرفق بانتظام. وقد شرع التأديب تاريخيا لتحقيق هذا الهدف الأساسى ، ولذلك تركز أساسا فى بادئ الأمر فى يد السلطات الرئاسية - وكان التأديب فى هذا الشأن يصطبغ بطابع شخصى - ذلك ان هذه السلطة كانت مشتقة من السلطة الرئاسية وهذه الأخيرة هى السلطة التى يحوزها الشخص ويستطيع بموجبها أن تسود إرادته الشخصية فى علاقاته مع الأفراد اما لتقوهم أو لتصحيح مسارهم - وبذلك كانت الغاية من التأديب منح الرؤساء سلطة التأديب لتقوية سلطتهم الوظيفية ، وهذا ما نراه حاليا بالنسبة للهيئات النظامية كالجيش والشرطة لطبيعة عملهم المميز حيث تتمتع القيادات الرئاسية بسلطات واسعة فى التأديب تتميز بالفورية والفاعلية ، كما تتضمن عقوبات مقيدة للحرية .

كما اننا نرى هذا الأمر فى بادئ الثورة الفرنسية حيث أنشأ نابليون جهازا إداريا قويا تتركز سلطاته التأديبية فى يد الرؤساء الإداريون وذلك لضمان تحقيق انضباط إدارى يتفق مع الظروف السياسية (١٩) .

(١٨) أنظر : الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ وما بعدها .
(١٩) أنظر :
SERGE SALON : Op. Cit. p. 3.

وبذلك نرى ان حسن الادارة يعتبر عاملا مكمل للسياسة العامة للدولة ووجهها الذى لا يمكن الاستغناء عنه فى تكامل الأنشطة السياسية والاقتصادية بالدولة

ونحن ما زلنا ننادى بثورة ادارية ناجحة تقود البلاد الى تحقيق ماتصبر اليه من تحقيق رفاهية للأفراد فى ظل نظامنا الاقتصادى الحالى الذى يسوده حيدا (الانتاج) مع الانفتاح .

وقد نادت كثير من الأجهزة الادارية بالدولة بضرورة القيام بثورة ادارية تقضى على الروتين المترسب فى حياتنا منذ عهود الاحتلال وحتى الآن .

والذى يعنينا فى هذا المقام هو نظام تاديبى قوى يعتبر السند الأساسى لهذه الثورة - فضمن استمرار أى بناء تنظيمى سليم هو وجود تنظيم وسلطة تحميه . ولذلك ففى نظرى ان نظام تاديبى صارم هو التنظيم الضرورى لحماية أى اصلاح ادارى بالدولة .

وهذا ما لاحظناه جزئيا بالنسبة للاختصاصات التأديبية للسلطات الرئاسية فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ كذلك قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

فقد قام المشرع - مشكورا - بتقوية سلطات الوزير دون شاغلي الوظائف العليا - وان كان ذلك يعتبر ضمانا لعندم التعسف ما دام الامر موكول للوزير نفسه - الا انه فى ذات الوقت يعتبر تركيزا للسلطة فى يد الوزير - وكان من الاجدر بالمشرع ان يوفر هذا الاختصاص الاصيل لشاغلي الوظائف العليا الرئاسية اسوة بما اتبع بالنسبة للسلطات الرئاسية فى القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين فى القطاع العام ولا يمكن الاحتجاج باختلاف طبيعة الأنشطة الاقتصادية والانتاجية بالدولة عن النشاط الادارى للموظف العام فيجب ازالة التفرقة بين الخدمات والانتاج خاصة وان النظام الادارى فى مجموعه يتمثل بصورة أكبر فى وزارات الخدمات التى تشرف على احتياجات الجمهور ومتطلباته اليومية . ولذلك نرى ان سبب التسبب الظاهر

والاستخفاف بمصالح الجماهير فى نطاق الوظيفة العامة يرجع الى ضعف ممارسة الوظيفة التأديبية اما لقصور الرؤساء الاداريون أو لتخوفهم من استخدام هذا الحق لأسباب شخصية واقتصادية .

ولذلك يمكن لهذه الهيئات الرئاسية القيام بواجباتها فى التأديب وممارسة الحق الفعال بمراعاة ضوابط فنية تتمثل فى الآتى :

١ - ضرورة تفهم هذه الرئاسات بأهمية رسالة التأديب وأثرها فى ردع وتقويم المخطئ .

٢ - اعطاء السلطات الرئاسية سلطة الفصل بضوابط وحسمات معينة - وفى جميع الأحوال يجب أن يعوض العامل المقصود تعويضاً عادلاً .

٣ - ان الوظيفة للشخص وليس الشخص للوظيفة ولذلك لا مكان لمقصر أو مستغل .

٤ - الاسراع فى اتخاذ الاجراءات التأديبية تطبيقاً لقاعدة منطقية وهى جزاء بسيط سريع أجدى من جزاء شديد بعيد يفقد أثره بمرور الزمن ، ولايضاح ذلك أن توقيع جزاء بعد فترة طويلة من شأنه احساس الموظف بعدم عدالته لوقوعه فى وقت قد لا يكون فيه الخطأ مائلاً فى الأذهان أو ليس له أثر ملموس - ومن ثم تسوء العلاقة بين الرؤساء والمؤوسين ومن صالح الموظف ألا يظل وضعه الوظيفى وسمته معلقة لفترة طويلة رهن التحقيق أو المحاكمة مما يخلق حسنة جوا من الشكوك ويجعله فى حالة من عدم الاستقرار النفسى والوظيفى .

٥ - ضرورة التوسع فى نظام لائحة الجزاءات حيث انها تحقق نوعاً من الاستقرار وذلك لقيامها بإيجاد نوع من الارتباط بين الجزاء والمخالفة - وليس المقصود هو التقيد بمعناه الدقيق وهو الارتباط الكامل بين كل مخالفة والجزاء ، ولكن تحديد جزاء لكل مجموعة من المخالفات تتناسب مع طبيعتها ومستوى خطورتها وأن يكون الجزاء بعديه أقصى وأدنى .

