

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



سلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية

دراسة مقارنة

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

- تخصص قانون إداري -

إشراف الاستاذ:

دحامنية علي

إعداد الطالبة:

السالكة بشري أحمد

الموسم الجامعي: 2012 / 2013 م

شكر وعرفان شكر وعرفان

أرفع بالغ الشكر وعظيم الامتنان للكرم المنان، على منه وفضله، وتوفيقه، في إتمام البحث.

كما لا يسعني بعد اتمام هذا البحث إلا ان أتوجه بوافر الشكر و عظيم الامتنان إلى الأستاذ الفاضل " دحامنية علي " الذي اشرف على هذه الرسالة لما قدمه من عطاء ، وما بذله من جهد ساهم في انجاز هذا العمل، له مني فائق التقدير و الاحترام.

كما أتقدم بشكر خاص إلى الأساتذة الأفاضل و على رأسهم الأستاذ يعيش " تمام شوقي "، و الأستاذة "بقرة أم الخير"، و الدكتور "شيتور جلول"، و الاستاذة "عزيزة شبري"، و الأستاذ "مرزوقي عبد الحليم"، و الاستاذ "حاجة عبد العالي"، على نصائحهم و مساهمتهم الجادة في إثراء هذا البحث .

كما أتوجه ببالح الشكر والتقدير إلى الأساتذة الأفاضل اعضاء لجنة المناقشة لدورهم في اثراء هذا الدراسة .

وإلى الأسرة الأكاديمية لجامعة محمد خيضر قاطبة و كلية و طاقم مكتبتها الحقوق خاصة .

وأخيرا يعجز الإنسان عن ذكر كل من يستحق الشكر والثناء، فأتقدم هنا بالشكر لكل من ساهم قدر المستطاع فلا يقتصر الإسهام بالجانب المادي، فلجميع مني خالص الشكر والعرفان، وأدعو الله العلي القدير أن يثيبهم عني خير الثواب إنه سميع مجيب الدعاء.

إهداء خاص

﴿ إلى وطني الغالي و الى بلدي الثاني ﴾

الى والدي الكريمن أطال الله في عمرهما .

و الى كل إخوتي و اخواتي و جميع الاصدقاء

الى أخي و سندي الأستاذ الدكتور حما بشري احمد

وإلى الأستاذ السالك علي أبا علي، والأستاذ المحجوب الشريف

أهدي ثمرة عملي المتواضع.

مقدمة

مقدمة

إن المتأمل في دور الدولة الحديثة يجد انه لم يعد يقتصر على ادارة المرافق السيادية , كما كان سائدا منذ القدم بل أصبحت تتدخل في كل الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

والدولة كشخص معنوي لن يتأتى لها القيام بدورها دون الاستناد على مجموعة من الاشخاص يعينون لهذه الغاية ويسمون بالموظفين العموميين (تختلف التسمية من تشريع لآخر) وأي كان كانت التسمية في التشريعات المقارنة إلا أنه لا خلاف على الدور الذي يلعبه هؤلاء في تسيير الدولة , وتحقيق غاياتها ، ولأجل ذلك تنشأ رابطة قانونية بين الموظفين والدولة ينتج عنها مجموعة من الحقوق والالتزامات يتعين على الموظفين تنفيذها وفي حال أي تقصير او اهمال فمن حقها توقيع عقاب تأديبي عليهم عن طريق السلطة المختصة بذلك، ووفقا لإجراءات قانونية .

وقد أولت التشريعات على اختلافها أهمية بالغة لسلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية - موضوع هذا البحث- وان كان هناك تباين ظاهر بين التشريعات المقارنة في تحديد الجهة المعنية بتأديب الموظفين انما مرده اختلاف الفلسفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية لكل دولة.

فبعض الدول تسعى تغليب مبدأ الفاعلية على حساب مبدأ الضمان وذلك في النظام الاداري للتأديب، والأخرى على خلافها تغلب مبدأ الضمان على الفاعلية في النظام القضائي أما بعض الدول الأخرى فقد اتخذت موقفا وسطيا فدمجت ما بين النظامين وذلك في النظام الشبه قضائي .

هذا وإن تعددت الانظمة التأديبية في التشريعات المقارنة إلا أنها تجمع كلها على استحقاق الموظف المخطئ لعقوبة تأديبية توقعها السلطة المختصة بذلك وفق ما هو معمول به في كل نظام جزاء لإهماله وتقصيره ، فما المعايير المعتمدة في التشريعات المقارنة لتحديد الجهة المختصة بتأديب الموظفين العموميين؟

هذا ما سأحاول الاجابة عليه في المحاور التالية :

المحور الأول : الإطار المفاهيمي لسلطة التأديبية في مجال الوظيفة العمومية.

المحور الثاني : الجرائم الموجبة للتأديب والضمانات المقررة لها في النظم المقارنة.

المحور الثالث : آليات تنفيذ المساءلة التأديبية إداريا وقضائيا في النظام المقارنة.

أما بالنسبة لسبب اختياري لهذا الموضوع فيتمثل في كون سلطة تأديب الموظفين والتي تعتبر العمود الفقري لأي نظام تأديب لم تأخذ حقها من الدراسة بعد، إضافة إلى ضرورة الإلمام بهذا الموضوع من جميع الجوانب وتوضيحه، ووضعه بيد الجهات المعنية المختلفة للاستفادة به في المجالين العلمي والعملية.

كون أن موضوع السلطة التأديبية، وخاصة حيز اختصاصها التجريمي يمس بحقوق وحرريات الموظفين العموميين.

وتهدف هذه الدراسة اساسا الى تنوير المشرعين لسن قوانين تحمي الموظفين المحالين الى التأديب من تعسف سلطات التأديب.

لفت نظر المشرع الى وضع تقنين شامل للأخطاء التأديبية ووضع قوانين خاصة بتأديب الموظفين للحد من سلطة الادارة التقديرية في هذا الشأن.

تنبيه الموظف المحال إلى التأديب إلى ما تمنحه له التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية من ضمانات تأديبية.

وقد اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج المقارن كونها دراسة مقارنة بالأساس، وكذا المنهج التحليلي فيما يخص تحليل النصوص القانونية، والاجتهادات الفقهية، والقضائية في الدول المقارنة إضافة إلى المنهج الوصفي.

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي للسلطة التأديبية في مجال الوظيفة العمومية

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لسلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية.

يعتبر موظفا كل شخص عين في وظيفة و رسم في رتبة في السلم الاداري , و هذا المفهوم يتسع , و يضيق حسب نوع نظام الوظيفة العمومية في الدولة , و كل شخص يحمل هذه الصفة يتمتع بمجموعة من الحقوق تقابلها مجموع من الالتزامات بحيث يؤدي اي اخلال بها إلى مساءلة الموظفين المسؤولين عن ذلك أمام السلطة التأديبية المختصة وفقا للإجراءات والضوابط المحددة قانونا.

وتعد السلطة التأديبية موضوع هذه الدراسة أساس النظام التأديبي إذ أولى لها المشرعون أهمية بالغة أثناء سنهم للتشريعات المنظمة للوظيفة في الدول المقارنة ، ونظرا للتباين في الفلسفات القانونية والسياسية والاقتصادية بين هذه الدول اختلفت التشريعات الوظيفية فيها في تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب على الموظفين المرتكبين لجرائم تستوجب التأديب. وسأنتطرق إلى مفهوم السلطة التأديبية في المبحث الأول ، أما المبحث الثاني فسوف يسلط الضوء على أنظمة التأديب في الدول المقارنة.

المبحث الأول : مفهوم السلطة التأديبية .

تلعب السلطة التأديبية دوراً هاماً في حسن سير المرافق العامة بانتظام و إيراد, وكذا ضبط سلوك الموظفين والحفاظ على كرامتهم وكرامة الوظيفة على حد سواء لذلك أولت التشريعات على اختلافها اهتماماً خاصاً بالسلطة التأديبية حيث نجد معظم التشريعات تخولها سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأخطاء التي تستوجب التأديب ومن ثم العقوبات الموازية لها في حين ذهب بعض التشريعات إلى حصر هذه الاختصاصات.

وسأتناول اختصاصات السلطة التأديبية في المطلب الأول ، أما المطلب الثاني فسوف يتطرق إلى تحديد الأسس القانونية للسلطة التأديبية .

المطلب الأول : اختصاصات السلطة التأديبية وطبيعة العقاب الذي توقعه على الموظف.

بمجرد تعيين الموظف في وظيفته يقع على عاتقه تنفيذ جميع الالتزامات الناتجة عن شغله لها وأي مخالفة لذلك تعرضه للمساءلة التأديبية التي تفرضها عليه الجهة المعنية بذلك ، وتتعدد اختصاصات السلطة التأديبية حسب الحالة فتارة تحدد العقوبات ، وتارة أخرى توقع الجزاءات من أجل ضمان سير المرافق العامة من جهة وتعويد الموظف على أداء وظيفته على أحسن وجه للحفاظ على كرامته ، وكرامة الوظيفة من جهة أخرى.

ومن أجل تحديد اختصاصات السلطة التأديبية لابد من تعريفها :

تعرف السلطة التأديبية على أنها الجهة أو الشخص الذي يخول له المشرع صلاحية توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المرتكب لجريمة تأديبية سواء بصفة كلية أو جزئية أي سواء كانت هذه الجهة لها الصلاحية الكاملة في توقيع جميع الجزاءات أو البعض منها فحسب

و ذلك ضمن العقوبات أو الجزاءات(*)، التأديبية المنصوص في قوانين الوظيفة العمومية.(1)

وعرفها الأستاذ محمد ماجد ياقوت بأنها : " اصطلاح يعبر عن الجهة المختصة بمقتضى القانون بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية ، وذلك في ضوء الاوضاع المحددة قانونا في حالة ثبوت ارتكاب الموظف لجريمة تأديبية أو إخلاله بواجبات الوظيفة ومقتضياتها(2).

(*) تختلف التسمية بين القوانين المقارنة في هذا الشأن إذ ورد في بعضها مصطلح العقوبات في حين اتجه البعض الآخر إلى استخدام مصطلح الجزاءات .

(1) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دراسة في القانون الإداري

العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط 2009، ص 70، 71.

(2) محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 52.

الفرع الأول : اختصاصات السلطة التأديبية.

تختلف اختصاصات السلطة التأديبية وتتعدد إذ تباشر اختصاص التجريم وذلك بصفة استثنائية في حين تباشر اختصاص عقابي كأصل عام في مجال التأديب.

أ/ الاختصاص التجريمي للسلطة التأديبية:

تقوم السلطة التأديبية باختصاصها في هذا المجال في حالة غياب تقنين حصري للجرائم إذ تعود إليها صلاحية تقدير تصرف الموظف إن كان يشكل جريمة أو خطأ يستدعي تأديبه من عدمه.

و يرى جانب من الفقه أن السلطة التأديبية في هذه الحالة تمارس اختصاص شبه تشريعي إلى حد ما إذ أنها تكيف الخطأ وتقوم على هذا الأساس بخلق نوع من العقاب الرادع لهذا التصرف⁽¹⁾، ذلك لأن الوظيفة العمومية في تطور مستمر وكذلك الجرائم أو الأخطاء التي يتوجب على السلطة التأديبية اتخاذ تدابير وقائية أو ردعية لها وعليه فإن السلطة التأديبية تملك قدر كبير من الحرية التقديرية في تكييف سلوك الموظف ، وهذا لا يعني إعطاءها الحرية المطلقة حتى لا تتعسف في استعمال هذه السلطة.

وممارسة اختصاص السلطة التأديبية التجريمي مرهون باحترامها لمبدأ المشروعية وتدرج مصادر التأديب⁽²⁾.

(1) عبد القادر الشخلي، السياسة السلمية في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن، 1983، ص 23.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب في النظام الرئاسي والقضائي للموظف العام ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 14 وما بعدها.

ب/ الاختصاص العقابي للسلطة التأديبية:

بعد إعطاء الوصف القانوني للوقائع المسند ارتكابها للموظف وثبوت دخولها تحت طائلة العقوبات المقررة قانوناً تقوم السلطة التأديبية بتوقيعها على الموظف المرتكب لجريمة تأديبية.

وتخضع هذه الأخيرة في سبيل مباشرتها لاختصاصها لقيد المشروعية الإدارية الذي يقتضي وجوب أن تكون السلطة التأديبية المناط بها توقيع العقوبة مختصة قانوناً من جهة وأن يكون العقاب الذي تتخذه بهذا الصدد مشروع ومحدد قانوناً مع مراعاة الظروف المخففة والمشددة للعقوبة حتى لا تجحف في حق الموظف. (1)

الفرع الثاني : طبيعة العقاب الذي توقعه على الموظفين .

اختلفت الآراء الفقهية حول تحديد الطبيعة العقابية التي تملكها سلطة التأديب في توقيع الجزاءات على الموظفين المحالين إلى التأديب وانقسمت آراؤهم إلى ثلاث نظريات هي:

أ/ نظرية الفصل بين الطبيعة العقابية بين القانونين التأديبي والجنائي:

وتزعم هذه النظرية الفقيه "جيز" إذ أن طبيعة العقاب من وجهة نظره تختلف بين القانون التأديبي ، والقانون الجنائي ، وذلك لاختلاف هدف كل من هاذين العقابين وهذا التعارض ليس سببه جسامه الخطأ فحسب ، فالغاية من العقاب التأديبي هي حسن سير المرفق العام ، أما غاية العقاب الجنائي فهو عقاب الشخص تحقيقاً للعدالة.

ب/ نظرية الوحدة في الطبيعة العقابية بين القانون التأديبي والقانون الجنائي:

وتزعم هذا الاتجاه الفقيه "دوجي" إذ يرى هذا الأخير بأن العقاب التأديبي هو عقاب جنائي بطبعه كون كلا العقابين يستندان إلى سلطة الدولة ، وحسبه أن الحكمة من صدور العقاب

(1) خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 86.

التأديبي في صورة قرارات إدارية وليس أحكاماً قضائية إنما هو ناتج عن عدم اكتمال الصبغة القضائية للتأديب. (1)

ج/ النظرية التوفيقية : وتزعم هذه النظرية الفقيه " فالين " ويقوم هذا الاتجاه على أساس الدمج بين الاتجاهين السابقين ، ويرى أنصاره أن كل من القانونين الجنائي والإداري يشكلان فرعين من فروع القانون العام ويهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق العقاب في حالة الخروج عن هذا المسعى أما الاختلاف بين القانونين إنما يقتصر على موضوع كل واحد منهما . (2)

(1) إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي ، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، ص 90.

(2) مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مطبعة الجيلوي، ط 1، القاهرة، ص 67، 68.

المطلب الثاني : الأساس القانوني للتأديب.

لقد تباينت الآراء الفقهية حول تحديد الأساس القانوني لسلطة التأديب تأسيا بنوع العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة إذ أسفر هذا الاختلاف عن ظهور عدة نظريات كان أهمها النظريات التعاقدية والنظريات اللائحية التنظيمية , وقد انقسمت هذه النظريات بدورها إلى نظريات فرعية وإن كانت تسلك نفس المنحى.

وهذا ما سأتناوله بالتفصيل في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : النظريات التعاقدية .

تكيف هذه النظرية العلاقة بين الموظف والإدارة (الدولة) على أنها عقد بين الطرفين وعليه فأساس سلطة التأديب هو الالتزامات الناتجة عن هذا العقد وبالتالي فأي إخلال أو تقصير من قبل الموظف بهذه الالتزامات يشكل خطأ أو مخالفة بذلك الالتزام التعاقدية ينتج عنه بالضرورة حق الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي بحق الموظف.(1)

وقد اختلف الفقه في تكيف نوعية العقد الذي يربط الموظف بالإدارة على هذا النحو:

أ/ نظرية العقد المدني :

اعتبر أنصار هذه النظرية أن العقد الذي يربط الموظف بالإدارة هو عقد من عقود القانون الخاص يخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين وما يترتب على هذه القاعدة من نتائج تتمثل أساساً في انه لا يجوز تعديل هذا العقد أو تبديله إلا برضاء الطرفين.

ومن الانتقادات التي وجهت لهذه النظرية أن التكيف الذي أعطاه أنصار هذه النظرية لا يتلاءم مع العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة.(2)

(1) نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام- دراسة مقارنة-، دار الثقافة، ط 2007، عمان، ص 38.

(2) رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط 1997، ص 411 .

إن فكرة الإيجاب والقبول التي تعتبر شرطاً جوهرياً للعقد المدني لا تتوفر في علاقة الموظف بالإدارة لأن هذه العلاقة تبدأ بقرار من جانب الإدارة وإرادتها المنفردة دون اشتراط قبول الموظف.

إن تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تعاقدية طبقاً لقواعد القانون الخاص يتنافى ومبدأ المساواة.

ب/ نظرية عقد القانون العام:

هناك من الفقهاء من اعتبر العقد الذي يربط بين الموظف والإدارة من عقود القانون العام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة بما يحققه من سلطات وامتيازات تملكها الإدارة في مواجهة الموظف إذ بإمكانها أن تعدل العقد أو تفسخه بإرادتها المنفردة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ورغم مرونة هذه النظرية إلا أنها لم تسلم هي أيضاً من النقد ، ومن أهم الانتقادات التي وجهت إليها: (1)

- أن هذا التكييف لا يحقق العدالة بين مراكز الموظفين العموميين فيما بينهم نتيجة اختلاف نصوص العقود التي تبرم مع كل منهم.
- العقد الإداري مثله مثل العقد المدني يتضمن مجموعة من الحقوق والالتزامات لا يحق للإدارة في ظل الظروف العادية إجراء أي تعديل عليها وإذا ما حدث تعديل لها من قبل الإدارة فهنا يحق للموظف المطالبة بالتعويض وهذا ما لا يتفق مع حقيقة علاقة الموظف بالإدارة.

ج/ نظرية عقد المرفق العام:

(1) رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقها وقضاءً ، دار النهضة العربية، القاهرة، ص47.

ذهب بعض الفقهاء إلى تكييف العقد الذي يربط بين الموظف والإدارة على أنه عقد من عقود المرفق العام إذ يكون للمرفق العام حق الرقابة والإشراف بينما يجب على الموظف الخضوع لسلطة هذا المرفق بما فيها سلطة التأديب في حال الإخلال بمصلحة هذا المرفق.

ومن الانتقادات التي وجهت لهذا الاتجاه ما يلي:

لأن التطبيق العملي لهذه النظرية أظهر عدم الجدوى الفعلية لهذه النظرية في مساندة متطلبات المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واطراد.

لأن العلاقة بين الموظف والإدارة ليست التزامات متبادلة فحسب بل هي علاقة تنظيمية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وبالتالي أي إخلال بهذا الهدف يعرض الموظف للمساءلة التأديبية. (1)

الفرع الثاني : النظريات التنظيمية اللائحية .

بعد فشل التكييف الذي أعطاه أنصار النظريات التعاقدية للعلاقة بين الموظف والإدارة ظهرت نظريات جديدة تكييف هذه العلاقة على أسس أخرى.

ومفاد النظرية التنظيمية أن جميع الحقوق والالتزامات الوظيفية إنما هي مستمدة بصفة مباشرة من القوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة في حد ذاتها فالوظيفة وجدت قبل وجود الموظف الذي يشغلها وبالتالي فإن قرار تعيين الموظف يعني قبوله بكافة الأنظمة التي تحكمها وعليه يلتزم الموظف بتنفيذ جميع الالتزامات الناتجة عن الوظيفة وأي إخلال يعرضه لجزاء تأديبي توقعه عليه الجهة المعنية بذلك.

و قد اختلف أنصار النظرية التنظيمية في تكييف هذه العلاقة ومن ثم حول الأساس القانوني لسلطة التأديب وانقسمت آراؤهم كالتالي:

(1) إرشيد عبد الهادي الحوري، مرجع سابق، ص 87.

