الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام

دراسة مقارنة

بحث علمي قانوني أعدّ لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإدارية والمالية

قسم القانون العام

إعداد الطالبة

بثينة علي سليمان

إشراف الدكتورة

جميلة الشربجي

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق ـ جامعة دمشق

2022م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۖ إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

صدق الله العظيم

((سورة البقرة . الآية 32))

الإهداء

إلى ... التي أحنُّ إليها كلما تذكرتها

وخفق قلبي... ودمعت عيناي لفراقها

جدتي رحمك الله

إلى من كانت مؤدِبَةً ومربيةً وسنداً في الحياة

أمي

إلى الوفاء والعطاء والنقاء حين يملأ المكان والإنسان

إلى من أبتغـــي رضــاه بعد رضــا الله

زوجي

إلى حســنة الدنيــا...ودنيــا حســناتي

ابنتي آيلا

إلى البعيدة القريبة التي شاركتني عملي وعلمي وهمومي

شقيقة الروح عمتي

إلى من تمنّوا لي الخير... وأسعدوني بسعادتهم لنجاحي

أصدقائي

كلمة شكر

نحمد الله عزّ وجل الذي وفقني في إتمام هذا البحث العلمي المتواضع، والذي ألهمني الصحة والعافية والعزيمة والإصرار والإرادة ...

فالحمدلله حمداً كثيراً

عندما أتذكر كل ما صنعت لأجلي كي أصل إلى الذي وصلت إليه في يومي هذا، فإن لساني يقف عاجزاً على قول أي شيء... فعبارات الشكر قليلة، وكلمات الثناء لا تستطيع أن تفيك حقك، فكل الشكر لك على ما قدمته لي، ولك مني كل التحية والتقدير ...

أستاذي الجليل الفاضل الأستاذ الدكتور محمد الحلاق

مهما نطقت الألسن بأفضالها... ومهما خطّت الأيدي بوصفها... ومهما جسّدت الروح معانيها... تظلُّ مقصّرة امام روعتها وعلوّ همتها، كل الشكر والتقدير على كل ما قدمته لي من توجيهات ومعلومات قيّمة ساهمت في إثراء بحثي في جميع جوانبه...

أستاذتي المشرفة الدكتورة جميلة الشربجي

كما أتقدم بالشكر الجزيل **للسادة والأساتذة أعضاء لجنة الحكم** لقبولهم تحكيم هذه الأطروحة، وعلى الجهد الذي سيبذلونه في قراءتها، والملاحظات القيّمة التي سيقدمونها لإغنائها بفكرهم وآرائهم...

ولا يفوتني في هذا المقام أن أتوجه بأسمى آيات الشكر والامتنان إلى **عمادة كلية الحقوق في جامعة دمشق** وإلى **أساتذتي جميعهم في كلية الحقوق**، وخاصةً **أساتذة قسم القانون العام**، لكم مني كل الاحترام والتقدير...

وأخيراً أقدم شكري وتقديري وفائق احترامي إلى كل من لم يتسع المقام لذكره وواكب مسيرتي.

قائمة الاختصارات

Table DES ABREVIATIONS

Actualité juridique du droit administratif	A.J.D.A
Article	Art
Alinéa	Al
L'assemblée plénière	Ass
Cour d'appel administrative	C.A.A.
Conseil constitutionnel	C.C
Conseil d'Etat	C.E
Conseil d'Etat assemblee	C.E, Ass
Conseil d'état, section	C.E.S.
Cour européenne des droits de l'Homme	CEDH
Code de justice administrative	C.J.A
chaiers juridiques de l'électricité et du gaz	C.J.E.G
Recueil DALLOZ	D.
Recueil DALLOZ hebdomadaire	D.H
Recueil DALLOZ périodique	D.P
Etudes et documents du conseil d'Etat	E.D.C.E
Droit administratif	D.A
Grands arréts de la jurisprudence administrative	G.A.J.A
La semaine juridique	J.C.P.
Jurisprudence	Jsp
Les petites affiches	LPA
Observation	Obs
Recueil des décisions du conseil d'Etat	R.e.c
Revue du droit public et de la science politique	R.D.P.
Revue administrative	R.A
Revue de droit administratif et droit fiscal	R.d.A
Recueil des arrets du coseil d'Etat	Rec
Revue francais de droit administratif	R.F.D.A
Revue intrnational de science administrative	R.I.S.A
Recueil Lebon	R.L
Recueil de Jurisprudence de droit administratif et du conseil d'Etat	R.P.D.A
Revue pratique de droit administratif	R.P.D.A
Recueil SIREY	R.S
Syndicat	Synd.
Tribunal administratif	T.A.
Voir	V
Conclusion	Conclu
Revue de Droit social	
Cod des tribunaux administratifs et des cours	Code
administratives d'appel	AA

الفهرس

العنوان	رقم
مقدمة	1
الباب الأول **السلطة القضائية المختصة بتأديب الموظف العام**	**8**
الفصل الأول: المحاكم التأديبية	**10**
المبحث الأول: ماهية المحاكم التأديبية	**11**
المطلب الأول: التنظيم القانوني للمحاكم التأديبية في مصر	11
الفرع الأول: نشأة المحاكم التأديبية وتطورها	11
الفرع الثاني: تشكيل المحاكم التأديبية وطبيعتها	22
المطلب الثاني: التنظيم القانوني للمحاكم المسلكية في سورية	35
الفرع الأول: نشأة المحاكم المسلكية وتطورها	35
الفرع الثاني: تشكيل المحاكم المسلكية وطبيعتها	45
المبحث الثاني: اختصاص المحاكم التأديبية وأحكامها	**51**
المطلب الأول: اختصاص المحاكم التأديبية	52
الفرع الأول: اختصاص المحاكم التأديبية في مصر	52
الفرع الثاني: اختصاص المحاكم المسلكية في سورية	73
المطلب الثاني: أحكام المحاكم المسلكية	84
الفرع الأول: الطبيعة القانونية لأحكام المحاكم التأديبية	85
الفرع الثاني: الطعن في أحكام المحاكم التأديبية (المسلكية)	88
الفصل الثاني: المجالس التأديبية	**104**
المبحث الأول: ماهية المجالس التأديبية	**105**
المطلب الأول: التكييف القانوني للمجالس التأديبية وتشكيلها	105
الفرع الأول: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية وتشكيلها في فرنسا	106
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية وتشكيلها في مصر	113
الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية وتشكيلها في سورية	124
المطلب الثاني: التطبيقات المعاصرة لمجالس التأديب ذات الطابع القضائي في بعض الدول	128
الفرع الأول: المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في فرنسا	128

الفرع الثاني: المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في مصر	133
الفرع الثالث: المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في سورية	157
المبحث الثاني: اختصاص المجالس التأديبية وقراراتها	**176**
المطلب الأول: اختصاص المجالس التأديبية	176
الفرع الأول: الاختصاص الموضوعي للمجالس التأديبية	177
الفرع الثاني: الاختصاص الشخصي للمجالس التأديبية	211
المطلب الثاني: قرارات المجالس التأديبية	217
الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرارات المجالس التأديبية	218
الفرع الثاني: الطعن في قرارات المجالس التأديبية	221
الباب الثاني **النطاق الإجرائي للتأديب القضائي**	**232**
الفصل الأول: ضمانات المحاكمة التأديبية	**234**
المبحث الأول: الضمانات السابقة والمعاصرة للمحاكمة التأديبية	**235**
المطلب الأول: المواجهة التأديبية	235
الفرع الأول: ماهية مبدأ المواجهة	236
الفرع الثاني: إجراءات المواجهة	246
المطلب الثاني: التحقيق التأديبي	260
الفرع الأول: ماهية التحقيق التأديبي	260
الفرع الثاني: إجراءات التحقيق التأديبي ومباشرته	270
الفرع الثالث: ضمانات التحقيق التأديبي	318
المطلب الثالث: الحيدة وعدم الانحياز في التحقيق والمحاكمة	344
الفرع الأول: تعريف الحيدة ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء	344
الفرع الثاني: حيدة المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي	350
الفرع الثالث: وسائل كفالة ضمانة الحيدة	353
المطلب الرابع: حق الدفاع	358
الفرع الأول: تعريف حق الدفاع	359
الفرع الثاني: مقتضيات ممارسة حق الدفاع	360
المبحث الثاني: ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء	**368**
المطلب الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته	368

الفرع الأول: شرعية الجزاء التأديبي	368
الفرع الثاني: شخصية الجزاء التأديبي	373
المطلب الثاني: وحدة وتناسب الجزاء التأديبي والمساواة في العقوبة	375
الفرع الأول: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي	375
الفرع الثاني: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة	378
الفرع الثالث: مبدأ المساواة في العقوبة	385
المطلب الثالث: تسبيب الجزاء التأديبي	388
الفصل الثاني: أصول المحاكمة التأديبية	**395**
المبحث الأول: إجراءات المحاكمة التأديبية	**396**
المطلب الأول: انعقاد الخصومة أمام المحاكم والمجالس التأديبية	397
الفرع الأول: إقامة الدعوى التأديبية	397
الفرع الثاني: تبليغ الدعوى وحضور الخصوم	404
الفرع الثالث: آثار إقامة الدعوى التأديبية	412
الفرع الرابع: نظام الجلسات وإجراءاتها	416
المطلب الثاني: نظر الدعوى التأديبية	423
الفرع الأول: صلاحيات المحكمة التأديبية ومجلس التأديب إزاء الدعوى التأديبية	423
الفرع الثاني: وقف الدعوى التأديبية	438
الفرع الثالث: سقوط وانقضاء الدعوى التأديبية	442
المبحث الثاني: الدفوع في الدعوى التأديبية	**456**
المطلب الأول: الدفوع الإجرائية	457
الفرع الأول: الدفع بعدم الاختصاص	457
الفرع الثاني: الدفع ببطلان استدعاء الدعوى وبطلان التبليغ	459
الفرع الثالث: الدفع ببطلان الإحالة	461
المطلب الثاني: الدفوع الموضوعية	465
الفرع الأول: الدفع بانعدام الركن المادي للمخالفة التأديبية	466
الفرع الثاني الدفع بعدم الدستورية	467
الفرع الثالث: الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها	474
الفرع الرابع: الدفع ببطلان المحاكمة للإخلال بحق الدفاع	476
الفرع الخامس: الدفع بعد جواز الجمع بين سلطات التحقيق والاتهام والحكم	478

الفرع السادس: الدفع ببطلان تصدي المحكمة لوقائع غير واردة في قرار الإحالة	481
المطلب الثالث: الدفع بعدم القبول	483
الفرع الأول: الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة والمصلحة	484
الفرع الثاني: الدفع بعدم قبول الدعوى لانتهاء خدمة المتهم	486
الفرع الثالث: الدفع بعدم قبول الدعوى لمخالفة قيود تحريكها	491
الفرع الرابع: الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد المواعيد المقررة قانوناً	495
الفرع الخامس: الدفع بعدم قبول الدعوى لتوافر أسباب الإباحة أو موانع المسؤولية	499
الخاتمة	506
النتائج	506
المقترحات	509
المراجع	512

المُلخص

إذا كان الأصل أن يلتزم الموظف العام بتنفيذ القواعد التشريعية والإدارية كافة المنظّمة للوظيفة التي يضطلع بالقيام بأعبائها، فإنه قد يخالف بعضهم النظام الموضوع للوظيفة عمداً أو سهواً، من هنا ظهرت الحاجة الماسة إلى وجود نظام لتأديب الموظفين المخالفين للواجبات الوظيفية حفاظاً على سير العمل في المرافق العامة بانتظام واطّراد. وإذا كان الثواب والعقاب قرينين في عمل الإنسان فإن نجاح النظام الوظيفي يتوقف إلى حد كبير على إدراك وفهم هذه الحقيقة، فليس من المعقول أن يثاب الموظف المجتهد الذي يحسن القيام بواجباته الوظيفية، ويترك الموظف المسيء المهمل الذي يخلُّ بهذه الواجبات من دون عقاب، فالتأديب وسيلة لعقاب الموظف بيد السلطة التأديبية المختصة، جزاءً لما ثبت في حقه من أفعال مؤثمة تشكل مخالفة تأديبية، بغرض مواجهة سلوك منحرف يشكل خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي، وتهديداً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، لذلك أولت القوانين الحديثة عناية واهتمام خاص لموضوع تأديب الموظف العام، خصوصاً السلطة التأديبية الذي يعدُّ جوهر النظام التأديبي في كل دولة تحترم الدستور والقوانين.

لقد أناط المشرع السلطة التأديبية الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخل بواجباته الوظيفية، وهي تختلف باختلاف الأنظمة القانونية، فبعض الأنظمة يعهد بسلطة التأديب إلى جهة الإدارة أو الرئيس الإداري، وهو ما يسمى **النظام الإداري**، وبعض الأنظمة تعهد بهذه السلطة إلى سلطة الرئاسة ولكن ليس بمفردها، بل بالاشتراك مع هيئات جماعية أو مع لجان تأديبية ذات طابع إداري تعطي استشارة، وهو ما يسمى **النظام شبه القضائي**، وبعضها الآخر يعهد بالسلطة التأديبية إلى الجهة القضائية، وينشئ محاكم تأديبية ومجالس تأديب تتولى هذا الاختصاص، وتتكفل بتقدير الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف، وتوقع الجزاء الذي تراه مناسباً مع الوقائع، وهذا النظام يسمى **النظام القضائي**، الذي يقوم على الفصل بين سلطتي الاتهام و الحكم، على أن مثل هذا النظام يقتضي وجوده توافر إجراءات تأديبية محددة تمر بمرحلة الشكوى والتحقيق والإحالة للمحاكمة التأديبية، وتتم المحاكمة التأديبية للموظف العام أمام محاكم تأديبية(مسلكية)، وأمام مجالس تأديب مشكلة تشكيلاً خاصاً وفقاً لما ينص عليه القانون الذي يخضع له موظفو الكادرات الخاصة موضوع المساءلة، كالقضاة وأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وضباط الشرطة وغيرهم ممن خصّهم المشرع بقوانين خاصة نظراً إلى طبيعة وظائفهم، لكن المشرع في المقابل أحاط الموظف الذي يحاكم وفق هذا النظام والذي يتعرض إلى العقوبة التأديبية بالعديد من الضمانات والإجراءات التي توفر له أقصى ما يمكن من الضمانات كالحيدة والنزاهة والاستقلال وكل ما من شأنه أن يحد من تعسف الإدارة في مواجهة الموظف، بحيث تضمن فرض العقوبة المناسبة بحقه، إلا أن هذه التقسيمات في دولة لا تعني بالضرورة أن تلك الدولة تأخذ بنظام واحد من تلك الأنظمة، بل كثيراً ما نجد أن القانون التأديبي العام في دولة يأخذ بأكثر من نظام في آن واحد، كأن يجمع بين النظام الإداري وشبه القضائي، أو بين النظامين الإداري والقضائي. فإذا كان النظام القضائي في التأديب مستمداً قيمته وأهميته من كونه ظهر كاستجابة لتقوية الضمانات التأديبية للموظف، فما السلطات القضائية المنتمية إلى هذا النظام؟ وما طبيعتها واختصاصها وتنظيمها القانوني؟ وماالإجراءات والضمانات في المحاكمات التأديبية القضائية؟ وهل استطاع هذا النظام الموازنة بين تحقيق الفاعلية والضمان؟ هذه الموضوعات وغيرها من العناوين المرتبطة فيها، هي التي تم التركيز عليها والإجابة عليها وتوضيح ما يحيط بها من جدل قانوني، وذلك كله في نطاق التشريعات المقارنة.

المقدمة

إذا كانت المرافق العامة هي الأداة والوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، فإن الموظف العام هو المحرّك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفاعلية، ومع أن مبدأ الفاعلية يقتضي أن تمنح السلطة التأديبية مساحة من الحرية في تأديب الموظف المخطئ، فإن الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف يؤديان دوراً مهماً في حفز همته وولائه للقيام بالأعباء الملقاة على عاتقه على خير وجه.

تختلف التشريعات المقارنة في تحديد السلطة التأديبية واختصاصاتها تبعاً لما تراه محققاً لغاياتها، من حيث تغليب مصلحة المرفق العام وفاعلية الإدارة، أو من حيث تغليب مصلحة الموظف العام وكفالة الضمانات له في مواجهة الإدارة، وهناك نظم أخرى تحاول التوفيق بين التقديرات المتقدمة من خلال تدعيم السلطات الإدارية في التأديب مع تقرير ضمانات جوهرية للموظفين يترتب على الإخلال بها بطلان الجزاء الموقع.

هذه المسألة، تدعو إلى الاستقصاء عن النظام التأديبي الأمثل للمسؤولية التأديبية للموظف العام، وموظفي الكادرات الخاصة، خصوصاً أنه في إطار الوظيفة العامة في الدولة، وإلى جانب الموظف العام، هنالك فئة من العاملين بالكادرات الخاصة تنهض بوظائف تتسم بتقديرات وأوضاع مميزة تفوق تلك التقديرات المقررة للعاملين الخاضعين للكادر العام، كالقضاة وأساتذة الجامعات وضباط الشرطة.... ونظراً إلى الطبيعة الخاصة لوظائفهم، الأمر الذي انعكس أولاً على الالتزامات الوظيفية للعاملين فيها بطابع خاص يميزها عن تلك المقررة للموظف العام، وثانياً على نظام التأديب فيها.

من أجل هذا وغيره، أردت أن يكون الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة" هو موضوع بحثي، لكي أوضح قواعد وأحكام هذا الاختصاص بالنسبة إلى الموظف العام أولاً، وموظفي الكادرات الخاصة ثانياً، والهيئة التأديبية القضائية المختصة بتأديب كلا الفئتين، من خلال عرض ماهيتها واختصاصاتها والطبيعة القانونية للقرارات والأحكام الصادرة عنها، وإجراءات التأديب أمامها، وما يتمتع به الموظفون في مواجهتها من ضمانات سابقة ومعاصرة على توقيع العقوبة التأديبية، وذلك وفقاً للنصوص القانونية في الدول المقارنة(فرنسا، مصر، سورية) منذ صدورها حتى تاريخ إعداد البحث، والوقوف على الاتجاهات القضائية والفقهية في هذا الشأن.

وقد اخترت موضوع هذه الرسالة في محاولة لطرق أبواب مجال مازال إلى حدٍ ما حديثاً، مستفيدة من انتسابي إلى إحدى وظائف الكادرات الخاصة (القضاة)، وقد رأيت أن يكون البحث مقارناً بين القانون الفرنسي والقانون المصري والقانون السوري في نطاق الوظيفة العامة ووظائف الكادرات الخاصة، لما في ذلك من إثراء

للبحث، ونظراً إلى تقارب الأوضاع القانونية في هذه الدول، ففرنسا هي المنبع الذي استقى منه القانون العام المصري والسوري معظم أحكامه الأولى، وفي مصر ثروة تشريعية وقضائية وفقهية كبيرة في هذا المجال، ونظراً إلى ما حققته مصر من تقدم في مجال النظام التأديبي، وسورية بلد الباحث ومن الطبيعي وضع نظامها القانوني في تلك المقارنة مع النظامين القانونيين الفرنسي والمصري والاستفادة من تجاربهما، بغية الوصول إلى مواطن الخلل والقصور ومُحاولة اقتراح الحلول لها.

وعلى ذلك فإن هذه الدراسة تدور حول موضوع من أهم الموضوعات على النطاق العملي، وذلك بالنسبة إلى الموظفين العامين عموماً وموظفي الكادرات خاصةً، من أجل تبصيرهم بواجباتهم وحقوقهم، وما يجب أن يتمتعوا به من ضمانات في جميع مراحل المساءلة التأديبية.

أولاً. إشكالية الدراسة

تتمثل إشكالية البحث ببيان فيما إذا كان التأديب القضائي هو النظام التأديبي الأمثل للموظف العام **وموظفي الكادرات الخاصة، وبالتالي تحديد قواعده وبيان قدرته على تحقيق الأمن الوظيفي، بدءاً من معرفة** الهيئات القضائية التي تنظر في الدعوى التأديبية وتفصل فيها في كلٍ من فرنسا ومصر وسورية، ومعرفة النطاق الإجرائي للمحاكمة والمساءلة أمام هذه الهيئات وما تحمله بين طياتها من ضمانات للموظف العام في التشريع الفرنسي والمصري والسوري، وما مدى إمكانية وقدرة النصوص القانونية للوظيفة العامة الحالية في توفير كافة الإجراءات والضمانات للموظف العام قبل توقيع الجزاء وخلال سير الدعوى، وتحقيق المحافظة على مصلحتين متناقضتين، مصلحة الإدارة العامة في الدولة بالمحافظة على ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد من أجل تحقيق المصلحة العامة، ومصلحة الموظف العام في المحافظة على وظيفته التي تعد مصدر عيشه، وذلك وفقاً لقانون الوظيفة العامة الذي يحكمه.

ثانياً. هدف الدراسة

يتطلع هذا البحث إلى تحديد الذاتية المستقلة لنظام التأديب القضائي من الناحية التأصيلية والإجرائية، من ثم تحديد خصوصية هذا النظام لفئة موظفي الكادرات الخاصة، ومحاولة الوصول إلى النظام التأديبي الأمثل لكليهما، وبالتالي تتمثل أهداف البحث فيما يأتي:

. بيان السلطات القضائية المختصة بتأديب الموظف العام وموظفي الكادرات الخاصة في كلٍ من التشريع الفرنسي والتشريع المصري واالتشريع لسوري.

. الإلمام بالإجراءات التأديبية الواجب اتباعها أمام السلطات التأديبية القضائية المختصة، ومدى التوازن فيها بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان.

. بيان الضمانات التأديبية ومدى كفايتها في التشريعات الوظيفية، وكيفية تطبيقها في الواقع سواءٌ في مرحلة الاتهام والتحقيق أو في مرحلة المحاكمة.

. معرفة مدى كفاية العقوبات التأديبية، وبيان طبيعتها وشرعيتها ومدى التزام السلطة التأديبية القضائية بها.

. معرفة أوجه القصور في النظام التأديبي والكشف عن أسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها في سوريا.

ثالثاً. أهمية الدراسة: تظهر أهمية الدراسة من جوانب عدة:

. يعد الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام والإحاطة به من الموضوعات المهة التي تؤدي إلى تأصيل وبيان مدى تحقيق التوازن بين سير المرفق العام وضبط حريات موظفيه.

. يتعلق هذا البحث أساساً بنظام تأديب الموظف العام وبعض موظفي الكادرات الخاصة، وهذا يضفي عليه أهمية بارزة لاتصاله الوثيق بمستوى أداء الموظف لعمله، ومدى استقراره معنوياً في أثناء ممارسة عمله، فضلاً عن تأثيره الواضح في قدرات الموظف على الخلق والتجديد والابتكار والتحديث.

. إبراز قيمة أن الوظيفة العامة وإن كانت مصدراً للكسب، غير أنها في الوقت ذاته تخضع لمبدأ المساءلة.

. نشر الطمأنينة لدى الموظف العام وموظفي الكادرات الخاصة، لكون كل إجراء يتخذ بحق أي منهم من مساءلة أو عقوبة خاضع إلى مبدأ المشروعية إجرائياً وموضوعياً.

رابعاً. حدود الدراسة

تتمثل الحدود الموضوعية للبحث، في دراسة موضوع الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام من ناحيتين، الأولى بيان السلطات القضائية المختصة بالمساءلة التأديبية للموظفين العامين وفئة موظفي الكادرات الخاصة، والثانية بيان الإجراءات المتبعة أمام تلك الهيئات القضائية، وضمانات الموظف العام في مواجهتها، والأثر المترتب على قيام المسؤولية التأديبية (العقوبة التأديبية)، **وبالنسبة إلى الحدود المكانية** سيتناول البحث التشريعات الوظيفية في فرنسا ومصر وسورية، أما **الحدود الزمنية** فسيتناول البحث قوانين الوظيفة العامة وقوانين مجلس الدولة المقارنة (فرنسا ومصر وسورية) منذ صدورها وحتى تاريخ إعداد هذا البحث.

خامساً: الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: المسؤولية التأديبية للموظف العام . دراسة مقارنة. لأنظمة التأديب في الأردن وسورية وفرنسا[1]، لجأ الباحث في هذه الدراسة إلى إجراء مقارنة بين نظام المسؤولية التأديبية في الأردن و نظام المسؤولية التأديبية في كل من سورية ومصر وفرنسا، إذ تعرضت هذه الدراسة إلى بيان مفهوم الموظف العام في التشريع والقضاء والفقه الإداري، وفي الأنظمة التي شملتها الدراسة، وبيان المسؤولية القانونية التي يتعرض لها ودراسة أوجه الشبه والاختلاف بين هذه المسؤوليات، بهدف تحديد نطاق المسؤولية التأديبية، كما تطرقت الدراسة لبيان واجبات الموظف العام داخل نطاق الوظيفة وواجباته خارج نطاق الوظيفة، وتضمنت الدراسة أيضاً أساس المسؤولية التأديبية(الخطأ التأديبي) وأثر المسؤولية التأديبية (الجزاء التأديبي)، وتناولت الدراسة السلطات المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية في الأنظمة مدار الدراسة، كما تناولت الإجراءات التأديبية، وفي نهاية الدراسة تم بحث ضمانات المساءلة التأديبية.

أما **هدف الدراسة** فتمثل في إبراز أهم الضمانات التأديبية التي كفلها نظام الخدمة المدنية رقم (30) لعام 2007 وتعديلاته للموظف العام، سواء منها السابقة أو المتزامنة أو اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية، وذلك للحد من تعسف السلطة العقابية الرئاسية منها أو المجالس التأديبية مع بيان مدى تأثير وجود تلك الضمانات وكفايتها للحد من إساءة استخدام الجهات المختصة بإيقاع العقوبة التأديبية لصلاحياتها.

الدراسة الثانية: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية[2]، تناولت هذه الدراسة مفهوم المسؤولية التأديبية بوصفها عصب التأديب، من خلال تحديد مناطها بمنظور تشريعي وفقهي وقضائي، مبيناً الباحث أركانها واستقلالها وتميزها عن المسؤوليات الأخرى، كما تطرقت الدراسة إلى الضمانات القانونية في العقوبة التأديبية بالالتزام بشرعيتها ومفهومها والجائز توقيعه منها، ومالا يعد عقوبة تأديبية، والضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية حيال الجزاء التأديبي، وتبيان مفهوم التظلم الإداري وأنواعه وشروطه وإجراءات وميعاد الطعن بالعقوبات التأديبية الصادرة من السلطات التأديبية الرئاسية ورقابة المحكمة لضوابط صحة تلك القرارات، كما تناولت الدراسة الرقابة على قرارات الوقف عن العمل احتياطياً بمعناه وأسبابه وسلطة توقيعه ومدته وآثاره والرقابة على قرارات صرف نصف الأجر، وأيضاً تعرض الباحث للتحقيق الإداري بتبيان سلطة إجرائه وإجراءاته والتصرف فيه ودور النيابة الإدارية في ذلك، وتضمنت الدراسة اختصاصات المحكمة التأديبية، وكيفية تحريك الدعوى وصلاحيات

---

(1) . د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، عمان، مطبعة الشرق، ط1، 1984.

(2) . د. عماد صبري عطوة أحمد، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة عين شمس 2008.

المحكمة في أثناء نظرها لها والضمانات المقررة قانوناً في المحاكمة التأديبية لديها والإثبات أمامها والتدخل فيها ووقفها وسقوطها وانقضائها والضمانات المقررة قانوناً في الحكم الصادر من تلك المحكمة وأحوال الطعن فيه.

أما **هدف الدراسة** فقد كان البحث بمنظور متوازن لا إلى مصلحة العامل فقط ولا إلى مصلحة الجهة الإدارية، بل بين المصلحتين، رغبةً في تحقيق التوازن بينهما بما يؤثر في سير المرافق العامة بتقدم واطّراد نحو مزيد من الإصلاحات الإدارية لما يؤدي إليه ذلك من ارتقاء في خدمة الوطن والمواطن.

الدراسة الثالثة: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة "دراسة مقارنة"[1] تناولت الدراسة التعريف بكل من الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية والغلو والإفراط في العقوبة التأديبية أو التساهل والتفريط فيها، ومدى تناسب العقوبة وتطور رقابة القضاء عليها في مصر وفرنسا، كما تعرضت الدراسة إلى الجريمة الإدارية في نطاق الشرطة والعقوبات التأديبية لضباط الشرطة والإجراءات والضمانات القانونية مع إجراء دراسة مقارنة لموقف القضاء من الرقابة على العقوبات الموقعة على ضباط الشرطة، من حيث تطبيق مبدأ التناسب في مصر وفرنسا، إذ توصلت الدراسة إلى نتائج عدة أهمها، رقابة القضاء المصري لمدى تناسب العقوبة مع الجريمة التأديبية منذ عام 1961، وبدء تطبيق النظرية بصورة جزئية لمدى القضاء الفرنسي منذ عام 1978، وضرورة تقنين الجرائم التأديبية وتحديد العقوبات المناسبة لكل جريمة.

أما **هدف الدراسة** فقد كان إبراز أهمية وضع قواعد وضوابط تكفل تحقيق التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية من خلال وضع قائمة بالمخالفات تقابلها قائمة بالعقوبات.

الدراسة الرابعة: الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"[2] تناولت الدراسة مفهوم الضمانات الإجرائية التأديبية وتطورها ومصادرها،، إذ درس الباحث الضمانات الإجرائية السابقة على اتخاذ الجزاء التأديبي (كالتحقيق التأديبي وقرينة البراءة وضمانة الدفاع)، وأيضاً الضمانات الإجرائية المعاصرة للجزاء التأديبي، فتعرض الباحث لضرورة الالتزام بقواعد الاختصاص في اتخاذ الجزاء التأديبي، والضوابط الإجرائية لاختياره، وتسبيب الجزاء كضمانة معاصرة للجزاء التأديبي. كما تناولت الدراسة الضمانات الإجرائية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، متمثلة في التظلم الإداري والطعن القضائي.

---

[1] . د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أسيوط، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 2000.

[2] . د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ،2007.

أما هدف الدراسة فتمثل في إلقاء الضوء على السمات التشريعية والفقهية والقضائية التي تتميز بها الضمانات الإجرائية التأديبية، آخذاً الباحث في الحسبان أهم المشكلات التي تحول دون تحقيق الحماية القانونية للموظف.

الدراسة الخامسة: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها[1] جاءت هذه الدراسة في فصل تمهيدي حمل عنوان أساسيات في التأديب، ثم تناول المؤلف في الباب الأول الطبيعة القانونية لمجالس التأديب ونظامها العام من خلال تقسيمه إلى فصلين، تناول في الفصل الأول التطبيقات المعاصرة لنظام مجالس التأديب في الكادرات الخاصة، والطبيعة القانونية لتلك المجالس، بينما تناول في الفصل الثاني النظام العام لعمل مجالس التأديب، من حيث إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته، وقرار الإحالة إلى مجلس التأديب وآثاره، والقواعد الحاكمة لعمل مجالس التأديب، و تعرض المؤلف في الباب الثاني لدور المحكمة الإدارية العليا في الرقابة على قرارات مجالس التأديب والذي تناول فيه طرق وإجراءات الطعن في قرارات مجالس التأديب، ومراحل سير الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا كفصل أول، ورقابة المحكمة الإدارية العليا على إجراءات وقرارات مجالس التأديب من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وآثار الطعن القضائي في قرارات مجالس التأديب، ومدى إمكانية التعويض عنها كفصل ثاني، كل ذلك في إطار دراسي اقتصر على مجالس التأديب التي يطعن في قراراتها أمام المحكمة الإدارية العليا،دون غيرها من مجالس التأديب الأخرى التي لا تقبل الطعن بناءً على تنظيم تشريعي خاص ، أما **هدف الدراسة** فكان إبراز المزج المتوازن بين الشقين الأكاديمي والعملي لموضوع مجالس التأديب، لما يتسم به من حداثة وأهمية كونه يمس قطاعاً عريضاً من العاملين بالكادرات الخاصة، إذ اهتم المؤلف بأحكام وفتاوى مجلس الدولة القديمة والحديثة على حد سواء، مع إبراز المبادئ التي تم العدول عنها وتقدير هذه المبادئ، وإلقاء الضوء على أحكام مجلس الدولة الفرنسي ذات الصلة بالموضوع.

أما عن الإضافات العلمية غير المسبوقة للدراسة: حسب ما أشارت إليه الدراسات السابقة وعلى حد علمي لا توجد دراسة سابقة تناولت موضوع الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام في سورية بجزئياته المبينة في خطة البحث، إذ تناولنا موضوع الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام في كل من فرنسا ومصر وسورية، دراسة تأصيلية مقارنة بقوانين وأنظمة التأديب المعمول بها في نطاق الوظيفة العامة ووظائف الكادرات الخاصة للإجابة على تساؤلات دراستنا المذكورة في متن الإشكالية ومحاولة الوقوف على أوجه الشبه والاختلاف والتمايز بين نظام المحاكم المسلكية ونظام مجالس التأديب ذات الاختصاص القضائي كونه يمس قطاعاً عريضاً من العاملين في الكادرات الخاصة وصولاً للنظام التأديبي الأمثل الذي يحقق الأمن الوظيفي لكلاً من الموظف والإدارة، مستندين إلى أحدث الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة المصري والسوري.

---

[1] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، الإسكندرية، دار الفكر العربي، ط1، 2014.

سادساً. صعوبات الدراسة

واجه الباحث في معرض إعداده صعوباتٌ عملية وعلمية متعددة، وتتمثل تلك الصعوبات في محاولة استخلاص المبادئ والأحكام العامة التي تحكم نظام التأديب القضائي للموظف العام في سورية من خلال معالجة النصوص القانونية والأحكام القضائية للمحاكم المسلكية ومجالس التأديب والمحكمة الإدارية العليا على الرغم من ضآلة الموجود أو المنشور منها، وإن وجدت فلا تغطي جوانب المساءلة التأديبية كاملة، ومقارنتها بالتجربة المتقدمة لهذا النظام في فرنسا ومصر على الصعيد التشريعي والقضائي والفقهي، هذا بالإضافة إلى تشتت الأحكام والقواعد الناظمة لعمل موظفي الكادرات الخاصة وأوضاعهم، وإجراءات مساءلتهم تأديبياً بين مجموعة من القوانين والنظم والمراسيم والقرارات، ما يوجب على الباحثين البحث عن نصوصها بين جملة من الوثائق الرسمية المتفرقة، فضلاً عن صعوبة الوصول إليها إن وجدت لعدم أرشفتها وترتيبها، إضافة إلى ذلك، غياب تام لقانون أصول المحاكمات الإدارية في سورية.

سابعاً. المنهج العلمي المتبع في الدراسة

تم الاستناد في هذه الدراسة إلى المنهج التأصيلي التحليلي المقارن، إذ يتم طرح جزئيات البحث ضمن إطار النظام القانوني السائد في ثلاث دول فرنسا ومصر وسورية، على نصوص القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة للوظيفة العامة، ووظيفة الكادرات الخاصة في الدول المقارنة، وما ذهب إليه الفقه بشأنها، وما استقر عليه القضاء في التطبيق العملي، للموظف على نقاط الاتفاق والاختلاف والتمايز فيما بينها.

تاسعاً: خطة الدراسة

انطلاقاً من الإشكالية التي تثيرها هذه الدراسة فإنه تمّ تقسيمها إلى بابين أساسيين، تناول الباب الأول السلطة القضائية المختصة في تأديب الموظف العام موزعة على فصلين، الأول جاء بعنوان المحاكم التأديبية والثاني بحث في المجالس التأديبية، بينما تناول الباب الثاني القواعد الإجرائية للتأديب القضائي موزع على فصلين أيضاً، الأول بحث في ضمانات المحاكمة التأديبية، أما الفصل الثاني فقد تناول أصول المحاكمة التأديبية، ومن ثم كانت خاتمة الدراسة بما تضمنته من نتائج ومقترحات.

الباب الأول

السلطة القضائية المختصة بتأديب الموظف العام

تمهيد:

النظـام التـأديبي جـزء لا يتجـزأ مـن النظـام الـوظيفي، ويتحـدد مفهـوم السـلطة التأديبيـة بالجهـة المختصـة بالتأديب التـي يحكمهـا مبدأ المشـروعية، بمعنـى أن الحـق فـي فـرض أي عقوبـة مـن العقوبـات المنصـوص عليهـا قانوناً لا يثبت إلا للجهة التي خصّها المشرع بذلك، وفي الإطار الذي حدده لها، فلا يجوز التفويض في التأديب إلا إذا كان منصوصاً عليه قانوناً وفي حدود ما عينه المشرع.

تتبنى الدول في أنظمتها الوظيفية الإدارية لتنظيم سلطة التأديب أحد ثلاثة اتجاهات بما يتفق مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذلك طبيعة نظامها السياسي ونظرته إلى حقوق الأفراد وحرياتهم، وهذه الاتجاهات هي **الاتجاه الإداري**، وفيه يعهد إلى جهة الإدارة بشكل كامل ومستقل باختصاص تأديب الموظفين، **والاتجاه شبه القضائي**، والذي يخص الإدارة بتوقيع العقوبة التأديبية ولكن المشرع يعلق فرض الإدارة للعقوبة على رأي هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع العقوبة، ويكون رأيها أحياناً ملزماً لجهة الإدارة وأحياناً غير ملزمٍ، ولكنها في هذه الحالة تبقى ملزمة بأخذ رأي الهيئة المستقلة، أو يعمد المشرع إلى توزيع سلطة التأديب بين جهة الإدارة ومجالس ينشئها لهذا الغرض مشكلة من عناصر قضائية وإدارية تكون مهمتها إيقاع العقوبات الشديدة تاركة العقوبات غير الشديدة للسلطات الرئاسية، **والاتجاه القضائي** الذي يقوم على الفصل بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة و سلطة المحاكمة من جهة أخرى، فالسلطات الرئاسية هي التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابع مجرياتها، والهيئات القضائية المستقلة هي التي تختص بتقدير مدى درجة خطأ الموظف وتوقيع الجزاء المناسب للوقائع المنسوبة إليه.

ويعدّ الاختصاص القضائي التأديبي الذي يعهد به إلى جهة قضائية مستقلة عضوياً ووظيفياً آخر تطور في نظم تأديب الموظف العام، فحكم هذه الجهات القضائية ملزمٌ للسلطات الرئاسية، كما أن الجزاء التأديبي شأنه شأن الجزاء الجنائي، يصدر من جهة قضائية، فالتأديب القضائي هو التأديب الذي تمارسه سلطات قضائية مختصة قانوناً، تأخذ شكل المحاكم في بعض البلدان كالمحاكم التأديبية في مصر وسورية أو شكل هيئة إدارية ذات طابع قضائي (مجالس تأديب) كما في فرنسا ومصر وسورية، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

الفصل الأول: المحاكم التأديبية (المسلكية).

الفصل الثاني: المجالس التأديبية

الفصل الأول

المحـــــاكم التـــــأديبيـــــة[1]

برزت فكرة المحاكم التأديبية في القانون المصري عندما أعاد المشرع تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بموجب القانون رقم /117/ عام 1958 مستهدفاً من ذلك تلافي العيوب التي كانت قائمة في النظام السابق للمحاكمات التأديبية، من بطء إجراءات المحاكمة وغلبة العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب، وتعدد المجالس التأديبية التي تتولى المحاكمات، كما صدر القانون رقم /7/ في سورية المتضمن إحداث المحاكم المسلكية في 1990/2/25 الذي ألغى القانون رقم /90/ تاريخ 1962/8/23المتضمن قانون مجلس التأديب، ثم صدر قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 الذي ألغى قانون المحاكم المسلكية المنوه إليه، وأعاد تنظيم المحاكم المسلكية، وبذلك أرسى المشرع السوري بإنشائه تلك المحاكم قضاءً مسلكياً يُحتذى به، سنحاول من خلال البحث في المحاكم االمسلكية كسلطة تأديبية وشكل من أشكال القضاء التأديبي تحديد ماهية هذه المحاكم من خلال معرفة التنظيم القانوني لها، من حيث النشأة والطبيعة والتطور التاريخي والتشريعي والترتيب والتشكيل، ومن حيث اختصاصها بحسبان أن قانون مجلس الدولة هو المنظّم لاختصاصات المحاكم المسلكية، كما سنتناول بالبحث أحكام المحاكم التأديبية، لمحاولة معرفة الطبيعة القانونية للأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية وطرق الطعن فيها، وذلك كله وفق التفصيل الآتي:

المبحث الأول: ماهية المحاكم االتأديبية (المسلكية).

المبحث الثاني: اختصاص المحاكم التأديبية وأحكامها.

[1] . سنقصر دراستنا في هذا الفصل على النظام التأديبي المطبق في مصر وسورية، بالنظر إلى عدم تطبيق هذا النظام (المحاكم التأديبية) في فرنسا.

المبحث الأول

ماهية المحـــاكم التأديبيـــــة

يمثل نظام المحاكم التأديبية بوصفه شكلاً من أشكال السلطة التأديبية القضائية نهاية حلقات التطور المعاصر للسلطة التأديبية التي بدأت بالاتجاه الرئاسي ثم تحولت قليلاً إلى النظام شبه القضائي وبعد ذلك تحولت إلى الاتجاه القضائي.

سنتناول في هذا المبحث التنظيم القانوني للمحاكم التأديبية في كلٍ من مصر وسورية مع محاولة للوقوف على أوجه الاختلاف فيما بينهما وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: التنظيم التشريعي للمحاكم التأديبية في مصر.

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي للمحاكم المسلكية في سورية.

المطلب الأول

التنظيم القانوني للمحاكم التأديبية في مصر

مرَّ القضاء التأديبي في تطوره نحو غايته المستهدفة بمراحل عدة، حتى انتهى إلى وضعه الحالي بإنشاء النيابة الإدارية كمؤسسة للتحقيق، والمحاكم التأديبية كمؤسسة للحكم، ولم تكن القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للتأديب في مراحله المختلفة، كافية وحدها لتأصيل القواعد التأديبية وتجميعها في تقنين يصلح أساساً لوضع نظام تأديبي كامل، حتى ظهر نظام المحاكم التأديبية على إثر إنشاء النيابة الإدارية، فأسهمت خلال مدة قصيرة في استكمال جهود المشرع نحو تأصيل هذه القواعد، وبذلك بات ميسوراً إرساء قواعد القانون التأديبي في تقنين شامل بفضل التطور السريع المشار إليه[1]، وعليه فإن دراستنا في هذا المطلب ستنقسم إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: نشأة المحاكم التأديبية وتطورها.

الفرع الثاني: تشكيل المحاكم التأديبية وطبيعتها.

الفرع الأول

نشـــأة المحاكم التأديبية وتطورها

لا شكّ في أن إنشاء المحاكم التأديبية ثمَ دمجها في القسم القضائي في مجلس الدولة يشكل خطوة كبيرة نحو إضفاء الصبغة القضائية على تأديب العاملين بما يوفره من ضمانات فعّالة لهم، غير أن ذلك لم يكن إلاّ نتيجةً لتطور كبير مرت به السلطة التأديبية في النظام الوظيفي بمصر، فقد بدأت كأي من الأنظمة الأخرى

---

[1] . د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة "دراسة مقارنة" بين قوانين الشرطة في كل من فرنسا ومص، ط1، مطابع الشرطة للطباعة والنشر، القاهرة، 2004، ص24.

سلطة رئاسية تملكها السلطات الرئاسية على اختلاف درجاتها في السلم الإداري، ثمّ بدأ تحديد تلك السلطات الرئاسية في أعلى السلم الإداري، ثمّ بدأ تشكيل مجالس تأديب لتوقيع الجزاءات الشديدة[1]، وعقب ذلك تم تشكيل محاكم تأديبية بدأت بتشكيل مختلط بين العناصر القضائية والإدارية وانتهت بأن أصبحت تتشكل من عناصر قضائية خالصة، وعليه فإن دراستنا لنشأة المحاكم التأديبية وتطورها سيكون وفق التفصيل الآتي:

أولاً: السلطة التأديبية قبل إنشاء المحاكم التأديبية

النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، وبالتالي فإن التطور الذي طرأ على الوظيفة العامة كان له أثره المباشر في نظام التأديب، فالوظيفة العامة بدأت في أول أمرها صلة شخصية بين الحاكم و مواطنين منتقين يثق فيهم،إن شاء أبقاهم وإن شاء فصلهم بلا ضمان، وبالتالي لا يمكن الحديث في مثل هذه الأحوال عن نظام متكامل للتأديب[2].

قديماً كانت الوظيفة العامة أمراً استثنائياً في حياة المواطنين، بمعنى أن وظيفة الدولة كانت تنحصر في حفظ الأمن وتوفير مرافق الدفاع والقضاء، أما في غير هذه الحالات فقد كان على الأفراد الاعتماد على أنفسهم في إشباع حاجاتهم ورغباتهم، ومن ثم لم تكن الدولة في حاجة إلى عدد كبير من الموظفين للاضطلاع بمسؤولياتها وبالتالي لم تكن بحاجة إلى قواعد منظّمة للوظيفة العامة، أما في الوقت الحاضر بعد أن أصبحت الوظيفة حقاً للمواطنين تنص عليه الدساتير، وجدت الدولة نفسها ونتيجةً لتطور الحياة وتعاقب المشكلات والأزمات الاقتصادية والاجتماعية مطالبة بالقيام بإشباع حاجات الأفراد المتعددة من تعليم وغذاء وكسوة وإسكان وأمن ورعاية صحية وغير ذلك، ولم تعد الدولة حرة في إشباع هذه الرغبات أو الحاجات، وإنما هي مسؤولة وملتزمة بالوفاء بتلك المتطلبات بوصفها من الحقوق التي تكفلها الدساتير، ما أدى إلى زيادة أنشطة الدولة المعاصرة وتعدد مهماتها وبالتالي كثرة الإدارات والمصالح الحكومية وهذا استتبع بالضرورة زيادة عدد الموظفين، وظهرت عندها الحاجة إلى وضع نظم أساسية للوظيفة العامة تحدد أوضاع شغلها وما تخوله لشاغلها من حقوق وما تفرضه عليه من واجبات ومسؤوليات يؤدي الخروج عنها إلى تعرضه للمساءلة التأديبية[3].

---

[1] . كان أول إنشاء للمجالس التأديبية في قوانين الوظيفة في مصر بموجب المادة الثانية من الأمر العالي الصادر في 1883/4/10 التي نصت على تشكيل مجلس يسمى " الإدارة والتأديب" في كل نظارة أو مصلحة، وقد تم تعديل هذه التسمية إلى مجلس التأديب بموجب المادة الثانية من الأمر العالي الصادر في 1885/5/24.

ويستفاد من الأمرين العاليين الصادرين في 1901/3/1888،23/12/24 حق رؤساء المصالح في توقيع عقوبتي الإنذار وقطع الراتب لمدة لا تزيد عن 15 يوماً، والإحالة إلى مجلس التأديب بناءً على تقرير رئيس المصلحة، نقلاً عن د: عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة،1964 (د.ط) صفحة 28 وما بعدها.

[2] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب "دراسة مقارنة" الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، 1995 ص14.

[3] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص14، وراجع أيضاً د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – قضاء التأديب) دار الثقافة الجامعية، طبعة 1996، ص 215.

وتعود جذور التأديب في مصر كنظام له ضوابطه وأصوله إلى القرن التاسع عشر إبّان حكم محمد علي، إذ صدر في عهده أول قانون تأديبي، وذلك في عام 1837وتضمن هذا القانون بياناً للمخالفات التأديبية والعقوبات المقررة لهذه المخالفات، وكذلك تحديد السلطة التأديبية المختصة بتوقيع هذه العقوبات، ومن العقوبات التي ورد تحديدها في هذا القانون ما يأتي: **1-** استخدام الموظف في العمل بدون أجر. **2-** العزل مدة معينة مع إقامة الموظف في داره بغير مرتب. **3-** الحبس في مقر العمل بمرتب بمدة معينة أقصاها شهر ونصف. 4. الحبس في مقر العمل بدون مرتب مدة معينة أقصاها ستة أشهر[1].

ولم يكن هذا القانون تنظيماً تشريعياً لشؤون الموظفين وتأديبهم، إذ لم يبدأ التنظيم التشريعي لشؤون الموظفين في مصر إلا من تاريخ متأخر نسبياً، إذ تم وضع أول تشريع للموظفين المدنيين عام 1881 بمعرفة شريف باشا، وأعقبه الأمر العالي بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين العموميين، وطبقاً للأحكام التي وردت في الأمرين العاليين الصادرين في عام 1883 و عام 1888 الخاص بتشكيل محكمة عليا تأديبية، والأوامر والقوانين المعدّلة لهما[2]، كان لرؤساء المصالح سلطة توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، أما باقي العقوبات فتوقعها مجالس تأديب، ويستثنى من هذه الأحكام كبار الموظفين وهم بصفة عامة ممن يعينون بأمر عالٍ أو بمرسوم، إذ يسألون أمام المحكمة التأديبية العليا[3].

وجدير بالذكر أن أهم التشريعات المنظّمة للتأديب منذ عام 1883، وإلى ما قبل صدور القانون رقم 210 لعام 1951 كانت كالآتي[4] :

- الأمر العالي المؤرخ 24 /5/ 1885 الخاص بتعديل نصوص الأمر العالي الصادر في سنة 1883 المتعلقة بمجلس الإدارة والتأديب.
- الأمر العالي المؤرخ 2/19/ 1883 الخاص بجواز مسؤولية النظار ورؤساء المصالح وكبار المأمورين لدى محكمة عليا إدارية.
- الأمر العالي المؤرخ 12/24/ 1888الخاص بتشكيل محكمة عليا تأديبية.
- الأمر العالي المؤرخ 5/1/ 1893 بشأن من يقوم مقام وكيل النظارة في المجلس المخصوص.

---

[1] د. مفيد الزيدي، موسوعة التاريخ الإسلامي (العصر العثماني 1516هـ – 1916م)، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، (د.ت)، ص 19.

[2] د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 28. وراجع أيضاً د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، ط 1967.ص 348.

[3] د. عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، طبعة 1964 ص29.

[4] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 15 – 17، وراجع د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص30،26، وراجع أيضاً د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، طبعة 2009 ص89– 93.

- الأمر العالي المؤرخ 6/1/ 1893 الخاص بترتيب درجات الوظائف الإدارية الكبيرة في المديريات والمحافظات.
- الأمر العالي المؤرخ 3/23 /1901 بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين بالمصالح الملكية [1].
- القانون رقم 15 الصادر في 5/15/ 1913 الخاص بتخويل مجلس التأديب المخصوص حق الحكم في سقوط أو بقاء الحق في المكافأة أو في راتب الاستيداع للموظفين والمستخدمين المعزولين بقرارات تأديبية.
- المرسوم المؤرخ في 2/8/ 1920 الخاص ببيان الموظفين الذين يعينون بمرسوم.
- المرسوم المؤرخ في 9/22/ 1930 بشأن بيان طريقة فصل الموظفين المعينين بمرسوم.
- المرسوم المؤرخ في 12/15/ 1941 بشأن العقوبات التأديبية التي توقع في حالة تقديم إقرارات كاذبة للحصول على إعانة غلاء المعيشة.

ويعدّ الأمر الصادر في 3/23/ 1901 بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين بالمصالح الحكومية من أولى التشريعات المنظّمة للتأديب من حيث تحديد العقوبات التأديبية والسلطة التأديبية المخولة بتوقيع تلك العقوبات.

وبصدور القانون رقم 210 لعام 1951 تمت معالجة شؤون الوظيفة، وجمع شتات اللوائح المتفرقة في نظام واحد، فأصبح للموظفين قانون موحد ينظّم كافة الجوانب المتعلقة بشؤونهم ومنها التأديب، إذ استمر في ظل هذا القانون نهج التأديب الإداري موزعاً بين السلطة الرئاسية ومجالس التأديب، فكان للسلطة الرئاسية حق توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز 45 يوماً في السنة الواحدة بحيث لا تزيد العقوبة الواحدة عن 15 يوماً[2]، أما باقي العقوبات فلا يجوز توقيعها إلا بقرار مجلس التأديب[3]، وكان القانون آنذاك لا يفرق بين الجرائم التأديبية الإدارية أو المالية، إلى أن صدر القانون رقم 132 لعام 1952 والذي أنشأ مجلساً تأديبياً لمحاكمة الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية[4]، وطبقاً للمادة الرابعة من هذا القانون فإن هذا المجلس

---

[1] . يرى جانب من الفقه أن تطور سير التشريع المصري في "التأديب" لم يبدأ إلا بصدور الأمر العالي المؤرخ 23 /3/ 1901 بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين بالمصالح الحكومية، راجع د. مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، طبعة 1966 صفحة 5.

[2] . نصت المادة (85) من القانون رقم 1951/210 المعدلة بالقانون 1957/73 على أن" لوكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة في كل دائرة اختصاصه بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب مدة لا تجاوز 45 يوماً في السنة، بحيث لا تزيد العقوبة الواحدة عن 15 يوماً وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه، ويكون قراره في ذلك مسبباً".

[3] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق صفحة 422. 423.

[4] عرفت المادة الرابعة من القانون رقم 132 لعام 1952المخالفات المالية بأنها "كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك".

يختص بمحاكمة الموظفين العموميين تأديبياً ـ عدا الوزراء ـ عن هذه المخالفات المالية وهو يطبق على جميع العاملين في الدولة حتى الكادرات الخاصة التي تنظم شؤونهم قوانين خاصة[1].

وطبقاً للمادة التاسعة من هذا المرسوم، فإن رئيس ديوان المحاسبة هو المخوّل وحده بإقامة الدعوى التأديبية بحق الموظف الذي وقعت منه المخالفة المالية أمام المجلس المذكور، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر، أن تصدي أحد مجالس التأديب العادية لنظر مخالفة مالية، وإصدار قرار فيها، يعدّ من قبيل الغصب الجسيم للسلطة وينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام ويصبح مجرد فعل عادي[2]، فأي تحقيق تجريه الجهة الإدارية لا يغني عن التحقيق الذي يجب على ديوان المحاسبات أن يجريه قبل تقديم المسؤول عن المخالفة المالية إلى المحاكم التأديبية أمام هذا المجلس[3]، وعقب انتهاء التحقيق يكون من سلطة رئيس ديوان المحاسبة حفظ التحقيق أو إقامة الدعوى التأديبية أمام مجلس التأديب المالي، ولا يملك في المخالفات المالية اليسيرة إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية لمجازاة الموظف بل يجب إحالتها لمجلس التأديب[4].

وبتاريخ 1957/3/30 صدر القانون رقم 73 لعام 1957 معدلاً لبعض أحكام القانون رقم 210 لعام 1951 بشأن موظفي الدولة في مواضيع عدة إذ ألغى في مادته الثالثة المرسوم رقم 132 لعام 1952 والمتعلق بإنشاء مجلس تأديبي لمحاكمة الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية، وأعاد توزيع الاختصاص على مجالس تأديب الموظفين تبعاً لدرجاتهم مع الاستمرار في التفرقة بين الجرائم التأديبية المالية والإدارية، ولكن بصورة مغايرة عن القانون السابق[5]، وقد تم تشكيل ثلاث درجات من مجالس التأديب تتنوع وفقاً لدرجة الموظف المراد محاكمته على النحو الآتي: مجلس التأديب الأعلى لمساءلة الموظفين من درجة وكيل وزارة مساعد فما فوقها، ومجلس التأديب العالي ويختص بمساءلة الموظفين من الدرجة الثانية إلى درجة مدير عام، ومجلس التأديب العادي لباقي

---

[1] بينت المذكرة الإيضاحية لهذا المرسوم الحكمة من إنشاء مجالس تأديب مالية إذ نصّت على أنّ "المشرع لاحظ كثرة وقوع المخالفات المالية وجسامتها وتستر المصالح عليها، ولذلك رأى أن لا سبيل لاحترام الأنظمة المالية وصيانة الأموال العامة إلا إذا أنشئت هيئة تأديبية مستقلة تكون بمنأى عن سلطان رؤساء المصالح الذين كثيراً ما يكونون هم المسؤولون أصلاً عن ارتكاب هذه المخالفات، فتختص تلك الهيئة بالنظر فيما يقع من مخالفات".

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، بجلسة 1963/2/9 في الطعن رقم 2477 لعام 6ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، الجزء الثاني رقم260 الصفحة 668.

[3] . فتوى إدارة الفتوى والتشريع لرئاسة مجلس الوزراء رقم 31 تاريخ 1995/5/11، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، النصف الثاني من السنة التاسعة والسنة العاشرة رقم 259 صفحة 368.

[4] . راجع فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري رقم 238 بتاريخ 1955/7/5، ورقم 165 بتاريخ 1956/1/4، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى القسم الاستشاري، النصف الثاني من السنة التاسعة والعاشرة رقم 7 – 8 صفحة 12 – 13.

[5] . حددت المادة 82 من قانون الموظفين بعد تعديلها بالقانون رقم 73 لعام 1957، المخالفات المالية وأوردت تعريفاً لها مماثلاً للتعريف السابق ذكره والوارد في المادة الرابعة من القانون الملغى رقم 132 لسنة 1952.

الموظفين لغاية الدرجة الثالثة، ويتم مراعاة تمثيل ديوان المحاسبات في تشكيل هذه المجالس كلما اشتملت التهمة على جريمة مالية، وتمثيل ديوان الموظفين كلما كانت الجريمة إدارية بحتة[1].

وطبقاً لنص المادة 89 من قانون موظفي الدولة المعدلة بالقانون رقم 73 لعام 1957، فإن رئيس ديوان المحاسبة هو المختص وحده بالنظر في المخالفات المالية، فله أن يقيم الدعوى التأديبية أمام المجلس المختص أو أن يحفظها، كما يمكن أن يحيل الأوراق إلى الجهة الإدارية المختصة لتقوم بمجازاة الموظف المتهم بأحد الجزاءات التي تملك توقيعها طبقاً للمادة 85 وهي الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز 15 يوماً في المرة الواحدة وبما لا يتجاوز 45 يوماً في السنة الواحدة، وعليه فقد أعاد هذا القانون للسلطات الرئاسية اختصاصاتها في الجرائم المالية ولكن بشرط إحالة الموضوع إليها من رئيس ديوان المحاسبة، وصدور قرار منها على خلاف ذلك يعد من قبيل الفعل المادي واغتصاب السلطة ومن ثم يكون منعدماً[2].

وأخيراً فقد نصت المادة 102 مكرر المضافة بهذا القانون على أنه " بالنسبة إلى المخالفات المالية، تسري أحكام هذا القانون على جميع موظفي الدولة عدا الوزراء ونوابهم، وقد أوجدت هذه المادة تساؤلاً حول تطبيق هذه الأحكام على الموظفين الذين تنظم شؤونهم قوانين خاصة، وذلك في ضوء الإبقاء على نص المادة /131/ من قانون موظفي الدولة رقم 210 لعام 1951 والتي ترسي في فقرتها الرابعة قاعدة أصلية مؤداها عدم سريان أحكام ذلك القانون على طوائف الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين، وقد أجابت فتاوى مجلس الدولة عن هذا التساؤل مؤكدة انطباق تلك الأحكام الخاصة بالمخالفات المالية على جميع الموظفين وعلى من تنظم شؤونهم قوانين خاصة أسوةً بما كان متبعاً في أثناء سريان القانون الملغى رقم 132 لعام 1952[3].

---

[1]. بعد التعديل والإضافة الذي قام بهما القانون رقم 73 لعام 1957 لقانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 فإن مجلس التأديب الأعلى طبقاً للمادة 97 يتشكل من وزير العدل رئيساً ورئيس ديوان الموظفين إذا كانت الجريمة إدارية أو وكيل ديوان المحاسبة إذا كانت مالية، ومن النائب العام ومستشار من مجلس الدولة وأحد وكلاء الوزارة.

أما مجلس التأديب العالي والعادي: فيتشكل أي منهما طبقاً للمادتين 86-87 من موظف في الوزارة المختصة وعضو من مجلس الدولة وموظف من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين على حسب ما إذا كانت الجريمة مالية أو إدارية، وذلك بالدرجات المنصوص عنهافي القانون، ويرأس المجلس العادي موظف الوزارة المختصة، بينما يرأس المجلس العالي عضو مجلس الدولة.

وطبقاً للمادة 92 فإن قرارات المجلس العادي لا يجوز الطعن فيها إلا استئنافاً أمام المجلس العالي، أما المجلس العالي والأعلى فقراراتهما نهائية سواءً كانت غيابية أو حضورية، ولا يجوز الطعن فيها إلا قضائياً أمام مجلس الدولة.

راجع د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطة التأديبية، دار الفكر العربي، (د.ط) و(د.ت)، صفحة 92.

د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، بدون دار طباعة، طبعة 1985، صفحة 424.

[2] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1960/12/10 في الطعن 597 لسنة 5ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة الثامنة، الجزء الثاني صفحة 705.

[3] راجع فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري رقم 247 بتاريخ 1957/6/30، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، السنة الحادية عشرة، رقم 55 صفحة 96، وراجع أيضاً فتوى إدارة الفتوى والتشريع لديواني الموظفين والمحاسبة رقم 318 بتاريخ 1961/12/11 مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى لجان القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في ثلاث سنوات، من 1961/10/1 إلى 1964/9/30 رقم 12 صفحة 22.

يتضح مما سبق أن النظام التأديبي في ظل قانون موظفي الدولة رقم 210 لعام 1951 كان يحدد السلطة التأديبية في نظام شبه قضائي بالنسبة إلى العقوبات الشديدة، إذ يختص بتوقيعها مجالس تأديب يغلب على تشكيلها العنصر الإداري، وقد كانت السلطات الإدارية تشترك مع هذه المجالس في توقيع العقوبات الخفيفة على النحو الذي سبق بيانه.

ثانياً: ظهور المحاكم التأديبية ونشأتها

عقب قيام ثورة 23 تموز 1952 في مصر حدثت عدة تغيرات مهمة وجذرية في مجال الوظيفة العامة في الدولة، فقد كان إصلاح الجهاز الإداري بالدولة، والقضاء على الفساد والرشوة والوساطة والمحسوبية من أهداف الثورة، ثم جاءت المبادئ الاشتراكية التي اعتنقتها الثورة والشعارات التي نادت بها، وعدّ العمل في الجهاز الإداري في الدولة حقاً لكل مواطن، ووجوب تمتع العاملين بالاستقرار الوظيفي، بالإضافة إلى المناخ الذي كان سائداً قبل قيام الثورة في مجال الوظيفة العامة والذي أوجد نوعاً من عدم الثقة في الرئاسات الإدارية، كل ذلك أدى إلى وجود شعور عام بضرورة الاتجاه نحو تحقيق مزيد من الضمان للعاملين في الجهاز الإداري في الدولة في مواجهة السلطات الإدارية وخاصة في مجال التأديب[1]، وبتاريخ 11 آب 1958 صدر القانون رقم 117 لعام 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، إذ أنشأ المشرع المصري المحاكم التأديبية بموجب هذا القانون بدلاً من المجالس التأديبية التي كانت موجودة آنذاك متوخياً من ذلك تحقيق قدر أكبر من الضمان للعاملين من خلال تغليب العنصر القضائي على تلك المحاكم التي ظهرت بدايةً بتشكيل مختلط (عناصر إدارية وقضائية)، ثم ما لبثت أن وجِدَت نهايةً بتشكيل قضائي خالص وهذا ما سنبحثه تتالياً وفق الآتي[2] :

1ـ إنشاء المحاكم التأديبية في تشكيل مختلط: أنشأ المشرّع في الباب الثالث من هذا القانون محاكم تأديبية بدلاً من مجالس التأديب السابقة، وجعل تشكيل هذه المحاكم مختلطاً من عناصر قضائية وإدارية أو مالية مع تغليب العنصر القضائي، وهو أمر لا يغير من طبيعة النظام في **اعتقادي** ويجعله نظاماً قضائياً، بل يظل شبه قضائي، ذلك أنه بالرغم من إطلاق المشرّع على هذه الهيئات التأديبية لفظ المحاكم، وبالرغم من أنّ اثنين من أعضائها الثلاثة من مجلس الدولة، إلا أن وجود عنصر إداري أو مالي يجعلها بعيدة عن الوصف القضائي الكامل وما يؤيد **وجهة نظرنا هذه** أنَّ قانون تنظيم مجلس الدولة (السابق) رقم 55 لعام 1959، وهو قانون صادر بعد العمل بالقانون رقم 117 لعام 1958، قد حدد في المادة الثالثة الجهات التي يؤلف منها القسم القضائي على سبيل الحصر وهي المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، وهيئة مفوضي الدولة،

---

[1] . انظر المذكرة الإيضاحية للقانون 117 لسنة 1958.

[2] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 462 وما بعدها، وراجع أيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 414 – 415، وراجع د. عمروفؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 204 – 205.

من دون ذكر المحاكم التأديبية، مع أنَّ المادة رقم 15 منه أشارت إلى المحاكم التأديبية عند تحديد الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا.

ويرى بعض الفقه[1] أن إشراك المشرع عنصراً إدارياً أو مالياً في تشكيل هذه المحاكم يعد اعترافاً ضمنياً بالتقديرات الإدارية المحيطة بالتأديب على أساس أن العضو الإداري أقدر على الإحاطة بظروف الجريمة التأديبية، وتبصير العضويين القضائيين، إلا أن رأي فقهي آخر[2] وجد عدم كفاية هذا الإجراء لأن عضو ديوان الموظفين يأتي من بيئة بعيدة عن البيئة التي وقعت فيها الجريمة التأديبية ومعلوماته في خصوصها لن تزيد كثيراً عن معلومات أعضاء مجلس الدولة كما أنَّ عضو ديوان المحاسبة، وإن كان يحيط بأحكام اللوائح والتعليمات المالية فإن ذلك ليس كل شيء في مجال التأديب، فهناك الظروف التي أدّت إلى وقوع المخالفة، بالإضافة إلى تحديد أوجه الإصلاح التي تحول دون وقوع المخالفة مستقبلاً وهي الغاية الكبرى من التأديب، ولهذا يفضل أن يكون العضو الإداري من البيئة ذاتها التي يعمل فيها الموظف محل المساءلة التأديبية.

وقد نصت المذكرة الإيضاحية بخصوص مشروع نظام المحاكم التأديبية على أنه "يقوم المشرع على أساس تلافي العيوب التي اشتمل عليها النظام السابق في شأن المحاكمات التأديبية"، إذ كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية:

1- تعدد مجالس التأديب التي تتولى المحاكمة.
2- بطء إجراءات المحاكمة.
3- غلبة العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب.

ثم تناولت المذكرة الإيضاحية بعد ذلك الحلول التي قدمها مشروع القانون من إنشاء محكمتين تأديبيتين للقضاء على التعدد، والنصوص المقترحة للقضاء على بطء إجراءات المحاكم التأديبية[3].

---

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 472.

[2] د. عمر فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص504 – 205.

[3] بعد أن عددت المذكرة الإيضاحية الأنواع الثلاثة لمجالس التأديب طبقاً للقانون 210 لعام 1951 نصت على أن هذا التعدد ضار بهذه المحاكمات فضلاً عما يثيره من التعقيدات، لذلك نص المشروع على أن المحاكمات التأديبية تتولاهما محكمتان تأديبيتان تختص إحداهما بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثانية، وتتولى الأخرى محاكمة الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها، وبذلك قضى المشرع على التعدد المعيب في مجالس التأديب.

وقد نص المشروع على ما يعيب النظام الراهن من بطء في إجراءات المحاكمة التأديبية وذلك بنصوص صريحة من ذلك:

1- ما نصت عليه المادة 21 التي تقتضي بأن تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة.
2- ما نصت عليه المادة 23 /2 من أن سكرتارية المحكمة تتولى إخطار صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع أوراق التحقيق، ذلك أن طول الوقت الذي تستغرقه إجراءات المحاكمة التأديبية ضار بالجهاز الحكومي من ناحيتين:
1- إن ثبوت إدانة الموظف بعد وقت طويل يفقد الجزاء الذي يوقع عليه كل قيمة من حيث ردعه هو وجعل العقاب عبرة لغيره.
2- إن من الخير ألا يظل الموظف البريء معلقاً أمره مما يصرفه عن أداء عمله إلى الاهتمام بأمر محاكمته.

وعند تغليب العنصر القضائي في تشكيل المحاكم التأديبية أوضحت المذكرة الإيضاحية أن ذلك بقصد تحقيق هدفين:

1ـ توفير ضمانة واسعة لهذه المحاكمات لما يتمتع به القضاء من حصانة يظهر أثرها ولا ريب في هذه المحاكمات، ولأن هذه المحاكمات تدخل في اختصاص الوظيفة القضائية أكثر من الوظيفة الإدارية.

2ـ صرف كبار موظفي الدولة إلى أعمالهم الأساسية وهي تصريف الشؤون العامة، وذلك بإعفائهم من تولي المحاكمات التي تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذي ينصب أساساً على إدارة المرافق العامة الموكولة إليهم، أما هذه المحاكمات فمسألة عارضة تعطل وقتهم، ولم يفت المشرع ما لهؤلاء الرؤساء من خبرة في الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم وظروف كل منهم من حيث العمل، مما يكون له أثر في محاكمتهم، فنصت المادة 21 على أن تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال الرئيس الذي يتبع إليه الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية أو من يندبه إذا رأت المحكمة وجهاً لذلك.

وقد كانت أهم أوجه النقد لما ورد في هذه المذكرة الإيضاحية مايأتي[1] :

ـ إنَّ ما ورد في المذكرة الإيضاحية من أنَّ تعدد مجالس التأديب كان أحد عيوب النظام الذي سبق المحاكم التأديبية المختلطة هو قول محل نظر، ذلك أن التعدد كان يشمل ثلاثة مجالس تأديب وتمَّ استبدال محكمتين للتأديب بهذه المجالس، وهو فرق ليس كبيراً أو كان يمكن تداركه بتعديل تشريعي يعيد هذه المجالس إلى مجلسين فقط كما كانت في بداية تطبيق القانون رقم 210 لعام 1951.

ـ إنَّ بطء إجراءات المحاكمة لم يكن يرجع إلى طبيعة نظام مجالس التأديب، وإنما يرجع إلى إجراءات التحقيق التي تسبق التأديب، وإلى الارتباط القائم في كثير من الأحيان بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، وإيقاف الإجراءات التأديبية إلى حين انتهاء المحاكمة الجنائية، وأخيراً إلى وسائل التظلم المختلفة، ثمَّ إن الطريق القضائي بطبيعته أطول من الطريق الإداري، لأن القضاء ميال إلى التأني وتقليب الأمور على وجوهها المختلفة وفحص الاحتمالات كافة، كما يجد الدفاع أكثر من وسيلة ودفع للتعطيل إذا كان ذلك في مصلحة الموظف المتهم وبالتالي فإن تحقيق البساطة والسرعة والفاعلية أيسر منه في النطاق الإداري من القضائي.

وزيادة في ضمانات المحاكمة نصت المادة 22 على أن يتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية كما يدخل في هذا المجال أن المشروع عدّل عما كان يقضي به القانون الحالي من جواز استئناف القرارات التأديبية، لما يترتب على إباحة الاستئناف من إطالة إجراءات المحاكمة، وبكل هذه التعديلات يستقر وضع الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية في وقت قريب.

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 513 وما بعدها. وراجع أيضاً د. عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 197 – 198.وراجع أيضاً د. فهمي محمد اسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، عالم الكتب، القاهرة،1980، ص 250 وما بعدها، وراجع أيضاً د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص194 – 195.

. أما أن التأديب أقرب إلى وظائف القضاء منه إلى عمل الإدارة، فذلك خطأ كبير ويخلط بين رسالة التأديب وبين عمل القاضي، ولاسيما أن مهمة القاضي هي السهر على سلامة تطبيق القانون، والتأديب بعيد تماماً عن هذه الغاية، فهو من أخص أعمال الرئيس وفرع من السلطة الرئاسية.

. أما بالنسبة إلى ما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون 117 لعام 1958من أن ممارسة الرئيس الإداري للتأديب في نطاق مجالس التأديب يعدّ إضاعة للوقت فهو غير صحيح، لأن الرئيس الإداري الذي لا يحيط بأخطاء مرؤوسيه ولا يتعقبها ولا يعمل على منعها مستقبلاً يعدّ مقصراً في أداء واجبات منصبه.

. كما ذهب بعض الفقه[1] إلى عدم تأييد الأسس التي قام عليها القانون 117 لعام 1958، إذ ترتب عليه تشتت الاختصاص القضائي في مسائل التأديب، وذلك أنّ التعديل لم يكن شاملاً كما أراد له المشرع، ثمّ إن المحكمة التأديبية كما نظمها المشرع يغلب على تشكيلها الطابع القضائي لا الإداري، وهو ما يتنافى مع طبيعة التأديب التي تتحدد في ضوء الكثير من التقديرات العملية، كما يتوقف على طبيعة المرفق الذي ينتمي إليه العامل.

2ـ إنشاء محاكم تأديبية في تشكيل قضائي صرف: كان إنشاء محاكم تأديبية في تشكيل مختلط بين عناصر قضائية وإدارية مع غلبة العنصر القضائي معبراً عن الاتجاه الذي كان سائداً وكان خطوة تمهيدية في سبيل تشكيل تلك المحاكم من عناصر قضائية بالكامل للاتجاه بنظام السلطة التأديبية إلى النظام القضائي، وتمشياً مع هذا الاتجاه صدر دستور 11 أيلول 1971 والذي نص في المادة 172 منه على أن " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"، وهذا النص يفيد تولي جهة القضاء الإداري ولاية التأديب بصفة عامة، الأمر الذي تطلب إعادة تشكيل المحاكم التأديبية من عناصر قضائية خالصة تابعة إلى مجلس الدولة، وتنفيذاً لذلك، صدر القانون رقم 47 لعام 1972بشأن مجلس الدولة[2]، وقد تضمن هذا القانون الأحكام الجديدة الآتية في مجال تحديد السلطة التأديبية[3] :

نصت المادة الثالثة من القانون على أن "يؤلف القسم القضائي من[4] :

أ- المحكمة الإدارية العليا.

ب- محكمة القضاء الإداري.

---

[1] . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 195.

[2] . الجريدة الرسمية، العدد رقم 40 بتاريخ 1972/10/5 مشار إلى ذلك في مؤلف د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص.196.

[3] د. سليمان طماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 473 وما بعدها صفحة 518-519.وراجع أيضاً د. فهمي محمد إسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص254 وراجع أيضاً د. عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 205. وراجع د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، 1988، ص 38 وما بعدها.

[4] . طبقاً لنص المادة الثانية من هذا القانون فإن مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام: القسم القضائي – قسم الفتوى – قسم التشريع.

ت- المحاكم الإدارية.

ث- المحاكم التأديبية.

ج- هيئة مفوضي الدولة[1].

وطبقاً للمادة الثامنة فإن المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا تتشكل من ثلاثة مستشارين، أمّا المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث فيتم تشكيل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل، كما قررت المادة التاسعة تولي أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية، وبذلك فقد أصبح تشكيل المحاكم التأديبية في ظل هذا القانون من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم وأصبحت جزءاً من القسم القضائي به، وطبقاً للمادة الأولى من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 فقد تم إلغاء جميع الأحكام المخالفة له، وعلى ذلك فإن جهة القضاء التأديبي في مجال الوظيفة العامة في مصر أصبحت محصورة في المحاكم التأديبية التي تشكل من أعضاء مجلس الدولة دون سواهم، وهكذا اتجه المشرع المصري إلى اتباع النظام القضائي في تحديد السلطة التأديبية في مجال الوظيفة العامة، مع ترك جزاء الإنذار والخصم من الأجر في حدود معينة من اختصاص السلطة الرئاسية، وقام بتشكيل محاكم تأديبية قضائية مشكلة بتشكيل قضائي خالص[2].

ويؤيد بعض الفقه[3] نظام المحاكم التأديبية الذي أنشأه القانون 47 لعام 1972، ويرى فيه تأميناً وضماناً للعاملين، وطويت به صفحة بما كان فيها من عيوب، كما بدأت صفحة جديدة في صالح العاملين والإدارة على حد سواء، إذ يظل لجهة الإدارة الحق في توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر، وفي ذلك ما يكفي لمواجهة المخالفات البسيطة أو غير الجسيمة، إلا أن المشرع وبموجب قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 وسّع من الاختصاص التأديبي للسلطة المختصة (الوزير ومن في حكمه) وذلك بإضافة طائفة جديدة من العقوبات التأديبية لسلطته يمكن فرضها على مستويات الوظيفة كافة بمافيها شاغلي الوظائف القيادية [4]، إذ إن العقوبات المقررة لشاغلي الوظائف العليا كانت محجوزة بالكامل للمحاكم التأديبية في ظل التشريعات السابقة[5].

---

[1] ليس من شأن ورود المحاكم التأديبية في الترتيب عقب المحاكم الإدارية دليل على أنها أقل درجة منها أو متساوية معها، ذلك أنه طبقاً لنص المادة 22 من القانون فإن الطعن في أحكامها يكون أمام المحكمة الإدارية العليا شأنها شأن محكمة القضاء الإداري، بينما يطعن في أحكام المحاكم الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري، كما أن تشكيل المحاكم التأديبية الخاصة بالعاملين من مستوى الإدارة العليا يتساوى في التشكيل مع محكمة القضاء الإداري من ثلاث مستشارين

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 488487.

[3] . د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، 1976 ص 359 –360. وراجع أيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق صفحة 104 وأيضاً د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، (د.ط) و(د.ن)، ص 197 – 97

[4] . راجع الفقرة الثالثة من المادة 62 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

[5] . للمزيد راجع البندين الثالث والرابع من المادة 82، والبنود السابع والثامن والتاسع من المادة 80 من القانون 47 لسنة 1978.

يلاحظ أن التطور التشريعي السابق ذكره للسلطة التأديبية لم يكن يمنح السلطات الرئاسية السلطة في توقيع العقوبات التأديبية إلا بالنسبة إلى عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر، أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا بمعرفة المحكمة التأديبية وهو ما يعني أن السيادة كانت في ظل التشريعات السابقة للسلطة القضائية، إلا أنه في ظل قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 ومن قبله القانون رقم 47 لعام 1978، اتجه المشرع إلى سحب السيادة في هذا المجال من السلطة القضائية وإعادة الجزء الأكبر منها إلى السلطة الرئاسية، مع إعادة جزء من هذا الاختصاص إلى الرؤساء المباشرين، وأعتقد أنه اتجاه غير صائب من المشرع المصري ، لما للإحالة إلى المحاكمة التأديبية من آثار نفسية ومادية يتحملها المحال للمحاكمة التأديبية ليس لها مثيل في الجزاء التأديبي الإداري (كوقف بعض ترفيعاته وما يصرف له من منح ومكافآت).

الفرع الثاني

تشكيل المحاكم التأديبية وطبيعتها

استحدث المشرع المصري بموجب القانون رقم 117 لعام 1958الخاص بتنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، نظام المحاكم التأديبية مستهدفاً منه زيادة الضمانات القانونية للموظفين، و تلافي العيوب التي كان يشتمل عليها نظام التأديب السابق، وخاصةً ما يتعلق منها بتشكيل مجالس التأديب التي كانت تشكل من عناصر إدارية بحتة مع تعددها وبطء إجراءاتها، وعلى الرغم من أهداف المشرع في القانون المذكور،إلا أنه لم يشأ، ربما للظروف المعاصرة لهذا القانون والتي جعلته متردداً بعض الشيء، أن يجعل تشكيل هذه المحاكم قضائياً بحتاً[1]، ثم خطا المشرع الخطوة النهائية في هذا الشأن بموجب قانون تنظيم مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 1972/47، الذي أدمج المحاكم التأديبية ضمن القسم القضائي في مجلس الدولة[2]، كما حرص المشرع في المادة الثانية من هذا القانون على بيان التشكيل القضائي البحت لهذه المحاكم من أعضاء مجلس الدولة مهدراً بذلك العنصر الإداري الذي كان ضمن تشكيل هذه المحاكم في بداية نشأتها، كما وبموجب المادة التاسعة من القانون ذاته، تم النص على تولية أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية، وبذلك يكون قد اكتمل التنظيم القضائي الجديد للمحاكم التأديبية وأصبحت مشكلة تشكيلاً قضائياً بحتاً.

وحيث إن طبيعة المحاكم التأديبية وما يصدر عنها اختلف في ظل القانون رقم 47 لسنة 1972 عمّا كان عليه في قانون إنشائها رقم 117 لعام 1958 فإننا سنبحث في تشكيل المحاكم التأديبية وطبيعتها وفق **التفصيل الآتي:**

---

[1] المستشار عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية (دراسة تحليلية تطبيقية)، دار النهضة العربية، طبعة أولى، 2008 صفحة 10.
راجع أيضاً د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة التأديبية، دار الفكر العربي، عام 2002، ص 395.

[2] راجع المادة الثالثة فقرة /د/ من القانون 19872/47.

أولاً: تشكيل المحاكم التأديبية وطبيعتها في ظل القانون ر قم 117 لعام 1958:

كان النظام التأديبي في ظل قانون موظفي الدولة رقم 210 لعام 1951 يحدد السلطة التأديبية في نظام شبه قضائي، بالنسبة إلى العقوبات الشديدة إذ يختص بتوقيعها مجالس تأديب يغلب على تشكيلها العنصر الإداري، وقد كانت السلطات الإدارية تشترك مع هذه المجالس في توقيع العقوبات الخفيفة، وبتاريخ 11آب 1958 صدر القانون رقم 117 لعام 1958بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وقد أنشأ هذا القانون محاكم تأديبية بدلاً من مجالس التأديب، وجعل تشكيلها مختلطاً من عناصر قضائية وإدارية أو مالية مع تغليب للعنصر القضائي، وعليه فإننا سنبحث هنا تشكيل هذه المحاكم وطبيعتها في ظل هذا القانون وفق الآتي:

1- تشكيل المحاكم التأديبية في ظل القانون رقم117 لعام 1958: وفقاً لقانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لعام 1958 تتشكل المحاكم التأديبية من عناصر قضائية وأخرى إدارية أو مالية، إذ أوضحت المادة 18 من هذا القانون، كيفية تشكيل هذه المحاكم، فقد نصت على الآتي:

1. المحكمة التأديبية بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها، تشكل من:

مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة (رئيساً)

نائب من مجلس الدولة (عضواً)

موظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبة بالنسبة إلى المخالفات المالية، أومن ديوان الموظفين بالنسبة إلى المخالفات الإدارية (عضواً)

2. المحكمة التأديبية بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى[1] فما فوقها، تشكل من:

وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين (رئيساً)

مستشار أو مستشار مساعد في مجلس الدولة (عضواً)

موظف من الدرجة الأولى على الأقل من ديوان المحاسبة، أو من ديوان الموظفين (عضواً)

ويستفاد من النص المتقدم ما يأتي[2] :

---

[1] . المقصود بالدرجة الأولى، وفقاً للقانون رقم 210 لسنة 1951 المتعلق بنظام موظفي الدولة الذي صدر في ظله القانون 117 لسنة 1958، تعادل الدرجة الثانية وفقاً للقانون 46 لسنة 1964 المتعلق بنظام العاملين المدنيين بالدولة والقوانين اللاحقة عليه. راجع في شأن ذلك د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 1133.

[2]. د. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2011 ص 268 – 270. وراجع أيضاً د. محمود أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص393.

- إن تشكيل المحكمة التأديبية، كان يختلف تبعاً لدرجة العامل المقدم إلى المحاكمة وقت إقامة الدعوى، لا وقت ارتكاب المخالفة[1]، وبحسب وصف المخالفة المتهم فيها، بمعنى أن العضو الثالث في المحكمة يكون من الجهاز المركزي للمحاسبات إذا كانت المخالفة مالية، ومن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إذا كانت المخالفة إدارية[2].

وقد كان التشكيل على هذا النحو من النظام العام، وتطبيقاً لذلك فقد قضي أنه" لما كانت المخالفة المسندة إلى المخالفين في الدعوى التأديبية المطعون في حكمها، سواءٌ طبقاً لوصف النيابة الإدارية أو بحسب طبيعتها القانونية، كلها مخالفات إدارية ومسلكية، فإن إشراك عضو الجهاز المركزي للمحاسبات في تشكيل المحكمة وسماعه المرافعة، واشتراكه في إصدار الحكم من شأنه أن يبطل الحكم، وهو بطلان يتعلق بالنظام العام، وذلك طبقاً للمبادئ العامة في إجراءات التقاضي لما في ذلك من إهدار لضمانات جوهرية لذوي الشأن من المتقاضين، ويتعين لذلك القضاء ببطلان الحكم المطعون فيه، لهذا السبب"[3].

وعليه، فإنه يجوز التمسك بما قد يشوب هذا التشكيل من عيوب في أي حال تكون عليها الدعوى، وللمحكمة أن تثير هذه العيوب من تلقاء نفسها، فإذا صدر حكمها على الرغم من عدم سلامة تشكيلها كان حكماً باطلاً يجوز الطعن فيه أمام المحكمة العليا[4].

- المناداة باستبعاد العنصر الإداري من تشكيل المحاكم التأديبية، وجعل تشكيلها قضائياً خالصاً، إذ سوّغ بعض الفقه[5] سبب إشراك العنصر الإداري في تشكيل المحكمة بأن المشرع استهدف الاستفادة منه في المسائل المالية والإدارية التي تثار بخصوص الدعاوى المطروحة على المحكمة.

بيد أن معظم أهل الفقه طالب باستبعاد العنصر الإداري من تشكيل المحاكم التأديبية فقد رأى[6] أنَّ إشراك العنصر الإداري في تشكيل المحكمة قد لا يحقق الغاية منه، وفضلاً عن هذا فإن أعضاء المحاكم التأديبية من رجال مجلس الدولة لديهم الخبرة والكفاية التامة، بحكم تخصصهم كمستشارين للدولة والجهات الإدارية في كل أمورها المالية والإدارية، هذا إلى جانب الخبرة التي يتمتع بها أعضاء النيابة الإدارية في هذا الشأن، كما أن المادة 21 من القانون 117 لعام 1958 أعطت للمحكمة الحق في أن تستمع إلى أقوال رئيس العامل، أو غيره ممن

---

[1] المادة (25) من القانون 117 لسنة 1958

[2] سنرى أن هذا التشكيل، تم تعديله طبقاً للقانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة، إذ جعل المحاكم التأديبية مشكلة تشكيلاً خالصاً من قضاة.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 1975/6/28 في الطعن رقم 18/1107ق ص 463 مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، دار الكتب القانونية، (د.ت) صفحة 43، وراجع أيضاً المستشار جلال أحمد الأدغم، مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، (د.ت) صفحة 13.

[4] د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، صفحة 201

[5] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق صفحة 472 وما بعدها.

[6] د. محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام، طبعة أولى، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1960، صفحة 54.

ترى ضرورة لسماعه، ولها أن تستعين بالخبراء والمتخصصين فيما يعرض عليها من مسائل توجب ذلك، سواءً أكانت هذه المسائل مالية أو إدارية أو هندسية أو طبية أو غير ذلك من التخصصات المتعددة التي لا يحيط بها عضو الجهاز المركزي للمحاسبات أو عضو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة[1]، أضف إلى ما سبق أنّ العضو الإداري في المحاكم التأديبية هذه لا تتوافر له حصانة رجال القضاء وضماناتهم التي تكفل لهم الحرية والحيدة التامة في أداء أعمالهم القضائية[2].

ووفقاً للمادة /19/ من القانون رقم 117 لعام 1958" يصدر بتعيين عدد المحاكم ومقرها و دوائر اختصاصها وتشكيلها قرار من رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي رئيس هيئة النيابة الإدارية، ويختار كل من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة كل سنتين عضواً أصيلاً و آخر احتياطياً لكل محكمة أو أكثر، فإذا غاب العضو الأصيل أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطي، ويجوز دائماً إعادة انتداب الأعضاء[3].

يدخل في تشكيل المحكمة التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية ما دامت هي التي تتولى الادعاء أمام هذه المحكمة[4]، فلا بدَّ إذاً من حضور من يمثلها بالجلسة إلا أنه ليس هناك ما يمنع من استبدال عضو النيابة الإدارية بآخر في أثناء نظر الدعوى التأديبية وقبل الفصل فيها، لأن أعضاء النيابة الإدارية ينوب بعضهم عن بعضهم الآخر، وهو ما لا يسري بالنسبة إلى أعضاء هذه المحكمة.

2ـ طبيعة المحاكم التأديبية في ظل القانون 117 لسنة 1958: لقد ثار خلاف حول تحديد الطبيعة القانونية للمحاكم التأديبية المنشأة بموجب القانون 117 لسنة 1958، وقد تباينت اتجاهات القضاء وتعددت الآراء الفقهية بشأن تحديد التكييف القانوني للمحاكم التأديبية.

أ. **في الفقه:** تعددت الآراء الفقهية وتباينت في شأن طبيعة المحاكم التأديبية في ظل القانون رقم 1958/117، هل هي إدارية أم قضائية، ولا سيما أن قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 1959 لم يكن يعدها جزءاً من القسم القضائي في المجلس، وانقسم الفقه بدوره في شأن ذلك إلى اتجاهين: **الأول: يعدّها قضائية وما يصدر عنها أحكاماً قضائية و الثاني: يعدّها جهات إدارية وما يصدر عنها قرارات إدارية،** فقد رأى جانب من الفقه[5] أن المحاكم التأديبية جهة قضائية قائمة بذاتها تستقل عن كل من جهتي

---

[1] د. محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، طبعة عام 1972 صفحة 40.
وراجع أيضاً د. محمد رشوان أحمد ود. ابراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مطبعة الرسالة، القاهرة، 1969 صفحة 144.

[2] د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق صفحة 371.

[3] راجع القانون 117 لسنة 1958 النيابة الإدارية.

[4] راجع المادة 22 من القانون رقم 117 لسنة 1958.

[5] . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، صفحة 202.

القضاء المدني والإداري، وما يصدر عنها أحكام، وذلك لأن نشاط المحكمة التأديبية يختلف في طبيعته عن نشاط القضاء الإداري، فهذا الأخير ينظر في منازعات إدارية أياً كان نوع المنازعة (موضوعية أو شخصية) وأياً كان المدعي فيها عاملاً أو غير عامل، وتنتهي الدعوى الإدارية بحكم يبين وجه الحق في ادعاءات صاحب الشأن، أما المحكمة التأديبية فهي تبحث وبناءً على طلب جهة الادعاء ما إذا كان التصرف الصادر عن عامل معين، يستأهل المسؤولية، وتنتهي الدعوى التأديبية ببراءة العامل أو بتوقيع الجزاء، فهي لا تنظر أصلاً في منازعة إدارية، كما ذهب هذا الرأي إلى أنه لتحديد الطبيعة القانونية لهيئة، لا يكفي الوقوف عند طبيعة نشاطها، كما لا يكفي كمعيار لذلك الإجراءات التي يمر بها هذا العمل، أو كيفية تشكيل الهيئة، حتى إن مجلس الدولة الفرنسي أسبغ صفة المحكمة – وبالتالي عدّ قراراتها أحكاماً – على هيئات تتكون من عناصر إدارية خالصة، أي لا يدخل في تشكيلها أي عنصر قضائي، ولكن تكييف جهة معينة بأنها جهة قضاء أو جهة إدارة، يرجع إلى كل هذه العناصر مجتمعة، فطبيعة اختصاص الهيئة وكيفية ممارستها هذا الاختصاص وكيفية تشكيلها، والقوة التي يتمتع بها قرارها، كلها تسهم في تحديد تكييفها القانوني.

وقد ذهب رأي آخر[1] ، من أنصار الاتجاه الأول إلى أن المحاكم التأديبية جهة قضائية، ولكن ليست مستقلة وقائمة بذاتها، بل هي جزء من مجلس الدولة بحسبان أن القضاء التأديبي جزء لا يتجزأ من القضاء الإداري شكلاً و موضوعاً، فالنصوص التشريعية الواردة في القانون رقم 117 لسنة 1958 جعلت تبعية المحاكم التأديبية لمجلس الدولة تبعية تامة[2]، فأغلب أعضاء تلك المحاكم ينتسبون إلى مجلس الدولة، ورئيس هذا المجلس هو الذي يعين بقرار منه عدد المحاكم التأديبية ومقارها ودوائر اختصاصها وتشكيلها، كما يعين الإداريين والكتّاب الذين يكونون سكرتارية تلك المحاكم، ورئيس مجلس الدولة هو الذي يحدد في بعض الأحيان المحكمة المختصة في نظر المخالفة، فالتبعية العضوية للمحاكم التأديبية لمجلس الدولة واضحة لا لبس فيها.

أضف إلى ذلك أن الطعن فيما تصدره المحكمة التأديبية من أحكام يكون أمام المحكمة الإدارية العليا التي تمثل مركز القمة في القسم القضائي لمجلس الدولة حسبما ورد في نص الماد /32/ من قانون 117 لعام1958، وهذا أضفى على هذه الهيئات وصف المحاكم وما يصدر عنها أحكام، فالمشرع أخضع قضاء المحاكم التأديبية لرقابة المحكمة الإدارية العليا فلم يرد أن يستعير محكمة قائمة لتشرف على نوع جديد من المحاكم كما قال بعض

---

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، صفحة 4 – 5.

[2] راجع المواد من 18 – 32 من القانون 117 لسنة 1958.

الفقهاء[1]، ولكنه قام بوضع أحكام ذات طبيعة إدارية وتتصل بالقانون العام تحت رقابة المحكمة التي أناطَ بها المشرع تأصيل قواعد القانون العام.

كما ذهب بعضٌ من الفقه[2] من أنصار هذا الاتجاه إلى إضفاء الطابع القضائي على هذه المحاكم التأديبية مع أنها لا تعدّ محاكم قضائية بمعنى الكلمة، إلا أن القانون رقم 117 لعام 1958 قد نص صراحةً على عدّها محاكم وعدّ ما تصدره أحكام نهائية، والقول بغير ذلك يعارض صريح النصوص التشريعية الوارد في القانون 117 لسنة 1958، والمقرر أن لا مسوّغ للاجتهاد مع وضوح النص، فالمشرع قد عرّف المحاكم التأديبية وسماها محاكم، كما عرّف ما يصدر عنها وسمّاها أحكاماً.

بينما ذهب **أنصار الاتجاه الثاني**[3] إلى عدم عدّ هذه المحاكم في ذلك الوقت محاكم قضائية وإنما عدّها هيئات إدارية وبالتالي عدم عدّ القرارات الصادرة عنها أحكاماً قضائية، على الرغم من التسمية التي ألقاها عليها المشرع آنذاك إذ إنها لم تكن تتشكل بجميع عناصرها من قضاة بل كانت تضم بعض الموظفين الإداريين الذين لا تتوافر فيهم شروط وحصانات وضمانات القضاة بل إن بعضهم لم يكن مؤهلاً تأهيلاً قانونياً، كما ذهب رأي آخر[4] إلى القول إن المحاكم التأديبية محاكم إدارية، على ضوء نصوص القانون رقم 117 لعام 1958 المنظم لها، والتي تؤكد الصفة الإدارية لهذه المحاكم سواءٌ من حيث تشكيلها وطبيعة اختصاصها ومظاهر الارتباط الوثيق بينها وبين المجلس، كما أن قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 لم يكن يعتدها جزءاً من القسم القضائي في المجلس، إلا أنَّ ذلك كان عرضةً للنقد من قبل بعض الفقه[5] الذي رأى أنَّ السبب في عدم النص على عدّ المحاكم التأديبية جزءاً من القسم الثاني في المجلسن أن عدم النص على جهة قضاء ما في القانون المنظم لمجلس الدولة ليس له دلالة حاسمة في هذا الصدد، بل العبرة لطبيعة المنازعات التي تخضع لهذا القضاء والمحكمة العليا التي يكون لها الكلمة الأخيرة فيما تصدره هذه الجهة من أحكام.

ب. **في القضاء:** في ظل تطبيق أحكام القانون رقم 117 عام 1958 والذي أنشأ المحاكم التأديبية في تشكيل مختلط أصدرت المحكمة الإدارية العليا بدايةً حكماً يقضي بعدّ المحاكم التأديبية مجرد هيئات إدارية وما

---

(1) راجع في ذلك د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، صفحة 202، "المحاكم التأديبية تشكل جهة قضاء قائمة بذاتها تستقل عن كل من جهتي القضاء المدني والإداري ولا يغير من هذا النظر اختصاص المحكمة العليا بنظر الطعون في أحكام تلك المحاكم، فهذا لا يعدو أن يكون استعارة جهة قضاء لمحكمة قائمة فعلاً وتتبع جهة أخرى بدلاً من إنشاء محكمة جديدة، وكأن المحكمة العليا تصدر فيما تقضي عن صفتين:

فهي تارةً جزء من جهة القضاء الإداري وهو ما يكون عندما تنظر الطعون في أحكام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، وتارة أخرى جزء من جهة القضاء التأديبي وهو ما يكون عندما تنظر الطعون في أحكام وقرارات المحكمة التأديبية".

(2) . د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي للسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 357 – 358.

(3) . أحمد الموافي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، (د.ن)، ط 1988، صفحة 225 وما بعدها.

(4) . د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة، ط 1993، القاهرة، صفحة 208، 220

(5) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص8.

يصدر عنها قرارات إدارية، لكنها عدلت عن رأيها وأصدرت حكماً يقضي بإضفاء الصفة القضائية على المحاكم التأديبية وعما تصدره، وهنا فإننا سنبحث موقف المحكمة الإدارية العليا بحسبانها هرم القضاء الإداري من خلال مرحلتين هما:

المرحلة الأولى: المحاكم التأديبية جهات إدارية تصدر قرارات إدارية

في هذه المرحلة ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى رفض إضفاء الصفة القضائية على المحاكم التأديبية والأحكام الصادرة عنها، ونظرت إليها على أنها مجرد هيئات إدارية تصدر قرارات إدارية، إذ استقر قضاؤها في هذه المرحلة على أن القرارات التأديبية كافة حتى وإن كانت صادرة من محاكم تعد قرارات إدارية وليست أحكاماً قضائية[1]، إذ اعتمدت المحكمة على المعيار الموضوعي لا الشكلي بدلالة قولها: " القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية، ويحسم على أساس قاعدة قانونية، خصومة قضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، ولا ينشئ القرار القضائي مركزاً قانونياً جديداً و إنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده فيعد عنوان الحقيقة فيما قضى به حتى حاز قوة الشيء المقتضي به، ويكون القرار قضائياً متى توافرت له هذه الخصائص ولو صدر من هيئة لا تتكون من قضاة، وإنما أسند إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما أنيط بها من خصومات، وعلى العكس من ذلك فإن القرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه، شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري ولو صدر القرار التأديبي من هيئة تتكون كلها أو أغلبها من القضاة، إذ العبرة هي بالموضوع الذي صدر فيه القرار، فما دام الموضوع إدارياً – كالتأديب مثلاً – فالقرارات التي تصدر فيه تكون بحكم اللزوم إدارية ولا تزايلها هذه الصفة لكون من أصدرها قضاة، كالجزاءات التأديبية التي يوقعها رؤساء المحاكم في حق موظفيها من كتبة ومحضرين، إذ تعدّ قرارات إدارية لا قضائية"[2]، إلا أن هذا القول كان عرضةً للنقد من قبل بعض الفقه[3]، والذي رأى أن المحكمة الإدارية العليا استندت في قضائها هذا إلى حجتين يصعب التسليم بهما[4]،بحسبان أنه لا يرى فرقاً بين القرار التأديبي والحكم الجنائي فهما يتشابهان في نواحي متعددة فكل منهما (لا يحسم خصومة بين طرفين متنازعين، وإنما ينشئ حالة جديدة)، فالقرار التأديبي لا يتحدد فقط في ضوء طبيعته، ولكن في ضوء الشكل الذي يمر به أيضاً وبدرجة

---

[1] . د. إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، دار المعارف الإسكندرية، (د.ط) و(د.ن) ص255.

[2] د. أحمد الموافي، نظام مجلس التأديب " طبيعته – ضماناته"، دار النهضة العربية، (د.ن)، صفحة 41-42.

[3] . د. عبد الفتاح حسن، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق صفحة 315 – 317.

[4] . الحجة الأولى أن وظيفة المحكمة التأديبية وظيفة إدارية وليست قضائية، فالقرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه، فالعبرة بالموضوع.

الحجة الثانية: ليس بدعاً في التشريع أن يطعن رأساً في قرار إداري أمام المحكمة العليا إذ لهذا نظير في النظام الفرنسي إذ يطعن رأساً أمام مجلس الدولة بهيئة نقض في بعض القرارات"

القوة التي يتمتع بها، فهو قرار إداري إذا صدر من السلطة الإدارية، حتى إذا ما وكّل أمره إلى جهة أراد لها المشرع أن تكون محكمة سواءٌ في تشكيلها أو في طريقة سير العمل بها، فإنه يغدو حكماً بالمعنى الصحيح لهذا التعبير، كما أنّه وبالنسبة إلى الحجة الثانية فإن الطعن أمام المحكمة العليا في مصر، والطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في فرنسا يختلف كل منهما عن الآخر في نشأته وطبيعته وشروطه وآثاره، بحيث يتعذر التقريب بينهما من أي وجه.

بينما يرى آخرون[1] أن ما ذهب إليه حكم المحكمة الإدارية العليا من تكييف المحاكم التأديبية بأنها جهات إدارية وأن القرار التأديبي الصادر عنها هو قرار إداري أمر محل نظر، إذ الخصومة في حالة المحاكمة التأديبية قائمة بين الموظف وجهة الإدارة التابع لها، وهي وإن لم تكن خصومة شخصية إلا أنها خصومة على كل حال، وحسمها إنما يتم استناداً إلى قواعد القانون، ووفقاً للإجراءات التي رسمها في ظل الضمانات التي قررها، ومن ناحية أخرى، فإن موقف المحكمة الإدارية العليا يتضمن مخالفة واضحة لنصوص تشريعية تضفي على قرارات المحاكم التأديبية صفة الأحكام، كالمادة 32 من القانون رقم 117 عام 1958، و المادة 15 من القانون رقم 55 لعام 1959 بشأن تنظيم مجلس الدولة[2]، إلا أنه خلص إلى تأييد الرأي السابق ذكره بأن القرار التأديبي يشبه الحكم الجنائي من نواحٍ متعددة أو يقترب منه، ويرى فيه من الناحية الموضوعية خصائص وسمات الأعمال القضائية.

إلا أن هذا الاتجاه القضائي كان منتقداً بشدة لتعارضه مع الاتجاه التشريعي في مصر، إذ عرّف المشرع المحاكم التأديبية بأنها محاكم وما تصدره أحكاماً وذلك في صريح المواد من 18 – 32 من الباب الثالث من القانون رقم 117 سنة 1958 مما دفعها للعدول عن رأيها كما سنرى في المرحلة الثانية [3].

المرحلة الثانية: المحاكم التأديبية جهات قضائية تصدر أحكاماً قضائية

إن موقف قضاء المحكمة الإدارية العليا في نفي الصفة القضائية عن المحاكم التأديبية وقراراتها لم يستمر طويلاً، إذ سرعان ما عدلت المحكمة عن قضائها السابق، واعترفت للمحاكم التأديبية بالصفة القضائية وعدّت القرارات الصادرة عنها قرارات قضائية تخضع إلى النظام القانوني المقرر للأحكام القضائية، وقد سجلت المحكمة الإدارية العليا هذا التحول في قضائها بمقتضى حكمها الصادر في 30 نيسان عام 1966، والذي انتهت فيه إلى " أن ما يصدر من السلطات التأديبية من قرارات في شأن الموظفين العموميين يعتبر بحسب التكييف السليم الذي أخذت به قوانين المجلس المتعاقبة من القرارات الإدارية، وذلك فيما عدا الأحكام التي تصدر من المحاكم التأديبية

---

[1] . د. محمود حافظ . القضاء الإداري، مرجع سابق، صفحة 357.

[2] . نصت المادة 15 من القانون 55 لسنة 1959 على أنه " يجوز الطعن امام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية".

[3] . د. ابراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، مرجع سابق، صفحة 255.

التي أسبغ عليها القانون رقم 117 عام 1958 وصف المحاكم، كما تضمن النص في كثير من مواده على أن ما تصدره هو أحكام لا قرارات إدارية، ومن ثم فلا وجه للالتجاء إلى معايير التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي للتعرف على طبيعة ما تصدره تلك المحاكم، إذ محل الالتجاء إلى تلك المعايير يكون عند عدم وجود النص"[1].

والواقع أن هذا التحول في قضاء المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة القضائية على المحاكم التأديبية وقراراتها لم يكن إلا استجابة لقضاء المحكمة الإدارية العليا (الدستورية) التي كانت تختص في ذلك الوقت بالفصل في دستورية القوانين، إذ انتهت هذه المحكمة إلى إضفاء الطابع القضائي على المحاكم التأديبية وعلى ما تصدره من قرارات وذلك خلافاً لما استقر عليه الرأي في المرحلة السابقة من النظر إلى أحكام المحاكم التأديبية على أنها قرارات إدارية، وهذا ما أوضحته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 30 /11/ 1971 في ردها على ما ذهب إليه دفاع الحكومة من عدّ المحاكم التأديبية هيئات قضائية وذلك بقولها " إن ما أثارته الحكومة حول طبيعة المحاكم التأديبية مردود بأن المشرع سواءٌ في قانون العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم 46 لعام 1964الذي يقابله القانون رقم 47 لعام 1978 والذي ألغي (بالقانون رقم 81 لعام 2016) أو في القانون رقم 117عام 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية أو غيرها من التشريعات التي تناولت موضوع التأديب، قد عالج هذا الموضوع علاجاً تشريعياً، مستهدياً في ذلك بالتشريعات الجنائية واستبدل بمقتضى القانون الأخير بمجالس التأديب التي كانت تتولى تأديب العاملين ويغلب على تشكيلها العنصر الإداري محاكم تأديبية نظمها تنظيماً قضائياً وغلّب فيها العنصر القضائي لتوافر الثقة والضمانات للعاملين عند محاكمتهم تأديبياً، وقد كان هذا هو الهدف الأَصيل من إصدار القانون المذكور لإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، ونظراً إلى هذا الطابع القضائي الذي أضفاه المشرع على هذه المحاكم التي أخضع أحكامها للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فقد أصبحت ملحقة بالقسم القضائي في مجلس الدولة الذي يتولى كافة شؤونها"[2]،ومن ثم تعدّ المحاكم التأديبية جهة قضائية في مفهوم المادة 53 من الدستور[3].

يلاحظ أن تشكيل المحاكم التأديبية كما هو في ظل القانون رقم 117 عام 1958 تشكيلاً مختلطاً من عناصر قضائية وإدارية أو مالية، وعلى الرغم من أن المشرع أطلق عليها وصف محاكم تأديبية إلا أننا نتفق مع الرأي الذي يقول إنها تتساوى مع مجالس التأديب في كونها شبه قضائية، كل ما في الأمر أن الغلبة في

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن 235 لسنة 11 ق الصادر بجلسة 1966/4/30، نقلاً عن د. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، صفحة 271

[2] . المحكمة الإدارية العليا المصرية في الدعوى رقم 4 لسنة 1 قضائية دستورية، بجلسة 1971/4/3، مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا المصرية، القسم الأول، مجموعة الأحكام الطبعة الثانية سنة 1978، صفحة 24

[3] الدستور المصري لسنة 1964 (المادة 153) تنص على أنه " يرتب القانون جهات القضاء ويعين اختصاصاتها"

التشكيل للعنصر القضائي وليس الإداري، وهو الأمر الذي لا يمكن معه وصفها بأنها محكمة والتي يجب أن يكون تشكيلها قضائياً بالكامل.

ثانياً: تشكيل المحاكم التأديبية وطبيعتها في ظل القانون 47 لعام 1972:

تطور النظام التأديبي في مصر نزولاً على أحكام الدستور الصادر عام 1971 والذي نص في المادة الثالثة منه على أنّ مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، مما يفيد تولي القضاء الإداري ولاية التأديب بصفة عامة، وعليه شهدت الحركة التشريعية آنذاك تحولاً مهماً بشأن تشكيل المحاكم التأديبية، فبصدور القانون رقم 47 لعام 1972 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة أصبحت المحاكم التأديبية جزءاً من القسم القضائي للمجلس[1]، ونظم هذا القانون إنشاء وترتيب وتشكيل هذه المحاكم والإجراءات التي تتبع أمامها، وأضحت مكونة من عناصر قضائية خالصة (أعضاء مجلس الدولة وحدهم) كما سنرى.

1- تشكيل المحاكم التأديبية في القانون رقم 47 لعام 1972

وفقاً لقانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 أصبحت المحاكم التأديبية تشكل من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم بعد أن استبعد المشرع العنصر الإداري أو المالي والذي كان ضمن تشكيل هذه المحاكم في التنظيم القانوني السابق، وأدمجها في القسم القضائي بمجلس الدولة بعد أن أصبح تشكيلها قضائياً بحتاً إذ اتجه المشرع في هذا التنظيم الجديد نحو تغليب عنصر الضمان على عنصر الفاعلية، وكفالة القدر الكامل من الحيدة والتجرد في الهيئة التي تتولى محاكمة العامل تأديبياً[2]، وقد ترتب على هذا التنظيم الجديد أن فُقِدَ التمييز بين المخالفات ذات الطابع الإداري والمخالفات ذات الطابع المالي أهميته في مجال تشكيل المحاكم التأديبية[3].

وقد نصت المادة /7/ من قانون مجلس الدولة على أنه: " تتكون المحاكم التأديبية من: المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم، ومن المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم، ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس المجلس يعاون رئيس المجلس في القيام على شؤونها".

ويستفاد من نص المادة السابقة، أنَّ المشرع المصري في التنظيم الجديد قد راعى المستوى الوظيفي للموظف المخالف المحال للمحكمة وقت الإحالة، فقد نصت المادة /17/ من القانون 47 لعام 1972 على أنه:

---

[1] المادة الثالثة من قانون 47 لسنة 1972 تنص على أنه " يؤلف القسم القضائي من: (أ) المحكمة الإدارية العليا (ب) محكمة القضاء الإداري (جـ) المحاكم الإدارية (د) المحاكم التأديبية (هـ) هيئة مفوضي الدولة.

[2] د. محمود أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، صفحة 395.وراجع أيضاً د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، دار الوفاء القانونية، الإسكندرية، طبعة 2011، صفحة 335.

[3] د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، طبعة 1، سنة 1984 صفحة 229.

"يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل وقت الدعوى، وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة، تكون المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً، ومع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة /15/".

فالأصل وفقاً لهذه المادة أن يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى، كما يتضح من نص المادة السابقة /17/، أنها خرجت عن المبدأ الذي يقضي بأن يتحدد الاختصاص بين نوعي المحاكم التأديبية على أساس المستوى الوظيفي للعامل، إذ تضمنت في الفقرة الثانية أنه " مع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة /15"، بمعنى أن العاملين في الجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة /15/ من القانون رقم 47 لعام 1972 يدخلون جميعاً مهما علت فئاتهم أو مرتباتهم في اختصاص المحاكم المختصة بمحاكمة العاملين المدنيين في الدولة أو القطاع العام من المستوى الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم.

كما تضمنت المادة الثامنة من القانون ذاته بيان مقر المحاكم التأديبية وكيفية تشكيل دوائرها وذلك بقولها

" يكون مقر المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية، وتؤلف من دائرة أو أكثر يشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ويكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية اثنين من النواب على الأقل، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى ويبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية، وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة"[1].

يلاحظ من نص هذه المادة أنه يختلف تشكيل المحكمة التأديبية بحسب نوعها، فالمحكمة الإدارية الخاصة بالعاملين من مستوى الإدارة العليا تؤلف من ثلاثة مستشارين على الأقل ولا يقل رئيسها عن درجة نائب رئيس مجلس الدولة، أما **بالنسبة إلى المحكمة التأديبية المتعلقة بالمستويات الأول والثاني والثالث فهي تشكل برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس، وعليه فإن انعقاد المحكمة بالمخالفة لهذا التشكيل الجوهري عدداً وصفةً يجعلها باطلة ويبطل ما تتخذه من إجراءات وما تصدره من أحكام.**

---

[1] راجع القانون 47 لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة.

وإذا كان نص المادة السابقة يوضح اقتصار المحاكم التأديبية بنوعيها على مدينتي القاهرة و الاسكندرية، إلا أنه في نهاية نص المادة أعطى لرئيس مجلس الدولة الحق في إنشاء محاكم تأديبية في محافظات أخرى غير القاهرة والاسكندرية، وذلك تيسيراً على المتقاضين بزيادة عدد المحاكم الإقليمية بطريقة تدريجية بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية[1]، وهذا ما أكده الواقع العملي إذ صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم 125 لعام 1973 بإنشاء محكمة تأديبية بمدينة المنصورة، اختصت بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية والطعون المنصوص عليها في المادة /15/ من قانون مجلس الدولة وذلك بالنسبة إلى العاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم، وشمل اختصاصها الدعاوى التأديبية والطعون الخاصة بالعاملين في محافظات (الدقهلية – دمياط – الشرقية – الإسماعيلية – بور سعيد) ووحدات الحكم المحلي في هذه المحافظات.

وأضيف إليها اختصاص منازعات محافظة سيناء بقرار رئيس مجلس الدولة رقم 107 لعام 1977، وكذلك القرار رقم 127 لعام 1973 بإنشاء محكمة تأديبية في مدينة طنطا، والقرار رقم 148 لعام 1973 بإنشاء محكمة تأديبية في مدينة أسيوط[2].

ووفقاً للمادة التاسعة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 تتولى النيابة الإدارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية، الأمر الذي يجعل حضور عضو النيابة الإدارية جلسات المحكمة إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته البطلان ولا يعني هذا أن عضو النيابة الإدارية يدخل في تشكيل هيئة المحكمة لكن حضوره كممثل للادعاء أمر جوهري وواجب وفقاً للقانون[3]، فممثل النيابة الإدارية يحضر جميع الجلسات المتعلقة بالدعاوى التأديبية، بحسبانه المحرك والمختص بمباشرة الدعوى التأديبية، إلا أنه وفي أثناء نظر المحكمة التأديبية بنوعيها للطعون التأديبية يخرج من تشكيلاتها عضو النيابة الإدارية لأن الطعن التأديبي يربط بين الطاعن والمحكمة، ولا دور للنيابة الإدارية في ذلك[4]، كما أن الحضور الوجوبي للنيابة الإدارية لإجراءات المحاكمة ليس مطلوباً في جلسة النطق بالحكم، لأن النطق بالحكم ليس من الإجراءات المكونة لعقيدة المحكمة وإنما هو الإجراء الأخير من إجراءاتها، فليس من الضروري حضور عضو النيابة جلسة النطق بالحكم، و لاسيما أنه ليس عضواً مكملاً لهيئة المحكمة وإن كان عنصراً ضرورياً لصحة تشكيلها في أثناء نظر الدعوى[5].

ويعدّ تشكيل المحكمة التأديبية على نحو ما جاء في نصوص القانون رقم 47 لعام 1972(المواد 7-8-9) من النظام العام، وبالتالي يجوز التمسك بما قد يشوبه من عيوب في أية حالة تكون عليها الدعوى، بل إن

---

[1] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق صفحة 210.

[2] للمزيد راجع د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق صفحة 1140 – 1146.

[3] أ. محمد أحمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 335.

[4] د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية ط2، سنة 2010، صفحة 226.

[5] د. مأمون سلامة – الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، ج2، دار النهضة العربية،1996ص41.

للمحكمة أن تثير هذه العيوب من تلقاء ذاتها[1]، فإذا صدر حكم على الرغم من عدم سلامة التشكيل كان الحكم باطلاً ويمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا[2]، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد بأن:

"**المشرع بيّن كيفية تشكيل المحاكم التأديبية على وجه التحديد بما لا يجوز معه الخروج عن هذا التشكيل زيادةً أو نقصاناً لأي سبب، ولقد تطلبت المادة 43 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 أن يوقع رئيس المحكمة و القضاة الذين تتشكل منهم المحكمة مسودة الحكم، وعلى ذلك، فإن تم توقيع مسودة الحكم بعدد يزيد أو ينقض عن العدد الذي عينه القانون كان الحكم الذي يصدر في هذه الحالة باطلاً، لما في ذلك من اعتداء على حقوق الدفاع التي هي من المبادئ الأساسية في النظام القضائي، إذ قد يكون لهذا العضو الزائد أو العضو الناقص أثر في اتجاه الرأي في مصير الدعوى، ويخفى عن البيان أن البطلان الذي يتقرر في هذا الحالة لا يقبل التصحيح ويتعلق بالنظام العام فتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها دون حاجة إلى أي دفع يبدى من ذوي الشأن[3]** ".

كما يجب لصحة تشكيل هيئة المحكمة واكتمال البناء العضوي لها أن يجلس مع هيئة المحكمة كاتب ليدون ما يتم في الجلسة من إجراءات وانعقاد المحكمة دون وجود الكاتب يرتب بطلان ما تم من إجراءات[4]، فقد ذهب رأي من الفقه[5] إلى أن المحاكم التأديبية في التنظيم الجديد كالمحاكم الجنائية يشكل كلٌّ منها من ثلاثة عناصر هي: أعضاء المحكمة وممثل النيابة وكاتب الجلسة، ويكون التشكيل باطلاً إذا لم يتم على هذا النحو، والبطلان هنا من النظام العام، كما أن هنالك شروط لازم توافرها لصحة تشكيل المحكمة فيما يتعلق بأعضائها وهي[6] : أن يكون لعضو المحكمة ولرئيسها ولاية القضاء، وأن لا تقوم به حالة من حالات عدم الصلاحية لنظر الدعوى، وأن يشترك عضو المحكمة في جميع إجراءات الدعوى، وأن يكون أعضاء المحكمة بما فيهم رئيسها طبقاً للقانون من عددهم وفئاتهم.

2- طبيعة المحاكم التأديبية في القانون رقم 47 لعام 1972

في 12 أيلول عام 1971 صدر دستور جمهورية مصر العربية والذي نص في المادة /172/ منه أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون

---

(1) . د. مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، مرجع سابق، صفحة 12

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1964/11/15 في القضية رقم 1969 لسنة 7 قضائية المجموعة صفحة 4، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في1965/1/3 في القضية رقم 1056 لسنة 7 قضائية المجموعة صفحة 334، نقلاً عن د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء، قضاء التأديب)، مرجع سابق، صفحة 396.

(3) الطعن رقم 2918 لسنة 40 قضائية جلسة 2001/11/10، انظر د. إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، مرجع سابق، صفحة 259 – 260.

(4) د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، صفحة 336

(5) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق صفحة 1138.

(6) المستشار. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، صفحة 341 وما بعدها.

اختصاصاته الأخرى، وفي 1972/10/5 صدر قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لعام 1972، وبموجبه حسم المشرع الخلاف حول طبيعة المحاكم التأديبية وتبعيتها وطبيعة ما تقرره، إذ وبمقتضى المادة الثالثة منه عدّ المحاكم التأديبية جزء من القسم القضائي لمجلس الدولة، وجعل تشكيلها قضائياً خالصاً باستبعاد العنصر الإداري الذي كان يدخل في تشكيلها سابقاً، كما أضفى القانون الحالي وصف الأحكام على ما يصدر من هذه المحاكم[1].

وطبقاً للمادة الأولى من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 فقد تم إلغاء جميع الأحكام المخالفة له.

نلاحظ مما تقدم أن جهة القضاء التأديبي في مجال الوظيفة العامة في مصر أصبحت محصورة في المحاكم التأديبية التي تشكل من أعضاء مجلس الدولة دون سواهم.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني للمحاكم المسلكية في سورية

ظهرت المحاكم المسلكية في القانون السوري عندما ألغى المشرع السوري القانون رقم /90/ لعام 1962 الخاص بمجلس التأديب، وأصدر القانون رقم /7/ لعام 1990 الخاص بالمحاكم المسلكية بدلاً عنه والذي تم إلغاؤه لاحقاً بموجب قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 الذي أعاد تنظيم المحاكم المسلكية وفق أحكامه، إذ قضى بإحالة العاملين في الدولة إلى محاكم مختصة بالأمور الإدارية يكون أعضاؤها أكثر دراية بشؤون العاملين الإدارية، ما يضمن الحماية لهم، كونهم يحاكمون أمام قضاء إداري مختص، وعليه فإن دراسة هذا المطلب ستنقسم إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: نشأة المحاكم المسلكية وتطورها.

الفرع الثاني: تشكيل المحاكم المسلكية وطبيعتها.

الفرع الأول

نشأة المحاكم المسلكية وتطورها

يعدّ إحداث المحاكم المسلكية، وإلحاقها بمجلس الدولة من أهم حلقات التطور المعاصر للتشريعات الوظيفية في سورية ولا سيما في مجال القضاء التأديبي لاحتواء نظام المحاكم المسلكية على ضمانات عديدة تكفل النزاهة وتبعث على الطمأنينة في نفوس الموظفين.

لم تكن المحاكم المسلكية إلا ثمرة لعدة تطورات حدثت في موضوع محاكمة الموظف العام عبر مرحلة زمنية إذ كان الموظف العام في الماضي يحاكم أمام لجان تأديبية تطورت أساليب تشكيلها، وتعددت تباعاً لتعاقب

[1] د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق صفحة 1132 – 113. وأيضاً د. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، صفحة 274.

التشريعات الوظيفية آنذاك، ومن ثم استبدل بهذه اللجان مجلس تأديبي واحد أصبح يحاكم أمامه الموظف العام بشأن أخطائه المسلكية، إلى أن تطور الأمر وأحدثت المحاكم المسلكية بموجب القانون / 7 / لعام 1990، وأصبحت بذلك مختصة في القضايا المتعلقة بتأديب الموظفين، ثم ألغي القانون المذكور بموجب قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 والذي أعاد تنظيم وتشكيل المحاكم المسلكية وفق أحكامه، وعليه فإن دراسة هذا التطور ستكون وفق التفصيل الآتي:

أولاً: نشأة المحاكم المســلكية:

أنشئت المحاكم المسلكية في سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم /7/ تاريخ 6/25/ 1990، إذ حلت محل مجلس التأديب الذي كان موجوداً آنذاك قبل إحداثها، إلا أنه وبصدور القانون رقم 32 لعام 2019 ألغي قانون المحاكم المسلكية وأعيد تنظيم المحاكم المسلكية بموجب ذلك القانون.

تعد المحاكم المسلكية في سورية حديثة النشأة، فالمحاكمات التأديبية كانت تتولاها في الماضي لجان تأديبية تعددت وتنوعت تبعاً لمرتبة الموظف، وتبعاً لمكان وجودها إن كانت في العاصمة أو المحافظات، ومن بعدها مجلس التأديب، فكان الموظفون العامون المدنيون من المرتبة الثانية فما دون إلى ما قبل 5 شباط 1950[1] يحاكمون من الناحية المسلكية من قبل لجان تأديب تعين في بدء كل سنة بمرسوم وتؤلف كالأتي:

أ – **في الإدارة المركزية لكل وزارة أو إدارة من:** قاضٍ من المرتبة الأولى ينتدبه وزير العدل (رئيساً)، وموظفين من الوزارة أو الإدارة العامة من المرتبة الأولى والثانية يختارهما الوزير بقرار (عضوين)، ويقوم بوظيفة التقرير في كل قضية مقرر من الوزارة أو الإدارة يعينه الوزير.

ب – في المحافظات من: أكبر قاضٍ في المحافظة (رئيساً)، وموظفين في الحلقة الأولى ينتخبهما المحافظ (عضوين)، وموظف عن كل إدارة يعين بقرار من المحافظ في بدء كل سنة (مقرراً)، وتتناول صلاحية هذه اللجنة موظفي الحلقتين الثانية والثالثة فحسب، أما الموظفون العامون من المرتبتين الأولى والممتازة، فكانوا يحاكمون أمام لجنة التأديب الخاصة التي تؤلف لكل قضية من:

. الرئيس الأول لمحكمة التمييز (رئيساً).

. موظفين لا تقل مرتبتهما عن مرتبة الموظف المحال على اللجنة يعينان بمرسوم (عضوين).

. موظف لا تقل مرتبته عن مرتبة الموظف المحال على اللجنة يعين بمرسوم (مقرراً).

نلاحظ أن محاكمة الموظفين العامين . من الناحية المسلكية . كانت حتى تاريخ 5 شباط 1950 تجري من قبل لجان تأديبية متعددة بالنسبة إلى كل وزارة أو إدارة، في الإدارة المركزية والمحافظات، واعتمدت في

[1] تاريخ إنشاء مجلس التأديب الصادر بالمرسوم 37 لعام 1950.

تشكيلها على معيار مرتبة الموظف المحال للتأديب، كما أنها كانت تؤلف عن طريق تكليف وانتداب بعض القضاة والموظفين بالإضافة إلى وظائفهم الأصلية.

ونظراً إلى ما أثبتته التجربة من أن تعدد هذه اللجان قد أدى إلى ظهور نتائج سلبية، كاختلاف الاجتهاد في القضايا المسلكية الواحدة، و صدور أحكام مسلكية متناقضة في القضايا المسلكية المتماثلة، مما يتعارض مع الانسجام المطلوب في مثل هذه الأمور، ويتنافى مع العدالة التي تقضي بتطبيق القانون بالتساوي على سائر الأفراد، كما يتعذر على أعضاء هذه اللجان بسبب انشغالهم في مهام وظائفهم الأصلية أن يلموا بالقضايا المسلكية إلماماً تاماً، كما يتعذر عليهم المواظبة على حضور جلسات اللجان لعدم تفرغهم لها، إذ أدى اعتذارهم المتكرر عن حضور الجلسات إلى تأخير البت في القضايا المسلكية وإلى إبقاء الموظفين " المحالين على هذه اللجان " والإدارة العامة ذات العلاقة في وضع مضطرب أمداً طويلاً بانتظار الحكم.

جاء المرسوم التشريعي رقم 37 تاريخ 1950/2/5 تلافياً لهذه النتائج السلبية، فألغى جميع هذه اللجان المبعثرة، وأحدث بدلاً منها مجلس التأديب، وهو هيئة عامة واحدة ذات ملاك خاص ودائم، يقوم بمحاكمة سائر الموظفين العامين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون، وأعضائه كافة من العناصر الإدارية على اختلاف مرتباتهم، ثم ما لبث المشرع أن ألغى مجلس التأديب هذا وأحدث مجلساً تأديبياً آخر بموجب المرسوم رقم 90 لعام 1962 يختلف في تشكيله واختصاصاته عن المجلس السابق، إذ أضفى على المجلس الجديد الصبغة القضائية من خلال تغليب العنصر القضائي على العنصر الإداري في تشكيله وألحقه بالقضاء العادي، كما اختص بمحاكمة الموظفين من المرتبة الأولى فما دون، ومن في حكمهم، واستمر هذا المجلس في المحاكمات التأديبية إلى أن صدر القانون رقم 7 لسنة 1990 المتضمن إحداث المحاكم المسلكية الذي أضفى حصانة على جميع العاملين في الدولة بتقييد سلطة النيابة العامة، فلا تتمكن من إقامة الدعوى بصدد جرم اقترفه الموظف في أثناء قيامه بأعباء وظيفته قبل إحالته إلى مجلس تأديبي وقد ألغى هذا القانون مجلس التأديب، وقضى بإحالة العاملين في الدولة إلى محاكم مختصة بالأمور الإدارية ويكون أعضاؤها أكثر دراية بشؤون العاملين الإدارية، وهذا من شأنه تحقيق مصلحة العاملين كونهم يحاكمون أمام قضاء إداري مختص، وبذلك تولى القانون /7/ لعام 1990 تنظيم المحاكم المسلكية من حيث تشكيلها واختصاصها والإجراءات المتبعة أمامها[1]، ثم صدر قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 والذي ألغي بموجبه قانون المحاكم المسلكية إذ أعاد تنظيمها وفق أحكامه التي سنرى تفصيلاتها لاحقاً.

[1] د. عدنان العجلاني، القضاء الاداري ومجلس الدولة، مطبعة جامعة دمشق، 1959، ص140-141.

ثانياً: التطور التاريخي والتشريعي للمحاكم المسلكية:

شهدت التشريعات الوظيفية في سورية في العصر الحديث تطوراً كبيراً انعكس على جميع المجالات الوظيفية، ولاسيما في مجال تأديب الموظف العام، بحسبان أن النظام التأديبي مرتبط أشد الارتباط بالنظام الوظيفي، ويعد جزءاً مهماً منه فلا يتصور وجود تنظيم وظيفي من دون أن يقترن بتنظيم تأديبي يراقب الموظف العام إذا ما حاد عمّا يفرضه عليه هذا النظام من واجبات أو من قواعد سلوكية[1] فمع تزايد أعباء الإدارة وتضخم الجهاز الإداري، وازدياد عدد الموظفين فقد صدرت قوانين عدة تحكم علاقة الموظف منها:

- قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945
- النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم 1985/1
- قانون المحاكم المسلكية رقم 7 عام 1990
- قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004
- قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019

ولم تكن المحاكم المسلكية، كجهة مختصة بتأديب الموظف العام في سورية، موجودة في الماضي، ولم تظهر إلا نتيجة تطورات عديدة طرأت على النظام الوظيفي بشكل عام والنظام التأديبي بشكل خاص، فالأصل أن حق تأديب الموظف العام يعود إلى الإدارة التي يعمل فيها[2]؛لأن التأديب يعدّ أحد عناصر السلطة الرئاسية، فهي التي تقدّر أكثر من غيرها الظروف المحيطة بالمخالفات الإدارية والجزاءات المناسبة لها كونها هي الجهة المسؤولة عن تحقيق الأهداف والمهمات المعهود بها إليها، ولا شك في أن هذه المسؤولية هي المسوّغ لتلك السلطة، فحيث توجد المسؤولية يجب أن يكون هنالك سلطة، إلا أن الرئيس الإداري، وهو يمارس سلطته التأديبية على مرؤوسيه يمثل الخصم والحكم في الوقت نفسه وقد يجانب الصواب أو يجافي العدالة فيما يصدره من قرارات تأديبية[3].

نلاحظ أن المشرع السوري قد ذهب إلى توزيع سلطة التأديب ما بين جهتين تبعاً لشدة العقوبة وهما: السلطة الرئاسية على اختلاف درجاتها في السلم الإداري وتختص بفرض العقوبات الخفيفة، والجهة الثانية، هي المختصة بفرض العقوبات الشديدة، ويمكن لها فرض العقوبات الخفيفة إذ من يملك الأكثر يملك الأقل، وكانت هذه الجهة في البداية تتمثل في لجان تأديبية، ثم مع تطور التشريعات الوظيفية استُبدل بها نظام مجلس التأديب الذي ألغي لاحقاً وحلت محله المحاكم المسلكية.

---

[1] د. مهند نوح، التأديب الإداري، مقال منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصةarab-ency.com/lau/detail

[2] يقصد بالإدارة: الجهة الإدارية التي يعمل فيها الموظف فعلاً، لذلك فالإدارة المختصة بالتأديب في حالة الندب والإعارة أو التكليف هي الجهة المنتدب إليها أو المعار إليها أو المكلف فيها، لأنها هي الجهة التي وقعت فيها المخالفة

[3] . د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، جامعة دمشق، طبعة 2003 – 2004، ج 2، ص92.

ويمكن تقسيم التطور التاريخي والتشريعي للمحاكم المسلكية في سورية إلى ثلاث مراحل على النحو الآتي:

1ـ مرحلة اللجان التأديبية[1]: امتدت هذه المرحلة منذ صدور القرار رقم 135 لعام 1926 حتى صدور المرسوم التشريعي رقم /37/ لعام 1950، إذ كانت الأصول المتبعة في تأديب الموظف العام في تلك الحقبة الزمنية تقضي بدايةً في ظل القرار رقم /135/ لعام 1926 بوجود لجنتين:

الأولى: لجنة الإحالة إلى القضاء العادي.

الثانية: لجنة التأديب الإدارية والتي تختص بالنظر في مسؤولية الموظف عن أخطائه. ولا سيما أن سورية تأخذ بالمبدأ المزدوج بمحاكمة الموظف العام، بمعنى أن الموظف العام يحاكم أمام المحاكم الجزائية (قضاء عادي) حين يرتكب جرماً جزائياً، ويحاكم أمام محاكم تأديبية خاصة عندما يرتكب أخطاء مسلكية في أثناء ممارسته لوظيفته العامة.

كانت تشكل لجنة الإحالة إلى القضاء العادي من حيث الأساس من عضو ممثل عن كل وزارة من الوزارات بشرط أن يكون كل منهم أعلى مرتبة من مرتبة الموظف العام المحال، وتحت تصرف متصرف(حاكم) دمشق، وقد كان يختلف تشكيلها بالنسبة إلى كل قضية، وإذا دعيت اللجنة للبت في الأخطاء المسلكية التي ارتكبها الموظف العام فتنعقد عندئذ تحت رئاسة محكمة الاستئناف، إلا أنه وبعد صدور قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 تغير أسلوب تشكيل لجان التأديب، وأصبحت اللجان في هذه المرحلة واحدة بالنسبة إلى إحالة الموظف العام على القضاء والتأديب المسلكي، على الرغم من تعددها وتقسيمها تبعاً لدرجة الموظف المحال للتأديب، فوجدت لجان تأديب الموظفين المختصة بتأديب الموظفين حتى المرتبة الثانية، ولجنة التأديب الخاصة المختصة بتأديب الموظفين من المرتبتين الأولى والممتازة[1]، أما بالنسبة إلى تأليف هذه اللجان فقد جاء النص عليها في الفصل الثالث من القانون، ولا سيما في المواد من /29/ و /30/[2] وقد سبق الإشارة إليها عند الحديث عن نشأة المحاكم المسلكية.