لذلك نرى انه ليس قانونى ٤٧ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨ هما آخر المطاف بالنسبة لنظم العاملين المدنيين بالدولة وكذلك العاملين بالقطاع العام - وليس ما ورد فيهما من نظم تأديبية هي الامثل حاليا ولكن تعتبر خطوة فى سبيل الاصلاح الادارى لما تتضمناه من تقوية للسلطة الادارية فى توقيص الجزاءات التأديبية ولكن العبرة بفاعليتها عند التطبيق وكيفية ممارسة هذا الحق التأديبى . ويتطلب هذا الأمر تعاون وتفاهم بين الهيئات الرئاسية والهيئات القضائية حول تطبيق هذه العقوبات .

ومن جانبنا نرى انه ليس من الصواب محاولة تطبيق امثل النظم التأديبية فى العالم المتقدم - ولكن يجب أن تكون قوانين التأديب بمصر ملائمة فى المناخ التطبيقى مع مراعاة التركيب النفسى والثقافى للموظف أو العامل وقد ثبت يقينا ان حسن الادارة فى مصر يتطلب اتباع نظام تأديبى صارم يعتمد أساسا على السلطات الواسعة للهيئات الرئاسية تحت رقابة القضاء ويمكن فى ذات الوقت تحقيق قدر من الضمانات التأديبية داخل نطاق هذا الاتجاه لمنع ما قد يصيب الهيئات الرئاسية من استبداد أو تعسف فى استعمال هذه السلطات .

خاتمة عامة

نخلص من دراستنا لسلطة التأديب - أن التأديب امر كامن في طبيعة كل نظام اجتماعي . وهو بهذا الوصف يبسط سلطانه على أى طائفة يسمى أفرادها سواء داخل اطار هيئة عامة أو فى نطاق المشروعات الخاصة أو فى داخل النشاط المهني ، فانه من الضروري وجود سلطة ضبط أو تنظيم خاص يعاقب على أوجه اخلال معينة لا تمس الجماعة بأسرها وانما تتصل بحياة هذه الهيئة المعينة وذلك كله بقصد كفالة تضامن أفرادها .

وقد تبين لنا عند استعراضنا لسلطة التأديب ان هذه السلطة تتعدد طبقا لمفهوم الدولة للموظيفة العامة ومدى تأثيرها بالعوامل المختلفة ، وطبقا للنظام السياسى للدولة وكذلك للظروف الاقتصادية والاجتماعية وأخيرا بالنسبة لتقاليد المجتمع وأخلاقياته ، وانه تبعا لذلك تتحدد العلاقة بين الدولة وموظفيها وتختلف النظريات بشأن أساس سلطة تأديب الموظف العام وطبقا لذلك تتنوع الدول فى الأخذ بالأنظمة المختلفة للتأديب .

كما اتضح لنا أيضا ان هناك اختلافا بشأن طبيعة نظام التأديب وهل يتمتع بطابع السلطة أم بطابع العقاب وانتهينا الى أن سلطة التأديب ذات طابع عقابى تتفق مع الأهداف الخاصة بها بصفة عامة حيث ان التأديب نظام طائفى وله ذاتية متميزة .

ثم أوضحنا بعد ذلك الضوابط التى تحكم سلطة التأديب من حيث مبدأ الشرعية والتفسير الضيق ووحدة الجزاء والتناسب بين الجريمة والعقوبة وأخيرا مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبى . وهذه الضوابط تصدق على أى نظام تأديبى مهما تغيرت الاتجاهات التى تسوده . فهى قواعد عامة ترتبط أساسا بمبدأ الشرعية الذى تتفق بشأنه جميع النظم التأديبية فى الدول المختلفة ثم استعرضنا بوجه عام الاتجاهات التى تسود النظم التأديبية فى هذا الشأن ،

ويتبين لنا ان بعض هذه الدول تتجه الى الأخذ بالطابع الادارى لسلطة التأديب أى انها توكل ممارسة حق التأديب الى الهيئات الرئاسية أو مجالس تأديب تشكل من عناصر ادارية. ويعنى ذلك بانها تميل الى تغليب عنصر فاعلية المرفق وحسن سيره بانتظام على عنصر الضمان ولكن فى نفس الوقت نجد ان ضمانات الموظفين خلال هذا الاتجاه تتحقق من داخل هذا الاتجاه نفسه عن طريق التنظيم الادارى أو الطعن القضائى كما سبق أن أوضحناه فى هذا الخصوص .

وبالنسبة للدول التى اتجهت الى النظام شبه القضائى . رأينا كيف انها وازنت بين عنصرى الفاعلية والضمان . ولكن اقتربت فى الكثير من النظم الادارية فى هذا الخصوص . فالاتجاه الغالب ان النظام شبه القضائى هو إحدى صور النظام الرئاسى بعد توفير بعض الضمانات للموظفين . ولكن يحرك الأمر بعد ذلك للمسلطات الرئاسية لتوقيع الجزاء التأديبى بصفة نهائية . وقد أوضحنا خلال استعراضنا لهذا الاتجاه ان ذلك يمثل تطورا نحو استعارة بعض المبادئ المتبعة فى القانون الجنائى أى انه خطوة فى سبيل تحقيق الطابع القضائى لسلطة التأديب .

وأخيرا بالنسبة للاتجاه القضائى لسلطة التأديب تبين لنا ان ذلك يعتبر الخطوة النهائية نحو تحقيق الشطور بشأن ممارسة حق العقاب التأديبى وتحقيق الانفصال التام بين سلطة الاتهام وسلطة توقيع العقاب التأديبى وذلك بالنسبة للجزئات الشديدة الجسامه وقد أوضحنا فى هذا الخصوص انه بالرغم من هذا التطور الا أنه لم يتم الانصهار الكامل بين القانون التأديبى والقانون الجنائى وذلك لاختلاف طبيعة كلا من القانونين ، كذلك تبين لنا ان الشروط الواجب توافرها بشأن تحقيق الطابع القضائى لسلطة التأديب ما هى الا شروط نظرية قد تحقق البعض منها دون الأخرى ولذلك لا يوجد حتى الآن نظام ذو طابع قضائى خالصا بالنسبة لتوافر الشروط السابق ايضاحها فى هذا الخصوص .

وأخيرا نعرضنا لسلطات التأديبيه فى التشريع المصرى بالنسبة

للعاملين المدنيين بالدولة وكذلك للعاملين بالقطاع العام وأوضحنا إخصاص
المسلطات الرئاسية ثم المحاكمات القضائية .