أ/ نظرية المؤسسة:

وتزعم هذا الاتجاه الفقيه "موريس هوريو" إذ بنى هذا الأخير نظريته على ثلاثية وهي السلطة التي تنظم الجماعة والمصلحة التي تهدف الجماعة إلى تحقيقها ، إضافة إلى تمتع هذه السلطة بالشخصية الاعتبارية وما يترتب عنها من نتائج.⁽¹⁾

وبالتالي ظهرت فكرة المؤسسة إلى جانب فكرتي العقد والقانون فالعقد يعبر عن إرادة الأفراد والقانون يعبر عن سلطة الدولة ، أما المؤسسة فهي فكرة وجدت لأجل تحقيق سلطة منظمة بين الأعضاء المكونين لها وعليه فسلطة التأديب بالنسبة لهذا الاتجاه تقوم بمجرد الإخلال بهذه الأهداف.⁽²⁾

ب/ نظرية السلطة الرئاسية:

فحوى هذه النظرية أن العلاقة بين الرئيس الإداري والموظف لا تنشأ على أساس تعاقدية بل على أساس السلطة الرئاسية هذه الأخيرة هي التي تفرض عليه الالتزام بضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد ولا يتأتى له تحقيق هذا الهدف بدون إعمال سلطة التأديب على المرؤوسين الذي يخلون بهذه الأهداف ، وقد تعرضت هذه النظرية لكثير من النقد من قبل الفقهاء الأمر الذي استدعى تعديلها جوهرياً إذ فتحت مجالاً واسعاً لتعسف السلطة الرئاسية.⁽³⁾

ج/ نظرية سلطة الدولة:

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، ط 2009، ص 38.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 44.

(3) فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء -دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،

1980 ، ص 35.

من أنصار هذه النظرية الفقيه "دوجي"، إذ أضفى هذا الأخير على الجزاء التأديبي صفة العقاب الجنائي⁽¹⁾ من حيث الأساس والدولة هي من لها الحق في توقيعه على الموظف إذ أن سيادة الدولة وفقا لأنصار هذا الاتجاه تنبثق من سلطتها الآمرة في توقيع الجزاء التأديبي على موظفيها إذا رأت ملائمة فيه للصالح العام.

ويرى الفقيه "دوجي" أن العقاب التأديبي هو نوع من العقاب الجنائي كونه لم يصبغ بالصفة القضائية بصورة تامة لأنه يمارس عن طريق قرارات إدارية لا عن طريق أحكام قضائية كما هو معمول به بالنسبة للتأديب الجنائي.⁽²⁾

(1) مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث، مصر، 1966، ص182.

(2) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ط 2007، ص70.

المبحث الثاني : أنظمة التأديب وتطبيقاتها في النظم المقارنة.

تختلف الجهة التي تملك صلاحية تأديب الموظفين من تشريع إلى آخر ، وذلك باختلاف الأنظمة التأديبية واحتياجات كل دولة ، إذ نجد دول تمنح صلاحية التأديب إلى السلطة الرئاسية ، وذلك في النظام الإداري للتأديب ودول تخول هذه الصلاحية إلى السلطة الرئاسية مع إشراكها مع جهات أخرى تتمثل في المجالس التأديبية في النظام الشبه قضائي ، أما الدول الأخرى فذهبت في منحى آخر ، وخولت صلاحية التأديب إلى جهات قضائية أنشأتها خصيصا لهذه المهمة وسأعرج على هذه الأنظمة الثلاث في المطالب الآتية:

النظام الإداري للتأديب (المطلب الأول)، النظام الشبه قضائي (المطلب الثاني)، النظام القضائي للتأديب (المطلب الثالث).

المطلب الأول : النظام الإداري للتأديب .

في النظام الإداري للتأديب يخول القانون لجهات الإدارة وبشكل كامل ومستقل عن مشاركة أية جهة أخرى اختصاص تأديب الموظفين. (1)

ويرجع الحق في تقرير مدى جسامه خطأ الموظف وكذا نوعية العقوبة التي تسلط عليه إلى السلطة الرئاسية دون غيرها من الجهات الأخرى ، ولو بصفة استشارية.

ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام التأديبي إنجلترا والعراق ، وسأج إلى التطبيق الانجليزي لهذا النظام ، ومن ثم التطبيق العراقي للنظام الرئاسي للتأديب ، وبعد ذلك تقدير هذا النظام.

الفرع الأول : النظام الإداري للتأديب في إنجلترا .

يمثل التاج أساس السلطة في إنجلترا لأنه يمثل الحكومة المركزية أما بالنسبة لسلطة تأديب المرؤوسين فهي من اختصاص الوزير فهو يمثل رب العمل بالنسبة للعاملين في وزارته. (2)

وإضافة إلى سلطة الوزير في التأديب توجد للجان أو ما يعرف بالمجالس الإدارية.

أولا / الرئيس الإداري:

الوزير في النظام الانجليزي يمثل الرئيس الإداري كونه يعد رئيسا لكل العاملين في وزارته إذ يملك في هذا الصدد ما يملكه رب العمل في القانون الخاص ، ويمارس عدة صلاحيات كالترقية، النقل، وكذا صلاحية التأديب ، وإنهاء الخدمة ، وذلك نيابة عن التاج. (3)

(1) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة-، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ط 2004، ص 378 وما بعدها.

(2) علي جمعه محارب، نفس المرجع والصفحة.

(3) علي جمعة محارب، "التأديب الإداري في إنجلترا"، مجلة العلوم الإدارية، العدد2، سنة 1987، ص 151 وما بعدها.

إضافة إلى هذه الاختصاصات التي تعد أصيلة للوزير دون غيره في النظام الانجليزي فهو يملك أيضا صلاحية توزيع الاختصاصات داخل وزارته فله أن يفوض سلطته في التأديب إلى رؤساء إداريين تابعين له ، وذلك في الأخطاء البسيطة فحسب ، وبالتالي فإن السلطات الرئاسية المختلفة يمكنها توقيع الجزاءات على الموظفين التابعين لها إلا أن الوزير هو صاحب الكلمة الأخيرة في هذا الشأن.

ثانيا : المجالس الإدارية أو اللجان :

إن اللجان الإدارية تمارس سلطة التأديب وهذا لا يشكل تعدي على ولاية السلطة الرئاسية إذ أن هذه اللجان تمارس سلطتها في التأديب تحت إمرة الوزير المختص.

وهذه اللجان هي:

1) اللجان الثلاثية : تشكلت بعد الحرب العالمية الثانية لغرض إصدار قرارات نهائية بالمخالفات السياسية.

2) مجالس هوايتي : وكان هدفها وضع لوائح تنظم أحوال الخدمة المدنية ، والتأديب وأحكامها غير ملزمة ، و اذا لم تتوصل هذه المجالس إلى حل فيجوز للأطراف المعنية رفع الأمر إلى محكمة الخدمة المدنية التي تصدر أحكاما ملزمة لجميع الأطراف. (1)

الفرع الثاني : النظام الاداري للتأديب في العراق .

النظام التأديبي في العراق هو نظام إداري على غرار انجلترا التي تعد الدولة المستعمرة لهذا البلد سابقا ، وتتمثل سلطات تأديب الموظفين في جمهورية العراق في:

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 81.

أولاً : السلطة الرئاسية:

منح المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 السلطة الرئاسية صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظف في حال ارتبائه لجريمة تأديبية.⁽¹⁾

وقد نصت المادة 14 من القانون السالف الذكر على أنه:

" لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له.

لرئيس مجلس الوزراء أو رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارته فرض إحدى العقوبات
،،، " .

كما نصت المادة 12 على أن "للوزير فرض عقوبة لفت النظر، أو الإنذار، ويتضح من هاذين النصين أن المشرع العراقي قد أسند سلطة التأديب الرئاسي وفقاً للتدرج الإداري إلى أحد الأفراد التالي ذكرهم:

1. رئيس الدائرة :

عرفته المادة 1 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 بأنه وكيل الوزارة وهو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يدخلون ضمن تشكيلا معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ويملك هذا الأخير صلاحية فرض عقوبات بسيطة فقط مثل : الإنذار التوبيخ...⁽²⁾

(1) أمازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، ص 142.

(2) رنا محمد البياتي، "السلطة التأديبية في القانون العراقي"، مجلة كلية الحقوق جامعة النهريين، العدد4، أيلول 2012، ص

2. الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة:

يجوز لهما فرض أي من العقوبات المنصوص عليهما في المادة 07 من القانون 14 لسنة 1991 إلا أن الوزير لا يستطيع فرض عقوبات على المدراء العامين من غير عقوبة لفت النظر والإنذار والتوبيخ , أما إذا كانت العقوبة شديدة فعلى الوزير عرضها على مجلس الوزراء.

3. الرئاسة ومجلس الوزراء:

يجوز لها فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة 14 من القانون السالف الذكر.

ثانيا : اللجنة التحقيقية :

وتتألف حسب المادة 10 من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون.

وتقوم هذه اللجان بالتحقيق مع جميع الموظفين الذين تتم إحالتهم من قبل الوزير أو رئيس الدائرة وللوزير السلطة التقديرية بأن يشدد أو يخفف العقوبة و على خلاف القانون السابق (*) فإن لجان التأديب هي مجالس تأديب خاصة ، وتابعة للسلطة الإدارية.(1)

ثالثا : مجلس الانضباط العام :

ويمارس مجلس الانضباط العام نوعين من الاختصاصات:

-الاختصاص التأديبي وهو فرض العقوبات بالنسبة لمن يشغل رتبة مدير عام أو ما دونها.

* اللجنة الانضباطية سابقاً مستقلة عن الجهة الإدارية ويطعن في قراراتها أمام مجلس الانضباط العام بصفة قضاء تأديبي.

(1) رنا محمد البياتي، نفس المرجع، ص 09.

-الاختصاص في النظر في طعون الموظفين التي ترفع اليه من لجان الانضباط. (1)

وتجدر الإشارة إلى انه ورغم التشابه بين النظام التأديبي في كل من إنجلترا والعراق حيث أن كلا الدولتين تأخذ بالنظام الإداري في التأديب إذ أن السلطة الرئاسية تستأثر بتحديد الأفعال التي تعد أخطاء مستوجبة للتأديب فالأمر خاضع للسلطة التقديرية للإدارة.

فمجالس هوايتي في النظام الانجليزي هي بمثابة لجان التحقيق في النظام العراقي كونها تعطي توصيات غير ملزمة وبعد توقيع الجزاء إلا أن لجان التحقيق لها صلاحيات أوسع.

إضافة إلى ذلك فإن المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة قد أدرج رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كسلطات تأديبية وبذلك يكون قد وسع من مفهوم السلطة الرئاسية للتأديب ومن صلاحياتها على عكس ما هو معمول به في إنجلترا حيث أن الوزير يوقع العقوبات التأديبية باسم التاج فحسب.

لا يوجد دور للمحاكم التأديبية في مجال التأديب في النظام القانوني الانجليزي سواء فيما يتعلق بتوقيع العقوبات التأديبية أو الطعن أمامها على قرار الجزاء في حين أنه يمكن الطعن في قرارات مجلس الانضباط العام أمام الهيئة العامة لمجلس الشورى في القانون العراقي. (2)

الفرع الثالث : تقدير النظام الإداري للتأديب .

لقد انقسمت اراء الفقه بين مؤيدين للنظام الاداري للتأديب اذ يرون فيه الكثير من المزايا ومعارضين له محتجين بكثرة عيوبه ، وسألج أولا إلى مزايا هذا النظام ثم أتطرق إلى عيوبه.

أولا : مزايا النظام الإداري للتأديب .

(1) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص783.

(2) المادة 11 من قانون، انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.

- سلطة التأديب في النظام الإداري تمنح للرئيس الإداري قدر كبير من الاحترام والطاعة من قبل المرؤوسين فالجريمة التأديبية لا تتأسس على الاعتبارات القانونية فحسب بل تقاس على أساس تقاليد إدارية مستقرة لا تكشف عنها النصوص القانونية كمدى ثقافة الموظف وكذا رتبته. (1)
- إن قصر حق السلطة الرئاسية على توجيه الاتهام ، وترك تقرير الإدانة ، وتوقيع الجزاء إلى سلطة مستقلة (قضائية أو شبه قضائية) قد يفقدها ثقتها في نفسها تجاه المرؤوسين ويظهرها بالتالي بمظهر المتعنت أمامهم.
- إن التأديب لا يستهدف العقاب فحسب بل تمكين المرفق من أداء مهامه وعليه فإن السلطة الرئاسية حين تعاقب الموظف المخطئ تضع في اعتبارها أولاً الظروف التي تم فيها الخطأ إذ أن معالجة وسد الثغرات في التنظيم الإداري أهم بكثير من عقاب الموظفين المخطئين.
- إعطاء صلاحية التأديب لسلطة أخرى غير السلطة الرئاسية يطيل من أمد التأديب ويفقده فعاليته.
- السلطة الرئاسية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال التأديب (2)، إذ بإمكانها صرف النظر عن خطأ الموظف إذا قدرت مدى بساطته وعدم تأثيره على سير العمل الإداري ، ومن ثم تكون لها صلاحية تأديب الموظفين في هذا المرفق وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية.

ثانياً : عيوب النظام الإداري للتأديب .

على الرغم من المبررات السابق ذكرها لترجيح كفة النظام الإداري في التأديب على بقية النظم الأخرى إلا أن هذا النظام كان هدفاً للعديد من أوجه النقد.

(1) إرشيد عبد الهادي الحوري، مرجع سابق، ص 93.

(2) رنا محمد البياتي، مرجع سابق، ص 01.

- إن السلطة الرئاسية تخشى أحياناً توقيع الجزاء التأديبي خوفاً من أن تكون هذه الجزاءات محلاً لمناقشة لاحقة من الرئيس الأعلى أو البرلمان أو خوفاً من أن تلغى هذه الجزاءات رئاسياً أو بواسطة القضاء مما يضعها في موقف حرج مع المرؤوسين.
- قد يهمل بعض الرؤساء اتخاذ اي إجراءات تأديبية تجاه مرؤوسيهـم لسبب أو لآخر الأمر الذي يضعف من قدرة السلطة الرئاسية في السيطرة على زمام الأمور في العمل مما ينعكس بأثر سلبي على الكفاءة الإنتاجية أو على حسن سير وانتظام المرافق العامة.
- إن الاختصاص التقديري الواسع للسلطة الرئاسية في التأديب قد يؤدي عملياً إلى التعسف أو الانحراف في استعمال هذه السلطة.
- قد تتأثر السلطة الرئاسية في اتخاذ الإجراءات التأديبية بضغط النقابات أو الهيئات السياسية مما يجعل السلطة الرئاسية ، وهي التي تملك نظرياً حق توقيع الجزاء غير قادرة على ممارسة سلطة التأديب بفاعلية. (1)

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 84.

المطلب الثاني : النظام الشبه قضائي للتأديب .

خوفا من تعسف الإدارة باستعمال حقها في التأديب (1) وذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لها في ظل النظام الإداري للتأديب ، ومن أجل تحقيق ضمانات أكبر للموظفين في هذا الصدد حماية لهم من التعسف (2)، اتجهت العديد من الدول إلى إجراء تعديلات لا تمس جوهر النظام الإداري للتأديب في ذاته إذ لا تعدو أن تكون تعديلات إجرائية كإضافة بعض الضمانات كتلك المقررة في النظم القضائية للتأديب لذلك سمي بالنظام الشبه قضائي في التأديب وفي هذا النظام يوكل أمر سلطة التأديب للسلطات الرئاسية التي تلتزم باستشارة هيئات تمثل كلا من الإدارة والموظفين بالتساوي قبل توقيع الجزاء. (3)

وسأطرق إلى النظام التأديبي الفرنسي كنموذج غربي عن النظام الشبه قضائي للتأديب ومن ثم النظام التأديبي الجزائري كنموذج عربي ثم تقدير هذا النظام وذلك في الفروع التالية:

الفرع الأول : النظام الشبه قضائي للتأديب في فرنسا .

ينظم السلطة التأديبية في فرنسا الأمر رقم 244 الصادر في سنة 1959 إذ تملك السلطة الرئاسية توقيع عقوبات الإنذار واللوم مباشرة ، أما بالنسبة للعقوبات الجسيمة فلا بد من أن تقوم السلطة الرئاسية باستطلاع رأي المجالس التأديبية قبل توقيعها ، وسأطرق أولا إلى السلطة الرئاسية للتأديب ومن ثم مجالس التأديب.

(1) حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض، 2003، ص06.

(2) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار الهومة، الجزائر، ط 2010، ص337.

(3) مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، ط7، الدار البيضاء، ص 410.

أولاً : سلطات التأديب الرئاسية .

حسب نص المادة 31 من الأمر رقم 244 فإن السلطة المنوط بها صلاحية التأديب هي السلطة التي تملك الحق في التعيين ، وعليه فإن الوزير هو من يملك الحق في توقيع العقوبات على كل العاملين في وزارته كما يمكنه تفويض سلطته لأحد موظفي وزارته وذلك بنص قانوني صريح ، ويستثنى من هذا الشرط حسب المادة المذكورة أعلاه عقوبتي الإنذار واللوم.

ثانياً : مجالس التأديب .

وهي كل من اللجنة الإدارية المشتركة والمجلس الأعلى للوظيفة العامة .

1/ اللجنة الإدارية المشتركة :

وينظمها المرسوم رقم 307 الصادر في 14/02/1959 وتتكون من عدد متساو من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين ، ويعين ممثلي الإدارة بموجب قرار وزاري أما ممثلي الموظفين فيتم انتخابهم عن طريق الاقتراع السري.⁽¹⁾

و ذلك لمدة 03 سنوات وعند انتهاء مدة تمثيل الموظفين دون تجديد انتخابهم فإن مجلس التأديب المنعقد يصبح غير مختص بإبداء أي رأي.⁽²⁾ ولا يجوز أن يتضمن تشكيل هذه اللجنة أي مرؤوس للمتهم أو موظف أدنى منه درجة.

2/ المجلس الأعلى للوظيفة العامة :

نص على هذا المجلس الأمر رقم 244 لسنة 1959 ، وذلك في المادة 15 منه ويتشكل هذا المجلس من عدد متساوٍ من ممثلي التنظيمات النقابية للموظفين وممثلي الحكومة.

(1) حمد محمد حمد الشلحاني، مرجع سابق، ص 131.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 182.

ويتم اللجوء إلى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من قبل الوزير الأول في كل مسألة تتعلق بتأديب الموظفين أو الوظيفة العمومية ويفصل هذا الأخير في التظلمات الصادرة بمخالفات الموظفين وذلك خلال شهر من تاريخ إعلانه به إلا أن رأيه الاستشاري بشأن العقوبات التأديبية التي تزيد عن عقوبتي اللوم والإنذار لا يعد ملزماً للسلطة الرئاسية.

الفرع الثاني : النظام الشبه قضائي للتأديب في الجزائر.

أنطو المشرع الجزائري صلاحية التأديب بالسلطة التي لها حق التعيين وهو ما نصت عليه المادة 56 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966. والمتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي ، وكذا المادة 123 من القانون 85-59 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية وكذا المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزي والولايات والبلديات والمؤسسات ذات الطابع الإداري.

ويظهر جليا من النصوص السالفة الذكر أن السلطات التي حولها المشرع تأديب الموظف هي:

أولا : سلطات التأديب الرئاسية :

الرئيس المباشر وهو رئيس المصلحة التي يعمل بها الموظف العمومي ، وهو ما ورد صراحة في الأمر 06-03 " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين " (1)

.

(1) المادة 162 من الأمر 06-03 ، المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

و ينطبق هذا الوصف على الرئيس المباشر ، وهو مسئول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في ما يخص موظفي مؤسسته ، رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص موظفي البلدية المخطئين مهنياً.

الوالي فيما يخص موظفي الولاية الوزير فيما يخص موظفي وزارته ويجوز لهذا الأخير تفويض الاختصاصات بنص قانوني.

ثانيا : مجالس التأديب :

أنشأ المشرع الجزائري إلى جانب السلطة الرئاسية للتأديب مجلساً استشارياً يسمى مجلس التأديب في حال تعلق اختصاصه بتأديب الموظفين المخطئين مهنياً⁽¹⁾، أما إذا تعلق الأمر باختصاصاته الأخرى (الترقية النقل الاستقالة) فيسمى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وقد نصت عليه المادة 165، حيث ورد كما يلي " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي .

وتتكون هذه اللجان على المستوى المركزي ، وعلى مستوى الولايات من عدد متساوي من الموظفين يقابله نفس العدد يمثل الإدارة ، ويتم تعيين ممثلي الإدارة على المستوى المركزي من خلال قرار وزاري من الوزير المختص ، أما ممثلي الإدارة اللامركزية فيتم تعيينهم بقرار من الوالي ، أو المدير المختص.⁽²⁾

ومما سبق يظهر التشابه جليا في كلا من النظامين التأديبيين في فرنسا ، والجزائر حيث أن السلطة الرئاسية لا تملك الحق إلا في توقيع العقوبات البسيطة فسلطتها في هذا المجال واسعة أما إذا تعلق الأمر بتوقيع العقوبات الجسيمة فهي ملزمة باستشارة المجالس التأديبية.

