جامعة دمشق
كلية الحقوق

ضمانات المساءلة المسلكية لموظفي وعمال الإدارة العامة في مرحلتي التحقيق والمحاكمة

« دراسة مقارنة »

﴿ بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في الحقوق ﴾

إعداد
كاسر فهد يونس
إشراف
د. نجم الأحمد

١٤٣٠هـ / ٢٠٠٩ م

﴿ شكر وتقدير ﴾

« من علمني حرفاً كنت له عوناً »

كانا معي مخلصين في اهتمامهما بي أثناء إعداد هذه الرسالة، وزاداني علماً بما غاب عني في اغنائها والاقتراب بها نحو الكمال الذي لن يبلغه إنسان مهما علا شأنه، وتعبا معي كما تعبت، ولم يبخلا عليّ بما يعلما، وحسبي وحسبهما أنّنا زملاء، بل أصدقاء دراسة، جمعنا القلم والمعرفة في البداية، واستمرا معي صديقين مخلصين وفيين لهذه الصداقة هما :

- **الدكتور نجم الأحمد**
- **الدكتور مهند نوح**

أتقدم بكل الاحترام والمودة منهما معاً حاملاً قلبي على كفي عربون شكر لهما.

كما أتقدم بوافر الشكر وجزيل التقدير والعرفان **للدكتور محمد الحسين عميد كلية الحقوق في جامعة دمشق،** لتفضله مشكوراً بالموافقة على الاشتراك في لجنة الحكم على الرسالة، ولتحمله عناء قراءتها.

وأخيراً أتوجه بالشكر الجزيل والامتنان العميق إلى كل من كانت له يد بيضاء في مساعدتي لانجاز هذا العمل المتواضع.

المقدمـــــة

يُعدُّ الموظف العام العصب الأساسي في الدولة، فهو رأسها المفكر وساعدها المنفذ، فإذا صلح صلحت الدولة، وإذا فسد فسدت هي الأخرى، وقد تزايدت أهميته تبعاً لاتّساع نشاط الإدارة العامة، وازدياد تدخل الدولة في العديد من المجالات. ونتيجة هذا التوسع زاد عدد عمال الإدارة العامة وموظفيها، وتبعاً لذلك اهتمّت الدولة بتنظيم الجهاز الإداري، وإصلاحه، وتنميته، ومن مظاهر هذا الإصلاح العمل على إيجاد نظام تأديبي يكفل إقامة توازن دقيق بين متطلبات الصالح العام، المتمثلة في حرص الإدارة على تأمين انتظام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وبين حق الموظف في أن تُوفر له الضمانات والإجراءات التي تؤكد استقراره القانوني، والنفسي، وتدفعه إلى التفاني في عمله وصيانة كرامة الوظيفة، فأصبح من الضروري اختيار أفضل الأنظمة التأديبية التي تكفل للمُتهم العدالة في العقاب، ولاسيما توفير الضمانات التي تكفل له الإحاطة بالاتّهام الموجّه إليه، وإبداء دفاعه، وتقديم الأدلة، وسماع الشهود، وغير ذلك من وسائل تحقيق الدفاع.

وتتميز هذه الدراسة بكونها تتعلق بموضوع من الموضوعات التي لم تنل نصيباً وافياً من الدراسة، وهي من جهة أخرى دراسة ذات طابع عملي، فبالإضافة إلى المادة التشريعية والفقهية، فقد اعتمدت هذه الدراسة على الأحكام العديدة لمجلس الدولة في فرنسا، ومصر، وسوريا.

ويستمد موضوعها أهميته من كونه يهدف إلى تحقيق فاعلية الإدارة، أي الاعتبارات المتعلقة بالصالح العام . وهي بلا شك . أولى بالرعاية من المصلحة الخاصة أي ضمان مصلحة الموظف. وإذا كان يصعب التوفيق بين عنصري الفاعلية والضمان، إذ إنّ هناك من يُرجح الفاعلية فيرى إطلاق سلطة الإدارة، وهناك من يُنادي بالضمان ويرى فرض قيود عديدة على سلطة الإدارة، فإنّ هذه

الدراسة تهدف إلى تحقيق التوازن والتكامل بين مبدئي الفاعلية والضمان، إذ إنّ الإخلال بذلك سيؤدي إلى نتائج سلبية خطيرة سيّما وإنّ النظام التأديبي نظام نسبي، فما يصلح لبلد قد لا يصلح لأخر، والذي يصلح خلال مدة قد لا يصلح خلال فترة زمنية أخرى. ومن هنا نستطيع القول إنّ البحث في هذا الموضوع يبدو على درجة كبيرة من الأهمية.

وتوخياً للفائدة فقد لجأتُ إلى الدراسة المقارنة لأنظمة التأديب فيما يتعلق بضمانات المساءلة المسلكية السابقة على صدور الجزاء التأديبي، والمعاصرة له، في كل من فرنسا، ومصر، وإنكلترا، وسورية. على الرغم من الصعوبة التي واجهتنا في هذا المجال بسبب ندرة المؤلفات العلمية المتعلقة بهذا الموضوع في سورية، وعدم وجود قانون عام للموظفين وقانون خاص لتأديب العاملين في المملكة المتحدة، حيث يصدر الجزاء دائماً من سلطة إدارية ودون مشاركة من أي هيئة أخرى قبل توقيع الجزاء، إدارية أو شبه قضائية أو قضائية، كما ليس للعامل أن يتظلم من قرار العقوبة أمام أي محكمة من أي نوع وذلك سواء للتوصل إلى إلغائه أو تعديله أو التعويض عنه. لذا فقد اكتفيت بدراسة الضمانات التأديبية في ضوء القوانين المتفرقة التي عالجت بعض الجزئيات المتعلقة بهذه الضمانات.

ونظراً لتعدد فئات الموظفين في تشريعات فرنسا ومصر وانكلترا وسوريا، فإنّ هذا البحث يقتصر على الموظفين المدنيين في الدولة، ومن ثم فإنّ فئات الموظفين التي يسري عليها هذا البحث هي :

في فرنسا : الموظفون الخاضعون لأحكام القانون رقم /٦٣٤/ الصادر في ١٩٨٣/٧/١٣ المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين وقبله النظام العام للموظفين الصادر بموجب الأمر رقم (٥٩/٢٤٤) بتاريخ ١٩٥٩/٢/٤.

في مصر: الموظفون الخاضعون للقانون رقم/٤٧/ لعام ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة ومن قبله القانون رقم/٤٨/ لعام ١٩٧١.

في انكلترا: لا يوجد قانون عام للتأديب، إذ إنّ السلطة التأديبية بيد التاج أي الوزير المختص وتتدرج بالتفويض، وتوجد في انكلترا لائحة عامة للخدمة المدنية تتضمن تعليمات للرقابة على سلوك العاملين بالخدمة المدنية وتكمل هذه اللائحة المنشورات الدورية التي تصدر من حين لآخر، وإلى جانب هذه اللائحة العامة يوجد في كل جهة عمل لائحة تحدد واجبات الموظفين.

في سوريا:الموظفون الخاضعون للقانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر برقم /٥٠/لعام٢٠٠٤ وقانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ الصادر لعام ١٩٩٠

وقد اقتضت اعتبارات البحث التمهيد له ببيان ماهية الضمانات، ومن ثم تقسيمه إلى بابين رئيسيين، يتناول الأول مناط الضمانات، بينما يتناول الثاني ضمانات المساءلة المسلكية في النظم المقارنة وذلك على النحو الآتي :

فصل تمهيدي: ماهية الضمانات التأديبية في النظم المقارنة.

البـاب الأول: مناط الضمانات.

الفصـل الأول: نطاق التأديب.

الفصـل الثاني: السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية.

البـاب الثاني: ضمانات المساءلة المسلكية في النظم المقارنة.

الفصـل الأول: ضمانات المساءلة المسلكية خلال مرحلة التحقيق.

الفصـل الثاني: ضمانات المساءلة المسلكية خلال مرحلة المحاكمة.

الخاتمـة :

الفصل التمهيدي
ماهية الضمانات التأديبية
في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

نعرض في هذا الفصل لمفهوم الضمانات في التأديب، ومصادرها في مبحثين. المبحث الأول نعرض فيه مفهوم الضمانات التأديبية، بينما نعرض في المبحث الثاني مصادر الضمانات التأديبية وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

مفهوم الضمانات التأديبية

من الصعب تحديد مفهوم الضمانات التأديبية التي ينبغي أن يتمتع بها الموظف العام عند مساءلته، فهذه الضمانات كثيرة، ومتنوعة، كما أنّها ذات مفهوم دقيق، ومزدوج، فهي من ناحية تهدف إلى تحقيق الأمن والطمأنينة للموظف، ومن ناحية أخرى ترتبط بفاعلية المرفق العام.

ومن المفيد عرض علاقة الضمانات الإجرائية بالضمانات الموضوعية، ومدى مساسها بفاعلية الإدارة على فرض أنّ ذلك يؤدي إلى مزيد من التعمق بدراسة تلك الضمانات.

المطلب الأول

العلاقة بين الضمانات الإجرائية والموضوعية

تنقسم الضمانات التأديبية إلى ضمانات إجرائية وأخرى موضوعية، وتتكامل هذه الضمانات مع بعضها البعض لتحقيق غاية واحدة هي توفير الثقة والطمأنينة لدى الموظف المُحال إلى التأديب.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو متى تكون الضمانة إجرائية، ومتى تكون موضوعية. وهل هناك معيار نستطيع من خلاله . إلى حد ما. التفرقة بين الضمانة الإجرائية والموضوعية ؟

في الحقيقة أنّه يصعب فصل الضمانات الإجرائية عن الضمانات الموضوعية في كافة الحالات، فبعض الضمانات قد تكون إجرائية وموضوعية في الوقت ذاته، وهذه النتيجة يتّسم بها القانون الإداري بشكل عام، فهو يتميز باختلاط شقه الموضوعي مع الإجرائي. على أنّه يمكن القول إنّ الضمانات الإجرائية هي خُطى شكلية يتبعها المُشرّع لاقتضاء حق العقاب من الموظف، أمّا

الضمانات الموضوعية فتتعلق بمضمون الإجراء ذاته، ولذلك أساساً هناك فرق بين شروط الاقتضاء والاقتضاء ذاته مثلها تماماً كالفرق بين شكل الحق ومضمونه، فشكل الحق في العقاب هو خُطى الوصول إليه، ومضمون الحق في العقاب هو الجزاء ذاته، فإجراءات التحقيق مثلاً هي خطوات إلى العقاب ذاته لذلك فهي ضمانات إجرائية[١].

وقد اكتسبت الضمانات الموضوعية في نطاق التأديب أهمية أكبر من الضمانات الإجرائية لتعلقها بالعقاب ذاته، فقد كان الجهد منصباً على الضمانات الموضوعية، لا سيّما من قبل المُشرّع. كما أنّ أحكام القضاء لا زالت تتساهل نوعاً ما عندما تتم مخالفة الضمانات الإجرائية، بالرغم من أنّ البطلان الإجرائي من شأنه أن يهدر أي دليل على ارتكاب المُتّهم للجريمة حتى ولو كانت ثابتةً قبله. ويبدو أنّه نظراً لأنّ العقوبة في النطاق التأديبي ليس لها جسامة العقوبة في نطاق قانون العقوبات، فإنّه في بعض الحالات تتساهل المحاكم إزاء بطلان الإجراءات في حالة ثبوت وقوع الجريمة فعلاً ويُساعدها في هذا عدم تقنين الجرائم التأديبية، غير أنّ هذا التطور الصحيح والواجب لاتجاهات المحاكم كما يرى بعض الفقهاء يجب أن ينصب في صالح المبادئ المتعلقة بحماية حق المُتّهم في التمتع بالضمانات الإجرائية وهو ما يوجب إهدار الإجراء الباطل، وكل الآثار المترتبة عليه، وهو ما قامت به المحكمة الإدارية العليا المصرية حين أهدرت ما يُسفر عنه التفتيش من جرائم[٢].

ويتعين النظر إلى الضمانات كافة، سواءً كانت إجرائية أو موضوعية من ناحية الغاية التي تستهدفها، وبالتالي يجب أن تحتل الضمانات الإجرائية الأهمية

---

١) د.سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، عام ٢٠٠٧، ص١٦.

٢) د.ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة، عام ٢٠٠٤، ص٢٥٣.

ذاتها المقررة للضمانات الموضوعية، فالتأديب هو نظام عقابي في الأساس وتلعب الإجراءات دوراً بارزاً فيه.

المطلب الثاني

مدى مساس الضمانات التأديبية الإجرائية بفاعلية الإدارة

بعد تزايد دور الضمانات في نطاق التأديب أُثير تساؤل عن أثر هذه الضمانات على مبدأ الفاعلية، والذي يُعدُّ من أهم المبادئ التي تتمتع بها السلطة الإدارية في إدارة المرافق العامة، فالإدارة بحاجة إلى الحسم والسرعة من أجل إحكام سيطرتها على المرافق العامة مع ضمان سيرها بانتظام واضطراد، لا سيّما في حالة المبالغة في تلك الضمانات.

والحقيقة أنّه بالرغم من أهمية الضمانات الإجرائية فإنّ المبالغة فيها قد تؤدي إلى طول أمد المحاكمة فتنقلب الأوضاع رأساً على عقب، وتتحول الضمانات التي استهدفتها الإجراءات إلى أضرار تلحق بالمُتّهم نتيجة عدم استقرار أوضاعه[١].

فالسلطة الإدارية عندما تشرع في ممارسة حقها في إيقاع الجزاءات التأديبية على الموظف المُخطئ قد تصطدم بطائفة كبيرة من التعقيدات والإجراءات المرّكبة التي تتخفى تحت ستار الضمانات والإجراءات التأديبية[٢].

الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى قيام السلطة التأديبية بالتخلص من هذه الضمانات عن طريق اللجوء إلى وسائل أخرى، كالجزاءات التأديبية المقنعة، بحجة أنّ هذه الضمانات تمنع السلطة الإدارية من أداء دورها.

يكمن الحل في المواءمة بين فاعلية العمل الإداري، ومنطق الضمان. فالنظام التأديبي غايته إقامة التوازن بين حق وواجب، حق الإدارة في الحفاظ على نقاء

---

١) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية عام ٢٠٠٠، ص٥٤٩,

٢) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام ١٩٧٦، ص٢٥٠.

وظائفها خدمة للصالح العام، وواجب الموظف في احترام مقتضيات وظيفته، ومن سُبل إقامة هذا التوازن التأديب. إذ إنّ غايته ردع كل انتهاك للواجبات الوظيفية تحقيقاً للغاية السابقة، ولكن في الوقت ذاته توجد ضمانات تكفل للموظف الحماية من شطط الإدارة، والإفراط في استعمال سلطتها التأديبية، تذرعاً بحقها في حماية نقاء الوظيفة العامة. ومن هنا يكتسب التأديب شرعيته، وضرورته[١].

وعلى هذا النحو يجب عدم اتّخاذ الإجراءات التأديبية إلاّ في الحالات التي تستدعيها مصلحة المرفق، مع ضرورة أن تكون تلك الإجراءات سريعة وفعالة، ومنجزة، فإطالة الإجراءات التأديبية، وتعقيدها، ليس في مصلحة الموظف كما أنّه ليس في مصلحة الإدارة.

وتأسيساً على ذلك حدّد المُشرّع الفرنسي – في قانون العمل الجديد رقم (٦٣٤) لعام /١٩٨٣/م – مدة الإجراءات التأديبية من شهر إلى شهرين كحد أقصى[٢]. فمثل هذه الإجراءات تشكل عبئاً نفسياً على الموظف الذي من مصلحته أن تنتهي بسرعة، حتى يسترد مركزه الأدبي في الوظيفة العامة، كما أنّ لجهة الإدارة مصلحة مؤكدة في أن تنتهي الإجراءات التأديبية حتى تعود العملية الإدارية لظروفها الطبيعية، إذ إنّ الإجراءات التأديبية تُعدُّ من عوارض سير الإدارة[٣]، ولا شك أن المدة المعقولة في الإجراءات مبدأ مهم وضروري لعدالة المساءلة[٤].

---

١) Moreau (j) la fonction publique ,.Paris .١٩٨٧.P.٤١.

٢) CHAPUS (R) , Droit administratif général ,Paris . ٢٠٠١ . p. ٣٤٨.

٣) د.ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مكتبة غريب، عام ١٩٨٦، ص٣٤٩.

٤) JORDA(J), le delai raisonable et le droit disciplinaine de la fonction publique ,A.J.D.A .Jan٢٠٠٢ .p.١٣.

وتطبيقاً لذلك أكدت المادة (١/٦) من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان على حق كل شخص في أن تُنظر قضيته في مدة معقولة[١]. وقد ضرب بعض الفقهاء أحد الأمثلة على تأخر المحاكمة، وما تُسببه من ضرر للموظفين، وهي حالة أحد الموظفين عندما طالت مدة محاكمته إلى ما يجاوز عشر سنوات، وانتهى الأمر بالحكم على الموظف الذي كان وقت المحاكمة في الدرجة الرابعة بالخصم أسبوعاً من مرتبه، فضاعت عليه جميع فرص الترقية خلال السنوات العشر التي استغرقها التأديب، وبلغ سن التقاعد وهو في الدرجة الرابعة وربط معاشه على أساس مرتب هذه الدرجة، وكان من الممكن لو وقعت عليه عقوبة أقصى مما وقع عليه في وقت مبكر أن يصل في الترقية للدرجة الأولى[٢].

---

١) د.موسى مصطفى شحادة، مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثاني، السنة٢٨، عام ٢٠٠٤، ص ١٧٠.

٢) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، عام ١٩٩٥، ص٤٩٨.

المبحث الثاني

مصادر الضمانات التأديبية

تكمن أهمية مصادر الضمانات من ناحية أنّ الضمانات التأديبية ليست كلها على قدم المساواة، بل تختلف قيمتها باختلاف مصدرها، فالضمانة التي مصدرها القانون تفوق بكل تأكيد الضمانة التي مصدرها اللائحة، ثم إنّ بعض الضمانات يترتب على مخالفتها البطلان، في حين على العكس نجد أنّ بعض الضمانات لا يترتب على مخالفتها مثل هذا الأثر.

وبالتالي تختلف النظرة إلى الضمانة باختلاف مصدرها، وهو أمرٌ طبيعي في ظل تعدد مصادر الضمانات التأديبية وتنوعها، وعدم وجود تشريع متكامل يجمع بين دفتيه تلك الضمانات. كما أنّ الرجوع إلى أصل الضمانة ومصدرها يُساهم في وضوح تلك الضمانة، ويُسهل كذلك من إجراءات تطبيقها.

ونعرض مصادر الضمانات في مطلبين :

المطلب الأول: المصادر المدوّنة للضمانات الإجرائية التأديبية.

المطلب الثاني: المصادر غير المدوّنة للضمانات الإجرائية التأديبية.

المطلب الأول

المصادر المدوّنة للضمانات الإجرائية التأديبية

تلتزم الإدارة بإتّباع الضمانات الإجرائية كونها نابعة من مصادر مهمة، ومن هذه المصادر المدوّنة، الدستور والتشريع واللائحة، ونعرض لكل من هذه المصادر وفق الآتي:

أولاً – الدستور:

الدستور هو التشريع الأساسي في أي دولة قانونية، حيث لا يتصور قيام الدولة القانونية دون أن يكون لها دستور يُقيم النظام في الدولة، ويُؤسس الوجود القانوني للهيئات الحاكمة في الجماعة، ويحدد وسائل حماية من لا سلطة لهم في مواجهة من لهم السلطة.

ونتيجة لكون الموظف بحاجة أكيدة إلى الحماية اهتمّت الدساتير بحمايته، وأفسحت مكاناً بين نصوصها لتلك الحماية.

وبناءً على ما تقدم فإنّ الإدارة مُلزمة دستورياً بحماية الموظف العام، وهذه الحماية لا تتم إلا بتوفير الضمانات التأديبية، فالإجراءات التي تتم بدون تمكين الموظف العام من إتّباع الوسائل التي تكفل حمايته تُعدُّ مخالفة لنص الدستور وروحه. على أنّه، ونظراً لأنّ الضمانات التأديبية يغلب عليها الطابع الإجرائي، فإنّ الدساتير في الغالب لا تتضمن نصوصاً تفصيلية تُغطي هذا الموضوع تماماً، وإنّما تضع الإطار العام في هذا الشأن، والمتمثل في حماية الموظف العام، وتترك التفصيلات والجزئيات إلى المصادر الأخرى، وهو ما سنناقشه في هذه المصادر.

ثانياً – التشريع:

إنّ الأهداف التي تتوخاها القواعد الإجرائية التأديبية تتمثل في الضمان وفاعلية سير المرافق العامة بانتظام واضطّراد هي أهداف تحتاج إلى ضوابط تشريعية محددة، ضماناً لتحقيق فاعليتها[١].

وتأسيساً على ذلك فإنّ المُشرّع هو الذي يُحدد الأسس الكبرى التي يقوم عليها نظام التأديب، ومن بين تلك الأسس الضمانات الإجرائية. بيد أنّ عناية المُشرّع بالضمانات الإجرائية جاءت متأخرة، بل وقاصرة، فالمُشرّع سواءً في فرنسا، أو مصر، أو إنكلترا، أو سورية لم يقم بوضع تشريع متكامل للإجراءات والضمانات التأديبية، وبالتالي أصبحت النصوص التي تنظم تلك القواعد متناثرة في تشريعات مختلفة. إلاّ أنّ أغلب الضمانات الإجرائية التشريعية في نطاق التأديب كان مصدرها القوانين الإدارية، وقوانين الإجراءات، سواءً المدنية، أو الجنائية[٢].

ثالثاً – اللوائح كمصدر للضمانات الإجرائية التأديبية:

تُعدُّ اللائحة مصدراً من مصادر مبدأ المشروعية يتحتم على السلطات العامة في الدولة احترامها، وبالتالي يحق للأفراد الاستناد إليها، ويجب على القاضي الالتزام بها وتطبيقها إذا كان لذلك مقتضى في الدعوى المرفوعة أمامه، فالمحاكم ملزمةٌ دائماً أن تُؤسس أحكامها ليس على القوانين فقط، وإنّما أيضاً على اللوائح بمختلف أنواعها، فهي من الناحية الشكلية مثل القوانين تتضمن قواعد عامة مجردة[٣].

---

١) د. محمد فتوح عثمان، مدخل للمحاكمات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، عام ١٩٩٤، ص٤٣,

٢) Costa(D).L "influence du droit europeen sur la procedure administrative française . AJDA.٢٠٠٢.P . ١٣٩٤.

٣) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراه، حقوق الإسكندرية، عام ١٩٨١، ص٥٥. وانظر كذلك للمؤلف نفسه: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، عام ٢٠٠٣.

وبناءً عليه تستند شرعية الإجراءات التأديبية في الكثير منها إلى اللائحة، وهو ما يُميز الإجراءات التأديبية تماماً عن الإجراءات الجنائية، فهذه الأخيرة لا يُنظمها إلاّ القانون عملاً بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات .

وعلى الرغم من أهمية اللائحة كمصدر لضمانات التأديب، إلاّ أنّ السلطة الإدارية كثيراً ما تقوم بإهمال بعض الضمانات، نظراً لأنّ مصدرها اللائحة وليس القانون، وهذا أمرٌ غير مقبول على الإطلاق، فصدور اللائحة من قبل الإدارة لا يعني أنّها حرّة في التنصل من الضمانات المقررة بمقتضاها. وتأسيساً على ذلك فإنّه لا يجوز للإدارة أن تُصدر قرارات فردية بمخالفة تلك اللوائح، وإلاّ عُدّ عملها باطلاً، فالإدارة مُلزمة باحترام مصادر الضمانات كافة، ومنها اللائحة، فإذا كان بإمكانها تعديل اللائحة، أو إلغائها، فإنّها مُلزمة بها ما دامت قائمة، ولا تستطيع انتهاكها عن طريق قرارات فردية.

على أنّه بالرغم من أهمية اللائحة كمصدر للضمانات الإجرائية التأديبية، إلاّ أنّنا نفضل أن يتم النص على الضمانات الإجرائية المهمة في صلب القانون، فيما يتم النص على بقية الضمانات الأقل أهمية في اللائحة، وذلك من أجل تحقيق أكبر قدر من الضمانات للموظف محل المساءلة التأديبية، فمن المعروف أنّ القانون أعلى مرتبة، وأكثر استقراراً من اللائحة.

المطلب الثاني

المصادر غير المدوّنة للضمانات الإجرائية التأديبية

بعد أن تحدثنا عن المصادر المدوّنة للضمانات سوف نتناول بالبحث المصادر غير المدوّنة للضمانات الإجرائية، والتي بالرغم من عدم تدوينها، إلاّ أنّها تُمّول القانون التأديبي بالعديد من الضمانات الأساسية، والتي لها دور كبير في تحقيق الحماية الإجرائية للموظف العام. بل إنّ الضمانات المستقاة من تلك المصادر غير المدونة وجدت سبيلها إلى التدوين حديثاً، حيث تلقفها المُشرّع نظراً لدورها الكبير في هذا الجانب. وعلى هذا الأساس لا نستغرب إذا رأينا العديد من التشريعات الوظيفية، ولا سيّما التي تتعلق بتأديب الموظف، تتضمن العديد من الضمانات التي كانت أصلاً من المبادئ العامة للقانون، أو ذات مصدر عرفي.

أولاً – القضاء:

إنّ معظم الضمانات التأديبية الإجرائية منها، أو الموضوعية تجد مصدرها في أحكام القضاء، ولعلّنا لا نُبالغ إذ قلنا إنّه حتى الضمانات التي تضمنتها التشريعات المختلفة كان مصدرها القضاء[1]. فمن خلاله نشأت العديد من الضمانات التأديبية. فالإجراءات التأديبية بدأت في الوقت الحاضر تتجه نحو التماثل مع إجراءات المحاكمات الجنائية، وذلك من أجل إضفاء أكبر قدر من الضمانات للموظف. وهذا التقارب لا يقتصر على المُشرّع وحده، بل إنّ القضاء لعب دوراً مشهوداً في إرساء ركائز الإجراءات التأديبية، وتطعيمها بالضمانات المستعارة من أصول ومبادئ المحاكمات الجنائية، لدرجة أنّ

---

١) انظر في دور القضاء في صناعة القانون بين النظامين الإنجلوسكسوني واللاتيني، د.جابر جاد نصار، دائرة توحيد المبادئ وتأكيد الطبيعة القضائية للقانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٣، ص٧.

البعض يرى أنّ الضمانات القانونية التي يُقدمها قضاء التأديب وصل حداً فاق أحياناً ما يُقدمه القانون، والقضاء الجنائي إلى المُتّهم بجريمة جنائية[١].

وفي تقديرنا أنّ تعاظم دور القضاء في نطاق الضمانات التأديبية مردّه إلى عجز النصوص التشريعية عن إبراز الضمانات التأديبية، ولا سيّما الإجرائية منها، فلا زالت النصوص الإجرائية التي تُنظم الدعوى التأديبية قليلة، ومختصرة ولا تفي بالغرض المنشود.

ثانياً – المبادئ العامة للقانون:

عندما نتكلم عن مصادر الضمانات الإجرائية التأديبية فإنّه لا يمكن إغفال الإشارة إلى المبادئ العامة للقانون، بفرضها من المصادر المهمة التي انبثقت عنها العديد من الضمانات التأديبية، والتي هي مدينة في ظهورها إلى المبادئ العامة في القانون. فتلك المبادئ كان دورها كبيراً في نطاق القانون الإداري، نظراً لأنّها تُعبّر عن روح التشريع ذاته، وتكشف عمّا يجول في ذهن المُشرّع. على فرض أنّها استنباط قضائي لمبادئ العدالة التي تُعبّر عن تطور الحضارة القانونية[٢].

وإذا كان دور المبادئ العامة للقانون في إثراء القانون الإداري لا يمكن إنكاره، فإنّ هذا الدور في نطاق التأديب لأشد وضوحاً، فعن طريق هذه المبادئ رسم القضاء فلسفةً كاملة للعقاب التأديبي تقوم على تحقيق الضمانات للموظف محل المساءلة التأديبية، سواءً كانت تلك الضمانات سابقة أو لاحقة على العقوبة التأديبية.

---

١) د. غنام محمد غنام، تقديم كتاب شيماء عبد الغني محمد عطا الله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٢، ص,٣٢٣

٢) ODENT, Contentieux administratif, les, paris, ١٩٨٠, p, ١٧٠٤.

RIVERO: le juge administratif un Juge : qui gouverne-.١٩٥١ Chron.p.٢١.

وعلى هذا النحو فقد تم تقرير العديد من الضمانات في مجال التأديب في سورية عن طريق المبادئ العامة للقانون، ومن أهمها حق الاستعانة بمحامٍ، وتمكين الموظف من إعداد دفاعه، ومبدأ جواز الطعن في القرارات والأحكام، ومبدأ جواز سحب القرار التأديبي، ومبدأ عدم رجعية القرارات التأديبية. كما استقر القضاء السوري على أنّ الجزاء التأديبي لابدّ أن يُؤسس على مخالفة حيث تكون المخالفة هي السبب المباشر في توقيعه، وهذا يُعدُّ مبدأ من المبادئ العامة للقانون.

والحقيقة التي نُشير لها في النهاية أنّ الضمانات التأديبية مدينة في وجودها للمبادئ العامة للقانون، فعن طريق تلك المبادئ استطاع القضاء الإداري أن يُوفر الحماية اللازمة للموظف العام، لاسيّما في ظل النقص الحاد في القواعد التي تحكم النظام التأديبي.

ثالثاً – العرف:

يُعدُّ العرف من مصادر القانون الإداري، فكما يُسهم العرف في خلق بعض القواعد الدستورية والمدنية والتجارية، فهو يُسهم كذلك في خلق بعض القواعد الإدارية، فإذا اصطلحت السلطة الإدارية سواءً فيما بين أجهزتها المختلفة، أم فيما بينها وبين الأفراد على مسلك معين، ودرجت على إتّباع هذا المسلك فترة من الزمن تكفي للاقتناع من جانبها ومن جانب الأفراد بوجوب احترامه، صار قاعدة قانونية ويكون المصدر الرسمي لهذه القاعدة هو العرف وحده[١].

وقد اعترف القضاء السوري بالقوة القانونية الملزمة للعرف، وعدّه مصدراً لقاعدة القانون الإداري على غرار الوضع في فرنسة [٢]

---

١) د.عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، عام ١٩٦٩، ص٢٧.

د.برهان خليل زريق، نحو نظرية عامة في العرف الإداري، مطبعة عكرمة دمشق، عام ١٩٨٦، ص٥.

١) DE LAUBADERE (A) : Droit administratif . paris. L.G.D.J. ١٩٩٠. P.٥٢٢ .

ومصر[1] وإنكلترا، على ألاّ يكون– وهذا شرط بديهي– مخالف للقوانين واللوائح.

وفي تقديرنا أنّ العرف يُعدُّ من المصادر الضئيلة للقانون الإداري، ولا سيّما في نطاق التأديب. فتضاؤل دور العرف كمصدر للضمانات الإجرائية في نطاق التأديب يعود بشكل أساسي لخطورة الإجراءات التأديبية، وبالتالي فإنّ المُشرّع غالباً ما ينص على أهم القواعد الإجرائية في نصوص مكتوبة، وهو ما يقطع الطريق أمام نشوء عرف لتطبيق هذه القواعد. على أنّ تضاؤل دور العرف لا يعني عدم عده مصدراً للضمانات الإجرائية، فهناك العديد من الضمانات في نطاق التأديب مصدرها العرف، كقيام الإدارة ببذل العناية الكافية عند إخطار الموظف في مكان إقامته، كما أنّ الإجراءات التأديبية في فرنسة قد درجت استناداً إلى العرف أن يتم التحقيق مع الموظف في حضور شخص ثالث من الغير بالنسبة للتحقيق، ولكن من الموظفين العموميين، فيكون دوره هو دور الشاهد على صحة الإجراء، وعلى أنّ المحقق معه قد ذكر فعلاً ما هو منسوب إليه في التحقيق، وأنّه لم يخضع لأي ضغط

---

٢) اشترطت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن يكون العرف عامًا، وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة. فإذا أُغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت الإدارة على مقتضاه إلى مستوى العرف العام. وألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم، وقد نص المُشرّع على العرف كمصدر رسمي للقانون غير أنّه من حيث تدرج القواعد القانونية يأتي في المرتبة الثانية بعد التشريع، ومن ثم لا يجوز للعرف أن يخالف نصاً قائماً. حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٢٠٩٤ لسنة ٣٨ ق،ع، جلسة ٤/٢١/ ٢٠٠١، والمنشور في مؤلف الدكتور، ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، شروط قبول دعوى الإلغاء، الطبعة الخامسة، عام ٢٠٠٢، وجيز الأحكام، ص٢٠٢.

أو إكراه من جانب المحقق[١]. ومن الأمثلة أيضاً على ذلك التزام الإدارة في فرنسا بإعطاء الموظف مدة لتحقيق دفاعه لا تقل عن (٢٤) ساعة قبل اتّخاذ الجزاء[٢].

١) Salon ;d' délinquance et répression disciplinaire dansfonction publique paris ;I. G. D . j ١٩٦٩.p. ٢١٧.

٢) C.E .١-٧-١٩٨٣, Dron.Rec.P.٦٣٠.

الباب الأول

منـاط الضمـانات

تمهيد وتقسيم:

عند إخلال العامل بواجباته الوظيفية، فإنّه يرتكب مخالفة تأديبية، تُسوّغ للجهة الإدارية المختصة تأديبه، ومن ثم يتعين على سلطة التأديب أن تتأكد من أنّ من يُقَدم إليها للمساءلة هو شخص يخضع للنظام القانوني الذي تحميه، ويتفرع عنه أنّ ممارسة السلطة التأديبية والضمانات التي يتمتع بها العامل إنّما هو رهنٌ بقيام العلاقة الوظيفية. وعلى ذلك فإنّ مناط خضوع الشخص لنظام التأديب والشرط اللازم لوجود الضمانات هو اكتسابه لصفة العامل، وفقاً للنظام القانوني الذي يحكمه. إذ الأصل في التأديب قيام الرابطة الوظيفية أو العمالية وجوداً وعدماً.

لذا سنتناول في هذا الباب مناط ضمانات المساءلة المسلكية حيث نقسم الباب إلى فصلين، نخصص الفصل الأول لنطاق التأديب، بينما نُعالج في الفصل الثاني السلطة المختصة بالتأديب وذلك على النحو الآتي:

الفصـل الأول

نطـاق التـأديب

تمهيد وتقسيم:

إنّ الموظف بسبب صفته كموظفٍ عام يجد نفسه مُلزماً بالتزامات عامة، لا تُفرض على الأفراد الآخرين. فاكتساب الشخص لصفة الموظف، هو الذي يُخضعه لنظام التأديب، إذ إنّ المخالفة التأديبية لا تصدر إلاّ من قبل موظف عام، كما أنّ الجزاء التأديبي لا يُوقع إلاّ عن فعل يُعدُّ إخلالٌ بواجبات الوظيفة ومقتضياتها. ثم إنّ نطاق التأديب لا يقتصر على المخالفات التي تقع فقط أثناء قيام العلاقة الوظيفية، بل قد يمتد التأديب إلى المخالفات السابقة على شغل الوظيفة، واللاحقة على تركها.

وفي ضوء هذا التصور سوف أقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث هي:

المبحث الأول: النطاق الشخصـــي.

المبحث الثاني: النطاق الوظيفـــي.

المبحث الثالث: النطاق الزمنـــي.

المبحث الأول

النطــاق الشخصـــي

إنّ ما يتميز به الموظف العام ليس هو العمل الإداري الذي يشغله، ولكن خضوعه لمتطلبات الوظيفة العامة، إذ إنّ صفة الموظف العام هي مناط التأديب. وهذا ما يقتضي تحديد مفهوم الموظف العام.

وسوف نتناول ذلك في كل من التشريع، والفقه، والقضاء المقارن.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام في التشريع المقارن

لم يرد في معظم القوانين والأنظمة الوظيفية تعريف محدد للمقصود بالموظف العام، وإنّما اكتفت بعض التشريعات ببيان من ينطبق عليه تشريع الوظيفة العامة، تاركةً أمر وضع التعريف للفقه والقضاء[1].

وفيما يلي نبين مفهوم الموظف العام في التشريع المقارن :

أولاً – في التشريع الفرنسي:

تنص الفقرة الأولى من قانون التوظف الفرنسي رقم (٢٢٩٤) والصادر في (١٩) تشرين أول عام ١٩٤٦، على أنّه " يسري على الأشخاص الذين يُعينون في وظيفة دائمة، ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة، أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها، أو في المؤسسات العامة القومية ".

وقد ردد نظام الموظفين الصادر بالأمر (٥٩/٢٤٤) في (٤) شباط ١٩٥٩،

---

١) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، عام ١٩٨٤، ص,٩

الذي حل محل قانون (١٩) تشرين أول ١٩٤٦، المفهوم نفسه الوارد ذكره في قانون التوظف سالف الذكر. أمّا القانون الجديد رقم (٦٣٤) الصادر بتاريخ (١٣) تموز عام ١٩٨٣، والمتعلق بحقوق والتزامات الموظفين فقد نهج منهج القانون السابق، وبذلك نجد أنّ التشريعات الفرنسية لم تتعرض لتعريف الموظف العام، أو تحديد مدلوله، بل اكتفت بتحديد العناصر الأساسية التي لابدّ من توافرها في الموظف العام وهي :

أ- الوظيفة العامة.

ب- الخدمة في مرفق إداري عام.

وعلى هذا الأساس فإنّ المُشرّع الفرنسي قد استبعد بعض الفئات من الخضوع لأحكام هذا القانون، وهم موظفو البرلمان، ورجال القضاء، ورجال الجيش، والعاملون في مرافق أو منشآت عامة ذات طابع صناعي، أو تجاري[١] وأفرد لكل منهم قانونٌ خاصٌ بهم.

ثانياً - في التشريع المصري:

نصت المادة الأولى من القانون رقم (٢١٠) لعام١٩٥١، بشأن نظام موظفي الدولة بأنّه :" تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة سواءً كانوا مثبتين، أو غير مثبتين". أمّا القانون رقم (٤٦) لعام ١٩٦٤ (قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة) فقد نصّت المادة الثانية منه على أنّه " يُعدُّ عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يُعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة". وفي نظام العاملين المدنيين في الدولة الصادر بالقانون رقم (٥٨) عام ١٩٧١، نصّت المادة الرابعة منه على أنّه " يُعدُّ عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يُعين في إحدى الوظائف

---

١) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٨٦، ص٦٨.

المبينة بموازنة كل وحدة، ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية، أو الأجانب وفقاً للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب ".

أمّا في القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، فقد نصّت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه على أنّه " يُعدُّ عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يُعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ".

وباستقراء هذه القوانين لم نجد فيها تعريفاً لاصطلاح مفهوم الموظف العام، ولكنّ هذه القوانين اقتصرت على تحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام التي وردت في كل منها[١].

ثالثاً – في التشريع السوري:

تنص المادة الأولى من القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر برقم (٥٠) تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦ (الساري المفعول) على أنّه " يُعدُّ عاملاً كل من يُعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة ".

ومن خلال استقراء أحكام القانون، يتبين لنا أنّه يتطلب عنصرين لتوافر صفة الموظّف العام :

الأول – الخدمة الدائمة: ويُقصد بالخدمة الدائمة كون الخدمة العامة لها صفة الديمومة، ولا تكفي تلك الصفة بل يجب أن يشغلها الموظف العام بصفة دائمة أيضاً، أي يجب أن تتحقق، وبآن واحد صفة الديمومة في الخدمة العامة، ومن جهة ثانية أن يكون إشغالها بشكل دائم أيضاً من قبل الموظف، أي يتمتع بصفة الديمومة من حيث إشغالها، وهذه الصفة تُبعد كافة العاملين بصفة مؤقتة عن الموظف العام.

---

١) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة، عام ١٩٧٨، ص ٤٥٥.

الثاني – الخدمة في مرفق عام: سواءً في وزارات الدولة، ومؤسساتها وهيئاتها، ومنشآتها العامة، أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى، كما هو واضح من نص المادة الأولى.

المطلب الثاني

مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري المقارن

إنّ الغموض الذي يكتنف مفهوم الموظف العام، وعدم وجود معايير متجانسة واضحة لتحديد صفة الموظف العام، أدى إلى صعوبة تحديد القانون واجب التطبيق على الموظف العام[١]، كما أدى ذلك أيضاً إلى اختلاف المعايير أو العناصر التي يستند إليها الفقه بخصوص تمييز الموظف عن غيره من العاملين في الدولة.

وفيما يلي مفهوم الموظف العام في كل من الفقه الفرنسي، والمصري والإنجليزي، والسوري :

أولاً – مفهوم الموظف العام في الفقه الفرنسي:

إنّ عدم وجود تعريف للموظف العام في التشريع الفرنسي دفع الفقهاء لاستخلاص عناصر يمكن بواسطتها إعطاء تعريف محدد للموظف العام. وعلى هذا الأساس فقد عرّف الفقيه هوريو " Hauriou " الموظف العام بأنّه " كل شخص يشغل وظيفة داخلة في الكادرات الدائمة لمرفق عام يُدار بمعرفة الدولة، أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة"[٢].

---

١) PLANTEY (Alain), Reformes dans La Fonction Publique , L. G. D. J١٩٧٨. P. ١٤ et s.

٢) HAURIOU (Maurice): Precis de droit administratif ٢ eéd, Sirey, paris ١٩٩٩, P. ٧٢٩ -٧٣٠.

في حين أنّ (دي لوبادير) يرى بأنّه يكون موظفاً عاماً الشخص الذي يتولى وظيفة دائمة في كادر المرفق العام[١].

ويتضح من التعاريف سالفة الذكر التي سار عليها كثير من الفقه الفرنسي أنّ الغالبية ترى أنّ الموظف العام هو كل شخص يُساهم في خدمة مرفق عام تُديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل بصورة دائمة وظيفة داخلة في نطاق كادر الإدارة العامة، ويشترط الأستاذ بيكمال Piquemal شرطاً آخر وهو أن تكون للموظف درجة من درجات السلم الإداري[٢] .

ثانياً – مفهوم الموظف العام في الفقه المصري:

ذهب جانب من الفقه المصري إلى أنّه ليس من السهل وضع تعريف دقيق شامل للموظف العام، يصلح في جميع البلدان، أو حتى يصدق على كل من يتصف بصفة الموظف العام في إطار بلد واحد، ولا يضع المُشرّع عادةً تعريفاً جامعاً للموظف العام، وإنّما يقتصر كل قانون من قوانين الموظفين المتعددة على تحديد الخاضعين لأحكامه[٣]. إلاّ أنّ غالبية الفقه في مصر استقر على

---

١) DELAUBADERE (André) Manuel de droit administratif , L.G.D.J., ١٩٨٢.P. ٢٩٥ – ٢٩٦.

٢) (Pi QUEMAL (M.) : Le fonctionnaire , droit et garanties , Paris , ١٩٧٣ , P. ٥٨ et s .

٣) انظر :

د. محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، عام ١٩٦٠، ص٩.

د. بكر القباني و د. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، عام ١٩٧٠، ص١٦٨.

د. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، عام ١٩٧٧، ص٢٤٧ .

د. إبراهيم حسن حنبل، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة الشباب، عام ١٩٨٢، ص٤٤,

أنّ الموظف هو كل شخص يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها، الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أوالمرفقية، وذلك بتوليه منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري
للمرفق[١].