هذا وقد لاحظنا عند فحصنا لسلطة التأديب بوجه عام ان هذه السلطة
هي جوهر أى نظام تأديبي - وقد مرت بعدة مراحل ما بين الفاعلية والضمان ،
وتطورت تاريخيا طبقا لتغير الظروف السياسية والاقتصادية وكذلك صيحات
الموظفين والعاملين المتعددة المطالبة بمزيد من الضمانات ضد تعسف السلطات
الرئاسية ولكن هذا كله قد أضعف السلطة التأديبية فى بعض الدول (١) .

وتسعى بعض الأنظمة التأديبية حاليا الى تدعيم السلطة التأديبية
وتحقيق نوعا من التوازن بين الفاعلية والضمان - الا انه من الملاحظ تغليب
عنصر الضمان على عنصر الفاعلية مما أفقد التأديب اثره الفعال .

ولذا نرى انه فى الدول الآخذة فى النمو يجب تغليب عنصر الفاعلية
على عنصر الضمان وذلك لتحقيق تقدم ادارى ملموس يصل الى مرتبة الدول
المتقدمة - وفى هذا الخصوص يمكن لهذه الدول ان تطور نظامها التأديبي
لكى يصطبغ الصبغة القضائية كما هو الوضع فى النظام التأديبي بالمسانيا
الاتحادية .

فتطور النظم التأديبية يجب ان يسبقه تطور أخلاقى للشعوب ووعى
ملحوظ تستطيع ان تستوعب به الأنظمة المتقدمة المتطورة ولكي يمكن ان
تطبق هذه النظم تطبيقا سليما يتفق مع الاهداف المخصصة لها .

وخلاصة القول انه فى أى نظام تأديبي يجب ان يتحقق الاعتبارين معا
وهما الضمان والفاعلية . ولا تعني التسمية الشكلية للأنظمة التأديبية التى
تأرجح بين الأنظمة الادارية والشبه قضائية والقضائية ، كذلك لا يعني
ايضا من له حق ممارسة الوظيفة التأديبية بسلطاته واختصاصاته ولكن
الأهم من ذلك كله ايجاد هذا التوازن بين الضمان والفاعلية .

وفى هذا الشأن يثور التساؤل هل من الأصلح اعطاء الحقوق للعاملين ثم المطالبة بالالتزامات ، أم العكس صحيح ، وفى هذا الخصوص تختلف النظم من دولة الى أخرى ، ومن ملاحظة تطور النظم التأديبية فى الدول المتقدمة ، نرى إن الأساس هو المطالبة بالالتزامات ، وعند استقرار هذا الشعور لدى العاملين واقتناعهم بضرورة أداء هذه الالتزامات ، يتم بعد ذلك توفير الضمانات اللازمة بالقدر الذى يتولد فيهم الشعور بالمسئولية - فالضمان يسير جنبا الى جنب مع زيادة الفاعلية وبقدر مساو له .

هذا ومن خلال دراستنا للسلطة التأديبية اتضح لنا ان هناك خلافا شديدا حول موضوع من أدق الموضوعات التى تعنينا بالنسبة للسلطة التأديبية وهى الوظيفة القضائية للتأديب . وهل من الممكن اصباغ الصفة القضائية على ممارسة الحق التأديبى ، وذلك فى اطار البحث عن مدى امكان التحقيق الكامل لمنطق الضمان فى استعمال هذا الحق (٢) .

وقد اختلفت الدول فى الأخذ بهذا الاتجاه فالبعض يرفض هذا المبدأ صراحة كما هو الوضع فى النظام الفرنسى ، ويتبنى البعض الآخر بعض شروط الطابع القضائى للتأديب لامكان تحقيقها دون المساس بفاعلية المرفق وحسن أدائه .

وبقدر هذا الاختلاف فقد اتفقت معظم الدول على عدم امكان تحقيق حصر كامل للمخالفات التأديبية وبذلك لا يمكن اعمال مبدأ لا جريمة الا بنص بالقدر المطبق فى العقاب الجنائى وذلك لاختلاف طبيعة كل من العقابين ولكن يمكن ايجاد نوع من التقنين الجزئى حيث تشتمل على المخالفات المتكررة والشائنة . مع ترك حرية تقدير المخالفات للسلطات التأديبية . وهناك محاولات لهذا التقنين تتمثل فى لوائح الجزاءات - وهذه اللوائح تعبرا عن المخالفات الفنية والادارية ، وهى بذلك تجربة رائدة فى مجال تقنين المخالفات.

L'exercice de la fonction disciplinaire op. cit. p. 23.

SERGE SALON : Op. Cit. p. 37.

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 3 - 23.

(٢) أنظر :

وأيا :

وأيا :

التأديبية يمكن الاستفادة منها في وضع لوائح الجزاءات الخاصة بالأجهزة الإدارية وذلك ما يحبذه أستاذنا الدكتور الطماوى (٣) على أن تتم المراجعة الدورية المستمرة لهذه اللوائح حتى تتلاءم مع الظروف الإدارية المتغيرة .

كما انه لا يمكن أيضا - كما سبق أن أوضحنا - إيجاد ربط كامل بين العقوبات والمخالفات التأديبية ، والذي يمكن فقط هو إيجاد ارتباط بين عقوبة وبعض المخالفات المتشابهة من حيث الطبيعة ودرجة الخطورة .

هذا وبالنسبة للجهة القائمة على ممارسة حق التأديب والعمل على إسناد هذا الحق لمحاكم تأديبية متخصصة . فقد تطورت النظم التأديبية في الدول المختلفة في الأخذ بهذا الاتجاه . فرفضت البعض تطبيق هذا الاتجاه بصورة مطلقة . بل قامت بتطبيقه على بعض النظم التأديبية لفئات خاصة داخل نظامها التأديبي (٤) .

وأخيرا نرى ان أى نظام تأديبي يتأثر بالنظام الوظيفي بالدولة وكذلك بمفهوم الوظيفة العامة ومدى العوامل التي تؤثر في هذا المفهوم . فاتبع نظام معين في التأديب ما هو الا انعكاس لهذه العوامل وترجمة صادقة لهذا البنيان الإداري الذي يتمثل في سياسة الدولة الإدارية .

(٣) انظر د . الطماوى . طبعة ١٩٧٩ ، المرجع السابق ، ص ١١٨ ، ١١٩ .
SERGE SALON : Op. Cit. p. 40.