(1) المادة 129 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13 الصادر بتاريخ 24/03/1985.

(2) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار الهومة، الجزائر، ط 2004 ص 140.

أما من ناحية تحديد العقوبات فإن المشرع الجزائري قد حددها تحديداً دقيقاً وحصرها في أربع فئات تترتب حسب جسامة الخطأ ففي حين وسع المشرع الفرنسي من العقوبات.

تفويض السلطة التأديبية أجازها المشرع الفرنسي إذا تعلق الأمر بعقوبات الإنذار واللوم في حين أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على ذلك.

السلطة الرئاسية لها صلاحيات أوسع في مجال التأديب إذ توقع عقوبات تتراوح ما بين اللوم إلى الشطب من قائمة التأهيل ، وذلك دون استشارة أي جهة أخرى على عكس ما هو معمول به في فرنسا فهذه الأخيرة لا تملك إلا توقيع العقوبتين المذكورتين أعلاه وما سواها تستشير فيه المجالس التأديبية.

إضافة إلى ما ذكر من فروق بين النظامين الفرنسي والجزائري فإنه يلاحظ جلياً الدور الذي يلعبه المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في فرنسا في مجال التأديب إذ يجوز الطعن أمامه من قبل الموظفين في أجل 15 يوم إذ خالفت السلطة الرئاسية رأي المجلس التأديبي من خلال تشديدها للعقوبة التي اقترحتها المجلس التأديبي.⁽¹⁾

أما مثيله في النظام الجزائري فليس له اختصاص تأديبي بتاتا.⁽²⁾

الفرع الثالث : تقدير النظام الشبه قضائي للتأديب .

انقسمت آراء الفقهاء بين مؤيد ومعتزف بمزايا النظام الإداري وبين معارض له إذ يرى هؤلاء بأنه نظام تأديبي مليء بالعيوب ولا بد من تعديله أو تبديله ، وسألج أولاً إلى مزايا هذا النظام ومن ثم عيوبه.

أولاً : مزايا النظام الشبه قضائي في التأديب .

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 187.

(2) المادة 59 من الأمر 06 - 03 لم تشير إلى أي اختصاص تأديبي للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائري.

- هذا النظام يوفق بين المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال والسلطة التقديرية وبين مصلحة الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة .

و ذلك بالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية الذي يجب أن تعمل في ظله.⁽¹⁾

- النظام الشبه قضائي للتأديب يحقق قدر كبير من الضمانات للموظفين إذ يقيد إلى حد ما السلطة التقديرية للإدارة وذلك من خلال إشراك هيئات أخرى من خلال استشارتها.
- يعمل هذا النظام على محاولة الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم من خلال تنظيم تدخل الهيئات الاستشارية المكلفة بإبداء رأيها قبل صدور الحكم من السلطة الرئاسية.

ثانيا : عيوب النظام الشبه قضائي للتأديب .

- إن فكرة التوازن بين منطقتي الفاعلية ، ومنطق الضمان التي يسعى هذا النظام إلى تحقيقها هي فكرة صعبة التحقيق بسبب طول المدة الزمنية الفاصلة بين اكتشاف الخطأ وتوقيع العقوبة التأديبية.
- إن الضمانات القضائية ، والاستشارية التي يمنحها هذا النظام تقف عقبة في وجه السلطة الرئاسية مما أدى إلى شلل هذه الاخيرة خوفاً من تعسفها.⁽²⁾

(1) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 63، 64.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 94.

المطلب الثالث : النظام القضائي للتأديب .

يقوم النظام القضائي للتأديب على أساس نزع السلطة التأديبية من يد الإدارة وجعل سلطتها مقصورة على توجيه الاتهام.(1)

فيوكل أمر تأديب الموظفين إلى محكمة ينشئها المشرع لهذا الغرض ، ويطلق عليها تسمية المحاكم التأديبية ، وسأعرج على النموذج الألماني إذ يعتبر نظام رائد في هذا المجال ومن ثم سأتطرق إلى النظام المصري ومن ثم أتطرق إلى تقدير هذا النظام وذلك في الفروع التالية.

الفرع الأول : النظام القضائي للتأديب في ألمانيا.

يخضع المستخدمين في المرافق العامة في دولة ألمانيا الاتحادية إلى نظامين مختلفين إذ أن الموظفين يحكمهم قانون التوظيف العام أما العمال فيسري عليهم قانون العمل مع إمكانية التعاقد مع مستخدمين بعقود فردية وهو ما عليه الأمر في أغلب دول العالم ، وتؤكد ذلك المادة 04 من قانون الموظفين الاتحاديين الألماني الصادر في 1952/07/14 إذ نصت على أنه "لا يسمح بالتوظيف إلا لأداء المهام التابعة للسلطة العامة ، أيضا المهام المتعلقة بأمن الدولة أو الحياة العامة التي لا يمكن تفويضها لعاملين تخضع خدماتهم للقانون الخاص "، وهو ما يدل على أن المشرع الألماني يأخذ بالنظرية التنظيمية فيما يخص علاقة الموظف بالإدارة واستناد إلى هذه العلاقة تكون للإدارة الصلاحية في توقيع الجزاءات على موظفيها.(2)

وتتمثل سلطات التأديب في النظام الألماني في الهيئات التالية:

(1) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 136.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 98.

أولاً : سلطات التأديب الرئاسية.

وتعنى بتوقيع العقوبات دون أخذ أي رأي استشاري من أية جهة كانت ، وتباشر هذه السلطات إما من رئيس المصلحة (الدائرة)، أو من السلطة الرئاسية العليا ، وتتخلص مهمة الأولى أي رئيس المرفق (المصلحة) في توجيه الاتهام ، والتحقق مع الموظف المخطئ ، أما إذا ثبت خطأ الموظف فيجوز لرئيس المصلحة أن يوقع عليه عقوبات أدناها الإنذار ، وأقصاها غرامة لا تتجاوز راتب شهر ، أما إذا تأكد الرئيس الإداري بأن خطأ الموظف جسيم فيحيل أمر تأديبه إلى المحكمة التأديبية.

أما صلاحية السلطة الرئاسية العليا في التأديب فيباشرها الوزير الاتحادي المختص على أعضاء الإدارات ، ويملك هذا الأخير بهذا الشأن ثلاث أنواع من الاختصاصات:

- ❖ الاختصاص بإحالة الموظفين المرتكبين لأخطاء جسيمة إلى المحكمة التأديبية من خلال النائب التأديبي الاتحادي وهذا يعد اختصاصاً أصيلاً.
- ❖ توقيع عقوبات تأديبية خفيفة مثل اللوم ، التوبيخ ، والغرامة التي لا تتجاوز راتب شهر وهذا الاختصاص يمكن توقيعه إما من رئيس المصلحة أو بطلب من السلطة العليا.
- ❖ الاختصاص الاستثنائي ويتمثل في قبول التظلمات من قرارات رؤساء المصالح⁽¹⁾.

ثانياً : النائب العام الإتحادي :

وهو موظف عام إلا أنه يتمتع بالاستقلال أي أنه لا يخضع إلا للقانون^(*)، ويتولى النائب العام مهمة ضمان التطبيق المتناسق لسلطة التأديب ، وحسن سير الإجراءات المتعلقة بها على كافة مستويات الإدارة ، ويملك هذا الأخير مهام إدارية وقضائية خلال سير الإجراءات التأديبية.

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 100.

(*) رغم أنه موظف عام إلا أنه وعلى خلاف الموظفين العموميين الآخرين الذين يخضع للقانون وللسلطة الرئاسية فهو لا يخضع إلا للقانون فحسب.

ثالثا : المحقق:

يعين من قبل السلطة الرئاسية ، ويتولى مهمة فحص الوقائع المنسوبة إلى الموظف هذا ويجوز الطعن في قراراته أمام الدائرة التأديبية الاتحادية المختصة.

رابعا : المحاكم التأديبية .

أنشأة ألمانيا محاكم خاصة بتأديب الموظفين ويتمتع أعضائها بالاستقلالية التامة ، وتقوم هذه المحاكم في ظل القضاء الإداري وإن كانت متميزة عنه (*)، وتتولى هذه المحاكم النظر في الدعاوى التأديبية ، وكذا النظر في الطعون ضد القرارات التأديبية وهي تتكون من درجتين:

1) الدوائر التأديبية الاتحادية : وتعتبر كمحاكم أول درجة وهي تنشأ بقرار وزاري إذ يحدد هذا القرار نطاق اختصاصها الإقليمي.

2) المحكمة التأديبية الاتحادية : وهي ملحقة بالمحكمة الإدارية الاتحادية ، وتختص بالنظر في الطعون المقدمة بشأن الأحكام النهائية الصادرة إثر قرار تأديبي إداري أو اثر دعوى تأديبية وقبل تقديم هذا الطعن لابد من تقديمه أولاً إلى الدائرة التأديبية التي أصدرت الحكم .(*)

أما تشكيلة المحكمة التأديبية الاتحادية فهي مكونة من عناصر إدارية وقضائية مع تغليب العناصر القضائية ، أما أحكامها فهي باتة إلا في حال العفو الرئاسي.(1)

(*) بخلاف الدول الأخرى التي تعتنق النظام المزدوج والتي أنشأ محاكم إدارية فحسب فإن ألمانيا أنشأت إلى جانبها محاكم تأديبية.

(*) الطعن الأولي أمام الدائرة التأديبية هو بمثابة تظلم لإمكانية العدول عن رأبها أو مراجعته.

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 104

الفرع الثاني : النظام القضائي للتأديب في مصر.

ينظم السلطات التأديبية في مصر القانون رقم 47 لسنة 1978 حيث يسند هذا القانون إلى السلطة الرئاسية صلاحية توقيع كافة العقوبات باستثناء عقوبة الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة حيث أنه أناط توقيعها بالمحكمة التأديبية في حين أرجع صلاحية التأديب بالنسبة للمجالس التأديبية إلى الكادرات الخاصة.

وسأحاول دراسة السلطات المختصة بالتأديب في النظام المصري فيما يلي:

أولا : السلطات الرئاسية في التأديب .

حدد المشرع المصري في القانون رقم 47 لسنة 1978 الاختصاص التأديبي بالنسبة لموظفي الدولة إذ خول للسلطة الرئاسية توقيع الجزاءات على الموظفين المخطئين تتراوح ما بين الإنذار إلى الفصل من الخدمة ، وهذا يعد اختصاصا واسعا للسلطة الرئاسية ، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلى أربع جزاءات وهي التنبيه، اللوم، الإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة ، وتتمثل السلطات الرئاسية فيما يلي:

1) الرؤساء الإداريين:

وهم الموظفين الذين يتولون الإشراف على المرؤوسين وتوجيههم ورقابة أعمالهم ، وقد حدد المشرع اختصاص هذه الفئة بموجب القانون رقم 115 لسنة 1983⁽¹⁾، وتتخلص مهامهم في توقيع الجزاءات البسيطة التي تتراوح ما بين الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز 15 يوما ، ومهام الرؤساء الإداريين مرهونة بصدور قرار من السلطة المختصة إلا إذا كان الرئيس الإداري مفوض من السلطة المختصة بتوقيع هذه الجزاءات⁽²⁾ .

(1) الجريدة الرسمية رقم 32 الصادرة في 11/08/1983.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 224.

(2) شاغلو الوظائف العليا:

و تتحد اختصاصاتهم التأديبية في إطار المادة 82 من القانون رقم 47 لسنة 1978 إذ نصت على ما يلي : " لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصاته صلاحية حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار، أو الخصم من المرتب بما لا يتجاوز ثلاثين (30) يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن 15 يوم.

(3) السلطة المختصة:

والمقصود بها كل من الوزير ، المحافظ ، رئيس مجلس إدارة الهيئة العمومية إذ تنص المادة 82 من القانون رقم 47 لسنة 1978 على أنه " للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ولها أيضا إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية..."

ويجوز للوزير توقيع عقوبتي التنبيه ، واللوم على شاغلي الوظائف العليا ⁽¹⁾ ، كما أجازت الفقرة 03 من المادة 82 لهذا الأخير توقيع جزاءات خفض الأجر في حدود العلاوة ، الخفض إلى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الراتب إلى ما كان عليه قبل الترقية ، وذلك إذا كانت المخالفات جسيمة.

أما بالنسبة للمحافظ فاخصاصاته في مجال التأديب محددة وفقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 ويمكن إجمالها فيما يلي:

◀ يعتبر المحافظ هو الرئيس الإداري الأعلى بالنسبة للعاملين في الجهات المحلية وله نفس اختصاصات الوزير بهذا الشأن.

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 227.

◀ ليست له أي سلطة على موظفي الأجهزة القضائية⁽¹⁾، أو الجهات المعاونة لها فإن وجد ما يستوجب التأديب فعليه رفع الأمر إلى السلطات المختصة بتأديب هؤلاء الموظفين.

◀ له سلطات تأديبية في مواجهة موظفي المرافق القومية.

4) سلطة التأديب في حالات النذب ، الإعارة والتكليف:

لقد أوكل المشرع في المادة 82 الفقرة 04 من القانون 47 لسنة 1978 الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه وتوقع الجزاءات عليه وذلك بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها خلال فترة انتدابه ، أو الإعارة ، أو التكليف مع إخطار الجهة المعار إليها ، أو المنتدب فيها ، أما بالنسبة للمخالفات المرتكبة قبل النذب والإعارة أو التكليف فلا تثير أي مسألة إذ أنها تبقى من اختصاص الجهة التي كان يتبع لها الموظف في حال كانت تابعة للنظام الإداري للدولة ، أما في حال ما كانت هذه الجهة خاصة فإن سلطة التأديب تكون من صلاحية الجهة التي يتبع لها الموظف.⁽²⁾

هذا وقد تدارك المشرع المصري هذا الأمر في المادة 89 من القانون السالف الذكر إذ نص على ما يلي: " يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التي يتبعها العامل إلى الجهة التي يباشر فيها عمله " .

ثانياً: المحاكم التأديبية .

ومر تشكيلها بمرحلتين:

المرحلة الأولى: صدور القانون رقم 117 لسنة 1958 وهو أول قانون تشكلت بموجبه المحاكم التأديبية في مصر إذ شملت المحاكم في تكوينها عناصر إدارية وقضائية مع تغليب

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 1995، ص 460 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1986/03/11.

العنصر القضائي وذلك يرجع أساساً إلى كون هذه المحاكم ذات صبغة قضائية بطبيعة الحال مع عدم إهمال إشراك العناصر الإدارية إذا تعلق الأمر بالمخالفات الإدارية ، وكذا إشراك موظف من الجهاز المركزي للمحاسبات إذا كانت هناك مخالفة ذات طبيعة مالية. (1)

أما الادعاء أمام المحكمة التأديبية فيتولاها أحد أعضاء النيابة الإدارية (2) وعدد المحاكم التأديبية ومقرها ونطاق اختصاصها يعين بقرار من رئيس مجلس الدولة وبعد اخذ رأي النيابة الإدارية (3).

المرحلة الثانية : ما بعد صدور قانون رقم 47 لسنة 1972 ، وتميزت هذه المرحلة بتغليب المشرع المصري لمبدأ الضمان على مبدأ الفاعلية (4) ، حيث أصبحت المحاكم التأديبية قسم تابع لمجلس الدولة.

وتتكون المحاكم التأديبية وفقا للمادة 07 من قانون رقم 47 لسنة 1972 من :

المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ، ومن يعادلهم ، ومقرها الإسكندرية ، والقاهرة وتؤلف من دائرة أو أكثر وتشكل كل دائرة من ثلاث مستشارين .

المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني و الثالث ، ومن يعادلهم ومقرها القاهرة والإسكندرية وتتألف من دائرة تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوين اثنين من النواب على الأقل .

و الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية خاضعة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ووفقا لأحكام المادة 23 من قانون مجلس الدولة لسنة 1972.

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص236.

(2) المادة 22 من القانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط 1989، ص 549.

(4) أمجد جهاد نافع عياش، "ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة-"، رسالة ماجستير، (جامعة نابلس،

2007)، ص 35.

هذا ويتفق النظامين الألماني والمصري في كونهما يسندان صلاحية التأديب إلى جهات قضائية إلا أن الأول وضع في تشكيلة المحاكم التأديبية عناصر إدارية وقضائية مع غلبة العنصر القضائي في حين عمد المشرع المصري إلى أن تكون المحاكم التأديبية مشكلة من عناصر قضائية بحتة .

المشرع المصري وضع محاكم تأديبية خاصة بالموظفين شاغلي الوظائف ، ومحاكم تأديبية خاصة بالموظفين من المستوى الأول والثاني والثالث .

إضافة إلى ذلك فإن أحكام المحاكم التأديبية في ألمانيا تعتبر أحكامها باتة وغير قابلة للطعن أما في مصر فأحكامها يطعن فيها أما المحكمة الإدارية العليا.

الفرع الثالث : تقدير النظام القضائي في التأديب.

انقسم الفقه بين مؤيد ، ومعارض للنظام القضائي للتأديب فحسب الاتجاه الأول فإن هذا النظام هو نظام جدير بالإتباع في حين رأى الاتجاه الثاني العكس ، وسأعدد مزايا هذا النظام ثم عيوبه فيما يلي :

أولاً : مزايا النظام القضائي في التأديب

- النظام القضائي للتأديب يكفل الحماية للموظف من تعسف الإدارة في استعمال حقها في مجال التأديب.(1)
- إن تخويل المحاكم التأديبية صلاحية فرض الجزاءات التأديبية على الموظفين من شأنه تحقيق الموضوعية نظراً لكون عناصرها قضائية محضة لا تتأثر بنفوذ أي جهة مهما كانت طبيعتها .
- يقوم هذا النظام على أساس الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة توقع العقوبات مما يسهل على الإدارة التفرغ لمهام التسيير الإداري.

(1) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص136.

- النظام القضائي للتأديب يسهم إلى حد كبير في تحديد قواعد القانون الإجرائي التأديبي الذي تفتقر إليه الأنظمة التأديبية⁽¹⁾.

ثانيا : عيوب النظام القضائي للتأديب .

- إن مهمة القاضي تتمحور أساساً في تطبيق القانون بينما التأديب فهو اختصاص أصيل للسلطة الرئاسية إعمالاً بقاعدة توازي الاختصاصات.⁽²⁾
- القضاء لا يسعه الإلمام بتقاليد الوظيفة العمومية مما ينعكس سلباً على الحكم الصادر عنه.⁽³⁾
- تتسم الإجراءات التأديبية في النظام القضائي بالتعقيد والبطء مما يحد من وتيرة ردع الخطأ المهني.
- إن خشية السلطة الرئاسية من التعقيدات الإجرائية في النظام القضائي يجعلها توقع الجزاءات البسيطة على الموظفين المخطئين الأمر الذي ينعكس سلباً على قاعدة التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية .
- يرى بعض الفقه أنه لا فائدة ترجى من النظام القضائي للتأديب مادامت الإدارة يمكنها تحقيق مبتهاها من التأديب دون اللجوء إلى القضاء.

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 107.

(2) محكمة العدل الأردنية، القرار رقم 30-12 بتاريخ 12/03/1993.

(3) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 136.

الفصل الثاني

الأخطاء الموجبة للتأديب و الضمانات المقررة لها في النظم المقارنة

الفصل الثاني: الجرائم الموجبة للتأديب والضمانات المقررة لها في النظم المقارنة.

إن أساس المساءلة التأديبية هو خطأ الموظف أو تقصيره في إنجاز الواجبات الموكلة إليه بموجب القوانين المنظمة للوظيفة ، أو مقتضيات المرفق العام ، ونظرا لكون الجرائم التأديبية غير محددة على سبيل الحصر ، قد تتعسف سلطة التأديب في استعمال سلطتها التقديرية في هذا الشأن من أجل تحقيق مبدأ الفاعلية في المرافق العامة ، إلا أن ذلك لا يعني تعسفها بصفة مطلقة في استعماله بل يجب عليها مراعاة مبدأ الضمان على غرار مبدأ الفاعلية وعليه سيتناول هذا الفصل مبحثين الأول و يحدد الجرائم الموجبة للتأديب في النظم المقارنة ، أما الثاني فيحدد الضمانات الممنوحة للموظفين في النظم المقارنة .

المبحث الأول : الجرائم الموجبة للتأديب في النظم المقارنة.