ولدى استقراء تعريفات الفقهاء في مصر، نجد أنّ فريقاً منهم اشترط توافر عنصرين في الموظف العام هما[٢]:

١- العمل في خدمة مرفق عام، أو أحد أشخاص القانون العام.

٢- أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

بينما البعض الآخر يشترط ضرورة إضافة عنصر ثالث هو صدور أداة قانونية للتعيين في الوظيفة[٣] .

ثالثاً – مفهوم الموظف العام في الفقه الإنجليزي:

لتحديد مفهوم الموظّف العام في الفقه الإنجليزي يمكن الرجوع إلى تعريف لجنة (Tomlin) للموظف العام في عام ١٩٣٦، وطبقاً لهذا التعريف، يُعدُّ من قبيل المستخدمين المدنيين Civil Servants غير هؤلاء الذين يتولون مناصب

---

١) د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام ، القاهرة، ١٩٨٤/١٩٨٥، ص,٣٠٩

٢) د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته على عمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت عام ١٩٧٨، ص٢٥٨.

د. محمود حلمي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – القضاء الكامل– إجراءات التقاضي)، دار الفكرالعربي، القاهرة، الطبعة الثالثة، عام ١٩٧٧، ص,٩٧

٣) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، عام١٩٩٥، ص ٢٢٧. د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، عام ١٩٥٥، ص٤٥٦. د. مصطفى أبو زيد، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، عام ١٩٥٧، ص ٣١٦.

سياسية، أو قضائية، والمستخدمون بصفة مدنية يتناولون بطريقة مباشرة أجورهم الكاملة من أموال وافق عليها البرلمان[١].

ويبدو من ذلك أنّ بعض الفئات قد أُستبعدت من هذا التعريف وهي:

١- كل مستخدم مدني لم يتناول أجره من أي بند في بنود الميزانية المركزية (الإدارة المحلية- البوليس- الجيش).

٢- جميع موظفي المؤسسات العامة(المشروعات العامة).

٣- الموظفون الذين يشتغلون بنصف الوقت أو جزءاً من الوقت، والموظف العام أو المستخدم المدني لا بدّ أن يكون شاغلاً لوظيفة بالتاج، أي إذا كان تعيينه ووضعه تحت تصرف التاج.

وأكد ذلك الفقيه O.HoodPhilips بقوله: "الموظف المدني هو أحد الموظفين الملكيين ومنهم من يتبع الحكومة ومنهم من يتبع سلطة التاج، وليس هناك تعريفاً ثابتاً للموظف الملكي، ولكن يمكن القول: بصفة عامة إنّ من يُعين بمعرفة التاج لأداء مهمات عامة منوطة بالتاج "[٢].

ولكن الفقيه Marshall ركّز على صفة المرتب، فيرى : " إنّ الموظف العام هو من يتقاضى مرتبه من ميزانية الدولة أو من المخصصات الملكية، أمّا موظفو التاج الذين يعملون فيما وراء البحار فلهم لوائح خاصة بهم "[٣]. وإذا كان البعض يشترط صفة "الديمومة" في الموظف العام، فإنّ السيد تشارلز تريفيليان أشار إلى ولاء الموظفين لبلادهم، وقرّر أنّ هذا الولاء هو أساس ثبات

---

٤) Danuieke (loSchak) : La fonction publique en Grande Bretagne P .u .F Paris ١٩٧٢ ,p.٥.

١) O.HOOD Phillips "Constitutional and Administrative Law Fifth Edition ,Sweet and MexWell,London,١٩٧٣.P.٢٩٤.

٢) H.H MARSHALL: The legal Relationship between The State and its servants. in the common wealth ١٩٦٦ No (١٥), I.C.L.Q.P.١٥٠.

مراكزهم ونجاحهم في الاستمرار في أداء واجباتهم، بصرف النظر عن التغيرات السياسية[١].

رابعاً– مفهوم الموظف العام في الفقه السوري:

وفي سورية يرى جانب من الفقه أنّ الموظف العام، هو الذي يُسمى لأداء خدمة عامة دائمة في ملاك من ملاكات الإدارة العامة للدولة أو الأجهزة التابعة لها، أو في الهيئات العامة بعد أن يكون قد ثُبت فيها[٢].

ويرى جانب آخر أنّ العناصر الواجب توافرها في الموظف العام، وفقاً للرأي السائد في القضاء الإداري والفقه الحقوقي هي[٣]:

١) المساهمة في خدمة مرفق عام تُديره سلطة إدارية (إدارة مركزية أو محلية أو مرفقيه) بأسلوب الاستغلال المباشر.

٢) أن تكون المساهمة عن طريق التعيين بقرار يصدر عن السلطة العامة وتُقابله موافقة صاحب الشأن.

٣) أن يشغل وظيفة دائمة، ويُقصد بالديمومة أن تكون داخلة في نظام المرفق ومقررة بصفة دائمة، وأن يكون عملها من الأعمال التي يشملها السير المنتظم المطّرد للمرفق.

المطلب الثالث

مفهوم الموظف العام في القضاء المقارن

سنبحث في هذا المطلب تحديد مفهوم الموظف العام في كل من القضاء الفرنسي، والمصري، والإنجليزي، والسوري.

أولاً– مفهوم الموظف العام في القضاء الفرنسي:

---

٣) Willim (A.) ROBSON : Treasury Control ١٩٥٦. P. ١٩٦.

١) د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، دمشق، عام ١٩٨٦، ص٣٦٣.

٢) د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة مطبعة دار الكتاب، دمشق عام١٩٧٩، ص١٣٩–,١٤١

إنّ جهود المُشرّع الفرنسي والفقه في إيجاد تعريفٍ متفق عليه لم يُكتب لها النجاح. إلاّ أنّ القضاء الفرنسي حاول تحديد بعض المعايير التي يعترف بها للأشخاص الملتحقين بالوظيفة العمومية، كما أوضح الشرائط الضرورية لتطبيق لائحة الوظيفة العمومية. فقضى مجلس الدولة الفرنسي، أنّ الموظف العام : " هو كل شخص يُعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة في الكادر، وتكون في خدمة مرفق عام "[١].

ولقد اشترط المجلس المذكور أن يكون المرفق العام إدارياً، أمّا بالنسبة للمرافق العامة الصناعية والتجارية، فقد أضفى صفة الموظف العام على من يشغل وظائف التوجيه والرئاسة، والمحاسبة فقط. أمّا باقي العمال فقد عدّهم أُجراء يُطبق عليهم القانون الخاص، وتختص بمنازعاتهم المحاكم المدنية. وقد أقرّ قانونا (١٩) تشرين الأول عام ١٩٤٦ و(٤) شباط عام ١٩٥٩، هذا الحكم القضائي، فالمادة الأولى تقضي بأنّ لائحة الوظيفة العمومية لا تُطبق على موظفي الإدارات والخدمات والمؤسسات العامة ذات الصفة الصناعية والتجارية. كما يجب أن يُدار المرفق العام بطريقة الاستغلال المباشر، وينتج عن ذلك أنّ صاحب الامتياز لا يُعدُّ موظفاً، بل يظل مقاولاً خاصاً يُدير خدمة عامة، ومن باب أولى لا يكون عمّاله كذلك. ولاكتساب الشخص صفة الموظف يتعين أن تُعهد إليه (وظيفة دائمة) وهذا الشرط أساسي.

وقد راعت كثير من أحكام مجلس الدولة الفرنسي الصفة الدائمة أو غير الدائمة للوظيفة في المرفق العام لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام من عدمه[٢].

---

١) C.E.; ٢ November ١٩٦٦ , Dessendier , Rec . P. ٥٨٠.
C.E.; ٣ November ١٩٦٩ , Dllefremont , Rec , P. ٢٠٥.

٢) ويقصد بإدارة المرفق العام بطريقة الامتياز، هو أن تعهد الإدارة (الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة، وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم، وعلى مسؤوليته، في مقابل تقاضي رسوم من

ثانياً – مفهوم الموظف العام في القضاء المصري:

انتهت أحكام المحكمة الإدارية العليا إلى أنّ الموظف العام هو " من يُعهد إليه بعمل دائم ، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الاستغلال المباشر"[١]. وقد أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا في أحكامها اللاحقة، ومنها حكمها الصادر في (١٣) كانون الأول ١٩٧٠ وجاء فيه : " فإنّ صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص، ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلاّ إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تُديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر"[٢].

يتضح من هذا الحكم أنّ القضاء الإداري المصري قد اشترط لاكتساب صفة الموظف العام العناصر الآتية[٣]:

١) أن يشغل وظيفة دائمة.

٢) أن يكون العمل في مرفق عام تُديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام. وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد جرى على عمال المرافق الصناعية والتجارية، خلافاً لعمال المرافق الإدارية، فأضفى صفة الموظفين العموميّين على من يشغلون منهم وظائف " التوجيه والرياسة والمحاسبة "، بينما عدّ

المنتفعين بهذا المرفق العام. وفي هذه الحالة، الإدارة لا تتولى بنفسها إدارة المرفق العام، بل تتخلى عن هذه الإدارة إلى صاحب الامتياز، ومن ناحية أخرى فإنّ المشرفين على إدارة المشروع ليسوا موظفين عموميين، بل عمال وأُجراء يخضعون في علاقاتهم مع الملتزم لقواعد القانون المدني. د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص٣٥٦.

١) انظر مثلاً : الحكم الصادر بجلسة (١٦) تموز١٩٥٦، مجموعة س١ ع٣ ص٨٩٣. والحكم الصادر في (١٨) آذار ١٩٧٣، مجموعة س٣٧، ص١٨٧.

٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في (١٣) كانون الأول ١٩٧٠، المجموعة س١٦، ص٥٥.

٣) راجع في شرح تفاصيل هذه العناصر، الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص٢٧.

باقي عمال هذه المرافق أُجراء يخضعون للقانون الخاص وتختص بمنازعاتهم المحاكم المدنية، إلاّ أنّ القضاء الإداري المصري لم يفرق بين موظفي المرافق العامة الإدارية وموظفي المرافق العامة الاقتصادية، بل عدهم جميعاً موظفين عموميّين.

٣) أن يُعين الموظف من قبل السلطة المختصة.

ثالثاً – مفهوم الموظف العام في القضاء الإنجليزي:

يرى القضاء الإنجليزي أنّ تعيين الموظف يكون عقد إجارة خدمات أو عقد عمل فردي فيه حقوق والتزامات للتاج من جهة، وللموظف صاحب الشأن من جهة أخرى[١]. ومع ذلك فإنّ هذا العقد هو عقد خاص إذ إنّه لا يرتبط به إلاّ الموظف في حين أنّ التاج يملك عزله حسب مشيئته.

ويشترط القضاء الإنجليزي في الموظف العام توافر بعض الشروط أهمها :

١) أن يتم تعيينه من قبل التاج أي السلطة الرئاسية.

٢) أن يتناول مرتباً شهرياً لقاء القيام بأعمال وظيفته.

وقد اختلفت نظرة القضاء الإنكليزي إلى مركز الموظف باختلاف الزمان، فقديماً لا يجوز للمحاكم أن تنظر في دعاوى الفصل على أساس وجود عقد وعلاقة عمل، أمّا حالياً فيجوز عقد اتفاقات مُلزمة قانوناً بين الحكومة من جانب، بصفتها جهة العمل، وممثلي العاملين، وذلك بمقتضى المادتين (٣٤) و (١/١٦٢) من قانون العلاقات الصناعية الصادر عام ١٩٧١، كما يجوز للموظف المدني في الوقت الحاضر رفع دعوى ضد الفصل التعسفي، كما له أن يُنازع في شروط الخدمة.

ونتيجة لذلك أصبح موقف الموظف المدني لا يختلف كثيراً عن موقف الموظف الذي يعمل لجهة عمل أُخرى خلاف الحكومة، بمعنى أنّه يجوز

---

١) د. علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص٩٩.

للموظف أن يُقاضي جهة العمل بسبب الفصل التعسفي لا على أساس إعادته إلى وظيفته، لأنّه يجوز فصله في أي وقت بأمر ملكي – كما سبق القول – ولكن على أساس تعويضه عن أضرار الفصل التعسفي، ولا تستطيع المحكمة إلغاء أمر الفصل، بل لها فقط أن تأمر بالتعويض[١].

رابعاً – مفهوم الموظف العام في القضاء السوري:

استقرّ القضاء الإداري السوري، على أنّه " لكي يُعدُّ الفرد موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها إلى القوانين والأنظمة، لا بدّ أن تكون علاقته بالحكومة تنظيمية، ولها صفة الاستقرار، والدوام، في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر، وبالخضوع لإشرافها ". وإنّ الموظف العام" هو الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق". وعليه يشترط توافر شرطين في الموظف العام هما : القيام بعمل دائم، وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة بأسلوب الاستغلال المباشر[٢] .

---

٢) Lord Hail sham of Stmarylebone: Laws of England Butter worths ,London,١٩٧٤ .p . ٨٠٦.

١) انظر قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٥٩) تاريخ ١٩٦٣/٤/٤، سجل قرارات المحكمة المذكورة، وقرارها رقم (١٦٨) تاريخ ١٩٦٤/١١/٢٦، وقرارها رقم (٨٥) تاريخ ١٩٥٦/٥/٢٧، انظر بالمعنى نفسه حكم المحكمة الإدارية في القضية رقم (٧٤) لعام ١٩٥٩، جلسة ١٩٦٠/٣/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة المذكورة مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها من ١٩٥٩–١٩٦٤، ص٦. وقد تأيّد هذا الحكم من المحكمة الإدارية العليا بقرارها رقم (١١٧)، السنة القضائية الثانية، جلسة ١٩٦١/٥/٢٠. وانظر أيضاً، حكم المحكمة الإدارية في القضية رقم (١٠٦) السنة القضائية الثالثة، جلسة ١٩٦٢/٥/٢٠، ص٩. وحكمها رقم (١٠٨)، قضية رقم (٣٦) جلسة ١٩٦٣/١٠/١٦، ص٥١١. وحكمها رقم (٤٨)، قضية رقم (٧٣) جلسة ١٩٦٤/١٠/٢١، ص٥١٤ .

المبحث الثاني
النطـاق الوظيـفي

يلتزم الموظف، وهو يؤدي مهمات وظيفته بنوعين من الواجبات : واجبات تتصل اتصالاً مباشراً بالوظيفة العامة، ويُشكل الإخلال بها جرائم تأديبية ترتكب داخل نطاق الوظيفة العامة، سواءً أثناء تأدية الوظيفة، أو بسببها، وواجبات أخرى لا تتصل اتصالاً مباشراً بالوظيفة، بل تُفرض على الموظف خارج نطاق عمله، مما يتعين عليه أن يسلك خارج نطاق الوظيفة العامة مسلكاً حسناً[1].
وفيما يلي نعرض لهذه الواجبات :

المطلب الأول : واجبات الموظف العام داخل نطاق الوظيفة.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام خارج نطاق الوظيفة.

---

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١٨٥.

المطلب الأول

واجبات الموظف داخل نطاق الوظيفة

إنّ أكثر أنظمة الوظائف العامة في عالمنا تتضمن قائمة بالتزامات الموظف بعضها إيجابي تقتضي منه أداء أعمال معينة، وبعضها سلبي يلتزم الامتناع عن القيام ببعض الأعمال التي تُعدّ من المحظورات. ونكتفي بدراسة الواجبات الأساسية منها على النحو الآتي :

أولاً – أداء العمل في الأوضاع التي يحددها القانون:

يجب على الموظف أن يؤدي عمله بنفسه[١]، وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك. وليس له أن يُفوض أو يُحيل هذا العمل لغيره إلاّ إذا أجاز المُشرّع ذلك صراحة، وكل تصرف يُخالف ذلك يُعرض مرتكبه إلى المسؤولية التأديبية، فضلاً عن بطلان التصرف ذاته[٢]. وقد أكدت هذا المبدأ معظم التشريعات الوظيفية في العالم، ومنها التشريع الفرنسي[٣]، والتشريع المصري[١]،

---

١) د. محمد عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٢٣.

٢) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب المرجع السابق، ص١٥٠.

٣) انظر المادة (٩) من اللائحة العامة للموظفين رقم (٢٤٤/٥٩) في (٤) شباط ١٩٥٩، والمادة (٢٥) من القانون رقم (٦٣٤) لعام ١٩٨٣، الخاص بحقوق والتزامات الموظفين .

والقانون الأساسي للعاملين في سورية[٥]. ويتضمن هذا الواجب أيضاً ضرورة أن يكون عمل الموظف خلال الوقت المحدد لذلك عملاً منتجاً وأن يُخصص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل .

وذهب رأي إلى أنّ واجب أداء العمل يتحلل إلى نوعين من الالتزامات[٦]:

أ) التزام شكلي: يتطلب مراعاة مواعيد العمل في المكان المخصص لذلك، واحترامها .

ب) التزام موضوعي: يتطلب أن يكون العمل خلال ساعات الدوام الرسمي منتجاً.

ثانياً : التزام الطاعة التسلسلية:

وهذا الالتزام يتجلى بالطاعة الواجبة تجاه الرؤساء الإداريين، لأنّ السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكاً للعمل، وبالتالي أكثر دراية وقدرة على مواجهته وحل مشكلاته، وذلك فضلاً عن أنّ الرئيس هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي، والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد. ويتوقف نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وتنفيذها، وفي هذا المجال بيّن فقهاء الإدارة العامة ما لواجب الطاعة من أثرٍ بالغٍ في نجاح عملية التنظيم[١].

---

٤) المادة (١/٧٦) من القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، ونصها : أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة، وأمانة، وأن يُخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

٥) انظر المادة (٦٣) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤.

٦) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

١) انظر:

د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، طبعة (٤) لعام ١٩٧٢، ص١٠٥.

د. رمزي الشاعر، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة عام١٩٨٢، ص١٢٧.

د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة عام ١٩٧٤، ص٨٢.

واستكمالاً للبحث نوضح فيما يلي حدود واجب الطاعة في كل من فرنسا ومصر وإنكلترا وسورية :

١- في فرنسا:

نصّت المادة (٩) من الأمر الصادر في (٤) شباط عام ١٩٥٩، على أنّ الموظف أيّاً كانت درجته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهمات المُسندة إليه، ومكلف بضمان سير العمل، ومسؤول في هذا الخصوص أمام رؤسائه عند تنفيذ الأوامر الصادرة إليه.

كما أنّ المُشرّع الفرنسي أكّد ما قرّره في القانون السابق وذلك في المادة (٢٨) من القانون الجديد رقم (٦٣٤) الصادر في (١٣) تموز ١٩٨٣. والتزام طاعة الرؤساء في فرنسا يستند إلى التبعية الإدارية فهل يجوز إطاعة أمر غير قانوني : مجلس الدولة الفرنسي يُقرر أنّ المرؤوس يجب عليه تنفيذ الأوامر الرئاسية حتى ولو كانت غير قانونية إلاّ إذا كان من شأنها أن تُهدد المصلحة العامة تهديداً جسيماً[١]. هذا الوضع يتوافق مع الحل الذي أخذ به القضاء في المسائل الجنائية، إلاّ في الحالات الخاصة التي نصت عليها المواد (١١٤-١٨٤-١٩٠) من قانون العقوبات، إذ لا عذر للرئيس إذا كان الفعل الذي نفذه المرؤوس تنفيذاً لأمر الرئيس يُشكل مخالفة جنائية.

والتدرج الرئاسي يعني أنّ الموظف المرؤوس لا يُمارس وظائفه مع الالتزام المباشر والوحيد بمراعاة القانون، بل مع الالتزام بطاعة الرؤساء الذين يقفون

د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، عام ١٩٨٢، ص٢١٢.

د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، الطبعة الثانية، عام ١٩٧٦، ص١٠٣.

١) C.E. ١٠-٢-١٩٦٥ ,Dessendier. Rec. p. ٩١.

بينه وبين القانون. ينتج عن ذلك أنّ التزام الموظف بطاعة أوامر رؤسائه الإداريين يفوق واجبه في طاعة القانون[١] .

٢- في إنكلترا :

تنص قوانين التوظيف على أنّ الموظف مُلزم بتطبيق القانون بشكل سليم، ولا تأثير للأمر، الصادر من الرئيس الإداري (التاج) على مسؤولية الموظف، فتبقى مسؤوليته قائمة حتى ولو كان الفعل المخالف مصرحاً به من جانب التاج[٢].

٣- في مصر:

وفي مصر قرّر المُشرّع في الفقرة الثانية من المادة (٧٨) من القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، عدم إعفاء العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه، إلاّ إذا أثبت أنّ ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، في هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده. كما أنّ الفقرة (٨) من المادة (٧٦) من القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، قد نصّت على أن " يُنفذ ما يصدر إليه (أي الموظف) من أوامر بدقة، وأمانة، وذلك في حدود القوانين والنظم المعمول بها. ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه، كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته ".

٤- في سورية:

---

٢) ATF EL KARIM ABOU ZIED , Le fondement de la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires publics en France et Egypte . ١٩٦٤ . p. ٩٩.

١) DICEY, Introduction a l'étude constitutionnelle p.٣٠٤.

(ATF EL KARIM ABOUZIED Op. Cit. P١٦٩ مشار إليه في رسالة)

نصت المادة (٥/٦٤) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، أنّه يجب على العامل: " أن يُنفذ أوامر رؤسائه بدقة وأمانة، في حدود القوانين والأنظمة النافذة ..".

وهذا يعني أنّه يجب على العامل أن يُطيع أوامر رئيسه طالما كانت مشروعة ومطابقة للقوانين والأنظمة. ولكن هذه الطاعة لا تمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه في الأوامر المخالفة للشرعية القانونية فإذا أصرّ الرئيس على أمره رغم الاعتراض الخطي من المرؤوس فيقع على عاتق هذا الأخير واجب تنفيذه، ولكن على مسؤولية الرئيس مصدر الأمر.

وسلطة الرئيس على مرؤوسيه واسعة عميقة. فهي واسعة تشمل كافة

أعمال المرؤوسين الوظيفية، وهي عميقة لا تتوقف عند حد إصدار الأوامر والتعليمات إلى المرؤوس، وإنّما تصل إلى إلغاء أعماله، أو تعديلها، ما لم ينص القانون . استثناءً . على خلاف ذلك. وفي ذلك تختلف السلطة الرئاسية عن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية. وبالتالي فإنّه ليس للعامل أن يُخالف أمر رئيسه في مجال العمل إلاّ إذا كان تنفيذ هذا الأمر ينطوي على ارتكاب جريمة جنائية. أمّا إذا كانت المخالفة التي يتضمنها تنفيذ الأمر تشكل جريمة تأديبية فحسب، فإنّ الموظف لا يستطيع التخلص من الجزاء استناداً إلى أمر رئيسه، إلاّ إذا أثبت أنّ ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده[١].

ثالثاً – الولاء الوظيفي:

١) د. عبد الله طلبة ود. نجم الأحمد، القانون الإداري، جامعة دمشق، ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ص٩٢.

يتطلب الولاء للوظيفة الالتزام بالعديد من الواجبات التي من شأنها نجاح أمر الوظيفة العامة ومن أهم الواجبات ما يلي:

أ- التزام النزاهة والتجرد والأمانة والاستقامة:

إنّ التزام النزاهة من جانب الموظف يعني ضرورة معاملته لجميع المواطنين بشكل متساوٍ، وعادل، وعدم محاباة شخص ما، أو مجموعة ما، على شخص ما، أو مجموعة أخرى. ويجب على الموظف أيضاً أن يرفض المحسوبية والمحاباة لصالح المنافع الشخصية، أو العائلية. وهذا يعني أن يُحظر على الموظف قبول الرشوة، وتنص على هذا الواجب التشريعات المقارنة[٢].

ونحن نعتقد أنّ السياسة التي تستهدف مكافحة الرشوة في جميع أشكالها يجب أن تعتمد على ناحيتين أساسيتين :

الناحية الأولى: يجب أن تتمثل في رفع مستوى الأجور، لأنّ القضاء على الرشوة يبدو مستحيلاً إذا كانت أجور الوظيفة العامة زهيدة وغير كافية.

الناحية الثانية: تكتسي طابعاً تربوياً يشمل الموظفين أنفسهم، وكذلك مجموع أفراد الأمة، لأنّ القضاء على الرشوة لا يمكن معالجته فقط عن طريق جعل الموظفين يتزودون بالفضائل الأخلاقية، بل لابدّ من أن يعزف المواطنون أيضاً عن عادة اقتراح عروض غير شريفة على عمال الإدارة العامة[١].

ب- الحفاظ على السر الوظيفي:

يجب على الموظفين . بشكل عام . ألاّ يفشوا المعلومات التي قد تؤدي إلى إلحاق الضرر بعمل المرفق العام. وهذا الموضوع يأخذ طابعاً تقديرياً، فهنالك بعض المعلومات التي يمكن للموظف الإدلاء بها نظراً لعدم أهميتها البالغة،

---

٢) انظر : المادة (٨) من النظام العام للموظفين في فرنسا، المادة(١٤/٧٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة والمادة (١٢/٧٩) من قانون العاملين في القطاع العام في مصر، والمادة (٦٤/د) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

١) د. عبد الله طلبة ود. نجم الأحمد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٩٤.

وهنالك بعض القرارات التي يجب أن تقترن بالطابع السري التام، لأنّ الإفضاء بها بشكل مسبق يؤدي إلى إفسادها والقضاء على الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها.

ومن جهة أخرى فإنّ الإدارة العامة التي تحصل على معلومات سرية حول أحد الرعايا، تُعدّ ملزمة بعدم الإعلان عن هذه المعلومات بأي شكل من أشكال الإعلان، والموظف الذي يرتكب مثل هذه الأخطاء يكون عرضة للتبعات القضائية. ويظّل الالتزام بكتمان سر المهنة قائماً على عاتق الموظف حتى بعد ترك الخدمة، وهذا ما أوضحته التشريعات المقارنة[٢].

ج- صيانة أموال الدولة:

يجب على الموظف السهر على حفظ وصيانة منشآت ولوازم وممتلكات الجهة العامة التي يعمل لديها، وعدم الاستيلاء عليها، أو استغلالها لنفسه.

وقد حرص المُشرّع المصري على النص على هذا الواجب في المادة (٥/٧٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة ١٩٧٨/٤٧. وهذا ما أوضحته المادة (٦٥/ب) من القانون الأساسي الموحد للعاملين في الدولة، عندما حظرت على العامل : "أن يستعمل المواد، والعتاد والآلات المسلمة إليه لأمور خارجة عن أغراض الجهة العامة التي يعمل لديها، سواءً لنفسه أو لغيره".

ولا يقتصر هذا الواجب على مجرد عدم سرقة أو فقدان الأموال والمعدات، بل يمتد إلى كيفية استعمالها، وعدم تعريضها للتلف نتيجة الإهمال أو سوء الصيانة.

---

٢) انظر : المادة (٢٦) من القانون رقم /٦٣٤/ لعام ١٩٨٣ المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين في فرنسا، والمادة (٧٧) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ في مصر، والمادة (٦٤/أ) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ في سوريا.

المطلب الثاني
واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة

واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة هي تلك التي لا تتعلق بأداء العمل مباشرة سواءً من خلال سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة، أو من خلال مشاركته في الحياة العامة، أو الجمع بين الوظيفة والأعمال المحظورة قانوناً. وسنأتي على تبيان هذه الواجبات تباعاً وعلى النحو الآتي:

أولاً – في الحياة الخاصة:

يُعدُّ الموظف مسؤولاً إذا ارتكب خطأً أثناء قيامه بالخدمة، وكذلك إذا ارتكبه خارج وظيفته، حيث إنّ إتيان الموظف فعلاً شائناً يؤدي إلى إضعاف ثقة الناس به، فيؤثر بصورة غير مباشرة على وظيفته بالحط من كرامتها.

لذا فقد حرصت التشريعات المقارنة على حظر إتيان الموظف أفعالاً لا تتناسب وكرامة الوظيفة سواءً أثناء قيامه بها، أو بعد وقت أدائها[1].

---

١) انظر المادة (٢/١٦) من القانون الفرنسي، المادة (٦٤) من القانون الأساسي للعاملين في سورية، والمادة (٥/٧٨) من قانون العاملين بالقطاع العام في مصر.

ونبادر إلى القول: إنّه لا يجوز عدُّ أيّ فعل أو مسلك غير لائق يرتكبه الموظف في حياته الخاصة مخالفةً تأديبية، فهنالك اعتباران يحكمان تصرفات الموظف خارج نطاق الوظيفة هما :

الأول : هو الحرية الشخصية.

الثاني: هو وجود جزاء جنائي ومدني للأفعال المنحرفة حسب الأحوال وفي حدود القانون.

لذا لا بدّ من البحث عن معيار – مع التسليم بصعوبته – لعد هذا المسلك أو ذاك يشكل مخالفة تأديبية.

وفي تقديري أن المعيار الصحيح هو الذي يتضمن شقين الأول شكلي يضع بالحسبان مكانة الموظف، وطبيعة عمله ومكانه. والثاني موضوعي يُراعي تأثير ارتكاب الفعل على عمل الموظف، والجهاز الإداري.

ثانياً – في الحياة العامة:

تشمل أنشطة الموظف في الحياة العامة كثيراً من المجالات، من أبرزها ممارسة حق الانتخاب والترشيح، وحرية الرأي، والانضمام للأحزاب السياسية والنقابات العامة[١]. وتمتع الشخص بصفة الموظف العام، يفرض عليه قيوداً معينة في ممارسته النشاطات المذكورة. فهو كمواطن، له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات، ولكنّه وهو يمارس هذه الحقوق، ويؤدي تلك الواجبات، مقيد بمراعاة مركزه الوظيفي[٢].

ويتجاذب المشاركة في الحياة العامة بالنسبة للموظف اتجاهان[٣] :

---

١) د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٦٣,

٢) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص٢٠٢.

٣) د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة عام ١٩٧٣، ص١٣٠.

الاتّجاه الأول: ضرورة تطابق أفكار وتصرفات الموظف مع سياسة الحكومة سواءً في حياته العامة، أو الخاصة، داخل العمل، أو خارجه.

الاتّجاه الثاني: عدم فرض قيود على ممارسة الموظف لحقوقه كمواطن، فالمواطنون جميعاً المؤيدون منهم والمعارضون لسياسة الحكومة، يُشاركون في دفع رواتب هؤلاء الموظفين، وما يهم المواطن هو حسن أداء الخدمة وليس الولاء لهذه السياسة أو تلك. وواقع الحال أنّ غالبية الدول تأخذ باتجاه وسط، خلاصته أنّ الموظف مواطن له أفكاره وبعض تصرفاته إلاّ أنّ حريته مقيدة بما تفرضه عليه الوظيفة من واجبات تقتضي هذا التقييد. وجاءت التطبيقات مختلفة بين نظام وآخر .

ففي فرنسا يتمتع الموظف بحرية كبيرة في مجال مساعدة الجماعات المشروعة، ونشر المقالات في الصحف، ولكن بتحفظ. ويُراقب القضاء الإداري تصرفات الموظف ومدى مراعاته الحيطة والحذر فيه، وتُحظر المادة (١٣) من نظام الموظفين الفرنسي الإشارة إلى آراء الموظف السياسية أو الفلسفية، أو الدينية، ما عدا كبار الموظفين حيث يتطلب منهم الولاء السياسي. كما يتمتع الموظف الفرنسي بحرية الانضمام للأحزاب السياسية والاشتراك في الحياة السياسية، في نطاق الإخلاص والولاء للدولة. ونتيجة لذلك لا يجوز أن يُسأل الموظف تأديبيًا لأسباب سياسية[١].

وفي مصر يجيز التشريع[٢] تكوين الأحزاب بقيود[٣] ومع مبدأ التحفظ في إبداء آراءه السياسية. ويُلاحظ أنّ مجلس الدولة المصري يتخذ سياسة متحررة حيال

---

١) د. منصور إبراهيم العتوم، مرجع سابق، ص٦٤.

٢) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٢) لعام ١٩٧٧ المادة (١)، والقانون عام ١٩٧٥، والقانون رقم /٣٣/ لعام ١٩٧٨.

٣) يحظر على القضاة والعسكريين وأعضاء الرقابة و المخابرات العامة والدبلوماسيين الانضمام للأحزاب.

هذا الموضوع. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها : "أنّ الجهة الإدارية في سبيل بيان الأسباب التي بُني عليها القرار الصادر بإحالة المدعي إلى المعاش بغير الطريق التأديبي قدمت كتاباً من مساعد وزير الداخلية يتضمن أنّ المدعي فُصل لاعتبارات الأمن العام وكشفت أوراق الدعوى أنّ السبب الحقيقي هو ما نُسب إلى المدعي من اعتناقه الأفكار الشيوعية، ولما كانت الدساتير المصرية المتعلقة قد حرصت على كفالة حرية الرأي والاعتقاد للمواطنين، وكان الموظف العام بوصفه مواطن يسري عليه ما يسري على بقية المواطنين، إلاّ أنّه بحكم شغله لإحدى الوظائف العامة، ترد على حريته بعض القيود، ومؤدّى ذلك أنّ للموظف حق

اعتناق الرأي السياسي الذي يراه شرط ألاّ يتجاوز الحدود المبينة في القانون. ولما كانت الأوراق قد خلت مما يُشير إلى أنّ المدعي ارتكب أيّاً من المحظورات المنصوص عليها في القانون، وأنّ اعتناقه الأفكار الشيوعية لم يكن لها أثر على أعمال وظيفته، أو على النشء الذين يقوم بتعليمهم بوصفه مدرساً بوزارة التربية والتعليم، وأنّ هذا السبب الذي قام به قرار الفصل يكون والحال كذلك مخالفاً للقانون"[١].

وفي سورية يُمارس الموظف دوره في الانتخابات العامة، سواءً في التصويت والترشيح[٢]، أو الاستفتاء[٣]، وله حق تكوين الجمعيات التعاونية. إلاّ أنّه يُحظر

---

١) الحكم الصادر بجلسة ١٩٧٨/٥/٢٠م طبعة (٤٤١) س٢١ قضائية، مذكور لدى محمد مختار عثمان، مرجع سابق، ص٦٩.

٢) تنص المادة (٥) من المرسوم التشريعي رقم /٢٦/ تاريخ ١٩٧٣/٤/١٤ المتضمن قانون الانتخابات العامة على أنّه : " يوقف حق الانتخابات عن عسكريي الجيش ورجال الشرطة طيلة مدة وجودهم في الخدمة، عدا من قبل ترشيحه وفقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي " ولقد ورد ذات الحكم في البحث الأول، بند (٣) من تعليمات القانون المذكور رقم ١٦٩٦/٤/٥/١(٨١١/ج/١) في ١٩٧٣/٤/١٦. وبالنسبة للترشيح فقد نصت المادة (١٨) من القانون المذكور على ما يلي : أ- للوزراء أن يرشحوا أنفسهم لمجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم .

عليه الانتماء إلى جمعية أو جماعات غير مشروعة تُهدد مصالح الدولة، وتُعرضها للخطر. وفي حين تُحظر المادة (٦٤) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ الانتماء إلى حزب سياسي أو جماعة سياسية أو القيام بأي نشاط سياسي غير ناشئ عن واجبات الوظيفة، نجد أنّ هذا النص قد تم ضمناً بالمادة الثامنة من الدستور الصادر في عام ١٩٧٣، حيث تبين أنّ "حزب البعث العربي الاشتراكي" هو الحزب القائد في الجيش والدولة، ويقود جبهة وطنية تقدمية، ويعني ذلك أنّه يجوز للمواطن الانتساب لحزب البعث والأحزاب المشتركة في الجبهة، وينبغي إعادة صياغة هذا النص بما يتفق وأحكام الدستور.

ثالثاً – عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال المحظورة:

الأصل أن يُكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته، ومن أجل الحفاظ على استقلالية الموظف، وضمان تفرغه لعمل وظيفته، وإعطاء هذه الوظيفة كل وقته وجهده، فقد حظرت التشريعات الوظيفية المقارنة على الموظف الجمع بين الوظيفة العامة وبين أي نشاط ربحي خاص و بين نشاط عام آخر.

ونعرض فيما يلي هذا الواجب في كل من فرنسا ومصر وسورية :

ب– للمحافظين وضباط الشرطة أن يرشحوا أنفسهم في غير الدائرة التي يعملون فيها على أن يمنحوا حكماً إجازة خاصة بلا راتب من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء الانتخابات، أما إذا رشحوا أنفسهم عن الدائرة التي يعملون فيها فيعدون مستقيلين ويعودون إلى وظائفهم في حال عدم نجاحهم.

ج– لجميع العاملين الآخرين في الدولة، ومؤسساتها، وسائر القطاع العام، والمشترك، أن يُرشحوا أنفسهم على أن يُمنحوا حكماً الإجازة المنصوص عليها سابقا. ولقد ورد ذات الحكم في البحث الخامس البند (٢) من التعليمات المشار إليها.

٣) لقد تضمنت أحكام الفصل الثاني من الدستور، كيفية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية واستفتاء المواطنين في ذلك، وفي القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد.

في فرنسا نصت المادة (٨) من الأمر رقم (٥٩/٢٤٤) في ١٩٥٩/٢/٤ على أنّه : "محظور على كافة الموظفين من أصحاب المهن، مزاولة عمل خاص بأجر من أي نوع"، والشروط التي تُبيح الاستثناء من هذا الحظر تنص عليها لائحة الإدارة العامة. أمّا القانون الجديد رقم (٦٣٤) الصادر في ١٣ تموز ١٩٨٣ المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين، فقد نصّ على هذا الحظر في المادة (٢٥) بقوله : "على الموظفين أن يُخصصوا كل وقتهم لنشاطهم المهني، أو للوظائف المسندة إليهم، ولا يمكن أن يزاولوا، بصفتهم المهنية نشاطاً خاصاً تجارياً أيّاً كانت طبيعته، غير أنّه يمكن مخالفة هذه الشروط بمرسوم صادر عن مجلس الدولة بصفة استثنائية. ويمنع على الموظفين، إمّا بصفتهم الشخصية، أو بالوساطة، أن يكون لهم في أي مشروع خاضع لرقابة الإدارة العامة، أو المرفق الذي يعملون فيه، مصلحة من شأنها أن تؤثر على استقلاله".

في مصر لا يستطيع العامل أن يجمع بين وظيفته وبين عمل خاص أو حكومي إلاّ بإذن من الإدارة مسبقاً، لأنّ الأصل هو التفرغ الوظيفي والاستثناء هو الجمع بين وظيفتين.

فقد نصت المادة (١١/٧٧) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ بأنّه يُحظر على العامل "أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم /١٢٥/ لعام ١٩٦١ بقصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة".

واستثناءً من الأحكام السابقة يجوز الترخيص للموظف في مباشرة مهنته خارج وظيفته وفي غير أوقات العمل الرسمية[١]، وذلك بعد الحصول على إذن من

---

١) حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم (١٢٠) لسنة ٩ق، في ١٩٦٣/١١/١٩، مجموعة النيابة الإدارية، الجزء الأول، ص,٤٠

الوزير المختص أو من يمارس سلطاته، وقد اشترط المُشرّع للحصول على هذا الإذن أن تكون ممارسته العمل للغير بأجر أو بمكافأة، على أنّه من المفترض أنّ كل عمل يؤدى للغير يكون مقابل أجر، وأنّ العمل الذي يؤدى بدون أجر هو خروج هذا الأصل المفترض، فالعمل الذي يؤديه الموظف يُفترض أنّه لقاء أجر وعلى الموظف الذي يدعي خلاف ذلك إثبات ما يدعيه[١].

كما حظرت الفقرة (١٤/هـ) من المادة سالفة الذكر على العامل "أن يُزاول أي أعمال تجارية، وبوجه خاص أن تكون له مصلحة في أعمال، أو مقاولات، أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته".

في سورية نصت المادة (٦٤/و) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤، يُحظر على العامل "أن يجمع بين وظيفته وبين عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة". لكنّ المُشرّع السوري أجاز – وبموافقة خطية من الوزير المختص – وفي حدود التعليمات التي تصدر بهذا الشأن عن رئيس مجلس الوزراء، السماح للعامل بالجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات، أو بالواسطة، إذا كان هذا العمل الآخر ليس من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة، ولا يتعارض مع مقتضياتها.

وإذا كان الأصل في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤، أن يتفرغ العامل العربي السوري لأداء أعمال وظيفته حتى يحسن القيام بها، فإنّ ذلك يقتضي في الحقيقة أن يكون مرتب الموظف كافياً لدرجة تضمن له ولأسرته حياةً كريمة، وذلك بأن يُغطي مقداره تكاليف المعيشة المختلفة – مع ارتفاعها المتزايد – على نحوٍ لائق بمكانة الموظف، بحيث يعفيه من البحث عن عمل آخر مشروع أو غير مشروع لمواجهة ما يحتاجه وأسرته من نفقات.

---

٢) د. محمود حلمي، حقوق العاملين وواجباتهم في الجهاز الإداري وفي القطاع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، ع٤، س١١، تموز، عام ١٩٦٧، ص٩٩٧.

المبحث الثالث

النطـاق الزمـني

إنّ المركز الوظيفي للموظف العام، يبدأ منذ صدور القرار القاضي بتعيينه من الجهة المختصة، ويبقى هذا المركز قائماً، ومنتجاً لآثاره، حتى تاريخ انتهاء العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة، وبعبارةٍ أخرى فإنّ العلاقة الوظيفية هي أساس المساءلة التأديبية للموظف – من حيث المبدأ – وما دام الأمر كذلك، فهل يمكن مساءلة الموظف عن أخطاءٍ ارتكبها قبل التحاقه في الوظيفة أو بعد التحاقه بها؟

في ضوء ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب هي :

المطلب الأول: المسؤولية التأديبية عن الأخطاء السابقة على شغل الوظيفة.

المطلب الثاني: مسؤولية الموظف عن أخطائه خلال الرابطة الوظيفية.

المطلب الثالث: مسؤولية الموظف عن تصرفاته اللاحقة على تركه الوظيفة.

المطلب الأول

المسؤولية التأديبية عن الأخطاء السابقة على شغل الوظيفة

من المُسلّم به أنّ الموظف يُسأل عمّا يرتكبه من أخطاء بسبب وظيفته أو بمناسبة القيام بها. أي بعد صدور قرار تعيينه واكتسابه صفة الموظف التي هي مناط التأديب، والنتيجة المنطقية لهذا المبدأ عدم مسؤولية الموظف تأديبياً عن أفعال أو تصرفات أتاها قبل التحاقه بالوظيفة[1]. وهذا أمرٌ طبيعي يتفق مع قواعد العدل، والمنطق، ومبدأ عدم رجعية القانون.

ومع ذلك نجد رأياً ضعيفاً في الفقه الفرنسي يُجيز المساءلة عن أخطاءٍ ارتكبها الموظف قبل التحاقه بالوظيفة. والمعيار الصحيح لتكييف الفعل الموجب للمسؤولية هو توفر صفة الموظف العام وقت ارتكاب الفعل الذي يُثير المسؤولية التأديبية[2]. ويترتب على الأخذ بهذا المعيار عدم مساءلة الموظف عن الأفعال التي أتاها قبل تمتعه بصفة الموظف العام.

---

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص٦٧.

٢) د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص١٠٩.