انتهج المشرع السوري في هذه المرحلة، وبعد صدور قانون الموظفين رقم /135/ لعام 1945 سياسة توزيع سلطة التأديب ما بين السلطة الرئاسية المختصة بفرض العقوبات الخفيفة بمختلف مستوياتها[3]، ولجان

---

[1] د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، دمشق، طبعة 1974، ص 415- 416.

(1) . تنص المادة 28 من قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 على أنه " تفرض العقوبات الشديدة : 1- على الموظفين حتى المرتبة الثانية،من قبل لجنة تأديب الموظفين 2- على موظفي المرتبتين الأولى والممتازة من قبل لجنة التأديب الخاصة، وإذا رأت اللجنة أن عمل الموظف لا يستلزم اتخاذ إحدى العقوبات الشديدة بحقه يجوز لها أن تفرض إحدى العقوبات الخفيفة، تنفذ قرارات لجان التأديب بمرسوم أو قرار من قبل السلطة التي تمارس حق التعيين، وتصبح هذه القرارات نافذة حكماً إذا لم يصدر مرسوم أ و قرار بتنفيذها خلال شهر واحد من تاريخ إرسالها إلى السلطة المختصة، وتطبق عقوبة الطرد بمرسوم بدون قرار من لجان التأديب في حال ترك الموظف الجنسية السورية أو تجريده منها ".

(2) تجدر الإشارة إلى أن المواد من 28 – 44 من قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لسنة 1945 ألغيت واستعيض عنها بأحكام المرسوم التشريعي رقم 90 تاريخ 1962/8/23 المتضمن قانون مجلس التأديب وأصول محاكمة الموظفين.

(3) تنص المادة 25 من قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 على ما يأتي:

1ـ **عقوبة التوبيخ:** هي إخطار الموظف بكتاب تذكر فيها لمخالفة المرتكبة ويلفت نظره إلى لزوم اجتنابها وتحسين أعماله في المستقبل، تجوز المعاقبة بالتوبيخ مرتين فقط وبعد ذلك يتحتم فرض عقوبة أشد منها، وتفرض هذه العقوبة على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة، في الإدارة المركزية، من قبل الأمين العام. في المحافظات ومن قبل رئيس المصلحة في المحافظة. وتفرض على موظفي المراتب الخامسة حتى الثانية من قبل الوزير.

التأديب المختصة بنوعيها بفرض العقوبات الشديدة، واستمر تأديب الموظف العام على هذه الصورة حتى صدور المرسوم التشريعي رقم /37/ لعام 1950 الذي بدأت معه المرحلة الثانية.

2ــ مرحلــة مجلــس التأديــب: بــدأت هــذه المرحلــة بصــدور المرســوم التشــريعي رقــم /37/ تــاريخ 1950/2/5وبمقتضــى هــذا المرســوم ألغيــت جميــع النصــوص المتعلقــة بلجــان التأديــب التــي وردت فــي قــانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 وحصر المشرع هذه اللجان في مجلس تأديب واحد[1]،وأصبح بموجب هذا التشريع [هيئة إدارية دائمة تحكم في قضايا الموظفين[2]]، ويتبين جلياً من هذا التعريف أن مجلس التأديب هو هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي مقرها دمشق، يرتبط من الناحية الإدارية برئاسة مجلس الوزراء الذي يمارس حياله صلاحيات الوزير بالنسبة إلى وزارته، كما يمارس اختصاصاً قضائياً كمحكمة إدارية تتمتع باستقلال كامل وتصدر أحكاماً قابلة للتمييز (أي للطعن بطريق النقض[3]).

وبموجب المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /37/ لعام 1950 يشمل اختصاص المجلس محاكمة الموظفين العامين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون من الناحية المسلكية، وتجري بحقهم التتبعات القضائية، **ويخرج عن اختصاص مجلس التأديب:**

أ – محاكمة المستخدمين العامين لأنهم لا يعدون من الموظفين ولا تنطبق عليهم أحكام قانون الموظفين الأساسي.

ب – محاكمة الموظفين العامين غير المدنيين كضباط القوى المسلحة (الجيش والشرطة) وأفرادها، فهؤلاء يحاكمون من الناحية المسلكية وتجري بحقهم التتبعات القضائية من قبل المحاكم العسكرية، أو الهيئات القائمة مقامها وفقاً للأحكام الخاصة بها، كالمجالس الانضباطية مثلاً.[4]

---

2 **عقوبة قطع الراتب:** هي حسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة وتفرض هذه العقوبة على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة إذا كانت لمدة لا تتجاوز الشهرين: في الإدارة المركزية، بقرار من الأمين العام، وفي المحافظات بقرار من المحافظ بناءً على اقتراح رئيس المصلحة، وتفرض بقرار وزاري على موظفي المراتب الخامسة حتى الثانية، وعلى موظفي الحلقتين الثانية والثالثة إذا تجاوزت مدة العقوبة شهرين.

وتجوز المعاقبة بقطع الراتب مرتين فقط خلال السنة الواحدة وبعد ذلك يتحتم فرض عقوبة إبطال الترفيع.

3– عقوبة إبطال الترفيع: هي طي اسم الموظفين من جدول الترفيع تفرض هذه العقوبة من قبل الوزير بناءً على رأي رئيس المصلحة واقتراح الأمين العام.

تنص المادة 26 من القانون نفسه على ما يأتي: "يجوز للوزير إلغاء العقوبات الخفيفة على ألا يكون لهذا الإلغاء مفعول رجعي من الناحية المالية"

[1] د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، مرجع سابق، صفحة 416 – 417.

[2] انظر المادة /2/ من المرسوم التشريعي رقم 37 لعام 1950.

[3] د. عبد الإله الخاني القانون الإداري والقضايا الإدارية، الطبعة الثانية، المجلد الثالث صفحة 141د. عدنان العجلاني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، صفحة 140–141.

[4] د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 544. وراجع أيضاً د. محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 175.

ج – محاكمة الموظفين العامين من المرتبتين الأولى و الممتازة، والقضاة من جميع المراتب، وأعضاء ديوان المحاسبات، وأعضاء مجلس التأديب، وأعضاء مكتب تفتيش الدولة، وأعضاء مجلس الجمارك الأعلى ورئيسه، فهؤلاء يحاكمون مسلكياً وتجري بحقهم التتبعات القضائية من قبل مجلس القضاء الأعلى[1]، الذي يتكون من خمسة أعضاء موظفين[2] : موظف من المرتبة الأولى(رئيساً) وموظفين من المرتبة الثانية (عضوين أصليين) وموظف من المرتبة الثالثة (عضواً ملازما) وموظف من المرتبة الثالثة (مقرراً)، ويتمتع رئيس المجلس والعضوان الأصليان بالحصانة التي يتمتع بها القضاة فيما يتعلق بالعزل فقط [3]، ونظراً إلى ما ظهر في أثناء تطبيق قانون مجلس التأديب خلال مدة خمس سنوات ونصف، من أنه يحتاج إلى إصلاح أصول المحاكمة والتحقيق لديه بما يؤمن سرعة الفصل في الدعاوى، كما يحتاج إلى تعديل ملاكه وشروط تعيين كل من رئيسه وأعضائه، بحيث يشترط في تعيين رئيس مجلس التأديب وأعضائه أن يكونوا من القضاة أو من المجازين في الحقوق الذين لا تقل خدمتهم في وظائف الدولة عن عشرة أعوام[4]، كل هذه الأسباب دفعت بالمشرع السوري إلى إصدار قانون مجلس التأديب رقم /90/ تاريخ 1962/8/23 ليحل محل مجلس التأديب السابق، حيث جاء هذا القانون على نقيض سلفه خالياً من أي تعريف لمجلس التأديب، وقد تم إلحاقه بوزارة العدل بعد أن كان مرتبطاً في السابق برئاسة مجلس الوزراء، أما من حيث العمل فظل يمارس عملاً قضائياً فهو محكمة إدارية مستقلة في رأيها تماماً لا تخضع إى أي تأثير أو توجيه[5].

وبموجب القانون رقم /90/ لعام 1962 تأسس مجلسان للتأديب أحدهما في مدينة دمشق يتناول اختصاصه موظفي محافظات (دمشق – درعا – السويداء – حمص – حماة – القنيطرة) والآخر في مدينة حلب ويتناول اختصاصه موظفي محافظات (حلب – إدلب – الرقة –دير الزور – الحسكة – اللاذقية – طرطوس) وفق المادتين /3/ و /4/ منه، وقد نصت المادة الأولى من القانون رقم /90/ لعام 1962 والمعدلة بالمرسوم التشريعي رقم /198/ تاريخ 1963/10/15 على ما ياتي:

"أ – يلحق مجلس التأديب بوزارة العدل وتعقد نفقاته من ميزانيتها.

ب – يختص مجلس التأديب بمحاكمة الموظفين من المرتبة الأولى فما دون، ومن في حكمهم الخاضعين لقانون الموظفين الأساسي من الناحية المسلكية.

جـ – يكون هذا الاختصاص لمجلس القضاء الأعلى فيما يتعلق بموظفي المرتبة الممتازة ومن في حكمهم.

---

[1] د. عدنان العجلاني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، صفحة 142

[2] المادة /5/ من المرسوم التشريعي رقم 37 لعام 1950.

[3] المادة /6/ من المرسوم التشريعي رقم 37 لعام 1950..

[4] د. عدنان العجلاني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص143.

[5] د. عبد الإله الخانى، القانون الإداري القضايا الإدارية، مرجع سابق، ص140.

د – ويستثنى من هذه الأحكام الموظفون الذين ورد حكم خاص بشأن محاكمتهم التأديبية، أي الذين يتمتعون بحصانة قانونية بموجب نصوص تشريعية خالصة كالقضاة ومفتشي الهيئة المركزية ومفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية".

وقد نصت المادة/2/ من القانون رقم 90 لعام 1962 على أنه إذا ارتكب موظف أو أكثر من الموظفين الخاضعين لأحكام هذا المرسوم التشريعي مخالفة مسلكية بالاشتراك مع من تجب محاكمتهم تأديبياً أمام مراجع تأديبية أخرى، تفرق محاكمتهم ويلاحق كل منهم أمام مرجعه الخاص.

وقد نص الفصل الثاني من القانون /90/ على تأليف المجلس فقررت المادة /3/ منه أن المجلس يتألف من: رئيس غرفة استئنافية (عضواً)،ومستشار في محكمة الاستئناف (عضواً)، وموظف من المرتبة الأولى على الأقل (عضواً)، يسمى الموظف بقرار من قبل رئيس مجلس الوزراء، ومجلس القضاء الأعلى يسمي الرئيس والعضو الأول وعضواً ملازماً يحل محله عند غيابه، ويقوم بوظيفة مقرر لدى المجلس أحد أعضاء النيابة العامة بمرتبة رئيس نيابة ويصدر قرار، بتكليفه وتكليف المقرر الملازم من وزير العدل (المادة /5/ فقرة أ، ب)، وقد بيّن هذا القانون أصول المحاكمات لدى مجلس التأديب في المواد من /6/ إلى /27/، حيث أورد في المادة /6/ تعريفاً لعقوبة كف اليد وكيفية فرضها[1].

كما يستطيع مجلس التأديب فرض العقوبات الشديدة التي نص عليها قانون الموظفين الأساسي في المادة /27/، وهي: التنزيل والعزل والطرد[2].

---

1. كف اليد: هو فصل الموظف عن وظيفته مؤقتاً عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرته على العمل وحتى عودته إليه، وهو على نوعين:
أ –كف اليد القانوني: ويقرر بقرار من مجلس الوزراء (مرسوم تشريعي 27 تاريخ 1980/5/14) لموظفي المرتبة الثالثة وما فوق وبقرار من السلطة التي تمارس حق التعيين لسائر الموظفين... ويجوز للوزير أو المحافظ أو المفتش في الأحوال الخطيرة كف يد الموظف ثم يعلم المرجع الأعلى، ويعدّ هذا الكف ملغى إذا لم يصدر خلال 15يوم صك حسب الأصول بثبيت كف اليد، وعلى المقرر في مجلس التأديب إذا رأى أن الفعل المنسوب للموظف يشكل جناية الطلب إلى المجلس توقيفه وإلى الإدارة المختصة كف يده.
ب –كف اليد الحكمي: يعدّ مكفوف اليد حكماً الموظف الموقوف منذ تاريخ توقيفه... وإلغاء كف اليد إما يكون من قبل رئيس مجلس الوزراء أو من السلطة صاحبة الحق في التعيين – حسب الحال – أو من قبل مجلس التأديب أو من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، أو أن يكون الإلغاء حكمياً، ويسري مفعول العقوبة الصادرة بحق الموظف مكفوف اليد اعتباراً من تاريخ كف يده وينتج عن كف اليد القانوني والحكمي، وقف رواتب الموظف خلال مدة كف يده، وإذا برئ يتقاضى كامل رواتبه وإذا عوقب يتقاضى رواتبه إذا كانت العقوبة خفيفة وبعد تنفيذها، أما إذا عوقب بعقوبة التنزيل فيتقاضى الرواتب على أساس الدرجة المنزل إليها منذ تاريخ كف يده، وأما إذا عوقب بالعزل فإنه يسترد منه ما تقاضاه من راتب عن المدة الواقعة بين تاريخ كف اليد وأول الشهر التالي. للمزيد راجع د. عدنان العجلاني . مرجع سابق . صفحة 314.

(2) **عقوبة التنزيل:** تعني تنزيل الموظف درجة واحدة في مرتبته أو تنزيله من الدرجة الأخيرة في مرتبته الحالية إلى الدرجة الأولى من المرتبة الأدنى، والتي تقابلها في القانون رقم /50/ لعام 2004 عقوبة النقل التأديبي.
عقوبة العزل: هي إنهاء خدمة الموظف حكماً مع استفادته من تعويض تسريح أو معاش تقاعد حسب الحال، ولا يجوز إعادة الموظف المعزول إلى إحدى الوظائف العامة إلا بعد انقضاء سنتين بالاستناد إلى قرار يصدر عن لجنة الترفيع بجواز استخدامه، وتتم إعادة الموظف المعزول في مرتبته أو في درجة أدنى من مرتبته ودرجته، وتفرض هذه العقوبة حتماً في حال انتماء الموظف إلى حزب سياسي أو جماعة سياسية محظورة أو قيامه بنشاط سياسي غير مسموح به.

يتضح أن التشريع النافذ في سورية في هذه المرحلة سار على نهج الجمع بين النظام الإداري والنظام القضائي بعد أن أضفى الصبغة القضائية على تشكيل مجلس التأديب في توقيع العقوبات المسلكية على الموظفين العامين الخاضعين لأحكام قانوني الموظفين الأساسي، ومجلس التأديب، فكل العقوبات المسلكية التي لم يرد نص صريح بتخويل الإدارة سلطة توقيعها من قبلها مباشرةً، يجب أن يصدر بها حكم قضائي من مجلس التأديب، وأن العقوبات المسلكية الشديدة لا يمكن توقيعها كأصل عام إلا من قبل مجلس التأديب المختص، وذهب مجلس الدولة إلى أنه لا يحق للسلطات الإدارية فرض إحدى هذه العقوبات على موظفيها استناداً إلى تقرير التفتيش، وبدون الرجوع إلى مجلس التأديب[1].

3. مرحلة نظام المحاكم المسلكية: صدر النظام الأساسي للعاملين في الدولة بتاريخ 1985/1/2 رقم /1/ لعام 1985 الملغى بموجب القانون رقم /50/ لعام 2004 إذ وجه المشرع من خلال هذا القانون إلى إنشاء محاكم مسلكية مختصة بمحاكمة العاملين من الناحية التأديبية، وذلك على الوجه الآتي:

تنص المادة /73/ من النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة على ما يأتي:

أ – يصدر (بقانون) تشكيل المحاكم المسلكية المختصة بمحاكمة العاملين من الناحية التأديبية، ويتضمن بشكل خاص:

- اختصاصات المحاكم المسلكية.
- الملاحقة قبل الإحالة على المحاكم المسلكية.
- أصول المحاكمة أمامها وطرق الطعن.
- حالات وإجراءات كف اليد ومدته القصوى والحالات التي يعدّ فيها العامل مكفوف اليد حكماً.
- حقوق المكفوف اليد حكماً ولا سيما بالنسبة إلى الأجر.
- سقوط الدعوى المسلكية وإعادة الاعتبار.
- محاكمة العاملين بعد تركهم الخدمة والعقوبة التأديبية التي يمكن فرضها عليهم.

عقوبة الطرد: هي حرمان الموظف نهائياً من الوظيفة وفقدان الموظف المطرود لجميع حقوقه المكتسبة عن خدماته في الدولةولا سيما ما يتعلق بتعويض التسريح أو المعاش التقاعدي، وطرد الموظف الذي يمنعه من الاشتراك مباشرةً أو بالواسطة بمناقصات أو مزايدات أو مقاولات أعمال إدارة الدولة ومؤسساتها وسائر الجهات الرسمية وهذه العقوبة تفرض حتماً في الأحوال الآتية:

1. إذا حكم عليه بجناية أو جنحة مشينة 2. إذا حكم عليه بالحرمان من الوظيفة العامة أو الحقوق المدنية، ولا يجوز إعادة الموظف المطرود في أية حال من الأحوال إلى الخدمة في الإدارة والمؤسسات والهيئات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وسائر جهات القطاع العام وبأية صفة كانت وعلى أي قانون أو نظام.

قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /247/ أساس /118/ لعام 1981، منشور في مجلة المحامون، العددان 11و12 لعام 1981.

[1] عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وإشكالاته، دار الأنوار للطباعة، الطبعة الأولى 1983م، صفحة 319.

ب – يبقى مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش خاضعين بشأن المحاكمة المسلكية إلى قوانينهم الخاصة.

تطبيقاً للنص السابق استحدث المشرع المحاكم المسلكية بالقانون رقم /7/ الصادر بتاريخ 1990/2/25، إذ حلت المحاكم المسلكية بموجبه محل مجلس التأديب الذي كان معمولاً به آنذاك والصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم 90 لعام 1962، وبتاريخ 2019/12/16 صدر قانون مجلس الدولة رقم /32 / الذي ألغى قانون المحاكم المسلكية المذكور، وأعاد تنظيم المحاكم المسلكية وتحديد اختصاصاتها وبيّن كيفية تعيين قضاتها وحدد الإجراءات أمامها.

اتجه المشرع من خلال قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019إلى منح العامل الموظف في الدولة بعض الحماية كغيره من الأفراد الذين لهم حصانات كبيرة في الدولة (كالقاضي والدبلوماسي وعضو مجلس الشعب...) ولا سيما أن النصوص القانونية في هذا القانون تقضي بعدم جواز ملاحقة أي من الموظفين العموميين أو العاملين، ومن في حكمهم لدى أي جهة من الجهات العامة أمام القضاء لجرم ناشئ عن العمل إلا بعد إحالته من قبل المحاكم المسلكية وفقاً لأحكام هذا القانون [1].

نصت المادة /3/ من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 على أن مقر المحاكم المسلكية في دمشق وحلب وحمص ودير الزور وطرطوس، ويجوز إحداث محاكم مسلكية أخرى في باقي مراكز المحافظات بمرسوم بناءً على اقتراح المجلس الخاص، إذ يحدد الاختصاص المكاني لهذه المحاكم بقرار من رئيس المجلس بناءً على اقتراح المجلس الخاص[2]، كما يجوز نقلها إلى أي محافظة يشملها الاختصاص المكاني المحدد لها بقرار من رئيس المجلس بناءً على اقتراح المجلس الخاص[3].

يستفاد من نص المادة الثالثة المتقدم ما يأتي:

ـ يحدد الاختصاص المكاني للمحاكم المسلكية بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على اقتراح المجلس الخاص، بينما كان في ظل قانون المحاكم المسلكية الملغى محدد قانوناً بموجب نص المادة /3/ منه.

---

[1] . نصت المادة (56) من القانون 32 لعام 2019 على أنه "1ـ لا يجوز ملاحقة أي من الموظفين العموميين أو العاملين، ومن في حكمهم لدى أي جهة من الجهات العامة أمام القضاء لجرم ناشئ عن العمل قبل إحالته إلى المحكمة المسلكية وفقاً لأحكام هذا القانون.

2. يستثنى من أحكام الفقرة /1/ السابقة حالة الجرم المشهود وحالة الادعاء الشخصي إلى الجرائم غير الناشئة عن العمل أو بسببه، والحالات التي تنطبق عليها أحكام المادة (28) من قانون العقوبات الاقتصادية رقم /3/ لعام 2013.

3ـ يجب على المدعي الشخصي تقديم كفالة مالية تحدد مقدارها النيابة العامة عند تقديم الادعاء لا تقل عن /10000/ ل.س عشرة آلاف ليرة سورية ولا تزيد عن /100000/ ل.س مائة ألف ليرة سورية، ويقضي بمصادرة الكفالة لصالح الخزينة العامة إذا ظهر أن المدعي غير محق في دعواه "

[2] . يشكل المجلس الخاص في مجلس الدولة من رئيس مجلس الدولة رئيساً له ومن ستة من نواب الرئيس أعضاء.

[3] . انظر المادة (3) من قانون مجلس الدولة الجديد رقم /32/لعام 2019.

. إحداث محاكم مسلكية جديدة في باقي المحافظات يتم بمرسوم بناءً على اقتراح المجلس الخاص، بينما كان في ظل قانون المحاكم المسلكية بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الدولة.

ـ يجوز نقل المحاكم المسلكية المحدثة إلى أي محافظة بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على اقتراح المجلس الخاص، بينما في ظل القانون /7/ لعام 1990 كان يجوز النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة.

ألحقت المحاكم المسلكية المحدثة بموجب القانون رقم 7 لعام 1990 الملغى، بالقسم القضائي لمجلس الدولة وذلك بموجب المادة 2 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، بينما كان مجلس التأديب الملغى ملحقاً بالقضاء العادي، وأصبح مرجع الطعن في أحكام المحاكم المسلكية المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بعد أن كان مرجع الطعن في أحكام مجلس التأديب هو محكمة النقض.

يلاحظ أن المشرع في هذه المرحلة قد وزع سلطة تأديب الموظف بين السلطة الرئاسية والمحكمة المسلكية، مستنداً في ذلك إلى شدة العقوبة إذ جعل فرض العقوبة الخفيفة فقط من حق السلطة الرئاسية أما العقوبات الشديدة فجعلها حكراً على المحكمة المسلكية دون سواها، علاوة على حقها في فرض العقوبات الخفيفة، أي بقي مستمراً على الجمع بين النظام الإداري والنظام القضائي في التأديب.

الفرع الثاني

تشكيل المحاكم المسلكية وطبيعتها

نظام التأديب في سورية هو نظام إداري – قضائي، فالسلطات الرئاسية تفرض العقوبات المسلكية الخفيفة المحددة قانوناً، وإلى جانبها المحاكم المسلكية التي أضفى عليها المشرع الصبغة القضائية من خلال تشكيلها من عناصر قضائية خالصة تابعة إلى مجلس الدولة، من خلال إلحاقها بالقسم القضائي في مجلس الدولة، فهي تملك ولاية قضائية تخولها فرض الجزاءات التأديبية (عقوبات خفيفة وشديدة)، وعليه ستتناول الدراسة فيما يأتي تشكيل هذه المحاكم وطبيعتها في فقرتين على النحو الآتي:

أولاً. تشكيل المحاكم المسلكية:

1. تشكيل المحاكم المسلكية طبقاً لقانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990: رأى المشرع السوري في تشكيل المحاكم المسلكية وفقاً لقانون المحاكم المسلكية الملغى رقم 7 لعام 1990 أن يكون مختلطاً يجمع بين العنصر القضائي والعنصر الإداري على أن تكون الغلبة للعنصر القضائي، لما يوفره ذلك من حصانة وقدر أكبر من الضمانات للموظفين المحالين للمحاكمة بحسبان ما يكون عليه القضاة من نزاهة وحياد وسعي لاستجلاء الحق ونشر العدل، آخذاً في الحسبان تحقيق السرعة والفاعلية من خلال وجود العنصر الإداري في

المحاكم المسلكية لما يفترض فيه من الخبرة مقارنةً بالموظفين الذين يعملون في المجال نفسه الذي يعمل فيه، وعلمه بظروف كل منهم من حيث العمل مما يكون له أثرٌ في محاكمته.

طبقاً لذلك فقد نصت المادة /2/ من قانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990 على أنه" أ. تؤلف المحكمة المسلكية من: 1. مستشار من مجلس الدولة (رئيساً)**2**. مستشار مساعد من مجلس الدولة (عضواً) **3**. أحد العاملين في الدولة ممثلاً عن التنظيم النقابي (عضواً)

ب. يكون لكل من رئيس المحكمة وعضويها، عضو ملازم[1].

ج. يسمى رئيس المحكمة وعضوها الأول (الأصيل والملازم) بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الدولة، كما يسمى العضو الثاني (الأصيل والملازم) بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على ترشيح المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال.

د – يتولى مهمة المقرر لدى هذه المحكمة أحد أعضاء مجلس الدولة برتبة نائب يسمى بقرار من رئيس مجلس الدولة".

من خلال تأليف المحكمة المسلكية يلاحظ ما يأتي:

ـ تشكيل هذه المحاكم ليس قضائياً خالصاً على غرار محاكم التأديب المصرية، إذ إن المشرع السوري أدخل في تشكيلها العنصر الإداري، فيشترك فيها عناصر قضائية وأخرى إدارية تمثّل العاملين، ذلك أن هذا العنصر وبمقتضى الفقرة (ج) من المادة السابقة يعين بناءً على ترشيح المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال وبالتالي يفترض بهذا العضو أن يعمل على حماية ورعاية وتمثيل مصالح العاملين والدفاع عنها بحكم انتمائه النقابي، والجهة التي رشحته وهو ما يشكل ضمانة للعامل تضاف إلى الضمانة القضائية التي يوفرها باقي تشكيل المحكمة، وعلى ذلك فالمشرع السوري أراد تحقيق قدر أكبر من الضمان للعاملين من خلال تغليب العنصر القضائي.

. الأصل كما نصت المادة السابقة أن يتم اختيار العناصر القضائية من قضاة مجلس الدولة لما يتمتع به القاضي الإداري من دراية وخبرة في شؤون العاملين الإدارية مما يحقق مصلحة الموظف المحال للمحاكمة، وهذا مغاير لما كان عليه الحال في مجلس التأديب السابق والذي كان مشكلاً من عناصر قضائية وأخرى إدارية، إذ يمثل العنصر القضائي بقضاة عاديين ليسوا قضاة في مجلس الدولة، إلا أن المشرع السوري **خرج عن هذا الأصل** في نص المادة /32/ من القانون نفسه حين أجاز لرئيس مجلس الوزراء تسمية رئيس المحكمة المسلكية

---

[1] العضو الملازم هو العضو الاحتياطي الذي يحل محل العضو الأصيل عند تغيبه، راجع في ذلك د. عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القانون رقم 7 لسنة 2019 " مقال منشور في مجلة جامعة دمشق، مجلد 36، العدد الثاني،2020، ص 147.

وعضويها الأصيل والملازم من قضاة القضاء العادي بناءً على اقتراح مجلس القضاء الأعلى، ريثما يتم تشكيل المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري في المحافظات.

ـ يتولى مهمة المقرر أمام هيئة المحكمة أحد أعضاء مجلس الدولة برتبة نائب يسمى بقرار من رئيس مجلس الدولة، فلا تعقد الجلسة دون حضوره، إلا أنه لا يشترك في جلسات المذاكرة ولا في إصدار الحكم[1]، ما يجعل دوره يقترب من دور ممثل النيابة العامة في القضاء الجزائي إذا لم يماثله، وبالتالي فمن شأن غيابه أن يرتب الآثار القانونية نفسها التي يرتبها غياب ممثل النيابة العامة في القضايا الجزائية.

ـ تطبيقاً للمادة السابقة يكون لكل من رئيس المحكمة وعضويها عضو ملازم يسمى رئيس المحكمة وعضوها الأول (الأصيل والملازم) بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة، كما يسمى العضو الثاني (الأصيل والملازم) بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على ترشيح من المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال.

2ـ **تشكيل المحاكم المسلكية طبقاً لقانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019**: نصت المادة (5) في فقرتها الثالثة من القانون المذكور على أنه "تشكل المحكمة المسلكية برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية اثنين من النواب من الدرجة الأولى على الأقل، ويتولى مهمة المحقق لدى هذه المحكمة أحد قضاة مجلس الدولة برتبة نائب من الدرجة الأولى على الأقل"

ويلاحظ من النص المتقدم ما يأتي:

ـ **أصبح تشكيل المحاكم المسلكية في ظل هذا القانون قضائياً خالصاً** من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم، وتم إلغاء العضو الإداري، **وأعتقد أن مسلك المشرع السوري هذا هو مسلكٌ محمود إذ نجد فيه تأميناً وضماناً للعاملين.**

ـ يؤخذ على المشرع السوري سواءٌ في قانون المحاكم المسلكية الملغى رقم 7 لعام 1990 أو قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، أنه **لم يعط اهتماماً لدرجة الموظف المحال** للمحاكمة في أثناء تشكيله للمحاكم المسلكية، إذ جاء التشكيل موحداً بالنسبة إلى الجميع أيا كانت مراكزهم الوظيفية، خلافاً للمشرع المصري كما رأينا سابقاً.

ـ رئيس المحكمة المسلكية وعضويها من قضاة مجلس الدولة حصراً، ولا يجوز تسميتهم من قضاة القضاء العادي وفقاً لأحكام هذا القانون، وهذا مغاير لما كان عليه الحال في قانون المحاكم المسلكية الملغى ولا سيما في المادة 32 منه، إلا أنه وفي ظل هذا القانون الجديد يجوز بقرار من المجلس الخاص ندب القضاة

[1] انظر الفقرة – ج – من المادة (1) والفقرات أ وَ د من المادة (15) من قانون المحاكم المسلكية 7 لعام 1990.

(قضاة مجلس الدولة حصراً) من وظيفة أدنى إلى وظيفة أعلى، أو تكليف القاضي عند الضرورة وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها[1].

- يتولى مهمة المحقق (المقرر) في المحكمة المسلكية أحد قضاة مجلس الدولة برتبة نائب من الدرجة الأولى على الأقل[2].

ثانياً: طبيعة المحاكم المسلكية:

تعد المحاكم المسلكية حديثة النشأة في سورية، ولم يكن لها وجود عند صدور قانون مجلس الدولة رقم /55/ لعام 1959، بل كان هنالك مجالس تأديبية وسلطات تأديبية فلم تكن تسمية " المحاكم المسلكية " موجودة أصلاً، فكان هناك ما يسمى " بالمحاكم التأديبية " التي ورد النص عليها في المادة /15/ من قانون مجلس الدولة آنذاك[3]، إذ كانت تنصرف عبارة المحاكم التأديبية إلى مجلس تأديب الموظفين ومجلس تأديب الجامعة وأصبحت أحكامها طبقاً لنص المادة /15/ تخضع إلى الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بوصفها قرارات (أحكام) محاكم تأديبية.

إلا أن قانون مجلس التأديب الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /90/ لعام 1962 حجب عن القضاء الإداري في سورية حق النظر في الطعن في قرارات مجالس التأديب، لأنه جعل اختصاص النظر في طعون قرارات مجلس التأديب للغرفة المدنية في محكمة النقض[4]، وقد كان هذا محل نقد من قبل بعض الفقه[5] والذي أكد أن "علاقة الموظف بالإدارة تتسم بطابع نظامي لا تعاقدي، وبالتالي يدخل في نطاق القانون العام لا القانون الخاص، وبالتالي يجب أن يكون الاختصاص للقضاء الإداري".

كما رأى آخرون[6] إن ما ذهب إليه المشرع في قانون مجلس التأديب رقم 90 لعام 1962 بشأن الطعن في قرارات مجلس التأديب أمام الغرفة المدنية بمحكمة النقض خطأ منه حيث لا علاقة للتأديب وهو إداري بالنقض وهو مدني.

---

(1) انظر المادة (69) من القانون 32 لسنة 2019.

(2) . حلت تسمية وظيفة نائب من الدرجة الأولى محل وظيفة نائب، وتسمية وظيفة نائب من الدرجة الثانية محل وظيفة مندوب، وتسمية نائب من الدرجة الثالثة محل وظيفة مندوب مساعد وذلك طبقاً للمادة (128) من القانون 32 لسنة 2019.

(3) . نصت المادة 15 من قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 1959 على ما يلي " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية... "

(4) نصت المادة / 25 / من قانون مجلس التأديب رقم /90/ لعام 1962 على أنه " تقبل قرارات مجلس التأديب الطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض من قبل الموظف أو جهة الإدارة خلال مدة شهر من تاريخ صدورها إن كانت بصورة وجاهية أومن تاريخ تبليغها إن كانت بصورة غيابية".

(5) . د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، طبعة1987، ص412

(6) . د. عبد الإله الخانى، القانون الإداري، علماً وعملاً مقارناً القضايا الإدارية، مرجع سابق، ص 141.

بعد صدور القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985 لم يتغير هذا الوضع، إلا أنه وجه في المادة /73/ منه على صدور قانون تشكيل للمحاكم المسلكية المختصة بمحاكمة العاملين من الناحية التأديبية، وتحديد طرق الطعن في الأحكام الصادرة عنها.

في عام 1990 صدر القانون رقم /7/ الخاص بالمحاكم المسلكية، وبموجبه ألحق المشرع المحاكم المسلكية بمجلس الدولة[1]، إذ اكتسبت هذه المحاكم الصفة القضائية من إرادة المشرع ذاته، ومن الدستور السوري الذي نص في المادة /138/ على أن " مجلس الدولة يمارس القضاء الإداري وأن القانون يعين شروط تعيين قضاته وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم ".

نظم المشرع المحاكم المسلكية في القانون رقم /7/ لعام 1990 تنظيماً قضائياً وغلّب فيها العنصر القضائي لتوفير الثقة والضمانات للعاملين عند محاكمتهم تأديبياً، وحدد اختصاصاتها، وكيفية تعيين أعضائها ونظم إجراءاتها، وأضفى وصف الأحكام على ما تصدره من خلال النص على الطعن في أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا[2]، إلى أن صدر قانون مجلس الدولة الجديد وألغى قانون المحاكم المسلكية، إذ أعاد تنظيمها وألحقها صراحةً بالقسم القضائي في مجلس الدولة وحدد اختصاصاتها ونظم إجراءاتها، وكيفية تعيين أعضائها.

وطبقاً للمادة /138/ من الدستور السوري، والمادة الثانية من القانون رقم 32 لعام 2019 الخاص بمجلس الدولة فإن المحاكم المسلكية تعدّ جهة قضائية تأديبية تابعة إلى القضاء الإداري وجزءاً من القسم القضائي لمجلس الدولة الذي تولى تنظيمها كمحاكم من جميع النواحي اللازمة لها.

بعد الانتهاء من بحث ماهية المحاكم التأديبية في كلٍ من مصر وسورية سنبين أوجه الشبه والخلاف بين المحاكم التأديبية في مصر والمحاكم المسلكية في سورية، كما يأتي:

أ. أوجه الشبه:

1- المحاكم التأديبية في مصر والمسلكية في سورية أنشئت بقانون تولى تنظيمها من حيث تشكيلها واختصاصها والإجراءات التي تتبع أمامها.

2- يعدّ كلٌ من المحاكم التأديبية في مصر والمسلكية في سورية جهات قضائية تأديبية تتبع القضاء الإداري وتشكل جزءاً من مجلس الدولة.

3- المحاكم التأديبية في مصر والمسلكية في سورية مشكلة تشكيلاً قضائياً بحيث تتألف من عناصر قضائية تابعة إلى مجلس الدولة، لا وجود للعنصر الإداري في تشكيلها.

---

[1] تنص المادة الأولى من القانون / 7 / لعام 1990 على أن: " تحدث في دمشق وحلب واللاذقية ودير الزور محاكم مسلكية تلحق بمجلس الدولة.....".

[2] تنص المادة / 22 / من القانون / 7 / لعام 1990 على أن "أحكام المحكمة تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ ".

4. غلَّب المشرع السوري والمصري عنصر الضمان على عنصر الفاعلية في المحاكم االمسلكية.

ب . أوجه الاختلاف:

ـ المحاكم التأديبية في مصر نوعان: النوع الأول: يختص بالعاملين من مستوى الإدارة العليا، والنوع الثاني: يختص بالعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث، بينما المحاكم المسلكية في سورية نوع واحد بالنسبة إلى جميع المستويات الوظيفية.

نلاحظ مما تقدم أن المحاكم التأديبية كسلطة مختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية تنازعتها نظرتان: **الأولى** تحاول إضفاء الطابع الإداري عليها وتشكيلها من عناصر إدارية والثانية تحاول إضفاء الطابع القضائي عليها وتشكيلها من عناصر قضائية.

أعتقد أن المشرع السوري والمصري قد أحسنا صنعاً فيما قرراه بشأن تشكيل المحاكم التأديبية من خلال تغليب عنصر الضمان على عنصر الفاعلية، فالنظام القانوني في مصر وسورية قد أحرز تقدماً رائعاً بإنشاء المحاكم التأديبية بصفة قضائية خالصة، مع ما رتبه ذلك من نزع السلطان الواسع لجهة الإدارة في تأديب الموظفين فيما يجاوز العقوبات الخفيفة، ولم يكن هذا التقدم المهم في النظام التأديبي من غير قصد او مصادفةً، وإنما هو أمر سعى المشرع المصري والسوري إلى تحقيقه من خلال التطور الذي لحظناه من بداية إنشاء المحاكم التأديبية بشكل مختلط(عناصر قضائية وإدارية) مع تغليب للعنصر القضائي في مرحلة لاحقة، إلى أن استكملت هذه المحاكم مقوماتها كاملةً، ليصبح أعضاؤها جميعهم من قضاة مجلس الدولة.

وبعد الانتهاء من بحث ماهية المحاكم التأديبية ننتقل إلى المبحث الثاني.

المبحث الثاني

اختصاص المحاكم التأديبية وأحكامها

الإدارة هي الجهة المختصة بفرض العقوبات المسلكية، فهي تتولى مراقبة أعمال الموظف العام وكشف ما يرتكبه من مخالفات والتصرف إزاءها فالإدارة تقدّر أكثر من غيرها الظروف المحيطة بالمخالفات الإدارية والعقوبات المسلكية المناسبة لها، ويمثل الرئيس الإداري عندما يمارس السلطة التأديبية الخصم والحكم في الوقت نفسه، وقد يجافي العدالة فيما يصدره من عقوبات مسلكية، لذلك فإنه يجوز الطعن قضائياً في هذه العقوبات إذا كانت مخالفة للقانون، وفي الدول التي تتبنى القضاء المزدوج كفرنسا ومصر وسورية ولبنان..... يكون الطعن أمام مجلس الدولة (القضاء الإداري).

تتضمن قوانين الوظيفة العامة مواد تسند بموجبها اختصاص فرض العقوبات المسلكية كلياً أو جزئياً إلى محاكم مسلكية تمارس هذا الاختصاص إلى جانب الإدارة أو إلى مجالس تأديبية مختصة يدخل في تشكيلها عنصر قضائي، والمحاكم التأديبية " المسلكية" سواءٌ في مصر أو سورية مثلها مثل سائر المحاكم الأخرى لها سلطة خوّلها إياها القانون تمارسها ضمن نطاق معين من الاختصاصات، كما أن أحكامها مثل الأحكام القضائية كافة لها جانب شكلي وجانب موضوعي، ويمكن الطعن فيها، وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني على النحو الآتي:

المطلب الأول: اختصاص المحاكم التأديبية.

المطلب الثاني: أحكام المحاكم التأديبية.

المطلب الأول

اختصاص المحاكم التأديبية

إن تحديد الاختصاص وتوزيعه في مجال القانون العام يتم على أساس مصدرين **أولهما: دستوري، وثانيهما: تشريعي**، والمحاكم التأديبية في مصر هي صاحبة الولاية العامة في التأديب بمقتضى نص المادة 190من دستور عام2014 التي عّدت مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة مختصة بالدعاوى التأديبية، وبمقتضى النصوص الواردة في قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 فإنها عدّت المحاكم التأديبية جزءاً منه، وبينت اختصاصات هذه المحاكم، أما المحاكم المسلكية في سورية فقد تحددت اختصاصاتها بموجب النصوص القانونية التي وردت في قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام2019، وعليه فإن دراستنا لهذا المطلب ستنقسم إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: اختصاص المحاكم التأديبية في مصر.

الفرع الثاني: اختصاص المحاكم المسلكية في سورية.

الفرع الأول

اختصاص المحاكم التأديبية في مصر[1]

المحاكم التأديبية في مصر هي الجهة صاحبة الولاية العامة في التأديب، وولايتها هذه ولاية قانونية منبثقة من إرادة المشرع الذي حددها من خلال تنظيمه لقواعد اختصاصها الذي يقوم على ضوابط ومعايير محددة، حيث تملك حق النظر في الدعوى التأديبية المبتدئة المقامة أمامها من النيابة الإدارية، إضافةً إلى حق البت في الطعون المقامة أمامها على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظفين العموميين، وفي ضوء ما تقدم يمكن دراسة اختصاص المحاكم التأديبية في نطاقين:

النطاق الشخصي الذي يتعلق بالعاملين الذين تختص بتأديبهم المحاكم التأديبية، **والنطاق الموضوعي** الذي يتعلق بولاية المحاكم التأديبية في توقيع العقوبة الملائمة وما يتفرع عنها من اختصاص تأديبي تعقيبي، وقد أطلق الفقه المصري على النوع الأول من الاختصاص الموضوعي (الاختصاص القضائي) وعلى النوع الثاني التبعي (الاختصاص الولائي[2]).

سنتناول دراسة اختصاص المحاكم التأديبية في مصر على النحو الآتي:

---

[1] لم نجد تعريفاً للاختصاص في نظر الدعوى، فنعرفه بأنه " سلطة المحكمة في نظر دعوى معينة لإصدار القرار اللازم فيها طبقاً لأحكام القانون".

[2] . د سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، صفحة 484. وأيضاً د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، صفحة 209

أولاً: الاختصاص الشخصي للمحاكم التأديبية

يقصد بالاختصاص الشخصي للمحاكم التأديبية، النطاق الذي يتحدد فيه الأشخاص العاملون الذين يدخلون تحت ولاية المحاكم التأديبية، ويلاحظ أن المشرع المصري قد خرج بنظام التأديب القضائي عن دائرة الموظف العام بمعناه الفني[1]، إذ سحب اختصاص المحاكم التأديبية إلى طوائف من العاملين لا يعدّون موظفين عموميين وفقاً للمدلول الفني الدقيق لهذا المصطلح[2]، إذ تولت المادة /15/ من قانون مجلس الدولة رقم /47/ لعام 1972 بيان طوائف العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم.

1. العاملون الداخلون في اختصاص المحاكم التأديبية: حددت المادة /15/ من قانون مجلس الدولة رقم /47/ لعام 1972 نطاق الاختصاص الشخصي للمحاكم التأديبية من خلال بيان طوائف العاملين الذين تختص بمحاكمتهم بقولها: تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من:

أولاً: العاملين المدنيين في الجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية والعاملين في الهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات، وفي الشركات التي تضمن لها الحكومة حد أدنى من الأرباح.

ثانياً: أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم /141/ لعام 1963.

ثالثاً: العاملون في الجمعيات والهيئات التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً".

فالمشرع المصري وسّع في اختصاص المحاكم التأديبية ليشمل فضلاً عن الموظفين العموميين بمعناه الدقيق، أيضاً طائفة من العاملين الآخرين "الموظفين العموميين حكماً"، وذلك طبقاً للمفاهيم الاصطلاحية الفنية للموظفين العموميين والعمال الأجراء،ولعلَّ ذلك يرجع إلى رغبة المشرع في تحقيق منطق الضمان في التأديب بشكلٍ أوسع، ولمواجهة التوسع المضطرد في الاختصاصات التأديبية للسلطات الرئاسية[3]، إلا أن هذا التوسع لا يشمل جميع العاملين في الدولة، إذ يخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية كل العاملين الذين تنظم أمورهم قوانين خاصة، كأعضاء الهيئة التدريسية والعاملين في الجامعات ورجال القضاء والنيابة وأعضاء مجلس الدولة وضباط الجيش والشرطة، **فمن هم الموظفون العموميون ومن هم الموظفون العموميون حكماً؟**

---

[1] . يعرف الموظف بالمفهوم الفني الدقيق في فقه وأحكام القانون العام بأنه " كل شخص يساهم في تسيير المرفق العام الذي تديره الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة بطريق الاستغلال المباشر " راجع د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية دراسة تحليلية تطبيقية، دار النهضة العربية، ط1، 2008، صفحة 24.

[2] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق صفحة 9-10

[3] د. دويب حسين صابر، الإحالة إلى المحاكمة التأديبية وآثارها، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة 1، سنة النشر 20152014، ص 23.

طائفة الموظفين العموميين: هم من يصدق عليهم وصف الموظف بالمعنى الفني الدقيق، الذين يخضعون لقانون الخدمة المدنية بالدولة الصادر بالقانون رقم 81 لعام 2016، وقد ورد النص عليهم في الفقرة /أولاً/ من المادة 15 من القانون 47 لسنة 1972[1]، ويقصد بهم العاملون المدنيون في الدولة و العاملين كافة في وزارات الحكومة والأجهزة التي لها موازنة خاصة ووحدات الإدارة المحلية، وكذلك العاملون في الهيئات العامة[2]، وكذلك فئات العمال والموظفين المعينين على وظائف مؤقتة أو دائمة[3] إذ إن التشريع الجديد الذي جاء بعد القانون 210 لعام 1951، أي ابتداءً من القانون 46 لعام 1964 مروراً بالقانون رقم 58 لعام 1971 والقانون 47 لعام 1978وصولاً إلى القانون رقم 81 لعام 2016، لم يعرف التفرقة بين موظف وعامل، فالكل عنده عاملون مدنيون يخضعون إلى أحكام موحدة سواءً أكانت الوظيفة التي يشغلها العامل دائمة أم مؤقتة[4]، وهذا مغاير لما كان عليه الحال في ظل القانون 117 لعام 1958إذ نصت المادة 18 منه على اختصاص المحاكم التأديبية بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة[5] فقط.

طائفة الموظفين العموميين حكماً: تضم هذه الطائفة العاملين الذين لا يصدق عليهم وصف الموظفين العموميين طبقاً لما استقر عليه القضاء والرأي الغالب في الفقه، وإنما هم في حقيقة وصفهم القانوني من الأجراء، فالمشرع فصل بين النظام التأديبي و الوظيفة العامة بمعناها المحدد في القانون الإداري، وعدّ إخضاع هؤلاء العاملين إلى اختصاص المحاكم التأديبية كما جاء في المادة 15 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 من قبيل الضمان القانوني لهم، وتشتمل هذه الطائفة على[6] :

---

[1] راجع الفقرة /أولاً/ من المادة 15 من القانون 47 لسنة 1974.

[2] لا بدَّ من الإشارة إلى أن العاملين بالهيئات العامة لا يخضعون لذات الأحكام التي يخضع لها العاملين بالوزارات و وحدات الإدارة المحلية، وإنما يخضعون لأحكام خاصة تتلائم ونشاط كل هيئة من الهيئات العامة، استناداً لما أجازه قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم 61 لسنة 1963 في أن تكون للهيئات العامة لوائح داخلية تنظم شؤونها من دون التقيد بالنظم الحكومية إلا في حال عدم وجود نص في مثل هذه اللائحة، حينها يتعين الرجوع إلى نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 (الذي ألغي بالقانون رقم 81 لسنة 2016) ، راجع في ذلك د. حسن محمد هند – الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة . مرجع سابق، صفحة 29

[3] تنص المادة الأولى من القانون 47 لسنة 1978 على أنه "يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسري على: 1- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الإدارة المحلية.2-العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شؤون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات، ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة"

[4] د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق صفحة 204. وانظر المادة الأولى من القانون 81 لسنة 2016 التي تنص على أنه"..... تسري أحكام قانون الخدمة المدنية على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك مالم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك".

[5] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق صفحة 45.

[6] راجع د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق صفحة 56. وأيضاً د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، صفحة 26.

أ.العاملين في الوحدات الاقتصادية التي تنتمي إلى شركات القطاع العام:

وهؤلاء العاملون ينظم شؤونهم القانون رقم 48 لعام الملغى 1978 الملغى بالقانون رقم 81 لعام 2016، إذ إن المشرع قد أخضع هؤلاء العاملين لنظام تأديبي يلتقي في خطوطه العامة مع النظام التأديبي للعاملين الحكوميين، وتلك إرادة المشرع ولا اجتهاد مع النص[1]،وهذا ما ذهب إليه جانب من الفقه[2] الذي رأى أنه " ومع عدم التسليم بطابع الموظف العام بمعناه الفني للعاملين في الوحدات الاقتصادية التي تنتمي إلى شركات القطاع العام، فإنهم يوجدون في مركز نظامي بإرادة المشرع – بالنسبة إلى الأمور التي ورد النص عليها في القانون رقم 48 لعام 1978– وهي تغطي معظم شؤونهم الوظيفية".

أما بالنسبة إلى الشركات، فبصدور قانون شركات قطاع الأعمال رقم 1991/203، والذي ميّزَ بين نوعين من الشركات وهي الشركات القابضة التي حلت محل هيئات القطاع العام، والشركات التابعة التي حلت محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات (شركات القطاع العام)[3]، فإن **الشركات القابضة:** تخضع إلى اختصاص المحاكم التأديبية في توقيع العقوبات التأديبية وذلك إعمالاً لصريح نص المادة 44 والتي أحالت فيما يتعلق بكافة أمور التأديب إلى مواد قانون نظام العاملين في القطاع العام الصادر بالقانون رقم 48 لعام 1978، وكذلك الإحالة إلى مواد القانون رقم 117 لعام 1958بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية الذي تكفل بيان اختصاص النيابة الإدارية كسلطة تحقيق وكذلك الإحالة إلى مواد قانون تنظيم مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 الذي تكفل ببيان اختصاص المحاكم التأديبية كسلطة تأديب[4]، على أن هذا الاختصاص القضائي في التأديب – تحقيقاً وتأديباً– يكون شاملاً لجميع العاملين في هذه الشركة دون رئيس وأعضاء مجلس الإدارة تطبيقاً للفقرة الثالثة من المادة 3 من القانون 203 لعام 1991والتي نصت على أنه " لا يعتبر رئيس وأعضاء مجلس الإدارة للشركات القابضة من العاملين بالشركة".

---

[1] . د. دويب حسين صابر، الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص34.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، صفحة 55

[3] . د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، صفحة 36 – 37

تنص **المادة 4** من القانون 203 لسنة 1991 على ما يلي" ينقل العاملون بكل من هيئات القطاع وشركاته الموجودون بالخدمة في تاريخ العمل بهذا القانون إلى الشركات القابضة أو الشركات التابعة لها بذات أوضاعهم الوظيفية وبدلاتهم وإجازاتهم ومزاياهم النقدية والفنية والتعويضات وتستمر معاملة هؤلاء بجميع الأنظمة التي تنظم شؤونهم الوظيفية إلى أن تصدر لوائح أنظمة العاملين بالشركات المنقولين إليها طبقاً لأحكام القانون المرافق...."

وتنص المادة **5** من القانون 203 لسنة 1991 على ما يلي" مع عدم الإخلال بما ورد في شأنه نص خاص في القانون المرافق لا يسري نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم 1978/48 على العاملين بالشركات الخاضعة لأحكام القانون المرافق وذلك اعتباراً من تاريخ العمل باللوائح المشار إليها"

[4] تنص **المادة 44** من القانون 203 لسنة 1991 على ما يلي "تسري في شأن واجبات العاملين بالشركات القابضة والتحقيق معهم وتأديبهم أحكام المواد 78 و79 و80 و81 و82 و83 و85 و86 و87 و91 و92 و93 من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون 1978/48وأحكام القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وأحكام قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1974...إلخ"

أما بالنسبة إلى العاملين في الشركات التابعة الخاضعة لقانون شركات قطاع الأعمال الصادر بالقانون 203 لعام 1991 فإنه ينحسر عنهم الاختصاص التأديبي للمحاكم التأديبية من تاريخ صدور لوائحها الخاصة طبقاً للتنظيم القانوني الخاص بها إذ بقيت خاضعة إلى اختصاص القضاء العادي[1].

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 43/1808ق الدائرة الخامسة جلسة 2002/10/26 إنه " اعتباراً من تاريخ العمل باللوائح المتعلقة بنظام العاملين بشركات قطاع الأعمال العام الصادر طبقاً لقانون قطاع الأعمال العام رقم 1991/203 ينحسر اختصاص المحاكم التأديبية بمجلس الدولة عن نظر الدعاوى التأديبية وطعون الجزاءات التأديبية وغيرها من الدعاوى المتعلقة بالعاملين بالشركات الخاضعة للقانون المشار إليه الذي كان مقرراً لهذه المحاكم بموجب أحكام القانون رقم 48 لعام 1978 بشأن نظام العاملين بالقطاع العام ويكون الاختصاص بهذه الدعاوى وتلك الطعون للجهات المنصوص عليها في تلك اللوائح"[2].

ولما كانت المحاكم التأديبية تتقيد في مجال تحديد اختصاصها بنصوص قانون مجلس الدولة فإنها وتطبيقاً للمادة 15 فقرة أولاً، تختص بتأديب العاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح، دون العاملين بالشركات التي تسهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها على الرغم من عدّ المشرع لهؤلاء العمال (موظفين عموميين بحكم القانون) فيما يخص تأديبهم وفقاً للمادة الأولى من القرار 19 لعام 1959، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا إذ قضت بعدم اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الدعوى المقامة من النيابة الإدارية ضد أحد العاملين في بنك التعمير والإسكان على الرغم من أن نسبة إسناد الحكومة فيه تتجاوز 25% من رأسماله، وذلك لعدم اندراجه تحت نص المادة 15 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972[3].

ب. العاملون في الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً:

الأصل هو عدم خضوع العاملين في الجمعيات والهيئات الخاصة إلى أحكام القانون رقم 117 لعام 1958 الخاص بالنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وذلك لأنها لا تعدو أن تكون من أشخاص القانون الخاص وإن منحت الشخصية الاعتبارية، **إلا أنه مع صدور القانون رقم 19 لعام 1959 المعدل بالقانون رقم 172 لعام 1981**[4] امتدت ولاية النيابة الإدارية إلى العاملين في الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة نشر 2007، صفحة 367.

[2] د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، صفحة 40

[3] د. المستشار ممدوح الطنطاوي، الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص)، المكتب الجامعي الحديث، طبعة ثانية، سنة 2001، صفحة 199

[4] نصت المادة الأولى من القانون رقم 19 لسنة 1959 المعدل بالقانون رقم 172 لسنة 1981 على أنه " مع عدم الاخلال بحق الجهة التي يتبعها العامل في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تسري أحكام المواد من 3 -12 – 14- 17 من القانون رقم 117 لعام 1958 على أن:1.....

رئيس الجمهورية، وفي مجال خضوعهم لولاية المحاكم التأديبية فقد جاء في نص المادة 15 البند ثالثاً من القانون رقم 47 لعام 1972بشأن مجلس الدولة على خضوعهم إلى اختصاص المحاكم التأديبية المختصة بالعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث لمن تجاوز راتبه خمسة عشر جنيه شهرياً، وعليه فجميع الجمعيات والهيئات الخاصة التي لم يرد ذكرها في قرار رئيس الجمهورية بقيت في معزل عن ولاية النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية[1].

ج. أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبون طبقاً لأحكام القانون رقم 73 لعام 1973:

نصت الفقرة الرابعة من المادة الأولى من القانون رقم 19 لعام 1959 على اختصاص النيابة الإدارية للتحقيق مع هؤلاء العمال، وكذلك نصت الفقرة الثانية من المادة15 من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم 47 لعام1972 على اختصاص المحاكم التأديبية بمساءلتهم، وأفراد هذه الطائفة يخضعون للأحكام العامة ذاتها التي يخضع لها أفراد الطوائف السابقة الذين لا تتوافر فيهم صفة الموظف العام بالمفهوم الفني للمصطلح، و رغبةً من المشرع في وضع حماية قانونية إضافية لهؤلاء حتى لا يتخذ التأديب سلاحاً يشهر في وجههم لتعطيل وظائفهم النقابية أو قيادتهم، فقد ميزهم بأحكام استثنائية في مجال التأديب، إذ وطبقاً للأحكام المضافة إلى المادتين 1-2 من القانون رقم 19 لعام 1959 بموجب القانون 42 لعام 1963 تم إضافة أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم 73 لعام 1973 إلى الفئات الخاضعة لأحكام القانون رقم 117 لعام 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية، كما أنهم تمتعوا بضمانات تحميهم من الفصل التعسفي الموكول للجهات التي يتبعونها واضطهادهم بوقفهم عن العمل وذلك بنقل حق توقيع جزاء الفصل والوقف عن العمل إلى سلطة التأديب القضائية (المحاكم التأديبية)[2].

وقد نصت المادة 15 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 على أنه "تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من:

أولاً: ...

ثانياً: أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم 73 لعام 1973

ثالثاً: ..."

3- العاملون في الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية..... "

[1] د. ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، مرجع سابق، صفحة 214

[2] . د. ممدوح الطنطاوي، الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص)، مرجع سابق، صفحة 248

ويستفاد من نص المادة السابقة أنَّ الأعضاء المشار إليهم في الفقرة ثانياً من هذه المادة يخضعون إلى لاختصاص التأديبي للمحاكم التأديبية حتى ولو كانوا يعملون في مشروعات خاصة[1]فهي صاحبة الولاية الطبيعية في محاكمتهم عن سائر المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبونها سواءٌ اتصلت بعملهم النقابي أو لم تتصل به، لأن نص المادة 15 في البند ثانياً قد ورد عاماً والقاعدة أن العام يجري على عمومه ما لم يرد ما يخصصه والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده[2]، ويعود الأساس في اختصاص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم لصفاتهم التمثيلية بغض النظر عن طبيعة العلاقة التي تربطهم بالجهات التي يعملون بها، إذ يكفي لاختصاص المحكمة التأديبية بنظر الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبونها تحقق صفة العضوية بالتشكيل النقابي طبقاً لقانون العمل، أو تحقق صفة العضوية طبقاً للقانون رقم 41 لعام 1963 بشأن تشكيل مجالس الإدارة في الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة والذي حل محله القانون رقم 73 لعام 1973، وذلك لحمايتهم في مواجهة الجهات التي يعملون بها وحتى لا يتخذ التأديب سلاحاً يشهر في وجوههم لتعطيل ما يقتضيه عملهم النقابي والتمثيلي[3].

كما أن اختصاص المحاكم التأديبية بالنسبة إلى هؤلاء الأعضاء يمتد ليشمل كافة العقوبات، فلا يقتصر على الفصل من الخدمة والوقف عن العمل كما جاء في نص المادة الثانية من القانون 19 لعام 1959[4]، وذلك أن المشرع عندما أصدر القانون رقم 142 لعام 1963 المتضمن الإضافة إلى المادتين 1 و 2 من القانون رقم 19 لعام 1959، بقصر الوقف والفصل من الخدمة على السلطة التأديبية القضائية، إنما هدف إلى توفير ضمانة خاصة لأعضاء التشكيلات النقابية وليس إلى قصر سلطة المحكمة التأديبية على وقف هؤلاء الأعضاء أو توقيع عقوبة الفصل عليهم، فلا وجه للقول إن ولاية المحكمة التأديبية تنحسر إذا رأت أن ما ارتكبه العضو لا يستأهل جزاء الفصل، فإذا قدّرت المحكمة التأديبية أن الذنب يستحق جزاء أخف من الفصل فلها أن تنزل به إلى أحد الجزاءات الأخرى[5] المنصوص عليها في المادة 6 من القانون رقم 19 لعام 1959[1]، ولا يجوز للمحكمة أن تتنصل من ولايتها هذه بمقولة أن تلك الولاية تنحسر بالنسبة إلى الجزاءات الأخف من الفصل[2].

---

[1] . د. عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، صفحة 30

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1316 لعام 46 ق، الدائرة الخامسة، جلسة 2003/3/22 من كتاب د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، صفحة 17.

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2062 لسنة 44ق. جلسة 2001/6/7 من كتاب مجموعة الأحكام، إعداد المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة لسنة 2002 – 2004، الجزء الثالث (الأحكام الخاصة بالتأديب)، طبعة 5، صفحة 475 وما بعدها.

[4] تنص المادة الثانية من قانون 19 لسنة 1959 على أنه "" ومع ذلك لا يجوز وقف أحد الأعضاء المشار إليهم في البند رابعاً من المادة السابقة أو توقيع عقوبة الفصل عليه إلا بناءً على حكم من المحكمة التأديبية المختصة"

[5] . د. ممدوح الطنطاوي، الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص)، مرجع سابق، صفحة 249 – 250

2. العاملون الذين يخرجون عن اختصاص المحاكم التأديبية:

لا يخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية إلا العاملون المدنيون الذين تنظم اجراءات تأديبهم قوانين خاصة تتضمن إنشاء مجالس تأديب تختص بمحاكمتهم تأديبياً كهيئة الشرطة والعاملين في الجامعات من أعضاء وفنيين وإداريين وكذلك أعضاء الهيئات القضائية والعاملين المدنيين في المحاكم،والعاملين في الهيئة القومية لسكك حديد مصر وأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، وخبراء وزارة العدل وكذلك يخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية العاملون في القطاع الخاص الخاضعون لأحكام قانون العمل رقم 12 لعام 2003 عدا أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية في هذه الجهات فتختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم تأديبياً[3]، على أنه قد يحدث أن يرتبط ما قد يكون منسوباً إلى عامل بمكافأة أو باليومية بما هو منسوب إلى عامل معين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة شاغل لدرجة في القانون (58) لعام 1971،عندئذ تجرى محاكمته أمام المحكمة التأديبية، فينعقد الاختصاص بمحاكمته استثناء من الأصل وخروجا عن حدود اختصاصها[4]، والهدف من ذلك هو الوصول الى الحق بأيسر السبل وأنجعها، ولأن التجزئة تؤدى إلى احتمال تضارب الأحكام، مما لا يستقيم ومقتضيات العدالة[5].

فاختصاص المحاكم التأديبية الشخصي يعدّ محدوداً، إذ ورد استثناءً من الاختصاص العام لمحكمة القضاء الإداري في مجال المنازعات الإدارية، ومن الاختصاص العام للقضاء العادي في المنازعات العمالية، وعلى هذا يتعين تفسير اختصاص المحاكم التأديبية وفقاً للقواعد العامة في تفسير القوانين التي تقضي أن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره، فوفقاً لهذه القواعد يتحدد الاختصاص الشخصي للمحاكم التأديبية بالعاملين الذين يصدق عليهم وصف الموظف العام طبقاً للمعنى المفهوم في فقه وأحكام القانون العام[6].

ثانياً: الاختصاص الموضوعي (النوعي) للمحاكم التأديبية

تتحدد طبيعة الاختصاص الموضوعي للمحاكم التأديبية في نوعين من الاختصاص، أولهما اختصاص أصيل يتعلق بتوقيع العقوبة المناسبة وهو ما أسماه الفقه المصري (الاختصاص القضائي) وثانيهما اختصاص

---

(1) تنص المادة 6 من القانون 19 لسنة 1959 على ما يلي " لجزاءات التي يجوز للمحاكم التأديبية المنصوص عليها في المادة السابقة توقيعها هي: 1- الإنذار – 2- الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز الشهرين – 3- تنزيل الوظيفة – 4- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق مع المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة"

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم 380 –ورقم 382 لسنة 27 ق عليا جلسة 1986/2/25 – من كتاب د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، صفحة 22

(3) . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، الطبعة 16، لعام 2014، صفحة 25

(4) . د مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1983م . صفحة 278، 279.

(5) . د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، صفحة 280.

(6) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق . صفحة 281.

فرعي أو تبعي لبعض الأمور المتفرعة عن التأديب بمعناه الفني وهو ما أطلق عليه (الاختصاص الولائي)[1]، وعلى هذا البيان يمكن تناول الاختصاص الموضوعي (النوعي) للمحاكم التأديبية من خلال الاختصاص القضائي والاختصاص الولائي، بالإضافة إلى مسألة ما إذا كان يجوز للمحاكم التأديبية أن تختص بالنظر في التعويض المدني، إذا ما نتج عن الخطأ التأديبي للموظف آثار أدبية أو مادية ضارة بالدولة أو بالموظفين، مع الإشارة إلى بعض المسائل التي تخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية وذلك على النحو الآتي:

1. **الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية:** يمثل الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية الاختصاص الأصيل لها، ويندرج تحت هذا الاختصاص، اختصاص المحاكم في نظر الدعوى التأديبية وتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عنها قانوناً، واختصاصها في نظر الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية المنصوص عنها في البندين– تاسعاً وثالث عشر– من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972ومايتفرع عنها من طلبات[2]، واختصاصها في مد مدة الوقف الاحتياطي للعاملين وصرف الجزء الموقوف منه أو عدم صرفه، وينقسم الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية إلى نوعين[3] :

أ . **الاختصاص التأديبي المبتدأ:** وهو ما يسمى "المحاكمة التأديبية" إذ تمارس المحاكم التأديبية هذا الاختصاص عن طريق الدعوى التأديبية التي تقيمها أمامها النيابة الإدارية أصولاً، ويسمى الاختصاص المذكور بهذا الاسم، لأن المحاكم التأديبية هي التي توقع العقوبة التأديبية وتنشئها ابتداءً[4]، إذ تملك هذه المحاكم توقيع العقوبات التأديبية الواردة في القوانين المنظمة لشؤون من تتصدى لمحاكمتهم ولا سيما العقوبات التي لا تستطيع السلطات الرئاسية توقيعها على من يلونهم في السلم الوظيفي، وينعقد الاختصاص هذا للمحاكم التأديبية في حال توفر شرطين[5]، الأول: أن يكون هنالك ادعاء بارتكاب مخالفة تأديبية "مالية أو إدارية"[6]، والشرط الثاني: أن يكون المنسوب إليه المخالفة التأديبية من الطوائف المنصوص عليها في المادة 15 من قانون مجلس الدولة.

---

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، صفحة 484

د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، مرجع سابق، صفحة 39

[2] انظر المادة 10والمادة 15 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972. وانظر أيضاً د. محمد أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، دار الثقافة الجامعية بجامعة عين شمس، القاهرة، 2005، صفحة 10. وانظر أيضاً د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، صفحة 13.

[3] د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، صفحة 380

[4] د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، صفحة 381

[5] د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، صفحة 1147

[6] يقصد بالمخالفة التأديبية: كل فعل يرتكبه الموظف يكون من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح، وقد تكون المخالفة التأديبية مخالفة مالية أو إدارية، وهذا يتوقف على مواد القوانين واللوائح والتعليمات التي تمّ مخالفة أحكامها.

ولا يعدّ الشرط الأول محققاً ما لم تقم الدعوى التأديبية المبتدئة[1]، وهذا ما أكده الفقه و القضاء المصري، إذ ذهب بعضه[2] إلى القول أنّه لا يجوز طبقاً لهذا النظام القضائي المحدد للدعوى التأديبية المبتدئة، أن تنظر المحكمة التأديبية في دعوى تأديبية لم تكن قد اتصلت بها بالإجراءات التي حددها القانون، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، أنه لا يجوز للمحكمة التأديبية وهي في سبيل نظر الطعن في قرار تأديبي أن تتصدى من تلقاء نفسها لمحاكمة المدعي تأديبياً بدعوى مبتدئة، لأن المشرع قد حدد طريقاً واحداً لاتصال المحاكم التأديبية بالدعاوى التأديبية المبتدئة، وهو إقامة الدعوى عن طريق النيابة الإدارية[3].

أما فيما يتعلق بالشرط الثاني، فإن المحاكم التأديبية تملك الفصل في الدعوى التأديبية المبتدئة، المرفوعة ضد العاملين الوارد ذكرهم في المادة 15 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972إذ توقع العقوبات التأديبية الواردة في القوانين المنظمة لشؤون من تتصدى لمحاكمتهم[4]، ولقد فرق المشرع المصري بشأن الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية بين العاملين الحكوميين في الدولة، والعاملين في القطاع العام، فتملك توقيع العقوبات التأديبية ابتداءً على العاملين في القطاع العام، وتملك التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية لهم أيضاً، بينما تقتصر ولايتها بشأن العاملين في الدولة على توقيع العقوبات التأديبية ابتداءً فقط دون الحق في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من سلطاتهم الرئاسية التأديبية، على النحو الآتي:

- **بالنسبة إلى العاملين المدنيين في الدولة (الخاضعين إلى قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016)**

يجب التمييز بين العقوبات التي تملك هذه المحاكم توقيعها على شاغلي الوظائف (القيادية) العليا، والعقوبات التي تملكها بالنسبة إلى بقية العاملين، بل وحتى الذين تركوا الخدمة منهم.

فالعقوبات التي تملك المحاكم التأديبية توقيعها على شاغلي الوظائف العليا، هي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، بينما عقوبتا التنبيه واللوم من اختصاص السلطة المختصة[5]، و ذلك وفقاً للمادة /62/ من قانون الخدمة المدنية ، إلا أن ذلك لا يعني أن المحكمة التأديبية لا تملك توقيع عقوبتي التنبيه واللوم على شاغلي تلك الوظائف، ذلك أن من يملك الأكثر يملك من باب أولى الأقل[6]، أما بالنسبة إلى العقوبات التي تملك المحاكم المحاكم التأديبية توقيعها على العاملين من غير شاغلي الوظائف (القيادية) العليا فهي أي من الجزاءات

---

[1] راجع المادة 34 من قانون مجلس الدولة المصري.

[2] د. أحمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف بالإسكندرية، د.ن، د.ط، ص 12

[3] - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1352 لسنة 18 قضائية جلسة 1976/3/6مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 23.

[4] . د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، طبعة 1994، 1995 صفحة 198.

[5] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، صفحة 458

[6] . د. رمضان بطيخ . المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع العمال فقهاً وقضاءً، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999، صفحة صفحة 225.

المنصوص عليها في المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016، في حين أن السلطة الرئاسية لا تملك إلا توقيع جزاءات محددة[1]، وعلى ذلك فإذا قدر الرئيس الإداري أن العقاب الذي يستحقه الموظف يتجاوز ما يدخل في سلطته، فإن ذلك لا يقيد المحكمة التأديبية المختصة لأنها تملك الحكم بالبراءة فيكون في وسعها اختيار ما تشاء من العقوبات التأديبية المقررة، وبالنسبة إلى العقوبات التي تملك المحاكم التأديبية توقيعها على العاملين الذين تركوا الخدمة، وهؤلاء تختص المحاكم التأديبية وحدها بمعاقبتهم، لابدّ من التمييز بين فئتين منهم:

الفئة الأولى: فئة بدأ التحقيق معهم قبل ترك الخدمة عما ارتكبوه من مخالفات وهؤلاء تستمر محاكمتهم أمام المحكمة التأديبية المختصة، وفي هذه الحالة توقع على العامل إحدى العقوبات التأديبية المحددة في نص المادة (80) من قانون العاملين المدنيين في الدولة[2]، فانتهاء الخدمة لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة لا تمنع من محاكمة العامل تأديبياً وفقاً لما نصت عليه المادة 66 من القانون رقم 81 لعام 2016[3].

وقد ذهب رأي في الفقه[4] إلى أنَّ انتهاء الخدمة المقصود هنا، هو انتهاء الخدمة بغير الاستقالة أو الانقطاع عن العمل، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها إذ ذهبت إلى أنه " **لا تعتد**

---

[1] تنص المادة 61 على أن الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف هي:

1- الإنذار.
2- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة.
3- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.
4- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.
5- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرةً.
6- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرةً مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.
7- الإحالة إلى المعاش.
8- الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية فلا توقع عليهم إلا الجزاءات الآتية:

1- التنبيه.
2- اللوم
3- الإحالة إلى المعاش
4- الفصل من الخدمة

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1989/5/27 في الطعن رقم 1490 لسنة 33 ق، أيضاً حكمها بجلسة 1989/6/24 في الطعن رقم 1156 لسنة 33 ق، مشار إليهما في مؤلف الدكتور محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، مرجع سابق، صفحة 16. مع الإشارة إلى أن المادة 80 من القانون 47 لسنة 1978 ألغيت وحلت محلها المادة 61 من القانون رقم 81 لسنة 2016 حسب ما هو واضح في الهامش السابق.

[3] نصت المادة 66 على أنه " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدء في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته.

ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها..."

[4] د. أحمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مرجع سابق، صفحة 21

المحكمة التأديبية بالقرار الصادر بإنهاء خدمة العامل بسبب انقطاعه عن العمل بعد إحالته إلى المحكمة التأديبية إذ إن انقطاع العامل المخالف عن عمله بعد إحالته إلى المحاكمة التأديبية لا ينتج أي أثر، ومن ثمَّ فإنّ المحكمة التأديبية وهي في مقام تأديبه لا تعتد بقرار إنهاء خدمته بسبب هذا الانقطاع، وما يستتبع ذلك لزوماً من إخضاعه إلى عقوبات التأديبية المقررة للعاملين في العمل من دون تلك الخاصة بتاركي الخدمة"[1].

والفئة الثانية: فئة تركت الخدمة ثم اكتشفت مخالفاتهم بعد ترك الخدمة، وهؤلاء يشترط لمحاكمتهم تأديبياً أمام المحكمة التأديبية المختصة أن تكون المخالفات التي اقترفوها، مخالفات مالية يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة، ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها (م66 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016)، والجزاءات التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها على من ترك الخدمة فقد حددتها المادة 21 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972وهي:

1ــ غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات، ولا يتجاوز الإجمالي الذي يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة.

2. الحرمان من المعاش مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

3. الحرمان من المعاش فيما لا يتجاوز الربع.

وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يتجاوز الربع إلى حين انتهاء المحاكمة، ويستوفى المبلغ المنصوص عنه في البندين " 1 – 2 " بالخصم من المعاش في حدود الربع شهرياً أو من المكافأة أو المال المدخر إن وجد أو بطريق الحجز الإداري[2] .

- **بالنسبة إلى العاملين بالقطاع العام (الخاضعين إلى القانون رقم 48 لعام 1978):**

تمارس المحكمة التأديبية بالنسبة إلى هذه الفئة نوعين من السلطات التأديبية وهي[3] :

الأولى: سلطة تأديبية أصلية تمارسها المحاكم التأديبية ابتداءً لأول مرة، طبقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 84 والتي تمنح المحكمة التأديبية سلطة توقيع الجزاءات الواردة في البنود من 9 –11 من المادة 82 وهي

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 500 لسنة 22 قضائية جلسة 4/18/، مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص29.

[2] إن المادة 66من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 شددت عقوبة الموظفين السابقين وقضت بأنه" يجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق، واستثناءً من أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، وتستوفى الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يجاوز ربعه أو بطريق الحجز الإداري".

[3] د. مغادري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1986م، صفحة 392 – 393، وأيضاً د. عبد الله قنديل – ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، صفحة 26.

تضم عقوبات الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرةً مع خفض الأجر بما لا يتجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية، والإحالة إلى المعاش، والفصل من الخدمة.

الثانيـة: سـلطة مراجعـة أو تعقيـب: تتمثل فـي الرقابـة علـى القرارات التأديبيـة الصـادرة من مجلس الإدارة بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها وذلك طبقاً لأحكام الفقرة الرابعة من المادة (84) ووفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من الإدارة نفسها، وذلك بالنسبة إلى العقوبات التي يوقعها رئيس الجمعية العمومية للشركة على رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة،وتتم هذه الرقابة عن طريق التظلم أمامها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه[1].

ولقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه بصدور قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972، فإن المشرع المصري قد جعل للمحاكم التأديبية الولاية العامة للفصل في مسائل تأديب العاملين ومنهم العاملون في القطاع العام، ومن ثم فإن ولايتها هذه تتناول الدعوى التأديبية المبتدئة التي تختص فيها المحكمة بتوقيع جزاء تأديبي، كما تتناول الطعن في أي إجراء تأديبي على النحو المذكور في نصوص قانون مجلس الدولة سالف الذكر، وإن اختصاص المحكمة التأديبية بالفصل في هذا الطعن لا يقتصر على الطعن بإلغاء الجزاء وإنما يختص بكل ما يرتبط أو يتفرع عنه بحسبان أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع[2].

- **بالنسبة إلى الموظفين في الجمعيات والشركات والهيئات الخاصة:** التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً، والشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح تختص المحاكم التأديبية طبقاً لأحكام المادة 19من القانون رقم47 لعام 1972 بتوقيع عقوبات الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين،وخفض المرتب، وتنزيل الوظيفة، والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة في حدود الربع[3].
- **بالنسبة إلى أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية:**

تخضع هذه الفئة للأحكام العامة نفسها التي يخضع لها غيرهم من العاملين، إلاّ أنّ المشرع منحهم مزايا إضافية في مجال التأديب، فأخضعهم للاختصاص التأديبي للمحاكم التأديبية حتى و لو كانوا يعملون في مشروعات خاصة، وبغض النظر عن المرتب الشهري الذي يتقاضونه، والهدف من ذلك هو حماية النقابيين وضمان عدم استعمال السلطة التأديبية لتعطيل وظائفهم النقابية[4]، وإن ولاية المحاكم التأديبية تنبسط كاملة على

---

[1] د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة في التأديب، دار الفكر العربي، طبعة ثانية، سنة 2002صفحة 405، وأيضاً د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، صفحة 512.

[2] انظر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم (21/239) بجلسة 1979/2/24، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً. (1965 . 1980) صفحة 271 . 272.

[3] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 1955، صفحة 140.

[4] د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام " دراسة مقارنة"، مرجع سابق، صفحة .234

هؤلاء الأعضاء، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا فقضت أن " **نص الفقرة الثانية المضافة إلى المادة الثانية من القانون رقم 19 لعام 1959 بالقانون رقم 142 لعام 1963، بحظر وقف أحد الأعضاء المشار إليهم في البند 4 من المادة الأولى من ذلك القانون، أو توقيع عقوبة الفصل عليه، إلّا بناءً على حكم من المحكمة التأديبية، و لا يعني هذا أن ولاية المحكمة التأديبية تقتصر على وقف هؤلاء الأعضاء وتوقيع الفصل عليهم**[1] ".

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء انتهى إلى أن المشرع استهدف بالأحكام المضافة إلى المادتين (1-2) من القانون رقم 19 لعام 1959 أن يتمتع أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية طبقاً لقانون العمل رقم 91 لعام 1959 بضمانات تحميهم من الفصل التعسفي الموكول إلى الجهات التي يتبعونها، أو اضطهادهم بوقفهم عن العمل وذلك بنقل حق توقيع جزاء الفصل والوقف عن العمل إلى سلطة التأديب القضائية[2].

الملاحظ أن ولاية المحكمة التأديبية في الدعوى التأديبية المبتدئة، تتمثل في إصدار أحكام متضمنة عقوبات تأديبية منصوص عليها صراحةً، وعلى سبيل الحصر في القانون، إذ إنها لا تلتزم بلائحة جزاءات الجهة الإدارية التابع لها العامل من حيث تقدير العقوبة التأديبية والملائمة للذنب الإداري الثابت بحق العامل، لأن هذه اللائحة تخاطب السلطات الرئاسية للعامل فقط، أما حين تباشر المحكمة التأديبية اختصاصها كسلطة تأديب مبتدئة فلا يحدها قيد في تحديد العقوبات التأديبية الملائمة للذنب الإداري، طالما أن هذا التحديد لا يخرج عن العقوبات المقررة قانوناً.

ب . **الاختصاص التأديبي التعقيبي:** وهو اختصاص المحاكم التأديبية في نظر الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية أو التعويض عنها، أي رقابتها القضائية على الجزاءات التأديبية الصادرة من الجهات الإدارية[3].

وطبقاً للفقرة (9) من المادة (10)، والفقرة الأخيرة من المادة (15) من قانون مجلس الدولة لعام 1972، تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون التي يقدمها العاملون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 380 لسنة 27 قضائية جلسة 1986/2/25 وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4685 لسنة 43 قضائية جلسة 2001/5/20، نقلاً عن المستشار ممدوح الطنطاوي، الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص)، مرجع سابق، صفحة 250وما بعدها

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 709 لسنة 24 ق (مجموعة المبادئ القانونية) . الهيئة المصرية العامة للكتاب، صفحة 915. 916

[3] . د عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، صفحة 281

الرئاسية، وعلى ذلك فهذه المحاكم هي صاحبة ولاية التأديب،ابتداءً وتعقيباً بالنسبة إلى هؤلاء العاملين[1]، إذ يشمل اختصاصها الطعن في إلغاء القرارات التأديبية أو التعويض عنها والطلبات المرتبطة بها والمتفرعة عنها، كالمنازعة في تحميل العامل بالأضرار التي لحقت بالإدارة نتيجة خطئه، وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه "...وباعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، ينعقد للمحكمة التأديبية الاختصاص بالفصل في مدى التزام العامل بما ألزمته به جهة العمل من مبالغ بسبب هذه المخالفة ويستوي في ذلك أن يكون طلب العامل في هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي الذي يكون الجهة قد أوقعته على العامل، أو أن يكون قد قدم إليها على استقلال، وبغض النظر عما كان التحقيق مع العامل قد تمخض عن جزاء تأديبي أم لم يتمخض عن ثمة جزاء"[2].

ولما كان قرار التحميل قرار نهائي لسلطة تأديبية أصدرته بناءً على المخالفة التأديبية المنسوبة إلى العامل المخالف، فإن هذا القرار يرتبط بقرار الجزاء التأديبي ارتباط الفرع بالأصل، مما تختص به المحكمة التأديبية بحسبانها صاحبة الولاية العامة للفصل في مسائل تأديب العاملين[3].

وبصورة عامة يشمل اختصاص المحكمة التأديبية جميع الأمور المرتبطة بالجزاء التأديبي إذا ما تبين أن ذلك قام على سبب ذات قرار الجزاء وتحقق الارتباط بينهما استناداً إلى قاعدة قاضي الأصل هو قاضي الفرع، وفضلاً عما يترتب على تجزئة المنازعة من تضارب في الأحكام.

ما يخرج عن الاختصاص التأديبي التعقيبي للمحاكم التأديبية: يخرج عن الولاية الرقابية أو التعقيبية لهذه المحاكم الطعون في قرارات ليست تأديبية، ومن أمثلة هذه القرارات غير التأديبية قرار إنهاء الخدمة كأثر لحكم جنائي، وقرار إنهاء الخدمة بسبب الانقطاع عن العمل من دون إذن أو عذر مقبول، والقرار الصادر من الوزير أو من رئيس الجمعية العمومية للشركة بتنحية كل أو بعض مجلس إدارتها[4].

2. الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية :

إذا كان الاختصاص القضائي يمثل السلطة التأديبية الخالصة للمحاكم التأديبية، فإن الاختصاص الولائي، هو فرع يتبع ذلك الاختصاص الأصيل للمحاكم التأديبية، وبموجبه خول المشرع المصري للمحاكم التأديبية سلطة

---

(1) د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، صفحة 935.وأيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، صفحة 393.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم 542، ورقم 527 للسنة 30 قضائية بجلسة 1986/4/22 . مجموعة المبادئ القانونية، الهيئة المصرية العامة للكتاب السنة 31ق . ج 2 . ص 1648.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/3/1 في الطعن رقم 3736 لسنة 44 ق، مجموعة المبادئ القانونية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، السنة 49، ج3، ص 1276.

(4) . المستشار عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، صفحة 397. 400

النظر في أمور في منزلة الفرع من الأصل في مجال النظام التأديبي وهي: **وقف العامل عن عمله احتياطياً وإيقاف جزء من مرتبه وتوقيع عقوبات تأديبية.**

أـ وقف العامل عن عمله احتياطياً : منح المشرع المصري في المادة (63) من قانون الخدمة المدنية السلطة المختصة[1] ورئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال حق توقيف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد مدة وقف العامل المتهم لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها حسب مقتضيات مصلحة التحقيق، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف، وبالرغم من ذلك فإن بعض الفقه[2] ذهب إلى عدم جواز تجديد الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر في كل مرة، وذلك لتأمين العامل، وتوفير ضمانة له حتى لا يظل محروماً من نصف راتبه لأجل غير محدد، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه، ولا يجوز للمحكمة التأديبية المختصة أن تقرر عدم اختصاصها بنظر طلب مد الوقف أو التصرف في النصف الموقوف صرفه من أجر العامل استناداً إلى بطلان قرار الوقف عن العمل[3]، فسلطة المحكمة في هذا الشأن تقديرية تحدها ضوابط الصالح العام مثل الظروف المالية للعامل ومركزه الوظيفي ومدى خطورة الاتهامات المنسوبة إليه[4].

إذاً للسلطة الرئاسية أن تقرر من تلقاء نفسها وقف العامل عن عمله مؤقتاً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، كما يجوز أن تصدر قرار الوقف بناءً على طلب النيابة الإدارية، ولما كان الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق إجراءاً مؤقتاً بسبب طبيعته ومقتضاه، كما يترتب عليه إبعاد العامل عن أعمال وظيفته، ووقف صرف بعض مرتبه لذلك أوجب المشرع أن يكون مد الوقف بقرار من المحكمة التأديبية لتقدير ملاءمة المد كما تقرر مع ما يتبع بصفة مؤقتة بالنسبة إلى الموقوف صرفه من مرتب العامل.

جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن القرارات التي تصدرها المحكمة التأديبية في شأن الوقف احتياطياً عن العمل، وصرف النصف الموقوف صرفه من المرتب بسبب الوقف، قرارات قضائية وليست قرارات ولائية، إذ تستمد المحكمة ولاية البت فيها من اختصاصها الأصيل في نظر الدعوى التأديبية بحكم ارتباط هذه الطلبات بالدعوى التأديبية ارتباط الأصل بالفرع، ومن ثم تعد هذه القرارات في منزلة الأحكام القضائية التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، طبقاً لأحكام قانوني النيابة الإدارية ومجلس الدولة في الميعاد

---

(1) . الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بحسب الأحوال.

(2) . د سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 380. وأيضاً د. مغاوري شاهين . القرار التأديبي وضماناته والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 298 وأيضاً د. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 217.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 14 /2/ 1959، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، العدد الثاني، ص 816.

(4) . سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 488

المقرر قانوناً[1]، أما قرار الوقف عن العمل احتياطياً الصادر من السلطة الرئاسية فهو قرار إداري نهائي يطعن فيه أمام هيئة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري للفصل فيه بالإلغاء[2].

ب. النظر في إيقاف جزء من مرتب العامل الموقوف احتياطياً: يترتب على العامل الموقوف وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف، ويجب أن يعرض الأمر فوراً وخلال عشرة أيام على المحكمة التأديبية المختصة[3] لتقرير صرف أو عدم صرف الجزء الموقوف من الأجر، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر ما يتبع في شأنه، وعلى المحكمة أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها فإذا تراخت في ذلك وجب صرف المرتب كاملاً، وإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإن عوقب بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإن عوقب بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر.

لقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 658 لعام 27قضائية في جلسة 24 آيار 1984 بأن "حق العامل في صرف نصف مرتبه الموقوف صرفه عند حبسه احتياطياً رهين بثبوت عدم مسؤوليته تأديبياً، وهو أمر موكول إلى السلطة المختصة، ويقصد بها السلطة التأديبية فهي التي تقرر مدى مسؤوليته[4].

وعلى ذلك فإن المحاكم التأديبية بوصفها ذات ولاية عامة في شؤون التأديب تنظر في كل ما يتصل بالتأديب أو يتفرع عنه، فإنها تختص بالنظر في الوقف عن العمل وطلبات صرف المرتبات خلال مدة الوقف[5]، وتعدّ القرارات التي تصدرها في هذا الشأن قرارات قضائية يتم الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا[6].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1983/11/4 في الطعن رقم 144 لسنة 34 ق . أيضاً حكمها بجلسة 1984/3/13 في الطعن رقم 837 لسنة 25 ق . الموسوعة الحديثة . ص 355.

[2] . د مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 295.

[3] . في ظل القانون 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة كان هذا الاختصاص لرئيس المحكمة التأديبية إلى أن صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 المادة (83) فانتقل هذا الاختصاص إلى المحكمة التأديبية بكامل هيئتها، وبقي الأمر ذاته في ظل القانون رقم 81 لسنة 2016،

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1984/5/24 في الطعن رقم 658 لسنة 27ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا منذ عام 1946 وحتى عام 1985 ج9، ص 231.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1981/2/14 في الطعن 692 لسنة 29 ق وأيضاً حكمها بجلسة 1983/6/11 في الطعن رقم 294 لسنة 29 ق . الموسوعة الإدارية الحديثة . مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام 1946 وحتى عام 1985 . ج9 . رقم 232،233

[6] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة .، طبعة 1995، صفحة 201.

ج. اختصاص المحكمة التأديبية بتوقيع عقوبات تأديبية بموجب سلطاتها الولائية: طبقاً للفقرة الثانية من المادة (27) من القانون رقم (117) لعام 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، والفقرة الثانية من المادة (36) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972، يجوز للمحكمة التأديبية بموجب سلطاتها الولائية أن توقع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين على الشاهد الذي يمتنع عن الحضور أمامها في الموعد المحدد، أو يمتنع عن أداء الشهادة ويشترط لممارسة هذا الاختصاص أن يكون الشاهد من العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم.

3. اختصاص المحاكم التأديبية بالحكم في التعويض المدني:

كان هذا التعويض محلاً لدراسة بعض الفقه المصري، إذ إن المشرع المصري لم يخول المحاكم التأديبية ولاية الاختصاص فيما يتعلق بالأضرار التي تنتج عن الخطأ التأديبي، ولا تقدير ما يترتب عليها من تعويضات، فاختصاصها تأديبي خالص، ولا علاقة لها بالمسؤولية المدنية البتة.

ولقد ذهب بعض الفقه[1]، إلى أنه من المناسب منح المحكمة التأديبية هذا الاختصاص مادامت سوف تنظر في الخطأ التأديبي، حتى تصفى المنازعة مرة واحدة أمام جهة قضائية واحدة، تدعيماً لاستقرار الموظف، وتصفية النزاع في مدة قصيرة.

وعلى هذا لا تعرف المحاكم التأديبية مثلاً الادعاء بالحق المدني على النحو المقرر أمام المحاكم الجنائية وأن ولاية الاختصاص بهذا الطلب بحسبانه نزاعاً مدنياً ينعقد للمحكمة المدنية أو الجنائية، ومن ثم لا يمكن للمحاكم التأديبية أن تحكم للعامل المتهم أمامها بالتعويض عما قد يكون أصابه من ضرر مادي أو أدبي بسبب ما نسب إليه في قرار الإحالة، كما لا يجوز للمحكمة أن تحكم على العامل المتهم أمامها بجانب الجزاء الذي توقعه عليه، بتعويض الدولة عما أصابها من أضرار بسبب المخالفات المالية التي ارتكبها أو برد ما استولى عليه بغير حق من أموال الدولة، أو إلزامه بسداد مقابل العجز في عهدته وتحصيله منه بطريق الخصم من راتبه، لأن ذلك يعدّ . في هذه الحالة . فصلاً في منازعة مدنية مما يخرج عن ولاية المحكمة التأديبية[2].

ونلاحظ التفاوت هنا واضحاً بين مسلك المشرع في مجال قانون العقوبات، وموقفه في المجال التأديبي، فهو قد أجاز الادعاء بالحق المدني أمام المحاكم الجنائية، سواءٌ بالنسبة إلى الإدارة أم الأفراد، ولكنه لم يتبع النهج ذاته أمام المحاكم التأديبية، ومن ثم إذا كان الخطأ مكوناً لجريمة جنائية، وقدم الموظف بسببها إلى المحاكمة الجنائية فإن من الممكن مقاضاته عن الأضرار المادية أمام المحكمة الجنائية، أما إذا لم تحرك بحقه إلا المسؤولية التأديبية، فإنه لا يمكن إثارة هذه المسؤولية أمام المحاكم التأديبية.

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 491، وأيضاً د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 227، وأيضاً د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 396.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 533، 534.

ثالثاً: ضوابط توزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية:

الاختصاص التأديبي وتوزيعه بين المحاكم التأديبية يتحدد على أساسين: **الأول** المستوى الوظيفي للعامل المتهم، و**الثاني** تبعية العامل للجهة التي وقعت فيها المخالفة، وذلك على النحو الآتي:

أ. **توزيع الاختصاص التأديبي ببن المحاكم التأديبية على أساس المستوى الوظيفي للعامل المتهم:** طبقاً للمادة (7) من قانون مجلس الدولة، تتكون المحاكم التأديبية من المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم، والمحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم، وتوزيع الاختصاص بين هذين النوعين من المحاكم التأديبية يستوي فيه أن يكون العاملون من الخاضعين إلى نظام العاملين المدنيين في بالدولة أو لنظام العاملين في القطاع العام[1]، كما أن توزيع الاختصاص يتحدد وفقا للمستوى الوظيفي للعامل المحال إلى المحاكمة التأديبية وقت إقامة الدعوى وليس وقت ارتكاب المخالفة[2]، فإذا كان المحال من شاغلي وظائف الإدارة العليا (مدير عام فأعلى) انعقد الاختصاص بتأديبه للمحكمة التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم[3].

أما إذا كان العامل المحال للمحاكمة من شاغلي الدرجة الأولى فأقل وحتى السادسة ومن يعادلهم، انعقد الاختصاص بمحاكمتهم للمحكمة التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم.

ويلاحظ أن الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، من شأنها أن تحظر ترقية العامل وفقا للقانون[4]، وبالتالي فإن المركز الوظيفي للعامل لا يتغير منذ هذه الإحالة وحتى إقامة الدعوى والفصل فيها، ولهذا يمكن القول أيضا إن العبرة في تحديد المستوى الوظيفي، هي بوقت الإحالة إلى المحاكمة التأديبية[5].

وإذا كان الأصل العام أن المحكمة التأديبية العليا تختص بمحاكمة العاملين من مستوى الإدارة العليا والمحكمة التأديبية العادية تختص بمحاكمة العاملين في المستويات الأدنى فإن هذا الأصل العام خرج عليه المشرع المصري صراحة وذلك فيما يتعلق بتأديب العاملين غير الحكوميين، إذ أخضعهم جميعاً لاختصاص

---

(1) . عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 262.

(2) . راجع المادة 17 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 والمادة 25 من القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

(3) . د. دويب حسين صابر، الإحالة إلى المحاكمة التأديبية وآثارها، مرجع سابق، ص 27.

(4) وفى ذلك ذهبت المحكمة الادارية العليا المصرية إلى أنه يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا للمستوى الوظيفى للعامل وقت اقامة الدعوى وذلك بحسبان أن العامل المقدم إلى اللمحاكمة التأديبية تمتنع ترقيته إلى درجة أعلى حتى يفصل في الدعوى.، راجع حكم المحكمة الادارية العليا بجلسة 3 / 12 / 1985 في الطعن رقم 579 لسنة 31 ق مشار إليه لدى د. ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 29.

(5) . عبد الوهب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 362.

موحد نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (17) من قانون مجلس الدولة الحالي، مؤداه أن محاكمة جميع العاملين في الجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة (15)،مهما علت وظائفهم أو مرتباتهم، يكون من اختصاص المحكمة التأديبية الخاصة بمحاكمة العاملين من المستويات الأول والثاني والثالث، وبالتالي لا تختص بمحاكمتهم المحكمة التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا[1].

وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة " كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً " لأن المشرع يفترض أنه من الخير أن يستفيد الموظف الصغير من الضمانات المقررة للموظف الكبير، ولأنه لا يمكن حرمان الموظف الكبير من الضمانات التي قررها له المشرع[2]، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا "إنه من الأصول المسلمة في المحاكمات جميعاً، جنائية كانت أم تأديبية، أنه إذا تعدد المتحاكمون فلا مندوحة من تجميعهم لدى المحكمة أمام جهة واحدة، وذلك لحكمة ظاهرة توجبها المصلحة العامة، إذ لا يخفى ما في تعدد المحاكمات أمام جهات مختلفة من احتمال التضارب في الأحكام أو الجزاءات وما فيه من تطويل وتكرار وضياع وقت في الإجراءات، وغير ذلك بما لا يتفق والصالح العام، ومن أجل ذلك كانت نظرة الشارع دائماً متجهة إلى توحيد جهة المحاكمة بالنسبة إليــهم جميعاً "[3].

ب . توزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية على أساس تبعية العامل المتهم للجهة التي وقعت فيها المخالفة: ينعقد الاختصاص التأديبي للمحكمة التأديبية التي تقع الجهة العامة التي وقعت المخالفة في دائرة اختصاصها وقت وقوع المخالفة، وفقاً لنص المادة (18) من قانون مجلس الدولة الحالي والتي نصت على أن "تكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة..... " والمقصود بمكان وقوع المخالفة، ليس المكان المادي لها، ولكن مكان الإدارة التي يتبعها العامل وقت وقوع المخالفة[4]، ولو نقل من نسب إليهم هذه المخالفات بعد ذلك إلى عمل في جهة أخرى تقع في دائرة اختصاص محكمة تأديبية أخرى، مالم يكن النقل قد شمل المرفق كله، وليس العامل فحسب، ومن ثم فإن هذه الجهة التي نقل إليها المرفق هي التي تصبح مختصة بتأديب العامل المذكور[5]،ويستوى في هذا أن يكون العامل تابعاً أصلاً لهذه الجهة، أو منتدباً أو معاراً إليها، وقت وقت اقترافه المخالفة[6].

---

(1) . عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 362.

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 482.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1959/5/16 في الطعن رقم 288 لسنة 5 ق . مجموعة المادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا . السنة الرابعة . ص 1297 وأيضاً حكمها بجلسة 28/ 1/ 1997 في الطعن رقم 412 لسنة 41 ق، الموسوعة القضائية، ص 41.

(4) . د سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص 482.

(5) . د مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 279، 280.

(6) . عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 365.

وإذا كان الأصل هو أن العبرة في تحديد المحكمة المختصة هي بالجهة الإدارية التي وقعت فيها المخالفة ولو كان العامل قد نقل منها قبل إقامة الدعوى التأديبية إلى جهة أخرى، إلا أنه تستثنى من ذلك الحالة التي يكون فيها النقل إلى هذه الجهة الثانية راجعاً إلى حلولها محل الجهة الأولى في القيام على المرفق الذى كانت تتتولاه، فإذا كان العامل يتبع إدارة من إدارات وزارة التربية وارتكب فيها مخالفة ما، ثم نقلت هذه الإدارة بالعاملين فيها إلى وزارة التعليم العالي فإن الاختصاص التأديبي يتحدد على أساس تبعية العامل إلى هذه الوزارة الأخيرة[1].

وفي حال تعدد المتهمين واختلاف جهات تبعيتهم تكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة فيما بينها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفات المذكورة، فإذا تعذر تعيين المحكمة، عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه (المادة 18 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972، أما في حالة تعدد المحالين إلى المحاكمة التأديبية في مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة فيما بينها ارتباطاً غير قابل للتجزئة مع الاختلاف المكاني، بأن كان بعض الموظفين المخطئين يعملون في الإسكندرية وبعضهم في القاهرة مثلاً، وتعذر تحديد المحكمة المختصة وفقاً للقواعد السابقة، فإزاء عدم وجود نص، تستعار القاعدة التي نصت عليها المادة (5) فقرة أولى من قانون المرافعات في حالة تعدد المدعى عليهم مع اختلاف مواطنهم، وهي جواز إخضاعهم جميعاً لاختصاص محكمة واحدة، وجعل الخيار في ذلك للمدعي، وهو في الدعوى التأديبية النيابة الإدارية بحسبان أن هذه القاعدة الأكثر ملاءمة في هذا المجال[2].

وفي حالة الندب أو الإعارة أو التكليف، فإن المحكمة المختصة هي تلك المحكمة المختصة بتأديب العاملين في الجهة المندوب أو المعار أو المكلف فيها[3]، وبالنسبة إلى الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ قرار النقل يحاكم أمام المحكمة المختصة بتأديب العاملين في الجهة المنقول إليها، لأنه بصدور قرار النقل تنقطع صلة الموظف بالجهة القديمة ويصبح تابعاً للجهة الجديدة[4].

ولا بد من الإشارة في هذا السياق إلى أنه وبمقتضى المادة (89) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978 كان يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التي يتبعها العامل إلى الجهة التي باشر فيها عمله، وذلك في الجهات التي تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة إلى المخالفات التي تقع في هذه الجهات، إلا أن قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام2016 الجديد جاء خالياً من أي نص في هذا الخصوص.

---

[1] . د عبد الفتاح حسن، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 207.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 483 وأيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم 208 و387 لسنة 8 ق جلسة 1963/2/23 . مجموعة المكتب الفني . السنة الثامنة . ص 773.

[3] . د عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 207،208. وأيضاً د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق . ص 281.

[4] . د سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 484.

واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن تحديد دائرة اختصاص كل من المحاكم التأديبية إنما يكون بمكان وقوع المخالفة المنسوبة إلى العامل أو العاملين المحالين للمحاكمة التأديبية وليس بمكان عمل هؤلاء عند اقامة الدعوى التأديبية أو نقلهم إلى عمل في جهة دائرة اختصاص محكمة أخرى[1].

ويرى جانب من الفقه[2] وهو ما أؤيده فيما ذهب إليه من أن مكان وقوع المخالفة غير ذي أثر في المجال التأديبي عكس الحال في المجال الجنائي إذ يتحرر المحضر بالواقعة الجنائية في مكان حدوثها وتبدأ منها الإجراءات الجنائية، أما مكان وقوع المخالفة التأديبية فليس له أثر في هذا الخصوص إذ تقوم الشؤون القانونية بالتحقيق في الواقعة، وهي دائماً توجد في المقر الرئيس لمركز إدارة الشركة ولديها دائماً كافة المستندات والأوراق كافة الخاصة بالموضوع محل الجزاء التأديبي محل الطعن ومن هنا فإن تحديد الاختصاص على أساس وظيفي يحقق الغرض من إنشاء محاكم تأديبية متعددة، فضلاً عن أن الاتساق سيكون دائماً بين هذا الاختصاص واختصاص النيابة الإدارية.

الفرع الثاني

اختصاص المحاكم المسلكية في سورية

نصت المادة 135من الدستور السوري على أن" القانون ينظم الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته ويبين قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم".

المحاكم المسلكية في سورية هي جهة قضائية مختصة بالتأديب، واختصاصها هذا منبثق من إرادة المشرع الذي خصها في نظر القضايا التأديبية، بموجب قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019، والذي تقوم نصوصه على ضوابط ومعايير محددة، إذ تملك هذه المحاكم حق النظر بالدعوى التأديبية وتوقيع العقوبات المناسبة والمحددة قانوناً على الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم، فتنهض المحاكم المسلكية بموجب هذا القانون بثلاثة اختصاصات، وفي ضوء ما تقدم سنتناول دراسة اختصاص المحاكم المسلكية في سورية على النحو الآتي:

أولاً: الاختصاص الشخصي للمحاكم المسلكية:

الأصل أن التأديب مرتبط بالوظيفة العامة، فإذا انقضت هذه الرابطة أو لم توجد أصلاً فلا يكون للتأديب حينئذ محل، ومن ثم فإن الموظف بالمفهوم الفني الدقيق في فقه وأحكام القانون العام يعرف بأنه " كل شخص يساهم في تسيير المرفق العام الذي تديره الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة بطريق الاستغلال

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 58 بجلسة 1984/4/21 . مشار إليه عند محمد ماهر أبو العينين مرجع سابق، ص 36.

[2] . محمد ماهر أيو العينين، التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 38.

المباشر"[1]، كما عرفه بعض الفقه[2] بأنه" الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، عن طريق شغله منصباً في التنظيم الإداري لذلك المرفق مقابل أجر يدفع له بصورة دورية تقدر عادةً بالشهر".

عرف المشرع السوري الموظف العام في المادة الأولى من قانون العاملين بأنه" كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة"، إلا أنه شأنه شأن المشرع المصري قد خرج بنظام التأديب القضائي عن دائرة الوظيفة العامة بمعناها الفني وسحب اختصاص المحاكم المسلكية إلى طوائف من العاملين لا يعدون موظفين عموميين وفقاً للمدلول الفني الدقيق لهذا المصطلح، إذ طبقاً للمادة (41) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 تختص هذه المحاكم بمحاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة من الناحية المسلكية، باستثناء الفئات التي تنص القوانين الخاصة بها على تحديد مرجع تأديبي آخر لها[3].

وبالعودة إلى المادة /72/[4] من النظام الأساسي في الدولة رقم (50) لعام 2004 نجد أن اختصاص المحاكم المسلكية ينسحب إلى جميع العاملين في الدولة[5]، باستثناء من ينظم تأديبهم قوانين خاصة ومفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية.

فالاختصاص الشخصي للمحاكم المسلكية يتحدد بالموظفين الخاضعين لقانون الموظفين رقم 135 لعام 1945 والعاملين الخاضعين إلى القانون الأساسي رقم 50 لعام 2004 من دون تمييز، وقد أحسن المشرع السوري في المادة 72 من القانون 50 لعام 2004 بإخضاع جميع العاملين في الدولة (موظفين كانوا بالمعنى الفني لمفهوم الموظف أم عمالاً) إلى نظام تأديبي موحد بحيث يصبح هذا النظام التأديبي بالنسبة إلى الجميع جزءاً من المركز العام ويساعد في بروز فكرة الضمان الهدف الأسمى والأساسي للتأديب القضائي.

---

[1] . د عبد الله قنديل، ضوابط الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 24

[2] د. عمار التركاوي، واجبات العاملين في الدولة، بحث علمي قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، منشورات هيئة الموسوعة للعربية، ط1، المجلد الخامس، دمشق 2010، ص 105 وما بعدها.

[3] . تجدر الإشارة إلى أنه وطبقاً للمادة (4) من قانون المحاكم المسلكية الملغى بموجب القانون 32 لسنة 2019 كانت المحاكم المسلكية تختص بمحاكمة العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (1) لعام 1985، باستثناء مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الذين يبقون خاضعين بشأن محاكمتهم المسلكية إلى قوانينهم الخاصة، حيث نصت الفقرة /ب/ من المادة (73) من القانون 1 لعام 1985 على " أ. ..... ب. يبقى مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش خاضعين بشأن المحاكمة المسلكية إلى قوانينهم الخاصة ".

[4] تنص المادة 72 من القانون 50 لعام 2004 على أنه " أ. تطبق أحكام القانون رقم 7 لعام 1990 على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون، كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم. ب. يبقى مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المادية خاضعين بشأن محاكمتهم المسلكية إلى قوانينهم الخاصة."

[5] . انظر المادة (1) من القانون الأساسي للعاملين بالدولة قد عرفت العامل بأنه "كل من يعين في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة ".

فالمحاكم المسلكية لا تختص بمحاكمة العاملين غير الخاضعين إلى القانون الأساسي للعاملين في الدولة وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقرارها الذي جاء فيه " **عدم اختصاص المحكمة المسلكية بمحاكمة رئيس بلدية غير خاضع لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة**"[1]، و للمحكمة المسلكية أن تعلن عدم اختصاصها في محاكمة المحال إليها إذا تبين لها أن المحال ليس من العاملين في الدولة وغير مشمول بأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004، وهذا من دون المساس بحق الإدارة بملاحقة المحال أمام المرجع التأديبي المختص إن وجد وفقاً للقوانين والأنظمة التي يخضع لها[2]، وتجدر الإشارة إلى أن المادة 72 من القانون رقم 50 لعام 2004 لم تحدد فئات العاملين الذين يخضعون لقوانين خاصة تحدد مرجعهم التأديبي، إلا أن المشرع السوري أدرك هذا النقص في المادة 159 من القانون نفسه، بحيث استثنت فئات معينة من خضوعها إلى المحاكمة المسلكية أمام المحاكم المسلكية وهي:

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

. أعضاء الهيئة التعليمية والتدريسية الفنية والمخبرية الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات[3].

. العاملون في الفنون والتدريس الديني والأئمة والخطباء والمؤذنون وخدم المساجد وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية.

. عسكريو الجيش والقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي.

. عناصر المخابرات العسكرية

. الضابطة الجمركية.

. الجهاز الفني وأعضاء هيئة البحث العلمي في مراكز البحوث العلمية وأعضاء الهيئة الفنية المخبرية وأعضاء هيئة البحث العلمي في هيئة الطاقة الذرية.

. العاملون والعلميون في هيئة الموسوعة العربية.

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

. العمال المحليون المعينون في البعثات الخارجية.

---

[1] . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/700 لسنة 2001 تاريخ 2001/11/21 مشار إليه لدى ثائر معين الأحمد، شرح قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لسنة 1990، ط2 المكتبة القانونية، دمشق، حرستا،2007.

[2] . انظر قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 238 تاريخ 12/21/ 2015 في الدعوى رقم أساس 141 لعام 2015 والقرار رقم 57 تاريخ 2016/4/4 في الدعوى رقم أساس 2016/107 منشور في المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة. ط1. 2016. ص 731. 760.

[3] . أخضع المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 1994 أعضاء الهيئة المخبرية في الجامعات إلى القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 1 لعام 1985.

ثانياً: الاختصاص المكاني للمحاكم المسلكية:

حددت الفقرة /2/ من المادة (3) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 مقر المحاكم المسلكية في دمشق وحلب وحمص ودير الزور وطرطوس، ووفقاً للفقرة الثالثة من المادة نفسها يحدد الاختصاص المكاني لهذه المحاكم بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح المجلس الخاص[1]. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الاختصاص المكاني للمحاكم المسلكية من النظام العام وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها، وبالتالي تعلن عدم اختصاصها في حال محاكمة موظف محال إليها من محافظة تتبع مكانياً محكمة مسلكية أخرى، وتحيل الدعوى المنظورة بحقه بوضعها الراهن إلى المحكمة المسلكية المختصة مكانياً وفقاً لأحكام القانون وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1900 تاريخ 2010/4/14.[2]

ثالثاً: الاختصاص الموضوعي للمحاكم المسلكية:

تمارس المحاكم المسلكية في معرض تأديبها للعاملين نوعين من الاختصاصات الأول **اختصاص قضائي،** والثاني **اختصاص ولائي،** وذلك على النحو الآتي:

1 . الاختصاص القضائي للمحاكم المسلكية: ويتعلق هذا الاختصاص بمحاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في الدولة، وتوقيع العقوبات التأديبية المناسبة بحقهم والتي نص عليها القانون، وقد نص المشرع في أكثر من موضع على أنها تصدر أحكاماً في هذا الشأن (المواد 16،53،54) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019.

ويعدّ هذا الاختصاص هو الاختصاص الأصيل لهذه المحاكم، ويندرج تحته عدة مسائل، كاختصاص المحاكم المسلكية في نظر الدعاوى التأديبية، وتوقيع العقوبات التي حددها القانون، واختصاصها في توقيف

---

[1] لابد من الإشارة إلى أنه لم يطرأ أي تعديل على الاختصاص المكاني للمحاكم المسلكية المنصوص عنه سابقاً بالمادة (3) من قانون المحاكم المسلكية حتى تاريخ إعدادنا هذا البحث، ولم يصدر أي قرار من رئيس مجلس الدولة يحدد الاختصاص المكاني للمحاكم المسلكية، حيث كان الاختصاص المكاني للمحاكم المسلكية محدداً كالآتي:

محكمة دمشق: ويشمل اختصاصها المكاني محافظات دمشق وريف دمشق والقنيطرة ودرعا والسويداء.

محكمة حلب: ويشمل اختصاصها المكاني محافظتي حلب وإدلب.

محكمة حمص: ويشمل اختصاصها المكاني محافظتي حمص وحماه، نشير هنا إلى أن قرار رئيس مجلس الوزراء الأخير بإحداث المحكمة المسلكية في حمص كان بناءً على الصلاحيات المخولة له بموجب المادة الأولى من قانون المحاكم المسلكية، فقد عدل في الاختصاص المكاني لهذه المحاكم على النحو السابق بيانه.

محكمة اللاذقية: ويشمل اختصاصها المكاني محافظتي اللاذقية وطرطوس.

محكمة دير الزور: ويشمل اختصاصها المكاني محافظات دير الزور والرقة والحسكة.

[2] . انظر قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 92 تاريخ 2015/5/25 في الدعوى رقم أساس 2015/84 وقرارها رقم 54 تاريخ 2016/4/4 في الدعوى رقم أساس 67لعام 2016، منشورين في المجموعة الشاملة الحديثة لمجلس الدولة . مرجع سابق . ص 693 . 758.

العامل المحال وحجز حريته، كما تختص في إلغاء قرار كف اليد، وتختص أيضاً في إحالة العامل إلى القضاء الجزائي إذا تبين لها ارتكابه جرماً جزائياً (جنائي الوصف)، كل ذلك على التفصيل الآتي:

أ.اختصاص المحكمة المسلكية في نظر الدعاوى التأديبية وتوقيع العقوبات التي حددها القانون: وفي هذا السياق ينبغي التمييز بين العقوبات التأديبية التي تملك هذه المحاكم توقيعها على العاملين الذين لا يزالون يمارسون عملهم في الدولة، والعاملين الذين تركوا الخدمة فيها، وذلك على النحو الآتي:

ـ العاملون الذين لا يزالون على رأس عملهم: طبقاً للمادة (41) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، فإن هذه المحاكم تختص بمحاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة من الناحية المسلكية، بحسبان أن المحاكمة المسلكية تستهدف حماية الوظيفة العامة عن طريق تأمين احترام القوانين والأنظمة، وذلك **بفرض العقوبات المسلكية الشديدة** المنصوص عليها في القانون الخاضع له المحال إذا حكم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة، كما يجوز للمحكمة المسلكية **فرض إحدى العقوبات الخفيفة أو الشديدة** المنصوص عليها تبعاً للمخالفة المرتكبة في غير حالات الحكم على المحال بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة.

وعلى ذلك فهي تملك حق توقيع العقوبات التأديبية الشديدة، إضافة إلى العقوبات الخفيفة التي تملكها السلطات الرئاسية، إلا أن المشرع في المادة (52) من قانون الدولة رقم 32 لعام 2019 الفقرة الأولى منها ألزمها بتوقيع إحدى العقوبات الشديدة المنصوص عليها في القانون الخاضع له المحال في حال حكم على العامل المحال بجناية أو جنحة مخلة بالثقة العامة أو بواجبات العمل، كما تجدر الإشارة إلى أن اختصاص المحكمة المسلكية في محاكمة العاملين يكون من الناحية المسلكية فقط وذلك عن الأفعال التي يرتكبونها إخلالاً بواجبات وظيفتهم أو كرامتها، وتتلخص أهم الواجبات الملقاة على عاتق العاملين في الدولة في النقاط الآتية:

1. واجب أداء العمل بما يلبي حاجات المرفق العام واستمراره وديمومته، وهذا الواجب يستلزم من الموظف العام القيام بالالتزامات الآتية:

أ. الإلمام بالاختصاصات المنوطة به. ب . أداء العمل بدقة. جـ . الدقة والأمانة في مباشرة الاختصاصات الوظيفية. د. تخصيص كل وقت الدوام الرسمي لأداء الواجبات الوظيفية. هـ . عدم التغيب عن العمل بدون عذر. د. عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر إلا بإذن مسبق من الإدارة.

2. واجب الطاعة الرئاسية.
3. واجب النزاهة الوظيفية.
4. واجب الحفاظ على شرف الوظيفة وكرامتها.
5. واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية.

6. واجب الحفاظ على المال العام.

ولا يمتد اختصاص المحكمة المسلكية إلى غير ذلك، إذ يخرج عن اختصاص المحكمة المسلكية بعض النزاعات ومنها:

. عدم اختصاص المحكمة المسلكية في النزاع في أجور التوقيف ومدته، وهذا ما أكده قرار المحكمة الإدارية العليا السورية الذي جاء فيه:" **يخرج عن اختصاص المحكمة المسلكية النظر في النزاع حول أحقية أو عدم أحقية العامل المحال بأجوره عن فترة توقيفه عن العمل ويعود ذلك لمحكمة البداية المدنية العمالية**"[1].

. عدم اختصاص المحكمة المسلكية في التثبت من الجرم الجزائي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا إذ قالت أنه" ليس من اختصاص المحكمة المسلكية استثبات الجرم الجزائي أو تبرئة المحال منه، ويعود للقضاء الجزائي أمر التحقق من حصول الجرم أو عدمه"[2].

. عدم اختصاص المحكمة المسلكية في إثبات جرم التزوير: وهذا ما أكده قرار المحكمة الإدارية العليا الذي ينص على ما ياتي:" يخرج عن اختصاص المحكمة المسلكية النظر أو تقرير ارتكاب جرم التزوير أم لا، ويعود ذلك إلى القضاء الجزائي"[3]

. يخرج عن اختصاص المحكمة المسلكية محاكمة العامل بسبب الانقطاع عن الوظيفة: "إن مسؤولية الموظف العام بحكم المادة/364/ من قانون العقوبات بسبب انقطاعه عن العمل الوظيفي ما أدى إلى عده بحكم المستقيل، مسؤولية جزائية، وليست مسلكية، مما يجعل إحالته إلى القضاء لمحاكمته عن الجرم المذكورتتم عن طريق الإدارة مباشرةً لا عن طريق مجلس التأديب"[4].

. عدم اختصاص المحكمة المسلكية بمحاكمة غير الخاضعين إلى قانون الأساسي للعاملين في الدولة مسلكياً.

. العاملون الذين تركوا الخدمة في الدولة: طبقاً للمادة (62) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 يبقى العامل بعد تركه العمل أو انتهاء خدمته خاضعاً للتتبعات المسلكية لمدة ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة ولو لم تبدأ إجراءات التحقيق أو المحاكمة قبل ذلك، إذا كانت المخالفة المنسوبة له يترتب عليها ضياع حق من

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 21 لسنة 1996، مشار إليه في مؤلف الأستاذ مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ج2، دمشق، مؤسسة النوري، 2005، ص 931.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/218 في الطعن رقم 166 لسنة 1998، المشار إليه في كتاب ثائر معين الأحمد، مرجع سابق، ص9.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/236 في الطعن رقم 1811 لسنة 1998 المشار إليه في كتاب ثائر معين الأحمد، مرجع سابق، ص 9.

[4] رأي الجمعية العمومية رقم 58 تاريخ 1972/2/8 المشار إليه في بحث الدكتور عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 11.

الحقوق المالية للدولة، ويجوز للمحكمة في حال ثبوت المخالفة بحق العامل بعد تركه العمل، أو انتهاء خدمته أن تفرض بحقه عقوبة الحرمان من العمل لدى الجهات العامة في الدولة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات، على غرار ما نص عليه المشرع المصري في هذا الشأن، **وأعتقد أن مسلك المشرع السوري في المادة (30)[1] من قانون المحاكم المسلكية الملغى كان أقوم مما هو عليه في المادة (62) من قانون مجلس الدولة الحالي، ذلك أن المخالفة التأديبية قد لا تكتشف إلا بعد أن تنتهي خدمة العامل، فقد يكون وجوده على رأس عمله ييسر له التستر عليها وتأخير الكشف عنها، وقد تكون لهذه المخالفة آثار سيئة في عمل المرفق وسمعته حتى ولو لم تكن من المخالفات المالية، فلا شك في أن هناك كثيراً من المخالفات التأديبية المتعلقة بالواجبات داخل نطاق العمل أو خارجه لها من الآثار السلبية ما يفوق بجسامتها المخالفات المالية، الأمر الذي يسوّغ وجوب ملاحقتها والمحاسبة عليها، من دون أن يشفع فيها أن مرتكبها قد ترك العمل، كما يؤخذ على المشرع السوري أن العقوبة التي قررها في هذا الشأن عقوبة مخففة وغير عملية، إذ كثيراً ما يكون سبب انتهاء خدمة العامل هو الإحالة على التقاعد لبلوغ السن القانونية، وبالتالي فحرمان المخالف من العمل لدى الجهات العامة لن يجد حقاً ينصب عليه فينتقص منه، لأن هذا الشخص ليس له الحق في العمل لدى هذه الجهات، وكان الأولى بالمشرع أن يركز على العقوبات المعنوية كالنشر والحرمان من تقلد المناصب الفخرية مع إمكانية اقتطاع جزء من الراتب التقاعدي، إضافة إلى العقوبة التي قررها المشرع وهي الحرمان من العمل لمدة محددة.**

ب . اختصاص المحكمة المسلكية في توقيف العامل المحال أمامها: طبقاً للمادة (47) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، إذا ظهر للمحقق أن الفعل المنسوب إلى المحال يشكل جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة ارتكبت في أثناء تأدية العمل أو بسببه فله أن يقرر توقيف المحال بقرار مسبب أو أن يطلب كف يده من المرجع المختص، ويكون قرار المحقق بالتوقيف قابلاً للطعن أمام المحكمة المسلكية خلال /24/ ساعة من تاريخ تبليغه، ويبلغ إلى إدارة العامل وإلى الجهات المختصة لتنفيذه وتضيف الفقرة (2) من المادة(47) أن يحال الموقوف مع الملف إلى النيابة العامة المختصة خلال /48/ ساعة من صدور قرار المحقق بالتوقيف، ويستمر مفعول قرار التوقيف مالم يقرر المرجع الجزائي المختص خلاف ذلك، وبمقتضى الفقرة (3) من المادة نفسها توقف إجراءات المحاكمة المسلكية حتى يبت بالحكم جزائياً.

ج . اختصاص المحكمة المسلكية في إلغاء قرار كف يد العامل: عرفت الفقرة (1) من المادة(42) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 "كف اليد" بأنه توقيف العامل عن عمله مؤقتاً، كما عرفته **المحكمة الإدارية العليا السورية** بأنه إسقاط الولاية الوظيفية عن الموظف مؤقتاً، فلا يتولى خلال كف اليد السلطة ولا يباشر عملاً،

---

[1] نصت المادة (30) من قانون المحاكم المسلكية الملغى على أنه"..... يبقى العامل بعد تركه العمل خاضعاً للتتبعات المسلكية حتى انقضاء ثلاث سنوات على وقوع العمل، ويجوز في هذه الحالة أن تفرض بحقه عقوبة الحرمان من العمل لدى الجهات العامة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات"

ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مآخذ ويدعو الحال إلى التحفظ والاحتياط حيال العمل العام الموكل إليه بكف يده عنه كما يقضي الأمر بإقصائه عن الوظيفة ليجري التحقيق في جو خال من المؤثرات بعيداً عن سلطان الموظف مكفوف اليد توصلاً إلى إظهار الحقيقة في أمر ما نسب إليه[1] ، وبمقتضى الفقرة نفسها من المادة نفسها المذكورة أعلاه يكون كف اليد بقرار من السلطة التي تمارس حق التعيين، أما المعينون بمرسوم فيتم كف يدهم بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء[2]، وطبقاً للفقرة (2) تراعى في كف اليد الأحكام الخاصة المتعلقة بكف اليد المنصوص عليها في المادة (47) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ذي الرقم (24) الصادر بتاريخ 1981/7/8، كما تراعى أحكام المادة (23) من ملاك الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم رقم (2571) لعام 1968 وتعديلاته، وبموجب الفقرة الرابعة من المادة (42) يعتبر العامل مكفوف اليد حكماً خلال مدة توقيفه، ويعدّ كف يده ملغى حكماً عند إطلاق سراحه مالم تقرر السلطة التي تمارس حق التعيين استمرار كف اليد إذا كان التوقيف ناجماً عن جرم جزائي ارتكب في أثناء تأدية العمل أو بسببه.

ومع ذلك فقد خول المشرع المحكمة المسلكية في الفقرة الخامسة من المادة نفسها السلطة في أن تقرر في جميع أدوار المحاكمة إلغاء قرار كف اليد، والأصل أن للسلطة التي تملك حق كف اليد أن تلغي قرارها

---

[1] . راجع قرار المحكمة الإدارية العليا السورية (ع17/ 1976/21) مذكور في مؤلف المحامي مصباح نور المهايني، مبادئ القضاء الإداري، ص 772.

[2] . نشير هنا إلى أن سلطة التعيين تختلف باختلاف مستويات الموظفين المراد تعيينهم، حيث يتولى رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (95) من الدستور الدائم لسنة 2012 " تسمية نائب له أو أكثر وتفويضهم ببعض صلاحياته، وتسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم، وتضيف المادة (109) على أن "يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين وينهي خدماتهم وفقاً للقانون "

كما حددت المادة (15) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصكوك المختلفة التي تصدر بصدد تعيين الموظفين العاملين على النحو الآتي:
أولاً: في الوزارات والإدارات والهيئات العامة، والبلديات ووحدات الإدارة المحلية وسائر الجهات العامة ذات الطابع الإداري. . بمرسوم لوظائف معاوني الوزير والمديرين العامين . بقرار من الوزير المختص بعد استطلاع رأي معاون الوزير أو المدير العام المختص حسب الحال . لبقية العاملين المعينين في وظائف الفئة الأولى. . بقرار من معاون الوزير أو المدير العام . حسب الحال . للعاملين المعينين في الإدارة المركزية في وظائف الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.

ـ بقرار من المحافظ المختص، بناءً على اقتراح فرع الجهة العامة المختصة في المحافظة للعاملين المعينين في الأجهزة المحلية وفي الفروع بالمحافظات في الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.

ثانياً: في المؤسسات العامة ومنشآت القطاع العام وشركاته وسائر الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

. بمرسوم لوظائف المديرين العامين

ـ بقرار من الوزير المختص بعد استطلاع رأي المدير العام لوظائف معاوني المديرين العامين والمديرين في الإدارة المركزية والفروع في المحافظات.

. بقرار من المدير العام المختص لسائر العاملين الآخرين في الإدارة المركزية والفروع في المحافظات.

إضافة لهذه التعيينات هناك تعيينات استثنائية نصت عليها المادة (16) لا يتسع المجال لذكرها.

الصادر بكف يد العامل إذا لم تحله إلى المحكمة المسلكية، أما إذا أحالته إلى المحكمة المسلكية فإن إلغاء كف اليد يخرج عن صلاحيتها ويعود إلى المحكمة المسلكية، أو إلى نتيجة الحكم القضائي[1].

د. اختصاص المحكمة المسلكية في منح العامل مكفوف اليد سلفة على ما يستحقه من أجور: طبقاً للمادة (43) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، يجوز للمحكمة المسلكية أن تقرر منح العامل مكفوف اليد سلفة على ما قد يستحقه من أجور بنسبة 80% من أجره المقطوع بضمانة سائر استحقاقاته لدى مرجعه التأميني، وهذا القرار يصدر بالإجماع أو بالأكثرية، وبناءً على طلب العامل المحال مكفوف اليد[2]، وإذا ظهر نتيجة المحاكمة عدم استحقاق العامل أجراً أو راتباً عن المدة التي تقاضى عنها السلفة تسترد الجهة العامة ما تم تسليمه من استحقاقات العامل لدى مرجعه التأميني ومن سائر أمواله وفق أحكام قانون جباية الأموال العامة، مع الإشارة إلى أن الطعن بقرار المحكمة في منح السلفة لا يوقف تنفيذه[3].

هـ . اختصاص المحكمة المسلكية بإحالة العامل إلى القضاء الجزائي (الجنائي) إذا تبين لها ارتكابه جريمة جزائية (جنائية) الوصف: هنا ميز المشرع في قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 كما كان في القانون رقم (7) لعام 1990 الملغى بين حالتين: **حالة ارتكاب العامل جرماً ناشئاً عن العمل**[4]، **وجرماً غير ناشئ عن العمل** (كأن يرتكب جرماً جزائياً في أثناء تأدية العمل الوظيفي ولكنه لا يمت إلى الوظيفة بأي صلة)، إذ حظر القانون 32 لعام 2019 في المادة (56) منه، تحريك دعوى الحق العام بحق الموظف المر**تكب جرماً ناشئاً عن العمل** قبل إحالته إلى المحكمة المسلكية لتنظر في إحالته أو عدم إحالته إلى القضاء الجزائي، وإذا ما حركت الدعوى العامة خطأ بحق هذا الموظف فإن من واجب القضاء (نيابة عامة . قاضي تحقيق . محكمة جزائية) وقف الملاحقة الجزائية وإحالة الموظف المتهم إلى المحكمة المسلكية، وهذا ما أكده تعميم وزارة العدل رقم 35 لعام 1997، وما استقر عليه الاجتهاد القضائي الإداري إذ قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم 375 لعام 1997 أن المشرع عندما أناط بالمحكمة المسلكية النظر بطلب إحالة العامل إلى القضاء الجزائي فيما ينسب إليه من جرم يتعلق بالوظيفة إنما أراد أن يكون القضاء المسلكي هو الفيصل في التفرقة بين الجرم الجزائي والجرم المسلكي، بحيث لا يحال العامل إلى القضاء لمجرد خطأ ارتكبه مما يدخل في حدود المخالفات والأخطاء المسلكية التي يمكن أن يقع فيها العامل، فإذا لم ينطوِ ما نسب إلى العامل على إخلال خطير بواجبات

---

[1] . كتاب وزارة العدل 4425 تاريخ 1978/4/13 وكتاب وزارة المالية رقم 11233 .1/25 تاريخ 1978/5/10 وكلاهما غير منشور، مع الإشارة إلى أنه من كان يقوم بممارسة دور المحاكم المسلكية آنذاك مجاس التأديب الذي كان يتبع وزارة العدل.

[2] د. عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين بالدول، مرجع سابق، ص 21.

[3] الجهات التي يحق لهاالطعن في قرار المحكمة المسلكية في منح السلفة هي: الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وإدارة قضايا الدولة، والجهة التي يعمل لديها الموظف.

[4] . يعدّ الجرم ناشئاً عن العمل إذا كان يرتبط بهذا الأخير ارتباط أوطيداً أي لا انفصام بينهما، كما لو تلاعب العامل بالسجلات الرسمية أو أفشى الأسرار الوظيفية المؤتمن عليها أو اختلس أموالاً عامة.

الوظيفة يفقده الذمة والأمانة أو يشكك في نزاهته ونقاء سيرته أو يزعزع استقامته، انتفت موجبات الإحالة إلى القضاء الجزائي، وإن دور المحكمة المسلكية ومهماتها هو التقصي عن مدى توافر مقومات الإحالة إلى القضاء الجزائي ومدى توافر الركن المادي للجريمة ويبقى القضاء الجزائي صاحب الاختصاص العام بالتقصي عن الركن المعنوي للجرم وعليه وطبقاً للفقرة (1) من المادة (56) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، لا يجوز ملاحقة أحد العاملين أمام القضاء لجرم ناشئ عن العمل قبل إحالته إلى المحكمة المسلكية، وقد استثنت الفقرة (2) من ذلك حالة الجرم المشهود[1] (التلبس)، وحالة الادعاء الشخصي(الادعاء بالحق المدني) بالنسبة إلى الجرائم غير الناشئة عن العمل أو بسببه، والحالات التي تنطبق عليها أحكام المادة (28) من قانون العقوبات الاقتصادية رقم /3/ لعام 2013[2].

و**الملاحظ أن الحالات السابقة جاءت على سبيل الحصر فإذا ما انعدمت يبقى العامل متمتعاً بحصانة عدم الإحالة إلى القضاء الجزائي مالم تتقرر إحالته إلى المحكمة المسلكية، أما إذا وجدت إحداها فإنه يفقد حصانته وتسترد النيابة العامة حريتها في إقامة الدعوى العامة والسير بها، وبوجود هذه الحالات فإن للمحكمة المسلكية أن تقرر إحالة العامل المتهم إلى القضاء الجزائي حتى ولو كان جرمه ناشئاً عن العمل، شريطة أن يكون الفعل المنسوب إلى العاملين جناية أو جنحة مخلة بواجبات الوظيفة أو بالثقة العامة**، إذ وبمقتضى الفقرة (1) من المادة (51) من القانون ذاته تقرر المحكمة إحالة العامل إلى القضاء إذا كان الفعل المنسوب إليه يوجب ذلك وتبين الوصف الجرمي للفعل والنصاب القانوني المنطبق عليه، ولها في هذه الحالة إيداع العامل موقوفاً مع ملف الدعوى إلى النيابة العامة لإجراء المقتضى القانوني، وتوجب الفقرة (2) على المحكمة وجوب إرسال صورة عن قرار الإحالة إلى الإدارة التي يعمل لديها المحال وإلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية حسب الحال، وفي جميع الأحوال وبعد البت في الدعوى جزائياً يحال الملف إلى المحكمة المسلكية المختصة عن طريق النيابة العامة لتجري محاكمته مسلكياً[3]، وإذا كان الجرم الملاحق به العامل غير ناشئ عن العمل تقوم النيابة العامة بتبليغ الجهة العامة التي يعمل لديها العامل خلال الأربع والعشرين ساعة من ملاحقته بهذا الجرم[4]، وعندما تصل الدعوى الجزائية إلى منتهاها ويصبح الحكم الجزائي قطعياً تحيل النيابة العامة الإضبارة إلى الإدارة التي يعمل فيها الموظف وهنا وباستثناء حالة القرار بالبراءة يجوز للإدارة فرض إحدى

---

[1] . الجرم المشهود حسب نص المادة (28) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري 1. هو الجرم الذي يشاهد حال ارتكابه أو عند الانتهاء من ارتكابه. 2. ويلحق به الجرائم التي يقبض على مرتكبيها بناءً على صراخ الناس أو يضبط معهم أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها أنهم فاعلو الجرم وذلك في الأربع والعشرين ساعة من وقوع الجرم.