لقد ثار جدل كبير في تحديد مفهوم للخطأ الذي يرتكبه الموظف ويجعله محلاً للمساءلة التأديبية فاختلقت التشريعات في ذلك حيث أشار بعضها إلى مصطلح الذنب الإداري ، وأخرى الجريمة التأديبية ، الجريمة الانضباطية ، ونظراً لعدم وضع التشريعات على اختلافها لمفهوم الجريمة التأديبية كون ذلك يخرج من اختصاص المشرع سعت الاجتهادات الفقهية والقضائية إلى ضبط هذا الأمر و هو ما سأتطرق اليه من خلال تحديد مفهوم للجريمة التأديبية

(المطلب الاول) ثم تقسيم الافعال التي تعد جرائم تأديبية (الفصل الثاني).

المطلب الأول : مفهوم الجريمة التأديبية .

نظرا للصعوبات التي يواجهها الموظف في تأدية واجبات وظيفته قد يقع في الكثير من الأخطاء تجعله محلاً للمساءلة التأديبية ، وقد اختلفت الاجتهادات الفقهية في هذا الشأن كون أن التشريعات المقارنة لم يرد فيها أي تعريف لها ، لذلك سعى فقهاء القانون وكذا أحكام القضاء إلى الخوض في هذا الأمر من اجل التوصل إلى مفهوم محدد للجريمة التأديبية ثم تحديد أركانها.

الفرع الأول : تعريف الجريمة التأديبية .

غالبًا لا يضع المشرع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية على خلاف ما هو معمول به في الجريمة الجنائية ، بل يقتصر على تحديد واجبات الموظف ويبين المحظورات عليه (*)، و ربما يعزى ذلك إلى خوف المشرع من إضفاء وصف الجريمة على المخالفة التأديبية نظراً للتشابه بينهما في المجال الجنائي. (1)

هذا وقد عرف الأستاذ مغاوري محمد شاهين الجريمة التأديبية بأنها " إخلال بواجبات الوظيفية أو الخروج على مقتضاها بما ينعكس عليها ". (2)

كما عرفها الأستاذ محمد مختار محمد عثمان الجريمة التأديبية بأنها " كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر من العامل أثناء تأدية الوظيفة أو خارجها مما ينعكس عليها بغير عذر مقبول ". (1)

(*) أغلب التشريعات لم تعطي تعريفاً للجريمة التأديبية بل أشارت إليها كالتقصير، الإهمال كما ورد في المادة 17 من الأمر 66-133، المؤرخ في 1966/06/02 و المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، وكذا المادة 160 من الأمر 06-03.

(1) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 125.

(2) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الانجلو المصرية، 1986، ص 205.

أما الفقيه الطماوي فقد عرف الجريمة التأديبية بأنها "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه". (2)

ويعاب على هذه التعريفات أنها كلها أهملت دور الإرادة كونها تعتبر ركن من أركان الجريمة التأديبية ، وعض النظر عن دورها في هذا الشأن هو خلط بين الموظف حسن النية والموظف سيء النية مما يؤدي دون أدنى شك إلى تطبيق المساءلة التأديبية عشوائيا الأمر الذي يؤثر على سير المرفق العام.(3)

أما القضاء فقد سعى هو أيضا جاهداً إلى تعريف الجريمة التأديبية حيث ورد في إحدى أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية : " لكي تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة وتستأهل العقاب يجب أن يرتكب الموظف فعلا أو أفعالا تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها". (4)

و ورد في حكم آخر لها "أن العقوبات التأديبية محددة أما الجرائم التأديبية فهي غير محددة ويكفي للإدانة أن يخرج الموظف المحال للتأديب على مقتضى الواجب الوظيفي بفعل يؤدي إلى ذلك مما يشكل مخالفة تستوجب توقيع جزاء تأديبيا عليه". (5)

و رغم اختلاف المصطلحات التي تعتمدها التشريعات المقارنة للإشارة إلى الجريمة التأديبية إلا أنها تعتبر عن معنى واحد لذلك نجد أن المحكمة الإدارية قد تستعملها ك مترادفات في ذات الحكم.(6)

(1) محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القضاء الإداري وعلم الإدارة، دار الفكر العربي، 1973، ص66.

(2) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 42.

(3) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 126.

(4) حكم المحكمة الإدارية المصرية الصادر في 1953/11/25، ص115.

(5) الطعن رقم 4258، لسنة 41 تاريخ الجلسة 2001/05/19.

(6) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 40.

الفرع الثاني : أركان الجريمة التأديبية.

لقد اختلف الفقهاء حول أركان الجريمة التأديبية حيث ظهرت ثلاث اتجاهات فقهية بهذا الشأن سأطرق إليها فيما يلي:

الاتجاه الأول : ومن أنصاره الفقيه سليمان الطماوي ، و الأستاذ ماجد راغب الحلو حيث يرى هاذين الفقيهين أن للجريمة التأديبية ركنين ركن مادي ويتمثل في خطأ الموظف وركن معنوي وهو الذنب الإداري.

الاتجاه الثاني : ويتزعمه الأستاذ عبد الفتاح حسن ، ويرى هذا الأخير أن الجريمة التأديبية تقوم على ثلاث أركان : ركن مادي ، و ركن معنوي ، إضافة إلى عنصر ثالث وهو الصفة.

الاتجاه الثالث : ويدمج الأركان التي سلف ذكرها ويضيف إليها ركن رابع هو الركن الشرعي.⁽¹⁾

أولاً : الركن المادي:

و يظهر من خلال صدور فعل عن الموظف سواء كان هذا الفعل سلبياً ، أو ايجابياً ويمثل هذا الركن المظهر الخارجي للجريمة التأديبية ، و بانتفائه تنتفي المساءلة التأديبية وعليه يجب أن يكون الخطأ ، أو الجريمة محددة ، حيث استقرت الاحكام القضائية على أن الادانة لا بد أن تبنى على القطع و اليقين وليس على الشك و التخمين ذلك لان المحكمة التأديبية في

(1) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 129.

تحديد عناصر الجريمة التأديبية ملزمة بأن تستند في تقديرها ، و حكمها على وقائع محددة و قاطعة الدلالة⁽¹⁾.

ثانيا : الركن المعنوي:

و يتمثل في الإرادة الآتمة للموظف سواء إذا ارتكب هذا الأخير الفعل الجرمي ، أو لم يفعله⁽²⁾ متى شكل فعله إخلالا بواجبات وظيفته ، و يختلف الركن المعنوي في الجريمة التأديبية العمدية عنه في الجريمة التأديبية الغير عمدية حيث يتوجب في الأولى أن يحقق النتيجة ، أما في الثانية فيتمثل فقط في تقصير الموظف أو عدم اتخاذه الحذر الذي تتطلبه الوظيفة.

إضافة إلى أن عنصر القصد هو الذي يحدد جسامة الفعل و العقوبة الرادعة له ف إذا كان الموظف قد ارتكب خطأ بسيطا لا يؤثر على سير المرفق فمن غير المعقول أن نكيف خطأه على انه جريمة و القول بعكس ذلك يجعلنا نزيد عقوبة الموظف .

ثالثا : الركن الشرعي:

إن الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر ، وإنما ترجع إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية ، وهذا ما أدى ببعض الفقهاء إلى إنكار وجوب توفر هذا الركن في الجريمة التأديبية إلا أن ذلك لا يدفع إلى تجاهل مبدأ الشرعية في مجال التأديب فالنصوص التنظيمية التي تحدد واجبات الموظفين ، و تعاقب على الخلال بها كفيلة بتقرير شرعية هذه العقوبات.

رابعا : ركن الصفة:

(1) أحمد رزق رياض، الجريمة و العقوبة التأديبية، مبادئ القضاء الإداري في التأديب ، مكتبة الوفاء القانونية، ط 1، الاسكندرية، 2009، ص19

(2) حمد محمد حمد الشلماني، مرجع سابق، ص 29.

إن الخطأ لا يمكن تصنيفه كجريمة تأديبية تستحق جزاءً تأديبياً إلا إذا صدر عن موظف عمومي سواء أثناء تأدية مهامه الوظيفية أو حتى خارجها ، و ركن الصفة هو ركن جوهري في الجريمة التأديبية دون سواها من الجرائم الأخرى ، فلا بد من أن يكون الفعل المجرم صادر عن أحد الموظفين المرتبطين بالمرفق برابطة وظيفية.

و قد ثار جدل فقهي حول التصرفات الخاطئة الصادرة عن الموظف الفعلي ، وهو الشخص الذي يتدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفة عمومية متخذاً مظهر الموظف المختص قانوناً ، فهل يجوز مساءلة مثل هذا الشخص عن هذه الأخطاء ؟

من اجل الإجابة عن هذا التساؤل لابد من الإشارة إلى أن نظرية الموظف الفعلي تمثل استثناءً على القاعدة التي لا تجيز للأفراد العاديين تولي الوظائف العمومية بصورة غير قانونية. (1)

ومن أهم الاتجاهات الفقهية التي عالجت موضوع التصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي ما يلي:

الاتجاه الأول : يرى أنصاره أن الموظف الفعلي لا يخضع للجزاءات التأديبية لأن مسؤوليته عادية و لا تثير أي مشكل .

الاتجاه الثاني : يرى أنصاره أنه يجب التمييز بين الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية والموظف الفعلي في الظروف العادية ففي الحالة الأولى لا يجوز مساءلته تأديبياً ، أما في الحالة الثانية فتشمل الموظفين الفعليين الذين يمارسون اختصاصات معينة في الظروف العادية بسبب بطلان التعيين ، أو انقطاع الصلة بالوظيفة ، أو حالة الاستمرار غير المشروع

(1) مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ط2002، الاسكندرية، ص103.

في العمل فهؤلاء يخضعون لأحكام التأديب ، وما يقع منهم من أخطاء يشكل جريمة تأديبية.⁽¹⁾

المطلب الثاني : تقسيم الجرائم التأديبية.

لقد سبقت الإشارة إلى أن التشريعات على اختلافها لم تحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر بل حددت مجموعة من الواجبات يتمثل الخروج عنها جريمة تأديبية يستحق مرتكبها أن يحال إلى المساءلة التأديبية إلا أن ذلك لا يعني أن التشريعات غفلت تماماً عن تقنين بعض الجرائم سواء كان ذلك من خلال النص عليها في قوانين الوظيفة العمومية ، أو في قوانين أخرى ذات الصلة.

و سأتطرق في الفرع الأول إلى الجرائم التأديبية المقننة ثم أتطرق إلى الجرائم التأديبية المتعلقة بالإخلال بالواجبات الوظيفية في الفرع الثاني.

الفرع الأول : الجرائم التأديبية المقننة .

من خلال استقراء القوانين المقارنة نجد أن معظمها قد قنن بعض الجرائم التأديبية خاصة في مجال قانون العقوبات الذي يعتبر الأساس القانوني لفكرة التأديب ، وكذا في مجال القوانين

(1) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 132.

المتعلقة بالوظيفة العمومية.⁽¹⁾ أو ما يعرف بأنظمة الخدمة المدنية ، أو القوانين الانضباطية في النظم المقارنة.

و سأتطرق أولاً إلى الجرائم التأديبية في قوانين العقوبات المقارنة ثم أولج إلى الجرائم التأديبية في قوانين الوظيفة المختلفة.

أولاً : الجرائم التأديبية في قوانين العقوبات المقارنة .

إن الموظف هو مواطن أولاً و آخرًا داخل دولته وبالتالي تجري عليه كامل القوانين فيها، لاسيما قانون العقوبات وذلك في حال ارتكابه لفعل يجرمه هذا القانون مثل ما نص عليه الأمر رقم 66-156: " يعاقب بالسجن المؤبد... أو موظف أو قائم بوظيفة عمومية ارتكب تزويراً في المحررات العمومية أو الرسمية أثناء تأدية وظيفته.⁽²⁾

و كذا المواد 135، 136، 137 من نفس القانون والتي تعاقب على إساءة استعمال السلطة ضد الأفراد.

و قد ذهب المشرع المصري في هذا المنحى أيضاً حيث أدرج بعض الجرائم التأديبية ضمن قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937 المعدل بمقتضى القانون رقم 63 لسنة 1975⁽³⁾ حيث نص على الجرائم التأديبية مثلما ورد في المواد من 120 حتى 125 والتي تعاقب على سوء معاملة المنتفعين بالمرفق ، والمواد من 126 إلى 132 والتي تجعل لكل من يسرق الأختام والسندات والأوراق الرسمية محلاً للمساءلة التأديبية ، و هو أيضاً ما ذهب إليه المشرع العراقي والذي يعاقب على جريمة إفشاء الأسرار المهنية.⁽⁴⁾

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 88.

(2) الامر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يوليو 1966 والمتضمن قانون العقوبات الجزائري المعدل والمتمم.

(3) القانون رقم 63 لسنة 1975 المتضمن قانون العقوبات المصري، الجريدة الرسمية العدد رقم 31 الصادر في يوليو سنة 1975.

(4) المادة 347 من القانون رقم 111 لسنة 1969 والمتضمن قانون العقوبات العراقي المعدل.

و يلاحظ أن معظم التشريعات المقارنة قد أدرجت الكثير من الجرائم التأديبية التي يرتكبها الموظف في إطار ممارسته لمهامه ضمن قوانين العقوبات وحسن فعل المشرعين كون هذه الجرائم تتميز بالخطورة إضافة إلى أن تقنين هذه الجرائم ضمن قانون العقوبات إنما هو خطوة سابقة على تحديد وحصر الجرائم التأديبية ، و لربما وضعها في قانون خاص بها مستقبلا.

ثانيا : الجرائم التأديبية في لوائح الجزاءات.

غالبا ما تتضمن قوانين الوظيفة العمومية أهم الواجبات التي يتعين على الموظفين الخاضعين لأحكامها مراعاتها ، كما تنص على العقوبات التي توقع عليهم في حال إخلالهم بها (1)، حيث سعى المشرع الجزائري على وجه الخصوص والمقارن عموماً إلى تقنين بعض الجرائم التأديبية حرصاً منه على ضمان حسن سير المرافق العامة وأداء الموظفين للواجبات المنوطة بهم في ظروف آمنة تقادياً لتعطيل مصالح المستفيدين من خدمات المرفق ، حيث ضمن المشرع الجزائري في المرسوم 59 / 85 مجموعة من الأخطاء المستوجبة للتأديب كما أوردها أيضا في الأمر 06 - 03 (2)، وقسمها إلى أربع درجات من الأخطاء المهنية على خلاف ما فعل في القانون السالف الذكر الذي تضمن ثلاث درجات من الأخطاء المهنية.

أما المشرع المصري فقد نص في المادة 81 من القانون رقم 47 لسنة 1978 على انه تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق إضافة إلى عدة قرارات أخرى جاءت في هذا الصدد.

أما المشرع العراقي فقد أحال مهمة تنظيم لائحة المخالفات والجزاءات المقررة لها إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص93.

(2) المواد 178، 179، 180، 181، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الفرع الثاني : الجرائم التأديبية المتعلقة بالإخلال بالواجبات الوظيفية.

إن تحديد الجرائم التأديبية بالرجوع إلى واجبات الموظف هي الطريقة التي تعتمدها أغلب التشريعات⁽¹⁾، فقد اعتمدها المشرع الجزائري في القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية وكذا في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، أيضا التشريع الفرنسي في القانون رقم 83-634 والقانون المصري رقم 61 لسنة 1971 ، و القانون العراقي رقم 14 لسنة 1991 وتنقسم هذه الواجبات إلى:

أولا : الواجبات المتعلقة بالوظيفة بصفة مباشرة .

1/ يجب على الموظف أن يؤدي عمله بنفسه ، وليس له أن يفوضه أو يحيله إلى غيره إلا بنص قانوني ، وقد نصت على هذا الواجب أغلب التشريعات الوظيفية باستثناء التشريع العراقي الذي لم يوضح ذلك صراحة⁽²⁾، ولا يتوقف الأمر على هذا الحد بل يتوجب على الموظف أن يقوم بالواجبات المنوطة به على أدق وجه وبأمانة تامة ممثلا في ذلك إلى القوانين والتعليمات ويترتب على هذا الواجب ضرورة التحاق الموظف بمنصبه مباشرة بعد تعيينه ، و إلا كان محلاً للمساءلة التأديبية.⁽³⁾

2/ المحافظة على أوقات العمل إلا أنه في حقيقة الأمر فإن معظم الأنظمة الإدارية تلزم الموظفين بالبقاء تحت تصرف الإدارة دائما وتطالبهم بتمديد ساعات العمل وأحيانا العكس مراعية في ذلك المصلحة العامة ضمانا لاستمرارية سير المرافق العامة.

(1) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 57.

(2) علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 130.

(3) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 270، كذلك المادة 25 من القانون الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين، والمادة 86 من القانون رقم 47 لسنة 1978 المتعلق بالعاملين المدنيين بالدولة.

3/ الواجبات المتعلقة بالطاعة : إن إخلال الموظف بواجب طاعة رؤسائه الإداريين يعد ذنبا إدارياً مسوغاً لقيام المسؤولية التأديبية ، وفي نهاية الأمر إيقاع عقوبة تأديبية بحق المخالف لمتطلبات هذا الواجب ، وقد نص عليه المشرع الفرنسي في الأمر 244 لسنة 1959 أنه "على الموظف أيا كانت درجته في السلم الإداري مسئول عن تنفيذ المهام المسندة إليه ، و مكلف بضمان سير العمل ، ومسئول في هذا الخصوص عن تنفيذ الأوامر الصادرة إليه " وهو أيضاً ما نص عليه التشريع الجزائري في المادة 47 من الأمر 03-06 "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسئول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه " كما نص على ذلك المشرع المصري في القانون رقم 47 لسنة 1978 ، و لم يغفل المشرع العراقي أيضاً عن ذلك فنص عليه في القانون رقم 24 لسنة 1960 حيث نص على أنه على الموظف " القيام بالواجبات المودعة إليه وفق القوانين و الأنظمة و التعليمات والامتثال للأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته " .

و تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري أعطى الأولوية لطاعة القانون على طاعة أوامر الرئيس الإداري في حال مخالفتها للقانون .⁽¹⁾

و هو أيضاً ما نص عليه المشرع الألماني في المادة 56 من القانون الفدرالي الصادر في 17 جويلية 1953 .

و يجب التنويه بهذا الخصوص إلى أن المشرع الفرنسي قد قنن الحالات التي تنتفي فيها مسؤولية الموظف عن إخلاله بواجب الطاعة حيث قصرها على حالتين:

- أن يتسم أمر الرئيس بطابع غير شرعي
- أن يكون تنفيذ هذا الامر من شأنه أن يؤدي إلى المساس بحسن سير المرفق العام.

(1) الطعن رقم 480 لسنة 10، الصادر في 15 / 05 / 1965.

ويرى الفقيه أندري "دي لوبادير" أن الطاعة واجب ينجم عنه تنظيم الوظيفة العامة و هو أثر من أهم آثار المؤسسة التي يتطلب نظامها الخضوع الرئاسي. (1)

ولا شك أن انتهاك الموظفين لواجب الطاعة يؤدي إلى الفوضى داخل الإدارة مما ينجم عنه عرقلة سير المصالح العامة.

ثانيا : المحظورات على الموظفين .

تنص أغلب التشريعات على جملة من المحظورات يتوجب على الموظفين تفاديها ومن أهم هذه المحظورات:

1. الجمع بين وظيفتين وقد تناول هذا الأمر التشريع المصري من القانون رقم 47 سنة 1978⁽²⁾، وذهب المشرع الجزائري أيضا في هذا المنوال من خلال استقراء نص المادة 15 من الأمر 133/66 وعليه فالموظف الذي يخرج على هذه القاعدة يعتبر مخلا بواجبات وظيفته و يحق للجهة الإدارية التي يعمل بها توقيع الجزاء المناسب عليه. (3)

2. إفشاء الأسرار المهنية ، يحظر على الموظفين إفشاء أي سر يتعلق بوظائفهم ، وبمناسبة أدائهم لها.

ونظراً لأهمية هذا الأمر فقد تطرقت له أغلب التشريعات المقارنة حيث نصت عليه المادة 26 من القانون رقم 634/83، المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين الفرنسي ، وكذا المادة 48 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية الجزائري ، كما نص عليه القانون رقم 24 لسنة 1960 العراقي ، والمادة 79 من القانون رقم 48 لسنة 1978 المتعلق بالعاملين

(1) علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 133.

(2) تنص المادة 79 منه على أنه "يحظر على الموظف الجمع بين عمله وأي عمل آخر إذا كان من شأن ذلك الإخلال بواجبات وظيفته أو لا يتفق مع كرامة الوظيفة بمقتضياتها".