ومن جهة أخرى فإنّ بعض الأفعال التي يرتكبها الموظف قبل تعيينه تكون مبرراً لفصله عن العمل بسبب تعارضها مع بقائه في عمله. مثل هذه الأفعال أو التصرفات لا تُعدُّ أخطاءً تأديبية وإنّما هي عبارة عن وقائع تدل على عدم توافر شروط التعيين المقررة قانوناً، مما يُجيز للإدارة سحب قرار التعيين ضمن المواعيد القانونية المقررة. الأمر الذي يترتب عليه عدم عد عملية إنهاء علاقة الموظف مع الدولة في مثل هذه الحالة فصلاً تأديبياً، وإنّما سحب قرار تعيين مشوب بالبطلان بسبب عدم توفر شروط التعيين[1].

كما يترتب على الأخذ بهذا المعيار إمكانية مساءلة الموظف، بسبب أخطاء ارتكبها قبل تقديم استقالته ثم عاد ليلتحق بالوظيفة العامة من جديد، حيث إنّ الصفة الوظيفية كانت متوفرة وقت ارتكاب الفعل.

المطلب الثاني

مسؤولية الموظف عن أخطائه خلال الرابطة الوظيفية

بعد صدور القرار الإداري بتعيين الموظف، يتحدد مركزه الوظيفي بدءاً من تاريخ صدور هذا القرار وقيامه بواجبات وظيفته فعلاً[2]، وفي خلال هذه الفترة الزمنية يكون الموظف، أو العامل، خاضعاً لنظام التأديب، ومسؤولاً عن أخطائه الوظيفية الحاصلة منه أثناء قيام الرابطة الوظيفية. وخلال هذه الفترة يمكن إثارة مسألتين بالنسبة لهذا الموضوع[3]:

---

٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط٤، عام ١٩٧٦، ص٧٢٤ .

١) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٦/٤، رقم القضية (٧٦٥) السنة الخامسة، المجموعة س٨، والقضية رقم (٧٣٥) ص١٤٥٤، والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً (١٩٤٦- ١٩٦١) الجزء الثالث الصادر عن المكتب الفني لمجلس الدولة عام ١٩٧١.

٢) د. منصور العتوم، مرجع سابق، ص,١١٠

١) وقوع بعض الأخطاء من شخص له صفة الموظف العام لكن تعترض هذه الصفة بعض العوارض.

٢) وقوع أخطاء من شخص ليس له صفة الموظف العام، ولكنّه يُمارس أعمال الوظيفة العامة فعلياً (الموظف الفعلي).

ففي الحالة الأولى تتحقق المسؤولية بغض النظر عن العوارض الوظيفية طالما أن الموظف يتمتع بصفة الموظف العام، التي تفرض عليه عدم مخالفة واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها، ويترتب على ذلك عدم إعفائه من المسؤولية في الحالات الآتية :

أ- الموظف الذي يُعين بقرار باطل طالما أنّ قرار تعيينه لم يُلغَ، أو يُسحب بإحدى الطرق القانونية.

ب- الموظف الذي يقوم بأعباء وظيفة غير وظيفته الأصلية، سواءً كان قيامه بالعمل قانونياً، أم دون سندٍ قانوني، كأن يكون بدون تفويض، أو بتفويض غير صحيح.

ج- الموظف الذي يرتكب خطأً تأديبياً أثناء إجازته مهما كان نوع الإجازة (عادية، طارئة، دراسية، مرضية).

د- الموظف المُعار، أو المنتدب، أو الموفد في بعثة علمية، أو تدريبية، أو الموظف الذي يوضع خارج الملاك.

هـ- الموظف الموقوف عن العمل : حيث إنّه بالرغم من عدم ممارسة الأعباء الوظيفية خلال فترة الإيقاف، إلاّ أنّه يبقى محتفظاً بحقوقه، وواجباته الوظيفية، ما دام محتفظاً بصفته الوظيفية .

و- الموظف في حالة الاستيداع : بحيث تنقطع علاقته مع الدولة مؤقتاً ويستطيع خلالها ممارسة أي عمل لدى الغير، أو لحسابه الخاص، خلافاً لما تقتضيه واجبات الوظيفة عادة، ويُعدُّ ذلك استثناءً من الأصل، اقتضته

طبيعة حالة الاستيداع، والغاية منها، ولكنّ ذلك لا يمنع من مساءلة الموظف تأديبياً في حال إخلاله بالتزامات أخرى.

أما الحالة الثانية وهي حالة (الموظف الفعلي) فلا تتحقق المسؤولية التأديبية مع عدم الإخلال بالمسؤوليات الأخرى. ومن هذه الحالة :

* حالة الشخص الذي يقوم بأعباء وظيفة معينة دون أن يكون قد دُعي إليها أصلاً، كما هو الحال في أوقات الحروب، والثورات، والكوارث، حيث يقوم بعض المواطنين بالتصدي لأعمال الوظيفة العامة عن حسن نية ورغبة منهم في تقديم الخدمات العامة. وقد يكون هذا التصدي مصحوباً بسوء نية لتحقيق أغراض غير مشروعة، سواءً في الظروف الاستثنائية أو العادية.
* حالة الموظف الذي يستمر في ممارسة العمل بعد إعلان بطلان انتخابه.
* حالة الموظف الذي يُدعى إلى شغل وظيفة معينة، ولا تتبع أصلاً الإجراءات القانونية اللازمة. ويُقاس على ذلك سحب قرار التعيين، أو إلغائه بحكم لاحق.

المطلب الثالث

مسؤولية الموظف عن تصرفاته اللاحقة على ترك الوظيفة

الأصل أنّ انتهاء الرابطة الوظيفية لأي سبب كان، يؤدي إلى وقف سريان النظام التأديبي على الموظف. فالتأديب مرتبط بالوظيفة، بحيث إذا انقطعت رابطة التوظف لم يَعدْ للتأديب مجال، إذ تنحسر عن الموظف صفة الوظيفة التي هي مناط التأديب، وفي ذلك يرى مجلس الدولة السوري أنّ "مجلس التأديب لا يختص بمحاكمة الموظفين المعتبرين بحكم المستقيلين بسبب استقالتهم، أو إحالتهم إلى القضاء من قبله لأنّهم فقدوا صفة الوظيفة من حين

اعتبارهم بحكم المستقيلين، ومن ثم فإنّ إحالة هؤلاء إلى القضاء تتم مباشرة دون وساطة مجلس التأديب المذكور"[1].

ففي فرنسا نصت المادة (٢٦) من القانون رقم /٦٣٤/ الصادر في ١٣ تموز ١٩٨٣، والمتعلق بحقوق والتزامات الموظفين. "يلتزم الموظفون بكتمان سر المهنة في إطار القواعد المستمدة من المدونة الجنائية". كما عرف النظام الفرنسي المسؤولية التأديبية لحاملي الرتب الشرفية حيث صدرت لائحة بالمرسوم رقم /٣٠٩/ تاريخ ١٩٥٩/٤/١٤أجازت مساءلة حاملي الرتب الشرفية في حالة قيامهم بأعمال لا تتناسب وحمل اللقب أو الرتبة الشرفية .

وفي مصر هناك نصوص خاصة تُنظم مساءلة الموظف تأديبياً عن المخالفات المرتكبة منه قبل انتهاء خدمته، أو بعد تركه العمل. فالمادة (٨٨) من قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم (١٩٧٨/٤٧) تقضي بأنّه : "لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب كان عدا الوفاة من الاستمرار بمحاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدأ في التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته". كما أنّ المادة (٨/٧٧) من القانون رقم (١٩٧٨/٤٧) تُحظر على العامل : "أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً، ولو بعد ترك العامل للخدمة".

وفي سورية نصت المادة (٦٤/أ) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر برقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦ على أنّه يُحظر على العامل : "أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك العامل الخدمة".

وبالتالي يمكن القول: إنّ صفة الموظف العام هي ركنٌ أساسي، ولا مجال للحديث عن قيام خطأ تأديبي بدونه.

---

١) رأي مجلس الدولة السوري رقم /٧/ تاريخ ١٩٦٧/١/٣.

الفصل الثاني

السلطة المختصة

باتخاذ الإجراءات التأديبية

تمهيد وتقسيم:

سلطة التأديب هي تلك السلطة التي يُعيّنها المُشرّع للقيام بمهمة تأديب العاملين، هذه السلطة قد تكون هي الإدارة التي يتبعها العامل، وهنا يُقال إنّ النظام التأديبي نظام إداري، كما قد تكون جهة قضائية مستقلة، وبعيدة عن الإدارة، يُشكّلها المُشرّع لهذا الغرض، فتصبح سلطة قضائية، ومن ثمّ يُقال إنّ النظام التأديبي نظام قضائي، كما قد تكون أخيراً سلطة شبه قضائية، والنظام التأديبي بالتالي نظام شبه قضائي، وعلى ذلك نتناول فيما يلي كل من هذه الأنظمة الثلاثة على حدة .

أولاً – النظام الإداري في التأديب:

يُقصد بالنظام الإداري في التأديب ذلك النظام الذي تُوكل فيه مهمة التأديب إلى السلطة الرئاسية وحدها، بحيث يُصبح لهذه السلطة، ودون أن تكون مُلزمةً باستشارة جهة أو هيئة أخرى بشكل مسبق، الحق في توقيع العقاب على العاملين أيّاً كان نوع هذا العقاب، أو درجته[1].

وهذا النظام يقوم على أساس أنّ السلطة الرئاسية بوصفها الجهة المسؤولة عن حسن سير العمل وانتظامه داخل المرفق الموكل إليها إدارته، وعن تحقيق الأهداف الخاصة به، فإنّه من الطبيعي أن يُعترف لهذه السلطة باختصاصات تُمكنها من مباشرة تلك المسؤولية، ومن بين هذه الاختصاصات الاختصاص بتأديب العاملين في هذا المرفق، وذلك تطبيقاً للمبدأ المعروف حيث تكون المسؤولية تكون السلطة، وإلاّ استحال عليها القيام بهذا الدور. فالتأديب إذاً في طبيعته مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، أو أنّه فرع من هذه السلطة. ولذا على عاتق الرئيس الإداري وحده مهمة تحديد الأفعال التي تُخلّ بالواجبات

---

١) د. محمد عصفور، نظام تأديب العاملين في مفترق الطرق، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة، العدد الثالث، كانون الأول، عام ١٩٦٧، ص٣٤، نحو نظرية عامة في التأديب، القاهرة، عام ١٩٦٧، ص٣٧.

الوظيفية، واختيار العقوبة الملائمة لكل فعل من هذه الأفعال. ومن تطبيقات النظام الإداري في التأديب، النظام الإنجليزي، حيث تُباشر السلطة التأديبية من خلال الجهة الإدارية، وعلى رأسها الوزير المختص، الذي تكون له الكلمة الأخيرة والنهائية في القرارات التأديبية كافة التي تصدر في حق العاملين التابعين له، إذ يُعدُّ الوزير هنا بمنزلة صاحب العمل بالنسبة لهؤلاء العاملين، فيملك إزاءهم ما يملكه صاحب العمل إزاء عمّاله في نطاق القطاع الخاص، من نقل، وترقية، وتأديب، وإنهاء للخدمة ٠٠٠٠. وبذلك لا تتدخل أي جهة أخرى غير السلطة الإدارية في تأديب العاملين في النظام الإنجليزي، فلا يوجد مثلاً نظام المحاكم التأديبية على الإطلاق، كما يكون للرئيس الإداري الحق في توقيع العقوبات التأديبية كافةً، بل وليس أمام العامل في هذا الشأن سوى الحق في التظلّم إدارياً[١].

ثانياً – النظام شبه القضائي في التأديب:

كما رأينا سابقاً فإنّ النظام الإداري في التأديب يرتكز على أساس تغليب منطق الفاعلية المقرر لصالح الإدارة على منطق الضمان المقرر لصالح الموظفين، ولهذا فقد كانت معظم أوجه النقد التي وجهت إليه تدور حول الخشية من تعسف الإدارة أو انحرافها عند مباشرة حقها في التأديب.

من هنا ومن أجل تحقيق ضمانات أكبر للموظفين، حماية لهم من هذا التعسف أو ذلك الانحراف، فقد اتجهت العديد من الدول إلى تطعيم هذا النظام ببعض التعديلات، والتي إن كانت لا تمس جوهر النظام في ذاته، لأنّها في معظمها لا تعدو أن تكون مجرد تعديلات إجرائية، كتلك المقررة في النظم القضائية، مثل إقرار حق الدفاع، وضمان الحيدة، والنزاهة، وكذلك إباحة حق الطعن، أو التظلّم، إلاّ إنّها تُغيّر في الواقع من ملامحه، ولذا فقد أطلق عليه " النظام شبه القضائي في التأديب".

---

١) David foulkes , Administrative law, ٥th ed London١٩٨٢ ,P١١.

ويتخذ هذا النظام إحدى صور ثلاث :

الصورة الأولى: وفيها تلتزم السلطة الرئاسية قبل توقيع الجزاء على الموظف المُخطئ بأن تستشير هيئة مستقلة يُنشئها المُشرّع لهذا الغرض بحيث تُعدُّ هذه الاستشارة بمنزلة إجراء جوهري يترتب على مخالفته بطلان القرار الصادر بالعقوبة، حتى وإن كان للسلطة الرئاسية الحق في أن تطرح ما تُبديه هذه الهيئة جانباً، أي حتى وإن كان رأي الهيئة الاستشارية غير ملزم لسلطة التأديب.

الصورة الثانية: وفيها تلتزم السلطة الرئاسية قبل توقيع الجزاء على الموظف المُخطئ بأن تستشير هيئة مستقلة يُنشئها المُشرّع لهذا الغرض بحيث يُعدُّ رأي هذه الهيئة مُلزماً. أي يتعين على الإدارة احترامه والتقيد به، بل وحتى إن كان لها حق تعديل الرأي المقترح، فإنّ ذلك لا يكون إلاّ بالنسبة لتخفيف العقوبة لا بتشديدها.

الصورة الثالثة: وفيها يُفرّق المُشرّع بين الجزاءات الخفيفة والجزاءات الأكثر جسامة، بحيث يترك للسلطة الرئاسية توقيع الجزاءات الأولى، على أن يُسند أمر توقيع الجزاءات الأخرى إلى مجلس تأديب يُشكل من عناصر إدارية، وأخرى قضائية. ويطبق النظام شبه القضائي في التأديب بصفة أساسية في فرنسا، حيث إنّ السلطة الرئاسية لا تملك إلاّ توقيع عقوبتي الإنذار، واللوم، أمّا في حالة الرغبة في توقيع جزاءات أشدّ من ذلك فإنّه يجب على هذه السلطة أن تستطلع بدايةً رأي اللجان الإدارية المشتركة، وإن كان هذا الرأي استشارياً أي غير مُلزم للإدارة، ويتم اللجوء إلى هذه اللجان بتقرير صادر من السلطة المختصة بالتأديب،فتنعقد في صورة مجلس تأديب.

ثالثاً – النظام القضائي في التأديب:

يقوم النظام القضائي في التأديب، كما يقول تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية على أساس الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية وبين هيئات قضائية خاصة

مستقلة، تختص – بعد درجة معينة منشدة الجزاء – بتقدير الخطأ المهني المنسوب للموظف، وبتوقيع الجزاء الذي تراه متناسباً مع الوقائع الثابتة، ويُعدُّ قرار هذه الهيئات مُلزماً للسلطات الرئاسية، مما يعني أنّ نظام التأديب القضائي يتميز باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية[1].

ولهذا فقد قيل بأنّ هذا النظام يُحتّم ضرورة قيام قضاء مستقل يتولى الفصل في المنازعات التأديبية، مع إعداد مجموعة من الإجراءات التي تُتَبع في هذه المنازعات.

ويُقصد بضرورة قيام قضاء مستقل يتولى الفصل في المنازعات التأديبية، ترك سلطة التأديب لمحكمة لها الاستقلال العضوي، والوظيفي. والاستقلال العضوي يتمثل فيما يتمتع به أعضاؤها من ميزة عدم قابليتهم للعزل خلال فترة عملهم، أمّا الاستقلال الوظيفي فيتجلى في أنّ مهمة قضاة التأديب لا تخضع لأيّ تأثيم – خصوصاً من السلطة الرئاسية – وإنّ الأحكام التي يصدروها تكتسب حجية الشيء المقضي فيه تحت تحفظ الطعن أمام المحاكم العليا. ويُعدُّ هذا التخلي عن حق التأديب إلى جهة قضائية مستقلة عضوياً ووظيفياً آخر تطور في نظام التأديب، والهدف من ذلك هو الحد من الاختصاصات التقديرية الواسعة للهيئات الرئاسية في هذه النظم[2]. فالنظام القضائي لازال في مراحله الأولى، وإن كان يخطو بخطوات ثابتة إلى الأمام، ولكن أيّاً كانت درجة هذه الخطوات، فإنّ ذلك لا يعني على الإطلاق أنّه نظام يستهدف استبعاد الإدارة كلياً من

---

١) أبحاث المعهد الدولي للعلوم الإدارية في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسؤولية السلطة العامة، مجلة العلوم الإدارية، ع١ لعام ١٩٦٠، ص٢٧٥. د. عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري، مجلة العلوم الإدارية، لعام١٩٦٥، ص,٤٢

١) تقرير المعهد الدولي وقد سبقت الإشارة إليه، ص٢٨٠.

مجال التأديب، أو التنكّر لكافة العوامل التي يقوم عليها النظام الإداري في التأديب.

ولهذا يُلاحظ أنّ القائمين على هذا التنظيم في الدول التي تأخذ به يضعون في حسبانهم عند إقرارهم له خصائص التأديب الإداري، وإنّه لا يعدو أن يكون امتداداً للسلطة الرئاسية، وأنّ انتزاعه من يد الإدارة ووضعه في يد القضاء، إنّما يُقصد به مجرد تحقيق الضمان والأمن للعامل.

ولذا فإنّهم يجعلون للسلطة الرئاسية – على الرغم من وجود النظام القضائي المذكور– دوراً أساسياً في التأديب متمثلاً في تحريك الإجراءات التأديبية الأساسية والتمهيدية، كوقف العامل لصالح التحقيق، أو لصالح المرفق وتوقيع بعض العقوبات، والمشاركة في تشكيل المحاكم التأديبية، وحق الطعن في الأحكام سواءً لعدم المشروعية، أو لعدم الملائمة[1]. ويُطبق هذا النظام في جمهورية مصر العربية.

ونعرض فيما يلي للسلطات المختصة بالتأديب في كل من فرنسا، ومصر، وإنكلترا، وسورية.

---

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص٤٥٧.

المبحث الأول

السلطة المختصة بالتأديب في فرنسا

تتبع فرنسا النظام الإداري في التأديب، إذ إنّ الأصل في هذا النظام أنّ السلطة التأديبية منوطة بالسلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين[١].

وقد أعطى المُشرّع الفرنسي كل من السلطة الرئاسية، واللجان الإدارية المشتركة، أو مجالس التأديب اختصاصاً في عملية إصدار الجزاء التأديبي وهو ما سنتناوله على النحو الآتي :

المطلب الأول

اختصاص السلطة الرئاسية

يُعدُّ تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري. فسلطة الإشراف إن لم تقترن بالجزاءات جُرّدت من قيمتها، وهو ما دعا البعض إلى القول إنّ النظام التأديبي هو أداة السلطة الرئاسية، بقصد ضمان حسن سير المرافق العامة. فمنح الإدارة قدراً من سلطة التأديب أمرٌ لا غنى عنه في كل

---

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص,٤٥٤

تنظيم إداري، وذلك حتى تستطيع مواجهة المخالفات اليسيرة واليومية، بالسرعة اللازمة، قبل أن تضيع معالمها، أو تضعف ذكراها لدى الموظف المخالف لدى زملائه في العمل، والسرعة في توقيع الجزاء لا تقل أهمية عن الجزاء نفسه[١]. وتطبيقاً لذلك ينعقد الاختصاص في إصدار القرارات التأديبية في فرنسا إلى السلطة المختصة بالتعيين، والتي هي في فرنسا أحد فروع السلطة الرئاسية[٢].

وباستقراء التشريعات الفرنسية المتعاقبة نجد أنّ المُشرّع وفي التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة كافةً قد نصّ على إناطة الاختصاص بالتأديب إلى السلطة المختصة بالتعيين. فالمادة (٦٢) من قانون /١٩/ تشرين الأول ١٩٤٦، وكذلك المادة (٣١) من قانون /٤/ شباط ١٩٥٩، والذي حلّ محل قانون /١٩/ تشرين الأول ١٩٤٦، نصت على أن السلطة التأديبية يُعهد بها إلى السلطة المختصة بالتعيين. ولم يشذ القانون الحالي للوظيفة العامة رقم /٦٣٤/ الصادر في ١٩٨٣/٧/١٣[٣]، عن القوانين السابقة، والتي عهدت بالسلطة التأديبية إلى السلطة المختصة بالتعيين[٤].

وبناءً على ما تقدم استقرّت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على بطلان الجزاء التأديبي في حالة عدم توقيعه من قبل السلطة المخوّلة، وهي السلطة المختصة بالتعيين[٥]. ويستقل رئيس الجمهورية، أو الوزير المختص بسلطة التعيين، وإذا كان الوزير هو المسؤول الأول عن شؤون وزارته، وهو الذي يملك سلطة تعيين العاملين فيها، فقد كان الأصل أن يختص وحده بإصدار الجزاءات التي حددها القانون، وقيّد تطبيقها بمراعاة الضمانات الأساسية المنصوص عليها، ولكن هذا

---

٢) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٣.

٣) Trotabas (L)et Isoart(P)droit public,paris L.G.D.J١٩٩٨, P.٣١٦.

١) نشر القانون في الجريدة الرسمية الفرنسية بالعدد /١٦٢/ لعام ١٩٨٣، ص٢١٧٥.

٢) Keira Bouderbali, Francis Mallol. La procédure disciplinaire dans la fonction publique territoriale. ٢٠٠٢ .p.٢٣٩.

٣) C.E.١-١٢,١٩٦٩, Andre . Rec. . p . ٥٧٥.

الأصل العام لا ينفي أنّ سلطة التعيين قد تُخول لموظف أدنى درجة من الوزير فتكون له بصفة التبعية سلطة تأديب من يُعينهم في حدود القانون[١].

وبرأينا أصاب المُشرّع الفرنسي عندما ربط بين سلطة التعيين، وسلطة التأديب وهو ما يؤدي إلى احترام التسلسل الرئاسي، على أنّ السلطة المختصة بالتأديب في فرنسا ليست هي السلطة المختصة بالتعيين في الأحوال كافةً، فهي تكون مختصة بإصدار الجزاءات التأديبية طالما أنّ القانون لم يُحدد جهة أخرى، فالنظام التأديبي يمكن أن يُخوّل إلى جهات أخرى، كالقضاء الإداري بالنسبة للقضاة، أو المجلس الأعلى للتعليم بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس[٢].

وقد نظّم القانون مجالس خاصة للعاملين في مجال التعليم على أن يكون الطعن في قرارات هذه المجالس بطريق الاستئناف أمام مجلس أعلى للتعليم، ويُطعن في قرارات هذا الأخير أمام مجلس الدولة، وقد نظّم مرسوم الإجراءات التأديبية رقم (٩٢-٦٥٧) الصادر في (١٣) تموز ١٩٩٢ والمعدل بالمرسوم رقم (٩٥-٨٤٢) الصادر في (١٣) تموز ١٩٩٥، الإجراءات التأديبية المتعلقة بمساءلة أعضاء التعليم العالي الخاضعين للقانون الصادر في (١٢) تشرين الثاني ١٩٦٨[٣].

---

٤) د. ملكية الصاروخ، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، عام ١٩٨٤، ص١٨٩.

١) DE FORGES (J.M), Droit de la fonction publique, P U F. paris, ١٩٩٧,P,١٩٠.

٢) د. صبري السنوسي، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٩، ص١٢٩.

المطلب الثاني

المجالس التأديبية المشتركة

من الضمانات المهمة التي انفرد بها التشريع الفرنسي، ولا نجد لها نظيراً في قوانين الدول الأخرى محل البحث، أنّ السلطة التأديبية في فرنسا لا تختص لوحدها بإيقاع الجزاء، وإنّما تشاركها اللجان الإدارية المتعادلة في الجزاء التأديبي المقترح توقيعه. فقد نصت المادة (٣١) من قانون /٤/ شباط ١٩٥٩ بأنّ الاختصاص بتأديب الموظف ينعقد إلى السلطة المختصة بالتعيين، والتي عليها قبل توقيع الجزاء أخذ رأي اللجان الإدارية المشتركة. وهو ما نصت عليه المادة (١٩) من القانون الصادر بتاريخ (١٣) تموز ١٩٨٣، إلاّ أنّ المادة (١٩) من القانون أعطت السلطة المختصة بالتعيين سلطة إصدار الجزاءات التأديبية الخفيفة، كالإنذار، واللوم، ودون أن تلتزم بالاستشارة المسبقة من أي جهة أخرى[١].

أمّا باقي الجزاءات التأديبية الأخرى التي تفوق عقوبتي الإنذار، واللوم، فإنّ السلطة التأديبية ملزمة باستشارة المجالس التأديبية. على أنّ هناك حالات معينة لا تلتزم فيها السلطة التأديبية باستشارة تلك اللجان، كحالة الإضراب غير المشروع، أو في حالة الظروف الاستثنائية[٢]، ولا شك أنّ في تلك الحالات يتم

---

١) Catherine Puigelier. Le pouvoir disciplinaire. Paris. Economica.١٩٩٧, P.٣٢.

٢) C.E.٧ Guillet ١٩٥٠, Dehaene, Rec. P. ٤٢٦.

إيقاف الضمانات التأديبية على حسب الظروف السائدة، والتي قد تبرر ذلك الإجراء[١]. والحقيقة أنّ المُشرّع الفرنسي استهدف في الواقع من تفعيل دور اللجان الإدارية قبل توقيع الجزاء إحداث نوع من الجماعية في اتّخاذ القرار التأديبي، بحيث لا تنفرد السلطة التأديبية دون تعقيب من جهات أخرى في مسألة الجزاء التأديبي، وهو ما يُشكل قيداً على حرية السلطة التأديبية في إيقاع الجزاء، ويمثل في الوقت ذاته ضمانة إجرائية مهمة بالنسبة للموظف العام محل المساءلة التأديبية، فكما هو معروف فإنّ القرار الجماعي يأتي في الغالب متوافقاً مع الافتراضات القانونية السليمة، بخلاف الرأي الذي ينفرد به صاحبه. كما تضفي هذه اللجان على قرارات السلطة التأديبية المزيد من الشرعية، وتكفل للموظف الثقة والاطمئنان في الإجراءات المتخذة، على فرض أنّ قرارات السلطة التأديبية تكون تحت بصر تلك الجهات، وهو ما قد يُبعدها عن مظنّة التحكّم، والاستبداد.

أ- تشكيل اللجان الإدارية:

تنشأ اللجان الإدارية في كل إدارة بالنسبة لكل مجموعة من الموظفين، وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء، والوزير المختص. ويمكن أن تنشأ لجنة إدارية متوازية واحدة لعدد من المجموعات عندما لا تكون أي مجموعة من هذه المجموعات كافية بأن تسمح وحدها بإنشاء لجنة خاصة بها[٢].

وتتكون هذه اللجان من عدد متساوٍ من ممثلين عن الإدارة، وممثلين عن الأفراد، لذلك تُسمى أحياناً اللجان المتساوية الأعضاء، وقد حلّت اللجان الإدارية المشتركة محل مجالس التأديب السابقة على صدور القانون، والتي لم يكن يدخل في تشكيلها من يمثل الموظفين .

---

٣) C.E. ١٦ mai ١٩٣١, courront , Rec. P. ٨٩.

١) د. ملكية الصاروخ، السلطة التأديبية، المرجع السابق، ص١٩١.

ويتم تعيين ممثلو الإدارة بقرار وزاري، أمّا ممثلو الأفراد فينتخبون بالتمثيل النسبي عن طريق الاقتراع السري[١].

ولا يجوز أن يدخل في تشكيل هذه اللجان أي موظف أدنى درجة من المُتّهم أو مرؤوس للمتهم.

وما يُحمد للمُشرّع الفرنسي في هذا الجانب أنّه أدخل ممثلين عن الموظفين في تشكيل هذه اللجان، وذلك للدفاع عن حقوق ومصالح الموظفين، وحتى يشعر الموظف بالاطمئنان في ظل وجود هذه العناصر، بل وإنّ المُشرّع إمعاناً في تحقيق العدالة في تشكيل تلك اللجان نص على أن يكون تشكيلها بالتساوي بين ممثلين عن الإدارة، وممثلين عن الأفراد، وهو ما يؤدي إلى التوازن في عمل تلك اللجان.

ويُعدُّ هذا التشكيل ضمانة مهمة للموظف، لذلك عدّ مجلس الدولة الفرنسي أنّ الخلل في تشكيل المجلس يؤدي إلى بطلان الأعمال الصادرة عنه كافةً[٢].

ولنا ملاحظة بشأن تشكيل أعضاء هذه اللجان الإدارية المشتركة، فكما هو معروف بأنّ نصف عدد أعضاء هذه اللجان من الجهة الإدارية، كما سبق بيانه، وبالتالي فإنّ هؤلاء الأعضاء يخضعون وظيفياً للجهات الإدارية الرئاسية بوصفهم موظفين عموميين لدى الإدارة، الأمر الذي يجعلهم يخضعون لتأثير السلطة الرئاسية في هذا الصدد، وبالتالي فإنّ آراءهم تتفق في الغالب مع قرارات السلطة التأديبية. إلاّ أنّ المُشرّع قام بتوفير الضمانات المناسبة لهؤلاء الأعضاء بحيث يمارسون وظيفتهم باستقلالية أكبر تجاه الإدارة، ولا يخضعون لتوجهات الإدارة، مع عدم قابليتهم للعزل، أو المساءلة التأديبية أثناء ممارستهم لتقديراتهم في تلك اللجان، ولا شك أنّ كل ذلك يعود بالنفع على الموظف العام، فكلما شعر أعضاء اللجنة بالاستقلالية والحرية في عرض الآراء تأتي تلك

---

٢) د. عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص١٥.

١) C.E. ١ Decembere ١٩٨٧, Aix Piselli, A.J.D.A. ١٩٨٨ .P. ٥٥٠.

الآراء بعيدة عن التأثيرات والضغوط، وهو ما يجعلها أكثر منطقية وأكثر عدالة، فيما لو استسلم الأعضاء لتوجيهات الإدارة وتمشياً مع هذه الافتراضات ذهبت المحكمة الاستئنافية في Bordeaux إلى التأكيد على أنّ اللجان الإدارية يجب أن تلتزم بالحيدة على فرض أنّ الالتزام بالحيدة مفروض على موظفي الإدارة كافة، وبصفة خاصة اللجان الإدارية. كما يلتزم أعضاء المجالس بسر المهنة فيما يتعلق بمحتويات الملف الخاص بالموظف المُحال إلى التأديب، ويجب لتحقيق ذلك أن يكون الأعضاء

مستقلين، ومحايدين، وتخضع هذه الشرائط لرقابة القاضي الإداري[١].

ب- إجراءات اللجان الإدارية المشتركة:

نظّم مرسوم (٢٥) تشرين الأول ١٩٨٤، إجراءات اللجان الإدارية المشتركة، حيث ينبثق عن تلك اللجان الإدارية مجلس تأديبي ينعقد له الاختصاص بموجب التقرير الذي تتم إحالته من قبل السلطة التأديبية، والذي يجب أن يكون متضمناً بأسلوب واضح، وصريح، الأفعال المنسوبة إلى الموظف المُتّهم كافةً مع بيان ظروفها وملابساتها.

ويتم استدعاء الموظف للحضور أمام المجلس في فترة زمنية تتراوح من (١٥) يوماً إلى شهر ليقدم ملاحظاته الشفوية، والكتابية، وبيان الشهود الذين يريد الاستشهاد بهم، وتتم الإجراءات في مواجهة وحضور الموظف المُراد تأديبه، ولا يجوز أن يحضر في المجلس أي شخص غير عضو فيه، فإذا أُجيز له الحضور فلا يجوز له أن يشارك في المداولة والتصويت[٢].

على أنّ عدم علنية جلسات التأديب لا تُوجب الحكم بعدم مشروعيته. ولا شك أنّ حضور الموظف تلك الإجراءات يُعطي الموظف الثقة والاطمئنان بالنسبة

---

١) C.E. ٤novembre . ١٩٩٢. Baillaud. A J. P. ٣٩٤.

٢) C.E.٣٠ mai. ١٩٩٤. Coulon. .p. ١٠١٤.

إلى تلك الإجراءات، كما يُعطيه الفرصة للدفاع عن نفسه، ودحض الاتهامات المنسوبة إليه.

والجدير بالذكر أنّه يجوز للموظف المُحال إلى المجلس أن يحضر بنفسه أو عن طريق أحد المدافعين. وينبغي أن يتلو عليه المجلس جميع الوقائع المسندة إليه والمدونة في الملف. ويقوم مجلس التأديب باستيفاء عناصر التحقيق كافةً وإعطاء الفرصة لكل من الإدارة والموظف في إبداء آرائهم وملاحظاتهم كتابةً أو مشافهةً.

ويتعين وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي تمكين الموظف من الرّد والدفاع في مواجهة أي عناصر أو وقائع أخرى استخلصها المجلس التأديبي من الملف المُحال إليه[١]. حتى ولو لم تكن السلطة التأديبية قد أشارت إليها في تقريرها المُحال أمام المجلس، طالما أنّ هذا الأخير قد أخذها بالحسبان. كما يجب عدم عرض أي وثيقة على اللجنة إلا بعد عرضها مقدماً على الموظف المُتّهم للاطّلاع عليها ويجب سماع الشهود في حضور الموظف المُتّهم. وبعد انتهاء التحقيق الذي يُجريه المجلس يُجري المجلس مداولاته في جلسة سرية لمناقشة الاتّهامات المنسوبة للموظف على ضوء ما أسفرت عنه الأدلة المقدمة، ودفاع الموظف، وأقوال الشهود إن وجدوا، والذين لا يحق لهم هم والموظف الاشتراك في المناقشات والمداولات التي تتم بين أعضاء اللجنة[٢]. وعلى المجلس أن يُبدي الرأي الاستشاري خلال مدة تتراوح بين شهر أو شهرين على أبعد تقدير، وفي حال عدم قيام المجلس بإبداء الرأي خلال تلك المدة جاز للسلطة التأديبية المختصة أن تُصدر قرارها دون مشورته[٣]. ويُصدر المجلس رأيه واقتراحه بتوقيع العقوبة، أو عدم توقيعها بأغلبية الأعضاء. ويجب

---

١) C.E ٣٠ septembre ١٩٨٣. Barre. Rec. P. ٣٩٤.

٢) C.E٢٠ juillet ١٩٥٣. pouzclques Rec. P. ٤١٨.

٣) C.E٢٩ juillet ١٩٩٤. Coquin R.D.P. P. ١٤٠٥.

أن يكون هذا الاقتراح مسبباً في كلتا الحالتين، وعلى المجلس إحالته إلى السلطة التأديبية المختصة، والتي يجوز لها أن لا تتقيد باقتراح المجلس، إلاّ أنّها ينبغي أن تُخبر المجلس بالأسباب التي أدت إلى تلك النتيجة.

ج- طبيعة رأي اللجان الإدارية المشتركة:

لم يجعل المُشرّع الفرنسي لرأي المجالس الإدارية المشتركة صفة الإلزام وبالتالي فإنّ الإدارة غير مُلزمة قانوناً بإتباع الرأي الذي تنتهي إليه اللجان وتستطيع التحلل من هذا الرأي دون أدنى مسؤولية قانونية، إلاّ أنّ الإدارة مُلزمة باستشارة اللجان الإدارية مسبقاً على الرغم من عدم إلزامية رأيها، وإلاّ عُدّ قرارها باطلاً لمخالفته القانون.

ولا شك أنّ عدم إلزامية رأي اللجان الإدارية وتوصياتها يُمثل ثغرة كبرى في النظام التأديبي الفرنسي، ويهدر الحكمة التي استهدفها المُشرّع من إنشاء مثل تلك المجالس. فطالما لا تلتزم الإدارة بما تنتهي إليه اللجان فنعتقد أنّ ذلك يُضعف بدرجة كبيرة قوة تلك الضمانة، إلاّ أنّ الواقع العملي يختلف عن ذلك كثيراً، فهناك شبه التزام كامل من قبل السلطة التأديبية بما تُصدره اللجان الإدارية المشتركة من آراء، وتوصيات. ذلك أنّ السلطة التأديبية في بلد كفرنسا لا يمكن في الواقع أن تتجاهل القوة المعنوية والأدبية لتلك اللجان، لا سيّما في ظل التمثيل النقابي القوي للموظفين داخل تلك اللجان، أضف إلى ذلك أنّ السلطة التأديبية تخشى إلغاء قراراتها التأديبية من قبل القضاء، لذلك فهي تلتزم في الغالب بآراء اللجان المشتركة والتي تأتي في الغالب متوافقة مع نصوص القانون[1].

---

١) د. سعد العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص٢٧٩.

المبحث الثاني

السلطة المختصة بالتأديب في مصر

أخذ المُشرّع المصري في تنظيمه للسلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء بكل من الأسلوبين الإداري والقضائي في التأديب، فالاختصاص التأديبي في جمهورية مصر العربية يتوزع بين كل من السلطة الرئاسية والمحكمة التأديبية.

وقبل صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ كان اختصاص السلطة الرئاسية في توقيع العقوبات التأديبية يقتصر على عقوبتي الإنذار، والخصم من المرتب بما لا يزيد على ستين يوماً في السنة الواحدة. أمّا العقوبات الأخرى فلم يكن يجوز توقيعها إلاّ بحكم من المحكمة التأديبية[١].

وبصدور القانون سالف الذكر (١٩٧٨/٤٧) نجد أنّ المُشرّع قد اتّجه إلى تدعيم السلطة الرئاسية، إذ وسّع من دائرة اختصاصها في توقيع العقوبات التأديبية، فجعل لها توقيع العقوبات التأديبية الواردة في هذا القانون كافة عدا عقوبتي الإحالة إلى المعاش، والفصل من الخدمة، إذ تختص في توقيعهما المحكمة التأديبية، بالإضافة إلى باقي العقوبات التأديبية.

سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

---

١) انظر: المادتين (٦١) و (٦٣) من القانون رقم /٤٦/ لعام ١٩٦٤، والمادتين (٥٧) و (٥٨) من القانون رقم /٥٨/ لعام ١٩٧١.

المطلب الأول

تحديد السلطة التأديبية في التشريع المصري

السلطة التأديبية هي الجهة، أو الشخص المُخوّل له قانوناً صلاحية توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها – على سبيل الحصر– في القوانين الوظيفية، وذلك في مواجهة جميع أو بعض العاملين المخاطبين بأحكام تلك القوانين. وقد حددت المادة (٨٢) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ أعضاء السلطة التأديبية على الوجه الآتي:

١– السلطة الرئاسية وتتكون من :

أ– شاغلي الوظائف العليا.

ب– السلطة المختصة وهم[١]:

* الوزير المختص.

* المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي .

* رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص.

٢– المحاكم التأديبية.

٣– المجالس التأديبية لبعض طوائف الموظفين .

---

١) انظر: المادة (٢/٢) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ التي عرفت السلطة التأديبية.

المطلب الثاني

الاختصاص التأديبي للسلطة الرئاسية

نصّت المادة (٨٢) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨، على الآتي :

يكون الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية كما يلي :

١- لشاغلي الوظائف العليا كُلّ في حدود اختصاصاته توقيع جزاء الإنذار، أو الخصم من المرتّب بما لا يجاوز (٣٠) يوماً في السنة، بحيث لا تزيد مدته في المرّة الواحدة عن (١٥) يوماً. وللسلطة المختصة حفظ التحقيق، أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء، أو تعديله، ولها أيضاً إذا ألغت الجزاء أن تُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية، وذلك خلال (٣٠) يوماً من تاريخ إبلاغها القرار.

٢- للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود من (١-٦) من المادة (١/٨٠)، ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على (٦٠) يوماً سواءً تم توقيع جزاء الخصم دفعةً واحدة، أو على دفعات، وكذلك الجزاءين الواردين في البندين (١و٢) من الفقرة الثانية من المادة المشار إليها.

٣- كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود (٩،٨،٧) من المادة (٨٠)، وذلك في المخالفات الجسيمة التي تُحددها لائحة الجزاءات.

٤- تختص المحكمة التأديبية بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (٨٠)، وتكون الجهة المنتدب أو المُعار إليها العامل، أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه، وتأديبه طبقاً للأحكام سالفة الذكر، وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة أو التكليف.

أولاً- شاغلو وظائف الإدارة العليا:

وهم المدير العام، ووكيل الوزارة، والوكيل[١]. إذ يكون لهم توقيع عقوبة الإنذار، أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز (٣٠) يوماً في السنة، بحيث لا تزيد مدة الخصم في المرة الواحدة عن (١٥) يوماً.

ثانياً- السلطة المختصة:

ووفقاً للمادة (٢/٢) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨، فإنّ السلطة المختصة بالتأديب الرئاسي تشمل :

١) الوزير المختص.

٢) المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي.

٣) رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص.

ويظهر من نص المادة (٨٢) أنّ المُشرّع قد سوّى بين أعضاء السلطة التأديبية المختصة سواءً في سلطاتهم المبتدئة، أو التعقيبية.

أ) السلطات التأديبية المبتدئة:

نص المُشرّع في المادة (٢/٨٢) من القانون /٤٧/ لعام ١٩٧٨ على أنّ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الواردة في البنود من (١-٦) من المادة (١/٨٠) تملك إيقاع العقوبات الآتية :

١) الإنذار.

٢) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

---

١) وفقاً للجدول رقم (١) المرفق بالقانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨.

٣) الخصم من الأجر، لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً[١].

٤) الحرمان من نصف العلاوة الدورية.

٥) الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر.

٦) تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن ستين يوماً.

وهذه الإجراءات الستة توقع على العاملين في الدولة كافةً دون شاغلي الوظائف العليا. وللسلطة المختصة أيضاً، توقيع عقوبتي التنبيه واللوم بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا، أمّا عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة فلا توقعهما إلاّ المحكمة التأديبية المختصة، كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود (٧،٨،٩) من المادة (٨٠) وهي:

* خفض الأجر في حدود علاوة.

* الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرةً.

* الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرةً مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.

وتُوقع هذه الجزاءات في المخالفات الجسيمة التي تُحددها لائحة الجزاءات. ومعنى ذلك أنّ المُشرّع قد وسّع من الاختصاص التأديبي للسلطة المختصة، وفي الوقت نفسه وضع على هذا الاختصاص قيدين .

الأول – ألاّ تطبق هذه العقوبات إلاّ في حالة المخالفات الجسيمة .

الثاني – أن تصدر لائحة جزاءات تُحدد هذا النوع من المخالفات.

والملاحظ – عملاً – أنّ الكثير من الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية تتضمن عقوبات تأديبية مما يدخل في اختصاص الرئيس الإداري، ولهذا فإنّنا

---

٢) وبمقتضى المادة (٢/٨٢) لا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على ستين يوماً، سواءً تم توقيع إجراء الخصم دفعة واحدة، أو على دفعات.

نفضل أن يستعمل الرئيس الإداري سلطته في التأديب، فلا يلجأ إلى المحكمة التأديبية إلاّ بالنسبة للجرائم التأديبية الخطرة[١].