(٤) انظر :

المراجع

المراجع العربية :

أولا - المؤلفات ورسائل الدكتوراه :

- الأستاذ ابراهيم حسن حنبل
نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، القاهرة ، طبعة
١٩٧٩ .
- الأستاذ أحمد محمد حلمي
مبادئ قضاء التأديب ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٠ .
- الدكتور اسماعيل زكي
ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، رسالة
دكتوراه ، القاهرة ، طبعة ١٩٣٦ .
- الدكتور اسماعيل غانم
قانون العمل ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٢ .
- الدكتور السيد محمد ابراهيم
شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٦ .
- الدكتور حامد الجمل
الموظف العام - فقها وقضاء ، الطبعة الثانية ، القاهرة ١٩٦٩ .
- الدكتور حسن محمد الدروى
الاعداد والتدريب الادارى ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ،
طبعة ١٩٧١ .
- الدكتور سليمان محمد العطاوى
- قضاء التأديب ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٢ .
- دروس في القضاء الادارى ، دراسة مقارنة ، طبعة ١٩٧٦ .
- قضاء التأديب ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٩ .

- الموجز في القانون الادارى ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٩ .
- الأستاذ صالح احمد الهاكع
الاجازات ومجالس التأديب لموظفى ومستخدمى الحكومة
القاهرة عام ١٩٣٧ .
- الأستاذ صلاح الدين الطوخى
القضاء التأديبى المعاصر ، القاهرة ١٩٦١ .
- الدكتور طعيمة الجرف
مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، القاهرة ، طبعة
١٩٦٣ .
- الدكتور ضياء الدين صالح
محاضرات فى الوظيفة العامة - لطلبة دبلوم العلوم الادارية -
جامعة القاهرة ، ١٩٦٣/١٩٦٢ .
- الدكتور عبد الحليم عبد البر
الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - رسالة
دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ .
- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش
دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، القاهرة ، طبعة
١٩٧٧ .
- الدكتور عبد الفتاح حسن
التأديب فى الوظيفة العامة ، القاهرة علم ١٩٦٤ .
- الدكتور عبد الوهود يحيى
شرح قانون العمل ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٤ .
- المستشار عبد الوهاب البندارى
الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين بالدولة والقطاع العام ، طبعة
١٩٧١/٧٠ .

الأستاذ على تادروس

- القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ،
طبعة ١٩٧٢ .
- المرجع في قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة
١٩٧٨ ، طبعة ١٩٧٨ .

الأستاذ عصمت الهوارى

- موسوعة التشريعات العمالية . الاجزاء الاول والثاني والثالث ،
طبعة ١٩٧١/٧٠ .

الدكتور على واشد

- القانون الجنائي ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٤ .

الدكتور فتحى عبد الصبور

- الوسيط فى قانون العمل ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٨

الدكتور فؤاد العطار

- القانون الادارى ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٦ .
- القضاء الادارى ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٥ .
- القضاء الادارى والقضاء والتأديبى ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٨ .

الأستاذان فتحى لاشين ، عبد الرحيم سعيد

- المرجع فى نظام العاملين بالقطاع العام ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٢ .

الدكتور محمد السيد محمد السماطى

- تولىة الوظائف العامة - رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٧١ .

الأستاذ محمد عبد الرحيم عنبر المحامى

- شرح القوانين الجديدة للعاملين المدنيين بالدولة ، القاهرة عام
١٩٦٦ .

الدكتور محمد مختار عثمان

- الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة ، رسالة
دكتوراه ، عين شمس ، طبعة ١٩٧٣ .

- **الدكتور مصطفى محمود أحمد عفيفي**
فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة - رسالة
دكتوراه ، عين شمس ، طبعة ١٩٧٦ •
- **الأستاذان محمد رشوان ، ابراهيم عباس**
الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام ،
القاهرة ، طبعة ١٩٦٩ •
- **الأستاذ محمد رشوان أحمد**
أصول القانون التأديبي ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٠ •
- **الدكتور محسن حسنين حمزة**
القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية ، القاهرة ،
طبعة ١٩٦٠ •
- **الدكتور محمد جودت الملقط**
المسئولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة
القاهرة ، طبعة ١٩٦٧ •
- **الدكتور محمد حلمي مراد**
قانون العمل ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٤ •
- **الدكتور محمد عصفور**
 - نحو نظرية عامة في التأديب ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٢ •
 - التأديب والعقاب ، القاهرة ، طبعة ١٩٧١ •
 - تأديب العاملين في القطاع العام ، القاهرة ، طبعة ١٩٧٢ •
- **الدكتور محمد كامل ليله**
رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٦ •
- **الدكتور محمد فؤاد مهنا**
سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم
التنظيم ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٧ •

- **المستشار مفاورى محمد شاهين**
المساهلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام
القاهرة ، طبعة ١٩٧٤ .
- **الدكتور مصطفى بكر**
تأديب العاملين فى الدولة ، القاهرة ، طبعة ١٩٦٩ .

ثانيا - الدوريات :

- ١ - مجلة إدارة قضايا الحكومة :
العدد الثاني ، السنة التاسعة عشرة ، ابريل/يونيو ١٩٧٥ .
- ٢ - مجلة العلوم الادارية :
السنة السابعة ، العدد الأول ، ابريل ١٩٦٥ .
السنة السابعة ، العدد الثاني ، أغسطس ١٩٦٥ .
- ٣ - مجلة المحاماه ، العددان السابع والثامن ، السنة الثامنة
والخمسون عام ، ١٩٧٨ .
- مجلة المحاماه ، العدد الأول ، السنة ٥٦ ، يناير ١٩٧١ .
- ٤ - مجلة عالم الفكر ، تصدر عن وزارة الاعلام الكويتية ، المجلد
الرابع ، العدد ٣ ، عام ١٩٧٣ .

ثالثا - مجموعات مجلس الدولة :

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررها قسم التشريع في خمس سنوات ، من أول أكتوبر عام ١٩٧٠ الى آخر سبتمبر عام ١٩٧٥ .

- مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، السنة التاسعة والعشرون ، من أول أكتوبر عام ١٩٧٤ الى آخر سبتمبر عام ١٩٧٥ .

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة العشرون ، من أول أكتوبر عام ١٩٧٤ الى آخر سبتمبر عام ١٩٧٥ .

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الحادية والعشرون ، من أول أكتوبر عام ١٩٧٥ الى آخر سبتمبر عام ١٩٧٦ .