[2] . تنص المادة (28) من قانون العقوبات الاقتصادية رقم 3 لسنة 2013 على أنه " يحال مرتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون من الموظفين أو العاملين في الدولة إلى المحكمة المختصة، وبعد أن يصبح الحكم مبرماً تحيل النيابة العامة الملف إلى الجهة التأديبية المختصة."

[3] . الفقرة الرابعة من المادة (57) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019.

[4] . المادة (58) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019.

العقوبات المسلكية الخفيفة أو إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية إذا رأت وجوب فرض عقوبة مسلكية شديدة وكان الفعل المقترف ناشئاً عن العمل.

2. الاختصاص الولائي للمحاكم المسلكية:

إضافة إلى الاختصاصات السابقة التي تباشرها المحكمة المسلكية بمقتضى اختصاصها الأصيل، هناك اختصاص آخر متفرع عن الأول تمارسه بحكم طبيعتها القضائية، يطلق عليه الاختصاص الولائي ويتمثل هذا الاختصاص في حق المحاكم المسلكية بتوقيع عقوبة جزائية (جنائية) على الشاهد الذي يتخلف عن الحضور أمامها، إذ نصت الفقرة (4) من المادة (50) من قانون المحاكم المسلكية على أن تستمع المحكمة إلى إفادات الشهود مباشرة أو بطريق الإنابة... كما لها إحضار الشاهد وتغريمه أو إعفائه من الغرامة وفقاً للأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وعلى ذلك فالمشرع خول هذه المحاكم سلطة إحضار الشاهد وتغريمه أو إعفائه منها، والمقصود بإحضار الشاهد إحضاره جبراً بواسطة قوى الأمن أي بإكراهه بدنياً على المجيء[1]، وبمقتضى المادة (194) من قانون أصول المحاكمات الجزائية والمواد السابقة عليها فإن كل من دعي أمام محكمة بدائية أو صلحية ليدلي بشهادته، فامتنع عن تلبية الدعوى يعاقب بالغرامة من 25. 100 ليرة سورية، ويستحضر بالقوة إذا كانت المحكمة ترى شهادته ضرورية، وتضيف المادة (195) أنه إذا حضر الشاهد المحكوم عليه بالغرامة وأبدى عذراً مشروعاً عن غيابه كان للمحكمة أن تعفيه منها، ويحق للشاهد أن يحضر بالذات أو بوساطة وكيل لكي يبدي عذره، ويطلب إعفائه من الغرامة وتبت المحكمة في طلبه بغرفة المذاكرة، وقد عاقب المشرع في المادة (397) من قانون العقوبات السوري الشاهد الذي يبدي عذراً كاذباً لتسويغ تخلفه، بالغرامة وبالحبس حتى ثلاثة أشهر.

نخلص من ذلك إلى أن المشرع السوري قد منح المحاكم المسلكية في نطاق اختصاصها الولائي، سلطات أوسع من تلك التي خولها المشرع المصري للمحاكم التأديبية، وذلك بتخويله هذه المحاكم سلطة توقيع عقوبات جزائية على الشاهد الممتنع عن الحضور أمامها، من دون تمييز بين كونه موظفاً أو غير موظف، في حين أن المشرع المصري قصر سلطات المحاكم التأديبية في هذا الشأن على توقيع عقوبات تأديبية بحقه، وهو ما يستفاد منه وجوب كون هذا الشاهد موظفاً حتى تستطيع المحكمة أن تمارس سلطتها هذه في مواجهته، وأعتقد أن مسلك المشرع السوري في ذلك أقوم من قرينه المصري كونه أكثر انسجاماً واستجابة للضرورات الواقعية والتقديرات العملية، إذ كثيراً ما يصادف أن يكون الشاهد غير موظف، وبالتالي فعدم امتلاك المحكمة للوسائل القانونية التي تمكنها من إرغام هذا الشاهد على الحضور أمامها سيؤدي بلا شك إلى إعاقة عمل المحكمة ويؤثر سلباً في حسن سير عملية التقاضي.

---

[1] . د عبد الوهاب حومد. أصول المحاكمات الجزائية، المطبعة الجديدة، دمشق، 1987، ص 588.

أخيراً فأن المشرع السوري قصر اختصاصات المحاكم المسلكية على الاختصاصات السابق بيانها، وبالتالي لا يدخل في ولاية هذه المحاكم نظر الطعون التي يقدمها العاملون بإلغاء القرارات التأديبية للسلطات الرئاسية، أو التعويض عنها، ذلك أن المشرع عقد الاختصاص في ذلك لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري (المادة 8 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019) وكذلك يخرج عن ولايتها اختصاص النظر في المنازعات المتعلقة بتحميل العامل الأضرار التي يسببها للإدارة نتيجة خطئه، والدعاوى المدنية بالتعويض المقامة من أحد الأفراد بحق المحال إلى المحاكمة المسلكية.

وبعد الانتهاء في هذا المطلب من اختصاصات المحاكم التأديبية في مصر وسورية، ننتقل إلى المطلب الثاني، لنبحث في أحكام المحاكم التأديبية (المسلكية).

المطلب الثاني

أحكام المحاكم المسلكية

يعتبر الحكم التأديبي كلمة القضاء الفصل في الدعوى التأديبية المطروحة، وهو بذلك يختلف عن القرار الذى تصدره المحكمة في الدعوى قبل الفصل فيها بالتأجيل أو بفتح باب المرافعة وغير ذلك من القرارات التي تصدر قبل الفصل نهائياً في الدعوى، كما يختلف عن القرار الذى تصدره المحكمة بسلطتها الولائية، كالنظر في أمر مرتب الموظف عن مدة الوقف، وفحص حالة الموظف المقدم عنه تقريران متتاليان أو ثلاثة بدرجة ضعيف[1].

تنتهي المحاكمة التأديبية بحكم تأديبي[2]،ويعدّ الحكم القضائي الصادر في الخصومة هو النهاية الطبيعية لهذه الخصومة وبه تنقضي انقضاءً قضائياً[3]. وما يميز الحكم عن غيره من قرارات القضاء ليس مضمونه وإنما شكله، فالحكم إجراء من إجراءات الخصومة يتم في شكل قانوني معين يوفر له ضمانات لا تتوافر في غيره من قرارات القضاء، فالقرار الصادر من هيئة غير قضائية لا يُعد حكماً ولو كان من بين أعضائها أحد القضاة، والقرار الصادر من المحكمة بمالها من سلطة ولائية لا يُعد حكماً مالم ينص القانون على ما يخالف ذلك[4]، **ولأهمية الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية سنتناول دراستها في الفرعين االآتيين:**

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لأحكام المحاكم التأديبية.

الفرع الثاني: الطعن في أحكام المحاكم التأديبية.

---

(1) . د. أحمد محمد رشوان وإبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 306.

(2) . د سليمان الطماوي، قضاء التأديب . مرجع سابق . ص 601

(3) . نبيل إسماعيل عمر. قانون المرافعات المدنية والتجارية . دار الجامعة الجديدة للنشر بالإسكندرية . ط1994 ص547.

(4) . أحمد أبو الوفا . نظرية الأحكام . دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط 2007، ص 244

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لأحكام المحاكم التأديبية

لتحديد التكييف القانوني لعمل معين، وما إذا كان عملاً إدارياً أم حكماً،لا يكفي الوقوف عند طبيعة نشاط الهيئة التي أصدرته، كما لا يكفي كمعيار لذلك الإجراءات التي يمر بها هذا العمل، أو كيفية تشكيل الهيئة، حتى إن مجلس الدولة الفرنسي أسبغ صفة المحكمة وبالتالي عدّ قراراتها أحكاماً على هيئات تتكون من عناصر إدارية خالصة، أي لا يدخل في تشكيلها أي عنصر قضائي[1]، ولكن تكييف جهة معينة بأنها جهة قضاء أو جهة إدارة، وتكييف قراراتها بأنها قرارات إدارية أو أحكام، يرجع إلى كل هذه العناصر مجتمعة، فطبيعة اختصاص الهيئة وكيفية ممارستها هذا الاختصاص، وكيفية تشكيلها، والقوة التي يتمتع بها قرارها، كلها تسهم في تحديد تكييفها القانوني وبالتالي في تكييف ما تصدره من قرارات[2].

كما أنه قد يفرض المشرع تكييفاً على قرار معين فيعده قراراً إدارياً أو حكماً قضائياً أياً كان تكييفه على حسب المعايير الفقهية أو القضائية المتعارف عليها، ومثال ذلك عدّ المشرع قرارات المحاكم التأديبية أحكاماً وذلك طبقاً للقانون 1958/117 إذ إنه إضافةً إلى أنه أسماها "محاكم" في نصوصه كافة ، أشار إلى "أحكامها" في بعض مواده كالمادتين 28 و 32[3]، وبناءً على ما سبق فإننا سنتناول دراسة الطبيعة القانونية للأحكام التأديبية وفق الآتي:

أولاً: الطبيعة القانونية لأحكام المحاكم التأديبية في مصر:

تصدر المحاكم التأديبية أحكاماً لا قرارات، فالعقوبات التأديبية التي تقضي بها تعدّ حكماً قضائياً وليست قراراً إدارياً، إذ نصت المادة 32 من القانون رقم 117 لعام 1958 على أن " أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا"، كما تم التأكيد على هذا النص في المادة 22 من القانون رقم 47 لعام 1972 فنصت على أن " أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة بالقانون، ويعد من ذوي الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية، وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة بناءً على طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة "، ومقتضى ذلك أن الموظف لا يستطيع أن يطالب بالتعويض عن

---

[1] . د. عبد الفتاح حسن . التأديب في الوظيفة العامة. مرجع سابق . ص 316

[2] . د. عبد الفتاح حسن . التأديب في الوظيفة العامة . مرجع سابق . ص 318

[3] . د. عبد الفتاح حسن – التأديب في الوظيفة العامة. مرجع سابق صفحة 316

انظر الماد /28/ (تصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها)

انظر المادة /32/ (أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة 15 من ق 165 لسنة 1955 بشأن تنظيم مجلس الدولة)

الأحكام التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية كدعوى التعويض من القرارات الإدارية، أما بالنسبة إلى إلغاء الحكم التأديبي ذاته فإنه يطعن فيه مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا وفقاً للنظام المقرر في هذا الصدد[1]، وفي ظل تطبيق أحكام القانون رقم 117 لعام 1958 والذي أنشأ المحاكم التأديبية في تشكيل مختلط، أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً لها في أثناء الوحدة بين مصر وسورية، قررت فيه نفي الصفة القضائية عن المحاكم التأديبية وعما تصدره، مقررة أنها ليست محاكم ولا تصدر أحكاماً، وإنما تصدر قرارات إدارية وإن كانت أشبه بالأحكام[2].

إن عدّ ما تصدره المحاكم التأديبية قرارات إدارية يثير تساؤلات مهمة فهل يجوز للمحكمة التأديبية . مادامت تصدر قرارات إدارية . سحب قراراتها بعد إصدارها؟ وهل يجوز الطعن في هذه القرارات استناداً إلى عيب الانحراف بالسلطة؟ وهل يجوز التعويض عن هذه القرارات في حالة إلغائها؟ الأمر الطبيعي والبديهي أن تكون الإجابة بالنفي، لأن الأمر المسلم به أنه لا يجوز أن ينسب إلى هيئة قضائية إساءة استعمال السلطة، كما أنه لا يجوز المطالبة بتعويض عن قرارات تلك الهيئة[3].

ثم عادت بعد ذلك المحكمة الإدارية العليا فكيفت هذه المحاكم وما يصدر منها التكييف الصحيح، إذ وصفتها بأنها محاكم، وأنها تصدر أحكاماً، لا قرارات إدارية، ذلك أن القانون رقم 117 لسنة 1958 قد أطلق عليها المحاكم التأديبية، كما تضمن النص في كثير من مواده أن ما تصدره أحكام لا قرارات إدارية ومن ثم لا وجه للالتجاء إلى معايير التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي للتعرف على طبيعة ما تصدره تلك المحاكم، إذ إن محل الالتجاء إلى تلك المعايير يكون عند عدم وجود النص[4].

وبصدور القانون رقم 47 لعام 1972 الخاص بتنظيم مجلس الدولة، لم يعد ثمة خلاف أو جدل حول طبيعة هذه المحاكم وما تصدره، فقد عدّها المشرع بصريح نص المادة الثالثة من القانون المذكور من المحاكم التي يتألف منها القسم القضائي بمجلس الدولة، وسماها محاكم تأديبية، وجعل تشكيلها قضائياً خالصاً واستبعد العنصر الإداري من تشكيلها، كما نص على أنها تصدر أحكاماً وذلك طبقاً للمواد 22، 23، 51 من هذا القانون[5].

---

(1) . د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى . مرجع سابق . ص 54.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 1960/4/26 في الطعنين 21.23 لسنة 2 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا . السنة الخامسة . العدد الثاني . ص 814.

(3) . د عزيزة الشريف . النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، صفحة 54.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العلياالمصرية بتاريخ 1966/4/30 في الطعن 169 لسنة 11 ق، مشار إليه في مؤلف د. محمد حسن هند . الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق . ص38.

(5) . المستشار عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية .، مرجع سابق، ص 359 .360

ثانياً: الطبيعة القانونية لأحكام المحاكم المسلكية في سورية

نص المشرع السوري في أكثر من موضع في قانون المحاكم المسلكية[1] الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /7/ لعام 1990على أن المحاكم المسلكية تصدر أحكاماً لا قرارات، وبقي الأمر على حاله بعد إلغاء قانون المحاكم المسلكية بموجب قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 الذي تضمن في نصوصه صراحةً أن المحاكم المسلكية تصدر أحكاماً لا قرارات[2]، فالعقوبات المسلكية التي تقضي بها تلك المحاكم تعدّ أحكاماً قضائية وليست قرارات إدارية، إذ أكد قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 على أن ما يصدر عن هذه المحاكم هو أحكام وذلك من خلال ما جاء في نص المادة (16) والتي تقول " تقبل **الأحكام الصادرة عن** محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية و**المحاكم المسلكية** الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك في الأحوال الآتية:.....".

كما أن الدستور السوري عدّ المحاكم المسلكية جهة قضائية تأديبية تابعة للقضاء الإداري وجزءاً من القسم القضائي الملحق في مجلس الدولة الذي تولى تنظيمها كمحاكم من جميع النواحي اللازمة لها، وبناءً عليه لا يمكن التشكيك بطبيعة الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم بأنها أحكام قضائية بكل ما تعنيه الكلمة من معنى.

وبحسبان أن الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية (المسلكية) أحكام قضائية يجب أن تتوافر فيها شروط معينة منها:

1ـ التسبيب: فالقاعدة الأساسية في العمل القضائي عموماً، أن يصدر الحكم مسبباً ويجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة، والغاية من ذلك هو التأكد من مدى اطلاع المحكمة على وقائع الخصومة وجميع المستندات والأوراق المقدمة إليها، وعلمها بجميع ما أبداه الخصوم من طلبات ودفوع، وكذلك بمدى التزامها بالتقديرات القانونية التي بنت عليها الحكم التأديبي، فهي بذلك تضفي الاطمئنان على نفوس العاملين، وتمكن القضاء من الرقابة على الحكم بالجزاء[3].

2. توقيع الحكم التأديبي: اشترط المشرع أن تصدر الأحكام التأديبية موقعة من رئيس المحكمة والأعضاء.

وإذا كان المشرع قد اقتصر على التذكير بقاعدتي توقيع الأحكام وتسبيبها، **فإن** ذلك لا يعني إغفال باقي القواعد المقررة في القانون في هذا الشأن، مما لا يتعارض مع طبيعة الإجراءات التأديبية مثل: صدور الأحكام

---

[1] . نصت المادة (20) على أنه " تبلغ المحكمة خلاصة الحكم الصادر عنها إلى الجهة التي يعمل لديها المحال وإلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش "، كما نصت المادة (21) من ذات القانون على أنه " أ. تصدر المحكمة قرارها النهائي بعد إقفال باب المرافعة وإعلان ختام المحاكمة..... "

[2] . انظر المادة (53) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019، والمادة (54) من القانون نفسه والمادة /16/ أيضاً من القانون. ذاته

[3] . د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب، مرجع سابق، ص 315.

بعد مداولة بين أعضاء المحكمة، وتوقيع مسودة الحكم من جميع القضاة، وصدور الأحكام بأغلبية الآراء، وحضور القضاة الذين اشتركوا في المداولة وتلاوة الحكم[1].

الفرع الثاني

الطعن في أحكام المحاكم التأديبية (المسلكية)

تنص المادة (32) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم (117) لعام 1958 على أن" أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا...."، كما نصت المادة(22) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لعام 1972 على أن " أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون، ويعتبر من ذوي الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية، وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة . بناءً على طلب العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة".

وتجدر الإشارة هنا إلى أن قانون مجلس الدولة الحالي قد أجاز أيضاً الطعن في أحكام المحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر، إذ تنص الفقرة الأولى من المادة (51) من القانون على أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجنائية حسب الحال وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم ".

كما أجاز المشرع السوري في المادة (16) من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم 32 لعام 2019 الطعن في أحكام المحاكم المسلكية أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم، وأجاز أيضاً التماس إعادة النظر أو إعادة المحاكمة، وهذا ما سنبينه بفقراتنا اللاحقة.

أولاً: الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع المصري والسوري

تمت الإشارة فيما سبق إلى أن المشرع المصري والمشرع السوري قد عقدا الاختصاص للمحكمة الإدارية العليا بنظر الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية والمحاكم المسلكية، إذ تنص المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري والمادة (16) من قانون مجلس الدولة السوري على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية (المسلكية) وذلك في الأحوال التالية:

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 604 . 605.

1. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله. 2. إذا وقع بطلان في الحكم او بطلان في الإجراءات أثر في الحكم. 3. إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع به أو لم يدفع، ويكون لذوي الشأن ورئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب فيها القانون الطعن في الحكم".

ولا يجوز تنفيذ الحكم الصادر بالدرجة الأولى قبل فوات ميعاد الطعن فيه أو اكتسابه الدرجة القطعية ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم، وذلك فيما عدا أحكام المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة 21 من قانون مجلس الدولة المصري وتقابلها المادة 17 من قانون مجلس الدولة السوري الحالي فتكون واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك، ويجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا الخزينة العامة (خزينة المجلس) الكفالة المالية المقررة قانوناً، وتقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن، ولا تستحق رسوماً على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة.

وفيما يأتي سيتم بيان الأحكام والقرارات التأديبية التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا وأصحاب الحق في الطعن ومواعيده وأسبابه وآثاره وطبيعته وإجراءاته والحكم فيه في التشريعين المصري والسوري على النحو الآتي:

1. الأحكام التأديبية التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا: طبقاً لنص المادة(23) من قانون مجلس الدولة المصري فإن الأحكام التأديبية التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا هي الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بشأن الموظفين في الدولة الخاضعين للقانون (81) لعام 2016، وكذلك القرارات الصادرة عن مجالس التأديب التي عدتها المحكمة الإدارية العليا بمنزلة أحكام صادرة عن محاكم تأديبية، وكذلك القرارات الصادرة عن هذه المجالس والأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية بمد مدة الوقف الاحتياطي، أو بصرف أو عدم صرف جزء من مرتب الموظف كما ذكرنا سابقاً، وطبقاً لنص المادة (16) من قانون مجلس الدولة السوري الحالي، فإن الأحكام التأديبية(المسلكية) التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، هي الأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية بشأن الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة، وكذلك الأحكام الصادرة عنها بكف يد العامل عن العمل، أو بصرف سلفة على ما يستحقه من أجور، وكذلك الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية في المسائل التأديبية، وكذلك أحكام مجالس تأديب الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة التي لم يحدد لها مرجع طعن آخر، أو التي نصت القوانين الخاصة أن تكون المحكمة الإدارية العليا مرجعاً للطعن فيها وفقاً للإجراءات والمواعيد المنصوص عليها[1].

[1] . انظر الفقرة (4) من المادة 16 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019.

2. أصحاب الحق في الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم التأديبية: طبقاً لنص المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة (16) من قانون مجلس الدولة السوري الحالي يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام والقرارات المشار إليها آنفاً من قبل ذوي الشأن و رئيس هيئة مفوضي الدولة.

واصطلاح "**ذوي الشأن**" اصطلاح عام وغير منضبط، ولهذا فمن الضروري تحديده في ضوء الأصول العامة التي تحكم إجراءات التقاضي، والتي أهمها (حيث لا مصلحة فلا دعوى) ومن ثم فإن الطعن لا يقبل إلا من شخص أو هيئة لها مصلحة قائمة أو محتملة في إلغاء الحكم فيه[1]، ومن الجهات التي أدرجها المشرع المصري بين ذوي الشأن بنص صريح ما ورد في المادة (32) من قانون النيابة الإدارية رقم(117) لعام 1958 من النص على أنه يعدّ من ذوي الشأن في حكم المادة(23) من قانون مجلس الدولة **رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات** بحسبانه الجهاز الرقابي في الدولة أو خاصة بالنسبة إلى المخالفات المالية، **ورئيس النيابة الإدارية** بحسبان النيابة الإدارية هي صاحبة الولاية في تحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها والأمين عليها، شأنها في ذلك شأن النيابة العامة التي تعدّ الأمينة على الدعوى الجنائية، **والموظف الصادر بحقه الحكم، ورئيس هيئة مفوضي الدولة** وهو لا يطعن في حكم المحكمة التأديبية إلا بتوافر شرطين: الأول أن يتقدم العامل بطلب التعويض والثاني هو أن يتعلق الطعن بحالات الفصل من الوظيفة. وأضاف المشرع إلى هؤلاء أيضاً **الوزير المختص** بحسبانه قائد الجهة الإدارية التي يتبع إليها العامل، وذلك بمقتضى المادة (22) من قانون مجلس الدولة[2].

وفي سورية، ومع مراعاة أحكام المادة (16) من قانون مجلس الدولة الحالي، يحق للعامل بوصفه صاحب المصلحة في الطعن، ولكل من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية حسب الحال، الطعن في الحكم الصادر عن المحكمة المسلكية إذا كانت الإحالة صادرة عن أي منهم[3].

3. ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا: حدد المشرع المصري في المادة (23) من قانون مجلس الدولة، والمشرع السوري في المادة(16) من قانون مجلس الدولة ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم في مصر و من اليوم التالي لصدور الحكم في سورية[4].

والمرجع في حساب مدة الطعن في مصر وسورية هو قانون المرافعات (أصول المحاكمات المدنية)[5]، نظراً إلى عدم وجود قانون الإجراءات الإدارية في كلا البلدين.

---

[1] . د سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 632، وراجع أيضاً د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1996، مرجع سابق . ص،412.

[2] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 256

[3] . راجع المادة 55 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019.

[4] . تجدر الإشارة إلى أن مدة الطعن بأحكام المحاكم المسلكية في سورية كانت ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ وذك طبقاً للمادة (22) من قانون المحاكم المسلكية الملغى.

[5] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 640، راجع أيضاً نص المادة 3 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959.

وعليه لا يدخل في حساب ميعاد الطعن يوم صدور الحكم، وإنما يسري ميعاد الطعن من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغها (المادة 15 مرافعات مصري، والمادة223أصول محاكمات مدنية سوري) ولا يجوز التبليغ أيام العطل (المادة 19 مرافعات مصري ،والمادة 20 أصول محاكمات مدنية سوري)، وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها، (المادة 18 مرافعات مصري ،والمادة 38 أصول محاكمات مدنية سوري)، كما أن ميعاد الطعن يضاف إليه ميعاد المسافة (المادة 21 مرافعات مصري، والمادة 37،36أصول محاكمات مدنية سوري)، وينقطع ميعاد الطعن بتقديم طلب المساعدة القضائية[1]، وبرفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة[2]، كما يترتب على ثبوت القوة القاهرة وقف ميعاد الطعن حتى زوال أثرها، فالأصل العام هو عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه اتخاذ الإجراءات للمحافظة على حقه[3]، ويجوز لمن فوت ميعاد الطعن أن يطعن بطريقة التدخل منضماً إلى الطاعن في أثناء نظر الطعن المرفوع في الميعاد من أحد زملاءه المحكوم ضدهم، لأنها دعوى عينية تخاصم القرار، بشرط أن يكون الحكم صادراً في موضوع غير قابل للتجزئة، وأساس ذلك المادة (218) من قانون المرافعات، ذلك أن إعمال هذه القاعدة لا يتعارض مع طبيعة النظام التأديبي الذي هو رابطة من روابط القانون العام إذ يستهدف الجزاء التأديبي كفالة حسن سير المرافق العامة[4].

وتجدر الإشارة إلى أن ميعاد الطعن هو ميعاد كامل، بمعنى أنه يجب أن يحصل خلاله الاجراء، أي الطعن، ولا يحسب في هذا الميعاد، يوم صدور الحكم المراد الطعن فيه، لأنه يعدّ مجرياً للميعاد، وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير[5]، ويترتب على فوات ميعاد الطعن بإلغاء الحكم التأديبي سقوط الحق فيه، إذ يعد هذا الميعاد من النظام العام[6].

4. **أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا:** حدد المشرع المصري في المادة (23) من قانون مجلس الدولة، وكذلك المشرع السوري في المادة(16) من قانون مجلس الدولة الحالي أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من القضاء الإداري والمحاكم الإدارية و من المحاكم التأديبية (المسلكية) في ثلاثة أسباب على النحو الآتي[7] :

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1999/22 في الطعن رقم 3299 لسنة 46 ق، الموسوعة القضائية ص951.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1987/18 في الطعن رقم 2241 لسنة 31 ق. المجموعة القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 32، الجزء الثاني، ص 1496.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1966/12/24 في الطعن رقم 1868 لسنة 6 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في 15 عام . الجزء الثاني . ص 1286.

[4] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 945.

[5] . د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية. مرجع سابق . ص 279

[6] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشاة المعارف الاسكندرية،2008، مرجع سابق . ص 355.

[7] . نشير هنا إلى أنه بمقتضى المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري فإن الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري كمحكمة درجة ثانية (الطعون المتعلقة بأحكام المحاكم الإدارية) لا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا في حالتين: الأولى: إذا صدر الحكم على

1إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أوخطأ في تطبيقه أوتأويله. 2. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم. 3. إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه، سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

وينتقد جانب من الفقه المصري[1] ما ورد في نص المادتين (16،23) المذكورتين أعلاه ويعدهما معيبتي الصياغة، إذ كان يكفي النص على اختصاص المحكمة إذا كان الحكم المطعون فيه مخالفاً للقانون، فمخالفة القانون بالمعنى الواسع تشمل الأسباب كافة التي أوردها النص، ومن ثم فإن تجزئة عيب مخالفة القانون إلى عدة عيوب، يعد مسألة لا محل لها ولا مسوّغ لها، بل إنها تعد مسألة غير منطقية وتبعث على الخلط والغموض.

ونعرض فيما يأتي بإيجاز أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا:

أ. **الطعن في الحكم لمخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله:** ويقصد بالقانون . الذي يبطل الحكم لمخالفته . القانون بمعناه العام، أي مجموعة القواعد الملزمة، سواءً كانت نصوصاً تشريعية، أوعرفاً، أو مبادئ الشريعة، أو قواعد العدالة، وعليه فقد يكون حكم المحكمة التأديبية مخالفاً للقانون، أي مخالفاً لنص تشريعي كان يجب على المحكمة إعماله أو مخالفاً لعرف إداري، أو مخالفاً لمبادئ الشريعة والمبادئ القانونية العامة [2].

إن **عيب مخالفة القانون** يكون في حالة ما إذا أغفل الحكم إعمال القاعدة القانونية الواجب إعمالها على الحالة المعروضة، **وعيب الخطأ في التطبيق** يحدث إذا طبق الحكم على الواقعة قاعدة قانونية لا تنطبق عليها، **والخطأ في التأويل** هو تفسير القاعدة القانونية تفسيراً يخالف مقاصد المشرع، أي تفسيرها تفسيراً لا تحتمله، وإعمال هذا التفسير في شأن الواقعة المعروضة[3].

ويلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية قد توسعتا في رقابتها لمخالفة القانون، أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، حتى أصبحت رقابتها في هذه الحالة تشابه وتوازي رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية على مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء، سواء أكان الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري أم في أحكام المحاكم التأديبية أم مجالس التأديب الخاصة أم المحاكم المسلكية، على النحو الذي سنفصله لاحقاً في معرض حديثنا عن طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وعليه فكل

خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا. الثانية: إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة الإدارية العليا تقريره.

[1] . د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية،2000، ص 571، وراجع د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط2، 2004، ص 715.

[2] . المستشار. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، القاهرة، دار الفكر العربي، (د.ن)، ص 292

[3] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 1541، وراجع أيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري، . طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، مرجع سابق، ص 292.293.

مخالفة للقانون او خطأ في تطبيقه أو تأويله يصلح وجهاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا[1]، ومن صور ذلك أن تقضي المحكمة التأديبية بمجازاة المتهم على الرغم من وجود سبب من أسباب الإباحة، أو مانع من موانع المسؤولية أو العقاب، فقد تقوم بالمتهم حالة دفاع شرعي أو حالة ضرورة، أو فقد الإدراك أو الاختيار عند ارتكابه الفعل موضوع الاتهام. فلم يعد هذا العيب مقصوراً على مخالفة أحكام القانون بحسبانه قاعدة عامة ومجردة، وإنما اتسع مدلوله بحيث أصبح شاملاً لكل ما من شأنه الإخلال بالأوضاع والمراكز القانونية، ومن صور هذا العيب الامتناع عن تطبيق القانون وحالة التفسير الخاطئ للقانون بمعنى يختلف عن قصد المشرع[2].

ب . الطعن في الحكم لبطلانه أو لبطلان في الإجراءات أثر في الحكم، أجاز المشرع المصري والسوري الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا إذا صدر الحكم باطلاً أو إذا شاب الإجراءات السابقة على إصداره بطلان أثر في الحكم، ومن الصور التي قضت بها المحكمة الإدارية العليا المصرية ببطلان الحكم لهذا العيب نذكر: صدور الحكم بتوقيع عضوين على مسودته التي اشتملت على أسبابه دون العضو الثالث إذ في حالة التشكيل الثلاثي للمحكمة لا يقوم دليلاً على أن المداولة استقرت على اعتماد أسباب الحكم كما ثبت من المسودة، ما يتعين معه القضاء ببطلان الحكم المطعون فيه بطلاناً متعلقاً بالنظام العام لافتقاد الحكم مقوماته الأساسية[3]، وكذلك قضاءها بوجوب صدور الحكم في جلسة علنية وإلا كان باطلاً[4]، أيضاً قضاءها أن القصور في أسباب الحكم الواقعية والنقص أو الخطأ الجسيم في أسماء الخصوم وصفاتهم وكذا عدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم يترتب عليه بطلان الحكم[5].

ج . **الطعن إذا كان الحكم مخالفاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواءٌ دفع بهذا الدفع أو لم يدفع به،** ويقصد بذلك أن يصدر حكم من إحدى محاكم مجلس الدولة على خلاف حكم نهائي سابق صدر من المحكمة ذاتها أو من محكمة أخرى من محاكم المجلس في المنازعة نفسها ، ففي هذه الحالة لا يجوز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها، فإذا حدث وصدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه فإن المحكمة الإدارية العليا تكون مختصة في نظر الدعوى، بل وللمحكمة أن تحكم بإلغاء الحكم الجديد من تلقاء

---

[1] . خميس السيد إسماعيل، المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة . الكتاب الثاني . القاهرة . دار الطباعة الحديثة، الطبعة الأولى . 1988م . ص 497

[2] . خميس السيد إسماعيل، المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، مرجع سابق .، ص 497

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2003/23/22 في الطعن رقم 4567 لسنة 44 ق، أيضاً حكمها بجلسة 2005/4/16 في الطعن رقم 7455 لسنة 45 ق، مشار إليهما في مؤلف د. محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، مرجع سابق، ص 287..

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2006/5/27 في الطعن رقم 117 لسنة 52 ق، مشار إليه في مؤلف د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 365.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2005/7/2 في الطعن رقم 2807 لسنة 49 ق، أيضاً حكمها بجلسة 2008/3/22 في الطعنين رقم 34613 و38634 لسنة 53 ق صادرة عن الدائرة الخامسة، مشار إليهما في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 149.

نفسها، ولو لم يدفع بذلك أي من الخصوم، لأن بطلان الحكم في هذه الحالة يتعلق بالنظام العام تأسيساً على أن قوة الأمر المقضي به من متعلقات النظام العام[1]، فإذا صدر حكم نهائي في مخالفة تأديبية بالبراءة مثلاً فلا يجوز من بعد ذلك أن يصدر حكم في المخالفة ذاتها بالإدانة، بل يتعين على المحكمة التأديبية التي أصدرت الحكم السابق أو غيرها، أن تحكم بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها، تطبيقاً لمبدأ حجية الأمر المقضي به وإلا جاز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا[2].

5. أثر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في تنفيذ الأحكام التأديبية: طبقاً للمادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري، ويقابلها المادة (17) من قانون مجلس الدولة السوري الحالي، لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، واستثنى المشرع من ذلك الحالة التي تأمر فيها دائرة فحص الطعون بوقف التنفيذ.

ويشترط لوقف التنفيذ في التشريع المصري أن تتوافر شروط وقف التنفيذ التي حددها المشرع المصري في المادة (49) من قانون مجلس الدولة وتتمثل فيما يأتي:

- أن يطلب صاحب الشأن وقف التنفيذ في صحيفة الدعوى.
- أن يترتب على تنفيذ الحكم نتائج يتعذر تداركها.
- أن يكون طلب وقف التنفيذ قائماً على أسباب جدية.

والأمر مغاير في التشريع السوري إذ وتطبيقاً للمادة (65) من قانون مجلس الدولة الحالي فإن الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة السوري واجبة التنفيذ بمجرد اكتسابها الدرجة القطعية، أما الأحكام الصادرة وفقاً للمادة (17) من هذا القانون فتكون واجبة التنفيذ فور صدورها، على أن مبدأ جواز تنفيذ الأحكام التأديبية بسبب انعدام أثر الطعن في وقف التنفيذ من حيث الأصل في التشريعين المصري والسوري لا يحول بين الإدارة و إرجاء تنفيذ تلك الأحكام إذا رأت الإدارة الأخذ بالطريق الأحوط، وانتظار كلمة المحكمة الإدارية العليا في الحكم المطعون فيه، فذلك من قبيل الملاءمات الإدارية، التي تستقل الإدارة بتقديرها في ضوء تقديرات حسن الإدارة[3].

6. سلطة المحكمة الإدارية العليا في الفصل في الطعون المقامة أمامها: إن سلطة المحكمة الإدارية العليا في الفصل في الطعن المقام أمامها لا يخرج عن أحد أمرين: الأول أن تحكم بتأييد الحكم المطعون فيه، وهذا الفرض لا يثير إشكالاً أو صعوبة، والثاني أن تحكم بإلغاء الحكم المطعون فيه.

---

[1] . د. ماجد راغب الحلو . القضاء الإداري، مرجع سابق ص 574، وراجع أيضاً د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد . مرجع سابق . ص 720، وراجع أيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري . طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً . مرجع سابق . ص 298 وما بعدها.

[2] . د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 781.

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 693، وراجع أيضاً د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية ،، الطبعة الثانية، 2004، ص 728..789

لم ينص المشرع المصري وكذلك السوري في قانون مجلس الدولة على ما يترتب على الفرض الأخير، ولكن مسلك المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية يميل إلى اتباع منهج لا يخرج عن صورتين: الأولى: إذا لم يكن الحكم المطعون فيه قد فصل في الموضوع، فإنها تميل إلى الحكم بإعادة القضية إلى المحكمة المختصة للفصل فيها موضوعاً، أما إذا كان الحكم المطعون فيه قد فصل في القضية موضوعياً، فإن المحكمة الإدارية العليا تميل غالباً إلى التصدي للموضوع والفصل فيه[1].

وتتفق الصورة الأخيرة مع عجز المادة (269) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، والتي تنص على أنه " ومع ذلك إذا حكمت المحكمة بنقض الحكم المطعون فيه وكان الموضوع صالحاً للفصل فيه أو كان الطعن للمرة الثانية ورأت المحكمة نقض الحكم المطعون فيه وجب عليها أن تحكم في الموضوع"، كما تتفق أيضاً مع نص الفقرة (3) من المادة (262) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري والتي تنص على أنه "ومع ذلك إذا حكمت المحكمة بنقض الحكم المطعون فيه وكان الموضوع للحكم فيه جاز للمحكمة أن تستبقيه لتحكم فيه، وإذا كان للمرة الثانية ورأت المحكمة نقض الحكم المطعون فيه وجب عليها الحكم في الموضوع ولها عند الاقتضاء تحديد جلسة لنظره".

7. طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا: لم يحدد المشرع المصري وكذلك السوري في قانون مجلس الدولة طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، واكتفى بتحديد أسباب الطعن أمامها فقط، وكلها أسباب قانونية خالصة، ما يرجح أن الطعن أمامها هو طعن بالنقض، إلا أن ممارسة المحكمة الإدارية العليا سواءٌ في مصر أم في سورية يظهر عدم تمسكها بالنص، إذ لم تقصر رقابتها على القانون، بل تصدت لبحث الوقائع، كما يحدث في حالة الاستئناف وعلى خلاف محكمة النقض[2].

وقد حرصت **المحكمة الإدارية العليا المصرية** في كثير من أحكامها، الحديثة والقديمة، على تأكيد الطبيعة الخاصة والمستقلة للنقض الإداري، إذ تقول في هذا الشأن في حكم حديث لها إن " رقابة المحكمة الإدارية العليا للأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري بحسب الأصل هي رقابة قانونية تراقب بمقتضاها ثبوت الواقعات وأدلة هذا الثبوت للتحقق من أنها من الأدلة التي يصح قانوناً بناء الحكم عليها، ثم تتأكد من

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 696، وراجع أيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 584،583، وراجع أيضاً د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة ،، مرجع سابق، ص 415.

[2] . د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 584، واجع أيضاً د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر. مرجع سابق . ص 731، وراجع أيضاً د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة . مرجع سابق . ص 415،414.

تكييف الواقعات وإسباغ الكيوف والأوصاف القانونية السليمة عليها، ثم تتأكد من سلامة تطبيق القانون عليها وذلك للتيقن من صحة قضائها وما خلصت إليه في منطوقه"[1].

كذلك قضت أن الطعن أمامها يثير بحكم اللزوم النزاع المطروح أمامها من جميع جوانبه سواء ما تعلق به من الناحية الشكلية كالاختصاص، أو المواعيد، أو من الناحية الموضوعية، وإذا تبين للمحكمة أن النزاع في حقيقته أمره لا يقبل التجزئة في ذاته يحق لها أن تتصدى للفصل في موضوع النزاع يرمته دونما تجزئة له [2].

كذلك قضت بالقول إن "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الطعن أمامها يفتح الباب لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون وحده غير مقيدة في ذلك بطلبات الطاعن أو الأسباب التي يبديها باعتبار أن المرد في ذلك هو إعمال مبدأ سيادة القانون في روابط القانون العام"[3]، كذلك قضت بأن " الطعن أمام هذه المحكمة يعيد طرح النزاع برمته . شكلاً وموضوعاً . لتنزل فيه حكم القانون"[4]

كذلك استقرت **أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية** على أنها ليست محكمة قانون فقط، بل محكمة موضوع أيضاً، ومن تطبيقاتها في هذا الشأن قضاؤها أن "هذه المحكمة بما لها من سلطة الرقابة على الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى، وبعد اطلاعها على وثائق القضية وإمعانها النظر في وقائعها وجدت أن العقوبة التي قررها الحكم الطعين لا تتناسب البتة مع الأفعال المسندة للمطعون ضده، وإن كان التعليل الذي قام عليه سليماً،لذلك وتطبيقاً لمبدأ تناسب الجزاء مع الفعل ترى فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المطعون ضده"[5].

وقد قررت أيضاً أنه "مادام أن إضبارة المحال لم تتضمن أية عقوبة مسلكية معروضة عليه خلال مدة وظيفته في الفرع وأنه لا توجد هناك أية ملاحظات على سلوكه خلال تأدية العمل الوظيفي فإن المحكمة الإدارية العليا بمالها من صلاحية التقدير ترى عدم وجود ما يدعو لإحالته إلى القضاء الجزائي طالما أن التحقيقات الجارية بحقه لم توصل إلى إثبات تقاضيه الرشوة، وإنما قامت على مجرد رأي المحقق واقتراحه، الأمر الذي لا

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/1/26 في الطعن رقم 687 لسنة 47 ق، أيضاً حكمها بجلسة 2007/12/8 في الطعون ذوات الأرقام 22660، 24262،22467 لسنة 51ق، مشار إليهما في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 422.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1984/12/2 في الطعن رقم 881 لسنة 28 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة 3، ج1، ص 173

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/3/22 في الطعن رقم 9388 لسنة 51 ق، أيضاً حكمها في جلسة 2008/3/22 في الطعن رقم 488 لسنة 52 ق، مشار إليهما في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص423.

[4] المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/2/9 في الطعن رقم 6702 لسنة 42 ق، مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، مرجع سابق، ص 427.

[5] . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1257 في الطعن رقم 7406 لسنة 2008، وقرارها رقم 1391 في الطعن رقم 7323 لسنة 2008، وأيضاً قرارها رقم 2/199 في الطعن رقم 1203 لسنة 2004، مشار إليها في مؤلف الأستاذ مصباح نور المهايني، مرجع سابق، ص343.

يكفي لإحالته إلى القضاء الجزائي وتكتفي المحكمة بفرض عقوبة تأخير الترفيع بحق المدعي لمدة ستة أشهر لتقاضيه مبالغ من بعض السائقين مما جعله موضع الشبهة[1].

وقررت أيضاً أنه " مما لاريب فيه أن كلمة "نقض" لم ترد في قانون مجلس الدولة خلافاً لما يذكره وكيل الشركة في مذكراته في معرض اختصاصات المحكمة الإدارية العليا وأن صلاحية المحكمة في نشر النزاع وهو أمر مفروغ منه وثابت بالأحكام العديدة إضافة إلى صلاحيتها في النقض، والإبرام يجعلها محكمة أساس وشكل بآن واحد"[2].

وعلى ذلك، فالأصل المقرر في التشريع المصري والسوري كما لاحظنا من الأحكام المشار إليها آنفاً، أن المحكمة الإدارية العليا هي محكمة قانون، والطعن أمامها لا يكون إلا لمخالفة القانون او الخطأ في تطبيقه أو تأويله، إلا أن أحكامها قد استقرت على أن الطعن أمامها يثير المنازعة برمتها لتزن المحكمة الحكم أو القرار التأديبي بميزان القانون وحده، وزناً مناطه استظهار ما إذا قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التي تبطله وتعيد الدعوى إلى محكمة أول درجة، أو تتصدى للفصل في موضوعها حسب الحال، وعلى النحو السابق بيانه، وهكذا نجد أن طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية يتفق مع طبيعة الطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي كمحكمة نقض.

8. إجراءات رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا: بين المشرع المصري في المادة (44) من قانون مجلس الدولة، والمشرع السوري في المادة (33) من قانون مجلس الدولة الحالي إجراءات رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الإدارية والتأديبية على النحو الآتي:

يقدم الطعن من ذوي الشأن باستدعاء يودع ديوان المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها، ويجب أن يشتمل الاستدعاءعلى البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم وبيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن، فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه (الحكم بعدم قبوله).

وأوجب المشرع المصري والمشرع السوري[3]على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مالية مقررة قانوناً، تقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن العام، ولا يسري هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص، وهيئة مفوضي الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات

---

[1] . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 296 في الطعن رقم 1554 لسنة 1997، وأيضاً قرارها رقم 231 في الطعن رقم 1289 لسنة 1997، وأيضاً قرارها رقم 108 في الطعن رقم 1627 لسنة 2000 وجميعها مشار إليها في مؤلف أ. مصباح نور المهايني، مرجع سابق، ص 350.

[2] . قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 10 في الطعن رقم 71 لسنة 1975، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لعام 1975، ص 249.

[3] . تنص الفقرة الأخيرة من المادة (16) على أنه " يتعين على ذوي الشأن عند الطعن أن يودعوا لدى الخزينة العامة الكفالة المالية المقررة قانوناً، وتقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حال الحكم برفض الطعن".

ومدير النيابة الإدارية فيما يخص مصر، وتضيف المادة (45) من قانون مجلس الدولة المصري، ويقابلها المادة(35) من قانون مجلس الدولة السوري الحالي، أن تنظر دائرة فحص الطعون بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن وتقديم دفوعهم بالطعن، إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك، فإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جديراً بالعرض على المحكمة الإدارية العليا، إما لأن الطعن مرجح القبول، أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قرار بإحالته إليها، أما إذا رأت بإجماع الآراء أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جديرٌ بالعرض على المحكمة حكمت برفضه، ويكتفى بذكر القرار أو الحكم في محضر الجلسة، وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض ولا يجوز الطعن فيه بأي طريقة من طرق الطعن، وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر رئيس ديوان المحكمة بذلك على تقرير الطعن ويخطر ذوو الشأن وهيئة مفوضي الدولة بهذا القرار.

ثانياً: الطعن بالتماس إعادة النظر في التشريع المصري والسوري:

التماس إعادة النظر أو إعادة المحاكمة كما يسمى في التشريع السوري هو طريق طعن غير عادي يسلكه أحد الخصوم أمام المحكمة نفسها التي أصدرت الحكم المطعون فيه بقصد الرجوع عنه[1]، وقد أقره **المشرع المصري** في أحكام المحاكم التأديبية في المادة (51) من قانون مجلس الدولة (القانون رقم 47 لعام 1972) والتي تنص على أنه" يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال، وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التعويض إذا كان له وجه".

كذلك أقره **المشرع السوري** في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية التي تختص بنظر الطعن على القرارات النهائية للسلطات التأديبية والمحاكم المسلكية، إذ تنص المادة (27) من قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 على أنه " تجوز إعادة المحاكمة في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم المسلكية وفق المواعيد والأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات، ولا يترتب على طلب إعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم فيه إلا إذا قضت المحكمة بذلك، وإذا حكم بعدم قبول طلب إعادة المحاكمة أو رفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز مثلي رسم الطعن، فضلاً عن التضمينات إن كان لها مقتضى"[2].

---

[1] . د. رزق الله الانطاكي، أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية، دمشق، جامعة دمشق، 2003، ص 750

[2] . تجدر الإشارة إلى أن قانون المحاكم المسلكية الملغى لم ينص سابقاً على إعادة المحاكمة.

نلاحظ أن نص القانون المصري يفترق عن نظيره السوري بأنه أضاف لأحوال إعادة الالتماس المنصوص عليها في قانون المرافعات، الأحوال الأخرى المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية[1]، ولا شك في أن مسلك المشرع المصري في هذا الشأن هوالأقوم، خاصة في المجال التأديبي، إذ قد تكون الجرائم الجنائية مخالفات تأديبية.

ونبين فيما يأتي أحكام الطعن بالتماس إعادة النظر في التشريع المصري والتشريع السوري، وذلك على النحو الآتي:

1. حالات الطعن بالتماس إعادة النظر (إعادة المحاكمة) في قانون المرافعات المصري والسوري: حددت المادة (241) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، والمادة (242) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم /1/ لعام 2016، الحالات التي يجوز فيها الطعن بالتماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة بصفة نهائية وفقاً للنص المصري، أو في الأحكام التي حازت قوة القضية المقضية وفقاً للنص السوري **في الحالات الآتية:**

1.إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم: فمن المقرر أن الغش يشمل كل أنواع التلبس والمفاجآت والوسائل الكاذبة التي يستعملها خصم في مواجهة خصم آخر بقصد تضليل المحكمة وإيقاعها في الخطأ[2]، مثال ذلك: أن يقوم أحد الخصوم برشوة خصم آخر، أو أن يتفق مع محامي خصمه على خيانة موكله[3].

2. إذا كان الحكم قد بني على شهادة شاهد قضي بعد صدوره بأنها كاذبة.

3.إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي بني عليها أو قضي بتزويرها.

4.إذا حصل الملتمس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها، واكتفى المشرع السوري بالاشتراط أن تكون هذه الأوراق منتجة في الدعوى.

5.إذا قضى الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه.

6. إذا كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه بعضاً.

7. كذلك أجاز المشرع السوري الطعن بالتماس إعادة النظر في حال صدر بين الخصوم أنفسهم وبالصفة والموضوع نفسيهما حكمان متناقضان، **وهذا السبب لم ينص عليه المشرع المصري.**

---

[1] . راجع المادة (441) من قانون الإجراءات الجنائية المصري، والتي ذكرت الحالات التي يجوز فيها الطعن بالتماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة بصفة نهائية.

[2] . د. أحمد أبو الوفا، التعليق على نصوص قانون المرافعات، الإسكندرية، منشأة المعارف، . 1990، ص 932، وأيضاً د. رزق الله الانطاكي، أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية. مرجع سابق . ص 753.752

[3] . د. رزق الله الانطاكي . أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص 753

8. صدور الحكم على شخص طبيعي أو اعتباري لم يكن ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى، واستثنى المشرع المصري من ذلك صراحةً حالة النيابة الاتفاقية.

9. كما أجاز المشرع المصري الطعن بالتماس إعادة النظر لمن يعدّ الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه، ولم يكن قد أدخل أو تدخل فيها، بشرط إثبات غش من كان يمثله أو تواطئه أو إهماله الجسيم.

وأعتقد أن الحالتين الأخيرتين مستبعد قيامهما في نطاق الدعوى التأديبية، بسبب طبيعة المسؤولية التأديبية وإجراءات الدعوى فيها.

2. ميعاد رفع الطعن بالتماس إعادة النظر: حدد **المشرع المصري** في المادة(242) من قانون المرافعات المدنية والتجارية ميعاد الطعن بالتماس إعادة النظر بأربعين يوماً، وحدده **المشرع السوري** في المادة(243) من قانون أصول المحاكمات المدنية بخمسة عشر يوماً، ويبدأ هذا الميعاد في الأحوال المنصوص عليها في الفقرات الأربع الأولى من المادة (241) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري أو قانون أصول المحاكمات المدنية السوري (على النحو الذي أوردناه)، من اليوم الذي ظهر فيه الغش، أو الذي أقر فيه بالتزوير فاعله، أو حكم بثبوته، أو الذي حكم فيه على شاهد الزور، أو اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحتجزة، ويبدأ الميعاد في الحالتين الخامسة والسادسة وفقاً للقانون المصري من وقت صدور الحكم، أما وفقاً للقانون السوري فيبدأ الميعاد من تاريخ اكتساب الحكم قوة القضية المقضية، ويبدأ الميعاد في الحالة السابعة والخاصة بالقانون السوري من تاريخ تبليغ الحكم الثاني، بينما يبدأ الميعاد في الحالة الثامنة وفقاً للقانون المصري من اليوم الذي يعلن فيه الحكم إلى من يمثل المحكوم عليه تمثيلاً صحيحاً، أما وفقاً للقانون السوري فيبدأ الميعاد من اليوم الذي يلي تبليغ الحكم إلى من يمثل المحكوم عليه تمثيلاً صحيحاً، ميعاد التماس إعادة النظر في الحالة التاسعة من اليوم الذي ظهر فيه الغش، أو التواطؤ، أو الإهمال الجسيم.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع السوري أجاز في الفقرة الثانية من المادة (246) من قانون أصول المحاكمات المدنية للخصم أن يطلب إعادة المحاكمة تبعياً ولو انقضى الميعاد بالنسبة إليه على ألا يتجاوز ذلك تاريخ قفل باب المرافعة ويسقط طلب إعادة المحاكمة التبعي إذا حكم بعدم قبول طلب إعادة المحاكمة الأصلي شكلاً.

3. **إجراءات الطعن بالتماس إعادة النظر وآثاره:** طبقاً للمادة (243) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري والمادة (244) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري، يرفع الالتماس أمام المحكمة التي أصدرت الحكم بالأوضاع المقررة لرفع الدعوى، ويجب أن تشتمل صحيفة الدعوى على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وأسباب الطعن وإلا كانت باطلة، وطبقاً للفقرة الثانية من المادة ذاتها ينبغي على رافع الالتماس وفقاً للقانون المصري في حالتي كون منطوق الحكم مناقضاً بعضه بعضه الآخر، أو إذا صدر الحكم على شخص طبيعي

أو اعتباري لم يكن ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى وذلك فيما عدا النيابة الاتفاقية، أن يودع خزانة المحكمة خمسين جنيهاً على سبيل الكفالة، ولا يقبل ديوان المحكمة صحيفة إعادة المحاكمة إذا لم تصحب بما يثبت هذا الإيداع، أما المشرع السوري وطبقاً للفقرة الثالثة من المادة(244) من قانون أصول المحاكمات المدنية فقد أوجب على الطاعن أن يودع في الميعاد المنصوص عليه في المادة (244) التأمينات القانونية المنصوص عليها في قانون الرسوم والتأمينات القضائية، أي إنه أوجب إيداع هذه الرسوم في جميع حالات الطعن بالتماس إعادة النظر ولم يقيدها بحالة معينة على غرار ما قرره المشرع المصري، وأجاز المشرع المصري في الفقرة الثالثة من المادة (243) من قانون المرافعات المدنية والتجارية أن تكون المحكمة التي تنظر الالتماس مؤلفة من القضاة أنفسهم الذين أصدروا الحكم.

وبمقتضى المادة (244) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري والمادة (245) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري والفقرة الثانية من المادة (51) من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة (27) من قانون مجلس الدولة السوري، لا يترتب على رفع الالتماس وقف تنفيذ الحكم مالم تقرر المحكمة خلاف ذلك، متى طلب ذلك وكان يخشى من التنفيذ وقوع ضرر جسيم يتعذر تداركه، وأجاز المشرع المصري في قانون المرافعات للمحكمة عندما تأمر بوقف التنفيذ أن توجب تقديم كفالة أو تأمر بما تراه كفيلاً بصيانة حق المطعون عليه، وطبقاً لنص المادة (245) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، تفصل المحكمة أولاً في جواز قبول التماس إعادة النظر ثم تحدد جلسة للمرافعة في الموضوع من دون حاجة إلى إعلان جديد على أنه لها أن تحكم في قبول الالتماس وفي الموضوع بحكم واحد إذا كان الخصوم قد قدموا أمامها طلباتهم في الموضوع.

وفي السياق ذاته قضت المادة(247) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري أن تفصل المحكمة أولاً في جواز قبول طلب إعادة المحاكمة شكلاً ثم تنظر في الموضوع، وطبقاً للفقرة الثانية من المادة(246) من القانون ذاته فإن المحكمة لا تعيد النظر إلا في الطلبات التي تناولها الالتماس، وبمقتضى الفقرة الثانية من المادة (51) من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة (27) من قانون مجلس الدولة السوري، إذا حكم بعدم قبول الطعن بالالتماس أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التعويض إذا كان له وجه، واستثنى المشرع السوري صراحةً من هذا الحكم الطعون المقدمة من هيئة مفوضي الدولة، وقضت المادة (247) من قانون المرافعات المصري والمادة (250) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري أن الحكم الذي يصدر برفض الالتماس، أو الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى بعد قبوله لا يجوز الطعن في أيهما بالالتماس.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن المشرع المصري في المادة (51) من قانون مجلس الدولة، والمشرع السوري في المادة (27) من قانون مجلس الدولة، قصر الطعن بالتماس إعادة النظر، على الأحكام الإدارية الصادرة من المحاكم الإدارية، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم التأديبية أو المسلكية وفقاً للقانون السوري.

وأضافت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى هذه الأحكام، الأحكام التي تصدرها دائرة فحص الطعون، إذ إن هذه الدائرة تعدّ محكمة ذات ولاية قضائية، ويترتب على ذلك اختصاصها بالنظر في الطعن بالتماس إعادة النظر[1]، وبناءً عليه، فإن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا لا يجوز الطعن فيها بطريق التماس إعادة النظر، إذ تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية " إن أحكام المحكمة الإدارية العليا وهي على قمة محاكم مجلس الدولة لا يجوز الطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن، وأحكامها لا تقبل التماس إعادة النظر ولا تملك أية محكمة التعقيب على قضاتها بأي صورة من الصور، ولا تتزعزع قرينة الصحة التي تظل تلازمها إلا بحكم يصدر من نفس المحكمة التي أصدرتها في دعوى بطلان أصلية مبتدأة قائمة بذاتها"[2]، إذ تختص هذه المحكمة بالفصل في دعوى البطلان الأصلية لأي حكم صادر منها، كما لو شابه عيب جسيم في الإجراءات أو في الحكم ذاته يوجب بطلانه ويسوّغ إقامة دعوى بطلان أصلية[3]، ومن ذلك أن يصدر الحكم من مستشار قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية للفصل في الدعوى، بما يفقد الحكم وظيفته ومقوماته، وتقوم على أساسه دعوى البطلان الأصلية[4]، أما إذا قام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على مسائل موضوعية تندرج كلها تحت احتمالات الخطأ والصواب في تفسير القانون وتأويله، فإن هذه الأسباب لا تمثل إهداراً للعدالة يفقد معها الحكم وظيفته، وبالتالي لا تصمه بأي عيب ينحدر به إلى درجة الانعدام وهو مناط قبول دعوى البطلان الأصلية"[5].

بعد البحث في اختصاص المحاكم التأديبية وأحكامها في مصر وسورية يمكن استنتاج الآتي:

. اختصاص المحاكم التأديبية (المسلكية) بالولاية العامة في مسائل تأديب العاملين اختصاص قانوني محدد على سبيل الحصر بمقتضى أحكام قانون مجلس الدولة، وهذا يعني أن قواعد الاختصاص المتعلقة بهذه المحاكم من النظام العام تتصدى لها المحكمة للبت فيها من تلقاء نفسها، كما أنه وبوصفها صاحبة الولاية

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1968/2/17 في الطعن رقم 632 لسنة 11ق، أيضاً حكمها بجلسة 1970/11/21 في الطعن رقم 1504 لسنة 14 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، الجزء الثاني، ص 1384، 1385

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1989/3/25 في الطعن رقم 1172 لسنة 35 ق، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة 34 ق، الجزء الثاني، ص 791.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1989/5/20 في الطعن رقم 3 لسنة 33 قـ مجموعة المبادئ القانونية في خمسة عشر عاماً، ج2، ص 994.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، بجلسة 1979/6/17 في الطعن رقم 593 لسنة 24 ق، مجموعة المبادئ القانونية في خمسة عشر عاماً، ج2، ص 1383 أيضاً حكمها بجلسة 1988/1/3 الطعن رقم 4223 لسنة 33 ق، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا 33 ق 1، ص 559.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1988/2/9 في الطعن رقم 3154 لسنة 32 ق، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة 33 ق، ج1، ص 856.

العامة في التأديب فإن اختصاصها يشمل كل ما يرتبط بالتأديب أو يتفرع عنه على أساس من يملك الأصل يملك الفرع.

. تطورت النظرة القانونية لأحكام المحاكم التأديبية، إذ ترددت ما بين القول بطبيعتها الإدارية بدايةً ثم الاتجاه إلى طبيعتها القضائية نهايةً وتكريسها قانوناً أحكاماً قضائية بموجب نصوص قانون مجلس الدولة مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية.

. تقبل أحكام المحاكم التأديبية (المسلكية) الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وبطريق إعادة المحاكمة بإجراءات ومواعيد محددة وفقاً لقانون الإجراءات المدنية في مصر وقانون الأصول المدنية في سورية.

والآن بعد أن انتهينا من دراسة نظام المحاكم التأديبية في سورية ومصر ننتقل إلى دراسة نظام المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في فرنسا ومصر وسورية.

الفصل الثاني

المجالـــس التـــأديبية

تتعدد النظم التأديبية المعمول بها في التشريعات الوظيفية المختلفة (نظام تأديبي إداري، نظام تأديبي قضائي، نظام تأديبي شبه قضائي)، وفي بعض الأحيان تتعدد هذه النظم داخل الدولة باختلاف المرحلة الزمنية وتعاقب التشريعات الوظيفية، كما قد يحدث هذا التعدد داخل المنظومة التشريعية التأديبية الواحدة، وهو ما نراه في **مصر وسورية**، إذ أناط المشرع بالسلطة الرئاسية تأديب العاملين ومجازاتهم على المخالفات التي يرتكبونها، بيد أنه قصر توقيع العقوبات شديدة الجسامة على المحاكم التأديبية (المسلكية)، والتي تملك أيضاً توقيع العقوبات الأدنى على المحالين، واختص بعض طوائف العاملين من ذوي الكادرات الخاصة بنظام تأديبي يغاير النظام المقرر للعاملين بالكادر العام،إذ أناط مجالس تأديب مشكلة على نحو محدد قانوناً النظر في المخالفات المنسوبة إليهم.

كما نجد نظاماً مشابهاً لذلك في **فرنسا** إذ تختص السلطة الرئاسية بتأديب الموظفين، بيد أنها تتقيد قبل توقيع بعض أنواع العقوبات التأديبية باستشارة اللجنة الإدارية المشتركة (هيئات جماعية معينة) (مجالس تأديب)، في حين تنفرد بعض الطوائف من ذوي الكادرات الخاصة بنظم تأديبية خاصة يحاكمون بموجبها أمام مجالس تأديبية تكتسب طابعاً إدارياً كالعاملين في القطاع التعليمي والقضاء.

وبذلك يتبين اختلاف التشريعات المقارنة في تحديد السلطة التأديبية واختصاصاتها تبعاً لما تراه محققاً لغاياتها، من حيث تغليب تقديرات مصلحة المرفق العام وفاعلية الإدارة، أو من حيث تغليب تقديرات مصلحة الموظفين العموميين وكفالة الضمانات لهم في مواجهة الإدارة، وهناك نظم أخرى تحاول التوفيق بين التقديرات المتقدمة من خلال تدعيم السلطات الإدارية في التأديب، مع تقرير ضمانات جوهرية للموظفين يترتب على الإخلال بها بطلان الجزاء الموقع[1].

ولكون مجالس التأديب في تقوم بدور شبيه لدور المحاكم التأديبية وتفصل في منازعة، يغلب على تشكيلها أحياناً العنصر الإداري وأحياناً أخرى العنصر القضائي، كان لا بد من بحث ماهية المجالس التأديبية واختصاصاتها والطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عنها، وعليه ستكون دراستنا في هذا الفصل للمجالس التأديبية (الهيئات الإدارية ذات الطابع القضائي) على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية المجالس التأديبية.

المبحث الثاني: اختصاص المجالس التأديبية وقراراتها.

---

[1] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط2015، ص9.

المبحث الأول

ماهية المجالــس التــأديبية

يحتل نظام مجالس التأديب مكانة مهمة في المنظومة التأديبية في كل من فرنسا ومصر وسورية على حدٍ سواء، وللوقوف على ماهية المجالس التأديبية لا بد من التعرّف على الطبيعة القانونية لهذه المجالس وتشكيلها وأنواعها.

وعليه سنتناول في هذا المبحث التكييف القانوني للمجالس التأديبية وتشكيلها، والتطبيقات المعاصرة لها، في كلٍ من فرنسا ومصر وسورية وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: التكييف القانوني للمجالس التأديبية.

المطلب الثاني: التطبيقات المعاصرة لمجالس التأديب ذات الطابع القضائي.

المطلب الأول

التكييف القانوني للمجالس التأديبية وتشكيلها

لا شك في أن مشكلة التمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري تعد واحدة من أدق المشكلات القانونية وأكثرها تعقيداً، وهي وإن كانت مشكلة قديمة إلا أنها مازالت تفرض نفسها على نطاق البحث من جديد[1]، ولقد فاقم من خطورة هذه المشكلة وزادها تعقيداً اتجاه المشرع نحو التوسع في إنشاء هيئات وجهات لا تتبع عضوياً السلطة القضائية، ومع ذلك فقد منحها المشرع قسطاً من الولاية القضائية وخولها سلطة الفصل في بعض المنازعات مما تختص بالفصل فيها أصلاً محاكم السلطة القضائية، لما تتميز به من خبرة فنية تمكنها من سلامة التقدير وسرعة البت في المنازعات[2]، وقد تزايد عدد هذه الهيئات وتلك الجهات التي تسمى" بالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي"، ولعل النموذج الواضح لهذه الجهات إنما يتجسد في مجالس التأديب التي تحاكم بعض طوائف العاملين ممن تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة مراعاةً لطبيعة وظائفهم وما تفرضه عليهم من أعباء إضافية وما تفتضيه من ضمانات أكثر أهمية من الضمانات المقررة لسائر العاملين في الدولة[3]، ولذا جعل ولاية تأديبهم معقودة لمجالس تأديب خاصة تشكل من عناصر إدارية وأخرى قضائية مع جعل الغلبة في تشكيلها للعناصر الإدارية، وتتمتع هذه المجالس بالاستقلال الوظيفي في مباشرة أعمالها فلا تخضع قراراتها

---

[1] . د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ص 118 . وراجع أيضاً د. رمزي الشاعر، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية، طبعة ثانية، دار النهضة العربية،1983، ص 20.

[2] . د. القطب محمد طبلية، معيار العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، الطبعة الأولى، 1965.

[3] . د. محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، مرجع سابق، ص12.

لتصديق جهات إدارية أعلى في أحيان كثيرة[1]، كما أنها تلتزم بكافة الإجراءات القضائية التي تنظم عمل المحاكم القضائية[2]، وبذلك فقد تأرجح التكييف القانوني للمجالس التأديبية بين الطابع الإداري والطابع القضائي، وهذا ما سنتناوله تفصيلاً في هذا المطلب وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية في فرنسا وتشكيلها.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية في مصر وتشكيلها.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية في سورية وتشكيلها.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية وتشكيلها في فرنسا

يحتل نظام المجالس التأديبية مكانة مهمة في المنظومة التأديبية في فرنسا، إذ كان من أثر الأخذ بهذا النظام في فرنسا هدم الطابع الشخصي للتأديب في نطاق الوظيفة العامة، وينعقد الاختصاص بالتأديب في القانون الفرنسي للسلطات التي تملك الحق في التعيين (السلطة الرئاسية) ولها سلطات كاملة في المجال التأديبي، بمعنى أن من يملك التعيين يملك التأديب، وهذا الأصل العام هو ما نصت عليه قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في فرنسا[3].

إلا أن هذه السلطة الرئاسية تلتزم باستشارة هيئات جماعية معينة أو كما تسمى "اللجنة الإدارية المشتركة" منعقدة **كمجلس تأديب** قبل توقيع الجزاء التأديبي، باستثناء بعض الجزاءات البسيطة كالإنذار واللوم[4]، وكان من المستقر عليه في فرنسا حتى عام 1958، أن إنشاء سلطة تأديبية لا يكون إلا بقانون أو بناءً على قانون[5]، تأسيساً على أن إنشاء جهة قضاء وتحديد اختصاصها كان من الموضوعات التي يختص بها المشرع وحده

---

(1) . المستشار سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985، ص 246.

(2) . د. ثروت عبد العال أحمد، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، النهضة العربية، 1997، ص 10.

(3) . نصت المادة 62 من القانون رقم 2294 .46 الصادر في 19 أكتوبر بشأن التشريع العام للموظفين على أن السلطة التأديبية يعهد بها إلى السلطة التي تتولى سلطة التعيين، وهو ما قضت به أيضاً المادة 31 من الأمر رقم 59.244 الصادر في 4 فبراير 1959 الذ ي حل محل القانون السابق.

أما بالنسبة للتشريع الحالي فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 19 من القانون رقم 634 .83 الصادر في 13 يوليو 1983 بشأن حقوق والتزامات الموظفين على أن السلطة التأديبية تدخل في صلاحيات السلطة التي قامت بتعيين الموظف، كما نصت على هذا المبدأ أيضاً المادة 67 من القانون رقم 16 . 84 الصادر في 11 يناير 1984 بشأن الأحكام ا الخاصة بالوظيفة العامة بالدولة.

Voir en ce sens : La
- S. VICTOR, la fonction publique et les problèmes actuels éditions de l'Actualité Juridique, Paris, No. 340,396.
- R. CHAPUS, Droit administratif general, T.2, 4eme.ed., Monchrestien, Paris,1990.no.340, p.240et244.
- P. Alin, Traite pratique de la fonction, T.1, 3eme.Ed. L.G.D.J. Paris, 1971, p488.
- S. CHARLES, Les droits et les obligations des fonctionnaires, Charies Lavauzelle et C., Paris,1969, p.143.
-C. Debbasch., Sc3ience administrative, 13Eme Ed., Dalloz, Paris, 1976, No.496,544.

(4) . سليم جديدي.، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 244.

(5) . انظر:. Felex HERVY, L'action disciplinaire et l'action publique, These ceen, 1899, P.89 et 142 .

استناداً إلى عرف دستوري[1]، على أنه عقب صدور الدستور الفرنسي في 4/10/ 1958 جرى العمل على تفسير المادة (34) منه على أنها تخول الجهة الإدارية سلطة إنشاء هيئات قضائية وبالتالي جهات تأديبية وسلطة تحديد اختصاصاتها[2].

والأصل وفقاً للتشريع الفرنسي أن الجزاء التأديبي من حيث المبدأ هو جزاء إداري متخذ بوساطة السلطة الإدارية، وليس عملاً قضائياً، باستثناء بعض الحالات الخاصة (مثل أساتذة التعليم العالي، والقضاة في القضاء العادي)[3]، وسنتعرض في هذا الفرع إلى مجلس التأديب الفرنسي من حيث طبيعته القانونية وتشكيله على التوالي:

أولاً: الطبيعة القانونية لمجالس التأديب في فرنسا

من المستقر عليه في فرنسا، أنه لا يوجد أي تنظيم إداري على الإطلاق يخرج إلى حيز الوجود من دون أن يكون له نظام داخلي، يتعين طاعته من كل المتعاملين مع الموظف العام سواءٌ أكانوا موظفين أم عملاء[4]، وتمارس الجهة الإدارية في فرنسا سلطة التعيين والتي تخولها من حيث المبدأ الاختصاص التأديبي على الموظف العام، ويذهب الاتجاه العام داخل الإدارة الفرنسية إلى تحديد نطاق ومدى السلطة الرئاسية، إذ يفرض استشارة اللجنة الإدارية المشتركة " المنعقدة كمجلس التأديب قبل توقيع أي جزاء مهم، وبظهور هذا المجلس الجماعي للتأديب تعدل طابع العقاب التأديبي وفقد طابعه الفردي من حيث كونه من شخص على شخص أو من رئيس

---

(1) . انظر مؤلف M. Auby et Drago في القضاء الإداري سنة 1963 الجزء الأول، ص 218.

(2) . انظر مؤلف M. Auby et Drago، مرجع سابق، ص 219.

(3) .Voir en ce sens :

-P. Bandet, L'action disciplinaire des fonctions publique, Berger-lévirat, 2001, Paris, p41.
-Loi n93-1419 du 31 décembre, 1993 relative a l'imprimerie nationale, (online) disponible ; http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006082759&dateTexte=20090730.
Voir en ce sens :
Gustave piser. Droit administratif de la fonction publique, DALLOZ, 16 ed, Paris,2000, p65.
-Jan-Fran cois, La chaume la fonction, 2ed, DALLOZ, 1998, P95.
- P. Alin, Traite pratique de la fonction, OP.CIT., p453.

ولمزيد من التفاصيل حول نظام المساءلة التأديبية لأساتذة الجامعات في فرنسا راجع:

F, SAUVAGEOT, Réflexions sur la dégrée juridictionnalisation des instances disciplinaires universitaires, Revue r.f.d.a., DALLOZ, Paris,2002, p.968 et s.

ولمزيد من التفصيل حول نظام المساءلة التأديبية للقضاة راجع:

-J. JOLY-HURARD, Responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats, Article, (Revue international de droit compare), Revu. R.I.D.C., Paris, n2, Avril-juin 2006, p.439 et s.
-G. CANIVET, J. JOYY-HURARD, La responsabilité des juges, Jci et ailleurs, Rev. R.I.D.C., Paris, n.4, oct., -déc. 2006, 1049 et s.

راجع أيضاً كريستيان ري سوجور، وضع القاضي في التنظيم القضائي الفرنسي "الاستقلالية والمسؤولية"، الرياض، آكاديمية نايف للعلوم الأمنية، 2005، ص 14و15.

(4) . سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 244.

على مرؤوسيه[1]، فسلطة التأديب لا تمنح للرئيس لمصلحته الخاصة وإنما لمصلحة الوظيفة التي يشغلها، فلا يختص مجلس التأديب (اللجنة الإدارية المشتركة) في فرنسا بتوقيع العقوبات التأديبية، إذ يقتصر دوره على إصدار رأي استشاري غير ملزم للسلطة الرئاسية بشأن العقوبة التأديبية المزمع توقيعها على الموظف المخطئ ويستثنى من ذلك حالة توقيع عقوبة الإنذار أو اللوم حيث يمكن توقيعهما من السلطة الرئاسية من دون الالتزام بالحصول على هذا الرأي[2].

ولئن كان رأي مجلس التأديب هو محض رأي استشاري يفتقد للقوة الإلزامية إلا أنه يتمتع بقوة أدبية كبيرة فغالباً تلتزم السلطات الرئاسية بالرأي الذي انتهى إليه مجلس التأديب، نظراً إلى التزامها بتسبيب قرارها التأديبي المخالف لرأي المجلس، وإن بعض أحكام مجلس الدولة انتهت إلى عدم جواز قيام السلطة الرئاسية بتوقيع عقوبات تأديبية أكثر جسامة من تلك التي اقترحها مجلس التأديب ما لم يوجد نص قانوني يبيح ذلك[3].

وفي حال صدور القرار التأديبي بالمخالفة لرأي مجلس التأديب فإنه يمكن للموظف الطعن فيه بالإلغاء أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة[4]، بعد موافقة مجلس التأديب – خلال شهر من تاريخ تبليغه القرار– وهذا الطعن لا يوقف تنفيذ العقوبة ويقتصر أثره على وقف مدة الطعن القضائي إلى حين صدور قرار الوزير المختص بشأن توصية المجلس الأعلى[5]، ويمكن للموظف محل المؤاخذة التأديبية الطعن بالإلغاء لعيب مخالفة القانون أمام مجلس الدولة في قرار السلطة بمجازاته بعقوبة تتجاوز الإنذار واللوم دون الحصول على الرأي الاستشاري المسبق لمجلس التأديب[6].

---

(1) . انظر: مقال الأستاذ Eliane Ayoub " مجلس التأديب في الوظيفة العامة " المنشور في مجلة القانون العام، عدد سبتمبر . أكتوبر سنة 1971 ص 1130 إذ يقول:

"<< Avec l'apparition de cet organisme collégial, la répression disciplinaire se modifie elle pred son caractère de répression d'homme a homme, de chef a subordonné…>>.

(2) . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، ص 82.

(3) . C.E.23/1/1939, Commune de parfilé, Rec. p.33. C.E., 18/1/1963, Perreur, S. 1963, P.119.

(4) . يتكون المجلس الأعلى للوظيفة العامة من عدد متساو من ممثلي الإدارة، وممثلي الموظفين ويرأسه رئيس الوزراء ومن ينوب عنه حسب المادة (13) من القانون رقم 84/16 الصادر بتاريخ 11 يناير 1984، وتنشأ في إطار هذا المجلس لجنة تسمى لجنة الطعن، وتختص بنظر الطعون المرفوعة من الجزاءات التأديبية الصادرة خلافاً لرأي مجلس التأديب، وتتمثل حالات الطعن أمام المجلس في:

1 . حالة صدور قرار بتوقيع أحد الجزاءات ابالمخالفة لرأي مجلس التأديب الذي اقترح عدم تطبيق أي عقوبة أو توقيع عقوبة أخف كخفيض المستوى والنقل الإداري وتنزيل الدرجة والاستبعاد (الوقف) عن العمل لمدة تزيد عن 8أيام

2. أن توقع المحكمة التأديبية جزاء الإحالة إلى المعاش أو العزل، في حين أن مجلس التأديب لم يقترح أياً منهما وفقاً للمادة (10) من المرسوم رقم 901 /84 لسنة 1984.

على الموظف المعني رفع الطعن خلال شهر من تاريخ إعلانه بقرار الجزاء (المادة 10 من نفس المرسوم).

وتصدر لجنة الطعن رأيها خلال شهرين من تاريخ تقديم الطعن أمامها، وتمتد هذه المهلة إلى أربعة أشهر في حالة إجراء تحقيق أطول (المادة 15 من نفس المرسوم).

(5) .C.E.21/4/1950, Gicquel, Rec. P.225.

(6) . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 83

فالأصل إذاً في النظام الفرنسي إسناد السلطة التأديبية إلى لجهات الإدارية الرئاسية وإن استشارة مجلس تأديبي لا يميل بالإجراء التأديبي إلى النظام القضائي إذ إنه على الرغم من الضمانات الممنوحة إلى الموظفين فإن السلطة التأديبية تظل في النهاية بين أيدي السلطة الإدارية[1].

و يرى جانب من الفقه[2] أن نظام التأديب الفرنسي يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي في السلطة التأديبية ' غير أن جانباً آخر من الفقه[3] لم يتفق مع الرأي السابق بحسبان الأصل في النظام الفرنسي أن السلطة التأديبية رئاسية، ولا يغير من هذه الطبيعة الإدارية أو الرئاسية كون السلطة التأديبية تستشير اللجنة الإدارية المشتركة منعقدة كهيئة، إذ إن ما تنتهي إليه هذه اللجان هو مجرد رأي غير ملزم للسلطة المختصة بالتأديب، فلها أن توقع عقوبة أخف أو أشد مما اقترحته اللجنة المذكورة، هذا بالإضافة إلى أن السلطة الرئاسية غير ملزمة باستشارة هذه اللجنة عندما تقرر فرض عقوبة الإنذار أو اللوم.

ويرى جانب من الفقه[4] أن نظام التأديب الفرنسي في مجال الوظيفة العامة على النحو المذكور سابقاً يحقق من جهة فاعلية العقاب التأديبي ومن جهة أخرى الضمانات التي يجب أن يتمتع بها الموظفون ومن أهمها احترام حق الدفاع ومشاركة الهيئات النقابية في المجالس الإدارية المشتركة، بالإضافة إلى حق الموظف في الطعن أمام القضاء الإداري، بالإضافة إلى واقعية ومرونة النظام الفرنسي التي تسمح بإعطاء قرار سريع وسلطة تقديرية في تحديد كل من الجريمة والعقوبة التأديبية، كما أن من مزايا النظام الفرنسي في التأديب الأخذ بصورة من صور ديمقراطية الإدارة، وذلك باشتراك الموظفين في المجال التأديبي عن طريق ممثليهم في اللجان الإدارية المشتركة.

وإذا كان الأصل في النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة في فرنسا هو النظام الرئاسي، فإن هذا لم يمنع المشرع من إيجاد بعض الاستثناءات التي تميل إلى الإجراءات القضائية أو شبه القضائية في التأديب، وتأخذ الاستثناءات في نظام التأديب الفرنسي عن الأصل العام إحدى صورتين: فإما أن تكون عن طريق تشكيل مجالس تأديب حقيقية تصدر قرارات بعقوبات تأديبية لبعض طوائف من الموظفين، والصورة الثانية هي تشكيل محكمة تأديبية لبعض الأنواع من الجرائم[5]، فقد قرر المشرع الفرنسي في القانون العام للوظيفة نقل الاختصاص

---

(1) .S. VICTOR, la fonction publique et les ses problèmes, Op.cit., No., p.365 et 396.

(2) . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 133.

(3) . د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي " القاهرة، جامعة عين شمس . كلية الحقوق،1986، ص 206 وما بعدها.

(4) . د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب، مرجع سابق، ص 132- 240، وأيضاً راجع د. فهمي محمد إسماعيل عزت 0مرجع سابق، ص 156 ومابعدها.

(5) . د. محمود عبد المنعم فايز، االمسؤولية التأديبية لضباط الشرطة "دراسة مقارنة" ،، مرجع سلبق . ص 897.

التأديبي من يد الرؤساء الإداريين إلى مجالس تأديبية[1] تكتسب طابعاً شبه قضائي يدخل في تشكيلها العنصر القضائي، وهي تصدر عقوبات تأديبية تحت رقابة مجلس الدولة بالنسبة إلى بعض فئات من الموظفين، إذ تتمثل هذه الفئات الخاصة برجال القضاء ورجال التعليم، فالقضاة (القضاء الجالس[2]) يتمتعون منذ وقت طويل بحماية تأديبية خاصة، وقد أوكل دستور 10/27/ 1946 لمجلس القضاء الأعلى مساءلة القضاة تأديبياً، ويباشر وزير العدل السلطة التأديبية بالنسبة إلى أعضاء القضاء الواقف(أعضاء النيابة)، وأيضاً بالنسبة إلى رجال التعليم فهناك عدة مجالس تأديبية لمساءلتهم إذ تختص مجالس الأقاليم بمساءلة رجال التعليم الابتدائي والمجالس العلمية بمساءلة رجال التعليم الثانوي، ومجالس الجامعة بمساءلة رجال التعليم العالي[3]، وهذه المجالس تعدّ من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي و سنفصلها لاحقاً في بحثنا هذا..

يلاحظ مما تقدم، أن مجالس التأديب في فرنسا المختصة بتأديب رجال القضاء والتعليم تبتعد عن التنظيمات الإدارية لما لها من خصوصية في تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها ونهائية قراراتها، الأمر الذي يقترب بها من المحاكم القضائية ويمكن تصنيفها بالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، أما اللجنة الإدارية المشتركة والتي تنعقد بصورة مجلس تأديب، و يقتصر دورها على إعطاء رأي استشاري للسلطة الرئاسية سواءٌ كان ملزماً لها أو لا، ولا تملك إصدار أي قرار تأديبي، لا يمكن تصنيفها ضمن المجالس التأديبية موضوع بحثنا هذا.

ثانياً: تشكيل المجالس التأديبية في فرنسا

تنص المادة (31) من الأمر الصادر في 2/4/ 1959 الخاص بالنظام العام لموظفي الدولة وتقابلها المادة (34) من المرسوم رقم (82.451) على أن مجلس التأديب ينعقد في شكل تأديبي تحت مسمى **اللجنة الإدارية المشتركة**[4]، وبمقتضى المادة (35) من المرسوم ذاته يتكون المجلس من أعضاء ممثلين عن هيئة

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المحكمة التأديبية تختص بالمخالفات المالية والميزانية، وهي منشأة بموجب القانون رقم (95-851) الصادر في 24 يوليو 1995.

(1) . انظر المادة (91) من القانون 53 /84 لسنة 1984.

(2) . يقصد بالقضاء الجالس قضاة الحكم المكلفون بدراسة وفصل النزاع، أما القضاء الواقف فيطلق على النيابة العمومية لأنهم يقفون في أثناء مرافعاتهم أمام هيئة المحكمة.

(3) . د. عمرو فؤاد بركات . السلطة التأديبية . مرجع سابق . ص 125. 126

(4) . تم إنشاء هذه اللجان بمقتضى المادة (55) من قانون 19 أكتوبر بسنة 1946 بشأن التشريع العام للموظفين، وتختص بعدة أمور، ومنها اختصاصها كمجلس تأديب طبقاً للمادة (63) من هذا القانون، وأعيد النص عليها في المادة(15) من الأمر الصادر في 4 فبراير لسنة 1959 بشأن النظام العام لموظفي الدولة، وكذلك نصت عليها المادة(14) من القانون (16-84) والمعدلة بالمادة (27) من القانون رقم (148- 2007) الصادر في 2 فبراير 2007 بشأن تحديث الوظيفة العامة والتي قضت بوجود لجان إدارية مشتركة أو أكثر في كل جهاز للموظفين، تتالف من عدد متساوٍ من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، ويمكن أن تنشأ على المستوى المركزي واللامركزي وعلى مستوى المؤسسات العامة بغض النظر عن ملاك الموظفين داخل هذه الهيئات على المستوى الوطني، ويتم انتخاب الأعضاء الذين يمثلون جهة الموظفين في إطار عملية التمثيل النسبي على جولتين، وهذه اللجان لها حق الاطلاع على القرارات التي تؤثر في أعضاء الهيئة التي تمثلها ،" وينظم هذه اللجان أحكام المرسوم رقم (451. 82)

الموظفين ممن هم في درجة الموظف المحال إلى المجلس وآخرين يمثلون الدرجة الأعلى بصورة مباشرة، بالإضافة إلى عدد مساوٍ من ممثلي الإدارة للتشاور، ويتولى رئاسة اللجنة ممثل الإدارة، ويعين ممثلو الإدارة بقرار وزاري، أما ممثلو الموظفين فينتخبون بالاقتراع السري لمدة ثلاث سنوات[1]، ولا يجب أن يشتمل مجلس التأديب على أعضاء من درجة وظيفية أقل من تلك التي يشغلها الموظف عند إبداء المجلس لرأيه في هذه الدعوى[2].

ويعد اشتراك الممثلين المنتخبين عن الموظفين في عضوية اللجنة الإدارية المشتركة من الضمانات الجوهرية التي قررها المشرع لصالح جميع موظفي الدولة، كما يمكن أن يكون رئيس مجلس التأديب هو الرئيس الإداري للموظف محل المؤاخذة التأديبية بشرط مراعاة الحيدة التامة وعدم وجود عداوة شخصية بينهما[3].

كذلك ذهب القضاء الفرنسي إلى أن السلطة الرئاسية التي أعدت تقرير الاتهام ضد الموظف ـ والذي قدم على أساسه إلى المساءلة التأديبية ـ يمكن أن تمثل في مجلس التأديب كممثلة للإدارة الحكومية طالما ستراعي الحيدة التامة، وعلى العكس إذا اشترك في المداولة أي عضو أظهر عداء شخصي للموظف المتهم فإن من شأن ذلك إبطال الإجراءات وذلك للإخلال بمبدأ الحيدة[4]، ويتجه الفقه الفرنسي إلى ضرورة الحضور الفعلي لعدد متساوٍ من ممثلين للإدارة والمستخدمين كشرط لصحة المداولة[5].

وقد نص المشرع صراحةً[6] أن اللجان الإدارية لا تنعقد إلا بالشرط المنصوص عليه في الأمر الصادر في 4/2/ 1959، والخاص بأن مداولات اللجنة الإدارية المشتركة لا تعدّ صحيحة إلا بتحقيق شرط التساوي بين مندوبي الجهتين.

الصادر في 28 مايو 1982 بشأن اللجان الإدارية المشتركة، بدلالة المرسوم (955- 84) الصادر في 25 أكتوبر 1984 بشأن اللجان الإدارية المشتركة للوظيفة العامة في الدولة، وكلا المرسومين منشوران على الموقع الرسمي للتشريعات الفرنسية على الصفحتين التاتيين :

-Decret n82-451 du 28/5/1982 relatif aux commission administratives paritaires, {online} disponible : http//www.legifrance.gov.fr/affichTexte.do.jsessionid=EIE9ED8A7B71C7AA7E275F54159164D1.TPDJo05V3 3 / cid Texte=JORFTEXT000000879673&date Text=20090331.

-Décret n84-955 du 25/10/1984relatif aux commission administratives paritaires de la fonction publique de l'Etat, {online} disponible : http//www.legifrance.gov.fr/affichTexte.do.jsessionid=14BOEFCDA3CF0651399954020D52256Btpdjo06v_1 / cidtexte=000000507689&datetexte=19841027&cateogorie lien=cid.

ويعدّ مبدأ انتخاب ممثلين عن الموظفين في اللجنة الإدارية المشتركة ضمانة أساسية لجميع موظفي الدولة، راجع في ذلك:

C.E.22/4/1966, Fédération nationale des syndicats de police de, la France et d'outre-mer, Rec., p.274.

(1) . د. عمرو فؤاد بركات . السلطة التأديبية . ص 130.

(2) .-P. Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., p.63.

(3) .C.E.22/4/1966, Fédération nationale des syndicats de police de, la France et d'outre-mer, Rec., p.274.C.E.11/7/1957, Tordo, Rec., p431

(4) . انظر المقال الذي سبقت الإشارة إليه للأستاذ Ayoub، ص 1146.

(5) . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية .، مرجع سابق، ص 130.

(6) . انظر المرسوم No. 59. 307 المادة (36).

غير أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى عكس ذلك في قرار Bougnedre [1] إذ اكتفى لصحة المداولة توافر النصاب القانوني للأعضاء ولم يتطلب التساوي، وذهبت المحكمة الإدارية في باريس إلى أن هذا القضاء ليس مخالفاً للقانون والنصوص فحسب بل ولما يجري عليه العمل أيضاً[2]، ورأى بعض الفقه[3] أن المجلس ينعقد بدعوة من رئيسه، ولا يكون الانعقاد صحيحاً إلا بحضور ثلاثة أرباع عدد الأعضاء وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني ترسل دعوة جديدة للانعقاد في خلال ثمانية أيام ويكتفى بحضور نصف عدد الأعضاء لصحة الانعقاد في هذه الحالة، ويمكن للموظف المتهم طلب سماع شهود وتقديم دفاعه بنفسه أو بوساطة محامٍ، وذلك مالم يكن وجود المحامي يتعارض مع عمل اللجنة والملاحظات التي يقدمها المحامي تعفي من سماع الموظف المتهم.

وتجدر الإشارة إلى أن جلسات المجلس غير علنية وتصدر الآراء بأغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات وعدم وجود نص صريح، يرجح الجانب الذي صوت له الرئيس، ويفسر التساوي لصالح الموظف[4].

وقد ثار التساؤل في فرنسا عما إذا كان من حق الموظف المقدم للمحاكمة رد عضو من أعضاء مجلس التأديب أسوةً بما هو متبع في القضاء الجنائي؟ وقد استقر الفقه الفرنسي على أن القاعدة بالنسبة إلى القانون التأديبي عكس الحال في القانون الجنائي، إذ إنه في حال غياب نص صريح لا يكون للموظف الحق في الرد، علاوة على أنه من الممكن عدم إعلان أو نشر أسماء أعضاء مجلس التأديب[5]، وبالتالي يتعذر ردهم لعدم معرفتهم مسبقاً بوساطة الموظف المتهم، وعلى العكس من ذلك فإن من حق أعضاء مجلس التأديب في فرنسا أن يتنحوا من تلقاء أنفسهم[6]، ولكن إذا حدث ونص القانون الفرنسي على حق الموظف رد أحد أعضاء المجلس، فهنا يتغير الحال ويصبح من حقه الرد وبالتالي يلزم إعلان أسماء أعضاء المجلس حتى يتيسر استعمال هذا الحق[7].

وأشرنا سابقاً إلى أنه قد تتدخل في التأديب . بجانب اللجنة الإدارية المشتركة . هيئة أخرى أعلى منها هي "**المجلس الأعلى للوظيفة العامة**" الذي يشكل من رئيس الوزراء أو من ينيبه عنه، ومن ثمانية وعشرين عضواً من العاملين الدائمين، يختار نصفهم بناءً على عرض المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً للعاملين، وتختار الإدارة وحدها النصف الآخر، ويعين الجميع بمرسوم يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد،

---

(1) . CE. 23 /10/ 1956. Hubert. Rec..446

(2) .Le Tribunal administratif de Paris dans une affaire Doussinaud le 10/12/1958.

(3) . S. SALON, J. CHARLES SAVIGNA, La fonction publique, Siry, 1985, p.264

(4) (4) Elaine Ayoub. Op.cit. p. 264.

(5) ص 1149 حيث يقول: Ayoub. المقال المشار إليه سابقاً للأستاذ

" Ici la règle est inverse : en l'absence d'un texte exprès l'argent ne dispose d'un droit de récusation et le nom des membres du conseil de discipline peuvent ne pas être notifies ni être publies…"

(6) .C.E.28/4/1968, Fraunie, Rec., 1077.

(7) .C.E. 5 /4/1953, Fraunie, Rec, 1077.

فإذا أبدت اللجنة الإدارية المشتركة رأيها في موضوع المخالفة، ثم رفضت السلطة الإدارية الأخذ بهذا الرأي وأوقعت على العامل عقوبة تأديبية غير عقوبة الإنذار واللوم وشطب الاسم من كشف الترقية والوقف عن العمل مدة لا تزيد على ثمانية أيام كان للعامل بعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة، التظلم من قرار الجزاء الصادر بالمخالفة لرأيها خلال مدة شهر من تاريخ إعلانه به أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة، الذي يصدر بدوره توصية إلى الجهة الإدارية برفع الجزاء أو بتخفيضه، مع الإشارة إلى أنه وإن كان رأي المجلس الأعلى للوظيفة العامة، لا يقيد السلطة المختصة، إلا أنها إذا لم تأخذ برأي المجلس فيجب أن تبين الأسباب التي دفعتها إلى ذلك[1]، هذا علاوة على أنه عملياً من النادر أن تقوم السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة أشد من تلك التي اقترحها المجلس إذ تخشى حدوث فتنة نقابية داخل المرفق[2].

يلاحظ مما سبق أن اللجان الإدارية المشتركة (مجالس التأديب) والمجلس الأعلى للوظيفة العامة، لا يمكن إدراجها ضمن المجالس التأديبية موضوع هذه الدراسة ، إلا أن المشرع الفرنسي أضفى لبعض الهيئات من الموظفين مزيداً من الحماية وذلك بنقل الاختصاص بتأديبهم من يد الرؤساء الإداريين إلى مجالس تأديبية[3] يدخل في تشكيلها العنصر القضائي وهي تصدر عقوبات تأديبية تحت رقابة مجلس الدولة، تمثلت في المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس أعضاء النيابة العامة، ومجلس تأديب أعضاء الهيئة التعليمية في الجامعات، والتي ستم دراستها عند الحديث عن هذه المجالس التأديبية بشكل مفصل في بحثنا هذا.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية وتشكيلها في مصر

كان نظام المجالس التأديبية في مصر يشكل حجر الزاوية في العملية التأديبية في قوانين الوظيفة كافة في المرحلة السابقة، فقد كانت السمة الغالبة في قوانين الوظيفة حتى عام 1958 هي اختصاص السلطة التأديبية بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب ـ في حدود معينة ـ وقصر الاختصاص بتوقيع باقي العقوبات على مجالس التأديب، وبصدور القانون رقم 117 لعام 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية فقد عدل المشرع عن النهج السابق واستبدل بنظام المجالس التأديبية نظام المحاكم التأديبية كما ذكر سابقاً، غير أن هذا العدول التشريعي لم يترتب عليه تلاشي نظام مجالس التأديب، بل إنه مازال يحتل مكانة متميزة على الساحة القانونية للكادرات الخاصة.

---

(1) . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 132

(2) .M.WALINE, Droit administratif, Paris, 8 edition 1959, p.809.

(3) . المادة (919) من القانون 84/53.

لقد ساد الاختلاف الفقه والقضاء المصري بخصوص تحديد الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية وما يصدر عنها، بحسبانها لجاناً إدارية يشترك فيها عضو أو أكثر من مجلس الدولة، أو هيئة قضائية أخرى ولكن يغلب على تشكيلها الطابع الإداري، فأغلبية الأعضاء من موظفي الجهة ذاتها التي قرر لها القانون وجود مجلس التأديب[1]، وبالرغم من أن فكرة مجلس التأديب فكرة سديدة في تحقيق ضمانات أكثر للموظفين، فبدلاً من أن يوقع الرئيس الأعلى للجهة قراراً بمجازاة الموظف بناءً على تحقيق يجريه معه، فإن مجلس التأديب يتولى سماع أقوال الموظف قبل توقيع العقاب عليه، ولا شك في أن ذلك يشكل ضمانة مهمة للموظف، ولكن في الوقت نفسه قد أعطي مجلس التأديب الحق في توقيع عقوبات معينة تتسم بالشدة، كالفصل، ومن هنا ثار االتردد في الأحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة، **فهل يعدّ مجلس التأديب جهة قضائية تأديبية وبالتالي لا يطعن في قراراته إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، أم إنه لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي يتم الطعن في قراراته أمام محكمة القضاء الإداري؟ وعليه فإننا سنبحث في هذا الفرع الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية في مصر وتشكيلها على النحو الآتي:**

أولاً: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية في مصر

يمكن القول بدايةً إن نظام مجالس التأديب ذو **طبيعة استثنائية** بحسبان أنه استثناء على القواعد العامة لتأديب العاملين في الدولة كما عالجها قانون الخدمة المدنية81 لعام 2016[2]، وعليه يسري نظام مجالس التأديب ولو تعارض مع قانون مجلس الدولة لورود النص على أحكامه في نص خاص (كقانون تنظيم الجامعات مثلاً بالنسبة إلى مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية) استناداًإلى قاعدة أن الخاص يقيد العام، فإذا نص قانون ما خاص بجهة معينة على محاكمة العاملين بهذه الجهة أمام مجلس تأديب معين وجب إعمال هذا النص، ذلك أن قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 لم يشر صراحة إلى إلغاء نظم التأديب المقررة بقوانين خاصة.

ولا شك في أن تحديد الطبيعة القانونية لمجالس التأديب الخاصة كجهة قضائية كانت أم إدارية كان مادة خصبة للخلاف الفقهي وتعدد الآراء القضائية للمحكمة الإدارية العليا، فهذه المجالس عقد لها المشرع من ناحية أولى، ولاية تأديب بعض طوائف العاملين ممن تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة، وتقوم بالنسبة إليهم مقام المحاكم التأديبية فيما تمارسه من اختصاصات بالنسبة إلى سائر العاملين المدنيين بالدولة، وهي لا تتبع عضوياً السلطة القضائية وإنما تتبع السلطة الإدارية، غير أنها تباشر عملها في استقلال، فلا تخضع قراراتها إلى تصديق جهة إدارية أعلى، ومن ناحية أخرى، فإن تشكيلها مزيج بين عناصر إدارية وأخرى قضائية وإن كانت الغلبة في هذا التشكيل، تارةً للعناصر الإدارية، وتارةً أخرى للعناصر القضائية، بل وقد تشكل تشكيلاً قضائياً خالصاً، وأخيراً

---

[1] . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب، دار روائع القانون، طبعة 18 سنة 2017، ص 782

[2] . د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب " طبيعته ضماناته"، مرجع سابق، ص 26.

فإنها تلتزم في مباشرة عملها بالإجراءات القضائية كافة المقررة للمحاكمات التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 أو قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لعام1958 أو الإجراءات المنصوص عليها في قوانين إنشائها[1].

وفي ضوء كل ما تقدم يثار التساؤل عن طبيعة هذه المجالس؟

الإجابة على هذا التساؤل تقتضي الرجوع إلى ما قبل إنشاء المحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم 117 لعام 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، فقد كان أمر التأديب بالنسبة إلى مختلف العاملين في الجهاز الإداري في الدولة، وأياً كانت طبيعة المخالفة إدارية أم مالية معقوداً في بادئ الأمر للمجالس المشكلة آنذاك طبقاً لأحكام القانون رقم 210 لعام 1951 بشأن موظفي الدولة[2]، إذ كانت مجالس التأديب وقتذاك تشكل من عناصر إدارية وأخرى قضائية مع غلبة العناصر الإدارية، كما كانت تطبق إجراءات تتسم بالصبغة القضائية وتنطوي على بعض ضمانات الإجراءات القضائية وإن كانت لا ترقى إلى مرتبة هذه الإجراءات، إلى أن اتجه المشرع المصري في مرحلة ثانية نحو الأخذ بنظام المحاكم التأديبية المشكلة أيضاً من عناصر قضائية وأخرى إدارية مع تغليب العنصر الأول على الثاني، وإبقائه على مجالس التأديب بالنسبة إلى بعض طوائف الموظفين ممن تنظم شؤونهم قوانين خاصة، مع إدخاله شيئاً من التعديل على تشكيلها بتغليب العناصر الإدارية تارةً، وتغليب العناصر القضائية تارةً أخرى وتشكيلها تشكيلاً قضائياً خالصاً تارةً ثالثة.

لقد انتُقِدت المحاكم التأديبية في الفترة الأولى من إنشائها في ظل قوانين مجلس الدولة السابقة على القانون الحالي رقم 47 لعام 1972، على أساس أنها وعلى الرغم من التسمية التي أطلقها عليها المشرع إلا أنها لم يكن يتشكل جميع عناصرها من قضاة، بل كانت تضم بعض الموظفين الإداريين الذين لا تتوافر فيهم شروط وحصانات وضمانات القضاة، بل إن بعضهم لم يكن مؤهلاً تأهيلاً قانونياً، ولذا ذهب الرأي الراجح إلى عدم عدّ هذه المحاكم في تلك المرحلة محاكم قضائية، وإنما عدها هيئات إدارية، وبالتالي عدم عدّ القرارات الصادرة عنها أحكاماً قضائية[3]، وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن قرارات المحاكم التأديبية– في ذلك الوقت– تعدّ قرارات إدارية في جوهرها ومضمونها على الرغم من ما تحمله من اسم أو ما تسير عليه من إجراءات في إصدار أحكامها[4].

---

[1] . راجع د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص 782. وراجع أيضاً د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 198 وأيضاً راجع د. ثروت عبد العال أحمد، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، مرجع سابق، ص 52.

[2] . د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية. مرجع سابق، ص 93.

[3] . د. فؤاد محمد النادي ود. أحمد الموافي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية 1998، ص 225 وما بعدها.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا في دمشق في 1960/4/26، مشار إليه عند د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 65.

وعليه تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 55 لعام 1959 كان منطقياً مع نفسه إذ لم تذكر المادة الثالثة منه هذه المحاكم ضمن الهيئات القضائية وذلك للتقديرات السابق ذكرها، ولذا لما صدر قانون مجلس الدولة الحالي استبعد من تشكيلها العناصر الإدارية وعدّهاا محاكم قضائية بناءً على ذلك[1]، إضافةً إلى تنظيمه للإجراءات أمامها بما يسمح بسرعة الفصل في الدعاوى التأديبية المنظورة أمامها.

ويرى بعض الفقه[2] أنه، إذا كان هذا هو الحال بالنسبة إلى المحاكم التأديبية في المرحلة السابقة على القانون الحالي لمجلس الدولة 47 لعام 1972، من عدم عدّها محاكم قضائية وقراراتها ليست أحكاماً قضائية وإنما مجرد لجنة إدارية وقراراتها إدارية، نظراً إلى وجود عناصر غير قضائية في تشكيلها، فإن ذلك يكون من باب أولى بالنسبة إلى مجالس التأديب التي يغلب على تشكيلها العنصر الإداري، ولذلك فإنه لا يوافق الرأي الذي انتهت إليه الدائرة الخاصة للمحكمة الإدارية العليا والمتضمن أن "قرارات مجالس التأديب أقرب إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية" محاولةً تسويغ حكمها بمعاملة مجالس التأديب معاملة المحاكم التأديبية، بالادعاء بأنها نوع منها، ويستغرقها لفظ "المحاكم التأديبية" في نصوص قانون مجلس الدولة التي وردت بصيغة عامة تدخل تحتها مجالس التأديب، وفي ذلك تقول " وإن كان قانون مجلس الدولة المشار إليه لم يتكلم إلا عن المحاكم التأديبية وإمكانية الطعن في أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أنه من المستقر عليه قضاءً أخذ عبارة (المحاكم التأديبية) وقد وردت عامة غير مخصصة ومطلقة غير مقيدة، بأوسع الدلالات وأعمها وأكثرها شمولاً، لأن المشرع حين عبر" بالمحاكم التأديبية " أراد بها الاستغراق والعموم، ولا شك في أن ذلك العموم يتناول كل ما نصت القوانين على بقائه من المجالس والهيئات التأديبية والاستئنافية كونها كلها هيئات تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية تماماً ويمكن تشبيهها بالمحاكم التأديبية، لأن تعدد درجاتها يجعلها مقامة في تنظيمها على غرار المحاكم التي يطعن في أحكام درجاتها الدنيا أمام المحكمة الإدارية العليا، وترتيباً على ذلك فإن الأحكام الصادرة من مجالس التأديب يمكن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ولو لم ينص القانون صراحةً على ذلك"[3]، إلا أن المحكمة الإدارية العليا تشترط في مجالس التأديب حتى تتمتع بهذه الصفة أن لا تخضع قراراتها إلى التصديق من سلطة إدارية أعلى[4].

---

[1] . فإذا كان الموظف المحال من موظفي الإدارة العليا تشكلت المحكمة التأديبية المختصة بمحاكمته من ثلاثة مستشارين، أما إذا كان ممن يشغلون درجات في المستوى الأول أو الثاني أو الثالث تشكلت برئاسة مستشار على الأقل وعضوية اثنين من النواب.

[2] . د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب "طبيعته ضماناته"، مرجع سابق، ص 29.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1990/2/2 الطعن رقم 1261 لسنة 35 ق، وحكمها بجلسة 1992/1/18 في الطعن رقم 2770 لسنة 36 ق، وحكمها في جلسة 12/29/ 1990 في الطعن رقم 3499 لسنة 34 ق، مشار إليهم عند د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 785، 787،788.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1991/1/26 في الطعن رقم 1872 لسنة 5 ق الذي ورد فيه " إن قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهة إدارية أعلى، تعتبر بمثابة أحكام صادرة عن المحاكم التأديبية..." مشار إله عند د. ثروت عبد العال أحمد. معايير تمييز العمل القضائي، مرجع سابق، ص 73.

وفي ظل الطعن في القرارات الصادرة من مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا، بدأت هذه المحكمة في أوائل الثمانينات بالرجوع عن قضائها السابق، مسوّغة هذا الرجوع إلى أن قضاء المحكمة الإدارية العليا السابق كان يجري على أساس اختصاصها في نظر الطعون في قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق من جهة إدارية عليا، وأساس هذا القضاء أن قرارات مجالس التأديب وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية صادرة من لجان إدارية إلا أنها أشبه ما تكون بأحكام المحاكم التأديبية التي تختص المحكمة الإدارية العليا في نظر الطعن فيها، إلا أنه وبنشأة المحاكم التأديبية بالقانون رقم 117 لسنة 1958 والمنصوص عليها في قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 لم يبق خاضعاً لنظام مجالس التأديب التي كانت قائمة في ظل القانون رقم 210 لعام 1951 سوى عدد قليل من الجهات الإدارية التي تنظم شؤونها قوانين خاصة، وأصبح الكثير منها من درجة واحدة ولم تعد هناك مسوغات واقعية أو قانونية لقضاء المحكمة الإدارية العليا السابق في هذا الشأن[1].

وقد أكد قضاء المحكمة الإدارية العليا أن **مجالس التأديب ليست محاكم تأديبية**، ومن حيث إنه وإن اختصت هذه المحكمة بالطعن في قرارات مجلس التأديب التي لا تخضع إلى تصديق أو تعقيب من السلطة الرئاسية وفقاً لما قضت به الهيئة المحددة في المادة (54) مكرراً من القرار رقم 287 لسنة 29 ق، إلا أن ذلك لا يجعل من تلك المجالس التأديبية محاكم تأديبية لاختلاف الطبيعة لكل منها، فمجالس التأديب لا تعدو كونها تشكيلاً إدارياً من أعضاء ينتمون جميعهم أو غالبيتهم إلى الجهة الإدارية، ولا تتوافر بينهم الاستقلالية والحصانة القضائية التي تتوافر في أعضاء المحاكم التأديبية بحسبانها من محاكم مجلس الدولة...،[2]، وليس أدل على قوة الاتجاه الذي ينتهي إلى أن هذه المجالس لا تعد في منزلة محاكم تأديبية من أن المحكمة الإدارية العليا أكدت هذا المعنى بعد صدور حكم الدائرة الخاصة سالف البيان واعترفت بأن المجالس التأديبية من حيث الشكل إدارية في تشكيلها وإجراءاتها، كما أن المشرع في قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 أكد ذلك عندما أعاد تنظيم المساءلة التأديبية على نسق جديد، فجعل المحاكم التأديبية مشكلة كلها من قضاة، وتختص بالمساءلة التأديبية للعاملين الذين يحالون إليها من النيابة الإدارية، كما تختص بالطعون في الجزاءات التأديبية التي توقعها جهات العمل على العاملين بها سواء عن طريق السلطة الرئاسية مباشرةً أو عن طريق مجلس تأديب حسب التنظيم القانوني للتأديب في كل جهة، وذلك بحسبانها جميعها جزاءات تأديبية صادرة عن سلطة تأديبية، وإن مجالس التأديب شأنها شأن كثير من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي قد يرأسها أو يشترك في عضويتها عضوُ

---

[1] . د. محمد ماهر أبو العينين. قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 782.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1988/12/31 في الطعن رقم 180 لسنة 33 ق. مشار إليه في مؤلف د. ممدوح الطنطاوي، الموسوعة التأديبية، ج أول، الجرائم التأديبية والاختصاص التأديبي، مرجع سابق، ص 385.386.

أو أكثر من الجهات القضائية، فهي لجان إدارية لأن تشكيلها ليس قضائياً صرفاً وإنما يشترك فيه عنصر من عناصر الإدارة وهي ذات اختصاص قضائي لأن عملها من طبيعة النشاط القضائي[1].

وأخيراً نود الإشارة إلى ما ذهب إليه رأي في الفقه[2] نرى أنه محل نظر وهو أن نظام المجالس التأديبية يتناقض مع الدستور من زاويتين:

الأولى: أن نظام مجالس التأديب يخلق تبايناً شديداً في طرق تأديب موظفي الدولة، وجميعها تختلف عن الشريعة العامة في التأديب التي يفرضها قانون العاملين المدنيين في الدولة بما يخل بمبدأ المساواة الذي يفرضه الدستور.

الثانية: إن المشرع الدستوري نص في المادة (172) من الدستور المصري على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ولا شك في أن مجالس التأديب ليست من محاكم مجلس الدولة فكيف تنظر الدعاوى التأديبية ولو كان ذلك في مراحلها الأولى؟ أي عدّت كأنها محاكم تأديبية على الرغم من أن المشرع الدستوري قصر ذلك على محاكم مجلس الدولة.

ثانياً: تشكيل المجالس التأديبية في مصر

إن التشكيل القانوني لمجالس التأديب يتناول ناحيتين هما:

الناحية الأولى: يجب أن يكون إنشاء مجلس التأديب . ابتداءً . بأداة قانونية فقد حاول المشرع في نظام مجالس التأديب أن يراعي طبيعة العمل بالنسبة إلى عدة طوائف من الموظفين، رأى أن هناك تقديرات تدفع إلى عدم خضوعها للنظام العام في التأديب الذي يخضع له العاملين المدنيين كافة في الدولة، فالأصل العام أن الولاية العامة في الدعاوى التأديبية لموظفي الجهاز الإداري للدولة تنعقد للمحاكم التأديبية، وذلك وفقاً لنصوص الدستور والقانون، إذ نصت المادة (72) من دستور 1971 على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"، ثم انتقل المشرع الدستوري إلى تأكيد وتفصيل اختصاصات مجلس الدولة في المادة (190) من الدستور المعدل الحالي(2014) والتي نصت على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل بالدعاوى والطعون التأديبية.....، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"، وتنفيذاً لذلك النص الدستوري فقد صدر القانون رقم 47 لعام 1972 بشأن مجلس الدولة، والذي نصت مادته العاشرة على أنه " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1983/12/27 في الطعن رقم 249 لسنة 22 ق. مشار إليه في مؤلف د. الطنطاوي، الموسوعة التأديبية ج1، الجرائم التأديبية والاختصاص التأديبي، مرجع سابق .، ص 783

[2] . د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 73.

(أولاً)..... (ثاني عشر) الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.....".

بناءً على ما تقدم استقر الفقه والقضاء على أنه لا يجوز تعديل أو إلغاء تشريع قائم إلا بأداة تشريعية لاحقة عليه ولا تقل عنه في الدرجة، فلا يجوز تعديل الدستور بناءً على قانون، كما لا يجوز تعديل نص قانوني بناءً على لائحة أو قرار إداري، فإنه . والحال كذلك . لا يمكن سحب الاختصاص المقرر للمحاكم التأديبية وإحالة الدعاوى التأديبية إلى بعض الفئات من العاملين الخاضعين أصلاً لولايتها لجهات أخرى . أياً كانت طبيعتها . إلا بناءً على قانون، ويترتب على مخالفة ذلك وقوع القرار باطلاً[1]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقضائها ببطلان قرار مجلس تأديب المرشدين بميناء الإسكندرية[2]، تأسيساً على أن إنشاء ذلك المجلس قد تم بموجب قرار مجلس إدارة هيئة ميناء الإسكندرية، بالمخالفة لقواعد الاختصاص المقررة قانوناً، وقد أوردت المحكمة الإدارية العليا في أسباب ذلك الحكم أن الولاية العامة لتأديب العاملين في الجهاز الإداري في الدولة في وزارات الحكومة ومصالحها والعاملين في الهيئات العامة معقودة للمحاكم التأديبية في مجلس الدولة، وبالتالي لا يجوز نقل هذا الاختصاص في التأديب إلى أي جهة أخرى، ما لم ينص على ذلك صراحةً قانون يقضي بالخروج على هذا الأصل، أي بموجب أداة تشريعية توازي الأداة التشريعية التي قصرت حق مباشرة ولاية التأديب على المحاكم التأديبية في مجلس الدولة، وهو ما جرى عليه العمل عندما اتجهت إرادة المشرع إلى تقرير نظام تأديبي خاص بمنأى عن الولاية العامة في التأديب، فنص على ذلك صراحة بموجب قانون....، ثم انتقلت المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك إلى تطبيق ما تم ذكره أعلاه في حكمها (قواعد الاختصاص التأديبي) على مجلس تأديب مرشدي ميناء الإسكندرية بقضائها بأنه "..... ومن حيث إنه لما تقدم، ولما كان إنشاء مجلس تأديب المرشدين بالهيئة العامة لميناء الإسكندرية، فقد تقرر بمقتضى قرار مجلس إدارة الهيئة رقم 513 لسنة 1992 بإصدار لائحة المرشدين ودون أن ينص على ذلك صراحة بموجب أداة تشريعية تملك ذلك، ومن ثم يكون تشكيل مجلس التأديب المذكور بقرار من مجلس إدارة الهيئة العامة لميناء الإسكندرية قد جاء دون سند من القانون مشوباً بالبطلان وتكون جميع إجراءات المحاكمة والقرارات التأديبية الصادرة منه بالتالي باطلة"[3].

ونلاحظ من خلال تتبع أحكام المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن اعتمادها هذا الفكر القانوني وتكريسها له واعتبار إنشاء مجلس التأديب بأداة تقع بمرتبة أدنى من القانون مخالفاً للدستور والقانون، وبالتالي تكون إجراءات المحاكمة التأديبية كافة والقرارات الصادرة بشأنها من ذلك المجلس التأديبي معيبة بعيب جسيم ينحدر بها إلى

---

[1] . د. هيثم حلمي غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 431.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1999/4/4 في الطعن رقم 2946 لسنة 41 ق، مشار إليه في مؤلف د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 213.

[3] . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2004/1/3 في الطعن رقم 5282 لسنة 46 ق، وحكمها بجلسة 2004/2/7 في الطعن رقم 3946 لسنة 48 ق، وحكمها بجلسة 2005/1/15 في الطعن رقم 2768 لسنة 49 ق. مشار إليها في مؤلف د، محمد حسن هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 489.

درجة الانعدام، مما يستتبع وجوب إلغاء القرارات الصادرة من هذا المجلس وما يترتب عليها من آثار، كون قواعد الاختصاص القضائي هي من القواعد المتعلقة بالنظام العام، ومن ثم يمكن لذوي الشأن الدفع بها في أي مرحلة تكون فيها الدعوى ولو أمام المحكمة الإدارية العليا، كما يكون للمحكمة التصدي لها من تلقاء نفسها من دون أن يثيرها أي من الخصوم أمامها[1].

<u>الناحية الثانية:</u> يجب أن يكون مجلس التأديب مشكلاً تشكيلاً قانونياً انطلاقاً من أن قرارات مجالس التأديب النهائية تعد بمثابة أحكام قضائية، فإنه يتعين مراعاة القواعد الأساسية المتعين توافرها في الأحكام، ومن بين تلك القواعد أن تنعقد جلسات المحاكمة والنطق بالقرار من هيئة مشكلة تشكيلاً قانونياً، وترتيباً على ذلك، متى حدد المشرع عدداً معيناً لأعضاء المجلس أو حددهم بصفاتهم، فإنه يجب التقيد بذلك التحديد من دون زيادة أو نقصان في العدد أو تغيير في الصفات التي اشترطها المشرع، ويترتب على مخالفة ذلك بطلان قرار مجلس التأديب لتعلق تلك الشروط بالنظام العام بحسبانها تعد إخلالاً جوهرياً بالأصول العامة لنظام المحاكمات[2].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقضائها في دعوى تتلخص وقائعها في أن مجلس تأديب العاملين في المحاكم قد أصدر قراره بمجازاة أحد المحالين إليه وفقاً للتشكيل المنصوص عليه في المادة 167 من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم 46 لعام 1972إلا أن تشكيل جلسات المحاكمة السابقة على صدور القرار قد جاء مخالفاً للقانون لعدم حضور أحد أعضاء المجلس لها، إذ أوردت المحكمة بذلك الحكم أن " الثابت من الاطلاع على محضر جلسات محاكمة الطاعن أمام مجلس التأديب أن وكيل النيابة عضو المجلس لم يحضر أياً من جلسات المحاكمة، الأمر الذي يعني أن هذه الجلسات قد انعقدت بتشكيل مغاير للتشكيل المنصوص عليه في القانون، وهو ما يرتب بطلان انعقاد هذه الجلسات، وبالتالي بطلان ما اتخذ فيها من إجراءات وما صدر عنها من قرارات بما في ذلك القرار المطعون فيه، لأن هذا القرار وإن كان موقعاً من جميع أعضاء مجلس التأديب، إلا أنه صدر استناداً إلى إجراءات تم اتخاذها في جلسات لم تنعقد على وجه قانوني، الأمر الذي يقوض قرار مجلس التأديب لابتنائه على أساس منهار، وما انبنى على أساس منهار ينهدم بانهدام أساسه"[3].

إلا أن تحديد المشرع لأعضاء مجلس التأديب ووجوب التقيد بذلك التشكيل، لا يمنع من إعمال **قواعد الحلول** إذا قام بأحد الأعضاء مانع او عذر، فيحل محله نائبه أو من يليه في الأقدمية ولو جاء النص التشريعي خالياً من تلك الإباحة، إذ أن إعمال قاعدة الحلول إنما يتم وفقاً للقواعد العامة للقانون بوجه عام، والقول بغير ذلك قد يؤدي إلى عدم جواز محاكمة المحال للتأديب لاستحالة انعقاد المجلس بشكل قانوني طالما ظل عضو المجلس

---

[1] . د. ممدوح الطنطاوي، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، . مرجع سابق، ص 424.

[2] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق .، ص 433.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1097 بجلسة 1990/3/24 لسنة 33 ق، وحكمها في الطعن رقم 542 بجلسة 1994/3/19 لسنة 39 ق، مشار إليها عند د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 840

شاغراً لوظيفته، وهو ما لا يستقيم مع متطلبات ضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراد[1]، ويجب مراعاة أن تطبيق قاعدة الحلول يجب أن يكون عند تعذر قيام الأصيل بأعمال وظيفته وفي إطار ضيق لا توسع فيه بحسبانه ـ في نهاية الأمر ـ يعد استثناء من القاعدة الأصلية التي نظمها المشرع[2]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقضائها بأن " الثابت من الاطلاع على النسخة الأصلية من القرار المطعون فيه أن مجلس التأديب مشكل من رئيس محكمة ورئيس نيابة والقائم بأعمال كبير الكتاب وليس كبير كتاب المحكمة، ومن ثم فإن تشكيل هذا المجلس يكون قد جاء بالمخالفة للتشكيل المنصوص عليه في المادة 167 من قانون السلطة القضائية والتي أوجب أن يكون تشكيل مجلس التأديب من ثلاثة أعضاء، حددت المادة المذكورة وظائفهم تحديداً دقيقاً أحدهم كبير الكتاب وليس القائم بأعمال كبير الكتاب، الأمر الذي تؤدي مخالفته إلى بطلان تشكيل مجلس التأديب المذكور وما يستتبعه من بطلان جميع إجراءات المجلس وما صدر من قرار تأديبي،دون أن ينال من ذلك، القول إن القائم بأعمال كبير الكتاب يحل محل كبير الكتاب في كل اختصاصاته الوظيفية إذ إن ذلك الحلول وإن كان جائزاً في الأعمال الإدارية إلا أنه غير جائز في حالة قيام كبير الكتاب بأعمال القضاء التي تنص على مشاركته فيها كعضو قضائي والتي يتعين صدورها من الأشخاص الذين حدد القانون وظائفهم تحديداً دقيقاً دون غيرهم "[3].

ولا بد من الإشارة إلى أن مفاد عبارة (أو من يقوم مقامهما) الواردة في نص المادة 167 من القانون رقم 46 لعام 1972 والمتعلقة بتشكيل مجلس تأديب العاملين في بالمحاكم والنيابات تدل على من يحل محلهما عند قيام مانع برئيس المحكمة أو برئيس النيابة، أو من يفوضه الأصيل لعضوية مجلس التأديب، ومن ثم فإنه إذا لم يكن هناك مانع أو تفويض فلا يجوز لغير من حددهم القانون على سبيل الحصر ممارسة ولاية التأديب، وإلا ترتب على ذلك بطلان تشكيل مجلس التأديب وما يصدر عنه من قرارات[4].

وتطبيقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن فإن إعمال قاعدة الحلول قد يكون بناءً على تحديد تشريعي كنص المادة 190 من القانون رقم 49 لعام 1972 بشأن تنظيم الجامعات، التي نظمت عملية الحلول

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1095 بجلسة 1995/11/4 لسنة 40 ق، وحكمها في الطعن رقم 1178 بجلسة 1995/12/23 لسنة 38 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة في المواد الجنائية والمدنية والتجارية والدستورية والإدارية والبحرية والأحوال الشخصية والمرافعات المدنية والإجراءات الجنائية وباقي فروع القانون، للأستاذ حسن الفاكهاني ود. نعيم عطية، الدار العربية للموسوعات بالقاهرة، الجزء 43، ص 685 وما بعدها.

(2) . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 434.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1127 بجلسة 2000/5/21 لسنة 43 ق. مشار إليه في مؤلف د. ممدوح الطنطاوي، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 390.

(4) . د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب (طبيعته، ضماناته)، مرجع سابق، ص 112.

عند قيام المانع برئيس مجلس التأديب وهذا التحديد التشريعي يجعل الحلول بقوة القانون متى توافرت موجباته دون اشتراط أي إجراء آخر كالعرض على مجلس الجامعة بحسبانه لا يملك أي سلطة في هذا الشأن[1].

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا على **ضرورة ثبات تشكيل مجلس التأديب** بالنسبة إلى الذين اشتركوا في جلسة المرافعة وقرروا حجز الدعوى للحكم، وبصفة عامة مراعاة الشكل القانوني من حيث التشكيل أو حضور الجلسات أو التوقيع على مسودة القرار استناداً إلى أن مجالس التأديب تأخذ حكم المحاكم التأديبية من جميع الوجوه، إذ انتهت المحكمة إلى أنه لما كان " الثابت أنه لم يكن هناك تشكيل ثابت لمحاكمة الطاعن ولم تحدد بصفة قاطعة أعضاء مجلس التأديب الذين اشتركوا في جلسة المرافعة وقرروا حجز الدعوى للحكم وأنهم لم يكونوا معلومين سلفاً ولم يوقعوا على مسودة القرار،كما أن الأوراق جاءت خالية من صدور قرار بإعادة تشكيل هذا المجلس، وبالتالي فإن ما صدر بشأن الطاعن لم يأخذ الشكل القانوني اللازم توافره في قرارات مجالس التأديب من حيث التشكيل أو حضور الجلسات أو التوقيع على مسودة القرار باعتبار أن مجالس التأديب تأخذ حكم المحاكم التأديبية من جميع الوجوه، الأمر الذي يغدو معه القرار محل الطعن مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة تنحدر به إلى درجة الانعدام"[2].

وتجدر الإشارة إلى أن بطلان تشكيل مجلس التأديب من شأنه أن يرتب على المحكمة الإدارية العليا إعادة الدعوى إلى مجلس التأديب ليفصل فيها بشكل صحيح، إلا أنها لا تسلك هذا المسلك في كثير من الأحيان[3].

ولابد من التنويه إلى **مبدأ عدم خضوع أعضاء مجلس التأديب إلى الأنظمة الخاصة بالقضاة**، فالأصل أن أعضاء مجلس التأديب ليسوا من القضاة بل من العاملين في الجهة الإدارية، وتعدّ مجالس التأديب في منزلة محاكم تأديبية، لذا فإن أعضاء مجالس التأديب لا يخضعون لقواعد عدم الصلاحية والرد والتنحية التي يخضع لها القضاة، والتي لا تتناسب مع طبيعة وتشكيل هذه المجالس، إلا أن ذلك لا يمنع صاحب الشأن من طلب تنحية رئيس أو أحد أعضاء مجلس التأديب إذا توافرت أسباب جدية لهذا الأمر بهدف تحقيق الضمانات العامة للمحاكمة العادلة[4]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا التي قضت أن مجالس التأديب وإن كانت قد عدّت بمثابة محاكم تأديبية إلا أنها في واقع الأمر ليست كذلك، كما أن أعضاءها ليسوا قضاة، وفي ضوء هذا القضاء، فإنه يمتنع الأخذ بمبدأ إخضاع أعضاء هذه المجالس على نحو مطلق لما يخضع له القضاة من قواعد قررتها

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2001/4/29 في الطعن رقم 4096 لسنة 41 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، جزء 45، ص 1561.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1993/1/6 في الطعن رقم 3231 لسنة 38 ق، مشار إليه لدى د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب، مرجع سابق .، ص 119.120.

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 795.

[4] . د. سمير عبد الله سعد. الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2014. ص 419.

القوانين في شأن عدم صلاحية القاضي وتنحيته ورده وما يقتضينه كل ذلك من إجراءات تنص عليها تلك القوانين، على أن ذلك لا يخل بطبيعة الحال بحق صاحب الشأن في أن يطلب تنحية رئيس مجلس التأديب أو أحد أعضائه إذا قامت لديه الأسباب الجدية المسوّغة لإبداء مثل هذا الطلب تحقيقاً للضمانات العامة للمحاكمة، فإذا رفض مجلس التأديب طلبه على الرغم من توافر أسانيده فإنه يترتب على ذلك، بطلان المحاكمة وإهدار آثارها كافة لتخلف أحد المقومات الأساسية الواجب تحقيقها فيها، أما إذا انتهى المجلس لأسباب صحيحة إلى رفض الطلب فإن له أن يستمر في إجراءات المحاكمة من دون أن يحتج عليه بأنه لم يلتزم بالقواعد والإجراءات المقررة في هذا المقام بشأن القضاة....، فإن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ليس من مقتضى سريان القواعد الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة بالنسبة إلى المساءلة أمام مجالس التأديب أن تطبق إجراءات رد القضاة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، لأن تلك الإجراءات لا تتلائم مع طبيعة هذه المجالس وتشكيلها، هذا وجدير بالتنويه أن نظام رد القضاة وتنحيتهم سواء من حيث قواعده أو إجراءاته أمرٌ لا يتأتى قيامه وإعماله إلا من خلال تنظيم قضائي كامل متكامل، الأمر الذي يفتقر إليه تنظيم مجالس التأديب، ما يستحيل معه الأخذ بهذا النظام وإعمال أحكامه على نحو ما ورد في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون السلطة القضائية في مجال المحاكمة أمام مجلس التأديب، وغاية ما في الأمر أن المحاكمة أمام هذه المجالس تبقى خاضعة إلى المبادئ العامة التي تحقق ضمانات المحاكمة، وذلك على النحو السابق الإشارة إليه[1].

كل ما تقدم ذكره يتعلق بالقواعد العامة لتشكيل مجالس التأديب في مصر، وسيتم البحث لاحقاً بالتشكيل الخاص المحدد قانوناً لكل نوع من أنواع المجالس التأديبية المقررة قانوناً في مصر والداخلة ضمن نطاق بهذا البحث على حدة.

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1985/12/7 في الطعن رقم 680 لسنة 31 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء 29، ص 944.

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية وتشكيلها في سورية

الأصل أن تأديب الموظف العام في سورية يعود إلى السلطة الإدارية الرئاسية على اختلاف درجاتها في السلم الإداري بحسبان أن التأديب أحد عناصر السلطة الرئاسية، فهي المختصة بفرض العقوبات الخفيفة المحددة قانوناً، إلا أنه وانطلاقاً من هدف المشرع السوري في تحقيق ضمان أكبر للموظفين قام بتوزيع سلطة التأديب تبعاً لشدة العقوبة بين السلطة الإدارية والمحاكم المسلكية، **وعليه اكتسى النظام التأديبي في سورية بالطابع الإداري والقضائي**، وبالرغم من الأصل العام المشار إليه أعلاه، إلا أن المشرع السوري استثنى بعضاً من فئات الموظفين الذين تنظم أمورهم قوانين خاصة من الخضوع إلى المحاكم المسلكية وخصَهم بمجالس تأديب منصوص عليها قانوناً، وعليه ففي في هذا الفرع سيتم بحث الطبيعة القانونية لهذه المجالس التأديبية وتشكيلها على التوالي.

أولاً: الطبيعة القانونية للمجالس التأديبية في سورية

يعدّ نظام المجالس التأديبية استثناءعلى القواعد العامة لتأديب الموظفين العامين في سورية كما عالجها قانون العاملين الأساسي في الدولة الصادر رقم (50) لسنة 2004، ونظام مجلس التأديب ليس بجديد في النظام التأديبي السوري، ففي البداية وقبل إنشاء المحاكم المسلكية بالقانون رقم 7 لعام 1990 الملغى، تم إصدار قانون مجلس التأديب رقم 90 تاريخ 1962/8/23 ليحل محل مجلس التأديب السابق المنشئ بالمرسوم التشريعي رقم 37 تاريخ 1950/5/20 إذ تم إلحاقه بوزارة العدل بعد أن كان مرتبطاً في السابق برئاسة مجلس الوزراء، وكان يجمع في تشكيله العناصر الإدارية والقضائية، ومن حيث العمل ظل يمارس عملاً قضائياً بوصفه محكمة إدارية مستقلة في رأيها تماماً لا تخضع إلى أي تأثير أو توجيه[1].

كان مجلس التأديب آنذاك يختص بمحاكمة الموظفين من المرتبة الأولى فما دون ومن في حكمهم الخاضعين إلى قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 من الناحية المسلكية، بينما كان الاختصاص لمجلس القضاء الأعلى فيما يتعلق بموظفي المرتبة الممتازة ومن في حكمهم، واستثني من أحكامه الموظفين الذين ورد حكم خاص بشأن محاكمتهم التأديبية (، وكانت الصبغة القضائية واضحة في تشكيل مجلس التأديب آنذاك[2].

بقي هذا النهج التأديبي سارياً إلى حين إنشاء المحاكم المسلكية، إلا أنه وعلى الرغم من إنشائها وجعلها بديلاً من مجالس التأديب التي كانت سائدة قبلها، فإن المشرع السوري لم يلغ المجالس التأديبية بشكل نهائي وإنما

---

[1] . د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري والقضايا الإدارية، مرجع سابق، ص 140

[2] . انظر المادة (3) من القانون رقم 90 لعام 1962.

أبقاها لفئات معينة من الموظفين الخاضعين بتنظيم شؤونهم إلى قوانين خاصة بهم، أي الذين يتمتعون بحصانة قانونية بموجب نصوص تشريعية خالصة[1].

كانت غاية المشرع السوري من إبقاء هذه المجالس التأديبية الخاصة تحقيق المزيد من الحماية لهذه الفئات، وتحقيق الملاءمة بين أحكام التأديب وبين طبيعة النشاط ونوع المهمة أو الوظيفة التي يمارسها كلٌّ من هذه الفئات، وقد وجدت أنواع مختلفة من هذه المجالس التأديبية حسب فئات العاملين التي نص القانون صراحةً على محاكمتهم تأديبياً أمامها، وبالعودة إلى القوانين الخاصة المنظمة لبعض هذه المجالس التأديبية فإنه وباعتقادي يمكننا التمييز بين ثلاثة أنواع منها:

1. **مجالس تأديب يقتصر دورها على مجرد إبداء الرأي في المسائل المحالة إليها، تخضع قرارتها للمصادقة عليها من سلطة أعلى** (الوزير)، ومثالها المجالس الانضباطية العسكرية " مجلس التأديب " و " مجلس التحقيق المسلكي" وأيضاً مجلس تأديب الضابطة الجمركية، وتتشكل من عناصر إدارية بشكل كامل.

2. **مجالس تأديب تصدر قرارات تأديبية** يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، مثالها مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة، وتتشكل من عناصر إدارية وقضائية، ومجالس تصدر قرارات يطعن فيها أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض، ومثاله المجلس الأعلى للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والمجلس الأعلى للجهاز المركزي للرقابة المالية، وتتشكل من عناصر إدارية فقط.