(3) محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص

بالقطاع العام حيث نص على انه : "يحظر إفشاء المعلومات المتعلقة بالعمل إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تصدر بذلك ، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد انتهاء الوظيفة.

3. الحياة الخاصة النظيفة : مما لا شك فيه ان شرب الخمر و لعب القمار في الاماكن العامة يلصق في الموظف وصف المخمور و المقامر و كلاهما مما لا يتفق مع كرامة الموظف ولا حتى هيبه الوظيفة (1)، لذلك يتعين على الموظف أن يكيف حياته الشخصية بما يتفق وهيبه الوظيفة العمومية و سمعتها ، فيحظر عليه الإفراط في شرب الخمر أو ارتياد الأماكن ذات السمعة السيئة وإلا كان محلاً للمساءلة التأديبية لأن هذه التصرفات تعد خروجاً من الإطار الأخلاقي المهني. (2)

و تجدر الإشارة أنه ومن خلال استقراء النصوص السالفة الذكر سواء في التشريع الجزائري أو التشريعات المقارنة أنها تجمع على:

- جميع الواجبات والمحظورات التي يتوجب على الموظف إتباعها أو اجتنابها ما هي إلى خطة عامة من أجل أداء الموظف لعمله على أكمل وجه.
- لم تتوقف التشريعات على النص على الواجبات المتصلة بالوظيفة بصيغة مباشرة فحسب بل امتدت إلى حياة الموظف الخاصة وذلك لعدم إمكانية الفصل التام بين الحياة المهنية والخاصة للموظف. (3)

ورغم هذا التشابه بين التشريعات إلا أن يظهر الاختلاف فيما بينها فيما يلي:

- لقد اختلفت التشريعات في النص على قائمة الواجبات والمحظورات فمنها ما وسع في ذلك مثل الجزائر ومصر ومنها ما ضيق في هذا الأمر مثل العراق.

(1) ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية و الاختصاص ، المكتب الجامعي الحديث، ط 2، الاسكندرية، 2001، ص546

(2) هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 282.

(3) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 139.

- إضافة إلى ذلك فإن التشريعات المقارنة اختلفت من حيث الصياغة والتركيز على واجبات ومحظورات دون غيرها وهذا إنما يرجع إلى ظروف ومتطلبات كل دولة.

المبحث الثاني : ضمانات تأديب الموظفين في النظم المقارنة.

إذا كانت المرافق العامة الوسيلة التي تقوم من خلالها الدولة بتحقيق الحاجات العامة للمجتمع فإن الموظف العمومي يعتبر هو الأساس المحرك الذي تجسد من خلاله هذه المرافق كفاءتها وفعاليتها بل يحكم عليها في ذلك من خلال كفاءة موظفيها ، ورغم أن مبدأ الفاعلية في حد ذاته يقتضي منح الإدارة سلطة تقديرية في تأديب موظفيها إلا أنها مجبرة دائماً على مراعاة مبدأ الضمان بقدر ما تراعي مبدأ الفاعلية ، وسأحاول تسليط الضوء في هذا المطلب على الضمانات المتعلقة بضوابط العقوبة ثم أتطرق في المطلب الثاني إلى دراسة الضمانات المتعلقة بتوقيع العقوبة في حد ذاتها .

المطلب الأول : الضمانات المتعلقة بضوابط العقوبة التأديبية.

رغم الاختلاف بين أنواع الجزاءات سواء التأديبية أو الجنائية إلا أنها تخضع لضوابط عامة يتوجب أن يستوفىها أي قرار صادر بهذا الشأن ونظراً للسلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للسلطة التأديبية وجب أن توضع لها ضوابط حتى لا تتعسف في استعمال اختصاصاتها التأديبية⁽¹⁾، لذلك اتبعت أغلب الأنظمة التأديبية مجموعة من المبادئ والقواعد الأساسية التي تحكم هذه المسألة ومن بين تلك المبادئ مبدأ شرعية العقوبة ومبدأ التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب ، وكذا مبدأ وحدة الجزاء الموقع على الموظف المحال إلى التأديب وهو ما سأتناوله بشيء من التفصيل في الفروع التالية:

(1) أحمد رزق رياض، إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري، موقع قاضي اونلاين، الاسكندرية، 2009، ص12

الفرع الأول : مبدأ شرعية العقوبة التأديبية .

يقصد بالشرعية في ميدان التجريم و والعقاب أن المشرع وحده هو الذي يقرر أي الأفعال يعد جريمة و يتولى تحديد العقوبات المقررة لها ، وبذلك يقتصر دور القاضي على تطبيق نصوص القانون على الوقائع المعروضة عليه فحسب ، والشرعية فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة ، وما يجب أن يكون عليه القانون.

أما مبدأ الشرعية في النظام التأديبي فلا يعني تقيد السلطة التأديبية بالجزاءات الواردة بالقانون على سبيل الحصر فحسب (1)، بل يتوجب عليها أيضاً الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية التي رسمها القانون ، فإذا نص القانون على مصطلح معين وجب على السلطة التأديبية التقيد به و إلا فإن مسلكها يعد خروجاً عن الشرعية وذلك ينطبق أيضاً على موضوع القرار التأديبي.

أيضاً لا مجال لأعمال أدوات القياس والاستنباط بل يجب تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في إحدى قراراتها: "من السلم به أن الأحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً ، فلا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها". (2) و يقتضي مبدأ الشرعية أيضاً ان تمارس السلطة التأديبية اختصاصها في اطار دولة القانون (3).

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفع الإداري في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية والمستعجلة ، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص330.

(2) أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 49.

(3) disciplina de funcionarios'',francisco cordona /www .eocd.org/site/sigma/ تم تصفح الموقع

.2013/05/16:

بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يجوز أن تلجأ السلطة التأديبية إلى العقوبات المقنعة وهي العقوبات التي تتخذها الإدارة ضد الموظف المذنب دون توجيه اتهام معين إليه ، وذلك يعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية.⁽¹⁾

و لا يجوز للسلطة التأديبية تطبيق العقوبة التأديبية بأثر رجعي لمجرد عدم وجود نص يقضي بتطبيقها بأثر فوري إذ توجد العديد من الاعتبارات العملية والقانونية توجب احترام هذا المبدأ بأثر فوري ، وعليه فالسلطة التأديبية يتوجب عليها توقيع العقوبة التأديبية من تاريخ المخالفة فحسب ، والقضاء بغير ذلك يعد انتهاكاً لمبدأ المشروعية.

و يتوجب أيضاً على السلطة التأديبية تطبيق نفس العقوبات على جميع الموظفين المخالفين إذا ما كانوا متساوين في الخطأ بغض النظر عن الفروق الاجتماعية أو حتى الأقدمية والرتبة التي يشغلها الموظفين المحالين إلى التأديب.⁽²⁾

ويقتضي مبدأ الشرعية في مجال التأديب أن يصدر قرار العقوبة التأديبية السلطة التي حولها المشرع ذلك و إلا شاب قرارها عيب عدم الاختصاص مما يعرضه للإلغاء.⁽³⁾

الفرع الثاني : مبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية.

يستلزم مبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة التأديبية أن تراعي السلطة التأديبية درجة خطورة المخالفة و نوع الجزاء المفروض من قبلها على الموظف المذنب بعيداً عن التعسف أو الشفقة وقد ثار الجدل بين الفقه والقضاء حول جواز إجراء الرقابة على تناسب الجريمة

(1) أحمد طالب حسين الجعفري، "العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام"، مجلة جامعة واسط، ص 04.

(2) سلوى حسين حسن، المبادئ الدستورية للعقوبات الجنائية والتأديبية، أطروحة دكتوراه جامعة المنصورة، 2012، ص 128 وما بعدها.

(3) مخلوف مليكة، "رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، (جامعة تيزي وزو، 2012)، ص14.

مع العقوبة المرصدة لردعها ، وسأتناول فيما يلي موقف الفقه ثم موقف القضاء من هذا المبدأ.

أولاً : موقف الفقه من الرقابة القضائية على التناسب:

لقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المحكمة الإدارية العليا لا تملك التعقب على الحكم أو القرار التأديبي إلا إذا كان مخالفاً للقانون ، وبأنه لا يمكن القول بوجود عيب مخالف للقانون إلا إذا كنا بصدد ممارسة اختصاص مقيد ، و لا خلاف في أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة في حق الموظف.

أما الجانب الآخر من الفقه فقد أيد أعمال رقابة القضاء الإداري على تناسب القرارات والأحكام التأديبية وحثهم في ذلك أن الرقابة على التناسب هي صورة متقدمة من صور الرقابة على المشروعية.⁽¹⁾

ثانياً : موقف القضاء من مبدأ التناسب :

إن الاتجاه الحديث لقضاء مجلس الدولة الفرنسي أخضع مدى ملائمة الجزاء التأديبي مع الذنب الإداري المقترف من قبل الموظف لرقابته ، وذلك من خلال تبنيه لنظرية الخطأ الظاهر في مجال التأديب.⁽²⁾

أما القضاء المصري فقد أكد على حق المحكمة الإدارية العليا في بسط رقابة ملائمة الجزاء التأديبي حيث استحدثت رقابتها على مدى تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف حيث ورد في إحدى أحكامها أنه " إذ كان للسلطات التأديبية ، ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري ، و ما يناسبه من جزاء فإن مناط مشروعية

(1) أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 66.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 143.

هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو بحيث يخلو من الإسراف في الشدة لما في ذلك من مجافاة للمصلحة العامة. (1)

الفرع الثالث : مبدأ وحدة الجزاء .

ويعني هذا المبدأ أن لا يعاقب الموظف بأكثر من جزاء تأديبي واحد عن كل مخالفة وهو مبدأ استقر عليه التشريع و القضاء المقارن , و أقرته المحكمة الدستورية الاسبانية (2) ، و يجب على السلطة التأديبية العمل به ، لان فرض عقوبتين أصليتين عن مخالفة واحد إنما ينم عن تهكم سلطة التأديب وتستند حكمة عدم الازدواج في توقيع الجزاء إلى الاعتبارات التالية:

❖ تقتضي روح العدالة عدم معاقبة الموظف على الخطأ الواحد مرتين بل يجب معاقبة بالجزاء المنصوص عليه قانوناً فحسب.

❖ إن توقيع جزاءين عن مخالفة واحدة هو انحراف صارخ عن المشروعية كون أن الازدواج العقابي لا يعد علاجاً رادعاً لأي خطأ. (3)

❖ يتوجب أن تحترم كافة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التأديبية لأن القول بغير ذلك يعد تشكيكاً بمصداقية القضاء.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية للتأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 304.

(2) حكم المحكمة الدستورية الاسبانية ، الصادر في 11 تشرين الاول 1999.

(3) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 161.

شروط إعمال مبدأ وحدة الجزاء:

1 - أن يرتكب الموظف مخالفة واحدة :

حتى توقع السلطة التأديبية عقوبة واحدة على الموظف لابد أن يكون قد وقع منه خطأ واحد فلا مجال لأعمال هذا المبدأ في حال الجريمة المستمر فحالة العود تستدعي توقيع جزاءاً جديداً وكذلك الحال في حال اكتشاف أخطاء جديدة مرتكبة من قبل الموظف.

2 - وحدة الموضوع:

إن توقيع جزاءين من طبيعة واحدة عن ذات الخطأ يعد عقاباً عن خطأ واحد لأكثر من مرة ، أما إذا اختلف موضوع الجزاءين فلا يعتبر الأمر تعدداً للعقوبات ، وعليه لا نكون أمام تعدد الجزاءات في الحالات التالية:

أ. إيقاع جزاء تأديبي وآخر جنائي : إن إعمال وحدة الجزاء يقتضي أن تنتمي العقوبات الموقعة على الموظف المخالف إلى نفس النظام القانوني ، وأن تكون هذه العقوبات أصلية فإذا كانت إحدى العقوبات تنتمي إلى النظام التأديبي و الأخرى إلى النظام الجنائي. (1) وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا : " إن المخالفة التأديبية هي أساساً تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية .. " (2)

ب. اقتران الجزاء التأديبي باتخاذ إجراء تأديبي. ضمانا لسير المرفق العام بانتظام يمكن للإدارة أن تضيف إلى العقوبة الموقعة على الموظف أي إجراء وقائي تفادياً لارتكاب المخالفة منه مجدداً وهو أمر يدخل ضمن سلطتها التقديرية.

(1) نوفان العقيل العجارمة، نفس المرجع، ص 164.

(2) أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 59.

المطلب الثاني : الضمانات المتعلقة بتوقيع العقوبة التأديبية.

إذا اقترب الموظف مخالفة ، وتم تحريك الدعوى التأديبية في مواجهته من قبل السلطة المختصة بذلك تعين على هذه الأخيرة مباشرة هذه الإجراءات بكل موضوعية مع مراعاة توفير الضمانات التأديبية التي كفلتها له القوانين والأنظمة ولا سيما قوانين الوظيفة العمومية المعمول بها، وسأتناول فيما يلي هذه الضمانات من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول : ضمانات التأديب السابقة على توقيع العقوبة التأديبية.

تتعدد الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي ، من مواجهة الموظف وإخطاره بالأخطاء المنسوبة إليه وضرورة مراعاة سلامة التحقيق الإداري ، إضافة إلى حياد جهة التحقيق و الحق في الاطلاع على الملف وإمهال الموظف فترة كافية لإعداد دفاعه.

أولاً : مواجهة الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه :

تعني المواجهة بصفة عامة تمكين الموظف الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما من الإحاطة به حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه. (1)

هذا وتقوم ضمانات المواجهة على العناصر التالية:

1. إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه ومنحه أجلاً كافياً لإعداد دفاعه حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا بد من إعلام الموظف المتهم بكل التهم المنسوبة إليه ، فإذا قامت سلطة التأديب بتوقيع الجزاء على الموظف دون إعلامه بالتهمة فإن قرارها يكون قابلاً للإبطال إلا إذا كان الاتهام غير جوهري أو غير مؤثر ولم يشترط مجلس الدولة شكلاً معيناً لهذا الأخطار. (2)

(1) أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 04.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 204.

ورغم أهمية المواجهة إلا أن القضاء الإداري في مصر لم يأخذ موقفاً متشدداً من حيث جزاء البطلان على مخالفة الضمانات ومنها ضمانات المواجهة في مرحلة التحقيق⁽¹⁾، وبذلك يكون قد حذى حذو القضاء الفرنسي بهذا الشأن ، وهو أيضاً ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 167 من الأمر 06-03.

2. حق الموظف بالإطلاع على الملف التأديبي :

وقد نص على هذا الحق المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 1905/04/22⁽²⁾، وكذا المشرع الجزائري في الأمر 03-06 حيث نص ما يلي : " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و ان يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية.

و يرى الأستاذ " مورنج " أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن تبني قرار التأديب على أدلة لم يطلع عليها الموظف المتهم ، فإذا تبين للإدارة أن هناك مخالفات جديدة تبرر متابعة الموظف وجب عليها إخطاره من جديد بهذه المخالفات و إلا تعرض قرارها التأديبي للإلغاء ويستثني مجلس الدولة بهذا الصدد الوثائق المتعلقة بأمن الدولة.⁽³⁾

3. الاستعانة بمحام:

تخول التشريعات على اختلافها للموظف المحال إلى التأديب الاستعانة بمحام من أجل مساعدته في الدفاع عن نفسه و دحض الادعاءات الموجهة ضده فقد نصت على ذلك المادة 169 من الأمر 03-06 ، وكذا المادة 29 من القانون رقم 117 لسنة 1957 إذ نصت على ما يلي : " للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، أو أن يوكل عنه محامياً .."⁽⁴⁾

(1) أمجد جهاد نافع عياش، نفس المرجع، ص 05.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق ص 204.

(3) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 153.

(4) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 564.

ثانيا : التحقيق :

المقصود بضمانات التحقيق هي مجموعة الإجراءات و الضوابط التي يجب مراعاتها أثناء التحقيق مع الموظف المخالف و التي تهدف إلى إظهار الحقيقة و حماية حقوق الموظف و يترتب على عدم الأخذ بها بطلان قرار العقوبة. (1)

ونظراً لأهمية التحقيق الإداري فقد نصت على وجوبه أغلب التشريعات و أوضحت ضرورته قبل فرض أي عقوبة تأديبية على الموظفين ففي النظام الفرنسي لا يجوز فرض أي عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد تشكيل لجنة لهذا الغرض (2) ، وهو أيضا ما ذهب إليه المشرع الجزائري في الأمر 03-06 ، كما نص عليه المشرع المصري في المادة 79 من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لسنة 1978.

أما في العراق فقد نصت المادة 10 من القانون رقم 14 لسنة 1991 على أن " على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون " .

و لا تتجسد ضمانات التحقيق إلا من خلال :

• الفصل بين جهتي التحقيق والاتهام :

ورغم عدم نص أغلب التشريعات المقارنة على هذا الضمانة صراحة إلا انه لا يوجد ما يمنع من الاخذ بها باعتبارها من القواعد التي تحكم اجراءات التحقيق و التي تكفل عدم تكوين انطباع مسبق أو تبني حكم مهين قبل البدء بإجراءات التحقيق مما يخل بشكل جوهري بحيادية المحقق و بالتالي لا يمكن لمن يقوم بالاتهام ان يقوم بالتحقيق ايضا.

(1) محمد جمال مطلق الذنبيات، " ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية "، المجلة القضائية، العدد2، 2011، ص223.

(2) علي نجيب حمزة، " ضمانات الموظف القانونية لصحة فرض العقوبة التأديبية دراسة مقارنة "، مجلة جامعة بابل، العدد3، 2008، ص557.

- حياد المحقق:
يشترط في من يتولى التحقيق أن يتصف بالحياد وألا يكون لديه أي منافع مع المتهم وألا يكون لديه أي حكم مسبق على الموظف المتهم.
- الكفاءة والثقة وعدم التحيز في هيئة التحقيق ويتحقق ذلك من خلال الابتعاد عن كل ما من شأنه إيقاع جزاء مجحف بحق الموظف وبعد أن تنتهي اللجنة من استجواب الموظف أن تقوم بتلاوة أقواله ويقوم بالتوقيع عليها. (1)

الفرع الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية.

بعد ثبوت التهم المنسوبة إلى الموظف يكفل له القانون سلسلة من الضمانات اثناء توقيع العقوبة التأديبية بحقه ومن أهم الضمانات الممنوحة له في هذه المرحلة ضمانات الحياد و تسبب الأحكام و هو ما سأتناوله بشيء من التفصيل فيما يلي:

أولا : الحيادة:

اتجهت الآراء الفقهية إلى تعريف الحيادة بأنها عدم جواز إشراك شخص واحد في مباشرة إجراءات التحقيق ، والحكم في الدعوى التأديبية التي ترفع بناء على هذا التحقيق. (2)
في حين اتجه البعض الآخر من الفقه إلى القول بأن ضمانات الحيادة للأفراد يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاص. (3)

و ضمانات الحيادة تعتبر مبدأ أساسي من مبادئ المحاكمات التأديبية ويشترط لتحقيقها الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم. (1)

(1) حيدر نجيب أحمد، "حقوق و ضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي"، مجلة جامعة ديالى، العدد 30، ص 77.

(2) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 285.

(3) مغاوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص 312.

و لتحقيق الحياد يجب أن يجري التحقيق بعيداً عن تأثيرات السلطة الأمر به و أن تتمتع جهة التحقيق بالاستقلال التام في عملها. (2)

و تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه ورغم عدم وضوح مبدأ الحيادة في نظام التأديب الرئاسي إلا أن هذه الضمانة تتحول من الناحية الفعلية إلى ضمانات من نوع آخر وهي الرقابة القضائية اللاحقة. (3)

و ضمان الحيادة لا تشترط في جهة الاتهام و الحكم فحسب بل يجب توفرها حتى في جهة التحقيق حيث قضت المحكمة الادارية العليا المصرية في احكامها بأن " أنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوفر له كل مقومات التحقيق الفني من ضمانات ، و أهم هذه الضمانات هي ضرورة توافر الحيادة في من يقوم بإجراء التحقيق "

ثانيا : تسبب القرارات و الأحكام التأديبية.