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الثامنة عشرة ، من أول أكتوبر عام ١٩٧٢ الى آخر سبتمبر عام ١٩٧٣ .

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة التاسعة عشرة ، من أول أكتوبر عام ١٩٧٣ الى آخر سبتمبر عام ١٩٧٤ .

رابطا - القوانين :

ا - بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة :

- القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .
- القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .
- القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .
- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ب - بالنسبة للعاملين بالقطاع العام :

- قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ .
- القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .
- القرار الجمهوري بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .
- القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

ج - قوانين السلطة القضائية ومجلس الدولة :

- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بتنظيم مجلس الدولة .
- القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء النيابة الادارية .
- القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

د - قوانين نظام الحكم المحلي :

- القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلي .
- قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلي ، ومذكرته الايضاحية .

خامسا - مضابك مجلس الشعب ، الفصل التشريعي الثاني :

- مضبطة الجلسة الثالثة والستين ، المعقودة بتاريخ ٧ مايو

• ١٩٧٨

- مضبطة الجلسة السابعة والستين ، المعقودة بتاريخ ٢٧ مايو

• ١٩٧٨

- مضبطة الجلسة الثالثة والسبعين ، المعقودة بتاريخ ٣٠ مايو

• ١٩٧٨

- مضبطة الجلسة الرابعة والسبعين ، المعقودة بتاريخ ٣٠ مايو

• ١٩٧٨

- مضبطة الجلسة السادسة والسبعين ، المعقودة بتاريخ ٣١

مايو ١٩٧٨ •

المراجع الفرنسية

١ - المؤلفات والرسائل :

ALBERT. HENRY

Administration et Fonctionnaires 1944

PAUL. DUES. ET GUY DEBEYRE

Traité de droit administratif, Paris 1952.

BONNFOUS. (E).

La Reforme administrative, Paris P.U.F., 1958.

CATHIRIN. R.

— Le fonctionnaire français droit, devoir — comportement.
Introduction à une déontologie de la fonction publique., Paris,
1961.

— Le fonctionnaire français, Paris, 1973.

CAMBIRE, C.

— Cours de droit administratif Bruxelles, Louvain, 1968.

— Principes du contentieux administratif Bruxelles Lacier, 1964.

CHAVANON.

Les fonctionnaire et la fonction Publique, Paris. Les cours
de droit 1950 - 1951.

DELPÉREE FRANCIS

L'elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique
L.G.D.J., Paris, 1969.

DE LAUBADERE (A.)

Traité élémentaire de droit administratif L.G.D.J., Paris 1963.

DI MALTA. (P)

Essai sur la notion du pouvoir Hierarchique. Thèse, Paris 1961.

DROUILLE (J).

Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires public thèse
Toulouse, 1900.

DI VISSHER (P).

Faut-il juridictionnaliser la fonction Disciplinaire R.J.D.A,
1965.

DROUILLE (J)

Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics Toulouse
1900.

DUPEYROUX (O).

La regle de la non-retroactivité des actes administratifs
Thèse, 1975.

PLAINE AYOUBE

La fonction publique, Paris 1975.

DUGUIT (LEAN)

Traité de droit constitutionnel T. 111 (la theorie Générale de
l'Etat), Paris, 1973.

— L'Etat, les gouvernement, et les agent, Paris, 1907.

FELIX NOUBLE

Droit administratif de l'Eglise catholique étude de droit publi-
que comparè Toulouse, 1958.

FRANCOIS GAZIER

La fonction publique dans le mond. Edition Gujas, 1972.

GRASAL (A.)

Droit administratif suisse, Paris 1970.

HAURIUO (M).

- La theorie de l'institution et de la fondation.
- La theorie de l'institution et de la fondation "essai vitalisme 8e edition.

La theorie de l'institution et de la fondation "essai vitalisme social" cahiers de la nouvelle Journée no. 4 de 1925.

JACQUES, MOURGEON

La repression administratif L.G.D.J., Paris, 1967.

JELLINK

Jellink system, 1892.

JEZE (G).

Les principes generaux de droit administratif, Tome 111
Paris, 1926. L.G.D.J.

LA FERIERE

Traité de la juridiction administrative 2 vol 2e edition, 1895.

LEMOINE)MICHEL)

L'evolution de pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publiques et la lois du 14 Octobre 1946, Thèse, Paris 1948.

LESAY (MICHEL)

La fonction publique en union sovietique 1973.

LEGAL ET BRETHER

Le pouvoir disciplinaire dans l'institution privé 1938.

LOUIS FOUGERE

La fonction publique etudes et choix de textes communautés
Bruxelles, 1960.

MARCEL PLAQUIREMAL

La fonctionnaire. Droit et garanties, Paris, 1973.

MARCEL WALLINE

- Cours de droit administrative, Paris 1948.
- Traité elementiare de droit administrative, Paris 1951.

MARCEL DELEAU

L'evolution du pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaire civils de l'etat, Thèse, Paris 1913.

NEZARD

Principes Generaux du droit disciplinaire, Thèse, Paris 1903.

POUZAT (P) ET PINATEL

Traité de droit penal et de criminologie, Paris Dalloz 1963,
T 1 P, 1.

PLANTY (A)

Traite pratique de la fonction publique T. 1. 3e édition, Paris 1971.

RIVERO (J)

Les mesures d'ordre interieur administrative, Thèse, Paris 1943.

ROGER GREGOIRE

La fonction publique, Paris 1954.

ROLLAND

Precise de droit administratif, Paris Dalloz 1947.

RUZIE DAVID

Les agents des personnes publiques et les salairiès en droit française, Paris, 1960.

SERGE SALON

Delenquance et repression disciplinaire dans la fonction publique, L.G.D.J., Paris 1969.

SENEGAS (CHARLES)

Les droits et les obligations des fonctionnaires, Paris 1955.

VEDEL (G)

- **Droit administratif, Paris 1945.**
- **Traité de science administrative, Paris 1960.**
- **Cours de droit administratif, Paris 1957.**

WINEY

Droit administratif Bruxelles 1969.