3. **مجالس تأديب تصدر قرارات تأديبية لا تحتاج إلى تصديق من جهة أعلى**، ولا يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، يكون تشكيلها بشكل كامل من عناصر قضائية (كمجلس القضاء الأعلى).

فما طبيعة هذه المجالس التأديبية الخاصة، هل هي جهات إدارية أم جهات قضائية؟

---

[1] . انظر المادة (159) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 تاريخ 2004/12/6 والتي تنص على أنه " أ. يستثنى من أحكام هذا القانون:

1. قضاة الحكم والنيابة الخاضعون لقانون السلطة القضائية وقضاة المحكمة الدستورية العليا وقضاة مجلس الدولة ومحامو إدارة قضايا الدولة. 2. أعضاء الهيئة التعليمية والتدريسية والفنية الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات.

3. العاملون في الفتوى والتدريس الديني والأئمة والخطباء والوعاظ والقراء والمؤذنون وخدم المساجد وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية. 4. الضابطة الجمركية.5. الجهاز الفني وأعضاء هيئة البحث العلمي في مركز البحوث العلمية وأعضاء الهيئة الفنية وأعضاء الهيئة المخبرية وأعضاء هيئة البحث العلمي وأعضاء هيئة الطاقة الذرية.

7. العاملون العلميون في هيئة الموسوعة العربية. 8. الركب الطائر: في مؤسسة الطيران العربية السورية، والركب المبحر: في شركة الملاحة العربية السورية.

9. العمال المحليون المعينون في البعثات الخارجية.

ب . تبقى الفئات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة خاضعة لأحكام القوانين والأنظمة السارية عليها بتاريخ نفاذ هذا القانون مع مراعاة أحكام المرسوم التشريعي رقم (30) لعام 2001..

أيضاً انظر المادة 71 من القانون نفسه والتي تنص على أنه " لا تطبق أحكام هذا الفصل (المتعلقة بالعقوبات المسلكية) على مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية ويبقون خاضعين بهذا الشأن إلى قوانينهم الخاصة "

للإجابة على هذا السؤال لابد من التعرض وبشكل مختصر لأهم معايير التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي بالقدر الذي تقتضيه دواعي البحث، بحيث يمكن رد هذه المعايير إلى ثلاث طوائف رئيسة:

الأولى: المعيار الشكلي ويقوم على أساس صفة القائم بالعمل والإجراءات المتبعة في إصداره من دون النظر إلى مضمون العمل أو الغاية من ورائه فيكون العمل قضائياً إذا صدر من هيئة قضائية متخصصة في إصدار الأعمال القضائية وفي الشكل القضائي وبالإجراءات التي تتم امام القضاء، وعلى العكس يكون العمل إدارياً إذا صدر من هيئة مشكلة تشكيلاً إدارياً[1].

الثانية: المعيار الموضوعي يقوم على أساس النظر إلى مضمون العمل ذاته ومضمونه والآثار القانونية التي تترتب عليه، وذلك بصرف النظر عن الهيئة التي أصدرته أو الشكل الذي صدر به أو الإجراءات المتبعة في إصداره، فيكون العمل قضائياً إذا كان يتعلق بالفصل في خصومة أو منازعة إعمالاً لقاعدة قانونية معينة، ويكون القصد منه مجرد تقرير المركز القانوني المتنازع عليه أو الكشف عنه، وعلى العكس يكون العمل إدارياَ، إذا لم يكن يتضمن الفصل في خصومة أو منازعة ما، وإنما كان القصد منه إحداث أثر قانوني معين سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء لأحد المراكز القانونية القائمة[2].

الثالثة: المعيار المختلط ووفقاً لهذا المعيار لا بد من أن يتوافر في العمل القضائي جانبان موضوعي وشكلي، يتمثل **الجانب الموضوعي** في توافر الشروط الثلاث الآتية:

. وجود ادعاء بواقعة معينة تطرح على القاضي لدراستها.

. قيام القاضي بنظر الادعاء والبحث عن الحل القانوني.

. اتخاذ القاضي القرار القضائي بإنزاله حكم القانون على الواقعة محل الادعاء.

والجانب الشكلي يتمثل في طبيعة الشخص أو الهيئة التي تنظر النزاع والإجراءات التي تتبعها[3]، فيجب أن يتوافر في تلك الهيئة الحيدة والاستقلال وأن تتمتع بالحصانة القضائية وعدم القابلية للعزل وأخيراً يجب اتباع الإجراءات القضائية المنصوص عليها في قوانين التقاضي.

بناءً على ما سبق، وفي محاولة لتطبيق هذه المعايير آنفة الذكر على أنواع المجالس التأديبية التي سبق بيانها أعلاه، **يلاحظ أن مجالس التأديب لا تعدو أن تكون تشكيلاً إدارياً من أعضاء ينتمون جميعهم أو غالبيتهم للجهة الإدارية، ولا يتوافر فيهم الاستقلال والحصانة القضائية التي تتوافر لدى أعضاء المحاكم المسلكية وبالتالي فهي جهات إدارية بحسب طبيعة تشكيلها، ولكنها تتولى الفصل في االقضايا التأديبية وتتبع**

---

[1] . د. محمود حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، 1993، ص 11

[2] . د. أحمد الموافي، نظام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 33.

[3] . د. رمزي الشاعر، المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية،1997، ص 21.

إجراءات تتشابه مع إجراءات المحاكم، وتصدر قرارات تأديبية يطعن في بعضها أمام المحكمة الإدارية العليا والهيئة العامة لمحكمة النقض، وتكون نهائية ومبرمة في بعضها الآخر، وبذلك تكون جهات قضائية حسب موضوعها، وتوصف بالنهاية بأنها جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.

ثانياً: تشكيل المجالس التأديبية في سورية

تسري القاعدة العامة في تشكيل المجالس التأديبية على مجالس التأديب الخاصة في سورية، فيجب أن يكون مجلس التأديب مشكلاً تشكيلاً صحيحاً وفقاً لحكم القانون، فإذا نص القانون على تشكيل محدد لمجلس التأديب فلا يجوز مخالفته لتعلق ذلك بالنظام العام.

وبالعودة إلى القوانين الخاصة المنظمة لشؤون الموظفين الخاضعين في محاكماتهم التأديبية للمجالس التأديبية، نلاحظ بشكل عام ما يأتي:

. بعض هذه المجالس مشكل من عناصر إدارية خالصة، وبعضها الآخر مشكل من عناصر قضائية خالصة، وبعضاً منها مشكل تشكيلاً مختلطاً ما بين عناصر إدارية وقضائية.

. حدد المشرع عدد أعضاء مجلس التأديب تحديداً دقيقاُ، وعليه يتعين مراعاة ذلك عند تشكيل مجلس التأديب من دون زيادة أو نقصان، بحسبان أن الزيادة أو النقصان في العدد المقرر قانوناً يعد إخلالاً جوهرياً بالأصول العامة للمحاكمات وهو يتعلق بالنظام العام، فعدم التقيد بالعدد المحدد قانوناً من شأنه أن يبطل تشكيل المجلس ويؤثر بالتالي على القرار الذي أصدره، ما يجعله مشوباً ببطلان جوهري ينحدر به إلى درجة الانعدام، فيتعين معه إلغاء قرار مجلس التأديب وإعادته إلى الحكم مجدداً بتشكيل صحيح.

. حدد المشرع أعضاء مجالس التأديب بصفاتهم، وعليه يجب التقيد بتلك الصفات عند تشكيل المجلس من دون اللجوء إلى أي تغيير بالصفات التي اشترطها المشرع قانوناً تحت طائلة بطلان التشكيل وبالتالي بطلان القرار الصادر من المجلس.

. ابتعد المشرع السوري عن تأقيت مجالس التأديب، فلم يحدد التشكيل بمدة زمنية معينة، وقد كان موفقاً في ذلك لكون التأقيت وخاصة للمدد القصيرة يؤثر في نفسية أعضاء المجلس، وخاصة الإداريين منهم، ذلك أنه قد يحاول إرضاء الرؤساء الإداريين والاتجاه بالمجلس نحو تبني وجهات نظرهم حتى يعاد تعيينه في مرات تالية، فاستقرار أعضاء المجلس في مباشرتهم لمهامهم القضائية يؤدي إلى اطمئنان ذوي الشأن.

. لم نجد نصاً قانونياً يوجب تنحية أو رد أحد أعضاء مجلس التأديب على النحو المنصوص عنه قانوناً بالنسبة إلى القضاة، وعلى الرغم من عناء البحث لتبيان موقف مجلس الدولة السوري من ذلك لم نجد أي قرار يسعفنا للاستناد إليه بإقرار إمكانية التنحي والرد لعضو مجلس التأديب، وأعتقد عدم إمكانية إخضاع أعضاء

مجلس التأديب إلى قواعد الرد والتنحي الخاصة بالقضاة لأن ذلك يقتضي تنظيماً قضائياً كاملاً متكاملاً، وهذا الأمر يفتقر إليه نظام مجالس التأديب في سورية.

وتجدر الإشارة إلى أن ما تم ذكره أعلاه يتعلق بتشكيل المجالس التأديبية في سورية بشكل عام، إذ إننا سندرس تشكيل كل مجلس على حدة وبشكل مفصل عند بحث التطبيقات المعاصرة لهذه المجالس.

المطلب الثاني

التطبيقات المعاصرة لمجالس التأديب ذات الطابع القضائي في بعض الدول

حاول المشرع في نظام مجالس التأديب أن يراعي طبيعة العمل بالنسبة لعدة طوائف من الموظفين، إذ رأى أن هناك تقديرات تدفع إلى عدم خضوعها للنظام العام في التأديب الذي يخضع له العاملين المدنيين كافة في الدولة، وسنعرض في هذا المطلب لبعض النظم التأديبية الخاصة بهذه الطوائف، وبالقدر الذي يخدم البحث، وندرس نماذج من مجالس التأديب ذات الطابع القضائي في كلٍ من فرنسا ومصر وسورية على النحو الآتي:

الفرع الأول: المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في فرنسا.

الفرع الثاني: المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في مصر.

الفرع الثالث: المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في سورية.

الفرع الأول

المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في فرنسا

الأصل في التشريع الفرنسي بالنسبة إلى الوظيفة العامة أن سلطة توقيع الجزاء التأديبي تكون من اختصاص السلطة الرئاسية الإدارية، وذلك بعد تدخل جهة معينة تبدي رأيها في موضوع المخالفة ونوع الجزاء، باستثناء بعض الجزاءات البسيطة التي يمكن توقيعها من دون أخذ رأي هذه الجهات وهي جزاء الإنذار واللوم، أما ما عدا ذلك من جزاءات فيجب أن تنظر فيها لجنة إدارية مشتركة تنعقد بوصفها هيئة تأديبية وتملك الكثير من الاختصاصات الشبيهة بالإجراءات القضائية كسماع الشهود وغيرها، وتتشكل من عدد متساوٍ لممثلي الإدارة وآخر للعاملين، ويرأس المجلس رئيس الجهة الإدارية، وتصدر الرأي بالأغلبية[1]، ويتم استئناف هذه القرارات أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة الذي تحول إلى مجلس تأديبي أقرب ما يكون إلى القضاء إذ يرأسه الآن قاضٍ من القضاء الإداري[2]، وهذا يعني أن النظام التأديبي في فرنسا لم يتبع النظام القضائي في هذا الشأن، بل جعل

---

[1] . د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 152 وما بعدها

[2] .- R. CHAPUS, Droit administratif général, OP. Cit.P324.

السلطة التأديبية من اختصاص السلطة الرئاسية المختصة أصلاً بالتعيين، لأن من يملك حق التعيين يملك حق التأديب، ويفرض القانون في بعض الأحيان استشارة لجان إدارية أو مجالس تأديب[1].

وقد خرج المشرع الفرنسي عن هذه القاعدة بالنسبة إلى بعض الطوائف كأعضاء السلطة القضائية، وأعضاء التعليم، إذ أضفى على هذه الطوائف مزيداً من الحماية، وذلك بنقل الاختصاص التأديبي الخاص بهم من يد الرؤساء الإداريين إلى مجالس تأديبية[2] يدخل في تشكيلها العنصر القضائي، وهي تصدر عقوبات تأديبية تحت رقابة مجلس الدولة، و سوف نقوم بدراسة الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في بعض القوانين الخاصة للوظيفة المتمثلة في الأنظمة الآتية[3] :

أولاً: في تأديب القضاة:

بالنسبة إلى القضاة يختص كل من وزير العدل والرئيس الأول لمحكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف ومحاكم أول درجة كلٍ في دائرة اختصاصه بتوقيع الجزاءات البسيطة وهي الإنذار واللوم والتوبيخ والوقف الاحتياطي، ويختص المجلس الأعلى للقضاء بتوقيع كامل الجزاءات الأخرى، وبالنسبة إلى أعضاء النيابة العامة يختص النائب العام في مواجهتهم بتوقيع الجزاءات البسيطة[4]، أما فيما يتعلق بالعقوبات الجسيمة، فلوزير العدل توقيعها بعد استطلاع رأي مجلس التأديب، وتحت رقابة القاضي الإداري[5].

أنشئ المجلس الأعلى في فرنسا بموجب قانون 1883 /8/30، وقد أسند إليه النظر في أمر المخالفات التأديبية للقضاة[6]، ويتكون من أربعة عشر عضواً وهم كل من: رئيس الجمهورية ووزير العدل وستة أعضاء منتخبين لمدة ست سنوات بوساطة الجمعية الوطنية، وبأغلبية الثلثين من خارج أعضائها، ويتم انتخاب ستة أعضاء احتياطيين وستة أعضاء يتم تعيينهم، منهم أربعة قضاة يمثلون مختلف طوائف القضاة ينتخبون من طرف زملائهم لمدة ست سنوات[7].

يتولى المجلس الأعلى للقضاء شؤون رجال القضاء المختلفة، ويتألف المجلس الأعلى للقضاء من قسم له الولاية القضائية على القضاة وقسم خاص له الولاية القضائية على النيابة العامة.

---

(1) . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة "دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1981 67 وما بعدها.

(2) . انظر المادة (91) من القانون رقم 84/53.

(3) . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 73 وما بعدها. وأيضاً د. فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 125، وأيضاً د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 346،347.

(4) . تجيز المادة (9) من قانون تحقيق الجنايات الفرنسي للنائب العام أن يوجه ملاحظات لأعضاء النيابة في حالة الإهمال في العمل، نظراً إلى أن أعضاء النيابة قابلون للعزل بعكس رجال القضاء الجالس.

(5) . سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 250

(6) . د. مصطفى عفيفي ود. بدرية جاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة، 1982، ص 145.

(7) . تنص المادة (7) من 1 فبراير سنة 1974 على أن مسألة الانتخاب ينظمها مكتب الترشح المتكون من الرئيس الأول ورؤساء الأقسام بمحكمة النقض وأربعة قضاة يعينهم وزير العدل.

وطبقاً للمادة رقم (65) من الدستور الحالي عام 2008 فإنه يرأس القسم صاحب الولاية القضائية على القضاة رئيس محكمة النقض ويجب أن يضم بالإضافة إلى ذلك خمسة قضاة ومدعي عام واحد ومستشار دولة يعينه مجلس الدولة، ومحام متمرس، بالإضافة لستة شخصيات بارزة مؤهلين ليسوا أعضاءً في البرلمان أو في السلطة القضائية أو الإدارة، بينما يرأس القسم صاحب الولاية على النيابة العامة رئيس النيابة العامة في محكمة النقض ويجب أن تضم بالإضافة إلى ذلك خمسة أعضاء من النيابة العامة وقاضٍ واحد، فضلاً عن مستشار الدولة ومحامٍ مزاول جنباً إلى جنب مع ستة من المواطنين البارزين المؤهلين[1].

يقوم قسم المجلس الأعلى للقضاء صاحب الولاية القضائية على القضاة مقام المحكمة التأديبية للقضاة، وعندما يتصرف بهذه الصفة يتعين عليه أن يضم بالإضافة إلى ما ذكر سابقاً قاضٍ من القسم صاحب الولائية القضائية على النيابة العامة، بينما يبدي قسم المجلس الأعلى للقضاء صاحب الولاية القضائية على النيابة العامة رأيه بشأن التدابير التأديبية المتعلقة بالنيابة العامة، وعندما يتصرف في هذه الصفة يجب أن يشمل بالإضافة إلى الأعضاء المذكورين سابقاً المدعي العام من القسم صاحب الولاية القضائية على القضاة.

ويجب أن تكون قرارات المجلس الأعلى للقضاء مسببة، وهي غير قابلة للطعن فيها بحسب الأصل (أساساً)، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أضفى عليها الصفة القضائية فجعلها بذلك تقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة[2].

يلاحظ مما سبق أن المشرع الفرنسي خصَ رجال القضاء برعاية خاصة ووضع لهم من القواعد التي تنظم شؤونهم بما يليق بمكانتهم في المجتمع إذ يسند النظام القانوني للقضاء القسط الأكبر من السلطة التأديبية إلى المجلس الأعلى للقضاء والذي خوله المشرع سلطة توقيع العقوبات الجسيمة إلى جانب العقوبات الخفيفة.

ثانياً: في نظام هيئات التدريس (مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات)

منذ الجمهورية الثالثة في فرنسا وأعضاء هيئة التدريس بجميع مراحل التعليم يمثلون أمام هيئات في شكل مجالس تأديب تختص بتأديبهم وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم[3].

---

[1] . د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 898.

[2] . د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء " دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 235

[3] . نظم القانون الصادر في 2/27/ 1880 التأديب بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس في التعليم الثانوي، والقانون الصادر في 10/30/ 1886 نظم التأديب لأعضاء التدريس في التعليم الأولى، أما تأديب أعضاء هيئة التدريس في التعليم العالي فكان ينظمها القانون الصادر في 7/10/ 1896.

وقد صدر القانون رقم 1469. 85 الصادر في 31 /12/ 1985 الذي ألغى النظام التأديبي الخاص لأعضاء هيئة التدريس في المدارس الثانوية وألغى المجالس الأكاديمية والإقليمية التي كانت تختص بتأديبهم، وبذلك أصبحوا خاضعين إلى النظام الأساسي في التأديب بالوظيفة العامة.

وقد نظم مرسوم الإجراءات التأديبية رقم 92 .657 الصادر في 7/13/ 1992والمعدل بالمرسوم رقم 95. 842 الصادر في 7/13/ 1995 الإجراءات التأديبية المتعلقة بمساءلة أعضاء ورجال التعليم العالي الخاضعين للقانون الصادر في 11/12/ 1968[1].

أعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات من الفئات التي اختصها المشرع الفرنسي بقواعد وإجراءات تأديبية خاصة تتناسب مع مكانتهم وجلال المهمات الموكلة إليهم، وقد أحدث المشرع الفرنسي تعديلاً على السلطات الخاصة بأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات في العقد الأخير من القرن الماضي[2]، إذ نص القانون الصادر بتاريخ 26 / 1 / 1984 والمعدل بالقانون الصادر في 4/ 7 / 1990 في المادة 29على أن الجهة المختصة بتأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات هي مجلس التأديب المنبثق عن مجلس الجامعة إذ يتم اختيار مجلس تأديب دائم يستمر عمله للمدة التي يستمر فيها عمل مجلس الجامعة ذاته، وهو ما يطلق عليه مجلس التأديب العام أو الدائم. في حين يشكل من المجلس الدائم مجلس آخر مصغر ينظر في كل دعوى أو قضية على حدة وهو المجلس الذي يتولى مساءلة العضو المحال إليه ويطلق عليه مجلس المحاكمة، إلا أنه بعد ذلك نظم قانون 2/27/ 1980 المعدل بقانون 7/10/ 1996 توزيع الاختصاصات التأديبية بالنسبة إلى أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات على النحو الآتي:

1. الاختصاص التأديبي للوزير:

يختص الوزير بتوقيع العقوبات الآتية:

. التوبيخ بعد استطلاع رأي المجلس الجامعي.

. التأنيب بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني.

. النقل إلى وظيفة أدنى بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني.

. العزل من الوظيفة بعد موافقة المجلس الأعلى للتعليم الوطني.

وبالإضافة إلى ذلك فإن للوزير اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية ذات الآثار العقابية وهي:

---

[1] . هذا المرسوم ينظم الإجراءات التأديبية الخاصة برجال التعليم العالي عموماً، وليس فقط أعضاء هيئة التدريس. للمزيد راجع د. محمد السنوسي محمد، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص129.

[2] . د. نوفان منصور عقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2005، ص 255

. الوقف لمدة لا تتجاوز سنة بدون الحرمان من المرتب[1].

. النقل التلقائي لوظيفة مساوية بعد سماع أقوال الموظف المخالف وبناءً على موافقة جماعية من المجلس الأعلى للتعليم الوطني.

. تأخير الترقية بالأقدمية لمدة عام بقرار مسبب، بعد أخذ رأي مجلس الجامعة وإطلاع صاحب الشأن على ملفه.

والملاحظ هنا على الرغم من أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى، لا يمكنه توقيع عقوبة من دون استطلاع رأي المجلس الأعلى الجامعي أو المجلس الأعلى للتعليم الوطني، وهو ما يجسد حقيقةً النظام شبه القضائي.

ويتكون هذا المجلس الأعلى للتعليم الوطني[2]، من المدير الأعلى للجامعة رئيساً، وعضوية عمداء الكليات، ومدرسين منتخبين بوساطة زملائهم عن كل كلية، ومديري معاهد التعليم العالي وأستاذ منتخب عن كل معهد، ويعين الوزير ثلاثة أو أربعة أعضاء من خارج نطاق أعضاء هيئة التدريس بناءً على ترشيح مجلس الجامعة، وينضم إلى عضوية المجلس عند انعقاده بهيئة مجلس تأديبي أحد أساتذة كلية الحقوق الحاصلين على درجة أستاذ، ويتم اختيار نائب رئيس المجلس بالانتخاب، **ويختص بتوقيع الجزاءات الآتية:**

. الوقف عن ممارسة الوظيفة لمدة أقصاها سنة مع الحرمان من المرتب.

. الوقف عن ممارسة الوظيفة لمدة تزيد عن سنة مع الحرمان من المرتب كله أو بعضه.

. العزل مع أو بدون الحرمان من المعاش والحق في التدريس، وهو جزاء نادراً ما يلجأ المجلس إلى توقيعه[3].

وقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي المجلس الأعلى للتعليم الوطني قضاءً تأديبياً، الأمر الذي يستلزم توافر الضمانات والإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القوانين في أثناء نظر الدعاوى التأديبية[4].

يلاحظ مما سبق، أن إرادة المشرع الفرنسي كانت واضحة في إضفاء مزيد من الحماية لهذه الطائفة من الموظفين من خلال منح مجالس التأديب الخاصة سالفة الذكر سلطة تأديبهم وفق إجراءات قضائية تضمن حقوقهم، وتصدر عقوبات تأديبية خاضعة لرقابة مجلس الدولة، وإضفاء الصفة القضائية على قرارات تلك المجالس.

---

[1] . د. محسن غالب عبد الله محسن، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة 1997، ص 227

[2] . د. مصطفى عفيفي، الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق، "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1995، ص 323.

[3] . لم يسجل توقيع هذا الجزاء سوى خمس مرات خلال الفترة من سنة 1887 إلى سنة 1964، وذلك في مخالفات تأديبية بالغة الجسامة، راجع د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 133

[4] .C.E.,20/6/1913, Ter., P.736, (G.A.J.A., No.13, P.153.

الفرع الثاني

المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في مصر

إذا كان قانون الخدمة العامة بالدولة هو القانون الأعم والأشمل في التطبيق إذ يخضع له قطاع عريض من موظفي الدولة، إلا أن ذلك لم يمنع من وجود قوانين خاصة تتعلق بطوائف معينة من العاملين، مثل قانون السلطة القضائية والقوانين المنظمة لباقي الهيئات القضائية، وكذلك القوانين المتعلقة بالعسكريين سواء من رجال شرطة أو القوات المسلحة، وكذلك القانون الخاص بأعضاء هيئة التدريس في الجامعات، وغيرها من القوانين الخاصة، وبالتالي فهؤلاء لا يخضعون إلى قانون العاملين المدنيين في الدولة، وعلى الرغم من ذلك فإن القاعدة المستقرة في العمل هي انطباق قانون العاملين على تلك الطوائف التي تخضع إلى القوانين الخاصة بشرط خلو قوانينهم من نص ينظم مسألة معينة، وإذا وجد ذلك النص كما في التأديب يجب إعطاؤه الأولوية في التطبيق بحسبان أن الاختصاص بالتأديب بما يتضمنه من تشكيل خاص يعدّ من النظام العام ولا يجوز الخروج عليه بالنسبة إلى الخاضعين لأحكام الكادرات الخاصة[1].

إذاً مجالس التأديب هذه هيئات لها سلطة تأديبية، تختص بالفصل في الدعاوى التأديبية، ممن يحالون إليها من الموظفين العموميين الذين تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة، ومجالس التأديب هذه لها أنواع مختلفة حسب فئات العاملين التي نص القانون صراحة على محاكمتهم تأديبياً أمام مجالس خاصة، وسنستعرض هنا بعض الأنواع منها حسب أهميتها في الواقع العملي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: مجلس تأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة: نظراً إلى طبيعة وحساسية مرفق القضاء ممثلاً في رجال القضاء، ولما تلقاه هذه الفئة من احترام وتقدير وهالة في نفوس المواطنين، فقد خصّها المشرع بمحاكمة تأديبية خاصة ينظمها قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 وفق الآتي:

1. تأديب القضاة:

●**تشكيل مجلس تأديب القضاة:** أوضحت المادة (98) من قانون السلطة القضائية المعدلة بالقانون رقم 2006/142 على أن تأديب القضاة بجميع درجاتهم، أي سواء أكانوا أعضاء في محاكم ابتدائية أم رؤساء محاكم جزائية أم رؤساء استئناف أم حتى نواب نقض، يكون من اختصاص مجلس تأديب يشكل على النحو التالي:

---

[1] . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1993/6/5 في الطعن رقم 3538 لسنة 38 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، الأستاذ حسن القكهاني ود. نعيم عطية، الدار العربية للموسوعات بالقاهرة، الجزء 29، ص 926 وما بعدها.

. أقدم رؤساء محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى(رئيساً) وقاضيين في محكمة النقض (أعضاء) وأقدم نائبي رئيس محكمة استئناف (أعضاء) وعند غياب الرئيس أو أحد الأعضاء أو وجود مانع لديه يحل محله الذي يليه في الأقدمية.

●**سلطات مجلس تأديب القضاة:** أعطى قانون السلطة القضائية مجلس تأديب القضاة العديد من السلطات كالآتي:

1. النظر في المخالفات التأديبية التي يرتكبها القضاة على اختلاف درجاتهم وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم.

2. يجوز لمجلس التأديب إجراء التحقيقات التي يرى أنها ضرورية سواء بنفسه أو عن طريق ندب أحد أعضاء المجلس للقيام بالتحقيق وذلك إعمالاً لنص المادة (101) من قانون السلطة القضائية.

3 . يجوز لمجلس التأديب أن يأمر بوقف القاضي عن القيام بعمله وذلك في أثناء التحقيق مع القاضي أو محاكمته عن جريمة جنائية قد ارتكبها، وتجدر الإشارة إلى أنه يستوي أن يصدر قرار وقف القاضي عن عمله من مجلس التأديب تلقائياً أو بناءً على طلب وزير العدل أو النائب العام أو رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي أو بناءً على قرار الجمعية العمومية للمحكمة التي يتبعها القاضي[1].

4. يجوز لمجلس التأديب بالإضافة إلى وقف القاضي عن عمله أن يحرمه من نصف راتبه.

5 . يملك مجلس التأديب أن يعيد النظر في وقف القاضي أو وقف صرف راتبه في أي وقت ومن دون حاجة إلى تقديم طلب إلى المجلس.

6. يملك مجلس التأديب أن يزيد من مدة خدمة القاضي المحال إلى المعاش إلى سنتين، بمعنى إذا كانت مدة خدمة القاضي عشرين سنة وتم إحالته إلى المعاش لأسباب غير صحية، يمكن لمجلس التأديب أن يعدّ أن مدة خدمة القاضي متصلةً هي اثنتين وعشرين سنة وذلك إعمالاً لنص المادة (113) من قانون السلطة القضائية.

7. يختص مجلس التأديب بالنظر في تقارير كفاية القضاة وكذا رؤساء المحاكم بالإضافة إلى رجال النيابة العامة متى كانت تقديراتهم أقل من المتوسط، ولمجلس التأديب متى تبين صحة التقارير سلطة إحالة هؤلاء الأعضاء إلى المعاش أو نقلهم إلى وظيفة غير قضائية.

●**قواعد محاكمة القضاة تأديبياً:** إذا كان قانون السلطة القضائية قد خصص الباب التاسع منه لموضوع مساءلة القضاة تأديبياً فإنه لم يسند المحاكمة التأديبية إلى جهة قضائية أخرى، وذلك حفاظاً على كيان القاضي، ولذلك أورد عدة نصوص تتعلق بكيفية إجراء المحاكمة التأديبية بدءاً من إقامة الدعوى التأديبية وانتهاءً بالحكم فيها وذلك على النحو الآتي:

---

[1] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 261.

. تقام الدعوى التأديبية من النائب العام من تلقاء نفسه أو بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي، ولا تقام الدعوى إلا بناءً على تحقيق جنائي أو إداري يتولاه أحد نواب رئيس محكمة النقض أو رئيس بمحكمة الاستئناف يندبه وزير العدل أو رئيس المحكمة بالنسبة إلى القضاة ومن يعلوهم بمحكمة النقض أو بمحاكم الاستئناف، أو قاض من محكمة النقض أو من محكمة الاستئناف من إدارة التفتيش القضائي بالنسبة إلى الرؤساء في المحاكم الابتدائية وقضاتها[1]، ويتعين إقامة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الطلب وألا يحل مجلس التأديب محل النائب العام في إقامة الدعوى التأديبية.

. ترفع الدعوى التأديبية بموجب عريضة تتضمن التهمة والأدلة المؤيدة لها، وتقدم لمجلس التأديب الذي يتولى إبلاغ القاضي للمثول أمامه[2].

. تكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية، ويحكم مجلس التأديب بعد سماع طلبات النيابة العامة و القاضي المرفوعة عليه الدعوى ويكون القاضي آخر من يتكلم[3]، ويحضر القاضي بشخصه أمام المجلس وله أن يقدم دفاعه كتابةً أو ينيب في الدفاع أحد رجال القضاء الحاليين أو السابقين من غير أرباب الوظائف أو المهن[4]، وللمجلس دائماً الحق في طلب حضور القاضي بشخصه، وإذا لم يحضر القاضي أو لم يُنِب عنه أحد جاز الحكم في غيبته بعد التحقق من صحة تبليغه.

●**ضوابط الحكم الذي يصدر من مجلس التأديب** هذه الضوابط أوضحتها المادة (107) من قانون السلطة القضائية المعدلة بالقانون رقم 142 /2006 والتي نصت على أنه" يجب ان يكون الحكم الصادر من المجلس المنصوص عليه في المادة (98) مشتملاً على الأسباب التي بني عليها، وتكون تلاوة منطوق الحكم في جلسة علنية وللنائب العام والمحكوم عليه الطعن في هذا الحكم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره".

●**جواز الطعن بالاستئناف على حكم مجلس تأديب القضاة وفقاً للقانون رقم 2006/142 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية: نصت المادة (108) على أنه، للنائب** العام وللمحكوم عليه الطعن على هذا الحكم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره أمام مجلس تأديب أعلى بحسبانه مختصاً بنظر الطعون في أحكام مجلس تأديب القضاة المنصوص عليه في المادة (98).

إذ نصت المادة (107) على أنه يشكل مجلس التأديب الأعلى على النحو الآتي:

. رئيس محكمة النقض رئيساً.

---

[1] . انظر المادة (99) من قانون السلطة القضائية المعدلة بالقانون رقم 142 /2006.

[2] . انظر المادة (100) من قانون السلطة القضائية.

[3] . انظر المادة (206) من قانون السلطة القضائية.

[4] . راجع الفقرة الثالثة من المادة (106) المعدلة بالقانون 142 /2006.

. أقدم ثلاثة من رؤساء محاكم الاستئناف أعضاءً.

أقدم ثلاثة نواب لرئيس محكمة النقض أعضاءً.

وعند خلو وظيفة رئيس محكمة النقض أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من أعضاء المجلس، وعند غياب أحد رؤساء محاكم الاستئناف أووجود مانع لديه يكمل العدد بالأقدم من رؤساء محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس التأديب ثم من أعضاء هذه المحاكم.

● **العقوبات التأديبية التي يجوز لمجلس التأديب توقيعها:** نصت المادة (108) من قانون السلطة القضائية على العقوبات التي يجوز توقيعها على القضاة على سبيل الحصر وهي اللوم والعزل.

ولقد رأى بعض الفقه[1] أن" عدم تدرج العقوبات التأديبية الخاصة بالقضاة قد يكون الهدف منه هو إلزام القاضي باتباع التعليمات كافة والقواعد التي تؤكد صلاحيته والبعد عن كل ما يمس تلك الصلاحية من قريب أو بعيد إلا أن ذلك سلاح ذو حدين، بمعنى أن عدم تدرج العقوبة التأديبية قد يجعل المحاكمات التأديبية للقضاة شكلية حيث لا يميل مجلس التأديب إلى العزل إلا في قمة الأخطاء، وبالتالي فهو قلما يحكم به، الأمر الذي يجعل العقوبة التأديبية معروفة سلفاً من أن العقوبة التي ستنزل به هي اللوم فقط، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن عدم تدرج العقوبة والميل إلى تطبيق عقوبة واحدة في الغالب الأعم من المخالفات التأديبية من شأنه أن يسوي بين الأخطاء اليسيرة والأخطاء الأشد منها جسامةً، لذلك نأمل أن يعاد النظر في قانون السلطة القضائية بإضافة بعض العقوبات التأديبية، ولتكن مثل النقل إلى مكان يبعد عن محل إقامة القاضي، أو الحسم من نصف المرتب أو ما يزيد، أو تأخير ترفيعه لعدد معين من السنوات...الخ.

● **انقضاء الدعوى التأديبية بالنسبة إلى القضاة:** لم يتضمن قانون السلطة القضائية بيان مدة زمنية تنقضي بمرورها الدعوى التأديبية ضد القاضي، ما يفيد أن المشرع أراد إبقاء مخالفة القاضي إلى أمد غير محدد، قد يكون الهدف من ذلك هو حث القضاة على ضرورة مراعاة واجبات الوظيفة وعدم الخروج عليها بأي شكل من الأشكال لأنه حتماً –ولابد من ذلك – سيفتح ملف المخالفة مهما مر عليها من سنين[2]، ولذلك اكتفى قانون السلطة القضائية في المادة(104) بحصر أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بالنسبة إلى القاضي في سببين: **استقالة القاضي وإحالته إلى المعاش،** كما نصت على أنه "لا تأثير للدعوى التأديبية المقامة على القاضي على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن نفس الواقعة" بمعنى أن استقالة القاضي أو إحالته إلى المعاش لا تنهي المخالفة التي ارتكبها من جذورها، فإذا كانت تلك المخالفة تشكل في الوقت ذاته جريمة جنائية أو نشأ عن تلك

---

[1] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 262

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 1249.

المخالفة أضرار أوجبت مسؤولية القاضي المدنية، فإن انقضاء الدعوى التأديبية ينعدم أثره على الدعوى الجنائية أو المدنية التي تنشب عن الواقعة ذاتها.

●**تنفيذ أحكام مجلس التأديب** يتولى وزير العدل بنفسه تنفيذ الأحكام الصادرة من مجلس التأديب، فإذا صدر حكم بعزل القاضي، يقوم وزير العدل بإبلاغ القاضي مضمون الحكم الصادر بعزله خلال ثمان وأربعين ساعة من صدوره (المادة 109 من قانون السلطة القضائية)، بحيث يصدر قرار جمهوري بتنفيذ عقوبة العزل، ويعدّ تاريخ العزل من يوم نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، أما تنفيذ عقوبة اللوم فيتم بصدور قرار من وزير العدل على ألا ينشر في الجريدة الرسمية (المادة 110 من قانون السلطة القضائية).

2. تأديب أعضاء النيابة العامة:

يعدّ النائب العام هو صاحب الاختصاص الأصيل المسند إليه إقامة الدعوى الجنائية ومباشرتها، و ينيب عنه في ذلك أعضاء النيابة العامة على اختلاف درجاتهم، ولذلك يخضع أعضاء النيابة إلى رؤسائهم وإلى النائب العام، وكل هؤلاء يتبعون وزير العدل الذي له حق الرقابة والإشراف على أعضاء النيابة شأنه في ذلك شأن النائب العام في الإشراف والرقابة على جميع أعضاء النيابة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى المحامين العامين الذين لهم السلطة نفسها على أعضاء النيابة الموجودين في المحاكم التابعة لهم وذلك إعمالاً لنص المادة (125) من قانون السلطة القضائية.

●**تشكيل مجلس تأديب أعضاء النيابة العامة:** هو مجلس تأديب القضاة ذاته المنصوص عليه في المادة (98) من القانون المذكور، فقد أرجعت المادة (127) من قانون السلطة القضائية تشكيل مجلس تأديب أعضاء النيابة العامة على اختلاف درجاتهم إلى ذات تشكيل مجلس تأديب القضاة ذاته المشار إليه سلفاً.

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا ذهبت في بعض أحكامها إلى القول أنه " يعتبر تشكيل مجلس تأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة من النظام العام وبالتالي فإن اشتراك عضو أو أكثر من خارج التشكيل الذي حدده القانون يؤدي إلى بطلان تشكيل المجلس، وبالتالي بطلان إجراءات المساءلة التأديبية"[1].

●**قواعد المحاكمة التأديبية لأعضاء النيابة العامة** إذا كانت الدعوى التأديبية ضد القضاة تقام . كما ذكرنا سابقاً. من النائب العام بناءً على طلب وزير العدل من تلقاء نفسه أو بناءً على اقتراح رئيس المحكمة التي يتبع إليها القاضي، فإن الأمر يختلف بالنسبة إلى الدعوى التأديبية ضد أعضاء النيابة، إذ إن الأمر مرجعه إلى النائب العام الذي له حق إقامة هذه الدعوى من تلقاء نفسه أو بناءً على اقتراح وزير العدل، ويجوز للنائب العام أن

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1993/6/5 في الطعن رقم 3538 لسنة 38 ق، مجموعة عطية والفكهاني، مرجع سابق، ص 926 وما بعدها

يوقف عن العمل عضو النيابة الذي يجرى معه التحقيق وتصرف له في هذه الحالة مستحقاته المالية كافة وذلك إلى أن يتم الفصل في الدعوى التأديبية[1]، وتتبع أمام مجلس التأديب القواعد والإجراءات المقررة لمحاكمة القضاة.

●**العقوبات التأديبية التي توقع على أعضاء النيابة العامة** نصت المادة (128) من قانون السلطة القضائية على أن " العقوبات التأديبية التي يحكم بها على أعضاء النيابة هي العقوبات ذاتها التي يجوز الحكم بها على القضاة" أي اللوم والعزل.

وتجدر الإشارة إلى أن وقف القاضي عن العمل أمرٌ يرجع كما أسلفنا إلى مجلس التأديب، أما بالنسبة إلى عضو النيابة العامة فإنه ووفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة(129) من قانون السلطة القضائية أمر مكفول للوزير وللنائب العام على أن مدة الوقف تبدأ من إجراء التحقيق مع عضو النيابة إلى أن يتم الفصل في الدعوى التأديبية[2].

ثانياً: مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة: نظم القانون رقم 47 لسنة 1972 مجلس الدولة وهو القطب الثاني للقضاء، فإذا كان هناك القضاء العادي، فإن مجلس الدولة هو القضاء الإداري، إذ جاء الفصل السابع من ذلك القانون متضمناً قواعد تأديب أعضاء مجلس الدولة وذلك على النحو الآتي:

- **تشكيل مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة** نصت المادة (112) من القانون 47 لسنة 1972 على تشكيل مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة، والذي يتكون من رئيس مجلس الدولة "رئيساً"، وعضوية أقدم ستة من نواب رئيس المجلس.

وفي حالة غياب رئيس المجلس يحل محله أقدم نائب من النواب الستة، وإذا غاب عن مجلس التأديب أحد نواب رئيس المجلس يحل محله النائب الذي يليه في الأقدمية، وهكذا حتى الوصول إلى المستشارين.

- **سلطات مجلس التأديب[3]:** يملك مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة عدة سلطات أو اختصاصات هي كالآتي:

. لمجلس التأديب إجراء التحقيقات التي يراها ضرورية ويتم ذلك إما من المجلس مباشرة، أو يندب أحد أعضائه لهذا الغرض.

. يملك مجلس التأديب إصدار الأمر بإيقاف العضو المحال إلى المحاكمة التأديبية عن عمله أو عدّه في إجازة حتمية حتى تنتهي المحاكمة، وللمجلس في كل وقت الحق في أن يعيد النظر في أمر الوقف أو الإجازة،

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 1250.

[2] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 266.

[3] . د. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، 255.

مع العلم أنه لا يترتب على وقف العضو المحال إلى المحاكمة التأديبية وقف مرتبه إلا إذا قرر مجلس التأديب ذلك[1].

- **قواعد المحاكمة التأديبية لأعضاء مجلس الدولة** . طبقاً للمادة (113) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 فإن أمر إقامة الدعوى التأديبية ضد أعضاء مجلس الدولة موكول إلى نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش، وبالتالي لا دور لوزير العدل هنا، ولا دور لرئيس المجلس نفسه، أي إن الجهة المختصة واحدة فقط، إلا أن ذلك لا يعني حرية هذه الجهة في إقامة الدعوى التأديبية متى شاءت، وإنما هناك عدة قيود يجب مراعاتها تتمثل في:

1. أن يكون هناك تحقيق جنائي أو إداري أجري مع المحال إلى المحاكمة التأديبية، وذلك بمعرفة أحد نواب رئيس مجلس الدولة إذا كان المحال إلأى التأديب من درجة مستشار، أو أن يجري التحقيق بمعرفة أحد مستشاري المجلس يندبه لهذه المهمة رئيس المجلس وذلك إذا كان المحال إلى التأديب أي عضو من أعضاء المجلس في درجة أقل من مستشار.

2 . يجب أن تشتمل عريضة الدعوى التأديبية على التهمة الموجهة للعضو وبيان أدلة ثبوتها بحقه.

3. يتم إيداع تلك العريضة بسكرتاريا مجلس التأديب من أجل تبليغها إلى لعضو لحضوره أمام مجلس التأديب.

. تكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية.

. العضو المحال إلى التأديب آخر من يتكلم.

. يحضر العضو جلسات المحاكمة بنفسه ويمكنه أن ينيب عنه أحد أعضاء مجلس الدولة، وعلى الرغم من ذلك يجوز لمجلس التأديب أن يطلب حضور العضو شخصياً.

- **ضوابط إصدار الحكم** لقد أوضحت ذلك المادة (119) من القانون إذ نصت على أنه:

" يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية، مشتملاً على الأسباب التي بني عليها، وأن تتلى عند النطق به في جلسة سرية، ويكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن"

- **انقضاء الدعوى التأديبية** تتفق أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بالنسبة إلى أعضاء مجلس الدولة مع أسباب انقضاء تلك الدعوى بالنسبة إلى القضاة إذ حصرتها المادة (117) القانون رقم 47 لعام 1972 في سببين

---

[1] . انظر المادة (121) من القانون 47 لسنة 1972.

هما: استقالة العضو وإحالته إلى المعاش، وفي كل الأحوال لا تأثير لانقضاء الدعوى التأديبية في الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها والتي ارتكبها عضو مجلس الدولة.

- **العقوبات التأديبية** نصت المادة (120) من قانون مجلس الدولة على أن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة تنحصر في عقوبتين هما: اللوم والعزل، وهي بذلك تتفق مع العقوبات التأديبية الواردة في السلطة القضائية والتي يخضع لتطبيقها القضاة، وعلى الرغم من وحدة العقوبات التأديبية التي يخضع لها القضاة وأعضاء مجلس الدولة، إلا أن هناك اختلافاً في كيفية تنفيذ تلك العقوبات، فعقوبة العزل التي توقع على القضاة يتولى تنفيذها وزير العدل كما أشرنا سابقاً على أن يصدر بها قرار جمهوري ينشر في الجريدة الرسمية، بينما تنفيذ هذه العقوبة بالنسبة إلى أعضاء مجلس الدولة يكتفي بنشر الحكم مجلس التأديب المتضمن هذه العقوبة في الجريدة الرسمية ويعدّ العضو معزولاً من يوم النشر، أما بالنسبة إلى عقوبة اللوم فهي بالنسبة إلى القضاة توجب صدور قرار من وزير العدل مع عدم نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، أما بالنسبة إلى أعضاء مجلس الدولة، فيصدر بهذه العقوبة قرار من رئيس المجلس ولا ينشر في الجريدة الرسمية[1].

يلاحظ مما سبق أن تأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة وأعضاء مجلس الدولة يكون أمام مجلس تأديب يشكل من عناصر قضائية خالصة، ولا يدخل في تشكيله أي عنصر إداري، كما أن تشكيله موحد بالنسبة إلى القضاة وأعضاء النيابة العامة، بينما يختلف بالنسبة إلى أعضاء مجلس الدولة.

كما أن قانون السلطة القضائية ومجلس الدولة، لم يغاير في تشكيل مجلس التأديب المختص بتأديب رجال القضاء والنيابة وأعضاء مجلس الدولة، بحسب درجة العضو القضائي المقدم إلى المحاكمة أمام المجلس، فجعل القانون تشكيل المجلس واحداً بالنسبة إلى جميع رجال القضاء والنيابة ومجلس الدولة أياً كانت درجاتهم، والعقوبات التي يجوز توقيعها على رجال القضاء وأعضاء النيابة العامة ومجلس الدولة، هي اللوم والعزل فقط، فلا توجد سلسلة للعقوبات التي تتدرج من الإنذار إلى الفصل من الخدمة، والتي تطبق على موظفي الكادر العام، كذلك جعل القانون العقوبات التي يجوز توقيعها على رجال القضاء والنيابة ومجلس الدولة واحدة، وهي اللوم والعزل، فلم يفرق فيما يتعلق بالعقوبات بين رجال القضاء حسب درجاتهم القضائية، وذلك على عكس النحو الذي سار عليه المشرع بالنسبة إلى موظفي الدولة والقطاع العام، إذ فرق في مجال الجزاءات بين كبار العاملين وصغارهم.

وتعدّ الأحكام الصادرة من مجلس التأديب نهائية، فلا يجوز الطعن فيها أمام أية جهة قضائية أخرى.

---

[1] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 274.

ثالثاً: مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات: تمثل المحاكمة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس مرحلة تأديبية مستقلة ومغايرة عن مرحلة التأديب الرئاسي، إذ إن الإحالة إلى المجلس تكشف عن تقدير السلطة الرئاسية لجسامة المخالفة المنسوبة إلى عضو هيئة التدريس، وعليه تبدو الحاجة واضحة في كفالة الحماية للمحال، ولذلك فقد كفل المشرع لهم نظاماً تأديبياً خاصاً يقوم على وجود مجلس تأديب خاص يقوم بالنسبة إليهم مقام المحكمة التأديبية، وتسري عليه أحكامها نفسها ويتمتع بالسلطات ذاتها المقررة لهم، ومن الملاحظ أن المشرع نظم العملية التأديبية لأعضاء هيئة التدريس على نحو متكامل من حيث تشكيل المجلس والإجراءات المتبعة أمامه والعقوبات المقررة بموجب قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لعام 1972، وعليه سوف يتم استعراض أهم عناصر تأديب هيئة التدريس في الجامعات وذلك بالقدر اللازم للبحث وفق الآتي:

- **تشكيل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات:** تكون مساءلة جميع أعضاء هيئة التدريس أمام مجلس تأديب يتشكل وفقاً لنص المادة (109) من قانون تنظيم الجامعات على النحو الآتي:

أحد نواب رئيس الجامعة يعينه مجلس الجامعة سنوياً (رئيساً) وأستاذ من كلية الحقوق أو أحد أساتذة كلية الحقوق في الجامعة التي ليس فيها كلية للحقوق يعينه مجلس الجامعة سنوياً (عضواً) ومستشار من مجلس الدولة يندب سنوياً (عضواً)، وفي حال الغياب أو المانع يحل النائب الآخر لرئيس الجامعة ثم أقدم العمداء ثم يليه في الأقدمية منهم محل الرئيس.

إلا أنه واستثناءً من نص المادة (109) لا تكون مساءلة رئيس الجامعة ونوابه وأمين المجلس الأعلى للجامعات أمام المجلس السابق، وإنما ووفقاً لنص المادة (112) مكرر المضافة بالقانون رقم 142 لسنة 1994 تكون على النحو الآتي:

يشكل المجلس الأعلى للجامعات بناءً على عرض لجنة ثلاثية من بين أعضائه لتحقيق الوقائع المنسوبة إلى أحد رؤساء الجاعات أو نوابهمأو أمين المجلس الأعلى للجامعات، ولهذه اللجنة أن تستعين بمن تراه من أساتذة كليات الحقوق أو الخبراء الفنيين لاستيفاء ما تراه لازماً، ولا يجوز للمعروض أمره حضور جلسة المجلس عند نظر موضوعه، ويعرض رئيس المجلس نتيجة التحقيق على السلطة المختصة بالتعيين لاتخاذ ما تراه بشأنه.

تشكيل مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات يحمل في طياته ملاحظات عدة نجملها في الآتي:

1 . حرص المشرع على أن يكون التشكيل خليط من العناصر القضائية ومن العناصر الإدارية من أجل الموازنة بين عنصري الفاعلية والضمان.

2 . أخذ المشرع بسنوية تشكيل المجلس، وبناءً عليه لا يجوز المساس بتشكيل المجلس خلال تلك السنة إلا لقوة قاهرة أو ظرف طارئ، ويترتب على مخالفة ذلك التشكيل بطلان القرارات التأديبية الصادرة عنه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إذ انتهت إلى أنه " لم يكن هناك تشكيل ثابت لمحاكمة الطاعن ولم يتحدد بصفة قاطعة أعضاء مجلس التأديب الذين اشتركوا في جلسة المرافعة وقرروا حجز الدعوى للحكم، وأنهم لم يكونوا معلومين سلفاً ولم يوقعوا على مسودة القرار...، و بالتالي فإن ما صدر بشأن الطاعن لم يأخذ الشكل القانوني اللازم توافره في قرارات مجلس التأديب من حيث التشكيل أو حضور الجلسات أو التوقيع على مسودة القرار، باعتبار ان مجالس التأديب تأخذ حكم المحاكم التأديبية من جميع الوجوه، الأمر الذي يغدو معه القرار محل الطعن مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة تنحدر إلى درجة الانعدام"[1].

3. إن تنظيم المشرع لعملية الحلول محل نائب رئيس الجامعة المعين أصبحت لا تواكب ما طرأ من تطور على قانون تنظيم الجامعات من تعدد نواب رئيس الجامعة بعد أن كان مقصوراً على نائبين فقط عند صدوره، ومن جانب آخر فإن المشرع سكت عن بيان الموقف في حالة قيام المانع بأي من عضوي المجلس و قد ذهب رأي في بالفقه[2] إلى ملاءمة أن يتم تعيين بديل له من درجته الوظيفية نفسها وبطريقة تعيين الأصيل نفسها، وهو الأمر المتفق مع القواعد العامة للحلول وعلى النحو الذي يكفل انتظام سير العمل بالمرفق العام.

4. المشرع لم يجعل للنيابة الإدارية دوراً في مختلف مراحل تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات، كما أنه لم ينص على الجهة التي تمثل الادعاء أمام مجلس التأديب.

ويذهب رأي في الفقه[3] إلى القول إن خلو النص القانوني المحدد لتشكيل مجلس التأديب من تحديد ممثل الادعاء أمامه أمرٌ محل نظر، لأهمية دور الادعاء في متابعة سير الدعوى التأديبية في مراحلها كافة، استهلالاً بإيداع أوراقها سكرتارية المجلس ومروراً بإيضاح أدلة ثبوت المخالفة في حق المحال أمام المجلس وانتهاءً بالطعن على القرار إذا كان ثمة وجه لذلك أمام المحكمة الإدارية العليا.

وأعتقد ضرورة تدخل المشرع بالنص على تحديد الجهة التي تمثل الادعاء أمام المجلس، وقد يكون من الملائم أن يمثله الأستاذ الذي حقق مع عضو هيئة التدريس المحال، بحسبانه أقرب لفهم وقائع المخالفة المنسوبة إليه من غيره، فضلاً عما يحمله من خبرة قانونية، بحكم كونه أستاذاً بكلية الحقوق، كل ذلك يجعله أهلاً للقيام بتلك المهمة، كما يمكن أن يتولى الادعاء أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق على ألا تقل درجته عن درجة العضو المحال.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1993/11/6 في الطعن رقم 3231 لسنة 38 ق، مشار إليه عند د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص 829.

[2] . د. هيثم حليم غازي . مجالس التأديب . مرجع سابق، ص 98.

[3] . د. ثروت عبد العال، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، مرجع سابق، ص 225.

أما بالنسبة إلى موقف المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن فذهبت إلى إقرار أنه لا يلزم لصحة تشكيل مجلس التأديب أن يحضره عضو النيابة الإدارية، إذ انتهى حكمها إلى أن" النعي على الحكم الصادر من مجلس التأديب بالبطلان بمقولة أن ممثل النيابة الإدارية لم يشترك في الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه، مردود عليه بأن تشكيل مجلس التأديب وفق ما ورد في المادة (118) من القانون 184 لعام 1951 بشأن تنظيم الجامعات لم يتضمن ما يفيد ضرورة إشراك عضو النيابة الإدارية في مجلس التأديب، واقتصر القانون على ان تكون الإحالة إلى مجلس التأديب من مدير الجامعة "[1].

وهذا المبدأ يسري أيضاً في ظل القانون الحالي بتنظيم الجامعات رقم 49 لعام 1972.

- **اختصاصات مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات:** يتولى هذا المجلس نوعين من الاختصاصات التأديبية:

أحدهما عقابي يتعلق بالنظر في الدعوى التأديبية المقامة بحق المحالين إليه من أعضاء هيئة التدريس والفصل في مدى ثبوت ما نسب إليهم من مخالفات تأديبية، وهنا لكي ينعقد الاختصاص للمجلس لا بد أن يسبقه تحقيق يتولاه أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق.

وثانيهما ولائي ينقسم بدوره إلى قسمين، الأول: النظر في مد الوقف الاحتياطي والثاني: في تقرير صرف أو عدم صرف ربع مرتب العضو الموقوف احتياطياً عن العمل، إذ يملك رئيس الجامعة سلطة وقف عضو هيئة التدريس احتياطياً عن العمل[2] في أثناء التحقيق معه على ألا تزيد مدة الوقف هذه عن ثلاثة أشهر، فإذا اقتضت مصلحة التحقيق مد هذا الوقف تعين على رئيس الجامعة اللجوء إلى مجلس التأديب بطلب مد الوقف، ويترتب على الوقف احتياطياً وقف صرف ربع المرتب على أن يعرض الأمر على مجلس التأديب خلال شهر من تاريخ الوقف[3]، وللمجلس وهو بصدد نظر هذا الموضوع أن يقرر صرف الجزء الموقوف من المرتب أو وقف صرفه، فإذا لم يتم العرض يصرف المرتب كاملاً إلى أن يقرر المجلس غير ذلك، ووفقاً للفقرة الثالثة من المادة (106) المستبدلة بالقانون رقم 54 لعام 1973إذا تقرر حفظ التحقيق أو حكم بالبراءة أو وقعت عقوبة التنبيه أو اللوم صرف ما يكون قد أوقف من المرتب، أما إذا وقعت عقوبة أشد، فيتبع في شأن ما أوقف صرفه من المرتب ما تقرره بشأنه السلطة التي وقعت العقوبة.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1970/12/5 في الطعن رقم 9/47، مشار إليه عند د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 1256. مع ملاحظة أن المادة /118/ من القانون رقم 184 لسنة 1951، تم استبدالها بالمادة /109/ من القانون رقم 49 لسنة 1972.

[2] . انظر الفقرة الأولى من المادة (106) من القانون 49 لسنة 1972.

[3] . الفقرة الأولى من المادة (106) من القانون نفسه.

- **قواعد المحاكمة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات:** يتولى مباشرة التحقيق مع أعضاء هيئة التدريس الجامعي أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق وذلك بشرط أن تكون درجة المحقق لا تقل عن درجة من يجري التحقيق معه، ويكون الأمر بالتحقيق بمعرفة رئيس الجامعة[1]، ويقدم تقريراً بنتيجة هذا التحقيق إلى رئيس الجامعة ولوزير التعليم العالي في حالة طلبه لهذا التقرير، ولرئيس الجامعة بعد الاطلاع على التقرير، أن يأمر بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبتي التنبيه واللوم المنصوص عليهما في المادة (110) وفقاً للمادة (112) من قانون تنظيم الجامعات ، أو أن يأمر بإحالة العضو المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى محلاً لذلك[2].

ووفقاً لنص المادة(105و107 و108) من قانون تنظيم الجامعات أيضاً فإن إحالة عضو هيئة التدريس إلى مجلس التأديب تكون بقرار من رئيس الجامعة، ويعلم عضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب ببيان التهم الموجه إليه وبصورة من تقرير التحقيق الذي أجري معه، وذلك بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوماً على الأقل[3]، ولعضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب الحق في الاطلاع على التحقيقات التي أجريت بشأن الواقعة المنسوبة إليه، وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة[4].

نصت الفقرة الأخيرة من المادة (109) من القانون المذكور أعلاه، على أن تسري بالنسبة إلى مساءلة أعضاء هيئة التدريس أمام مجلس التأديب القواعد الخاصة بالمحاكمة التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وبالعودة إلى تلك النصوص تبين لنا أنها لم تتضمن القواعد كافة الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية، فأغلب تلك القواعد وردت في القانون رقم 117 لعام 1958 بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

وقد رأى جانب فقهي أن هذا النص معيب[5]، فالأصل هو خضوع كافة إجراءات المساءلة أمام مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس في االجامعات إلى النصوص المحددة في قانون تنظيم الجامعات بحسبانها نصوصاً خاصة، ولا يتم الرجوع إلى القواعد المقررة في القانون رقم 117 لعام 1958 أو الأصول العامة للمحاكمات إلا في حالة عدم وجود نص خاص، واتجه جانب آخر من الفقه[6] إلى أن ذلك كان من قبيل السهو غير المقصود من جانب المشرع، وسندهم في ذلك أنه بالنسبة إلى المدرسين المساعدين والمعيدين فإنه يتبع في قواعد محاكمتهم

---

(1) . انظر الفقرة الأولى من المادة (105) من قانون تنظيم الجامعات، والمستبدلة بالقانون رقم 54 لسنة 1973.

(2) . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 240.

(3) . انظر المادة (107) من قانون تنظيم الجامعات.

(4) . انظر المادة (108) من قانون تنظيم الجامعات.

(5) . د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 209..

(6) . د. ثروت عبد العال أحمد، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، مرجع سابق، ص 225 وما بعدها.

أمام مجلس التأديب الخاص بهم القواعد المنصوص عليها في القانون رقم 117 لعام 1958، ولا يعقل أن تكون إرادة المشرع قد اتجهت إلى ذلك التمييز غير المسوغ، وهم يرجعون ذلك إلى تناثر الأحكام المنظمة للمحاكمات في العديد من القوانين والتشريعات وينادون بضرورة التدخل التشريعي بتجميع تلك القواعد المتناثرة بين دفتي قانون واحد.

- **ما يقضي به مجلس التأديب:** يتولى مجلس التأديب تقدير مدى توافر أركان المخالفة التأديبية في حق المحال من عدمه، وبناءً عليه فللمجلس إما أن يقضي بالبراءة في حالة عدم ثبوت الاتهام أو أن يقضي بالإدانة ويوقع العقوبة الملائمة على المحال من بين العقوبات التي نص عليها المشرع في المادة 110 من قانون تنظيم الجامعات وهي: التنبيه و اللوم و اللوم مع تأخير العلاوة المستحقة لمدة واحدة، أو تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى أو ما في حكمها لمدة سنتين على الأكثر، والعزل من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة والعزل مع الحرمان من المعاش أو المكافأة في حدود الربع.

لمجلس التأديب سلطة تقديرية في إنزال العقوبة الملائمة على العضو المحال وفقاً لما يقرره من جسامة المخالفة التأديبية الثابتة في حقه، غير أن تلك السلطة التقديرية تنحسر وتصبح سلطة مقيدة، فتتقيد بعقوبة الفصل إذا ثبت في حق العضو المحال ارتكابه فعلاً يزرى بشرفه و من شأنه أن يمس نزاهته أو إعطاء دروس خصوصية سواء بمقابل أو من دون مقابل، وذلك إعمالاً لنص الفقرة الخامسة من المادة (110) من قانون تنظيم الجامعات[1].

ومراعاةً من المشرع لجسامة الآثار المالية والأدبية المترتبة على توقيع عقوبة العزل، وكونها أقصى الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على عضو هيئة التدريس، فقد نص صراحة على أنه لا يجوز عزل عضو هيئة التدريس إلا بحكم من مجلس التأديب[2]، وإذا قرر مجلس التأديب عزل عضو هيئة التدريس من وظيفته فإن خدمته تنتهي من تاريخ صدور هذا القرار، مالم يكن موقوفاً عن عمله فإن خدمته تنتهي من تاريخ وقفه، وفي هذه الحالة لا يجوز أن يسترد منه ما سبق أن صرف له من أجر[3].

وتسري أحكام محو الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في نظام العاملين المدنيين في الدولة على أعضاء هيئة التدريس في الجامعات، وينعقد الاختصاص بهذا الإجراء لرئيس الجامعة بعد العرض على مجلس الجامعة بناءً على اقتراح مجلس الكلية أو أخذ رأي مجلس القسم[4].

---

[1] . د. هيثم حلمي غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 101.

[2] . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 240

[3] . د. ثروت عبد العال أحمد، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، مرجع سابق، ص 246.

[4] . في ذلك المعنى فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم 86 /247/2 بجلسة 1995/3/22، مشار إليها عند د. سليم جديدي، جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، 258.

● **ضوابط إصدار الحكم:** يجب أن يكون الحكم الصادر من مجلس التأديب مشتملاً على الأسباب التي بني عليها، مع وجوب تلاوة هذه الأسباب عند النطق بالحكم، ويفرض هذا الالتزام **بتحقق الغاية من التسبيب**[1] **أي** أن يتبين صاحب الشأن أسباب إدانته ويتأكد من أن أوجه الاتهام قد تم مواجهته بها جميعها وأنه تم تحقيق الدفاع الذي أبداه في أثناء المحاكمة ويتمكن من الطعن على حكم مجلس التأديب إذا أراد ذلك هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى يتأكد مصدر الحكم (عضو مجلس التأديب) من أن الحكم نتيجة أسباب معينة محددة مفاهيمها وليس على أساس فكرة مبهمة[2]، ويكون الحكم الصادر عن مجلس التأديب قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بشرط أن يكون نافذاً بذاته وغير خاضع لتصديق سلطة إدارية، وأن يكون فاصلاً في موضوع المحاكمة المعروض عليه[3].

● **انقضاء الدعوى التأديبية بالنسبة إلى أعضاء هيئة التدريس في الجامعة:** نصت المادة (111) من قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لعام 1972المستبدلة بالقانون رقم 18 لعام 1981 على أنه " تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة عضو هيئة التدريس وقبول مجلس الجامعة لها، وموافقة وزير التعليم العالي، وذلك فيما عدا الحالات التي نصت عليها القوانين واللوائح الخاصة بالمخالفات المالية، ولا تأثير للدعوى التأديبية في الدعوى الجنائية والدعوى المدنية الناشئتين في ذات الواقعة ".

الملاحظ أن القانون نص على أن يكون تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات أمام مجلس تأديب خاص، يغلب في تشكيله الطابع الإداري ويضم عضواً قضائياً من أجل الموازنة بين عنصري الضمان والفاعلية، كما نجد الاختلاف واضحاً في تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات عن موظفي الدولة والقطاع العام وذلك من حيث العقوبات، والسلطة المختصة بتوقيع هذه العقوبات، أضف إلى أن قانون تنظيم الجامعات أخذ فيما يتعلق بسلطة تأديب أعضاء هيئة التدريس بالطابع الفردي من خلال إجازته لرئيس الجامعة توقيع عقوبتي التنبيه واللوم أياً كانت درجاتهم، وبالطابع الجماعي المتمثل في مجلس التأديب.

رابعاً: مجلس تأديب ضباط الشرطة: اعتنق المشرع المصري في نطاق السلطة التأديبية على ضباط الشرطة النظامين الإداري وشبه القضائي، إذ خول سلطة التأديب إلى الرؤساء الإداريين، وإلى مجالس التأديب،

---

[1] . د. أحمد الموافي، نظام المجالس التأديبية (طبيعته ضماناته)، مرجع سابق، ص 131.

[2] . من الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الشأن حكمها بجلسة 1991/1/26 حيث أكدت فيه المحكمة على أن" قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهة إدارية أعلى تعتبر بمثابة أحكام صادرة من المحاكم التأديبية، لذا فإنها تعامل معاملة هذه الأحكام من حيث ضرورة تسبيبها وحتمية التوقيع عليها من جميع أعضاء الهيئة التي اشتركت في إصدارها، ومن حيث أن وجوب تسبيب الأحكام مقصود به حمل القضاة على ألا يحكموا أساس فكرة تستبين معالمها يكون الحكم دائماً نتيجة معينة محددة مناهجها على أساسها المداولة القضاة قبل النطق به...."

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1995/8/12 في الطعن رقم 2844 لسنة 36 ق، مشار إليه عند د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية" المحكمة التأديبية. مجالس التأديب"، مطبعة دار الهدى، 2014، ص.428.

وقد اختص كل منهما بمكنة تأديب، فأعطى السلطة الرئاسية مجالاً واسعاً لتناول العملية التأديبية في جميع مراحلها، وذلك منذ بداية وقوع مخالفة تأديبية من أحد الضباط حتى مرحلة التصرف في التحقيق وإعمال السلطة الرئاسية رؤيتها التقديرية نحو التصرف في التحقيق إما بحفظه أو بإصدار قرار تأديبي بالعقوبة، أو أن ترى أنه من الأولى إحالة الموضوع في مجمله إلى مجلس التأديب، والذي يعد سلطة شبه قضائية اختصها المشرع بالتأديب لتناول الدعوى وإصدار قراره إما بالبراءة أو بالإدانة، ويملك في ذلك توقيع كافة العقوبات الواردة في القانون بما يتناسب وطبيعة ودرجة المخالفة[1]، وقد نص المشرع في المواد (57،61،62) من قانون هيئة الشرطة رقم 109 لعام 1971 على تشكيل مجالس تأديب الشرطة وهي على ثلاثة أنواع:

و فيما يأتي لكل مجلس على حدة على النحو الآتي:

1ً: مجلس التأديب الابتدائي (للضباط من هم دون رتبة لواء):

● **تشكيل المجلس الابتدائي:** طبقاً للمادة (57) من قانون هيئة الشرطة يشكل هذا المجلس من اثنين من رؤساء الإدارات ومن في حكمهم، يختارهم وزير الداخلية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة، ومن مستشار مساعد من إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، ويرأس المجلس أقدم رؤساء المصالح رتبةً، ويصدر قرار تشكيل المجلس قبل أول تشرين الأول من كل سنة لاختيار عضوين احتياطيين.

فإذا قام بأحد الأعضاء سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات وجب عليه التنحي عن نظر الدعوى وللضابط المحال إلى المحاكمة أن يطلب تنحي ذلك العضو، ويمثل الادعاء أمام المجلس عضو من الإدارة العامة للتفتيش والرقابة بوزارة الداخلية.

وطبقاً للمادة (58) من القانون ذاته يصدر قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية من الوزير أو مساعد الوزير متضمناً التهم المنسوبة إلى الضابط.

● **اختصاص المجلس التأديبي وسلطاته:** يختص بمحاكمة ضباط الشرطة عدا من هم في رتبة لواء، ويمكن إجمال اختصاصات وسلطات هذا المجلس على النحو الآتي:

1. الأمر باستيفاء التحقيق مع الضابط وله أن يعهد بذلك إلى أحد أعضائه، وللمجلس أن يغير في قرار الوصف القانوني للفعل المسند للضابط، وله تعديل التهمة بإضافة الظروف المشددة التي تثبت من التحقيق أو

---

[1] . د. علي أمين عيسى، التأديب في الشرطة " دراسة تطبيقية مقارنة على ضباط الشرطة " رسالة دكتورا، القاهرة، أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا، 2002، ص 401.

من المرافعة في الجلسة ولو كانت لم تذكر بقرار الإحالة، وعلى المجلس أن ينبه الضابط إلى هذا التغيير وأن يمنحه أجلاً لتقديم دفاعه بناءً على الوصف أو التعديل الجديد إذا طلب ذلك[1].

2. النظر في مد الوقف الاحتياطي لصالح التحقيق إذا تجاوزت مدة الوقف شهراً في حالة اتهام الضابط في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وكذلك النظر في صرف أو عدم صرف نصف المرتب الموقوف صرفه في حالة وقف الضابط احتياطياً خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، على أن يصدر المجلس التأديبي قراره خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الطلب إليه[2].

3. توقيع أي من العقوبات التأديبية الواردة في المادة (48) الخفيفة منها والشديدة وله كذلك أن يقضي بالبراءة.

● **قواعد المحاكمة التأديبية أمام المجلس الإبتدائي:**

. الإحالة إلى المجلس: تكون وفقاً لنص المادة (58) من قانون هيئة الشرطة، إذ إن قرار إحالة الضابط إلى مجلس التأديب الابتدائي يصدر من الوزير أو مساعد الوزير المختص، على أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالتهم المنسوبة إلى الضابط، ويحدد رئيس المجلس موعد جلسة للمحاكمة، ويخطر الضابط بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة قبل موعدها بخمسة عشر يوماً على الأقل بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول، أوعن طريق رئاسته مع توقيعه على الإخطار بالعلم، كما يخطر مدير الإدارة العامة للتفتيش في الميعاد نفسه والبيانات نفسها.

. للضابط المحال إلى مجلس التأديب حق الاطلاع على التحقيقات التي أجريت، وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها، وله حق طلب ضم التقارير السنوية عن كفايته أو أية أوراق أخرى إلى ملف الدعوى.

. للضابط المحال حق حضور جلسات المحاكمة وتقديم دفاعه شفاهةً أو كتابةً، وله أن يوكل محامياً عنه أو أن يختار من بين ضباط الشرطة من يتولى الدفاع عنه، وإذا لم يحضر الضابط المحال أمام المجلس على الرغم من إعلانه جاز للمجلس محاكمته غيابياً[3].

● **ما يقضي به مجلس التأديب الابتدائي** للمجلس أن يقرر براءة الضابط الماثل أمامه، أو أن يوقع عليه إحدى العقوبات الواردة على سبيل الحصر في المادة (48) من قانون هيئة الشرطة وهي:

1. الإنذار

2. الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة[1]

---

[1] . انظر المادة (59) من قانون هيئة الشرطة "المستبدلة بالقانون رقم 218 لسنة 1991 "

[2] . انظر المادة (53) من قانون هيئة الشرطة

[3] انظر المادتين (58،59) من قانون هيئة الشرطة.

3. تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر

4. الحرمان من العلاوة

5. الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر ويشمل المرتب ما يلحقه من بدلات ثابتة.

6. العزل من الوظيفة، مع جواز الحرمان من بعض المعاش أو المكافأة في حدود الربع.

وإذا قضى مجلس التأديب بعزل الضابط من الخدمة فإنه يعد- وبمجرد صدور القرار وإلى أن يصبح نهائياً – موقوفاً عن عمله ويصرف إليه نصف مرتبه[2]، وفقاً لنص المادة (60) من قانون هيئة الشرطة، مع الإشارة إلى أن قرار هذا المجلس لا يخضع إلى التصديق أو التعقيب من الجهات الرئاسية.

2. مجلس التأديب الاستئنافي:

● **تشكيل المجلس:** حددت المادة (61) تشكيل مجلس التأديب الاستئنافي ليكون برئاسة مساعد أول لوزير الداخلية وعضوية مستشار الدولة لوزارة الداخلية والمحامي العام، وتسري على أعضاء المجلس أحكام التنحي المبينة في المادة (57) من هذا القانون فإذا قام برئاسة المجلس مانع حل محله أقدم مساعدي الوزير ثم من يليه، أما إذا قام المانع بأحد العضوين الآخرين ندبت الجهة التي يتبعها بدلاً منه في درجته نفسها.

ويمثل الادعاء أمام المجلس مدير الإدارة العامة للتفتيش والرقابة، وتشكيل المجلس على هذا النحو هو من متعلقات النظام العام لا يجوز الخروج عنه، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها: " إن من مفاد هذا النص أن المشرع حدد تشكيل مجلس التأديب الاستئنافي لضباط الشرطة ليكون برئاسة مساعد أول وزير الداخلية ومستشار الدولة لوزارة الداخلية والمحامي العام، وعند قيام المانع من نظر الاستئناف برئيس مجلس التأديب يحل محله أقدم مساعدي الوزير ثم من يليه، ولما كان ذلك وكان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق جهة إدارية عليا، هي بمنزلة أحكام تأديبية شأنها شأن الأحكام التأديبية فإن هذه القرارات تخضع للقواعد والمقومات الأساسية للأحكام القضائية الصادرة من المحاكم التأديبية، ومن بين هذه القواعد والمقومات أن يكون مجلس التأديب مشكلاً تشكيلاً صحيحاً وفقاً لحكم القانون من الأشخاص أنفسهم المنصوص عليهم، كما إذا حدد المشرع عدداً معيناً لأعضاء الهيئة، فإنه يتعين مراعاة ذلك عند تشكيلها من دون زيادة أو نقصان لأن أياً من الأمرين يعد إخلالاً جوهرياً بالأصول العامة في المحاكمات، ومن ثم فإن الاختصاص بالتأديب بما يتضمنه من تشكيل خاص يعدّ من النظام العام لا يجوز الخروج عنه أو

---

[1] . تجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً، وتحسب مدة الخصم بالنسبة لاستحقاق المرتب الأساسي وحده.

[2] . فإذا طعن على ذلك القرار بالاستئناف، فإن للمجلس الاستئنافي . إذا قضى بغير العزل . أن يفصل في أمر نصف المرتب الموقوف صرفه عن المدة التي عدّ فيها الضابط موقوفاً إما بصرف هذا النصف إليه أو بحرمانه منه كله أو بعضه.

التفويض فيه وبالتالي فإن مشاركة من لم يقصدهم نص القانون في تشكيل مجلس التأديب يعتبر تدخلاً في ولاية التأديب يبطل به تشكيل مجلس التأديب، وبطلان إجراءات المساءلة التي تمت أمامه وما يصدر عنه من قرارات لتعلق ذلك بالنظام العام ومن حيث إن البين من الاطلاع على محاضر مجلس التأديب الاستئنافي لضباط الشرطة... أنه لم يرأس أي من جلساته مساعد أول وزير الداخلية.... و انعقد برئاسة مساعد أول وزير الداخلية للشؤون الإدارية....ومن ثم يكون قرار المجلس قد صدر من هيئة مشكلة بالمخالفة لنص المادة (61) الأمر الذي يصم القرار المطعون فيه بالبطلان"[1].

● **اختصاص مجلس التأديب الاستئنافي وسلطاته:** يختص مجلس التأديب الاستئنافي ويمارس سلطاته على النحو الآتي:

1. نظر طعون الاستئناف التي ترفع إليه بشأن القرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي المنصوص عليه في المادة (57) من قانون هيئة الشرطة.

2. النظر في أمر نصف المرتب الموقوف صرفه عن المدة من تاريخ القرار التأديبي بالعزل من الخدمة، والمطعون فيه، إلى تاريخ قرار مجلس التأديب الاستئنافي، إذا قضى بغير العزل، وذلك إما بصرفه للضابط أو بحرمانه منه كله أو بعضه[2].

3. الأمر باستيفاء التحقيق مع الضابط، وله أن يعهد بذلك إلى أحد أعضائه، وله تعديل التهمة على النحو السابق بيانه في المجلس السابق، وبالضوابط ذاتها[3].

● **قواعد المحاكمة التأديبية أمام المجلس الاستئنافي:** طبقاً للمادة (60) من قانون هيئة الشرطة، يرفع الاستئناف بتقرير يقدمه الضابط كتابةً إلى مساعد الوزير المختص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار مسبباً، وعليه إبلاغ هذا التقرير إلى مجلس التأديب الاستئنافي خلال خمسة عشر يوماً.

. يجوز أن يكون الاستئناف من جانب الوزارة، ويتم ذلك بقرار مسبب من الوزير، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار مجلس التأديب المراد استئنافه.

. يتبع في شأن الإجراءات أمام مجلس التأديب الاستئنافي الإجراءات نفسها المنصوص عليها في المادتين 58، 59 من قانون هيئة الشرطة والمتبعة أمام مجلس التأديب الابتدائي.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/12/20 في الطعن رقم 1629 لسنة 53ق، وأيضاً حكمها بجلسة 2008/11/22 في الطعن رقم 9578 لسنة 53 ق، وأيضاً حكمها بجلسة 10/4/ 2008 في الطعن رقم 21783 لسنة 53 ق، مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 543.

[2] . انظر الفقرة الرابعة من المادة (60) من قانون هيئة الشرطة.

[3] . انظر المادة (59) من قانون هيئة الشرطة (المستبدلة بالقانون رقم 218 لسنة 1991) بدلالة الفقرة (3) من المادة (60) من القانون ذاته.

● **ما يقضي به مجلس التأديب الاستئنافي** إذا كان الاستئناف مرفوعاً من الضابط وحده، فلا يجوز لمجلس التأديب الاستئنافي تشديد العقوبة بحسبان أن الطاعن لا يضار بطعنه، أما إذا كان الاستئناف مرفوعاً من الوزارة، أو منها ومن الضابط فللمجلس أن يقضي بما يراه، فله أن يقضي بالبراءة وله أيضاً في حالة الإدانة حق توقيع العقوبة ذاتها أو تشديدها أو تخفيفها [1]، والقرار الصادر من مجلس التأديب الاستئنافي هو قرار نهائي، ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة الإدارية العليا.

ولقد ذهب رأي فقهي[2] إلى القول إن المشرع قد منح الضابط حتى رتبة العميد ضمانة إضافية مهمة، وذلك بالنص على جواز استئناف القرار الصادر من مجلس التأديب الابتدائي أمام هيئة أعلى، ويحق للضابط إبداء دفوع جديدة أمامه لم يسبق له إبداءها أمام المجلس الابتدائي، وقد يترتب عليها تغيير عقيدة ونظرة المجلس الاستئنافي حيال العقوبة الموقعة على الضابط فيصدر قرار بتخفيضها أو ببراءته مما هو منسوب إليه، وتجدر الإشارة إلى أن قرارات هذا المجلس لا تخضع للتصديق أو التعقيب من الجهات الرئاسية.

3. مجلس التأديب الأعلى:

● **تشكيل المجلس:** بمقتضى المادة (62) المعدلة بموجب القانون 175 لعام 2020 من قانون هيئة الشرطة يشكل هذا المجلس على الوجه الآتي: رئيس المجلس الأعلى للشرطة رئيساً، بعضوية ثلاثة من بين أعضاء المجلس الأعلى للشرطة يختارهم وزير الداخلية ورئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة.

وتراعى أحكام التنحي المبينة في المادة (57) من هذا القانون ومن قام به مانع اختارت الجهة التابع لها أو التي اختارته بدلاً منه، ويمثل الادعاء أمام المجلس مساعد الوزير لقطاع اتفتيش والرقابة أو من يحل محله.

● **اختصاص مجلس التأديب الأعلى** وسلطاته: يمارس مجلس التأديب الأعلى الاختصاصات والسلطات الآتية:

1. محاكمة الضباط من رتبة لواء فما فوقها[3].

2. الأمر باستيفاء التحقيق مع الضابط، أو أن يعهد بذلك إلى أحد أعضائه، وله تعديل التهمة على النحو السابق بيانه في المجلسين السابقين، وبالضوابط ذاتها[4].

3. النظر في مد، مدة وقف الضابط احتياطياً عن العمل من رتبة اللواء فما فوقها لصالح التحقيق، إذا تجاوزت مدة الوقف ثلاثة شهور في حالة اتهام الضابط في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وكذلك

---

[1] . الفقرة الأخيرة من المادة (61) من قانون هيئة الشرطة.

[2] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 91

[3] . انظر الفقرة الأولى من المادة (62) من قانون هيئة الشرطة.

[4] . انظر المادة (59) من قانون هيئة الشرطة بدلالة المادة (62) منه

النظر في صرف أو عدم صرف نصف المرتب الموقوف صرفه في حالة وقف الضابط احتياطياً خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، على أن يصدر المجلس قراره خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الطلب إليه[1].

4. توقيع العقوبات المنصوص عليها في المادة (62) من قانون هيئة الشرطة.

● **كيفية الإحالة إلى مجلس التأديب الأعلى:** تكون إحالة الضابط من رتبة لواء فما فوقها إلى مجلس التأديب الأعلى بقرار من وزير الداخلية، ويجب أن يشتمل هذا القرار على بيان كافٍ بأوجه الاتهام، ويخطر الضابط المحال بهذا القرار، وبتاريخ الجلسة المحددة للمحاكمة قبل هذه الجلسة بخمسة عشر يوماً على الأقل، ويتبع أمامه الإجراءات ذاتها المنصوص عليها في المادتين 58و59 من قانون هيئة الشرطة بخصوص الإجراءات أمام مجلس التأديب الابتدائي.

● **ما يقضي به مجلس التأديب الأعلى** تقتصر سلطة مجلس التأديب الأعلى وفقاً لنص المادة 62 من قانون هيئة الشرطة **والمعدلة بموجب القانون 175 لعام 2020** على توقيع العقوبات الآتية:

1. التنبيه 2. اللوم 3. الإحالة إلى المعاش 4. العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش في حدود الربع.

وقرارات مجلس التأديب الأعلى نهائية لا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، وهذا يعني انغلاق طرق الطعن الإداري كافة على هذا القرار حتى بطريق التماس إعادة النظر، وعلى ذلك يفقد الضباط من رتبة لواء فما فوقها درجة من درجات الطعن الإداري بالقرار، وتفقدهم في الوقت ذاته درجة من درجات الطعن القضائي بحسبان ذلك من القرارات النهائية للسلطات التأديبية والتي لا يجوز الطعن عليها إلا أمام المحكمة الإدارية[2].

يتضح مما سبق بيانه أن المشرع قد شكل مجالس تأديب ضباط الشرطة تشكيلاً خاصاً يجمع بين الإدارة والقضاء، ولعل أبرز الملاحظات هي ما يأتي:

1. تشكيل المجالس بشكل متوازن يضم عناصر من هيئة الشرطة لتكون أقدر من غيرها على الإحاطة بالظروف كافة المحيطة بالضابط المحال والواقعة المنسوبة إليه وهو ما يكفل فاعلية التأديب، وفي الوقت نفسه فإن المشرع ضم في تشكيل تلك المجالس عناصر قضائية، لتوفير الخبرة القانونية والقضائية اللازمة للفصل في الدعاوى التأديبية وما يوفره ذلك من ضمان للضابط المحال لمجلس التأديب.

---

[1] . انظر المادة (53) من قانون هيئة الشرطة.

[2] . د. محسن العبودي، التأديب وأحكام تأديب ضباط الشرطة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003-2004، ص 375 وأيضاً د. علي أمين عيسى، التأديب في الشرطة، مرجع سابق، ص 422، راجع أيضاً المواد (10 ،22، 23) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

2. غلّب المشرع العناصر القضائية على العناصر الشرطية في عضوية مجلس التأديب الاستئنافي على عكس تشكيل المجلس الأعلى الذي غلب فيه العناصر الشرطية، نظراً إلى أن ما يصدر عنهما من قرارات تكون نهائية ولا تقبل الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا.

3. وفر المشرع ضمانة إضافية للضباط المحالين للتأديب حتى رتبة العميد أمام المجلس الابتدائي، وذلك نظراً إلى غلبة العناصر الإدارية في تشكيله على العناصر القضائية، وتتمثل تلك الضمانة في إباحة الطعن في قراراته أمام مجلس التأديب الاستئنافي.

4. بخلاف الاختصاص العقابي المقرر لمجالس التأديب، فإنها تختص كذلك بالنظر في مدّ مدة الوقف الاحتياطي بعد أن تستنفذ السلطة الرئاسية حقها في الوقف، وكذلك في صرف نصف المرتب الموقوف صرفه.

5. القرارات الصادرة عن مجالس تأديب ضباط الشرطة أقرب إلى الأحكام منها إلى القرارات الإدارية، بحسبان أن أغلبية أعضاء هذه المجالس من رجال القضاء، وبهذا لا يمكن نسبة عيب الانحراف في استعمال السلطة إليه[1].

خامساً: مجلس تأديب أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي:

خصّ المشرع أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي بالقانون رقم 45 لعام 1982 لتنظيم شؤونهم الوظيفية، ومن ضمنها التأديب، وسنعرض فيما يأتي أهم عناصر مجلس تأديب أعضاء هذا السلك على النحو الآتي:

● **تشكيل مجلس تأديب أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي:** نص المشرع في المادة (66) من القانون رقم 45 لعام 1982 الخاص بالسلك الدبلوماسي والقنصلي على إنشاء مجلسين لتأديب أعضاء السلك تبعاً لدرجتهم الوظيفية على النحو الآتي: يكون تأديب أعضاء السلك حتى درجة مستشار من اختصاص مجلس تأديب يشكل بقرار من وزير الخارجية على النحو الآتي:

1. سفير من غير أعضاء المجلس رئيساً
2. مستشار مساعد من إدارة الفتوى المختصة عضواً
3. وزير مفوض عضواً

وإذا كانت المخالفة المنسوبة موجهة إلى سفير من الفئة الممتازة أو سفير أو وزير مفوض فإن تشكيل المجلس يكون على النحو الآتي:

1. أحد نواب رئيس مجلس الدولة رئيساً

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1991/7/6 في الطعن رقم 693 لسنة 32ق، مشار إليه لدى مؤلف د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 423.

2. سفير من الفئة الممتازة من غير أعضاء المجلس عضواً
3. مستشار إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة عضواً

ونصت المادة (67) على أنه " لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا إذا حضره رئيسه وجميع أعضائه ويصدر قراراته بأغلبية الأصوات، كما أنه في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة إلى رئيس مجلس التأديب أو أحد أعضائه وجب عليه التنحي عن الدعوى التأديبية، وللعضو المحال إلى مجلس التأديب حق رده[1].

يلاحظ أن المشرع قد غاير بين تشكيل مجلس التأديب تبعاً للدرجة الوظيفية لعضو السلك المحال، والسمة الغالبة على تشكيل مجلس تأديب أعضاء السلك حتى درجة مستشار هي غلبة العنصر الإداري على العنصر القضائي، على خلاف الوضع في تشكيل مجلس تأديب أعضاء السلك من درجة سفير من الفئة الممتازة أو سفير أو وزير مفوض إذ يغلب العنصر القضائي على العنصر الإداري، كما أن مجلس تأديب أعضاء السلك لا يتسم بثبات التشكيل أو سنويته، إذ يصدر وزير الخارجية قراراً بتشكيل مجلس تأديب لكل حالة على حدة ويستثنى من ذلك ما نص عليه المشرع من وجوب إشراك مستشار إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة في تأديب السفراء، ويبطل تشكيل المجلس وما يصدر عنه من قرارات تأديبية في حالة مخالفة ذلك النص[2].

ويرى بعض الفقه[3] أن مجلس تأديب أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي لا يتمتع بالاستقلال الكامل عن السلطة الإدارية، وبذلك يكون مفتقداً لأهم ضمانة من ضمانات التأديب، وبالتالي يرى وجوب التدخل التشريعي لعلاج هذا القصور وذلك بالنص على تشكيل ثابت لمجلس التأديب، أو كحد أدنى من الضمان أن يكون تشكيل مجلس التأديب ثابت للمدة التي يقدرها المشرع على ألا تقل عن عام كامل على النحو المعمول به في مجلس تأديب هيئة التدريس بالجامعات، وذلك إعمالاً لمبدأ المساواة بين المحالين وتوفير عنصر الضمان لهم وكفالة استقلال أعضاء المجلس عن العناصر الإدارية مع تطبيق قواعد الحلول في حالة قيام مانع بأحد أعضاء المجلس.

● **اختصاصات مجلس تأديب أعضاء السلك الدبلوماسي وسلطاته:** يختص بالنظر في المخالفات التأديبية المنسوبة إلى أعضاء السلك وتوقيع العقاب عليهم عند ثبوت المخالفة التأديبية في حقهم، ولمجلس التأديب من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب العضو المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يأمر باستيفاء التحقيق وله أن يعهد بذلك إلى أحد أعضائه، وللعضو المحال إلى المحاكمة التأديبية في جميع الأحوال أن يطلع على التحقيقات التي

---

[1] . انظر المادة (68) من القانون رقم 45 لسنة 1982

[2] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 110.

[3] د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 111.

أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفايته أو أي أوراق أخرى إلى ملف الدعوى التأديبية[1]، كما أن لمجلس التأديب أن يأمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي المحاكمة وله أن يعيد النظر في وقف العضو في أي وقت، مع مراعاة أن الوقف لا يترتب عليه وقف صرف مرتب العضو وراتبه الإضافي وما يمنح له من مبالغ أخرى إلا إذا قرر مجلس التأديب ذلك[2].

● **قواعد المحاكمة التأديبية لأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي:** هناك بعض النصوص الواردة في القانون رقم 45 لعام 1982 الذي يتضح من مطالعتها كيفية إجراء المحاكمة التأديبية لأعضاء السلك الدبلوماسي منها:

. ما تضمنته المادة (59) من عدم جواز توقيع أي جزاء تأديبي على عضو السلك إلا بعد التحقيق معه كتابةً وتمكينه من إبداء دفاعه وسماع أقواله.

. كما نصت المادة (71) على أن العضو المحال إلى المحاكمة التأديبية يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو يوكل محامياً وإذا لم يحضر يمكن الحكم في غيبته.

. كما نصت المادة (69) على أن تكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية.

. وتجدر الإشارة إلى أن المادة (65) من قانون السلك الدبلوماسي أوضحت أن قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بالنسبة إلى أعضاء السلك حتى درجة مستشار يتم بموجب قرار من وزير الخارجية، أما إذا كانت المخالفة موجهة إلى سفير من الفئة الممتازة أو سفير مفوض فيصدر قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية من وزير الخارجية أيضاً ولكن بناءً على توصية من مجلس السلك الدبلوماسي، ويجب أن يتضمن قرار الإحالة للمحاكمة التأديبية بيان بالمخالفات المنسوبة إلى العضو ويتم إبلاغ العضو بكتاب موصى عليه بعلم الوصول بمدة لا تقل عن الخمسة عشر يوماً التي تسبق انعقاد المجلس، تباشر الإدارة القضائية بوزارة الخارجية الدعوى التأديبية أمام مجلس التأديب، ويترتب على الإحالة إلى لمحاكمة التأديبية نقل العضو للديوان العام إذا كان موجوداً في الخارج مع عدم استحقاقه تعويض النقل المفاجئ إلا إذا قرر مجلس التأديب غير ذلك أو لم تثبت إدانته.

. تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو المحال إلى المحاكمة وقبول وزير الخارجية لها[3].

● **العقوبات التأديبية التي يجوز لمجلس التأديب توقيعها على عضو السلك والآثار المترتبة على العقوبة:** حددت المادة (75) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي العقوبات التأديبية التي يختص مجلس التأديب

---

(1) . انظر المادة (70) من القانون رقم 45 لسنة 1982

(2) . انظر المادة (73) من القانون رقم 45 لسنة 1982

(3) . انظر المادة (74) من القانون رقم 45 لسنة 1982

بتوقيعها على عضو السلك المحال والذي تثبت إدانته على سبيل الحصر وهي:1. الإنذار 2. اللوم 3. الإحالة إلى المعاش 4. الفصل من الخدمة.

كما أوضحت المادة المذكورة الآثار المترتبة على توقيع عقوبة الإنذار والمتمثلة في تخطيه الترقية مرتين، وتأخير نقله إلى الخارج مدة سنتين متتاليتين، كما يمكن نقله إلى الديوان العام في الوزارة إذا كان يعمل في الخارج.

كما يترتب على توقيع جزاء اللوم التخطي في الترقية ثلاث مرات مع تأخير النقل إلى الخارج ثلاث سنوات متتالية، بالإضافة إلى نقل العضو من الخارج إلى ديوان عام الوزارة، وإذا تكرر توقيع جزاء اللوم على العضو تؤخر ترقيته أربع مرات، كما يؤخر نقله إلى الخارج أربع سنوات، بالإضافة إلى نقله إلى ديوان عام الوزارة.

وإذا كانت هذه هي القواعد المنظمة لتأديب أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي فإنها قد أوضحت مزايا تتعلق بتشكيل مجلس التأديب إذ يدخل فيه عضو من مجلس الدولة مما يضفي إلى حد ما أن تعتبر أحكامه قضائية، وإن كانت تتميز بالنهائية أي عدم جواز الطعن فيها، وتجدر الإشارة إلى أنه ليس المقصود بنهائية "حكم" هو عدم قابليته للطعن بأي وجه من الوجوه، فالمراد هنا هو عدم قابليته للطعن أمام أي جهة رئاسية، مع إباحة الطعن القضائي عليه أمام المحكمة الإدارية العليا.

وتكون قرارات المجلس بأغلبية الأصوات، ويكون "حكم" المجلس نهائياً ويجب أن يشتمل على الأسباب التي بني عليها، وأن يوقع من رئيس المجلس ومن عضويه[1].

وعليه يلاحظ مما تقدم أن مجالس التأديب الخاصة التي أبقى عليها المشرع المصري بعد إلغاء نظام مجالس التأديب الذي كان معمولاً به في ظل القانون رقم 210 لعام 1951، لم تتأثر في وجودها أو فيما تباشره من اختصاصات بإنشاء المحاكم التأديبية بمقتضى القانون 117 لعام 1958، ولا بإعادة تشكيلها بمقتضى القانون رقم 47 لعام 1972، وإنما ظلت قائمة تباشر بالنسبة إلى من عقد لها المشرع ولاية تأديبهم ذات الاختصاصات التي تباشرها المحاكم، وقد عبر المشرع المصري عن إرادته بالنسبة إلى العديد من مجالس التأديب الخاصة وأضفى صراحةً على قراراتها وصف الأحكام، أما بالنسبة إلى المجالس التي سكت المشرع عن تحديد طبيعتها ولم يخلع على قراراتها صراحةً وصف الأحكام فيمكن الاعتماد على عدة دلائل موجودة ضمن النصوص القانونية المنظمة لكيفية تشكيل وطريقة عمل تلك المجالس والإجراءات المتبعة أمامها، إذ تؤكد هذه الدلائل في مجموعها أن إرادة المشرع اتجهت نحو المساواة الكاملة بينها وبين المجالس الأخرى التي أفصح عن إرادته بشأنها وأضفى على قراراتها وصف الأحكام القضائية.

---

[1] . انظر المادتين (67، 76) من القانون رقم 45 لسنة 1982.

الفرع الثالث

المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي في سورية

حرص المشرع السوري على وضع تنظيم خاص للمحاكمة التأديبية لبعض الفئات من الموظفين وذلك بأن يتم تأديبهم أمام مجالس تأديب خاصة بهم تشكل على نحو خاص محدد بالقوانين الخاصة الخاضعين لها في تنظيم شؤونهم، وذلك مراعاةً منه لمصالح هؤلاء الموظفين وتوفير الاطمئنان وتحقيق الضمان لهم بمحاكمتهم أمام مجالس تأديب خاصة تتبع أمامها إجراءات خاصة للمساءلة التأديبية يتم النص عليها في إطار القانون الخاضع له موظف هذه الفئات، وفي حال عدم النص عليها في ذلك القانون، تتم العودة إلى القانون العام المعتمد في الإجراءات والمرافعات، وتتخذ هذه المجالس التأديبية الخاصة أشكال وأنواع عدة حسب فئات الموظفين التي جاء النص على محاكمتهم تأديبياً وفق قوانينهم الخاصة بدلالة المادتين (72،159) من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم (50) تاريخ 2004/12/6، وسنعرض لبعض الأنواع من المجالس التأديبية ذات الطابع القضائي حسب أهميتها في الواقع العملي على النحو الآتي:

أولاً: مجلس تأديب قضاة الحكم والنيابة العامة ومن في حكمهم:

لا شك في أنه من ضمانات إعمال القاضي لقيم النزاهة وضمان حسن قيامه بواجباته القضائية على الوجه المحدد بمقتضى أحكام وقواعد منظومة التشريعات القضائية، وتأكيد التشريعات القضائية هذه على اختلافها لمبدأ المساءلة التأديبية للقضاة حال انتهاكهم وإخلالهم بواجباتهم الوظيفية، ولسلوك وآداب مهنة القضاء، ونظراً إلى خطورة موضوع المساءلة التأديبية للقضاة، والآثار السلبية التي يمكن أن تنتج عنه على صعيد استقلال القضاء وحياده، فإنه يتعين أن تحاط إجراءات مساءلة القضاة بضمانات حقيقية وفعالة تهدف إلى حماية القضاة والحيلولة دون التعسف في استخدام هذه المساءلة أو استغلالها على وجه لا يتفق مع استقلال القاضي أو شعوره بالحصانة لدى ممارسته لوظيفته القضائية، من هنا نجد أن المشرع السوري خصّ القضاة بمحاكمة تأديبية خاصة ينظمها قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (98) لعام 1961وفق الآتي:

1) قضاة الحكم والنيابة العامة:

● **تشكيل مجلس تأديب قضاة الحكم والنيابة العامة** تنص المادة (107)[1] من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98 على أنه "تفرض العقوبات المسلكية على القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى ويحالون عليه بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى لا ينشر في الجريدة الرسمية".

---

[1] . معدلة بالمرسوم التشريعي رقم 120 تاريخ 1962/9/11

ويشكل مجلس القضاء الأعلى على النحو الآتي:[1]

رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل في حال غيابه	رئيساً
رئيس محكمة النقض	عضواً
النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض	عضواين
معاون الوزير لوزارة العدل	عضواً
النائب العام	عضواً
رئيس إدارة التفتيش القضائي	عضواً

وإذا غاب معاون الوزير أو رئيس التفتيش يكمل النصاب مدير إدارة التشريع وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين، يكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض.

نلاحظ على تشكيل المجلس نقاط عدة هي:

1. فيما يتعلق **بعضوية المجلس:** إن وجود رئيس إدارة التفتيش القضائي عضواً في مجلس القضاء الأعلى (مجلس التأديب) منتقد لناحية أنه هو من يتولى التحقيق بدايةً مع القاضي ويستجوبه، وبالتالي يهيىء التقرير التفتيشي الذي يحال على أساسه القاضي إلى مجلس التأديب، فكيف للمحقق أن يكون حكماً في القضية التي حقق فيها، ولاسيما أن ذلك يخالف القانون إذا أعملنا القياس بين هذه الحالة وحالة أنه لا يجوز لقاضي النيابة الذي نظر الدعوى ولا قاضي التحقيق الذي حقق فيها أن يحكما فيها، **وبالتالي نرى استبعاده من عضوية المجلس.**

2. فيما يتعلق **بطريقة تسمية أعضاء المجلس:** لاحظنا في المادة السابقة أن المشرع حدد أعضاء مجلس القضاء الأعلى بصفاتهم، وهذا من شأنه أن يجعل تسمية أعضاء المجلس بيد وزير العدل في الحقيقة، من خلال ما يسمى بالتشكيلات القضائية، إذ يستطيع أن يكلف أو يسمي أي قاض يريده (نائباً عاماً)، أو (رئيساً لإدارة التفتيش القضائي) أو (نائباً لرئيس محكمة النقض) مكان قضاة آخرين لا يريدهم، وهذا ما يحصل في الواقع للأسف.

لذا أرى ضرورة تسمية أعضاء مجلس القضاء الأعلى بمرسوم رئاسي ضمانة للأعضاء، وهذا من شأنه أن يساعد الأعضاء على استقرار عملهم وإبداء الآراء بموضوعية من دون أي مسايرة أو خوف من استبدال غيرهم بهم تبعاً لآرائهم المخالفة لرأي وزير العدل.

---

[1] . انظر المادة (65) من قانون السلطة القضائية المعدلة بالمرسوم التشريعي 24 تاريخ 1966/2/14 وبالمرسوم التشريعي 298 تاريخ 1969/12/20،

3. **المشرع لم يحدد مدة زمنية معينة لتشكيل المجلس، وأرى وجوب تأقيته بمدة زمنية معينة لا تقل عن ثلاث سنوات مثلاً**، بحسبان أن استقرار أعضاء المجلس في مباشرتهم لمهماتهم القضائية يؤدي إلى اطمئنان ذوي الشأن، إضافة إلى وجود ضمانة تتمثل في أنه خلال سريان هذه المدة المحددة لتشكيل مجلس التأديب لا يجوز المساس بتشكيل المجلس إلا لقوة قاهرة أو لظرف طارئ، ونرى أن يكون تحديد المدة في المرسوم نفسه الذي اقترحنا استصداره من رئيس الجمهورية والمتعلق بتسمية أعضاء المجلس.

● **اختصاصات مجلس تأديب قضاة الحكم والنيابة العامة:** أعطى قانون السلطة القضائية المشار إليه أعلاه لمجلس تأديب القضاة العديد من الصلاحيات كالآتي:

. النظر في المخالفات المسلكية التي يرتكبها القضاة على اختلاف درجاتهم[1] ، والمحالين عليه بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى لا ينشر في الجريدة الرسمية، استناداً إلى الملف التفتيشي المحال من رئيس إدارة التفتيش القضائي موضوع المخالفة محل المساءلة، وبالتالي **توقيع العقوبات المسلكية المحددة قانوناً عليهم.**

. يجوز لمجلس القضاء الأعلى استكمال التحقيق عند الحاجة، إذ يحق لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يعين أحد أعضاء المجلس مقرراً لاستكمال التحقيق الذي يراه ضرورياً، إعمالاً لنص المادة (111) من قانون السلطة القضائية.

. يحق لمجلس القضاء الأعلى كف يد القضاة المحالين عليه بعد استصدار قرار بذلك من المجلس نفسه[2]، إلا أنه عملياً لم يحدث أن اتخذ مجلس القضاء الأعلى قراراً بكف يد أحد من القضاة المحالين عليه طيلة فترة التحقيق معه، إذ جرت العادة على أن يكون قرار كف اليد ملازماً للقرار المتخذ بعزل القاضي المتهم، أي كف يد القاضي يكون في المدة ما بين صدور قرار العزل وتنفيذه.

. لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر إنهاء خدمة القاضي عند إكماله الخامسة والستين أو بعد تجاوزها إذا ما وجد – المجلس – أنه لم يعد قادراً على الإيفاء بموجبات الوظيفة القضائية[3]، وفقاً للفقرة /ب/ من المادة (101) المعدلة بالقانون رقم 64 لعام 2006.

---

(1) . نصت المادة (108) من قانون السلطة القضائية المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم 120 تاريخ 1962/9/11على أنه "يحال إلى مجلس القضاء الأعلى القضاة الذين يخلون بواجباتهم أو يسيؤن بقول أو عمل أو كتابة إلى كرامتهم الشخصية أو كرامة القضاء أو يخالفون القوانين والأنظمة

(2) . انظر المادة (109) من قانون السلطة القضائية.

(3) . يتم إنهاء الخدمة في هذه الحالة بمرسوم، وتصفى حقوق القاضي الذي تنهى خدمته وفقاً للقوانين النافذة، كما تجدر الإشارة إلى أنه ووفقاً للمادة (101) من القانون نفسه يحال القاضي على التقاعد عند إكماله سبعين سنة، ولا يجوز تمديد خدمته ولا حرمانه من التقاعد لأي سبب، وهذا يشير إلى أن مجلس القضاء الأعلى لا يستصدر قراراً بتمديد خدمة القاضي بعد الخامسة والستين وإنما يحق للقاضي البقاء في وظيفته القضائية حتى بلوغ السبعين من دون أي قرار بتمديد خدمته

. **يتولى مجلس القضاء الأعلى وضع جدول ترفيع القضاة**، إعمالاً للمادة (96) من قانون السلطة القضائية[1].

. **لمجلس القضاء الأعلى إعطاء القرار بترفيع القضاة وتأديبهم وعزلهم** بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ثلاثة من أعضائه[2].

● **قواعد وإجراءات محاكمة القضاة تأديبياً:** إذا كان قانون السلطة القضائية قد خصص الفصل السابع منه لموضوع مساءلة القضاة تأديبياً، فإنه لم يسند المحاكمة التأديبية لجهة قضائية أخرى وذلك حفاظاً على كيان القاضي، إذ أورد عدة نصوص تتعلق بكيفية إجراء المحاكمة التأديبية بدءاً من إقامة الدعوى التأديبية وانتهاءً بالحكم فيها على النحو الآتي[3] :

1. تقام الدعوى التأديبية أمام مجلس القضاء الأعلى بحق القاضي المخالف بناءً على تقرير تفتيشي صادر من رئيس إدارة التفتيش القضائي يتضمن مقترحاً بإحالة القاضي إلى المحاكمة التأديبية، وعليه تتم إحالة القاضي موضوع التقرير التفتيشي إلى مجلس القضاء الأعلى بمرسوم لا ينشر في الجريدة الرسمية، بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى.

2. ترفع الدعوى التأديبية بموجب تقرير تفتيشي يتضمن بيان التهمة وأدلة ثبوتها ويقدم إلى مجلس القضاء الأعلى (مجلس التأديب) الذي يتولى تبليغ القاضي للمثول أمامه.

3. تجري المحاكمة أمام المجلس بصورة سرية، في سبيل عدم التأثير في سمعة القاضي أو عدم استغلال هذه المحاكمات للتشهير به، ولا يجوز أن تكون جلسات المحاكمة بصورة علنية ولو طلب القاضي المحال ذلك تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة (111) من قانون السلطة القضائية، **وأرى أنه** كون جلسات تأديب القضاة سرية أو علنية يجب أن يتم بناءً على إرادة القاضي، وأن تعقد جلسات المحاكمة بشكل علني إذا هو طلب ذلك.

4. يحضر القاضي المحال للتأديب جلسات المحاكمة بنفسه، وله أن يستعين بأحد القضاة للدفاع عنه وفق ما جاء في الفقرة الأولى من المادة (110) من قانون السلطة القضائية، والغريب هنا أن المشرع السوري أجاز للقاضي المحال على مجلس القضاء الأعلى أن يستعين بأحد القضاة للدفاع عنه ولم يجز له الاستعانة بمحامٍ مما يجعل هذا الأمر محل نظر، أضف إلى أن هذه المادة معطلة تماماً في الواقع.

---

[1] . المصححة بالمرسوم التشريعي 182 تاريخ 1961/12/10 ومعدلة بالمرسوم التشريعي رقم 12 تاريخ 1962/9/11.

[2] . انظر المادة (67) من قانون السلطة القضائية، المعدلة بالمرسوم التشريعي 66 تاريخ 1962/7/12، والمرسوم التشريعي 120 تاريخ 1962/9/11 والمرسوم التشريعي 58 تاريخ 1962/12/27.

[3] . انظر المواد (105 حتى 113) من قانون السلطة القضائية الفصل السابع منه.

5. إذا لم يحضر القاضي المحال على مجلس القضاء الأعلى أو لم ينب عنه قاضياً جاز الحكم في غيبته، وله حق الاعتراض عليه في ميعاد خمسة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغه.

6. يحق لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يعين أحد أعضاء المجلس مقرراً لاستكمال التحقيق عند الحاجة، وفقا للفقرة الأولى من المادة 111 من قانون السلطة القضائية، ونلاحظ هنا أن المشرع السوري عدّ موضوع التحقيق مع القاضي أمراً جوازياً يعود تقديره لرئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس الجمهورية الذي ينوب عنه وزير العدل) ما يضعف من الضمانات اللازمة لحماية القاضي ومراعاة مقتضيات استقلاله وحياده.

● **العقوبات المسلكية التي توقع على القضاة** نصت المادة (105) من قانون السلطة القضائية . سالف الذكر . على سبيل الحصر العقوبات المسلكية التي يجوز توقيعها على القضاة وهي:

أ- **اللوم:** وهي إخطار القاضي بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة ولفت النظر إلى اجتناب مثلها، ويجوز أن يتضمن الحكم عدم تسجيل اللوم في سجل القاضي.

ب- **قطع الراتب:** وهي حسم مبلغ لا يتجاوز عشر راتب القاضي الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة.

ت- **عقوبة تأخير الترفيع:** هي حرمان القاضي من الترفيع لمدة لا تتجاوز السنتين.

ث- **عقوبة العزل:** هي إنهاء خدمة القاضي وتصفية حقوقه وفقاً لهذا القانون.

ونظراً إلى خطورة عقوبة العزل فإننا نعتقد أنه من الضروري أن يحدد القانون بشكل دقيق الحالات التي يجوز فيها فرض هذه العقوبة منعاً للتعسف باستعمالها على نحو يمس بنزاهة القضاة وحيادهم.

ولا بد من الإشارة إلى أن العقوبات المسلكية السابق الإشارة إليها غير قابلة للعفو[1].

● **الحكم في الدعوى المسلكية المقامة بحق القاضي:** تطبيقاً للقاعدة العامة (تسبيب الأحكام) يجب أن يشتمل القرار التأديبي الصادر من مجلس القضاء الأعلى على الأسباب الداعية لصدوره، أي الأسباب التي بني عليها القرار وأجبت إصداره، شأنه في ذلك شأن الأحكام القضائية كافة، إلا أن ما يميز القرار الصادر من مجلس القضاء الأعلى (مجلس التأديب) عن الحكم القضائي أنه **أولاً:** يصدر بجلسة سرية وهذا نتيجة طبيعة كون المحاكمة سرية، **وثانياً:** القرار التأديبي الصادر من مجلس القضاء الأعلى هو قرار نهائي ومبرم لا يجوز الطعن فيه بأي طريق آخر[2].

---

[1] . انظر المادة (112) من قانون السلطة القضائية رقم 98 لعام 1961

[2] . انظر المادة/51/ من قانون السلطة القضائية رقم 98 لعام 1961.

● **تنفيذ أحكام مجلس القضاء الأعلى (مجلس تأديب القضاة)** قرارات مجلس القضاء الأعلى (مجلس تأديب القضاة) هي **قرارات نهائية ومبرمة** وبالتالي فهي واجبة النفاذ ولا يوقف تنفيذها أي إجراء، وحسب نص المادة (113) من قانون السلطة القضائية فإن وزير العدل يتولى بنفسه تنفيذ هذه القرارات، إذ إن عقوبة العزل تستوجب صدور مرسوم من رئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس الجمهورية) لتنفيذها، أما العقوبات الأخرى فيتم تنفيذها بقرار من وزير العدل لا ينشر في الجريدة الرسمية.

2) قضاة المحكمة الدستورية العليا:

حدد النظام التأديبي الذي يطبق على قضاة المحكمة الدستورية العليا، قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (7) تاريخ 2014/4/13، إذ تختص الهيئة العامة للمحكمة بمساءلة أعضائها تأديبياً، وتعقد بصفة محكمة تأديبية.

● **تشكيل واختصاص الهيئة العامة للمحكمة :** حسب نص المادة (8) من قانون المحكمة الدستورية العليا، تتألف الهيئة العامة للمحكمة الدستورية العليا من كامل أعضاء المحكمة المؤلفة من أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويبدأ حساب المدة من تاريخ أداء العضو القسم الدستوري[1]، إذ تختص الهيئة العامة للمحكمة الدستورية العليا بالنظر في المسائل المتعلقة بمساءلة أعضائها والتحقيق معهم وإقالتهم[2].

● **إجراءات المحاكمة التأديبية لقضاة المحكمة الدستورية العليا:** وفقاً لنص المادة (53) من قانون المحكمة الدستورية العليا فإن الهيئة العامة للمحكمة تجتمع في مساءلة أحد أعضائها، فإذا قررت الهيئة – بعد دعوة العضو إلى سماع أقواله – أن هناك سبباً للسير في إجراءات مساءلته ندبت أحد أعضائها للتحقيق، ويعد العضو المحال إلى التحقيق في إجازة حتمية بمرتب كامل من تاريخ قرارها.

. يعرض التحقيق بعد انتهائه على الهيئة العامة منعقدة في **هيئة محكمة تأديبية** فيما عدا من شارك من أعضائها في التحقيق لتصدر – بعد سماع دفاع العضو– حكمها **بالبراءة أو بإقالة العضو**، ويكون **الحكم مبرماً وغير قابل للطعن.**

. يبلغ قرار المحكمة بإقالة العضو إلى رئيس الجمهورية، فيسمي بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً من الرئيس أو العضو المقال لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه.

---

[1] . انظر الفقرة(أ) من المادة (3) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

[2] . انظر الفقرة/ب/ من المادة (9) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

. أما فيما يخص ملاحقته الجزائية: فيخضع إلى الأصول والاختصاصات المتبعة في محاكمة القضاة وفقاً لقانون السلطة القضائية، وفي حال ارتكاب أحد الأعضاء جرماً مشهوداً يعلم رئيس المحكمة فوراً بالأمر، وإذا كان الفاعل هو الرئيس تعلم الهيئة العامة بذلك.

● **ضوابط الحكم الذي يصدر عن الهيئة العامة للمحكمة الدستورية العليا بصفتها محكمة تأديبية:** تخضع أحكام الهيئة العامة بصفتها محكمة تأديبية للقواعد العامة ذاتها في إصدار الأحكام القضائية من حيث وجوب التسبيب والتعليل وتلاوة الحكم وتوقيعه، إذ يصدر الحكم "باسم الشعب العربي في سورية" ويكون مبرماً وغير قابل للطعن[1].

3. قضاة مجلس الدولة:

يحدد قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 الإجراءات التأديبية التي تتبع مع أعضاء مجلس الدولة عند ارتكابهم مخالفة مسلكية، إذ يختص بمساءلتهم تأديبياً مجلس التأديب المنصوص عنه بالمادة (108) من القانون المذكور أعلاه.

● **الاختصاص والتشكيل:** وفقاً لنص المادة (108) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019، يشكل مجلس التأديب من المجلس الخاص[2] منضماً إليه أربعة من المستشارين بحسب ترتيب الأقدم منهم.

ويختص مجلس التأديب بمحاكمة قضاة المجلس من الناحية التأديبية، ويفصل في الدعوى التأديبية بعد سماع أقوال القاضي والاطلاع على ما يبديه من دفوع، ويصدر قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء، إذ يكون لمجلس التأديب ولاية القضاء كاملة.

● **إجراءات المحاكمة التأديبية لأعضاء مجلس الدولة:** بينت المادتين (106،107) من قانون مجلس الدولة، الأحكام الخاصة بتأديب قضاة المجلس وكيفية الإجراءات المتبعة في محاكمة قاضي مجلس الدولة مسلكياً، ففي

---

[1] . انظر المادتين (47،48) من قانون المحكمة.

[2] . نصت المادة (90) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لسنة 2019 على أنه " 1. يشكل المجلس الخاص من: أ. رئيس مجلس الدولة (رئيساً) ب. ستة من نواب الرئيس (أعضاء) 2. في حالة الشغور يكمل النصاب من أقدم المستشارين 3. يختص المجلس الخاص بالآتي: أ. الموافقة على تعيين قضاة المجلس وتحديد أقدميتهم وترفيعاتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم وقبول استقالتهم وإحالتهم على الاستيداع، وكل ما يتعلق بشؤونهم الوظيفية على الوجه المحدد في هذا القانون وفي القوانين والأنظمة النافذة. ب. اقتراح اللائحة الداخلية للمجلس ج. منح الإذن لتحريك الدعوى العامة بحق قضاة المجلس. د. تشكيل المحاكم وتوزيع العمل والاختصاص بين دوائرها. هـ. تشكيل الجمعية العمومية ومكتب صياغة التشريعات والإدارات المختصة بالفتوى والتشريع وتوزيع العمل بينها. و. تسمية المفتش في إدارة التفتيش القضائي ووضع النظام الخاص بعملهم. ز. النظر في طلبات تنحي قضاة المجلس عن الدعوى وتسمية البديل. ح. ندب قضاة المجلس وفق أحكام هذا القانون. ط . كف يد قضاة المجلس وفق أحكام هذا القانون. ي. إنهاء خدمة قضاة المجلس لأسباب صحية وفقاً لأحكام هذا القانون. ك. اقتراح إحالة قضاة المجلس إلى مجلس التأديب. ل. نقل الدعوى مكانياً وفق الحالات المنصوص عنها في قانون أصول المحاكمات. م. إقرار موازنة المجلس والحساب الختامي. ن. الموافقة على إعارة قضاة المجلس وقيامهم بالتدريس بالجامعات. س. اعتماد جدول الخبراء المعمول به أمام محاكم المجلس. ع. في سائر الأمور الأخرى المتعلقة بعمل المجلس."

الجرائم التي يرتكبها قضاة المجلس في **أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها**، لا تقام **دعوى الحق العام** إلا من قبل النائب العام بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس الخاص، ويحاكم قاضي المجلس في هذه الحالة وفقاً للأصول والإجراءات المتبعة في محاكمة القضاة المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، وليس للمدعي الشخصي أن يحرك دعوى الحق العام في جميع الجرائم المذكورة، وإنما يترتب على النائب العام حين رفع الشكوى إليه أن يحيلها إلى المجلس الخاص.

. فالادعاء الشخصي لا يقدم بحق أحد قضاة مجلس الدولة إلى النائب العام في الجمهورية، إذ يتعين على النائب العام إحالة الشكوى إلى المجلس الخاص للحصول على إذن بتحريك الدعوى، فإذا تبين للمجلس الخاص أن الفعل المنسوب إلى أحد قضاة المجلس **ناشئ عن العمل الوظيفي** يحيل الملف إلى إدارة التفتيش القضائي لإجراء المقتضى، ويتم البت بمنح الإذن بعد انتهاء التحقيق.

. وتعدّ مدة محاكمة العضو، إجازة بمرتب كامل لحين الانتهاء من المحاكمة، وهذا يعني ضمناً أن يد العضو تعدّ مكفوفة طوال مدة المحاكمة.

. ومثلما أحاط المشرع محاكمة القضاة العاديين بالسرية التامة نحا الأمر نفسه في محاكمة المجلس التأديبي لقاضي مجلس الدولة، بحيث تعدّ جلساته سرية.

. ويحق للقاضي المحاكم تأديبياً أن يستعين بأحد زملائه من قضاة المجلس للدفاع عنه.

. يستطيع العضو الذي يحاكم تأديبياً تقديم استقالته إلى المجلس الخاص، وبالتالي **تنقضي الدعوى التأديبية** في حال تم قبول استقالته، علماً أنه لا تأثير للاستقالة على الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها[1].

● **العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعهاعلى قضاة مجلس الدولة[2]:** نصت المادة (109) من قانون مجلس الدولة على أنه" يفرض مجلس التأديب إحدى العقوبات التأديبية الآتية بحق قضاة المجلس:

1. عقوبة اللوم: إخطار القاضي بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة، وضرورة تفاديها مستقبلاً، ويجوز أن يتضمن القرار عدم تسجيل اللوم في سجل العضو المعاقب.

2. عقوبة الإنذار: هي إخطار القاضي بكتاب يتضمن وجود مخالفة مرتكبة، وإنذاره بفرض عقوبة أشد في حال تكرار المخالفة.

3. عقوبة تأخير الترفيع: هي تأخير ترفيع القاضي لمدة لا تتجاوز السنة.

---

[1] . د. يوسف اليونس، الحصانة والملاحقة والتأديب في التشريع السوري، دار طلاس، ط1،2008، ص 181.

[2] . انظر المادة (109) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لسنة 2019.

4. عقوبة العزل[1] : هي إنهاء خدمة القاضي، وتصفية حقوقه التقاعدية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

لا يشترط التدرج في فرض العقوبة[2]، وتنفذ عقوبة العزل بمرسوم بناءً على اقتراح من المجلس الخاص، أما العقوبات الأخرى فيتم تنفيذها بقرار من رئيس المجلس، كما لا يجوز نقل قاضي مجلس الدولة أو ندبه إلى وظيفة قضائية أدنى من درجته، ولا يجوز أن يتم النقل أو الندب بغير طلب القاضي أو موافقته[3].

● **الحكم الصادر عن مجلس التأديب:** يصدر مجلس التأديب قراراته في مجال التأديب بأغلبية ثلثي أعضائه وتكون قرارته مبرمة[4]، ولا يقبل الطعن بأي وجه من الوجوه أمام أية جهة، ويخضع للضوابط العامة في إصدار الأحكام القضائية من تسبيب وتوقيع.

4) محامو إدارة قضايا الدولة:

نص قانون إحداث إدارة قضايا الدولة رقم (55) لعام 1977 على قواعد تأديب محامي الدولة، حيث تتم مساءلتهم تأديبياً أمام مجلس تأديب خاص سنعرض لتشكيله وكيفية الإجراءات أمامه.

● **تشكيل مجلس التأديب الخاص بمحامي الدولة** وفقاً للمادة (13) من قانون إدارة قضايا الدولة يتشكل مجلس التأديب من:

1. وزير العدل	رئيساً
2. معاون وزير العدل	عضواً
3. اثنين من أقدم نواب رئيس محكمة النقض	عضوين
4. رئيس إدارة التفتيش القضائي	عضواً
5. رئيس إدارة قضايا الدولة	عضواً
6. النائب العام لرئيس إدارة قضايا الدولة	عضواً

وإذا غاب معاون وزير العدل أو رئيس إدارة التفتيش القضائي حل محل أي منهما مدير إدارة التشريع في وزارة العدل، وإذا غاب أحد نائبي رئيس محكمة النقض حل محله النائب الذي يليه في القدم، وإذا غاب رئيس إدارة قضايا الدولة أو نائبه حل محل أي منهما من يليهما في القدم من بين نواب الرئيس ثم باقي محامي الدولة.

---

[1] . لابد من الإشارة إلى أن المادة (64) من قانون مجلس الدولة السابق رقم (55) لسنة 1959 قد فرقت في مجال عزل قضاة مجلس الدولة بين فئتين: **الأولى:** أعضاء مجلس الدولة بدرجة مستشار مساعد فما فوق، هؤلاء غير قابلين للعزل، ويكون النواب غير قابلين للعزل متى أمضو ثلاث سنوات متصلة في وظيفتهم أو في وظيفة مماثلة لها، يتمتع شاغلها بالضمانة نفسها، ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة و الاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أحيل إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب و التظلمات و بعد سماع أقوال العضو. **الثانية:** عدا هؤلاء من أعضاء المجلس يمكن فصلهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب.

[2] . انظر الفقرة الثانية من المادة (109) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لسنة 2019.

[3] . انظر المادة (110) من القانون نفسه.

[4] . انظر الفقرة الأولى من المادة (108) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لسنة 2019.

ويجوز بقرار من وزير العدل فرض عقوبة اللوم بحق محامي الدولة.

. **والذي أراه أنه** من الثابت قانوناً أن عمل إدارة قضايا الدولة يتمثل في مهمتها كوكيل بالخصومة عن الدولة[1]فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى لدى المحاكم والدوائر القضائية في مختلف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصاً قضائياً وأمام هيئات التحكيم والتأديب[2]، وهي تابعة إدارياً إلى وزارة العدل التي تعد إحدى وزارات الدولة التي من الممكن أن تكون إدارة قضايا الدولة وكيلاً عنها في إحدى الدعاوى، فكيف لها أن تقوم بعملها باستقلالية وحياد ؟ ومساءلة أعضائها تتم من قبل مجلس تأديبي يترأسه وزير العدل، ما يوجب إعادة النظر في ذلك ومنح الإدارة الاستقلالية التامة عن وزارة العدل والتخلص من تبعيتها الإدارية لها، حتى تقوم بأداء مهمتها باستقلالية وحياد ومن دون قيود مسلطة عليها.

. كما أننا نحيل ملاحظاتنا التي وردت في تشكيل مجلس القضاء الأعلى إلى هذه الجزئية المتعلقة بتشكيل مجلس تأديب محامي الدولة بما لا يتعارض مع قانون إدارة قضايا الدولة.

● **إجراءات المحاكمة أمام مجلس تأديب محامي إدارة قضايا الدولة:** وفقاً لنص المادة (11) من القانون المشار إليه تتولى إدارة التفتيش القضائي في وزارة العدل:

أ- تفتيش أعمال محامي الدولة باستثناء من يشغل منصب رئيس إدارة قضايا الدولة ونوابه الذين يتولى تفتيش أعمالهم رئيس إدارة التفتيش القضائي أو من يكلفه وزير العدل بذلك من بين المفتشين القضائيين.

ب- تفتيش أعمال باقي العاملين في إدارة قضايا الدولة.

ووفقاً لنص المادة (13) من قانون إدارة قضايا الدولة، فإنه تطبق على محامي الدولة فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون قواعد التأديب والعقوبات المسلكية المطبقة على القضاة كما هو منصوص عليها في قانون السلطة القضائية.

ثانياً: مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات:

تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات من الموضوعات المهمة جداً، والتي لها أثرها في حياة التعليم والجامعة وفي عضو هيئة التدريس، لذلك أفرد المشرع السوري نظاماً خاصاً لتأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات يختلف عن نظام تأديب العاملين في الدولة، بهدف وضع ضمانة لأعضاء هيئة التدريس

---

[1] . يقصد بالدولة هنا الوزارات والإدارات العامة والهيئات العامة والبلديات والوحدات الإدارية...، راجع المادة (3) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (55) لعام 1977.

[2] . انظر المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (55) لعام 1977

لمعاملتهم بصورة تليق بهم، إذ أناط قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006 ذلك بمجلس تأديب يشكل على نحو خاص، ينظر في المخالفات التأديبية المنسوبة إلى أعضاء هيئة التدريس.

وسنستعرض الإطار القانوني لمجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات من ناحية تشكيله واختصاصه وقواعد المحاكمة أمامه وأحكامه على النحو الآتي:

● **تشكيل المجلس** نصت المادة (107) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006، على أنه " تكون محاكمة أعضاء الهيئة التدريسية أمام مجلس التأديب الذي يتألف في كل جامعة بقرار من الوزير من:

. مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا يسميه رئيس مجلس الدولة (رئيساً)

. مستشار يسميه رئيس مجلس الدولة (عضواً)

. أحد نواب رئيس الجامعة يسميه رئيسها (عضواً)

. أستاذ يسميه مجلس الجامعة (عضواً)

. ممثل عن النقابة يسميه المكتب التنفيذي من بين الأساتذة (عضواً)"

وباستقراء ما تقدم، فإنه يتضح بجلاء الملاحظات الآتية:

1) مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ليس واحداً على مستوى سورية وإنما تتعدد مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات بشكل يتوافق مع عدد الجامعات، فيشكل مجلس تأديب بكل جامعة بقرار من وزير التعليم العالي، **وهذه مزية** بحسبان أن عضوي هيئة التدريس الداخلين في تشكيل المجلس (نائب رئيس الجامعة، وأستاذ يسميه مجلس الجامعة) يكونان على إلمام بكافة الجوانب العملية التي قد تكون مثار التحقيق والمحاكمة ومطّلعين على كافة التعليمات والنظم والإجراءات المتعلقة بسير العمل في الجامعة سواءٌ في الجانب التعليمي أو الإداري، وبالتالي فإن ذلك ربما لا يتحقق في محكمة مسلكية تتكون من عناصر قضائية بحتة.

2) حقق المشرع السوري التوازن بين عنصري الضمان والفاعلية في هذا التشكيل، كونه جاء مختلطاً بين عناصر قضائية وعناصر إدارية، فإيلاء رئاسة المجلس لمستشار من مجلس الدولة بدرجة عضو في المحكمة الإدارية العليا، وإشراك مستشار آخر من مجلس الدولة في عضوية المجلس يزيد من درجة الضمان المكفولة للعضو المحال، لإلمامهما بالجوانب القانونية كافة للمسألة التأديبية، وخاصةً فلسفة العقوبة التأديبية والهدف منها.

3) المشرع لم يكتف بعضوية أي من أعضاء هيئة التدريس، وإنما اشترط أن يكون بدرجة أستاذ، إذ يحقق ذلك عنصر الخبرة والدرجة الوظيفية المعادلة على الأقل لأي عضو هيئة تدريس محال إلى المحاكمة إذ إن درجة أستاذ هي أعلى مراتب السلم الوظيفي.

4) المشرع لم يحدد مدة زمنية معينة يسري خلالها تشكيل مجلس التأديب على غرار مجلس التأديب المصري، ونرى أنه بذلك يكون قد تخلى عن ضمانة تتمثل في أنه خلال سريان المدة المحددة لتشكيل مجلس التأديب لا يجوز المساس بتشكيل المجلس إلا لقوة قاهرة أو لظرف طارئ.

بناءً على ما تقدم يمكننا الاستنتاج أن ممارسة مجلس التأديب لسلطته في التأديب بتشكيله الذي حدده القانون يعدّ من النظام العام، بحيث لا يجوز الخروج على التشكيل المحدد في القانون وإلا كان التشكيل باطلاً وتبطل بالتالي كافة الإجراءات أمامه.

● **اختصاص مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات:** أعطى قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية عدة اختصاصات منها:

. **النظر في المخالفات المسلكية** المرتكبة من أعضاء هيئة التدريس ومحاكمتهم لأجلها، **وتوقيع العقوبات المسلكية** المحددة قانوناً عليهم.

. **وقف عضو هيئة التدريس احتياطياً** عن عمله مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

. يجوز لمجلس التأديب **وقف صرف راتب عضو هيئة التدريس** الموقوف احتياطياً عن العمل، إلى أن يتم الفصل في الدعوى التأديبية[1].

. **إحالة عضو هيئة التدريس المحال أمامه إلى القضاء الجزائي** في حال تبين أن فعله ينطوي على جرم جزائي مكتمل الأركان.

● **قواعد المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب:**

1. يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء الهيئة التدريسية في إحدى كليات الحقوق مباشرة التحقيق فيما ينسب إلى عضو الهيئة التدريسية من إخلال بواجباته الجامعية المبينة بقانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية والأنظمة الجامعية الأخرى، ويقدم المكلف بالتحقيق تقريراً إلى رئيس الجامعة، وللوزير أن يطلب هذا التقرير ويحيل رئيس الجامعة العضو المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى مسوغاً لذلك[2].

2. يبلغ رئيس الجامعة عضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب التهم الموجهة إليه، وصورة عن تقرير التحقيق قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوماً على الأقل[3].

---

[1] . انظر المواد (104، 108) من قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006

[2] . انظر المادة (103) من القانون نفسه

[3] . انظر المادة (105) من القانون نفسه

3. لعضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب الاطلاع على التحقيقات التي أجريت وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة، وله أن يستعين بمحام للدفاع عنه[1].

4. نصت الفقرة /ب/ من المادة (108) من القانون ذاته على أنه" تسري أحكام القانون رقم (7) لعام 1990 بشأن نظام إجراءات التأديب على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون"[2].

وتطبيقا لهذا النص وبالعودة إلى الباب الرابع من الفصل الثاني من القانون رقم (32) لعام 2019 نبين الآتي:

. يعقد مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة جلساته بصورة سرية بحضور المحال بالذات أو وكيل عنه أو بغيابهما إذا تخلفا عن الحضور.

. يتلو رئيس المجلس أو من يكلفه من الأعضاء أوراق الدعوى ومستنداتها ويستجوب المحال عن الأفعال المنسوبة إليه.

. يستمع المجلس إلى إفادات الشهود إن وجدوا، وله أن يندب واحداً من أعضائه لاستكمال التحقيق إذا رأى لزوماً لذلك[3].

● **العقوبات التي يقضي بها مجلس التأديب:** رتب المشرع السوري العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء الهيئة التدريسية من قبل مجلس التأديب ترتيباً متدرجاً على النحو الآتي:

1. الإنذار.
2. توجيه اللوم.
3. توجيه اللوم مع تأخير الترفيع لمدة سنتين على الأكثر.
4. تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على الأكثر.
5. قطع تعويض التفرغ وتعويض التفرغ الإضافي كلياً أو جزئياً لمن يستحقه.
6. عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة، ويتم النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء.
7. العزل أو الطرد وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

والذي أراه أنه وعلى الرغم من النص القانوني على هذه العقوبات، إلا أن الأمر متروك لتقدير مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية، فالقانون ينص على مجموعة من الجزاءات، تبدأ بالإنذار وتنتهي بالعزل، ويترك لمجلس التأديب السلطة التقديرية حسب جسامة المخالفة، فقانون تنظيم الجامعات يتحدث عن الإخلال بالقيم

---

[1] . انظر المادة (106) من القانون نفسه

[2] . ألغي القانون رقم 7 لعام 1990 بالقانون رقم 32 لسنة 2019.