إن القاعدة العامة في التقاضي أن يصدر الحكم مسبباً ، إذ تقضي المادة 43 من القانون رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بمجلس الدولة المصري بأن " تصدر الأحكام مسببة " .. (4)

وهو ما اخذت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 19 مارس 1952 حيث ورد فيه " المفروض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خلواً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دوافع قامت لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً. (5)

(1) فيصل شطناوي ، " إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني " ، مجلة جامعة النجاح للبحاث (العلوم الإنسانية) ، المجلد 26 ، 2012 ، ص 1539 .

(2) أمجد جهاد نافع عياش ، مرجع سابق ، ص 30 .

(3) نوفان العقيل العجارمة ، مرجع سابق ، ص 207 .

(4) سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 602 .

(5) اشرف عبد الفتاح ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية ، -دراسة مقارنة - ، المكتبة العربية الالكترونية ، 2005 ، ص 22 .

و على نفس المنوال سار المشرع الالمانى الذي لزم السلطة المختصة بتأديب الموظفين بتسبب الحكم القاضي بإيقاع عقوبة تأديبية على الموظف و خاصة عقوبة الفصل من الخدمة اضافة الى اشتراطه الكتابة , وتوقيع الموظف شخصيا على القرار او الحكم القاضي بذلك⁽¹⁾. و استثناءً من الأصل العام الذي يعفي جهات الإدارة من تسبب قراراتها لافتراض صدورها صحيحة اشترطت التشريعات على اختلافها أن يكون قرار العقوبة التأديبية مسبباً. ويشترط أن يكون التسبب كافياً وواضحاً ، فإذا شمل قرار التأديب أكثر من موظف وجب توضيح أسباب إدانة كل موظف على حدى مع ضرورة ذكر أسباب توقيع الجزاء التأديبي⁽²⁾.

الفرع الثالث : الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية.

تعتبر الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء الوجيهة الأخيرة للموظف الذي يلتمس تخفيفاً أو تعديلاً للعقوبة الصادرة بحقه ، ويملك بهذا الصدد طريقتين من طرق الطعن.

أولاً : التظلم الإداري:

و هو طلب يقدمه الموظف المعاقب للسلطة التي أوقعت العقوبة عليه يلتمس فيه إلغاء قرارها بالعقوبة أو سحبه أو تعديله ، والقاعدة العامة للتظلم الإداري أن يكون جوازيًا .⁽³⁾

ويتخذ التظلم الإداري ثلاث صور:

1. التظلم الولائي:

ويكون أمام السلطة التأديبية مصدرة القرار يلتمس فيه الموظف أن تسحب قرارها ، أو تلغيه أو تعدله و للجهة الإدارية أن تقبل التظلم أو ترفضه كلياً أو جزئياً.

(1) . www.grprainer.com/employment.low , تم تصفح الموقع: 2013/05/17.

(2) نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 209.

(3) محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص 255.

2. التظلم الرئاسي:

ويكون على مستوى أعلى أي أن الموظف يقدمه إلى رئيس مصدر القرار التأديبي، وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي للوزير في حالة التظلم الرئاسي أن يشدد العقوبة التأديبية معتمداً على نفس الأدلة التي قدمتها الإدارة في قرارها لأن له حق مراقبة شرعية القرارات و ملائمتها، وذلك في حالة إعادة فتح الملف التأديبي من جديد. (1)

3. التظلم أمام المجلس أو اللجنة التأديبية :

ينشأ المشرع أحياناً هيئة إدارية خاصة تختص بإعادة النظر في قرارات الإدارة تسمى بلجان التأديب وتعتمدها غالباً الدول التي تأخذ بنظام التأديب الشبه قضائي (*).

ثانياً : الطعن القضائي:

وهو الملاذ الأخير حيث يلجأ إليه الموظف بعدما يستنفذ كافة الوسائل الإدارية، من أجل إلغاء القرار التأديبي الصادر في حقه بسبب عدم مشروعيته، و طلب التعويض عن الأضرار التي أصابته من جراءه.

ويلاحظ أن ضمانات الموظف في الطعن أمام القضاء الإداري في مصر أكثر تطوراً، و تخصصاً عما هو عليه الحال في فرنسا لأن المحاكم التأديبية في مصر خاصة بقضايا الموظفين بالإضافة إلى وجود طريق للطعن بدرجة أعلى أمام المحكمة الإدارية العليا، أما فرنسا فتتظر المحكمة الإدارية في ذلك ثم تستأنف قراراتها أمام مجلس الدولة بالنسبة لكل المسائل والمواضيع الإدارية بما فيها قضايا الموظفين. (2)

(1) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 162.

(*) سبق الإشارة إليها في الفصل الأول.

(2) فاضل جبير، "الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب"، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2012، ص 246.

أما بالنسبة للعراق فإن مجلس الانضباط العام هو جهة القضاء الإداري التي يتم الطعن أمامها بشأن قضايا التأديب. (1)

أما المشرع الجزائري فأجاز للموظف الطعن أمام المحكمة الإدارية، ثم الاستئناف أمام مجلس الدولة. (2)

(1) علي نجيب حمزة، مرجع سابق، ص 566.

(2) المادة 800 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، وكذا المادة 901 من القانون 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.

الفصل الثالث

الليات تنفيذ المساءلة
التأديبية اداريا و قضائيا
في النظم المقارنة

الفصل الثالث : اليات تنفيذ المساءلة التأديبية إداريا وقضائيا في النظم المقارنة.

تعتبر آليات تنفيذ المساءلة التأديبية إداريا وقضائيا، والتي تتبلور أساساً في شكل عقوبات تأديبية من، أهم وسائل العقاب التي تملكها الإدارة في مواجهة الموظفين المرتكبين لجرائم تأديبية، وهي بقدر ما تعتبر عقوبات لتأديب الموظفين فإنها كذلك تعد من أهم الضمانات الرادعة التي تدفع الموظف إلى احترام واجباته الوظيفية، إضافة إلى اعتبارها ركيزة بالغة الأهمية من ركائز النظام التأديبي الذي يسعى إلى تحقيق التوازن بين مبدأ الضمان، ومبدأ الفاعلية، وتختلف هذه العقوبات حسب نوع نظام التأديب المعتمد في الدولة حيث تنقسم إلى عقوبات تنفيذ المساءلة التأديبية الإدارية إذا كان النظام إداري أو شبه قضائي، وآليات تنفيذ المساءلة التأديبية القضائية إذا كان نظام التأديب قضائي.

المبحث الأول: آليات تنفيذ المساءلة التأديبية إدارياً.

تتمحور آليات تنفيذ المساءلة التأديبية كما سلف الذكر في العقوبات التأديبية التي تسلفها الإدارة على الموظف المرتكب لجريمة تأديبية، وقد اختلفت التشريعات في مصطلح العقوبة فاعتمد فقهاء القانون في فرنسا مصطلح المسؤولية الضبطية وهي حسب رأي فالين " سلطة في إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العمومي تناله في المزايا التي يتمتع بها بسبب الوظيفة أو تحرمه من الوظيفة نفسها إذ ارتكب خطأ يتعارض مع واجبات الوظيفة".

وتعرف العقوبة التأديبية بصفة عامة بأنها "إجراء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي، وهي نوع من العقوبات المشتقة من طبيعة نظام الوظيفة العمومية توقع على العامل المرتكب لمخالفة تأديبية، وتؤثر في مركزه ومستقبله الوظيفي.

ويعنى بالآليات تنفيذ المساءلة التأديبية إداريا أن جميع العقوبات توقع بصفة إدارية حيث تصدر في شأنها قرارات إدارية، وليس أحكام قضائية، وذلك كون السلطة التأديبية المختصة بتوقيع هذه العقوبات هي جهات إدارية محضة تتمثل في السلطة الرئاسية إذا تعلق الأمر بالنظام الإداري، والمجالس التأديبية إذا كان النظام شبه قضائي، وهذا ما سأنتظر إليه في المطالبين التاليين:

الأول ويتناول الآليات الممنوحة للسلطة الرئاسية، أما الثاني فسوف يتناول الآليات الممنوحة للمجالس التأديبية.

المطلب الأول: الآليات الممنوحة للسلطة الرئاسية.

تتنوع آليات تنفيذ المساءلة التأديبية التي توقعها سلطة التأديب على الموظف بحسب نوع النظام التأديبي الذي تعتمده الدولة، وكذا تعدد جهات التأديب داخل النظام التأديبي نفسه، وهذا ما سأنتطرق إليه في الفروع الثلاثة الآتية، حيث سيتناول الفرع الأول الآليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام الإداري للتأديب، أما الثاني فسيتطرق إلى الآليات الممنوحة لنظيرتها في النظام الشبه قضائي، والفرع الثالث يدرس الآليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام القضائي للتأديب.

الفرع الأول: الآليات التأديبية الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام الإداري للتأديب .

المشرع الانجليزي لم يحصر العقوبات الانضباطية بنص محدد بل نص على أن السلطة الرئاسية يمكنها توقيع إحدى العقوبات التالية على الموظفين المرتكبين لأخطاء تأديبية وذلك في حالة الأخطاء المهنية البسيطة وهي:

⊕ إما التحذير الشفوي

⊕ أو التحذير الكتابي

⊕ تحذير نهائي مكتوب. (1)

هذا وقد قسم الأستاذ على جمعه محارب العقوبات التأديبية التي توقعها السلطة الرئاسية للتأديب على الموظفين المرتكبين لجرائم تأديبية في النظام الانجليزي إلى:

أولا: عقوبات معنوية وتتمثل في:

⊕ الإنذار

⊕ التوبيخ

⊕ النقل إلى الوظيفة الأدنى وهذا بخلاف المشرع العراقي الذي لم يدرجها ضمن

(4) قانون ACAS للممارسات المتعلقة بإجراءات تأديب العمال في إنجلترا.

العقوبات التأديبية الاصلية بل اعتبرها كأثر يترتب على توقيع عقوبة أصلية

لوقف عن العمل بأجر

ثانيا: العقوبات المالية وتتمثل في:

◀ تأجيل العلاوة السنوية

◀ الحرمان من العلاوة وهذه العقوبة أيضا لم ينص عليها المشرع العراقي كعقوبة أصلية

◀ الوقف عن العمل بدون أجر

◀ خفض الدرجة

◀ وقف صرف المرتب، وهي عقوبة لم يدرجها المشرع العراقي ضمن العقوبات

التأديبية الاصلية

◀ الفصل (1)

وقد سلف الذكر في الفصل الأول الى أنه يمكن للرؤساء الإداريين توقيع عقوبات بسيطة

على الموظفين إلا أن للوزير الحق في التعقيب على ذلك.

أما بالنسبة للعقوبات التأديبية التي توقعها السلطة الرئاسية على الموظف في النظام العراقي

على الموظف فتتمثل في:

"لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل،

العزل، وهو تحية الموظف من الوظيفة بصفة نهائية".(2)

هذا وسأسلط الضوء على العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية في التشريع العراقي وذلك

لأهميتها.

(1) علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 267.

(2) المادة 85 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.

1/ عقوبة الفصل من الوظيفة:

اعتبر المشرع العراقي كغيره من المشرعين عقوبة الفصل من العقوبات التأديبية الخطيرة التي توقع على الموظف المرتكب لخطأ جسيم حيث لا يجوز أن تقل مدة الفصل عن سنتين، كما لم يلزم الإدارة بإعادة الموظف المفصول بعد انتهاء مدة الفصل ما يعرف برد الاعتبار للموظف كما فعل المشرع الجزائري على سبيل المثال.(1)

وقد عرف المشرع العراقي عقوبة الفصل بأنها " تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل والذي يجب أن يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو التالي:

أ - مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد عن ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بواحدة منها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلا يستوجب معاقبته بواحدة منها.

1 -التوبيخ،

2 -تقصص الراتب،

3 -تتزيل الدرجة.

ب - مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه.

وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل..."(2)

هذا ويجب أن تفرض عقوبة الفصل بقرار مكتوب ، ومسبب، كما لا يجوز فرضها ابتداءً أو يمثل ذلك تقييدا للسلطة التأديبية.

(1)المادة 176 من الامر 06 -03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

(2)المادة 08 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.

2- عقوبة العزل من الوظيفة:

بخلاف المشرع الانجليزي فإن المشرع العراقي نص على عقوبة العزل حيث نصت عليها المادة 85 السالفة الذكر، وتتجسد هذه العقوبة في تنحية الموظف عن وظيفته بصورة نهائية مع عدم جواز إعادة توظيفه في دوائر الدولة ويجب أن يكون القرار القاضي بهذه العقوبة صادر من قبل الوزير وأن يكون مسبباً وذلك في الحالات الآتية.

- ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرًا بالمصلحة العامة.

- إذا حكم عليه بجناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكباها بصفة رسمية .

- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.

ومما سبق يظهر جلياً تأثير العقوبات الجسيمة كعقوبة الفصل والعزل من الخدمة على حياة الموظف، ومستقبله كونها تنهي رابطته بوظيفته ولذلك أناط المشرع توقيعها بالسلطة الرئاسية واللجان الانضباطية أو مجلس الانضباط العام.⁽¹⁾

هذا وقد نص المشرع العراقي على أنه " تفرض العقوبات الانضباطية من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو احد الموظفين ممن يخولهم الوزير ذلك كتابة أو من قبل إحدى اللجان أو المجلس العام، وللوزير أن يحدد السلطة الممنوحة لأي موظف خوله فرض العقوبات الانضباطية وان يضع شروطاً خاصة لاستعمال تلك السلطة مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون".⁽²⁾

(1) عامر إبراهيم أحمد الشمري ، العقوبات الوظيفية،-دراسة مقارنة- منشورات زين الحقوقية، ط 2009 و(ب.م.ن)، ص 131.

(2) المادة 13 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936.

أما القانون رقم 14 سنة 1991 فقد أجاز للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق ويكون قراره باتاً.⁽¹⁾

رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير له حق فرض العقوبات التالية على الموظف:

" لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز 05 أيام، التوبيخ "

أما إذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد فعلى رئيس الدائرة أو الموظف

المخول إحالتها إلى الوزير يتخذ قراراً بشأنها.

الرئاسة أو مجلس الوزراء: يخولهم القانون فرض أي من العقوبات المنصوص عليها قانوناً ويصدر بهذا الشأن قراراً باتاً.⁽²⁾

والجدير بالذكر أن عقوبة لفت النظر و قطع الراتب لا يجوز الطعن بها أمام مجلس الانضباط العام، ونفس الأمر يجري على العقوبات التي تفرض من قبل الرئاسة ومجلس الوزراء وهذا في حقيقة الأمر يعد انتهاكاً لمبدأ الضمان، وكذا انتهاك للدستور في حد ذاته، والذي ينص على أنه " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن".⁽³⁾

وإضافة إلى ما ذكر سابقاً فإن تخصيص من يشغلون وظائف عليا بعقوبات خاصة يعد

انتهاكاً صارخاً لمبدأ المساواة أمام العقوبات التأديبية.⁽⁴⁾

الفرع الثاني: الآليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام الشبه قضائي للتأديب.

⁽¹⁾المادة 12 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.

⁽²⁾المادة 14 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.

⁽³⁾المادة 100 من الدستور العراقي لسنة 2005.

⁽⁴⁾سلوى حسين حسن رزق، مرجع سابق، ص 121.

على خلاف ما هو معمول به في النظام الإداري حيث تستأثر السلطة الرئاسية بجميع الصلاحيات التأديبية، فإن السلطة الرئاسية في النظام الشبه قضائي تستأثر بجزء منها كونها تتشارك الجزء الآخر مع المجالس التأديبية وأسسط الضوء في هذا الفرع على الآليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام الفرنسي وكذا النظام الجزائري.

تفرد سلطة التأديب الرئاسية في فرنسا بتوقيع عقوبتين دون أن تستشير أي جهة أخرى شأنها وهاتين العقوبتين هما:

◀ الإنذار Avertissement

◀ واللوم Blâme

ويقصد بالسلطة الإدارية الرئاسية السلطة التي عينت الموظف وفقاً للقاعدة المعمول بها في القانون الفرنسي، والتي تقضي بأن سلطة التعيين تملك التأديب. (1)

أما في النظام الجزائري فإن السلطة الرئاسية يمكنها اتخاذ عقوبات تأديبية من الدرجة الأولى والثانية. (2)

وتتضمن هذه العقوبات ما يلي:

عقوبة الدرجة الأولى:

-التوبيخ - الإنذار الكتابي - التوبيخ

أما عقوبات الدرجة الثانية فهي:

- التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى ثلاثة (03) أيام.

-الشطب من قائمة التأهيل. (1)

(1) أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، منشورات نالة، الابيار، ط2010، ص 100.

(2) سعيدمقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2010، ص 462.

ويظهر جليا أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات السلطة الرئاسية في توقيع العقاب على الموظفين المرتكبين لأخطاء مهنية فيمكنها بهذا الصدد توقيع عقوبات تتراوح ما بين الإنذار إلى الشطب من قائمة التأهيل، وذلك بدون استشارة أي جهة أخرى على عكس المشرع الفرنسي الذي حد من سلطات جهة الإدارة وقيدها بعقوبتي الإنذار واللوم، وما عدا هاتين العقوبتين تلتزم هذه الأخيرة باستشارة جهات أخرى بشأنها.

الفرع الثالث: الآليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام القضائي للتأديب.

في النظام القضائي تتقاسم السلطات التي حولها المشرع صلاحيات التأديب فيما بينها هذه الصلاحيات فتقوم السلطة الرئاسية فيما بينها هذه الصلاحيات فتقوم السلطة الرئاسية بتوقيع العقوبات البسيطة أما العقوبات الجسيمة فتوقعها المحاكم التأديبية.

وسأنتقل إلى العقوبات التي تستأثر السلطة الرئاسية لوحدها بتوقيعها على الموظف وذلك في كلا من النظامين المصري والالمانى.

تملك السلطة الرئاسية في مصر صلاحية توقيع احدى العقوبات التأديبية التالية :

- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً .
- الحرمان من نصف العلاوة الدورية.
- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز (06) أشهر مع صرف نصف الأجر.
- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين. (2)

(1)المادة 163 من الأمر 06- 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

(2)المادة 80 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

كما يجوز للهيئات المذكورة أعلاه أن تقوم بحفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله، ولهم عند إلغاء الجزاء الصلاحية في إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية خلال (30) يوم من تاريخ إبلاغهم بالقرار. (1)

وتتحدد اليات تنفيذ المساءلة التأديبية التي توقعها سلطات التأديب الرئاسية في النظام التأديبي المصري بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة⁽²⁾، وتتمثل هذه العقوبات في:

1 - بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا وهم من مدير عام فما فوق حيث يملك هؤلاء صلاحية فرض عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يتجاوز الـ 30 يوماً في السنة إلا انه لا يجوز أن تزيد مدته في المرة الواحدة على الـ 15 يوماً.

كما تملك السلطة المختصة الحق في حفظ التحقيق أو إلغاء قرار العقوبة.

2 - أما بالنسبة للسلطة المختصة وهي حسب الحالة إما الوزير المختص أو المحافظة أو رئيس مجلس الهيئة فتملك توقيع إحدى الجزاءات التالية:

○ الإنذار

○ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاث (03) أشهر.

وكما سلف الذكر في الفصل الأول فإن سلطات التأديب الرئاسية في النظام الألماني

تتمثل في رئيس المصلحة أو الدائرة والذي يملك صلاحية توقيع العقوبات التالية:

- الإنذار

- اللوم

- غرامة لا تتجاوز راتب شهر. (3)

(1) المادة 82 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

(2) المادة 82 من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم 47 لسنة 1978.

(3) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 224.

هذا ويظهر جلياً الاختلاف بين كلا من المشرعين المصري والألماني حيث أن المشرع الألماني قصر صلاحية السلطة الرئاسية على توقيع ثلاث عقوبات فقط وذات طبيعة بسيطة جدا وهي الإنذار اللوم، أما المشرع المصري فقد أعطاهم صلاحيات واسعة إضافة إلى أن هذا الأخير ميز بين العقوبات التي توقع على الموظفين حسب الرتبة التي يشغلها الموظف على خلافاً للأول.

المطلب الثاني: الآليات الممنوحة للمجالس التأديبية.