ويرى جانب من الفقه : أنّ الرئيس الإداري إذا استعمل سلطته في التأديب، فإنّه لا يملك أن يُحيّل الموظف إلى المحاكمة التأديبية عن ذات التهمة مرة أخرى، لأنّ ذلك يُعدُّ من قبيل معاقبة الموظف مرتين عن الفعل ذاته، كما أنّه لا يستطيع أن يسحب القرار التأديبي، وأن يُحيل إلى المحكمة التأديبية، لأنّه بمجرد توقيع العقاب وفقاً للأوضاع القانونية المقررة يستنفذ الرئيس الإداري سلطته، وهو يستطيع أن يسحب القرار التأديبي حتى لو كان سليماً، لتخفيف العقاب، أو لإلغائه، لا لتشديده[٢].

ب) السلطة التأديبية التعقيبية:

بالإضافة إلى حق السلطة المختصة في توقيع العقوبات . ابتداءً . فإنّها تملك أيضاً حق التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة عن الرؤساء التابعين لها، ومن صور التعقيب التي أشار إليها المُشرّع، حفظ التحقيق، أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء، أو تعديله، ولها أيضاً إذا ألغت الجزاء أن تُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية، وذلك خلال (٣٠) يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار[٣].

---

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص٥٠٣، وط ١٩٨٧، ص ٥٢٧.

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، عام ١٩٧٩، ص٥٠٤.

٢) المادة (١/٨٢) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨.

المبحث الثالث

السلطة المختصة بالتأديب في بريطانيا

يُطلق على "الوظيفة العامة" في المملكة المتحدة اسم "الخدمة المدنية" وتسمية الموظفين العموميين بالمستخدمين المدنيين، وعندما يُشار إلى"الموظف العام"، إنّما يُشار إلى الطبيعة الإدارية، والتنفيذية، والمنوط بها تسيير الإدارة الحكومية[١]. والموظف البريطاني، وخاصة في المراكز العليا، مُحايد في أداء واجباته الوظيفية، ولذلك فهو يتعاون مع الوزير الذي يتبعه بغض النظر عن انتمائه الحزبي، أو السياسي. وحيدة الموظفين هي إحدى مميزات النظام البريطاني وخصائصه، ويرجع ذلك إلى طبيعة النظام الديمقراطي في بريطانيا[٢].

والنظام الإنجليزي يأخذ بالاتجاه الإداري في التأديب، أي أنّه يترك للإدارة سلطة توقيع الجزاء أيّاً كانت جسامته، دون مشاركة من أي هيئة أخرى قبل توقيع الجزاء ، كما ليس للعامل أن يتظلّم من قرار العقوبة أمام أي محكمة من أي نوع، وذلك سواءً للتوصل إلى إلغائه، أو تعديله، أو التعويض عنه[٣]. لا

---

١) Zaim M. Nedjati and J.E.Trice: English and continental systems of Administrative law.North-Holland publishing company, ١٩٧٨, p.١٩.

٢) د.علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص٣٣٨.

٣) د. عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، المرجع السابق، ص,٤٧

يوجد في المملكة المتحدة قانون عام للموظفين كما هو عليه الحال في فرنسا[١] ومصر[٢]، وسورية[٣]. كما لا يوجد فيها قانون خاص بتأديب العاملين المدنيين. إنّ السلطة التأديبية هي سلطة توقيع الجزاء في حالة وجود مخالفة، وهناك أحوال تتطلب إجراءات منصفة فضلاً عن حق الدفاع.

وسنحدد في هذا المبحث أساس السلطة التأديبية في النظام الإنجليزي، ومدى جواز تفويض هذه السلطة، ثم نبيّن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها من قبل السلطة التأديبية المختصة.

---

٤) قانون التوظف الصادر بالأمر القانوني رقم /٢٤٤/ في (٤) شباط عام ١٩٥٩، والقانون المكمل له الصادر برقم /٦٣٤/ في ١٩٨٣/٧/١٣ المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين.

٥) القانون النافذ رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨، بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة.

٦) القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤

المطلب الأول

أساس السلطة التأديبية في بريطانيا

أساس السلطة في بريطانيا هو التاج، لأنّه يمثل إجمالي سلطات الحكومة المركزية، وهذا ما درج عليه التعبير بأنّ الحكومة المركزية تعمل باسم التاج، وبمعنى أنّ التاج هو الذي يمثل الوحدة القانونية لهذه السلطات[١]. وسلطات التاج مستمدة إمّا من التشريع، أو من المزايا أو الامتيازات الملكية، وهذا ما يُعرف بالقانون العام. والتشريع هو الذي يحدد وظائف التاج مباشرة، والذي يُشار إليه "بصاحب الجلالة" أو"صاحبة الجلالة" والذي يُمارس أيّهما سلطاته بموجب مراسيم تصدر عن طريق المجلس المخصوص، والتنفيذ مسؤول عنه الوزراء، رغم أنّ التنفيذ يجري باسم التاج[٢]. أمّا بالنسبة لسلطة التأديب، فيُعدُّ الوزير بمنزلة صاحب العمل بالنسبة للعاملين في وزارته، فيملك تجاههم ما يملكه صاحب العمل تجاه عُمّاله في نطاق القانون الخاص بالنقل، والترقية، والتأديب، وإنهاء الخدمة (نيابة عن التاج). وحيث إنّ التشريع الإنجليزي لم يأخذ بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، إذ إنّ الجرائم التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، وكذلك لا يوجد حصر للعقوبات التأديبية، لذا فإنّ السلطة

---

١) David Foulkes: Administrative Law, ٥th ed.London ١٩٨٢,p,١١.

٢) David Foulkes , Op. cit. p.١١.

التأديبية تترخص في تحديد، أو تكييف الوقائع، أو الأفعال، التي تُعدّ جرائم تأديبية. وبالإضافة إلى سلطة الوزير في توزيع الاختصاصات داخل وزارته، فله أن يُوكل أمر توقيع الجزاء إلى غيره من الرؤساء الإداريين التابعين له[١]. لذلك يجري العمل على أن يتولى الرئيس المباشر للعامل سلطة تأديبية عن المخالفات العادية، أمّا المخالفات الخطيرة فيجب رفعها إلى وكيل الوزارة الدائم، غير أنّ للسلطات العليا حق التعقيب على قرارات الجزاءات التي توقع من قبل الرؤساء. ويمكن القول إنّ السلطة التأديبية تُمارس من خلال السلطات الرئاسية التي يتبعها العامل، على أن يكون للوزير المختص وحده الكلمة الأخيرة في هذا الشأن[٢] .

---

٣) William (A.) Robson : The civil servive in Britain and France, London , ١٩٥٦,p١٢٧.

١) W.J.M. Mackenzie: Central administration in Britain ,١٩٦٧, p.٣٥.

المطلب الثاني
تفويض السلطة التأديبية

لقد استقرّ في النظام الإنجليزي أنّه ينبغي ممارسة السلطة الشرعية بواسطة الشخص المنوطة به، وليس بواسطة أيّ شخص آخر. وتُطبق المحاكم هذا المبدأ بتشدد، حيث استقرت أحكامها على أن تكون ممارسة أي سلطة، بما فيها سلطة التأديب، بوساطة الشخص المنوطة به هذه السلطة، ما لم يوجد نص خلاف ذلك.

ويترتب على تطبيق هذا المبدأ أنّ المداولات، أو القرارات المشتركة التي يسهم فيها أفراد من غير الأعضاء تكون باطلة. ومن ذلك على سبيل المثال، قرارات لجان التأديب التي يشترك في إجراءاتها أشخاص من غير الأعضاء[1].

---

١) انظر في هذا المعنى القضايا الآتية:

- Lane V. Norman (١٨٩١) – ٦٦. L .t .٨٣.
- Leary V . Nat . Union of velinc le Builders . (١٩٧١) ,ch .٣٤.
- Wizlang V. Medical practioners.
- Com (١٩٧٤) I.N.٢.L. .R . ٢٩.

هذه الأحكام مشار إليها في مؤلف H.W.R. wade ; Op . Cit . ed. ١٩٨٢, p. ٣١٩.

ولا يجوز التفويض بسلطة مفوضة بمقتضى التشريع، فالمفوض له قانوناً ألاّ يعود، ويفوض سلطاته ما لم يسمح التشريع ذاته بذلك[١].

وكذلك لا يجوز أن يُمارس أحد الوزراء سلطة وزير آخر إلاّ بناءً على تفويض صريح[٢].

ولمّا كانت الأعمال الحكومية تتطلب قدراً كبيراً من التفويض بالسلطة، لذلك كانت القاعدة المتبعة أن يُنص على هذا التفويض في التشريع المخول للسلطة ذاتها، سواءً كان هذا الترخيص بالتفويض صريحاً أو ضمنياً، ووضح ذلك بصفة خاصة بمناسبة صدور قانون الإدارة المحلية لعام ١٩٧٢، إذ نصّ على تنظيم التفويض بالوظائف والاختصاصات التي تُناط باللجان الرئيسة والفرعية، أو الموظفين، أو الهيئات المحلية الأخرى، والسلطة التي تملك التفويض تملك الرجوع فيه .

---

٢) H.W.R. wade ; Op . Cit . ed. ١٩٨٢, p. ٣١٩.

٣) H.W.R. wade ; Op . Cit . ed. ١٩٨٢, p. ٣٢٩.

المطلب الثالث

تحديد العقوبات التي توقعها السلطة التأديبية

في السابق كانت الجزاءات التأديبية تُفرض على العاملين بغض النظر عن مشروعيتها. أمّا الآن فقد تغير الوضع بسبب عوامل شتى منها ظهور اتحادات العمال، ومطالبتها بإصدار تشريعات تضمن حقوق العمال، وتنظيم الخدمة المدنية[١]، والتدخل التشريعي لتنظيم علاقات العمل، ومن هذه التشريعات صدور قانون العلاقات الصناعية عام ١٩٧١، وبعده قانون حماية العمل عام ١٩٧٥، كل ذلك جعل أصحاب الأعمال أكثر إدراكاً بقيود القانون وضوابطه، وكذلك أصبح العاملون أكثر رغبة في التحدي، ومواجهة أي إجراءات غير مشروعة من جانب صاحب العمل[٢].

---

١) انظر في هذا المعنى الحكم الصادر في قضية:

Battelley,V. fins bury Boroush , council (١٩٥٨) ٥٦ L .G.R .١٦٥.

مشار إليه في المرجع السابق، ص ٣٢٦.

٢) انظر في هذا المعنى مقال كل من:

ويتضح ممّا تقدم أنّ مشروعية الإجراء التأديبي الذي يتخذه صاحب العمل تعتمد على شروط عقد العمل، وفي القطاع العام تعتمد قواعد التأديب على النصوص التشريعية، أو على الامتيازات الملكية[١].

ويمكن تقسيم العقوبات التأديبية، التي توقعها السلطة التأديبية إلى عقوبات معنوية، وعقوبات مالية[٢] :

أولاً – العقوبات المعنوية:

١) الإنذار Warning

٢) التوبيخ Reprimand

٣) النقل إلى وظيفة أدنى Transfer to a less attractive Post

٤) الوقف عن العمل بأجر Suspension from duty withpay post

ثانياً – العقوبات المالية:

١) تأجيل العلاوة السنوية Suspension of annual increments

٢) الحرمان من العلاوة Denial of annual increments

٣) الوقف عن العمل بدون أجر Suspension from duty without pay

٤) خفض الدرجة demotion

٥) وقف صرف المرتب stoppage of pay

٦) الفصل dismissal

M. Mellish and N. Collins Squires: " Legal and social norms in Discipline and Dismissal" ١٩٧٦,P.١٦٤.

٣) انظر الإطار القانوني لقواعد التأديب في مؤلف:

B.A. Hepple and P .O. H GGINS , public Employee Trade Unionism in U.K. " The legal framework Ann Arbor, ١٩٧١, p.١٧٥.

٤) انظر بحث الدكتور عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والمصري، مجلة العلوم الإدارية، المرجع السابق، ص٤٠.

وذهب رأي إلى أنّ هذا التعداد يجمع بين الجزاءات التأديبية الحقيقية، والإجراءات غير التأديبية التي قد تُصيب العامل (كالنقل إلى وظيفة أدنى) دون أن تُعدُّ جزاءً تأديبياً[١].

ونرى أنّ النقل إلى وظيفة أدنى له تأثير على مزايا الوظيفة، فهو يقلل من اختصاصات الموظف، وبالتالي يكون له تأثير معنوي على نفسية الموظف وكرامته، ولهذا يُعدُّ جزاءً تأديبياً. وتُعدُّ عقوبة الفصل من أشد العقوبات قسوة على العامل، إذ يترتب عليها وقف صرف الأجر، وإنهاء علاقة العمل لأي سبب، وفي الغالب لسبب يتعلق بعدم كفاءة الأداء، أو بسبب مخالفة ارتكبها العامل[٢].

والتقاليد في النظم الاقتصادية الحُرّة تسمح لجهة العمل بالاستغناء عن العاملين لأي سبب، وقد دعم القانون العام في القرنين التاسع عشر والعشرين هذا الموقف، والسبب في وجهة النظر هذه يستند إلى حقوق الملكية ومفهوم الحرية الشخصية، والرغبة في أن يُسيّر صاحب العمل عمله على النحو الذي يروق له، وكذلك من حق العامل أن يترك عمله، ولا يستطيع صاحب العمل أن يُجبره على الاستمرار، ومن حق العامل مقاضاة صاحب العمل[٣]. ولكن لم يعد صاحب العمل له مطلق الحرية لعدة أسباب أهمها :

١) اتحادات العمال

٢) نظم الخدمة المدنية

٣) وبسبب حماية قوانين العمل

---

١) انظر بحث الدكتور عبد الفتاح حسن ،التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص٤١، وهو يضيف جزاء (الحرمان من الترقية) إلى الجزاءات المالية سالفة الذكر.

٢) Dale (s) Beach : Personnel , Op. Cit . p. ٣٥٠.

١) Dale (s) Beach : Personnel , Op. Cit . p. ٣٥٠.

وتُحدد اتفاقات العمل الجماعية في نصوصها "أنّ الفصل لا يتم إلا بسبب عادل"، وهذا يعني أن يكون الفصل بسبب كافٍ، ومسوّغ حقيقي، ويجوز للعاملين – بتأييد نقابتهم – التظلّم من قرارات الفصل وطلب التحكيم. ومعظم العاملين المدنيين في الحكومة وهيئات الحكم المحلي ينعمون بقدر أوفر من الثبات في وظائفهم.

المبحث الرابع

السلطة المختصة بالتأديب في سورية

الأصل أنّ حق تأديب الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل بها، لأنّ التأديب يُعدُّ أحد عناصر السلطة الرئاسية. والإدارة هي الجهة المسؤولة عن إنجاز المهام المعهود بها إليها، وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها. لكنّ الرئيس الإداري . وهو يُمارس سلطته التأديبية على مرؤوسيه . يُمثل الخصم والحكم في الوقت نفسه، وقد يُجانب الصواب، أو يُجافي العدالة فيما يُصدر من قرارات تأديبية.

لذلك فقد ذهب المُشرّع العربي السوري في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة، إلى توزيع سلطة تأديب الموظفين بين الرؤساء الإداريين، والمحاكم التأديبية. وهو ما سنبحثه في مطلبين :

الأول . يبحث في اختصاص السلطات الرئاسية.

الثاني . في اختصاص المحاكم المسلكية.

المطلب الأول

اختصاص السلطات الرئاسية

نصّ القانون الأساسي للعاملين في الدولة على أن تُحدد أسس وقواعد العقوبات الخفيفة، والتظلّم منها، بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء.

وقد أصدرت رئاسة مجلس الوزراء القرار رقم /٥٤٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٧ متضمنة هذه الأسس وطريقة التظلّم منها.

أ- **عقوبتا التنبيه والإنذار**: تُفرض من قبل الرئيس الذي يعمل العامل تحت إشرافه، وله عليه سلطة المراقبة، والمحاسبة.

ب- **عقوبة الحسم من الأجر** : تفرض من قبل:

* الوزير المختص، أو من يفوضه بذلك، بالنسبة للعاملين في الوزارة من الفئة الأولى بالإدارة المركزية.
* المحافظ بالنسبة للعاملين في سائر الجهات العامة على اختلاف فئاتهم ممن يخضعون إدارياً لإشراف المحافظ، وفقاً لقانون الإدارة المحلية.
* معاون الوزير بالنسبة للعاملين في الوزارة بالإدارة المركزية من ذوي الفئات الثانية، والثالثة، والرابعة، والخامسة.
* المدير العام، أو من يفوضه الوزير بذلك، بالنسبة للعاملين في المؤسسات العامة، والشركات العامة والمنشآت.

ج- عقوبة تأخير الترفيع: تفرض من قبل الوزير المختص.

د- عقوبة حجب الترفيع: تفرض من قبل الوزير المختص.

وبالإضافة للاختصاصات التأديبية التي يملكها الوزير بصورة ابتدائية، فإنّه يملك سلطة إلغاء العقوبات الخفيفة التي يصدرها هو، أومعاونوه، أو المحافظ، أو رئيس المصلحة (المادة ٧٠ من القانون الأساسي للعاملين في سورية). ولا يدخل في حدود هذه الصلاحية إلغاء العقوبات الخفيفة التي تفرضها المحكمة المسلكية، كما أنّه ليس لإلغاء العقوبات الخفيفة من قبل الوزير مفعول رجعي من الناحية المالية (المادة ٧٠ من القانون الأساسي للعاملين)، وإنّما يُقصد بهذا الحكم القانوني توقيع قطع الراتب عن المدة الواقعة بعد تاريخ قرار الإلغاء لا قبله[١]. وإذا كانت العقوبة مفروضة بناءً على اقتراح الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، فإنّ الوزير يستطلع رأي الهيئة قبل إلغاء العقوبة، وإن لم يكن رأيها مُلزماً له.

---

١) مطالعة وزارة المالية سورية، حول هذا الموضوع رقم (١٨/١١٧٨٣) تاريخ ١٩٥١/١١/١٧.

المطلب الثاني

اختصاص المحاكم المسلكية

صدر القانون رقم /٧/ المتضمن إحداث المحاكم المسلكية في ١٩٩٠/٢/٢٥ الذي ألغى القانون رقم /٩٠/ تاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ المتضمن قانون مجلس التأديب، وبموجبه أُلحقت المحاكم المسلكية بمجلس الدولة، بعد أن كان مجلس التأديب المُلغى مُلحقاً بالقضاء العادي. وأصبح مرجع الطعن في أحكام المحاكم المسلكية المحكمة الإدارية العُليا بعد أن كان مرجع الطعن في أحكام مجلس التأديب هو محكمة النقض.

وتؤلف المحكمة المسلكية من :

» مستشار من مجلس الدولة رئيساً

» مستشار مساعد من مجلس الدولة عضواً

» أحد العاملين في الدولة ممثلاً عن التنظيم النقابي عضواً

» موظف من المرتبة الأولى على الأقل عضواً

أولاً . الاختصاص الشخصي :

إنّ الاختصاص الشخصي للمحاكم المسلكية يقوم تبعاً لقيام صفة العامل، وهذه الصفة كما حددها قانون المحاكم المسلكية[1]هو أن يكون الفاعل من العاملين في الدولة الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، والعامل كما عرّفته المادة الأولى من القانون الأساسي للعاملين في الدولة هو " كل من يُعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة". إلاّ أنّ القانون الأساسي للعاملين في الدولة، استثنى من أحكامه بعض الفئات التي تخضع للقوانين الخاصة بها، وهي بالتالي لا تخضع لاختصاص المحاكم المسلكية، وهذه الفئات كما حددتها المادة (١٥٩) من

القانون الأساسي للعاملين في الدولة هي:

١- قضاة الحكم والنيابة الخاضعين لقانون السلطة القضائية، وقضاة المحكمة الدستورية العليا، وقضاة مجلس الدولة، ومحامو إدارة قضايا الدولة.

٢- أعضاء الهيئة التعليمية، والتدريسية، والفنية، والمخبرية، الخاضعين لقانون تنظيم الجامعات .

٣- العاملون في الفتوى، والتدريس الديني، والأئمة، وخطباء المساجد والوعّاظ، والقُرّاء، والمؤذنين، وخدم المساجد، وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية.

٤- عسكريو الجيش والقوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي.

٥- الضابطة الجمركية.

---

١) المادة (٤) من قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠.

٦- الجهاز الفني وأعضاء هيئة البحث العلمي في مركز البحوث العلمية، وأعضاء الهيئة الفنية وأعضاء الهيئة المخبرية، وأعضاء هيئة البحث العلمي في هيئة الطاقة الذرية.

٧- العاملون العلميّون في هيئة الموسوعة العربية .

٨- الركب الطائر في مؤسسة الطيران العربية السورية، والركب المبحر في شركة الملاحة البحرية السورية.

٩- العمال المحليّون المعينون في البعثات الخارجية .

كما استثنى القانون الأساسي للعاملين في الدولة، مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من المحاكمة أمام المحاكم المسلكية، وأبقاهم خاضعين إلى قوانينهم الخاصة بهم.

ثانياً - الاختصاص الموضوعي:

وهو يعني طبيعة عمل هذه المحاكم، وطبيعة القرارات التي يمكن أن تتخذها ويمكن تقسيمها إلى ناحيتين:

١) المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة:

نصّت المادة (٤) من قانون المحاكم المسلكية على أنّه: " تختص المحكمة المسلكية بمحاكمة العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي المذكور من الناحية المسلكية ". والمحكمة المسلكية هذه هي المحكمة التي تنظر في الفعل المسند للعامل المُتّهم، ومدى مخالفته للقوانين الناظمة لعمله، وتأثير ذلك على وظيفته، وهي تفترض في حال تحقق مسؤولية العامل فرض إحدى العقوبات

المسلكية الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة[١]. والمحاكمة المسلكية يمكن أن تتم بعد المحاكمة الجزائية، وصدور قرار من القضاء الجزائي، ولا يعني ذلك بأي حال من الأحوال مضاعفة العقوبة عن الفعل الواحد، نظراً لاستقلال الجريمة الجزائية عن الجريمة المسلكية.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها بقولها[٢] : "ومن حيث إنّ الاجتهاد قد استقرّ على أنّ المخالفة المسلكية تختلف اختلافاً كلياً في طبيعتها، وفي تكوينها عن الجرم الجزائي لاختلاف قوام كل منها، وتغاير الغاية من الجزاء في كل منها، فهو في المخالفة المسلكية يستهدف حماية الوظيفة العامة، أمّا في الجرم الجزائي فهو قصاص من مرتكب الجرم لحماية المجتمع، ومن ثمّ فإنّ معاقبة العامل جزائياً لا يحول دون محاسبة العامل تأديبياً عن المخالفة المسلكية التي ينطوي عليها فعله، دون أن يُعدُّ ذلك

محاكمة له مرةً ثانيةً عن ذات الفعل".

٢) النظر في موضوع الإحالة إلى القضاء الجزائي:

حصر قانون المحاكم المسلكية حق إحالة العاملين إلى القضاء الجزائي في الجرائم الناشئة عن العمل بالمحاكم المسلكية، باستثناء الحالات الواردة في المادة (٢٣/ب) من قانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام ١٩٩٠، وهي حالات الجرم المشهود، والادّعاء الشخصي، والحالات التي ينطبق عليها نص المادة (٣٧) من قانون العقوبات الاقتصادية، حيث تترخص المحكمة المسلكية بإحالة العامل المُتّهم إلى القضاء الجزائي، أو عدم إحالته حسبما ترى، وقرارها في هذا يخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا.

---

١) المادة (٢٧) من قانون المحاكم المسلكية رقم /٧ / لعام ١٩٩٠.

٢) القرار رقم (٢/٤٠٢) لعام ١٩٩٦، في الطعن /٢٠١٣/ لعام ١٩٩٦، المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ,١٩٩٦

وبناءً على ذلك فإنّ إحالة المُتّهم إلى القضاء المختص عن طريق إدارته، أو عن طريق الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، أو أي جهة أخرى، قبل إحالته إلى المحكمة المسلكية، هو أمرٌ غير جائز قانوناً، ومخالفة صريحة لقانون المحاكم المسلكية، وفي حال حصوله فإنّه يوجب على النيابة العامة إحالته إلى المحكمة المسلكية المختصّة، وامتناع القضاء الجزائي عن النظر فيه قبل ذلك. وفي ميدان التطبيق العملي نجد أنّ القضاء الجزائي يَبتُّ في هذه القضايا دون النظر إلى هذه المسألة، مما حدا بوزارة العدل إلى إصدار التعميم رقم /٣٥/ لعام ١٩٩٧، والذي طلبت بموجبه من النيابات العامة، ومن القضاء الجزائي عدم النظر في قضايا العاملين الناشئة عن العمل قبل نظرها من قبل المحكمة المسلكية، وإحالتها إلى القضاء الجزائي أصولاً.

ثالثاً – الاختصاص المكاني:

وهو يعني أنّ المحكمة المسلكية تختصّ بالنظر في القضايا المسلكية التي تقع ضمن الحدود الإدارية التابعة للمحكمة بنص القانون. وقد حدّد قانون المحاكم المسلكية في المادة (٣) منه الاختصاص المكاني على الشكل الآتي :

"يشمل الاختصاص المكاني للمحاكم المسلكية المحدثة بموجب المادة الأولى من هذا القانون ما يلي:

*محكمة دمشق: محافظات دمشق، وريف دمشق، والقنيطرة، ودرعا، والسويداء.

*محكمة حلب: محافظتي حلب، وإدلب.

*محكمة حمص: محافظتي حمص، وحماة.

*محكمة اللاذقية: محافظتي طرطوس، واللاذقية.

*محكمة دير الزور: محافظات دير الزور، والرقة، والحسكة".

لكنّ هذا التشكيل لم يُترجم على أرض الواقع، ولم يُحدَث . بدايةً . إلا محكمتين في دمشق وحلب من أصل المحاكم الخمس الذي نصّ عليها القانون وهي تعمل بالاختصاص المكاني نفسه الذي كان عليه الحال في قانون مجلس التأديب الملغى[1] كما يلي :

*محكمة دمشق: محافظات دمشق، وريف دمشق، وحمص، والقنيطرة، ودرعا، والسويداء، وحماة.

*محكمة حلب: محافظات حلب، وإدلب، واللاذقية، وطرطوس، ودير الزور، والرقة، والحسكة.

وبعد ذلك تم إحداث محكمة مسلكية في مدينة حمص بموجب قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /١٤٨٢/ تاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٣، الذي نص على ما يلي :

المادة (١) : تُحدث في مدينة حمص محكمة مسلكية تُلحق بمجلس الدولة، تختص بمحاكمة العاملين في الدولة بمحافظات : حمص، حماه، طرطوس، اللاذقية.

المادة (٢) : تستمر المحكمتان المسلكيتان في دمشق وحلب كلاً ضمن اختصاصها بالنظر بالدعاوى القائمة لديها المسجلة قبل تاريخ ٢٠٠٩/١/١، التي تخص المحافظات المبينة في المادة الأولى سالفة الذكر.

---

١) المادة (٣) من المرسوم التشريعي رقم /٩٠/ تاريخ ١٩٦٢/٨/٢٣ حددت مقر مجلس التأديب في مدينتي دمشق وحلب.

- جاء النص في المادة (٤) كما يلي : " يتناول اختصاص مجلس التأديب في دمشق موظفي محافظات : درعا، دمشق، السويداء، حمص، حماة. ويتناول اختصاص مجلس التأديب في حلب موظفي محافظات : حلب، إدلب، الرقة، دير الزور، الحسكة، اللاذقية ".

رابعاً – العقوبات التي يمكن أن تُفرض من قبل المحاكم المسلكية:

"إن العقوبات والمخالفات المسلكية لا يمكنها أن تخرج عن إطار مبدأ الشرعية القانونية التي نجد مصادرها في النصوص القانونية، والتنظيمية للوظيفة العامة، وفي الأعراف الإدارية، والاجتهادات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري"[١]. أي إنّ العقوبات المسلكية محددة في القانون على سبيل الحصر، ولا يمكن للسلطة التأديبية – إدارية كانت أو قضائية – أن تفرض عقوبة ليست من بين هذه العقوبات التي حددها القانون، وإلاّ كان قرارها باطلاً[٢]، وأكدت هذا المبدأ المادة (٢٧) من قانون المحاكم المسلكية بقولها: "تقضي المحكمة المسلكية بإحدى العقوبات الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة". كما حصر القانون الأساسي للعاملين في الدولة صلاحية فرض العقوبات المسلكية الشديدة بالمحاكم المسلكية في المادة (٧٠/د). وأكدت المحكمة الإدارية العليا السورية[٣] هذا الاتجاه في قرارها (٢/٥١٧) في الطعن /٥١/ لعام ١٩٩٤ بقولها: "بحسب أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، تُفرض العقوبات المسلكية الشديدة على العاملين بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة، وتُنفذ بصك من السلطة التي تُمارس حق التعيين، ويُعدُّ صادراً عن مرجع غير مختص قرار الإدارة بفرض عقوبة شديدة على عامل، ولو كان صدر قبل تشكيل المحكمة المسلكية".

والعقوبات المسلكية الشديدة هي :

---

١) د. عبد الله طلبة، المسؤولية المسلكية للموظف العام، مقال منشور في مجلة المحامون، العدد (١-٢-٣) لعام ١٩٩٠، ص٦٣.

٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دار الفكر العربي، ط٣ القاهرة، عام ١٩٥٩، ص٥١٩.

١) المحكمة الإدارية العليا السورية، مجموعة المبادئ القانونية لعام ١٩٩٤، القاعدة رقم ١١٩.

أ- **عقوبة النقل التأديبي:** وهي نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته مع احتفاظه بأجره.

ب- **عقوبة التسريح التأديبي:** وهي تسريح العامل وتصفية حقوقه وفق القوانين النافذة، ولا يجوز إعادة العامل المسرح وفق ما تقدم إلى الخدمة، مهما كانت صفة الإعادة ما لم يمضِ على تسريحه سنتان على الأقل.

ج- **عقوبة الطرد:** وهي الحرمان من الوظيفة حرماناً نهائياً، وتصفى حقوق العامل المطرود وفق القانون التأميني الذي يخضع له، على أن يحسم من المعاش أو التعويض المستحق له مقدار الربع، ويوزع باقي المعاش أو التعويض المذكور على المستحقين عنه – كما لو كان توفي وفاةً طبيعية – وفق النسب الواردة في القانون التأميني الذي يخضع له، ولا يجوز تطبيق هذه العقوبة إلاّ إذا كان قد حُكم على العامل بجناية، أو بجنحةٍ شائنةٍ، أو مخلةٍ بالثقة العامة.

الباب الثاني

ضمانات المساءلة المسلكية

في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

أيّاً كان النظام التأديبي المطبق في الدولة، أي سواءً كان نظاماً إدارياً أم قضائياً، أم نظاماً شبه قضائي، فإنّ من عوامل فعاليته، ونجاحه، أن يوفر للموظف قدراً أدنى من الضمانات تكفل له الإحساس، أو الشعور بالعدالة والأمن، والطمأنينة، في إجراءات المساءلة، أو المحاكمة المسلكية، هذا القدر الأدنى من الضمانات تُمليه في الواقع قواعد العدالة والإنصاف، أو المبادئ العامة للقانون، وذلك دون حاجة إلى النص عليه، ومن الضمانات الجوهرية التي تُذكر عادة في هذا الشأن أن يُواجه العامل بما هو منسوب إليه من وقائع

وأدلة إدانة، وأن تُعطى له فرصة الدفاع عن نفسه، أي فرصة تفنيد هذه الوقائع، وتلك الأدلة، وأن يُحاط بما يُطمئنه إلى حيدة السلطة المنوط بها تأديبه، مع تسبيب الجزاءات الصادرة في حقه.

ومن هذه الضمانات أيضاً أن يُعطى هذا العامل الحق في التظلم، أو الطعن في الجزاءات التي تُوقع عليه.

وعلى أي حالٍ ولسهولة العرض نقسم دراستنا لهذه الضمانات إلى فصلين على النحو التالي :

الفصل الأول: ضمانات المساءلة المسلكية خلال مرحلة التحقيق .

الفصل الثاني: ضمانات المساءلة المسلكية خلال مرحلة المحاكمة.

الفصل الأول

ضمانات المساءلة المسلكية

خلال مرحلة التحقيق

تمهيد وتقسيم:

من أهم وأبرز الضمانات في نطاق التأديب أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتّهام على اعتبار أنّ التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية[١]. والتحقيق بصفة عامة هو وسيلة لاستبيان الحقيقة، في نسبة الاتّهام إلى المُحال للتحقيق أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون

١) Salon ; délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique ,op. cit . p. ٢١٧.

واستقرّت عليها أحكام القضاء، وهو أمرٌ حتمي سابق على توقيع الجزاء الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق. ويستهدف التحقيق إلى كشف حقيقة العلاقة بين المُتّهم والتهمة المنسوبة إليه[1]. ونظراً لخطورة التحقيق الإداري فقد أحاط المُشرّع إجراءه بالعديد من الضمانات التي تهدف في جملتها، إلى الوصول للعدالة المجردة.

لذا سنتناول في هذا الفصل تلك الضمانات السابقة على توقيع الجزاء في أنظمة التأديب فرنسا، مصر، إنكلترا، سورية.

---

٢) د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٢٤.

المبحث الأول

ضمانات التحقيق في النظام الفرنسي

وتتمثل هذه الضمانات في ضرورة مواجهة العامل بالمُخالفات المنسوبة إليه. وحق الاستعانة بمحامٍ، واستشارة اللجان الإدارية.

المطلب الأول

مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه

سوف نتحدث في هذا المطلب عن أهم عناصر المواجهة في مرحلة التحقيق، والتي تكمن في المواجهة بالتهمة، والاطلاع على الملف، وذلك على النحو الآتي :

أولاً – المواجهة بالتهمة:

يُعدُّ مبدأ المواجهة أصلاً من أصول الدفاع، فمن المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة، وتحقيق عدالة المساءلة، مواجهة المُتّهم، وإعلانه بما هو منسوب إليه، حتى يكون على بيّنة من أمره.

وتطبيقاً لذلك أكدت المادة (٣/١٤) من اتفاقية الأمم المتحدة للحقوق المدنية والسياسية الآتي: "من حق المُتّهم أن يُخطر في أقصر وقتٍ ممكن، وباللغة التي يفهمها وبطريقة مفصلة بطبيعة وسبب الاتّهام الموجه إليه".

وقد استقرّ الفقه والقضاء الإداريين على أنّ مواجهة المُتّهم بالتهمة المنسوبة إليه أمرٌ ضروريٌ حتى في حالة غياب النص القانوني الذي يُقرّرها[١] لأنّها تُعدُّ من المبادئ العامة للقانون[٢]. على أنّه رغم أهمية مبدأ المواجهة كضمانةٍ قانونيةٍ مهمة للمُتّهم، إلاّ أنّها خضعت في مجال التأديب لتطور بطيء بخلاف القانون الجنائي، ولم تتضح ملامحُها الأساسية، إلاّ بصدور حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية veuve trompier والذي ذهب إلى أنّه طبقاً للمبادئ العامة للقانون المُطبقة بذاتها، حتى في حالة عدم وجود نص أنّ الجزاء لا يمكن توقيعه قانوناً دون أن يُحاط صاحب الشأن علماً بالاتهامات الموجهة إليه، حتى بعد دفاعه، وإنّه يجب تبعاً لذلك أن يُخطر صاحب الشأن مقدماً

---

١) Marceau Long ; Prosper Weil ; Guy Braibant ; Pierre Delvolvé; Bruno Genevois . Les grands arréts de la jurisprudence administrative . DALLOZ. ٢٠٠٣. P . ١٦١.

٢) La chaume (J.F), la fonction publique, DALLOZ, ١٩٩٨,p. ٩٥.

بأساس الاتهامات المنسوبة إليه، بحيث يتمكن من أن يُبدي في هذا الموضوع جميع الملحوظات التي يُقدر ضرورتها[١].

كما تأكد هذا الاتجاه في حُكم maillon والذي قرّر أنّه وفقاً للمبادئ العامة للقانون إنّ العقوبة لا يُمكن توقيعها دون إحاطة صاحب الشأن بالاتهامات المنسوبة إليه حتى بعد دفاعه، وأنّه لذلك الأمر يجب إخطاره مُقدماً بالاتهامات الموجهة إليه[٢].

ومن تلك الأحكام السابقة نرى أنّ مجلس الدولة الفرنسي استطاع عن طريق المبادئ العامة للقانون أن يكفل هذه الضمانة للموظف، بالرغم من عدم وجود النص الذي يُقرر ذلك، وهو ما يعكس أهمية هذه الضمانة بالنسبة لدفاع الموظف. والحقيقة أنّ مواجهة الموظف بالتُهم المنسوبة إليه أصبح اليوم اتجاهاً مُستقراً في نطاق التأديب. وتأسيساً على ذلك استقر القضاء الإداري في فرنسا[٣]على بُطلان الجزاء التأديبي إذا لم يتضمن مواجهة المُتّهم بالتُهم المنسوبة إليه.

ضوابط المواجهة بالتهمة:

إنّ من شأن مواجهة الموظف بالتُهمة المنسوبة إليه تحقيق دفاعه، فالدفاع لا يكون فعّالاً ما لم يكن للمُتّهم حق في أن يُعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، وبدون هذه المعرفة يصبح حق الدفاع مشوباً بالغموض فاقداً الفاعلية[٤]، لذلك فإنّ هناك العديد من الضوابط التي يتعين أن تتم من خلالها، ومن أبرزها:

١- أن تكون التهمة محددة:

---

١) د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص٢٠٢.

٢) C.E٢٢-٥-١٩٦٤.Maillon .Rec. p. ٣٥٢.

٣) C.E.٢٩-٥-١٩٨٥, Bertrand et outrec , Lebon , p.١٦٤.

١) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشرق، عام ٢٠٠١، ص٧٤٠.

لم يُحدد المُشرّع شكلاً أو إطاراً معيناً للمواجهة وإنّما اكتفى بتحقيق الغاية منها، وهي العلم بالتُهمة، وأدلتها، وبالتالي يجب أن تكون التُهمة محددة وواضحة، حتى يتمكن المُتّهم من الرد على تلك التُهمة، وتحقيق دفاعه.

ومن الملاحظ أنّ التُهمة في نطاق التأديب غالباً ما تأتي فضفاضة، وغير دقيقة، كالإخلال بواجبات الوظيفة، وهو كل ما لا تتحقق به الغاية من المواجهة.

وعلى ضوء ما تقدم فإنّه ينبغي أن تكون التُهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بشكل واضح، لا لبس فيه، ولا غموض، فالتهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك، وعدم الاطمئنان. فمواجهة المُتّهم في نطاق التأديب مهمة للغاية بل وتفوق أهميتها في نطاق القانون الجنائي، على فرض وضوح التهمة في المجال الجنائي، في حين أنّها في مجال التأديب قد تُثير اللبس، والغموض، نظراً لعدم خضوع الجريمة التأديبية لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلاّ بنص، وعدم تقنين تلك الجرائم، وصعوبة تحديدها. وعليه لا يكفي في هذا الصدد الاكتفاء بمواجهة العامل بتهمة عامة غير محددة تتمثل في الإهمال في واجبات وظيفته.

٢- أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أنّ الإدارة بسبيل مؤاخذته:

ليس كل الموظفين لديهم خبرة قانونية كافية، ومعرفة بإجراءات التأديب وبالتالي يجب تنبيه الموظف المُحال إلى التأديب بحقيقة موقفه، من خلال تلك المواجهة، فالبعض يجهل حقيقة موقفه ويجهل خطورة التهمة المنسوبة إليه. وعليه لا يكفي مواجهة المُتّهم بالتهمة المنسوبة إليه، وإنّما يجب أن تتم المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف أنّ الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا تأكدت من إدانته، لأنّ من شأن ذلك أن يجعل الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه[١].

---

١) Trip Admin .paris. ١٦/٥/١٩٦١,D. ٦٢.J.٢١٠,note. Mlle Maris-Therese Blanche.

٣- أن تشمل جميع الأخطاء المنسوبة إلى الموظف:

إنّ مواجهة المُتّهم يجب أن تشتمل على جميع الأخطاء المنسوبة إليه دون تحديدها بأخطاء معينة، وفي ذلك قرّر مجلس الدولة الفرنسي مواجهة المُتّهم بكافة التُهم المنسوبة إليه، وإنّ إغفال ذكر أيّ من الاتهامات، والأخطاء يجعل القرار معيباً وقابلاً للبطلان إلاّ إذا كان ذنباً غير جوهري، أو غير مؤثر[١]. ولم يضع القضاء معياراً محدداً بشأن الذنب غير الجوهري أو غير المؤثر، إلاّ أنّنا نرى أنّه يجب مواجهة المُتّهم بالاتهامات كافة، ذلك أن مسألة تقدير الذنب، وعمّا إذا كان يُشكل ذنباً جوهرياً أو غير ذلك مسألة شائكة ونسبية، وربّما يعدُّ المحقق أنّ بعض الأخطاء غير جوهرية، فيما تعدها المحكمة غير ذلك خاصة فيما تتسم به الجرائم التأديبية من المرونة، والتطور.

على أنّنا نرى جواز عدم مواجهة المُتّهم في بعض الأقوال التي لا تحمل اتهامات جديدة، ولا تضيف جديداً بالنسبة لموضوع الدعوى، لأنّ استمرار مواجهة المُتّهم بها تؤدي إلى عبء على المحقق والمُتّهم طالما أنّها ليست سوى تكراراً لما سبق .

ثانياً - الاطلاع على الملف:

إنّ إطلاع الموظف على ملفه، وأوراق الدعوى، يُعدُّ رافداً أساسياً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه، وبأدلتها، توطئة للاستعداد للدفاع عن نفسه، فعندما نتكلم عن ضمانات الموظف، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، فإنّ كفالة هذا الحق لا تتم، وحرمانه من الإطّلاع على ملفه، وذلك قبل توقيع العقوبة التأديبية.

وحق الإطّلاع على الملف يتمثل في إحاطة الموظف بجميع الأوراق والمستندات التي يتضمنها ملفه الوظيفي، وعدم حجبها عنه، نظراً لأهميتها في

---

٢) C.E- ١٣/١١/١٩٥٣ nectoux,Rec,P.٣٨٢.

تحقيق دفاعه فالحقيقة أنّ منطق الحجب والكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية[١].

يُعدُّ حق الإطلاع على الملف في فرنسا ضمانة أساسية في قانون الوظائف العامة، ويُطبق هذا الإجراء على موظفي الدولة، وموظفي الإدارات المحلية، على فرض أنّه عنصر جوهري من عناصر حق الدفاع[٢].

وتُعدُّ هذه الضمانة من الضمانات القديمة والأساسية في القانون الفرنسي منذ أن تمّ النص عليها تشريعياً لأول مرة بمقتضى قانون (١٩٠٥/٤/٢٢)[٣]. ونظراً لأهمية هذه الضمانة تمّ إقرارها تشريعياً في قوانين الوظيفة العامة الفرنسية المتعاقبة كافةً، لأنّ من شأن ذلك الإجراء أن يحد من إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في التأديب، فكلّما كان الملف سرياً على الموظف، فإنّ ذلك يعني إفساح المجال للإدارة لتمارس سلطتها في التأديب بعيداً عن أنظار الموظف، فلذلك يجب أن يُمكن الموظف من ممارسة هذا الحق قبل النطق بالجزاء، وقبل السير في الإجراءات التأديبية[٤].