[3] . انظر المادة (50) من القانون رقم 32 لسنة 2019 الخاص بمجلس الدولة والمحاكم المسلكية

والتقاليد والواجبات الجامعية المبينة في متنه وفي متن اللائحة التنفيذية والأنظمة الجامعية الأخرى، والإخلال يتراوح بين لفظ خارج، أو سلوك غير أخلاقي، أو جريمة كاملة الأركان كالتحرش مثلاً، وهذا قصور في النص يجب معالجته بوضع الضوابط الواجب الاعتماد عليها لتوقيع العقوبة المناسبة، وهذا يقود إلى القول إن الجزاء التأديبي لا يحول دون الجزاء الجزائي إذا ثبت الجرم الجزائي قضائياً، فليس معنى توقيع الجزاءات التأديبية من مجلس تأديب الجامعة أن يعفى عضو هيئة التدريس المرتكب للجرم الجزائي من العقوبة الجزائية، وهذا كله تطبيقاً للنص القانوني بأنه لا تأثير للدعوى التأديبية في الدعوى الجزائية الناشئة عن الواقعة ذاتها.

● **ضوابط الحكم التأديبي الصادر من مجلس التأديب:** لم يتضمن قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 أي نص قانوني صريح يفيد بضرورة صدور قرارات المجلس مسببة، إلا أن المشرع نص في المادة (110) من القانون سالف الذكر، على ضرورة تسبيب رئيس الجامعة لقراره المتضمن عقوبتي الإنذار وتوجيه اللوم المنصوص عليهما في المادة (108) من هذا القانون واللتين تدخلان في سلطته، وبالتالي نرى أن يكون تسبيب القرارات الصادرة من مجلس التأديب من باب أولى، ولاسيما أنه وفقاً للفقرة /ج/ من المادة (108) تخضع قرارات مجلس التأديب الواردة في البنود (7.6.5.4.3) من الفقرة /أ/ السابقة للطعن أمام مجلس الدولة (المحكمة الإدارية العليا) وفق الأصول النافذة، وبذلك يغدو تسبيب قرارات المجلس التأديبية ضرورياً لتتمكن السلطة القضائية المختصة (المحكمة الإدارية العليا) من ممارسة حقها في الرقابة القانونية على هذه القرارات، سواءٌ من حيث صحة تحصيلها للواقع أو سلامة تطبيقها للقانون، أو التناسب بين ما تم توقيعه من عقوبات، والوقائع الثابتة بحق المتهم.

● **انقضاء الدعوى التأديبية بالنسبة إلى أعضاء هيئة التدريس في الجامعات:** نصت المادة (109) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 على سبب واحد فقط لانقضاء الدعوى التأديبية لعضو هيئة التدريس وذلك بموجب استقالته وبشرط قبول مجلس الجامعة لها، وذلك بالنسبة إلى المخالفات غير المادية، إذ لا تأثير للاستقالة على المخالفات المادية، إذ تظل المساءلة المسلكية قائمة، كما ينعدم تأثير الدعوى التأديبية وانقضائها في الدعوى الجنائية والدعوى المدنية الناشئتين عن الواقعة ذاتها.

وختاماً يؤخذ على التنظيم التشريعي لتأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الأمور الآتية:

1. سكت المشرع عن بيان الموقف في حالة قيام المانع أو حالة الغياب لرئيس المجلس أو أحد أعضائه، ومن ثم قد يكون من المناسب أن يتم تعيين بديل له من درجته الوظيفية نفسها سواءٌ كان من العناصر القضائية أو الإدارية وبطريقة تعيين الأصيل نفسها، وهذا يتفق مع القواعد العامة للحلول على نحوٍ يكفل انتظام سير العمل في المرفق العام.

2. لم يعدد قانون تنظيم الجامعات درجات مجالس التأديب بالنسبة إلى أعضاء هيئة التدريس، كوجود مجلس تأديب ابتدائي ومجلس تأديب استئنافي.

ثالثاً: مجلس تأديب مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية

نصت المادة (72) من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم (50) لعام 2004 على أنه" أ. تطبق أحكام القانون رقم 7 تاريخ 1990/2/25 على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم. ب. **يبقى مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية خاضعين بشأن المحاكمة المسلكية إلى قوانينهم الخاصة**"، وسنتعرف على الإطار القانوني لكل مجلس وفق الآتي:

1) مجلس تأديب مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

ينظم الإجراءات التأديبية التي تتبع مع مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش عند ارتكابهم مخالفات مسلكية، قانون الهيئة رقم (24) لعام 1981 وتعديلاته.

● **الاختصاص والتشكيل:** يختص المجلس الأعلى للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بمحاكمة العاملين بالتفتيش تأديبياً بصفة مجلس تأديب وفق الأحكام المنصوص عليها في الفصل الخامس من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المشار إليه سابقاً[1].

ويشكل المجلس الأعلى للهيئة المركزية وفقاً لما نصت عليه المادة (8) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بقرار من رئيس مجلس الوزراء على النحو الآتي:

1. رئيس الهيئة (رئيساً للمجلس).

2. ثمانية أعضاء، منهم معاونو الهيئة، إضافة إلى ممثل واحد عن كل من رؤساء المجموعات والفروع والأقسام ومديري المديريات الفنية، وعن المفتشين، يتم اختياره حسب الأقدمية في الهيئة، فإذا تعادل اثنان في القدم اختير الأعلى درجة، على ألا تقل مدة ممارسة هذا الممثل العمل في التفتيش عن سبع سنوات، ويسمي رئيس الهيئة أحد موظفي الهيئة لأمانة سر المجلس.

ويتضح من تشكيل ذلك المجلس أنه:

. يتكون من عناصر إدارية بحتة، فلم يضم المشرع في عضويته أي عنصر قضائي، علماً أنه لا بد من الإشارة إلى أنه جرت العادة على أن من يتولى رئاسة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في الواقع قاضٍ، إلا أنه لا

---

[1] . انظر الفقرة /ج/ من المادة (8) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم (24) لعام 1981.

يمكن التعويل على ذلك بالتشكيل ونقول إن المجلس يتشكل من عناصر إدارية وقضائية، إذ إن المادة (13) من قانون الهيئة نصت على أنه " يرأس الهيئة رئيس يعين بمرسوم، ويعامل معاملة الوزراء، في الصلاحيات والحقوق" وبالتالي لم يشترط النص القانوني أن يكون رئيس الهيئة قاضياً.

ولعلَّ في ذلك مزية تتمثل في إلمام الأعضاء الإداريين بكافة الجوانب العملية التي قد تكون موضوع المخالفة التأديبية المحال لأجلها المفتش موضوع التحقيق معه بحيث يكونون على اطلاع بكافة التعليمات والإجراءات الناظمة لعمل المفتشين.

. راعى المشرع في اختيار أعضاء المجلس الأقدمية، وإن تساوى أعضاء بالأقدمية يتم اختيار الأعلى درجة، مشترطاً أيضاً ألا يقل عمله في التفتيش عن سبع سنوات، وكل ذلك سيحقق عنصر الخبرة والدرجة الوظيفية المعادلة على الأقل لأي مفتش محال إلى المحاكمة.

● **الإحالة إلى مجلس التأديب والإجراءات المتبعة أمامه:** وفقاً لنص المادة (36) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم (24)9 لعام 1981 **تكون إحالة العاملين في التفتيش** على المجلس التأديب بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح (رئيس الهيئة) في حالات محددة هي: 1 . الإخلال بالواجبات

2 . ارتكاب مخالفة لأحكام المادة (26) من هذا القانون[1] 3. الإساءة بقول أو عمل أو كتابة إلى كرامة العامل الشخصية أو كرامة الهيئة 4. مخالفة القوانين والأنظمة النافذة.

والقرار الصادر بالإحالة إلى المجلس لا ينشر في الجريدة الرسمية.

أما بالنسبة إلى لإجراءات المتبعة أمام المجلس: فقد أجاز القانون للمجلس أن يصدر قراراً بكف يد المحال في أثناء التحقيق معه، إذ يعهد المجلس لبعثة تفتيشية بالتحقيق مع المحال، الذي يحق له الاستعانة بأحد العاملين في التفتيش للدفاع عنه، ويبلغ المحال للحضور أمام المجلس أو أمام البعثة التفتيشية، فإذا لم يمثل أمامهما جاز إصدار القرار في غيبته على الرغم من تبليغه قانوناً، إلا أنه يحق له الاعتراض عليه خلال خمسة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغه القرار، وإذا لم يحضر بعد الاعتراض، يقرر المجلس رد اعتراضه.

وتكون جلسات المحاكمة أمام المجلس الأعلى للهيئة المركزية (مجلس التأديب) سرية أسوةً بجلسات محاكمة القضاة.

---

[1] . تنص المادة (26) من قانون الهيئة على أنه " يترتب على العاملين بالتفتيش ما يلي: أ. سلوك مسلك القاضي

ب. الالتزام بكتمان الأسرار التي يطلعون عليها بحكم وظيفتهم باستثناء ما يقدمون منها إلى رؤسائهم أو ما يدلون بها أمام القضاء والجهات التأديبية تطبيقاً لأحكام المادة/55/ من هذا القانون.

ج. عدم مزاولة التجارة أو أي عمل آخر بالذات أو بالواسطة يتنافى م واجبات الوظيفة وكرامتها.

د. عدم ممارسة الخبرة ولو بدون أجر هـ. عدم ممارسة التحكيم أو التدريس في الجامعات والمعاهد المتوسطة والمدارس المهنية أو الفنية إلا بإذن من رئيس الهيئة"

● **العقوبات التي يقضي بها مجلس تأديب مفتشي الهيئة المركزية:** حددت المادة (35) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش العقوبات التي يختص مجلس التأديب بفرضها على العاملين في التفتيش المحالين والذين تثبت إدانتهم، على سبيل الحصر وهي:

1. اللوم: وهو إخطار العامل في التفتيش بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة واجتناب العودة إلى ارتكابها أو ارتكاب ما يماثلها.

2. قطع الراتب: وهو حسم مبلغ لا يتجاوز 10% من الراتب الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة.

3. عقوبة إبطال الترفيع: وهي حرمان العامل في التفتيش من الترفيع لمدة لا تتجاوز سنتين.

4. عقوبة الصرف من الخدمة: وهي إنهاء خدمة العامل في التفتيش وتصفية حقوقه وفقاً للقانون أو النظام التابع له، ولا يجوز إعادة العامل في التفتيش المصروف من الخدمة إلى الهيئة أو أية جهة رقابية أخرى.

. وتكون قرارات المجلس بالأكثرية النسبية وعند تساوي الأصوات يرجح جانب الرئيس[1]، ويكون حكم المجلس نهائياً (أي لا يقبل الطعن بأي وجه من الوجوه أمام أي جهة رئاسية) وإنما تخضع قرارات المجلس في هذا الشأن للطعن من قبل المحكوم عليه أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض في القضايا الجزائية، خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغها، ما يوجب تسبيبها وتوقيعها من رئيس المجلس وأعضائه.

. أما بخصوص تنفيذ العقوبات المفروضة على المحكوم عليهم من المجلس، فعقوبة الصرف من الخدمة تنفذ بمرسوم، أما باقي العقوبات فتنفذ بقرار من رئيس الهيئة[2].

2) مجلس تأديب مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية:

يحدد الإجراءات التأديبية التي تتبع مع مفتش الجهاز المركزي للرقابة المالية عند اتهامه بارتكاب مخالفة تأديبية، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003، وسنتعرض لأهم عناصر مجلس تأديب مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية وذلك على النحو الآتي:

● **في الاختصاص والتشكيل:** يختص المجلس الأعلى للرقابة المالية بمحاكمة العاملين الفنيين في الجهاز المركزي للرقابة المالية تأديبياً بصفة مجلس التأديب، إذ ينظر في شأنهم، والفصل في مدى ثبوت ما نسب إليهم من مخالفات تأديبية.

---

(1) . انظر الفقرة / ج/ من المادة (10) من قانون الهيئة.

(2) . انظر الفقرة/ح/ من المادة (36) من قانون الهيئة سالف الذكر.

ويشكل المجلس الأعلى للرقابة المالية (مجلس التأديب)، وفقاً لنص المادة (6) من القانون 46 لعام 2003 على النحو الآتي:

. رئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية (رئيساً)

. وكلاء الجهاز (أعضاء)

. ثلاثة من المديرين في الجهاز يسمون بقرار من رئيس الجهاز (أعضاء)

وفي حال غياب رئيس الجهاز يعدّ وكيل الجهاز الأقدم نائباً لرئيس الجهاز ويحل محله في رئاسة المجلس.

وباستقراء المادة السابقة، يتضح لنا بجلاء أن المشرع جعل تشكيل المجلس من عناصر إدارية فقط محققاً بذلك عنصر الفاعلية، بحسبان أن العناصر الإدارية أقدر على الفهم الصحيح لظروف وملابسات المخالفة التأديبية المنسوبة للمفتش المحال.

إذاً يعد مجلس تأديب مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية جهة إدارية بحسبان أن تشكيله تسوده الصبغة الإدارية إذا اعتمدنا على المعيار الشكلي في تحديد طبيعته القانونية، كما أنه ينظر في موضوع قضائي هي الدعاوى التأديبية المرفوعة على المفتشين المخالفين والمحالين إليه، ويصدر قرارات يطعن فيها أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض المتعلقة بالمسائل الجزائية، وبالتالي يمكن القول إنه جهة قضائية إذا أخذنا بالمعيار الموضوعي، وبالأخذ بالمعيار المختلط المعروف لتمييز الأعمال الإدارية عن القضائية، فإنه يعدّ جهة إدارية ذات اختصاص قضائي.

● **الإحالة إلى المجلس والإجراءات المتبعة أمامه:** نصت المادة (8) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية على أن الإحالة إليه والمحاكمة أمامه تتم وفق الأحكام المنصوص عليها في الفصل الخامس من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 لعام 1981 وتعديلاته، بما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم التشريعي.

بعد أن تم استعراض ماهية المجالس التأديبية من حيث طبيعتها القانونية ونظامها العام والتطبيقات المعاصرة لها في فرنسا ومصر وسورية، الملاحظ اقتراب وظيفتها من وظيفة المحاكم التأديبية، فالمشرع عقد لها ولاية تأديب بعض طوائف العاملين ممن تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة، إذ تقوم بالنسبة إليهم مقام المحاكم التأديبية، إلا أنها لا تتبع عضوياً السلطة القضائية وإنما تتبع السلطة الإدارية، غير أنها تباشر عملها في استقلال فلا تخضع قراراتها لجهة إدارية عليا، كما أن تشكيلها مزيج بين عناصر إدارية وأخرى قضائية وإن كانت الغلبة في هذا التشكيل تارةً للعناصر الإدارية وتارةً أخرى للعناصر القضائية، بل وقد تشكل أحياناً تشكيلاً قضائياً خالصاً.

وفي ضوء هذه التقديرات المتباينة والمتناقضة بين استقلال المجالس التأديبية وظيفياً، وتبعيتها عضوياً للجهة الإدارية، نجد من الضروري البحث عن طبيعة المادة التي تفصل فيها تلك المجالس والاختصاصات القضائية التي خولها المشرع إياها، والبحث كذلك في طبيعة قراراتها، وهذا ما سننتقل إلى دراسته في المبحث الثاني الذي بعنوان: اختصاص المجالس التأديبية وقراراتها.

المبحث الثاني

اختصاص المجالس التأديبية وقراراتها

تختلف التشريعات المقارنة في تحديد السلطة التأديبية واختصاصاتها تبعاً لما تراه محققاً لغاياتها، من حيث إقامة توازن بين مصلحة المرفق العام وفاعلية الإدارة، وبين تقديرات مصلحة الموظفين وكفالة الضمانات لهم في مواجهة الإدارة، ومن هنا وجد إلى جانب نظام موظفي الكادر العام، بعض النظم الوظيفية الخاصة التي عرفت بالكادرات الخاصة، التي خصها المشرع بنظم وقواعد تغاير المعمول بها في الكادر العام، والأصل خضوع السلطات العامة كافة في الدولة إلى حكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها، وهو ما يطلق عليه مبدأ المشروعية، وفي ظله لا يحق للسلطة العامة مؤاخذة شخص بسبب فعل غير مجرم قانوناً، ولا يكون لها قانوناً ولاية مساءلته.

وعليه فإن الإطار العام لعمل المجالس التأديبية الخاصة ببعض الطوائف من العاملين من ذوي الكادرات الخاصة، تحكمه القواعد المنصوص عليها في القوانين الخاصة بهذه الفئات، سواءٌ من حيث النصوص المنظمة لاختصاص تلك المجالس، أومن حيث النصوص المرتبطة بقراراتها، لذا سوف نتناول تقسيم المبحث الثاني على النحو الآتي:

المطلب الأول: اختصاص المجالس التأديبية.

المطلب الثاني: قرارات المجالس التأديبية.

المطلب الأول

اختصاص المجالس التأديبية

يجب أن يتم إنشاء المجالس التأديبية بأداة قانونية (مرسوم، قانون...)، وبالتالي فإن البحث في اختصاص المجالس التأديبية يقتضي العودة إلى النصوص القانونية الواردة في قانون إحداثها، إذ إن تلك القوانين الخاصة تتضمن مواد تسند بموجبها اختصاص المجالس التأديبية إلى النظر بوقائع تشكل مخالفات تأديبية، وفرض العقوبات المسلكية (اختصاص موضوعي)، ومواد أخرى تسند بموجبها اختصاص تلك المجالس إلى محاكمة الأشخاص المثارة مسؤوليتهم التأديبية أمامها (اختصاص شخصي)، وعليه فإن دراستنا لهذا المطلب ستنقسم إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الاختصاص الموضوعي للمجالس التأديبية.

الفرع الثاني: الاختصاص الشخصي للمجالس التأديبية.

الفرع الأول

الاختصاص الموضوعي للمجالس التأديبية

تؤدي مجالس التأديب من حيث المضمون وظيفة المحاكم التأديبية نفسها، فهي تفصل في المخالفة التأديبية المنسوبة إلى الموظف المحال، وتوقع على من يثبت إخلاله بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها جزاءات تأديبية من النوع نفسه الذي تملكه المحاكم التأديبية، وهي بذلك تحقق الردع العام والردع الخاص تحقيقاً للصالح العام للوظيفة، كما توفر للمحال الضمانات نفسها بما يكفل له محاكمة عادلة منصفة، وعليه فإن دراسة الاختصاص الموضوعي للمجالس التأديبية تقتضي التعرف على **المخالفة التأديبية** موضوع الدعوى التأديبية المختصة بنظرها تلك المجالس **والعقوبات التأديبية** الملائمة لها والجائز إيقاعها من المجالس التأديبية على النحو الآتي:

أولاً: اختصاص المجالس التأديبية بالفصل في المخالفات التأديبية:

تختص المجالس التأديبية بالفصل في الدعاوى التأديبية موضوع المخالفة التأديبية المرتكبة ممن يحالون إليها من الموظفين العموميين الذين تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة، **فما هي المخالفات التأديبية التي تختص المجالس التأديبية في نظرها؟ وهل هي مقننة ومصنفة؟ وهل تملك خصوصية معينة؟** هذا ما سندرسه على النحو الآتي:

1) مفهوم المخالفة التأديبية المخالفة التأديبية هي مخالفة قائمة بذاتها، مستقلة عما سواها من الأخطاء المدنية والجرائم الجنائية، ولها نطاقها المميز وطبيعتها الخاصة ومعالمها التي تميزها عن غيرها، وأركانها التي لا تقوم إلا بها، لذا لابد لنا من أن نعرض لتعريف المخالفة التأديبية، وأركانها بشكل موجز.

أ- تعريف المخالفة التأديبية: سنعرض لتعريف المخالفة التأديبية في التشريع والفقه والقضاء المقارن في كل من فرنسا ومصر وسورية على النحو الآتيي:

1. تعريف المخالفة التأديبية في فرنسا:

. لم يضمن **المشرع الفرنسي** نظام الوظيفة العامة لعام 1946 تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، فاكتفى في المادة (14) بالنص على أهم الواجبات والمحظورات التي ينبغي على الموظف الالتزام بها[1]، تلاه صدور نظام الموظفين العام بالأمر رقم (59.244) تاريخ 4/2/ 1959 الذي لم يخرج عما قرره القانون السابق في (م11)[2]، وسار على النهج ذاته أيضاً قانون حقوق وواجبات الموظفين لعام 1983 ، إذ إنه عدد في الفصل الرابع منه في

---

(1) .Loi n 46-2294 du 19/11/1946 relative au statut general des fonctionnaires.

(2) .Ordonnance n59-244 du 4/2/1959, relative au statut general des fonctionnaires

المواد من (25. 28) أهم واجبات الموظفين، وأخيراً صدور قانون الوظيفة العامة رقم (16. 84) لعام 1984[1]، الذي حدد في الفصل الثامن منه في المواد (66،76) مجموعات العقوبات التأديبية وكيفية توقيعها بحق الموظفين المخالفين من دون أن يتطرق إلى تعريف المخالفة التأديبية، وأمام خلو نصوص التشريع من تعريف المخالفة التأديبية، فقد كان من المتوقع، بل من الواجب أن يتولى القضاء الإداري التصدي لهذه المهمة، بوصفه المنشئ للمبادئ في مجال القانون الإداري.

. وفي هذا السياق عرف **مجلس الدولة الفرنسي** في حكم حديث له المخالفة التأديبية بأنها: " كل عمل يقع من الموظف ويضر بحسن أداء المرفق لخدماته، أو يشكل مخالفة للواجبات المفروضة عليه، أو يتصل بحياته الخاصة، ولكن يمكن أن تكون له آثار سيئة على وظيفته وعلى سمعة المرفق الذي يتبعه"[2].

. وعلى صعيد **الفقه** فقد تعددت تعريفات الفقه الفرنسي للمخالفة التأديبية، فذهب رأي إلى تعريفها بأنها "كل فعل أو امتناع عن فعل يكوّن مخالفة للواجبات التي تفرضها ممارسة الوظيفة"[3]، أو هي "الفعل المؤدي إلى المسؤولية التأديبية بمخالفة الموظف لالتزامه الوظيفي"[4]، ويذهب رأي إلى أن "الخطأ التأديبي يوجد في كل مرة ينطوي فيها سلوك الموظف على إعاقة لحسن إدارة المرفق أو إضرار باعتبار المرفق بوجه عام"[5]، أو هي "كل خطأ يرتكبه الموظف داخل نطاق الوظيفة أو خارجها وترى سلطة العقاب التأديبي تحت رقابة القاضي أنه يشكل مخالفة تأديبية"[6].

2. تعريف المخالفة التأديبية في مصر:

. جارى **المشرع المصري** قرينه الفرنسي في هذا الشأن، فقانون موظفي الدولة رقم (210) لعام1951، بيّن في الفصل السادس من الباب الأول أهم واجبات الموظفين والمحظورات المفروضة عليهم في المواد من (73. 82)، وسار على النهج ذاته أيضاً قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (46) لعام 1964، بيّن في الفصل الثامن من الباب الثاني في المواد من (52إلى 58) أهم واجبات العاملين، والأعمال المحظورة عليهم، ولم يخرج القانون (58) لعام1971 عما قرره القانون السابق (55)، وسار على النهج ذاته قانون العاملين المدنيين السابق (القانون 47 لعام 1978)، إذ حدد في الفصل العاشر منه أهم واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم في المادتين (76،77)، إلى أن صدر قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 81 لعام 2016 والذي نص في المادة

---

(1) .Loi n84-16 du 11/1/1959 portant dispositions satutaires relatives la fonction publique de L'Etat.

(2) .C.E., 15/6/2005, M. Chaelrs x, Rec, n. 261691.

(3) .Serge SALON, Op-Cit. P.47.

(4) .J. Marie Auby, J. Bernard Auby, Op-Cit. P.192.

(5) .J. Michel de FORGES, Droit de la fonction publique, Presses Universitaires de France, 1986, P.169.

(6) .Gustave PEISER, Op-Cit. P.66.

(57) منه على أنه" يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها.... ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة والتجرد....." وتولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تعداد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم في للمادتين (149و150) منها.

. **أما في القضاء فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا** المخالفة التأديبية بأنها "كل فعل إيجابي أو سلبي ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة المنوطة بالموظف العام، وذلك بمخالفته لأحكام القوانين أو اللوائح أو التعليمات الإدارية، كذلك الإخلال بمقتضياتها بأن يطأ الموظف مواطن الزلل ويحوم حول الشبهات بما تضيع معه الثقة التي لابد من توافرها في الوظيفة العامة والموظف العام معاً"[1]، وقضت أيضاً بأن " الجريمة التأديبية قوامها الإخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها وما يجب أن يتحلى به الموظف العام من الأمانة والثقة والسلوك القويم"[2].

. **وفي الفقه المصري** تعددت التعريفات، فذهب رأي[3] إلى تعريفها بأنها "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"، وفي السياق نفسه يذهب بعض الفقه[4] إلى تعريفها بالقول " الجريمة تتجسد في فعل أو امتناع يأتيه الموظف ويكون له أثر سلبي على حسن سير المرفق الذي يعمل فيه بانتظام واضطراد، أو على قيام هذا المرفق بواجباته على الوجه الأكمل"، ويعرفها بعضهم الآخر[5] بأنها" كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"، أو هي " كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف، ويعد بموجبه خارجاً على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو ظاهراً بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة"[6]، أوهي " مخالفة العامل لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو لكرامة الوظيفة وسلامتها"[7]، أو هي " كل إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2007/4/21 في الطعن رقم 1412 لسنة 51ق، أيضاً جلستها بجلسة 2007/10/20 في الطعن رقم 17765 لسنة 51 ق، مشار إليهما في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 576.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 2007/9/2 في الطعن رقم 137 لسنة 53ق، الدائرة الخامسة، مشار إليه في مؤلف د. محمد حسن هند، مرجع سابق، ص 587.

[3] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، جامعة القاهرة، كلية الحقوق،1978، ص 79.

[4] . د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع العمال فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 110.

[5] . د سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية" دراسة مقارنة"، القاهرة، معهد البحوث والدراسات القانونية 1975، ص 46.

[6] . د. سمير محمود قطب، حدود السلطة والمسؤولية الإشرافية مع التطبيق على الشرطة " دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، القاهرة، أكاديمية الشرطة، الشرطة، كلية الدراسات العليا، 1997 م، ص 143.

[7] . د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، القاهرة، الاتحاد العربي للطباعة والنشر،1987، ص 266

إيجاباً أو سلباً"، كما يمكن تعريفها بالقدر ذاته من الدقة بأنها "ارتكاب عمل محرم أو محظور أو الامتناع عن واجب"[1].

3. تعريف المخالفة التأديبية في سورية:

. لم يخرج **المشرع السوري** عن نهج قرينيه الفرنسي والمصري، فلم يورد تعريفاً للمخالفة التأديبية في قوانين الوظيفة المتعاقبة، بل اكتفى ببيان أهم واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة، فقانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945، نص على أهم واجبات الموظفين في المادة (22) ثم أتبعها بالمحظورات في المادة (23)، وحظر في الفقرة الأولى منها على الموظف إتيان أي عمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة، ولم يخرج النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة رقم 1 لعام 1985 عن ذلك، بل ردد النصوص ذاتها الواردة في قانون الموظفين الأساسي، وذلك في المواد من (64، 65، 66) من القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم (50) لعام 2004 النهج في المواد (63، 64، 65، 66).

. وفي **قضاء مجلس الدولة السوري** أتيح للمجلس أن يتعرض لتعريف المخالفة التأديبية في أكثر من مناسبة، وكانت التعريفات تدور حول المعنى نفسه الذي وضعه القضاء المصري، هذا إن لم يتطابق معه في بعض الأحيان، لقد جاء في قرار محكمة القضاء الإداري أن " سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية أو تعليمات الرؤساء في حدود القوانين أو القواعد التنظيمية، أو يخرج على مقتضى الواجب عن أعمال الوظيفة التي يجب أن يقوم بها بنفسه وأن يؤديها بدقة وأمانة إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه عليه"[2]، وقضت المحكمة الإدارية العليا السورية أن " رقابة القضاء الإداري على العقوبات المفروضة على الموظفين تجد مجالها في البحث عن قواعد السلوك التي تضعها الإدارة وتطلب من العاملين لحسابها من الموظفين والمستخدمين التقيد بها والانصياع لها بحيث تغدو مخالفتها أو تخطيها مسوّغاً لفرض هذه العقوبة"[3]، وقضت كذلك أن "الجريمة الإدارية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها"[4].

---

[1] . د. أنور رسلان، التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، القاهرة، جامعة القاهرة، مطبعة كلية الحقوق، المطبعة الثانية، 2003م، ص 29.

[2] . قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم 160 في القضية رقم 282 لسنة 1966، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها في سنة 1966، المبدأ رقم 124 ص 357، وهو حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية نفسه بجلسة 1955/11/5 المشار إليه آنفاً.

[3] . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 54 في الطعن رقم 44 لسنة 1965، م المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا سنة 1965، المبدأ رقم 54، ص 162.

[4] . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 20 في الطعن رقم 18 لسنة 1967، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها سنة 1966، المبدأ رقم 115 ص 325

. أما في **الفقه السوري** فقد ذهب رأي[1] إلى تعريفها بأنها " مخالفة العامل لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها"، أو هي " كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء ظهر ذلك في القيام بعمل من الأعمال المحظورة على الموظف، أو الامتناع عن القيام بعمل يجب أن يقوم به مخالفاً بذلك القانون ومقتضيات الوظيفة"[2].

الملاحظ وأمام تعدد تعريفات المخالفة التأديبية سواء في نطاق القضاء أو الفقه، أنه من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع مانع للمخالفة التأديبية، خصوصاً أن المشرع صاحب الحق الأول في تقدير وجود المخالفة وتحديدها قد ترك للسلطة التأديبية حق تقدير ما إذا كانت المخالفة من شأنها أن تخل بكرامة الوظيفة من عدمه، وهو أمر في ذاته نسبي قد يختلف من وظيفة إلى أخرى أو من سلطة تأديبية إلى أخرى، إذ إن هذه الأخيرة تقوم بدور خطير في مجال التأديب يصل إلى حد أنها تشكل سلطة تشريعية تقنن آداب الجماعة[3]، إلا أنه يتضح من التعريفات التي قال بها الفقه على الرغم من اختلافها في الصياغة، أنها تتفق في المعنى على أن المخالفة التأديبية تنصرف إلى إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها.

ب- أركان المخالفة التأديبية: لا تقوم المخالفة التأديبية إلا بتوافر أركان محددة تعطيها عند توافرها وجوداً قانونياً، ويتجه الفقه[4] في شبه إجماع إلى أن للمخالفة التأديبية ركنين أحدهما مادي وثانيهما معنوي، في حين اتجه جانب آخر من الفقه إلى إضافة الركن الشرعي.

1. الركن المادي للمخالفة التأديبية: يتمثل في تصرف يصدر من موظف ينطوي على مخالفة لإحدى واجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ويستوي في ذلك أن يكون هذا الفعل قد تم بالإيجاب أي بقيام الموظف بعمل محظور عليه، أو بالسلب كما في حالة الامتناع عن أداء واجب مفروض عليه[5]، والركن المادي في الجريمة التأديبية غير محدد، لأنه لا يوجد في أي نظام تأديبي حصر لجميع الأفعال التي تتوافر باقتراف أحدها مخالفة تأديبية، ولهذا السبب تعتمد المخالفة التأديبية في قيامها على تقدير الجهات التي تتولى التأديب[6]،

---

(1) . د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 376.

(2) . د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 87.

(3) . د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 128. 129 وأيضاً د. محمد عصفور، التأديب في نطاق الوظيفة، مقال، القاهرة، العلوم الإدارية، السن الخامسة، العدد الأول، 1963 ص 46

(4) . د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 80 وأيضاً د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 345، وأيضاً د.هيثم حلمي، القضاء الإداري، بدون اسم الناشر، ط2، 1977، 363، وأيضاً د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون عام نشر، ص 273، وأيضاً د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 28، وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، " دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر" منشأة المعارف بالإسكندرية، عام 2003، ص 349.

(5) . د محمود فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 658، 659، وأيضاً د. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 80، 81.

(6) .Voir en ce sens :

Gerard VICHE, La sanction professionnelle : notion de droit administratif n, These, Paris, 1948, Sirey, P.115.

ويلزم لقيام هذا الركن توافر صفتين أساسيتين (المادية والتحديد)، **وتعني المادية:** أنه يجب أن يكون الفعل المكون للركن المادي ذا مظهر خارجي ملموس، وقد يكون عملاً إيجابياً كالقيام بعمل محظور، وقد يكون عملاً سلبياً كالامتناع عن أداء واجب، ويقوم الركن المادي بالشروع في التنفيذ، وبالتالي فمجرد التفكير في ارتكاب المخالفة لا يعد ذنباً إدارياً يوجب المؤاخذة،فالقانون لا يعاقب على النيات والأفكار طالما لم تخرج إلى حيز الوجود الفعلي، وعلى ذات النهج فإن الأعمال التحضيرية لا تشكل بذاتها الركن المادي للمخالفة التأديبية[1]، **أما التحديد** فيعني**أنه** مهما كانت حرية السلطة التأديبية في تحديد عناصر المخالفة التأديبية، فإنها ملزمة بأن تستند في تقديرها إلى وقائع محددة ذات طابع سلبي أو إيجابي ارتكبها الموظف وثبتت عليه، أما الاتهامات العامة فلا يمكن أن تعدّ مكونة للركن المادي للمخالفة التأديبية[2]، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن "المسؤولية التأديبية لا تقوم على أساس النية أو الأعمال التحضيرية إنما يجب أن يتوافر لدى العامل الركن المادي، وأنه من حسن السياسة العقابية في المجال التأديبي ألا يعاقب المحال على مجرد النوايا"[3]، كما قضت المحكمة الإدارية العليا السورية أن "على مجلس التأديب أن يتثبت من حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف المحال وتعيين نوع المخالفة القانونية التي اقترفها لما لهذا التثبت من أثر في تطبيق القانون وحسن تأويله"[4]، ورفض مجلس الدولة الفرنسي الاعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المستندة إلى سوء تصرفات الموظف في مجموعها من دون تحديد لوقائع معينة[5]، أو إلى السلوك العام للموظف سواء أكان هذا السلوك مهنياً أم أخلاقياً[6]، أو إلى العجز القانوني للموظف[7].

2. الركن المعنوي للمخالفة التأديبية: و يتمثل في صدور الفعل المكون للركن المادي عن إرادة آثمة فإذا تعمد الموظف ارتكاب الفعل المؤثم مدركاً لنتيجته ولمخالفته لقواعد العمل كان الركن المعنوي هو القصد، فالمخالفة التأديبية تقوم على فكرة الإثم والخطيئة، فلا يكفي في المخالفة التأديبية وقوع الفعل أو الامتناع، بل

وراجع أيضاً د. محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، من دون بيانات نشر، ص 91

(1) . د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 284،285، د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، 2004، ص 241، وأيضاً د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، ص 144،145.

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 71 ود. محمود فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 659، ود. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 149.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1992/6/23 في الطعن رقم 4198 لسنة 35 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا 37، العدد الثاني، رقم 183 ص 1678.

(4) . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 12 لسنة 1963، مجموعة المبادئ للسنوات 1960 . 1964، البند رقم 238، ص 286، أيضاً قرارها رقم 43/ 137 لسنة 1973، مجموعة المبادئ لسنة 1973، ص 309.

(5) ..C.E., 8/3/1946, Bensalah Mohamed dridi, Rec., P.416.

(6) .C.E., 9/11/1945, Bererd, Rec., P.226. C.E., 23/5/1947, Dzirt, Rec., P. 219.

(7) .C.E., 3/1/1936, Demy, Rec. P.111.

يجب أن يكون الفعل أو الامتناع ثمرة إرادة آثمة[1]، وذهب الفقه بشأن هذا الركن إلى أكثر من مذهب، فيرى الجانب الغالب في الفقه[2] ضرورة توافره لقيام المخالفة التأديبية، ووفقاً لأصحاب هذا الاتجاه لابد من توافر الركن المعنوي لقيام المخالفة التأديبية، فإن تخلف فلا قيام لها، فإذا انعدمت إرادة الموظف في أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة التأديبية بسبب قوة قاهرة، أو بسبب إكراه مادي أو معنوي، فلا قيام للمخالفة، أما إذا أثرت الظروف في إرادة مرتكب المخالفة التأديبية من دون أن تعدمها، كما في حالة زيادة عبء العمل عن طاقة الموظف العادي، فإن ذلك لا يؤدي إلى نفي مسؤولية الموظف، وإنما من شأنه تخفيف العقوبة التي توقع عليه[3].

عليه[3].

وعلى خلاف ذلك يرى جانب آخر من الفقه[4] أن الركن المعنوي لا وجود له في المخالفات، إذ يرى أن الإرادة الآثمة شيء غير نسبة العمل الخاطئ إلى الموظف، والمطلوب في المخالفة التأديبية، لكي تتحقق شرعية العقاب، أن يثبت أن الموظف قد ارتكب الفعل الخاطئ من دون عذر، ومن دون النظر إلى دوافعه الذاتية، حسنت نيته أم ساءت، مادام سوء النية لا يختلط بالفعل الآثم، أما إذا انعدمت إرادة الموظف وهو يرتكب الفعل الخاطئ، فمن الطبيعي ألا يحاسب عليه، وعلى هذا الأساس أجمع الفقهاء على انتفاء المسؤولية في حالات القوة القاهرة والمرض وأمر الرئيس إذا توافرت فيه الشروط التي يتطلبها القانون، وكذلك الإكراه المادي والمعنوي[5].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية الرأي الثاني إذ قضت أنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه لا يشترط في مجال المسؤولية التأديبية توافر الركن المعنوي، أي تعمد الموظف مخالفة القانون أو التعليمات، وإنما يكفي أن يثبت إهماله وعدم مراعاة الدقة والحيطة والحذر فيما يسند إليه من عمل لثبوت المخالفة التأديبية في حقه"[6].

---

[1] . د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 81.

[2] . من أنصار هذا الاتجاه د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 143، ود. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 80،81، ود. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 126، ود. محمود أبو السعود، نظرية التاديب في الوظيفة العامة، دار الثقافة الجامعية بجامعة عين شمس،2005 ص 62، ود. ع الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 86،87.

[3] . د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 285،286 و د. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 86،87 و د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، مرجع سابق، ص 346.

[4] . من أنصار هذا الاتجاه د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 74.

[5] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 75،76.

[6] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/3/15 في الطعن رقم 38795 لسنة 53 ق، وأيضاً حكمها بجلسة 2005/1/29 في الطعن رقم 13235 لسنة 48 ق، وأيضاً حكمها بجلسة 2004/7/3 في الطعن رقم 6969 لسنة 45، وجميع هذه الأحكام مشار إليها في مؤلف د. محمد حسن هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص656.

وإلى هذا الاتجاه أيضاً ذهب القضاء الإداري السوري، إذ قضت المحكمة المسلكية للعاملين بالدولة بالقول" وبالرغم من ثبوت حسن النية وعدم علم المحال بأن القرار كان مزوراً إلا أنه كان عليه أن يكون أكثر حذراً وانتباهاً لما حصل، وخصوصاً أن الشخص الذي أمن له القرار كان إنساناً بسيطاً ما يوجب معه مساءلته مسلكياً لهذه الناحية، وفرض عقوبة مسلكية مناسبة ليتجنب أية تصرفات تصدر عنه تدعو للشبهة "[1].

3. **الركن القانوني للمخالفة التأديبية:** اتجه جانب من الفقه[2] إلى إضافة ركن ثالث للركنين السابقين وهو الركنالقانوني ويقصد به مبدأ المشروعية: " لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون أو بناءً على قانون "، وبذلك فإنه يلزم لقيام الجريمة التأديبية توافر العنصر القانوني، فبالرغم من عدم تحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر إلا أنه يتعين البحث في مدى مخالفة الموظف العام للالتزامات الوظيفية الواقعة على عاتقه، وتكمن مصادر هذا الركن في النصوص القانونية التي تنص صراحة على عدّ أفعال معينة من قبيل المخالفات التأديبية، أو في النصوص القانونية التي تحدد واجبات معينة يلتزم الموظف باحترامها، أو محظورات يتعين اجتنابها، مع مراعاة الأخذ بالمعنى الواسع للنصوص القانونية لتشمل مختلف الدرجات التشريعية، كما يمكن للركن الشرعي للمخالفة التأديبية أن يجد مصدره في العرف الإداري المستقر وفي أحكام القضاء سواءً أكان محاكم تأديبية أم مجالس تأديبية أم المحكمة الإدارية العليا[3].

وإذا كانت المخالفات التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، ما يعني أن التأثيم يتم بصورة تقديرية، وهذا من شأنه أن يدعو إلى ضرورة تفعيل مبدأ الشرعية وتقنين المخالفات التأديبية، أي حصر وتعداد المخالفات التي يعاقب عليها الموظف تأديبياً على غرار ما فعله المشرع الجنائي[4]، إلا أن تقنين الجرائم التأديبية لا يمكن أن يأتي من فراغ، فيجب أن تحدد الواجبات التي يلتزم بها الموظف، والأعمال المحظورة عليه، وأن يكون هذا التحديد جامعاً مانعاً، ومن خلال الواجبات والمحظورات يتم تحديد الجرائم التأديبية التي هي مخالفة الواجبات الوظيفية أو إتيان الأعمال المحظورة،أما تحديد الواجبات الوظيفية وحدها، فإنها لا تغني عن تحديد الجرائم التأديبية، فالواجبات الوظيفية تجمع المحظورات التي يمتنع على الموظف الاقتراب منها والأخلاقيات الإدارية التي يراعيها الموظف لأداء العمل بأعلى كفاءة ممكنة،أما الجرائم التأديبية فتمثل الحد الأدنى لما يلتزم به الموظف في أدائه لعمله وفي

---

(1) . قرار المحكمة المسلكية للعاملين بالدولة في دمشق، رقم 137 في الدعوى أساس 94 تالايخ 2002/7/20، مشار إليه في المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 213.

(2) . د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 162، وأيضاً د. محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، مرجع سابق، ص 90.

(3) . راجع د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، القاهرة، دار الجيل للطباعة، 1963، ص 109، وأيضاً د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 117 وأيضاً د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 100، وأيضاً د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 166.

(4) .Francois GAZIER., la fonction publique dans le monde, I.I.A.P., Paris,1970, P.167.

سلوكه وإلا تعرض إلى لمساءلة التأديبية، كما أن الواجبات ترد في صورة مبادئ عامة كأداء العمل بأمانة وإطاعة أوامر الرؤساء، ويكون لتحديد الجرائم دور في توضيح وتفصيل الجانب الذي يؤاخذ عليه تأديبياً من هذه الواجبات[1].

وعلى ذلك انقسم الفقه إلى اتجاهين: الاتجاه الأول يعارض أنصاره فكرة تقنين المخالفات التأديبية على النحو المقرر في قانون العقوبات، بينما ينادي أنصار الاتجاه الثاني بتقنين المخالفات التأديبية، ونعرض لهذين الاتجاهين وفق الآتي:

أ- الاتجاه المعارض لتقنين المخالفات التأديبية[2] : يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك العديد من الصعوبات التي تحيط بعملية تقنين المخالفات التأديبية، فالجزء الأكبر من واجبات الموظفين مستمد من مركز الموظف القانوني، ومن الطبيعة المختلفة لكل مرفق على حدة وما يؤديه من خدمات للمواطنين، وإذا حاول المشرع أن يقنن جميع واجبات الموظفين والجرائم التأديبية التي يخضعون لها، فسوف ينتهي إلى نتيجة واحدة، وهي أن هذا التقنين سيصبح مع مرور الزمن غير معبر عن الحقيقة أو غير ممكن تنفيذه، أضف إلى أنه من المستحيل صياغة واجبات الموظفين في عبارات محددة ومنضبطة وربطها بعقوبات معينة كما هو الشأن في قانون العقوبات، كما أن كثيراً من واجبات الموظفين ترجع إلى الضمير وإلى المسلك العام، ما يستعصي وصفه وترتيبه وبالتالي تقنينه، والفرق بين قانون العقوبات والقانون التأديبي في هذا المجال كبير، فالمشرع الجنائي يخاطب كل مواطن بالأمر ذاته، لأن التجريم والتأثيم ينصرف مداه إلى كل مواطن بغض النظر عن وضعه الاجتماعي، أما القانون التأديبي فإنه يخاطب كل موظف وفقاً لظروف وظيفته، ذلك أن الواجبات الوظيفية والجرائم التأديبية نسبية، فما يعدّ من قبيل الجريمة التأديبية بالنسبة إلى فئة معينة من الموظفين لا يعدّ كذلك بالنسبة إلى غيرهم، بل إن درجات التأثيم في نطاق الوظيفة الواحدة تختلف من موظف إلى آخر بحسب نوع عمله ودرجة المسؤولية التي يتحملها، كما أن الجريمة التأديبية تختلف باختلاف المكان والزمان.

ب- الاتجاه المؤيد لتقنين المخالفات التأديبية في مقابل الرأي القائل بعدم إمكانية تقنين المخالفات التأديبية، يرى جانب من الفقه[3] بإمكانية ذلك، مؤكداً على فائدته من ناحية، وإمكانية ذلك من ناحية أخرى، **ففائدة تقنين**

---

[1] . د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 216،217

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 93 وما بعدها، وراجع د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 25 وما بعدها، وراجعأيضاً د مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 56،59 وما بعدها، وراجع أيضاً د عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 79 وما بعدها، وراجع أيضاً محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 87،88، وراجع أيضاً د محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 207 وما بعدها

[3] . راجع في ذلك د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 84، وأيضاً د محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 468 ، وأيضاً د محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص

المخالفات التأديبية تتمثل في تحديد وتوضيح الواجبات الوظيفية بصورة لا تدع مجالاً لإثارة المشكلات في التطبيق من جهة، وتبصير الموظفين بالمخالفات التي يؤاخذون عليها، بدلاً من أن يترك ذلك إلى تصورات غير منضبطة، وتحقيق الضمان والأمن والاستقرار للموظف، إذ إن تحديد المخالفات يحول دون استبداد السلطة التأديبية وتعسفها، وخاصة أن رقابة القضاء عليها هي رقابة مشروعية، وليست رقابة ملاءمة، وهي غير كافية لتجنب الاستبداد والتحكم من جانب الإدارة، كما أن تحديد المخالفات التأديبية يدعم فاعلية التأديب، فالتحديد بما يحمله من الوضوح وعدم الغموض يشجع الإدارة ويساعدها في اتخاذ الإجراء المناسب دون تردد، **أما بالنسبة إلى إمكانية تحديد المخالفات التأديبية فهو** ممكن للأسباب الآتية:

1. القول بالصعوبة التي منشؤها تنوع الواجبات الوظيفية وتعددها، مردود عليه بأن الواجبات الأساسية للموظفين واحدة وبالتالي فلا داعي للتخوف من تنوع هذه الواجبات، لأن التنوع ما هو إلا اختلاف في نظرة السلطة التأديبية لهذه الواجبات وفقاً لطبيعة الوظيفة ومكانتها وظروفها.

2. إن القول بأن واجبات الموظفين هي واجبات معنوية والعقاب عليها مرجعه الضمير، مردود عليه، أن التقنين لن ينص على مثل هذه الواجبات، بل على المخالفات التي تستوجب المساءلة التأديبية، أما الأخلاقيات فتجد جزاءها في الحوافز المادية والمعنوية.

3. لا يهتم القانون التأديبي بالعقاب على السلوك العام للموظف، وإنما موضوعه المساءلة عن مخالفة محددة تتكون من ركن مادي محدد، أما السلوك العام للموظف فيدخل في تقدير الجزاء ولا يكون مخالفة تأديبية.

4. لتسهيل عملية التقنين يضيف أصحاب هذا الاتجاه، أنه يمكن تحديد المخالفات التأديبية العامة والمشتركة بين جميع فئات الموظفين فيما يسمى بالقانون التأديبي العام الذي يمكن أن يحتوي على ضوابط عامة مثل (أداء العمل شخصياً، وإفشاء الأسرار، وطاعة الرؤساء...) وتحديد المخالفات الفرعية أو الخاصة بكل وزارة أو مصلحة بلائحة داخلية تتناول هذه المخالفات بطريقة محددة ومفصلة وواضحة.

5. بعض النظم الوظيفية تأخذ بنظام ترتيب الوظائف على أساس من الواجبات والمسؤوليات، وهذا من شأنه تحديد واجبات كل وظيفة وضبط اختصاصاتها وبيان مسؤولياتها، وهذا يؤدي إلى إمكانية تحديد وتوضيح المخالفات الخاصة بكل مجموعة من الوظائف.

210، وأيضاً د عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 84 وما بعدها، وأيضاً د مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء،مرجع سابق، ص 63 وما بعدها، وأيضاً د محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 99 ،وأيضاً د رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها.

للأسباب السابقة أيد جانب من الفقه تقنين المخالفات التأديبية بدون تحفظ، في حين يرى آخر أن يتم هذا التقنين بصورة مرحلية، ويرى آخر أن يتم تقنين جزئي للمخالفات التأديبية، فذهب رأي[1] إلى أن الجريمة التأديبية ستحدد يوماً ما كالجريمة الجنائية سواء بسواء، وأن الوضع الحالي مرحلي ينتهي حتماً بتقنين شامل للجرائم التأديبية، ويرى آخرون[2] ضرورة تقنين الأخطاء التأديبية أخذاً بمنطق الضمان وأنه من حسن السياسة التأديبية تقنين أهم الواجبات الوظيفية وأكثرها صلة بالمرفق لما في ذلك من صالح مؤكد للإدارة والموظف على حد سواء، وذلك كمرحلة أولى تمهد لعملية التقنين الكامل لواجبات الموظفين، وبالتالي المخالفات التي يرتكبونها، إذ إن تقنين الواجبات والمخالفات التأديبية ولو بعد مراحل عدة يوفر كثيراً من الأمن والطمأنينة للموظف، ويبصره مقدماً بنتائج ارتكابه خطأً معيناً وبنوع العقوبة، هذا علاوة على أن ترك تحديد المخالفات لمطلق السلطة التأديبية، يؤدي إلى اختلاف التحديد من موظف إلى آآخر و فيما يراه بعض الفقه أنه مخالفة جسيمة يراه بعضه الآخر مخالفة بسيطة، وقد يراه آخرون أنه عمل يستحق عليه الموظف الثناء وليس الجزاء، وقد ذهب رأي[3] إلى ضرورة تحديد المخالفات التأديبية جزئياً وأن ذلك ممكن عملاً، ذلك أن المشكلة يجب النظر إليها من زاوية فاعلية التأديب، إذ إن عدم كفاءة التأديب يجد علاجه في إصلاح النظام التأديبي بتحديد المخالفات ولو جزئياً، فتكون واضحة للرئيس، فيمارس سلطته بدون حرج أو تردد، وتكون واضحة للمرؤوس فيعرف مقدماً خطأه ونتائج تصرفاته، وبذلك يتخلص تقدير المخالفات التأديبية من العناصر الشخصية، ويحاط بعناصر موضوعية، وتلك هي الوسيلة القانونية الفعالة للحد من الآثار المترتبة على سلطة الإدارة التقديرية في مجال التأديب.

أما بالنسبة إلى التشريع فالملاحظ في معظم التشريعات هو عدم تحديد المخالفات التأديبية تحديداً قاطعاً يتميز كل فعل به تميزاً ذاتياً بأركان محددة وشروط معينة كما هو الشأن في تحديد الجرائم في القانون الجنائي، بل اكتفت بالنص على أهم الواجبات الوظيفية، وعدّ كل خروج عليها أو على مقتضيات الوظيفة مخالفة تأديبية، ومن الدول التي أخذت بهذا النهج فرنسا ومصر وسورية والأردن وكثير من الدول العربية[4].

وأعتقد أنه ووفقاً للفلسفة التي تحكم المسؤولية التأديبية في السياسة الوظيفية المعاصرة، أنه من حسن السياسة التأديبية، وتمشياً مع الشرعية التأديبية، أن يتم إجراء تقنين لأهم الواجبات الوظيفية وأكثرها صلة بمقتضيات الوظيفة، ثم إجراء تقنين لبعض الجرائم التأديبية التي تتمثل في مخالفة هذه الواجبات، ويتم هذا التقنين في قانون الوظيفة العامة للواجبات والجرائم التي تشمل جميع طوائف الموظفين، وفي القوانين الخاصة لباقي الواجبات والجرائم الخاصة لكل طائفة من الموظفين على حدة بما يتناسب مع طبيعة وظيفتهم،

---

(1) . Max GIBERT, La discipline, des fonctions publiques, These, Paris, 1912, P.26

(2) . د. سمير محمود قطب، حدود السلطة والمسؤولية الإشرافية مع التطبيق على الشرطة، مرجع سابق، ص 151.152.

(3) . د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 214 وما بعدها.

(4) . د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، القاهرة، دار المعارف، 1967، ص 518، و د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، 226.

فموظفو الكادرات الخاصة المنوه إليهم سابقاً والمنصوص على محاكمتهم أمام مجالس تأديبية خاصة، يخضعون للإجراءات والقواعد المنصوص عليها في قوانينهم الخاصة، بغض النظر عن طبيعة المخالفة التأديبية سواءً كانت مما يندرج تحت بند الواجبات الوظيفية التي نصت عليها القوانين الخاصة بهم، أم جاء النص عليها في قوانين أخرى غيرها، طالما أنها لا تتعارض مع الواجبات المنصوص عليها في تلك القوانين الخاصة، فالمخالفات التأديبية المختصة مجالس التأديب بنظرها ليست محددة على سبيل الحصر وإنما مردها إلى مخالفة الواجبات الخاصة بكل فئة من موظفي الكادرات الخاصة.

2) صور المخالفات التأديبية: المخالفة التأديبية هي كل إخلال يرتكبه الموظف العام بالمخالفة لواجباته الوظيفية ومقتضياتها تؤثمه السلطة التأديبية وترد عليه بعقوبة محددة وفقاً للأشكال والأوضاع المقررة قانوناً، والواجبات المفروضة على الموظفين عديدة ومتنوعة، وهي لا تقتصر في الواقع على ما تضمنته نصوص القوانين واللوائح، إذ لا يعدو أن يكون ذلك مجرد توجيه عام يستهدى به في تحديد عناصر ومضمون مختلف الواجبات المفروضة عليهم[1]، **فالواجبات الوظيفية تتحدد بصورة عامة بطريقين معا[2] :**

الأول: عن طريق نصوص قانونية ترد في مختلف التشريعات، خصوصاً قوانين الوظيفة وقوانين العقوبات، أو اللوائح أو القواعد العامة الأخرى التي تصدر في صورة تعليمات عامة أو أوامر رئاسية، وكل ذلك وفقاً لنوعية ودرجة الوظيفة.

الثاني: عن طريق القضاء والفقه، فإلى جانب تلك الواجبات المنصوص عليها صراحة، هناك واجبات أخرى غير مكتوبة وإنما يستخلصها الفقه والقضاء من واقع متطلبات الوظيفة العامة ومقتضيات حسن سير العمل وانتظامه.

بناءً على هذا التصور سوف نتناول صور الواجبات والمحظورات المقررة على الموظفين العامين في قوانين الوظيفة العامة (الواجبات الوظيفية العامة) وفي القوانين الخاصة (الواجبات الوظيفية الخاصة).

أ- الواجبات والمحظورات في قوانين الوظيفة العامة (الواجبات الوظيفية العامة):

- **في التشريع الفرنسي**

حدد المشرع الفرنسي واجبات الموظفين العامين في القانون رقم (634. 83) لعام 1983، إذ خصص لها الفصل الرابع منه من المادة (29.25) وذلك على النحو الآتي: **. تنص المادة (25) (والمعدلة بالمادة 20 من القانون 148 .2007 تاريخ 2/2/ 2007 المتعلق بتحديث الوظيفة العامة) على أنه:**

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 107، وأيضاً د رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة وعمال القطاع العام، مرجع سابق، ص 56.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 142 وأيضاً د محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 68،69، وأيضاً د محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 672،673.

"1. لا يجوز للموظفين المثبتين أو غير المثبتين أداء نشاط مهني أو نشاط خاص ذو طبيعة مربحة، ومن بين الأنشطة الخاصة غير المربحة التي لا يجوز لهؤلاء الموظفين ممارستها: المشاركة في مجالس إدارة الجمعيات والاتحادات في غير الأحوال المنصوص عليها في الفقرات(7.1) من المادة (261) من قانون الضرائب العام، وتقديم الاستشارات أو المرافعة أمام القضاء في القضايا المنظورة على شخص عام، سواء أمام القضاء الأجنبي أو الدولي، إلا إذا كان هذا العمل القانوني يتم ممارسته نيابة عن شخصية عامة، والاشتغال بالذات أو بالواسطة في مشروع يخضع لإشراف الإدارة التي ينتمون إليها، حيث تكون العلاقة من شأنها أن تعرض نزاهة واستقلال الموظف للشبهة، ويجوز للموظفين المثبتين وغير المثبتين المنصوص عليهم في القانون العام أن يمارسوا في الأحوال المنصوص عليها في مرسوم مجلس الدولة نشاطاً مربحاً أو غير مربح لدى شخص أو منظمة عامة أو خاصة، بشرط أن تكون هذه الأنشطة متوافقة مع وظائفهم المكلفين بها، ولا تؤثر ممارسة هذه الأنشطة على وظائفهم.

2. يحظر على الأفراد التالين ممارسة نشاط خاص مربح:

. الموظف المثبت وغير المثبت المنصوص عليهم في القانون العام بعد إخطار جهة الإدارة له باستلامه وظائفه، إذ يحظر عليه أن ينشئ أو يستمر في أي مشروع، وتكون هذه المخالفة واضحة في غضون حد أقصى سنة من تاريخ إخطار صاحب الشأن، ويمكن مد هذه المدة سنة أخرى، ويكون إخطار صاحب الشأن خاضعاً للفحص الذي تقوم به اللجنة المنصوص عليها بالمادة (87) من القانون رقم (122. 93) الصادر بتاريخ 29 يناير لعام 1993 بشأن مكافحة الفساد والشفافية في الحياة الاقتصادية والإجراءات العامة.

. مدير إحدى الجمعيات أو الاتحادات في غير الأحوال المنصوص عليها في الفقرات من (7.1) من المادة (261) من قانون الضرائب العامة، إذ يحظر على من يحمل صفة موظف ولو كان غير مثبت بعد إخطار جهة الإدارة له بممارسة وظائفه، أن يستمر في ممارسة نشاطه الخاص، وتكون هذه المخالفة واضحة في غضون حد أقصى سنة من إخطار صاحب الشأن، ويمكن مدها سنة أخرى ويخضع إخطاره لفحص اللجنة المنصوص عليها في المادة (87) من القانون (122. 93) المنوه إليه أعلاه.

3. يحق للموظفين المثبتين وغير المثبتين أن يمارسوا بحرية الأدوار الاجتماعية ويحصلوا على فوائد من خلالها:

. إذ يمكنهم أن يديروا بحرية إرثهم الشخصي أو إرث العائلة.

. إنتاج الأعمال التي وردت في الفقرات (3.2.1) من المادة (12) من قانون الملكية الفكرية من خلال الإجراءات المتعلقة بحق المؤلف من الموظفين العموميين وفقاً للترتيبات المنصوص عليها في المادة (26) من القانون الحالي.

. الأفراد العلميون والفنيون الذين يعملون في مؤسسات تعليمية، والأشخاص الذين يمارسون أنشطة ذات صفة فنية يمكنهم ممارسة مهن حرة ذات طبيعة موافقة لوظائفهم.

. يجوز للموظفين المثبتين وغير المثبتين المنصوص عليهم في القانون العام والموظفين المتعاقدين الخاضعين لترتيبات قانون العمل في المواد (34. 35) من القانون رقم (321) لعام 2000 الصادر في 12 ابريل 2000 والمتعلق بحقوق المواطنين وعلاقتهم مع إدارتهم، أن يمارسوا نشاطاً خاصاً في الحالات والشروط المنصوص عليها في مرسوم مجلس الدولة.

مع عدم الإخلال بتطبيق الفقرة (1) من المادة (432) من قانون العقوبات، فإن مخالفة المادة الحالية يترتب عليه استرداد ما يحصل عليه بصورة غير مشروعة عن طريق الخصم من مرتبه".

. **تنص المادة (26) من القانون ذاته** على وجوب التزام الموظف بكامل السرية المهنية في إطار القواعد المقررة في قانون العقوبات، ويجب على الموظف التزام التكتم المهني سواء في الوقائع او المعلومات أو في الوثائق التي يطلع عليها بسبب او بمناسبة عمله وتأديته لوظيفته، وفيما عدا الحالات المنصوص عليها صراحة في اللوائح المعمول بها خصوصاً فيما يختص بحرية الحصول على المستندات الإدارية، فإن الموظف ليس في حل من التزامه بالسر المهني إلا بوساطة قرار صريح من السلطة التابع لها.

. وتفرض المادة (27) من القانون نفسه على الموظفين وجوب الإدلاء بالمعلومات الكافية عند طلب الإحاطة من جانب الجمهور مع احترامه لشروط المادة (26) من هذا القانون.

. وتنص المادة (28) على أن كل موظف مهما كانت درجته في السلم الوظيفي مسؤول عن أداء المهام الوظيفية الموكلة إليه، وعليه أن يتبع تعليمات رئيسه المباشر إلا في حالة أن تكون هذه الأوامر غير قانونية بطريقة ظاهرة أو ذات طابع يمثل خطراً على المصلحة العامة، ولا يمكن إعفاء الموظف من أي من مسؤولياته بالمسؤولية الشخصية لأحد مرؤوسيه.

. وتنص المادة (29) على أن كل خطأ يرتكبه موظف في أثناء ممارسته أو بمناسبة ممارسته لوظائفه يعرضه لعقوبة تأديبية، من دون المساس عند اللزوم بالعقوبات المقررة في القانون الجنائي.

. وتنص المادة (30) على أنه في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً، سواء أخل بالتزاماته المهنية أو ارتكب مخالفة عامة، فإنه يتعرض للإيقاف عن العمل بوساطة الجهة التأديبية التي تدعو فوراً إلى عقد مجلس تأديبي.

ويحتفظ الموظف الذي أوقف عن العمل براتبه وبدل الإقامة والعلاوة العائلية بالمرتب والبدلات العائلية الإلزامية، على أن يتم البت نهائياً في وضعه خلال مدة لا تتعدى أربعة أشهر، فإذا انقضت هذه المدة من دون أن تبت الجهة التأديبية في وضعه يعود الموظف إلى وظيفته إلا إذا كانت هناك تداعيات جنائية ضده.

وإذا لم يُعَد الموظف إلى عمله بسبب التداعيات القضائية يكون له الحق في الحصول على جزء لا يتعدى بأي حال نصف الراتب المنصوص عليه في الفقرة السابقة، إضافة إلى حصوله على كامل البدلات الخاصة بالأعباء العائلية.

● **في التشريع المصري**

حدد المشرع المصري **في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81 لعام 2016)**، الواجبات التي ينبغي على الموظف القيام بها والأعمال المحظورة عليه، وذلك في المادتين (149و150) من الباب السابع منها.

. فنصت المادة (149) على أنه " يجب على الموظف الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها والعمل على تطبيقها ويتعين عليه على الأخص ما يأتي:

1. القيام بالعمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وإنجازه في المواعيد المناسبة طبقاً لمعدلات الأداء المقررة.
2. الالتزام بمواعيد العمل الرسمية وتخصيص أوقات العمل لأداء واجبات الوظيفة.
3. المحافظة على كرامة الوظيفة وحسن سمعتها، والظهور بالمظهر اللائق بالوظيفة، ومراعاة آداب اللياقة في تصرفاتهمع الجمهور ورؤسائهوزملائه ومرؤوسيه.
4. التعاون مع رؤسائه وزملائه في العمل.
5. القيام بأعمال وظيفية يكلف بها ولو في غير مواعيد العمل الرسمية، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك.
6. المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها.
7. إبلاغ الوحدة التي يعمل بها بمحل إقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الأكثر من تاريخ التغيير.
8. أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.
9. الالتزام بما ورد في مدونة السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية".

. وأضافت المادة (150) من اللائحة ذاتها: " **يحظر على الموظف** مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها، ويحظر عليه على الأخص ما يأتي:

1. مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة والتجرد والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية.

2. إفشاء أية معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك دون إذن كتابي من الرئيس المختص، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة.

3. عدم الرد على مناقصات الجهاز المركزي للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة، أو تأخير الرد عليها، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف.

4. عدم موافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه.

5. عدم موافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالبيانات والمستندات أو ما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه.

6. عدم الرد على مكاتبات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو تأخير الرد عليها، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف.

7. الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصياً، أو الاحتفاظ بصورة أو وثيقة رسمية أو ذات طابع سري.

8. أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق وسائل الإعلام والاتصال إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابةً من الرئيس المختص.

9. 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.

10. أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة، ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو بمكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة القربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة.

11. ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي أو جمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب أو جماعات أو نشر الدعاية أو الترويج لها، إذا كان ذلك داخل مكان العمل أو بمناسبة تأديته.

12. الاشتراك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن من السلطة المختصةأو من تفوضه، وذلك دون الإخلال بأحكام قوانين التنظيمات النقابية.

13. استغلال نفوذه الوظيفي.

14. إساءة معاملة الجمهور متلقي الخدمة أو التباطؤ المتعمد في أداء الخدمة أو تأخيرها أو إساءة استعمال السلطة.

15. إساءة استخدام أدوات أو معدات العمل أو العبث بأصول وممتلكات جهة العمل أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة والعاملين والمتعاملين مع الجهة.

16. أن يقبل أي هدايا أو عمولة أو خدمة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

17. مباشرة أي نشاط أو إتيان أي سلوك من شأنه تكدير الأمن العام، أو التأثير على السلام الاجتماعي أو أي فعل يفقده حسن السمعة وطيب السيرة اللازمين لشغل الوظائف العامة أو الاستمرار في شغلها.

وكانت المادة (46) من القانون رقم 81 لعام 2016 قد نصت على عدم جواز انقطاع الموظف عن عمله إلا لإجازة يرخص له بها في حدود الإجازات المقررة في هذا القانون ووفقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية وإلا حرم من أجره عن مدة الانقطاع دون الإخلال بمسؤوليته التأديبية.

وألزمت المادة (56) من القانون ذاته الموظف بعدم جواز العمل بأجر أو بدون أجر لدى الغير خلال مدة الإجازة بغير ترخيص من السلطة المختصة، وإلا حرم من أجره عن مدة الإجازة، وللوحدة أن تسترد ما أدته إليه من أجر عن هذه المدة، وذلك دون الإخلال بالمسؤولية التأديبية.

وقضت المادة (58) من القانون ذاته بأن كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً.

● **في التشريع السوري**

خصص المشرع السوري المواد (63،64،65) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50 لعام 2004) في بيان الواجبات والمحظورات المفروضة على العاملين في الدولة، **فنصت المادة (63) على أنه:** " مع الاحتفاظ بقانون العقوبات الاقتصادية، يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون والمراسيم والقرارات والتعليمات المنفذة له، كما يتوجب عليه مراعاة القوانين والأنظمة النافذة الأخرى، وعليه بشكل خاص:

1. أن يعمل من خلال تأديته لوظيفته على توطيد النظام الاشتراكي وتدعيمه بما يكفل ترسيخ أسس المجتمع العربي الاشتراكي الموحد، وأن يلتزم بتنفيذ خطة وأهداف الدولة في الوحدة والحرية والاشتراكية.

2. أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بأمانة وإخلاص، وأن ينصرف كلياً في وقت العمل إلى أداء واجبات الوظيفة.

3. أن يتقيد تقيداً تاماً بمواعيد الدوام المقررة، وألا يغادر عمله إلا بإذن خاص وفق الأصول.

4. أن يبذل كامل جهوده، ويضع خبرته وكفاءته في خدمة الجهة العامة التي يعمل لديها، وأن يسهر ضمن نطاق عمله على حفظ وصيانة منشآتها ولوازمها وأموالها وممتلكاتها، وأن يبلغ خطياً عن طريق التسلسل عن كل مخالفة يلاحظها أثناء عمله.

5. أن ينفذ أوامر رؤسائه بدقة وأمانة، في حدود القوانين والأنظمة النافذة، على أن يتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه، ويكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه.

6. أن يحافظ على كرامة الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه وذوي العلاقة من المراجعين، مسلك الاحترام والواجب.

7. أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل، وتحقيق الخدمة العامة.

8. أن يرتدي في أثناء العمل اللباس المخصص للعمل في حال وجوده.

9. أن يكون مسؤولاً تجاه الجهة العامة، عن الأضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته سواءٌ كان ذلك عن قصد أو إهمال، على ألا يخل ذلك بمسؤوليته تجاه الغير وفق القواعد المقررة بهذا الشأن.

وبصورة عامة، التقيد التام بجميع التعليمات الصادرة، عن جهته العامة، وعن سائر السلطات المختصة".

وبينت المادة (64) المحظورات التي ينبغي على الموظف الامتناع عن إتيانها فنصت على أنه " مع مراعاة أحكام كل من قانون العقوبات وقانون العقوبات الاقتصادية والقوانين النافذة الأخرى، يحظّر على العامل:

أ . 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.

ب . أن يستعمل المواد والعتاد والآلات المسلمة إليه، لأمور خارجة عن أغراض الجهة العامة التي يعمل لديها سواءً لنفسه او لغيره.

ج . أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية، أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة للاحتفاظ به، ولو كان خاصاً بعمل كلف به شخصياً.

د . أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعمال الوظيفة أو يقبل الوعد بشيء من هذا القبيل.

هـ . أن يجمع نقوداً أو أشياء عينية لأي فرد أو لأي هيئة أو جماعة لأغراض غير مسموح بها أو غير مرخص لها.

و . **أولاً:** أن يجمع بين وظيفته وأي عمل آخر، يؤديه بالذات أو بالواسطة وبشكل خاص:

1. أن يقبل تكليفه بأي عمل مهما كان نوعه لدى الجهات العامة الأخرى، إلا بناءً على موافقة خطية من الوزير المختص في الجهة العامة التي يعمل لديها.

2. أن يجمع بين وظيفته وممارسة مهنة حرة، باستثناء المهن التي تنص القوانين والأنظمة النافذة على جواز ممارستها، وضمن الشروط المحددة فيها.

3. أن يشترك في المضاربات المالية، أو أن يمارس أي عمل من الأعمال التجارية أو الصناعية.

4. أن يدخل في التعهدات والمناقصات بنفسه أو بالواسطة، في أثناء وجوده في عمله، ويبقى هذا الحظر قائماً بعد تركه الخدمة لأي سبب كان، ولمدة خمس سنوات، بالنسبة إلى التعهدات والمناقصات التي تجري في الجهة العامة التي كان فيها عند تركه الخدمة.

5. أن يستخدم بأي صورة كانت بعد انتهاء خدمته أو إنهائها من الدولة لأي سبب كان لدى إحدى الجهات الخاصة المحلية أو الأجنبية التي لها علاقة بأعماله السابقة، أو أن يكون ممثلاً أو وكيلاً لديها، مالم تنقضِ خمس سنوات على انفكاكه عن تلك الأعمال، ويصدر رئيس مجلس الوزراء التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا البند.

6. أن يشترك في تأسيس الشركات، أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها، إلا إذا كان مندوباً عن الدولة أو عن المنظمات الشعبية.

7. أن يشتري عقارات أو منقولات تطرحها السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بوظيفته.

8. أن يكون وكيلاً في القيام بأعمال للغير بأجر أو بمكافأة، ولا يجوز أن يكون وكيلاً بدون أجر أو مكافأة، إذا كانت الأعمال الموكل فيها مما جرت العادة بدفع أجرة إلى الوكلاء في مقابل القيام بها.

ويجوز أن يتولى العامل لقاء أجر أو مكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المعونة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعان قضائياً ممن تربطه به صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، وذلك بشرط إخبار رئيسه بذلك.

9. أن يقرض أو يقترض من المتعاملين مع الجهة العامة التي يعمل لديها، أو من المتعهدين معها أو ممن له صلة بنشاطها.

ثانياً: غير أنه يجوز خلافاً للبنود السابقة، 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 العمل الآخر ليس من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة، ولا يتعارض مع مقتضياتها.

ز. أن يشترك في تنظيم أية اجتماعات داخل مكان العمل، تتعارض مع أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

ح . أن يترك العمل أو يتوقف عنه، أو يعطله بقصد الإخلال بالنظام العام أو توقيف أو تعطيل الإنتاج أو أن يحرض العاملين على ذلك.

ط . أن ينتمي إلى جمعية أو جماعة، تتوخى أغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة أو تعرضها للخطر.

ي . أن يدخل إلى مكان العمل الأسلحة أو المتفجرات أو اية مادة من شأنها تعريض الموجودات للخطر، مالم يكن بإذن رسمي وبغرض حماية الجهة العامة.

ك . أن يقبل الزيارات الشخصية إلا لضرورة قصوى، وبإذن رسمي من المسؤول المختص وفي المكان المخصص لذلك.

ل . أن يأتي بعمل أو يظهر بما يخل بشرف الوظيفة الموكولة إليه، ولاسيما لعب الميسر والتواجد في العمل بحالة السكر.

م . أن يرتكب المحظورات الأخرى التي تقررها الجهة العامة، تبعاً لطبيعة العمل لديها وحسن تأمين سيره".

ونصت المادة (65) على أنه "أ . مع مراعاة قانون التنظيم النقابي، لا يجوز للعامل أن يعمل في التأليف أو الكتابة أو النشر حول أمور تتعلق بوظيفته إلا بموافقة الوزير المختص.

ب . تكون الاختراعات التي يبتكرها العامل في أثناء تأديته وظيفته أو بسببها أو الأعمال التي تتصل بنشاطه فيها، ملكاً للدولة في الأحوال الآتية:

1. إذا كان الاختراع نتيجة تجارب رسمية.2. إذا كان الاختراع داخلاً في نطاق واجبات الوظيفة. 3. إذا كان الاختراع له صلة بالشؤون العسكرية، وإذا كان لها الاختراع قيمة علمية، فللعامل الحق بتعويض عادل يراعى في تقديره تشجيع البحث والاختراع".

ب- الواجبات والمحظورات في القوانين الخاصة (الواجبات الوظيفية الخاصة)

بات من المعروف أن المخالفات التأديبية لا تقع تحت حصر، وعندما ينص المشرع على بعض صور المخالفات، فذلك لأن بعضها شائع الوقوع، وبعضها مما يحذر من خطورة ارتكابه، وفي الحالتين فهي لا تعدو أن تكون مجرد أمثلة، ولهذا فإن تكييف هذه المخالفات يختلف من مكان إلى آخر، ومن بلد إلى آخر، ومن وظيفة إلى أخرى، فعندما ينص قانون خاص بوظيفة معينة على الواجبات الوظيفية للموظف الخاضع لهذا القانون نكون أمام واجبات وظيفية خاصة يجب على الموظف التقيد بها، وإلا عرّض نفسه للمساءلة التأديبية طبقاً لهذا القانون، ونظراً إلى تعدد القوانين الخاصة التي تتضمن الواجبات والمحظورات الخاصة بالموظفين الخاضعين لهذه القوانين من ناحية، والابتعاد عن الإطالة من ناحية أخرى، فقد آثرنا الاكتفاء بدراسة نموذج واحد من الواجبات الوظيفية الخاصة (صور المخالفات التأديبية) المنصوص عنها في بعض القوانين الخاصة في كلٍ من فرنسا ومصر وسورية وفق الآتي:

● **في فرنسا:** سنقصر دراستنا على الواجبات والمحظورات الواردة في **قانون التعليم العالي الفرنسي، والتي يشكل عدم التقيد بها مخالفة تأديبية يختص مجلس التأديب بنظرها.**

المخالفات التأديبية في قانون التعليم العالي الفرنسي منصوص عليها في المواد (34،35،37) من القانون رقم 68 . 978 الصادر في 11/12/ 1968، **فقد نصت المادة (34)** من هذا القانون على تمتع أعضاء هيئة التدريس باستقلالهم الكامل وممارسة حرياتهم في التعبير في أثناء ممارسة وظائفهم التعليمية والبحثية بشرط مراعاة ما تفرضه التقاليد الجامعية والنصوص القانونية، والموضوعية والتسامح، بمعنى أن المحافظة على التقاليد الجامعية هو محور المخالفات التأديبية بغض النظر عما إذا كان المشرع قد ذكر بعض الأمثلة التي تمثل انتهاكاً أو مخالفة لهذه التقاليد، كما أن هذه المادة تفرض على عضو هيئة التدريس التصرف بموضوعية من دون النظر إلى المنافع أو الأغراض الشخصية، وهو ما نصت عليه المادة 57 من القانون 84. 52 الصادر في 26 يناير 1984.

كما قررت المادة (35) من القانون الصادر في 12 /11/ 1968 وبصورة واضحة أنه من غير الملائم ممارسة أي شكل من أشكال الترويج أو الدعاية داخل الجامعة أو المؤسسة العلمية، وضرورة الابتعاد عن أي تأثير سياسي أو اقتصادي[1].

وأخيراً فقد نصت المادة (37) على أن مديري المؤسسات التعليمية –مديري الجامعات –ومديري الوحدات التعليمية والبحثية – وعمداء الكليات – مسؤولون عن حفظ النظام داخل هذه المؤسسات الجامعية في إطار القانون واللوائح العامة واللوائح الداخلية، وأن كل فعل أو التحريض على ارتكاب فعل من شأنه أن يمثل اعتداء على الحريات أو النظام العام داخل الجامعة يعرض من ارتكبه للمساءلة التأديبية[2]، وهو ما نصت عليه أيضاً المادة 3/27 من قانون 1984/1/26 إذ قررت أن رئيس الجامعة مسؤول عن حفظ النظام داخل الجامعة، كما نصت الفقرة الثانية من المرسوم الصادر في 13 /7/ 1992 المعدل في 7/13/ 1995 والمتعلق بالإجراءات التأديبية، على المخالفات التأديبية التي من شأن وقوعها تحريك الإجراءات التأديبية في مواجهة مرتكبيها ومنها كل فعل من شأنه أن يخل بالنظام وحسن سير المرفق[3].

---

(1) . (L'enseignement et la recherché impliquent l'objectivité du savoir et la tolerance des opinions. Ils sont incompatibles avec toute forme de propaganda et doivent demeurer hors de toute emprise politique ou economique)

(2) .(Les presidents des establishments et les directeurs des unites d'enseignement et de recherché sont responsable de l'ordre dans locaux et enceintes universitaires, ils exercent cette mission dans le cadre des lois, des règlements généraux et du règlement iterieur de l'établissement).

(3) . د. صبري محمد السنوسي محمد، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 54

● **في مصر**: سندرس الواجبات الوظيفية الخاصة الواردة **في قانون تنظيم الجامعات والتي يشكل عدم التقيد بها مخالفة تأديبية يختص مجلس تأديب الجامعة بنظرها، إذ** عدد المشرع المصري في قانون تنظيم الجامعات الواجبات الوظيفية التي يلتزم بها عضو هيئة التدريس في الجامعة وذلك في المواد (95حتى99).

فقد نصت المادة (95) على أنه " على أعضاء هيئة التدريس أن يتفرغوا للقيام بالدروس والمحاضرات والتمرينات العملية وأن يسهموا في تقدم العلوم والآداب والفنون بإجراء البحوث والدراسات المبتكرة والإشراف على ما يعده الطلاب منها والإشراف على المعامل وعلى المكتبات وتزويدها بالمراجع".

كما جاء في المادة (96) أنه " على أعضاء هيئة التدريس التمسك بالتقاليد والقيم الجامعية الأصيلة والعمل على بثها في نفوس الطلاب، وعليهم ترسيخ وتدعيم الاتصال المباشر بالطلاب ورعاية شؤونهم الاجتماعية والثقافية والرياضية".

وأكدت المادة (97) أن " يتولى أعضاء هيئة التدريس حفظ النظام داخل قاعات الدروس والمحاضرات والمعامل، ويقدمون إلى عميد الكلية أو المعهد تقريراً عن كل حادث من شأنه الإخلال بالنظام وما اتخذ من إجراءات لحفظه".

وجاء في نص المادة (98) أنه " على كل عضو من أعضاء هيئة التدريس أن يقدم تقريراً سنوياً عن نشاطه العلمي والبحوث التي أجراها ونشرها والبحوث الجارية إلى رئيس مجلس القسم المختص للعرض على مجلس القسم، وعلى رئيس مجلس القسم أن يقدم تقريراً إلى عميد الكلية أو المعهد عن سير العمل في قسمه وعن النشاط العلمي والبحوث الجارية فيه وما حققه القسم من أهداف ".

أما المادة (99) فقد نصت على أنه" على أعضاء هيئة التدريس المشاركة في أعمال المجالس واللجان التي يكونون أعضاء فيها، والمشاركة في أعمال المؤتمرات العلمية للقسم وللكلية أو المعهد".

وعليه يمكن القول إن عضو هيئة التدريس يلتزم بالواجبات المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات والتي تفرض عليه القيام بعمل إيجابي والتي تمس عمله كعضو هيئة تدريسية كما وضحتها المواد المشار إليها أعلاه، كما أنه يخضع لبعض المحظورات، إذ يمتنع عليه القيام ببعض الأعمال بصورة مطلقة مثل إعطاء الدروس الخصوصية، كما لا يمكنه مباشرة بعض الأعمال الأخرى إلا بعد الحصول على إذن أو ترخيص من السلطات الجامعية **وهذه المحظورات التي نص عليها قانون الجامعة تتمثل في الآتي:**

1. نصت المادة (100) على أنه "... للجامعة بناءً على اقتراح عميد الكلية بعد أخذ رأي مجلس القسم المختص أن يرخص بصفة استثنائية لأعضاء هيئة التدريس في مزاولة مهنتهم خارج الجامعة أو داخلها في غير أوقات العمل الرسمية بشرط أن يكسب المرخص له من ذلك خبرة في تخصصه العلمي وبشرط ألا يتعارض هذا

الترخيص مع الواجبات الجامعية وحسن أدائها، ولا مع القوانين واللوائح المعمول بها في مزاولة المهنة، ويصدر بقواعد تنظيم مزاولة المهنة قراراً من المجلس الأعلى للجامعات، ولا يكون الترخيص في مزاولة المهنة خارج الجامعة إلا لمن مضى على تخرجه عشر سنوات وقضى ثلاث سنوات على الأقل في هيئة التدريس... ".

2. نصت المادة (101) على أنه " لا يجوز لأعضاء هيئة التدريس القيام بعمل من أعمال الخبرة أو إعطاء استشارة في موضوع معين إلا بترخيص من رئيس الجامعة بناءً على اقتراح عميد الكلية".

3. قضت المادة (102) بأنه" لا يجوز لأعضاء هيئة التدريس إلقاء دروس في غير جامعتهم أو الإشراف على ما يعطى بها من دروس إلا بترخيص من رئيس الجامعة بناءً على موافقة مجلس الكلية أو المعهد بعد أخذ رأي مجلس القسم المختص، ويشترط للترخيص في ذلك أن يكون التدريس أو الإشراف في مستوى الدراسة الجامعية".

4. نصت المادة (103) على أنه " لا يجوز لأعضاء هيئة التدريس إعطاء دروس خصوصية بمقابل أو بغير مقابل"

5. نصت المادة (104) التي تقضي بأنه" لا يجوز لأعضاء هيئة التدريس أن يشتغلوا بالتجارة أو أن يشتركوا في إدارة عمل تجاري أو مالي أو صناعي أو أن يجمعوا بين وظيفتهم وأي عمل لا يتفق وكرامة هذه الوظيفة، ولرئيس الجامعة أن يقرر منع عضو هيئة التدريس من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها"

وتجدر الإشارة إلى أنه بجوار الواجبات والمحظورات المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات والمشار إليها سابقاً، فإن عضو هيئة التدريس يخضع للواجبات والمحظورات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 81 لسنة 2016 ولائحة التنفيذية ولا سيما في المادتين (149 و150) منها، مع مراعاة طبيعة وظيفته، وبالتالي لا يخضع لبعض الواجبات إذا كانت تتعارض مع طبيعة وظيفته[1]، ومن أبرز هذه الواجبات: واجب أدائه لعمله بنفسه وبدقة وأمانة، وواجب المحافظة على المال العام وصيانته، وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة والسلوك بالمسلك اللائق لها، وواجب طاعة الرؤساء، فضلاً عن خضوعه لبعض المحظورات التي نص عليها قانون العاملين والتي تهدف إلى تحقيق الهيبة والاحترام اللازم لمن يشغل الوظيفة العامة[2]، وهي أمور أشد تطلباً بالنسبة إلى عضو هيئة التدريس في الجامعات.

---

[1] . ومن ذلك أن عضو بالجامعة غير مقيد بأوقات عمل محددة مثل بقية الموظفين بل هو ملتزم فقط بالحضور في الأوقات المحددة لمحاضراته، وما لم يكلف بأي عمل آخر، انظر د ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، 1995، ص 22.

[2] . مثل شرب الخمر أو لعب القمار في الأندية أو المحال العامة، أو قبول الهدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته وغيرها.

وعليه يمكن القول إن المخالفات الوظيفية العامة يمكن أن تتدرج تحت بند الخروج على التقاليد الجامعية وامتهان كرامة الوظيفة والإساءة إليها مثل الشتائم والسباب وغيرها، ومهما كانت الدوافع، ومن أمثلة المخالفات التأديبية الشجار بين الأساتذة، والتفوه بألفاظ غير لائقة[1]،والجمع بين وظيفتين من دون الحصول على موافقة الجامعة[2]، واستخراج جواز سفر غير مطابق للحقيقة غير مدون فيه وظيفته الحقيقية للتمكن من السفر إلى الخارج من دون إذن السلطات الجامعية[3]،والنقل من المؤلفات العلمية من دون الإشارة إلى مؤلفيها، وهو الأمر الذي يعد ماساً بالأمانة العلمية[4].

● **في سورية:** سنعرض الواجبات والمحظورات الوظيفية الواردة **في قانون السلطة القضائية التي يشكل عدم تقيد القضاة بها مخالفة تأديبية يختص مجلس القضاء الأعلى في نظرها.**

تضمن قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 98لعام 1961 العديد من الواجبات والمحظورات المقررة على القضاة، وأول هذه الواجبات **طبقاً للمادة (77)** وجوب أداء القاضي عند بدء تعيينه وقبل مباشرته أعمال وظيفته يميناً أمام محكمة النقض بهيئتها العامة (مؤلفة من الدائرتين الجزائية والمدنية) إذا كان القاضي من قضاتها، وأمام محكمة استئناف المنطقة إذا كان من القضاة الآخرين بالصيغة الآتية:" **أقسم بالله أن أحكم بين الناس بالعدل وأن أحترم القوانين**".

كما حظرت المادة (78) على القاضي الجمع بين الوظائف القضائية ومهنة أخرى أو أي عمل تبعي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجب الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب، عدا التدريس في كليات الحقوق، وإلا تعرض للمساءلة التأديبية.

وحظرت المادة (80) أيضاً على القاضي أن يكون محكّماً ولو بغير أجر ولو كان النزاع غير مطروح أمام القضاء بغير موافقة مجلس القضاء الأعلى، إلا إذا كان أحد أطراف النزاع من أقاربه وأصهاره لغاية الدرجة الرابعة.

كما حظرت المادة (81) من القانون ذاته على القضاة إبداء الآراء والميول السياسية، وكذلك الاشتغال بالسياسة.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1987/7/18 في الطعن رقم 2240 لسنة 31ق، مشار إليه لدى د ثروت عبد العال أحمد، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، مرجع سابق، ص 23.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1998/2/15 في الطعن رقم 1138 لسنة 42ق، الدائرة الخامسة، مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 688

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 23 يناير 1988 في الطعن رقم 2599 لسنة 29 ق، مشار إليه لدى د. ص محمد السنوسي، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، مرجع سابق، ص 50.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 21 نوفمبر 1987 في الطعن رقم 1645 لسنة 32 ق، مشار إليه لدى د خالد عبد الفتاح محمد، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب، الطبعة الأولى، 1994، ص 54.

كما جاء في نص المادة (82) أنه " لا يجوز للقضاة إفشاء سر المداولات".

وقد أوجبت الفقرة الثانية من المادة (88) أنه "إذا وقعت المصاهرة أثناء وجود قاضيين في محكمة واحدة وجب على أحدهما أن يقدم طلباً بنقله وإلا فينقل الصهر"

وأوجبت المادة (89) على القاضي أن يقيم في البلد الذي فيه مقر عمله، كما نصت على عدم جواز تغيب القاضي عن مقر عمله قبل إعلام المرجع المرتبط به، ولا أن ينقطع عن عمله لسبب غير ملجئ بدون إجازة.

وعليه جاءت المادة (90) من قانون السلطة القضائية وقضت أن" كل مخالفة لواجبات القاضي تعد زلة مسلكية توجب إحالته على مجلس القضاء الأعلى".

ثانياً: اختصاص المجالس التأديبية في إيقاع العقوبة التأديبية:

تعدّ العقوبة التأديبية نتيجة قانونية وطبيعية مترتبة كجزاء على ارتكاب المخالفة التأديبية، وتختص المجالس التأديبية شأنها شأن سائر السلطات التأديبية بتوقيع العقوبات التأديبية الواردة في القوانين المنظمة لشؤون من تتصدى لمحاكمتهم، لذلك وقبل تحديد صور العقوبات التأديبية الجائز إيقاعها من المجالس التأديبية، لا بد من التعرف على مفهوم العقوبة التأديبية وعلاقتها بمبدأ الشرعية وفق الترتيب الآتي:

1) مفهوم العقوبة التأديبية: لم تعرَّف العقوبة التأديبية اصطلاحاً، وإنما اكتفت التشريعات المقارنة –كقاعدة عامة– بالنص على أنواع العقوبات وبيان أحكامها، وتعددت تعريفات الفقه للعقوبة التأديبية، إذ ذهب رأي[1] إلى القول إنها " وسيلة السلطة لضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق السير المنظّم والفعال للمرفق العام"، بينما ذهب رأي[2] آخر إلى القول إنها " جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً "، وقد عرفها غالبية الفقه الفرنسي بأنها " جزاء يمس الموظف في مركزه الوظيفي،فهي تختلف عن العقوبة الجنائية في أنها لا تمس حرية الموظف، فيقتصر أثرها على الخفض أو الحرمان من المزايا الوظيفية أو من الوظيفة ذاتها أي أثر آخر"[3].

---

[1] . د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 229.

[2] . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، القاهرة، دار الفكر العربي، (د.ن)، ص 10.

[3] .Serge SALON, Délinquance et repression disciplinaire dans la fonction publique, Op-Cit, P.105.
Alaian PLANTEY, Traite pratique de la fonction publique, Paris, 1963, P33.
<< C'est une punition a la fois morale et matérielle, qui L'atteint dans son honor comme dans sa fonction>>.

تقوم فكرة العقوبة التأديبية على عدة عناصر، كعنصر الإيلام والذي يعني فرض معاناة من نوع آخر أو المساس بحق من حقوق مَن تُنزَل به العقوبة، وعنصر التحديد أي إن العقوبات التأديبية لا توقع إلا على من هو موظف عام، وأن يكون من شأن العقوبة المساس بمزايا الوظيفة المادية والمعنوية[1].

2) **العقوبة التأديبية في إطار مبدأ المشروعية** يقوم المدلول المباشر لهذا المبدأ في القانون التأديبي على أن العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر، دون الربط بين المخالفة والعقوبة، ذلك أن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية[2]، إلا أن السلطة التأديبية مقيدة بهذا التحديد بحيث لا تستطيع أن توقع عقوبة خارج نطاق العقوبات المحددة، فالمقصود بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية هو عدم جواز قيام السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة مالم يرد بها نص وإلا كان الجزاء باطلاً.

وعليه فإننا سنتناول مبدأ شرعية العقوبة التأديبية في التشريع المقارن، على النحو الآتي:

أ. مبدأ شرعية العقوبة التأديبية في التشريع والقضاء المقارن: لئن كانت السلطة التأديبية تترخص في تحديد الأفعال التي تندرج في نطاق الأخطاء التأديبية، إلا أن الأمر على النقيض في مجال العقوبات التأديبية إذ تلتزم السلطة التأديبية بتوقيع إحدى العقوبات من بين العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر في لائحة الجزاءات، مع التسليم للسلطة التأديبية بحريتها في انتقاء العقوبة التأديبية التي توقعها من بين العقوبات المقررة قانوناً، وذلك مالم يربط المشرع ما بين المخالفة التأديبية وإحدى العقوبات[3].

● **موقف المشرع والقضاء الفرنسي:**

لم تكن قاعدة "لا عقوبة إلابنص" معروفة في فرنسا قبل صدور قانون الوظيفة عام 1946، باستثناء حالة الموظفين الذين تنظم شؤونهم قوانين خاصة، فلم يكن هنالك حصر للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المذنب، وبصدور قانون الوظيفة في1946/10/19 حصرت المادة(61) منه . للمرة الأولى . العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين، ثم تضمنت المادة (66) من قانون 1/1/11 1984 قائمة بالعقوبات التأديبية الجائز توقيعها على الموظف المخطئ والتي تتراوح بين الإنذار وإنهاء الخدمة، إلا أنها لم تتضمن عقوبة الغرامة أو الخصم من المرتب، ومن ثم لا يجوز توقيعها لعدم مشروعيتها[4]، وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي القديمة منها والحديثة على هذا المبدأ فلا جزاء بدون نص[5]، ولا يجوز لسلطة التأديب أياً كانت طبيعتها

---

(1) . د. مصطفى عفيفي ود. بدرية الجاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 34 وما بعدها.

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 255،256، وأيضاً د مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 73، وأيضاً د عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 214، وأيضاً د محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 488.

(3) . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 92.

(4) .Guy BRAIBANT, Le droit administratif Français,3 éditions, Revue et mise a jour, 1992, P.272.

(5) .C.E., 26/10/1951, Delmotie, Rec., P.724.

أن توقع إلا العقوبات الواردة في النصوص[1]، وتعدّ عقوبات غير مشروعة تلك العقوبات المنصوص عليها في نصوص تشريعية ذات طابع غير تأديبي، والتي لها غايات غير الغايات التي استُخدِمت لأجلها[2].

● **موقف المشرع والقضاء المصري:** كرست تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، إذ نص القانون رقم (46) لعام 1964على العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين في المواد (62،61)، وسار على النهج ذاته القانون رقم (58) لعام 1971 إذ نص على هذه العقوبات في المادة (57) منه، ولم يخرج عن النهج السابق القانون رقم (47) لعام 1978، إذ تولت المادة (80) تحديد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين، وحصرت المادة (88) العقوبات التي يجوز توقيعها على العاملين بعد انتهاء خدمتهم، وسار على ذات النهج قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 81 لعام 2016، إذ حددت المادة (61) الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف.

ويحرص مجلس الدولة المصري على تأكيد هذا المبدأ، وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه: "من المقرر أن السلطة التأديبية المختصة لا تملك توقيع عقوبة غير منصوص عليها قانوناً، سواءٌ كانت رئاسية أو قضائية"[3]، كما قضت أن "العقوبات التأديبية تخضع لمبدأ الشرعية شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية"[4].

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يقتصر تطبيق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية على العاملين في الكادر العام، بل يمتد ليشمل العاملين بالكادرات الخاصة، إذ حدد المشرع العقوبات التي يجوز توقيعها على موظفي كل جهة، ولا يمكن توقيع تلك العقوبات إلا من مجلس التأديب الخاص بكل جهة، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على وجوب تقيد مجالس التأديب بمبدأ شرعية العقوبة بعدة أحكام، سنفصلها لاحقاً عند دراسة صور العقوبات التأديبية في القوانين الخاصة في بحثنا هذا.

● **موقف المشرع والقضاء السوري:** حرصت أنظمة الوظيفة العامة المتعاقبة على تقرير مبدأ شرعية العقوبات التأديبية منذ القوانين الأولى المؤسسة للوظيفة العامة بمفهومها الحديث، بدءاً بقانون الموظفين الأساسي رقم(135) لعام 1945،والذي حصر العقوبات التأديبية وعددها في المادة(24) منه، ولم يخرج عن ذلك النظام الأساسي الموحد للعاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم (1) لعام 1985 الذي حصر العقوبات التأديبية في المادة

---

(1) .C.E., 12/6/1942, Belpomme des enseignements du second degré, Rec., P.995.

(2) .Loi no 46 – 2294 du 19/11/1946, relative au statut general des fonctionnaires.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/6/28 في الطعن رقم 3851 لسنة 53 ق، مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص689..

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2007/9/2 في الطعن رقم 137 لسنة 53 ق، مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، مرجع سابق، ص 690.

(69) منه، وسار على النهج ذاته القانون الأساسي الموحد للعاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004، فقام بحصر وتعداد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين في المادة(68) منه.

كما أن المشرع السوري حدد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين تنظم شؤونهم قوانين خاصة، بحيث تختص المجالس التأديبية الخاصة بكل فئة منهم بتوقيعها على المخالفين، كما حرص مجلس الدولة السوري على الالتزام بهذا المبدأ، فليس لسلطة التأديب فرض عقوبة غير منصوص عليها في القانون[1].

ب . النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية يترتب على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية بمفهومها الضيق النتائج الآتية:

● **وجوب ورود العقوبة في قانون أو لائحة:** أي إنه ليس من حق سلطة التأديب أن توقع سوى عقوبة تضمنتها قاعدة قانونية ملزمة طبقاً للنظام القانوني الذي يتم التأديب في ظله، والقاعدة القانونية الملزمة في نظم التأديب كافة هي التي يتضمنها تشريع عام أو لائحة تنفيذية لقانون أو لائحة تنظيم المرفق العام[2]، بيد أن العقوبات التأديبية قد يتم النص عليها في لائحة، ولا يتناقض هذا مع مبدأ الشرعية المقرر إذ يكفي لتحقيق شرعية العقوبة التأديبية أن تكون مستندة إلى قانون، ولو كانت مقررة بلائحة، مادامت هذه اللائحة صادرة بناءً على قانون يخول مصدرها تلك السلطة، ولم يعرف النظام القانوني للوظيفة العامة في فرنسا وسورية لوائح الجزاءات كما هي معروفة في نظام الوظيفة العامة في مصر، فقد كان هدف المشرع المصري من ذلك تحقيق مزيد من تقنين المخالفات التأديبية وربطها بعقوبة تأديبية محددة[3].

وبناءً عليه وعلى فرض أن جهة الإدارة التزمت باللائحة التي وضعتها من حيث السلطة المختصة بالتأديب ومن حيث الارتباط بين المخالفات التأديبية والعقوبات المقررة، فهل يسري ذلك في مواجهة المحكمة التأديبية أو مجالس التأديب؟

يذهب الرأي الغالب في الفقه **. وهو ما أؤيده .** إلى أن المحاكم التأديبية والمجالس التأديبية لا تلتزم بلوائح المخالفات والجزاءات الصادرة من الجهات الإدارية فيما يتعلق بالجزاء المحدد بها للمخالفة، فقد ترى هذه الجهات –ابتداءً – أن الفعل المنسوب إلى المتهم لا يشكل المخالفة المنصوص عليها في اللائحة أو المحددة له العقوبة الواردة بها، وأنه يشكل مخالفة أخرى أقل أو أشد أو أنه لا يشكل مخالفة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد

---

[1] . قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2/701 في الطعن رقم 6646 لسنة 2004، أيضاً قراراها رقم 2/8/ في الطعن رقم 321 لسنة 2000، وأيضاً قرارها رقم 2/145 في الطعن رقم 1773 لسنة 1999، مشار إليها في مؤلف د. محمد حسن هندد، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 695.

[2] . د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام، مرجع سابق، ص 347.

[3] . د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 507.

تقضي هذه الجهات بالبراءة لعدم صحة التهمة أو لعدم ثبوتها، أو لعدم كفاية الأدلة، وحتى إذا ثبتت التهمة من حيث قيامها وصحة تكييفها القانوني، فإن المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب لا يلتزمان حتماً بتوقيع العقوبة المحددة لها في اللائحة المذكورة، بل قد ترى المحكمة أو مجلس التأديب توقيع عقوبة أخرى من بين العقوبات التأديبية التي حددها المشرع بالنظر إلى ظروف المخالفة والتقديرات المتعلقة بها أو بمرتكبها، ويرجع عدم التزام هذه الجهات بهذه اللائحة إلى أن هذه المحاكم والمجالس إنما تستمد مطلق سلطتها من القانون ذاته، وما حدده من جزاءات، ولا يجوز بلائحة صادرة من جهة إدارية أن يقيد اختصاص تلك المحاكم والمجالس المخول لها وفقاً لقانون، خصوصاً أن اللوائح المشار إليها قد تتعدد وتتباين، لصدورها من جهات مختلفة ومتعددة[1]، وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الرأي[2].

● **الالتزام بالقيود الشكلية في العقوبة التأديبية: أي** أن تتقيد السلطة التأديبية بالاصطلاح ذاته الذي أطلقه القانون على العقوبة، فإذا كان من ضمن العقوبات الواردة على سبيل الحصر، جزاء الإنذار، يتعين على السلطة استخدام هذا الاصطلاح دون سواه، فواجبها يتمثل في اختيار جزاء محدد شكلاً[3].

● **الالتزام بالقيود الموضوعية في العقوبة التأديبية:** وذلك بالتقيد بالحدود المقررة للعقوبة التأديبية، من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، ذلك أن تشريعات الوظيفة العامة تحدد أنواع العقوبات التي يمكن توقيعها، وكل قرار بتوقيع عقوبة غير واردة في التشريع يكون باطلاً لمخالفته القانون، ويجب إضافةً إلى ذلك ألا تتجاوز المدة المقررة للعقوبة أو مقدارها[4].

● **إعمال التفسير الضيق فيما يتصل بتفسير وتطبيق العقوبات التأديبية، وعدم عقاب المخطئ عن الفعل ذاته مرتين، وتناسب العقوبة مع المخالفة، ووجوب تسبيب العقوبة التأديبية، أو اتخاذ إجراءات مقررة لأغراض غير عقابية بقصد التأديب.**

---

[1] . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 41، وأيضاً د محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 516، وأيضاً د عبد الفتاح عبد الحليم عيد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، مطبعة دار النهضة العربية، طبعة 1979، ص 432،431.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1991/1/26 في الطعنين ذوي الرقمين 1403،1402 لسنة 36 ق، أيضاً حكمها بجلسة 2000/5/20 في الطعن رقم 4685 لسنة 43 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 46، الجزء الثاني، البند رقم 219، ص 1879.

[3] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، مرجع سابق، ص 428، وأيضاً د محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 498،499، وأيضاً د عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص 256.

[4] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، مرجع سابق، ص 425، وأيضاً د محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 496، وأيضاً د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 41،42.

● **لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية منصوص عليها، على وجه يتعدى أثره إلى ما يعدّ عقوبة أخرى غير منصوص عليها بالقانون أو يستحيل تنفيذها،** فالعبرة دائماً في كل ما يختص بالجزاءات أن تكون مطابقة للقانون[1].

3) صور العقوبات التأديبية: تتعدد وتتنوع العقوبات التأديبية تبعاً لطبيعتها وموضوعها، كما تختلف من تشريع إلى آخر، ومن دولة إلى أخرى، تبعاً للسياسة التأديبية التي ينتهجها المشرع وما يقرره من ضمانات للموظفين وما تمليه الظروف السائدة في الدولة.

وفي ضوء ذلك سنتناول تحديد صور العقوبات التأديبية في قوانين الوظيفة العامة أولاً، ثم صور العقوبات التأديبية في القوانين الخاصة.

أ- صور العقوبات التأديبية في قوانين الوظيفة العامة

فيما يأتي صور العقوبات التأديبية في تشريعات الوظيفة العامة في فرنسا ومصر وسورية على النحو الآتي:

● **في التشريع الفرنسي:** يخضع سائر موظفي الدولة للعقوبات المنصوص عليها في المادة (66) من القانون رقم (16. 84) تاريخ 1/11/ 1984 بشأن الأحكام القانونية الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة، وبمقتضى المادة (66) المعدلة بالقانون رقم (715. 91) تاريخ 7/25/ 1991 يبلغ عدد العقوبات التأديبية عشر عقوبات، مصنفة في أربع مجموعات تبعاً لدرجة جسامتها على النحو الآتي:

. المجموعة الأولى: (الإنذار . اللوم)

. المجموعة الثانية:(الشطب من جدول الترقية . خفض المستوى . الإبعاد المؤقت من الوظيفة لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً . النقل التلقائي دون طلب)

. المجموعة الثالثة:(تخفيض الرتبة أو تنزيل الدرجة . الإبعاد المؤقت من الوظيفة لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر إلى سنتين)

. المجموعة الرابعة: (الإحالة إلى التقاعد " دون طلب " . العزل)

وتضيف المادة ذاتها أنه من بين عقوبات المجموعة الأولى فإن اللوم هو وحده ما يسجل في ملف الموظف، ويتم شطبه بصورة تلقائية من الملف بعد ثلاث سنوات، مالم يتعرض الموظف لأي عقوبة أخرى خلال هذه المدة، والأصل- وفقاً للتشريع الفرنسي - أن الجهة الإدارية المختصة (السلطة التي عينت الموظف) هي

[1] . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، 45،46، وأيضاً محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 498.

التي توقع بمفردها عقوبتي الإنذار واللوم، أما بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى – التي تزيد عن اللوم – فيجب على السلطة الإدارية قبل توقيعها أن تستطلع رأي هيئة معينة تسمى " اللجنة الإدارية المشتركة" التي تنعقد في هذه الحالة بصفتها هيئة تأديب[1].

● **في التشريع المصري** حددت المادة (61) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 81 لعام 2016 صور العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف على النحو الآتي:

1. الإنذار 2الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة.

3. الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل. 4. تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.

5. الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرةً.

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

7. الإحالة إلى المعاش 8 . الفصل من الخدمة.

أما الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي:

1. التنبيه 2. اللوم 3. الإحالة إلى المعاش 4. الفصل من الخدمة

● **في التشريع السوري** حصرت المادة (68) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة العقوبات التي يجوز فرضها على العاملين في ثماني عقوبات، وصنفتها في نوعين:

أ. العقوبات الخفيفة: وتشمل:

1. التنبيه 2. الإنذار 3. الخصم من الأجر 4. تأخير الترفيع 5. حجب الترفيع

ب . العقوبات الشديدة: وتشمل:

1. النقل التأديبي 2. التسريح التأديبي 3. الطرد

ب– صور العقوبات التأديبية في القوانين الخاصة (الجزاءات التأديبية التي توقع على العاملين الذين تنظم شؤون تأديبهم قوانين خاصة):

وضع المشرع لبعض طوائف العاملين، تشريعات خاصة تحكم شؤونهم الوظيفية، ومن بينها نظام تأديبهم والجزاءات التي توقع عليهم، وسنعرض فيما يأتي، الجزاءات التأديبية التي توقع على بعض طوائف هؤلاء العاملين في التشريع الفرنسي والتشريع المصري والتشريع السوري على النحو التالي:

---

[1] . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 124.123

● **في فرنسا:** سنتناول صور العقوبات التأديبية في قانون التعليم العالي الفرنسي: فوفقاً لنص المادة 1/29 من القانون رقم 52.84 الصادر في 1/26/ 1984 والمضافة بالقانون رقم 90. 578 الصادر في 7/4/ 1990، فإن العقوبات التي يجوز توقيعها على أعضاء التعليم العالي[1]، هي العقوبات الآتية:

1. اللوم[2] 2. تأخير الترقية للدرجة الأعلى لمدة لا تزيد عن سنتين

3. خفض الدرجة 4. المنع من الترقية لدرجة أو وظيفة أعلى لمدة لا تزيد عن سنتين[3] 5. منع ممارسة كل أو بعض الوظائف التعليمية أو البحثية في الجهة التي يعمل بها أو في مؤسسات تعليمية أخرى، لمدة لا تزيد عن خمس سنوات مع الحرمان من كل أو نصف المرتب 6. الإحالة إلى المعاش .

7. العزل من الوظيفة، وفي حالة الحكم بالعقوبة السادسة أو السابعة فإنه يمكن الحكم بعقوبة تبعية هي المنع من ممارسة الوظيفة في المؤسسات التعليمية العامة أو الخاصة سواء لمدة محددة أو بصورة نهائية.

أما العقوبات التي يمكن توقيعها على رجال التعليم الآخرين[4]، أي الأساتذة والمدرسين والمدرسين المساعدين ومن في درجتهم أو يماثلهم فهي وفقاً لنص المادة 1/29 من القانون رقم 52.84 الصادر في 1/26/ 1984 والمضافة بالقانون رقم 90. 578 الصادر في 7/4/ 1990 العقوبات الآتية:

1. التنبيه 2. المنع المؤقت من ممارسة أعمال الوظيفة داخل المؤسسة (الجامعة) لمدة لا تتجاوز سنتين 3. الإبعاد من المؤسسة (الجامعة) 4. المنع من ممارسة وظيفة التعليم أو البحث في كل المؤسسات التعليمية العامة التابعة للتعليم العالي لمدة مؤقتة أو نهائياً.

وتجدر الإشارة إلى عدم جواز توقيع أي من الجزاءات التأديبية على أعضاء هيئة التدريس الجامعي سالفة الذكر من قبل رئيس الجامعة أو وزير التعليم[5].

● **في مصر:** سنتناول صور المخالفات التأديبية في قانون السلطة القضائية وقانون تنظيم الجامعات وقانون السلك الدبلوماسي والقنصلي على النحو الآتي:

---

(1) . Enseignements – chercheurs et autre membres des corps des personnels enseignant de l'enseignement supérieur.

(2) . هذه العقوبة حلت محل عقوبتي التوبيخ واللوم إذ كان من حق الوزير توقيع أي منهما بعد استشارة مجلس الجامعة بالنسبة للعقوبة الأولى والمجلس الأعلى للعقوبة الثانية، وإن كان غير ملزم رأي هذه المجالس.

(3) .L'interdiction d'accéder à une classe, garde, r ange, ou corps supérieurs pendant une période de deux ans maximum.

(4) .Autre enseignmaents

(5) . د. محمد صبري سنوسي، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات "دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 146

1. العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي:

نصت المادة (60) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم 1982/45 على الجزاءات التي يجوز توقيعها على أعضاء السلك وهي:

(1) التنبيه (2) الإنذار (3) اللوم (4) الإحالة إلى المعاش (5) الفصل

ويلاحظ أن المشرع لم ينص على عقوبات تأديبية يجوز توقيعها على عضو السلك الدبلوماسي أو القنصلي بعد انتهاء خدمته.

2. العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء هيئات التدريس في الجامعات:

تنص المادة (110) من قانون تنظيم الجامعات رقم 1972/49 على أن " الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء هيئة التدريس هي:

1. التنبيه 2. اللوم 3. اللوم مع تأخير العلاوة المستحقة لمدة واحدة أو تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى أو ما في حكمها لمدة سنتين على الأكثر.

4. العزل من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة.

5. العزل مع الحرمان من المعاش أو المكافأة، وذلك في حدود الربع، وكل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو من شأنه أن يمس نزاهته، أو فيه مخالفة لنص المادة (103) يكون جزاؤه العزل"

وتجدر الإشارة إلى أن مساءلة جميع أعضاء هيئة التدريس تكون أمام مجلس تأديب خاص ولرئيس الجامعة وفقاً لنص المادة (112) توقيع عقوبتي التنبيه واللوم على أعضاء هيئة التدريس.

ومن الملاحظ أن قانون تنظيم الجامعات لم ينص على أية عقوبة يجوز توقيعها على عضو هيئة التدريس في الجامعة، بعد انتهاء خدمته، ومع ذلك فقد نصت المادة (111) على أن الدعوى التأديبية تنقضي باستقالته وقبول مجلس الجامعة لها وموافقة وزير التعليم العالي إذا كانت المخالفات المنسوبة إليه مجرد مخالفات إدارية، أما إذا كانت المخالفات المنسوبة إليه مالية وانتهت خدمته ولو بقبول استقالته فلا تنتهي الدعوى التأديبية في شأنه بل يخضع للقوانين واللوائح المتعلقة بالمخالفات المالية والمساءلة عنها، أي للقواعد العامة في هذا الشأن والواردة في نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لعام 1978 . بوصفه النظام العام . الواجب نفاذه فيما لم يرد فيه نص خاص، وذلك طبقاً للمادة الأولى منه، ومن ثم تطبق في شأنه المادة(88)[1] من هذا القانون.

---

[1] . تجيز المادة 88 من القانون رقم 47 لسنة 1978 ملاحقة العامل بالدعوى التأديبية عن المخالفات المالية ولو لم يكن قد بدئ معه في التحقيق قبل انتهاء خدمته، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها، وإذا ثبتت إدانته يجازى بالعقوبة المنصوص عليها في هذه المادة وهي غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء خدمته.

3. العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القضاة وأعضاء النيابة العامة:

ذكرنا سابقاً أن القضاة وأعضاء النيابة العامة يحاكمون أمام مجلس القضاء الأعلى، الذي طبقاً لنص المادة (108) من قانون السلطة القضائية، يجوز أن يوقع على القضاة عقوبتي **اللوم والعزل**، كما نصت المادة (128) من القانون ذاته على أن " العقوبات التأديبية التي يحكم بها على أعضاء النيابة العامة هي العقوبات ذاتها التي يجوز الحكم بها على القضاة".

● **في سورية:** سنعرض لصور المخالفات التأديبية في قانون تنظيم الجامعات وقانون السلطة القضائية وفق الآتي:

1. العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء الهيئة التدريسية من قبل مجلس التأديب: نصت المادة (108) من قانون تنظيم الجامعات على العقوبات التي يملك مجلس التأديب إيقاعها على أعضاء هيئة التدريس الذين تثبت بحقهم المخالفات التأديبية وهي:

1. الإنذار
2. توجيه اللوم
3. توجيه اللوم مع تأخير الترفيع لمدة سنتين على الأكثر.
4. تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على الأكثر.
5. قطع تعويض التفرغ وتعويض التفرغ الإضافي كلياً أو جزئياً لمن يستحقه.
6. عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة، ويتم النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء.
7. العزل أو الطرد وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، إلا أنه يجوز لرئيس الجامعة أن يوجه تنبيهاً إلى عضو الهيئة التدريسية الذي يخل بواجباته، ويكون التنبيه شفهياً أو كتابياً، وله توقيع عقوبتي الإنذار واللوم ضمن أصول معينة نصت عليها المادة (110) من قانون تنظيم الجامعات.

2. العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على قضاة الحكم والنيابة العامة من قبل مجلس القضاء الأعلى: نصت المادة (105) من قانون السلطة القضائية على العقوبات المسلكية التي يمكن فرضها على القاضي وهي:

أ. اللوم

ب . قطع الراتب

ج . تأخير الترفيع

د. العزل

الفرع الثاني

الاختصاص الشخصي للمجالس التأديبية

ينبغي على سلطة التأديب مهما كان الشكل الذي تتبدى فيه أن تتأكد من أن من يقدم إلى لمساءلة هو شخص يخضع للنظام القانوني الذي يحميه، فممارسة السلطة التأديبية إنما هو رهين بقيام العلاقة الوظيفية، والنظام التأديبي هو نظام طائفي في مجاله الشخصي، بحيث يخرج من نطاق التأديب ما لا يعد موظفاً عاماً[1]، وعلى ذلك فإن مناط خضوع الشخص لنظام التأديب هو اكتسابه لصفة الموظف وفقاً للنظام القانوني الذي يحكمه.

ولما كان نظام المجالس التأديبية وجِدَ كنظام خاص لطوائف معينة من الموظفين يطلق عليها "كادرات خاصة" تسري بمواجهتهم نصوص تشريعية ذات أحكام خاصة تختلف في كثير أو قليل عن قرينتها المعمول بها في إطار القوانين العامة للوظائف نظراً إلى ما تفتضيه الطبيعة الذاتية لتلك الوظائف، فكانت القاعدة العامة، خضوع الموظف العامل في الجهات التي تنظم شؤون الوظيفة فيها قوانين خاصة إلى أحكام هذه القوانين، فإذا وجد النص الذي يحكم الموضوع اعتمد عليه من دون الرجوع إلى قانون الوظيفة العامة، أما إذا أحال النظام الوظيفي الخاص إلى أحكام قانون الوظيفة العامة لتنظيم مسألة ما، فلا مناص من تطبيق الأحكام العامة في هذا المجال[2]، وعليه فإن الاختصاص الشخصي للمجالس التأديبية يعنى بتحديد الأشخاص العاملين الذين يدخلون تحت ولاية مجالس التأديب.

فمن هو إذاً الموظف محل التأديب أمام المجالس التأديبية؟

إن تحديد الموظف محل التأديب أمام المجالس التأديبية يقتضي توافر شرطين[3]:

1. اكتسابه صفة الموظف العام وفقاً للنظام القانوني الخاص الذي يحكمه.
2. أن يكون مشمولاً بالفئات الخاضعة للقانون الخاص الذي يحكمه.

وسوف نتناول بشرح موجز كلا الشرطين وفق الآتي:

<u>الشرط الأول: اكتساب الشخص صفة الموظف العام وفقاً للنظام القانوني الخاص الذي يحكمه</u>، فالمسلم به أن المركز الوظيفي للموظف العام يبدأ من لحظة صدور القرار الإداري بتعيينه من الجهة المختصة واستلامه

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 42 وما بعدها وأيضاً د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 21 و22.

[2] . د. إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية "دراسة مقارنة"، دار النصر للطباعة الإسلامية، (د.ط) و (د.ن).

[3] . د. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، دراسة مقارنة"، دار الفتح للتجليد الفني، الإسكندرية، سنة النشر 2008. (د.ط).

العمل، ويظل هذا المركز قائماً ومنتجاً لآثاره قِبَل الموظف، حقوقاً وواجبات حتى تنتهي العلاقة الوظيفية، وخلال هذه الفترة يكون الموظف خاضعاً لنظام التأديب المنصوص عنه وفق القانون الذي يحكم هذه العلاقة[1].

ومادام الأمر على هذا النحو وفي ظل هذا الوضع يثور السؤال عن مدى إمكانية مساءلة الموظف عن مخالفات ارتكبها في المدة السابقة على قيام الرابطة الوظيفية، أو عن مخالفات ارتكبها خلال قيام الرابطة الوظيفية، أو عن مخالفات ارتكبها بعد انتهاء تلك الرابطة. وسوف نحاول فيما يأتي التعرض لهذه الفرضيات كالآتي:

أولاً: المسؤولية التأديبية قبل قيام الرابطة الوظيفية

لا تقوم الرابطة الوظيفية، إلا بتحقق أمرين مجتمعين معاً هما: صدور قرار بالتعيين، واستلام العمل بالفعل، ومن ثم إذا تخلف هذا الأمران، أو أحدهما، فإن ذلك يعني عدم قيام الرابطة الوظيفية، إذ إن أساس المساءلة التأديبية هو العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة، فلا مسؤولية تأديبية سواءً على الموظف العام أو أحد موظفي الكادرات الخاصة عن أفعال أتاها قبل قيام هذه الرابطة، وهذا أمر طبيعي يتفق مع قواعد المنطق والقانون والعدل[2].

ومع ذلك هناك جانب من الفقه الفرنسي مؤيداً ببعض أحكام مجلس الدولة –على قلتها– ترى جواز محاسبة الموظف عن أفعال نسبت إليه قبل قيام الرابطة الوظيفية، وذلك عندما تكون هذه الأفعال غير متلائمة بطبيعتها مع مباشرة الوظيفة العامة[3]، وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية[4] أنه لا يجوز فصل الموظف لسبق اعتناق الشيوعية وقت كان طالباً مادام قد استقام سلوكه بعد ذلك، وفي السياق نفسه جاء في مطالعة لوزارة العدل السورية[5] أن "الإجراء التأديبي لا يمكن أن يحمل طابعاً رجعياً... واستناداً إلى هذا المفهوم،لا يمكن فرض أية عقوبة تأديبية بحق موظف لم يكن خاضعاً لنظام التأديب عند ارتكابه الفعل ولو أضحى خاضعاً لهذا النظام بعد ذلك".

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 42 وما بعدها.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 58، وراجع د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 88، وراجع أيضاً د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 84. وراجع أيضاً د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 108.

[3] .Voir aussi en ce sens :
Francis DELEPEREE, Op-Cit., P.89.
C.E.,5/12/1930, Sarails, Rec, P.1040. , et C.E. 16/11/1936, Bonny, D.,T.3, 1938, P.38.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1959/5/23 م، س 4، ص 1315، مشار إليه في مؤلف الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 59.

[5] . مطالعة وزارة العدل رقم 1610 تاريخ 1966/2/9م، مطالعات إدارة التشريع في وزارة العدل، الكتب الرسمية منذ عام 1950 حتى عام 1972، إعداد المكتب الفني بمحكمة النقض، البند رقم 620، ص 777، 778.

ثانياً: المسؤولية التأديبية أثناء قيام الرابطة الوظيفية

من المقرر أن مناط المسؤولية التأديبية هو قيام الرابطة الوظيفية، بحيث إذا انقضت الرابطة الوظيفية لم يعد للتأديب مجال، إلا أنه وخلال هذه الرابطة قد تعترض هذه الرابطة بعض العوارض، الأمر الذي يقتضي بيان مدى قيام المسؤولية التأديبية في هذه الأحوال، وذلك على التفصيل الآتي:

أولاً: مدى مسؤولية الموظف العام أو "موظف الكادرات الخاصة "التأديبية إذا اعترضت الرابطة الوظيفية بعض العوارض: بالنظرإلى ارتباط التأديب بقيام الرابطة الوظيفية فيسأل الموظف العام أو موظف الكادرات الخاصة تأديبياً عن مخالفته بغض النظر عن العوارض الوظيفية **كحالة تعيين الموظف العام أو موظف الكادرات الخاصة في وظيفة بقرار باطل،** مادام هذا القرار لم يُلغَ أو يسحب بالطرق المقررة قانوناً، حتى ولو طعن في قرار تعيينه بدعوى الإلغاء لأن هذه الدعوى ليس لها أثر موقف كما هو معلوم[1]، كذلك قيام الموظف العام أو موظف "الكادرات الخاصة" بعمل غير وظيفته الأصلية التي يشغلها، أو تطوعه للقيام بعمل موظف آخر طواعيةً واختياراً.

ثانياً: مدى مسؤولية الموظف العام أو موظف" الكادرات الخاصة" في حالة تعطيل مركزه الوظيفي مؤقتاً: فوجود الموظف مثلاً في إجازة أياً كان نوعها لا أثر له إطلاقاً في مسؤولية الموظف، وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن " المحال على الاستيداع يبقى موظفاً مرتبطاً بملاكه وتسري بحقه سائر الواجبات المفروضة على الموظفين بالرغم من أنه لا يتقاضى راتبه طيلة فترة استيداعه"[2]، **وفي حال ندبه أو إعارته أو تكليفه بالعمل في جهة أخرى** تبقى مسؤولية الموظف العام قائمة، إذ تكون الجهة التي ندب الموظف للعمل فيها،أو أعير إليها، أو كُلِفَ بالعمل فيها هي السلطة المختصة بالتأديب فالنص الوارد في القوانين باختصاص الجهة المستعيرة أو المنتدب إليها الموظف بتأديبه، ليس نصاً استثنائياً، وإنما هو تقرير لأصل عام من أصول التأديب[3].

وتجدر الإشارة إلى أن الحكم السابق لا تتحقق حكمته إلا إذا كانت السلطات التأديبية في الجهة التي يعار أو ينتدب إليها ويكلف بها الموظف تملك قانوناً توقيع عقوبات تأديبية على الموظفين المعارين أو المنتدبين إليها أو المكلفين بها من جنس العقوبات التي يخضع لها هؤلاء الموظفون في الجهات الأصلية التي يتبعونها، وبالتالي فإن الإعارة إلى جهة خاصة أو أجنبية لا ينطبق بشأنها القاعدة سالفة الذكر، وكذا في حالة الندب أو

---

(1) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 62 وراجع د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 182.183 وراجع د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 86.

(2) . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 39 في الطعن رقم 183 لسنة 1973م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 1973م ص 285، أيضاً قراراها رقم 188 في الطعن رقم 28 لسنة 1975 م ن مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 1975، المبدأ رقم 26، ص77.

(3) . فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم 82 تاريخ 1959/2/7، مجموعة الفتاوى، السنة 13، البند رقم 16، ص 32، وراجع أيضاً الفتوى رقم 107 تاريخ 2/11/ 1959، مجموعة الفتاوى، السنة 13، البند رقم 17، ص 33.

إعارة أحد العاملين ممن يخضعون في تأديبهم لتشريع خاص، ومثال ذلك أعضاء الهيئات القضائية وهيئات التدريس في الجامعات و ضباط الشرطة[1].

وقد كان للجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رأي في حالة نقل الموظف إلى كادر وظيفي ذي نظام تأديبي خاص مغاير للنظام الذي كان يخضع له، فأفتت بوجوب عقد الاختصاص التأديبي للجهة ذات الضمانات الأقوى والمزايا الأوفى، واستطردت في فتواها بالقول" ومن حيث أنه ينبني على ذلك الاختصاص بمحاكمة القضاة ومن في حكمهم من الموظفين تأديبياً إنما ينعقد لمجلس القضاء الأعلى وذلك عن الذنب الموجب للمؤاخذة سواءٌ أكان الذنب مرتكباً قبل أن يكون صاحب الشأن حائزاً على الصفة المذكورة أو بعد أن يغدو يتلك الصفة، ويطبق ذلك بطبيعة الحال على أساتذة الجامعات الذين ينبغي أن يحاكموا تأديبياً أمام مجلس تأديب أساتذة الجامعة، وغني عن البيان أن هذا المبدأ لا يقتصر في تطبيقه على الفئات المذكورة، وإنما يشمل جميع طوائف الموظفين الذين اختصتهم القوانين والأنظمة النافذة بحصانات خاصة، أو بمزايا محددة مراعاةً منها لصفتهم الوظيفية أو حرصاً على إحاطتهم بهذا السياج من الضمانات بسبب طبيعة عملهم، ورغبة منها في الحفاظ على الاحترام الذي يتوجب أن يلازمهم على الدوام ضماناً لحسن سير المرفق الذي يتولون القيام به"[2].

وعلى ذلك فإن نقل أو إعارة أو ندب أو تكليف أي موظف من الكادرات الخاصة في وظيفة أخرى بالكادر العام للعاملين في الدولة أو في وظيفة أخرى ينظم أحكام التأديب فيها قانون خاص آخر، وكان قد ارتكب في الجهة الأولى التي كان يتبعها عند ارتكابه المخالفة ولم يسأل عنها حينئذٍ، فإن الاختصاص التأديبي ينعقد في هذه الحالة للجهة التأديبية التي تمتاز بالضمانات الأقوى والمزايا الأوفى، وقد تكون هذه الجهة هي الجهة الجديدة المنقول أو المندب أو المعار إليها أو المكلف بها.

وأعتقد أن مسلك مجلس الدولة السوري في هذا الشأن هو مسلك محمود، وأقوم من قرينه المصري، إذ لم يحدد جهة مختصة بالتأديب سلفاً، بل أقام معياراً للاختصاص بالتأديب في حالات النقل والندب والإعارة والتكليف يقوم على منطق الضمان، فلم يعقد الاختصاص بالتأديب لجهة محددة بعينها، بل تركه لما يظهر بعد الموازنة والمفاضلة والترجيح بين هذه الجهات على ضوء ما تقدمه من ضمانات أقوى ومزايا أوفى، وهذا مسلك بلا ريب يقوم على تغليب منطق الضمان على منطق الفاعلية.

---

[1] . د. محمود عبد المنعم فايز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 626، وراجع أيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، 45،44.

[2] . فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة رقم 6 تاريخ 1975/1/28، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية الهمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع لعام 1975، البند رقم 4 ص 17.

ثالثاً: المسؤولية التأديبية بعد انتهاء الرابطة الوظيفية:

إذا انتهت الرابطة الوظيفية لأي سبب كان كالاستقالة أو التقاعد أو الفصل، فإن ذلك يؤدي إلى وقف سريان النظام التأديبي على الموظف، كونه أصبح شخصاً عادياً، وانحسرت عنه صفة الموظف التي هي مناط التأديب، وبالتالي لا يمكن مساءلته عن الأفعال الصادرة منه بعد انتهاء الخدمة مالم ينص المشرع على خلاف ذلك، إذ إن المشرع قد يتدخل بنصوص خاصة لتحديد العقوبات التي يمكن توقيعها على من تركوا الخدمة تتناسب مع الوضع الجديد للموظف بوصفه موظفاً سابقاً[1].

<u>الشرط الثاني</u>: أن يكون موظفاً مشمولاً بالفئات الخاضعة إلى القانون الخاص الذي يحكمه:

تعددت القوانين الوظيفية الخاصة التي أنشئ بموجبها المشرع مجالس لتأديب العاملين بتلك الوظائف، والتي تنوعت وتعددت حسب فئات العاملين التي نص القانون صراحةً على محاكمتهم تأديبياً أمام مجالس تأديب خاصة، وسوف نتناول أمثلة لبعض القوانين الوظيفية الخاصة وفئات العاملين المنصوص على محاكمتهم تأديبياً أمام مجالس تأديب خاصة مشكلة بموجبها، وذلك حسب أهميتها في الواقع العملي على النحو الآتي:

أولاً: قانون تنظيم الجامعات المصري رقم49 لعام 1972: العاملون في الجامعات يخضعون لأحكام قانون الجامعات في تنظيم التحقيق معهم ومحاكمتهم تأديبياً، وينقسم هؤلاء العاملون إلى نوعين:

الأول: أعضاء هيئة التدريس في الجامعات: (الأساتذة، الأساتذة المساعدون، المدرسون) ويخضعون في تأديبهم لاختصاص مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس، إذ نصت المادة /154/ من قانون تنظيم الجامعات المصري الصادر بالقانون رقم 49 لعام 1972 على أن مساءلة المعيدين والمدرسين المساعدين تكون أمام مجلس تأديب لهذا الغرض.

الثاني: العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس: قرر المشرع بمقتضى أحكام قانون تنظيم الجامعات تشكيل مجلس تأديب تشكيلاً خاصاً وفقاً لأوضاع وإجراءات معينة رسمها القانون، يختص بتأديب العاملين في الجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس،إذ نصت المادة (164) من القانون رقم 49 لعام 1972 بشأن تنظيم الجامعات على أن تكون إحالة العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجامعة وتسري بالنسبة إلى محاكماتهم تأديبياً أحكام القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية...

---

[1] . د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 88،89. د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 350 وما بعدها.

ثانياً: قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 98 لعام 1961 نظراً إلى دقة وخطورة وخصوصية المهام الملقاة على عاتق الجهاز القضائي، فقد خصص المشرع قانون السلطة القضائية ليكون هو القانون الذي يخضع له القضاة، بحيث ينظم شروط تعيينهم ويفصل ويوضح واجباتهم وحقوقهم والسلطات المنوط بها تأديبهم، بحيث إذا لم يرد نص خاص في قانون السلطة القضائية يخالف ما ورد في نظام العاملين الأساسي في الدولة فإن الأخير هو المطبق على القضاة في هذه الحالة.

بناءً على ما تقدم فقد حدد قانون السلطة القضائية، القضاة الخاضعين لأحكامه وهم (قضاة الحكم وقضاة النيابة العامة) بحيث تجري محاكمتهم أمام مجلس القضاء الأعلى بصفته مجلس تأديب.

ويترتب على التحديد السابق نتائج عدة:

1. العاملين المدنيين بالوزارة لا يخضعون لأحكام قانون السلطة القضائية وإنما إلى النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004.
2. قضاة مجلس الدولة لا يخضعون لأحكام قانون السلطة القضائية.
3. مناط الخضوع لأحكام قانون السلطة القضائية هو اكتساب الشخص المراد تأديبه صفة قاضي الحكم أو قاضي النيابة العامة.

ثالثاً: قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري الصادر بالمرسوم رقم (64) لعام 2003 يخضع العاملون الفنيون في الجهاز المركزي للرقابة المالية تأديبياً للقانون المذكور أعلاه، إذ نصت المادة (8) منه على اختصاص المجلس الأعلى للرقابة المالية على محاكمتهم بصفته مجلس تأديب، كما حددت المادة (10) منه العاملين الفنيين الخاضعين للمحاكمة أمام مجلس التأديب المذكور، وهم رئيس الجهاز ووكلاء الجهاز والمديرون ومعاونوهم المفتشون الأولون والمفتشون المعاونون في الجهاز.

رابعاً: قانون الشرطة المصري رقم 109 لعام 1971 حصر القانون رقم 109 لعام 1971 فئات هيئة الشرطة الخاضعين لأحكامه وورد ذلك في المادة الأولى من القانون التي حددت هذه الفئات وهم:

ضباط الشرطة: من رتبة ملازم إلى رتبة لواء مساعد أول وزير الداخلية

مساعدو الشرطة: من مساعد درجة ثانية إلى أمين شرطة ممتاز

المندبون.

ضباط الصف والجنود: من درجة جندي إلى رقيب أول

رجال الخفر النظاميين: من درجة خفير إلى شيخ خفراء

يترتب على التحديد السابق بالنسبةإلى الفئات الخاضعة لقانون الشرطة رقم 109 لعام1971 النتائج الآتية:

1. إن العاملين المدنيين في الوزارة لا يخضعون لأحكام القانون رقم 109 لعام 1971 وإنما يخضعون لأحكام القانون رقم 47 لعام 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة.

2. إن جنود الدرجة الثانية لا يخضعون لأحكام القانون رقم 109 لعام 1971، وإنما يخضعون للقانون الخاص بالقوات المسلحة.