PAUL MARINE (GAUDEMT)

- **Le decline de l'autorité Hierarchique Recueil Dalloz, 1947.**
- **La Distinction entre mesure disciplinaire et mesure hierarchique Actualité juridique de droit administratif 1967.**

YVES CHAPEL

- **L'exercice de la fonction disciplinaire dans les administrations central des pays du marchè commun, Bruxelles 1965.**
- **Bureau international du travail, commission paritaire de la fonction publique, Geneve 1975.**

النوريات

- Revue de droit public
- Revue international des sciences administratives.
- L'exercice de la fonction disciplinaire dans les administration centrales des pays du marché commun.
Institut Belge des science administratives Bruxelles 1965.
- Revue administrative.
- Recueil dalloz.
- Revue belge de droit international.
- Commission paritaire de la fonction publique Genève 1975.

المراجع الانجليزية

- CLMPELL (G.A.).
"The civil service in Britain" 1954.
- ELIOT, (KAPLAN) :
"The law of civil service" 1958.
- EMMELINE, (COHEN) :
"The growth of the British civil service" 1965.
- FELIX, (NIGRO) :
"The new personal administration" New York, 1976.
— Public personal administration, New York, 1963.
- GLENN, (STAHL) :
"Public personal administration" 1967.
- HAROLD, (ZINK) :
"A survey of American Government" New York, 1961.
- HERMAN, (FINER) :
"Theory and practice of moderne government" New York,
1949.
- MACHENZIN, (W) :
"Central administration in Britain" 1967.
- SCHWARTEZ, (B) :
"An introduction to American administration law", 1962.
- WILLIAM (ROBSON) :
"The civil service in Britain and France" 1965.

صفحة

خطة الرسالة

١٢

باب تمهيدى
المبادئ الأساسية فى تأديب العاملين

تقسيم

١٥

الفصل الأول
اساسيات فى الوظيفة العامة

المبحث الأول : الوظيفة العامة وماهيتها ١٨

المطلب الأول : العوامل التى تؤثر فى مفهوم الوظيفة العامة ٢٠

١ - يتاثر مفهوم الوظيفة العامة بالنظام السياسى
بالدولة ٢٠

٢ - نظرة الدولة للوظيفة العامة ٢٢

٣ - تقاليد المجتمع وأخلاقياته ٢٣

المطلب الثانى : النظام القانونى للوظيفة العامة ٢٤

١ - نظام الوظيفة المحددة ٢٤

٢ - نظام السلك ٢٥

المطلب الثالث : أساس حق العقاب التأديبى ٢٧

الفرع الأول : نظرية انعقد أساس سلطة العقاب التأديبى ٢٨

الفرع الثانى : النظريات التنظيمية ٣١

الفرع الثالث : نظرية السلطة الرئاسية ٣٣

صفحة

- ٣٧ الفرع الرابع : نظرية سلطة الدولة
٣٩ رأينا في هذا الموضوع

الفصل الثاني

طبيعة نظام التأديب

- ٤٢ المبحث الأول : طابع السلطة في نظام التأديب
٤٢ المطلب الأول : طابع السلطة في نظام تأديب الموظف العام
٤٩ المطلب الثاني : طابع السلطة في النظام التأديبي للعمال
٥٢ المطلب الثالث : طابع السلطة في نظام التأديب المهني
٥٤ المبحث الثاني : طابع العقاب في نظام التأديب
٥٥ المطلب الأول : نظرية دوجي
٥٦ المطلب الثاني : نظرية غالين
٥٩ المطلب الثالث : ذاتية الطابع العقابي للتأديب
المطلب الرابع : أوجه التشابه والاختلاف بين العقوبة التأديبية
٦١ والعقوبة الجنائية
٦٢ الفرع الأول : أوجه التشابه بين العقوبتين
٦٣ الفرع الثاني : أوجه الاختلاف بين العقوبتين

الباب الأول

السلطة التأديبية في التشريع المقارن

الفصل الأول

الاتجاهات التي تحكم سلطة التأديب

- ٦٨ المبحث الأول : السلطة التأديبية ومبدأ الشرعية

صفحة

٦٨ المطلب الأول : مبدأ الشرعية بوجه عام

٦٩ ١ - الشرعية في المجال الجنائي

٧٠ ٢ - الشرعية في مجال القانون الإداري

٧١ المطلب الثاني : الشرعية في مجال التأديب
تمهيد :

٧٢ أولا : الشرعية والجريمة التأديبية

٧٣ ثانيا : الشرعية والعقوبة التأديبية

٧٦ ثالثا : الشرعية والاجراءات التأديبية

٧٧ رأينا في مبدأ الشرعية

٧٩ المبحث الثاني : السلطة التأديبية ومبدأ التفسير الضيق

٧٩ المطلب الأول : نطاق المبدأ في المجال الجنائي

٨٠ المطلب الثاني : التفسير الضيق في مجال التأديب

٨٢ الفرع الأول : الحظر المطلق للقياس

٨٣ الفرع الثاني : القياس النسبي

٨٥ المبحث الثالث : السلطة التأديبية ومبدأ وحدة الجزاء

تمهيد :

٨٥ المطلب الأول : طبيعة مبدأ وحدة الجزاء

٨٧ المطلب الثاني : ما يخرج عن معنى الإزدواج

٩١ المبحث الرابع : السلطة التأديبية ومبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة

٩٢ المطلب الأول : مضمون مبدأ التناسب

٩٥ المطلب الثاني : موقف مجلسي الدولة الفرنسي والمصري

صفحة

- ٩٥ أولا : موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسى
- ٩٥ ثانيا : موقف قضاء مجلس الدولة المصرى
- ٩٨ **المبحث الخامس : السلطة التأديبية ومبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبى**
- ٩٩ أولا : الوضع فى فرنسا
- ٩٩ ثانيا : الوضع فى مصر
- ١٠٠ ثالثا : شروط تطبيق هذا المبدأ
- ١ - عدم وجود نص قانونى يجيز رجعية الجزاء التأديبى
- ١٠٠
- ٢ - القرارات الادارية الصادرة تنفيذا للأحكام القضائية
- ١٠١
- ٣ - الوضع الأصلى للعامل المتهم
- ١٠١

الفصل الثانى

الاتجاه الادارى لسلطة التأديب

- ١٠٤ **المبحث الأول : طبيعة الاتجاه الادارى ومبرراته وانتقاداته**
- ١٠٤ **المطلب الأول : طبيعة هذا الاتجاه**
- الفرع الأول : التأديب مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية
- ١٠٦
- الفرع الثانى : طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الادارى للتأديب
- ١٠٩
- ١٠٩ - الفقه الفرنسى
- ١١٠ التشريع الفرنسى
- ١١٠ - الفقه المصرى
- ١١١ - التشريع المصرى