---

١) RANGEON(F):Lacces a Linformation administrative.Coll. Information et transparence .paris. P.U.F.١٩٨٨.P.٧٩.

٢) JEAN- MARIE AUBY, DROIT PUBLIC, ECONOMICA, Paris,١٩٨٩ p.٧٩٢.

٣) وقد جاء في هذا النص أنّ " جميع الموظفين المدنيين، والعسكريين، وكافة المستخدمين، والعاملين في مختلف الإدارات العامة، لهم الحق في الاطلاع شخصياً، وبصفة سرية على كافة التقارير والأوراق المشار إليها، وكافة المستندات المكونة لملفاتهم سواء قبل أن يصبحوا محلا لجزاء تأديبي، أو لنقل وظيفي، أو قبل إرجاء أو تأخير ترقياتهم بالأقدمية ". ومن الأسباب الرئيسة لصدور هذا القانون الضجة التي أُثيرت في فرنسا بسبب قضية البطاقات التي عثر عليها في ملفات بعض الموظفين، والضباط حيث أنّ بعض البطاقات لم تكن تتضمن فقط القدرات الوظيفية لهم، بل وكانت تشمل الآراء السياسية، والمعتقدات الدينية. انظر:

Chapus, Droit administrative general, tome٢-٥.paris,٢٠٠١,p٢٥٦.

١) AUBY(J.M) et AUBY(J.B), Institutions administratives- dalloz ١٩٩٦.p.٤٣٩.

وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي عندما ذهب إلى أنّ حق الموظف في الإطلاع على ملفه يُمثل حداً أدنى من الضمانات يجب كفالته، وعدم تعطيله لأيّ سبب من الأسباب[١]، فكلّ جزاءٍ تأديبي يُوقع على الموظف دون مراعاته يكون باطلاً طالما لا توجد ضرورة تُبرر ذلك[٢].

محتويات الملف:

وفقاً للقانون الفرنسي يتعين إيجاد ملف شخصي لكلّ موظف. وهذا الملف يجب أن يتضمن كافة الأوراق والمستندات الخاصة بالموظف، وما يتعلق بوضعه المهني داخل الوحدة الإدارية[٣].

ويضم الملف في فرنسا الأوراق التي تتعلق بالوضع الإداري للموظف، والتي يجب أن تُسجل، ويتم ترقيمها، ماعدا البيانات الخاصة بالجزاءات التي تمّ محوها بالعفو، وكذلك جميع الجزاءات التأديبية الصادرة ضد الموظف، وجميع القرارات والتوصيات المتخذة بوساطة مجلس التأديب، أو المجلس الأعلى

---

٢) C.E. ١٢-١-١٩١٧.Barre.Rec. p . ٣٥.

ولقد تشدد القضاء الإداري الفرنسي في الحرص على كفالة حق الموظف في الاطلاع على ملفه نظرا لأهمية هذا الحق بالنسبة للموظف في تحقيق دفاعه . وقد أكد مجلس الدولة أهمية وعموم قاعدة الإخطار السابق بالملف، حتى في ظل الظروف التي تسمح لرئيس الجمهورية بتطبيق المادة (١٦) من الدستور، فقد وضع عدد معين من الضباط في إجازة خاصة تطبيقاً لقرار اتخذه رئيس الجمهورية غداة محاولة الانقلاب في الجزائر، ورغم أن القرار الرئاسي نص على إمكان اتخاذه بغض النظر عن أي نص تشريعي، أو لائحي مخالف، فقد حكم مجلس الدولة بأنهم يخضعون لشكلية الإخطار بالملف، طالما أنه لا توجد ظروف استثنائية تجعل مراعاة هذه الشكلية مستحيلة.

حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٦٤/١٠/٢٢، مشار إليه لدى مارسو ولون وآخرون أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي. ترجمة د.أحمد يسري، منشأة المعارف، عام ١٩٩٢، ص٣٣٨.

٣) C.E. ٢٤-٧-١٩٨٧.Vaulot. Rec. p. ٦٢٣.

٤) C.E,٢٧,٩,٢٠٠٠.Mmes Dumortier, A.J.D.A.,N: ١١,٢٠٠٠.P.٩٥٥.

للوظيفة العامة. ويجب ألاّ يتضمن الملف أي إشارةٍ إلى ما يتعلق بالآراء السياسية، أو الفلسفية، أو الدينية للموظف[١].

وحسناً فعل المُشرّع الفرنسي في هذا الأمر عندما احتفظ للموظف بخصوصيته في هذا الجانب، فآراء الموظف، وحالته الدينية، ومعتقداته، يجب ألاّ يتضمنها ملفه الوظيفي، بحسبانها من الخصوصيات التي يجب ألاّ يطلع عليها سوى الموظف نفسه .

نطاق الاطّلاع على الملف:

يخضع الاطّلاع على ملف الموظف إلى طائفة من الإجراءات تأخذ بالحسبان أهمية هذه الضمانة بالنسبة للموظف العام، ونطاق سلطة الإدارة بشأنها .

لذا سوف نتناول شروط الاطّلاع على الملف على النحو التالي : فيجب أولاً أن يتقدم الموظف بطلب إلى الإدارة يُعلن فيه رغبته في الاطّلاع، فالاطّلاع على الملف لا يتم تلقائياً إلاّ بطلب الموظف صاحب الشأن[٢]، إلاّ إذا وجد نص يفرض على الإدارة ذلك مثل نص المادة (١٩) من قانون /١٣/ تموز ١٩٨٣، ولا يُشترط أن يكون الطلب مكتوباً، إذ يمكن أن يُقدم مشافهةً، وإن كانت الكتابة تُعدُّ إجراءٌ لازمٌ لثبوت حدوثه حال إنكار الإدارة له[٣]، كما أنّ الطلب المقدم يجب أن يكون واضحاً لأنّ غموض الطلب يأخذ وقتاً طويلاً من الإدارة للبحث[٤]. ويقتصر هذا الحق على الاطّلاع، وقد يمتد إلى أخذ نسخة من الأوراق، على أنّ القرار التأديبي لا يبطل إذا كان عدم الاطّلاع على الملف يعود إلى الموظف نفسه.

---

١) Robert Catherine, le fonctionnaire française, Paris,LGDJ ١٩٧٣ .p.١٥٤.

٢) C.E.٢٣-٣-١٩٩٤.Cataire.Rec. p. ٣٢٢.

٣) C.E.٢٦. AVRIL ١٩٩٣:-PALAIS- SUR- MER. Rec. P. ٧٨٣.

٤) C.E,٢٦,FEVRIER, ١٩٩٢,M BLANCHET. Rec. p.٩٨٦.

وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنّه لا يجوز للموظف الطعن في قرار الجزاء بحجة أنّ الإدارة لم تُمكنه من الاطّلاع على الملف، لأنّه ثبت أنّ الإدارة أتاحت له الفرصة للقيام بذلك، ولكنّهُ رفض الاطلاع عليه[١]. ويُعدُّ الموظف في هذه الحالة متنازلاً عن تلك الضمانة بفرض أنّهُ قام بتفويت الفرصة على نفسه بالاستفادة من هذا الإجراء، وبالتالي يجب أن يتحمل النتائج كافة التي تترتب على عمله.

إلاّ أنّ المُشرّع في نص المادة (١٩) من القانون الوظيفي الفرنسي الحالي قد أوجب على الإدارة إخطار الموظف بحقه في الاطّلاع على الملف، وأنّ هناك إجراءات تأديبية ضده سيتم اتخاذها، وهو ما يُشكل تحذيراً للموظف ويسترعي انتباهه لأهمية هذا الإجراء لتحقيق دفاعه. ومن شروط الاطّلاع على الملف أن يكون شخصياً، وسرياً، أي أن يكون مقصوراً على الموظف نفسه فقط، دون أن يكون لمحاميه حق الاطّلاع على ملفه، بل إنّه بالنسبة للملفات التي تحتوي على معلومات طبية لا يجوز حتى للموظف نفسه الاطّلاع على تلك المعلومات، إلا بوساطة طبيب[٢].

إنّ إطّلاع محامي الموظف على الملف قد يكون مفيداً لإعداد دفاعه، فمن خلال الأوراق والمستندات الموجودة في الملف قد يتمكن المحامي من الإعداد الجيد للدفاع، في حين أنّ حرمانه من هذا الاطّلاع قد يزيد الأمور سوءاً.

ومن ناحية أخرى فإنّ الاطّلاع يجب أن يكون شاملاً لكافة الوثائق والأوراق والمستندات التي يحتويها الملف، أو على الأقل تلك التي تتعلق بالمخالفات المنسوبة إليه، وهذا هو شرط العلم الكامل بمحتويات الملف، على أنّه لا يجوز للموظف أن يحتّج بعدم الاطّلاع على بعض محتويات الملف إذا كانت

---

١) C.E.١٤novembr ١٩٤١. Leroux. Rec. P. ١٨٢.

٢) C.E.١٦december. ١٩٩٤. Mm parent .Rec. p. ٥٦٠.

لا تمت بصلة للمخالفات المنسوبة إليه[١]. وتأكيداً لأهمية العلم بمحتويات الملف فقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي أنّه لا يغني عن حق الاطّلاع على الملف مجرد توجيه الإدارة رسالة إلى الموظف تبين الوقائع المنسوبة إليه[٢].

ويُثار التساؤل في هذا الصدد عمّا إذا كان يجوز للإدارة حجب بعض الأوراق لسريتها. والرأي الراجح أنّه بجب أن يطلع الموظف اطّلاعاً كاملاً على أوراق الملف الوظيفي كافة، وأنّ السلطة المختصة مُلزمةٌ بتقديم الملف كاملاً للموظف صاحب الشأن للاطّلاع عليه دون التعلل بأيّة أسباب[٣].

فالمُشرّع الفرنسي أراد في الواقع من السماح للموظف بالاطّلاع على ملفه التأكيد على مبدأ الشفافية والوضوح في العمل الإداري، بعيداً عن سياسة التعتيم، والتي أثبتت فشلها في الدول التي طُبقت فيها، ولا شكّ أنّ حجب بعض الأوراق، وحرمان الموظف من الاطّلاع عليها، يهدر الغاية التي من أجلها شُرع هذا الإجراء. فحقّ الموظف بالاطّلاع على وثائق ملفه يشمل الوثيقة شكلاً، ومضموناً، ومن ثم لا يكفي للقول بتحققه وروده على شق منها دون الأخر. وإلاّ كان معناه الافتئات على إرادة المُشرّع، والخروج بالاطّلاع المنقوص عن مقصده[٤]. ويتم الاطّلاع على الملف في وقت مناسب، حتى يستطيع الموظف تحضير دفاعه خلال مدة كافية لتحضير دفاعه[٥].

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة بأنّه " يجب أن يتم هذا الإخطار الذي يُقصد

---

١) C.E.١٥nov.١٩٩١. Cataire . Rec. P. ١٠١٦.

٢) C.E.١٢.NOV.١٩٨٠, Malle De Nantes .R.D.P.N٣١٩٨١ P.٨١٤.

٣) Marilia (G.D), Les agentes territoriaux, paris, Berger Levraut, ١٩٩٨.p.٢٤٧.

٤) C.E.١٥ MAI١٩٩١. MIN BUDGET. Rec. P.١٩١.

٥) LECLERCQ. CHAMINADE(A), Droit administratif, litée. Paris, ١٩٩٥,p.٥٠٢.

به تمكينه من تقديم دفاعه على وجهٍ مجدٍ في مدة معقولة قبل توقيع الجزاء، لا مبكراً، ولا متأخراً"[١]. وتمشياً مع هذه الأمور ذهب المجلس إلى عدم كفاية الإجراء المُتخذ في ذات يوم الاطلاع على الملف[٢]، فيجب أن يُعطى الموظف مُدّة كافية لفحص الأوراق المتعلقة به كافة، لذلك يذهب البعض إلى أنّ المدة المعقولة والكافية للاطّلاع على الملف من يوم إلى أربعة أيام[٣].

والحقيقة أنّ هذه المدّة تختلف تبعاً لظروف الحال كحجم الملف، وتعدد الوقائع، وصعوبة المشكلات القانونية المثارة، ومدة /٢٤/ ساعة تكون كافية في بعض الحالات إذا كانت الأمور لا تستدعي مزيد من الوقت، ولكن من الممكن أن تمتد لعدة أيام إذا كانت الضرورة تستدعي ذلك[٤].

والأصل أن يتم الاطّلاع على الملف في مقر عمل الإدارة الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف، ولكن إذا كان الموظف مقيماً في الخارج، ففي هذه الحالة يُرسل الملف إلى مقر القنصلية التابع لها مقر إقامته لإمكان الموظف الاطّلاع على الملف[٥].

---

١) C.E.٢٠janv. ١٩٥٦.Negro .Rec. p.٢٤.

٢) C.E.٢٥-٦-١٩٩٠,cite par Marília(G.D), Les agents territoriaux, op.cit.p.٢٤٨.

٣) Marília (G.D),op. cité .p.٢٤٦.

٤) C.E.٧-٥,١٩٧٥. cite par CHAPUS (R), Droit administratif général, T I, Montchrestien, ٢٠٠١،١٥° éd .p.٣٥٦.

٥) C.E.١٦-٣-١٩٦٢ Audebeau Rec. P.١٧٧.

ومن الأحكام المهمة في هذا الصدد حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Meteors والذي تتلخص وقائعه في أنّ السيد Meteors يعمل ساعي بريد في الجزائر، وقد تمت إحالته إلى مجلس التأديب نتيجة ارتكابه مخالفة تأديبية. ولمّا طلب الاطّلاع على ملفه طلبت من الإدارة الحضور إلى باريس من أجل تحقيق هذا الغرض، وقد قرّر مجلس الدولة انّه كان يتعين على الإدارة تمكين المدعي من الاطّلاع على ملفه في محل إقامته، دون الطلب منه الذهاب إلى باريس على فرض أنّ ذلك الأمر لم يُمكن المدعي من سهولة الاطّلاع على ملفه حيث كان يجب على الإدارة تسهيل اطلاع الموظف على ملفه .

ويثور التساؤل في معرض حديثنا عن مكان الاطّلاع على هذه الضمانة في القانون الفرنسي عمّا إذا كان يلزم حضور مندوب من الإدارة عند اطّلاع الموظف المحال على التأديب على ملفه ؟

وللإجابة عن هذا السؤال قضت محكمة استئناف ليون الإدارية أنّ حضور مندوب من الإدارة لا ينال من حق الموظف في الاطّلاع على ملفه، بشرط ألاّ يحول هذا المندوب دون تمكين الموظف من الاطّلاع على الملف كاملاً والحصول على صورة منه كما يشاء، وفي حالة إعاقة اطّلاع الموظف على ملفه فإنّ هذا يُعدُّ إخلالاً بحق الموظف في الاطّلاع، ويُعيب الجزاء التأديبي بعدم المشروعية[١]. ويستفيد من قاعدة الاطّلاع على الملف جميع الموظفين وكلُّ من له علاقة، أو رابطة إدارية مع الإدارة[٢]، بما في ذلك الموظفين تحت التمرين، والمعينين بصفة مؤقتة، والمتعاقدين مع الدولة[٣].

C.E.٢٨-٥-١٩٣٧,Metors, Rec. p. ٥٣٦.

١) C.A.B.LYON: ٢٢-٥-٢٠٠١, FEREON. A.R.F.D.E, ٢٠٠١.P.١٣٦٧.

٢) C.E.٣ -٧-١٩٥٧, Pirou. R-A dm.١٩٥٧.p.٤٨٣.

٣) C.E.٣٠ -٤-١٩٥٤, Dame Paz a feindra fara.

المطلب الثاني

حق الاستعانة بمحامٍ

من المبادئ المستقرة والراسخة في وجدان العدالة، والتي نصّت عليها الدساتير المختلفة، وتضمنتها إعلانات الحقوق، والمواثيق الدولية، حق المُتّهم في الاستعانة بمحامٍ[1]، فهذا الحق يُعدُّ بمنزلة امتداد لحق الدفاع، ومن ضماناته، وركائزه الأساسية. إذ لا يمكن كفالة حقوق الدفاع وحرمان المُتّهم من الاستعانة بمن يدافع عنه.

وبالرغم من استقرار الفقه، والقضاء، والتشريع، في فرنسا، منذ زمن الثورة الفرنسية، على حق المُتّهم في اصطحاب محاميه في مراحل الدعوى الجنائية كافة، سواءً تعلّق الأمر بإجراءات التحقيق، أو المحاكمة، إلاّ أنّ الموظف لسنوات عدّة حُرِم من هذا الحق في نطاق التأديب. فلفترة طويلة في فرنسا كان صاحب الشأن لا يمكنه الاستعانة بمحامٍ، وكان يمكنه فقط أن يطلب من رئيس المصلحة الترخيص له بتقديم ملاحظاته، وكان الرئيس يملك السلطة في الإذن أو الرفض[2]. إلاّ أنّ الغالب، والذي يؤيده القضاء، يرى أنّه في حالة غياب النصوص القانونية التي تُجيز للموظف الاستعانة بمحامٍ يمكن الرجوع إلى النص العام الوارد في المادة (٦) من المرسوم الصادر في /١٠/ نيسان

---

١) نصت المادة (١١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في /١٠/ كانون الأول ١٩٤٨، على أنّ كل شخص متهم في جريمة يعد بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمحاكمة عادلة تؤمن له فيها كل الضمانات الضرورية للدفاع عنه، ونصت المادة (١٤) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، والتي أقرتها الأمم المتحدة عام ١٩٦٦، على أنّ من حق المتهم في الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحامٍ.

٢) د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، عام ١٩٩٢، ص١٧٣.

١٩٥٤، التي تنص على أنّ المحامين يمارسون عملهم أمام الهيئات القضائية والتأديبية دون تصريح بذلك. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنّ قاعدة الاستعانة بمحامٍ، والتي قرّرها المرسوم الصادر في /١٠/ نيسان ١٩٥٤، ذات طابع عام إذ يحق لكل موظف الاستعانة بمحامٍ شريطة ألاّ يتعارض حضور المحامي مع عمل الهيئة التأديبية. وينتقد الفقه الفرنسي هذا الشرط الذي أورده مجلس الدولة على النص :

"إذ أنّه من الصعب التسليم بأنّ تدخل المحامي لدى هيئات التأديب يمكن أن يتعارض مع حسن أدائها لعملها، كما يأخذ الفقه على حل مجلس الدولة أنّه جاء عكس حرفية النص، وروحه"[١].

وإذا كان قانون التوظف الصادر بالأمر رقم (٢٤٤) في /٤/ شباط ١٩٥٩، جاء خالياً من النص على هذا الحق، مما أدى إلى الاختلاف في الرأي، فإنّ القانون الجديد رقم (٦٣٤) الصادر في /١٣/ تموز ١٩٨٣، قد حسم الموقف بالنص على هذا الحق في المادة (١٩) منه. على أنّه يُلاحظ أنّ القانون الفرنسي لا يكفل للمُتّهم حق الاستعانة بمحامٍ إلاّ أمام مجالس التأديب التي يجب استشارتها قبل توقيع الجزاءات الأشد من الإنذار، واللّوم.

ويمكننا القول إنّه من الصعوبة التسليم بأنّ وجود المحامي يتعارض مع سير المنظمة، أو الجهة الإدارية، بل على العكس فوجوده قد يفيد الجهة الإدارية كثيراً، ويساعدها على اتّخاذ القرار السليم. فمن خلال المحامي قد تستطيع الإدارة الوصول إلى الحقيقة فيما هو منسوبٌ إلى الموظف، فقد يزوّدها المحامي بالأدلة المختلفة التي من شأن توافرها أن يؤدي إلى براءة الموظف.

---

١) د. عبد الفتاح عبد البر، المرجع السابق، ص٣١٨.

المطلب الثالث

استشارة اللجان الاستشارية

استشارة اللجان الاستشارية تُعدُّ من الضمانات الأساسية للموظف العام في القانون الفرنسي، إذ أنّ السلطة التأديبية تطلب من اللّجان الإدارية المشتركة بيان الرأي بشأن العقوبة المُزمع توقيعها على الموظف[١].

وينعقد اختصاص اللجنة الإدارية المشتركة بتقرير صادر عن السلطة التأديبية، والتي يجب أن تُشير في تقريرها إلى الأفعال محل التجريم والظروف التي أُرتكبت فيها.

وعلى اللجنة الإدارية أن تُظهر رأيها خلال مدة شهر واحد من تاريخ ثبوت اختصاصها، ويجوز أن تمتد هذه المدة إلى ثلاثة أشهر عندما تقوم اللجنة بإجراء تحقيق قبل بيان رأيها، وفي حالة وجود دعوى أمام القضاء الجنائي فللجنة أن تقترح وقف إجراءات التأديب لحين صدور الحكم الجنائي.

ويجب أخذ رأي مجلس التأديب قبل توقيع الجزاء لا بعده[٢]. ولا تصدر اللجنة أو المجلس رأيّاً نهائياً، بل تُبدي رأياً فحسب، فتقترح الإدانة، وتوقيع جزاء معين، أو تقترح البراءة، ثم تتخذ الإدارة قرارها في ضوء هذا الرأي دون أن تتقيد

---

١) يستثنى من ذلك العقوبات الخفيفة كالإنذار، واللوم.

٢) انظر القضية: ommune de saint-paul(leunion) c/sieur-Lnard-req no.(٩٥-٥٠٢).

مشار إليها في مجلة A.J.D.A.Fevrier ١٩٧٧,p.١٠٠

بمضمونه، سواءً فيما يتعلق بمبدأ الإدانة، أو بنوع الجزاء[٣]، كما يمكن توقيع جزاء أشد من الجزاء الذي اقترحه مجلس التأديب[٤].

وإذا خالفت السلطة التأديبية رأي لجنة أو مجلس التأديب، وذلك بتشديد العقوبة التي اقترحها مجلس التأديب، فإنّ للموظف صاحب الشأن أن يلجأ، خلال مدة شهر من تاريخ إعلانه بقرار العقوبة بالتظلّم أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة من قرار العقوبة، وذلك بعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة على إحالة التظلّم للمجلس المذكور. ويُقدم المجلس الأعلى للوظيفة العامة توصية بإلغاء الجزاء، أو الإبقاء عليه، وذلك خلال شهرين من تاريخ ثبوت اختصاصه، ويمكن أن تمتد هذه المدة إلى أربعة أشهر في حالة قيامة بإجراء تحقيق[١]. ورأي المجلس الأعلى للوظيفة العامة، وإن كان لا يُقيد السلطة المختصة، إلاّ أنّها إذا لم تأخذ به فيجب عليها أن تُبين الأسباب التي دعتها إلى ذلك[٢].

ولكن من الناحية العملية فإنّ الفقهاء الفرنسيين يُعلنون أنّه من النادر أن تُوقع سلطة التأديب المختصة عقوبة أشد من تلك التي اقترحتها اللجنة الإدارية المشتركة، خوفاً من الاضطرابات العمالية داخل المرفق، بالنظر إلى التمثيل النقابي في نطاق هذه اللجنة، وتكون الإجراءات أمام مجلس التأديب، والمجلس الأعلى للوظيفة العامة حضورية، ويتم تنظيم نماذج تلك الإجراءات بوساطة إحدى لوائح الإدارة العامة[٣].

---

٣) د.عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، المرجع السابق، ص١٦,

٤) C.E . ; ١٨ Janvier ١٩٦٣ , Perrevr Precite.

١) Art (١١) décrêt No.(٣١١) du ١٤ Fevrier , ١٩٥٩.

٢) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٤٥٥.

٣) Art (٣٣) Ordonnance No.(٢٤٤) du ٤ Fevrier, ١٩٥٩.

المبحث الثاني

ضمانات التحقيق في النظام المصري

تتمثل هذه الضمانات في مواجهة العامل بالوقائع المنسوبة إليه، وإجراء التحقيق مع العامل في خصوص الوقائع المنسوبة إليه، وتمكين العامل من الدفاع عن نفسه. وهو ما سنتولى بيانه في المطالب الآتية :

المطلب الأول

مواجهة العامل بالوقائع المنسوبة إليه

يُقصد بالمواجهة – كقاعدة عامة – إحاطة العامل علماً بالوقائع الآثمة وبمختلف الأدلة التي تُثبت حدوث تلك الوقائع، ونسبتها إليه. ومعنى ذلك أنّ المواجهة تنطوي على عنصرين هما :

ـ إعلان المُتّهم بالوقائع المنسوبة إليه

ـ اطّلاعه على الملف المتضمن للتحقيقات التي أُجريت معه كافة، وكذلك الأوراق المتعلقة بها.

أولاً – مواجهة المُتّهم بالوقائع المنسوبة إليه:

ليس من العدل في شيء أن يُقاد العامل إلى المساءلة، أو المحاكمة التأديبية، دون أن يكون على علمٍ تامٍّ بما هو منسوب إليه من تُهم، وأدلة ثبوت لهذه التُهم، لذلك فإنّ مواجهته بهذه التُهم، وتلك الأدلة، يُعدُّ – والحال هكذا –

ضمانة مهمة وأساسية في مجال المحاكمات التأديبية، بل وأول مقومات هذه المحاكمات. وفي مصر نجد بأنّ قانون العاملين المدنيين الحالي رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨، لم يتضمن ما كان يقضي به قانون العاملين رقم /٢١٠/ لعام ١٩٥١، من وجوب إخطار الموظف بما هو منسوب إليه[١]، إلاّ أنّ ذلك لا يعني على الإطلاق أنّ هذا الإخطار أو الإعلان لم يعد إجراءً جوهرياً، إذ هو كذلك طبقاً لما تقضي به المبادئ القانونية العامة والتي استقرّ عليها القضاء بشكل نهائي. ومع ذلك يُلاحظ أنّ القانون /٤٧/ لعام ١٩٧٨، ينص على أنّه لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلاّ بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، الأمر الذي يُفهم منه ضمناً أنّ الموظف يجب أن يكون على علمٍ تامٍ بما هو منسوب إليه قبل أن يُوقع عليه جزاءٌ تأديبي، وإلاّ كان القرار الصادر بهذا الجزاء باطلاً، فإعلان العامل بالوقائع المسندة إليه يُعدُّ إذاً أمراً أساسياً وإلزامياً حتى في حالة عدم وجود نص يقضي بذلك، ومن ثم يجب على السلطات الرئاسية كافة المختصة بتأديب العاملين الالتزام بهذا المبدأ وذلك بضرورة إخطار العاملين التابعين لها، والمتهمين بوقائع معينة، بهذه الوقائع، وأدلة ثبوتها، قبل توقيع أيّ جزاء عليهم، بل وأيّاً كان هذا الجزاء وإلاّ كان القرار الصادر في هذا الشأن باطلاً.

هذا وحتى يؤدي الإعلان غايته كضمانة للعامل، يجب أن يتم بصورة يُستفاد منها اتجاه النية إلى توقيع الجزاء، إذ بذلك وحده ينتبه العامل إلى خطورة الموقف فيقدم ما قد يكون لديه من أوجه الدفاع. وعلى ذلك يُعدُّ إخلالاً بالضمانات توقيع الجزاء بعد إخطار أو إعلان يستفاد منه التجاوز عمّا وقع من مخالفات، أو الاكتفاء في شأنها بإجراء لا يُعدُّ جزاءاً تأديبياً[١].

---

١) المادة (٨٥) من قانون العاملين رقم /٢١٠/ لعام ١٩٥١.

١) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، عام ١٩٦٤، ص٢٤٠.

أمّا فيما يتعلق بالمحاكمات التأديبية فقد نصّ القانون رقم /١١٧/ لعام ١٩٥٨ في مادته رقم (٢٣) على أن: "يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، ويُحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى. وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة، وتاريخ الجلسة، خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول".

وهكذا حرص المُشرّع على أن يكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول. وأن يكون مشتملاً على ما تضمنه قرار الإحالة من مخالفات، وكذلك تاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، وذلك كي يتأكد من أنّ صاحب الشأن قد علم علماً نافياً لكلِّ جهالةٍ بما هو منسوبٌ إليه من وقائع قبل هذا التاريخ، ليتمكن من تحضير أوجه دفاعه التي له أن يُبديها بنفسه، أو بوكيل عنه.

ولهذا فقد قُضي بوجوب تقّيد المحكمة التأديبية بما ورد بقرار الاتّهام، سواءً بالنسبة إلى المخالفات المبينة به، أو العاملين المنسوب إليهم، ويترتب على ذلك عدم جواز إدانة العامل في تُهمة لم ترد بقرار الاتّهام، ولم تكن إحدى عناصر الاتّهام المطروحة على المحكمة بهذا القرار، إلاّ أنّه من ناحية أخرى فإنّ المحكمة لا تتقيد بالأوصاف القانونية التي تُسبغها النيابة الإدارية على الوقائع، بل للمحكمة حرية في تكييف الوقائع المطروحة أمامها وتمحيصها[١] بناءً على ما تقدم إذا لم يُعلن الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية بقرار الإحالة، وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، فإنّ ذلك يُعدُّ عيباً شكلياً في الإجراءات يُبطلها، ويبطل الحكم الصادر على أساسها. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا : "ولمّا كانت الطاعنة لم تُعلن بقرار إحالتها إلى

---

١) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ (٢٠) شباط ١٩٦٥، القضية رقم ١٩٠س، ٨ق، أشار إليه الدكتور عمرو بركات، المرجع السابق، ص,٢٦٢

المحكمة التأديبية، ولم تُخطر بجلسات محاكمتها، ومن ثم لم تُتح لها فرصة الدفاع عن نفسها، وكانت الدعوى بذلك لم تتهيأ أمام المحكمة التأديبية للفصل فيها، فإنّه يتعين الحكم بقبول الطعن شكلاً، وبإلغاء الحكم المطعون فيه"[٢].

أما إذا أُعلن المُتّهم بقرار الإحالة، وتأكد للمحكمة ذلك، فلها أن تسير في إجراءات المحاكمة حتى النهاية، وإن لم يحضر صاحب الشأن أيّاً من الجلسات المحددة لذلك، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنّه: "إذا كان الثابت أنّ العامل المُحال للمحكمة التأديبية قد أُحيط علماً بالدعوى التأديبية المقامة ضده، وأُعلن بتاريخ الجلسة التي عُيّنت لنظرها، وكانت السبل ميسرة أمامه للحضور بنفسه، أو بوكيل عنه، لدفع ما أُسند إليه، ومع ذلك لم يَسعَ إلى متابعة سير إجراءات هذه الدعوى، ولم ينشط لإبداء أوجه دفاعه، فإنّه لا ضيرَ على المحكمة التأديبية إن هي سارت في نظر الدعوى، وفصلت فيها في غيبته طالما كانت مهيأة لذلك"[١].

وإذا المُتّهم بُلّغ على الوجه الصحيح، وحضر المحاكمة، وأُجّلت الجلسة في مواجهته، فلا محل لإبلاغه بكل تأجيل، أمّا إذا تم التأجيل في غيبته، فإنّ المحكمة الإدارية العليا قد تطلبت إبلاغه بهذا التأجيل[٢].

ولمّا كان الهدف الأساسي من مواجهة الموظف بما نُسب إليه – كما ذكرنا سابقاً – هو إحاطة الموظف علماً بما هو منسوب إليه من تُهم، وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، فإنّ مجرد مثول المُتّهم أمام المحكمة واستماعه إلى قرارها،

---

٢) الحكم الصادر بتاريخ (٢٥) كانون الأول عام ١٩٨٢، الطعن رقم (٤٨)، وكذلك الحكم الصادر بتاريخ (٦) كانون الثاني عام ١٩٦٢، السنة (٧ق)، ص٢١٣، والحكم الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١٢/٢٦، القضية رقم (٣٧٦) السنة (١٢ق)، المجموعة (س١٦) ص٩٠، والحكم الصادر في ١٩٨٥/١/١٩، الطعن رقم (١٩١٩س)، (٣٠ق).

١) الحكم الصادر بتاريخ ١٩٧٥/١١/١٥، القضية رقم (٢٤س)، (٢٠ق)، المجموعة (س٢١)، ص٥.

٢) الحكم الصادر بتاريخ (١٦) كانون الأول عام ١٩٦٧، (س١٣)، ص,٢٦٣

يعني تحقق هذا الهدف. ومن ثُمّ فإنّه لا محل لقول الطاعن بعد ذلك بأنّه لم يُخطر بالإعلان، أو أنّ هذا الإعلان قد شابه قصور ما[1].

ثانياً – حق الاطّلاع على الملف:

والمقصود بالملف هنا، ملف الدعوى التأديبية بما يشتمل عليه من تحقيقات ومستندات، ووثائق متعلقة بالتُهم المنسوبة إلى الموظف، إذ يجب إحاطة الموظف صاحب الشأن علماً بهذا الملف، بفرض أنّ ذلك يُعدُّ من الضمانات الأساسية في المجال التأديبي، لذا فقد كان قانون موظفي الدولة المصري رقم /٢١٠/ لعام ١٩٥١، ينص صراحة على حق الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يطلع على التحقيقات التي أُجريت على جميع الأوراق المتعلقة بها وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفايته[1].

وإذا كانت القوانين اللاحقة على هذا القانون لم تتضمن مثل هذا النص، إلاّ أنّ ذلك لا يعني تحلل السلطات التأديبية من هذا الإجراء، وإنّما عليها التقيد به، بفرضه ضمانة مهمة طبقاً للمبادئ العامة للقانون، بل إنّ التقيد بالإجراء المذكور يُعدُّ أمراً أكثر إلحاحاً في ظل القانون المصري الحالي رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨، الذي دعم بشكل لم يسبق إليه قانون آخر السلطة التأديبية للرئيس الإداري حيث جعل له – كما رأينا – حق توقيع كافة الجزاءات التأديبية التي نصّ عليها، فيما عدا جزائي الإحالة إلى المعاش، والفصل من الخدمة. أمّا فيما يتعلق بالمحاكمات التأديبية، فإنّ القانون رقم /١١٧/ لعام ١٩٥٨، قد أجاز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق، إلاّ إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته[2]، ولكن لا يجوز الاطّلاع على أوراق

---

٣) حكم المحكمة الإدارية الصادر بتاريخ ١٩٦٣/١٢/٧، مجموعة أبو شادي، ص,٣٨٠

١) المادة (٩٠) من القانون رقم /٢١٠/ لعام ١٩٥١.

٢) المادة (٨) من القانون رقم /١١٧/ لعام ١٩٥٨.

التحقيق إلاّ بعد الانتهاء منه[٣]. هذا وتنص بعض قوانين العاملين الذين تحكمهم قوانين خاصة على حق الموظف في أن يطّلع على التحقيقات التي أُجريت كافة، وأن يأخذ صورة منها، وأن يطلب ضم التقارير السنوية السرية عن كفايته، أو أي أوراقٍ أخرى إلى ملف الدعوى التأديبية .

المطلب الثاني

إجراء التحقيق

نتناول في هذا المطلب مفهوم التحقيق والسلطة المختصة بإجرائه، وكذلك مقومات التحقيق.

أولاً – مفهوم التحقيق والسلطة المختصّة بإجرائه:

التحقيق إجراءٌ شكلي يُتّخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإماطة اللثام عنها[١].

ومع أنّ التحقيق لا يعدو أن يكون مجرد إجراءٍ تمهيدي، إلاّ أنّه يجب عدم إحالة الموظف إليه إذا لم يكن الاتّهام جدياً، ويقوم على احتمالات قوية ترجّح ارتكابه للمخالفة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك لما قد يتضمنه التحقيق من إساءةٍ لسمعة الموظف ومكانته.

والقاعدة أن تُباشر السلطات الرئاسية التحقيق مع الموظفين بفرض أنّ ذلك مما يدخل في اختصاصها الأصيل، إذ إنّ التأديب في ذاته ما هو إلاّ امتداد للسلطة الرئاسية.

وتباشر السلطة الرئاسية التحقيق بأحد الأسلوبين :

---

٣) انظر المادة رقم (١٦) من اللائحة الداخلية لقانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم /١٧/ لعام ١٩٥٨,

١) د. عبد الفتاح عبد البر، تعليق على الحكم بعنوان "متى يُعدُّ العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية" مجلة العلوم الإدارية، س٢٧، ع١، عام ١٩٨٥.

– **الأسلوب الأول:** أن تقوم به بنفسها، عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المُتّهم بالتحقيق معه. ويتم ذلك عادةً إذا أحاطت الاتّهام ظروف معينة تقتضي حصره في نطاق ضيق.

– **الأسلوب الثاني :** أن تقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية، وهي إدارة الشؤون القانونية، أو إدارة التحقيقات بحسب التسمية المستعملة. ويكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص. ولكن لنا أن نتساءل هنا عمّا إذا كان يُعدُّ إخلالاً بضمانة الحيدة في مجال التأديب أن تتولى السلطة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء التحقيق مع الموظف المُتّهم فيما هو منسوب إليه، بحيث تجمع في ذات الوقت بين سلطتي الاتّهام والمحاكمة ؟.

اختلف الفقه في الإجابة عن هذا التساؤل، حيث ذهب جانب منهم إلى القول بأنّه " لا يجوز في نظرنا أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق، والإتّهام، وتوقيع الجزاء، إذ في هذه الصورة يجمع بين يديه – وبغير شبهة – سلطتي الاتّهام، والإدانة، ويقع الإخلال بمبدأ الحيدة، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب"[١].

بينما ذهب جانب آخر إلى القول "إنّه ليس ثمة ما يمنع الرئيس الإداري من أن يتولى وحده الاتّهام والتحقيق، وتوقيع الجزاء. حيث يتعذّر في هذا المجال إعمال القواعد الخاصة بالحيدة، وما قد تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار، أو طلب ردّه، وتقتصر ضمانة صاحب الشأن على إمكانية الطعن في القرار بعد صدوره فعلاً، وذلك بطرق الطعن المقررة"[٢].

وأخيراً هناك جانب من الفقه اتّخذ موقفاً وسطاً بين هذا الرأي وذاك، إذ يرى إنّه "من الناحية القانونية المجردة لا نجد سبباً يحول بين الرئيس الإداري المختصّ،

---

١) د. محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، القاهرة، عام ١٩٦٦، ص٥٢٧.

٢) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٢٤٢.

وبين مباشرة التحقيق بنفسه إذا ما رأى وجهاً لذلك، وإنّ هذا إذا تمّ لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي بتوقيع الجزاء، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف العادية تُرجّح أن يتولى التحقيق شخص آخر، أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأنّ ذلك قد يكون مدعاة لطمأنة الموظف المُتّهم من ناحية، وتحصيناً للرئيس الإداري المختص من التأثّر باعتبارات معينة أثناء التحقيق وقبل أن تكتمل كافة
مقوماته من ناحية أخرى، فالأمر إذاً هو أمر ملائمة لا مشروعية"[1].

وبتقديري إنّ الرأي الأخير هو الأولى بالإتباع، ذلك أنّه إذا كان من الناحية القانونية ليس ثمة ما يمنع الجهات الإدارية من الجمع بين سلطتي الاتّهام والإدانة في المجال التأديبي، حيث يدخل هذان الأمران ضمن اختصاصاتها الرئاسية، إلاّ أنّه من الناحية العملية، يُفضّل أن ينأى الرئيس الإداري بنفسه عن التحقيق مع الموظف المُتّهم، وأن يقتصر دوره فقط على مجرد توقيع الجزاء التأديبي، وذلك للاعتبارات المُشار إليها في الرأي السابق.

خلاصة القول إذاً إنّ السلطات الرئاسية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال التحقيق مع الموظفين باستثناء حالة الطائفتين السابقتين، ولكن ذلك لا يمنع تلك السلطات من إحالة الأمر إلى جهات أخرى لمباشرة التحقيق بدلاً منها إذا سمح القانون بذلك، مع ملاحظة أنّ ذلك قد يكون متروكاً لتقدير الجهة الإدارية، تترخص فيه وفقاً لمقتضيات الصالح العام. وقد تكون مُلزمة به في بعض الدول، كما هو الحال بالنسبة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالنسبة لبعض الموضوعات الإدارية في سورية.

ثانياً – مقومات التحقيق:

لكي يُحقق التحقيق الهدف منه في كشف الحقيقة، لا بدّ وأن يكون مرتكزاً على مجموعة من المقومات التي أجملتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد

---

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥٧٣.

أحكامها، بأنّه يجب أن يتم في حدود الأصول العامة، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيها ضمانة السلام والحيدة، والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة[١] .

ومن أهم هذه المقومات نذكر الآتي:

١) أن يجري التحقيق كتابةً: وهذا ما نصّت عليه القوانين واللوائح الخاصة بتأديب الموظفين، فقد نصت المادة (٧٩) من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨، بأنّه: "لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلاّ بعد التحقيق معه كتابةً"، وتنص المادة (١١) من القانون رقم /١١٧/ لعام ١٩٥٨،على أن: " يعرض المحقق أوراق التحقيق عقب الانتهاء منه ". كما تنص المادة (٩) من اللائحة الداخلية للقانون الأخير على أن " يكون التحقيق كتابةً، ويُثبت في محاضر مسلسلة ".

وهكذا أوجب المُشرّع المصري أن يكون التحقيق مع الموظفين كتابةً، لا فرق في ذلك بين ما تُجريه النيابة الإدارية، وما تجريه الجهة الإدارية في هذا الصدد، وذلك لما يتسم به هذا الأسلوب من دقة، وانضباط، وسهولة في الرجوع إليه، حيث لا تضيع معه معالم الوقائع والملابسات التي يجري التحقيق في ظلها وتكون حجة للعامل، أو عليه.

إنّ التحقيق المكتوب يُعدُّ وسيلة من وسائل الرقابة على السلطات التأديبية، ومع ذلك يُلاحظ أنّ المُشرّع المصري قد استثنى من قاعدة التحقيق المكتوب حالة ما إذا كانت المخالفات يسيرة لا تستحق سوى عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر

---

٢) الحكم الصادر بتاريخ (٢٧) تشرين الثاني، عام ١٩٦٥، س١١، ص٦٩.

لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، إذ أجاز في هذه الحالة أن يكون التحقيق شفوياً، على أن يُكتب مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء[١].

وترتيباً على ذلك يمكن القول إنّه إذا خالفت السلطات التأديبية هذه القاعدة حيث أوجب المُشرّع إعمالها، فإنّ إجراءات التأديب، بما في ذلك القرار الصادر بالجزاء تُعدُّ كلها إجراءات باطلة. ذلك أنّ شرط كتابة التحقيق، وإن كان شرطاً شكلياً، إلاّ أنّه يُعدُّ بمنزلة إجراء جوهري، إذ الغرض منه المحافظة على مصلحة المُتّهم أو أحد الخصوم[٢].

وأخيراً فإنّه وإن كان من اللازم إجراء تحقيق إداري قبل توقيع الجزاء الإداري المناسب، إلاّ أنّه يمكن في هذا الصدد بالتحقيق الجنائي الذي تُجريه النيابة العامة فيما هو منسوب إلى العامل من اتّهام إذا ما كان هذا التحقيق قد أثبت مسؤولية العامل، وحقّق دفاعه بشأنه[٣].