3. إن مناط الخضوع لأحكام تأديب أعضاء هيئة الشرطة هو اكتساب الشخص المراد تأديبه لصفة عضو هيئة الشرطة وفقاً لأحكام القانون رقم 109 لعام 1971.

الملاحظ أن المجالس التأديبية والمحاكم التأديبية تتشابهان إلى حد كبير في الوظيفة المسندة إليهما، انطلاقاً من كونهما أصحاب الولاية العامة في التأديب، فالمجالس التأديبية تنظرفي الدعوى التأديبية وتفصل فيها وبكل ما يتصل أو يتفرع عنها والمقامة على أحد موظفي الكادرات الخاصة وفق نصوص وقواعد وأصول منصوص عنها في القانون الخاص الذي يحكم الموظف المحال إليها، وكذلك المحاكم التأديبية هي صاحبة الولاية العامة في تأديب موظفي الدولة وفق النصوص القانونية الواردة في قانون الوظيفة العامة، فالمحاكم التأديبية والمجالس التأديبية ينظران في مخالفات تأديبية غير مقوننة، ويجب عليهما عند الحكم بإيقاع جزاء تأديبي أن يكون منصوص عنه قانوناً وإلا كان الحكم باطلاً.

بعد الانتهاء من دراسة اختصاصات المجالس التأديبية ننتقل إلى دراسة قرارات المجالس التأديبية.

المطلب الثاني

قرارات المجالس التأديبية

حرص المشرع على جعل القرارات الصادرة عن مجالس التأديب أشبه ما تكون بالأحكام القضائية، ويسري عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن "قرارات مجالس التأديب في حقيقتها قرارات قضائية أشبه ما تكون بالأحكام ويسرى عليها ما يسرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية"[1]، وقرارات مجالس التأديب تنقسم إلى نوعين: **الأول** قرارات نهائية نافذة بذاتها بمجرد صدورها من مجلس التأديب ولا تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى، **والثاني:** قرارات غير نهائية لا تنفذ إلا بعد اعتمادها من سلطة أعلى، والأثر المترتب على هذه التفرقة أن النوع الأول تعتبر القرارات بمثابة أحكام تأديبية يطعن عليها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا، أما النوع الثاني فتعتبر القرارات بمثابة قرارات إدارية يطعن عليها أمام المحكمة التأديبية[2]، وسوف تتناول المطلب الخاص بقرارات المجالس التأديبية في فرعين كالآتي:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرارات المجالس التأديبية.

الفرع الثاني: الطعن في قرارات المجالس التأديبية.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3347 لسنة 43ق، جلسة 2001/5/27، المكتب الفني . س 21، ص 1959.

[2] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية مرجع سابق، ص 412.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لقرارات المجالس التأديبية

تطورت النظرة القانونية للفقه والقضاء المصري إلى طبيعة قرارات المجالس التأديبية وترددت ما بين القول بطبيعتها الإدارية ابتداءً، ثم الاتجاه إلى القول بطبيعتها القضائية، ثم عودة إلى الطبيعة الإدارية، ثم أخيراً إلى القضائية، وهو ما استقرعليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، في حين مازالت بعض الآراء الفقهية مترددة بين الاتجاهين السابقين، وفيما يأتي سنعرض بإيجاز لهذه التطورات على النحو الآتي:

أولاً: موقف القضاء الإداري من طبيعة قرارات مجالس التأديب:

1.مرحلة ما قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا: لقد كان الرأي السائد[1]، هو أن قرارات مجالس التأديب، تعدّ قرارات إدارية، صادرة من جهة إدارية ذات اختصاص قضائي، وبالتالي فإنه يجوز الطعن فيها شأنها شأن كل القرارات التأديبية والإدارية أمام محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية حسب الأحوال.

2.مرحلة ما بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا: مر قضاء المحكمة الإدارية العليا في تكييفها لقرارات مجالس التأديب بعدة مراحل شابها الاضطراب وعدم الاستقرار فتارةً تعدّها قرارات إدارية، وتارةً أخرى تعدّ أحكاماً قضائية على النحو الآتي[2] :

المرحلة الأولى: في هذه المرحلة ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن قرارات مجالس التأديب كافةً تعدّ قرارات إدارية صادرة من هيئات إدارية في تشكيلها واختصاصها، وبالتالي يجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية[3].

المرحلة الثانية: في هذه المرحلة ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى عدّ قرارات مجالس التأديب أشبه ما تكون بالأحكام ولكنها ليست كذلك، إذ إنها في حقيقتها قرارات إدارية، ولكن جرى قضاء هذه المحكمة على أن يسري على هذه القرارات ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، بحيث يكون الطعن فيها أمام

---

[1] . د. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، القاهرة، دار الفكر العربي، دون سنة نشر، ص 327.

[2] . لمزيد من التفصيل حول المراحل والأحكام التي صدرت خلالها والمعايير التي اتبعتها المحكمة الإدارية العليا في تكييفها للطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب راجع: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب مرجع سابق، ص 619وما بعدها، د. أ حمد الموافي، نظام مجالس التأديب "طبيعته، ضماناته" مرجع سابق، ص 38 وما بعدها، د. زكي النجار الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 546 وما بعدها، و د. ثروت عبد العال، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، مرجع سابق، ص 52 وما بعدها.

[3] . راجع على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1958/4/12 في االطعن رقم 608 لسنة 3 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة ق3 العدد الثالث، البند رقم 119، ص 1103.

المحكمة الإدارية العليا مباشرةً، وذلك اختصاراً لمراحل التأديب وحرصاً على حسن سير عمل الجهاز الحكومي، وكان بداية ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 1960/4/26م[1].

المرحلة الثالثة: وفي هذه المرحلة ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى عدّ القرارات الصادرة عن مجالس التأديب قرارات قضائية من حيث مقوماتها وخصائصها، بحسبانها لا تخضع إلى التصديق من جهة أعلى، وبالتالي يجوز الطعن فيها مباشرةً أمام المحكمة الإدارية العليا، وكانت بداية هذه المرحلة مع حكمها الصادر بجلسة 1968/1/6م[2].

المرحلة الرابعة: جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا زمناً طويلاً على عدّ قرارات مجالس التأديب قرارات قضائية، ولكنها عدلت عن هذا الاتجاه وعادت إلى قضائها السابق من عدّ هذه القرارات قرارات إدارية يطعن فيها أمام المحكمة التأديبية المختصة، وقد أفصحت المحكمة عن قضائها هذا بأحكامها الصادرة بجلسة 1983/12/27م[3].

المرحلة الخامسة: وهي المرحلة الأخيرة من مراحل تطور التكييف القانوني لقرارات مجالس التأديب، إذ إنه إزاء التردد والعدول وعدم الاستقرار المتزايد بأحكام المحكمة الإدارية العليا في تحديد طبيعة قرارات مجالس التأديب، فقد عرضت المشكلة أمام دائرة توحيد المبادئ في المحكمة الإدارية العليا، وانتهت هذه الدائرة إلى عدّ قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهات إدارية عليا أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، وتأسيساً على ذلك فإنه يجري على قرارات هذه المجالس بالنسبة إلى الطعن فيها ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يطعن فيها مباشرةً أمام المحكمة الإدارية العليا[4].

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن قرارات مجلس التأديب هي في حقيقتها قرارات قضائية أشبه ما تكون بالأحكام يسرى عليها ما يسرى على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، فلا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا وفقاً لقانون مجلس الدولة، ولذلك وجب أن تحاط بما تحاط به الأحكام من

---

(1) . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 1960/4/26 في الطعنين رقم 21،23 لسنة 2ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 5، العدد الثاني، ص 814، راجع أيضاً حكمها بجلسة 1967/2/11 في الطعن رقم 26 لسنة 8ق، المجموعة، السنة 12، العدد الأول، ص 595.

(2) . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1/6/ 1968 في الطعن رقم 995 لسنة 11ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 13، العدد الأول، البند رقم 53، ص 391.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1983/12/27 في الطعن رقم 249 لسنة 22ق، أيضاً حكمها الصادر في ذات الجلسة في الطعن رقم 1118، سنة 28ق، محموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 29، ص 350،300.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (دائرة توحيد المبادئ) بجلسة 1985/12/15 في الطعن رقم 28 لسنة 29ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 21، العدد الأول، البند 4، ص 25.

ضمانات، وأن يتوافر في شأنها ما يتوافر في الأحكام من ضوابط[1]، وإغفال قرار مجلس التأديب أحد البيانات الجوهرية التي يتطلبها القانون يترتب عليه بطلان القرار[2]، فقضت بالقول:" ولما كان من المستقر عليه أن قرارات مجالس التأديب تعد في مرتبة الأحكام التأديبية بحسب المعيار الموضوعي في تكييف طبيعة هذه المجالس من حيث اختصاصها في الفصل في الخصومة أو الدعوى التأديبية على نحو من الاستقلال الإداري عن السلطة الإدارية الرئاسية وبناءًعلى ولاية تأديبية حددها القانون، ومن ثم يتعين على مجلس التأديب أن يحدد الأسباب التي استند إليها في قراره التأديبي وإلا كان قراره الصادر في هذا الشأن باطلاً مستوجباً إلغاءه"[3].

وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن قرارات مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون لتصديق من جهات إدارية عليا تعد بلا جدال من ناحية الموضوع بمنزلة أحكام من المحاكم التأديبية وإن كانت من ناحية الشكل صادرة من مجالس غير مشكلة بصفة كاملة من قضاة، إلا أنه في الوقت ذاته فإن أعضاء تلك المجالس لا توجد سلطة إدارية رئاسية يخضعون قانوناً لها، إذ يتمتعون قانوناً بالاستقلال في تكوين عقيدتهم ورأيهم بحسب ما تمليه ضمائرهم ولا يراجع أو يصدق أو يعقب عليهم سلطة إدارية رئاسية فيما يقررونه في مجلس التأديب، بل تعقب على قراراتهم المحكمة الإدارية العليا عند الطعن أمامها[4].

ثانياُ: موقف الفقه المصري من التكييف القانوني لقرارات مجالس التأديب: يذهب الفقه المصري في هذا الشأن إلى اتجاهين: اتجاه يعارض تكييف المحكمة الإدارية العليا، واتجاه آخر يؤيده على النحو الآتي:

1.الاتجاه المعارض[5] : يرى أنصار هذا الاتجاه أن قرارات مجالس التأديب لا تخرج عن كونها قرارات إدارية لا قضائية مستندين في ذلك إلى عدم تمتع أعضاء هذه المجالس بالحيدة والاستقلال وعدم القابلية للعزل[6]، للعزل[6]، أضف إلى أن المادة (23) من قانون مجلس الدولة قصرت الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على

---

[1] . المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم **1677** لسنة **30** قضائية عليا بجلسة 1986/11/1 منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفنى، السنة 32، الجزء الاول، القاعدة رقم 23

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم **1430** لسنة **28** قضائية عليا بجلسة 1986/2/1منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفنى، السنة 31 الجزء الأول، صفحة 1010 القاعدة رقم 135.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 9865 جلسة 2005/2/26 لسنة 48ق، مشار إليه في مؤلف د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 245.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2458 بجلسة 2006/9/23 لسنة 51ق مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة أمام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 229.

[5] . من أنصار هذا الاتجاه الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 628،627 ود. أحمد الموافي، نظام المجالس التأديبية (طبيعته، ضماناته)، مرجع سابق، ص 65 وما بعدها د. محسن العبودي، التأديب وأحكام تأديب ضباط الشرطة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003 . 2004، ص 389،388.

[6] . د. محسن العبودي، مرجع سابق، ص 389،388.

أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية، ولم تشر لقرارات مجالس التأديب، عدا أن الطعن فيها لا يقدم من قبل رئيس هيئة مفوضي الدولة[1].

2 الاتجاه المؤيد[2] : ويذهب أنصار هذا الاتجاه إلى التأكيد على الطبيعة القضائية لمجالس التأديب وعدّ قراراتها في منزلة أحكام تأديبية مستندين في ذلك إلى أن هذه المجالس تباشر وظيفة قضائية بمعناها الفني، إذ تفصل في خصومة قائمة بين المتهم ورافع الدعوى، متبعة في ذلك الإجراءات القضائية المقررة للمحاكمات التأديبية، وملتزمة بضمانات التقاضي، وبالتالي فإن ما يصدر منها من قرارات في شأن هذه الخصومات هو من قبيل الأحكام القضائية[3]، كما ان قرارات هذه المجالس نهائية ولا تحتاج إلى تصديق، ولا يملك المجلس بعد إصدارها حق إلغائها أو سحبها أو تعديلها[4].

وأعتقد أن مجالس التأديب بشكل عام والمجالس التي يغلب على تشكيلها العنصر القضائي بشكل خاص والتي تصدر قراراتها بصفة نهائية غير خاضعة لتصديق جهات إدارية عليا، إنما هي من قبيل المحاكم وقراراتها أحكاماً قضائية، نظراً إلى غلبة العنصر القضائي في تشكيلها، وما يتمتع به هؤلاء من حيدة واستقلال وحصانة في مواجهة باقي سلطات الدولة، فلا رقيب عليهم فيما ينتهون إليه من قرارات سوى ضمائرهم، إضافةً إلى ما تتبعه هذه المجالس عموماً في أثناء نظر الدعوى من إجراءات، وما تلتزم به من ضمانات، على النحو المقرر أمام المحاكم التأديبية.

الفرع الثاني

الطعن في قرارات المجالس التأديبية

تعد الرقابة القضائية على قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع إلى تصديق الجهات الرئاسية العليا ضمانة مكفولة للموظف في المرحلة اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، إذ يعد الطعن السبيل الوحيد المتاح أمام الموظف لرفع العقوبة التأديبية الموقعة عليه والتخلص من آثارها[5]، فيجوز له أن يطعن في الأحكام التأديبية التأديبية الصادرة بتوقيع جزاء عليه بالشروط والأوضاع المقررة قانوناً، مع ما يترتب على هذا الطعن القضائي من

---

[1] . د. محمد صبري السنوسي، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 176،177 وراجع د. زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 208.

[2] . من أنصار هذا الرأي الدكتور ثروت عبد العال أحمد، التمييز بين العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 165، وأيضاً د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 68.

[3] . د. ثروت عبد العال، معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة، مرجع سابق، ص 139.

[4] . د. محمود حافظ، القرار الإداري (معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية)، مرجع سابق، ص 69.

[5] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 119. وراجع أيضاً د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 248 وما بعدها.

آثار في كافة مراحله[1]، فالطعن في قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق سلطة إدارية أعلى يكون أمام المحكمة الإدارية العليا، ومن ثم تسري عليها ذات القواعد المقررة للطعن في تلك الأحكام[2]، ويمكن الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية بطريقين أولهما: من طرق الطعن العادية وهو الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وثانيهما: طريق غير عادي من طرق الطعن وهو الطعن بطريق التماس إعادة النظر، ونعرض فيما يأتي لهذين الطريقين:

أولاً: الطعن في قرارات مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا:

أسست المحكمة الإدارية العليا في بداية الأمر جواز الطعن أمامها مباشرةً في قرارات مجالس التأديب، على أن هذه القرارات وإن كانت قرارات إدارية إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام، وأنه ليس بدعاً في التشريع أن يطعن رأساً في قرار إداري أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ لهذا نظير في التشريع الفرنسي إذ يطعن رأساً أمام مجلس الدولة الفرنسي بهيئة نقض في بعض القرارات الإدارية[3]،كما جعلت اختصاصها بنظر الطعون في القرارات الصادرة من مجالس التأديب على أساس آخر، هو أن هذه المجالس يمكن تشبيهها بالمحاكم التأديبية، والتي يطعن في أحكامها أمام هذه المحكمة، وأنه ينبغي في تفسير عبارة " المحاكم التأديبية" التي نصت عليها المادة /15/ من قانون مجلس الدولة، أنها وردت عامة غير مخصصة، ومطلقة غير مقيدة، وأخذها بأوسع الدلالات وأعمها، ولا شك في أن ذلك العموم يتناول كل ما نصت القوانين على بقائه من المجالس والهيئات التأديبية، بحسبانها كلها تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية تماماً، ويمكن تشبيهها بالمحاكم وليس مقبولاً أن يبغي الشارع من النص على إبقائها وعدّ ما يصدر منها في حكم القرارات الإدارية البحتة التي يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري[4]،**فما أوجه الطعن في قرارات المجالس التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا؟ وما الإجراءات المتبعة في هذا الطعن؟ وما الآثار المترتبة على الطعن؟**

1. أوجه الطعن في قرارات المجالس التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا:

حددت المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري والمادة (16) من قانون مجلس الدولة السوري حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، أو من المحاكم التأديبية– وفي حكمها قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع قراراتها لتصديق سلطات رئاسية عليا – في الحالات الآتية:

---

[1] . د، عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 345

[2] . راجع المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري وأيضاً المادة (22)، قانون مجلس الدولة السوري.

[3] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2004، ص484.

[4] . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2770 لسنة 36ق جلسة 1992/1/18، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج29، مرجع سابق، ص 934 وما بعدها.

1. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.
2. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.
3. إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع به.

وواقع الأمر أن مرد تلك الحالات جميعاً هو مخالفة قرار مجلس التأديب للقانون بمعناه العام[1]، وهو أمر يتعلق بالنظام العام[2]، وعليه يجب أن يستند الطاعن في طعنه إلى قرار مجلس التأديب إلى أحد تلك الأسباب على الأقل، والعبرة في ذلك للطلبات الختامية التي يتضمنها استدعاء الطعن، وليس بالأسباب الواردة في هذا الاستدعاء[3].

2. **إجراءات الطعن في قرارات مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا:** القاعدة أنه يسري على مجالس التأديب القواعد والأحكام التي تسري على المحاكم التأديبية مالم ينص القانون على قواعد وأحكام خاصة بها، وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لتصديق السلطات الرئاسية العليا هي في حقيقتها أشبه بالأحكام، ويسري عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، ومن ثم فإنه يتبع في شأن الطعن في القرارات ذات القواعد والإجراءات المنصوص عليها في شأن الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بمجلس الدولة[4]، وسنعرض إجراءات الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية أمام المحكمة الإدارية العليا من خلال تحديد أشخاص الطاعنين، وميعاد الطعن، وتقرير الطعن وفق التسلسل الآتي:

أ . **أشخاص الطاعنين: إن** الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية أمام المحكمة الإدارية العليا لا يمكن إطلاق الحق فيه لأي شخص، بل يجب أن تتوافر في أشخاص الطاعنين **شرطي الصفة والمصلحة**، فقرار مجلس التأديب لا يحتج به إلا بين أطراف الدعوى التأديبية وتبعاً لذلك لا يجوز للغير أن يطعن فيه، فشرط الصفة يتعين توافره في طرفي الطعن على قدم المساواة، فيجب أن يتم توجيه الطعن إلى صاحب الصفة في تمثيل الجهة المطعون ضدها، كما لا يقبل الطعن إلا من المحال أو من الجهة الإدارية التي أحالت الموظف إلى هذا المجلس وإلا تعين الحكم بالحالتين بعدم قبول الطعن لرفعه من غير ذي صفة أو لرفعه على غير ذي صفة[5]، ويقتصر الطعن في قرار مجلس التأديب على من كان طرفاً في الدعوى التأديبية التي صدر فيها القرار محل الطعن، و بالصفة ذاتها التي كانت له حينئذ، والتي يجب أن يظل متمتعاً بها حتى تاريخ إيداع استدعاء

---

[1] . د. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، عام 1970، ص 885.

[2] . د. هيثم حليم غازي، نظام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 338.

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 650.

[4] .د. سمير عبد الله سعد، إجراءاتت المحاكمة التأديبية(محكمة تأديبية، مجالس تأديب)، مرجع سابق. ص 422،423

[5] .د. هيثم حليم غازي، نظام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 383.

الطعن في ديوان المحكمة الإدارية العليا، وإذا زالت عنه قبل ذلك تعين القضاء بعدم قبول الطعن شكلاً[1]، كما يشترط للطعن في قرار مجلس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا أن يكون للطاعن مصلحة في طعنه، والمقصود بالمصلحة في الطعن، هو أن يكون قرار مجلس التأديب قد صدر ضد الطاعن، أو أن يمس ذلك القرار حقاً من حقوقه، فتتوافر المصلحة للموظف المدان من قبل مجلس التأديب في الطعن على هذا القرار، كما تتوافر المصلحة ذاتها للجهة الإدارية في الطعن على قرار مجلس التأديب الصادر ببراءة الموظف[2].

ب . ميعاد الطعن: نص المشرع في قانون مجلس الدولة على أن ميعاد الطعن هو ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه إذا كان هذا الحكم حضورياً، أو من تاريخ العلم اليقيني بهذا الحكم لمن لم يبلغ تبليغاً صحيحاً بإجراءات المحاكمة وصدور الحكم في غيابه في مصر،أما في سورية فميعاد الطعن هو ستون يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم[3]. ومواعيد الطعن تتعلق بشكل الطعن، فإذا لم يودع الطعن في ديوان المحكمة خلال الميعاد قضي بعدم قبول الدعوى شكلاً، وهو أمر يتعلق بالنظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به الخصوم في الطعن. والأصل هو سقوط الحق في الطعن في قرار مجلس التأديب بانقضاء ستين يوماً من تاريخ صدور القرار المطعون فيه، بالنسبة إلى المحال المبلغ تبليغاً قانونياً أو من تاريخ علمه اليقيني في حالة عدم تبليغه، إلا أن ذلك الميعاد قد يرد عليه الوقف[4]، كما ينقطع لوقوع قوة قاهرة تحول بينه وبين اتخاذ إجراءات الطعن، وهي وإن لم ينص عليها إلا أن مردها هو عدم سريان الميعاد في حق من يستحيل عليه السير في الإجراء [5]، كما ينقطع هذا الميعاد برفع الطعن في قرار مجلس التأديب أمام محكمة غير مختصة، بشرط أن يكون الطعن قد أقيم في الميعاد المقرر قانوناً، وإلا قضت المحكمة المختصة بعدم قبوله شكلاً لرفعه بعد الميعاد[6].

وتجدر الإشارة إلى ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بشأن ميعاد الطعن عند تعدد الخصوم في موضوع غير قابل للتجزئة، إذ قضت أنه " إذا كان الحكم التأديبي صادراً في موضوع غير قابل للتجزئة فإنه

---

(1) . الأستاذ إبراهيم المنجي، المرافعات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة 1999، ص 746.

(2) .د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 320.

(3) . راجع المادة 44 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، والمادة 15 من قانون مجلس الدولة السوري.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 722 لسنة 34 ق جلسة 26م1990/6، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 935.

(5) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1386 لسنة 26ق جلسة 1986/12/2، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين. التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 935.

(6) . د. هيثم حلمي غازي، نظام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 392.

يجوز لمن فوت ميعاد الطعن من المحكوم عليه، أن يطعن فيه في أثناء نظر الطعن المرفوع في الميعاد من أحد زملائه منضماً إليه في طلباته"[1]

ج . تقرير الطعن: الطعن على قرارات مجالس التأديب النهائية أمام المحكمة الإدارية العليا يتم بموجب استدعاء طعن يقدم من ذوي الشأن، ويودع ديوان المحكمة الإدارية العليا، ويلزم التوقيع عليه من محامٍ من المقبولين أمام المحكمة ذاتها، ويجب أن يشتمل على البيانات كافة المقررة قانوناُ، كتحديد قرار مجلس التأديب المطعون فيه من حيث رقمه وتاريخ جلسة النطق بالقرار وسائر البيانات الجوهرية التي ترفع عنه الالتباس بغيره، كما يجب أن يشتمل الاستدعاء بيان بالأسباب التي بنى عليها الطعن والممثل القانوني للجهة الإدارية المختصمة وموطنه القانوني، ويترتب على عدم حصول الطعن على هذا الوجه وجوب الحكم بعدم قبوله شكلاً.

3. آثار الطعن القضائي في قرارات مجالس التأديب النهائية: عند الطعن في القرارات الصادرة عن مجالس التأديب النهائية أمام المحكمة الإدارية العليا، يثار التساؤل حول آثار هذا الطعن وذلك في مراحله كافة، لذا كان من المتعين بدايةً بيان الأثر الموقف للطعن في تلك القرارات، ومن ثم بيان آثار الفصل القضائي في الطعن إما بتأييد قرار مجلس التأديب، أو بتعديل الجزاء – زيادة أو نقصاناً – أو بإلغائه، خاصة في حالات إلغاء قرارات إنهاء الخدمة ومدى إمكان التعويض عن هذه القرارات.

أ. الأثر الموقف للطعن في قرارات مجالس التأديب:

طبقاً للمادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري ويقابلها المادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري اتجه المشرع إلى عدم ترتيب وقف تنفيذ الأحكام كنتيجة تلقائية للطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ استثنى المشرع المصري من ذلك الحالة التي تأمر فيها دائرة فحص الطعون بوقف التنفيذ، وكذلك استثنى المشرع السوري من ذلك الحالة التي تأمر فيها المحكمة بوقف التنفيذ، ولما كان الأمر مستقر على أن القرارات التي تصدرها المجالس التأديبية النهائية هي أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، ويجري عليها ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالنسبة إلى الطعن فيها مباشرةً أمام المحكمة الإدارية العليا [2]، فإنه لا يتم إيقاف تنفيذ قرارات مجالس التأديب لمجرد الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ما لم تتوافر شروط وقف التنفيذ المشار إليها في المادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة(21) من قانون مجلس الدولة السوري وهي: أن يطلب صاحب الشأن وقف تنفيذ القرار في استدعاء الطعن، وأن يترتب على تنفيذ الحكم نتائج يتعذر تداركها (الاستعجال)،و أن يكون طلب وقف التنفيذ قائماً على أسباب جدية، على أن مبدأ جواز تنفيذ الأحكام التأديبية بسبب انعدام أثر الطعن في وقف التنفيذ من حيث الأصل في التشريعين المصري

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 6611 لسنة 43ق، جلسة 2005/5/28، مشار إليه لدى مؤلف جلال أدهم الأدغم، مرجع سابق.

[2] . حكم دائرة توحيد المبادئ الصادر بجلسة 1985/12/15، مشار إليه في مؤلف د. هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 572.

والسوري لا يحول بين الإدارة و إرجاء تنفيذ تلك الأحكام إذا رأت الأخذ بالطريق الأحوط، وانتظار كلمة المحكمة الإدارية العليا في الحكم المطعون فيه، فذلك من قبيل الملاءمات الإدارية، التي تستقل الإدارة بتقديرها في ضوء تقديرات حسن الإدارة[1].

ب. آثار الفصل القضائي في الطعن في قرارات مجالس التأديب النهائية: إن سلطة المحكمة الإدارية العليا في الفصل في الطعون المقامة أمامها لا يخرج عن أحد أمرين:

الأول: أن تحكم بتأييد الحكم المطعون فيه، وهذا الفرض لا يثير إشكالاً أو صعوبة.

الثاني: أن تحكم بإلغاء القرار المطعون فيه.

ولم ينص المشرع المصري وكذلك السوري في قانون مجلس الدولة على ما يترتب على الفرض الأخير، لكن مسلك المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية يميل إلى اتباع منهج لا يخرج عن صورتين: **الأولى** إذا لم يكن الحكم المطعون فيه قد فصل في الموضوع، فإنها تميل إلى الحكم بإعادة القضية إلى المحكمة المختصة للفصل فيها موضوعاً، أما إذا كان الحكم المطعون فيه قد فصل في القضية موضوعياً فإن المحكمة الإدارية العليا تميل غالباً إلى التصدي للموضوع والفصل فيه[2].

وتجدر الإشارة إلى أن أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة بإلغاء قرارات مجالس التأديب تتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن مؤدى الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بإلغاء قرار مجلس التأديب وجوب عدّ هذا القرار كأن لم يكن أصلاً، ووجوب إزالة كافة الآثار التي ترتبت عليه منذ صدوره[3]، وتتعلق الحجية المطلقة المقررة للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات مجالس التأديب بالنظام العام شأنها في ذلك شأن سائر الأحكام الصادرة بالإلغاء[4]، ويترتب على تعلق تلك الحجية بالنظام العام عدم أحقية الموظف في التنازل عن الحكم الصادر بإلغاء قرار مجلس التأديب بمجازاته لتعارضه مع قوة الشيء المحكوم فيه[5].

ج- الآثار المترتبة على الحكم بإلغاء قرار مجلس التأديب بإنهاء الخدمة: إن الأوضاع الوظيفية تعتريها العديد من المتغيرات خلال المدة الزمنية المحصورة ما بين إنهاء خدمة الموظف تنفيذاً لقرار مجلس التأديب، وإعادته إلى

---

(1) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 693، د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 728،729.

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 693، د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 583،584، د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة في التأديب، مرجع سابق، ص 629،630، د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص415.

(3) . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6007 لسنة 44ق جلسة 2001/3/21، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا . الدائرة الأولى . السنة السابعة والأربعون، الجزء الأول، ص 697.

(4) . د هيثم حليم غازي، نظام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 576.

(5) . د، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2005، ص261.

الخدمة بناءً على القضاء بإلغاء ذلك القرار، إذ يترتب على القضاء بإلغاء قرار مجلس التأديب الصادر بإنهاء خدمة الموظف عدة آثار منها إدارية، ومنها مالية سنعرضها بإيجاز وفق الآتي:

الآثار الإدارية: تتمثل في **أحقية الموظف في العودة إلى وظيفته** التي كان يشغلها عند إنهاء خدمته تنفيذاً لقرار مجلس التأديب، بمرتبتها ذاتها ودرجتها ذاتها، كما لو كان ذلك القرار لم يصدر ابتداءً[1]، وكذلك **حقه في الترقيات** التي تمت في المدة التي كان مبعداً فيها عن وظيفته تنفيذاً لقرار مجلس التأديب، وذلك كما لو كان شاغلاً لها دون انقطاع[2].

الآثار المادية: والمتمثلة في حق الموظف الصادر لصالحه الحكم في الحصول على **مرتبه والبدلات والحوافز والتعويض عما لحقه من ضرر** خلال مدة الإبعاد.

الحق في المرتب: سلم مجلس الدولة المصري والسوري بأحقية الموظف في الحصول على مقابل نقدي عن تلك المدة.

الحق في البدلات والحوافز: تنقسم البدلات التي يتقاضاها الموظف إلى نوعين **أولها:** بدلات لصيقة بالمرتب وهذه يستحقها الموظف المقضي بإلغاء قرار مجلس التأديب بإنهاء خدمته، بحسبان أنها مقررة لشاغل الوظيفة، **والنوع الثاني:** يتمثل في البدلات التي يكون مناط استحقاقها الممارسة الفعلية للوظيفة، أو القيام ببعض الأعباء الوظيفية ذات الطبيعة الخاصة، وهذه لا تتقرر إلا للموظف القائم بالأعمال المقررة لها، فهذا النوع من البدلات يدور وجوداً وعدماً مع القيام بأعمال الوظيفة، ومن ثم فإن إلغاء قرار الفصل لا يستتبع الحق في صرف البدل، وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري والفرنسي[3].

الحق في التعويض: الأصل أن مجالس التأديب كالمحاكم التأديبية ينطبق عليها قاعدة أن السلطة القضائية لا تسأل عما تقوم به من أعمال قضائية، ولا مجال لإعمال أحكام المسؤولية التقصيرية عن قرارات مجالس التأديب، وقد قضي أن "السلطة القضائية لا تسأل عما تقوم به من أعمال قضائية ولا وجه للمطالبة بالتعويض عن قرار مجلس تأديب العاملين بفصل عامل من الخدمة رغم إلغاء هذا القرار الصادر من مجلس تأديب لا يخضع لتصديق الجهة الإدارية، ومن ثم يتساوى مع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم التأديبية

---

(1) .C.E., 24/5/1968, Sieur Missa, Rec. P.265. " Effet des annulations des me asures d'evasion, droit a reintegration"
C.E., 8/2/1961, Rousset, Rec, P.85.
C.E. 23/3/1956, Pali, Rec. P. 139.

(2) . د. هيثم حليم غازي، نظام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 594.

(3) . د. هيثم حليم غازي، نظام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 599،598.

ويسري عليه ما يسري على هذه الأحكام "[1]، إلا أن المحكمة الإدارية العليا استقرت على انعقاد مسؤولية مجلس التأديب عن التعويض عما يصدر عنه من قرارات يشوبها الخطأ الجسيم الذي يصل إلى درجة الخطأ الشخصي الذي ينطوي على هوى طائش ورغبة جامحة بقصد الكيد والنكاية وإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها[2].

ثانياً: الطعن في قرارات مجالس التأديب بطريق التماس إعادة النظر:

تنص المادة 51 من قانون مجلس الدولة الحالي الصادر برقم 47 لعام1972على أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر، في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال، وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، وإذا حكم بعدم قبول الطعن أو برفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التعويض إذا كان له وجه".

كما تنص المادة 27 من قانون مجلس الدولة السوري على أنه " 1- تجوز إعادة المحاكمة في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري، أو المحاكم الإدارية، أو المحاكم المسلكية، وفق المواعيد والأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات 2- لا يترتب على طلب إعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم إلا إذا قضت المحكمة بذلك 3- إذا حكم بعدم قبول طلب إعادة المحاكمة أو رفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز مثلي رسم الطعن، فضلاً عن التضمينات إن كان لها مقتضى".

فالمشرع المصري والسوري حسب النصوص السابقة أجاز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية (المسلكية) وفق المواعيد والأصول المنصوص عنها في قانون أصول المحاكمات المدنية فيما يخص سورية وقانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية في مصر، وكل ذلك بما لا يتعارض مع طبيعة الدعاوى والإجراءات أمام مجلس الدولة، وإذ إن قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق الجهات الأعلى عليها، تسري عليها القواعد ذاتها المتعلقة والمنظمة للمحاكم التأديبية فإنه لا مانع من سريان الطعن بالتماس إعادة النظر في قراراتها، وسنتناول فيما يأتي حالات الطعن بطريق التماس إعادة النظر والجهة المختصة بنظر هذا الطعن، ومدى جواز الطعن بطريق التماس إعادة النظر في أحكام المحكمة الإدارية العليا على النحو الآتي:

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5 262 لسنة 43 ق في جلسة 2000/1/22، ص 45، 42، 391، مشا إليه في مؤلف المستشار الدكتور إسلام إحسان، الدفوع في التأديب فقهاً وقضاءً، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة 2018، ص 305.

[2] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات االمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 420.

1ـ حالات الطعن بطريق التماس إعادة النظر (إعادة المحاكمة) وفقاً للتشريع المصري والتشريع السوري: استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لتعقيب السلطات الرئاسية عليها، تسري عليها القواعد ذاتها المطبقة في شأن المحاكم التأديبية، والتي درسناها سابقاً.

2ـ الجهة المختصة بنظر الطعن بإعادة المحاكمة في قرارات مجالس التأديب: يقصد بإعادة المحاكمة إتاحة الفرصة للمحكمة التي أصدرت الحكم محل الالتماس . متى توافرت شروطه . وذلك بهدف تنقيته مما شابه من عوار في حدود السبب الذي قام عليه الالتماس، ومن دون أن يؤدي ذلك إلى إعادة طرح الخصومة برمتها مرة أخرى أمام المحكمة، وبناءً عليه يتعين أن يتم نظر الالتماس في قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق السلطات الرئاسية العليا، بمعرفة المجلس ذاته الذي أصدر القرار محل الالتماس، ولا يجوز لأي سلطة إدارية مهما علت مكانتها أن تغتصب منه ذلك الاختصاص، وإلا وقع قرارها بهذا الصدد منعدماً حرياً بالإلغاء[1]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد انتهت إلى أن التماس إعادة النظر في الحكم الصادر من مجالس التأديب النهائية يجب تقديمه إلى مجلس التأديب المختص، تأسيساً على أن ما يصدر عن ذلك المجلس تكون له صفة الأحكام القضائية، ويجوز الطعن فيها بطريق الالتماس طبقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون المرافعات، وإن السلطات الإدارية مهما علت لا تختص بنظر الالتماس المقدم ضد حكم صادر من مجلس التأديب، وإن قرارها الصادر بهذا الشأن يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص وواجب الإلغاء بحسبانه مغتصباً لسلطات مجلس التأديب من دون سند من القانون"[2].

3. مدى جواز الطعن بطريق إعادة المحاكمة في أحكام المحكمة الإدارية العليا: تفترض هذه الحالة قيام المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار مجلس التأديب الطعين، وتصديها للفصل في الموضوع بوصفها محكمة موضوع وقانون، وقضت بما ارتأته جزاء مناسباً على الطاعن لما هو منسوب إليه من مخالفات ثابتة في حقه، ثم تبين بعد ذلك توافر إحدى الحالات التي تبيح الطعن بطريق إعادة المحاكمة (كبناء الحكم على أوراق أو شهادة قضي بتزويرها) فهل يجوز الطعن في حكم المحكمة الإدارية العليا في هذه الحالة بذلك الطريق؟

في القانون: لم يرد اي نص في التشريع السوري أو المصري يجيز الطعن بحكم المحكمة الإدارية العليا بطريق إعادة المحاكمة، إذ كان هنالك غياب لأي نص صريح يبيح اتباع ذلك الطريق من طرق الطعن غير العادية، واقتصرت المادة 51 من قانون مجلس الدولة المصري والمادة 27 من قانون مجلس الدولة السوري على إباحة الطعن بطريق إعادة المحاكمة في أحكام المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري والمحاكم التأديبية.

---

[1] . د. هيثم حلمي غازي، نظام المجالس التأديب، مرجع سابق، ص 364.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 896 لسنة 38ق جلسة 1995/6/24 مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية أمام المجالس التأديبية، مرجع سابق، ص 324.

في القضاء: استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا منذ زمن بعيد على عدم جواز الطعن في أحكامها بطريق إعادة المحاكمة، تأسيساً على أن المشرع قد قصر الأحكام التي يجوز الطعن فيها بهذا الطريق على تلك الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية[1]، وقد استندت المحكمة الإدارية العليا في عدم جواز الطعن في أحكامها بطريق الالتماس إلى أن نص المادة 15 من القانون رقم 165 لسنة 1955 قد حظرت صراحةً الطعن في أحكامها بطريق الالتماس، وأنه ولئن كان القانونان التاليان لمجلس الدولة قد سكتا عن إيراد نص مماثل، واقتصرا على إباحة ذلك الطريق من طرق الطعن غير العادية في الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والتأديبية، فإنه لا يجوز الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا بطريق الالتماس وفقاً لمفهوم المخالفة لنص المادة 51 من قانون مجلس الدولة الحالي خاصة وإن منزلتها لم تتبدل في ظل القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة عما كانت عليه عند نشأتها الأولى[2].

في الفقه: لم نحظَ بآراء فقهية متعددة في هذا الشأن لندرتها، إلا أن جانباً من الفقه[3] رأى أن " اتجاه المحكمة الإدارية العليا السابق قد جانبه التوفيق ولا يتناسب مع عظيم رسالتها وجلال وظيفتها بحسبانها القوامة على إنزال صحيح حكم القانون على الدعاوى المطروحة أمامها، وأن ما ذهبت إليه يتناقض مع طبيعة دورها كمحكمة واقع وقانون في آن واحد، وهو ما يجعلها في كثير من الأحيان تتصدى للفصل في موضوع المنازعة المطروحة أمامها متى كانت مهيأة لذلك، وقد يظهر بعد فصلها في الموضوع إحدى الحالات التي تبيح التماس إعادة النظر وفقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية، الأمر الذي يوجب ـ وفقاً للقواعد الأساسية للعدالة ـ إباحة الطعن بطريق الالتماس في أحكام المحكمة الإدارية العليا، وخاصة أن مرد ذلك الطعن لن يتعلق بعيب شاب حكمها الطعين في ذاته أو تطبيقها للقانون، بل مرده الوحيد توافر حالة من الحالات المقررة قانوناً التي تبيح الالتماس والتي لم تتكشف إلا بعد صدور حكمها المبني على الأوضاع والمستندات السليمة من حيث الظاهر التي كانت مطروحة أمامها، وهو مالم يظهر خلافه إبان نظر الطعن وإلا لتغير وجه الرأي فيه"، **وأعتقد أنه من الأفضل أن تعتنق المحكمة الإدارية العليا المصرية، مذهباً مغايراً لمذهبها الرافض للطعن بطريق الالتماس في الأحكام الصادرة عنها، بحسبان أن القواعد الأساسية للعدالة توجب فتح هذا الطريق من طرق الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا مادامت محكمة واقع وقانون معاً.**

بعد الانتهاء دراسة ماهية المجالس التأديبية من حيث طبيعتها القانونية وتشكيلها واختصاصاتها ودور المحكمة الإدارية العليا في الرقابة على قرارات تلك المجالس، وطرق وإجراءات الطعن في هذه القرارات، يمكن

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1156 لسنة 18ق جلسة 1974/11/16، مجموعة المبادئ القانونية، السنة العشرون، ص 21 /1995.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3480 لسنة 39ق جلسة 1995/6/27 الموسوعة الإدارية الحديثة، ج47، ص 138 وما بعدها، وأيضاً حكمها في الطعن رقم 2162 لسنة 54 ق جلسة 2010/1/16، المرجع السابق نفسه، ص 139.

[3] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 370.

القول أن منظومة مجالس التأديب قد تكون أوفق في تحقيق ضمانات أفضل للموظفين إذا ما تمت مقارنتها بنظام التأديب الرئاسي، فبدلاً من أن يوقع الرئيس الإداري الجزاء التأديبي بعد الاطلاع على التحقيق، فإن مجالس التأديب تسمع دفاع الموظف قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه، إلا أن معاملة قرارات مجالس التأديب معاملة الأحكام القضائية وقبول الطعن فيها مباشرةً أمام المحكمة الإدارية العليا من شأنه تفويت درجة من درجات التقاضي على المحالين للمحاكمة التأديبية أمام تلك المجالس، خصوصاً أن الخاضعين لنظام مجالس التأديب من الطوائف التي تمثل خيرة المجتمع ويحتاجون أكثر من غيرهم إلى مزيد من الضمانات عند مساءلتهم تأديبياً، وهذا أدى إلى أن ينتهي نظام مجالس التأديب بصورة عكسية لما أراده المشرع، من أن يكون نظاماً تأديبياً خاصاً بكادرات معينة يراعي طبيعة وحساسية أعمال موظفي تلك الكادرات.

وبعد الانتهاء من دراسة **السلطة القضائية المختصة بتأديب الموظف العام والمتمثلة في المحاكم التأديبية والمجالس التأديبية** لا بد من بيان التفرقة بين النظامين حسب وجهة نظرنا، فعلى الرغم من أن كليهما سلطة تأديبية تفصل في محاكمة مسلكية تأديبية وتوقع جزاءات تأديبية من النوع نفسه على من يثبت إخلاله بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، إلا أنهما نظامان مختلفان، فلا يمكن واقعاً عدّ المجالس التأديبية في منزلة المحاكم التأديبية كون الأخيرة تمثل نظاماً قضائياً متكاملاً، تفتقر إليه المجالس التأديبية لنواحٍ عدة منها:

1. وجود عضو على الأقل أو عضوين من أعضاء مجلس التأديب من الإداريين الخاضعين إلى الرئيس الإداري الذي يملك إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب مما يفقد هؤلاء عنصراً رئيساً **وهو الاستقلال والحيدة.**

2- عدم دراية عدد كبير من أعضاء ورؤساء مجالس التأديب بالجوانب القانونية والنصوص التشريعية الواجب تطبيقها في حسم النزاع أو الواجب إجراء المحاكمة وفقاً لها.

3- عدم تطبيق بعض القواعد والإجراءات التي تشكل ضماناً مهماً للمحالين إلى هذه المجالس مثل عدم تطبيق قواعد وإجراءات رد القضاة استناداً إلى أنها لا تتلائم مع طبيعة هذه المجالس وتشكيلها.

والآن ستتم دراسة الباب الثاني (النطاق الإجرائي للتأديب القضائي)

الباب الثاني

النطاق الإجرائي للتأديب القضائي

تمهيد

كان السائد في أوائل القرن الماضي، أنه "**لا التزام باحترام إجراءات معينة في ممارسة سلطة التأديب، إذ المبدأ أنه لا شكليات بلا نص**"، إذ كان ذلك واضحاً في نظام التأديب الرئاسي الذي أدى في أول الأمر إلى إساءة استعمال السلطة بشكل لا يمكن إنكاره.

إلا أن هذا الوضع غير الطبيعي لم يستمر، فقد ظهرت الحاجة إلى وضع ضوابط تكفل منع استبداد الرؤساء وطغيانهم، إما عن طريق إلزام الرئيس الإداري باستشارة جهة محايدة قبل إصدار القرار، أو عن طريق إخراج العقوبات الجسيمة من اختصاصه ووضعها بين يدي مجلس تأديب أو محكمة، ويتطلب مثل هذا النظام وجود إجراءات تأديبية محددة توفر أقصى ضمانات الحيدة والهدوء في متابعة الدعوى التأديبية.

ونظراُ إلى ما تتمتع به هذه الهيئات التأديبية (مجالس التأديب والمحاكم التأديبية) من سلطات واسعة تمكّنها من توقيع الجزاء الذي يمتد أثره إلى حرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة، فقد كان من الضروري أن يكفل المشرع للموظف إجراءات وضمانات في مواجهة تلك السلطات.

وتدريجياً بدأ وضع قواعد إجرائية للتأديب، إذ أحاط المشرع النظام التأديبي بضوابط وأصول تمثل الضمانة الفعالة للموظف والتي تكفل له الإحساس أو الشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة في إجراءات المساءلة أو المحاكمة التأديبية.

ولما كان التأديب يمر بمراحل أساسية مختلفة فإن الأمر يقتضي أن يكون لكل مرحلة إجراءاتها وضماناتها المناسبة لها، لذا فقد كفل المشرع في جميع مراحل النظام التأديبي إجراءات وضمانات عديدة، من بداية توجيه الاتهام بارتكاب مخالفة تأديبية، مروراً بمرحلة التحقيق، وانتهاءً بالإجراءات والضمانات اللاحقة على صدور الجزاء التأديبي.

فالقواعد الإجرائية في التأديب بشكل عام تهدف إلى إثبات سلطة الجهات التي تملك حق العقاب التأديبي، أي التحقق من وقوع المخالفة التأديبية ونسبتها إلى مرتكبها وما يتطلبه ذلك من توقيع الجزاء عليه.

ويمكن تحديد النطاق الإجرائي للتأديب القضائي بقواعد عدة تتعلق بضمانات المحاكمة التأديبية وأصولها، منها قواعد تنظم **تحقيق** الدعوى التأديبية بمعرفة سلطات التحقيق التأديبي المختصة، وأخرى تنظم **المحاكمة** التأديبية بحيث ترسم الإجراءات واجبة الاتباع أمام الهيئات التأديبية (مجالس تأديبية، محاكم تأديبية) إلى حين الفصل في الدعوى بحكم أو قرار تأديبي، إضافةً إلى قواعد تنظم الطرق المختلفة **للطعن بالأحكام** والقرارات التأديبية إلى أن تصبح نهائية حائزة حجية الشيء المحكوم فيه وقواعد تنظم كيفية **تنفيذ القرارات والأحكام** التأديبية، ونخصص هذا الباب لدراسة القواعد الإجرائية للتأديب القضائي، إذ سيتم الاعتماد على النصوص التشريعية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية، وذلك بعرض موقف القوانين التأديبية من هذه الدراسة وتحليلها، وبيان موقف الفقه والقضاء الإداريين في كل منهما.

وعلى ذلك ستكون دراستنا للقواعد الإجرائية للتأديب القضائي في هذا الباب وفق التفصيل الآتي:

الفصل الأول: ضمانات المحاكمة التأديبية.

الفصل الثاني: أصول المحاكمة التأديبية.

الفصل الأول

ضمانات المحاكمة التأديبية

أياً كان النظام التأديبي المطبق في الدولة، سواء أكان نظاماً إدارياً أم قضائياً أم نظاماً شبه قضائي، فإن من عوامل فاعليته ونجاحه أن يوفر للموظف قدراً أدنى من الضمانات تكفل له الإحساس أو الشعور بالعدالة والطمأنينة في إجراءات المساءلة أو المحاكمة التأديبية، وأن تصان حقوقه التي نص عليها القانون، هذا القدر الأدنى من الضمانات تمليه في الواقع قواعد العدالة والإنصاف أو المبادئ العامة للقانون من دون حاجة إلى النص عليه.

والضمانات التي يحاط بها الموظف في مرحلة التحقيق أو المحاكمة التأديبية، يمكن تقسيمها إلى ضمانات سابقة على توقيع الجزاء التأديبي وأخرى معاصرة على توقيعه وأخرى تتعلق بضوابط الجزاء التأديبي، نعرض لها في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: الضمانات السابقة والمعاصرة للمحاكمة التأديبية.

المبحث الثاني: ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي.

المبحث الأول

الضمانات السابقة والمعاصرة للمحاكمة التأديبية

تمثل الإجراءات والضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة للمحاكمة التأديبية المرحلة الأولى في سلسلة الإجراءات التأديبية والتي تعني مجموعة القواعد القانونية التي تنظم **مواجهة** الموظف المتهم بما هو منسوب إليه من أخطاء وظيفية تمثل العنصر المادي في الجريمة التأديبية، ثم توجب **التحقيق** مع الموظف المخطئ للتأكد من وقوع الخطأ من جانبه، وتمكينه من **الدفاع** عن نفسه لنفي ارتكاب الخطأ وتبرئة ساحته من التهمة المنسوبة إليه، مع ضرورة اطمئنان الموظف المتهم إلى **حيدة وعدم انحياز** من يتولى التحقيق معه أو محاكمته.

ونعرض في المطالب الآتية إلى كل من المواجهة التأديبية والتحقيق التأديبي وحق الدفاع والحيدة وعدم الانحياز وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: المواجهة التأديبية.

المطلب الثاني: التحقيق التأديبي.

المطلب الثالث: الحيدة وعدم الانحياز في التحقيق والمحاكمة.

المطلب الرابع: حق الدفاع.

المطلب الأول

المواجـهة الـتأديبية

المخاطب بالمساءلة التأديبية هو الموظف العام وذلك حينما يخل بالواجبات والمسؤوليات أو يخرج على مقتضى الأعمال الوظيفية أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامتها، مما يقتضي معه الأمر إحالته إلى الجهة المختصة بالتأديب لإنزال العقوبة بحقه، وهذا أمر في حقيقته لا يكفي بل لابد من اتخاذ إجراءات تسبق ذلك من شأنها أن توفر ضمانة للموظف تكفل له الحماية تجاه احتمالية انحراف الإدارة وتعسفها في استعمال سلطتها التقديرية، وفي المقابل تحقيق مصلحة الإدارة في فرض الجزاء حماية للوظيفة العامة، وبمعنى آخر تحقيق التوازن بين المصلحتين. ومن تلك الإجراءات والضمانات المكرسة للموظف والتي تسبق فرض الجزاء عليه ما يعرف بمبدأ المواجهة.

وتعدّ مواجهة الموظف المتهم تأديبياً بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه، من أهم الإجراءات الواجب إتباعها في كل تحقيق تأديبي أو محاكمة تأديبية، وتبعاً لهذه الأهمية لابد من التعرف على مفهوم مبدأ المواجهة وأساسه وإجراءاته تباعاً وفق الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: ماهية مبدأ المواجهة.

الفرع الثاني: إجراءات مبدأ المواجهة.

الفرع الأول

ماهيــة مبدأ المواجــهة

يقصد بمبدأ المواجهة إحاطة الموظف العام المحال للتأديب وإعلامه بما نسب إليه من مخالفات أو أخطاء لكي يتمكن من إبداء دفاعه، وذلك قبل أن تتخذ بحقه أية إجراءات تحقيقية، ويعد هذا التصرف مبني على أساس من قواعد العدالة التي جاءت بها التشريعات المختلفة، وهي تعد إسهاماً فعلياً لأي شخص هُدِرَت حقوقه ومصالحه من الإدارة، والهدف من ذلك بيان طرق دفاعه أو إبداء موقفه[1].

أما في مجال المسؤولية التأديبية فيتمثل هذا المبدأ في تمكين الموظف من الإحاطة بالإتهامات المنسوبة إليه وإخطاره بذلك واطلاعه على الملف الشخصي حتى يستطيع إعداد دفاعه، إذ يضمن مبدأ المواجهة للموظف أن يكون في مقابل التهم المنسوبة إليه وجهاً لوجه، ليحيط بها علماً ويكون على معرفة كاملة بظروفها بما يحقق دفاعه، وقد برز اتجاهان في تفسير أساس فكرة المواجهة كإجراء مهم من الإجراءات التأديبية[2]، لذا سنبين ماهية المواجهة على النحو الآتي:

أولاً: مفهــوم مبدأ المواجــهة

1. نشأته وتطوره: تشير الدراسات إلى نشأته في فرنسا سنة 1905، إذ أقر المشرع صراحةً أحقية الموظف في الاطلاع على ما نسب إليه من مخالفات، الأمر الذي حدا بمجلس الدولة الفرنسي بجعله مبدأ قانونياً عاماً ملزماً للإدارة وإن لم ينص القانون عليه صراحةً إلا ما استثني من قبل المشرع بصريح النص[3].

ويعد مبدأ مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من اتهام من المبادئ القانونية العامة والتي لا تحتاج إلى ضرورة النص عليها، والتي يترتب على إغفالها بطلان التحقيق، ومن ثم بطلان القرار الصادر بناءً عليه، وتعني المواجهة بصفة عامة، تمكين العامل أو الموظف الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما من الإحاطة به، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظره[4].

لقد كان تقدم مبدأ المواجهة بطيئاً في إجراءات تأديب الموظف العام، وذلك خشية إعاقة العمل الإداري[5]، ولهذا لم يطبق **القضاء الإداري الفرنسي**[6] المواجهة في الإجراءات الإدارية إلا إذا وجد نص، ومع ذلك تطور

---

(1) . د. عماد صبري عطوة أحمد، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة عين شمس، سنة 2008، ص595

(2) . د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي، القاهرة، جامعة عين شمس كلية الحقوق، 1986، ص 335.

(3) . د. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، ط3، دار هومة للطباعة، الجزائر، 2006، ص 146.

(4) . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 253.

(5) .R. Odent, Les droits de la defense, E.C.D. Paris, 1962, P.254.

(6) .C.E.,12/7/1955, M. Luice, Rce, p 78.

مبدأ المواجهة في إجراءات تأديب الموظف العام واكتسب هذا التطور طابعاً عاماً، إذ تزايدت النصوص التي تقرر المواجهة، وامتدت إلى كل المجالات التي يمس فيها التصرف حقوق ومصالح المواطنين، وبصفة خاصة في إجراءات التأديب[1].

كما قرر القضاء الإداري الفرنسي وجود مبدأ قانوني عام يلزم الجهة الإدارية بالمواجهة فيما تتخذه من إجراءات[2]، ومن هذا القبيل قضية Maillon إذ قضى، بأنه طبقاً للمبادئ العامة للقانون المطبقة في ذاتها في حالة عدم وجود النص، أن الجزاء لا يمكن توقيعه قانوناً، من دون أن يحاط صاحب الشأن علماً بالاتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه، وأنه يجب تبعاً لذلك أن يخطر صاحب الشأن مقدماً بأساس الاتهامات المنسوبة إليه[3].

أما في مصر[4] وباستعراض التشريعات المصرية المتعاقبة، تبين لنا أن القانون رقم 210 لعام 1951 قد نص على وجوب إخطار العامل بما هو مسند إليه من مخالفات، إذ جاء بالمادة /89/ ما يفيد بأن يتضمن قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف، ويبلغ الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته، على أن يكون الإبلاغ بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل.

كما أن القانون رقم 117 لعام 1958 وفي المادة /23/ منه قد نص كسابقه على أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف، ورئيس المحكمة يعين جلسة للنظر في الدعوى بالتحديد، ويتولى سكرتير المحكمة إخطار العامل بقرار الإحالة وموعد الجلسة خلال أسبوع من تاريخ توزيع الأوراق، وذلك بموجب كتاب مسجل مصحوب بعلم الاستلام.

إلا أن القانون اللاحق له رقم 47 لعام 1978، لم يتضمن مثل تلك النصوص وإنما جاء في المادة /79/ منه "بعدم جواز فرض عقوبة على العامل إلا بعد أن يتم تحقيق كتابي معه، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه"، وقد سار على نفس النهج قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 81 لعام 2016 حيث نص في المادة /59/ منه"لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه..."

وبناءً على ما سبق نجد أن المشرع المصري قد راعى مبدأ المواجهة بشكل واضح وصريح وعدّه ضمانة ضرورية يجب مراعاتها وعدم الإخلال بها.

---

(1) .C.E., 28/7/1959, Huguet, Rec., P.414.

(2) .C.E., 22/2/1947, Dlle Grenier, Rec, P.43

(3) .C.E.,22/5/1946, Lion, Rce, p 78.

(4) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 391 وما بعدها

كما أن القضاء الإداري المصري استند منذ الخمسينات إلى المبادئ العامة للقانون لكفالة الإجراءات التأديبية التي تحقق الضمانات للموظف في التحقيق في حالة عدم وجود نص، واستقر على مبدأ المواجهة، إذ ذهب إلى أن الإخلال أو الانتقاص منه من شأنه إبطال العقوبة المفروضة على الموظف المحال للمساءلة التأديبية، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية قررت أن " إغفال إيراد قاعدة تنظيمية لما يجب أن يراعى من إجراءات في شأن التحقيق والمحاكمة لا يعني أن سلطة التأديب مطلقة، إذ إن ثمة قدراً من الإجراءات الجوهرية والضمانات يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية ويستلهم من المبادئ المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات"[1].

وسوغت المحكمة تقرير مبدأ المواجهة من دون نص، بأن القرار التأديبي في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، وأنه قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً[2].

وفي حكم آخر عدّت المحكمة المواجهة من الضمانات الأساسية بقولها "ومن الضمانات الجوهرية التي حرص المشرع على مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة وذلك بإيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى إرتكابه المخالفة"[3]

كما قضت أن " عدم مواجهة المتهم بالاتهام المنسوب إليه وتمكينه من إبداء دفاعه من شأنه إهدار أهم ضمانة من ضمانات التحقيق على نحو يعيبه، الأمر الذي يترتب عليه بطلان الجزاء المبني سواء صدر بهذا الجزاء قرار إداري أو حكم تأديبي"[4].

كما قضت أيضاً أن المواجهة تعني "إيقاف العامل على حقيقة التهمة أو التهم المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه، ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في سبيلها لمؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، وذلك لكي يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه"[5].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 207 لسنة 4ق جلسة 1959/3/21، مجموعة المبادئ القانونية، س 4، مرجع سابق، ص 998.

[2] . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 207 لسنة 4 ق، السابق الإشارة إليه أعلاه.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1043 لسنة 9ق جلسة 1967/2/16 الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 9، مرجع سابق، ص 50.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1484 لسنة 32 ق جلسة 1989/6/10 الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء11، مرجع سابق، ص 29

[5] . المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1043 لسنة 9 ق جلسة 1967/12/26 مجموعة السنة 13، ص 273.

وعلى الرغم من أن مواجهة الموظف بالتهم المسندة إليه أمر ضروري سواءٌ في مرحلة التحقيق أو مرحلة توقيع الجزاء، إلا أن القضاء الإداري في مصر لم يأخذ موقفاً متشدداً من حيث ترتيب جزاء البطلان على مخالفة الضمانات، ومن ضمنها المواجهة في مرحلة التحقيق، حيث أخذ بالتمييز بين الشكليات الجوهرية، والشكليات غير الجوهرية، وبعدم إبطال الجزاء الإداري إذا ما خولفت شكلية غير جوهرية، فضلاً عن ذلك فإن القضاء الإداري في مصر يرفض الإلغاء إذا شاب التحقيق قصوراً وكان في وسع الموظف المتهم أن يتلافى هذا القصور أمام المحكمة التأديبية[1]، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد أن "مواجهة الموظف بالمخالفة المسندة إليه تعتبر من الضمانات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيق وذلك وفقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة لأنه يتعين مواجهة العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكاب المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه ومن ثم فإن مخالفة هذا الإجراء تؤدي إلى بطلان التحقيق، إذ الحكمة من تقرير تلك الضمانة هي إحاطة العامل بما نسب إليه ليدلي بأوجه دفاعه، ومتى كان في إمكان المتهم أن يبدي ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية فإنه لا يستقيم بعد ذلك الدفع ببطلان التحقيق استناداً إلى الإخلال بحقه في الدفاع عن نفسه، ذلك أنه كان في إمكانه أن يبدي ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية إذ هي مرحلة تستكمل فيها مراحل التحقيق السابقة فيواجه فيها المتهم بما نسب إليه ويستطيع أن يتدارك أمامها ما فاته من وسائل الدفاع"[2].

ويمكن الاستنتاج مما سبق أن عدم المواجهة في مرحلة التحقيق أو عدم صحتها، لا يؤدي بالضرورة إلى إبطال القرار، أو الحكم التأديبي، إذا تم تلافي هذا الخلل في المرحلة اللاحقة للتحقيق، وهي مرحلة توقيع الجزاء، ولكن إذا لم يراعَ هذا الإجراء في مرحلة توقيع الجزاء، فإن ذلك يقتضي الحكم ببطلان قرار أو حكم الجزاء لعدم وجود مراحل لاحقة يمكن تلافي هذا الخلل من خلالها.

ويرى جانب من الفقه[3] أن عدم إلغاء القرار الإداري القائم على تحقيق شابه قصور، **كعدم صحة المواجهة** يمكن أن يطبق في مرحلة العقوبة التأديبية التي توقعها المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، على أساس أنه في وسع الموظف المتهم أن يتدارك أمامها ما شاب التحقيق من قصور، ولكنه لا يصدق في حالة توقيع العقوبة من قبل الرئيس الإداري، ومن ثم فإن قصور التحقيق يؤدي إلى إلغاء القرار الصادر بالعقوبة.

---

[1] . د سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 566.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1399 لسنة 30ق جلسة 28/ 10/ 1986 الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، مرجع سابق، ص 455 وما بعدها.

[3] . سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 566.

وقد أثير التساؤل حول مدى صحة التحقيق المبني على عدم مواجهة من يحقق معه أو المتهم ببعض الأقوال التي وردت وهل يؤدي ذلك إلى بطلان التحقيق؟

وقد أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بالقول: إن الادعاء ببطلان التحقيق لعدم مباشرته في حضور المتهم أو مواجهته بأقوال شهود الإثبات لا يشوب التحقيق بشائبة تأسيساً على أن مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه يعدّ ضمانة من ضمانات التحقيق يترتب على إغفالها بطلانه فيما لو أخل ذلك بحق الدفاع على أي وجه من الوجوه، إلا أن عدم مواجهة من يحقق معه ببعض الأقوال في أثناء التحقيق لا يبطله مادام قد وضع التحقيق كاملاً تحت بصره للاطلاع عليه وإبداء ما يراه من دفاع . أمام مجلس التأديب . وذلك فإنه طالما أن الثابت من الأوراق أنه قد تم مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وأبدى دفاعه بشأنه أمام . مجلس التأديب فلا تثريب على المحقق إذا ما هو استكمل التحقيق في بعض جوانبه في غيبة المتهم ولم يطلعه على أقوال شهود الإثبات طالما أنه لم ترد في أقوالهم نسبة اتهامات جديدة إلى المتهم لم يسبق مواجهته بها وتمكينه من الرد عليها وأنه بعد انتهاء التحقيق قد تم تمكينه على نحو لا يجحده من الاطلاع على جميع أوراق التحقيق بعد إتمامه وذلك لإبداء دفاعه أمام . مجلس التأديب المحال عليه . وللرد على أية أقوال وردت على لسان هؤلاء الشهود، وكان الثابت من التحقيق الذي بني عليه . قرار مجلس التأديب المطعون فيه . أنه لم يحرم الطاعن من إبداء دفاعه ودراسة كل ما ورد في التحقيق من أقوال ومستندات على أي وجه، كما أنه قد تمت مواجهة الطاعن بما هو منسوب إليه ولم تتضمن شهادة شهود الإثبات مالم يتم مواجهة الطاعن به من اتهام فإنه لا يكون قد شاب التحقيق في هذا الشأن شائبة[1].

كما أثير التساؤل عن إمكانية الاستعاضة عن المواجهة بإلقاء أسئلة على المتهم حول وقائع معينة بديلاً عنها؟

أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وعلة ذلك وجوب إحاطة العامل بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه، ويتطلب ذلك استدعاء العامل وسؤاله وسماع الشهود إثباتاً ونفياً حتى يصدر الجزاء مستنداً على سبب يبرره دون تعسف أو انحراف، ويعد التحقيق بهذه الكيفية ضمانة هامة تستهدف استظهار مدى مشروعية الجزاء وملاءمته، ولا يكفي في هذا المقام مجرد إلقاء أسئلة على العامل حول وقائع معينة، بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها، فيعد دفاعه على أساسها"[2].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 646 لسنة 32ق جلسة 1988/11/5 المنشور بالموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 29، مرجع سابق، ص 455.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 780 لسنة 28ق جلسة 1986/12/27 المنشور بالموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 29، مرجع سابق، ص 470.

كما قضت أيضاً المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الشكاوى والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح لأن تكون سنداً لنسبة اتهام إلى من تشير إليه، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع جزاء عليه مالم تجر الجهة الإدارية تحقيقاً تواجه فيه المتهم بما هو منسوب إليه من خلال سماع أقوال الشهود وفحص الأدلة، ثم استخلاص سائغ من عيون الأوراق، هذا الاستخلاص الذي يخضع لرقابة المحكمة التأديبية على مدى سلامته وعدّه استخلاصاً سائغاً يسوغ لجهة الإدارة الاعتماد على توقيع قرار الجزاء[1].

كما قضت أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم، وأول هذه المقومات ضرورة مواجهة المتهم بصراحة ووضوح للمآخذ المنسوبة إليه والوقائع المحددة التي تمثل تلك المآخذ وأن تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه إزاء ما هو منسوب إليه لسماع ما يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي ومناقشة شهادة من سمعت شهادتهم من شهود الإثبات[2].

وأنا أؤيد الرأي القائل[3] أن إجراء المواجهة في الصيغة الاستفهامية التقليدية، مثل ما قولك بما هو منسوب إليك؟ التي ترد كثيراً في محاضر التحقيق يلقي بظلال الشك في مدى صحة مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه، فهي غير كافية إطلاقاً لتحقيق صحة مبدأ مواجهة المتهم بالمخالفات والأدلة التي تساندها.

لذا أرى أن العبارات التي تستخدم في المواجهة بالاتهام يجب أن تكون واضحة وصريحة ومحددة في بيان عناصر الاتهام من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت وتمكّن المتهم من نفي الاتهام أو الرد على أدلته، كما يجب أن تكون هذه الأدلة قد عرضت عليه ليقول رأيه فيها.

كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية **دور المواجهة في الإثبات** إذ جاء في حكمها الصادر بتاريخ 1967/2/16 أنه " ليس يغني عن المواجهة مجرد القول إن المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا شبهة فيه، ذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتفائها مرده إلى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعدّ توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها وتحقيق دفاعه بشأنها أحد عناصره الجوهرية"[4].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2355 لسنة 29 ق جلسة 1988/2/27، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، مرجع سابق، ص 471.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1134 لسنة 23ق جلسة 1992/1/25، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، مرجع سابق، ص 472.

[3] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 400

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1043 لسنة 9ق جلسة 1967/2/16، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج9، مرجع سابق، ص 50

أما بالنسبة **إلى القضاء الإداري السوري** فالنقص كبير إن لم يكن معدوماً فيما يتعلق بأحكام تفيد وجوب تطبيق مبدأ مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه ارتكابه من مخالفات مسلكية، كما أن قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 لم يتضمن أي نص يؤكد وجوب تطبيق مبدأ المواجهة، إلا أنه أوجب في المادة 64 منه تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون البينات في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون مما يقتضي معه القول بضرورة تطبيق إجراء المواجهة التأديبية.

2. ضوابط تطبيق مبدأ المواجهة التأديبية:

لما كانت المواجهة تعني إيقاف الموظف على حقيقة التهم المسندة إليه وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، وبغير هذه المواجهة الصحيحة يكون حق المتهم في الدفاع عن نفسه قد انتقص انتقاصاً شديداً[1]، فإن ما يمكن التأكيد عليه من خلال هذا المفهوم العام لهذا المبدأ، أنه يتطلب **ضوابط مهمة من الضروري توافرها لكفالة تطبيقه، ومن أبرزها ما يأتي:**

أ. أن يتم إبلاغ الموظف بالاتهام قبل التحقيق بوقت كاف:

هذا يعني أن سلطة التحقيق ملزمة بإبلاغ الموظف بالتهمة قبل إجراءات التحقيق حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه وحتى لا يفاجأ بتوجيه الاتهام إليه، ويطلب منه الرد في أثناء التحقيق على ما وجه إليه من اتهامات ومن دون إعداد مسبق منه، فلا يستطيع إثبات براءته، فحق الدفاع في مجال التأديب يعني حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة ويبطل الجزاء الذي يوقع على موظف لم تسمع أقواله أو يحقق دفاعه عن التهمة المنسوبة إليه [2].

ب. إطار المواجهة (أن تكون التهمة محددة من دون لبس أو إبهام):

لم يحدد المشرع شكلاً أو إطاراً معيناً للمواجهة، وإنما اكتفى بتحقق الغاية منها وهي العلم بالتهمة وأدلتها، وبالتالي يجب أن تكون التهمة محددة وواضحة، حتى يتمكن الموظف من الرد على تلك التهمة وتحقيق دفاعه، ومن الملاحظ أن التهمة في نطاق التأديب غالباً ما تأتي فضفاضة وغير دقيقة كالإخلال بواجبات الوظيفة وهو مالا تتحقق به الغاية من المواجهة[3].

وعلى ضوء ما تقدم فإنه ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض، فالتهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك وعدم الإطمئنان، فمواجهة المتهم في نطاق التأديب مهمة للغاية بل وتفوق أهميتها في نطاق القانون الجنائي، بحسبان وضوح التهمة في المجال الجنائي في حين

---

[1] . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، ط16، 2014، ص463.

[2] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات ا لتأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، طبعة 1979، ص 292.

[3] د. عماد صبري عطوة، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 597.

أنها في مجال التأديب قد تثير اللبس والغموض، نظراً إلى عدم خضوع الجريمة التأديبية لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا 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[1].

وفي ذلك قضي بأن كل مخالفة تأديبية هي خروج عن واجب وظيفي لابد من أن يكون محدد الأبعاد من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة ذلك التحديد الذي لابد من أن يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكّن المتهم من الدفاع عن نفسه، وإلا كان الاتهام فضفاضاً يتعذر على المتهم تحديده مما يعدّ إخلالاً بحق الدفاع"[2].

كما أن المواجهة بالتهمة لا يكفي في شأنها كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى مجرد إلقاء أسئلة على الموظف حول وقائع معينة، وإنما يلزم مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه حتى يكون على علم بها وعلى بينة من اتهامه فيها، وإلا كان القرار التأديبي مشوباً بعيب مخالفة القانون[3].

ج. أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة في سبيل مؤاخذته:

لا يتمتع كل الموظفين بخبرة قانونية كافية ومعرفة بالإجراءات التأديبية، فبالتالي يجب تنبيه الموظف المحال إلى التأديب بحقيقة موقفه من خلال تلك المواجهة، فبعضهم يجهل حقيقة موقفه ويجهل خطورة الاتهام المنسوب إليه، وعليه لا يكفي مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وإنما يجب أن تتم المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة في سبيل مؤاخذته إذا تأكدت من إدانته، وهذا يجعل من شأن الموظف أن ينشط في الدفاع عن نفسه[4].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى أنه " بالنسبة لواقعة سماح المطعون ضدها لشخص من خارج المدرسة باستعمال إحدى الغرف كمخزن لنشاطه في بيع المياه الغازية للطالبات بحسبانها محور وأساس ما ينسب إليها من مخالفات، وهذه الواقعة لم تواجه بها المطعون ضدها كواقعة تمثل مخالفة منسوبة إليها تتعرض للجزاء التأديبي إذا ما ثبت في حقها، وإنما جاء السؤال بشأنها بصورة عرضية غير مباشرة لا تحمل أي مدلول لخطورة الأمر مما يمكن القطع معه بأن المطعون ضدها لم تكن تقدر ما لهذه المسألة

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1620 لسنة 34ق جلسة 1990/5/22، مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 640.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 813 لسنة 34ق جلسة 1989/12/9، مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 880.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 869 لسنة 34ق جلسة 2001/1/30 مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة مرجع سابق، ص 881.

(4) . د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص 209.

من خطورة وإلا كانت أكثر حرصاً وأشد تأكيداً على محاولة دحضها وبذلك يكون التحقيق بشأن هذه الواقعة قد جاء مبتوراً ولم يتوافر له مقومات التحقيق القانوني وشروطه"[1].

د. يجب أن تشتمل مواجهة الموظف على جميع الأخطاء المنسوبة إليه:

هذا يعني أن مواجهة الموظف ببعض المخالفات دون بعض يصم التحقيق بالقصور ويهدر ضمانة حق الدفاع، لذلك يجب على سلطات التحقيق مواجهة العامل بجميع المخالفات التأديبية المنسوبة إليه، أي عليها أن تحدد الأخطاء كافة المرتكبة في قرار الإتهام تحديداً كافياً نافياً للجهالة، بحيث يستطيع من خلاله الموظف المنسوب إليه تلك المخالفات تحديد مدى تأثير قرار الاتهام على مركزه القانوني، وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي مواجهة المتهم بكافة التهم المنسوبة إليه، وأن إغفال ذكر أي من الاتهامات والأخطاء يجعل القرار معيباً وقابلاً للبطلان إلا إذا كان ذنباً غير جوهري أو غير مؤثر[2].

وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها أنه " باستقراء أوراق التحقيق التأديبي الذي صدر بناءً عليه هذا القرار يتبين أنه تمثل في أسئلة ألقيت على الطاعن ولم يشمل من الوقائع الخمس التي قام عليها ذلك التحقيق سوى الواقعة الأولى دون الوقائع الأربعة الأخرى، ولم تنطوِ على مواجهة الطاعن بهذه الوقائع كاتهامات منسوبة إليه حتى يحاط علماً بها ويتبين اتهامه ويعمل على دفعه، ومن ثم فلم تكتمل لهذا التحقيق مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته، وإذا كان الأمر كذلك فإن القرار الصادر بمجازاة الطاعن بناءً على هذا التحقيق يكون مخالفاً للقانون"[3].

لذلك أؤيد الرأي القائل[4] إن القضاء لم يضع معياراً محدداً بشأن الذنب غير الجوهري أو غير المؤثر، إلا أننا نرى أنه يجب مواجهة المتهم بالاتهامات كافة، ذلك أن مسألة تقدير الذنب وعما إذا كان يشكل ذنباً جوهرياً أو غير ذلك مسألة شائكة ونسبية، وربما يعدّ المحقق أن بعض الأخطاء غير جوهرية فيما تعدّها المحكمة غير ذلك، وخاصة فيما تتسم به الجرائم التأديبية من المرونة والتطور.

كما يجوز عدم مواجهة المتهم في بعض الأقوال التي لا تحمل اتهامات جديدة، ولا تضيف جديداً بالنسبة إلى موضوع الدعوى، لأن استمرار مواجهة المتهم بها يؤدي إلى عبء على المحقق والمتهم طالما أنها ليست سوى تكرار لما سبق، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها[5] إنه "لا تثريب على المحقق إذا

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1992/1/25 في الطعن رقم 1134 لسنة 32 ق، مشار إليه في مؤلف د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 446.

[2] . د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 210.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1986/12/27 في الطعن رقم 780 لسنة 28 ق، مجموعة المبادئ القانونية، سنة 32، مرجع سابق، ص 517.

[4] . د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 210.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 646 لسنة 32ق جلسة 1988/11/5، مشار إليه في مرجع المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 462.

ما استكمل التحقيق في بعض جوانبه في غيبة المتهم، ولم يطلعه على أقوال شهود الإثبات طالما أنه لم ترد في أقوالهم نسبة اتهامات جديدة إلى المتهم لم يسبق مواجهته بها وتمكينه من الرد عليها".

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً إلى أنه " لابد حتماً من إجراء تحقيق قانوني صحيح سواء من حيث الإجراءات أو المحل أو الغاية لكي يمكن أن يستند على نتيجته قرار الإتهام شاملاً الأركان الأساسية، ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق بحيث لابد من أن يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر على نحو تجهل معه الواقعة وجوداً وعدماً أو أدلة وقوعها أو نسبتها إلى المتهم كان تحقيقاً معيباً ويكون قرار الجزاء المسند إليه معيباً كذلك"[1].

وعليه يلاحظ اتفاق التشريعات المقارنة على تقرير هذا المبدأ كإجراء جوهري وضمانة أساسية للموظف المتهم، وعدّه من المبادئ المستقرة.

ثانياً: أساس المواجهة التأديبية

برز اتجاهان[2] في تفسير أساس مبدأ المواجهة، إذ ربط **الاتجاه الأول** هذا المبدأ بالجزاء، فعدّ إجراء المواجهة بوصفه من المبادئ العامة التي تطبق في غيبة النصوص، لا يكون إلا بالنسبة إلى الإجراء الذي له طابع الجزاء، أما في الحالات الأخرى فلا تجب المواجهة في الإجراء إلا بنص، وذلك انطلاقاً من أن الإدارة لا تلتزم مبدئياً بالمواجهة إلا في الحالات التي تتطلب دفاعاً حقيقياً، ومع أن سلطة الإدارة في العقاب سلطة إستثنائية، إلا أن الاعتراف بهذه السلطة للإدارة يتم بصورة متزايدة، لذلك كان لابد من تطبيق ضمانات هي في الحقيقة من مقومات الأنظمة القضائية.

ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد أخذت بهذا الاتجاه، إذ قضت في أحد أحكامها: " بضرورة توفير قدر من الضمانات الجوهرية كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية، وأن هذا القدر يتحدد طبقاً لما تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص، ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري"[3].

أما **الاتجاه الآخر** فقد توسع في أساس فكرة المواجهة وأرجعه إلى مبدأ (سماع الطرف الآخر) وبذلك لم يقصر نطاق المواجهة على الإجراءات التأديبية، بل تشمل لديه كل إجراء ينطوي على آثار خطيرة تمس مصلحة مادية أو أدبية، وبهذا المعنى لا تغني المواجهة عن الاستجواب فالأخير هو إجراء من إجراءات التحقيق، يقصد

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1989/6/17 في الطعن رقم 163 لسنة 34 ق، مجموعة المبادئ القانونية، سنة 32، مرجع سابق، ص 1134.

[2] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1979 ص 240 وما بعدها.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 207 لسنة 4ق جلسة 1959/3/21، سبقت الإشارة إليه.

به قيام المحقق – بعد التأكد من شخصية المتهم – بإعلامه على وجه الدقة بالاتهامات كافة المنسوبة إليه والأدلة القائمة ضده ومناقشته فيها تفصيلاً وتحقيق أوجه دفاعه من خلال طرح الأسئلة عليه[1].

ومع أن المواجهة التأديبية في الأساس مقررة لحماية الموظف إزاء ما قد يتخذ بحقه من إجراءات تأديبية، إلا أن نطاق التوسع في مبدأ المواجهة أخذ بالاتساع ليشمل كثيراً من القرارات الإدارية غير التأديبية التي تمس مصلحة الأفراد، ومع ذلك فإن مضمون المواجهة وأهميتها في هذه القرارات لا يصل إلى معنى المواجهة في التأديب، لأن الأمر في التأديب أمر جزاء عن خطأ، والخطأ يخضع لقواعد الإثبات، وجوداً وعدماً، وللموظف مصلحة في مناقشة الخطأ ونفيه، كما أن المسؤولية التأديبية تخضع للقواعد العامة للمسؤولية من حيث موانع العقاب والأسباب والأعذار المخففة، ويدعو هذا كله إلى أن تكون المواجهة في التأديب إحاطة كاملة ودقيقة بكل المخالفات، وأدلة الاتهام حتى يستطيع الموظف المتهم إعداد دفاعه، أما في الإجراءات الإدارية غير التأديبية ومهما يترتب عليها من آثار فإنها تصدر بناءً على تقديرات المصلحة العامة، ولا يناقشها صاحب الشأن إلا في الحدود التي ينطوي فيها تصرف الإدارة على عيب يصيب هذا الإجراء بأحد أركانه،فيكون له الطعن في القرار بعد صدوره لهذا السبب[2].

وأؤيد الرأي الذي يرى[3] أنه لا يجوز عدّ صمت الموظف وامتناعه عن الإجابة على أسئلة المحقق الإداري مخالفة تأديبية يسأل عنها بل يكفي أنه فوت على نفسه فرصة الدفاع، ومن ثم يكون للسلطة التأديبية التجاوز عن أوجه دفاعه التي رفض التصريح بها، وأن تصدر مباشرةً قرارها بالجزاء، ويعدّ هذا القرار سليماً من الناحية القانونية، إلا إذا ثبت أن الامتناع عن إبداء الدفاع أمام محقق معين كان يقوم على أسباب معقولة، وعندئذ يكون القرار الصادر بمجازاته معيباً.

الفرع الثاني

إجـــراءات المواجـــهة

يقصد بالمواجهة بصفة عامة إحاطة الموظف المتهم علماً بما هو منسوب إليه من أفعال وما يؤيدها من أدلة من دون لبس أو إبهام، حتى يستطيع إعداد وتنظيم دفاعه على الوجه السليم، فالدفاع لا يكون فعالاً مالم يكن للموظف المتهم الحق في أن يعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، وبدون هذه المعرفة يغدو حق الدفاع مشوباً بالغموض فاقداً الفاعلية[4].

---

[1] . د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، القاهرة، مكتبة الانجلو مصرية،1986، ص 487.

[2] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 255 وما بعدها.

[3] . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 197.

[4] . د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، القاهرة، دار الشروق، الطبعة الأولى، 1999، ص 740.

والمواجهة مبدأ قانوني عام مطبق على أي إجراء قضائي، كونه يتعلق بمظهر خاص لحقوق الدفاع، وعلى ذلك يقتضي مبدأ المواجهة وجوب إعلام الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه، مع تمكينه من الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية وملف خدمته، وعلى ذلك نعرض هذا الفرع على النحو الآتي:

أولاً: إعلام الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه: يعدّ إعلام الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه وما سيتخذ ضده من إجراءات أحد الحقوق الأساسية النابعة من الحق في محاكمة عادلة، وقد أضحى مبدأً وأصلاً إجرائياً من مبادئ وأصول الدفاع[1] .

وقد نص قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي على هذا المبدأ في المادة (1.114) المعدلة بالمادة 18 من القانون رقم (291/ 2007) تاريخ 3/5/ 2007م، ونص عليه قانون الإجراءات الجنائية المصري في عدة مجالات وفي أكثر من موضع، نذكر منها الفقرة الثانية من المادة (123)، والفقرة الأولى من المادة (323)، والفقرة الأولى من المادة (271) والمادة (123) التي نصت على أنه " عند حضور المتهم لأول مرة في التحقيق، يجب على المحقق أن يتثبت من شخصيته، ثم يحيطه علماً بالتهمة المنسوبة إليه...."، وقد ردد المشرع السوري النص ذاته في المادة (69) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، كما وردت في هذا القانون نصوص عدة تؤكد على هذا الحق منها، الفقرة (3) من المادة (97)، والمادة (298).

وفي مجال التأديب تتفق التشريعات المقارنة على عدّ إعلام الموظف المتهم بالوقائع المسندة إليه من المبادئ المستقرة، ونعرض فيما يأتي لهذا الإجراء في التشريع الفرنسي واالتشريع لمصري والتشريع السوري على النحو الآتي:

1. إعلام الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه في التشريع الفرنسي:

تؤكد أحكام مجلس الدولة الفرنسي أنه لا يمكن قانوناً توقيع عقوبة تأديبية، من دون أن يحاط صاحب الشأن علماً بالاتهامات المنسوبة إليه حتى يعد دفاعه، وتبعاً لذلك يجب أن يخطر صاحب الشأن مقدماً بأساس الاتهامات المنسوبة إليه[2].

كما يؤكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة إعلام المتهم بالتهم كافة الموجهة إليه، وإن إغفال أي اتهام يعيب القرار ويجعله قراراً قابلاً للبطلان، إلا إذا كان اتهاماً غير جوهري أو غير مؤثر[3].

---

[1] 4.د. أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص 741.

[2] . C.E., 26/5/1957, Kez-Medecin assemente, Rec, P.420, et C.E., 26/10/1945, Champion Aramu, Rce. P.340.

[3] .C.E.,20/5/1985, Bertrand autre, Rce, P.164.

يجب على الإدارة إخطار الموظف عن نيتها توقيع عقوبة تأديبية ضده[1]، وفي المقابل فإن استلام الموظف إخطار بالوقف عن العمل[2]، ودعوة الموظف إلى تقديم استقالته[3]، والاستجواب البسيط الموجه إلى الموظف حول الأفعال التي يتم إحالته بشأنها إلى التأديب[4]، ومعلوماته حول فصله عن العمل يمكن أن تظهر وفقاً للظروف بدون غموض الهدف التأديبي لدى جهة الإدارة[5]، ويقع على عاتق الإدارة عبء إخطار الموظف في موطنه، وعليها ذلك في حالة تغيير محل إقامته[6]، ولا يعفيها من ذلك أن تستند إلى صعوبة تنفيذ الإخطار إلا إذا كان تسلمه للإخطار راجعاً إلى خطأ من جانبه[7].

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن إجراء الاطلاع على الملف لا يغني عن إجراء إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه، ذلك أن الاطلاع على الملف قد لا يسمح بالضرورة أن يحيط إحاطة كافية بالتهم والشكاوى المنسوبة إليه وإعداد دفاعه بناءً عليها[8].

وعلى ذلك يعدّ إعلام الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه من المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء الفرنسي على الرغم من غياب النص الذي يقرره.

2. إعلام الموظف المتهم بالوقائع المسندة إليه في التشريع المصري:

خلا قانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016، من نص يوجب إعلام الموظف بما هو منسوب إليه، على النحو الذي كان مقرراً في نص المادة (85) من قانون موظفي الدولة السابق رقم 210 لعام1951م إلا أن المادة (59) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) قد نصت على أنه: لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، ومعلوم أن مفاد التحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه أن يعلم بالتهم المنسوبة إليه والأدلة التي تقوم عليها، وإلا كان القرار في هذا الشأن باطلاً، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا " لقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن مقتضى الأساس الدستوري لقاعدة أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته يلزم حتماً إجراء تحقيق قانوني صحيح سواء من حيث الإجراءات أو المحل أو الغاية لكي يمكن أن يستند على نتيجة قرار الاتهام شاملاً الأركان السابقة، وأن تلك القاعدة العامة التي يستند إليها "شرعية الجزاء" هي الواجبة الاتباع سواء تم توقيع الجزاء إدارياً من السلطة التأديبية الرئاسية بوساطة الرئيس

---

(1) .C.E., 20/2/1953, Foerst, Rec., P.85.

(2) .C.E., 14/2/1951, Sieur Geoffroy, Rec., p.91, et C.E., 14/2/1951, Dame Hélaien, Rec., P. 93.

(3) .Ass., 5/6/1959, Sieur Dufay, Rec., p.345

(4) .C.E., 28/7/1959, Huguet, Rec., P.414.

(5) .C.E., 15/2/1980, Broult. Dr.adm., 1980 n92.

(6) .C.E., 22/2/1947, Dlle Grenier, Rec, P.43

(7) .C.E., 30/10/1934, Neveu, Rec. P.67

(8) .Stephane BOL, L'engagement posvites disciplinaires dans la function publique, R.D.P., 2001, P429.

الإداري أو تم توقيعه بواسطة مجلس التأديب المخصص أو تم توقيعه قضائياً بحكم من المحكمة التأديبية، لأن التحقيق هو وسيلة استبانة الحقيقة ووجه الحق فيما ينسب إلى العامل من اتهام....وكذلك يلزم لصحة التحقيق مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه.... حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه"[1].

وجاء في حكم آخر " إن مواجهة العامل بما هو منسوب إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه يعتبر من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني،حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وبالأدلة التي يقوم عليها الاتهام وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحديد الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر بما من شأنه تجهيل الوقائع فإنه يكون معيباً ويكون قرار الجزاء المسند إليه معيباً كذلك... ، كما جرى قضاء هذه المحكمة على أن عدم مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه من وقائع الاتهام يشكل مخالفة تأديبية، ولا يغني عن ذلك طلب سماع أقوال المتهم في موضوع المخالفة من دون تنبيهه على أن ثمة مخالفة تأديبية في هذا الشأن حتى يستطيع أن يستجمع أوجه دفاعه وأدلتها لإبدائها عن يقظة وإدراك بأنه يواجه المساءلة عن المخالفة بذاتها محددة العناصر واضحة الأبعاد... كما جرى قضاء هذه المحكمة على أنه في حالة عدم مواجهة من يحقق معه ببعض الأقوال في أثناء التحقيق يمكنه استدراك ذلك أمام المحكمة وإبداء ما يراه من دفاع رداً على هذه الأقوال، أما في حالة عدم مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه فيعد ذلك إخلالاً بحق الدفاع لإغفاله ضمانة من ضمانات التحقيق يؤدي إلى بطلانه.... كما أنه لا يصحح التحقيق المشوب بالبطلان استكمال التحقيق بما هو منسوب إليه، بتحقيق آخر تم إجراؤه بعد صدور قرار الجزاء وتوقيع العقوبة على العامل[2].

وحتى يؤدي الإعلام غايته كضمانة للموظف، يلزم أن يتم بصورة يستفاد منها اتجاه النية إلى توقيع العقاب، إذ بذلك وحده ينتبه الموظف إلى خطورة الموقف فيقدم ما قد يكون لديه من أوجه دفاع، وعلى ذلك يعدّ إخلالاً بالضمانات توقيع العقاب بعد إعلام يستفاد منه التجاوز عما وقع من مخالفات أو الاكتفاء في شأنها بإجراء لا يعد عقاباً تأديبياً[3].

أما فيما يتعلق بالمحاكمات التأديبية بالنسبة إلى العاملين المدنيين، فقد نصت المادة(23) من القانون رقم 117 لعام 1958م، الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية، على أن " يتضمن قرار الإحالة

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 12878 لسنة 48 ق بجلسة 2004/9/26 مشار إليه لدى مؤلف د. عماد صبري عطوة، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، 597.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/3/15 في الطعن رقم 6559 لسنة 52 ق، أيضاً حكمها في جلسة 2008/1/15 في الطعن رقم 3464 لسنة 49ق، مشار إليهما في مؤلف د. عماد صبري عطوة، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص599.

[3] . د عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 340.

بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلام صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلام بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول"، كما نصت الفقرة الأولى من المادة (34) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 على أن " تقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بقلم كتاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق".

نلاحظ أن المشرع المصري حرص على وجوب أن يكون قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية، متضمناً المخالفات المنسوبة إليه، كي يتمكن من إعداد دفاعه على وجه سليم.

فإذا لم يعلم الموظف بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى فإن ذلك يعدّ عيباً شكلياً في الإجراءات يبطلها ويبطل الحكم الصادر على أساسها[1].

وطبقاً للمادة (29) من القانون رقم 117 لعام 1958، إذا لم يحضر الموظف المتهم بعد إعلامه على الوجه الصحيح، جاز للمحكمة أو للمجلس التأديبي محاكمته والحكم عليه غيابياً.

3. إعلام الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه في التشريع السوري:

لابد من التمييز بين المخالفات التي تستوجب توقيع عقوبات مسلكية خفيفة تختص السلطات الرئاسية بتوقيعها، والمخالفات التي تستوجب توقيع عقوبات مسلكية شديدة وتختص المحاكم المسلكية أو مجالس التأديب حسب الحال بتوقيعها، على النحو الآتي:

1. بالنسبة إلى المخالفات المسلكية التي تستوجب توقيع عقوبات خفيفة: لم يتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة نصاً يوجب مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه ارتكابه من مخالفات قبل توقيع العقوبة المسلكية، إلا أن الفقرة الثانية من المادة (70) من القانون ذاته نصت على أنه" تحدد أسس وقواعد فرض العقوبات الخفيفة، والتظلم منها، بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء".

وكان قد صدر القرار رقم (549) بتاريخ 2005/2/7 م عن رئاسة مجلس الوزراء، والذي ميّز في مجال إعلام الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات قبل توقيع العقوبة المسلكية بين نوعين من العقوبات:

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، دائرة توحيد المبادئ بجلسة 2000/5/4 في الطعن رقم 3434 لسنة 46 ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً للمادة (54) مكرراً من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون 47 لسنة 1972 منذ إنشائها وحتى أول شباط سنة 2001، ص 459، وراجع أيضاً حكمها بجلسة 1996/6/22 في الطعن رقم 3188 لسنة 40ق، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، إعداد الدكتور حسن محمد هند، القاهرة، دار الكتب القانونية، 2006، ص 991

النوع الأول: ويشمل عقوبتي التنبيه والإنذار المنصوص عليهما في الفقرتين (2،1) من المادة (1) من القرار المذكور، وتوقع هاتان العقوبتان على الموظف من دون أن يسبقهما إعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه، بل يرسل كتاب خطي للموظف بالعقوبة والمخالفة التي ارتكبها.

النوع الثاني: ويشمل عقوبات الحسم من الأجر، وتأخير الترفيع، وحجب الترفيع، وهذه العقوبات طبقاً للمادة (4) من القرار المذكور لا يجوز توقيعها قبل التحقيق مع الموظف فيما نسب إليه من قبل إدارته وسماع دفوعه وبياناته وبمشاركة ممثل عن التنظيم النقابي وتدوين ذلك في محضر يحفظ لدى الإدارة التي يعمل لديها الموظف، ومقتضى التحقيق مع الموظف فيما نسب إليه وسماع دفوعه وبياناته، أن يعلم بالمخالفة المسندة إليه بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع ان يدلي بأوجه دفاعه بشأنها.

كما يلزم لصحة هذا التحقيق أن يكون هذا العلم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه.

ويبدو أن عدم تشميل القرار المذكور لعقوبتي التنبيه والإنذار بهذا الإجراء إنما مرده بساطة هاتين العقوبتين، وأرى أن هذا مسلك غير محمود، وليس من حسن السياسة التأديبية، بحيث أنه ينطوي على مساس بحق الموظف في الدفاع عن نفسه ذلك أن هذه العقوبات ولو كانت بسيطة قد تؤثر في مستقبل الموظف المعاقب في الترفيع وتولي المناصب الإدارية.

وعلى الرغم من أن القرار المذكور في المادة(6) منه، منح الموظف الذي فرضت بحقه أيٌّ من العقوبات الخفيفة، حق التظلم خلال مدة أسبوع بدءاً من اليوم التالي لتبليغه صك العقوبة، إلا أن هذا التظلم لا يغني عن ضرورة التحقيق، فلا شك أن التظلم لا يرقى إلى مرتبة التحقيق، فهو لا يفسح المجال للوقوف على الواقعة محل الاتهام بالفحص والتمحيص وسماع الشهود إثباتاً ونفياً، وبالتالي لا تستجلى منه الحقيقة كاملة، عدا عن أن التظلم هو طريق آخر وضمانة أخرى قررها المشرع للموظف في حال وقعت عليه العقوبة، **وبالتالي يجب النص على عدم جواز توقيع أية عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وأن يقرر ذلك في نص القانون، وليس في قرار إداري أياً كانت الجهة المصدرة لهذا القرار.**

2. بالنسبة إلى المخالفات المسلكية التي توجب توقيع عقوبات مسلكية شديدة: هذه العقوبات تختص المحاكم المسلكية بتوقيعها، وقد بينت المادة (44)[1] من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 السلطات المختصة بالإحالة إلى هذه المحاكم ولكنها أغفلت ذكر البيانات التي يجب أن يتضمنها قرار الإحالة، وهذا بلا

[1] . سابقاً كانت المادة (8) من قانون المحاكم المسلكية تنص على مضمون المادة 44 ذاتها من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019

ريب نقص تشريعي كان ينبغي تداركه لاتصاله بحق الدفاع، ويجب ألا يترك موضوعاً للاجتهاد، ولكن في جميع الأحوال يفترض أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف.

وبمقتضى المادة (45) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، يحيل رئيس المحكمة صك الإحالة مع إضبارة التحقيق إلى المقرر للتحقيق في موضوعها ووضع تقرير بشأنها[1].

ويبلغ صك الإحالة إلى الجهة التي يعمل لديها المحال وإلى إدارة قضايا الدولة في حال كان الصك صادراً عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية، **ويلاحظ أن عجز هذه المادة لم يدرج الموظف المحال إلى المحكمة ضمن من يجب تبليغهم صك الإحالة، وهذا نقص تشريعي إذ كيف يستطيع الموظف إعداد دفاعه على وجه سليم وهو لم يبلغ صك الإحالة إلى المحكمة المسلكية المتضمن المخالفات المنسوبة إليه؟**

وبينت المادة (46) من القانون ذاته الإجراءات والسلطات التي يباشرها المحقق (المقرر) بالقول:" يدقق المحقق في إضبارة التحقيق ويطلب من الجهة التي يعمل لديها بياناً عن وضعه المسلكي وملاحظات رؤسائه وعلى هذه الجهة تقديم هذا البيان خلال خمسة أيام، وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال وأن يستجوب الشهود وأن يلجأ للخبرة الفنية عند الاقتضاء ويقوم بالتبليغات اللازمة بالطرق الإدارية وله أن يحدد مهلاً لتقديم الدفوع والمستندات وله أن يجري أي تحقيق يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة".

ويؤخذ على صياغة هذه المادة أن غالبية الإجراءات والسلطات المخولة للمحقق جاءت بصيغة جوازية وليس وجوبية، إن شاء مارسها وإن شاء أحجم، وهذا لا يتفق ولا يستقيم مع طبيعة مهمته ودوره كجهة تحقيق، لأن أسس التحقيق ومشروعية العقاب تستلزم حتمية وليس جواز إجراء التحقيق المحايد الموضوعي النزيه الذي يقوم على مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ومواجهته بالأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، وسماع الشهود نفياً وإثباتاً وأن يمنح الوقت الكافي لإعداد دفاعه.

وإذ إن قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 قد أوجب في المادة (64) منه تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون البينات في كل مالم يرد عليه نص في هذا القانون، وعلى هذا وإذ إن القانون الأكثر قابلية للانطباق على هذه الحالة هو قانون أصول المحاكمات الجزائية، وطبقاً لنص الفقرة الأولى من المادة (69) منه والتي نصت على أنه" عندما يمثل المدعى عليه أمام قاضي التحقيق يتثبت القاضي من هويته ويطلعه على الأفعال المنسوبة إليه، ويطلب جوابه عنها....." يتوجب على المحقق إذا ارتأى استجواب الموظف المتهم المحال على المحاكمة التأديبية، أن يطلعه على الأفعال المنسوبة إليه حين استجوابه أول مرة.

---

[1] . طبقاً للفقرة 3 من المادة (5) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019 يتولى مهمة المحقق (المقرر) لدى المحكمة المسلكية أحد أعضاء مجلس الدولة برتبة نائب من الدرجة الأولى على الأقل.

أما في مرحلة المحاكمة فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (15) على أن يحدد رئيس المحكمة موعد انعقاد الجلسة ويدعو المحال لاستجوابه وتقديم دفوعه ومستنداته دفعة واحدة، وتضيف الفقرة الثالثة من المادة (16) أن يتلو رئيس المحكمة أو من يكلفه من العضوين أوراق الدعوى ومستنداتها ويستجوب المحال عن الأفعال المنسوبة إليه ويستمع إلى أقوال بقية أطراف الدعوى.

ومن استقراء هذه النصوص يلاحظ أنها لم تنص صراحةً على وجوب إبلاغ الموظف بما هو منسوب إليه، إلا أنه يفترض أن تتضمن دعوة الموظف للاستجواب بياناً بالتهم المنسوبة إليه، كما أن تلاوة أوراق الدعوى ومستنداتها يستفاد منه أيضاً في اطلاع الموظف على ما هو منسوب إليه، مع التأكيد على وجوب أن يكون التبليغ صريحاً وقاطعاً لا لبس فيه كونه أحد حقوق الدفاع.

ثانياً: تمكين الموظف المتهم من الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية وملف خدمته

يعد ملف الاتهام بما يتضمنه من وثائق هو المخزن لكافة المعلومات من بيانات ومستندات والتي من شأنها أن تدفع باتجاه اتهام الموظف بما نسب إليه من جهة الإدارة، لذلك يكون من حق الموظف المتهم الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية وملف خدمته بحسبانه ضمانة جوهرية له، وذلك قبل أن تتخذ الإدارة أي إجراءات تأديبية بحقه، وهذا الحق يعدّ واحدٌ من الضمانات الأساسية في التأديب، وهو إجراء جوهري يعبر عن مبدأ احترام حقوق الدفاع، إذ لا يمكن الحديث عن كفالة حق الدفاع في ظل حرمان الموظف من الإطلاع على ملفه قبل توقيع العقوبة التأديبية في مواجهته[1].

وفيما يأتي لهذا الإجراء في كل من التشريع الفرنسي والتشريع المصري والتشريع السوري على النحو التالي:

1. حق الاطلاع على الملف في التشريع الفرنسي

يعدّ الإجراء المتمثل في تمكين الموظف المتهم من الاطلاع على الدعوى التأديبية من أهم حقوق الموظف المتهم، ولقد تم النص على هذا الإجراء أول مرة في التشريع الفرنسي في القانون المالي (قانون ميزانية الإنفاق والإيرادات) الصادر في 22 نيسان 1905م[2]، والذي تم إقراره عقب فضيحة البطاقات في عهد الجمهورية الثالثة عام 1904م[3]، وقد نصت المادة (65) من هذا القانون على أنه " يحق لكل الموظفين، مدنيين أم عسكريين

---

[1] . د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان 1983، ص 407.

[2] .Loi du 22/4/1905 portant fixation du Budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905.

[3] . تتلخص وقائع هذه الفضيحة في أن وزير الحربية الفرنسي آنذاك "Lous Andre" المعروف بانتمائه اليميني المتطرف، وقيادته لتنظيم ماسوني، قد أمر بإنشاء سجلات لضباط الجيش لا تتضمن قدراتهم الوظيفية وحسب آرائهم السياسية ومعتقداتهم الدينية ومسائل أخرى تتصل بحياتهم الشخصية والأسرية والعامة، وكانت هذهالملفات بما تضمنته من معلومات ووثائق مصدر اضطهاد لكثير من ضباط الجيش، ويبدو أن هذا الوزير الذي أجبر على الاستقالة بعد أيام من تفجير القضية، كان يدير تنظيماً سريا كبيراً في مختلف المدن والمستعمرات الفرنسية لم يكشف

وكافة المستخدمين والعاملين في مختلف الإدارات العامة، الاطلاع شخصياً وبصفة سرية على كافة التقارير والوثائق الموجودة في ملفاتهم، قبل الخضوع لأي إجراء تأديبي أو للنقل من جانب الإدارة أو تأخير ترقياتهم بالأقدمية".

ونظراً إلى أهمية هذا الإجراء فقد أكدت عليه قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في فرنسا، إذ نص عليه في المادة (31) من نظام الموظفين العام الصادر بالأمر رقم (59.244) تاريخ 4 /4/ 1959، كما نص عليه في القانون رقم (634/ 83) الصادر في 13 /7/ 1983 بشأن حقوق والتزامات الموظفين في الفقرة (2) من المادة (19) بالقول"... الموظف الذي يتم ممارسة إجراء تأديبي ضده له الحق في الاطلاع على ملفه الشخصي وعلى كل مستندات أخرى مضمومة إليه، ويجب على جهة الإدارة أن تخبر الموظف بحقه في الاطلاع على الملف". كما نص عليه المرسوم رقم (961. 84) الصادر في 1984/10/25م بشأن الإجراءات التأديبية التي يتم مباشرتها ضد موظفي الدولة، في المادة الأولى منه، ووفقاً للقانون الفرنسي يجب على الإدارة أن تنظم ملفاً شخصياً لكل موظف لديها، يتضمن كافة الأوراق والمستندات الخاصة بالموظف وما يتعلق بوضعه الوظيفي داخل الوحدة الإدارية[1].

وكانت المادة (8) من القانون رقم (83.634) قد نصت على أنه " يجب أن يتضمن ملف الموظف جميع الأوراق الخاصة بوضعه الإداري مرقمة ومحفوظة تسلسلياً، ولا يذكر أو يشار داخل ملف الموظف أو بأي مستند إداري إلى الآراء أو النشاطات السياسية أو الثقافية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية التي يعتنقها الموظف، ويحق لأي موظف الاطلاع على ملفه الخاص وفقاً للشروط التي ينص عليها القانون"، ومن حيث المبدأ، فإن المستفيد من الاطلاع على الملف هو كل الأفراد المرتبطين بأحد المصالح الحكومية، المكلفين بأداء وظائف إدارية[2]، وذلك إذا لم يخرجوا من كادرهم الوظيفي[3]، ويشمل أيضاً الموظفين تحت التدريب[4]، والأفراد المتعاقدين[5]، والموظفين المؤقتين[6]، والعمالة الفنية في الخارج[7]، والموظفين الذين هم تحت طلب الحكومة[8]، وموظفي

عنه، وكانت الغاية من إقرار هذا القانون هو تمكين جميع موظفي الدولة من الاطلاع على ملفاتهم للتأكد من خلوها من هكذا معلومات، بحسبان أن هذا الإجراء وسيلة قانونية ترمي إلى تحسين الشفافية في الإجراءات الإدارية.

لمزيد من التفاصيل حول هذه الفضيحة راجع موسوعة ويكيبديا في شبكة الانترنت على الصفحة الآتية:

Http" fr. Wikipedia. Org/ wiki/ Affaire-des- fiches

(1) .C.E., 27/11/2000, Mme Dumoriter, A.J.D.A., No 11, P.955.

(2) .C.E.,3/7/1935, Petelin, Rec. P. 759.

(3). C.E., 29/7/1950, Blonion, Rec., P485.

(4) .C.E., 29/10/1943, Département de la seine, Rec. P375.

(5) .C.E., 29/7/1947, Chaminade, Rec., P499

(6). C.E., 9/2/1934, Dulos, Rec., P196

(7) .C.E., 2/6/1965, Chaubin, Rec., P300

(8) .C.E., 5/2/1959, Dufay, Rec., p.345

المحافظات[1]، وكذلك إذا ثبت أن هناك علاقة إدارية بين الجهة التي يعمل فيها والموظف المحال إلى التأديب[2]، التأديب[2]، إلا أن هذا الإجراء لا يسري على الموظفين الشرفيين[3].

ومن الناحية القانونية، لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف قبل السماح له بالاطلاع الكامل على ملفه الخاص، ولا يجوز لجهة الإدارة أن ترفض طلبه هذا[4].

وينسحب هذا الحق على الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية، إذ إن كل تحقيق ينتهي بإعداد (ملف التأديب) الذي يتضمن كل البيانات والمستندات المتعلقة بالتحقيق مقسمة ومرتبة بأرقام متسلسلة، ولتمكين الموظف من الإطلاع على هذا الملف، يقوم رئيس الجهة التي يتبعها الموظف بإخطاره بالمخالفات المنسوبة إليه بخطاب موصى عليه بعلم الوصول في موطنه، ويحدد له مهلة للاطلاع على ملف التأديب[5].

وعدم احترام هذا الحق يؤدي إلى بطلان كلٍ من الإجراء والعقوبة التي تم توقيعها بناءً على هذا الإجراء، حتى لو ثبت أن عدم الاطلاع هذا لم يؤثر في معنى ومضمون القرار[6]، ولا يحق لجهة الإدارة أن تدفع بأنها تشعر بأن اطلاع الموظف على ملفه سوف يكون عديم القيمة، أو لأن هذا الموظف يعرف الأسباب التي من أجلها تم توقيع العقوبة عليه[7]، أو أنه على علم بالتهمة المنسوبة إليه، وأنه قدم فيها تظلم بناءً على معرفته، وأوضح ذلك شفاهةً أو كتابةً[8]، كما لا يغني حق الإطلاع على الملف مجرد توجيه الإدارة رسالة إلى الموظف تبين فيها الوقائع المنسوبة إليه[9].

وحق الإطلاع يجب احترامه والالتزام به حتى في حالة توقيع العقوبات المعنوية كالإنذار واللوم[10]، ولا يغني عنه ضمانة الاطلاع على الملف، أو مشاورة اللجنة الإدارية المشتركة، إذ لا يجوز أن يحل الإجراء الأخير محل الضمانات المقررة بالاطلاع على الملف[11]، ويتم الاطلاع على الملف بطريقة سرية، ولا يحق لمحامي الموظف الاطلاع على ملفه إلا إذا صرح له موكله بذلك[12]، أما بالنسبة إلى الملفات التي تحتوي معلومات طبية

---

(1) C.E., 11/11989, Wolf, A.J.D.A., 1990., P67.

(2) .C.E., 26/1/1957, Katz, Rec., P1120.

(3) .C.E., 27/4/1956Malazac, Rec., P171.

(4) .C.E., 29/7/1950, Blonion, Rec., P485

(5) .Serge Solon, Op-Cit. P.226

(6) .René Chapaus, Op.cit. p 351 et s.

(7) .C.E., 9/1/1981, Institute nationale de la sante, R.D.P., N3, 1981., P813

(8) .C.E., 21/6/1996, Commune de Buchères, Rec., P235

(9) .C.E., 24/7/1987, Vaulot-Pfister, Rec., P270

(10) .C.E., 12/11/1980, Mall de Nant, R.D.P.., N.3, 1981, P813

(11) .C.E., 29/7/2002, M.C., A.J.D.A., N17.,2002, P1114

(12) C.E., 30/11/1959, Marcoulet, Rec., P568

فلا يجوز حتى للموظف نفسه الاطلاع على تلك المعلومات إلا بوساطة طبيب[1]، وإذا كان لدى الموظف صعوبات في القراءة يمكنه الاستعانة بالغير كالمدافع مثلاً أو آخرين غيره للاطلاع على ملفه خلال المدة المحددة[2].

ويبدأ الاطلاع عليه بمجرد رفع الدعوى التأديبية وقبل النطق بالحكم، بحيث يعطى للموظف مهلة كافية لفحص المستندات التي يتم الاطلاع عليها[3]، لا مبكرا جداً، ولا متأخراً جداً[4]، وخلال مدة كافية لتحضير دفاعه[5]، وحق الاطلاع على الملف يكون مرة واحدة[6]، إلا إذا وُجِدت ضرورة تستدعي أكثر من ذلك[7]، ولا يحق يحق للموظف المحال إلى التأديب الحصول على صور من ملف الدعوى[8].

والأصل أن يتم الإطلاع على الملف في مقر الإدارة الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف، ولكن إذا كان الشخص في السجن أو مقيماً في الخارج، ففي هاتين الحالتين، يتم الاطلاع داخل السجن في الحالة الأولى، وفي مقر القنصلية الفرنسية التابع لها مقر إقامة الموظف في الحالة الثانية وذلك بعد إرسال الملف إلى هناك[9].

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لم يرتب البطلان في حالة وجود خلل قانوني في ترتيب الملف، ما دام هذا الخلل لم يؤثر في القرار المتخذ[10]، أو في حالة عدم الاطلاع على المفردات المتعلقة بالتحقيق[11]، أو حالة عدم الاطلاع على المستندات المضمومة [12]، أو في أثناء المحاكمة[13].

ويحرص مجلس الدولة الفرنسي على تأكيد أهمية تمكين الموظف المتهم من الاطلاع على ملفه وجعل هذا الإجراء ذا طابع مطلق، بحيث لا تستطيع الإدارة التنصل منه حتى في ظل الظروف التي تسمح لرئيس الجمهورية بتطبيق المادة (16) من الدستور وممارسة سلطاته الاستثنائية في حالة الأزمات الخطيرة، وقد حدث أن قرر رئيس الجمهورية الفرنسية بعد محاولة الانقلاب في الجزائر بتاريخ 22 /4/ 1961 م تطبيق المادة (16) من الدستور، وبناءً عليه صدرت عدة نصوص في مواجهة الموظفين في صورة قرارات، ومن بينها القرار الصادر في 7 /1961/7م الذي نص على أنه بالرغم من أي نص تشريعي أو تنظيمي يعدّ العسكريين الموجودين في الخدمة حتى تاريخ 15 /10/ 1961 في إجازة خاصة أو يتم شطبهم من الكادر، وقد صدرت هذه الإجراءات

---

(1). René Chapaus, Op.cit. p 351 et s.
(2). C.E., 16/12/1994, Mme Parent, Rec., P. 560
(3). C.E., 27/5/1987, Cadignan, Rec., P182
(4) .C.E., 8/7/1925, Loore, Rec., P651
(5). C.E., 15/10/1970Deland, Rec., P.620, et C.E., 22/6/1938, Albertin, Rec., P.570
(6) .C.E., 15/10/1969, Shwetzu, Rec., P.433
(7). C.E., 23/12/1931, Morel, Rec., P.1151
(8)، C.E., 16/1/1942,Cherchali, Rec., P177, et C.E., 13/6/1963, Mme Monot, Rec., P.461
(9). C.E., 16/3/1962, Aadebeau, Rec., P.106
(10) C.E., 13/7/1963, Quesnel, Rec., P.461
(11) C.E., 12/4/1943, Lavigne, Rec., P.106
(12). C.E., 12/3/1959, Alaux, Rec., P.179
(13) C.E., 15/4/1959, Faucon, Rec., P235

بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الدفاع الفرنسي في ذلك الحين، وبناءً عليه منح بعض الضباط إجازة خاصة، وتم شطب بعضهم الآخر من الكادر من دون تمكينهم من اتخاذ أي إجراء من إجراءات الدفاع، ومنها حق الاطلاع على الملف[1].

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه إذا كان القرار الصادر في 7 /6/ 1961، قد استبعد جميع النصوص القانونية والتنظيمية، التي تضع ضوابط وقيود على الشطب من الكادر، والوضع في إجازة خاصة، إلا أنه لم يتضمن . على العكس . أي نص يقرر استبعاد مراعاة الشكليات الواجب اتباعها، عند اتخاذ أي إجراء تأديبي، وتكون إحدى الضمانات الأساسية للموظف كحق الاطلاع على الملف[2].

إلا أنه من المفيد الإشارة هنا إلى أن البطلان المقرر لعدم الاطلاع على الملف، ليس من النظام العام، وبالتالي لا يمكن للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها بل لابد أن يتمسك به من تقرر البطلان لمصلحته[3].

وفي المقابل، فإن هناك حالات أعفيت فيها الإدارة من الالتزام ببعض الضمانات التأديبية "حق الاطلاع على الملف" ومن هذه الحالات نذكر: ما إذا ترك الموظف وظيفته[4]، أو في حالة الشطب من الكادر الوظيفي بسبب الإدانة في حكم جنائي نهائي[5] وحالة الحرب، فخلال الحرب العالمية الأولى (1914) عملت الحكومة بموجب مرسوم على تعليق هذا الإجراء، وكذلك كان الوضع خلال الحرب العالمية الثانية(مرسوم 1934م)[6].

فضلاً عن ذلك، هناك مجموعات معينة من الموظفين قد تم حرمانهم من إجراء الاطلاع على الملف، كما في حالة الإضراب عن العمل، أو في حالة المشاركة في عمل يأخذ صفة العصيان الجماعي، أو الدعوة إلى أي من الحالتين السابقتين.

2. حق الاطلاع على الملف التأديبي في التشريع المصري:

كانت المادة (90) من قانون موظفي الدولة رقم (210) لعام 1951م تنص على أن " للموظف في جميع الأحوال أن يطلع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفايته".

---

(1) . Alain Planty, La fonction publique, Traite général, 2 Edition, Litec, Paris, 2001, P.460.
Serge salon, Op.cit. P.117.

(2) . C.E., 23/10/1964, D'oriano, Rec., P 486

(3) .René Chapaus, Op.cit. p 352 et s.
Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publique, Berger-Levravlt, 2001, Paris. p 50
C.E., 23/4/1965, Dame Vve ducroux, Rec., p.323.4. C.E., 23/4/1964, Gicquel, Rec., P225

(5) .. C.E., 23/12/1964, Ville de saint-oven, R.D.P, 1965., P556

(6) .. Alain Planty, La fonction publique, Traite général, Op.cit., P.461
. Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.50, et s.

إلا أن المشرع المصري قد أغفل النص على هذه القاعدة في قوانين الوظيفة اللاحقة، وإزاء هذا المسلك يرى جانب من الفقه[1]، أن إغفال المشرع لهذا الحق، لا يعني تحلل السلطات التأديبية من هذا الإجراء الجوهري، وإنما عليها التقيد به، بحسبانه ضمانة مهمة طبقاً للمبادئ العامة للقانون، وركيزة أساسية لحق الدفاع في كافة الأنظمة التأديبية، بل إن التقيد بالإجراء المذكور يعد أمراً أكثر إلحاحاً في ظل القانون السابق (47) 1978 وقانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) لعام 2016 الذي دعم بشكل لم يسبق إليه قانون آخر السلطة التأديبية للرئيس الإداري إذ جعل له، حق توقيع معظم العقوبات التأديبية التي نص عليها القانون، فيما عدا عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، وهو الأمر الذي يقتضي معه توفير كافة الضمانات للموظف ومن بينها حقه في الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية من أجل الوصول إلى نظام تأديبي أمثل، يحقق التوازن بين فاعلية العمل الإداري ومنطق الضمان الواجب توفيره لكافة الموظفين.

أما فيما يتعلق بالمحاكمات التأديبية، فإن القانون رقم (117) لعام 1958 بشأن النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، فقد أجاز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته(م8)، ولكن لا يجوز الاطلاع على أوراق التحقيق إلا بعد الانتهاء منه[2].

3. حق الاطلاع على الملف التأديبي في التشريع السوري:

أغفل نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم (50) لعام 2004، وكذلك القرار رقم (549) تاريخ 2005/2/7م المتضمن قواعد وأسس فرض العقوبات المسلكية الخفيفة، النص على حق الموظف المتهم في الاطلاع على ملف التحقيق الذي تجريه معه السلطة التأديبية الرئاسية، وفقاً لما نصت عليه المادة (4) من القرار المذكور.

وأرى أن إغفال المشرع السوري النص على هذا الحق لا يعني إعفاء السلطة الرئاسية من الالتزام به ووجوب إعطاء الموظف حقه في الاطلاع على ملفه التأديبي بحسبان هذا الاطلاع من القواعد التي تقتضيها العدالة كمبدأ عام، ومن الضمانات الجوهرية الأساسية التي توفر الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة الإدارية بحيدة وسلامة ونزاهة التحقيق معه.

أما في مرحلة التحقيق أمام محقق المحكمة المسلكية، فقد خلا قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لسنة 209 وقبله قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 من نص صريح يعطي الحق للموظف المحال

---

(1) . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، 1979، ص 263-264، وأيضاً د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ط2، 2004، ص 509.

(2) . راجع المادة 16 من اللائحة الداخلية القانونية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 107 لسنة 1958م.

إلى المحكمة المسلكية في أن يطلع على ملف الدعوى التأديبية الخاص به في مرحلة التحقيق أمام محقق هذه المحكمة.

وأمام هذا الوضع، وإعمالاً لنص المادة (64) ن قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 المشار إليه سابقاً، نجد أن أكثر القوانين انطباقاً على هذه الحالة هو قانون أصول المحاكمات الجزائية، والذي نصت الفقرة الأولى من المادة (70) منه على أن " للمدعى عليه والمسؤول بالمال والمدعي الشخصي ووكلائهم الحق في حضور جميع أعمال التحقيق ماعدا سماع الشهود".

ويذهب الفقه **الجزائي** في معرض تفسيره لهذه المادة، إلى أنه لا يوجد مانع يمنع من وضع الملف تحت تصرف من يشاء، أو إعطاء صور عن بعض الوثائق، شريطة أن يبرهن أن له مصلحة في ذلك، استناداً إلى قاعدة مصلحة العدالة وإحقاق الحق[1].

ولا شك في أن مصلحة المدعى عليه في الدفاع عن نفسه واضحة، لا تحتاج إلى برهان في أن يطلع على ملف التحقيق لكي يبني عليه دفاعه، أما في مرحلة المحاكمة المسلكية فقد نصت المادة (48) من قانون مجلس الدولة رقم لعام 2019 على أنه للمحال أو وكيله الاطلاع على ملف التحقيق بعد وصوله إلى المحكمة بحضور رئيس المحكمة أو من يندبه، **وفضلاً عن ذلك نرى أنه يحق لهما أخذ صور عن هذا الملف، استناداً إلى ما سبق بيانه في مرحلة التحقيق أمام المحقق.**

وعليه وبناءً على ما تقدم، تبين لنا أهمية مبدأ المواجهة التأديبية في المساءلة التأديبية بالنسبة إلى الموظف العام في أثناء إحالته للتأديب، لما لهذه الإحالة من أثر سلبي على حياته الوظيفية والاجتماعية، كما تبين لنا صلة مبدأ المواجهة وارتباطه الوثيق بحق الدفاع بحسبانه يشكل مرحلة أولية وتمهيدية من شأنها أن تساعد الموظف المراد توقيع الجزاء عليه أن يجهز دفوعه على التهم المسندة إليه، إذ إن الدفاع من الحقوق المقدسة التي كفلتها كافة الدساتير.

ورأينا أن إبلاغ الموظف بما هو متهم به ينسجم وروح العدالة في المحاكمات القانونية العادلة وإن لم يرد فيه نص تشريعي، وآية ذلك أن غاية أية محاكمة مهما كانت نوعها ما هي إلا البحث عن الحقيقة وإظهارها، كما أن روح العدالة تقتضي أن يكون الموظف المتهم على إطلاع بكل تفاصيلها لبناء دفوعه وتحضير مستنداته وأدلته التي من شأنها أن تدفع عنه التهمة.

والآن بعد الانتهاء من دراسة مبدأ المواجهة التأديبية ننتقل إلى دراسة التحقيق التأديبي من خلال التعرف على ماهيته وإجراءاته وضماناته في المطلب التالي.

---

[1] . د. عبد الوهاب حومد، أصول المحاكمات الجزائية، دمشق، المطبعة الجديدة، 1987، ص 693

المطلب الثاني

التـحقيــق التـأديبـــي

التحقيق في ذاته ليس غاية، بل هو مجرد إجراء تمهيدي ووسيلة لإظهار الحقيقة، ويطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها، ويجري التحقيق عادةً بعد اكتشاف المخالفة، وذلك بسؤال الموظف فيما هو منسوب إليه بمناسبة ارتكابه لذنب إداري، ويتم ذلك كتابةً أو مشافهةً، بحسب الأحوال، بوساطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع إجراءه، وبالرغم من أن مرحلة التحقيق التأديبي تعد تمهيداً لازماً لمرحلة المحاكمة التأديبية وترتبط كلتاهما بالأخرى ارتباطاً وثيقاً وجوهرياً، إلا أن المشرع سكت عن وضع قواعد تفصيلية للتحقيق التأديبي، مكتفياً بوضع الإطار العام للتحقيق من دون التعرض للجزئيات، وإزاء ذلك نهض قضاء مجلس الدولة والفقه القانوني إلى أداء دورهما الطبيعي في إرساء وبيان تلك القواعد المتعين الالتزام بها وبما يكفل حقوق المحال إلى التحقيق، ويعد التحقيق التأديبي من أهم الضمانات المقررة لصالح الموظف ولصالح جهة الإدارة على حد سواء.

وسنعرض في هذا المطلب لماهية التحقيق التأديبي من خلال بيان مفهومه وأهميته في كشف الحقيقة قبل توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف، وبيان عناصره ومقوماته وأساسه القانوني، فضلاً عن إجراءات التحقيق التأديبي ومباشرته، من خلال بيان السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق ومعرفة أسباب هذه الإحالة، وبيان السلطة المختصة بالتحقيق ومعرفة سلطاتها، وبيان مصير التحقيق وكيفية التصرف فيه، إضافةً إلى دراسة ضمانات الموظف في التحقيق التأديبي وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: ماهية التحقيق التأديبي.

الفرع الثاني: إجراءات التحقيق التأديبي ومباشرته.

الفرع الثالث: ضمانات التحقيق التأديبي.

الفرع الأول

ماهية التحقيق التأديبي

يقتضي التعريف بالتحقيق التأديبي وماهيته بيان مفهومه وأهميته، ودراسة عناصره ومقوماته وأساسه القانوني، لذا سنعرض ذلك وفق الآتي:

أولاً: مفهوم التحقيق التأديبي وأهميته:

1ً: مفهوم التحقيق التأديبي:

- **التحقيق اصطلاحاً: في القانون:** لم تنص القوانين الوظيفية في كل من مصر وسورية وفرنسا على أي تعريف للتحقيق التأديبي، بل اهتم المشرع بالنص على الضمانات التي يجب الالتزام بها في هذه المرحلة

المهمة من مراحل المساءلة التأديبية، واكتفى بإبراز المقومات الأساسية للتحقيق، وكذلك العناصر التي يقوم عليها التحقيق، وكيفية قيامه، والتدليل على أهميته لإقرار المساءلة التأديبية للموظف العام، لذا تصدى الفقه والقضاء لتعريف التحقيق التأديبي، فظهرت محاولات عديدة لتعريفه[1].

. في القضاء: عرف **القضاء الإداري المصري** التحقيق التأديبي بأنه "الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلاءها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"[2].

لم يورد **القضاء السوري** أي تعريف للتحقيق التأديبي، ولعل سبب ذلك يرجع إلى عزوف السلطات المختصة بالتأديب عن إجراء تحقيقات تأديبية مسبقة بشأن المخالفة المرتكبة، إذ إن السلطات المختصة بالتأديب والتحقيق عادةً ما تقوم إما بتوقيف الموظف احتياطياً عن الوظيفة قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي، أو أنها تحيل ملفه إلى المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي حسب الحال للنظر فيه.

. في الفقه: ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى القول إنه يقصد بالتحقيق التأديبي"الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية ويرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال لموظف عام "[3].

كما عرفه جانب من الفقه المصري بأنه" مناقشة المتهم بالوقائع المنسوبة إليه تفصيلياً"[4].

وهو"إحدى وسائل النظام التأديبي نحو بلوغ غايته إلى انبلاج الحقيقة توصلاً إلى تحديد المسؤولية التأديبية عن كل خطأ تأديبي يقترفه الموظف العام"[5]

---

[1] . تتعدد الاصطلاحات التي تعبر عن التحقيق في مجال التأديب، منها التحقيق أو التحقيق الإداري أو التحقيق التأديبي، وهذا الأخير هو الأصلح لأنه يعكس حقيقة التأديب الذي يعدّ الخطأ التأديبي ركيزته، وهذه المصطلحات تستعمل في مصر بحسبانها تحمل معنى واحد أو كمترادفات، كما في الفقه الفرنسي الذي يستعمل مثل هذا الخلط الذي تحمل دلالة واحدة، وقد اتجه أغلب الفقهاء الفرنسيين في مؤلفاتهم الحديثة إلى استعمال اصطلاح التحقيق التأديبي (مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 111). **ومن جانبنا نرى أن تعدد هذه المصطلحات أمرٌ طبيعيٌ في ضوء تعدد وجهات نظر الفقهاء في هذا الشأن وكون القانون التأديبي قانوناً مستحدثاً وغير مقنن.**

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3285 لسنة 33ق، جلسة 1989/5/13، مجموعة مبادئ السنة الثانية والثلاثون، ص 976، وفي المعنى ذاته حكمها في الطعن رقم 210 لسنة 41ق جلسة 1997/5/27، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثاني والأربعون، ص 865.

[3] . Serge Salon, Op.cit. P.217.

[4] . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 265، د عبد الفتاح عبد العليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 277، د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، "دراسة مقارنة" الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2006، ص 249.

[5] .. الأستاذان محمد رشوان أحمد وإبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، بدون اسم الناشر لسنة 1969 ص14.

وهو"مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها"[1].

كما يقصد به أنه" وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال إلى التحقيق أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء، وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء، الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق، أو بناءً على تحقيق يفتقد مقوماته الأساسية، وإن كان التحقيق الجنائي المستوفي الأركان يكفي سنداً لتوقع العقوبة التأديبية، إذا كانت الواقعة تشكل مخالفة تأديبية"[2].

ومن جانبي أرى أن التحقيق الإداري هو إجراء صادر في الشكل المقرر له ومن السلطة المحددة قانوناً بهدف البحث والتمحيص والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه عن الأدلة التي تفيد في ثبوت الحقيقة، من خلال تبيان مدى صحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، فتثبت بحقهم مخالفة تأديبية أو تمحى ولا يكون لها أثر بعد ذلك.

وفي ضوء ما سبق من تعريفات، أعتقد أن التحقيق يعدّ أهم الضمانات الجوهرية التي تحمي الموظف من جور السلطة الإدارية وتعسفها تجاه موظفيها، ونرى أن التحقيق التأديبي هو إجراء جوهري أوجبه المشرع بغية البحث والتقصي الموضوعي النزيه بشأن وقائع معينة، من خلال تمكين الموظف من الوقوف على أسباب المخالفة التأديبية المنسوبة إليه، وإتاحة الفرصة للدفاع عن نفسه، وتوفير الضمانات القانونية لسلامة توقيع الجزاء إن ثبت ارتكابه لها أو تبرئته مما نسب إليه.

2: أهمية التحقيق التأديبي:

إن الأهمية الأساسية للتحقيق التأديبي تكمن في أنه يعد وسيلة لكشف الحقيقة، والوقوف على صحة الوقائع المنسوبة إلى الموظف، قبل اتخاذ أو توقيع عقوبة تأديبية، على أساس من اليقين والجزم لا الشك ولا الظن[3].

كما تبرز أهمية التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة أهمها،أنه يتمكن من تقديم أوجه دفاعه لتفنيد ما ينسب إليه من مخالفات[4]، وإن كانت النتيجة سلبية، أي في حالة فرض الجزاء عليه، إذ إن التحقيق يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملةً، وصولاً إلى الموازنة الدقيقة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها عن

---

[1] . د. ثروة محمد عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، د أطروحة كتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام 1994 ص191.

[2] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ط2004، ص 97.

[3] . د. سامي الطوخي، الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 33.

[4] . هيثم حلمي غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، الإسكندرية، دار الفكر العربي ط1، 2015، ص 322

تلك المخالفة، لأن الترابط بين العقوبة والمخالفة غير قائم في نطاق التأديب مثلما هو عليه الحال في القانون الجزائي، وعليه تظهر أهمية التحقيق التأديبي من خلال بيان أهميته للموظف العام والإدارة والمجتمع والجزاء المفروض، **لذا سنبحث هذه الأهمية على النحو الآتي:**

أ. **أهمية التحقيق التأديبي للموظف العام:** وهذه الأهمية بالنسبة إلى الموظف تبرز في مسألتين:

- **ممارسة حق الدفاع:**

يعدّ التحقيق التأديبي ضمانة من ضمانات الموظف قبل أن توقع عليه الإدارة جزاءها التأديبي، إذ إن من حقه أن يمنح فرصة للدفاع عن نفسه وإثبات براءته مما نسب إليه، وأن لا تتعسف الإدارة في معاقبته إلا عبر إجراءات شكلية وموضوعية، وفي مقدمة الإجراءات الشكلية أن تتولى هيئة أو لجنة تحقيقية مهمة استجوابه، وأن تهيئ له الوقت الكافي للدفاع عن نفسه، وأن لا تبني هذه اللجنة توصياتها ومقترحاتها إلا وفقاً لما تملكه من أدلة كافية في ملف القضية[1].

- **إيجاد التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة:**

مهمة التحقيق التأديبي التوصل إلى حقيقة الفعل المنسوب إلى الموظف والتيقن من ارتكابه بالوسائل التحقيقية المتاحة، أي إن التحقيق التأديبي من شأنه بيان جسامة الفعل أو بساطته ومدى الضرر الذي ألحقه الموظف بالجهة الإدارية التي يعمل فيها، وعلى ضوء ذلك تقرر الإدارة الجزاء الذي توقعه على الموظف بحيث يتناسب الجزاء مع الفعل المرتكب وأن لا تتعسف الإدارة في إيقاع العقوبة[2].

ب. **أهمية التحقيق التأديبي للإدارة:** يجب على الإدارة التصرف وفق معلومات صحيحة، وألا تندفع إلى اتخاذ جزاءات بحق الموظف مفتقرة إلى الدقة، ومن شأن التحقيق الإداري أن يوفر لها الوقوف على مواطن الخلل في جهازها الإداري والتنظيمي، ولأن إيقاع العقوبة جزافاً من قبل الإدارة ينعكس سلباً على علاقة الموظف بالمرفق الذي يعمل فيه، إذ لا يشعر الموظف بالاطمئنان وينتابه الخوف في كل عمل يؤديه وينسحب أثر ذلك على عطاء الموظف وإنتاجيته[3].

وإذا كانت الإدارة حرة طليقة في تقدير كفاية ما استندت إليه من أسباب في مجازاة الموظف، إلا أنها وعلى حد تعبير المحكمة الإدارية العليا المصرية يجب أن تكون قد استندت إلى عناصر ثابتة مستخلصة

---

[1] . د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، "الكتاب الثاني للوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة "، دار الثقافة، عمان، ط2 سنة 2015، ص 139.138.