صفحة

- ١١٢ - القضاء المصرى
- ١١٢ المطلب الثانى : حجج وانتقادات هذا النظام
- ١١٣ الفرع الاول : حجج المؤيدون لهذا الاتجاه
- ١١٥ الفرع الثانى : الانتقادات الموجهة لهذا النظام
- ١١٦ المطلب الثالث : الضمانات المقررة فى هذا النظام
- ١١٦ الفرع الاول : الضمانات الادارية
- ١١٩ الفرع الثانى : الضمانات القضائية
- ١٢١ **المبحث الثانى : تطبيقات النظام الادارى فى التشريع المقارن**
- المطلب الاول : السلطات التأديبية فى الولايات المتحدة
الامريكية
- ١٢١ الفرع الاول : مفهوم الخدمة المدنية فى النظام الأمريكى
- ١٢٤ الفرع الثانى : سلطة التأديب فى النظام الأمريكى
- ١٢٥ ١ - لجنة الخدمة المدنية
- ١٢٦ ٢ - اللجان الادارية
- ١٢٦ المطلب الثانى : سلطة التأديب فى المملكة المتحدة
- ١٢٨ الفرع الاول : تحديد سلطة التأديب
- ١٢٩ الفرع الثانى : اللجان الثلاثية
- ١٢٩ الفرع الثالث : مجالس هوايتلى
- ١٣٠ المطلب الثالث : سلطة التأديب بالاتحاد الجموعيتى
مقدمة
- ١٣٢ الفرع الاول : لجنة رقابة الحزب والدولة
- ١٣٣ الفرع الثانى : السلطات الرئاسية

الفصل الثالث

الاتجاه شبه القضائي لسلطة التأديب

- المبحث الأول : طبيعة الاتجاه ومبرراته ١٣٥
- المطلب الأول : طبيعة هذا الاتجاه ١٣٥
- المطلب الثاني : مبررات هذا الاتجاه ١٣٧
- المبحث الثاني : الضمانات المقررة في هذا النظام ١٤٠
- المطلب الأول : حق الدفاع ١٤٠
- المطلب الثاني : الرد ١٤٣
- المبحث الثالث : تطبيقات النظام شبه القضائي ١٤٦
- المطلب الأول : سبلطة التأديب في فرنسا ١٤٦
- الفرع الأول : مفهوم الوظيفة العامة في القانون الفرنسي ١٤٧
- الفرع الثاني : تطور سلطة التأديب في فرنسا ١٥٠
- الفرع الثالث : السلطات التأديبية في النظام الفرنسي ١٥٢
- الفرع الرابع : مجالس التأديب ١٥٤
- أولا : تشكيل مجالس التأديب ١٥٥
- ثانيا : نظام عمل المجلس ١٥٥
- الفرع الخامس : تقييم النظام الفرنسي من وجهة نظر ١٥٦
- الفقهاء الفرنسيين
- أولا : نظام التأديب في فرنسا ليس له الطابع ١٥٦
- القضائي
- ثانيا : مرونة النظام الفرنسي ١٥٨
- ثالثا : النظام التأديبي الفرنسي نظام واقعي ١٥٩

صفحة

- المطلب الثاني : السلطات التأديبية في بلجيكا ١٥٩
الفرع الأول : تطور السلطة التأديبية في بلجيكا ١٥٩
الفرع الثاني : السلطات التأديبية ١٦٣
دوائر التظلمات ١٦٣
اتجاه الفقه البلجيكي نحو الأخذ بالطابع القضائي
للتأديب ١٦٥

الفصل الرابع

الاتجاه القضائي لسلطة التأديب

- تمهيد : التأديب وظيفه قضائية ١٦٧
تطور سلطة التأديب نحو الطابع القضائي ١٦٩
المبحث الأول : طبيعة هذا الاتجاه ١٧١
المطلب الأول : بالنسبة لحصر الجرائم التأديبية ١٧١
المطلب الثاني : ضرورة تثبيت قائمة العقوبات ١٧٢
الفرع الأول : مضمون هذا المبدأ ١٧٣
الفرع الثاني : حجج ضرورة سريان مبدأ الشرعية ١٧٤
المطلب الثالث : الارتباط بين العقوبة والجريمة ١٧٥
المطلب الرابع : اسناد سلطة التأديب الى محكمة مستقلة
عضويا ووظيفيا ١٧٧
مبررات الاتجاه القضائي ١٧٩
المبحث الثاني : تطبيقات النظام القضائي ١٨١
سلطة التأديب في ألمانيا الاتحادية ١٨١
تمهيد : الأساس القانوني لسلطة التأديب ١٨١

صفحة

١٨٢	المطلب الأول : السلطات التأديبية
١٨٣	الفرع الأول : المحقق
١٨٤	الفرع الثاني : النائب العام التأديبي
١٨٦	الفرع الثالث : السلطات الرئاسية
١٨٩	الفرع الرابع : المحاكم التأديبية
١٩٠	أ - الدوائر التأديبية الاتحادية
١٩٠	ب - المحكمة التأديبية الاتحادية
١٩٢	المطلب الثاني : تقييم النظام الألماني
١٩٢	الفرع الأول : مزايا النظام
١٩٤	الفرع الثاني : العيوب
١٩٥	المبحث الثالث : تقدير الطابع القضائي للتأديب

الباب الثاني

السلطات التأديبية في التشريع المصري

٢٠٥	أولا : نظرة تاريخية
٢٠٥	١ - السلطات الرئاسية
٢٠٦	٢ - مجالس التأديب
٢٠٦	٣ - المجلس المخصوص
٢٠٦	٤ - المحكمة العليا التأديبية
٢٠٦	٥ - المحكمة العليا الادارية

صفحة

الفصل الأول

السلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة

المبحث الأول : الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها بمعرفة
السلطات المختصة

٢١٢

المطلب الأول : العقوبات الادبية

٢١٢

الفرع الأول : عقوبة الانذار

٢١٢

الفرع الثانى : التنبيه

٢١٤

الفرع الثالث : اللوم

٢١٤

المطلب الثانى : العقوبات المالية

٢١٥

الفرع الاول : تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة

لا تجاوز ثلاثة أشهر

٢١٥

الفرع الثانى : الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى
السنة

٢١٦

عقوبة الخصم فى التشريع الفرنسى

٢١٧

عقوبة الخصم فى التشريع المصرى

٢١٨

رأينا بالنسبة لعقوبة الخصم

٢١٩

الفرع الثالث : الحرمان من نصف العلاوة الدورية

٢٢١

الفرع الرابع : الوقف عن العمل

٢٢١

الفرع الخامس : تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة
لا تزيد عن سنتين