تختلف آليات تنفيذ المساءلة التأديبية الممنوحة لمجالس التأديبية عن تلك الممنوحة للسلطة الرئاسية من حيث جسامتها وتأثيرها على المستقبل الوظيفي للموظف محل التأديب لذلك جعلتها أغلب التشريعات التي تعتمد النظام الشبه قضائي في التأديب من اختصاص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي وسأطرق إلى الآليات الممنوحة هذه الأخيرة في النظام الفرنسي (الفرع الأول)، ثم الآليات الممنوحة للمجالس التأديبية في النظام الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الآليات الممنوحة للمجالس التأديبية في النظام الفرنسي

لقد منح المشرع الفرنسي صلاحيات واسعة للمجالس التأديبية من أجل توقيع العقوبات الجسيمة على الموظفين المرتكبين لجرائم تأديبية وهو ما نص عليه قانون التوظيف الفرنسي رقم 244 الصادر في 1959، وكذا القانون اللاحق له رقم 634 الصادر 1983.

إن السلطة الرئاسية هي صاحبة الولاية العامة في تأديب الموظفين العموميين حيث تملك هذه الأخيرة وكما سلف الذكر توقيع عقوبتي الإنذار واللوم بصفة مباشرة، أما باقي العقوبات فلا بد من استشارة المجلس التأديبي⁽¹⁾، وتتمثل هذه العقوبات في:

- الشطب من جدول الترقيات حيث تعتبر هذه العقوبة من العقوبات الأصلية في قانون الوظيفة العمومية الفرنسي والجزائري على عكس كلا من التشريعين المصري والعراقي⁽²⁾.
- فقدان الأقدمية داخل الدرجة.
- خفض الدرجة.
- النقل التلقائي

(1) أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 101.

(2) عامر إبراهيم احمد الشمري، مرجع سابق، ص 37.

- التنزيل إلى الدرجة الأدنى هذا بالنسبة للعقوبات التي تمس بالمزايا المادية للوظيفة.

أما بالنسبة للعقوبات التي تمس الوظيفة بحد ذاتها فهي:

- الاستبعاد المؤقت.
 - الإحالة إلى المعاش.
 - العزل.
 - الإيقاف المؤقت عن الخدمة بدون أجر، وبما لا يزيد على 06 أشهر وتجدر الإشارة إلى أن عقوبة الإحالة إلى المعاش هي عقوبة مستحدثة بموجب القانون رقم 244 الصادر سنة 1959 ويشترط لتوقيعها:
 - ↳ أن يكون الموظف قد استوفى شروط استحقاقه للمعاش أي أنه خاضع لنظام المعاشات (التقاعد).
 - ↳ أن يكون له وظيفة تؤهله للاستفادة من حق المعاش.
 - ↳ وفي كل الحالات فإن عقوبة الإحالة إلى المعاش تنهي رابطة الموظف بوظيفته.⁽¹⁾
- أما عقوبة العزل والتي تعد من أشد العقوبات التأديبية نظراً لما يترتب على الحكم بها من آثار مادية ومعنوية على الموظف فقد وضع لها المشرع الفرنسي عدة ضمانات وهي:
- ↳ عدم جواز توقيعها على الموظف بدون نص تشريعي.⁽²⁾
 - ↳ ضرورة اطلاع الموظف على ملفه الشخصي قبل توقيع عقوبة العزل من الوظيفة بحقه⁽³⁾، وهو ما ورد أيضاً في القانون رقم 634 الصادر 1983 .
 - ↳ استشارة مجلس التأديب قبل إصدار القرار القاضي بعقوبة العزل.

(1) عامر إبراهيم أحمد الشمري، مرجع سابق، ص 55.

(2) المادة 51 من قانون التوظيف الفرنسي رقم 244 الصادر في 1959/02/04.

(3) المادة 31 من قانون التوظيف الفرنسي رقم 244 الصادر في 1959/02/04.

◀ تسبب القرار القاضي بعزل الموظف.

ويجب التنويه هنا الى أن رد الاعتبار القضائي لا يؤدي إلى إعادة الشخص الذي استبعد من وظيفته عقب الحكم بإدانته جنائياً. (1)

الفرع الثاني: الآليات الممنوحة للمجالس التأديبية في النظام الجزائري.

يعتبر المجلس التأديبي في النظام التأديبي الجزائري هيئة من هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين، وفي نفس الوقت يمثل إحدى صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إذ يبدي آراء تكون ملزمة في حالات، وقد تكون غير ملزمة في حالات أخرى حسب نوع العقوبة(2).

وقد نص المشرع الجزائري على أنه "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى (45) يوماً ابتداء من تاريخ إخطارها".(3)

أما العقوبات التي يتوجب على السلطة الرئاسية استشارة المجلس التأديبي في شأنها فهي:

• عقوبات من الدرجة الثالثة وتتمثل في:

1 التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام : وتصنف هذه العقوبة من عقوبات الدرجة

الثالثة حسب الأمر 06 - 03 إلا أن القانون رقم 59 / 85 كان يعتبرها من عقوبات

الدرجة الثانية.

(1) عامر إبراهيم أحمد الشمري، مرجع سابق، ص 58.

(2) سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 462.

(3) المادة 165 من الأمر 06 - 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وقد ميز بعض الفقهاء بين الوقف كعقوبة تأديبية والوقف عن العمل ك إجراء إداري ففي حالة ارتكاب خطأ جسيم يجوز إيقاف الموظف فوراً بجزاء تأديبي بهدف تجنب النتائج الغير مرضية. (1)

2- التنزيل من الدرجة إلى درجتين: وتقضي هذه العقوبة بتنزيل الموظف من الرتبة التي يحتلها أثناء ارتكابه للخطأ إلى الرتبة الأقل منها، أو قد تكون بدرجتين مما يؤثر على الحالة المادية، والوضع الوظيفي للموظف. (2)

3- النقل الإلزامي: وقد يكون هذا النقل مكاني من خلال نقل الموظف إلى مكان آخر، وقد يكون نقل نوعي إلى وظيفة أخرى في مصلحة أخرى مما يؤدي إلى تعديل في الاختصاص الوظيفي وفي بعض الأحيان التغيير الكلي للوظيفة، وهذا من أجل سلامة سير العمل في المرفق إلا أن الحائزين على رتبة معينة كمبدأ عام، يجب أن يشغلوا الوظائف المطابقة لتلك الرتبة. (3)

• عقوبات الدرجة الرابعة: وهي أشد العقوبات حيث تؤثر سلباً على الحياة المهنية للموظف ومستقبله المهني وهي:

1. التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة: وفي حالة ما لم تكن هناك رتبة أدنى من الرتبة التي يشغلها الموظف فيمكن للسلطة التأديبية أن تنزله إلى الدرجة الموالية مباشرة. (4)
2. التسريح: وهو إجراء تأديبي تتخذه الإدارة بعد الاستشارة الملزمة للمجلس التأديبي وذلك في حالات معينة. (5)

(1) المادة 173 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

(2) محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية لنشر والتوزيع، ط 1، عمان، 2003، ص 329.

(3) لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء 02، دار الهومة، الجزائر، ط 2005، ص 375.

(4) سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 103.

(5) محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة إخوان موارفتلي، القاهرة، 1982، ص 144.

هذا بالنسبة للعقوبات التأديبية الجسيمة والمصنفة حسب خطورتها .

هذا وقد ثار جدل فقهي كبير حول العزل هل هو عقوبة تأديبية ام انه مجرد اجراء

اداري؟

غالبية الفقه يجمع على أن العزل يعتبر اجراء اداري يحمل في فحواه طابع تأديبي

وذلك للأسباب التالية :

- أن المشرع لم يصنفه ضمن عقوبات الدرجة الرابعة رغم أنه ينهي علاقة الموظف العمومي بالإدارة مثله مثل عقوبات الدرجة الرابعة.
- أن المشرع وبصريح نص المادة 184 عرفه على أنه اجراء اداري واجتهاد مع صراحة النص.
- أن اجراء العزل يرد في مواجهة الموظف المهمل لمنصبه , واهمال المنصب بحد ذاته يعتبر استقالة ضمنية وليس جريمة تأديبية مع التحفظ على نتيجة ذلك على سير المصالح العمومية .
- تتخذ الادارة اجراء العزل في مواجهة الموظف المهمل لمنصبه لردع أي سلوك مشابه وللتأكيد على أهمية وظيفته بالنسبة لآخرين ولذلك فهو اجراء اداري لكن ضمنا فهو تأديبي ايضا .

ولهذا لا يتم اتخاذه إلا إذا وافق المجلس التأديبي، ورأيه ملزم للإدارة بهذا الشأن ، والحكم على الموظف بهذه العقوبة يمنع الموظف العمومي من الالتحاق مستقبلا بأي وظيفة عامة.

(1)

(1) محمد أنس قاسم جعفر، نفس المرجع، ص 144.

المبحث الثاني : اليات تنفيذ المساءلة التأديبية قضائيا.

يقصد باليات تنفيذ المساءلة التأديبية قضائيا تلك العقوبات التي يخول القانون للمحاكم التأديبية الصلاحية بتوقيعها على الموظفين المرتكبين لجرائم تأديبية جسيمة، وذلك في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في التأديب بطبيعة الحال .

وسيتناول هذا المبحث مطلبين الأول ويتناول آليات تنفيذ المساءلة التأديبية القضائية الممنوحة للمحاكم التأديبية في النظام الألماني، أما المطلب الثاني فسوف يتناول اليات تنفيذ المساءلة التأديبية القضائية الممنوحة للمحاكم التأديبية في النظام المصري.

المطلب الأول: الآليات الممنوحة للمحاكم التأديبية في ألمانيا.

تأخذ دولة ألمانيا الاتحادية بالنظام القضائي للتأديب كما سبق للإشارة إلى ذلك حيث أنشأ المشرع الألماني محاكم خاصة بتأديب الموظفين إذ ينص الدستور الألماني على أنه " يمكن للاتحاد إنشاء محاكم اتحادية للحكم في القضايا التأديبية، والقضايا المتعلقة بالشكاوي، وذلك بالنسبة لمن تربطهم بالاتحاد علاقة عمل في المؤسسات التابعة للحق العام".⁽¹⁾

وسأطرق إلى الآليات الممنوحة للدوائر التأديبية كمحاكم أول درجة في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسوف يسلط الضوء على الآليات الممنوحة للمحاكم التأديبية الاتحادية كمحاكم استئناف في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الدوائر التأديبية الاتحادية.

⁽¹⁾ المادة 96 الفقرة 4 من الدستور الألماني الصادر في نوفمبر 2012.

تنشأ الدوائر التأديبية الاتحادية في دولة ألمانيا بموجب قرار من وزير الداخلية الاتحادي وتختص بما يلي:

-نظر الطعون المقدمة من العاملين في القرارات الإدارية التي تصدر بتوقيع الجزاءات التأديبية.

-تولي النظر في دعاوي التأديبية التي يحررها النائب التأديبي.

-توقيع إحدى الجزاءات التالية على الموظفين المرتكبين لجرائم تأديبية:

- 1- الإنذار -2- اللوم -3- النقل إلى وظيفة أدنى -6- خفض الدرجة.

أما بالنسبة للموظف الذي ترك الخدمة فتوقع عليه إحدى العقوبتين:

1. خفض المعاش

2. الحرمان من المعاش. (1)

وتتحدد الدائرة التأديبية حسب محل إقامة المتهم، كما تعقد جلساتها بصورة سرية وبطبيعة

الحال فإن أحكامها يجب أن تكون مسببة. (2)

الفرع الثاني: المحكمة التأديبية الاتحادية.

وهي بمثابة محكمة استئناف إذ تختص بالنظر في الطعون المقدمة في الأحكام النهائية

الصادرة إثر طعون أو دعاوي تأديبية مقدمة من قبل الموظفين، وتقدم هذه الطعون إما من

الموظف أو من النائب التأديبي بالاتفاق مع السلطة الرئاسية التي طالبت بإحالاته إلى الموظف

المحكمة التأديبية. (3)

يتوجب تقديم تظلم إلى الدائرة التأديبية التي أصدرت الحكم وذلك قبل الطعن فيه أمام

المحكمة التأديبية الاتحادية.

(1) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 103.

(2) نوفان العقيل العجارمة، نفس المرجع والصفحة .

(3) عبد العزيز المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 234.

وتتشكل المحكمة التأديبية الاتحادية من عناصر قضائية وإدارية مع غلبة العنصر القضائي ويرجع ذلك إلى كونها محكمة عليا توحد القانون. (1)

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى مدى الاختلاف بين العقوبات التأديبية الممنوحة للمحاكم التأديبية في النظام الألماني والنظام المصري من حيث عدد العقوبات وحتى نوعيتها، فالمحاكم التأديبية في ألمانيا أحكامها باتة ولا سبيل لمراجعتها إلا إذ أصدر رئيس الدولة بشأنها عفواً رئاسياً ، وهو الأمر خلت منه التشريعات المقارنة ، كما أن مدة تقادم العقوبات التأديبية في ألمانيا طويلة نوعاً ما حيث يعاد الاعتبار الى الموظف بعد 7 سنوات و هذا في جميع العقوبات ما عدا عقوبة الاحالة على المعاش (الفصل) والتي لا يرد الاعتبار للموظف اذا حكم عليه بها ، هذا على خلاف المشرع الجزائري و الذي يرد الاعتبار الى الموظف بعد مرور 2 سنة باستثناء عقوبة التسريح و العزل التي تمنع الموظف من الخدمة في المرافق العامة نهائياً.

و حبذا لو كانت التشريعات المقارنة قد استعارت عقوبات بديلة مثل ما فعل المشرع الاتحادي الأمريكي من خلال سنه لعقوبة " الانضباط البديل " ، و الذي يقضي بفرض عقوبة ذات طابع اجتماعي مثلاً : معاشة اوضاع الفقراء على حسب مدة العقوبة التأديبية و حتى يدرك الموظف أهمية الوظيفة ليصبح دوره أكثر فعالية (2).

(1) نوفان العقيل العجارمة، نفس المرجع، ص 104.

(2) www.ibanet.org/.../bar association، تم تصفح الموقع: 2013/05/17.

المطلب الثاني: الآليات الممنوحة للمحاكم التأديبية في مصر.

لقد سعى المشرع المصري من خلال إنشاء للمحاكم التأديبية إلى تغليب مبدأ الضمان على مبدأ الفاعلية إذ أصبحت هذه الأخيرة تتشكل من عناصر قضائية خالصة إضافة إلى تبعيتها إلى مجلس الدولة مما يجعل مباشرة إجراءات الدعوى التأديبية أمامها تتسم بالوضوح والبساطة بالنسبة للموظفين المحالين إلى التأديب حيث وضع القانون رقم 47 لسنة 1972 بإسهاب اختصاصاتها في مجال تأديب العاملين المدنيين بالدولة.

وسأنتقل إلى العقوبات التأديبية الممنوحة لها في مجال اختصاصها القضائي وذلك في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسوف يسلط الضوء على الآليات الممنوحة لها في مجال اختصاصها الولائي.

الفرع الأول: الآليات التأديبية الممنوحة للمحاكم التأديبية في مجال اختصاصها القضائي

لقد أناط القانون رقم 47 لسنة 1978 للمحاكم التأديبية توقيع عقوبات تتراوح ما بين الإنذار حتى الفصل من الخدمة.(1)

هذا وتختلف الاختصاصات التأديبية الممنوحة للمحاكم التأديبية حسب الفئة التي ينتمي إليها الموظف على النحو التالي:

- 1 بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا : أجاز قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 للمحكمة التأديبية توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة 80، وعلى خلاف سلطة الإدارة المقيدة بالنسبة لتوقيع عقوبات معينة فإن المحاكم التأديبية يمكنها توقيع العقوبات المخول لها توقيعها على الموظفين شاغلي الوظائف العليا أي التنبيه واللوم والإحالة على المعاش والفصل من الخدمة.(2)
- 2 بالنسبة للعاملين المدنيين من غير شاغلي الوظائف العليا:

تملك المحكمة التأديبية صلاحية توقيع عقوبات تتراوح ما بين الإنذار إلى الفصل من الخدمة وهنا يظهر تداخل الاختصاصات بين السلطة الرئاسية، والمحاكم التأديبية بشأن توقيع العقوبات التأديبية، وبما أن هذه الأخيرة تملك صلاحيات أوسع فإنه من الأفضل أن تمارس السلطة الرئاسية صلاحياتها التأديبية على الموظفين المرتكبين لجرائم بسيطة وتترك الباقي للمحاكم التأديبية، ويكون للسلطة المختصة الحق في التعقيب على القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو إلغائه أو تعديله، وفي حالة إلغاء القرار لها أن تحيل العامل إلى المحكمة التأديبية في أجل 30 يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار.(3)

- 3 بالنسبة للعاملين الذين تركوا الخدمة:

(1)المادة 80 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

(2)نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 247.

(3)نوفان العقيل العجارمة، نفس المرجع، ص 248.

وتملك المحاكم التأديبية بصفة منفردة الحق في معاقبة الموظفين الذين تركوا الخدمة نظراً إلى أنه تنتهي سلطة العقاب التي تملكها السلطة الرئاسية بانتهاء خدمة الموظف، وذلك سواء كان بدأ التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة، أو بعد تركه للخدمة واكتشاف المخالفة.

هذا وسأركز على عقوبة الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة كونها تعتبران من اهم وأخطر العقوبات التأديبية في النظام المصري.

أولاً: عقوبة الإحالة إلى المعاش :

تعتبر عقوبة الإحالة إلى المعاش في النظام الإداري المصري من أقسى العقوبات التأديبية حيث يمكن توقيعها على الموظفين شاغلي الوظائف العليا وشاغلي الوظائف الدنيا على حد السواء، لذلك لا بد أن يصدر قرار الإحالة إلى المعاش في إطار حكم من المحاكم التأديبية وبناءً على إدعاء النيابة الإدارية.⁽¹⁾

وقد نص القانون رقم 47 لسنة 1978 على انه " إذا حكم على العامل بالإحالة إلى المعاش أو الفصل، انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم ما لم يكن موقوفاً عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه، ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضاً يعادل أجره إلى يوم إبلاغه الحكم إذا لم يكن موقوفاً عن العمل، ولا يجوز أن يسترد من العامل الذي أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من أجره إذا حكم عليه بالإحالة إلى المعاش أو الفصل.⁽²⁾

ويرى الفقيهان ماجد راغب الحلو وأحمد حافظ نجم أن عقوبة الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في المعاش كعقوبة تأديبية لا تختلف عن عقوبة إحالة الموظف إلى المعاش من حيث المضمون كجزاءين تأديبيين، والإحالة إلى المعاش قبل ميعاده في القانون المصري لا تختلف عن الفصل من حيث الآثار، والخلاف بينهما إنما يكمن في وطأة التعبير على

(1) عامر ابراهيم أحمد الشمري، مرجع سابق، ص 62.

(2) المادة 100 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

الموظف فتعبير الاحالة إلى المعاش فيه مراعاة أدبية لطول المدة التي قضاها في الخدمة حفظا لكرامته.(1)

ثانياً: عقوبة الفصل من الخدمة:

وهي أفسى عقوبة نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة إذ توقع على جميع الموظفين المرتكبين لأخطاء جسيمة ومهما كانت رتبهم في السلم الوظيفي.

وعلى خلاف القانون رقم 47 لسنة 1978 فإن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 210 لسنة 1951 لم ينص على عقوبة الفصل من الخدمة.

فقد نص القانون رقم 47 لسنة 1978 على أنه " إذا حكم على العامل بالفصل من الخدمة تنتهي خدمته من تاريخ صدور ذلك الحكم عليه ما لم يكن موقوفاً عن عمله ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضاً يعادل أجره إلى يوم إبلاغه الحكم إذا لم يكن موقوفاً عن العمل.

ولا يجوز أن يسترد منه ما سبق أن صرف له من أجره إذا حكم عليه الفصل.(2)

الفرع الثاني: الآليات التأديبية الممنوحة للمحاكم التأديبية في مجال اختصاصها الولائي.

تختص المحاكم التأديبية بالإضافة إلى اختصاصاتها الأصلية بتوقيع العقوبات الجسيمة على الموظفين المرتكبين لجرائم تأديبية بصلاحيية وقف الموظفين احتياطياً .

أولاً: تعريف الوقف الاحتياطي:

(1) أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة ، ج 2، دار الفكر العربي، الزقازيق، 1981، ص 252.