[2] . د. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص 336

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 186.

استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها، ذلك أن القرار الصادر بتقدير درجة الكفاية شأنه شان أي قرار إداري يجب أن يقوم على سببه المسوّغ له قانوناً وإلا كان فاقداً لمشروعيته[1].

ج. **أهمية التحقيق التأديبي للمجتمع:** تبرز أهميته للمجتمع من حيث عدّه ضمانة من ضمانات الموظف العام، أي بمعنى أن الإدارة تسعى إلى مجازاة الموظف عما ينسب إليه وفق تقديراتها المتعلقة بحفاظها على سير المرفق العام وانتظام دوامه، إلا أنها وبالقدر الذي تسعى إلى ذلك فإنها لا تلحق الجور بالموظف، وتنأى عن التعسف في استعمال سلطتها التقديرية في مجازاته إلا إذا أثبت لها وبشكل مقنع نسبة الفعل إليه على أن لا يتجاوز ذلك الجزاء الذي يتفق وجسامة الخطأ[2].

د. **أهمية التحقيق التأديبي بالنسبة إلى الجزاء المفروض:** تبدو هذه الأهمية في ناحيتين:

* **من حيث تكييف الخطأ الوظيفي:** إن تكييف الخطأ الوظيفي قد يبدو أصعب من تكييف الفعل الجنائي إذ إن الجريمة التأديبية لا تخضع للمبدأ المقرر في قانون العقوبات " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وإنها عصية على الحصر، ولهذا فإن الإدارة لها سلطة تقدير فيما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف يشكل ذنباً أو جرماً إدارياً، وهي في هذه السلطة ليست مطلقة وإنما خاضعة إلى رقابة القضاء منعاً لتعسفها في استعمال هذه السلطة[3].

- **من حيث فرض العقوبة التأديبية:** إن المشرع المصري والسوري وإن لم يصنفا المخالفات التأديبية ويضعاها في تقنين يرجع إليه في تحديد الوصف القانوني للمخالفة، إلا أنهما حددا العقوبات التي تلزم الإدارة في اختيار إحداها لفرضها على الموظف بالشكل الذي يتناسب مع الفعل المنسوب، ومن هنا فإن الإدارة خلال التحقيق الإداري الذي تجريه مع الموظف يجب عليها تكييف الفعل بأنه مخالفة تأديبية وأن تفرض عليه إحدى العقوبات المقررة لها قانوناً، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تحقيق تجريه الإدارة وتمنح فيه الموظف فرصة مناسبة لدفاع عن نفسه، وتقديم ما يثبت براءته من الفعل المنسوب إليه.

يستنتج مما سبق، أن لجوء لإدارة إلى إجراء التحقيق مع الموظف يعني أن الإدارة كفلت حق الموظف في أن يقاضى بشكل يجعله في منأى عن الظلم والتعسف، فالتحقيق يجعل الإدارة تتصرف وفق معلومات صحيحة ودقيقة، ويمكّنها من الوقوف على مواطن الضعف والخلل لمعالجتها وتلافيها مستقبلاً، أما القول بعكس ذلك، فإنه يؤدي إلى فرض جزاءات تفتقر إلى الدقة وقد تجانب العدالة، ما يؤدي إلى عدم إنصاف الموظف وشعوره بالظلم الذي يقلل حتماً من أدائه بالشكل الذي يكون عليه في حال شعوره بالأمن والطمأنينة

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1499 لسنة 38 ق، مشار إليه لدى مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج4، القاهرة، دار محمود للنشر والتوزيع، 2007، ص 108.

[2] . د. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 337

[3] . د. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1986، ص 466.

إلى حقوقه، حتى وإن كان مرتكباً لمخالفة تستوجب عقابه، وهو ما ينعكس على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وأعتقد أنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى دور التحقيق وأهميته في اقتراح العقوبة الملائمة في ضوء ما تسفر عنه نتائج التحقيق، والتوصية بها ورفعها لمتخذ القرار.

ثانياً: عناصر التحقيق التأديبي وأساسه القانوني:

من الأسس الجوهرية لسلامة التحقيق سماع أقوال المتهم حول الوقائع المنسوبة إليه والأدلة التي يقوم عليها الاتهام حتى يستطيع الدفاع عن نفسه، ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحديد الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر بما من شأنه تجهيل الواقع فإنه يكون معيباً ويكون الجزاء المستند إليه معيباً كذلك[1].

وهكذا يتطلب حق الموظف المتهم في إبداء دفاعه، أن يجري تحقيق في الوقائع المنسوبة إليه، من قبل سلطة مختصة قانوناً بالتحقيق، بناءً على قرار صادر بإحالته إلى التحقيق من قبل الجهة المختصة قانوناً بذلك[2].

1: عناصر التحقيق التأديبي:

لابد من وجود عناصر أساسية يرتكز إليها التحقيق الإداري، تتمثل في وجود مخالفة تأديبية منسوبة إلى الموظف طبقاً للقانون الذي يحكم الوظيفة العامة، ووجود قرار بإحالة الموظف إلى التحقيق من جهة مختصة قانوناً بذلك، أضف إلى وجود سلطة قانونية مختصة بمباشرة التحقيق مع الموظف، وإتاحة الضمانات القانونية كافة التي كفلها المشرع للموظف المحال إلى التحقيق قبل توقيع الجزاء عليه، وستبحث هذه العناصر بشيء من الإيجاز على النحو الآتي:

أ. وجود مخالفة أو مخالفات معينة منسوبة إلى الموظف تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو محظوراتها طبقاً للقوانين التي تحكم الوظيفة العامة:

إذ لا تقوم المسؤولية التأديبية إلا عندما يرتكب الموظف مخالفة تأديبية بإتيانه فعلاً أو امتناعه عن القيام بعمل بالمخالفة لأحكام القانون، فالمخالفة قوامها أفعال تصدر عن الموظف تنطوي على المساس بالنزاهة والشرف، وزعزعة الثقة والاحترام المفترض في الوظيفة العامة، وخروجاً على واجباتها ونواهيها[3]، وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية لوضع إطار مهم للتحقيق، إذ قضت أنه " **من الضمانات الجوهرية التي**

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6559 بجلسة 2008/3/15 لسنة 52ق، الدائرة الخامسة، حكم غير منشور.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 345.

[3] . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1964، ص 78

حرص المشرع على مراعاتها في التحقيق الإداري إيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه"[1].

وأعتقد في هذا الصدد أنه ينبغي أن تكون المخالفة التأديبية الموجهة إلى الموظف العام واقعة ومحددة وواضحة، وليست ظنية أو مفترضة، على أن يسبق ذلك ضرورة وزن المخالفة وتقديرها من قبل جهة الإدارة، مع ضرورة أن يشكل الفعل المنسوب إلى الموظف مخالفة تأديبية يستحق معها إحالته إلى التحقيق التأديبي، وللسلطة التقديرية في هذا الصدد دورٌ جوهريٌ لا يخلو . بأي حال من خضوعه إلى مبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري.

ب. **وجود قرار بإحالة الموظف إلى التحقيق الإداري صادرٍ عن جهة منحها القانون سلطة الإحالة، على أن يجري التحقيق في الوقائع المنسوبة إلى الموظف العام بوساطة الجهة المختصة قانوناً بإجرائه:** فيلزم لعدّ إجراءات التحقيق سليمة وصحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك، فيجب أن يكون قرار الإحالة صادراً عن جهة مختصة، خولها القانون سلطة الإحالة إلى التحقيق في الوقائع المنسوبة إلى الموظف العام، وفي الشكل الذي حدده القانون، فممارسة الإجراء من دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون بمباشرة الإجراء يفقد صفته، بوصفه إجراء من إجراءات التحقيق، وإن تم أمام سلطة التحقيق، كما لو سمع المحقق الشاهد من دون تحليفه اليمين، أو قام باستجواب الموظف المتهم من دون حضور كاتب التحقيق[2].

ج. **أن يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة:** ويعني ذلك التنقيب عن الأدلة وتمحيصها والكشف عن حقيقة أمرها، وهذه الخصوصية هي التي تميز إجراءات التحقيق عن إجراءات جمع الاستدلالات[3].

وفي هذا المجال قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه" **من المقرر في التأديب أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر فيه كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم، ومنها تحقيق الهدف من التحقيق وهو الكشف عن الحقيقة"[4].**

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2635 لسنة 44ق جلسة 2000/11/26 مشار إليه في مؤلف د. عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 221

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2000، ص 707.

[3] . أحمد عبد زيد حسن الصدام، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 2014، ص 21.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1134 لسنة 32ق جلسة 1992/1/25، مشار إليه في مؤلف د. سمير يوسف البهي، شرح قانون العاملين المدنيين في الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 608.

د. إتاحة الضمانات القانونية كافة التي كفلها المشرع للموظف العام المحال إلى التحقيق قبل توقيع الجزاء عليه سواء الضمانات الشكلية أو الموضوعية: إذ ألزم المشرع جهة الإدارة وكذلك الجهة القضائية التي يمكن أن يحال إليها الموظف العام في حال ارتكب ذنباً تأديبياً إجراء تحقيق مع الموظف مرتكب الذنب الإداري رغبةً من المشرع والقضاء في توفير الضمانات التي تكفل حماية مصدر رزق الموظف وكذلك مكانته الوظيفية[1].

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بما يأتي: " **حيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه ينبغي إقامة الدعوى التأديبية بناءً على تحقيق صحيح ومستكمل الأركان حيث تتوافر فيه الضمانات والأسس الجوهرية المقررة لمواجهة المتهم بالاتهام المحدد في المكان والزمان...**"[2].

وعليه، لكي يقوم التحقيق على أسس سليمة وقانونية، يشترط توافر العناصر سالفة الذكر، وبخلاف ذلك يعد هذا الإجراء باطلاً فمراعاة عناصر التحقيق الإداري تجعل منه إجراءاً ناجحاً يضمن عدالة المساءلة التأديبية من خلال فرض عقوبة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إلى الموظف في حالة ثبوت المخالفة تجاهه[3].

2: الأساس القانوني للتحقيق التأديبي: لابد من مراعاة مبدأ المشروعية في التحقيق التأديبي وهو الالتزام بالقانون والخضوع لأحكامه بما يتضمنه هذا القانون من سيادة[4]، فأساس التحقيق التأديبي يمكن أن نجده في مصادر مبدأ المشروعية الإدارية التي تتمثل في الدستور والتشريعات العادية واللوائح، كما يوجد في مصادر غير مكتوبة للمشروعية الإدارية، وهي العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون[5]، وسنبحث في هذه المصادر بشيء من الإيجاز وضمن الحد المفيد في موضوع رسالتنا وذلك على النحو الآتي:

أ. الدستور: يمثل الدستور قمة الهرم التشريعي في الدولة، ويسمو على جميع التشريعات، لذا فإن سلطات الدولة ومؤسساتها وأفرادها ملزمون باحترام ما نص عليه الدستور وإلا فإن تصرفاتها تكون غير مشروعة[6].

وبالنظر إلى الدور المهم الذي يلعبه التحقيق الإداري في مجال التأديب نجده يستند إلى قواعد دستورية، وقد تتباين الدساتير فيما بينها بخصوص التحقيق التأديبي، فمنها من أشار إليه صراحةً، إذ نجد أن **الدستور المصري** الصادر عام 2014 (النافذ) يعد مصدراً لشرعية الإجراءات التأديبية، وذلك فيما تضمنه من مبادئ عديدة أكد بها ضرورة احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية[7].

---

(1) . د محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص 244

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3207 لسنة 48ق جلسة 2005/1/15 مشار إليه في مؤلف د. هيثم حلمي غازي، مرجع سابق ص 342

(3) . د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ص 10

(4) . د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية، ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكتبات، الإسكندرية،1996، ص 38.

(5) . د. ثروة محمد عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، مرجع سابق، ص 28.

(6) . د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك 2010، ص15.

(7) . د. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته "دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، سنة 2017، ص 39.

وإذا كان روح الدستور يقتضي اتباع الشرعية الإجرائية عند تأديب الموظف العام فإن هذا المعنى قد تأكد صراحةً في نص المادة (14) من الدستور المنوه إليه أعلاه في شقها الأخير، التي أكدت على ضرورة حماية الموظف بوصفه ممثلاً للدولة في أثناء تأديته لأعمال وظيفته، إضافةً إلى عدم جواز فصله بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي حددها القانون[1]، إذ نصت على أن" الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب،وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون".

وتجدر الملاحظة إلى أن هذه المادة قد جاءت بقاعدتين مهمتين أضافتا قدراً مهماً من الحماية على الموظف، القاعدة الأولى: تتعلق بالتزام الدولة بحماية الموظف بصفته ممثلاً لها، والقاعدة الثانية: عدم جواز فصله بغير الطريق التأديبي[2]، وهو ما يعد في الحالتين بمنزلة إحالة دستورية لمضمون هذا النص إلى المشرع العادي، لكي يطلع على التشريعات العادية التي من شأنها تحقيق هذين الهدفين في الحماية العامة للموظف محل المساءلة التأديبية[3].

أما في سورية فإذا ما دققنا في الدستور السوري الملغى ودستور2012 النافذ حالياً فالملاحظ أنه لم يتم تنظيم مسألة الموظفين وإجراءات التأديب وكيفية تنظيم الوظيفة العامة في نصوص صريحة ومباشرة، إلا أن المشرع الدستوري أوجب هذه المعاملة من خلال القواعد القانونية التي يمثلها الدستور، وهي حق التقاضي والمساواة أمام القانون، وحق الدفاع، وهذه المبادئ تتصل اتصالاً واضحاً مع التحقيق، ومن الضمانات المهمة لمباشرة التحقيق مع الموظف مع من اناط به المشرع هذا الإجراء وإلا كان التحقيق مشوباً بالبطلان ومن ثم يبطل ما يترتب عليه من إجراءات، وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه[4] أن عدم وجود إشارة صريحة إلى ضمانة التحقيق في بعض دساتير الدول، لا يعني بالضرورة أن التحقيق غير مقرر في هذه الدولة، لأن قوانينها أشارت إليه، كما أن التحقيق يعد مبدأ من المبادئ العامة في الإجراءات التأديبية، والذي ينبغي للسلطات التأديبية مراعاته حتى إن لم يوجد نص قانوني، فضلاً عن ارتباطه بعدالة الإجراءات، والعدالة هي الأخرى من المبادئ العامة

---

[1] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج3، دار محمود للطباعة، الإسكندرية، بدون سنة طباعة، ص 29.

[2] . د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة 1975، ص 323.

[3] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية، مرجع سابق، ص 87.

[4] . د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب "طبيعته وضماناته"، دار النهضة العربية، 2000، ص 15.

للقانون، فليس من العدل أن يعاقب موظف عن تهمة تنسب إليه من دون أن تسمع أقواله، فللتحقيق إذاً، أسس دستورية سواء بالنص عليه في الدساتير أم باتصاله بالمبادئ العامة للقانون، والمتعلقة بقوة النص الدستوري[1].

وأعتقد أن ما فعله المشرع المصري من إيراد هذه الضمانات في نص دستوري يشكل مرحلة متقدمة تتناسب مع الأهمية المتزايدة التي توليها معظم الدول للوظيفة العامة والموظف العام بحسبان أن أعمال الدولة تزداد وتتشعب يوماً بعد آخر ويزداد معها عدد الموظفين الذين يعتمدون في حياتهم المعيشية على ما يتقاضونه من رواتب.

وحبذا أن يورد المشرع السوري في المستقبل هذه الضمانات في نصوص الدستور لإعطائها قيمة توازي أهمية الوظيفة العامة، وتوازي خطورة مرحلة مقاضاة الموظف بالتحقيق معه وفرض جزاء تأديبي عليه.

ب. **التشريع العادي:** يحتل التشريع دوراً أساسياً ومهماً في مجال التأديب، فجميع قوانين التوظيف في مختلف الدول تحتوي على الكثير من موضوعات التأديب، ومنها الضمانات التأديبية، ويعد التحقيق التأديبي مع الموظف من أهمها وأبرزها[2].

ففي مصر جاءت قوانين الموظفين في الدولة ابتداءً من قانون رقم (210) لعام 1951 وما تلاه من قوانين كالقانون رقم (46) لعام 1964 والقانون رقم (58) لعام 1971، والقانون رقم (47) لعام 1978 والقانون الحالي بشأن الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 متضمنة الكثير من ضمانات التأديب، كتحديد واجبات الموظف، وكذلك حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه، ووجوب حيدة من يقوم بالتحقيق والمحاكمة، ولزوم أن يكون القرار أو الحكم التأديبي مسبباً، والحق في الطعن سواء أكان إدارياً أم قضائياً، إذ نصت المادة (59) من القانون الأخير على أنه:" لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً...".

كذلك الأمر في **التشريع السوري** إذ نلاحظ من خلال قراءة نصوص المواد المتعلقة بمحاكمة الموظفين في قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام2019 الدور الأساسي للتحقيق التأديبي في محاكمة الموظف، وقبل توقيع العقوبة التأديبية عليه[3].

لكني أود الإشارة إلى أنه لا يوجد في التشريع المصري والتشريع السوري قانون يجمع الإجراءات التأديبية على غرار قانون الإجراءات الجنائية، والمرافعات المدنية والتجارية، لذلك جاءت تلك الإجراءات متفرقة في العديد من القوانين ضمن النصوص الموضعية لها.

---

[1] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 251.

[2] . د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1998، ص 42.

[3] . راجع المواد (45. 46. 47. 48 .49) من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية للعاملين في الدولة رقم 32 لسنة 2019.

ج. اللوائح: تعدّ اللائحة ملزمة للسلطات في الدولة، مادامت قد صدرت محترمة للدستور والقانون إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، إذ لا يجوز للسلطتين التنفيذية والقضائية مخالفة مقتضاها مادامت قائمة، وإن كان بإمكان السلطة التنفيذية إلغاؤها بإحلال لائحة أخرى محلها، ولأن اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون فإنها غير ملزمة للسلطة التشريعية التي يكون بوسعها إصدار تشريعات تخالف لائحة قائمة، إذ يعد ذلك القانون ناسخاً للائحة[1].

ويجد التحقيق **التأديبي** أساسه في اللوائح التنظيمية التي تنظم إجراءات التأديب الإداري أينما وجدت والتي غالباً ما تأتي إلى تنفيذ أحكام القوانين التي تختص بتأديب الموظفين، وذلك لأن المشرع يضع في القانون الأطر والمبادئ العامة لتنظيم الحالة التي يصدر لتنظيمها، ويترك للنظام والتعليمات التي تصدرها الإدارة أمر معالجة التفاصيل والجزئيات الكثيرة[2].

وتقسم اللوائح الإدارية في مجال الإجراءات التأديبية في مصر إلى صورتين: أولهما **: اللوائح الإجرائية العامة:** والتي تنطوي على قواعد عامة واجبة الاحترام عند تأديب الموظفين العموميين كافة بغض النظر عن انتماءاتهم الوظيفية[3]، وثانيهما: **اللوائح الإجرائية النوعية:** وهي تختص بنوعية معينة من الموظفين العموميين بإجراءات تأديبية خاصة، استناداً إلى مستواهم الوظيفي أو انتمائهم إلى جهة إدارية معينة، وتصدر غالباً عن الوزير المختص، إذ يهدف بها إلى تنظيم سير العمل داخل الوزارة التي تتبعه[4].

يتضح لنا مما سبق أن التحقيق الإداري يجد سنده القانوني إما في الدستور وإما في التشريع وإما في اللوائح أو الأنظمة الوظيفية، ومن ثم فإن معرفة هذا الأساس القانوني سيمكّن القضاء من إعمال رقابته على قرارات الإدارة بشأن إيقاع العقوبات التأديبية على الموظف العام، ومدى مراعاتها للضمانات الأساسية للتحقيق معه، ومن ثم تعد الرقابة القضائية في هذا الخصوص السياج المنيع لحماية حقوق الموظف وكفالة حرياته في مواجهة الإدارة.

الفرع الثاني

إجراءات التحقيق التأديبي ومباشرته

تتطلب دراسة الإجراءات العملية في التحقيق التأديبي بيان ثلاث مسائل مهمة: الأولى تتعلق بتحريك الاتهام تجاه الموظف و الثانية تتعلق بالإحالة إلى التحقيق التأديبي، و الثالثة تتعلق بمباشرة التحقيق التأديبي تجاه الموظف، لذا سنتناول هذا الفرع على النحو الآتي:

---

(1) . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 37.

(2) . د. ماهر صالح علوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص 152.

(3) . د. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته "دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 50.

(4) د. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته "دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 54.

أولاً: تحريك الاتهام تجاه الموظف:

التحقيق مناطه اتهام الموظف بارتكاب مخالفة تأديبية، وهذا الاتهام إنما يكون من قبل المواطنين، أو من الرؤساء المباشرين، أو من قبل الجهات الرقابية داخل الإدارة أو من جهات متخصصة خارجة عنها، على التفصيل الآتي:

1. **الاتهام من قبل المواطنين:** من حق كل مواطن أن يحصل على خدمات المرافق العامة التي يحتاج إليها طبقاً للنظام القانوني، ومن حقه أن يتظلم إذا تعرض لإهمال أو تعسف من قبل الموظفين، بل ومن حقه أن يلجأ مباشرةً إلى القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً إذا اتخذ خطأ الموظف صورة قرار إداري باطل، أو تصرفاً ضاراً بأحد المواطنين[1].

2. **الاتهام من قبل الرؤساء المباشرين:** يملك الرؤساء الإداريون سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه على أعمال مرؤوسيهم، وبالتالي اكتشاف ما يرتكبونه من مخالفات، وإذا ما قصر الرئيس في ممارسة دوره الرقابي هذا تترتب عليه المسؤولية الإشرافية، وهي إحدى صور المسؤولية التأديبية[2].

3. **الاتهام من قبل جهات الرقابة داخل الإدارة:** قد يستعين الرئيس الإداري داخل الإدارة بجهات متخصصة في الرقابة والتفتيش، وفي التنظيم الحديث أصبحت الرئاسات الإدارية بحاجة إلى ممارسة هذه الوحدات من أجل تعزيز وزيادة فاعليتها، ومن أمثلة هذه الوحدات ما نجده في بعض الوزارات مثل: وحدة التفتيش العام، والتفتيش الفني، ووحدة الرقابة المالية، ووحدة التنظيم والإدارة، ووحدة شؤون العاملين، ووحدة الحسابات، وهذه الوحدات تمارس دورها في التحقق من كفاءة الهيئات الإدارية والمالية والقانونية، وضمان احترام القوانين، واللوائح الخاصة بسير العمل وتحديد مسؤوليات الأفراد عن أعمالهم ومن خلال هذا الدور يتاح لها الوقوف على المخالفات التأديبية المرتكبة[3].

4. الاتهام من قبل جهات متخصصة خارج الإدارة، وأهم هذه الجهات:

- **النيابة الإدارية:** تختص النيابة الإدارية أصلاً بالتحقيق، وقد حددت المادة (3) من القانون رقم 117 لعام 1958 الاختصاص على سبيل الحصر في عدة أمور: فهي تختص بالتحقيق في كل المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها من الرقابة الإدارية، أو من الرؤساء الإداريين، أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون، أو الإهمال في أداء الواجب، كما أن للنيابة الإدارية الحق في أن تجري التحقيق في كل مخالفة ترد في شكاوى الأفراد، ويثبت الفحص جديتها من دون أن يكون للرئيس المختص سابقاً علم بها، وفي هذه الحالة الأخيرة

---

(1) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 516

(2) . د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته، مرجع سابق، ص 110.

(3) د. عزيزة الشريف، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1977، ص 277، 278

يوجب القانون على النيابة الإدارية أن تخطر الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه (الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون ذاته).

وهذا الالتزام يتفق مع حقيقة أن جهاز النيابة الإدارية في هذا الاختصاص هو جهاز معاون للجهة الرئاسية صاحبة الاختصاص الأصيل[1]، وهذا ما أشارت إليه صراحةً المادة الثالثة في بداية نصها بالقول:" مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية...."

وهكذا يحق للأفراد –عاديين أو موظفين – أن يتقدموا بشكواهم إلى النيابة الإدارية، وإذا ما ثبت لها جدية تلك الشكاوى فإنها تبدأ إجراءات التحقيق.[2]

◆ **الرقابة الإدارية[3]** : منح المشرع المصري هيئة الرقابة الإدارية سلطة إجراء التحريات والمراقبة، وإذا أسفرت هذه التحريات والمراقبة عن أمور تقتضي التحقيق أحالت الأوراق إلى جهة الاختصاص بالتحقيق حسب الأحوال، أو إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة، أو الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، ولا تملك الرقابة الإدارية أية سلطة تأديبية، ويعدّ عملها مجرد تحضير للجهات المختصة بالتأديب، فهي مجرد محرك للاتهام، وليس لها صفة قضائية وتمارس اختصاصها في جميع أجهزة الدولة وفروعها[4].

◆ **الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:** خول المشرع السوري الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وهي هيئة مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، اختصاصاً رقابياً وتأديبياً على غالبية فروع الجهاز الحكومي باستثناء بعض الأجهزة كتلك التابعة لوزارتي الدفاع والداخلية[5]، ولكن على الرغم من ذلك تمارس اختصاصها المنوط بها في نطاق هاتين الوزارتين في المسائل ذات الطبيعة المدنية أو المالية البحتة.

وطبقاً للمادة الخامسة من قانون الهيئة تتولى هذه الهيئة جملة من الاختصاصات نذكر منها:

1. الرقابة الآنية على أداء المهمات من قبل العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة للوقاية من الخطأ والاستمرار عليه، والطلب من الجهات العامة بموافقة رئيس مجلس الوزراء وقف إجراءات العمل أو المهمات في حال احتمال وقوع ضرر على الأموال العامة أو وقوعه فعلاً.

---

(1) د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1998، ص 24.

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 517

(3) . كانت هيئة الرقابة الإدارية طبقاً للقانون رقم 117 لسنة 1958 جزءاً من النيابة الإدارية ثم انفصلت عنها وأصبحت هيئة مستقلة تتبع رئيس الوزراء بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم (679) لسنة 1976، ثم ألغيت بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (331) لسنة 1980 وأخيراً تقرر إعادتها بعد ذلك بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (178) لسنة 1982م

(4) . لمزيد من التفصيل راجع د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق ص 517، والمستشار عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، 1998، ص 98،99 ود. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 22 وما بعدها.

(5) . راجع المادة الثالثة من قانون الهيئة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 24 تاريخ 1981/7/8 ولمزيد من التفصيل حول أهداف الهيئة راجع المادة الثانية من هذا القانون.

2. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون من مخالفة القوانين والأنظمة والإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومعالجة اقتراحاتهم فيما يبدو لهم بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه.

3. الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية، والجرائم التي تقع من العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة في مناسبة أداء العمل، وتحقيق هذه المخالفات ومتابعتها مسلكياً أمام الجهات المختصة، وفي حدود القوانين والأنظمة النافذة، واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافيها والحيلولة دون تكرار وقوعها، وفحص الطلبات التي تحال إليها بشأن هذه المخالفات والجرائم من الجهات العامة أو من المنظمات الشعبية.

4. التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع المنصوص عليها في القانون ذي الرقم (64) تاريخ 1958/6/15 وتعديلاته والقرارات المنفذة له، بناءً على تكليف من رئيس مجلس الوزراء.

وبمقتضى المادة السادسة فإن للمحققين في المخالفات والجرائم المشار إليها في المادة السابقة أن يستجوبوا الأشخاص الذين تظهر لهم علاقة بالمخالفات والجرائم، وإن كانوا من غير العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة.

وطبقاً للمادة (48) من القانون ذاته، وبعد كل مهمة تفتيشية أو رقابية أو تحقيقية يعد المفتش تقريراً أو أكثر بنتائج أعماله متضمناً ما يراه من المطالب والمقترحات والتوصيات بما في ذلك فرض العقوبات المسلكية الخفيفة، وطلب الصرف من الخدمة وفق أحكام المادة (137) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في الحالات التي تمس النزاهة أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته[1].

كما نص البند الثالث من المادة (52) من القانون ذاته على أنه " تتناول الهيئة ملاحظاتها على مسيرة الأعمال ومخالفات العاملين وقصورهم باقتراحات لضبط الأداء ولفرض العقوبات المسلكية الخفيفة في حق المخالفين والمقصرين، وللجهة الإدارية حق إبداء رأيها إلى الهيئة في شأن اقتراحاتها خلال مدة أقصاها 30 يوماً من تاريخ إبلاغها إليها، وينبغي تنفيذ ما يتم عليه الاتفاق بين الجهتين في غضون مدة لا تتجاوز 15 يوماً من تاريخ الاتفاق، وللهيئة حق عرض القضية في حال الاختلاف أو في حال تأخير التنفيذ على الجهات الأعلى".

ويضيف البند الرابع من المادة نفسها أن " تطلب الهيئة إلى الجهات الإدارية، تلافي الأخطاء والقصور واسترداد حقوق الخزينة والأموال العامة وأموال القطاع التعاوني وسائر الأموال المعتبرة في حكم الأموال العامة، وعلى الإدارة اتخاذ الإجراءات لتنفيذ الطلب ضمن مدة (30) يوماً من تاريخ تبلغه" ويعدّ الامتناع عن تنفيذ الطلب أو تأخير تنفيذه من دون مسوّغ يقبله رئيس الهيئة مخالفة تستدعي المعاقبة المسلكية بطلب من رئيس الهيئة فضلاً عن تعرض الممتنع أو المتأخر للملاحقة كمشترك أو متسبب في المسائل المادية وفق أحكام القوانين النافذة.

---

[1] . نشير هنا إلى أنه وخلافاً لكل نص نافذ يخضع مرسوم الصرف من الخدمة الصادر بناءً على اقتراح الهيئة، وفي الحالات التي تتعلق بعدم فاعلية الأداء الوظيفي أو عدم كفايته للتظلم أمام القضاء الإداري، راجع الفقرة (د) من المادة (48) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

وطبقاً للمادة (53) من القانون ذاته يعدّ من المخالفات التي توجب المسؤولية التأديبية تأخير الرد على طلبات الهيئة من دون عذر مقبول أو عدم تنفيذ ما ينبغي تنفيذه من مقترحات وطلبات وفق أحكام القانون، أو عدم موافاة الهيئة بالمستندات والوثائق المطلوبة في المواعيد المحددة من دون سبب مسوّغ، أو عدم إبلاغ الإدارات المخنصة قرارات الجهة التأديبية إلى الهيئة، أو عدم قيام المسؤول الإداري بإبلاغ الرقابة الداخلية أو الهيئة مباشرةً المخالفات والجرائم المالية والاقتصادية التي ترتكب في الجهات التابعة لرقابة الهيئة وذلك خلال مدة لا تتجاوز(72) ساعة من تاريخ اكتشافها.

◆ **الاتهام من قبل وسيط الجمهورية:** منح المشرع الفرنسي وسيط الجمهورية اختصاصاً رقابياً وتأديبياً على جميع أجهزة الدولة، وهذا الوسيط طبقاً للمادة (1) من القانون رقم (6 لعام 1973) تاريخ 3 /11/ 1973م بشأن إنشاء وسيط بصيغتها المعدلة[1]، هو سلطة مستقلة، تتلقى وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، شكاوى المواطنين فيما يتصل بعلاقتهم مع الدولة، وأي منظمة أخرى مكلفة بخدمة عامة، وفي حدود ولايته، فإنه لا يتلقى تعليمات من أية سلطة أخرى.

وطبقاً للمادة (9) من القانون ذاته بصيغته المعدلة فإن لوسيط الجمهورية أن يقترح على السلطات المختصة أياً من التدابير التي يراها مناسبة لعلاج الحالة، وبمقتضى المادة (10) "إن لم توجد سلطة مختصة، فيمكن أن يحل محلها هنا، وأن يباشر الإجراءات التأديبية ضد كل موظف مسؤول، وعند الاقتضاء يحيل الشكوى إلى المحكمة الجنائية"[2].

◆ **الاتهام من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات:** منح المشرع المصري الجهاز المركزي للمحاسبات سلطة الرقابة الفنية والإدارية والقانونية والمالية على جميع أجهزة الدولة[3]، وفي مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية نص البند الثالث من المادة (5) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات على أنه " يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة إلى تلك المخالفات، وأن المسؤولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إيها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بأوراق الموضوع كافة، ولرئيس الجهاز ما يأتي:

1. أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز – إذا رأى وجهاً لذلك – تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

---

(1) .Loi n73-6 du 3/1/1973 instituant un médiateur.

(2) .René Chapaus, Op.cit. 345.

(3) . راجع القانون رقم 144 لسنة 1988 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.

2. . أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز، فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

3. أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفات المالية وعلى القائمين بأعمال السكرتاريا في الجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة عن القرارات أو الأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها".

وعلى ذلك فرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وإن كان لا يعد سلطة تأديب، بمعنى أنه لا يختص بتوقيع أية عقوبة تأديبية على أي من هؤلاء العاملين في الوزارات أو المصالح أو غيرها، أو العاملين في القطاع العام، إلا أن له أن يقرر إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية[1].

- **الاتهام من قبل الجهاز المركزي للرقابة المالية:** الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية هيئة مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤوليتها من الناحية المالية ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها[2]، وقد خوله المشرع في هذا الشأن اختصاصاً رقابياً وتأديبياً، إذ نصت المادة (23) من قانون الجهازعلى أن " أ. يتولى الجهاز التحقيق في المخالفات المالية كافة وكذلك المخالفات الإدارية والاقتصادية والجزائية التي ينجم عنها أضرار مالية والمكتشفة من قبله أثناء قيامه بأعمال رقابته أو المحالة إليه حسب نصوص هذا المرسوم التشريعي.

ب. تبلغ نتائج التحقيق إلى الجهات المعنية لتنفيذها وإبلاغ الجهاز بما يشعر التنفيذ خلال شهر من تاريخ تبلغها.

ج. إذا أسفر التحقيق عن وجود جرم جزائي يحيل رئيس الجهاز نتائج التحقيق مع الأوراق المثبتة إلى القضاء المختص.

---

[1] . المستشار عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 99

[2] . راجع المادة (1) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 64 تاريخ 2003/9/29.

وطبقاً للمادة (3) من هذا المرسوم يمارس الجهاز اختصاصاته على الجهات الآتية: 1ـ الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والجهات التابعة لها والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف والوحدات الحسابية 2ـ المؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الاقتصادية التابعة لها 3ـ أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها 4ـ المؤسسات والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها بما لا يقل عن 25% كحد أدنى بما لا يتعارض مع صكوك إحداثها 4الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز.

د. عند ورود مخالفات تتعلق بأصحاب المناصب يتم رفع هذه المخالفات إلى رئيس مجلس الوزراء".

وطبقاً للفقرة الأولى من المادة (24) من القانون ذاته، يكون للجهاز في سبيل القيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق، اتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتحري المخالفات المشار إليها في الفقرة (أ) من المادة (23) أعلاه والكشف عنها والاستماع إلى الشهود والتحقيق مع العاملين وغير العاملين وكف يدهم عن العمل والحجز على الأموال والاستعانة بالقوة الإجرائية واستعمال جميع الوسائل اللازمة للمحافظة على الأموال العامة واسترداد الأموال الضائعة والمدفوعة على غير وجه حق.

- **الاتهام من قبل النيابة العامة:** كثيرٌ من المخالفات التأديبية تكون في الوقت ذاته جرائم جنائية، وقد تكتشف النيابة العامة الخطأ قبل أن تنتبه إليه الإدارة أو جهات الرقابة الأخرى، ومن المصلحة العامة أن تحاط جهات الإدارة علماً بالجرائم الجنائية التي يتهم بها الموظفون العموميون بمجرد توجيه الاتهام إليهم بالنظر إلى استقلال المحاكمة التأديبية عن المحاكمة الجنائية، وغني عن البيان أنه إذا كان خطأ الموظف قد وصل إلى حد تحريك الإجراءات الجنائية ضده، فإنه من باب أولى سببٌ لبدء التحقيق الإداري تمهيداً لمعاقبته تأديبياً[1].

ثانياً: الإحالة إلى التحقيق التأديبي

إن توضيح كيفية الإحالة إلى التحقيق التأديبي يتطلب بيان مفهومها والسلطة المختصة بالإحالة وأسبابها ومدى إمكانية الطعن في قرار الإحالة، وسنعرض ذلك وفق الترتيب الآتي:

1. مفهوم الإحالة إلى التحقيق التأديبي:

الإحالة إلى التحقيق هي أول إجراءات التحقيق إذ تفتتح الإجراءات التأديبية بحق الموظف بإحالته إلى التحقيق، وذلك من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك الإجراء تمهيداً لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يُفاجأ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق[2]، ويعد عدم التحقيق في الشكوى رفضاً لها، أي رفضاً لطلب التحقيق، إلا أن إحالة الموظف إلى التحقيق هو الإجراء الأول في الادعاء والذي من نتيجته يتحرك التحقيق ذاته، فتليه الإجراءات الأخرى[3].

وهنا يبدو واضحاً أن التحقيق التأديبي لا ينعقد إلا بإحالة الموظف إلى التحقيق حتى تباشر السلطة المختصة الإجراءات المطلوبة لذلك من أجل التوصل إلى الحقيقة.

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 520،521.

[2] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 322.

[3] . نواف مشهور العنزي، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 56.

خلاصة القول إن الإحالة إلى التحقيق تعد شرطاً جوهرياً لإجراء التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة، حتى تباشر الجهات المختصة التحقيق مع الموظف، ولا يجوز لتلك الجهات مباشرة التحقيق من تلقاء نفسها وإنما يتطلب صدور أمر بالإحالة من الجهات التي منحها القانون هذه الصلاحية، علماً أن هذه الجهات تتفاوت من قانون إلى آخر.

2. السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي:

إذا كان البدء بالتحقيق هو مجرد إجراء تمهيدي للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة، إفنه قد يرتب نتائج خطيرة بحق الموظف، ولهذا وضماناً لاستقرار الموظف في عمله وعدم تعريضه للتجريح، فيجب ألا يبدأ التحقيق مع الموظف – ولاسيما إذا كانوا ممن يشغلون مناصب قيادية – إلا إذا كان هناك خطورة حقيقية واحتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة إليه، وليس مجرد شبهات أو ادعاءات كيدية، لأن من شأن التحقيق – حتى ولو انتهى بالحفظ – أن يثير اللغط حول الموظف، ويعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه، وقد يؤدي أيضاً إلى التسيب والإدارة السيئة[1].

لذلك يؤكد مجلس الدولة الفرنسي على أنه لا يمكن تحريك إجراءات التأديب مالم ينسب إلى الموظف خطأ محدد[2]، وأن يكون الخطأ مؤكداً فلا يفترض ولا يستمد من الشائعات[3].

وبالنظر إلى ما ترتبه الإحالة إلى التحقيق من آثار سلبية على الموظف، الأمر الذي يقتضي معه قصر حق الإحالة إلى التحقيق على فئات محددة من الرؤساء، لا يجوز أن تترك هذه السلطة مشاعاً بين أيدي الرؤساء من الدرجات الدنيا[4].

ولا شك في أن ثمة فارقاً بين الاتهام و الإحالة إلى التحقيق، فالاتهام في مجال التأديب لا يعدو أن يكون مجرد شكوى، قد يترتب عليها الإحالة إلى التحقيق في حال جديتها، بأن تكون قائمة على معلومات دقيقة صحيحة ووقائع محددة، وقد لا يترتب عليها ذلك في حال عدم الجدية، وتعرّف الإحالة إلى التحقيق بأنها وسيلة إجرائية يقصد بها البدء بإجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية[5].

وقد نظم التشريع المقارن سلطة الإحالة إلى التحقيق على النحو الآتي:

أ. سلطة الإحالة إلى التحقيق في التشريع الفرنسي: تنعقد سلطة الإحالة إلى التحقيق في فرنسا للجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف، إذ يقرر الرئيس الأعلى اتخاذ إجراءات التأديب ضد الموظف التابع له، في الوقائع التي

---

(1) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 512.

(2) .Serge Salon, Op.cit. P.227.

(3) . C.E., 8/5/1956, Préfet de seine, Rec., P568

(4) . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، ص 257.

(5) . د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، القاهرة، دار النهضة العربية،2003، ص9.

تستوجب تأديبه، أما الرئيس المباشر فإن دوره يقتصر على اتخاذ التدابير العاجلة بالنسبة إلى الوقائع التي يخطر بها، ويقدم تقريراً عنها إلى الرئيس المحلي للمرفق، ويتولى الأخير إخطار السلطة المنوط بها التأديب، والتي لها أن تأمر بإجراء التحقيق في هذه الوقائع[1].

ب . سلطة الإحالة إلى التحقيق في التشريع المصري: القاعدة العامة المقررة في هذا الشأن أن الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق هي الجهة الرئاسية المختصة بتأديبه (نظراً إلى أن الإحالة إلى التحقيق غير متصورة من المحاكم التأديبية)، على أساس أن من يملك الأكثر يملك الأقل، وبحسبان الإحالة إلى التحقيق هي أول مراحل التأديب[2].

السلطات التي تملك حق الإحالة إلى التحقيق، وهي بذاتها سلطة التأديب الرئاسية، على أنه يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التي يتبعها العامل إلى الجهة التي يباشر فيها عمله وذلك في الجهات التي تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة إلى المخالفات التي تقع في هذه الجهات[3].

عليه وطبقاً للمادة (151) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي فإن الإحالة إلى التحقيق تكون بموافقة رؤسائه الإداريين ممنلا يقل مستواه الوظيفي عن مدير عام.

والحال كذلك بالنسبة إلى موظفي الكادرات الخاصة، إذ يتعين أن يصدر قرار الإحالة إلى مجلس التأديب من السلطة (الجهة الإدارية) التي أناط بها المشرع ذلك الاختصاص دون غيرها وذلك حتى يقع صحيحاً ومنتجاً لآثاره القانونية[4]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها أن ".... إحالة أي من العاملين بالمحاكم الابتدائية لمجلس التأديب يتم بقرار من رئيس المحكمة الابتدائية المختصة، في حين أن إحالة أي من العاملين بالنيابات لمجلس التأديب المختص يكون بقرار من النائب العام أو رئيس النيابة وبناءً على طلب أي منهما، ومن حيث أنه من المقرر أن الخصومة في دعاوى التأديب لا تنعقد ولا تتصل بها المحكمة المختصة إلا إذا تمت الإحالة وفق الإجراءات التي نص عليها القانون ومن السلطة التي حددها، كالنيابة الإدارية باعتبارها السلطة المختصة بالإحالة إلى المحاكم التأديبية والجهة الإدارية التي حددها القانون بالنسبة للإحالة إلى مجالس التأديب، وبغير ذلك لا تنعقد الخصومة ولا تقوم الدعوى التأديبية أصلاً، وبالتالي لا تملك المحكمة التأديبية أو

---

(1) .Serge Salon, Op.cit. P.217 et 118

Voir auss : Alain Planty, La fonction publique, Trait général, Op.cit., P.458.

Stephane BOL, L'engagement posivites disciplinaires dans la fonction publique, Op.cit., P.424.

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 515، د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، مرجع سابق، ص 18.

(3) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 201،205.

(4) . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 259

مجلس التأديب التصدي لنظر دعوى لم تتصل بها وفق الإجراءات القانونية السليمة، فإذا ما تصدت المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب لنظر دعوى لم تتصل بها على الوجه الذي يتفق وحكم القانون فإن الحكم الصادر في الدعوى يرد باطلاً"[1].

كما أن قرارات الإحالة إلى مجالس التأديب التي تصدرها النيابة الإدارية تعدّ باطلة، إذ إن المشرع لم يخولها هذا الاختصاص، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقضائها أن".....القانون رقم 49 لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات قد نظم أحكام التأديب لأعضاء هيئة التدريس تنظيماً خاصاً سواء في سلطاته أم في جزاءاته، وأناط برئيس الجامعة في المادة 105 منه الاختصاص بحفظ التحقيق أو إحالة العضو إلى مجلس التأديب أو الاكتفاء بمجازاة العضو بتوقيع عقوبتي التنبيه واللوم عليه في حدود ما تقرره المادة 112، ولم يخول للنيابة الإدارية أدنى سلطة في إقامة الدعوى التأديبية ضدهم لا أمام المحاكم التأديبية ولا أمام مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس، وبهذه المثابة فإن إحالة النيابة الإدارية للطاعن وهو من أعضاء هيئة التدريس بالجامعة لمحاكمته تأديبياً أمام المحكمة التأديبية لا يرتب أي أثر قانوني....، وبناءً عليه لا تتقيد المحكمة أو رئيس الجامعة بهذه الإحالة طالما أن أمر تأديب عضو هيئة التدريس لا يصدر إلا بقرار من رئيس الجامعة"[2].

ج . **سلطة الإحالة إلى التحقيق في التشريع السوري:** أغفل المشرع السوري في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة النص صراحةً على تحديد الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، كما أن القرار رقم (549) الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ 2005/2/7 بشأن أسس وقواعد فرض العقوبات الخفيفة، لم يعنَ بتنظيم سلطة الإحالة إلى التحقيق، إلا أنه في ضوء نصوص القانون الأساسي للعاملين بالدولة (الفقرة الثانية من المادة71) والقرار رقم (549) المشار إليه سابقاً، فإن سلطة الإحالة إلى التحقيق، هي بذاتها سلطة التأديب الرئاسية، انطلاقاً من أن من يملك الأكثر يملك الأقل، وعلى ذلك فإن سلطة الإحالة إلى التحقيق تكون على النحو الآتي (وكل في حدود اختصاصه): الوزير المختص، ومعاون الوزير، والمحافظ، والمدير العام، أو من يفوضه الوزير.

وقد سارت بعض قوانين **ذوي الكادرات الخاصة** على نهج قوانين الوظيفة العامة نفسه بعدم تحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، في حين اتجه بعضها الآخر إلى تحديد هذه السلطة على نحو دقيق.

ففيما يتعلق بأعضاء هيئة التدريس في الجامعات يختص بإحالتهم إلى التحقيق التأديبي رئيس الجامعة، وينعقد هذا الاختصاص له منفرداً من دون أدنى مشاركة من أي سلطة أخرى وهو ما يجد سنده في المادة 103من قانون تنظيم الجامعات.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقمي 3162، 2841 لسنة 42 ق جلسة 1997/3/9 مشار إليه في مؤلف الدكتور هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 259.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 553 لسنة 19ق، جلسة 1980/1/21، مجموعة مبادئ السنة الخامسة والعشرون، مرجع سابق، ص 785.

وقد تبين مما تقدم، مَن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، فهل يجوز لمن بيده سلطة الإحالة إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية إحالة العامل المخالف أو المحال سواء إلى التحقيق أو المحاكمة وبينهما خصومات؟

أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول إن هناك قاعدة أصولية تقتضيها ضمانات المحاكمة التأديبية، كما تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة تأديبية، هي أنه يتعين ألا يحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية من قامت بينه وبين هذا الموظف خصومات جدية حتى يطمئن المحال إلى حيدة المحيل وموضوعية الإحالة وحتى لا يكون هناك مجال لتأثر المحيل بهذه الخصومة عند قيامه باتخاذ قرار الإحالة، لأن هذه القاعدة مستقرة في الضمير وتمليها العدالة المثلى وليست في حاجة إلى نص خاص يقررها وإلا كان قرار الإحالة إذا ما اتخذ غير مشروع، وشرط عدم مشروعيته عند وجود الخصومة هو أن تكون هذه الخصومة جدية وتقدير جدية، أو عدم جدية الخصومة أمر متروك تقديره إلى المحكمة تقرره في ضوء ملابسات الموضوع بحيث إنه إذا افتعل أحد الأطراف خصومة وهمية بهدف الإفلات من الإحالة إلى المحاكمة، تخلف شرط توافر جدية الخصومة، وغاب مناط قيام المانع الذي يحول بين صاحب الاختصاص الأصيل وبين ممارسة اختصاصه... أما إذا تبين أن الخصومات جدية فيمتنع على صاحب هذا الاختصاص . بالإحالة . اتخاذ أي قرار في هذا الصدد تاركاً هذا الأمر ليحل محله نائبه أو من ينيبه،أما إذا نشط وأصدر قرار الإحالة فإن قراره هذا يكون غير مشروع[1].

ومن جانبي أعتقد أن هذا الحكم بهذا المبدأ وإن كان محله قرار الإحالة إلى مجلس تأديب أو محكمة تأديبية فلا يمنع من تطبيقه على المختص بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق لأن دواعيه ومقتضياته أولى، وحريٌ مراعاته والأخذ به.

3. أسباب الإحالة إلى التحقيق التأديبي:

لكي تصدر السلطة التأديبية قراراً بإحالة الموظف للتحقيق يجب أن يكون مثل هذا القرار متضمناً اتهامه بارتكاب جريمة تأديبية منصوص عليها في قانون الوظيفة العامة، وعادةً لا تحدد قوانين الوظيفة العامة المخالفات أو الجرائم التأديبية صراحةً، وإنما تعمد إلى تحديد الواجبات الوظيفية التي يعد الإخلال بها مخالفة توجب المساءلة التأديبية[2].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 3429 لسنة 36ق جلسة 1991/6/1، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، مرجع سابق، ص 465.

[2] . د. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 90.

ومن خلال استقراء نصوص تشريعات الوظيفة العامة **في مصر** نجد أنه قد ورد ما يشير إلى تعبير المخالفة التأديبية في المادة (58) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 إذ نصت على أن " كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامته الوظيفة يجازى تأديبياً ".

ويتفق هذا الاتجاه مع نهج **المشرع الفرنسي** إذ لم يُضَمّن الأخير نظام الوظيفة العامة لسنة 1946 تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، فاكتفى في المادة (14) بالنص على أهم الواجبات والمحظورات التي ينبغي على الموظف الالتزام بها، ثم جاء بنص عام يقضي بالمعاقبة تأديبياً على كل خطأ يرتكب في أثناء تأدية الخدمة أو بمناسبتها[1].

ولم يخرج **المشرع السوري** عن نهج قرينيه الفرنسي والمصري، فلم يورد تعريفاً للمخالفة التأديبية في قوانين الوظيفة المتعاقبة، بل اكتفى ببيان أهم واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة، ثم أعقبها بنص مفاده أن كل موظف يخالف هذه الواجبات أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة تفرض بحقه إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون الموظفين الأساسي.

ومع التزام المشرع جانب الصمت في تعريف المخالفة التأديبية إلا أنه أتيح للقضاء الإداري والفقه في كل من فرنسا ومصر وسورية التعبير عن هذا التعريف بأكثر من مناسبة[2]، فقد عرف **مجلس الدولة الفرنسي** في حكم حديث له المخالفة التأديبية بأنها" كل عمل يقع من الموظف ويضر بحسن أداء المرفق لخدماته، أو يشكل مخالفة للواجبات المفروضة عليه، أو يتصل بحياته الخاصة، ولكن يمكن أن تكون له آثار سيئة على وظيفته وعلى سمعة المرفق الذي يتبعه[3] ".

. وعلى صعيد **الفقه** فقد تعددت تعريفات **الفقه الفرنسي** للمخالفة التأديبية، فذهب رأي إلى تعريفها بأنها كل فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها ممارسة الوظيفة[4].

أما **قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر** فقد عرفت المخالفة التأديبية بأنها "أي خروج على مقتضيات الوظيفة، أو ما تفرضه على شاغليها من واجبات يعد ذنباً إدارياً وهو سبب القرار التأديبي، فكل فعل ومسلك من جانب العامل يرجع إلى إرادته إيجابياً أو سلبياً وتتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة، أو الخروج على

---

(1) .Loi n46-2294 du 4/2/1959, relative au statu général des fonctionnaires.

(2) . انظر الصفحات من 177.273 من بحثنا هذا.

(3) .. C.E., 15/6/2005M.Chalelrs x, Rec., P261

(4) Serge Salon, Op.cit. P.47.

مقتضى الواجب في أعمالها، والإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة عليه . إنما يعد ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذته تأديبياً "[1].

وحاول **الفقه** تعريف المخالفة التأديبية، فعرفها بعضهم بأنها "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات وظيفته"[2].

أما في سورية فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية أن "رقابة القضاء الإداري على العقوبات المفروضة على الموظفين تجد مجالها في البحث عن قواعد السلوك التي تضعها الإدارة وتطلب من العاملين لحسابها من الموظفين والمستخدمين التقيد بها والانصياع لها بحيث تغدو مخالفتها أو تخطيها مسوّغاً لفرض هذه العقوبة"[3].

وعلى صعيد الفقه فقد ذهب رأي إلى تعريفها بأنها " مخالفة العامل لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها"[4].

وإذا كانت هذه التعريفات المستقاة من التشريع، ومن القضاء، والفقه للجريمة التأديبية فإنه ينبغي مع ذلك تحديد الأفعال التي يشكل الإخلال بها جريمة تأديبية في كل من القانون الفرنسي والقانون المصري والقانون السوري، والتي يؤدي ارتكابها إلى إصدار قرار الإحالة إلى التحقيق ومن ثم يتم التحقيق معه ومجازاته تأديبياً إذا ما ثبتت هذه الأفعال في حقه.

ولم يتطرق أي من التشريع الفرنسي أو المصري أو السوري لما يمكن تسميته بأسباب الإحالة إلى التحقيق، أو بيان ما الأفعال التي إن أتاها الموظف فيجب إحالته إلى التحقيق، وإنما أوردت تلك التشريعات عدداً من الواجبات الوظيفية على الموظف ممارستها، وإتيانها على نحو ما يبينه القانون، وعدداً من المحظورات التي يجب على الموظف عدم ارتكابها، ومن ثم وبحكم المنطق فإن الموظف إذا امتنع عن أداء واجب وظيفي أو أكثر أو مارس محظوراً فإنه يكون بذلك قد خالف القانون الوظيفي ومن ثم توجب إحالته إلى التحقيق التأديبي، لذا لا بد من بيان المخالفات التأديبية التي تكون سبب الإحالة إلى التحقيق التأديبي أو بالأحرى التي تدفع السلطة التأديبية إلى إصدار قرار الإحالة إلى التحقيق في فرنسا ومصر وسورية[5].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 62 لسنة 58 بجلسة 1986/3/4، الموسوعة الإدارية الشاملة، مرجع سابق، ص 68.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 42.

[3] . قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 54 في الطعن رقم 44 لسنة 1965، م المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا سنة 1965، المبدأ رقم 54، مرجع سابق، ص 162.

[4] . د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، دمشق، جامعة دمشق، 1985، ص 376، د عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج2، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2006، ص 87.

[5] يرجى العودة إلى صور المخالفات التأديبية في الباب الأول من بحثنا هذا.

4. الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق التأديبي:

يترتب على قرار إحالة الموظف إلى التحقيق آثار مهمة، مما يتطلب الأمر البحث في إمكانية الطعن في هذا القرار الإداري، وقد انقسم الفقه في هذا الشأن بين من يؤيد الطعن فيه ومن يقف بالضد من هذا الموقف، فقد ذهب جانب من الفقه[1] إلى القول إن **قرار الإحالة إلى التحقيق لا يعد قراراً إدارياً يصلح للطعن فيه بالإلغاء**، ولا ينطوي على تعديل نهائي في المركز القانوني للموظف، فإحالة الموظف إلى التحقيق ليس قراراً إدارياً نهائياً، بل هو إجراء تمهيدي لإصدار قرار تأديبي، وبالتالي تنعدم مصلحته الشخصية المباشرة في الطعن بالإلغاء وهذه المصلحة شرط لقبول دعوى الإلغاء، فضلاً عن أن هذا الطعن قد يستغرق نظره مدة أطول بكثير مما يستغرقه التحقيق فعلاً، فمن الطبيعي أن يكون قرار الإحالة إلى التحقيق عنصراً من عناصر القرار التأديبي نفسه، هذا القرار مهما كانت له من آثار رتبها القانون لا يعدو أن يكون إجراءاً تحضيرياً أو تمهيدياً للقرار التأديبي، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة إلى التحقيق إلا آثار يتعلق مصيرها بالتصرف بالتحقيق، فلا يقبل الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة[2].

ويتفق هذا الجانب من الفقه المصري مع مواقف القضاء الإداري المصري في الرأي القائل إن قرار الإحالة إلى التحقيق لا يعد قراراً إدارياً يصلح للطعن عليه بالإلغاء، إذ لا يعدو أن يكون إجراءً من إجراءات التنظيم الداخلي للعمل الإداري، قصد به ضمان حسن سير العمل[3].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول:" لما كان الأمر بالإحالة إلى التحقيق ليس قراراً إدارياً كما لا يعدو أن يكون إجراءاً تمهيدياً سابقاً على معاقبته، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن، إذ ثمة مصلحة تعود على العامل من إجراء طعنه أو تظلمه من هذا القرار "[4].

كما ذهبت **محكمة القضاء الإداري** إلى عدم جواز الطعن في هذا القرار تأسيساً على أنه لايعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً سابقاً على المحاكمة، فلا يقبل الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة[5]، وفي حكم آخر ذهبت إلى أنه " لما كان الأمر الصادر بإجراء التحقيق لا يعدو قراراً إدارياً، وإنما

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 749.

[2] . د. محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، 1972، دون بيانات نشر، ص 665،666، د. محمد زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 79 ود. مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص 476،477.

[3] . حكم محكمة القضاء الإداري 1958/3/12 م مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، ط1، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008، ص 75.

[4] . نقلاً عن د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2013، ص 33.

[5] . حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1363 لسنة 8 ق جلسة 1954/5/3 / نقلاً عن مؤلف د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، 213.

قاعدة من قواعد التنظيم الداخلي لأعمال الإدارة، وهي وإن كانت قواعد ينبغي إعمالها إلا أنه لا يترتب على إهمالها أي بطلان لعدم مساسها مساساً مباشراً بالمراكز القانونية للموظف[1].

إلا أن هنالك جانباً من الفقه[2] وهو ما أؤيده، لا يسلّم بالرأي السابق، وآية ذلك أن قرار الإحالة إلى التحقيق، يرتب بذاته آثاراً قانونية خطيرة تسمح بعدّه قراراً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، ومنها وضع الموظف في مركز قانوني لا يسمح له بالاستقالة حكماً، وإمكانية وقفه عن العمل (كف يده) وهذه الآثار تسمح بعدّه قراراً إدارياً قابلاً للطعن عليه بالإلغاء[3]، وأما القول باستغراق نظر الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق مدة أطول بكثير مما يستغرقه التحقيق والمحاكمة، فإنه يمكن الرد على ذلك بأن طول أو قصر المدة ليس مسوّغاً للخروج على مبدأ المشروعية، بل إنه مع إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالإحالة إلى التحقيق، فإن هذا المسوّغ يصبح غير ذي مضمون.

ثالثاً: مباشرة التحقيق التأديبي تجاه الموظف

يعد التحقيق أمراً ضرورياً يجب مراعاته لمسألة الموظف المخالف، كي يتحقق الهدف منه في الوصول إلى الحقيقة، ولا بد أن يرتكز إلى مقومات أساسية منها أن يعهد بإجرائه إلى سلطة معينة، وأن تمتلك هذه السلطة صفات معينة وأن تلتزم بصلاحياتها وباتباع القواعد الشكلية التي حددها القانون لمباشرة التحقيق ومن ثم التصرف فيه، لذا لا بد من بيان السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي، وصفات وسلطات المحقق والتصرف في التحقيق، وعليه سندرس ذلك على النحو الآتي:

1. السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي:

تختلف تشريعات الوظيفة العامة فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق، فبعض التشريعات تأخذ بوحدة سلطة التحقيق فتعهد به إلى الجهة الإدارية وحدها، كالتشريع الفرنسي، بينما تأخذ بعض التشريعات بازدواج سلطة التحقيق، وذلك عندما تمارسه بالإضافة إلى الجهة الإدارية هيئة قضائية أو إدارية مستقلة عنها كالتشريع المصري والتشريع السوري، وسوف نعرض للسلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في كل من فرنسا ومصر وسورية وذلك على النحو الآتي:

---

(1) . حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 87 لسنة 12ق جلسة 1958/3/12، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 214،213.

(2) . د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام الوظيفي، مرجع سابق، ص 135.

(3) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 146، و د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، دار النهضة العربية، للطبع والنشر والتوزيع، 1995، ص 70، و د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 48.

أ. السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في فرنسا: يعهد بالتحقيق في المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظفين المدنيين إلى الرئيس المحلي الذي يمكنه أن يجري التحقيق بنفسه، ولكن في الغالب يتولى التحقيق أحد الموظفين ذوي الثقة في الجهة التي يتبعها الموظف، وفي بعض الحالات يعهد بالتحقيق إلى مفتش عام، وأحياناً يتابع الوزير المختص التحقيق بنفسه[1].

ب . السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في مصر: جرى العمل على أن يتم التحقيق من خلال إدارة الشؤون القانونية في الجهة التي يتبعها العامل بعد إحالته إليها من السلطة المختصة، **فهل يجوز إجراء التحقيق من غير إدارة الشؤون القانونية؟ وهل يمثل ذلك إخلالاً بالضمانات المقررة للعامل المحال إلى التحقيق؟**

للإجابة، على ذلك فإن إدارة الشؤون القانونية تمارس عملها من خلال إحالة الأمر إليها من السلطة المختصة والتي يكون لها سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن، فيكفي لصحة الجزاء أن يسبقه تحقيق مستوفٍ المقومات المتمثلة في الضمانات التي تكفل للعامل الدفاع عن نفسه بعد إحاطته بالاتهام المنسوب إليه، ومن ثم فإن إجراء التحقيق عن طريق إدارة الشؤون القانونية ليست ضمانة من ضمانات إجرائه بل هو شكل لا يرتب تخلفه بطلان التحقيق إلا إذا كان من شأن ذلك التأثير في مضمون قرار الجزاء التأديبي الموقع على المخالف، وهو ما لا ينطبق على إجراء التحقيق عن غير طريق الإدارة القانونية للجهة الإدارية[2].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأحكامها التي سارت على أن" الأحكام الواردة في شأن تأديب العاملين المدنيين في الدولة ولئن كانت تهدف في جملتها إلى توفير ضمانة سلامة التحقيق وتيسير وسائل استكماله للجهة القائمة به، بغية الوصول إلى إظهار الحقيقة من جهة، ولتمكين العامل المتهم من جهة أخرى من الوقوف على هذا التحقيق وأدلة الاتهام لإبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه، لم تتضمن هذه النصوص ما يوجب إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية ولا ما يوجب إجراءه في شكل معين أو وضع مرسوم إذا تولته الجهة الإدارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المتخصصة في ذلك، كما لم ترتب جزاء البطلان على إغفال إجرائه على وجه خاص، وكل ما ينبغي هو أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها، بأن تتوافر ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة، وترتيباً على ذلك فلا جناح على الوزير، وهو قمة السلطة التنفيذية في إطار وزارته والجهات التابعة لها من هيئات عامة وشركات، إن أسند بما له من سلطة تقديرية أمر التحقيق في موضوع معين إلى لجنة يصدر بتشكيلها قرار منه مراعياً في تكوينها أن تضم عناصر لها خبرتها وتخصصها في موضوع التحقيق، في ضوء ما يلابس هذا الموضوع من ظروف وما تمليه عليه مقتضيات الصالح العام وما يفرضه عليه حرصه على إظهار الحقائق جلية بالبعد به عن الاعتبارات التي قد توجد في جهة العمل التي يتبعها العامل مباشرةً طالما أن القانون

---

(1) .Serge Salon, Op.cit. P.217 et 218.

(2) . د. عبد العزيز عيد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 114.

لا يعقد على نحو صريح الاختصاص بالتحقيق لجهة معينة،كما هو الشأن بالنسبة لاختصاص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق في الأحوال المنصوص عليها بالمادة 79 مكرر من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 مقررة صراحةً بطلانه إذا ما تم على خلاف ذلك"[1].

وأساس قضاء المحكمة الإدارية العليا في إجازة إجراء التحقيق التأديبي مع العامل من غير الشؤون القانونية، أن المشرع لم يشترط إجراء التحقيق عن طريق جهة بذاتها، إضافة إلى أن إدارة الشؤون القانونية لا تستمد اختصاصها بإجراء التحقيق من القانون مباشرةً، وإنما تستمد هذا الاختصاص من القرار الصادر بإحالة التحقيق إليها، والقول بضرورة إجراء التحقيق مع العامل عن طريق الشؤون القانونية أو النيابة الإدارية فيه تخصيص لأحكام القانون بغير مخصص، وتقييد للنصوص بغير قيد[2].

وإعمالاً لهذا المفهوم يتعين تأصيل السلطة المختصة بإجراء التحقيق لاختصاص سلطتين في هذا الشأن وهما الجهة الإدارية والنيابة الإدارية[3]، والأولى هي التي يتبعها الموظف أو العامل والذي يمارس في نطاقها سواء كانت وزارة أو مصلحة أو هيئة عامة أو وحدة من وحدات الحكم المحلي أو جهاز، وقبل إنشاء النيابة الإدارية كانت هي صاحبة الحق الأصيل في إجراء التحقيق وعقب إنشاء الثانية أصبحت الأخيرة تشارك الأولى في الاختصاص بالتحقيق، وحدد القانون طبيعة اختصاص كل منهما[4]، وهذا ما سنبحثه تفصيلاً وفق الآتي:

- **إجراء التحقيق بوساطة الجهة الإدارية:** حق الجهة الإدارية في إجراء التحقيق مع موظفيها حق أصيل بحسبان أن ذلك يدخل في اختصاصها الأصيل بموجب المادة (3)[5] من قانون النيابة الإدارية رقم (117) لعام 1958م، وبموجب الفقرة الأخيرة من نص المادة 62 من قانون الخدمة المدنية المصري الحالي فإن الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة، وهذا أمر منطقي لكون التأديب هو أحد فروع السلطة الرئاسية وامتداد لها، وهذه السلطة هي الأقدر من غيرها على تقدير المخالفة التأديبية وظروف ارتكابها بحكم

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 76 لسنة 27ق جلسة 1986/1/25، المنشور بالموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 29، مرجع سابق، ص 418 وما بعدها.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 762 لسنة 37 ق جلسة 1986/4/15، والطعن رقم 787 لسنة 38ق جلسة 1997/3/25، مشار إليهما في الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 27 ق، مرجع سابق، ص 418 وما بعدها.

(3) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 370.

(4) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، 520.

(5) . تنص المادة 3 من القانون 117 لسنة 1958 على أنه " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية...،"

إشرافها على حسن سير العمل والعاملين، ولم يتطلب المشرع لصحة التحقيق أن يتم إجراؤه بوساطة جهة بعينها، وترتيباً على ذلك تباشر الجهة الإدارية التحقيق بأحد أسلوبين[1] :

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

الثاني: أن تقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية هي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات بحسب التسمية المستعملة، ويكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص[2]، مع مراعاة الفصل بين سلطتي الاتهام والعقاب وذلك بإسناد التحقيق إلى شخص غير مُصدِر القرار التأديبي لأنهما سلطتان تحتم الأصول العامة ضرورة الفصل بينهما[3]، وإن كان من النادر عملاً أن يتولى الرئيس الإداري الأعلى سواء كان الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس الإدارة إجراء التحقيق بنفسه، وإصدار القرار فيه، إلا أن قانون التفويض هبط إلى مستويات دنيا في الرئاسات يمكنها ممارسة سلطة الاتهام والمحاكمة في الإجراءات التأديبية[4].

ولكن هنا يثار التساؤل الآتي، **هل يصبح الرئيس المختص بتوقيع الجزاء إذا قام بالتحقيق بنفسه غير صالح للتصرف في التحقيق الذي قام به في حال تصور الجمع بين سلطتي الاتهام والمحاكمة؟**

يرى بعض الفقه[5] أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء، إذ في هذه الصورة يجمع بين يديه وبغير شبهة سلطة الاتهام والإدانة ويقع الإخلال بمبدأ الحيدة وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب، وذهب جانب آخر من الفقه[6] إلى أنه ليس هناك ما يمنع الرئيس الإداري من أن يتولى وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء، لذلك يتعذر في هذا المجال إعمال القواعد الخاصة بالحيدة وما تقتضيه من تقرير عدم الصلاحية لمصدر القرار أو طلب رده، وتقتصر ضمانة صاحب الشأن . المخالف . عندئذ على مكنة الطعن في القرار بعد صدوره فعلاً بطريق الطعن القضائية المقررة.

ومن جانبي أؤيد الرأي القائل إن قيام الرئيس الإداري بالجمع بين سلطتي الاتهام والمحاكمة أمر غير جائز لمخالفة ذلك للأصول القانونية وقواعد العدالة، وأن ذلك سيؤدي إلى إهدار ضمانة الحيدة التي هي من أهم

---

[1] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 76

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 522، د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 512.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 587 لسنة 11ق، جلسة 1968/11/23، مجموعة المبادئ القانونية في خمسة عشر عاماً مرجع سابق، ص 4308.

[4] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 523

[5] . السيد محمد إبراهيم، شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة 1966، ص 527.

[6] . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 345، ود. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 524

الضمانات في مجال التأديب سواء كان سبب ذلك هو عنصر الملاءمة أو كان سببه مخالفة الأصول القانونية وقواعد العدالة[1].

ويتوقف تحديد اختصاص الجهة الإدارية على عاملين أساسيين، أولهما هو الدرجة الوظيفية التي يشغلها المخالف، والثاني هو طبيعة أو نوع المخالفة المنسوبة إلى العامل، وعليه فإن الجهة الإدارية لها حق إجراء التحقيق مع العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا . المدير العام . وشاغلي الدرجة العالية وشاغلي الدرجة الممتازة، والعبرة في الاختصاص بالتحقيق هي بدرجة المخالف وقت إجراء التحقيق معه وليس وقت ارتكاب المخالفة، كما راعى المشرع بذلك رفع الحرج عن المحقق في الجهة الإدارية وهو غالباً يكون في درجة أدنى من مواجهة رؤسائه واستجوابهم وتقدير مسؤوليتهم وهو منطق يتفق وطبائع الأمور، فمن غير الصواب استجواب الرئيس بمعرفة المرؤوس مطلقاً سواء كان رئيسه الأعلى أو كان رئيساً لأعلى لمن هم في درجته، إذ إنه من غير المعقول منطقاً وقانوناً أن يكون المتهم أو المخالف في درجة أعلى من درجة القائم بالتحقيق معه في ذات الجهة الإدارية ذاتها[2].

- **إجراء التحقيق بوساطة النيابة الإدارية:** النيابة الإدارية في مصر هي جهاز معاون في مجال التحقيق، ولهذا حدد المشرع الحالات التي تمارس فيها النيابة الإدارية التحقيق على سبيل الحصر في المادة الثالثة القانون رقم (117) 1958 على النحو الآتي:

1. فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من جهة رسمية عن مخالفة لقانون، أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، فإذا كانت الجهة الإدارية هي الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل فيما يتصل بالتحقيق، فإن لها مطلق الحق في أن تعهد بالتحقيق إلى النيابة الإدارية، وإذا كانت الجهة الرئاسية تمارس اختصاصها تقديرياً في هذا المجال، فإنها سوف تلجأ إلى النيابة الإدارية مضطرة إذا تشعب التحقيق، واشترك في المخالفات الإدارية أشخاص ينتمون إلى أكثر من وزارة أو هيئة مستقلة، كما أن الإدارة تحيل التحقيق إلى النيابة الإدارية إذا أحاطت به ظروف شائكة، واتصل بموظفين من مستويات عالية[3].

2. إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي يكشف عنها إجراء الرقابة[4]، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 373.

[2] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 219.

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 525.

[4] . تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية على أنه " إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق، أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال من رئيس الرقابة الإدارية أو نائبه، وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة إفادة الرقابة الإدارية بما انتهى إليه التحقيق.

3. تقوم النيابة الإدارية بالتحقيق أيضاً إذا ما ثبت لها من الفحص جدية شكاوى الأفراد والهيئات التي ترسل إليها رأساً، وهذه الحالة تضمن اختصاصاً مبتدأ للنيابة الإدارية في مجال التحقيق بعكس الحالتين الأوليين، وفيهما لا تقوم النيابة الإدارية بالتحقيق إلا بناءً على طلب[1].

ولا شك في أن ازدواج سلطة التحقيق على هذا النحو، قد يثير إشكالات من الناحية العملية إذا ما قامت الجهتان بالتحقيق في الوقت ذاته مع الأشخاص أنفسهم، ويبدو أن المشرع نفسه قد توقع احتمال هذا التعارض واحتاط له، فنص في الفقرة الأخيرة من المادة(3) من القانون لعام 1958 والتي حددت الحالات التي يجوز للنيابة الإدارية أن تباشر فيها التحقيق على ضرورة إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبع إليه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبع إليها الموظف، كما أن المادة(125) من قرار مدير النيابة الإدارية رقم (122) لعام 1965م قضى أن يكون فحص الشكاوى باستطلاع معلومات الجهة المختصة، وهكذا نجد أنه إذا بدأت النيابة الإدارية بالتحقيق بناءً على طلب من الجهة الإدارية التي يتبع إليها الموظف فلا صعوبة في الأمر، وإذا بدأته بغير طلب منها، فإنه يتعين عليها أن تحيط جهة الإدارة بالتحقيق حتى يتم التنسيق بين الجهتين[2].

إلا أن عدم قيام النيابة الإدارية بإخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبع إليه الموظف لا يترتب عليه البطلان، لأن الإخطار إنما شرع لمصلحة الإدارة وحدها تمكيناً لها من متابعة تصرفات الموظفين فيها بما يحقق صالح العمل وحسن أدائه، ومن ثم فإن إغفال الإخطار لا ينطوي على المساس بمصالح الموظفين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم، وبهذا التقدير فإن الإخطار لا يعد من الشروط الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان[3].

وفي جميع الأحوال إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق سواء بناءً على طلب الجهة التي يتبع إليها الموظف أو بناءً على شكاوى الأفراد والهيئات التي أثبت الفحص جديتها، فإن لها . بل عليها. أن تستمر في التحقيق حتى تتخذ قراراً في شأنه، من دون أن يتوقف ذلك على إرادة الجهة التي يتبع إليها الموظف، ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها[4].

---

(1) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 526

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 526، 527

(3) . حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا بجلسة 1970/5/30 في الطعن رقم 1200 لسنة 11 ق، وأيضاً حكمها بجلسة 1979/11/17 في الطعن رقم 653 لسنة 20 ق الموسوعة القضائية ص 653.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1968/6/1، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 13 ص 1013 مشار إليه في مؤلف الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 527.

ج. **السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في سورية:** أخذ المشرع السوري في نطاق تأديب العاملين بالدولة بازدواج سلطة التحقيق، فهو من حيث الأصل مقرر للجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، ولكن إلى جانبه تتولى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التحقيق في حالات معينة على النحو الآتي:

* **التحقيق بمعرفة الجهة الإدارية:** طبقاً للمادة (4) من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (549) تاريخ 2005/2/7 بشأن أسس وقواعد فرض العقوبات المسلكية الخفيفة على العاملين في الدولة، يتولى التحقيق فيما ينسب إليهم من مخالفات جهة الإدارة التي يتبعون إليها وبمشاركة ممثل عن التنظيم النقابي.

وطبقاً للفقرة (ج) من المادة (5) قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التابعة للجهة الإدارية التحقيق في المخالفات الإدارية والمسلكية، وتحقيق ما يمكن أن تقف عليه أو ما يحال إليها من الإدارة أو الهيئة من شكاوى المواطنين، وكذلك وضع اليد على ما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام والمرتكبة من قبل العاملين في الجهات التابعة لها والتحفظ على وقائعها وأدلتها إلى حين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها[1]، إلا أن هذا لا يمنع أن تكلف الإدارة أحد الرؤساء الإداريين فيها بمباشرة التحقيق في حالات معينة بغية حصره في نطاق ضيق.

- **التحقيق بمعرفة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:** طبقاً للفقرة (ب) من المادة (2) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، تتولى الهيئة مسؤولية الرقابة والتفتيش والتحقيق الإداري لدى الجهات المحددة في هذا القانون وعلى الوجه الذي بيناه سابقاً.

وأمام هذه الازدواجية في سلطة التحقيق، واختصاص كل من الجهة الإدارية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في تحقيق المخالفات الإدارية والمالية يبقى احتمال حدوث تداخل بين السلطات أمراً وارداً جداً خاصة إذا ما قامت الجهتان بمباشرة التحقيق في المخالفات نفسها وبوقت واحد.

وحرصاً من المشرع على منع الازدواجية فقد نصت المادة (44) من قانون الهيئة على أن " تمارس الهيئة اختصاصاتها بالتنسيق مع هيئات الرقابة الأخرى وفق خطة عمل تضعها لتفادي ازدواجية العمل الرقابي والحيلولة دون عرقلة سير العملين الإداري والإنتاجي".

2. صفات المحقق التأديبي وصلاحياته:

إذا كانت إجراءات التحقيق التأديبي بوجه عام تهدف إلى معرفة الحقيقة، فإنه ينبغي الاهتمام بمن يقوم بمباشرة تلك الإجراءات أي المحقق، ويراد بالمحقق هنا من يباشر التحقيق التأديبي فالمحقق هو عصب التحقيق

---

[1] . نصت الفقرة (أ) من المادة الرابعة من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش على أنه " مع عدم الإخلال باختصاصات الهيئة تحدث في كل وزارة أو إدارة أو مؤسسة.... أجهزة للرقابة الداخلية تتبع الجهة الإدارية، ويسمى المراقبون العاملون فيها من قبل الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الهيئة"

التأديبي[1]، وحتى يستطيع المحقق القيام برسالته على الوجه الأمثل يتعين أن تتوافر فيه صفات معينة، وأن يمنح سلطات كافية ولازمة لأداء مهمته، وهذا ما سندرسه تباعاً على النحو الآتي:

أ . صفات المحقق التأديبي: هناك صفات أساسية في وظيفة المحقق يجب توافرها من أهمها[2]:

. يجب على المحقق أن يكون مؤمناً برسالته في استظهار الحقيقة، واتخاذ الوسائل كافة الكاشفة عنها، وعليه أن يتحلى بالحيدة تحرياً للحق أينما كان سواء أدى إلى إقامة الدليل قبل المتهم أو إلى نفي الاتهام المنسوب إليه.

. أن يجرد نفسه من كل تأثير يقع عليه، وأن يباشر التحقيق على أساس أنه خالي الذهن من أي علم سابق بها.

. يجب على المحقق أن يتصف بجمال الخلق، واحترام الذات وقوة الشخصية وحسن المظهر وسمو الشعور والإدراك، ويكتسب ثقة أطراف التحقيق، ويرسخ اعتقاده في سلامة إجراءته.

. على المحقق لدى مباشرته التحقيق أن يلتزم بضبط النفس وأن يكون واسع الصدر وأن يتحلى بالصبر وأن يتأنى في الحكم على قيمة الدليل مقلباً الرأي على مختلف وجوهه حتى يتيقن من مطابقته لمقتضى الحال بعيداً عن أي تأثير يكون قد تبادر إليه عن وقائع التحقيق.

كما أن هناك واجبات يتعين أن يلتزم بها المحقق وهي[3] :

. بذل العناية الواجبة فيما يعرض عليه من تحقيقات وشكاوى والتزام الحيدة والنزاهة فيما يتخذ من إجراءات.

. يتعين على المحقق أن يسارع إلى إنجاز التحقيقات وفحص الشكاوى المحالة إليه والتصرف فيها حتى لا يظل أمر المخالفين معلقاً لأمد طويل.

. على المحقق الابتعاد قدر طاقته عن أن يكون طرفاً في خصومة، وأن يصون كرامة وظيفته.

. يحظر على المحقق إذاعة أسرار التحقيقات أو الشكاوى أو الأوراق المتداولة لديه أو لدى أي من زملائه المحققين ولا يطلع عليها أحد من غير ذوي الشأن أو من غير من تتيح القوانين والتعليمات اطلاعهم عليها.

. عدم التدخل لدى زملائه المحققين لصالح أحد أطراف التحقيق.

وأتفق مع الرأي القائل[1] إن ضمانات التحقيق التأديبي المختلفة قد تصبح فارغة المضمون إذا لم يباشرها محقق كفء يستطيع أن يصل بالتحقيق إلى غايته في استظهار وجه الحقيقة، فالكفاءة من أهم الخصال التي

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، طبعة 2000، ص 352.

[2] د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 387.

[3] . د. حسن صادق المرصفاوي، المحقق الجنائي، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، 1990، ص 27.

ينبغي أن يتمتع بها الموظف العام بشكل عام والمحقق في شكل خاص، لذلك يتعين أن تلتزم الإدارة باختيار أفضل العناصر لشغل وظيفة المحقق الإداري وهو التزام تفرضه طبيعة تلك المهمة، تحقيقاً للمصلحة العامة، فالأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد على كفاءة ما يوضع من نظم إدارية فعالة فحسب، وإنما يعتمد بشكل أوفى على كفاءة أولئك الذين يعهد إليهم بتنفيذها[2].

ب . صلاحيات المحقق التأديبي: خول القانون المحقق سلطات لا تعدّ من الناحية القانونية امتيازاً أو تكريماً بقدر ماهي ضمانة في حد ذاتها لتحقيق المصلحة العامة والخاصة للموظف في آن واحد، بحسبان نظام الوظيفة العامة يقوم على أساس إقامة توازن بين ما للمحقق في الجرائم التأديبية من سلطات وما للموظف من حقوق[3]، ولأهمية الدور الذي يقوم به المحقق التأديبي فإنه يجب منحه السلطات اللازمة لأداء دوره على أكمل وجه[4].

فما صلاحيات المحقق في التحقيق التأديبي؟

للمحقق التأديبي اتخاذ الإجراءات الداخلية كافة اللازمة لإظهار الحقيقة، من دون أن يكون لطريقة سير التحقيق أسلوبٌ معينٌ يلتزمه، إذ إن المشرع الفرنسي والسوري لم يرسم طريقاً خاصاً له، أو يرتب بطلاناً فيما يسلكه المحقق من إجراءات[5]، إلا أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الحالي نصت في المادة(154) على الإجراءات اللازمة التي يجب على المحقق اتباعها في سبيل أداء مهمته، لضمان سلامة التحقيق، **ويمكننا عرض صلاحيات المحقق التأديبي فيما يأتي:**

1. الاطلاع على السجلات والأوراق: يقصد بحق الاطلاع على الأوراق الحق في الإحاطة بجميع الأوراق والمستندات التي يتضمنها الملف الوظيفي للموظف المحال للتحقيق، والحق بالاطلاع على الأوراق والمستندات المتعلقة بالمخالفة المرتكبة[6]، وتعدّ الأوراق الإدارية أهم المحررات التي تقدمها الجهات المتنازعة بوصفها سنداً لما تدعيه، وتشمل هذه الأوراق جميع المحررات الموجودة في حوزة الإدارة.[7]

وعلى ذلك تقوم جهة التحقيق أولاً بالاطلاع على أوراق البلاغ الذي أحيل إليها، لكي تتأكد من صحة إحالة الأوراق، والتأكد من صحة اختصاصها بالتحقيق، والتأكد من وجود الجريمة التأديبية من عدمها[8].

---

(1) .Colin F., La platitude dans le droit de la fonction publique, Paris, L.G.D.J.2000, P. 232.

(2) . انظر في متطلبات الموظف في نطاق الوظيفة العامة: Durssult R., et autre, droit administratif, Canada presse laval, Canada,1986, P.213.

(3) . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 275.

(4) . د. نواف سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 158

(5) . د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 267.

(6) . د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 533.

(7) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 536..

(8) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 185.

وقد تناول التشريع المصري حق جهات التحقيق بالاطلاع على الأوراق والمستندات من أجل الوصول إلى الحقيقة، إذ جاء في المادة (154) من اللائحة التنفيذية بقانون الخدمة المدنية الحالي في مصر على أن "للمحقق في سبيل أداء مهمته اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان سلامة التحقيق وله على الأخص ما يأتي..: "[1].

ومما تقدم يتضح لنا أن النص الوارد في هذه اللائحة يسمح للمحقق لدى جهة الإدارة بالاطلاع على ما تحت يد جهة الإدارة من الأوراق، والمستندات اللازمة لاستيفاء التحقيق الذي يباشره، ومتى فعلت، قام بالاطلاع عليها، وأثبت ذلك في محضر التحقيق، ثم يقوم برد هذه الأوراق والمستندات لجهة الإدارة مرة أخرى[2]، ولكن إذا رفض الرئيس الإداري المختص الذي يتبع إليه الموظف المحال للتحقيق إعطاء الأوراق المطلوبة للمحقق كان للأخير أن يجري التحقيق في حدود ما هو تحت يده، لأن للجهة الإدارية سلطة تقديرية في الاستجابة إلى طلب المحقق الاطلاع على مستندات معينة يراها لازمة، لاستكمال التحقيق، وللجهة الإدارية أن ترسل إليه بعض من هذه المستندات دون بعضها الآخر، ولها ألا ترسل، حتى إن قّدر المحقق أن اطلاعه على هذه الأوراق لازم لاستكمال التحقيق[3].

وبهذا الصدد يقول جانب من الفقه[4] إن أوراق الدولة ملك للدولة، ولا يجوز استخدام أملاك الدولة إلا بإذنها، ولما كان استخدام الأوراق قد يكون عن طريق الاطلاع عليها، فالأصل أن لا يطلع أحد على أوراق الدولة إلا إذا أذن له بذلك، ويسري هذا الحظر على الموظفين العموميين أنفسهم إلا من كانت الأوراق تحت يده، وتعلق الأمر باختصاصه.

وتجدر الإشارة إلى أن ما سبق ذكره إذا كانت الجهة الإدارية هي التي تتولى التحقيق، أما إذا تولى التحقيق عضو النيابة الإدارية في مصر فإن له أن يطلع على ما يراه لازماً من الأوراق، والوثائق في الوزارات والمصالح، وهذا ما أقرته المادة (7) من القانون رقم 117 لعام 1958م[5].

ويبدو أن المشرع المصري أعطى سلطات واسعة إلى أعضاء النيابة الإدارية بالاطلاع على الأوراق والوثائق، وذلك خلافاً لما هو مقرر بالنسبة إلى محققي الجهات الإدارية إذ جعل المشرع المصري الأصل بالنسبة إلى عضو النيابة الإدارية الاطلاع على الأوراق والمستندات، والأصل أن تقوم جهة الإدارة بموافاة عضو النيابة

---

[1] ".... 1. الاطلاع على السجلات والأوراق وإثبات ذلك في المحضر والتأشير على كل ورقة يطلع عليها، وإثبات تاريخ الاطلاع، وللمحقق ختم الأوراق والسجلات وأية وثائق أخرى يستلزم التحقيق التحفظ عليها.

2- طلب صور أية أوراق لا يستلزم التحقيق التحفظ على أصولها أو تدعو المصلحة العامة عدم إرفاقها. 3. طلب رأي أو شهادة أحد شاغلي الوظائف القيادية على أن يكون طلب الرأي أو الشهادة والرد عليهما كتابياً."

[2] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، القاهرة، 2003، ص 125.

[3] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 280،281.

[4] . د. ماجد راغب الحلو، السرية في اعمال السلطة التنفيذية، مقال بمجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، ع1، س 17،1975، ص 111 وما بعدها.

[5] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 188.

بالأوراق والمستندات التي يرى أنه يلزم الاطلاع عليها لاستيفاء التحقيق، ولكن هذا الأصل يرد عليه استثناءات تتمثل فيما يأتي:

. الأول: يتعلق بالأوراق والمستندات العامة التي يخشى ضياعها أو العبث فيها.

. الثاني: يتعلق بالمستندات التي يتعذر موافاة النيابة بها، ويتم الاطلاع عليها في مكان وجودها (كدفاتر المواليد، والوفيات، وأصول المحررات بالشهر العقاري، والقضايا المنظورة في المحاكم).

وفي كلتا الحالتين فإن لعضو النيابة الإدارية الانتقال إلى مقر الجهة الإدارية للاطلاع على الأوراق والمستندات التي يرى أنه يلزم الاطلاع عليها لاستيفاء التحقيق[1].

أما في التشريع السوري فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (38) من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019 على أنه " على الجهة العامة التي يجري فيها التحقيق تقديم كل أنواع الدعم اللازم لتسهيل عملية التحقيق في المكان المحدد من قبل المحكمة"، وكذلك نصت المادة 46 من نفس القانون على أن ""يدقق المحقق في إضبارة التحقيق ويطلب من الجهة التي لديها المحال بياناً عن وضعه المسلكي وملاحظات رؤسائه، وعلى هذه الجهة تقديم هذا البيان خلال خمسة أيام من تاريخ تبلغها، وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال وأن يستجوب الشهود، وأن يلجأ للخبرة الفنية عند الاقتضاء، وله أن يجري أي تحقيق يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة".

وتجدر الملاحظة إلى أن المشرع السوري قد سار على نهج المشرع المصري نفسه في منح الجهة التي تتولى التحقيق مع الموظف المتهم صلاحية الاطلاع على الأوراق والمستندات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها لكشف الحقيقة.

2. الاستجواب: يقصد بالاستجواب أمران الأول أنه طريق دفاع لتفنيد الأدلة القائمة ضد المتهم فيتمكن من تسويغ تصرفاته، والآخر أنه وسيلة تحقيق لاستجلاء الحقيقة، والوصول إلى معرفة مرتكب المخالفة التأديبية، ولما كان هذا هو الغرض من الاستجواب فإنه إجراء من إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التأديبي[2].

ويأخذ الاستجواب عادةً طابع مناقشة تفصيلية حول الواقعة بدقائقها والأدلة بتفصيلاتها على نحو قد يدفع المتهم إلى الاعتراف أو يظهر على الأقل القيمة الحقيقية للأدلة في ذهن المحقق، وهذا الإجراء كما قد يسفر عن تدعيم أدلة الاتهام قد ينتهي إلى تفنيد تلك الأدلة[3].

---

[1] . انظر المادة (81) من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 106 لسنة 2005م بشأن إصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني في النيابة الإدارية إلى أن يثبت عضو النيابة الإدارية في محضر التحقيق واقعة اطلاعه على المستندات، وكذلك يثبت ملخصاً وافياً لها، وله أن يرفقها بمحضر التحقيقات، أو يرفق صورة موقعة من العضو مطابقة للأصل. نقلاً عن د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 188.

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 311.

[3] . د. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، مرجع سابق، ص 185.

وإنني أؤيد الرأي[1] القائل إن المشرع التأديبي لم ينص صراحةً على الاستجواب كإجراء من إجراءات التحقيق، لكن يستفاد من نصوص القانون أنه لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على موظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويقتضي تحقيق دفاع المتهم مجابهته بالأدلة ومناقشته فيها تفصيلياً لكي يستطيع تفنيد الأدلة التي تحوم ضده، فالاستجواب هو الوسيلة لتحقيق الدفاع، ولذلك يمكن القول إن الاستجواب مرتبط بالدفاع، فطالما الأمر متعلق بتحقيق دفاع المتهم فالاستجواب أمر لازم له.

وعلى الرغم من أهمية الاستجواب . حسبما تقدم ذكره . فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو **هل يحق للموظف المحال إلى التأديب أن يرفض الاستجواب؟** وللإجابة على هذا السؤال فقد استقر الفقه الجنائي على حق المتهم في نطاق المساءلة الجنائية أن يرفض الاستجواب[2]، أما في نطاق التأديب فيرى بعض الفقه في فرنسا أنه لا حق للموظف في رفض الاستجواب، وبناءً على ذلك فإن رفضه الإجابة على الأسئلة في التحقيق لا ينطوي على قرينة بالاعتراف فحسب، ولكنه يشكل مخالفة يمكن أن تؤخذ على صاحب الشأن كمخالفة إضافية[3].

في حين يرى الفقه المصري[4] وتسايره اتجاهات القضاء الإداري أنه لا تثريب على الموظف المتهم في امتناعه عن الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه، مع الأخذ في الحسبان أن الموظف قد فوت فرصة الدفاع عن نفسه، **ومن جانبي أؤيد هذا الرأي** لأنه أقرب إلى الصواب، فالموظف له الحرية في الإجابة على بعض الأسئلة الموجهة إليه من عدمه.

وهنالك ضوابط لإجراء الاستجواب من قبل المحقق عليه الالتزام بها، وأهم هذه الضوابط ما يأتي:

. على المحقق وهو يباشر استجواب المتهم ألا يسيء استخدام تلك السلطة، فلا يتدخل في إجابات المتهم أو يقوم بخداعه[5].

. على المحقق ألا يمارس على الموظف المتهم أية ضغوط تحد من قدرته على التركيز في الإجابة أو أن يقوم بالإيحاء إليه بإجابات معينة، أو أن يعده بالتدخل في تخفيف العقاب بقصد الحصول على اعترافه[6].

. كذلك يجب على المحقق عم إطالة مدة الاستجواب، مما قد يؤدي إلى إرهاق المتهم والذي يكون في الغالب عرضة للقلق والاضطراب[1].

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 312.

[2] . د. حسن صادق المرصفاوي، شرح قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص 294.

[3] . Serge Salon, Op.cit. P.220.

[4] . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 197، و د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 278.

[5] .v. Cass. Crim., 24/10/1991, J.C.P., 1992, N420.

[6] . د. نواف سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 252.

3. **سلطة المحقق باستدعاء الشهود وسماعهم:** يملك المحقق سلطة استدعاء الشهود، سواءٌ كانوا شهود نفي أم شهود إثبات، إذ يرى– ووفقاً لسلطته التقديرية – أن سماع شهادتهم وأقوالهم قد يفيد التحقيق وكشف الحقيقة، فالاكتفاء بسماع شهود الإثبات دون النفي يصم التحقيق بالقصور ويبطل قرار الجزاء لإخلاله بحق الدفاع[2].

ونظراً إلى أهمية الشهادة نجد أن غالبية التشريعات تؤكد على الاهتمام بشهادة الشهود، فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (154) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الحالي على أنه للمحقق في سبيل أداء مهمته " ....3. طلب رأي أو شهادة أحد شاغلي الوظائف القيادية، على أن يكون طلب الرأي أو الشهادة والرد عليهما كتابياً"، كما أن أحكام القضاء قد تواترت على أهمية الشهادة في المجال التأديبي، إذ انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى بطلان الإجراء التأديبي عند إغفال استدعاء الشهود الذين طلب سماع أقوالهم المتهم[3].

وعلى الرغم من أهمية الشهادة، فإن للمحقق سلطة تقديرية في تحديد العدد المعقول من الشهود الذي يرى أن هناك فائدة من سماع أقوالهم، بل إنه ليس مطلوباً لصحة التحقيق أن يستمع المحقق في كل الأحوال إلى أكثر من أقوال الشاكي والمشكو في حقه، متى استظهر من وضوح الرؤية وجلاء الصورة وبروز وجه الحق عدم الحاجة إلى سماع أي شهود، شريطة أن يكون لهذا الاستخلاص ما يسوّغه[4]، كما أن بعض الشهود قد تتضاءل أهمية شهادتهم إلى درجة العدم، وخاصة في بعض القضايا التأديبية المستندية، فلا يجوز الاستناد في هذا الشأن إلى شهادة الشهود في مجال لا محل للدليل فيه غير المستندات[5] ، وعلى هذا الأساس لا مسؤولية على المحقق في حال امتناعه عن طلب الشهود الذين يستشهد بهم الموظف المتهم في الدعاوى التي يكون مناط إثباتها أو نفيها المستندات والأوراق فقط[6].

على أنه إذا كانت أهمية الشهادة تبدو ضئيلة أو منعدمة في الجرائم التأديبية المستندية، إلا أن الشهادة تبدو مهمة للغاية فيما يتعلق بالمخالفات التأديبية التي تتعلق بواجب التحفظ الذي يتعين على الموظف الالتزام به[7]، فهناك الكثير من المخالفات التي تقع في الحياة الخاصة للموظفين يكون لشهادة الشهود فيها الدور الكبير

---

(1) . د. نواف سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 252.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 615 لسنة 43ق جلسة 1994/12/20، مشار إليه في مؤلف المستشار سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية، دار الكتب العربية، المحلة الكبرى، 2000، ص 166.

(3) .. C.E., 18/3/1988, Strebler, Rec., P221

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3858 لسنة 32ق جلسة 1987/12/26، مجموعة السنة 33 ص 497.

(5) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3858 لسنة 35ق جلسة 1992/11/28 المشار إليه بمؤلف الدكتور خالد عبد الفتاح، المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام 1990 . 1999 الطبعة الأولى 1999 ص 11.

(6) . د. سعد العنزي. الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 241.

(7) . د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع 1986، مشار إليه بمؤلف د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 241.

في إثبات التهم المنسوبة إلى الموظف أو نفيها، لذا يتعين تمكين الموظف من الاستشهاد بالشهود من أجل تحقيق دفاعه من خلال سلطة المحقق باستدعائهم وسماعهم[1].

وبالرغم من أهمية الشهادة، إلا أنها في المجال التأديبي ليست ذات أهميتها في نطاق القانون الجنائي، فالسلطات الإدارية كثيراً ما تتجاهل استدعاء الشهود الذين يطالب بهم الموظف لسماع شهادتهم، كما أن هؤلاء الشهود قد يعزفون عن الحضور، و لاسيما إذا كانوا لا ينتمون إلى الجهة الإدارية التي يعمل فيبها الموظف المتهم، ويبدو أن مرد ذلك الإحساس بعدم خطورة الجزاءات التأديبية وهو أمر غير صحيح في كل الأحوال، فبعض الجزاءات التأديبية قد يترتب عليها الفصل من الوظيفة العامة وهو عقوبة شديدة الجسامة في الموظف وتلحق بأفراد أسرته ضرراً شديداً قد يفوق أثره الجزاء الجنائي[2].

وقد خلت القوانين من وجود نص يعطي محقق الجهة الإدارية سلطة في إجبار الشاهد على الحضور للشهادة إذا امتنع عن ذلك، والاستثناء الوحيد الذي يملك بموجبه محقق الجهة الإدارية أن يجبر الشاهد على الحضور، وهو أن يكون الشاهد تحت رئاسة المحقق، ويأتي الإجبار هنا عن طريق ممارسة السلطة الرئاسية[3].

إلا أن المشرع المصري في المادة (7) من قانون النيابة الإدارية وفي المادة 93 من تعليمات النيابة الإدارية أجاز للنيابة الإدارية ضبط وإحضار الشاهد الذي يتخلف عن الحضور، وهذا ما أجازه المشرع السوري لسلطات التحقيق القضائية أيضاً دون الإدارية.

ومن جانبي أؤيد الرأي القائل[4] إن عملية ضبط وإحضار الشاهد عملية خطيرة وقد تكون لها آثار عكسية، لذا يجب التأني في هذا الأمر وعدم اللجوء إلى هذا الإجراء إلا في أضيق الحالات وفي الأحوال التي تكون لتلك الشهادة قيمة معتبرة.

كما ننادي بتدخل تشريعي لمعالجة النقص في النص في قوانين الوظيفة العامة على حق الجهة الإدارية في أثناء تحقيقها استدعاء الشهود للكشف عن الجرائم بما يؤدي إليه ذلك من حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

أخيراً هل يتعين تحليف الشاهد أو الشهود اليمين؟

إذا كانت **الجهة الإدارية** هي التي تباشر التحقيق فإنه لا يوجد نص يلزمها بتحليف الشاهد اليمين قبل الإدلاء بالشهادة[5]، أما إذا كانت الجهة التي تمارس التحقيق هي **النيابة الإدارية كما في مصر أو أي سلطة**

---

[1] . د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 241

[2] . د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 135.

[3] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 193.

[4] . د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 242.

[5] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، 2004، ص 193.

قضائية مختصة بالتحقيق سواءٌ في مصر أو سورية أو فرنسا فإن القواعد التي تحكم شهادة الشهود هي القواعد ذاتها الواردة في قانون الإجراءات الجنائية، كما هو معروف في مصر، وقانون أصول المحاكمات الجزائية، كما هو معروف في سورية، الأمر الذي يتطلب تحليف الشهود اليمين قبل الإدلاء بالشهادة.

وعليه، فإن عدم تحليف الشهود اليمين في أثناء التحقيقات التي تجريها الجهة الإدارية لا يترتب عليه بطلان التحقيق، بينما يبطل التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية إذا بنيت الإدانة فيه على شهادة الشهود من دون تحليفهم اليمين، وهو ما درجت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، إذ قضت أنه " وإن كان القانون رقم 21 لسنة 1951 المعدل بالقانون رقم 73 لسنة 1957 قد نص في المادة (9) منه على أن تكون الشهادة بعد حلف اليمين، ونص بمثل هذا أيضاً القانون رقم 117 لسنة 1958 في المادة السابعة منه، إلا أن هذا مقصور على التحقيق الذي يجريه مجلس التأديب في الحالة الأولى والنيابة الإدارية في الحالة الثانية، ولم يشترط القانون ذلك بالنسبة إلى التحقيق الإداري الذي يجريه رئيس المصلحة أو من يندب لذلك من موظفيها، وعلى ذلك فإن عدم قيام المحقق بتحليف الشهود لا يترتب عليه بطلان شهادتهم"[1].

ولكن هل يغني عن حلف اليمين قبل أداء الشهادة تحليفها له بعد ذلك؟

لا يغني عن حلف الشاهد اليمين قبل أداء الشهادة تحليفها له بعد ذلك، إذ إن حلفه اليمين قبل أداء الشهادة ينبه ضميره ويدفعه إلى أدائها بالصدق بخلاف ما لو شهد أولاً بلا يمين فإنه قد يتهاون في أداء الشهادة ثم إذا طلب منه اليمين على أنها صادقة فقد لا يجرؤ على التراجع والاعتراف بعدم صحتها فيضطر إلى تأييدها باليمين[2]، كما أنه يتعين تدوين شهادة الشهود لأهميتها وذلك في محضر التحقيق بوساطة المحقق كما جاءت في أقوال الشهود بدون زيادة أو نقصان حتى تؤدي غرضها المنشود، فيضع كل من المحقق والكاتب إمضاءه على الشهادة، بعد تلاوتها عليه وإقراره أنه مصر عليها،وإذا امتنع الشاهد عن وضع إمضائه أو ختمه أو لم يمكنه وضعه أثبت ذلك في المحضر مع ذكر الأسباب التي يبديها، وفي كل الأحوال يضع كل من المحقق والكاتب إمضاءه على كل صفحة أولاً بأول[3].

ولكن هل يجوز الاستعانة بمذكرة للشاهد مكتوبة تغني عن حضوره؟

ذهب رأي[4] إلى القول، وهذا ما أؤيده إن الشهادة يجب أن يتم تدوينها في محضر التحقيق كأصل عام، على أنه إذا حالت ظروف الشاهد عن الحضور كالمرض أو نحوه، فإنه يجوز أن يقدم الشاهد شهادته إلى

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4573 لسنة 39 ق الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 43 ص 906.

(2) . د. محمد فتوح عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، 1992، ص 271.

(3) . د. المستشار ممدوح الطنطاوي، الأدلة التأديبية، لإسكندرية، منشأة المعارف، 2003، ص 165.

(4) . د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 247.

السلطة المختصة بوساطة مذكرة مكتوبة، وعلى السلطة المختصة فحص تلك المذكرة والتأكد من صدورها من الشاهد، ولا سيما أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أن حلف اليمين ليس مفروضاً في الشهادة التي تتم كتابةً[1].

كما أن المحقق مطالب بالانتقال إلى مقر الشاهد لأخذ أقواله وتدوينها عندما تحول ظروف الأخير عن المثول أمام الجهات المختصة، كما أن الشاهد حتى ولو مثل أمام سلطات التحقيق فإنه قد يستعين بمذكرات مكتوبة، ولاسيما في القضايا والوقائع المعقدة، كما في قضايا المال العام والتي تقوم على المستندات الضخمة والأرقام العديدة والتفاصيل الدقيقة والتي قد لا تسعف الشاهد ذاكرته في الإلمام بها جيداً[2].

4. **المعاينة والخبرة:**

. **المعاينة:** هي إثبات مباشر ومادي لحالة الأشخاص، والأشياء والأمكنة ذات الصلة بوقائع المخالفة محل التحقيق وذلك بالرؤية والفحص بااسطة جهة التحقيق، أو قضاء الحكم، وهي كل ما يفيد كشف الحقيقة، وتستلزم الانتقال إلى محل الواقعة، أو إلى أي محل آخر توجد فيه أشياء أو آثار يرى المحقق أن لها صلة بالجريمة[3].

وفي مصر نجد أن المشرع المصري أشار صراحةً إلى حق المحقق في إجراء المعاينة في المادة (81) من القانون السابق رقم (47) لعام 1978 بشأن العاملين المدنيين في الدولة، إذ نصت على أن " للمحقق من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من يجري معه التحقيق الاستماع إلى الشهود، والاطلاع على السجلات والأوراق الي يرى فائدتها في التحقيق وإجراء المعاينة"، إلا أن قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) لعام 2016 وقد جاء خالياً من نص يفيد إجراء المعاينة من المحقق، إلا أن المادة (37) من قانون إعادة تشكيل النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم (117) لعام 1958 نصت على أنه" يكون لمدير النيابة الإدارية، والوكلاء العاملين، والأعضاء الفنيين صفة رجال الضبط القضائي في إثبات الجرائم التي تكشف في أثناء قيامهم بعملهم".

والمشرع السوري أيضاً أشار في المادة (46) من قانون مجلس الدولة السورية والمحاكم المسلكية للعاملين في الدولة رقم 32 لعام 2019 إلى حق المحقق في اللجوء إلى الخبرة الفنية عند الاقتضاء، إذ نصت على أن" يدقق المحقق في إضبارة التحقيق ويطلب من الجهة التي لديها المحال بياناً عن وضعه المسلكي...، وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال وأن يستجوب الشهود وأن يلجأ للخبرة الفنية عند الاقتضاء...،"

---

(1) .. C.E., 26/5/1950, Dupuis, Rec., P324

(2) . د. المستشار ممدوح الطنطاوي، الأدلة التأديبية، مرجع سابق، ص 165.

(3) . د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية دار الفكر، الجامعي، الإسكندرية،2003، ص 143.

ويتمتع القائم بأعمال التحقيق بسلطة تقديرية فيما يختص بوقت اتخاذ إجراء المعاينة، إذ له أن يقوم بهذا الإجراء قبل البدء في استجواب المتهم، ومواجهته بنتائج المعاينة على نحو يتحقق به من الاتهامات الموجهة إلى الموظف، أو الانتظار إلى حين سؤاله[1].

وعليه فإنني مع رأي[2] في الفقه يرى أن المعاينة هي إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي ينتقل بمقتضاها المحقق إلى مكان وقوع الخطأ الوظيفي ليشاهد بنفسه ويجمع الآثار المتعلقة بالمخالفة التأديبية وكيفية وقوعها وكذلك جمع الأشياء الأخرى التي تفيد في كشف الحقيقة، وهناك قواعد من الواجب مراعاتها في إجراء المعاينة، إذ على المحقق أن يسارع بالانتقال إلى مكان ارتكاب المخالفة، وأن يراعى في إجراء المعاينة الدقة والتأني، وأن يكون قوي الملاحظة كما يجب عليه أن يقوم بترتيب إجراءات المعاينة ترتيباً منطقياً، وأن يحافظ على مكان ارتكاب المخالفة من العبث وأن يقوم بعمل رسم تخطيطي لمكان المخالفة[3].

والبدء بالمعاينة يسهل على المحقق مهمته عندما يناقش الشهود عن معلوماتهم عن المخالفة فيمكنه متابعة أقوالهم ومطابقتها على الطبيعة التي ارتسمت معالمها أمام عينيه وقت المعاينة وانطبعت في ذهنه[4].

. الخبرة: تعرف الخبرة بأنها عمل فني أو علمي ينصب على واقعة مادية أو أثر مادي بغية الوصول إلى رأي يقيني حاسم في المسألة المعروضة لمساعدة سلطة التحقيق في تكوين عقيدتها، إذ يجوز في المسائل الفنية الاستعانة بالمختصين وبأهل الخبرة وذلك عن طريق الجهة التي يتعلق بها التحقيق[5].

وتختلف أعمال الخبرة عن غيرها من إجراءات الأدلة الأخرى كالشهادة والمعاينة والتفتيش، بأنها إثبات بالرأي الفني للخبير في كشف الدلائل أو الأدلة أو تحديد قيمتها التدليلية في الإثبات[6].

والخبرة وقفٌ على عمل الأخصائيين من أهل العلم والتكنولوجيا فهم يدلون بخبرتهم من وقائع معلوماتهم العلمية والتكنولوجية وليس على أساس مجرد مشاهدتهم أو سماعهم كالشهود، ولذلك يجوز تغيير الخبير في مجال التحقيق بغيره، وهو أمر غير متصور بالنسبة إلى الشاهد لأن دوره في الدعوى مقصور عليه وحده، أما الشاهد فيدلي بأقواله كما حدثت في مادياتها من دون إبداء رأيه في قيمتها التدليلية[7]،وبذلك فالخبير هو كل شخص له

---

[1] . د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص 145.

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 260

[3] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 128.

[4] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط3، ص 114.

[5] . د. آمال عبد الرحيم عثمان، الخبرة في المسائل الجنائية، رسالة دكتوراه القاهرة، 1964 ص 171، مشار إليها لدى مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 115.

[6] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 198.

[7] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 129.

إلمام خاص بأي علم أو فن معين، وتعد أعمال الخبرة من إجراءات التحقيق، كما أنها من المسائل المهمة في الإثبات[1]، ويمكن تصنيف الخبراء إلى نوعين رئيسين:

خبراء وفقاً للجهة التي قامت بتكليفهم أو ندبهم، وخبراء وفقاً للتخصصات، والخبير المنتدب هو الذي ينتدبه المحقق أو القاضي، والخبير المتخصص هو البارع في علمه بذاته[2].

5. سلطة المحقق في إعداد مذكرة بالرأي:

على المحقق فور انتهاء التحقيق إعداد مذكرة تتضمن بياناً وافياً بموضوع الواقعة أو المخالفة محل التحقيق، ومناقشة الوقائع والأدلة والقوانين المطروحة مع بيان مدى صحة الواقعة، ومدى نسبتها إلى عامل معين، وما تنطوي عليه من خروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، ويخلص في النهاية إلى تحديد الوصف القانوني للواقعة أو الوقائع موضوع التحقيق مع تحديد مواد الإسناد بالنسبة إلى كل مخالفة على حدة، والظروف المشددة أو المخففة للواقعة أو الوقائع محل التحقيق، مع بيان بالرأي الذي ينتهي إليه من حيث اقتراح تقرير المسؤولية أو الحفظ أو الإحالة إلى الهيئة التأديبية أو النيابة العامة[3].

وبعبارة أخرى، يجب على المحقق فور الانتهاء من التحقيق إعداد مذكرة تتضمن بياناً وافياً بموضوع المخالفة التأديبية المنسوبة إلى الموظف، ومناقشة الوقائع والأدلة الواردة بشأنها، وبيان صحة كل واقعة ومدى نسبتها للموظف، وموقف القانون منها، وما إذا كانت تنطوي على مخالفة تأديبية أم لا[4].

3ً. التصرف في التحقيق التأديبي:

يتم التصرف في التحقيق التأديبي حسب الجهة التي تقوم به، فهو ليس قاصراً على الجهة الإدارية وإنما تتعدد الجهات التي تتولى التصرف بالتحقيق في التشريع المقارن، ومن ثم تختلف إجراءات وضوابط التصرف في التحقيق بحسب الجهة التي قامت به، لذا سنتناول عرض ذلك وفق الآتي:

أ. **تصرف الجهة الإدارية في التحقيق:** عند انتهاء الجهة الإدارية من تحقيقاتها موضوع المخالفة المسندة إلى الموظف المتهم التابع لها، يكون لها في هذه الحالة مطلق الحرية في اتخاذ أحد المواقف الآتية إما حفظ التحقيق، أو إقرار المسؤولية وتوقيع الجزاء، أو إحالة الموضوع إلى النيابة العامة، وعليه سوف نتناول شرح أوجه تصرف الجهة الإدارية بالتحقيق على النحو الآتي:

---

(1) . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 198.

(2) . د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 249.

(3) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القاون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 914.

(4) . د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 64 وما بعدها.

- **حفظ التحقيق:**

حفظ التحقيق التأديبي إجراء إداري تتخذه الجهة الإدارية المختصة بالتحقيق، وبمقتضاه تقرر عدم السير في الإجراءات التأديبية لتوافر سبب من الأسباب التي تحول دون ذلك[1]، فهو بذلك اختصاص أصيل يؤول إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، سواءٌ قامت به جهة إدارية مختصة، أو قامت به النيابة الإدارية كما هو معمول به في مصر، والقرار الصادر بحفظ التحقيق التأديبي يكون إما (مؤقتاً) وبالتالي يمكن إعادة التحقيق في المخالفة من جديد إذا ظهرت أدلة تفيد التحقيق، أو أن يكون الحفظ (قطعياً) [2].

. **الحفظ المؤقت للتحقيق التأديبي:** هذا النوع من الحفظ لا يحوز حجية، وبالتالي فهو لا يمنع من إعادة فتح التحقيق في المخالفة من جديد طالما أن الواقعة لم تسقط بمضي المدة، إذ يسقط الحق في المساءلة التأديبية كأصل عام بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة[3]، والمراد بالحفظ المؤقت هو الذي يمكن الرجوع فيه والتحقيق في المخالفة الإدارية من جديد، متى ظهرت أدلة تفيد في معرفة الموظف المتهم أو في نسبة الاتهام إليه[4]، والحفظ المؤقت يرجع إلى أحد سببين هما:

عدم معرفة الفاعل: بمعنى أن التحقيق والأدلة لم تكشف عن الفاعل الحقيقي، وذلك لشيوع التهمة بين أكثر من موظف من دون إمكان نسبة فعل إيجابي أو سلبي محدد إلى أي منهم، فذلك يوجب حفظ التحقيق حفظاً مؤقتاً، ويجد ذلك أساسه في احترام مبدأ شخصية العقوبة التأديبية.

عدم كفاية الأدلة: الإدانة التأديبية شأنها في ذلك شأن الإدانة الجنائية لا تقوم على الشك والتخمين، وإنما تقوم على الجزم واليقين، ومن ثم فإذا خلت التحقيقات من أدلة كافية ترجح إدانة الموظف، أصدرت السلطة المختصة أمراً بالحفظ لعدم كفاية أدلة إثبات بصحة الواقعة أو إسنادها إلى عامل معين، ويجب أن يصدر الأمر في هذه الحالة بعد تمحيص أدلة الثبوت فيها عن بصر وبصيرة[5].

بناءً على ذلك، إذا ثبت لجهة التحقيق أن الأدلة التي أتيح لها الحصول عليها لا تكفي لإدانة المحال للتحقيق، فليس لها أن تطلب إدانته، إذ تقصر الأدلة عن تقرير تلك الإدانة، ولا يكون أمامها والحال كذلك سوى الحفظ المؤقت للتحقيق، فإذا زالت هذه الأسباب كما لو تمَّ مثلاً التعرف على شخصية الفاعل أو المسهم في ارتكاب المخالفة التأديبية، أو إذا ظهرت أدلة جديدة تفيد في التحقيق كتوافر شهود أو مستندات أو أوراق، ولم تكن

---

[1] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 82.

[2] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 548، وأيضاً د. أحمد بدر سلامة، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 200

[3] د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 200

[4] في هذا المعنى ذاته نقض جنائي 1962/12/3 مجموعة أحكام النقض 197/815/13 مشار إليه لدى د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 171 ود. مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث، 1966، ص 233.

[5] د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 896.

هذه الأدلة معروفة للمحقق قبل إصدار قرار الحفظ، أو أن هذه الأدلة كانت موجودة قبل صدور قرار الحفظ المؤقت، ولكنها لم تعرض على المحقق الذي أوصى بالقرار أو لم يكن ممكناً عرضها عليه، فإنه في هذه الحالات يجوز إعادة التحقيق مرة أخرى، إذ يزول الحفظ المؤقت بزوال السبب الذي لأجله تم هذا الحفظ[1].

ويعد الحفظ في هذه الحالة مؤقتاً لأن نتيجة التحقيق التي تؤدي إلى معرفة الفاعل، أو عدم توافر الأدلة على إسناد الفعل لمتهم معين، لا تعد حجة لمتهم قامت الأدلة على إدانته ولو بعد انتهاء التحقيق، فإذا تبين ظهور أدلة جديدة تفيد التحقيق جاز للجهة الإدارية الرجوع عن قرارها بالحفظ وبداية التحقيق في المخالفة من جديد[2].

. **الحفظ القطعي للتحقيق التأديبي:** وهو على عكس الحفظ المؤقت، نهائي، و يتمتع بحجية دائمة تمنع من إثارة التحقيق مرة أخرى عن المخالفة التأديبية ذاتها، إذ لا يمكن بعد صدور القرار بالحفظ القطعي إعادة التحقيق مرة أخرى عن ذات الواقعة أو الجريمة التأديبية[3]، ويكون نهائيا لا رجوع فيه، لأنه يفترض أن الجريمة لم ترتكب أصلا أو لم تتوافر لها أركانها أو أنه يتعذر نهائياً توقيع جزاء في شأنها، وقد يحفظ التحقيق قطعياً إذا كانت المخالفة من التفاهة بحيث تقتضى المصلحة العامة التغاضي عنها، أو تقتضي أن يتخذ إزاء المخالف إجراء لا يعد عقوبة تأديبية كلفت نظره إلى عدم العودة إلى ارتكاب الخطأ[4]، وهناك أسباب عدة لحفظ التحقيق حفظاً قطعياً، ومن أهم هذ الأسباب:

1ـ حفظ التحقيق التأديبي لعدم المخالفة: إذ يثبت من خلال التحقيق ونتائجه أن الواقعة المنسوبة إلى الموظف لا تشكل مخالفة تأديبية، أي إن الواقعة لا تشكل . على الرغم من ثبوت ارتكابها . مخالفة لواجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها أو خروجاً عن العرف، إذ لا جزاء إلا على فعل مؤثم إدارياً، إعمالاً لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي[5].

2ـ **الحفظ لعدم الصحة:** ويكون إذا كشف التحقيق عدم اقتراف الموظف للوقائع موضوع التحقيق، وأن الواقعة محل التحقيق قد حدثت فعلاً، ولكن لا يمكن نسبتها إلى الموظف المتهم لكونها من فعل المبلغ للشكوى أو غيره[6].

---

(1) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 889.

(2) . د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاءً، القاهرة، دار النهضة العربية،1999، ص 309.

(3) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 548.

(4) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 171.

(5) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 899.

(6) (6) . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 253.

3ـ **الحفظ لعدم الأهمية:** هنا يكون الموظف مخالفاً بالفعل لارتكابه واقعة معينة، إلا أن هذه المخالفة بسيطة لا تستحق الذكر ولا توجب مساءلته ومجازاته وأن التغاضي عنها أولى، ويشير بعض الفقه إلى أن الحفظ لعدم الأهمية يعد المجال الخصب لإساءة استعمال الجهة الإدارية سلطتها التقديرية في حفظ التحقيق والتأديب[1].

4. **الحفظ لسبق الفصل في الموضوع:** ويكون في حال تبين أن ما نسب إلى الموظف سبق أن تناولته من قبل جهة ذات ولاية في التحقيق وانتهت بشأنه إلى قرار أو حكم، فيكون لذلك حجيته على الأمر موضوع التحقيق، حيث يؤدي هذا الفصل في موضوع المخالفة إلى استنفاذ الولاية التأديبية بالنسبة إلى المخالفة موضوع التحقيق بحيث لا يجوز مساءلة المخالفة عنها ثانيةً، والجدير بالذكر أن سابقة الفصل في موضوع المخالفة كموجب لحفظ التحقيق فيها حفظاً قطعياً يجد أساسه في احترام مبدأ حجية الشيء المقضي به[2].

5. **الحفظ لامتناع مسؤولية الموظف لعاهة عقلية أو لفقد حرية الاختيار:**

المسؤولية ترفع عن الموظف إذا كان فاقداً للشعور وقت ارتكاب الفعل، إما لجنون أو لغيبوبة نتيجة تناوله مخدر أو مسكر قهراً عنه، أو على غير علم منه[3]، ولذا يتم حفظ التحقيق حفظاً قطعياً، فإذا ثبت للسلطة المختصة بعد الرجوع إلى أهل الخبرة أن الموظف المتهم قد ارتكب المخالفة تحت تأثير مرض نفسي أو عقلي، وأن هذا المرض يؤدي إلى فقد الشخص للشعور والإدراك، فلا يكون عنده الإرادة الحرة القادرة على التمييز، فإن ذلك يعد سبباً لامتناع المسؤولية[4].

وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن "عدم مسؤولية العامل إذا ارتكب مخالفة تأديبية أثناء نوبة من نوبات مرضه النفسي، الذي يعالج منه وهو حالة انفصام "بارنوي" يجعله يحلل الأشياء تحليلاً خاطئاً ويفسرها أحياناً تفسيراً خاطئاً ، نظراً إلى نوبات قلق شديدة تضطرب معها قوة الإدراك والتحليل الصحيح للأمور فتختلط معه الأفكار ويصبح وكأنه غير متحكم وسلوكه منتظم"[5].

6. **الحفظ لوجود مانع من موانع العقاب:** فقد يرتكب الموظف المخالفة التأديبية تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيسه وتنفيذاً لمبدأ طاعة الرؤساء، وهو من المبادئ التي تحكم العمل الإداري، والموظف العام في هذه الحالة لا يعفي من المساءلة، إلا إذا قام بتنبيه الرئيس كتابةً بالمخالفة التي تنعقد على أثر تنفيذ الأمر الرئاسي

---

(1) . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 344.

(2) . د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته، مرجع سابق، ص 471

(3) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 85.

(4) . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، ط1، الاسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، 96.

(5) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 587 لسنة 23 قضائية عليا، جلسة 1981/2/28 مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، ص 234.

وبالتالي إذا ترتب على تنفيذ الأوامر الرئاسية في مثل هذه الحالات وقوع مخالفة تأديبية فيجب حفظ التحقيقات بشأنها لتوافر مانع من موانع العقاب في مرتكب المخالفة[1].

7. **حفظ التحقيق التأديبي لترك الموظف للوظيفة:** الأصل أن التأديب مرتبط بالوظيفة العامة، والتبعية للسلطة الإدارية المختصة التي تمارس التأديب، ومن ثم فإن من فقد الصفة الوظيفية وزالت عنه التبعية الإدارية لا يكون هناك محل لمحاسبة تأديبية، إذ استقرت أحكام القضاء الإداري الفرنسي على عدّ قبول الاستقالة من جانب الإدارة بمنزلة إنهاء لكافة الإجراءات التأديبية التي اتخذت تجاه الموظف المستقل، إلا أن المشرع المصري لم يأخذ من ترك الموظف للوظيفة سبباً لحفظ التحقيق معه في كل الأحوال ولكنه فرق في أثر ترك الخدمة بين حالتين:

الأولى: إذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية ثم ترك الخدمة فهنا إذا كان قد بدأ في تحقيق تلك المخالفة قبل ترك الخدمة فيجب على الجهة الإدارية الاستمرار في التحقيق على الرغم من أن الموظف أصبح خارج الخدمة، أما إذا لم يكن قد بدأ التحقيق فلا يجوز إجراؤه بعد ترك الموظف للخدمة لأنه يكون قد أفلت من العقاب.

الثانية: إذا كانت المخالفة المرتكبة مالية فإن ترك الخدمة لا يمنع من التحقيق مع الموظف الذي تسبب في ضياع حق مالي للدولة شريطة أن يتم ذلك خلال خمس سنوات من ارتكاب المخالفة وإلا امتنع التحقيق مع الموظف المخالف[2] وهذا ما كان عليه نهج المشرع السوري.

8. الحفظ لوفاة الموظف: تعد وفاة الموظف من أقوى الأسباب التي تؤدي إلى حفظ التحقيق قطعياً، سواء أكان قد بُدأ فيه أم لا، بل إن هذا السبب يمنع المحاكمة التأديبية والاستمرار فيها.

- **إقرار المسؤولية وتوقيع الجزاء:**

بعد قيام الجهة الإدارية بإجراء التحقيق، ولم تتوافر إحدى حالات الحفظ السالف ذكرها، وكشف لها التحقيق عن وقوع جريمة تأديبية وأسندها إلى فاعلها، فإن للجهة الإدارية أن توقع على المخالف عقوبة في نطاق اختصاصها المحدد قانوناً[3]، أما إذا كانت الجريمة تستأهل عقوبة أشد مما يدخل في اختصاص الجهة الإدارية صدر قرار الإحالة منها إلى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب المختص ليباشر مساءلة الموظف المتهم تأديبياً وإنزال العقوبة المناسبة.

والإحالة إلى المحاكمة التأديبية هي قرار إداري بالتصرف فيما أسفر عنه التحقيق بتقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب (الذي يصدر قرار الجزاء) وذلك لمحاكمته فيما هو منسوب إليه من

---

(1) . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 344

(2) . محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 900،901

(3) . راجع المادة 62 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 وراجع أيضاً.د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 172.

مخالفات، فهي صورة من صور التصرف في التحقيق[1]، ولا يتحقق معنى الإحالة الى المحاكمة التأديبية إلا بتقديم العامل الى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، فبالنسبة إلى مجالس التأديب يعدّ العامل الذي يخضع لاختصاصها محالا إلى المحاكمة التأديبية بصدور قرار الإحالة من السلطة المختصة قانونا بذلك[2].

ومن المقرر أن الخصومة في دعاوى التأديب لا تنعقد ولا تتصل بها المحكمة المختصة أو مجلس التأديب إلا إذا تمت الإحالة وفق الإجراءات التي نص عليها القانون ومن السلطة التي حددها، وبغير ذلك لا تنعقد الخصومة على النحو الصحيح قانوناً، وعليه لا تقوم الدعوى التأديبية قانوناً، وبالتالي لا تملك المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب التصدي لنظر دعوى لم تتصل بها وفق الإجراءات القانونية السليمة، فإذا ما تصدت المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب لنظر دعوى لم تتصل بها على الوجه الذي يتفق وحكم القانون فإن الحكم الصادر في الدعوى يكون باطلا[3].

وتتم الاحالة إلى المحاكمة التأديبية عن طريق جهة الإدارة في صورتين:

الصورة الأولى: في المخالفات الإدارية التي تختص الجهة الإدارية بتحقيقها قد ينتهي الرأي فيها إلى إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية كما هو معمول فيه في التشريع المصري، مشفوعة بطلب إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وذلك في حالة الرغبة في مجازاة المحال بعقوبة تخرج عن اختصاص السلطة المختصة سلطة توقيعها[4]، وفى هذه الحالة تلتزم النيابة الإدارية بمباشرة الدعوى التأديبية، ولها أن تتحقق من استيفاء التحقيق أو إعادته إلى جهة الإدارة إذا رأت وجهاً لذلك[5].

الصورة الثانية: قد تطلب الجهة الإدارية من النيابة الإدارية إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية المختصة، اعتراضاً منها على اقتراح النيابة الإدارية حال تصرفها في التحقيق سواء أكان هذا الاقتراح بالحفظ أم بتوقيع جزاء[6].

وفى الصورتين سالفتي الذكر تلتزم النيابة الإدارية بالإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة، ومباشرة الدعوى التأديبية أمامها، ومتى تمت الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، فإنه لا يحق للسلطة التأديبية أن تعيد الأوراق إلى سلطة التحقيق والاتهام أو تقوم بإحالتها إلى الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف حتى وإن كانت المخالفة

---

(1) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 187.

(2) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 188.

(3) . حكم الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 3584 لسنة 44 ق جلسة 2003/05/24 مشارإليه لدى د. خليفة سالم الجهمي، المساءلة التأديبية عن المخالفة المالية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في القانون الإداري الليبي والفرنسي والمصري، طبعة 2017، ص 226.

(4) . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج 2، مرجع سابق، ص 267.

(5) . د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، الكتاب الثاني، القاهرة، دار الطباعة الحديثة، ط1، 1988، ص 361

(6) . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 268.

خفيفة الأثر ويستدعي الأمر حفظها، أو أنها لا تستأهل توقيع عقوبة أشد مما يدخل في اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية، ذلك لأن المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي تتصل ولايتهما بالدعوى التأديبية بمجرد إحالتها إليهما ودخولها في حوزتهما، ومن ثم يضحى عليهما لزاماً الفصل فيها إما بالبراءة وإما بالإدانة وهما في ذلك غير مقيدين بتوقيع عقوبة تأديبية ذات درجة معينة من الجسامة، بل لهما أن يقدرا العقوبة المناسبة للمخالفة المقترفة في حدود قائمة العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المتهم باعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل، ويخضع تقديرهما في هذا الشأن للتعقيب القضائي[1].

- **الإحالة إلى النيابة العامة:**

قد يتبين لجهة التحقيق الإداري أن المخالفة المرتكبة تنطوي على شق جنائي كما هو الحال في جرائم الاستيلاء والاختلاس وضياع المال العام، ففي هذه الحالة تبلغ النيابة العامة لاتخاذ إجراءتها في الشق الجنائي ولا يمنع هذا الإبلاغ من استمرار جهة التحقيق بمباشرة التحقيقات التي بدأت، وذلك لأن هناك استقلال بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، ويمكن للجهة الإدارية أن تصدر قراراً تأديبياً دون انتظار قرارات النيابة العامة في الشق الجنائي[2].

ب. التصرف في التحقيق بمعرفة جهات أخرى (جهات رقابية):

سبق الحديث عن التصرف في التحقيق بمعرفة الجهة الإدارية، وإذ إن التصرف بالتحقيق ليس قاصراً على الجهة الإدارية فقط، إلا أنه يتم حسب الجهة التي تتولاه، ومن الجهات التي تتولى التصرف في التحقيق أيضاً، النيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات في التشريع المصري، أما في سورية فالتصرف في التحقيق يتم أيضاً بمعرفة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية، وهذا ما سندرسه تتابعاً وفق الاتي:

1. تصرف النيابة الإدارية[3] في التحقيق (مصر):

حدد القانون رقم 117 لعام 1958 تصرف النيابة الإدارية في التحقيق، إذ نصت **المادة 12** منه والمعدلة بموجب القانون رقم 171 لعام 1981على أنه " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا توجب

---

[1] . د. خليفة سالم الجهمي، المساءلة التأديبية عن المخالفة المالية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 221،222

[2] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 364.

[3] . النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذلك التي تحال إليها، وتكون لها السلطات المقررة كجهة إدارية في توقيع الجزاءات التأديبية إزاء هذه المخالفات، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك، ومباشرة الدعاوى، والطعون التأديبية، أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله؛ وفقاً لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات، والحقوق، والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً. وتُشكل هيئة النيابة الإدارية وفقاً لما نظمته المواد الأولى من القانون رقم 117 لسنة 1958 وتعديلاته بالقانون رقم 12 لسنة 1989 من: رئيس للهيئة، ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس، ومن الوكلاء العموم الأُوَل، ووكلاء العموم، ورؤساء النيابة من الفئتين (أ، ب)، ووكلاء النيابة من الفئة الممتازة، ووكلاء النيابة، ومساعدي النيابة، ومعاوني النيابة . راجع الموقع الإلكتروني للنيابة الإدارية بمصر: https://www.ap.gov.eg

توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها، ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مسوغاً لذلك، وفي جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التي يتبعها العامل بالإحالة، وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قرارا بالحفظ أو بتوقيع الجزاء، فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة".

وقد نصت **المادة 14** من القانون ذاته والمعدلة بالقانون رقم 171 لعام 1981 على أنه" إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة"

كما نصت **المادة 17** من القانون نفسه على أنه " إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة وتتولى النيابة العامة التصرف في التحقيق واستيفاءه إذا تراءى لها ذلك، على أن يتم ذلك على وجه السرعة".

ويستفاد من هذه النصوص أن تصرف النيابة الإدارية في التحقيق لا يخرج عن صورة من خمس صور فهي إما أن تنتهي إلى حفظ التحقيق، أو إلى اقتراح الجزاء الإداري للعامل الذي تناوله التحقيق، وقد ترى أنه يستحق المحاكمة التأديبية فتحيله إلى المحكمة التأديبية، وقد ترى إبلاغ النيابة العامة بالأوراق للتصرف فيها، وأخيراً تملك الاقتراح بفصل العامل بغير الطريق التأديبي[1]، وهذا ما سنفصله تباعاً.

. <u>الأمر بحفظ التحقيق:</u> أوردت المادة 159 من تعليمات النيابة حالات الحفظ وهي[2]:

- **الأمر بالحفظ لعدم المخالفة:** في حال تبين للنيابة الإدارية أن الواقعة افتقدت أركان المخالفة التأديبية أو في حال انعدام النص التشريعي الذي يجعلها مخالفة تأديبية معاقباً عليها، والأمر بالحفظ لعدم المخالفة يصدر من النيابة الإدارية قبل التحقيق أو بعده، فقد يرى عضو النيابة أنه بمجرد مطالعته للشكوى المقدمة من أحد المواطنين أو الموظفين، أنه لا توجد ثمة مخالفة فيقوم بحفظ الأوراق.
- **الأمر بالحفظ لعدم جواز السير في الدعوى:** وذلك في حال وجود عوائق إجرائية تحول بين النيابة الإدارية والسير في الدعوى، وهنا يتعين على النيابة أن تتربص حتى إزالة هذا العائق وإلا كان تحقيقها باطلاً، وفي حالة عدم زوال هذا العائق لا تملك سوى أن تأمر بالحفظ لعدم جواز السير في الدعوى، ومن أشهر حالات عدم جواز السير في الدعوى التأديبية لعدم تقديم طلب من السلطة المختصة،

---

[1] . د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق التأديبي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص 233 وما بعدها.