ولكن ما هي النتائج التي تترتب على ضياع أوراق التحقيق ؟

---

١) ليس المقصود من إثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذي يحوي الجزاء ضرورة سرد ما دار في الموضوع محل التحقيق، أو الاستجواب بالمحضر تفصيلياً، بسرد كل الوقائع المنسوبة للموظف، وذكر ما ورد على ألسنة الشهود، وترديد دفاع الموظف، فينقلب التحقيق الشفهي إلى كتابي، مما يعطل الحكمة من إجازة التحقيق الشفهي، وإنّما المقصود هو إثبات حصول التحقيق، أو الاستجواب، وما أسفر عنه هذا التحقيق في شأن ثبوت المخالفة الإدارية قبل الموظف بفرض أنّ هذا المُذنب الإداري هو الذي يكون ركن السبب في القرار التأديبي، مما يمكّن السلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام هذه الوقائع، وتكييفها القانوني. انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ /٢٦/ شباط، عام ١٩٦٦، س١١، ص,٢٨٠

١) ولهذا لا يُعدّ الإجراء جوهرياً إذا لم يكن الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم. انظر حكم محكمة النقض المصرية (جنائي) الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٦/١٤ مجموعة أحكام محكمة النقض، س٣، ص,١١٠٣

٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٧٧/١/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا الصادرة عن مجلس الدولة (المكتب الفني)، عام١٩٨٣، ص١٦٨٠.

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا التساؤل إجابةً كافية، إذ يُستخلص من مجموع الأحكام التي أصدرتها في هذا الخصوص أنّ ضياع أوراق التحقيقات لا يعني مطلقاً سقوط المخالفة الإدارية التي انبنت على هذه الأوراق، متى قام الدليل على وجود هذه الأوراق من أوراق أخرى لها صلة وثيقة بالأوراق التي فُقدت، خاصة أنّ ضياع أوراق التحقيقات، بل وضياع سند الحق ذاته، ليس مضيعاً للحقيقة ذاتها في شتى مجالاتها (مدنية، جنائية أو إدارية)، مادام في المقدور الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى مع وجود عناصر تكميلية تفيد في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد، ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة، على تكوين الاقتناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم في شأن القرار المطعون فيه، فإذا لم تتوافر هذه العناصر، والأدلة، فلا تنهض قرينة الصحة المفترضة في القرار وحدها سنداً كافياً لتحصينه من الطعن فيه بالإلغاء. حيث إنّ هذه القرينة ليست قاطعة، بل إنّها تقبل الدليل العكسي.

وعلى ذلك فمتى كان من غير المنكور وجود تحقيق تناول المخالفة الإدارية المنسوبة إلى العامل، وكانت الواقعة محل التحقيق معترف بها من العامل نفسه، وكان هذا قد تضمنته المذكرة المقدمة من إدارة التحقيقات التي تولّت تحقيق الموضوع، واستخلصت ما دونته من الوقائع، واقترحت الجزاء المناسب، وكان ذلك قبل ضياع الأوراق الخاصة بالتحقيق، فإذا ما قامت الجهة الإدارية في هذه الحالة بتوقيع الجزاء فيكون قرارها في ذلك سليماً قائماً على سببه، وصدر ممن يملك إصداره، وفي حدود القانون[1].

٢) حيدة جهة التحقيق:

---

١) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة العشر سنوات ص١٢٢٥.

كنّا قد انتهينا إلى ضرورة كتابة التحقيق الإداري كضمانةٍ شكلية مهمة للموظف، جزاء تخلفها البطلان، إلاّ أنّ تلك الضمانة لا تكفي بمفردها لأن يصدر قرار الجزاء عادلاً، ولتحقيق تلك الغاية لابدّ وأن تُساندها ضمانات أخرى موضوعية، تتمثل في وجوب أن تتولى التحقيق مع المُتّهم جهة محايدة تُواجهه بالاتّهام المنسوب إليه، وتُمكّن المُتّهم من إبداء دفاعه أمامها نفياً للاتّهام عن نفسه، إضافة إلى ضرورة أن تكفل له الضمانات تجاه سلطات جهة التحقيق في تفتيشه، أو وقفه الاحتياطي عن عمله .

للتحقيق الإداري أهمية بالغة في الحالات التي يكون فيها التأديب رئاسياً، ففي هذه الحالات يُعدُّ التحقيق هو المستوى الوحيد لمساءلة العامل تأديبياً، لذلك يتعين أن يتصف القائم به بالحياد التام.

ولمبدأ الحيدة طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق الإداري من كل مظاهر التحيّز، والميل، والهوى. كما أنّ لمبدأ الحيدة طبيعة موضوعية قوامها ضرورة الفصل بين سلطتي الادعاء، والجزاء.

واشتراط حيدة المحقق من مقتضيات العدالة المجردة الواجبة الاحترام في التحقيقات كافة بغض النظر عن السلطة القائمة بها، فهو ليس قصراً على التحقيقات التي تباشرها السلطة الرئاسية، بل يُطبق مبدأ الحيدة في المراحل كافةً. وقد تأكد ذلك بحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، والذي جاء به أنّ وجود خصومة بين رئيس النيابة الإدارية، وأحد الموظفين، تمثّلت في نزاع قضائي يجعل الحيدة مفتقدة التوافر في المحقق، وانتهت إلى بطلان الحكم التاديبي حيث بُني على تحقيق باطل، إلاّ أنّ المحكمة لم تَغمِط حق الجهة الإدارية في مساءلة الموظف تأديبياً بناءً على تحقيق لا يشوبه بطلان[1].

---

١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم /٣٢٨٥/، تاريخ ١٩٨٩/٥/١٣، مجموعة أحكام السنة ٣٤، ص,٩٧٣

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا المصرية في اشتراطها لتوافر الحيدة في التحقيق إلى درجة من التشدد وصفت معها المحقق غير المحايد بعدم الصلاحية لإجراء التحقيق بحيث يغدو هذا التحقيق باطلاً، مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء المنبثق عنه، حيث قضت بأنّه من المبادئ التي تقتضيها العدالة دون حاجة إلى نص يُقررها ضرورة توافر الصلاحية فيمن يقوم بالتحقيق، والمحقق إذا كان وكيلاً قضائياً عن رئيس الجامعة في القضايا التي أقامها على الطاعن، فهو غير صالح للتحقيق معه، لأنّ ذلك يتنافى مع ما يجب توافره من حيدة في جهة التحقيق[١].

ولأهمية مبدأ حيدة جهة التحقيق وضرورته رتّبت المحكمة الإدارية العليا المصرية جزاء البطلان لكل تحقيق إداري، يفتقد في إجرائه لمظاهر الحيدة والنزاهة[٢].

وتطبيقاً لذلك قضت بأنّ قيام مُقدّم الشكوى بالتحقيق مع المشكو في حقه، يُهدر التحقيق ويُبطله، لتخلّف ضمانة حيدة المحقق في إجرائه[٣].

ولمبدأ الحيدة جانب آخر يتصل بضرورة أن يجري التحقيق بعيداً عن تأثيرات السلطة الآمرة به، فهذا ضروري لتمتع القائم بالتحقيق بالاستقلال في أداء عمله، حيث أنّ خضوعه لتلك السلطة من شأنه التأثير في حياده بانحيازه لرأيه، الأمر الذي ينعكس بالطبع على مُجريات التحقيق، ويفقدها الموضوعية

---

٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم /٣٤٢٩/، تاريخ ١٩٩١/٦/١، مجموعة أحكام السنة ٣٢، ص٥٢٣ .

١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم /٩٥١/،تاريخ ١٩٨٩/١/٤، والموسوعة الإدارية الحديثة، جزء (٢٩)، ص ,٤٥٤

٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم /١٣٤١/،تاريخ ١٩٨٦/١٢/١٦، مجموعة السنة (٣٨)، ص,٣٤٦

والتجرّد[٣]. وبرغم ذلك فلا يمكن إعمال ضمانة الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الإحالة إليه على نحو ما ينبغي في التأديب الرئاسي، فالمحقق برغم ما كفل له القانون من استقلال في أداء عمله الفني، إلاّ أنّه لا يعدو أن يكون أحد العاملين بالجهة الإدارية التي يترأسها صاحب السلطة في الإحالة للتحقيق، الأمر الذي يجعله منحازاً في قراراته لرئيسه الإداري، خاضعاً لتوجيهاته في أدائه لعمله .

وهنا يُثار تساؤل مهم عن مدى تأثير مبدأ الحيدة في التحقيق الإداري إذا قام بهذا التحقيق الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء؟

للإجابة عن هذا التساؤل يتعين استعراض آراء الفقه في هذا الشأن، والتي انقسمت إلى ثلاثة آراء، حيث ذهب أولها إلى عدم جواز قيام الرئيس الإداري بالتحقيق، وتوقيع الجزاء، لأنّ ذلك إخلالاً بمبدأ الحيدة، لجمع الرئيس الإداري بين يديه لسلطتي الاتّهام والإدانة، إلاّ أنّ هذا الاتجاه قد تحفظ في رأيه حين ذهب إلى أنّه يجوز لرئيس إداري آخر داخل الجهة الإدارية نفسها توقيع الجزاء، لأنّ عيب عدم الصلاحية هو عيبٌ شخصي يتعلق بمن قام به سببه، فيجعله وحده غير صالح لممارسة سلطة الإدانة فيما حقق فيه، ولا يمتد هذا العيب إلى الهيئة الإدارية التي يتبعها[١].

وذهب الرأي الآخر إلى جواز تولي الرئيس الإداري وحده الاتّهام، والتحقيق وتوقيع الجزاء، حيث يتعذر في هذا المجال إعمال القواعد الخاصة بالحيدة بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده، وتقتصر ضمانة

---

٣) وهذا ما أكده قانون الإدارات القانونية في مادته السادسة، بأن تمارس الإدارات القانونية اختصاصاتها الفنية في استقلال، بغير تدخل من أحد، ولا يخضع أعضاؤها في مباشرة أعمالهم الفنية إلاّ لرؤسائهم المتدرجين وفقاً للقانون.

١) د. محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص٥٢٧.

صاحب الشأن عندئذٍ على تمكينه من الطعن في القرار بعد صدوره فعلاً، وذلك بطرق الطعن القضائية المقررة[١].

أمّا ثالث الآراء فقد ذهب إلى أنّه لا يوجد مانع قانوني من ممارسة الرئيس الإداري لإجراءات التحقيق، وتوقيع الجزاء استناداً إلى كون التأديب عن طريق الجهة الإدارية المختصة ليس عملاً قضائياً، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ، ودفع عجلة العمل في المرفق المنوط بالرئيس الإداري تسييره. ولكن هذا الرأي قد استطرد قائلاً : إنّ مقتضيات الملائمة في الظروف العادية تُرجّح أن يتولى التحقيق شخص آخر غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأنّ ذلك قد يكون مدعاة لطمأنة الموظف المُتّهم من ناحية، وتحصيناً للرئيس الإداري المختص من التأثر بعوامل معينة أثناء التحقيق، وقبل أن تكتمل مقوماته كافة من ناحية أخرى،فالأمر إذاً

يتعلق بالملائمة لا بالمشروعية[٢].

والواقع أنّ في هذا الرأي الأخير تغليب لمبدأ الفاعلية على مبدأ الضمان، وذلك في عدّه التأديب مجرد امتداد للسلطة الرئاسية لدفع عجلة العمل في المرفق، في حين أنّه يتعين الموازنة بين المبدأين تحقيقاً للمصلحة العامة. كما أنّه لا يمكن التسليم بما ذهب إليه الرأي الثاني، في تبريره لجواز تولي الرئيس الإداري لسلطات الاتّهام، والتحقيق، وتوقيع الجزاء، من تعذر لإعمال مبدأ الحيدة في مجال التأديب الرئاسي، حيث إنّ تطبيق هذا المبدأ أمر تقتضيه العدالة، كُلمّا كُنّا في مجال التأديب، أيّاً كان نوعه، رئيسياً، أم قضائياً لأنّ النتيجة المترتبة على التأديب في جميع أحواله واحدة، وهي المساس بالموظف، الأمر الذي يُعطيه الحق في أن يكون هذا المساس بحق، وهذا لن يتحقق طالما كان من يوقع عليه الجزاء هو رئيسه الإداري، الذي سبق وأن أحاله للتأديب وقام

---

٢) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٢٤٥.

١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥٤٢.

بالتحقيق معه، لأنّ هذا الشخص قد تكونت لديه قناعة بإدانة الموظف، حينما قرّر إحالته للتحقيق، مما يؤثر على أسلوب إدارته للتحقيق معه، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى توقيعه جزاء على الموظف يفتقد إلى الحيدة مشوب بالتحيُّز.

بناءً على ما تقدم نؤيد ما ذهب إليه الرأي الأول والذي يعترض فيه على جمع الرئيس الإداري بين سلطتي الاتّهام، وتوقيع الجزاء، لما يُشكله ذلك من إخلال بمبدأ الحيدة.

المطلب الثالث

تمكين العامل من الدفاع عن نفسه

إنّ أبسط ما يُمكن أن يُقال كضمانة مهمة، وأساسية، لأيّ مُتّهم كان، أن يُمكّن هذا المُتّهم من الدفاع عن نفسه، لرد الظلم، أو القهر الواقع عليه، إن كان لذلك وجهٌ، فليس هناك في الواقع ظلماً أو قهراً أقسى من أن تُكمّ الأفواه، وتُغلّ الأيدي، ويُمنع أصحاب الحق من تفنيد، أو من دحض ما قد يُنسب إليهم من وقائع، أو تُهم. لذلك فقد عُدّ حق الدفاع من الحقوق المقدسة في جميع المحاكمات المدنية، والجنائية، والتأديبية.

ويترتب على ذلك:

أولاً – ضرورة تمكين الموظف المُتّهم من إبداء أقواله، ودفاعه، وملاحظاته مشافهةً، أو كتابةً بنفسه، أو عن طريق محامٍ عنه، مع منحه أجلاً معقولاً لتحضير هذا الدفاع، متى طلب ذلك.

ثانياً – ضرورة تمكين الموظف المُتّهم من مناقشة شهود الإثبات، وسماع من يريد شهادتهم من شهود النفي، وغير ذلك من مقتضيات الدفاع. كما أنّه لا إلزام على المحكمة لسماع شهادة الرؤساء الإداريين للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية، ذلك أنّ المادة رقم (٢١) من القانون /١١٧/ الصادر في مصر لعام ١٩٥٨، لا تُوجب هذا الإجراء، بل تجعله جوازياً للمحكمة المختصة[١].

ثالثاً – ضرورة تمكين الموظف المُتّهم من الاطّلاع على التحقيقات التي أُجريت، وكلّ ما يتعلق بها، أو ضم أوراق، أو تقارير، واستيفاء أيّ إجراء يكون موصلاً للحقيقة.

رابعاً – لا تثريب على العامل إن أدلى في معرض الدفاع عن نفسه بأقوال غير صحيحة، ما دامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، كما لا يُعدُّ تجاوزاً لهذا الحق إنكار التهمة، ونسبها إلى غيره، ما دام ذلك لم يكن بسوء نيةٍ، أو إذا طعن في تصرفات رؤسائه ليكشف انحرافها عن الصالح العام، ولو تأذّى من ذلك الرئيس الإداري، ما دام ذلك من مستلزمات الدفاع.

خامساً – إذا ثبت أنّ هناك عذرٌ قويٌ يمنع الموظف المُتّهم من مباشرة حقه في الدفاع عن نفسه، كإصابته بمرض عقلي، فإنّه يتعين في هذه الحالة وقف الدعوى حتى يشفى، أو يعود إلى رشده. ولهذا فقد قُضي بأنّه إذا أغفلت لجنة التأديب طلب التأجيل مع أنّه مبنيٌ على سبب جدّي، وهو المرض الشديد الذي يفقد صاحبه القدرة على الانتقال. ومضت بالرغم من ذلك في إجراءات المحاكمة دون سماع دفاع المدعي، تكون قد أخلّت بحقه في الدفاع عن نفسه مما يُعيب القرار المطعون فيه، ويُبطله[٢].

---

١) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (مجموعة العشر سنوات)، ص١٠٤.

١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر (٣١) أيار عام١٩٥٣، أحكام السنة الرابعة، ص ١٣٧٦.

سادساً – إذا تقاعس الموظف المُتّهم عن إبداء دفاعه رغم تمكينه من ذلك فإنّه لا يلومنّ إلاّ نفسه، حيث يكون قد فوّت على نفسه هذا الحق، ومن ثمّ يمكن مساءلته تأديبياً، دون حاجة إلى هذا الدفاع، إذ لا يمكن إجباره على إبدائه[1].

سابعاً – لا يُعدُّ إخلالاً بحق الدفاع استعانة هيئات التأديب برأي أيّ جهة فنيّة متخصصة في الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى الصواب، سواءً أكانت تلك الجهة تتبع من ناحية التنظيم الإداري الوزارة التي أحالت الموظف إلى المحكمة التأديبية أم لا تتبعها.

---

٢) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية (مجموعة العشر سنوات)، ص ٤٦٣,

المبحث الثالث

ضمانات التحقيق في النظام الإنجليزي

ذكر الفقيه الإنجليزي D.S Beach بأنّ: " هناك مبادئ مستقرة وإجراءات للتعامل مع المخالفات الإدارية، والجنائية، ضد المجتمع، شهدها نظامنا القانوني بفعل مرور الزمن، ومن خلال القانون العام، والتشريع. ومع أنّ العدالة الإدارية داخل المنظمات الخاصة لم تتطور لتبلغ مرحلة متقدمة في مجال القانون العام، إلاّ أنّ الجهود عُنيت بإعداد مبادئ مقبولة إلى حد كبير فضلاً عن ابتداع قواعد إجراءات تستلزمها العدالة الإدارية. ورُبّما أهم قوة إيجابية في هذا الاتجاه هو اتّحاد قوى كل من أصحاب العمل، والعاملين.

وقد انصرم زهاء نصف قرن على نشاط الحركة النقابية المنظمة حتى أصبحت منتشرة في الصناعة، ويجوز القول إنّ هذه الظروف أدت إلى استنباط مجموعة

مبادئ وسوابق للقانون العام، وجوهر المسألة أن تكون المعاملة وفق إجراءات تتسم بالعدالة"[١].

وقد أوضح الفقيه (Beach) بأنّ المقصود بعدالة الإجراءات، أنّ الإدارة يجب أن تُواجه الموظف، أو العامل بما هو منسوب إليه كتابةً، وأن تكون الأسباب مفصلة، ولا يُوقع جزاء إلاّ بعد استجواب الموظف، أو العامل، ويجب أن تُتاح له الفرصة كاملة ليُدافع عن تصرفاته، ويدحض ما هو منسوب إليه. والضمانات التأديبية التي تكفل للمُتّهم العدالة في العقاب قد تكون سابقةً على صدور الجزاء التأديبي، أو معاصرة له، أو لاحقة عليه.

إنّ الضمانات السابقة على توقيع الجزاءات التأديبية متعددة، وأهمها: ضرورة علم الأفراد مسبقاً بقواعد العمل، ومواجهة العامل بما هو منسوب إليه، وتأمين حق الدفاع، وأن يكون للموظف حق طلب التحكيم أمام هيئة محايدة وأن يقع عبء الإثبات على جهة العمل التي عليها أن تُثبت الاتّهام المدعى به، وإذا كان التأديب يتم عن طريق هيئة فيجب توافر مبدأ الحيدة في أعضاء هذه الهيئة.

وسنقوم بشرح هذه الضمانات تباعاً، وبإيجاز:

أولاً . ضرورة علم الأفراد بقواعد العمل:

القاعدة في النظام الإنجليزي تُوجبُ أن يُحاط العاملون علماً بقواعد العمل وبكل ما هو مُباح، وما هو محظور عليهم. ثمّ بعد ذلك يُسألون عن مدى التزامهم بهذه القواعد، ولذلك أُهدرت كثير من الجزاءات بسبب عدم مراعاة هذه القاعدة[٢].

---

١) د. علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص,٣٥٦

١) Dale (S.) BEACH: OP. Cit.p.٥٢٧.

والطريقة المعتادة لإحاطة العاملين بقواعد العمل تتطلب إعداد لائحة، أو حتى قائمة بما ينبغي أن يلتزم به العاملون، ونوع ومقدار جزاء مخالفة هذه القواعد وتكون هذه اللائحة أو قائمة القواعد والتعليمات مكتوبة في شكل كرّاس، وعادة يُسلّم الموظف أو العامل المستجد نسخة من هذا الكتيب عند التحاقه بالعمل لأول مرة[١]. وفي الشؤون المدنية لا يجوز مُساءلة شخص بقواعد تُسنُّ بعد وقوع الخطأ [٢].

ونعتقد أنّه من المفيد اطلاع العامل على الواجبات والمحظورات التي يُنص عليها في القوانين والأنظمة بشكل عام، لأنّه لا يُمكن في نطاق المساءلة المسلكية الإحاطة بجميع الواجبات الملقاة على عاتق العامل بشكل مكتوب لأنّ مبدأ: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" يُؤخذُ به في شقه الثاني فقط، أي شرعية العقوبات دون الجرائم.

ثانياً . مواجهة العامل بما هو منسوب إليه:

وتعني المواجهة تمكين العامل من الإحاطة بالاتّهامات المنسوبة إليه، وينبغي أن يكون العامل على بيّنة من طبيعة الاتّهام الموجّه ضده، حتى تُتاح له الفرصة لإعداد دفاعه، وإبداء ما يُعنى له من ملاحظات في شأن هذا الاتهام[٣]. كما له حق الاطّلاع على الملف، ودراسته، ومناقشة الشهود، ودحض الاتّهامات، وإقامة الدليل على أنّها مُحرّفة[٤].

ثالثاً . حق الدفاع:

---

٢) B.A. Hepple: Employment law ٣th ed , Sweet and Maxwell London, ١٩٧٩.p. ٢٠٦ .

٣) Dale (s.) BEACH, OP. Cit .p.٥٣٠.

١) B.A. Hepple :op. Cit .p ٥٣٠.

٢) BRIAN CHAPMAN: " The profession of Government, the public service in Europe .p. ١٦١.

يتطلب حق الدفاع ضرورة إجراء تحقيق في التُّهم المنسوبة إلى العامل وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وإعطاءه الفرصة الكافية لإعداد دفاعه مكتوباً والرّد على كلّ ما هو منسوب إليه[١]. ويكون للموظف المُحال إلى التأديب أن يصطحب زميلاً له[٢]، أو مندوباً من اتّحاد العاملين التابع له (النقابة)[٣].

رابعاً . حق طلب التحكيم أمام هيئة محايدة:

يجوز للعامل أن يطلب التحكيم بمعرفة جهة مُحايدة، وقد أقرّ ذلك الفقيه الإنجليزي Dale (s.) beach.

خامساً . عبء الإثبات:

من المبادئ المستقرّة في القانون الإنجليزي افتراض براءة الفرد حتى تثبت إدانته، وهذا المبدأ مُطبق أيضاً في مجال التأديب، وبالتالي فإنّ عبء الإثبات يقع على جهة الإدارة، أو جهة العمل، وعليها أن تُثبت الاتّهام المدعى به[٤].

---

٣) B.A. Hepple :op. Cit .p ٢٠٦.

٤) د.عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن، المرجع السابق، ص,٤٤

٥) انظر : المادة (٩) من قانون إجراءات التأديب الذي عُدّ نافذاً عام ,١٩٧٧

٦) Dale (S.) Beach .op.cit.p.٥٢٨.

المبحث الرابع

ضمانات التحقيق في النظام السوري

يقضي النظام التأديبي في سورية أن يستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات عموماً، وأخصّها توفير الضمانات التي تكفل للعامل الإحاطة بالاتّهام الموجّه إليه، وإبداء دفاعه، وتقديم الأدلة وسماع الشهود، وغير ذلك من وسائل تحقيق الدفاع.

وتتجلى هذه الضمانات بالآتي:

أولاً ـ مواجهة العامل بما نُسب إليه:

أي أنّ العامل يجب أن يُواجه بكلّ الأفعال التي نُسبت إليه، وبأدلة الإدانة التي تُثبت ارتكابه لهذه الأفعال. والحكمة من هذه المواجهة هي إتاحة الفرصة للعامل للإدلاء بأقواله، وتقديم مستنداته، لأنّ الحُكم عليه دون سماع أقواله، وإطلاعه على ما يجري هو خرق للمبادئ العامة للقانون. هذه المبادئ التي يجب إعمالها، ومواجهة العامل بما نُسب إليه تتضمن عدة نقاط أهمها:

١- حق الاطّلاع على ملف التحقيق:

أجاز المُشرّع للعامل المُحال إلى المحكمة المسلكية أو وكيله حق الاطلاع على إضبارة التحقيق بعد الانتهاء من التحقيق، وذلك بحضور رئيس المحكمة، أو من يندبه الرئيس لذلك[١]. والحكمة من ذلك هو تمكين العامل من ترتيب الدفاع ضد التُّهم الواردة في التحقيق.

٢- تبليغ العامل:

معنى ذلك إخطار العامل المُتّهم بموعد جلسة المحاكمة المسلكية[٢] وإعطاءه مهلة زمنية من تاريخ التبليغ، وحتى حضوره أمام المحكمة، وذلك كي يتمكن من الاستعداد للمحاكمة، والمدّة التي حدّدها قانون المحاكم المسلكية للحضور أمام المحكمة المسلكية هي ثلاثة أيام على الأقل، وأجاز القانون لرئيس المحكمة في حالات الضرورة إنقاص هذا الميعاد إلى (٢٤) ساعة[٣].

ثانياً . حق الدفاع:

---

١) المادة (١٤) من قانون المحاكم المسلكية نصت: " للمحال أو وكيله الاطّلاع على ملف التحقيق بعد وصوله إلى المحكمة بحضور رئيس المحكمة، أو من يندبه لذلك".

٢) المادة (١٥/جـ) من قانون المحاكم المسلكية.

١) المادة (١٥/جـ) من قانون المحاكم المسلكية.

ومعناه إتاحة الفرصة للعامل من الرّد على ما هو منسوب إليه من مخالفات بالوسائل القانونية المتاحة، وإلاّ فإنّ التبليغ كما ذكرنا يستحيل إلى إجراء شكلي، لا فائدة منه[١].

وفيما يلي عرض لأهم أحكام حق الدفاع :

١- حق الحضور الشخصي أمام المحكمة والدفاع كتابةً أو شفوياً:

نصّت تشريعات التأديب المقارنة على حق العاملين في حضور جلسات المحاكمة، والمناقشة. وفي قطرنا العربي السوري أوجبت المادة (١٥) من قانون المحاكم المسلكية الصادر عام ١٩٩٠، على رئيس المحكمة المسلكية دعوة العامل المُتّهم لاستجوابه، وتقديم دفوعه وبياناته، ولم يُوضح هذا القانون طريقة تقديم الدفوع بالتحديد كتابيةً كانت، أم شفويةً، وهذا يعني إمكانية اللجوء إلى الطريقين لأنّ الأصل في الأشياء الإباحة، وهذا ما جاءت به المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها: " وفي جميع الأحوال يجب أن يستفيد العامل المُتّهم من إحدى الطريقتين الشفوية أو الكتابية"[٢].

٢- حق الاستعانة بمحامٍ:

بالرّغم من عدم وجود نص في القواعد القانونية المنظمة للتأديب يُلزم جهة التحقيق بتمكين المُحال إليه من الاستعانة بمحامٍ، إلاّ أنّ الاستعانة بمحامٍ عند سكوت القانون، يُعدُّ مجرد تطبيق وإعمال للأصول العامة، التي تُنظم المحاكمات عموماً.

---

٢) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص١٤١.

٣) المحكمة الإدارية العليا السورية، مجموعة المبادئ القانونية، لعام ١٩٧٤، القرار رقم (١٧٩) في الطعن (٢٧٧) لعام ١٩٧٤، ص,٣٥٠

ومن ثم لا يجوز حرمان المُتّهم في مرحلة التحقيق من الاستعانة بمحامٍ، حيث لا يوجد ما يُبرر التفرقة بين وضع المُتّهم في مرحلة المحاكمة التي يُسمَحُ له فيها بالاستعانة بمحامٍ ومرحلة التحقيق الإداري[1].

وفي الواقع إنّ استعانة المُتّهم بمحامٍ لمساعدته فيما يجري معه من تحقيقات، تُمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع على الوجه الأمثل، فالمُتّهم قد لا يتمكن في غالب الأحيان من القيام بمهمة الدفاع عن نفسه لأسباب قد يكون مرجعها تكوينه الشخصي، أو تأهيله العلمي، أو ما يُعانيه من خوف وتوتر من جراء مثوله أمام محقّق يُصوب سهام الاتّهام نحوه، وهنا تكون استعانته بمحامٍ ضرورة تقتضيها حاجته للدفاع عن نفسه بوساطة شخص مؤهل علمياً ومهنياً، للاضطلاع بمهمة الدفاع، حيث يؤدي قيام المُتّهم بالدفاع عن نفسه، وهو بهذه الأوصاف إلى تخبّطه، وربّما إلى إلصاق الاتّهام بنفسه مما يستتبع إدانته، في حين أنّه بريء، وإذا كان في الاستعانة بمحامٍ مصلحة للمُتّهم، فإنّ فيها أيضاً تحقيقاً للغاية من التأديب بصفة عامة، وهي الكشف عن وجه الحقيقة، حتى يلقى المُذنبَ الحقيقي عقابه، ويمتنع عن أن يعيث فساداً في الحياة الإدارية، الأمر الذي تتحقق معه مصلحة المرفق، والصالح العام.

وتأسيساً على ما تقدم فإنّنا نرى ضرورة القضاء ببطلان التحقيق الذي يجري بغير حضور محامٍ إذا ما طلب المُتّهم الاستعانة به، والقول بغير ذلك فيه تجريد لحق الدفاع من مضمونه، وغايته، وهي تمكين المُتّهم من دفع الاتّهام عن نفسه فإذا أعلن المُتّهم عدم قدرته على القيام بهذا الدور فيكون في إلزامه به انتقاص من حقّه في الدفاع عن نفسه بالوكالة، وهو الحق الذي تقرّر تشريعياً وقضائياً.

---

١) د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، حقوق القاهرة، عام ١٩٧٨، ص ٣١٩,

مع ملاحظة أنّ المُشرّع السوري لم ينص في قانون المحاكم المسلكية، ولا في قانون مجلس التأديب المُلغى، على تأمين هذا الحق في مرحلة التحقيق أمام المقرر.

ونحن نرى أنّ مضمون هذا الحق واحد، سواءً أكان في مرحلة التحقيق أمام المقرر، أم أمام المحكمة. وعليه فإنّه من المتوجب كفالة هذا الحق في مرحلة التحقيق أمام المقرر، لأنّ ذلك ينسجم مع الحكمة التي ابتغاها المُشرّع من هذا الحق، كذلك الأمر لا يوجد نصّ صريح على تأمين هذا الحق في مرحلة المحاكمة، ولكن يمكن الاستدلال على وجود هذا الحق من خلال بعض النصوص، كنص المادة (١٤) من قانون المحاكم المسلكية التي جاء فيها :

" للمُحال، أو وكيله، الاطّلاع على ملف التحقيق بعد وصوله إلى المحكمة بحضور رئيس المحكمة، أو من يندبه لذلك".

وكذلك نص المادة (١٦/أ) من القانون ذاته الذي جاء فيها:

" تُعقد جلسات المحكمة بصورة سريّة بحضور ممثل عن الجهة العامة، أو حضور المُحال بالذات، أو وكيل كل منهما، أو أحدهما، أو بغيابهما، إذا تخلّفا عن الحضور".

٣- دور المحامي في مساعدة موكله:

إنّ حضور العامل المُتّهم أمام المحكمة المسلكية لا يعني استبعاد المحامي من الحضور، حيث لا يجوز الفصل بين العامل ومحاميه، كما تُقرّر قواعد قانون أصول المحاكمات الجزائية[١]، ذلك أنّ حضور المحامي مع العامل فيه نوع من الارتياح والطمأنينة للعامل، وفيه مراعاة لشكليات المحاكمة، وتجنيب موكّله من الأسئلة المخادعة، أو الغامضة.

ثالثاً . الاستعانة بالشهود:

---

١) المادة (٦٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري لعام ١٩٥٣,

نصّت التشريعات الوظيفية المقارنة على اتّصال هذا الحق بحقوق الدفاع[١]، وفي قطرنا العربي السوري نصّت المادة(١٦/د) من قانون المحاكم المسلكية رقم (٧) لعام ١٩٩٠ على أن: " تستمع المحكمة إلى إفادات الشهود مباشرةً، أو بطريق الإنابة ٠٠٠".

وجاء في المادة (١٠) من القانون ذاته عند تحديد اختصاصات المقرر: " له أن يطلب إيضاحات خطية من المُحال، وأن يستجوب الشهود ٠٠٠" .

وتستمع المحكمة لإفادات الشهود بعد حلف اليمين القانونية، لأنّ الإجراءات الواجبة الاتّباع في هذه الحالة هي المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية، حسب نص المادة (١٦/د) من قانون المحاكم المسلكية.

١) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سايق، ص٣٣١.

الفصل الثاني
ضمانات المساءلة المسلكية
خلال مرحلة المحاكمة

تمهيد وتقسيم:

أمام خطورة الآثار المترتبة على الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظف، فقد استقرّ الفقه والقضاء، على ضرورة إحاطة توقيعه، بضمانات عدّة تُمليها مقتضيات العدالة، والأصول العامة في المحاكمات، حتى وإن لم يرد بشأنها نصّ، بحيث يؤدي إغفال أيّاً منها، أو الإخلال به في المحاكمة، إلى بطلان ما تُصدره المحكمة من عقوبات.

قد يكون تأديب الموظف رئاسياً، فيصدر بالجزاء قرار من الرؤساء الإداريين، وقد يأخذ التأديب صورة حكم يصدر عن سلطة شبه قضائية، متمثلة في مجالس التأديب، وأخيراً قد يُستمدّ الجزاء من حكم قضائي.

وهنا يثور التساؤل عن مدى توافر ضمانات المحاكمة، في كل من تلك الأنظمة التأديبية ؟

وإجابة هذا التساؤل تقتضي استعراضنا لهذه الضمانات في نطاق كلّ نظام تأديبي على حدة.

المبحث الأول

ضمانات المحاكمة في النظام الفرنسي

ومن أهم الضمانات الأساسية في المحاكمات التأديبية، مبدأ الحيدة وتسبيب القرار أو الحكم التأديبي. وسنتكلم عن ذلك تباعاً.

المطلب الأول

الحِيدة وعدم الانحياز

إنّ من أبرز التماثل بين الجزاء التأديبي، والجزاء الجنائي، أنّ كليهما له خاصّية الردع عن سلوك مؤثم ينطوي على مخالفة القانون، إلاّ أنّه من أبرز خصائص الجزاء التأديبي إسناد الاختصاص بتوقيعه إلى الجهة الإدارية، وهو بذلك يختلف عن الجزاء الجنائي، والذي لا يملك توقيعه إلاّ القضاء وحده.

وعلى ضوء ذلك فإنّ احتمال جنوح هذه الجهة به أمرٌ واردٌ ولا سيّما وأنّها هنا تحوز في اتّخاذه سلطات عديدة، سلطة التحقيق، والحكم معاً، ولذا لا بدّ من ضمانات تحول دون إساءة هذه السلطات. وهو ما دعا المجلس الدستوري في فرنسا لأن يُقرن إسناد الجزاءات إلى جهة الإدارة بضرورة توافر ذات الضمانات التي يتمتع بها الفرد تجاه القضاء الجزائي[١].

والحقيقة إنّ صدور الجزاء التأديبي من الجهة الإدارية أمرٌ ليس بالهيّن في الأحوال كافةً، فولاية العقاب هي مقررة أصلاً للقاضي، وقد يكون في إيكالها لغيره خرقاً لمبدأ فصل السلطات، وهو ما قد يُشكل افتئاتاً على سلطة القضاء وتدخلاً في شؤونه. إلاّ أنّ المجلس الدستوري الفرنسي ذهب إلى أنّ الجزاءات

---

١) Favoreu (L;) E T PHILIP.(L); LES grandes decisions du conseil constitionnel. Paris. Siery. ١٩٩١.p.٧٢٤.

الإدارية لا تتعارض مع مبدأ فصل السلطات، شريطة أن يقترن تطبيقها بالضمانات[١].

إنّ حيدة الهيئة التأديبية من الضمانات المهمة التي يتعين أن يُكفل احترامها في المجال التأديبي، تحقيقاً لعدالة ما يصدر عن سلطة التأديب، وعدالة ما يصدر عنها من أحكام، وقرارات.

وتقوم ضمانة الحيدة بصفة أساسية على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آنٍ واحد. الأمر الذي يوجب الفصل بين سلطتي الاتّهام والحكم، بأن تتولى وظيفة التحقيق والاتهام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم. ومؤدى هذا المبدأ عدم صلاحية كلّ من سبق له الاتّصال بمراحل الدعوى التأديبية، للحكم فيها.

وتتحقق الحيدة في التأديب بتنظيم قواعد الاختصاص، بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق، والاتّهام، وسلطة توقيع الجزاء، وعدم صلاحية من تُحيط به عوامل شخصية، أو وظيفية، أو موضوعية، تُشكك في حيدته وتجرّده[٢]. فأساس ضمانة الحيدة أنّه لا يجوز لشخصٍ واحد، أن يكون خصماً وحكماً في الوقت ذاته، حيث أنّ من يجلس مجلس القضاء يجب ألاّ يكون قد استمع أو تكلم أو كتب، وذلك حتى يطمأنّ الموظف المُتّهم إلى حيدة من يُحاكمه، فأيّ أسباب يُظنّ معها العجز عن الفصل في الدعوى بغير ميلٍ أو تأثر تقتضي بالضرورة عدم صلاحية عضو الهيئة التأديبية لنظر الدعوى، بحيث يجب عليه التنحّي عن نظرها.

وهذا الأمر تُمليه المبادئ القانونية العامة، فلا يحتاج إلى نصّ يُقرره، إذ إنّ الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن يمتنع على من يُبدي رأيه فيها الاشتراك في نظر الدعوى، أو الحكم بها، ويهدف ذلك إلى التأكد من حيدة

---

١) C.C.٢٩. juillet . ١٩٩٢. J. o. ٣٠ juillet ١٩٩٢.p.١٠٢٦١.

٢) د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٣٧٢.

القاضي، حتى يطمأنّ المُتّهم إلى عدالة قاضيه، وتجردّه من التأثر بعقيدة سبق وأن كوّنها عن الاتّهام موضوع المحاكمة.

من أهم أسس تحقيق العدالة، اطمئنان المُتّهم إلى حيدة من يُحاكمه. وإذا كان مبدأ الحيدة غير واضح في النظام الرئاسي لتعذّر الفصل بين سلطتي الاتّهام والحكم، إلاّ أنّ هذه الضمانة تتحول عملاً، إلى ضمانة أخرى من نوع آخر هي الرقابة القضائية اللاحقة[١]. إذ يجوز للموظف أن يطعن قضائياً في القرار الصادر بالعقاب إذا ما شابه عيب يؤثر على مظهر الحيدة الواجب توافره، بشرط أن يُقدم الدليل على ما يدّعي[٢]، إلاّ أنّ القضاء مستقرّ على إعمال مبدأ الحيدة في خصوص المحاكمات التأديبية التي تتم أمام المجالس التأديبية أو المحاكم التأديبية [٣].

يُستخلص من أحكام القضاء وجوب توافر الحيدة في أعضاء مجالس التأديب، أو الهيئات التي تختص بتوقيع، أو باقتراح توقيع الجزاء، حيث لا يجوز أن يشترك في عضوية هذه المجالس من يتنافس مع الموظف المُتّهم بسبب تقارب الأقدمية بينهما، أو من يكون قد أُتّهم في قضية مشابهة لتلك التي دُعي لإبداء الرأي فيها، أو من يكون قد اتّخذ موقفاً من القضية من طبيعته التشكيك في حيدته، أو من كان له رأيٌّ سابقٌ في الموظف المُتّهم، أو من كان بينه وبين الموظف المُتّهم عداوةٌ، وبصفة عامّة كلّ من تعود عليه فائدة أيّاً كانت من نتيجته المساءلة [٤].

---

١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتورة، جامعة القاهرة، عام ١٩٦٧، ص٢٧٦.

٢) انظر الدراسة المقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي، ومسؤولية السلطة العامة من أبحاث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، المنشور في مجلة العلوم الإدارية، ع١، س٢، عام ١٩٦٠، ص٣٠٠-٣٠٩.

٣) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥٩٠.

٤) C.E. ;١٥-١-١٩٥١ Fachinetti , Rec. p.٣٣ .

وكنتيجة طبيعية لمبدأ الحيدة، لا يجوز أن يحضر في المداولات الأشخاص الذين لا يكونون أعضاء بالمجلس[١]، حيث إنّ ذلك يُهدد في الواقع مبدأ حياد المجلس[٢]. ولكن وجود مدير إدارة العاملين الذي يقتصر دوره على القيام بأعمال السكرتارية، ضمن مجلس التأديب (اللجنة الإدارية المشتركة) لا يتعارض مع مبدأ الحيدة [٣]. وكذلك حضور المقرر لا يخل بهذا المبدأ طالما أنه لم يشترك في التصويت[٤].

وقضى مجلس الدولة بأنّ اجتماع رئيس مجلس التأديب مع أحد الشهود في الفترة من انتهاء المرافعة والمداولة يُعيب الإجراء، إذ يُعدُّ ذلك إخلالاً بمبدأ الحيدة [٥].

ولا يجوز أن يشترك في عضوية المجلس والمناقشة من سبق أن أبدى رأيّاً علنياً في بداية المحاكمة، أو أظهر عداءً، أو حقداً تجاه الموظف، أو كانت له فائدة، أو مصلحة من نتيجة المساءلة [٦].

وهنا يثور سؤال عن إمكانية رد أعضاء مجلس التأديب لصالح الموظف على غرار المحاكم الجنائية؟.

إنّ مجلس الدولة لا يعترف بحق الرّد حتى أمام مجلس التأديب، إلاّ في

---

١) C.E. ٢٩-٧-١٩٥٣ , Pouzel gues, Rec. P. ٤١٨.

٢) AYOUB (E.) , La fonction publique op. Cit. p. ٢٦٣.

٣) C.E ١٢-٣-١٩٥٨ , (Acquaviva governeur General de L' Algerie)

هذه الأحكام منشورة في:

La Documentation Française – Statut de La Fonction publique (textes et jurisprudence) – discipliaire ٦A-٠١-Paris ١٩٧٩, p.١١٦.

٤) C.E. ٤-٦-١٩٥٨, Ministre des Anciens combattants c. veill ,Rec. P. ٨١٧.

٥) C.E., ٥-١٢-١٩٥٨ , Dupré, La Documentation Française op. cit. p. ١٢٦.

٦) PLANTEY (A.) OP. Cit. ١٩٧١ .p. ٥٠٨.

وقد دعم رأيه بالحكم الآتي :

C.E. , ١٩-٢-١٩٦٩ , Ministre des Affaires étrangers ١٩٦٩. P. ١١٦٢.

الحالات المنصوص عليها، وللأسباب التي يُحددها النص[١]. وعندما يتقرر هذا الحق بنص القانون فإنّه يُعدُّ إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته بطلان الرأي الذي أبداه المجلس، حتى ولو كان هذا الرأي قد أُتّخذ بالإجماع[٢].

ومع أنّ مجلس الدولة الفرنسي قرّر عدم وجود حق الرّد، إلاّ إذا وجد نص، إلاّ أنّ أحكامه استقرّت على مبدأ حّيدة الإجراء الإداري، ففي قضية Rodier عرض مفوض الحكومة أنّ المبادئ الأخلاقية تفرض على أصحاب الشأن الامتناع عن الاشتراك في مجلس الترقية الذي يبحث حقهم في الترقية [٣] .

المطلب الثاني

---

١) C.E. , ٥-٦-١٩٥٩, Seitz , Rec. p.٣٦.