٢٢١

الفرع السادس : خفض الأجر فى حدود علاوة

٢٢٢

الفرع السابع : خفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى
مباشرة

٢٢٢

صفحة

- الفرع الثامن : الحفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى
مباشرة مع خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه
قبل الترقية ٢٢٣
- المطلب الثالث : عقوبات تتضمن انهاء العلاقة الوظيفية ٢٢٤
- الفرع الأول : عقوبة الاحالة الى المعاش ٢٢٤
- الفرع الثانى : الفصل من الخدمة ٢٢٥
- المبحث الثانى : الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية ٢٢٧
- المطلب الأول : طبقا للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ٢٢٧
- ١ - وكيل الوزارة ورئيس المصلحة ٢٢٧
- ٢ - الوزير ٢٢٧
- المطلب الثانى : الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية طبقا
للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ٢٢٩
- ١ - وكيل الوزارة ورئيس المصلحة ٢٢٩
- ٢ - الوزير ٢٣٠
- المطلب الثالث : الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية طبقا
للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ٢٣٣
- ١ - شاغلو وظائف الادارة العليا ٢٣٣
- ٢ - الوزير المختص ٢٣٣
- ٣ - السلطة التأديبية للمحافظة ٢٣٤
- المطلب الرابع : الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية طبقا
للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ٢٣٨
- ١ - شاغلو الوظائف العليا ٢٣٩

صفحة

- ٢٤٠ ٢ - الوزير المختص
- ٢٤١ ٣ - المحافظ
- ٢٤٢ ٤ - رئيس مجلس الادارة
- ٢٤٢ ملاحظات بشأن السلطة المختصة بالتأديب وفقا للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨
- ٢٤٤ المطلب الخامس : سلطة التأديب الرئاسية فى حالتى النسب والاعارة
- ٢٤٧ أولا : بالنسبة للخطا
- ٢٤٨ ثانيا : العقوبات التأديبية
- ٢٤٩ ثالثا : الاجرامات التأديبية
- ٢٥٠ **المبحث الثانى : المحاكم التأديبية**
- تمهيد
- ٢٥٥ المطلب الاول : تشكيل المحاكم التأديبية
- ٢٥٨ المطلب الثانى : اختصاص المحاكم التأديبية
- ٢٥٨ الفرع الاول : من حيث العاملين
- ٢٦٠ الفرع الثانى : طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية
- ٢٦٠ أولا : الاختصاص القضائى
- ٢٦٤ ثانيا : الاختصاص الولائى
- ٢٦٥ الفرع الاول : السلطة المختصة باصداره
- ٢٦٦ الفرع الثانى : مدة الوقف الاحتياطى
- ٢٦٨ الفرع الثالث : هدف الوقف الاحتياطى
- ٢٧٠ الفرع الرابع : الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطى

صفحة:

- ٢٧١ أ - خصم جزء من المرتب
- ب - فيما يتصل بمصير جزء المرتب
الذى تقرر المحكمة التأديبية
٢٧٣ وقف صرفه
- ثالثا : اختصاص المحاكم التأديبية فى مجال
٢٧٤ التعويضات المدنية

الفصل الثانى

سلطة تأديب العاملين فى القطاع العام

- ٢٨٢ المبحث الأول : الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية
- المطلب الأول : سلطات التأديب الرئاسية طبقا للائحة العاملين
٢٨٢ رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦
- المطلب الثانى : سلطات التأديب الرئاسية طبقا للقانون رقم
٢٨٩ ٦١ لسنة ١٩٧١
- المطلب الثالث : سلطات التأديب الرئاسية طبقا للقانون رقم
٢٩٧ ٤٨ لسنة ١٩٧٨
- ٢٩٧ ١ - رئيس الجمعية العمومية للشركة
- ٢٩٨ ٢ - مجلس الادارة
- ٢٩٨ ٣ - رئيس مجلس الادارة
- ٢٩٩ ٤ - شاغلو الوظائف العليا
- ٢٩٩ ملاحظات على سلطة التأديب الرئاسية فى ظل القانون الحالى
- ٣٠١ تأديب رئيس مجلس ادارة الشركة
- ٣٠٤ المبحث الثانى : سلطة التأديب القضائى
- المطلب الأول : الاختصاص القضائى طبقا للائحة العاملين رقم
٣٠٤ ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦

صفحة

- المطلب الثاني : الاختصاص القضائي طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١
٣٠٥
- أولا : اختصاص تمارسه المحكمة التأديبية كسلطة عقاب أصيلة
٣٠٥
- ثانيا : اختصاص تمارسه المحكمة التأديبية كسلطة مراجعة
٣٠٦
- المطلب الثالث : الاختصاص القضائي وفقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨
٣٠٧
- أولا : توقيع العقوبة ابتداء
٣٠٧
- ثانيا : النظر فى التظلمات التى توقعها جهة أخرى
٣٠٩
- المطلب الرابع : الاختصاص الولائى للمحاكم التأديبية
٣١٠

خاتمة

- موقف التشريع المصرى من الطابع القضائى للتأديب
٣١٢
- أولا : بالنسبة للجريمة التأديبية
٣١٣
- ثانيا : بالنسبة للعقوبة التأديبية
٣١٦
- ثالثا : الارتباط بين الجريمة والعقوبة
٣١٧
- رابعا : قيام هيئة قضائية مستقلة لتوقيع العقوبات الشديدة
٣١٧
- تقدير التشريع المصرى بوجه عام
٣١٩
- رأينا الخاص
٣٢٣
- خاتمة عامة
٣٢٨
- المراجع
٣٣٣

رقم الايداع بدار الكتب ٢٣٥٨ / ١٩٨٠
الترقيم السولى + - ٠٧ - ٧٣٢٥ - ٩٧٧

مطبعة اطلس
١١ ، ١٣ شارع سوق التوفيقية
تليفون : ٧٤٧٧٩٧ - القاهرة