(2) المادة 100 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

الوقف الاحتياطي هو إجراء قانوني يقصد به إبعاد الموظف المتهم عن عمله مؤقتاً، أي إسقاط ولاية الوظيفة العامة عنه مؤقتاً بحيث يكف عن مباشرة المهام الموكولة إليه إذ كان التحقيق الذي يجري معه في حاجة إلى ذلك. (1)

وقد نص المشرع على هذا الإجراء في القانون رقم 47 لسنة 1978 حيث نص على ان "كل عامل يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه. -ويوقف صرف أجره في حالة حبسه احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي. -ويحرم من كامل أجره في حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائي نهائي. -ويعرض الأمر عند عودة العامل إلى عمله على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع في شأن مسؤولية العامل التأديبية، فإذا اتضح عدم مسؤوليته، صرف له نصف أجره الموقوف صرفه. (2)

ثانياً: السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي

إن السلطة المختصة بوقف الموظف احتياطياً عن العمل في نظام العاملين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 هي المختصة بأمر صرف نصف الأجر الموقوف صرفه إلا ان المادة 84 من القانون السالف الذكر تختلف عن المادة 83 حيث أنطت هذه المادة بالمحكمة التأديبية امر تقرير صرف ،او عدم صرف الجزء الباقي من مرتب العامل الموقوف احتياطياً لمصلحة التحقيق.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن نصي المادتين 83 و 84 تختلفان في نطاق التطبيق والسلطة المختصة بذلك. (1)

(1) نوفان العقيل العجرامة، مرجع سابق، ص 250.

(2) المادة 84 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

إضافة إلى ذلك فإن قرار الوقف لا يشترط فيه التسبب نظر لعدم النص على ذلك. (2)

أما مدة الوقف الاحتياطي فمحددة بموجب قوانين التوظيف المتتالية بثلاثة أشهر وفي حال ما رأت الجهة المختصة بالوقف تمديد المدة فعليها النظر في هذه المسألة أمام المحكمة التأديبية.

(1) عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 606.

(2) نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 252.

الجامعة

الخاتمة

بعد دراسة موضوع سلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية ، و التطرق الى ما عليه الوضع في النظم المقارنة اتضح أن كل الانظمة الوظيفية في العالم عموما ، والدول التي شملتها هذه الدراسة خصوصا تعتمد في أنظمتها الوظيفية على سلطة تخولها صلاحية تأديب الموظفين رغم الاختلاف في نوع الجهة المختصة بذلك نظرا الى أنه لا يمكن الحديث عن أي نظام تأديبي دون وجود سلطة مختصة بتسليط العقوبات التأديبية على الموظفين كونها تعد الركيزة الاساسية له والضامنة لعدم هدر حقوق الموظفين في نفس الوقت ، ويتحدد اختصاص هذه السلطات على أساس معيارين بساطة الخطاء ، أو جسامته ، إضافة الى نوع العقوبة المناسبة لردعه .

هذا ويمكن اجمال ما قد استنتجته من خلال هذه الدراسة فيما يلي :

- ❖ نوع النظام التأديبي في الدول المقارنة يتحدد بحسب فلسفتها الادارية و رؤيتها للوسيلة الانجع لتحقيق سير المرافق العامة بانتظام و اطراد ، و ردع اي سلوك يخل بهذا المبدأ .
- ❖ الاخطاء التأديبية في الانظمة المقارنة لم تشملها القوانين المنظمة للوظيفة بصفة تامة بل نجدها مشتتة بين ما نص عليه القانون وما يتعلق بالإخلال بالواجبات الوظيفية .
- ❖ الدول التي تعتمد نظام التأديبي الاداري تغلب مبدأ الفاعلية على مبدأ الضمان مما يسهل من تعسف الادارة في فرض العقوبات التأديبية على الموظفين .
- ❖ ان مباشرة سلطة التأديب لاختصاص التجريم بإصباغها صفة الجريمة التأديبية على بعض الافعال التي يرتكبها الموظفين قد يجعلها في حالة تعدي على اختصاصات السلطة التشريعية .
- ❖ ان توسيع بعض الدول المقارنة من حيز الجرائم الموجبة في قوانينها يجعلها في خطوة سابقة لتقنين شامل للجرائم التأديبية .

لـ نجاح أي نظام تأديبي في أي من الدول المقارنة مرهون بكفاءة السلطة المختصة بتأديب الموظفين فيه فإذا كان مثلاً النظام القضائي قد نجح على نطاق واسع في ألمانيا إنما يرجع ذلك إلى درجة الكفاءة العالية للقضاة الإداريين الألمان.

لـ قد يكون النظام الذي يحكم سلطة التأديب في دولة ما إدارياً لكنه أيضاً قد يشمل في تكوينه الداخلي جهات قضائية حتى يوازي بين مبدأ الفاعلية الظاهر في شكل النظام الإداري بحد ذاته ، و مبدأ الضمان في داخله مثل ما عليه الحال بالنسبة لوضع مجلس الانضباط العام في العراق .

لـ اختصاص السلطة التأديبية ليس الغرض منه إصلاح ضرر مادي حل بالإدارة جراء خطأ الموظف بل يهدف أساساً إلى الحد من إهمال الموظفين لوظائفهم .

لـ أغلب التشريعات المقارنة تجبر سلطة التأديب أن تراعي الظروف التي أدت إلى إقتراف الموظف لجرم تأديبي .

لـ هناك فوارق في الضمانات الممنوحة للموظفين حسب النظام التأديبي في الدولة فمبدأ الحيطة على سبيل المثال يجد تطبيقاً واسعاً في نظامي التأديب الشبه قضائي و القضائي على عكس نظام التأديب الإداري ، و عليه فإن نظام التأديب في أي من الدول المقارنة يعكس نوع الضمانات التأديبية الممنوحة للموظفين فيها .

لـ النظام التأديبي يعتبر من موضوعات الوظيفة العمومية ، و بالتالي أي تطور يطرأ على هذه الأخيرة سيمسه حتماً .

وانطلاقاً مما سبق أقترح ما يلي:

لـ تقنين الأخطاء التأديبية بالاعتماد على تجربة المرافق العمومية ، ومصالح الوظيفة العمومية.

لـ أن يوكل أمر تأديب الموظفين إلى السلطة الرئاسية بالنسبة للعقوبات البسيطة ، أما العقوبات الجسيمة التي لا تصل إلى حد الإحالة إلى المعاش ، الفصل من الخدمة ، التسريح إلى مجالس التأديب ، أما بالنسبة لعقوبات المنهية للرابطة الوظيفية السالفة الذكر فيوكل

امرها الى مجالس التأديب لكن بشرط ان تكون تشكيلتها من عناصر قضائية و ادارية مع تغليب العناصر القضائية .

للحد من السلطة التقديرية للإدارة حتى لا تتعسف في استعمالها , وذلك من خلال وضع ضوابط لمجال تخصصها في مجال التجريم و العقاب التأديبي .
التوسيع من صلاحية مجلس الوظيفة العمومية الجزائي في مجال التأديب على غرار نظيره الفرنسي .

وضع شروط لمحو العقوبات الخطيرة من سجل الموظف اذ ليس من العدل أن يظل متابعا بها طوال حياته كذلك ليكون هذا الامر بمثابة محفز له لإصلاح سلوكه.
وضع ما سمي بالانضباط البديل كما فعل المشرع الاتحادي الامريكي , أو اسقاط عقوبة العمل من اجل النفع العام كما هو معمول به في قانون العقوبات الجزائي مع تكيف العقوبة البديلة مع ظروف و متطلبات الوظيفة العمومية .
اختيار اعضاء سلطات التأديب على اساس الكفاءة و الخبرة حتى يؤثر ذلك ايجابا على احكامهم .

ان ما وصل اليه النظام القضائي للتأديب حسب التجربة الالمانية و المصرية في هذا المجال يجعل منه النظام الانجع للإلتباع اذ انه يوازي بين مبدأي الفاعلية والضمان بشكل منقطع النظير.

ضرورة المساواة بين جميع الموظفين مهما كانت رتبهم الوظيفية من حيث نوع العقوبات الوظيفية اما من حيث الاجراءات فاختلفاها لا يثير اي جدل.
إضفاء طابع الإلزامية على آراء المجالس التأديبية مهما كان نوع العقوبة التي تقترحها .
ضرورة احتواء مجالس التأديب على عناصر قانونية لإضفاء الشرعية على قراراتها.
و في الاخير أتمنى أن اكون قد الممت بجميع جوانب هذا الموضوع . و يفضل ختم الكلام بالصلاة على خير الانام .

السالكة بشري أحمد.

قائمة المراجع

المصادر والمراجع :

أولا / المصادر:

1/ الدساتير:

الدستور العراقي لسنة 2005.

الدستور الالمانى لسنة 2012 .

2/ القوانين:

قانون acas للممارسات المتعلقة بإجراءات تأديب العمال في بريطانيا.

قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.

القانون رقم 111 لسنة 1969 المتضمن قانون العقوبات العراقي المعدل.

القانون رقم 244 الصادر في 04/02/1959 والمتضمن قانون التوظيف الفرنسي.

القانون رقم 634 الصادر في 13 يوليو 1983 الخاص بحقوق و التزامات الموظفين في فرنسا.

القانون 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.

الامر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة

العمومية، الجريدة الرسمية العدد46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

الامر 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 و المتضمن قانون الوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية، العدد 46.

المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الاساسي النموذجي
لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادر بتاريخ
1985/03/24.

القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية
والإدارية.

القانون رقم 63 لسنة 1975 المتضمن قانون العقوبات المصري ، الجريدة الرسمية العدد
31 الصادر في يوليو 1975.

القانون رقم 47 لسنة 1978 المتعلق بالعاملين المدنيين بالدولة.

القانون رقم 115 لسنة 1983 المتضمن قانون العاملين المدنيين في الدولة.

القانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بإعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكم التأديبية.

3/ الاحكام القضائية:

حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر في 1986/03/11 .

حكم محكمة العدل الاردنية الصادر في 1993/03/12.

حكم المحكمة الدستورية الاسبانية الصادر في 11 تشرين الاول 1999.

حكم المحكمة الادارية المصرية الصادر في 1953/11/25.

الطعن رقم 4258 لسنة 41 الجلسة المنعقدة 2001/05/19.

الطعن رقم 480 لسنة 10 الصادر في 1965/05/15.

ثانيا / المراجع:

1/ الكتب:

1/ أحمد بوضيف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، منشورات ثالة، الابيار 2010.

2/ أحمد حافظ نجم، القانون الاداري-دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الاداري العامة ج 2، دار الفكر العربي، الزقازيق، 1981.

3/ أحمد رزق رياض، اساءة استعمال السلطة في القرار الاداري، موقع قاضي أونلاين، الاسكندرية، 2009.

4/ أحمد رزق رياض، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية 2005.

5/ إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية - دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي-، دار النصر للطباعة الاسلامية، القاهرة.

6/ أشرف عبد الفتاح، موقف قاضي الالغاء من سلطة الادارة في تسبب القرارات الإدارية دراسة مقارنة -، المكتبة العربية الالكترونية، 2005 .

7/ حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، أكاديمية نايف للعلوم الامنية، ط1، الرياض، 2003.

8/ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دراسة في القانون الاداري العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط 2009.

9/ رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الاعمال العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة .

10/ رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية، ط 1997.

11/ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار الهومة، الجزائر، ط 2004.

12/ لحسين اث ملويا، المنتقى في أحكام مجلس الدولة، ج2، دار الهومة، الجزائر، 2006.

13/ محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مطبعة اخوان مورافتلي، القاهرة، 1982.

14/ محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.

15/ محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القضاء الاداري وعلم الادارة، دار الفكر العربي، 1973.

16/ محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005.

17/ مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ط 2002.

18/ مازن ليلو راضي، القانون الاداري منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك.

19/ مليكة الصروخ، القانون الاداري - دراسة مقارنة - مطبعة النجاح الجديدة، ط 7، الدار البيضاء.

20/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الادارة و القضاء، مطبعة الجيلاوي، ط1، القاهرة.

21/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية

والضمان، مكتبة الانجلو المصرية، 1986.

22/ ممدوح الطنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2001.

23/ مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث، مصر، 1966.

24/ نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام -دراسة مقارنة -دار الثقافة، عمان، ط2007.

25/ عامر إبراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية -دراسة مقارنة -، منشورات زين الحقوقية، ط2009.

26/ عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية 2004.

27/ عبد القادر الشخلي، السياسة السلمية في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر للنشر والتوزيع، الاردن، ط1993.

28/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الاجرائية في التأديب في النظام الرئاسي والقضائي للموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية ط2006.

29/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفع الادارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية المستعجلة المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.

30/ علي جمعه محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة -، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

31/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري قضاء التأديب -دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995 .

32/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، ط1989.

33/ سلوى حسين حسن، المبادئ الدستورية للعقوبات الجنائية والتأديبية، أطروحة دكتوراه، جامعة المنصورة، 2012.

34/ سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

35/ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

36/ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء -دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1989.

37/ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار الهومة، الجزائر، ط 2010.

2/ الرسائل الجامعية والمجلات و المواقع الالكترونية :

أ/ الرسائل الجامعية:

1/ أمجد جهاد نافع عياش، " ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام -دراسة مقارنة-، "رسالة ماجستير، (جامعة نابلس، 2007).

2/ مخلوفي مليكة، "رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، (جامعة تيزي وزو، 2012).

ب/ المجلات:

1/ علي جمعه محارب، "التأديب الإداري في إنجلترا"، مجلة العلوم الإدارية العدد 2، 1987.

2/ رنا محمد البياتي، "السلطة التأديبية في القانون العراقي"، مجلة كلية الحقوق جامعة
النهريين، العدد4، ايلول 2012.

3/ محمد جمال مطلق الذنبيات، "ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية
السعودية"، المجلة القضائية، العدد2، 2012.

4/ علي نجيب حمزة، "ضمانات الموظف القانونية لصحة فرض العقوبة التأديبية-دراسة
مقارنة-"، مجلة جامعة بابل، العدد3، 2008.

5/ حيدر نجيب أحمد، "حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي"، مجلة
جامعة ديالى، العدد30.

6/ فيصل شطناوي، "إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع
الاردني"، مجلة جامعة النجاح للابحاث(العلوم الانسانية)، المجلد26، 2012.

7/ فاضل جبير، "الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب"، مجلة
القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد1، 2012.

8/ أحمد طالب حسين الجعفري، "العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف
العام"، مجلة جامعة واسط.

ج/ المواقع الالكترونية :

www.grprainer.com/emplotment.low , تم تصفح الموقع : 2013/05/17.

www.oecd.org/site/sigma , تم تصفح الموقع في 2013/05/16.

www.ibanet.org/.../bar , تم تصفح الموقع: 2013/05/17.

الفهرس

..... مقدمة

الفصل الأول الاطار المفاهيمي لسلطة التأديب

- 06.....المبحث الأول : مفهوم السلطة التأديبية.....
- 07.....المطلب الأول:اختصاص السلطة التأديبية و طبيعة العقاب الذي توقعه على الموظفين..
- 08.....الفرع الأول : اختصاصات السلطة التأديبية.....
- 08.....الفرع الثاني : طبيعة العقاب الذي توقعه على الموظفين.....
- 11.....المطلب الثاني:الاساس القانوني للتأديب و نطاقه.....
- 11.....الفرع الأول : النظرية التعاقدية
- 13.....الفرع الثاني: النظرية التنظيمية.....
- 16.....المبحث الثاني : أنظمة التأديب و تطبيقاتها في النظم المقارنة.....
- 17.....المطلب الاول : النظام الاداري للتأديب.....
- 17.....الفرع الأول : النظام الاداري للتأديب في انجلترا
- 18.....الفرع الثاني : النظام الاداري للتأديب في العراق.....
- 21.....الفرع الثالث : تقدير النظام الاداري للتأديب
- 24.....المطلب الثاني : النظام الشبه قضائي للتأديب
- 24.....الفرع الاول : النظام الشبه قضائي للتأديب في فرنسا.....
- 26.....الفرع الثاني : النظام الشبه قضائي للتأديب في الجزائر
- 28.....الفرع الثالث : تقدير النظام الشبه قضائي للتأديب.....
- 30.....المطلب الثالث : النظام القضائي للتأديب

30	الفرع الاول : النظام القضائي للتأديب في المانيا
33	الفرع الثاني : النظام القضائي للتأديب في مصر
37	الفرع الثالث : تقدير النظام القضائي للتأديب
	الفصل الثاني : الجرائم الموجبة للتأديب و الضمانات المقررة لها في النظم المقارنة.
41	المبحث الاول : الجرائم الموجبة للتأديب
42	المطلب الاول : مفهوم الجريمة التأديبية
42	الفرع الاول : تعريف الجريمة التأديبية
44	الفرع الثاني : أركان الجريمة التأديبية
47	المطلب الثاني : تقسيمات الجرائم التأديبية
47	الفرع الاول : الجرائم التأديبية المقننة
49	الفرع الثاني : الجرائم التأديبية المتعلقة بالإخلال بالواجبات
54	المبحث الثاني : ضمانات تأديب الموظف العمومي
55	المطلب الاول : الضمانات المتعلقة بضوابط العقوبات التأديبية
55	الفرع الاول : مبدأ الشرعية
56	الفرع الثاني : مبدأ التناسب
58	الفرع الثالث : مبدأ وحدة الجزاء
60	المطلب الثاني : الضمانات المتعلقة بتوقيع العقوبات التأديبية
60	الفرع الاول : الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية
63	الفرع الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية
65	الفرع الثالث : الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبات التأديبية

الفصل الثالث : اليات تنفيذ المساءلة التأديبية اداريا و قضائيا في النظم المقارنة.

- المبحث الأول : الاليات الادارية لتنفيذ المساءلة التأديبية.....69
- المطلب الأول : الاليات الممنوحة للسلطة الرئاسية.....70
- الفرع الاول : الاليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام الاداري للتأديب.....70
- الفرع الثاني : الاليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام الشبه قضائي للتأديب...75
- الفرع الثالث : الاليات الممنوحة للسلطة الرئاسية في النظام القضائي للتأديب.....76
- المطلب الثاني : الاليات الممنوحة للمجالس التأديبية.....79
- الفرع الأول : الاليات الممنوحة للمجالس التأديبية في النظام الفرنسي.....79
- الفرع الثاني : الاليات الممنوحة للمجالس التأديبية في النظام الجزائري.....81
- المبحث الثاني : الاليات القضائية لتنفيذ المساءلة التأديبية.....84
- المطلب الاول : الاليات الممنوحة للمحاكم التأديبية في النظام الالمانى.....85
- الفرع الأول : الاليات الممنوحة للدوائر الاتحادية.....85
- الفرع الثاني : الاليات الممنوحة للمحاكم التأديبية الاتحادية.....86
- المطلب الثاني : الاليات الممنوحة للمحاكم التأديبية في النظام المصري.....87
- الفرع الأول : الاليات الممنوحة للمحاكم التأديبية في مجال اختصاصها القضائي....87
- الفرع الثاني : الاليات الممنوحة للمحاكم التأديبية في مجال اختصاصها الولائي.....90
- خاتمة :.....94
- قائمة المراجع:.....97
- الفهرس:.....104

المخلص

تعتبر آليات تنفيذ المساءلة التأديبية أدوات فعالة في يد السلطة التأديبية التي حولها المشرع هذه الصلاحية لتسلطها على الموظفين من أجل ضمان أداءهم لواجباتهم وحسن سير المرافق العامة وعليه يجب أن تستند صلاحياتها على مبدأ الشرعية حيث لا يمكنها أن تفرض على الموظف أي عقوبة إلا إذا كان منصوص عليها في التشريع الذي يحكم الوظيفة العمومية داخل الدولة.

وتختلف الدول المقارنة في تنظيمها لسلطة التأديب على حسب الظروف السياسية والاحتياجات الاقتصادية والإدارية لكل دولة حيث تنتهج إحدى الأساليب التالية: النظام الإداري للتأديب : ويعهد فيه لجهات الإدارة بشكل كامل ومستقل عن أي جهة أخرى بصلاحية تأديب الموظفين كما عليه الحال في إنجلترا والعراق.

النظام الشبه قضائي: وتتفرد السلطة الرئاسية في هذا النظام بصلاحية توقيع العقوبات البسيطة، أما العقوبات الجسيمة فلا يمكن أن توقعها على الموظفين إلا إذا استشارت جهات أخرى تتمثل في المجالس التأديبية ونموذجه في هذه الدراسة فرنسا والجزائر. النظام القضائي للتأديب: وفي هذا النظام تسند صلاحية تأديب الموظفين الى جهات قضائية مستقلة ونموذجه في هذه الدراسة ألمانيا ومصر.

وفي كل الأنظمة التأديبية تبقى سلطة التأديب ملزمة بتحقيق الضمانات الأساسية التي تكفلها القوانين المنظمة للوظيفة للموظفين.