٢) C.E., ٢٠- ١١- ١٩٥٤, Bar quart , R.P.D.A ١٩٥٥,P.٢٤٢.

٣) انظر : د. عبد الفتاح عبد البر، المرجع السابق، ص٤٠٦، حيث يشير إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٢٥/١٢/٢٦.

تسبيب الحكم التأديبي

يُعدُّ تسبيب الجزاء التأديبي من أهم ضمانات التأديب، فالتسبيب يضع بين يدي الموظف صاحب الشأن الأسباب التي دعت السلطة التأديبية إلى توقيع الجزاء عليه حتى إذا تبين له عدم صحة مراعاة الافتراضات القانونية الواجبة الاتّباع في توقيع الجزاء، فإنّه يطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً. فالتسبيب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، ومن ثمّ فإنّه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار [١].

وتسبيب القرار ليس فقط مجرد ضمانة شكلية معاصرة لإصدار الجزاء التأديبي، وإنّما يعني أسلوباً للتقييد الذاتي للإدارة، لأنّه يعني بالنسبة لها التأثير على مضمون القرار، وإنّها مُلزمة بأن تبحث عن العناصر القانونية والواقعية لقرارها، وهذا يعني ابتعادها عن التحكم[٢]. كما أنّ أهمية التسبيب تنبع كذلك من أنّ القرار المُسبب يحمل الثقة والاقتناع به.

وتطبيقاً لذلك استقرّت أحكام القضاء على وجوب تسبيب القرارات التأديبية حتى دون نصّ، فتسبيب القرار ما هو إلاّ تعبيرٌ عن العدالة الإدارية[٣]، ومبدأ من المبادئ العامة للقانون[٤]، والسبيل الذي من شأنه أن يقف أمام التحكم والاستبداد[٥].

أولاً ـ الأساس القانوني للالتزام بالتسبيب:

---

١) د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١، عام ٢٠٠٢، الكتاب الثاني، ص١٥٣.

٢) د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٦، ص,٥١

٣) L'auteur du site conseil d'état ,Section, ٢٦ février ٢٠٠٣, n ٢٢٠٢٢٧, M. Michel N.Copyright– contact– Rajf. org Revue de l'actualité Juridique Française.

٤) CHAPUS(R), Droit administratif général , T I, Montchrestien, ٢٠٠١،١٥ éd. p.٣٤٢.

٥) CE ١٥ mars ١٩٩٩, Mme D., Recueil Lebon page ٦٥.

لم يُصرّح مجلس الدولة الفرنسي بأنّ للتسبيب قيمة دستورية[١]. وعلى ضوء ذلك ينطلق الالتزام بالتسبيب من عوامل تشريعية، وقضائية.

لذا سوف نتناول كلاً من موقف المُشرّع والقضاء من تلك الضمانة وذلك على النحو الآتي:

أ- موقف المُشرّع من التسبيب:

بالرغم من أهمية ضمانة التسبيب في نطاق القرارات الإدارية، إلاّ أنّ المُشرّع في فرنسا لم يُلزم الإدارة بتسبيب قراراتها، إلاّ في حالات قليلة[٢] .

ولكن في مجال التأديب نجد أنّ المُشرّع قد تدخل منذ وقت مبكر في فرنسا من أجل حمل الإدارة على تسبيب قراراتها التأديبية[٣]، نظراً للسمة العقابية لتلك القرارات، وما تُشكّله من خطورة على الموظف إلاّ أنّ ذلك التسبيب كان يتعلق بطوائف معيّنة من الموظفين، ومن ذلك القانون الصادر في (١٠) آب عام ١٨٧١، والذي نصّ على أن يكون مرسوم عزل أو وقف العمد أو معاونيهم مسبباً[٤].

وقد استهدف المُشرّع الفرنسي في هذا النص تحقيق ضمانة مهمة لطائفة من الموظفين، وهم العمد، ومعاونيهم، نظراً لطبيعة تلك الوظائف، واصطباغها بصبغة سياسيّة، مما يُهدد مركز هؤلاء الموظفين، والذين يكونون عرضة في الغالب لتقلبات الحياة السياسية، والتي لم تكن تعرف الاستقرار في تلك الفترة على أنّ ضمانة التسبيب في هذا النص كانت قاصرة على عقوبات معينة، ولا تشمل العقوبات التأديبية الأخرى فهي تقتصر على عقوبة العزل، أو الوقف. ولا

---

١) C.C. ١٩/١/١٩٨٩. R.F.D.A d. ١٩٨٩.p.٢١٥.

٢) ومن تلك النصوص التي تفرض التسبيب في فرنسا مراسيم حل المجالس البلدية والقرارات المتعلقة بالبوليس .

٣) DE FORGES (J.M), Droit de la fonction publique , PRESSES UNIVERST AIRES DE FRANCE , paris, ١٩٩٧,p.١٩١.

٤) Rene hostiou op.cit. p.١٠٧: C.E.٩-١١-١٩٥٦.Lee leur.R.D.P.٥٧,٣٨١

شكّ أنّ تلك العقوبات شديدة الجسامة، وتحتاج لضمانات أكثر من العقوبات التأديبية الأخرى.

وتطبيقاً لذلك أبطل مجلس الدولة الفرنسي قراراً صادراً بعزل أحد العمد، فقد أبطل المجلس القرار المطعون فيه وعدّ أنّ الوقائع المنسوبة للمدّعى عليه، والتي ورد ذكرها في مرسوم العزل غير محددة، وأنّها لا تكون كافية ولا مُقنعة في الوصف التشريعي الذي ألزم التسبيب فيما يتعلق بإعلان إجراءات الوقف والعزل الخاصة بالعمدة[١].

فيما نجد أنّ قانون الوظيفة العامة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٤٦/١٠/١١ قد أوجب تسبيب القرار الصادر بتوقيع عقوبتي اللوم، والإنذار فقط، رغم أنّ هاتين العقوبتين ليستا بالعقوبات الجسيمة، إلاّ أنّ ذلك يُفسر على أساس أنّ الجزاءات الأشدّ كانت تخضع لإجراء جوهري هو استطلاع رأي مجلس التأديب، بخلاف الأمر بالنسبة لجزائي الإنذار واللوم[٢].

والرأي الراجح أنّ العقوبات الشديدة، وإن تخضع لإجراء جوهري، وهو استطلاع رأي مجلس التأديب، فإنّ ذلك لا ينفي برأينا حاجتها للتسبيب على فرض أنّ التسبيب ضمانة مهمة في نطاق المساءلة التأديبية لا يغني عنها أيُّ إجراءٍ آخر.

على أنّه وفي ظلّ قانون (٤) شباط عام ١٩٥٩ تمّ النص على وجوب تسبيب القرار الصادر بتوقيع الجزاء نظراً لأهمية التسبيب، دون تحديد لعقوبات معينة، كما في القانون السابق[٣].

ونظراً لما يُحققه التسبيب من آثار مهمة لا تقتصر على الجانب التأديبي وحده، فقد أصبح التسبيب في فرنسا قاعدة بموجب القانون رقم (٥٨٧) لعام ١٩٧٩، الصادر في (١١) تموز عام ١٩٧٩، بشأن إصلاح العلاقة بين

---

١) C.E, ١٣-٢-١٩٧٣ , sieur Doriot , Rec. p.٩٩١ .

٢) Rene hostiou op .cit. p. ١٧٧.

٣) Art (٣١) Decert No ٣١١du ٤ fevrier ١٩٥٩ .

الإدارة والجمهور والمعدّل بقانون (١٧) كانون الثاني عام ١٩٨٦، ولم يعد للإدارة في مجالها سلطة تقدير ذكر سبب قرارها من عدمه بل صار لزاماً عليها بيانه، كما أنّ المُشرّع وفقاً للمادة (١٩) من قانون (١٣) تموز عام ١٩٨٣، الخاص بالوظيفة العامة قد عاد وأكّد على وجوب تسبيب القرارات التأديبية قبل توقيع الجزاء على الموظف العام[١].

على أنّ القرارات الإدارية في فرنسا لا تخضع لضمانة التسبيب إذا لم تكن ذات طبيعة جزائية، لذلك يخرج عن إطار التسبيب الإجراءات والقرارات التحفظية المُتّخذة لمصلحة المرفق، كوقف الموظف احتياطياً عن العمل[٢].

ب- موقف القضاء من التسبيب:

رغم أهمية التسبيب كما سبق بيانه، فإنّ القاعدة المستقرة في نطاق القانون الإداري، أنّ الإدارة ليست مُلزمة بتسبيب قراراتها الإدارية ما لم يُلزمها المُشرّع بالتسبيب. ونتيجة لذلك تتمتع الإدارة بقدرٍ كبيرٍ من الحرية في عدم الإدلاء بأسباب قراراتها، طالما لا يوجد نصّ قانوني يُلزمها بذلك، إذ يُفترض أنّ القرار سببه دائماً هو المصلحة العامة[٣].

وتطبيقاً للقاعدة السابقة فإنّ الإدارة حُرّة في الإدلاء بأسباب قراراتها طوعاً واختياراً، وفي ذلك يُقرر مجلس الدولة الفرنسي أنّه في غياب كلّ قيد يُلزم الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، فإنّها لا تكون مُلزمة بتسبيب قرارها[٤].

التسبيب وجوبي في نطاق التأديب:

---

١) مارسولون وآخرون، أحكام المبادئ، ترجمة أحمد يسري، المرجع السابق، ص٣٣٩.

٢) C.E. ٧ NOV. ١٩٨٦. Edwige. Rec. p. ٣٥٠ .

٣) C.E. ٢٤ avril ١٩٦٤ Villard ; Delahay ; minister du travil c-sieur dulfot .Rec. p.٢٤٣.

٤) C.E. ٢٣ mai ١٩٦٩. Rec. p.٢٦٦.

استقرّ القضاء الإداري على وجوب تسبيب القرار التأديبي، حتى لو لم يكن هناك نصّ يُلزم الإدارة بالتسبيب، فالجزاء التأديبي هو عقوبة يجب توضيح أسبابها وفقاً للأصول العامة المقررة في التأثيم والعقاب.

وعليه فإنّ الالتزام بتسبيب القرار التأديبي من أهم الضمانات الإجرائية في التأديب لخطورة القرار التأديبي، ولما يُشكله من هدم لقرينة البراءة التي يتمتع بها الموظف العام. واستثناء القرار التأديبي من قاعدة عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها نابعٌ من طبيعة القرار التأديبي، لأنّ القرار التأديبي على النقيض فهو قرارٌ ذو صبغة قضائية، إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً فيجب أن يكون مسبباً وإلاّ عُدّ باطلاً[١].

ثانياً- العناصر الواجب توافرها في التسبيب:

التسبيب وفقاً لمعايير التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية إجراءٌ جوهريٌ يترتب على تخلّفه القضاء بعدم مشروعية الجزاء[٢].

وتطبيقاً لذلك تنفرد القرارات التأديبية بضوابط خاصة في التسبيب قلّما تتوافر في بقية القرارات الإدارية الأخرى، نظراً للطبيعة العقابية التي تتسم بها، وهو ما يُحتّم العناية في تسبيبها، لا سيّما أنّها كالأحكام الجنائية تستوجب الدقة والبعد عن شائبة خطأ مرجعه عدم التبصّر[٣].

وعندما نتحدث عن فاعلية التسبيب، وأهميته، فإنّه لا ينبغي النظر إلى التسبيب فقط، كشكل يجب أن يستوفيه القرار، إنّما يجب أن يتمشى التسبيب مع الحكمة التي أدّت إلى عدّه إجراءً وجوبياً.

---

١) Cambier ©, Droit administratif, Bruxells. ١٩٦٨.p.٣١٩.

٢) C.E. ٢٦ juin ١٩٩١. Min de l intieurc – Cappon . Rec. p.٦٦٧.

٣) C.E. ٢٠ avril ١٩٨٩. David. Rec. P. ٥٧٧.

فتسبيب القرارات التأديبية يسمح للقضاء، وللموظفين أيضاً، بمراقبة مشروعية تصرفات الإدارة، وهو ما يُوجب استيفاء شروط التسبيب على الوجه الأكمل، فالقرار التأديبي ذو طبيعة مزدوجة، فهو من الناحية الشكلية مجرد قرار إداري، كغيره من القرارات الإدارية، ومن الناحية الموضوعية عقاب كالعقوبات الجنائية، وعلى هذا النحو فتسبيب القرار التأديبي يجب أن يتم وفق ضوابط معينة، وهو ما سوف نبينه على النحو الآتي:

أ . بيانات القرار التأديبي:

إنّ تسبيب الجزاء يجب أن يتضمن عناصر معينة من شأنها أن تُلقي مزيداً من الضوء على أسباب توقيع العقوبة التأديبية، ومن أبرز تلك العناصر بيانات القرار، فالبيانات التي يجب أن يتضمنها القرار المُسبّب هي مركز الثقل فيه. فهناك بيانات أساسية من خلالها يتم رسم صورة كاملة ومعبّرة عن مضمون القرار، وهذه البيانات هي:

١ – بيان الواقعة وظروفها:

من الأمور الأساسية التي يجب أن يتضمنها القرار التأديبي اشتماله على بيان الواقعة التي من أجلها تمّ توقيع الجزاء، مع كافة ملابساتها، فمن الصعوبة بمكان تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الإيجابية، أو السلبية، التي تُشكّل الركن المادي للخطأ التأديبي.

فالبيان الكافي والسائغ للواقعة هو مفتاح التطبيق الصحيح للقانون عليها وكلّما جاء هذا البيان واضحاً وكافياً، وسائغاً، كلّما ترتّب عليه قوة في الأساس القانوني[١].

وبناءً على ما تقدم يجب أن تنطوي الوقائع المنسوبة إلى الموظف على خطأ منه أدى إلى ارتكابه مخالفة تأديبية أوجبت مساءلته عنها، فانتفاء المخالفة التأديبية في حقّ الموظف يؤدي إلى عدم مشروعية الجزاء، وبالتالي يجب على

---

١) د. محمد حمودة، تسبيب الحكم الجنائي، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٨، ص ٢١.

الإدارة تحرِّي الدقة في تحديد بيان المنسوب للموظف على نحو يُفهم منه ارتكاب الموظف لخطأ معين، ذلك أنّ الغموض في تحديد بيان المنسوب من شأنه إثارة اللبس في الجزاء على نحوٍ يُزعزع الثقة في الأسباب التي بُني عليها[١].

وبالرغم من أنّ القضاء لا يطلب في الغالب ذكر كلّ التفصيلات التي أدت إلى اتّخاذ القرار، إلاّ أنّ الإدارة مُلزمةٌ بتحديد واقعة، أو أكثر، يُعدُّ إتيانها خروجاً على مقتضى الواجب.

وبالتالي لا يجوز لها الاستناد إلى تصرّفات الموظف في مجموعها، وفي هذا الصدد رفض مجلس الدولة الفرنسي الاعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المستندة في سوء تصرّفات الموظف في مجموعها، دون تحديد وقائع معينة[٢]. وعلى هذا النحو، فإنّ التسبيب يجب أن يكون محدداً بواقعة بذاتها، أو شخص بعينه. وتطبيقاً لذلك أوجب مجلس الدولة الفرنسي لسلامة التسبيب ألاّ يكون القرار إجمالياً شاملاً لعدد من الأشخاص، وإنمّا لابدّ أن ترد به أسباب خاصة بكل فرد على حدة[٣].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بعدم مشروعية قرار الجزاء استناداً إلى واقعة أخفت الإدارة في قرارها بعضاً من معالمها، فجاء قرارها غامضاً في تحديدها[٤].

٢- زمان ومكان الواقعة:

---

١) C.E.٢١/١٢/٢٠٠١, M.D.A.J.D.A ٢٠٠٢.P.٦٤١. note. Sous Guettier.
٢) C.E. ٨/٣/١٩٤٦, Bensalah Mohamed . Rec. P. ٤١٦.
٣) C.E. ١٢ MARS ١٩٨٤.REC;P.١٢٦.
٤) C.E. ٢٦ jan ١٩٩٠. Sa. La Cinque . Rec. ; p.١٧.

يجب أن يتضمن القرار التأديبي المُسبّب تحديد الزمان الذي وقعت فيه المخالفة، فإغفال تاريخ الواقعة قد يُثير اللبس والغموض حولها، كذلك لتاريخ الواقعة أثرٌ أساسيٌّ في حساب مدة التقادم وسقوط الدعوى التأديبية، ذلك أنّ حساب مدة التقادم، يبدأ من تاريخ الواقعة[١] .

أمّا عن مكان الواقعة وإن كان له دورٌ أساسيٌّ في نطاق القانون الجنائي، إلاّ أنّ دوره في نطاق التأديب يُعدُّ ضئيلاً. على أنّه لا ينبغي إغفال هذا الدور تماماً على فرض أنّ تكييف الواقعة قد يتأثر في بعض الأحيان في مكان ارتكابها.

وتبدو أهمية مكان الواقعة عند ارتكاب الموظف لجريمته التأديبية في أماكن معينة قد تؤدي إلى المساس بكرامة الوظيفة، وهو ما ينبغي على القرار التأديبي أن يتضمن تحديداً واضحاً لمكان الواقعة .

٣- الاعتبارات القانونية:

إذا كان قوام الدعوى التأديبية هو النظر في مؤاخذة الموظف تأديبياً عن المخالفة المنسوبة إليه، والتي تتمثل في إخلاله بواجبات وظيفته، أو الخروج على مقتضياتها، إلاّ أنّ ذلك يجب أن يسبقه تحديد هذا الواجب، بناءً على القوانين، والقرارات الوزارية، والتعليمات التي يجري العمل بموجبها، فنشوء الجريمة يرتبط بمخالفة قاعدة من قواعد القانون بالمعنى الواسع[٢].

والموظف بارتكابه المخالفة التأديبية يكون بذلك قد خرج عن واجبات وظيفته التي تُحددها القوانين، واللوائح، والتعليمات المنظمة لسير العمل في المرفق الذي ينتمي إليه، وبالتالي فإنّ القرار الصادر في هذا الخصوص يجب أن يُبيّن الأساس القانوني الذي استند عليه، سواءً كان هذا الأساس عبارة عن قواعد

---

١) د. محمد ماهر أبو العينين، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٨، ص١٢٢ .

٢) C.E. ٢١/٧/١٩٩٥. Capel. A.J.D.A.N.١،١٩٩٦. P. ٨٣ Salon (s) obs. sous.

قانونية، أو لائحية، أو قرارات، أو تعليمات الجهة الإدارية، حتى يمكن معرفة ما إذا كانت الإدارة طبّقت النص القانوني تطبيقاً سليماً، ذلك أنّ الإدارة قد تُطبق النص بصورة مغايرة.

ب . أن تكون أسباب القرار واردة في صلبه:

إنّ نصّ القرار الجزائي لا بدّ وأن يتضمن صراحة الأسباب التي أُتخذ بناءً عليها، فمن الضروري أن يحتوي القرار التأديبي على الأسباب التي أدّت إلى حدوث النتيجة التي توصل إليها، بشرط أن تكون تلك الأسباب واردة في صلب القرار، وذلك حتى يمكن معرفة تلك الأسباب، والرقابة على مدى صحتها، فإذا تذرّعت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكتفي القاضي بالتأكد من صحته، وإنمّا يكون عليه أن يتثبّت من جدواه في حمل القرار عليه، وما إذا كان سبباً جديّاً منتجاً لأثره في اتّخاذ الجزاء من عدمه، ولا تقتصر أهمية وجود الأسباب في القرار على مجرد التعرف عليها، وإنّما تشمل أيضاً التحقق من التجانس المنطقي بين القرار وأسبابه.

على أنّه لا يعني ضرورة ذكر سبب القرار التأديبي أن تورد الإدارة في قرارها تفصيلاً كاملاً لسبب القرار التأديبي، ولكن يجب أن تورد في قرارها ما يُعدُّ كافياً للتعرّف على السبب الكامن وراء ذلك القرار، على نحوٍ يرفع الجهالة والغموض عن ذلك السبب.

وهذا الطرح المتقدم يدفعنا إلى التساؤل عن مدى جواز التسبيب بالإحالة، وذلك بالرجوع إلى وثيقة أخرى، كحكمٍ سابقٍ مثلاً أو رأيّ معيّن ؟

وللإجابة على هذا التساؤل فقد قرّر مجلس الدولة الفرنسي أنّ إرادة المُشرّع لا تكون قد اُحترمت عندما يكون قرار الجزاء المعيّن لا يتضمن بنفسه السبب، وذلك كالاكتفاء بالإحالة إلى مجرد رأي[1].

---

١) C.E. ١٣/٢/١٩٨٧. Marot . Rec. p. ٤٨.

وبناءً على ما تقدم لا يكون تسبيباً سليماً الإحالة إلى أسباب وردت في قرار آخر، أو في مذكرة متعلقة بموضوع مستقل، وإن تشابه مع الحالة المعروضة ذلك أنّ مُصدر القرار عندما يُحيل إلى أسباب بعيدة عنه، لا يتصرف في الواقع من الأمر في ضوء أسباب حاضرة يلمسها، ويعيشها، ويحسّ بها، هذا ومن المُحتمل أن يكون التماثل بين الحالتين تماثلاً ظاهراً، وأنّ هناك فوارق دقيقة تقوم بين الحالتين، ربمّا تكشف له لو أنّه سبَّب قراره الجديد[١].

ج . جديّة التسبيب وكفايته:

لن يُحقق التسبيب الغرض الذي شُرّع من أجله إلاّ عندما يكون كافياً وجديّاً[٢]. فالتسبيب هو التزام على الإدارة بأن تقوم بشرح وتبرير قرارها الإداري وتوضيح أسبابه، وهو لا يمكن أن يتم بهذه الحالة إلاّ إذا كان محدداً بالقدر الذي تبدو فيه الأسباب بوضوح[٣].

فالمُشرّع عندما اشترط تسبيب القرار إنمّا قصد إحاطة من يُخاطبه علماً بالأسباب التي بُني عليها، والتي دفعت الإدارة إلى إصداره، وهو ما يجعله في وضع أفضل عند الطعن في القرار بالإلغاء، أو عند المطالبة بالتعويض عنه، ولذلك فإنّه يتعين إذا ما لزم التسبيب أن يكون كافياً، ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار، وفي إنزال حكم القانون على مقتضى النتيجة[٤].

ونظراً لأنّ التسبيب هو في الأساس تعبير عن أنّ الإدارة قد أتقنت الاختيار في الخيارات المطروحة أمامها إلى أن استقرت على اختيار الجزاء، فيجب أن

---

١) د. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي للقرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة، عام ١٩٦٦، ص ١٩٢,

٢) C.E. ١/٧/١٩٨١. Besnaut. Rec. p. ٢٩١.

٣) Vedel (G). DROIT ADMINISTRATIF. ١٩٩٠.T.٢.P.٢٢٤.

٤) C.E. ٢٨ mai ١٩٦٥. Demoiselle riffault . Rec. P. ٣١٥.

يتضمن القرار الدليل، والبرهان على أنّ ما نُسب للموظف كان حقيقيّاً، وهو ما يُوجب أن يكون التسبيب منطقيا، أي متمشياً مع النتائج التي خلص إليها[١].

وقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي تسبيب القرار التأديبي غير كافٍ عندما قرّرت الإدارة أنّها اضطرت أن تضع نهاية لوضع يتعارض مع سير المرفق العام بتوقيع العقوبة التأديبية[٢].

ثالثاُ . كفاية التسبيب الموجز في نطاق التأديب:

قد تلجأ الإدارة إلى تسبيب قراراتها التأديبية بإيجاز، وهو ما نلمسه بوضوح في كثير من القرارات التأديبية بالرغم من أنّ بعضها يحمل في طياته توقيع عقوبة الفصل من الخدمة، وهي أقسى الجزاءات التأديبية. لذا فإننا نتساءل عن مدى جواز الاكتفاء بتسبيب موجز في هذا المجال.

إنّ القضاء الإداري الفرنسي لا يتطلب بالضرورة ذكر كلّ التفصيلات التي أدت إلى اتّخاذ القرار، إلاّ أنّه يتطلب أن تكون الأسباب كافية واضحة، بحيث يتمكن القاضي من رقابة شرعية الأسباب[٣].

وعلى هذا الأساس عُدّ إهمال الموظف الجسيم في إنجاز واجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل[٤]. على أنّ التسبيب الموجز قد يؤدي في حالات معينة إلى غموض القرار وعدم كفاية التسبيب، فلا يكون التسبيب واضحاً عندما يقتصر على الإشارة إلى نصوص قانونية معينة.

وفي ذلك يرى مجلس الدولة الفرنسي أنّه :" لا يُعدُّ تسبيباً الإشارة إلى القانون نفسه، فقرار الوزير بالإحالة إلى المعاش اكتفاءٌ بذكر أنّ المدعي قد صدرت منه أفعال تُعدّ ذنباً إدارياً أشارت إليه المادة الأولى من أحد القوانين يُعدُّ تسبيباً

---

١) C.E. ١٧/١١/١٩٨٢, Karainga , Rec. P.٣٨٥.

٢) C.E. ١٣.fevrier ١٩٨٧. Marot . da. ١٩٨٧.P. ١٤٢.

٣) د. عبد الفتاح عبد البر، المرجع السابق، ص٥٣١.

٤) C.E.٢٤/٧/١٩٨١.Chamber metres de la haut-Saone; R.D.P. ١٩٨٢.Pb.٧٦.

معيباً، وغير كافٍ "[١]. وكذلك القول إنّ القرار الصادر بالمخالفة لقانون (١١) تموز عام ١٩٧٩، يكون غير مشروع دون إعطاء أيّ تحديد آخر حول جسامة هذه المخالفة. وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية القرار، لأنّ كل ما ذكرته الإدارة أنّ قرارها صدر بناءً على ما وقع من الطاعن يُمثل مخالفة إداريّة وفقاً للقانون فحسب[٢].

١) C.E. ١٩.nov – ١٩٤٨ nectoux , Rec. P. ٥٨٣.
٢) C.E. ٢٢ juin ١٩٨٤. MARCEL. Rec.; p. ٥١.

المبحث الثاني

ضمانات المحاكمة في النظام المصري

تتمثل هذه الضمانات أساساً في وجوب تحقق مبدأ الحيدة لما يُجسده هذا المبدأ من معنى العدالة، والمساواة، وفي ضرورة تسبيب الجزاءات التأديبية، لما في ذلك من طمأنةٍ لأصحاب الشأن، من أنّ هذه الجزاءات تقوم على أسباب تُبررها، وأنّ السلطات التأديبية قد التزمت في خصوصها كافة الاعتبارات القانونية اللازمة.

وقبل أن نتناول هاتين الضمانتين بالشرح، والتحليل. نودُّ أن نُشير إلى مبدأ مهم يسود المحاكمات التأديبية كافةً نصّت عليه المادة رقم (٤٠) من القرار الجمهوري رقم (١٤٨٩) عام ١٩٥٨، المتضمن اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية، والمحاكم التأديبية، يتمثل هذا المبدأ في سريّة الجلسات في المحاكمات التأديبية[١]، وذلك على عكس ما هو متبع في المجال الجنائي.

ولعلّ الحكمة في ذلك، كما تقول هذه اللائحة، تعود إلى طبيعة المُتّهم وطبيعة المحاكمة ذاتها. فالمُتّهم موظّفٌ عموميٌّ قد يكون من الأفضل النّأيُ به عن فضالة الأعين، لا سيّما وأنّه قد يعود إلى ممارسة عمله، فلا ينبغي أن يهتزّ مركزه، فضلاً عن أنّ الابتعاد عن مظاهر العلانيّة قد يبعث على الاطمئنان إلى نفس الموظّف، وتُباعد بينه وبين التوتر. نتناول بعد ذلك الضمانتين التاليتين تباعاً مخصّصين لكلّ ضمانةٍ منهما مطلباً مستقلاً.

---

١) ومع ذلك يذهب جانب من الفقه إلى أنّ هذا النص لا يسري بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢، وتضمنه تنظيماً مفصلاً للإجراءات أمام المحاكم التأديبية، حيث إنّ هذا التنظيم يُلغي ما جاء بالقرار الجمهوري المشار إليه، وفقاً لقواعد سريان القانون في الزمان. د. محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

المطلب الأول

مبدأ الحِيدة

يُقصد بالحِيدة هنا، عدالة وإنصاف من يُباشر سلطة، أو اختصاصاً في مجال التأديب، أيّاً كانت هذه السلطة، أو ذلك الاختصاص: (إجراء تحقيق، تفتيش، سماع شهود، توقيع جزاء، ...)، ولكي تتحقق الحِيدة على هذا النحو يجب – كما تقول المحكمة الإدارية العليا– أن يمتنع على من يقوم في الدعوى الجنائية، أو التأديبية بعمل من أعمال التحقيق الاشتراك في نظر الدعوى، أو الحكم فيها ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة يقضي بغير ذلك. كما يمتنع على من يجلس مجلس القضاء أن يكون قد كتب، أو استمع، أو تكلّم، حتى تصفو نفسه من كلّ ما يمكن أن يستشفّ منه رأيه في المُتّهم، بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه[1].

هذا ولمّا كان قد سبق لنا مناقشة موضوع مبدأ حِيدة السلطة الرئاسية عندما تتولى في ذات الوقت كلٌّ من سلطتي الاتّهام والإدانة، فإنّنا نكتفي هنا بدراسة هذا المبدأ على مستوى المحاكمات التأديبية، حيث نجد أنّ المُشرّع قد كفل مبدأ الحيدة حينما نصّ في المادة رقم (٢٦) من القانون رقم (١١٧) لعام ١٩٥٨،على أنّه: " في حالة وجود سبب من أسباب التنحّي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها ، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى، وللموظّف المُحال إلى المحاكمة الحقّ في طلب تنحيته". وقد بيّنت المادة (١٤٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (١٣) لعام١٩٦٨، الحالات التي يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى، ممنوعاً من سماعها، ولو لم يردّه أحد الخصوم، وحصرتها بالآتي :

---

١) الحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٣/٢٤، المجموعة رقم ٧٠، س١ ق، ص٦١٣.

١- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة .
٢- إذا كانت له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى، أو مع زوجته .
٣- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية، أو وصيّاً عليه، أو مظنوناً في وراثته له، أو كانت له صلة قرابة، أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم ، أو بالقيم عليه.
٤- إذا كانت له أو لزوجته، أو لأحد أقاربه، أو أصهاره على عمود النسب، أو لمن يكون هو وكيلاً، أو وصياً عليه، أو قيّماً عليه المصلحة في الدعوى القائمة.
٥- إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً، أو خبيراً أو مُحكّماً، أو كان قد أدّى شهادة فيها.

فإذا توافر في القاضي أيّاً من الأسباب السابقة، فقد صلاحيته في نظر الدعوى، لانتفاء ما ينبغي أن يتحلّى به من حِيدة، تُمكّنه من إصدار حكم مُنزّه عمّا يُفسده من غرض، أو تحامل، أو محاباة، وكلّها معانٍ يتعين على القاضي أن ينأى بنفسه عنها، ويقع باطلاً ما يصدر عن القاضي من حكم في دعوى رغم قيام سبب لعدم صلاحيته للحكم فيها، حتى ولو لم يكن القاضي عالماً بهذا السبب حال قضائه، وحتى لو ارتضى المُتّهم قيام القاضي بالفصل في دعواه، برغم علمه بتوافر سبب عدم الصلاحية لديه، لأنّ الأمر وإن كان يتعلق بمصلحة المُتّهم إلاّ أنّه يتعلق أيضاً، وربّما بقدر أكبر بحسن سير العدالة، وما يقتضيه ذلك من ضرورة حياد القائم بتطبيقها.

وتأكيداً لذلك نصت المادة (١٤٧) من قانون المرافعات على أنّه : " يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر، ولو تمّ باتّفاق الخصوم،

وإذا وقع هذا البطلان في حكم صدر من محكمة النقض، جاز للخصم أن يطلب منها إلغاء الحكم وإعادة نظر الطعن أمام دائرة أخرى".

ولا شكّ في سريان ما سبق على المحكمة الإدارية العليا، لأنها مُناظرة لمحكمة النقض بالنسبة للقضاء الإداري.

أعطت المادة (١٤٨) من قانون المرافعات للخصم حقّ ردّ القاضي في حالات أوردتها على سبيل الحصر تتمثل بالآتي:

١- إذا كان له، أو لزوجته، دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أوجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم، أو لزوجته، بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أُقيمت بقصد ردّه عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

٢- إذا كان لمطلّقته التي له منها ولد، أو لأحد أقاربه، أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى، أو مع زوجته، ما لم تكن هذه الخصومة قد أُقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد ردّه.

٣- إذا كان أحد الخصوم خادماً له، أو كان قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم، أو مساكنته، أو كان قد تلقّى منه هدية قبل رفع الدعوى أو بعده .

٤- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة، أو مودة، يرجّح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

ويُلاحظ أنّ هذا السبب الأخير من أسباب الرد قد حوى في مضمونه كافّة أسباب الرد الأخرى.

وإذا كانت أسباب رد القضاة، شأنها في ذلك كشأن عدم صلاحيتهم، تُبطل ما يصدر في ظلّها من أحكام، إلاّ أنّ هناك اختلافاً جوهرياً بينهما، حيث إنّ توافر أحد أسباب عدم الصلاحية مبطل للحكم – على نحو ما رأينا – ولو اتفّق الخصوم على ارتضائه، لتعلّق الأمر بالنظام العام، ويسري عكس ذلك بالنسبة

لأسباب الرد، حيث يجوز للخصم السكوت عن طلب الرد، أو النزول عنه بعد تقديمه، وبذلك يصير الحكم الذي صدر رغم توافرها صحيحاً، حيث إنّ أسباب الردّ جوازية التطبيق. ورغبة من المُشرّع في تمكين القاضي بأن يربأ بنفسه عن شبهة الميل، والهوى، فقد أعطاه وفق المادة (١٥٠) من القانون ذاته، حقّ التنحّي عن نظر الدعوى التي يستشعر حرجاً في نظرها، وما ذلك إلاّ تأكيدٌ لأهمية ضمانة الحيدة التي ينبغي توافرها في القاضي، الذي يكون بوسعه في هذه الحالة عرض طلب تنحيته على غرفة المذاكرة، أو على رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي، وذلك وفقاً للمادة (١٥) من قانون المرافعات.

وهكذا يجب التقيّد في خصوص المحاكمات التأديبية بالقواعد المتعلقة بالتنحّي والردّ كافةً ضماناً وتأكيداً لمبدأ حيدة القاضي الذي يتولى الفصل في تلك المحاكمات، كما يجب التقيد بها أيضاً في خصوص المحاكمات التي تتم أمام مجالس التأديب بما يتلاءم مع طبيعة هذه المجالس، إذ ليس هناك من مبرر يدعو إلى حرمان الطوائف التي تحاكم أمام هذه المجالس من تلك الضمانة، خاصّة أنّها تشكل أصلاً عاماً من أصول المحاكمات.

ولهذا فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنّه على الرغم من عدم سريان أحكام قانون موظّفي الدولة السابق رقم (٢١٠) لعام ١٩٥١، على طوائف الموظّفين الذي تُنظّم قواعد توظيفهم قوانين خاصة، إلاّ أنّه يحق مع ذلك سريان أحكام التنحّي والردّ المنصوص عليها في هذا القانون على مجالس التأديب الخاص بتلك الوظائف، وذلك حتى لا تُسلب هذه الفئات الخاصة من ضمانة أصلية حرص قانون موظفي الدولة على توفيرها بالنسبة لسائر الموظفين[١].

أمّا بالنسبة لكاتب الجلسة. فالرّأي مستقرٌّ على عدم جواز ردّه لأنّه لا يُعدُّ من

---

١) الحكم الصادر في ١٦ تشرين الثاني عام ١٩٥٤، مجموعة السنة التاسعة، ص٢٦.

رجال القضاء، وإنّما هو من أعوانهم، ويقوم بالعمل الكتابي، لذلك لا يبطل الحكم إذا قام بالكاتب سبب من أسباب عدم الصلاحية، أو الرّد، وإن كان من المستحسن استبدال غيره به دفعاً لأي مظنّة بشأن عمله الكتابي[١].

ردّ الخبير: للمحقق حقّ الاستعانة بمن يرى من أهل الخبرة لاستقاء معلومات فنيّة يُعول عليها حال تصرفه في التحقيق، إلاّ أنّ هذا الحق يُقابله حق آخر للمُحال إلى التحقيق في ردّ الخبير المختار، إذا ما ثبت لديه أسباب لا يطمئن معها لحِيدته، ويخضع ردّ الخبير لإجراءات تختلف عن إجراءات الردّ المعتادة. ونظراً لأنّ قوانين الوظيفة العامة والمحاكمات التأديبية، لم تتضمّن نصّاً بخصوص انتداب الخبراء وردّهم، فينطبق في هذا الشأن أحكام ردّ الخبراء الواردة في قانون الإجراءات الجنائية، لأنه الشريعة العامة في التأديب، فيما لم يرد بشأنه نصٌّ أو إحالة إلى قانون بذاته، وتنحصر إجراءات ردّ الخبراء المنصوص عليها بالمادة (٨٩)، إجراءات جنائية بالآتي[٢] :

١- يتقدم طالب ردّ الخبير بطلبه إلى المحقق مشفوعاً بالأسباب المؤيدة له.

٢- يجب أن تتوافر أسبابٌ قويّةٌ تدعو لضرورة إقصاء الخبير، تتصل بانتفاء ما يجب أن يتوافر لديه من حيدة، ويخضع تقدير تلك الأسباب للمحقّق الذي يختص بالفصل في طلب الردّ، إلاّ إذا رأى المحقّق ضرورة استمرار الخبير في عمله إذا ما توافرت حالة الاستعجال.

٣- يجب على الخبير بمجرّد التقدم بطلب ردّه التوقف عن القيام بالعمل الذي ندبه المحقّق للقيام به، وذلك إلى حين الفصل في طلب الردّ.

٤- يجب على المحقّق الفصل في طلب الردّ بالقبول أو الرفض، وندب خبير آخر في خلال ثلاثة أيام يتم احتسابها من يوم تقديم الطلب.

وبناءً على ذلك يكون ردُّ الخبير رهنُ التقدم بطلب بذلك من المُحال للتحقيق،

---

١) د. محمد عاطف البنا، مبادىء القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٨٥.

٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص١٩٩.

للمحقّق الذي يكون عليه في خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه إليه قبوله وتعيين خبير جديد لمباشرة مهمات سابقة، إذا ما اقتنع بأسباب الرد.

كما أنّ للمحقّق رفض طلب الرد، ولا يجوز الطعن على قراره في هذا لشأن استقلالاً، حيث يخضع كلّ ما قام به المحقق من أعمال لمُطلقِ تقدير المحكمة، وهي بصدد النظر في الطعن على قرار الجزاء.

المطلب الثاني

تسبيب الحكم التأديبي

من الضمانات المهمة أيضاً في المجال التأديبي، ضرورة تسبيب الحكم التأديبي، وذلك لما يكفله هذا التسبيب من اطمئنان إلى صحة الوقائع المستوجبة للجزاء الموقع وثبوتها، والتي كوّنت منها السلطة التأديبية عقيدتها، واقتناعها، واستظهار الحقائق القانونية، وأدلّة الإدانة، بما يُفيد توافر أركان الجريمة التأديبية. بل ولما يُتيحه للقضاء من إمكانية إعمال رقابته على ذلك كلّه من حيث صحّة تطبيق القانون على وقائع الاتّهام، ولا سيّما إذا تعدّدت التُهّم المنسوبة إلى الموظّف، واختلف مركز كلّ منها من حيث ثبوتها، أو مدى جسامتها، أو استحقاقها للجزاء[١].

ويُقصدُ بتسبيب الحكم بيان الواقعة أو الوقائع التي بُني عليها الجزاء، أي المخالفات التي أدّت إلى توقيع هذا الجزاء، ولا يلزم أن يتضمن القرار، هذه الوقائع، أو تلك المخالفات، على وجه التفصيل، بل يكفي في ذلك الإيجاز دون خللٍ، أو إبهامٍ، أو تجهيلٍ، أو غموضٍ[٢].

ويُشترط في التسبيب أن يكون سائغاً ومتناسقا، بمعنى أنّه يجب أن تكون الأسباب التي بُني عليها القرار التأديبي مستخلصةً استخلاصاً سائغاً من الأصول الموجودة في الأوراق، وأن تكون حقيقية لا وهمية، ولا صورية، وكذلك صحيحة تتحقق فيها الشروط والصفات الواجب توافرها قانوناً، وإلاّ كان هذا القرار باطلاً، لتخلّف ركن السبب فيه[٣].

---

١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ١٩٥٩/٣/٢١، مجموعة السنة الرابعة العدد الثاني، ص٩٨٢.

٢) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص٣٤٨.

٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٩٦٤/١/١٣، المجموعة (س١٠) ص ٤٧٧. د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري ، القاهرة، عام ١٩٨١، ص٤١٩.

ومع ذلك إذا قام الحكم التأديبي على عدّة أسباب، فإنّ استبعاد أيّ سبب من هذه الأسباب لا يؤدي إلى بطلان القرار، طالما أنّ الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة.

ولكي يؤدي التسبيب دوره يجب أن يتناول وقائع الدعوى من حيث شخص المُتّهم، والأفعال المُسندة إليه، والأدلة التي استندت إليها المحكمة في تكوين اقتناعها سلباً، أو إيجاباً، ونصوص القانون التي طبقّتها، وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكلّ ذلك.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بأنّه لا إلزام على المحكمة التأديبية أن تتعقّب دفاع المدعى عليه في وقائعه وجزئياته للردّ على كلّ منها، ما دامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كوّنت منها عقيدتها[1]. كما قضت بأنه يكفي لسلامة الحكم، أن يكون مقاماً على أسباب تستقيم معه، فلا تلتزم بتعقّب حُجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم، وعباراتهم .. وكلّ ما يهم أن يكون الحكم التأديبي غير متناقض فيما استخلصه من أقوال الشهود مع ما هو ثابتٌ بالتحقيقات، فإن كان كذلك كان حكماً صحيحاً لا غُبار عليه[2].

---

١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٣/١/٢٦، القضية رقم (١٠٠١)، س ٨ق، مجموعة النيابة الإدارية الجزء الأول، ص,٤٠

٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٤/١/١٨، مجموعة أبو شادي، ص ٩٥٤.

المبحث الثالث

ضمانات المحاكمة في النظام الإنجليزي

وتتمثل ضمانات المحاكمة في وجوب تطبيق مبدأ الحِيدة، وضرورة تسبيب القرار التأديبي.

أولاً- مبدأ الحِيدة:

بالرّغم من أنّ ضمانة الحِيدة، وإن كانت واجبة التطبيق في كلّ الأنظمة التأديبية على اختلاف مُسمّياتها، إلاّ أنّ تلك الضمانة لا تجد تطبيقاً فعلياً في نطاق التأديب الرئاسي، حيث لا يعرف هذا النظام التأديبي التفرقة بين سلطتي الاتّهام، والإدانة، فالإدارة هي التي تتّهم، وهي التي تعاقب، ولا يُغيّر من تلك الحقيقة أنّ من يتولى التحقيق يكون غير من يُصدر قرار الجزاء، حيث أنّ ذلك لا ينفي انتمائهما إلى أسرة إدارية واحدة يكون فيها من يُوقع الجزاء هو عادةً الرئيس الإداري المباشر، أوغير المباشر لمن اتّهم، أو حقّق الاتّهام، بل إنّ بوسع الرئيس الإداري أن يضطّلع بمهمة الاتّهام، والتحقيق، وتوقيع الجزاء، لذلك يتعذّر في هذا المجال إعمال القواعد الخاصّة بالحِيدة، بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار، أو طلب ردّه[1].

وأمام ذلك الواقع لا يكون بوسع صاحب الشأن سوى سلوك طريق الطعن على قرار الجزاء بعد صدوره، إذا ما رأى فيه حياداً عن العدالة، ووسيلته في ذلك الطعن على قرار الجزاء لانحراف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها، ويتجلى ذلك إذا ما كان دافع مُتّخِذ القرار التأديبي، ليس تحقيق المصلحة العامة، وإنّما الانتقام من المُتّهم لعداوة شخصية بينهما، أو كان دافع اتّخاذ قرار الجزاء تحقيق مصلحة شخصية لمصدر هذا القرار، أو لغيره.

---

١) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

ومن مظاهر مبدأ الحِيدة في النظام الإنجليزي، مبدأ توحيد المعاملة، ويعني ذلك تطبيق مبادئ التأديب على كل العاملين سواءً بسواء، فلا يجوز للإدارة – مثلاً – أن تُوقع الجزاء على أحد العاملين بسبب مخالفة معينة، ثم تتغاضى عنها إذا ارتكبها عامل آخر – عادة يكون العاملين الذين يحظون بالمحاباة – وعدم توحيد المعاملة على هذا النحو له آثارٌ وخيمةٌ تتراكم باستمرار[١]. وتوحيد المعاملة لا يعني أنّ شخصين يرتكبان المخالفة نفسها ويجب أن يُوقع عليهما نفس الجزاء. بل هناك ظروف تُحيط بكل منهما قد تدعو لأن تكون المعاملة مختلفة، وبالتالي يجب على الإدارة أن تُولي عنايتها لمختلف الظروف التي تحيط بكلّ حالة على حدّة[٢].

ومن مظاهر مبدأ الحيدة أيضاً أن تتوافر في أعضاء هيئة التأديب حسن النيّة[٣]. ولا يجوز أن يكون الشّاكي هو في الوقت ذاته عضواً في هيئة التأديب، ولا عضواً في الهيئة الاستشارية التي تنظر الطعن في القرار النهائي بالفصل[٤]. وأصبح من المبادئ الراسخة قانوناً الفصل بين سلطتي الاتّهام والحكم فلا يجوز أن يكون مُوجّه الاتّهام خصماً وحكماً في آنٍ واحدٍ، كما لا يجوز أن يكون القاضي طرفاً في النزاع[٥].

ثانياً– تسبيب القرار التأديبي:

إنّ تسبيب الجزاء التأديبي من الضمانات الهامّة للموظف العام، إذ يبعث في نفسه الطمأنينة، ويُسهل أعمال الرقابة القضائية على القرار التأديبي. ولهذا يجب إيضاح أسباب توقيع الجزاء، كما يجب إيضاح كيفية الاستئناف من القرار التأديبي[٦]. وقد أوضح الفقيه الإنجليزي o. Hood Philips بأنّه

---

١) Ibid, p . ٥٢٨.
٢) Ibid, p . ٥٢٨.
٣) B.A. Hepple, op. Cit .p. ٢٠٦.
٤) Ibid, p .٢٠٦.
٥) Dale (S.) Beach : personnel, op, Cit. p. ٥٣٠.
٦) B.A. Hepple, op. Cit .p. ٢٠٦.

لا يجوز فصل موظفي الحكومة دون أسباب عادلة[١].

ثالثاً – ضمانات أخرى تفرضها قيود أو مبادئ عامة:

وهناك ضمانات أخرى قد تفرضها عقود العمل، أو التشريعات، أو الاتفاقات الجماعية:

أ– ضمانات تفرضها عقود العمل:

على صاحب العمل أن يتقيد بالمبادئ، أو القواعد التأديبية التي تعتمد على عقد العمل، وليست المستمدّة من التشريع، أو الامتيازات الملكية.

ومن هذه الضمانات[٢]:

١) لا يجوز توقيع أيّ جزاء منصوص عليه في عقد العمل من جانب صاحب العمل بدون إخلال العامل بالعقد، وهذا يعني لا جزاء بدون جريمة أو مخالفة.

٢) لصاحب العمل توقيع جزاء بدون أن يترتب على ذلك إخلال بالعقد، بشرط عدم تعارض هذا الجزاء مع الحقوق التعاقدية.

٣) وإذا كان الجزاء غير منصوصٍ عليه بالعقد صراحةً، أو ضمناً، فلا يجوز توقيعه على العامل، وإن كان هذا الجزاء لا يتعارض مع الحقوق التعاقدية للعامل.

٤) لا يجوز إيقاف المستخدم عن العمل مع حرمانه من الأجر، أو المُرّتب Suspension Without payما لم يكن ذلك وارداً ومتّفقاً عليه في عقد العمل ذاته، وبعكسه يُعدُّ ذلك إخلالاً بحقّ الموظف، أو العامل، في أجره بمقتضى عقد العمل، وهو خروج على العقد.

---

١) O. Hood Philips : " Constitutional and Administrative law, Sweet and Maxwell , London , ٥ th ed ١٩٧٣. P. ٢٩٦.

٢) B.A. Hepple, op. Cit .,p.١٩٩.

ب – ضمانات يفرضها التشريع (قيود قانونية Statutory restrictions) :

ومن هذه القيود ما قرّره قانون النقل الصادر عام ١٩٩٦، على لوائح التأديب وبموجب عقود العمل بين صاحب العمل والعاملين. حيث يُحظّر القانون أن يكون الجزاء في شكل خصم من مرتبات العاملين، والعقود التي تتضمن نصوصاً تخول الخصم من المرتب، أو تنازل الموظفين عن جزء من مرتباتهم تعد باطلة[١].

ج – الاتفاقات الجماعية:

وقد استحدث قانون علاقات العمل، قيداً جديداً في ممارسة سلطات التأديب المخوّلة لأصحاب الأعمال، وذلك عن طريق وضع ضوابط للاتفاقات الجماعية، ويُحال إليها صراحةً أو ضمناً في عقود العمل[٢].

وتنص المادة (١٨) من قانون علاقات العمل الصادر عام ١٩٧٤،على الآتي:

١) بالنسبة للعقود التي تتم على هدى من اتفاقات جماعية ، ينبغي أن تكون هذه العقود مكتوبة .

٢) ويتضمن العقد نصّاً صريحاً على أن تكون لائحة التأديب متفقة ومتطلبات القانون.

٣) أن تُتاح للعاملين معرفة بقواعد التأديب .

٤) أن يكون العقد بين صاحب العمل والعامل والنقابة التي ينتمي إليها .

وحيث إنّ من متطلبات تعيين الموظفين حسن السيرة والسلوك، لذا لا يُستبعد الموظّف من عمله إلاّ بسبب سوء السلوك[٣].

وقديماً لا يجوز للمحاكم نظر دعاوى الفصل على أساس وجود عقد وعلاقة عمل، إلاّ أنّه يجوز عقد اتفاقات ملزمة قانوناً بين الحكومة من جانب بصفتها جهة العمل، وممثلي العاملين، وذلك بموجب المادتين (٣٤) و(١/١٦٢) من

---

١) B.A. Hepple, op. Cit .,p.١٩٩.

٢) The trade Union and Lab our Relations Act, ١٩٧٤.

٣) Lord Hail sham of st. Marylebone , op. Cit. p. ٨٠٦.

قانون العلاقات الصناعية الصادر عام ١٩٧١.

كما يجوز للموظّف في الوقت الحاضر رفع دعوى ضد الفصل التعسفي، كما له أن يُنازع في شروط الخدمة[١]. ونتيجة لذلك أصبح موقف الموظف المدني لا يختلف كثيراً عن موقف الموظف الذي يعمل لجهة عمل أخرى، خلاف الحكومة، بمعنى أنّه يجوز للموظف أن يُقاضي جهة العمل بسبب الفصل التعسفي، لا على أساس إعادته إلى منصبه – لأنّه يجوز فصله في أيّ وقتٍ بأمر ملكي – ولكن على أساس تعويضه عن أضرار الفصل التعسفي[٢].

---

١) انظر الفقرة الأولى من كل من المادتين (٣٤) و(١٦٢)، من قانون العلاقات الصناعية الصادر عام ١٩٧١,

٢) د. علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٦٦.

المبحث الرابع

ضمانات المحاكمة في النظام السوري

تتمثل ضمانات المحاكمة المسلكية في سورية في وجوب تحقيق مبدأ الحِيدة، وفي ضرورة تسبيب القرار، أو الحكم المسلكي.

المطلب الأول

مبدأ الحِيدة

إذا كان من غير الممكن تحقيق مبدأ الحيدة في خصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، فإنّ القضاء مستقرٌّ على إعمال هذا المبدأ في خصوص المحاكمات التأديبية التي تتّم أمام المحاكم المسلكية، ومن ثّم فإنّ من يشترك في التحقيق، أو يسبق له الاتّصال بمراحل الاتّهام، ليس له الحق في أن يجلس لمحاكمة المُتّهم. ويجب على كلّ من يجلس مجلس القضاء، ألاّ يكون قد كتب، أو سمع، أو تكلّم، حتى تصفو نفسه من كلّ ما يمكن أن يُستشف منه رأيّه في المُتّهم، بما يكشف لهذا الأخير مصيره مُقدّماً بين يديه.

وتتمثل وسائل كفالة تطبيق ضمانة الحِيدة في المحاكمات التأديبية، في تطبيق أسباب عدم الصلاحية على عضو المحكمة الذي تتوافر فيه أحدها، وكذلك إعطاء المُحال للمحاكمة المسلكية الحقّ في ردّ العضو الذي قام لديه سبباً للردّ.

وقد أحالت النصوص المنظمة للمحاكمة المسلكية إلى القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، فيما يتعلق بأسباب عدم صلاحية أو ردّ عضو المحكمة المسلكية، حيث نصّت المادة (٣٧) من قانون المحاكم المسلكية رقم (٧) لعام ١٩٩٠، على تطبيق أحكام قوانين مجلس الدولة، وأصول المحاكمات الجزائية، والبينات في كلّ ما لم يرد عليه نصّ في هذا القانون.

وبما أنّ قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٨٤) الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٩/٢٨، لم يُبيّن حالات التنحّي، والردّ، وجب الرجوع لقانون أصول

المحاكمات المدنية، حيث تنص المادة (١٧٤) على أنّه يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية :

١) إذا كان له، أو لزوجته مصلحة مباشرة، أو غير مباشرة في الدعوى، ولو بعد انحلال عقد الزواج.

٢) إذا كان بينه وبين أحد الخصوم قرابة، أو مصاهرة حتّى الدرجة الرابعة.

٣) إذا كان خطيباً لأحد الخصوم.

٤) إذا سبق أن كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية، أو وصيّاً، أو قيّماً عليه.

٥) إذا سبق له أن كان شاهداً في القضية.

٦) إذا كان أحد المتداعين قد اختاره حكماً في قضية سابقة.

٧) إذا وجد بينه وبين أحد المتداعين عداوة شديدة.

٨) إذا كانت قد أُقيمت بينه، وبين أحد المتداعين، أو أحد أقاربه، أو مصاهريه حتّى الدرجة الرابعة، دعوى مدنية، أو جزائية، خلال السنوات الخمس السابقة.

وتنصّ المادة (١٧٥) على أنّه :

١) على القاضي في الأحوال المذكورة في المادة السابقة، أن يُخبر المحكمة في غرفة المذاكرة بسبب الردّ القائم، وذلك للإذن له بالتنحّي.

٢) يجوز للقاضي في غير أحوال الردّ المذكورة إذا استشعر بالحرج في نظر الدعوى لأيّ سببٍ أن يعرض أمر تنحّيه على المحكمة في غرفة المذاكرة.

أولاً – حِيدة المحقق:

تقتضي الحِيدة في ممارسة التحقيق ألاّ يؤثر المحقق في إرادة الموظف المُتّهم بحيث يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله، وأن يتدخل في إجاباته بأيّة صورة يمكن أن تؤدي به إلى الأداء بغير ما يريد.

وعليه فلا يجوز أن يُمارس المحقق ضغطاً ضد المُتّهم، سواءً كان هذا الضغط في صورة ترهيبية، كالتهديد بطلب وقفه عن العمل، أو في صورة ترغيبيّة كالوعد بعدم محاكمة المُتّهم جنائياً، أو بالتدخّل في تخفيف العقاب عنه، وتقتضي حِيدة المحقق أيضاً عدم توجيه الأسئلة الإيحائية التي تؤثر على تلقائية المُتّهم في الإجابة.

أمّا بالنسبة للتحقيق الذي تُجريه الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية، فنصّت المادة /٢٧/ من قانون الهيئة رقم (٢٤) لعام ١٩٨١، على أنّه :" يجوز للعاملين في التفتيش، إذا شعروا بالحرج لأيّ سببٍ كان عند معالجتهم الموضوع المكلفين بتحقيقه أن يطلبوا بالتنحّي خطّياً، ولرئيس الهيئة أن يأذن لهم بذلك ".

كما تنص المادة (٤٢) من القانون ذاته على جواز ردّ العامل بالتفتيش.

أمّا أسباب الردّ التي أوردتها المادة المذكورة، فهي الأسباب ذاتها الواردة في قانون أصول المحاكمات – المبينة فيما سبق– باستثناء الآتي:

١– استبدال كلمة " الخصوم " الواردة في أصول المحاكمات بكلمة " المشكو منهم".

٢– حذف البند الخامس :" إذا سبق له أن كان شاهداً في القضية ".

٣– إضافة بند آخر كالآتي: " إذا سبق أن كان، منذ أقل من سنتين رئيساً مباشراً أو مرؤوساً لأحد المشكو منهم".

ويلاحظ أن هذه التعديلات تنسجم مع أوضاع التأديب .

ثانياً – حِيدة الخبير:

تستدعي بعض الأمور أحياناً – أثناء التحقيق أو المحاكمة – الاستعانة برأي أهل الخبرة العلمية أو الفنية، لإبداء رأيهم في مسألة فنيّة، تتعلق بإثبات وقائع الدعوى.

ويختلف الخبير عن الشاهد في أنّ الأخير يُدلي بمعلوماته التي وصلت إليه عن طريق حواسه، دون بناء نتائج عليها، أمّا الخبير فإنّ الوقائع تُعرض عليه أساساً ليبني عليها النتائج مستعيناً بخبرته.

وإذا كان للمحقق أو القاضي حرّية اختيار الخبير الذي يراه أهلاً لأداء المهمة فلا خيار له في اختيار الشاهد الذي توجده الظروف[١].

ولهذا يجوز ردّ الخبير، ولا يجوز ردّ الشاهد، وتطبيقاً لذلك فقد قرّرت محكمة النقض السوريّة، أنّه لا يجوز أن يكون وكيل المدعى عليه خبيراً في قضية تتعلق بموكّله لوجود مصلحة ظاهرة [٢].

ولا تتضمن قوانين التأديب في سوريّة أحكاماً خاصة بالخبراء وردّهم، ولا حتى الإحالة إلى القوانين الإجرائية الأخرى بهذا الشأن. في هذه الحالة يتم الرجوع إلى القانون العام الذي اعتمده التشريع التأديبي نفسه فيما لم يرد به نصّ، وبالرّغم من ذلك، وانسجاماً مع ما سبق، وما انتهينا إليه من أنّ قانون أصول المحاكمات الجزائية هو الشريعة العامّة التي تُطبّق في مجال التأديب فيما لم يرد به نصّ، أو إحالة إلى قانون بالذات، فإنّ الخبرة في مجال التأديب تخضع لقانون أصول المحاكمات الجزائية كقانون عامٍّ .

ونخلص مما تقدم إلى أنّ الحِيدة ضمانةٌ مهمة ينبغي توافرها في الأنظمة التأديبية كافة، سواءً كانت رئاسية، أو قضائية، أو شبه قضائية، حيث إنّ توافر تلك الضمانة من شأنه نزع هواجس الخوف من نفس المُحال إلى التأديب، وتكوين قناعة لديه في أنّه سوف يُحاكم محاكمة عادلة، إضافة إلى أنّ في

---

١) د. منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

٢) نقض ١٩٦٢/١١/١٧، مجموعة القواعد القانونية، فقرة رقم (٦٣)، ص٣٥.

تجاهل المُحال تلك الضمانة ما يؤدي إلى عدم جدوى تطبيق باقي الضمانات، فما دام المختص بالتأديب غير محايد، فإنّ قراره لن يكون عادلاً، مهما توافر للمُحال للتأديب من ضمانات تحول دون ذلك.

المطلب الثاني

تسبيب الحكم التأديبي

إنّ تسبيب الأحكام من أعظم الضمانات التي فرضها القانون على القضاة، إذ هو مظهر قيامهم بما عليهم من واجب تدقيق البحث، وإمعان النظر لتعرّف الحقيقة التي يُعلنونها، فيما يفصلون فيه من الأقضية.

والتسبيبُ ليس شكلاً قصدٌ لذاته، وإنّما هو وسيلةٌ لبلوغ غاية حسن تطبيق الجزاء التأديبي، تمكيناً للعقوبة من أن تصل إلى تحقيق غايتها المرجوة، لذلك فلا بدّ له من ضوابط، تؤدي في جملتها إلى تحقيق الهدف الذي لأجله تقرّر. فيجب أن يكون التسبيب مباشراً، ومعاصراً لصدور القرار، وأن يكون مفصلاً بالدرجة التي تتفق وصفة القرار، معلناً لصاحب الشأن، كما يجب أن يرد التسبيب في صُلب القرار ذاته، وأن تكون أسباب القرار متناسبة وسائغة، ويعني ذلك أن تكون النتيجة التي انتهت إليها سلطة التأديب، أو الأسباب التي بُني عليها القرار التأديبي قد أُستخلصت من أصولٍ موجودة بالأوراق، فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من أصول غير موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها فإنّ التسبيب لا يكون سائغاً، مما يفقد القرار لركن السبب. وفيما يلي نبحث التسبيب في التشريع السوري ثمّ في القضاء:

أولاً – التسبيب في التشريع السوري:

في سوريّة تخلو التشريعات من أيّ نصّ يُلزم السلطات الرئاسية بتسبيب قراراتها الصادرة بتوقيع الجزاء على الموظف العام. غير أنّ هذه التشريعات أوجبت تسبيب أحكام المحاكم المسلكية[1].

ثانياً – أحكام التسبيب في القضاء السوري:

---

١) المادة (٢١) من قانون المحاكم المسلكية رقم (٧) لعام ١٩٩٠، أوجبت أن يشتمل القرار على الأسباب الموجبة لتوقيع العقوبة .

نبحث فيما يلي، أحكام التسبيب موضحين موقف المشرع، وعناصر التسبيب، وشرائط صحته:

أ – التسبيب دون وجود نصّ مُلزم:

الأصل في سوريّة، أنّ الإدارة غير مُلزمة بتسبيب قراراتها الإدارية، بما في ذلك المتضمنة لجزاءات تأديبية، إلاّ إذا وُجد نصّ يقضي به. وقد سار على ذلك القضاء الإداري في سوريّة، حيث قرّرت المحكمة الإدارية العليا السورية، أنّ الإدارة غيرُ مُلزمة بذكر سبب القرار الإداري[١]. إلاّ إذا ألزمها القانون بذلك[٢].

إلاّ أنّ المحكمة المذكورة أخضعت لرقابتها، الأسباب التي تضعها الإدارة من تلقاء نفسها، أي دون وجود نصّ يُلزمها بذلك[٣]. وقد أوجبت المحكمة الإدارية العليا السوريّة، قيام القرار التأديبي على سبب، وإن لم تتعرض لمسألة بيان الأسباب دون نصّ[٤]. كما قرّرت محكمة النقض السوريّة وجوب تسبيب أحكام مجلس التأديب، لتتمكن من بسط رقابتها على الأسباب[٥].

ب – عناصر التسبيب:

---

١) انظر قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (٣٩)، مجموعة المبادئ القانونية، عام ١٩٦٨، ص١٤٠.

٢) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم ٢٦ جلسة ١٩٦٢/٢/٢٤، المجموعة ١٩٦٠–١٩٦٤، ص ٣١٦ . ٣١٧.

٣) انظر قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (٢٩)، مجموعة المبادئ القانونية عام ١٩٦٧، ص ٢٠٥.

٤) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (١٤)، عام ١٩٦٢، مجموعة المبادئ القانونية ١٩٦٠–١٩٧٥، الجزء الثاني، ص٦٤٧.

٥) حكم محكمة النقض السورية، الغرفة المدنية، أساس (٩٢١)، قضية رقم (٦٢) تاريخ ١٩٧٥/٢/١، مجلة "القانون" عدد (٣)، ص ٣٠١.

يُقصد بعناصر التسبيب، البيانات التي يجب أن يتضمّنها الحكم أو القرار التأديبي المُسبّب. وقد أجمل القضاء الإداري في سوريّة البيانات التي يجب أن يتضمّنها التسبيب بالآتي :

١ – الواقعة أو الوقائع:

يجب أن يتضمن تسبيب القرار التأديبي بيان الواقعة، أو الوقائع المستوجبة للجزاء، بحيث يستطيع صاحب الشأن معرفة أسباب القرار الذي صدر ضدّه بمجرد قراءته، وإذا كان لسلطة التأديب أن تستند إلى صيغة عامة في تكييف الجريمة التأديبية كأن تُقرّر أنّ الموظف قد " خرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته" فإنّه يتعين عليها أن تقوم بتحديد واقعة، أو أكثر بعد إتيان الموظف لها خروجاً على مقتضى الواجب.

أمّا الاتّهامات العامّة، والنعوت المرسلة، فإنّها لا يمكن أن تُعد مكوّنة للركن المادي للجريمة. والأصل في فقه المرافعات أن يكون كلّ حكم مستوفياً في ذاته أسبابه، بحيث لا تصلح الإحالة في تسبيب الحكم على ما جاء في ورقة أخرى، ولو كانت أسباب حكم صادر في نزاع آخر ومودع في ملّف ذلك النزاع. ومن ذلك، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية من أنّه : " يُعدُّ قرار التسريح، قائماً على سببه المبرر له قانوناً متى استند إلى وقائع صحيحة مستمدة من أصول لها وجود ثابت في الأوراق، وكانت تلك الوقائع تنتج هذه النتيجة مادياً أو قانونياً[١]".

٢ – الأسباب القانونية:

تكمن أهمية ذكر الأسباب القانونية، في القرار الصادر بالجزاء التأديبي في إمكانية مراقبة ما إذا كان التطبيق قد وقع صحيحاً أم جانبه الصواب، وما إذا كان الجزاء يدخل في نطاق النص أو القاعدة أم لا.

---

١) قضية رقم (١٠) س ق ٣، جلسة ١٩٦٠/٩/٢١، المجموعة ١٩٦٠–١٩٦٤، ص٣١٠.

ولسلامة تسبيب القرار التأديبي ينبغي أن يتضمن إيضاح الوقائع الموجبة للجزاء، والتي كوّنت منها السلطة التأديبية عقيدتها، واقتناعها، واستظهار الحقائق القانونية، وأدلة الإدانة، بما يُفيد توافر أركان الجريمة التأديبية، وقيام القرار على سبب يبرره، ويُتيح للقضاء إعمال رقابته عليه، من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتّهام.

وإذا استند القرار المطعون فيه إلى عدّة أسباب، فعندئذٍ ينبغي أن تكون هذه الأسباب صحيحة كلّها، فمثلاً إذا تبيّن أنّ الجزاء الذي وقع على الموظف قُدر على أساس تُهمتين، أو عدّة تُهم، وثبت أنّه لم يقم بحقه سوى بعضها دون الآخر، فإنّ الجزاء والحالة هذه لا يقوم على كامل سببه، ويتعين إذاً إلغاؤه لإعادة التقدير على أساس استبعاد ما لم يقم في حقّ الموظف، وبما يتناسب صدقاً وعدلاً مع ما قام في حقّه. ولا يلزم لصحّة الجزاء صحّة جميع الأسباب التي قام عليها، يكفي ثبوت أحد الأسباب ما دام هذا السبب كافياً لحمل القرار.

الخاتمـــة

في نهاية هذا البحث نجد أنّ ضمانات المساءلة المسلكية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأنظمة التأديب. ففي فرنسا التي تُطبق نظام التأديب شبه القضائي، حيث السلطة التأديبية مَنُوَطةٌ بالسلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين، والتي لها أن تُوقّع بمفردها عقوبتي الإنذار، واللوم، أمّا باقي الجزاءات فلا يجوز لها توقيعها قبل أن تستشير اللجنة الإدارية المشتركة، نجد أنّه من الضمانات المميّزة للنظام الفرنسي، إنشاء اللجان الإدارية المشتركة، والمجلس الأعلى للوظيفة العامّة، إلى جانب السلطة التأديبية.

ومن أقدم الضمانات وأهمّها في هذا النظام، حقّ الاطّلاع على الملف، وكذلك حقّ الاستعانةِ بمحامٍ لا يقتصر حضوره على جلسات المحاكمات التأديبية، بل له حضور كل مراحل التحقيق.

وفي إنكلترا التي تأخذ بالنظام الإداري في التأديب لم تكن هناك ضمانات تأديبية مقنّنة لحماية الموظف من الفصل التعسفي، إذ يجوز فصل الموظف بقرار، أو مرسوم ملكي، وفي أي وقت، دون اتّخاذ إجراءات خاصة، ولا يترتب للموظف المفصول تعويضاً، ولا تُحدّد مُدّة معيّنة للفصل. ولكن بعد أن ازداد نشاط اتحادات نقابات العمال، وأصبحت أكثر قوة، ومطالبة ممثليهم بالحدّ من إجراءات الفصل التعسفي،أصبح يجوز للموظف في الوقت الحاضر رفع دعوى ضد الفصل التعسفي، كما له أن يُنازع في شروط الخدمة، وتقرّرت له ضمانات سابقة على توقيع الجزاء التأديبي، ومعاصرة له.

وفي نظام التأديب القضائي، نجد أنّ الطابع القضائي يتنافى مع طبيعة تأديب العاملين على الرغم من توفيره لضمانات التأديب، إذ إنّ المُسلّم به أنّ التأديب لا يستهدف مجرد العقاب، وغرضه الأساسي ينحصر في تمكين المرفق من أداء رسالته، كما أنّ فاعلية التأديب تستوجب أن يتسم بالحسم، والسرعة، وأن يتّم في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ، ليحقق أثره على أفضل نحوٍ ممكنٍ، سواءً بالنسبة إلى الموظف المُخطئ، أو بالنسبة إلى غيره ممن يعملون معه.

من خلال ما سبق نجد أنّه لا النظام الإداري، ولا النظام القضائي يصلح كنظامٍ معتمدٍ ووحيد لتأديب العاملين في الدولة، لذلك فقد أخذت سورية بنظام التأديب شبه القضائي، محققةً بذلك التوفيق بين مصلحة الإدارة من ناحية الفاعلية، ومصلحة الموظّف من ناحية الضمان، فجعلت تأديب العاملين من اختصاص السلطات الرئاسية، فيما يخصّ العقوبات الخفيفة، أمّا في حالة الجرائم التأديبية الجسيمة التي تتطلب فرض عقوبات شديدة، فقد أسندت أمر البتّ فيها للمحاكم المسلكية التي تتشكل من عناصر قضائية، وأخرى إدارية.

وما يُؤخذ على النظام السوري تبعثر الأحكام التأديبية بين عدة قوانين وأنظمة، كالقانون الأساسي للعاملين في الدولة، وقانون المحاكم المسلكية، وقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والنظام الداخلي للهيئة، وغير ذلك من الأنظمة التي انفردت بأحكام تأديبية خاصة، وهذا يتطلب وجوب إعادة النظر في تشريعات التوظف، وإعادة بناء التشريع الوظيفي لتحقيق أكبر عدد من الضمانات التأديبية.

بناءً على ما تقدم فإنّنا نقترح :

١ – التوسع الأفقي في إحداث المحاكم المسلكية، ليشمل اختصاصها المكاني أنحاء القطر كافة، وأن تكون المحاكم المسلكية قضائية خالصة، بحيث لا يدخل في تكوينها غير العنصر القضائي.

٢ – العمل على إصدار قانون خاص بتأديب العاملين المدنيين بالدولة، ممن يخضعون لقانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤، يعمل فيه المُشرّع على تجسيد الضمانات التي تقرّرت للعاملين حين المساءلة المسلكية بنصوص صريحة، كي لا تظل هذه القواعد مبعثرة، ومتوزعة بين القضاء ونصوص تشريعية متعددة.

قائمــة المراجــع

أولاً: المراجع العربية

- د. إبراهيم حسن حنبل – نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام – القاهرة – مكتبة الشباب ١٩٨٢.
- د. إبراهيم درويش– الإدارة العامة في النظرية والممارسة – القاهرة – الطبعة الثانية ١٩٧٦.
- د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين – النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية – دراسة مقارنة– دار النهضة العربية – ١٩٨٣.
- د. أحمد حافظ نجم – مبادئ علم الإدارة العامة – دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٧٩.
- د. أحمد فتحي سرور – الحماية الدستورية للحقوق والحريات – دار الشرق ٢٠٠١.
- د. آمال عبد الرحيم عثمان – الخبرة في المسائل الجنائية – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٦٤.
- د. أنور رسلان – الجريمة التأديبية في إطار القانون العام – مسقط ٢٠٠٣.
- د. برهان خليل زريق – نحو نظرية عامة في العرف الإداري – مطبعة عكرمة – دمشق ١٩٨٦.
- د. بكر القباني – نحو نظرية عامة في التأديب – القاهرة ١٩٦٧.
- د. جابر جاد نصّار – دائرة توحيد المبادئ وتأكيد الطبيعة القضائيّة للقانون الإداري – دار النهضة العربية ٢٠٠٣.
- د. رمزي الشاعر – مبادئ الإدارة العامة – مطبعة عين شمس – القاهرة ١٩٨٢.
- د. زين العابدين بركات – مبادئ القانون الإداري– دمشق ١٩٨٦.
- د. سعد عصفور – القضاء الإداري اللبناني ورقابته على عمال الإدارة – دار النهضة العربية – بيروت ١٩٧٨.

- د. سعد نواف العنزي – الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة مقارنة – دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٧.
- د. سليمان الطماوي – قضاء التأديب – دار الفكر العربي ١٩٩٥.
- د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – دار الفكر العربي ١٩٧٦ – دراسة مقارنة القاهرة .
- د. سليمان الطماوي – مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن – دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٩٠.
- د. صبري السنوسي – النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس – دار النهضة العربية ١٩٩٩.
- د. عاصم أحمد عجيلة – طاعة الرؤساء وحدودها – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة ١٩٧٦.
- د. عامر الكبيسي– الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق – بغداد .
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دار الفكر الجامعي ٢٠٠٣.
- د. عبد الفتاح حسن – مبادئ القانون الإداري – دار النهضة العربية ١٩٦٩.
- د. عبد الفتاح حسن – السلطة المختصة بالتأديب للعاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري – مجلة العلوم الإدارية ١٩٦٥.
- د. عبد الفتاح حسن – التأديب في الوظيفة العامة – دار النهضة العربية ١٩٦٤.
- د. عبد الفتاح عبد البر – الضمانات التأديبية – حقوق القاهرة ١٩٧٨.
- د. عبد الكريم درويش – أصول الإدارة العامة – القاهرة – ١٩٨٠.
- د. عبد الله طلبة – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – مطبعة دار الكتاب – دمشق ١٩٨٨– ١٩٨٩.

- د. عبد الله طلبة ود. نجم الأحمد – القانون الإداري – جامعة دمشق ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
- د. علي جمعة محارب – التأديب الإداري في الوظيفة العامة – رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس ١٩٨٦.
- د. عمر بركات – السلطة التأديبية – رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس – كلية الحقوق ١٩٨٤.
- د. غنام محمد غنام – مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية – دار النهضة العربية ٢٠٠٢.
- د. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري – منشأة المعارف – الإسكندرية ٢٠٠٠.
- د. ماجد راغب الحلو . علم الإدارة العامة مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ١٩٨٢.
- د. ماهر أبو العينين – قضاء التأديب في الوظيفة العامة – دار النهضة العربية – طبعة ٢٠٠٤.
- د. ماهر عبد الهادي – الشرعية الإجرائية في التأديب – مكتبة غريب ١٩٨٦.
- د. مصطفى عفيفي – فلسفة العقوبة التأديبية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس ١٩٧٦.
- د. محسن حسنين حمزة – القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية دار الفكر العربي – الطبعة الأولى ١٩٦٠.
- د. محمد الشافعي أبو رأس – القضاء الإداري – القاهرة ١٩٨١.
- د. محمد عاطف البنا – مبادئ القانون الإداري في أساليب النشاط الإداري ووسائله – دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٧٩.

- د. محمد عاطف البنا – الرقابة القضائية لأعمال الإدارة – مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٠.
- د. محمد عبد اللطيف – تسبيب القرار الإداري – دار النهضة العربية ١٩٩٦.
- د. محمد جودت الملط – المسؤولية التأديبية للموظف العام – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٦٧.
- د. محمد حموده – تسبيب الحكم الجنائي – دار النهضة العربية ١٩٩٨.
- د. محمد عصفور – نظام تأديب العاملين في مفترق الطرق – مجلة العلوم الإدارية ١٩٦٧.
- د. محمد عنبر – الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والعام الجزء الأول والثاني – الهيئة المصرية للكتاب – القاهرة ١٩٧٣.
- د. محمد فؤاد مهنا – مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة – دار المعارف – القاهرة ١٩٧٨.
- د. محمد مختار محمد عثمان – الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة– دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٧٣.
- د. محمود سامي جمال الدين – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية – رسالة دكتوراه – حقوق الإسكندرية ١٩٨١.
- د. محمود سامي جمال الدين – اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف ٢٠٠٣.
- د. ملكية الصاروخ – السلطة التأديبية – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس ١٩٨٤.
- د. منصور إبراهيم العتوم – المسؤولية التأديبية للموظف العام – مطبعة الشرق – عمان ١٩٨٤.

- د. موسى مصطفى شحادة – مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوربيّة لحقوق الإنسان – مجلس الحقوق الكويتية ٢٠٠٤.

ثانياً: المراجـع الفرنسيـة

- AUBY (J,M), AUBY(B), Droit de la fonction publique. DALLAOZ. ١٩٩٦.
- AYOUB (ELIENE): La fonction publique . paris , ١٩٧٥ .
- CATHERINE , le fonctionnaire franÇais , paris ,١٩٧٣.
- CATHERINE PUIGELIER. le pouvoir disciplinaire. Economica. paris. ١٩٩٧.
- COSTA(D).L'influence du droit europeen sur la proce'dure administrative francaise .AJDA. ٢٠٠٢ .
- CHAPUS (R), Droit administratif général,TI, Montchrestien, ٢٠٠١.
- DANUEKE(loschak) : la fonction publique en grand Bretagne – P.U.F. – paris , ١٩٧٢ .
- DE FORGES (J.M). Droit de la fonction publique , PU.F, paris , ١٩٩٧.
- De LAUBADERE, VENEZIA (JC),GAUDEMET(Y), Droit administratif LGDJ, ١٩٩٩.
- DE LAUBADERE (andré): manuel de droit administratif paris , ١٩٨٢ .
- DUVAL . la fonction publique et le juge europen des droit de l'homme , A.J.D.A. ٢٠-٧-١٩٩٧ .
- FAVOREU (L)E T PHILIP(L); LES grandes decisions du conseil constitionnel . Paris . siery . ١٩٩١.
- fogére l ., la fonction publique , etudes et choix de textes commentés ., institut international des sciences administratives (UNESCO) Bruxelles ١٩٦٦ .
- HAURIOU (M.) : precÇis de droit administratif- paris , ١٩٩٩ .
- JORDA (J), Le delai raisonable et le droit disciplinaine de la fonction publique,A.J.D.A.Jan.٢٠٠٢.

- KAIRA BOUDERBALL, francis mallol . la procédure disciplinaire dans la fonction publique territoriale . ٢٠٠٢.
- LACHAUME. La fonction publique, ٣e edition. Dalloz Sirey ٢٠٠٢.
- LECLERCQ© . CHAMINADE(A) , Droit administratif , paris , litec , ١٩٩٥ .
- PEISER(G),.Droit de la fonction publique .Fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitaliére. DALLOZ. ٢٠٠٣ .
- MARILLIA (G.D),Les agents territoriaux,paris,Berger-Levrault,١٩٩٨.
- MOREAU(J) la fonction publique; .paris. JURISPRUDENCE. ١٩٨٧.
- ODENT, Contentieux administratif ,paris,١٩٨٠
- PLANTEY (ALAIN): traité pratique de la Fonction publique ٣ ed ١٩٧١ .
- PLANTEY (ALAIN): reformes dans la fonction publique ١٩٧٨.
- PIQUEMAL M, le fonctionnaire. droits granties Ed. Berger Levault . Paris ١٩٧٣ .
- RANGEON(F) :La cces a linformation administrative. Coll. information et transparence.paris.P.U.F.١٩٨٨
- SALON; délinquance et repression disciplinaire dans la fonction publique. Paris; I.G.D.j١٩٦٩.
- TROTABAS(L) et Isoart(P),droit public, ,paris,L.G.D.J ١٩٩٨.
- Vedal (G) . Droit administratif , Paris . ١٩٩٠.

ثالثاً:المراجـع الإنـجليزيـة

- BEACH (DALES) : The management of people at work ٤ th ed London – Macmillan , ١٩٧٥ .

● CHAPMAN (BRIAN): " The profession of Government, the public service in Europe .

● DAVID FOULKES: Administrative Law, ٥th ed. London ١٩٨٢ .

● HEPPLE(B.A): Employment law ٣rd ed , London, ١٩٧٩ Sweet and Maxwell .

● H.H.MARSHALL: The legal Relationship between The State and its servants in common wealth,١٩٦٦ .

● LORD HAILSHAM of St.Marylebon : halsbury's law of England ٤ th. ed , ١٩٧٤.

● MECKENZIE (W.J.M) and Grove (J.W.): Central administration in Britain , ١٩٦٧.

● M.Mellish and N.Collins- Squires : Legal and Social norms in discipline and dismissal ١٩٧٦ .

● NEDJATI (Zaim M) and J.E. Trice: English and continental systems of Administrative law, ١٩٧٨, North- Holland Pub.

● PHILIPS (O.HOOD): "Constitutional and Administrative Law ٥ th .ed . London , ١٩٧٣ .

● WADE (H.W.R): Administrative law , ٣rd ed ١٩٧١, Oxford Clarendon press .

● WADE (H.W.R): Administrative law , ٥th ed ١٩٨٢ .

● WILLIAM (ROBSON) : Treasury Control ١٩٥٦ .

الفهرس

الموضوع	الصفحة
المقدمة.....	١
الفصل التمهيدي	
ماهية الضمانات التأديبية في النظم المقارنة	
المبحث الأول: مفهوم الضمانات التأديبية.....	٩
المطلب الأول: العلاقة بين الضمانات الإجرائية والموضوعية.....	٩
المطلب الثاني: مدى مساس الضمانات التأديبية الإجرائية بفاعلية الإدارة.....	١١
المبحث الثاني :مصادر الضمانات التأديبية.....	١٥
المطلب الأول: المصادر المدونة للضمانات الإجرائية التأديبية.....	١٦
المطلب الثاني: المصادر غير المدونة للضمانات الإجرائية التأديبية.....	١٩

الباب الأول

منـاط الضمـانات

الفصـل الأول

نطـاق التـأديب

المبحث الأول: النطاق الشخصي..... ٣٣

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في التشريع المقارن ٣٣

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري المقارن ٣٦

المطلب الثالث: مفهوم الموظف العام في القضاء المقارن ٤٠

المبحث الثاني: النطـاق الوظيـفي ٤٥

المطلب الأول: واجبات الموظف داخل نطاق الوظيفة ٤٦

المطلب الثاني:واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة ٥٣

المبحث الثالث: النطـاق الزمـني ٦١

المطلب الأول :المسؤولية التأديبية عن الأخطاء السابقة على شغل الوظ ٦٢

المطلب الثاني: مسؤولية الموظف عن أخطائه خلال الرابطة الوظيفية ٦٣

المطلب الثالث: مسؤولية الموظف عن تصرفاته اللاحقة على ترك الوظيفة ٦٥

الفصل الثاني
السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية

المبحث الأول: السلطة المختصة بالتأديب في فرنسا..... ٧٥

المطلب الأول: اختصاص السلطة الرئاسية..... ٧٥

المطلب الثاني: المجالس التأديبية المشتركة..... ٧٨

المبحث الثاني: السلطة المختصة بالتأديب في مصر..... ٨٥

المطلب الأول: تحديد السلطة التأديبية في التشريع المصري. ٨٦

المطلب الثاني: الاختصاص التأديبي للسلطة الرئاسية..... ٨٧

المبحث الثالث: السلطة المختصة بالتأديب في بريطانيا.... ٩١

المطلب الأول: أساس السلطة التأديبية في بريطانيا..... ٩٣

المطلب الثاني: تفويض السلطة التأديبية..... ٩٥

المطلب الثالث: تحديد العقوبات التي توقعها السلطة التأديبية. ٩٧

المبحث الرابع: السلطة المختصة بالتأديب في سورية..... ١٠١

المطلب الأول: اختصاص السلطات الرئاسية..... ١٠٣

المطلب الثاني: اختصاص المحاكم المسلكية..... ١٠٤

الباب الثاني

ضمانات المساءلة المسلكية في النظم المقارنة

الفصل الأول

ضمانات المساءلة المسلكية خلال مرحلة التحقيق

المبحث الأول: ضمانات التحقيق في النظام الفرنسي..... ١١٩

المطلب الأول: مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه.... ١١٩

المطلب الثاني: حق الاستعانة بمحامٍ..... ١٣٠

المطلب الثالث: استشارة اللجان الاستشارية..... ١٣٢

المبحث الثاني: ضمانات التحقيق في النظام المصري..... ١٣٥

المطلب الأول: مواجهة العامل بالوقائع المنسوبة إليه..... ١٣٥

المطلب الثاني :إجراء التحقيق..... ١٤٠

المطلب الثالث: تمكين العامل من الدفاع عن نفسه.... ١٥٠

المبحث الثالث: ضمانات التحقيق في النظام الإنجليزي..... ١٥٣

المبحث الرابع: ضمانات التحقيق في النظام السوري..... ١٥٧

الفصل الثاني: ضمانات المساءلة المسلكية خلال مرحلة المحاكمة ١٦٣

المبحث الأول: ضمانات المحاكمة في النظام الفرنسي..... ١٦٧

المطلب الأول: الحيدة وعدم الانحياز..... ١٦٧

المطلب الثاني: تسبيب الحكم التأديبي..... ١٧٢

المبحث الثاني: ضمانات المحاكمة في النظام المصري..... ١٨٥

المطلب الأول: مبدأ الحِيدة..... ١٨٦

المطلب الثاني: تسبيب الحكم التأديبي..... ١٩٢

المبحث الثالث: ضمانات المحاكمة في النظام الإنجليزي.... ١٩٥

المبحث الرابع: ضمانات المحاكمة في النظام السوري..... ٢٠١

المطلب الأول: مبدأ الحِيدة..... ٢٠١

المطلب الثاني: تسبيب الحكم المسلكي..... ٢٠٦

الخاتمـــة..... ٢١١

قائمـــة المراجـــع..... ٢١٣

الفهرس..... ٢٢١