[2] د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي، مرجع سابق، ص 335وأيضاً، د. ثروة محمد عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، مرجع سابق، ص 267، وأيضا د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، ص 233، وأيضاً د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 453.

حالة طلب السلطة المختصة من النيابة الإدارية إجراء التحقيق في الحالتين المنصوص عليهما في الفقرتين الأخيرتين من المادة 83 من قانون نظام العاملين بالقطاع العام بالقانون رقم 48 لسنة 1978[1].

كما أن حالات عدم جواز السير في الدعوى التأديبية يمتد حكمها إلى أي حالة أخرى ورد النص عليها في أي تشريع.

- **الأمر بالحفظ لوجود مانع عقاب:** بحسبانها أسباباً قانونية تطرأ على المخالف وتمنع مساءلته تأديبياً على الرغم من اكتمال أركان الجريمة التأديبية.
- **الأمر بالحفظ لانقضاء الدعوى التأديبية:** إذ جاء في البند 11 و12 من المادة 159 تعليمات النيابة الإدارية المشار إليها أعلاه أنه " يكون الحفظ لأحد الأسباب التالية.....11. سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بمضي المدة.12. انقضاء الادعاء التأديبي بالوفاة".
- **الأمر بالحفظ لعدم الصحة:** إعمالاً لتعليمات النيابة الإدارية بالمادة 159/ 4 والمنشور رقم 19 لعام 1934 الصادر من مكتب النائب العام آنذاك يكون الحفظ لعدم الصحة في الأحوال الآتية:

1. إذا أبلغ عن حادثة وثبت بالتحقيق أن الواقعة المدعى بها لم تقع أصلاً.
2. أن يقع فعل ويتهم شخص بارتكابه ثم يثبت من التحقيق أن الفعل من عمل المجني عليه بقصد اتهامه.

- **الحفظ لامتناع مسؤولية المخالف:** لإصابته بعاهة عقلية عند ارتكاب المخالفة، وذلك إذا ثبت بعد الرجوع إلى أهل الخبرة أن المتهم مصاب بعاهة عقلية وقت وقوع المخالفة، ومثلها حالات الجنون وصغر السن وحالة الضرورة والسكر على غير إرادة أو دون علم، إذ تخول هذه الموانع النيابة الإدارية الحق في إصدار الأمر بحفظ الأوراق التي تتولى تحقيقها استناداً إلى هذه الموانع.
- **الأمر بالحفظ لعدم كفاية الأدلة:** وهذا يعني أن الاستدلالات والأدلة ليست على درجة من القوة بحيث ترجح إحالة الدعوى إلى قضاء الحكم، وعلى ذلك يصدر الأمر بالحفظ.

وبمراعاة أن الشك يفسر لصالح المتهم أمام قضاء الحكم، على العكس من قضاء التحقيق، ذلك أنه متى كانت الاستدلالات أو الأدلة تتراوح ما بين الإدانة أو عدمها، فإن النيابة لا تفضل الأمر بالحفظ، وتحيل المخالف إلى المحكمة التأديبية، وهي ذات سلطات واسعة في إجراء تحقيق نهائي يتم سماع جميع الخصوم فيه، ومن ثم تكون أقدر على وزن الأدلة وبيان أوجه الشك واليقين فيها، ولأجل ذلك قيل إن الشك يفسر ضد المتهم أمام سلطات التحقيق.

---

[1] . تنص المادة 83 من القانون رقم 48 لسنة 1978 بشأن العاملين بالقطاع العام في فقرتيها الأخيرتين على أن ".....يكون التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا وذلك بناءً على طلب رئيس مجلس الإدارة"

- **الأمر بالحفظ لعدم معرفة الفاعل:** يعني عدم معرفة الفاعل أو عدم ثبوت الواقعة التي تم تحقيقها قبل شخص معين ومحدد، وأن عدم تحديد هذا الشخص يترتب عليه الحفظ حتماً، وهو سبب مؤقت، لذلك فإن النيابة تحفظ الأوراق مؤقتاً إلى حين سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة أو حين ظهور دلائل جديدة قبل الفاعل، وذلك قبل سقوط الدعوى بمضي المدة.
- **الأمر بالحفظ لعدم الأهمية:** إذا كانت المخالفة هينة الأثر وكانت مسوّغات التغاضي عنها أولى بالرعاية، فالمخالفة تكون ثابتة والفاعل معروفاً وأدلة الثبوت كاملة قبله ومع ذلك تقوم النيابة لأسباب تقدرها بحفظ الأوراق لعدم الأهمية، وهذا يعكس سلطة الملاءمة التي تتمتع بها النيابة في رفع الدعوى التأديبية واستعمالها.

كما أن عدم الأهمية ليس لها معيارٌ أو ضابطٌ محددٌ، وإنما يحكمها ظروف الواقعة في ذاتها مع تقدير عضو النيابة المحقق، وعليه يصدر أمر النيابة بالحفظ استناداً إلى تقديرات الملاءمة التي تملكها بشأن استعمال الدعوى التأديبية من تحريك ورفع ومباشرة أمام المحكمة التأديبية.

ـ <u>اقتراح الجزاء الإداري</u>: من صور تصرف النيابة الإدارية في تحقيقاتها أن تقترح مجازاة العامل إدارياً، وذلك متى قدرت النيابة أن المخالفة لا تستأهل الإحالة إلى المحكمة التأديبية وتستحق جزاء إدارياً مما تملكه السلطة المختصة بالتأديب، وعلى الجهة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قراراً بالحفظ أو بتوقيع الجزاء، فإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة، ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية[1].

ويخطر رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية ولرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية[2].

وبمراعاة أن الميعاد المقرر لإقامة النيابة الإدارية للدعوى التأديبية في حالة اعتراض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، ليس ميعاد سقوط للدعوى التأديبية إذ لا يبغي المشرع أكثر من الحض على الإسراع في إقامة الدعوى التأديبية والحث على مزيد من الغاية في إنجاز المحاكمات ذات اطابع المالي، وإذ تراخت النيابة في إقامة الدعوى في الميعاد المذكور فإن مثل هذا التراخي الإداري يسقط بطبيعة الحال الحق في السير في

---

[1] . د. مجدي مدحت إبراهيم النهرى، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، طبعة 1997، ص 136.

[2] . انظر المادة (5) فقرة 3 من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988.

الدعوى التأديبية لأن هذا الميعاد من قبيل استنهاض النيابة الإدارية في إجراءات الدعوى التأديبية بالسرعة التي تقتضيها المصلحة العامة في التأديب، وهذا من قبيل سلامة التوجيه وحسن التنظيم[1].

وإعمالاً لما تقدم، فقد نصت المادة 173 من تعليمات النيابة الإدارية على أنه " إذا طلب الجهاز المركزي للمحاسبات تقديم العامل للمحاكمة التأديبية استناداً إلى الفقرة الأولى من البند الثالث من المادة الخامسة من القانون 144 لسنة 1988 بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، فعلى النيابة إرسال القضية بحالتها إلى فرع إدارة الدعوى التأديبية من دون حاجة إلى إعداد مذكرة جديدة بالرأي، اكتفاءً بأن يرفق بالأوراق طلب الجهاز المركزي للمحاسبات بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وتتبع الإجراءات ذاتها السابقة إذا طلبت الجهة المختصة إحالة العامل إلى المحكمة التأديبية[2].

وقد تعددت الآراء الفقهية في مدى جواز أن تخالف الجهة الإدارية رأي النيابة الإدارية فيما أجرته من تحقيقات بشأن المخالفات الإدارية، إذ يرى جانب من الفقه[3] أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بما تنتهي إليه النيابة الإدارية من رأي في التحقيق إعمالاً لما تضمنته المادة 12 من القانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بالنيابة الإدارية والتي أعطت الجهة الإدارية الحق في أن تطلب من النيابة الإدارية إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، بالإضافة إلى أن المادة 19 من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية تقضي بأنه" إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة لا توجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً ورأت الجهة الإدارية حفظ التحقيق، جاز لمدير النيابة الإدارية عرض الأمر على الوزير المختص" إذاً فالأمر موكول إلى الوزير المختص بوصفه الرئيس التأديبي الأعلى في وزارته.

في حين ذهب بعضهم الآخر[4] إلى رأي مغاير هو أنه لا يجوز للجهة الإدارية مخالفة رأي النيابة الإدارية فيما انتهت إليه من حفظ التحقيق طالما أن قرار الحفظ جاء مبنياً على سبب قانوني مثل انعدام المخالفة أو سقوط الدعوى لمضي المدة أو لسبق الفصل فيها أو نفي وقوع المخالفة أو حتى ثبوتها ولكن في حق عامل آخر أو لعدم معرفة الفاعل، بينما لا تلتزم الجهة الإدارية برأي النيابة الإدارية إذا كان سبب الحفظ هو عدم الأهمية أو عدم كفاية الأدلة، فيجوز للجهة الإدارية إذا رأت أن مسلك الموظف يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها أن توقع الجزاء المناسب.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام 1063،1059 لسنة 5ق، جلسة 1961/1/7، مشار إليها في مؤلف د. مجدي مدحت إبراهيم النهرى، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 137.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 553.

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سايق، ص 553

[4] . د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 322.

ويذهب فريق ثالث وهو ما أؤيده[1] إلى وجوب التزام الجهة الإدارية برأي النيابة الإدارية فيما انتهت إليه من قرار سواء بالحفظ أو بالجزاء الإداري، على أن يكون لها في حالة الجزاء الإداري تقديره وفقاً لما تتمتع به من سلطة تقديرية.

<u>الإحالة إلى النيابة العامة</u>: قد يتضح[2] للنيابة الإدارية في أثناء مباشرتها للتحقيق مع الموظف المخالف أن فعله ينطوي على جريمة جنائية، في هذه الحالة تحيل الأوراق إلى النيابة العامة شأنها في ذلك شأن الجهة الإدارية وذلك إعمالاً لنص المادة 17 من قانون النيابة الإدارية والتي نصت على أنه " إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة وتتولى النيابة العامة التصرف في التحقيق واستيفاؤه إذا تراءى لها ذلك، على أن يتم ذلك على وجه السرعة"، ولا يوجد إلزام على الجهة الإدارية في أن تنتظر الفصل في الشق الجنائي لتوقيع الجزاء التأديبي، ومن ثم يمكنها الاستمرار في إجراءاتها التأديبية انتهاءً بالجزاء التأديبي تأسيساً على الطبيعة الذاتية والاستقلالية لكلا الجريمتين التأديبية والجنائية.

<u>الإحالة إلى المحكمة التأديبية</u>: تملك الجهة الإدارية وفقاً للفقرة الرابعة من المادة 12 من القانون 117 لسنة 1958 أن تعيد أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية متضمنة طلبها بإحالة الموظف المخالف إلى المحاكمة التأديبية، كما يجوز لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات الاعتراض على قرارات الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية مع الطلب من النيابة الإدارية تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، إذاً فالنيابة الإدارية هي صاحبة الحق في تحريك ومباشرة الدعوى التأديبية سواء طلب منها ذلك،أم أنها أجرت التحقيق بنفسها ووجدت مسوّغاً لإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية إعمالاً لنص الفقرة الثانية من المادة 12 من قانون النيابة الإدارية والمتضمنة أنه " للنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك".

كما نصت المادة 14 من القانون ذاته على أنه " إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة".

وهو أيضاً ما ورد في المذكرة الإيضاحية بالقانون رقم 171 لعام1981 المعدل للقانون رقم 117 لعام1958 والتي تضمنت أنه " لما كان العمل قد كشف عن حالات توجب فيها مقتضيات العدالة أن تحال أوراق التحقيق إلى المحكمة التأديبية على الرغم من كون الجزاء المقترح مما يدخل توقيعه في صلاحيات الجهة الإدارية

---

[1] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 390 و د. محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، 2005، ص 292 و د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإدارية والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 208 وما بعدها.

[2] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 211

دفعاً للحرج أو توفيراً للضمانات، وهما صورتان تقومان في العمل إذا كان الرئيس المختص بتوقيع الجزاء هو ذاته من كشف التحقيق عن مسؤوليته أو كان خصماً لما انتهى التحقيق لمسؤوليته أو قامت مظنة عدم الحيدة بحقه، رؤي لكل ذلك أن للنيابة الإدارية متى رأت مسوغاً لذلك أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية[1].

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها أنه " لا يفيد الطاعن أن الجهة الإدارية قد قررت حفظ التحقيق بالنسبة إليه إذ لا تتوقف سلطة النيابة الإدارية في التحقيق وفي إقامة الدعوى التأديبية على قبول الجهات الإدارية طبقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 ولا على موافقتها الصريحة أو الضمنية، وللنيابة الإدارية أن تقيم الدعوى التأديبية ولو كان ذلك على عكس ما ترضاه الجهات الإدارية وتقبل به، وترتيباً على ذلك فإن قرار الحفظ الصادر من الجهة الإدارية لا يغل يد النيابة الإدارية عن إقامة الدعوى التأديبية ضد المخالف، ولا يغل بالتالي يد المحكمة التأديبية عن توقيع العقاب على من يخالف واجبات الوظيفة ويخرج على مقتضياتها[2].

اقتراح الفصل بغير الطريق التأديبي: إعمالاً لنص المادة 16 من قانون النيابة الإدارية رقم 117 لعام 1958 والتي تنص على أنه " إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لمدير النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على عرض الوزير أو الرئيس المختص".

وقد أوضحت المادة الأولى من القانون رقم 10 لعام 1972 أسباب فصل الموظف بغير الطريق التأديبي وهي:

- إذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.
- إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها.
- إذا فقد أحد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحية وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.
- إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

وإذا كان قرار الفصل بغير الطريق التأديبي يصدر من رئيس الجمهورية وحده بناءً على اقتراح أو عرض من الوزير أو الرئيس المختص، فإنه إذا تم فصل الموظف بغير الطريق التأديبي لا يجوز فصله عن المخالفة ذاتها بطريق تأديبي، وبالتالي إذا أحيل الموظف المخالف إلى المحكمة التأديبية من أجل استصدار حكم بفصله

---

[1] . د. محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 293.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3749 لسنة 31ق جلسة 1988/2/27 والمنشور بالموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 29، مرجع سابق، ص 505 وما بعدها.

فإن المحكمة تقضي بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة فصل الموظف ذاته بغير الطريق التأديبي وذلك لأنه لا يتصور ورود فصل تأديبي على فصل غير تأديبي[1].

2. تصرف الجهاز المركزي للمحاسبات في التحقيق (مصر)[2]:

نصت المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري على أن الجهاز يختص بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهاتت الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع فيها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة إلى تلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع الذي تم التحقيق فيه، وفور ورود التحقيقات إلى الجهاز المركزي للمحاسبات من الجهات الخاضعة لرقابته، **يكون لرئيس الجهاز صلاحيات محددة في نص القانون للتصرف بهذه التحقيقات وهي:**

- أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود أوراق التحقيقات كاملة للجهاز . إذا رأى وجهاً لذلك . تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة ومباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.
- أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التحقيقات كاملة للجهاز إعادة النشر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز، فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.
- أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفات المالية وعلى القائمين بأعمال السكرتارية في الجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة عن القرارات أو الأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1971/11/27 مجموعة أحكام السنة السابعة ص 20 وحكمها الصادر بجلسة 1974/1/19 بمجموعة أحكام السنة 17 ص 93، مشار إليهما بمؤلف د. محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 296.

[2] وفقاً للمادتين 1 و2 من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات إن الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون رقم 144 لسنة 1988، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة، إذ يمارس الجهاز رقابة مالية بشقيها المحاسبي والقانوني، ورقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية

3. تصرف الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش[1] في التحقيق(سورية):

تتولى الهيئة الرقابة والتفتيش والتحقيق الإداري لدى الجهات المحددة في قانونها رقم (24) لعام1981 وعلى الوجه المبين فيه[2]، وبذلك تكون هذه الهيئة جهازاً إدارياً يمارس رقابة إدارية على خلاف الرقابة المالية ذات الطابع القضائي التي تمارسها أجهزة معينة في بعض البلدان مثل محكمة الحسابات الفرنسية، ويماثل وضع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية وضع الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية وهيئة التفتيش المركزي في لبنان، مع ملاحظة أن الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر يتبع لرئيس الجمهورية لا لرئيس مجلس الوزراء[3].

وبموجب قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش 24 للعام 1984 تحدث في كل وزارة أو إدارة أو مؤسسة أو شركة أو منشأة أو هيئة عامة أو وحدة إدارية، أجهزة للرقابة الداخلية[4] تتبع الجهة الإدارية ويسمى المراقبون العاملون فيها من قبل الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الهيئة، وتقدم تقاريرها بنتيجة أعمالها إلى الإدارة التي تبلغها إلى الهيئة بعد إبداء الرأي فيهامن دون أن يخل ذلك بحق الإدارة في اتخاذ الإجراءات الإدارية والمسلكية في نطاق اختصاصاتها العامة، وتعامل تقارير الرقابة الداخلية معاملة تقارير الهيئة نفسها.

إذاً، بعد إنجاز كل مهمة رقابية أو تفتيشية أو تحقيقية يعد العامل في التفتيش تقريراً بنتائج أعماله وتحقيقاته متضمناً ما يراه من المطالب والتوصيات والمقترحات، ولا تعدّ هذه التقارير نهائية إلا بعد تصديقها واعتمادها من رئيس الهيئة وفقاً لما هو محدد في النظام الداخلي، فإذا بيّنت التحقيقات التي تجريها الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو أجهزة الرقابة الداخلية التابعة لها في الجهات العامة الخاضعة لرقابتها، وثبت بالتقارير موضوع التحقيقات المقدمة للهيئة (المعتمدة والمصدقة أصولاً من رئاسة الهيئة) وجود مخالفات وقعت من الموظفين العامين الخاضعين لرقابتها، **يكون لرئيس الهيئة صلاحيات محددة في نص القانون للتصرف في هذه التقارير هي:**

- إحالة العاملين في الجهات التابعة لرقابة الهيئة على الجهات التأديبية لمحاكمتهم تأديبياً.

---

[1] - هي هيئة رقابية مستقلة، ترتبط برئيس مجلس الوزراء من الناحية الإدارية، وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل تطوير العمل الإداري وحماية المال العام وتحقيق الفعالية في الإنتاج، ورفع مستوى الكفاية والأداء، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين.

[2] . انظر المادة 3 من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 لعام 1981.

[3] . انظر المادة 2 من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 لعام 1981، وراجع الموقع الإلكتروني للهيئة http://www.casi.gov.sy

[4] . تتولى الرقابة الداخلية ما يلي : 1. التحقيق في االمخالفات الإدارية والمسلكية 2. التحقيق فيما يمكن أن تقف عليه أو ما يحال إليها من الإدارة أو الهيئة من شكاوى المواطنين 3. وضع اليد على ما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المخالفات والجرائم الواقعة على المال العام والمرتكبة من قبل العاملين في الجهات التابعة لها، والتحفظ على وقائعها وأدلتها إلى حين الجهات المختصة تحقيقاتها4. تالحقيق في بعض القضايا المتعلقة بالجرائم المشار إليها في البند/3/ بتفويض من الهيئة5. تنفيذ أعمال رقابية وتفتيشية محددة من خلال خطط عمل سنوية أو طارئة تضعها الإدارة بالاتفاق مع الهيئة. راجع /ج/ من المادة 4 من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

- كما له الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة إعادة النظر في العقوبات التي تفرضها تخفيفاً أو تشديداً لتكون أكثر ملاءمة، وإصدار التعليمات بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء بوقف صرف القيم النقدية والمادية إذا تبين:

. ارتكاب حادث جرمي.

. ارتكاب مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة.

. خروج على الخطط.

- كما له الطلب إلى وزارة المالية إلقاء الحجز الاحتياطي على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للأشخاص الذين ينسب إليهم بموجب تحقيقات أولية أو نهائية اختلاس الأموال العامة أو إلحاق الضرر بها.[1].

- ولرئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش تقديم التقارير بشأن الوزراء والمحافظين المخالفة للقوانين والأنظمة أو بشأن ما ينسب إليهم إلى رئيس مجلس الوزراء.[2].

- **تبليغ الجهات الإدارية توصياتها واقتراحاتها وطلباتها**، بحيث تستهدف **التوصيات** الأمور التشريعية والتنظيمية، وعلى الإدارة معالجة هذه التوصيات، وليس ما يمنع من أن تخوض الإدارة حواراً مع الهيئة في شأنها على أن تقدم رأيها فيها أو تضع الصكوك اللازمة لاعتمادها، ويقدم رئيس الهيئة هذه التوصيات والرأي فيها إلى رئيس مجلس الوزراء للتوجيه فيها في حال اختلاف وجهات النظر فيها بين الهيئة والإدارة أو في حال إهمال الإدارة معالجتها أو وضعها موضع التنفيذ.

أما بالنسبة **إلى اقتراحات** الهيئة فيما يتعلق بضبط الأداء وفرض العقوبات المسلكية الخفيفة في حق المخالفين والمقصرين، فإن للجهة الإدارية حق إبداء رأيها إلى الهيئة في شأنها خلال مدة أقصاها /30/ يوماً من تاريخ إبلاغها إليها، وينبغي تنفيذ ما يتم الاتفاق عليه بين الجهتين في غضون مدة لا تتجاوز /15/ يوماً من تاريخ الاتفاق، وللهيئة حق عرض القضية في حال الاختلاف أو في حال تأخير التنفيذ على الجهات الأعلى.

وفيما يتعلق **بطلبات الهيئة** إلى الجهات الإدارية بخصوص تلافي الأخطاء والقصور واسترداد حقوق الخزينة والأموال العامة وأموال القطاع التعاوني وسائر الأموال التي تعدّ في حكم الأموال العامة، فعلى الإدارة اتخاذ الإجراءات لتنفيذ الطلب ضمن مدة /30/ يوماً من تاريخ تبلغه، ويعدّ الامتناع عن تنفيذ الطلب أو تأخير

---

[1] . راجع المادة /16 / من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

[2] . انظر المادة /51/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

تنفيذه من دون مسوّغ يقبله رئيس الهيئة مخالفة تستدعي المعاقبة المسلكية بطلب من رئيس الهيئة فضلاً عن تعرض الممتنع أو المتأخر للملاحقة كمشترك أو متسبب في المساءلة المادية وفق أحكام القوانين النافذة[1].

● لرئيس الهيئة حق الطعن أمام محكمة النقض في قرارات الجهات التأديبية الصادرة بشأن المخالفات والجرائم، ويقدم الطعن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغها إلى الهيئة، ولا تعدّ هذه القرارات نافذة إلا بعد انقضاء مدة الطعن فيها أو بعد اكتسابها الدرجة القطعية بطريق النقض[2].

4. تصرف الجهاز المركزي للرقابة المالية[3] بالتحقيق(سورية):

بموجب قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية يباشر الجهاز اختصاصاته في مجال الرقابة من خلال مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والنفقات، ومن خلال رقابته المسبقة على قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والتثبت من مطابقتها للقوانين والأنظمة، وأيضاً رقابته المسبقة على المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات العامة الخاضعة لرقابة الجهاز، ومراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين، كما يمارس رقابة الكفاية والأداء والتحقق من أن استخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة من الكفاية من دون إسراف أو ضياع، ويقوم الجهاز بأعمال التفتيش والتحقيق من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الجهات العامة أو بناءً على إخبار صريح مقدم من قبل المخبر[4].

يتولى الجهاز التحقيق في المخالفات المالية[5] كافة وكذلك المخالفات الإدارية والاقتصادية والجزائية التي ينجم عنها آثار مالية، والمكتشفة من قبله في أثناء قيامه بأعمال رقابته أو المحالة إليه أصولاً[6]، إذ يعد مفتشو الجهاز بعد نهاية كل مهمة تفتيشية أو تحقيقية قاموا بها، تقريراً يتضمن نتائج تفتيشه وتدقيقه، وملاحظاته وطلباته يقدمها لرئاسة الجهاز لاعتمادها وإصدارها وتبليغ الجهات المختصة بها[7].

لقد حدد القانون كيفية تصرف الجهاز المركزي للرقابة المالية في التقارير موضوع نتائج تحقيقاته وتفتيشه وفق الآتي[8]:

---

[1] . انظر المادة /52/ من القانون ذاته.

[2] . انظر المادة /58/ من القانون ذاته.

[3] - الجهاز المركزي للرقابة المالية هو هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء وتهدف أساسا إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية، ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها وذلك على الوجه المبين في المرسوم التشريعي رقم 64 للعام 2003

[4] . للمزيد راجع المادة /4/ من ذات القانون.

[5] . حددت المادة 28 من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية ما يعتبر من المخالفات المالية التي تستوجب التحقيق والمساءلة من قبل الجهاز / للمزيد لطفاً الرجوع إليها.

[6] . انظر المادة /23/ من القانون ذاته.

[7] . انظر الفقرة /ج/ من المادة /30/ من القانون ذاته.

[8] . انظر الفقرة /ب، ج، د/ من المادة 23 من القانون ذاته.

- عند ورود مخالفات تتعلق بأصحاب المناصب يتم رفع هذه المخالفات إلى رئيس مجلس الوزراء.
- إذا أسفر التحقيق عن وجود جرم جزائي يحيل رئيس الجهاز نتائج التحقيق مع الأوراق المثبتة إلى القضاء المختص.
- يبلغ رئيس الجهاز التحقيقات إلى الجهات المعنية لتنفيذها وإبلاغ الجهاز بما يشعر التنفيذ خلال شهر من تاريخ تبلغها، وعلى الجهة العامة أن تجيب على تقارير الجهاز وملاحظاته وأن تلبي طلباته وأن تتخذ أعماله اللازمة لتحصيل المبالغ المالية الضائعة والتي صرفت بغير وجه حق أو التي أهمل في تحصيلها أو بذّر في استعمالها خلال المدة المذكورة[1]، إذ يعدّ عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها من المخالفات المالية التي توجب التحقيق والمساءلة، ويعدّ في حكم عدم الرد أن تجيب الجهة العامة إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف، وهذا أيضاً حكم التأخير من دون مسوّغ في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة بشأن المخالفة المالية التي يبلغها إليها الجهاز[2].

الفرع الثـالث

ضمانات التحقـيق التأديبـي

أوجب المشرع أن يسبق العقوبة التأديبية ضرورة إجراء تحقيق تأديبي مع الموظف المخالف، منعاً لأي تعسف في الجزاء من قبل الجهة المختصة بالتأديب، وعليه فقد كفل المشرع للموظف العام الضمانات المتعلقة بالإجراءات التأديبية في أثناء التحقيق معه، بما يضمن سلامة التحقيق ومشروعيته، وفي حال إهمال تلك الضمانات أو عدم احترامها، فإن القرار التأديبي الذي يتمخض عن التحقيق التأديبي يكون مشوباً بالعيب ومعرضاً للإبطال لبطلان التحقيق، ويمكن تقسيم هذه الضمانات إلى نوعين رئيسين: ضمانات شكلية وضمانات موضوعية، سندرسها وفق التفصيل الآتي:

أولاً: الضمانات الشكلية للتحقيق: من أهم هذه الضمانات **كتابة التحقيق**، وكذلك ضرورة **الحصول على إذن من الجهة التي ينتمي إليها الموظف**، وسنعرض لهاتين الضمانتين على النحو الآتي:

1. الحصول على الإذن المسبق لإجراء التحقيق

الإذن المسبق، أو الموافقة المسبقة هي بمنزلة إذن من الجهة التي ينتمي إليها الأشخاص المطلوب التحقيق معهم، حتى تقدر مدى جدية الاتهام، كي لا تلوث سمعة هؤلاء الأشخاص وحتى لا نعرضهم إلى العقاب عن أداء مهماتهم لمجرد شبهات، أو افتراءات[3].

---

[1] . انظر الفقرة د من المادة /30م من القانون ذاته.

[2] . انظر الفقرة أ وب من المادة /28/ من القانون ذاته.

[3] . د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 100.

ففي مصر وسورية نجد أن فئات من الموظفين اشترط القانون الحصول على إذن مسبق من الجهات الرئاسية . لهؤلاء الموظفين . قبل التحقيق معهم، ورتب المشرع جزاء البطلان في حالة إغفال هذا الإجراء.

المشرع المصري اشترط في بعض الحالات ضرورة أن تحصل النيابة الإدارية، أو الجهة التي تقوم بإجراء التحقيق على موافقة مسبقة من بعض الجهات قبل البدء بالتحقيق مع أشخاص يرى المشرع ضرورة إحاطة أعمالهم بدرجة معينة من الحصانة لا تسمح بإجراء تحقيق معهم في كل الأوقات وفي كل الظروف، وهذه الحماية يختلف الأثر المترتب على مخالفتها بين حالة وأخرى[1]، فالمادة الثالثة من القانون رقم 117 لعام 1958 المختص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في مصر نصت على أنه " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة، وفحص الشكاوى، والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي:

1..... 2..... 3 . إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية، والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد، والهيئات التي يثبت الفحص جديتها، ويجب إرسال **إخطار إلى الوزير، أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه،** وذلك عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة، أو الهيئة التي يتبعها الموظف".

وقد يثار تساؤل عما إذا كان يترتب على عدم قيام النيابة الإدارية بإخطار الوزير أو الهيئة التي يتبعها الموظف بطلان التحقيق لعدم القيام بهذا الإخطار؟ وهل تشترط موافقة الوزير أو الرئيس على التحقيق؟

ظاهر من النص أن المطلوب ما هو إلا الإخطار المجرد، أما موافقة الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف فهو أمر لم تتطلبه صياغة النص المذكور أعلاه.

أما عن أثر إغفال الإخطار فقد ذهب جانب من الفقه[2] إلى القول إن هذا الإخطار من الإجراءات التنظيمية التي لا يترتب على إغفالها أي أثر قانوني فيما يتعلق بإجراءات التحقيق، إذ إن هذا الإجراء قصد به إخطار الوزير أو الرئيس الإداري بما يحدث بشأن العاملين في الجهات التي يرأسها ولا يتعلق بأي ضمانات للمتهم أو الجهة التي يعمل فيها.

أما فيما يخص موقف المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الشأن فلم تر هذه المحكمة في عدم إرسال هذا الإخطار له أي تأثير في إجراءات إقامة الدعوى في مواجهة العامل، أو في صحة التحقيق الذي يجري معه، وحجتها في ذلك أن القانون لم يرتب جزاء البطلان على إغفال هذا الإخطار كما أن الحكمة من مجرد القيام بالإخطار المذكور، على ما يتبين من المذكرة الإيضاحية للقانون، أن يكون الوزير أو الرئيس على بينة مما يجري

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 206.

[2] . د ماهر أبو العينين، الضمانات والإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 412.

بشأن موظفيه في الوقت المناسب، فإن الإخطار والحال كذلك، يكون قد شرع لمصلحة الإدارة وحدها، ومن ثم فإن إغفال الإخطار لا ينطوي على المساس بمصالح العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم، وبهذا التقدير فإن الإخطار لا يعد من الشروط الجوهرية التي يترتب البطلان على إغفالها وكذلك لا يجوز تقرير بطلان التحقيق لعدم إخطار الوزير، أو الرئيس الذي يتبع إليه الموظف،إذ لا بطلان بغير نص يجيز للعاملين التمسك به[1].

كما أكد المشرع المصري في المادة (163) من القانون رقم (49) لعام 1972 الخاص بتنظيم الجامعات المصرية على أن **ضرورة الحصول على موافقة رئيس الجامعة للتحقيق مع العاملين في الجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس** يشكل قيداً على حرية النيابة الإدارية في إجراء التحقيق، ويتعين طلب رئيس الجامعة إجراء التحقيق، أو الموافقة إذا ما كان التحقيق بسبب شكوى أو بلاغ من الأجهزة الرقابية.

أما بالنسبة **إلى التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في شركات القطاع العام، فيكون بمعرفة النيابة الإدارية بناءً على طلب رئيس مجلس الإدارة،** و بالنسبة إلى رئيس مجلس إدارة الشركة فيكون التحقيق معه بمعرفة النيابة الإدارية بناءً على طلب رئيس الجمعية العمومية للشركة[2].

ويعد هذا الطلب من القيود التي أوردها المشرع على سلطة النيابة الإدارية في التحقيق، ويتعين إذا ما أحيلت الأوراق من الجهة الإدارية عن مخالفات ضد رئيس مجلس إدارة إحدى الوظائف العليا أن تكون بطلب من رئيس مجلس الإدارة، فإذا أحيلت لأوراق من دون توافر هذا الشرط أو الإذن يتعين على النيابة الإدارية قبل اتخاذ أي إجراء في التحقيق مع رئيس مجلس الإدارة أو شاغلي الوظائف العليا الحصول على موافقة، وكذلك الحال إذا اتصل علم النيابة الإدارية بالمخالفات أو الاتهامات الموجهة إلى رئيس مجلس الإدارة أو أحد شاغلي الوظائف العليا عن طريق شكوى، أو بلاغ من الأجهزة الرقابية، ويترتب على إغفال هذا الإجراء الجوهري بطلان إجراءات التحقيق، والآثار المترتبة على هذا التحقيق سواء أصدر القرار التأديبي من السلطة الرئاسية أم أحيل إلى المحاكمة التأديبية التي يتعين عليها الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم توافر الإجراء الشكلي الجوهري[3].

2. تدوين (كتابة) التحقيق:

أ. **مفهومه وأهميته:** يعد استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق ضمانة مهمة للموظف العام عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه، ولا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق التأديبي في شكل معين، وكل ما ينبغي ملاحظته هو أن

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1200 لسنة 11ق، جلسة 1970/5/30 منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء التاسع ص 18، وحكمها في الطعن رقم 653 لسنة 23ق جلسة 1979/11/17 منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء التاسع، مرجع سابق، ص 16.

(2) . انظر المادة /83/ من القانون (48) لسنة 1978 بشأن العاملين بالقطاع العام.

(3) . الباحث. عدنان محمد عبدا لله السبتي، الضمانات القانونية للمحاكمة التأديبية في النظام المصري والكويتي، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة حلوان، 2007، ص 83.

يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته، بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة وأن تكفل به حماية الموظف تحقيقاً للعدالة، لذلك تعد كتابة التحقيق من أهم الضمانات الشكلية في التحقيق التأديبي[1].

ويقصد بتدوين التحقيق أن تكتب كافة الأقوال التي يدلي بها الموظف المتهم، وكذلك الإحاطة بالوثائق والمستندات المتصلة بالمخالفة التأديبية محل التحقيق، وذلك حتى يسهل الرجوع إليها والاستعانة بها من جانب كل من الموظف والجهة الإدارية على السواء، ويتعين كتابة التحقيق أياً كانت الجهة التي تقوم به لكونه حجة على الكافة[2].

وتكمن أهمية التحقيق المكتوب في وضع التحقيقات التي يبنى عليها قرار العقوبة التأديبية تحت نظر المحكمة المختصة، لكي تستطيع ممارسة رقابتها القضائية على هذا القرار، ولذلك عدّ المشرع هذا التدوين إجراءً جوهرياً وواجباً على جهة الإدارة، ويترتب على مخالفته البطلان، بصرف النظر عن الجهة التي قامت به، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى طمس الأدلة وإخفاء الحقيقة وعدم التثبت منها[3].

أوجبت التشريعات أن يكون التحقيق مكتوباً، إذ أوجب **المشرع المصري والمشرع السوري** لضمان صحة التحقيق التأديبي أن يكون مكتوباً، فنصت الفقرة الأولى من المادة (59) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم(81) لعام 2016م على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاءي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهةً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء"، وفي سورية نصت المادة (4) من القرار رقم (549) تاريخ 7/2/ 2005م الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء المشار إليه سابقاً، على وجوب التحقيق مع الموظف فيما نسب إليه ارتكابه من مخالفات تأديبية وتدوين ذلك في محضر، كما يستخلص من إجراءات التحقيق في التشريع الفرنسي وجوب أن تكون إجراءات التحقيق مدونة[4].

ومن المقرر طبقاً للقواعد العامة في القوانين الإجرائية، أن الإجراء يعدّ جوهرياً إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم، بما يترتب على إغفاله البطلان[5]، فتدوين إجراءات التحقيق يمثل

---

(1) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط3، ص 300.

(2) . د. سيف بن سالم بن سعيد السعيدي، النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006، ص211.

(3) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 531، 532

(4) .Voir : Serge Salon, Op.cit. P.217 et 118

Alain Planty, La fonction publique, Traite général, Op.cit., P.458.

(5) . د. المستشار مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 247، ود. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 520، ود. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 271.

السند الدال على حصولها، وعدم توافرها يؤدي إلى افتراض عدم مباشرة الإجراء، وبالتالي فإن المبدأ المطبق في هذه الحالة مالم يكتب لم يحصل[1].

وأؤيد ما انتهى إليه الرأي القائل[2] إن المشرع بتأكيده على ضرورة تدوين التحقيق أراد في الواقع أن يستكمل التحقيق التأديبي مقومات التحقيق القانوني السليم بغض النظر عن الجهة التي تباشره، على أن التدوين يجب أن يتجه إلى كافة إجراءات التحقيق، و من دون أن يقتصر على أجزاء معينة منه لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى إهدار ضمانة الكتابة وقد ينتج عنه طمس معالم الحقيقة في أجزاء من التحقيق.

ب . قاعدة وجوب كتابة التحقيق: هي من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام، فإذا كان الأصل أن يجري التحقيق كتابةً، إلا أن تلك القاعدة ليست مطلقة بل توجد عليها بعض **الاستثناءات** إذ تجيز التشريعات أن يكون التحقيق مع الموظف بشأن بعض العقوبات شفاهةً على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، وتطبيقاً لذلك فقد استثنى المشرع المصري في المادة (59) من قانون الخدمة المدنية الحالي في مصر ، من شرط ضرورة تدوين التحقيق، في عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام، وذلك نظراً إلى بساطتهما، وعلى أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهةً ويثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء[3]، إلا أن جانباً من الفقه يرى أن ذلك لا يعد كافياً، ولا يزيل خطورة التحقيق الشفهي، إذ إنه مهما كانت الضمانات في التحقيق الشفهي فإنها لن تصل إلى استكمال مقومات التحقيق القانوني السليم[4].

ويرى بعض الفقهاء[5] أن علة هذا الاستثناء هي **الرغبة في تسهيل العمل** غير كافية لتسويغه، لما في ذلك من تغليب لمبدأ الفاعلية على الضمان، في حين أن المصلحة العامة تقتضي الموازنة بينهما، كما أن التعليل **ببساطة الجزاء** لا يعطي لسلطة التأديب حق التغاضي عن ضمانة كتابة التحقيق، إذ إن بساطة الجزاء لا تعطي مسوغاً للتحلل من ضمان توقيعها، لتعلق الأمر بالمشروعية، وما يجب أن يكون.

وفي هذا السياق أرى ضرورة أن يطال التحقيق الكتابي جميع العقوبات التأديبية بما فيها التنبيه ولفت النظر والإنذار وقطع الراتب، لأن إساءة استخدام الصلاحية الممنوحة للجهة المختصة بفرض العقوبة اعتماداً

---

[1] . د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1985، ص 607.

[2] . د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 607

[3] . يرى جانب من الفقه المصري أن في نص المادة (79) ما يثير العجب ذلك أنها تشترط أن يكون الجزاء . الذي سيسفر عنه هذا التحقيق . هو الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يتجاوز ثلاثة أيام وكأنه يقرر أن المحقق يعلم مسبقاً بنتيجة التحقيق قبل إجرائه حتى يحدد ما إذا كان سيجريه شفاهةً أو كتابةً، وهذا أمر يتنافر مع المنطق القانوني السليم، والذي بموجبه يخضع الجزاء لمجريات التحقيق بما تكشف عنه من حقائق، فتقدير الجزاء يأتي لاحقاً لإتمام التحقيق لا سابقاً على إجراءاته، حيث يعد ذلك استباقاً للأحداث وقفزاً غير جائز على النتائج. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 158.

[4] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في العقاب، مرجع سابق، ص 226.

[5] . د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1983، ص 303، وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 114.

على التحقيق الشفوي ستكون له مردودات سلبية على أداء الموظف وعلى سير المرفق العام بانتظام واضطراد، هذا من جانب ومن جانب آخر إن هذا الأمر يتعارض مع مبادئ العدالة في معاقبة الموظف وفقاً لأحكام القانون كونه لا يحقق الضمانات الكافية للموظف في مساءلة تأديبية عادلة.

وعموماً فإن جزاء تجاهل سلطة التحقيق لضمانة كتابته– خارج إطار الاستثناء المقرر قانوناً فيما سبق– بطلانٌ للتحقيق، ويمتد هذا البطلان إلى ما نجم عنه من جزاء، ويجد هذا البطلان سنده في القاعدة العامة المقررة في القوانين الإجرائية، من أن الإجراء يعدّ جوهرياً إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم، فكل وضع إجرائي من شأنه أن يحقق ضمانة لأحد الخصوم يعدّ لذلك وضعاً جوهرياً يؤدي إغفاله إلى البطلان[1]، وللعامل الدفع بهذا البطلان في أي حالة تكون عليها الدعوى، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، لتعلق هذا البطلان بالنظام العام[2].

ج . **مدى ضرورة وجود كاتب للتحقيق:** إن تدوين محضر التحقيق بمعرفة كاتب هو من أهم أسس التحقيق، فوجود كاتب للتحقيق مع المحقق يشكل إحدى الضمانات المقررة لحماية حقوق الدفاع في مرحلة التحقيق[3]، حتى يتفرغ المحقق للتحقيق ذاته بوصفه عملاً ذهنياً خالصاً[4] ، ومن جانبي أؤيد الرأي القائل إنه لا يمكن أن يجمع المحقق بين الجانب الفني للتحقيق وما يتطلبه من تركيز ذهني وتدوين التحقيق بنفسه[5]، وليتوافر في التحقيق كل كل ضمانات السلامة فلابد أن يطغى جانب على حساب الآخر، وبصفة خاصة في استجواب المتهم الذي يتطلب محاصرته بالأسئلة والترتيب المنطقي للوقائع المادية الي يتم مواجهته بها لذلك فالاستعانة بكاتب للتحقيق هي ضمانة للتحقيق ذاته قبل ان تكون ضمانة للمتهم[6] ، وإذا كان الأصل هو وجوب تدوين التحقيق، إلا أنه لم يرد في التشريع المصري أو الفرنسي أو قانون العاملين الأساسي في الدولة السوري ما يوجب تدوين هذا التحقيق بمعرفة كاتب مرافق للمحقق[7] ، إلا أن المقرر في قضاء مجلس الدولة المصري هو ضرورة وجود كاتب للتحقيق، للتحقيق، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "ولئن كان أصل وجوب اصطحاب كاتب تحقيق كضمانة قانونية

---

[1] . د. أحمد مسلم، أصول المرافعات سنة 1966، ص 466.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2131 لسنة 32ق جلسة 1987/7/24، مشار إليه بمؤلف د عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 111.

[3] . د. ثروت عبد العال، إجراءات المساءلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، طبعة 2001، ص 146

[4] . C.E., 4/6/1994, B.C.N.Z., Rec., P511.

[5] . د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص 222.

[6] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 197.

[7] . نشير هنا إلى أن المادة (10) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية في مصر قد نصت" على وجوب أن يرافق عضو النيابة الإدارية أثناء التحقيق كاتب منها يتولى كتابة المحاضر، على كل صفحة منها، ويجوز عند الانتقال ندب أي كاتب آخر مع تحليفه اليمين قبل مباشرة عمله، كما يجوز عند الاقتضاء قيام عضو النيابة الإدارية بتحرير المحضر بنفسه.

أساسية حمايةً لحق الدفاع المقرر، بيد أن ذلك لا يمنع من جواز تحرير المحقق للتحقيق الإداري بنفسه، شريطة ألا يهتك سرية التحقيق وبما لا يخل بأي من حقوق الدفاع المقررة، لمن يجري التحقيق معه"[1].

وعموماً أؤيد الرأي القائل[2] إن اصطحاب الكاتب هو نوع من الضمان بالنسبة إلى فحوى المحضر ذاته بحيث تأتي مطابقة لمضمون التحقيق من دون زيادة أو نقصان، بخلاف ما إذا استأثر شخص بتدوين المحضر وما قد يشوب ذلك من أخطاء قد تأتي عن عمد أو عن غير عمد فتهدر الحقيقة.

ويتعين أن يتضمن محضر التحقيق بيانات أساسية، الهدف منها ضمان سلامة الإجراءات، حتى يكون لمحضر التحقيق قيمة قانونية، وقوة في الإثبات، لذا يتعين أن يستوفي جميع البيانات والشكليات اللازمة لصحته بصورة واضحة من دون أن يكتنفها لبس أو غموض، وإلا فإن المحضر لن يحقق غايته القانونية[3] ، ومن أبرز البيانات التي يجب أن يتضمنها محضر التحقيق المرقم بأرقام متسلسلة، اسم المحقق المختص الذي يتولى التحقيق وبيان وظيفته، كما يتعين أن يتضمن تاريخ فتح المحضر وساعته، وكذلك المكان الذي تم فيه الإجراء[4] ويتعين على المحقق أن يبدأ بعد فتح المحضر بمقدمة يشرح من خلالها البلاغ أو الواقعة التي أحيلت إليه مع ذكر اسم الشخص أو الجهة التي أحالت إليه الأوراق، كما يتعين على المحقق أن يذكر في محضر التحقيق الإجراءات التي قام بها بعد ذلك، كمخاطبة بعض الجهات المسؤولة أو إرسال إخطار إلى الموظف المتهم لدعوته للمثول أمامه، وفي حالة حضور المتهم ينبغي إثبات حضوره أولاً، ثم تدوين الإجابات التي أدلى بها وذلك تحت أسئلة المحقق في محضر التحقيق، وفي نهاية التحقيق يقوم المحقق بتلاوة ملخص ما أسفر عنه التحقيق، ثم يقوم الموظف المتهم بالتوقيع على محضر التحقيق، على أن يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات التحقيق، وليس فقط على الصفحة الأخيرة، وبعد ذلك على المحقق إقفال محضر التحقيق والتوقيع بما يفيد انتهاء التحقيق[5].

وفور الانتهاء من التحقيق يقوم المحقق عادةً بإعداد مذكرة تتضمن بياناً وافياً بموضوع المخالفة التأديبية المنسوبة إلى الموظف، ويخلص في النهاية إلى تحديد الوصف القانوني للواقعة أو الوقائع موضوع التحقيق، مع تحديد المواد القانونية محل المخالفة، الظروف المشددة المخففة للواقعة، أو الوقائع محل التحقيق، وأخيرا يدلي

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 21/4/ 2007 في الطعن رقم 1412 لسنة 51 ق، مشار إليه بمؤلف د عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 116.

[2] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 274.

[3] . د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 143.

[4] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 198.

[5] . انظر المادة (155) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم 81 لسنة 2016.

المحقق برأيه الذي قد ينتهي إليه من حيث تقرير المسؤولية ومن ثم اقتراح توقيع العقوبة المناسبة، أو اقتراح حفظ التحقيق[1].

د . حالة ضياع أوراق التحقيق أو فقدها: انقسم **الفقه الإداري** حول الأثر المترتب على ضياع أوراق التحقيق إلى رأيين، فالرأي الأول يرى أن فقدان أوراق التحقيق في المخالفات التأديبية لا يمنع من صحة الجزاء التأديبي، مادام في الإمكان الوصول إليها بطرق إثبات أخرى[2].

أما الرأي الآخر، فإنه يرى أن التحقيق الإداري هو إجراء جوهري تطلبه المشرع لغايات صحة المساءلة التأديبية، وإن كانت طرق الإثبات الأخرى تغني عن هذا الإجراء لما كان ثمة حاجة إلى النص عليه، ففقدان أوراق التحقيق يستلزم إما إعادة التحقيق مرة أخرى، وإما عدم مساءلة الموظف[3].

أما بالنسبة إلى التشريع فقد خلا التشريع المصري والتشريع السوري من أي نص حول أثر ضياع أوراق التحقيق أو فقدها، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر ذهبت بشأن ذلك إلى أن ضياع أوراق التحقيق لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي انبنى على تلك الأوراق متى قام الدليل أولاً على وجودها ثم فقدها، وأما عن محتوياتها فيستدل عليها بأوراق صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها[4].

وأعتقد أن لأوراق التحقيق أهمية كبيرة في براءة الموظف المتهم مما هو منسوب إليه أو إثبات التهمة عليه، فإذا كانت عقوبة المخالفة، المتهم الموظف بارتكابها في حال ثبوتها عليه هي الفصل من الخدمة، فإننا نرى في هذه الحالة ضرورة إعادة التحقيق مرة ثانية، أما إذا كانت العقوبة غير ذلك، فإنه إذا كان بالإمكان الوصول إلى الحقيقة بطرق إثبات أخرى فلا مانع من ذلك، أما في حالة عدم وجود طرق إثبات أخرى بديلة فلابد من إعادة التحقيق مع الموظف المتهم، إذ إن إعادة التحقيق أفضل من إصدار عقوبة بغير دليل، كما أنني أدعو إلى الاهتمام بالوسائل الحديثة في الحفظ وخاصة في ظل التقدم التكنولوجي الهائل، فمن غير المنطقي أن تبقى الوسائل البدائية في الحفظ لا تزال قائمة بالرغم مما يعتريها من عيوب أبرزها سهولة العبث فيها.

ثانياً: الضمانات الموضوعية للتحقيق: أوجد المشرع العديد من الضمانات الموضوعية التي يجب اتباعها في التحقيق الإداري، وأهمها ألا يتم وقف الموظف عن العمل إلا لمصلحة التحقيق، وألا يتم التفتيش إلا عند

---

[1] . د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دبي، 1993، ص 216.

[2] . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 246، ود. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 273.

[3] . د. سيف بن سالم بن سعيد السعيدي، النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني، مرجع سابق، ص 79 ود. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 147

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 533 لسنة 16ق جلسة 1974/1/26، مشار إليه في مؤلف د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 147.

الضرورة، وأن يقوم بالتحقيق جهة محايدة تمكّن الموظف من الدفاع عن نفسه، ونعرض هنا لضمانتي الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق والتفتيش للضرورة لارتباطهما المباشر بإجراءات التحقيق، مرجئين البحث بضمانة الحيدة وحق الدفاع كل واحدة على حدة تبعاً للمطالب اللاحقة.

1. عدم جواز وقف الموظف عن العمل إلا لمصلحة التحقيق:

خلت معظم تشريعات الوظيفة من الإشارة إلى تعريف الوقف الاحتياطي، فيما عدا ما ورد في المادة السادسة من المرسوم التشريعي السوري رقم 90 لعام 1962 الملغى والخاص بمجلس التأديب والتي أشارت إليه بأنه " كف يد الموظف" وأن المقصود بذلك هو " فصله من وظيفته مؤقتاً حتى عودته إليها"[1] ، وإزاء سكوت المشرع عن وضع تعريف للوقف الاحتياطي، فقد تصدى لذلك الفقه والقضاء، وعليه يتعين دراسة معناه وطبيعته القانونية والضوابط المطلوب مراعاتها لاتخاذ قرار الوقف الاحتياطي والآثار المترتبة عليه وفق الترتيب الآتي:

1. معنى الوقف الاحتياطي عن العمل: لم يرد في تشريعات الوظيفة العامة عموماً تعريفٌ محددٌ للوقف الاحتياطي عن العمل[2]، ولهذا أخذ الفقه والقضاء على عاتقهما مسؤولية تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل وتحديد ماهيته وذلك في ضوء تحليل طبيعته وآثاره.

فالوقف الاحتياطي عن العمل هو إجراء قانوني قصد به تنحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إما لصالح تحقيق يجري سواء أكان التحقيق إدارياً أم جنائياً، وإما صيانة للوظيفة وحرصاً على كرامتها من العبث والإخلال بها، فهو يقع في حالتين، حالة ما إذا استدعاه تحقيق قائم، وحالة ما إذا تطلبته مصلحة عامة معتبرة[3].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الوقف الاحتياطي بقولها " إن الوقف الاحتياطي هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتاً يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً، ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مآخذ ويدعو الحال إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بكف يده عنه، كما يقتضي الأمر إقصاءه من وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطاته توصلاً لانبلاج الحقيقة في أمر هذا الاتهام"[4].

---

[1] . د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن، الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، طبعة 1998، ص 222.

[2] . تستخدم بعض قوانين الوظيفة العامة في الدول العربية مصطلح الوقف الاحتياطي مثل قانون الخدمة المدنية في مصر والإمارات العربية المتحدة وغيرها، بينما يستخدم القانون السوري مصطلح " كف اليد".

[3] . المستشار محمد عجمي عبد الباقي، الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، السنة 14، ص 104 د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 279

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا، بجلسة 1962/6/10، مشار إليه بمرجع المستشار محمد عجمي عبد الباقي، الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين، مرجع سابق، ص 104.

يقصد بالوقف الاحتياطي عن العمل بتعبير آخر إسقاط الولاية الوظيفية عن العامل مؤقتاً ولا يكون ذلك إلا إذا كان هناك تحقيق يجري مع العامل أو أنه يحاكم تأديبياً، فإذا ما انتهى التحقيق الذي يجري مع العامل سواءً بالحفظ لأي من الأسباب أو بالإدانة فليس هناك مسوّغ للوقف الاحتياطي، وكذلك الحال إذا قضي في الدعوى المقامة ضده بالبراءة أو الإدانة، ومعنى هذا أن الوقف الاحتياطي لا يتخذ قبل بدء التحقيق أو بعد صدور القرار أو الحكم التأديبي، وكذلك إذا لم يكن هناك اتهام أو تحقيق في واقعة منسوبة إلى العامل[1] ، كما يقصد به منع الموظف من مباشرة أعمال وظيفته لمدة معينة[2]'وهو إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته مدة الوقف[3].

وإزاء ما تقدم يتبين أن الوقف الاحتياطي عن العمل بمفهومه السابق يختلف عن **الإبعاد المؤقت من الوظيفة** المنصوص عليه في التشريع الفرنسي كعقوبة تأديبية في المادة(66) من القانون رقم (84.16) تاريخ 11 يناير 1984، بشأن الأحكام القانونية الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة والمعدلة بالمادة (5) من القانون رقم (715. 91) تاريخ 25 يوليو 1991، أو الوقف عن العمل المنصوص عنه بالتشريع المصري كعقوبة تأديبية في المادة (61) من قانون الخدمة المدنية الحالي، كما يفترق عن **الوقف بقوة القانون**، ذلك أن لكل منها نظامه القانوني الخاص وغايته، فالوقف الاحتياطي هو مجرد إجراء وقائي مؤقت يصدر بقرار إداري ويقصي الموظف عن وظيفته بمناسبة تحقيق يجري معه، أما الإبعاد المؤقت من الوظيفة فيقع بمجرد تحقق سببه وهو حبس الموظف احتياطياً، أو تنفيذاً لحكم قضائي، من دون حاجة إلى قرار إداري، وبالتالي لا يدخل في إطار الإجراءات التأديبية التي تباشرها الإدارة، وإنما يتم بسبب الاستحالة المادية لمباشرة مهام الوظيفة، بينما يكون سبب الوقف الاحتياطي دائماً مصلحة التحقيق، ومن جهة أخرى يلاحظ أن مدة الوقف بقوة القانون مرتبطة بمدة الحبس أو مدة تنفيذ الحكم الجنائي وجوداً وعدماً، خلافاً لمدة الوقف الاحتياطي التي نص عليها المشرع والتي تختلف حسب الجهة التي تتخذ هذا الإجراء[4].

ومن خلال ما سبق يمكن تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه أحد إجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى غل يد الموظف عن مباشرة أعباء وظيفته ومهماتها لمدة مؤقتة، وذلك بمناسبة ما يجري معه من تحقيق، بغية نقاء التحقيق من أي مؤثرات قد تعوقه، ورغبةً في كشف حقيقة الاتهام المنسوب إليه.

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 814 لسنة 14 ق جلسة 1973/5/5، مشار إليه بمرجع المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن النقض والإدارية العليا، ط2001، ص 220.

(2) . د. محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، مطبعة وهدان التجارية، طبعة 1960، ص 170.

(3) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 143.

(4) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 164.

2. الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي عن العمل: الوقف عن العمل احتياطياً ليس عقوبة بذاته، وإنما هو إجراء إداري احتياطي، ينتهي بعد أجل طال أم قصر، إما بعودة الموظف إلى عمله بريئاً أو مجازى بغير عقوبة الفصل من الوظيفة، فهو لا ينهي العلاقة الوظيفية بل يسقط ولايتها مؤقتاً، وقد شرع لمواجهة حالات محددة على سبيل الحصر[1] ، فهو يتسم بطبيعة وقتية بحيث لا تنتهي العلاقة الوظيفية للموظف، وإنما يظل خاضعاً لواجباته الوظيفية المفروضة عليه، وأي خطأ يرتكبه خلافاً للواجبات التي عليه التقيد بها خارج الوظيفة يكون مدعاة لمساءلته تأديبياً عنها، فهو لا يتحلل إلا من الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة[2].

وأعتقد أن قرار الوقف الاحتياطي عن العمل يعد قراراً إدارياً، إذ يصدر من السلطة المنوط بها إصداره، وبإرادتها المنفردة الملزمة، بقصد إحداث أثر قانوني يتمثل في إبعاد الموظف عن عمله وما يترتب على ذلك من نتائج.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " قرار الوقف الاحتياطي الصادر من السلطة الرئاسية التي أولاها المشرع هذا الاختصاص، هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية وذلك لأنه إفصاح من جانب الهيئة الإدارية المختصة عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع"[3].

3 **. الوقف الاحتياطي عن العمل في التشريع المقارن:** يعد الوقف الاحتياطي للموظف من أهم الإجراءات الاحتياطية للتأديب وأكثرها شيوعاً في التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، ويحرص المشرع على النص صراحة على حق الإدارة في الوقف الاحتياطي في تشريعات الوظيفة العامة في فرنسا ومصر وسورية.

أ. الوقف الاحتياطي عن العمل في التشريع الفرنسي: نص **المشرع الفرنسي** على إجراء الوقف عن العمل في المادة (30) القانون رقم (83.634) بشأن حقوق والتزامات الموظفين بالقول: " في حال وقوع خطأ جسيم من جانب موظف سواء كان ذلك إخلالاً منه بواجباته الوظيفية أم انتهاكاً للقانون العام، فإنه يجوز لجهة الإدارة التي لها حق التأديب أن توقف هذا الموظف عن العمل، وتدعو دون تأخير لعقد مجلس تأديبي، ويحتفظ الموظف الذي أوقف عن العمل براتبه وبدل الإقامة والعلاوة العائلية بالمرتب والبدلات العائلية الإلزامية، ويجب تحديد موقف هذا الموظف والبت فيه خلال فترة لا تتعدى أربعة شهور، فإذا انقضت هذه المدة ولم تأخذ جهة الإدارة المختصة أي قرار تأديبي بحقه، يعود الموظف إلى وظيفته إلا إذا كانت هنالك ملاحقات جنائية ضده وإذا

---

[1] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 167.

[2] . د. سليمان الطماوي، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 165.164، وجلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض . الإدارية العليا، ط2، المكتب الحديث، الإسكندرية 2003، ص 229.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في جلسة 1962/4/7، مشار إليه في مؤلف د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 168.

لم يعد الموظف إلى عمله بسبب الملاحقات الجنائية يكون له الحق في الحصول على جزء لا يتعدى بأي حال نصف الراتب المنصوص عليه في الفقرة السابقة، و على البرغم من ذلك يستمر في الحصول على إجمالي المساعدات الأسرية التي كان يتقاضاها قبل وقفه عن العمل".

ب . الوقف الاحتياطي عن العمل في التشريع المصري: تناول **المشرع المصري** إجراء الوقف الاحتياطي في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) لعام 2016 في المادتين(64،63)، إذ نصت المادة (63) من القانون سالف الذكر على إن " لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع بشأنه، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإذا جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإذا جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه، ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر".

وأضافت المادة (64) من القانون ذاته أن " كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم قضائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ويحرم من نصف أجره في حالة حبسه احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي ويحرم من كامل أجره في حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائي نهائي، وإذا لم يكن من شأن الحكم الجنائي إنهاء خدمة الموظف يعرض أمره عند عودته إلى عمله على السلطة المختصة لتقرير ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية".

ج . الوقف الاحتياطي (كف اليد) عن العمل في التشريع السوري: يطلق المشرع السوري على إجراء الوقف الاحتياطي مصطلح " كف اليد" وقد تناول المشرع هذا الإجراء في عدة قوانين، إذ نص قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 عليه في المواد (43،42) **فنصت المادة (42)** على أن " 1. كف اليد هو توقيف العامل عن عمله مؤقتاً، ويكون:

أ. بقرار من السلطة صاحبة الحق في التعيين

ب. بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لمن يعين بمرسوم.

2. تراعى في كف اليد الأحكام الخاصة المتعلقة بكف اليد المنصوص عليها في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وقانون الجهاز المركزي للرقابة المالية.

3. لا يجوز أن تزيد مدة كف اليد من قبل المراجع المشار إليها في الفقرة /1/ من هذه المادة على ثلاثة أشهر، ويعاد مكفوف اليد حكماً إلى عمله بعد انقضائها، مالم تقرر المحكمة المسلكية استمرار كف اليد بناءً على طلب أحد هذه المراجع، وذلك في حال وجود ملاحقة قضائية بحق العامل، أو مباشرة إجراء من إجراءات التحقيق أو التفتيش ضده من قبل الجهات الرقابية المختصة.

4. مع مراعاة أحكام الفقرة /3/ من هذه المادة، يعد العامل أو الموظف الموقوف مكفوف اليد حكماً خلال فترة توقيفه، ويعد كف يده ملغى حكماً عند إطلاق سراحه مالم تقر السلطة صاحبة الحق في التعيين استمرار كف اليد إذا كان التوقيف ناجماً عن جرم جزائي ارتكب أثناء تأدية العمل أو بسببه.

5. للمحكمة أن تقرر في كل أدوار المحاكمة إلغاء قرار كف اليد".

وقد جرى القضاء والعرف الإداريين في سورية على إطلاق مصطلح " **كف اليد الحكمي**" على كف اليد الوارد في الفقرة الرابعة، و" **كف اليد القانوني**" على النوع الوارد في الفقرة الأولى من المادة المشار إليها أعلاه.

وقررت المادة (43) أنه "1. يجوز للمحكمة أن تقرر منح العامل مكفوف اليد سلفة على ما قد يستحقه بنسبة /80% / ثمانين بالمائة من أجره أو راتبه الشهري المقطوع بضمانة سائر استحقاقاته لدى مرجعه التأميني، وإذا ظهر نتيجة المحاكمة عدم استحقاقه أجراً أو راتباً عن المدة التي تقاضى عنها السلفة تسترد الجهة العامة ما تم تسليمه من استحقاقاته لدى مرجعه التأميني ومن سائر أمواله وفق أحكام قانون جباية الأموال العامة.

2. الطعن بقرار منح السلفة لا يوقف تنفيذه."

وقد نصت المادة (89) من القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم 50 لسنة 2004 على أنه " أ. يوقف أجر العامل المكفوف اليد اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف يده. ب . إذا أعيد العامل المكفوف اليد إلى وظيفته فإنه يتقاضى اعتباراً من تاريخ وقف أجره كامل أجوره الموقوفة في حال براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية وتقرير براءته مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة الثقل التأديبي".

كذلك نص على إجراء كف اليد **قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش** الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (24) لسنة 1981، في المادة (47) بالقول" يمكن للعاملين بالتفتيش الطلب إلى الجهات المعنية، عن طريق (رئيس الهيئة) أو بتفويض منه، اتخاذ التدابير التي تفتضيها مصلحة التفتيش والتحقيق، بما في ذلك: ج . كف أيدي العاملين، عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرتهم على العمل، وفق الأصول والقواعد التالية: 1. يتم كف اليد بقرار يصدر عن (رئيس الهيئة) بناءً على تقرير تمهيدي يعده المفتش، ويجوز للمفتش إصدار قرار كف

اليد في حالات الضرورة، على أن يعلم (رئيس الهيئة) بذلك.2. ينفذ قرار كف اليد فوراً ويبلغ مع تقرير أولي إلى السلطة التي تمارس حق التعيين لاتخاذ التدابير المنصوص عليها في القوانين النافذة بحق المكفوف اليد.

3 . يلغى كف اليد بقرار من (رئيس الهيئة) بعد انتهاء التحقيق واعتماده من (رئاسة الهيئة)، أو في حال انقضاء السبب الذي استدعى القرار، ولا يسري ذلك على المكفوف اليد المتواري عن الأنظار".

ونلاحظ على هذا النص أنه لا يفرق بين كف اليد المقرر لمصلحة التحقيق وكف اليد المقرر للمصلحة العامة، ولكن واضح من سياق نص المادة أن المشرع قصد النوع الأول تحديداً.

كما نص على إجراء كف اليد **قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية** الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (64) لسنة 2003 في المادة (24) بالقول: " أ. يكون للجهاز في سبيل القيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق اتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتحري المخالفات المشار إليها بالفقرة /أ/ من المادة /23/ من هذا المرسوم التشريعي والكشف عنها والاستماع إلى الشهود والتحقيق مع العاملين وغير العاملين وكف يدهم عن العمل والحجز على الأموال والاستعانة بالقوة الإجرائية واستعمال جميع اللازمة على الأموال العامة واسترداد الأموال الضائعة والمدفوعة غير وجه...".

وكان قانون مجلس التأديب السابق الصادر بالمرسوم التشريعي (90) لعام 1962م ينص في الفقرة (ب) من المادة (6) على أنه " تكف يد الموظف عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرته على العمل...." ولما صدر قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية للعاملين بالدولة رقم /32/ لعام 2019 ومن قبله قانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /9/ الملغى بموجب القانون المذكور، أغفل النص عما إذا كان كف اليد هو إجراء مقرر لمصلحة التحقيق أم للمصلحة العامة.

4. **ضوابط الوقف الاحتياطي عن العمل:** على الرغم من أن الوقف الاحتياطي مرتبط بالتحقيق وجوداً وعدماً، ويخضع من حيث الأصل العام إلى تقدير جهة الإدارة والتي تملك وحدها أن تقدر مدى ملاءمة إصدار قرار الوقف الاحتياطي إلا أن سلطتها في هذا الشأن ليست مطلقة، إذ يخضع هذا الوقف إلى جملة من الضوابط والقيود التي يجب توافرها لوقف الموظف احتياطياً عن العمل، والتي تعد في منزلة ضمانات تكفل استعمال الإدارة لهذا الإجراء من دون جور أو تعسف في سلطتها، ولمشروعية هذا الإجراء ينبغي مراعاة الضوابط الآتية:

الضابط الأول: أن يكون الوقف عن العمل بمناسبة تحقيق إداري مع الموظف: يشترط للوقف الاحتياطي عن العمل أن يكون الموظف خاضعاً إلى تحقيق إداري في مخالفة محددة منسوبة إليه، ترى الجهة الإدارية

ضرورة غل يده عن مباشرة أعمال وظيفته، وذلك لمصلحة التحقيق، ومن ثم فإن إيقاف الموظف عن عمله بغير اتهام يستوجب إجراء تحقيق معه يقع باطلاً ولا يعتد به[1].

وقد ذهب بعض الفقه إلى أنه لا يكفي وجود تحقيق مفتوح لوقف العامل احتياطياً، وإنما يتعين أن يكون هذا التحقيق جدياً، بمعنى أن يتم فتحه بناءً على بلاغ جدي يتضمن واقعة أو وقائع محددة تشكل خطأً تأديبياً، وأن يتخذ قرار فتح التحقيق من السلطة المختصة، ويشترط لصحة قرار الوقف الاحتياطي عن العمل أن يكون مستنداً إلى تحقيق صحيح من الناحية القانونية، ومن ثم إذا أصدرت الجهة الإدارية القائمة بالتحقيق،استناداً إلى تحقيق باطل لكونه مشوب بعيب عدم الاختصاص مثلاً أو لفقده إحدى الضمانات الشكلية أو الموضوعية، قراراً بوقف العامل المحال للتحقيق عن عمله،فإن قرار الوقف يكون بدوره باطلاً[2].

الضابط الثاني: أن يكون الوقف الاحتياطي لمصلحة التحقيق:

لا يكفي لوقف الموظف احتياطياً عن العمل أن يكون الوقف بمناسبة تحقيق إداري فحسب، بل يجب أن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك، لأن حكمة الوقف الاحتياطي هي إبعاد الموظف عن عمله في أثناء التحقيق ليجري في جو خال من مؤثراته وبعيداً عن سلطاته حتى يسهل التوصل إلى الحقيقة في أمر الاتهام[3].

وعلى ذلك إذا لم يكن التحقيق يقتضي وقف الموظف أو انتفت دواعيه على الرغم من وجود تحقيق أصبح الوقف الاحتياطي غير مسوّغ، **فالحكمة من الوقف إذاً تكمن في مصلحة التحقيق**، فهذه المصلحة هي التي تسوّغ في الواقع للسلطات التأديبية المختصة اتخاذ هذا الإجراء، وتقدير هذه المصلحة أمر متروك لتلك السلطات، إذ تتمتع في هذا الشأن بحرية واسعة في التقدير، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة تباشرها كيفما تشاء، ولكنها مقيدة في خضوعها بعدم إساءة استعمالها[4].

ولكن ماذا عن حق الجهة المختصة في وقف الموظف احتياطياً عن العمل من دون أن يكون هناك تحقيق يجري معه أو محالاً إليه، استناداً إلى أسباب تجعل من المصلحة وقفه عن العمل؟

يشترط **الفقه الفرنسي** أن يكون هذا الوقف متعلقاً بخطأ جسيم ارتكبه الموظف، وغايته تحاشي أخطار جسيمة، يمكن أن يثيرها وجود الموظف في وظيفته[5]، فهذا الوقف مقرر لمصلحة المرفق من ناحية استمرار

---

(1) . د عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 280

(2) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 158

(3) .. محمود أبو السعود، قضاء التأديب، دار الإيمان، القاهرة،2004، ص 226 ود. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 369

(4) . د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 230.

(5) .. Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.54

. René Chapaus, Op.cit. 348.

C.E., 10/11/1999, Sako, Rec., P 576

حسن سير العمل في الجهة الإدارية[1]، ولتسهيل ممارسة إجراءات التأديب من ناحية أخرى، عندما يرتكب الموظف المراد وقفه خطأً جسيماً يعرضه أو يحتمل أن يعرضه للعقاب[2]، ويقرر مجلس الدولة الفرنسي أن صدور قرار بالوقف في غياب الخطأ الجسيم يكون مشوباً بالمخالفة للقانون وانحراف بالإدارة عن مسؤولياتها[3].

وذهب **الفقه المصري** بمذاهب مختلفة في تحديد مفهوم مصلحة التحقيق ومدى عدّ تلك المصلحة مرادفة لمفهوم المصلحة العامة، وبالتالي وقف الموظف عن العمل حتى ولو لم يكن هناك تحقيق مفتوح، إذا وجدت الإدارة من الأسباب ما يجعل من المصلحة وقفه، فذهب جانب من الفقه [4] إلى أن عبارة " مصلحة التحقيق" التي وردت في النصوص تحتمل التفسير الواسع والتفسير الضيق، فلو وضعنا في الحسبان منطق الضمان والتفسير الضيق للنصوص والأحكام التأديبية، لوجب القول إن الوقف الاحتياطي إنما تقرر لمصلحة التحقيق، أما لو نظرنا إلى الحكمة من نظام التأديب في مجموعه بحسبان أنه يستهدف تأمين سير العمل الإداري بنظام وكفاية، لوجب القول إنه من المتعين الخروج عن المنطق الضيق السابق، والنظر إلى مصلحة المرفق العامة، لا مجرد مصلحة التحقيق بالمعنى الضيق، وأيد جانب من الفقه المصري ما انتهى إليه هذا الرأي [5].

ويذهب رأي آخر[6] إلى أن الرأي السابق يتفق مع روح النص وحكمته، وإن لم يتفق مع لفظه، ذلك أن الوقف في حقيقة الأمر إجراء لا غنى عنه للسلطة الإدارية، إلا أن الوقف في غير حالة التحقيق يجب أن يقوم على سبب جدي يسوّغه، كما أنه لا يجوز أن يكون " للصالح العام" بالمعنى الواسع لهذا التعبير، بل يجب أن يكون " لصالح المرفق" الذي ينتمي إليه الموظف على وجه التحديد، وأن يتم بمناسبة مخالفة ارتكبها الموظف أو مخالفة منسوبة إليه.

وذهب رأي آخر[7] إلى القول بجواز الوقف إذا اقتضته المصلحة العامة أو الصالح العام، وإن لم تستلزمه مصلحة التحقيق، فمن باب أولى يجوز الوقف إذا اقتضاه الصالح العام، لأن مصلحة التحقيق من الصالح العام، ولا يشترط هذا الرأي لصحة الوقف أن يكون منذراً بتحقيق قريب، فقد يكون التحقيق قد انتهى فعلاً، ومع ذلك يصح الوقف لخطورة التهم المنسوبة إلى الموظف، والتي لا يجوز معها مباشرته لأعمال وظيفته احتياطياً وصوناً

---

(1) … Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publique,، Op.cit.، P.57
C.E., 23/1/1953, Chong Wa, Rec., P 34, C.E., 27/5/1964, Chouvet, Rec., P 57

(2) .C.E., 21/11/1947, Petite, precite.

(3) . C.E., 24/6/1977, Dame Deleuze, Rec., P.294.

(4) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 369.

(5) . راجع على سبيل المثال محمد رشوان أحمد، إبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، القاهرة، مطبعة الرسالة،1969، ص 62، د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 382.

(6) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 158. 159.

(7) . د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 213.

للوظيفة العامة، ويذهب رأي آخر[1] إلى وجوب الوقف إذا اقتضت مصلحة الوظيفة ذاتها اتخاذ هذا الإجراء، أو إذا اقتضته مصلحة التحقيق الذي يكون في غالب الحالات جارياً أو على وشك أن يجري، وبهذا تنحصر دواعي الوقف في إحدى هاتين المصلحتين، على أن يقوم في الحالتين سبب جدي من شانه المساس بالوظيفة أو التحقيق، فيما لو استمر الموظف متولياً لأعمال وظيفته، ويرى بعض الفقه[2] ضرورة عدم التوسع في مدلول "مصلحة التحقيق" والأخذ بمعناه الضيق، وذلك لما ينطوي عليه التوسع من خروج على الأُصول المقررة في مجال تفسير الأحكام والنصوص التأديبية من ناحية، وإهدار إحدى ضمانات التحقيق الموضوعية من ناحية أخرى.

وأعتقد أن عبارة (مصلحة التحقيق) يجب تفسيرها وقصرها على مصلحة التحقيق كمسوّغ وحيد للوقف حسبما تقضي به النصوص، لأن الأحكام التأديبية شأنها شأن الأحكام الجزائية لا تقبل القياس أو التوسع فيها، فضلاً عن أن الخروج على ذلك من شأنه أن يؤدي إلى إهدار العلة التشريعية من تقرير ذلك الإجراء الاستثنائي في مرحلة لم تثبت بعد إدانة الموظف المنسوب إليه المخالفة، الأمر الذي يتعارض وقرينة أنّ الأصل في الإنسان البراءة، كما أن التفسير الواسع لهذه العبارة من شأنه أن يؤدي إلى إلغاء الضمانات المقررة للموظف في مواجهة ذلك الإجراء الخطير، بل إنه يتعارض وقصد المشرع من تنظيمه لهذا الإجراء، إذ إنه لو كان يقصد أن يجيز الوقف لغير مصلحة التحقيق لما نص على ذلك صراحةً، فضلاً عن أن إطلاق يد الجهة الإدارية في اتخاذ هذا الإجراء، من دون قيد أو شرط بحجة حماية الوظيفة أو المصلحة العامة، من شأنه أن يؤدي إلى عدم ضبط حالة الاستقرار في المجتمع الوظيفي، الأمر الذي ينعكس سلباً على حسن سير العمل في المرافق العامة، إذ إن للوقف عن العمل خطورة تستدعي عدم التوسع في تفسير النص، خاصة إذ اكان النص واضحاً وصريحاً.

وهذا الخلاف الفقهي انتقل صداه إلى قضاء مجلس الدولة بحيث لم يعد من الممكن التعويل على أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية أو حتى أحكام المحاكم التأديبية في استخلاص اتجاه موحد في تفسير عبارة " مصلحة التحقيق" فالملاحظ أن المحكمة الإدارة العليا اتجهت في بعض أحكامها إلى الأخذ بالمعنى الواسع لهذه العبارة، واتجهت في أحكام أخرى إلى الأخذ بمعناها الضيق كما اتجهت في أحكام ثالثة نحو الجمع بين المعنيين الواسع والضيق لعبارة " لمصلحة التحقيق" في الحكم نفسه[3] ، وذهبت في حكم حديث لها إلى القول:" ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن مناط وقف العامل عن العمل احتياطياً ليس وجود تحقيق معه فقط، بل أن تقتضي مصلحة التحقيق لهذا الوقف ولا يكون ذلك إلا إذا أسندت إليه مخالفات، ويدعو الأمر إلى الاحتياط

---

[1] . د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964، القاهرة، دار المعارف، 1966، ص 590.

[2] . د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 110، د. عادل عبد الفتاح محمد النجار، النظام القانوني لوقف الموظف احتياطياً، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997، ص172.

[3] . لمزيد من التفصيل راجع الدكتور ثروت عبد العال، إجراءات المساءلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 101 وما بعدها.

والتحويط للعمل العام الموكل إليه بكف يده عنه أو إقصائه بعيداً عنه ليتم التحقيق في جو خال من مؤثراته بعيداً عن سلطانه"[1].

وطبقاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي فإن صدور قرار بالوقف في غياب الخطأ الجسيم يكون مشوباً بالمخالفة للقانون وانحراف بالإدارة عن مسؤولياتها[2]، ولكن جسامة الخطأ لا تستلزم أن تكون الأفعال التي بناءً عليها يتم اتخاذ إجراء الوقف عن العمل ثابتة في حق الموظف، ولكن يكفي أن يكون لها صفة الاحتمال الكافي، ويؤخذ في الحسبان عند تقدير جسامة الخطأ تقدير مسؤوليات الموظف والنتائج المحتملة لخطئه[3] ، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم جواز اتخاذ إجراء الوقف عن العمل في حالة رفض الموظف العمدي تنفيذ أمر صادر إليه في حدود اختصاصه لكونه أمراً غير قانوني،مادام هذا الرفض ذا طبيعة لا تعرض مصلحة العمل للخطر[4]، وقضى أيضاً بأنه إذا كانت الأفعال التي تم بشأنها الكشف عن عدم كفاءة الموظف للقيام بوظائفه، وليس عن وصف الخطأ الجسيم،فإن قرار الوقف عن العمل يكون مخالفاً للقانون[5] ، وعلى هذا فإن هذا الوقف مقرر لمصلحة المرفق من ناحية[6]، ولتسهيل ممارسة إجراءات التأديب من ناحية أخرى، عندما يرتكب الموظف المراد وقفه خطأً جسيماً يعرضه أو يحتمل أن يعرضه للعقاب[7] ، وبالتالي فإن قرار الوقف عن العمل لا يعد على على الإطلاق تصرفاً ذا طبيعة تأديبية[8]،وإنما هو إجراء وقائي ذو طابع إداري[9].

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي أن هذا القرار لا يكون مسبوقاً باطلاع الموظف المتهم على ملفه[10]، كما لا يشكل قرار الوقف عملاً تحضيرياً لعقوبة تأديبية يتم توقيعها فيما بعد[11]، ولا يشترط أن تكون قرارات الوقف عن العمل مسببة أو مسبوقة بإجراء آخر[12].

ولم يتطرق **الفقه السوري** لهذه المسألة، ولم نستطع – على الرغم من البحث – الوقوف على اتجاه القضاء السوري في هذا الشأن، لكننا نرى أن إجراء كف اليد يجب ألا يتم اتخاذه إلا لمصلحة التحقيق، وعدم

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في جلسة 2007/3/8 في الطعن رقم 6302 لسنة 5ق، مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض والإدارية العليا)، مرجع سابق، ص 213.

(2) Alain Planty, La fonction publique, Traite général, Op.cit., P.458

. Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.55, et s

. C.E., 7/11/1986, Edwige, Rec., P 592

(3) .. Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.56

(4) . René Chapaus, Op.cit. 348.

(5) . C.E., 24/6/1977, Dame Deleuse, Rec., P 294

(6) C.E., 21/11/1947, Petit, Rec., P 431.

(7) .Fréderic Laurie, La constitutionnalisation du droit disciplinaire, le congres francais de droit constitutionnel, A.F.D.C. Montpellier, 2005, p.11.

(8) . Droit constitutionnel, et droit fondamentaux, pp.3 et 4.

(9) . د. محمد عصفور، سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مقال في مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني، شهر 12 196، ص 44

(10) . C.E., 3/7/1935, Prételin, Rec., p.759

(11) . C.E., 9/2/1934, Dulos, Rec., P196.

(12) . C.E., 2/6/1965, Chaubin, Rec., P300.

جواز اللجوء إليه إلا إذا كان هناك تحقيق يجري مع الموظف واقتضت مصلحة التحقيق هذا الإجراء، وذلك للأسباب التي أشرنا إليها آنفاً في معرض حديثنا عن أسباب الوقف الاحتياطي في القانون المصري، إضافة إلى أن جهة الإدارة إذا كان قصدها حماية المصلحة العامة فإن لديها إجراء نقل الموظف مكانياً أو نوعياً.

الضابط الثالث: ضرورة تحديد مدة الوقف عن العمل

نظراً إلى خطورة هذا الإجراء والآثار المترتبة عليه بالنسبة إلى الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية، فقد أحاطه المشرع بقيد جوهري يجب على الجهة المختصة بالتحقيق مراعاته عند مباشرتها لهذا الإجراء، يكمن في ضرورة تحديد مدة التوقيف الاحتياطي بمدة زمنية محددة، إذ إنه إذا طالت مدته فإنه يتحول إلى نوع من العزل الوظيفي أو العقوبة المقنعة، مع أنه يرد على موظف يفترض فيه البراءة إلى أن تثبت إدانته[1].

5. آثار الوقف الاحتياطي عن العمل: الوقف الاحتياطي يرتب آثاراً تؤثر في المركز الوظيفي للموظف وامتيازاته المادية والمعنوية كإبعاده عن العمل، والراتب، والترقية وطلب الاستقالة، وسنتعرض لذلك كله كما يأتي:

أ.**إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتاً:** من المقرر أن الوقف الاحتياطي هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتاً، إذ لا يباشر الموظف الموقوف أي عمل من أعمال وظيفته، ولا يتولى في تلك المدة أي سلطة أو اختصاص[2] ، وإذا مارس الموظف الموقوف عملاً من أعمال الوظيفة، فإن هذا العمل يعدّ منعدماً لصدوره من شخص لا ولاية له أصلاً بالقيام به، وذلك مالم تصحح هذه الأعمال نظرية الموظف الفعلي إذا ما توافرت شروطها، ولكن إذا لم تتوافر شروط هذه النظرية فإن الأعمال الصادرة عن الموظف الموقوف تبقى منعدمة، ولو صدر بعد ذلك حكم بإلغاء قرار الوقف، لأن الأصل في التصرفات الإدارية أن تقدر صحتها في تاريخ صدورها من دون النظر إلى التقديرات اللاحقة[3].

وأعتقد أنه لا يترتب على الوقف الاحتياطي عن العمل أن يتحلل الموظف من واجباته الوظيفية خارج نطاق الوظيفة، إذ يظل خاضعاً لها بحسبان أن العلاقة الوظيفية قائمة ولم تنفصم بعد، وبذلك يمتنع عليه أن يؤدي عملاً للغير بمكافأة، أو بدون مكافأة أو مزاولة الأعمال التجارية بما يتعارض أو يتضارب في المصالح بين أنشطته الخاصة ومصالح الجهة الحكومية ومشروعاتها، أو أن يكون من شأنه أن يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في مصلحة له أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو أن يسلك سلوكاً لا يتفق وكرامة الوظيفة، وغير ذلك من الواجبات الأخرى.

---

[1] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 320.

[2] . د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته)، مرجع سابق، ص 459

[3] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص327 وما بعدها.

ب. **أثر الوقف الاحتياطي على الراتب: وفقاً للتشريع الفرنسي** يحتفظ الموظف الذي أوقف عن العمل براتبه وبدل الإقامة والعلاوة العائلية بالمرتب والبدلات العائلية الإلزامية، بينما رتب **المشرع المصري** على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف راتبه ابتداءً من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع بشأنه، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره، فإذا جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، فإذا جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه، ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر[1].

وترى المحكمة الإدارية العليا المصرية في وقف صرف المرتب في أثناء الوقف الاحتياطي أصلاً من الأصول العامة والاستثناء هو جواز صرفه كله أو بعضه حسبما تقرره المحكمة التأديبية أو الرئيس المختص إن لم تكن محاكمة تأديبية وذلك وفقاً لكل حالة وظروفها[2].

أما المشرع السوري فقد نص على أن راتب العامل المكفوف اليد، يوقف بدءاً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف يده، فإذا أعيد العامل المكفوف اليد إلى وظيفته فإنه يتقاضى بدءاً من تاريخ وقف أجره كامل أجوره الموقوفة في حال براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية وتقرير براءته مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي.

ج. **أثر الوقف الاحتياطي في الترقية(الترفيع):** الترقية أمر بالغ الأهمية في حياة الموظف العام فهي كما يراها بعض الفقه أن يشغل الموظف وظيفة في مستوى تنظيمي أعلى من وظيفته الحالية من حيث اتساع السلطة وازدياد المسؤولية، وذلك بعد استيفائه لاشتراطات شغل الوظيفة المراد الترقية إليها بما يقترن بذلك من التمتع بمزايا مادية ومعنوية أفضل[3]، غير أن هناك موانع من الترقية (الترفيع)، وهي أسباب تقوم بالموظف وتحول دون ترقيته بالرغم من توافر شروطها فيه، وهذه لا تتقرر إلا بالنص الصريح عليها، ومن بين هذه الموانع وقف الموظف عن العمل احتياطياً[4].

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 369 وما بعدها.

[2] . د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة في التأديب " دراسة مقارنة، ط2، القاهرة دار الفكر العربي، 2002، ص 526

[3] . د. إيهاب حسني عوض، ضوابط الترقية وموانعها في القانون القطري، مجلة مركز الدراسات القانونية والقضائية، مشار إليه بمؤلف الدكتور نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة في التأديب، مرجع سابق، ص 526

[4] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 329.

ويترتب على وقف الموظف عن العمل حرمانه من الترقية خلال مدة الوقف، فالمنع من الترقية ليس بعقوبة تأديبية، ولكنه إجراء وقائي مؤقت يتقرر مصيره في ضوء ما تسفر عنه محاكمة الموظف جنائياً أو تأديبياً[1]، فهو حظر مؤقت يدور مع الوقف عن العمل وجوداً وعدماً فهناك ارتباط بين عدم الترقية و سريان مدة الوقف الاحتياطي، ولهذا إذا رجعت السلطة المختصة في قرارها خلال المدة المحددة للوقف أو رفضت المحكمة التأديبية مد فترة الوقف، ولم يكن الموظف قد أحيل إلى المحاكمة التأديبية فإنه يسترد صلاحيته للترقية اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لزوال سبب المنع[2]، و لقد أكدت الفقرة الأخيرة من المادة (65) من قانون الخدمة المدنية المصري الحالي على أنه في جميع الأحوال لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين.

د. أثر الوقف الاحتياطي على الاستقالة: لا تقبل الاستقالة في حالة كون الموظف محالاً إلى المساءلة التأديبية، سواء بموجب تحقيق إداري يجري معه من قبل الشؤون القانونية أو الهيئة التأديبية المختصة، وذلك حتى لا يكون القرار الصادر بقبول الاستقالة في هذه الحالة بناءً على طلب الموظف طوق نجاة وأداة للفرار على الرغم من ارتكابه المخالفة التأديبية، وبما لا يمكن معه توقيع الجزاء عليه[3].

2. عدم جواز تفتيش الموظف إلا عند الضرورة:

1. معنى التفتيش وغايته: هو أحد الإجراءات القانونية للتحقيق، المنصبة على شخص أو منزل المتهم أو مكان عمله، أو غير ذلك مما يستعمله الموظفون الذين يجري التحقيق معهم، ويهدف إلى ضبط أدلة المخالفة موضوع التحقيق، وكل ما يفيد في كشف الحقيقة من أجل إثبات ارتكاب المخالفة ونسبتها للمتهم، و تحرص الدساتير والقوانين على إحاطة هذا الإجراء بالعديد من الضمانات التي تكفل إجراءه بضوابط معينة تقتضيها مصلحة التحقيق[4].

والغاية من التفتيش في مجال الإجراءات التأديبية لا يخرج عن كونه إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي، يقوم به موظف مختص، وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، بهدف ضبط أدلة المخالفة موضوع التحقيق والحصول على دليل مادي يتعلق بالمخالفة التأديبية الجاري التحقيق بشأنها[5].

ويقصد بالشخص كمحل قابل للتفتيش، كل ما يتعلق بكيانه المادي وما يتصل به مما يرتديه من ملابس، أو ما يحمله من أقنعة أو أشياء منقولة أو ما يستعمله كمكتبه الخاص أو سيارته الخاصة، ويقصد بالمسكن كل مكان خاص يقيم فيه الشخص بصفة دائمة أو مؤقتة، وينصرف إلى توابعه كالحديقة ويمتد إلى الأماكن الخاصة التي يقيم فيها الشخص ولو لمدة محددة من اليوم كعيادة الطبيب، ولا تسري حرمة الأماكن الخاصة على المزارع

---

(1) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 344.

(2) . د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 236.

(3) . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، القاهرة، دار الفكر العربي، دون تاريخ نشر، ص 184 وما بعدها.

(4) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 287.

(5) . د. سعيد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 256.

والحقول غير المتصلة بالمساكن[1] ، فمكتب الموظف يجوز للمحقق تفتيشه بناءً على إذن صريح من الرئيس الإداري للموظف المخالف، ويرجع السبب في ذلك إلى أن مكتب الموظف لا يعد مملوكاً ملكية خاصة وإنما هو أداة من أدوات الإدارة،[2].

القاعدة أنه لا يجوز للمحقق الإداري أن يقوم بتفتيش شخص ومكتب الموظف المخالف إلا بتوافر شرطين[3] :

الشرط الأول: رضاء الموظف المحال للتحقيق.

الشرط الثاني: أن يأذن الرئيس الإداري للمحقق بتفتيش مكتب الموظف المحال للتحقيق، وفي كل الأحوال لا يجوز تفتيش منزل الموظف وملحقاته لأي سبب عن طريق المحقق الإداري ولو تعلق الأمر بما يجري من تحقيقات.

2. شروط ومتطلبات التفتيش في رأي الفقه: إن ضمانات الموظف المتهم في التفتيش تكمن في مجموعة من الشرائط والمتطلبات نشير إلى أهمها على النحو الآتي:

- **الإذن بالتفتيش:** يجب أن يكون كتابياً صادراً ممن يملكه قانوناً، ومن ثم لا يجوز التفتيش بناءً على إذن شفوي، وذلك لأن التحقيق الإداري بحسب الأصل مكتوب، والتفتيش ما هو إلا إجراء من إجراءاته، إلا أنه استثناءً وفي حالة الضرورة يجوز أن يتم هذا الإذن بأي وسيلة، ولا يقصد من ذلك أن يكون القرار ذاته شفوي وإنما وسيلة الإبلاغ به هي التي يمكن أن تكون شفوية، وإنما يتعين أن يكون للإذن بالتفتيش أصل ثابت بالكتابة وعلى من تلقى الإذن أن يثبته في محضره، ويتعين أن يكون الإذن بالتفتيش مؤرخاً ومحدد الموضوع على وجه الدقة، كما يجب أن يصدر الإذن بالتفتيش من مدير النيابة أو من يفوضه من الوكلاء العامين[4].
- **ضرورة وجود تحقيق:** اشترط المشرع صراحةً . على ما سبق . أنه يتعين لتفتيش شخص العامل أو مسكنه أن يكون هناك تحقيقٌ جارٍ معه في شأن مخالفة مالية أو إدارية منسوبة إليه، ومن ثم فلا يجوز التفتيش إلا للبحث عن الأشياء المتعلقة بالمخالفة التأديبية التي يجري التحقيق بشأنها[5].
- **حضور الموظف المخالف التفتيش:** يعد من ضمانات التفتيش ولصحة سلامته أن يحضره الموظف المخالف أو من ينوب عنه أو شاهدين من أقاربه أو القاطنين معه أو من الجيران مع مراعاة ذلك بقدر الإمكان على أن يتضمن محضر التفتيش بيان هذه الإجراءات بالقدر المستطاع[6].

---

[1] . د. حس صادق المرصفاوي، المحقق الجنائي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط2، 1990، ص 184

[2] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 302

[3] . د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 196.

[4] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 292

[5] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 126.

[6] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 306

3. **التفتيش كضمانة من ضمانات التحقيق في التشريع المقارن** نعرض فيما يأتي لأحكام تفتيش الموظف المتهم ومسكنه في التشريع المقارن على النحو الآتي:

أ. تفتيش الموظف المتهم ومسكنه في التشريع الفرنسي: يقع على الموظف أو المفتش الذي يتولى التحقيق التأديبي مسؤولية جمع الأدلة التي يرى أنها مفيدة حسب ما يتراءى له، ويقوم بمضاهاتها وإجراء الاستجوابات كما أن له سلطة تفتيش الموظف المتهم، وكذلك مسكنه، وضبط الأشياء التي يسفر عنها التفتيش والتي لها صلة بالمخالفة، ويتعين على المحقق مواجهة الموظف بهذه الأشياء، ويحرر بها بياناً وصفياً ويوضع في ملف التحقيق، وكل رفض من قبل الموظف لإجراء التفتيش، يعدّ قرينة ضده في افتراض الذنب، لكن المحقق لا يمكن أن يستند في الأدلة إلى مجرد الافتراضات[1] ، وفي حالة تطبيق المادتين (53، 54) من قانون الإجراءات الجنائية والمتعلقتان بحالة التلبس[2]، فإن للمحقق الاستعانة بمأمور الضبط القضائي لضبط الجريمة، الذي له بمساعدة المحقق أن يقوم بكافة أعمال التفتيش اللازمة لضبط الجريمة.

ب . تفتيش الموظف المتهم ومسكنه في التشريع المصري: أجاز المشرع المصري بمقتضى المادة (9) من قانون النيابة الإدارية لرئيس هيئة النيابة الإدارية، أو من يفوضه من الوكلاء العاملين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية، إذا كانت هناك مسوغات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين، على أنه يجوز لعضو النيابة الإدارية في جميع الأحوال أن يقوم بتفتيش أماكن العمل وغيرها، مما يستعمله الموظفون الذين يجري معهم التحقيق في أعمالهم، ونظراً إلى خطورة هذا الإجراء ولما ينطوي عليه من مساس بحرمة شخص الموظف ومسكنه، نعرض فيما يأتي لأحكام التفتيش في القانون المصري على النحو الآتي:

- **شروط التفتيش: طبقاً** لنص المادة (9) من قانون النيابة الإدارية يشترط لتفتيش شخص الموظف أو مسكنه ما يلي:

أ. قيام تحقيق: أي أن يكون التفتيش بمناسبة تحقيق جارٍ مع الموظف في مخالفات مالية أو إدارية ومن ثم فلا يجوز إجراؤه في غير هذه الحالة، والتفتيش بهذا المعنى غايته البحث عن أدلة متعلقة بالمخالفات المرتكبة موضوع التحقيق أو التي تفيد في كشف الحقيقة[3].

---

(1) .Serge Salon, Op.cit. P.218 et 219.

(2) . المادة 53 معدلة بالمادة 77 من القانون رقم (2004.204) تاريخ 9 مارس لسنة 2004 بشأن تكيف العدالة مع تطورات الجريمة.

(3) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 244

ب . وجود مسوغات جدية: (كوجود قرائن تدل على حيازة الموظف الذي يباشر معه التحقيق أشياء تتعلق بالمخالفة المرتكبة أو تفيد في كشف الحقيقة) وتقدير هذه المسوغات متروك للجهة التي أناط بها المشرع سلطة إصدار الإذن، وتقديرها هذا يخضع لرقابة المحكمة التأديبية[1].

ج . صدور إذن من الجهة المختصة: وفقاً للفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانون النيابة الإدارية:

يشترط لصحة التفتيش أن يصدر الإذن بالتفتيش من رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العامين، وطبقاً للفقرة الثانية من المادة (9) من القانون ذاته يشترط أن يكون إذن التفتيش كتابياً، وهذا الشرط أمر تفرضه طبيعة الإجراءات التحقيقية، ونصت المادة (14) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على جواز إبلاغ الإذن بالتفتيش على عضو النيابة القائم بالتحقيق بأي وسيلة عند الاقتضاء[2]، وإذا توافر الأصل المكتوب فلا يشترط أن يكون هذا الأصل بيد القائم بالتفتيش تنفيذ الأمر[3]، ووفقاً للمادة (125) من تعليمات النيابة الإدارية يجب أن يوضح بإذن التفتيش اسم ووظيفة مصدره وتاريخ وساعة صدوره، واسم العضو المنتدب للقيام به ووظيفة واسم أو أسماء المقصودين بالتفتيش، بالإضافة إلى ذكر محل التفتيش، وأن يحدد في الإذن فترة معقولة لإتمامه يمكن تجديدها عند انقضائها بغير تنفيذ، وأخيراً يذيل الإذن بتوقيع من أصدره.

وبغير حالات توافر الإذن، لا يجوز التفتيش إلا عند توافر إحدى حالات التلبس المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية، مالم يرتض الموظف تفتيشه طواعيةً واختياراً[4].

- **<u>تنفيذ التفتيش:</u>** يباشر التنفيذ أحد أعضاء النيابة الإدارية[5]، ولا يجوز لغير من عين من أعضاء النيابة الإدارية بالذات في الإذن بالتفتيش أن ينفذه، ولا يجوز لعضو النيابة المنتدب لإجراء التفتيش أن يعهد به إلى سواه، إلا إذا كان التفتيش تحت بصره[6]، ويباشر التفتيش بحضور الشخص المراد تفتيشه أو من ينيبه عنه كلما كان ذلك ممكناً، وإذا لم يتيسر ذلك فإنه ينبغي تنفيذ التفتيش بحضور شاهدين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران، ويراعى هذا الترتيب قدر الإمكان ويثبت ذلك في المحضر[7]، ولا يجوز التفتيش إلا للبحث عن

---

(1) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 126 . وأيضاً د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 276، وأيضاً د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحليم، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 548.

(2) .. د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق ص 284، ول المؤلف ذاته أيضاً مؤلفه القرار التأديبي وضماناته، مرجع سابق، ص 443، ود. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 277.

(3) . حكم محكمة النقض، جنائي، بتاريخ 1970/10/12، مجموعة أحكام محكمة النقض، السنة 31ق ص 972.

(4) . د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 285 و د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي، للموظف العام،2006، ص 197 و د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 128.

(5) . راجع الفقرة الثالثة من المادة (14) من اللائحة الداخلية لهيئة النيابة الإدارية.

(6) . راجع المادة 138 من تعليمات النيابة الإدارية.

(7) راجع الفقرتين (3،4) من المادة/41/ من اللائحة الداخلية لهيئة النيابة الإدارية. والمادة 136 من تعليمات النيابة الإدارية، والمادة /51/ من قانون الإجراءات الجنائية.

الأشياء المتعلقة بالمخالفة المرتكبة والجاري التحقيق بشأنها، ومع ذلك إذا ظهر عرضاً في أثناء التفتيش وجود أشياء تعد حيازتها جريمة أو تفيد في الكشف عن الحقيقة في جريمة أخرى جاز للقائم على التفتيش بحسبانه من مأموري الضبط القضائي أن يضبطها ويحرر محضراً بذلك، ويبلغ الأمر إلى الجهات المختصة إعمالاً لمقتضى المادة (26) من قانون الإجراءات الجنائية[1].

والتفتيش كإجراء تحقيقي لابد من أن يكون مدوناً في محضر يحرره عضو النيابة الإدارية القائم بالتفتيش، موضحاً فيه إجراءات تنفيذ إذن التفتيش كافة، وما أسفر عنه هذا التفتيش، ومن حضره من الشهود، وما إذا كان قد تم بحضور المأذون تفتيشه أم في غيبته، على النحو السابق بيانه، وتحرير هذا المحضر وجوبي ولازم لسلامة التفتيش، إذ يشكل ذلك ضمانة إجرائية مهمة للخاضع للتفتيش، إضافة إلى أنه مادام التفتيش منبثق عن التحقيق، وما دام الأصل في التحقيق أن يكون كتابياً فمن المنطقي أن تكون كافة الإجراءات المتولدة عنه، ومنها التفتيش كتابية، بحسبان أن الكتابة وسيلة إثبات موثوق فيها[2].

- **بطلان التفتيش:** إذا شاب إجراءات التفتيش عيب من العيوب الجوهرية، أو تخلفت إحدى شرائطه، كان باطلاً، وجاز للعامل أن يتمسك بالبطلان أمام المحكمة التأديبية، ولا يستفيد من بطلان التفتيش إلا الموظف صاحب الشأن[3].
- **سلطة أعضاء الرقابة الإدارية في التفتيش:** خول المشرع المصري هيئة الرقابة الإدارية الحق في تفتيش أشخاص ومنازل العاملين المنسوب إليهم المخالفات، إذ نصت المادة (9) من قانون تنظيم النيابة الإدارية على أنه " للرقابة الإدارية أن تجري تفتيش أشخاص ومنازل العاملين المنسوب إليهم المخالفات، بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الرقابة الإدارية أو من النيابة العامة إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً، على أنه يجوز لعضو الرقابة إدارية تفتيش أمان العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوبة إليهم وللرقابة الإدارية الاستعانة بالشرطة أثناء التفتيش، ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجته ووجود الموظف أو غيابه عند إجرائه"، ولا شك في أن هذا التفتيش يسري عليه الضوابط السابق بيانها بشأن التفتيش الذي تجريه النيابة الإدارية.

ج. تفتيش الموظف المتهم ومسكنه في التشريع السوري: لم ينص المشرع السوري على حق السلطات القائمة على التحقيق المسلكي في تفتيش منزل أو شخص العامل، وإذا كانت المادة (64) من قانون مجلس الدولة

---

[1] . راجع المادة (50) من قانون الإجراءات الجنائية. وراجع د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص279، د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص556.

[2] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 200.

[3] . المستشار عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 286. وأيضاً . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 279 . د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 552.

رقم 32 لعام 2019 قد نصت على وجوب تطبيق المحاكم المسلكية أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون البينات في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون، إلا أن قانون الأصول لم يجز تفتيش المنازل إلا في أحوال الجنايات والجنح، سواء كانت مشهودة أو غير مشهودة، وبضوابط معينة، وكذلك لم يجز تحري أحد الأشخاص إلا في حالتي الجرم المشهود من نوع الجناية أو الجنحة ووجود أمر من قاضي التحقيق في حالات الجنايات والجنح غير المشهودة، وإذ أن المادة (31) من الدستور السوري قد حظرت تفتيش المنازل إلا في الأحوال التي يجيزها القانون، وكذلك حظرت المادة (28) تحري الأشخاص أو القبض عليهم إلا في الأحوال التي حددها القانون، فلا يجوز بناءً عليه تفتيش منزل أو شخص الموظف بصدد التحقيق معه في إحدى المخالفات المسلكية، ولكن في المقابل وطبقاً للمادة (47) من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لسنة 2019، فإنه إذا ظهر للمحقق أن الفعل المنسوب إلى المحال يشكل جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة ارتكبت في أثناء تأدية العمل أو بسببه فله أن يقرر توقيف المحال بقرار مسبب أو أن يطلب كف يده من المرجع المختص، ويكون قرار المحقق بالتوقيف قابلاً للطعن أمام المحكمة المسلكية خلال /24/ ساعة من تاريخ تبليغه، ويبلغ إلى إدارة العامل وإلى الجهات المختصة لتنفيذه، ويحال الموقوف مع الملف إلى النيابة العامة المختصة خلال /48/ ساعة من صدور قرار المحقق بالتوقيف، وفي هذه الحالة تملك النيابة العامة حق تفتيش منزل الموظف وفقاً للضوابط القانونية التي حددها المشرع، ليس بحسبان الفعل المرتكب من قبله مخالفة مسلكية، ولكن بحسبانه يشكل جريمة جزائية من نوع الجناية أو الجنحة تبعاً لدرجة جسامته[1].

أما بالنسبة إلى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون، **فأعتقد** أن هذه الأماكن، بلا شك جزءٌ من المرفق العام المملوك للدولة، والموظف لا يعدو أن يكون أميناً على مكتبه وموجوداته، وبالتالي فتفتيش هذا المكتب لا ينطوي على مساس بحرية الحياة الخاصة ولا بمستودع أسرار الموظف ولا بشخصه، الأمر الذي يستتبع جواز تفتيشه سواء من الرؤساء أو من القائمين على التحقيق، من دون توقف على إذن من العامل نفسه، أو أية جهة أخرى.

وحرصاً على سير العمل وحفظاً لهيبة الرؤساء المباشرين وفاعليتهم في مواجهة مرؤوسيهم أرى وجوب إخطارهم قبل مباشرة التفتيش، ولا شك في أن تفتيش منزل أو شخص الموظف برضاء صحيح منه يعد تفتيشاً صحيحاً للأسباب السابق بيانها.

وعليه، يتبين في مجال الإجراءات والضمانات السابقة على المحاكمة التأديبية، اتفاق التشريعات المقارنة على تأكيد مبدأ المواجهة ووجوب إبلاغ الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه، بحسبانه أحد الحقوق الأساسية النابعة من الحق في محاكمة عادلة يعدّ تمكين الموظف العام فيها من الاطلاع على ملف الدعوى

---

[1] راجع المادة 47 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لسنة 2019.

التأديبية من الضمانات الأساسية في التأديب وتعبيراً جوهرياً عن مبدأ احترام حقوق الدفاع المتفق بالتشريعات الثلاث على وجوب احترامه، كما تبين لنا أن المشرع الفرنسي والمشرع المصري والمشرع السوري أجازوا وقف الموظف المتهم عن العمل لمصلحة التحقيق كإجراء احتياطي، كي يجري التحقيق في جو خالٍ من مؤثراته وبعيد عن سلطاته توصلاً إلى الحقيقة في أمر الاتهام.

المطلب الثالث

الحيدة وعدم الانحياز في التحقيق والمحاكمة

تعدّ الحيدة في مرحلة التحقيق والمحاكمة إحدى أهم معايير المحاكمات العادلة وصولاً إلى عدالة حقيقية نزيهة موضوعية مجردة خالية من أي مؤثرات، ومما لاشك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه مالم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيدة والنزاهة الموضوعية، فمن بديهيات الحيدة أن لا تكون الإدارة خصماً وحكماً في النزاع ذاته، فالمواجهة العادلة تقتضي أن لا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فقط، بل أن لا تبدى تلك الآراء في الفراغ، لذا يتوجب احترام المبدأ الأساسي القاضي بأن لا يكون الشخص ذاته خصماً وحكماً في النزاع ذاته، وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد، وعلة ذلك أن مخالفة المبدأ الجوهري ووسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي[1].

ولذلك تعدّ الحيدة من أهم الضمانات في مجال التأديب، فيبدو هذا المبدأ واضحاً ومحققاً في المحاكمات التأديبية، إذ يقوم على الفصل بين سلطة الاتهام والمحاكمة، فتتولى جهات مستقلة وظيفة التحقيق والادعاء ولا تتدخل في المحاكمات التي تمارسها محاكم أو مجالس تأديبية، وسنعرض فيما يأتي تعريف مبدأ الحيدة ونطاقها في مرحلة التحقيق، ثم لمبدأ حيدة المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي، ونبين أخيراً وسائل كفالة الحيدة، وذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف الحيدة ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

الفرع الثاني: حيدة المحكمة أو المجلس التأديبي.

الفرع الثالث: وسائل كفالة الحيدة.

---

[1] . د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان، دار وائل، 2003، ص 583.

الفرع الأول

تعريف الحيدة ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء

أولاً: تعريف الحيدة في التأديب:

لم يعرّف التشريع المقارن مبدأ الحيدة وإن حدد بعض الحالات التي لا تستقيم إلا وهذا المبدأ، وذهب رأي في الفقه إلى تعريفه في مجال التأديب بأنه عدالة وإنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصاً في مجال التأديب أياً كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص في أثناء إجراء تحقيق أو توقيع جزاء[1]، بينما ذهب رأي آخر إلى القول بعدم إمكانية وضع تعريف جامع مانع لهذا المبدأ، لما سيشوب التعريف بمبدأ الحيدة من نقص وقصور، واستندوا في توجههم هذا إلى أسلوب معالجة المشرع والقضاء لهذا المبدأ من خلال النص والتعليق على ما يتعارض معه ولو على سبيل المثال لأن أسباب نقص أو انعدام الحيدة هي الأخرى محددة[2]، وتعددت الاتجاهات في تعريف ضمانة الحيدة وعدم الانحياز في التأديب بين من يضيّق من نطاقها ومن يعدّها امتداداً لحقوق الدفاع حسب التفصيل الآتي:

- **الحيدة هي عدم الجمع بين سلطة التحقيق والحكم:** ويرى أنصار هذا الاتجاه أن ضمان حيدة التحقيق والمحاكمة له معنى محدد ومعروف ومتفق عليه فقهاً وقضاءً، ومضمونه عدم جواز أن تجتمع بيد شخص واحد سلطة التحقيق والحكم، ويكفي لتحقيق الضمان بموجب هذا التحديد ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة[3].

وهذه الحيدة تقوم على أصل عام هو أنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون حكماً وطرفاً في المنازعة في آن واحد، فالأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضماناً لحيدة من يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن إلى عدالة قاضيه وتجرده من التأثير في عقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة[4].

وقد انتقد هذا التحديد لمعنى الحيدة، لكونه يتناول الحيدة بالنسبة إلى أعضاء مجالس التأديب والمحاكم التأديبية، أي في الأنظمة القضائية والأنظمة شبه القضائية، ولم يشر إليها في التأديب الرئاسي، بالإضافة إلى كونه يقصر نطاق الحيدة على عدم اشتراك المحقق، أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم، مع أن

---

[1] . د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 318.

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1997، ص 77.

[3] . د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها، مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد الحليم عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 363.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1968/11/23 في الطعن رقم 587ف مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا في خمسة عشر عاماً، البند رقم 16، مرجع سابق، ص 4308.

ذلك لا يعدو أن يكون وجهاً من أوجه الحيدة المتعددة، ومنها استبعاد عضو مجلس التأديب الذي يؤثر وضعه الوظيفي، أو الشخصي في حيدته أو من وجد به سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها قانوناً[1].

- **الحيدة من حقوق الدفاع:** اتجه بعض الفقه الفرنسي إلى عدّ القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الاستشارية بما يحقق الحيدة جزءاً من ضمانات الدفاع، وقضى مجلس الدولة الفرنسي أن العيب في تكوين هذه الهيئات له أثره في الدفاع الذي يكون بلا مضمون أو فائدة حين يمارس أمام هذه الهيئات، وقد توصل "Jeannau" من تحليل قضاء مجلس الدولة إلى أن المبدأ الذي يدعو إلى إعطاء الهيئات المكلفة بتوقيع العقوبات كافة ضمانات الاستقلال في الرأي وعدم التحيز يمكن عدّه امتداداً طبيعياً لمبدأ حق الدفاع[2].

ولم يسلّم كثير من الفقه بهذا الاتجاه، وذلك لأن وسيلة الطعن القضائي للعيب في تشكيل الهيئات الاستشارية، تتميز عن وسيلة الطعن عند الإخلال بحق الدفاع بالإضافة إلى وجود فارق بين إمكانية تحضير الدفاع وإعداده من جهة وإبداء هذا الدفاع أمام هيئة غير مختصة أو غير صالحة للتقدير بسبب عدم الحيدة من جهة ثانية، ولذلك يرى بعض المعارضين لهذا الاتجاه أن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي ليس إلا تعبيراً عن تكامل ضمانات الحيدة وحقوق الدفاع بحسبان أن قيمة كل منها مرتبطة بوجود الأخرى، لكن هذا التكامل والارتباط لا يعني انطواء الحيدة تحت معاني حقوق الدفاع[3].

فالمقصود بحياد القاضي ونزاهته هو ألا يميل عند نظره في نزاع معين إلى هذا الجانب من الخصوم أو ذاك، وأن عليه أن يطبق القواعد القانونية التي تحقق العدالة، وفقاً لمفهوم النظام القانوني الذي يفرض هذه القواعد، ولا يقتصر حياد القاضي على الخصوم فقط وإنما يجب أن يتعلق بموضوع النزاع ذاته، إذ يستلزم من القاضي أن يفصل فيه بروح موضوعية وبتجرد من غير أن يتأثر حكمه بمصلحة او رأي سابق أو أي مؤثر آخر، فمسألة عدم الانحياز مسألة دقيقة تكفي بعض المظاهر لإثبات الإخلال بها[4].

وخلاصة القول، إن الحيدة في التأديب تشكل ضمانة رئيسة تتميز وتتناغم في الوقت ذاته مع ضمانة حق الدفاع، وإن كان انعدام الجمع بين سلطة التحقيق والحكم يعدد من أبرز مقتضياتها، إلا أن ضمانة الحيدة لا تقتصر على ذلك، بل تتسع لتشمل كافة الأمور الشكلية والموضوعية التي تضمن احترامها، واستقلال ونزاهة ومهنية جهة التحقيق أو المحاكمة.

---

[1] . د. عبد الحليم عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 364.

[2] . د. عبد الحليم عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص364 .365

[3] . د. عبد الحليم عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 364 .365.

[4] . د. توفيق الشاوي، فقه الإجراءات الجنائية، مشار إليه في مؤلف الدكتور رمضان بطيخ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1999، ص 320

ثانياً: نطاق ضمانة الحيدة في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء

1. ضمانة الحيدة في مرحلة التحقيق: للتحقيق الإداري أهمية بالغة كضمانة للموظف، لأن الهدف الأساسي من إجرائه هو كشف الحقيقة كاملة، والتحقق من ارتكاب المخالفة ونسبتها للموظف المحال إلى التحقيق، وإذا كان قد ارتكبها وحده أو أسهم مع غيره في وقوعها، ومدى إسهامه في ارتكابها، والظروف التي أحاطت بارتكابها، بالإضافة إلى تقديم التوصيات إلى الجهة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي بحق الموظف، ويكون التحقيق أكثر خطورة وأهمية خاصة في التأديب الرئاسي، إذ يكون التحقيق في الغالب هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف تأديبياً، إذ لا تعقبه إحالة إلى المحاكمة التأديبية أمام محكمة تأديبية أو مجلس تأديب[1].

ولمبدأ الحيدة طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق الإداري من كل مظاهر التحيز والميل، بالإضافة إلى الطبيعة الموضوعية التي تقتضي ضرورة الفصل بين سلطتي الادعاء والجزاء، وفي هذا الصدد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على بطلان التحقيق غير المحايد بحسبان ذلك من المبادئ التي تقتضيها العدالة من دون الحاجة إلى وجود نص يقررها[2]، ويتشدد القضاء الإداري المصري في الحيدة الواجب توافرها فيمن يتولى التحقيق، بحيث لا ينبغي أن تدنو عن القدر المطلوب في القاضي لأن الحكم في المجال العقابي جنائياً كان أو تأديبياً إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاليته وحيدته، كما يستند إلى أمانة القاضي وحيدته سواء بسواء، ومن أجل ذلك فإن القواعد والضمانات الأساسية ذاتها الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي للفصل في الدعوى هي الواجب توافرها في شأن صلاحية المحقق الذي يتولى إجراء التحقيق، بحسبانها من المبادئ التي تقتضيها العدالة، ويترتب على مخالفة ذلك عدم الاعتداد بالتحقيق الذي أجري بالمخالفة لهذه القواعد وما يترتب عليه من إجراءات وقرارات تالية[3].

ولتحقيق الحياد يجب أن يجري التحقيق بعيداً عن تأثيرات السلطة الآمرة به، وأن تتمتع جهة التحقيق باستقلال في عملها وعدم التأثير فيها للانحياز إلى جانب أية جهة كانت، وينبغي على من يتولى التحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير في إرادة الموظف المتهم، كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله أو أن يتدخل بأي صورة في إجاباته، إذ إن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة للمتهم هي أن تترك له الحرية الكاملة في إجابته، بحيث يكون قد قصد فعلاً وبإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره ولا يرجع إلى أي سبب آخر[4].

---

[1] . د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 338.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في جلسة 1989/5/13 في الطعن رقم 3285 لسنة 23ق، مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد الحليم عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 366.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في جلسة 2006/12/26 في الطعن رقم 14371 المشار إليه في مؤلف الدكتور عبد الحليم عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 388.

[4] . د. عبد الحليم عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 388.

ومقتضى الحيدة في ممارسة التحقيق تقرير عدم مشروعية أية وسيلة يستخدمها المحقق ومن شأنها التأثير في إرادة المتهم، ولا عبرة بطبيعة الوسيلة التي لها هذا الشأن، أو بدرجة تأثيرها على الإرادة، ويترتب على استعمال مثل هذه الوسيلة بطلان التحقيق، ولا يحول دون ترتيب البطلان رضاء الموظف المتهم باستعمال هذه الوسيلة، إذ ليس له أن ينزل عن الحماية التي تقررها القواعد الأساسية في القانون، لأن رضاء المتهم قد يفسر بأن مبعثه خوفه أن يضعف رفضه مركزه في نظر المحقق، وعليه فلا يجوز أن يستعمل الإكراه المادي إزاء المتهم، وأي قدر . ولوكان يسيراً جداً منه . يبطل التحقيق، كما لا يجوز أن يستعمل الإكراه المعنوي إزاء المتهم، ويأخذ الوعد حكم الإكراه المعنوي من حيث إفساد التحقيق، وقد يأخذ الإكراه المعنوي صورة التهديد، كأن يهدد المحقق الموظف المتهم بطلب وقفه عن العمل، و من شأن هذا التهديد التأثير في إرادة المتهم فلا تكون حرة، وهو ما يعيب التحقيق، حتى ولو توافرت شروط اتخاذ مثل هذا الإجراء، ولا يجوز للمحقق تعمد إطالة مدة التحقيق مع المتهم على نحو يؤدي إلى إرهاقه والإنقاص من سيطرته على إرادته[1].

ويترتب على انتفاء حيدة المحقق في ممارسة التحقيق عدم الاعتداد بالتحقيق الذي أجري بالمخالفة لهذا المبدأ، وبطلان ما انتهى إليه بطلاناً متعلقاً بالنظام العام تتصدى له المحكمة من تلقاء نفسها[2].

2. **ضمانة الحيدة في مرحلة توقيع الجزاء:** يعدّ مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في الوقت نفسه من أهم المبادئ لضمان حيدة السلطة التأديبية، لذلك فمن سبق أن اشترك في التحقيق وإبداء الرأي يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم بها، حتى لا يكون عرضة لتصورات وأفكار مسبقة تكونت لديه من خلال مباشرته أحد إجراءات التحقيق فيها[3]، هذا بالإضافة إلى ضرورة ألا تتوافر لدى من يتولى التحقيق أو توقيع الجزاء، أي من الأسباب التي قد تخل أو تثير الشبهة في حياده(أسباب الرد والتنحي)، وهذه الأسباب نصت عليها القوانين المقارنة والقرارات القضائية المختلفة، وتطرقت إليها الاجتهادات الفقهية بالبحث والتحليل[4].

ويختلف نطاق تطبيق هذا المبدأ باختلاف النظام التأديبي المطبق في ظله، ففي ظل **النظام الرئاسي** يصعب تطبيق الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق من جهة والسلطة المختصة بتوقيع العقاب من جهة ثانية، إذ إن جهة التحقيق سواء تمثلت في فرد أو بلجنة تتبع للرئيس الإداري المختص بإنزال العقاب وتعمل ضمن توجيهاته وتبتغي رضاه وقد يتم تنحيتها إذا خالفت أهواءه وقناعته، لذلك فهي لا تتمتع بالاستقلال المطلوب لضمان الحياد[5].

---

(1) . د. محمد سامي النبراوي، استجواب المتهم، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، ص 424.

(2) . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 185.

(3) . د. محمد رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 288

(4) د. محمد سامي النبراوي، استجواب المتهم، مرجع سابق، ص425.

(5) د. سعيد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص259.

وقد ثار خلاف فقهي حول مدى أحقية الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء في إجراء التحقيق بنفسه، فذهب رأي[1] إلى أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء لما في ذلك من جمع بين سلطة الاتهام والإدانة، وإخلال بمبدأ الحياد، إلا أن عيب عدم الصلاحية عيب شخصي لا يمتد إلى الجهة الإدارية التي يرأسها، ولذلك يتعين في هذه الحالة على الرئيس الإداري أن يعهد بإحدى السلطتين لغيره ، بينما ذهب رأي آخر[2] إلى القول بجواز تولي الرئيس الإداري وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء، إذ يتعذر في التأديب الرئاسي إعمال مبدأ الحيدة بما تفتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده، وتقتصر ضمانة صاحب الشأن في هذه الحالة على الطعن في القرار بعد صدوره فعلاً.

أما الرأي الثالث[3] فلا يجد مانعاً من قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء، استناداً إلى كون التأديب الذي يمارس عن طريق الجهة الإدارية المختصة ليس عملاً قضائياً، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ ودفع عجلة العمل في المرفق الذي يشرف المسؤول الإداري على تسييره، ومع ذلك فإن مقتضيات الملاءمة خاصة، في الظروف العادية تستدعي أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية، وتحصيناً للرئيس من التأثر بتقديرات معينة تكونت لديه في أثناء التحقيق، وقبل أن تكتمل كافة مقوماته من ناحية أخرى، فالأمر إذاً يتعلق بالملاءمة لا بالمشروعية.

أما في نظام **التأديب شبه القضائي** الذي يتم فيه توقيع الجزاء من خلال مجالس التأديب فنلاحظ أسلوباً أكثر تقدماً من سابقه في تطبيق ضمانة حيدة الهيئة التأديبية، إذ لا يجوز أن يتضمن تشكيل مجالس التأديب من سبق له القيام بأي من أعمال التحقيق أو الاتهام، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء، عندما يتولى الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب مع أن من اختصاصه توجيه الاتهام إلى الموظف وإحالته إلى المحاكمة التأديبية، بشرط ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضوع التحقيق[4].

ويجد مبدأ الحيدة نطاق تطبيقه الواسع في **نظام التأديب القضائي** الذي يتم من خلال محاكم متخصصة، تتمتع باستقلال تام عن جهة الإدارة، ويكون تشكيلها قضائياً بحتاً، وتسري على أعضائها أحكام الرد وعدم الصلاحية، تأكيداً لاحترام مبدأ الحيدة، وقد اتجه المشرع المصري والمشرع السوري إلى تبني هذا النظام في

---

(1) . د. محمد السيد ابراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة، دار المعارف، سنة 1966، ص 527.

(2) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 245.

(3) . د. محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 542.

(4) . د. عبد المنعم عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 186.

التأديب تغليباً لمبدأ الضمان على مبدأ الفعالية، وخاصة فيما يتعلق ببعض أصناف الموظفين، وبعض أنواع الجزاءات[1].

وفي ظل قانون مجلس الدولة المصري والسوري أصبحت المحاكم التأديبية (المسلكية) تتشكل من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم، وتسري في شأن رد مستشاري المحكمة الإدارية العليا القواعد المقررة لرد مستشاري محكمة النقض، وتسري في شأن رد مستشاري محكمة القضاء الإداري القواعد المقررة لرد مستشاري محاكم الاستئناف، وفي رد أعضاء المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية القواعد المقررة لرد القضاة.

ويمكن الاستنتاج مما سبق أن تحقق ضمانة الحيدة، وخاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات، تجد مجالها في الأنظمة القضائية (من خلال المحاكم التأديبية) وشبه القضائية (من خلال مجالس التأديب)، أما تطبيقها بخصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، فأمر غير ممكن[2]، لأن جهة التحقيق عادةً تتبع الرئيس الإداري المختص بإيقاع الجزاء، كما لا يوجد فصل واضح بين سلطتي التحقيق وإيقاع الجزاء، ولذلك نجد أن الرئيس الإداري قد يلجأ أحياناً إلى التحقيق مع الموظف بنفسه، ومن ثم يقوم بتوقيع الجزاء عليه، فهو يجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

الفرع الثاني

حيدة المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي

من الأصول العامة للتقاضي مبدأ حيدة المحكمة أو المجلس الذي يتولى المحاكمة، وتواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على تطبيق هذا المبدأ في نطاق المحاكمات التأديبية بحسبانه أصلاً من الأصول العامة في المحاكمات الجنائية والتأديبية، وفي ذلك تقول" ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن من المبادئ المستقرة والأصول العامة للمحاكمات جنائية كانت أو تأديبية والتي لم يرد عليها نص أنه من بين الضمانات الجوهرية للمتهم حيدة الهيئة التي تتولى محاكمته"[3].

ويتوافر الحياد بوجه عام في القدرة على التقدير والحكم على الأمور من دون التحيز مسبقاً لصالح أو في غير صالح شخص معين تتعلق به هذه الأمور، واختيار القضاء لكي يكون حارساً للحقوق والحريات يعتمد على صفة الحياد التي هي عماد كيانه ووجوده وحقيقته، فبالحياد يمارس القاضي إجراءاته ويضع حكمه بغض النظر عن أطراف الخصومة، ولا يعتمد في قضائه على غير ما يطرح من أدلة، وعلى غير ما يقرره القانون، فميزان

---

[1] . د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص290.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 590

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم1328 لسنة 49ق في جلسة 2006/4/8، مشار إليه في مؤلف الدكتور جلال أحمد الأدغم، أحكام التأديب بين محكمتي الطعن (نقض، إدارية عليا) مرجع سابق، ص 432.

العدالة يهتز اهتزازاً بالغاً إذا اعتمد القاضي في حكمه على تقديرات غير موضوعية تتعلق به أو بالخصوم أو غيرهم تعاطفاً أو كرهاً، تحيزاً أو تحكماً، لا على عناصر الدعوى وحكم القانون، ومن هنا كان حياد القضاء حقاً من حقوق الإنسان ومبدأ أساسياً من مبادئ القانون[1].

وحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب مفهوم ذو بعدين شخصي وموضوعي، وبالنسبة إلى البعد الشخصي لشرط الحياد، فليس من المقبول واللائق أن يكون بين أعضاء هيئة المحكمة او المجلس التأديبي من هو مرتبط بعلاقات شخصية ذات طبيعة تؤثرفي قراره، لا مع الشخص الملاحق ولا مع صاحب الاختصاص بالملاحقة، إذ يجب أن ينظر في ذلك لصالح الشخص الملاحق وضده على حد سواء[2].

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه مما يشكل مخالفة للقانون ذات طبيعة يترتب عليها إلغاء العقوبة التأديبية، ان يكون في مجلس التأديب المنعقد عضوان كانا تحت سيطرة الموظف المحال للتأديب عند مباشرة الإجراءات التأديبية[3].

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه " ومن حيث أنه من المعلوم أن أساس تنحية القاضي في الأحوال المنصوص عليها في المادة (146) من قانون المرافعات إنما هو احترام مظهر الحيدة الذي يجب ان يظهر به القاضي أمام الخصوم والجمهور، وليس أساس تنحيته هو الشك في استقامته ونزاهته بحسبان أن القاضي المشكوك في خلقه لا يكون جديراً بالبقاء في منصبه، وأن العبرة في الوكالة عن الخصوم كسبب لعدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى هي تلك الوكالة القائمة وقت نظرها..، ومن حيث إنه من ناحية أخرى، فإن الوكالة توفر صفة شخصية بين الوكيل والموكل تلزم الوكيل بتنفيذ الوكالة بحدودها المرسومة التي عينها الموكل فلا يخرج عليها، أي إن الوكيل مقيد باتباع رأي الموكل وملزم بالسعي لتحقيق مصلحته، لذا فإن هذا الوكيل يكون غير صالح لنظر الدعاوى التي يكون موكله خصماً فيها[4].

وكذلك قضت أن " قيام أحد الأساتذة بالاشتراك في إصدار قرار مجلس التأديب ووجوده ضمن تشكيل المجلس والذي يثبت أنه وكيلاً عن رئيس الجامعة باطلاً لافتقاده أهم الضمانات الواجب توافرها في عضو مجلس التأديب الذي هو بمنزلة قاضٍ ويترتب عليه بطلان القرار الصادر من المجلس"[5].

---

[1] . د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص 917.

[2] .Fréderic Sauvageot, Reflexions sur la dégrée de juridictionnalisation des instances disciplinaires universitaires, Dalloz, Paris, 2002, P.970.

[3] . C.E., 14/10/2002, Min. de l'intérieur et cunuder, Rec., P800.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 11998 لسنة 8 ق جلسة 2005/6/4 مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 226.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 9716 لسنة 50 ق بجلسة 2006/3/11 مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية، مرجع سابق، ص 226..

أما بالنسبة إلى البعد الموضوعي للحيدة، فقوامه أنه مما يتعارض مع مبدأ الحيدة كون أحد أعضاء هيئة الحكم قد سبق له الاطلاع على الملف بمناسبة ممارسة وظائف سابقة[1]، كما لو باشر عملاً من أعمال التحقيق أو الاتهام، أو شارك في مناقشات دارت حول المخالفة المرتكبة[2]، تلك المناقشات التي كانت مصدر المحاكمة[3]، أو أظهر حقداً واضحاً تجاه الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية[4] ، وقد يتضح عدم الحيدة من خلال التعبير عن رأي مسبق يبديه أحد أعضاء المجلس قبل انعقاده، أو إذا كان أحد أعضاء المجلس مهتماً لأسباب مختلفة بالقرار الذي سوف يتم اتخاذه، وقد ينتج عدم الحيدة من خلال عمل مهني، مثل عدم اتباع الضمانات التي من شأنها أن تستبعد تحيز أعضاء المجلس[5]، كما يشكل مخالفة للقانون ذات طبيعة يترتب عليها إلغاء العقوبة التأديبية، أن يشارك في مجلس التأديب شخص أو موظف في المصلحة نفسها التي يعمل فيها الموظف المحال للتأديب والذي يحتمل أن يكون بينه وبين هذا الشخص عداوة[6].

وإعمالاً لهذا البعد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن "الأصول العامة للمحاكمات توجب حيدة الهيئة التي تتولى محاكمة المتهم، ومن مقتضى هذا الأصل في المحاكمات التأديبية أو الجنائية أن من يبدي رأياً في الاتهام أو يساهم في تحضير الدعوى أو يشارك في إجراء من إجراءات تحقيقها يمتنع عليه وجوباً المشاركة في نظرها وإصدار الحكم فيها، وذلك صوناً لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب أو من يقعد مقعد القضاء، وحتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره فيزعزع ثقته فيه، إذ أن العقيدة السابقة عن المتهم كالعقيدة السابقة عن الواقعة ومن ثم فإن الحكم أو القرار الذي يصدر على خلاف هذا الأصل يتضمن عيباً جوهرياً ينحدر به إلى البطلان[7].

وقضت أيضاً أن سبق إدلاء أحد أعضاء مجلس التأديب بشهادته في التحقيق الذي أجري مع الطاعن يبطل عضويته في المجلس والقرار الصادر فيه[8]، وقضت كذلك بأن الجمع بين سلطتي الاتهام والمحاكمة في إطار مجالس التأديب إنما يؤدي إلى مخالفات دستورية واضحة تتصل بالمبادئ الدستورية المتعلقة بخضوع الدولة للقانون وحياد القاضي واستقلاله، ومن حيث إن ضمان الحيدة في العمل القضائي بما فيها قضاء التأديب تتطلب ألا يكون من عهد المشرع له بأمر الفصل في التهمة المنسوبة إلى المحال إلى التأديب قد سبق وأن أسهم

---

(1) . Frederic Sauvageot, op.cit., P.970.
(2) . C.E., 29/12/1943, Rozin, Rec., P 30. C.E., 18/2/1949, Viet, Rec., P 48
(3) . C.E., 22/5/1935, precite.
(4) . C.E., 28/4/1961France, Rec., P 1077.
(5) . C.E., 27/4/1988, Sophie, Rec., P 160.
(6) . C.E., 10/5/1996, OPHLM de la vienne, req. N115304.,.
(7) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 9751 لسنة 47ق في جلسة 2005/1/1 صادر عن الدائرة الخامسة، مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية، مرجع سابق، ص 229.
(8) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 8025 لسنة 44ق جلسة 2001/5/20، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة 20022001، مرجع سابق، ص 768.

في إجراءات التحقيق والاتهام التي أسفرت عن الإحالة إلى مجلس التأديب، وإلا كان الأمر مخالفة صريحة للنصوص الدستورية خاصة في المواد 65،67،68،69[1].

الفرع الثالث

وسـائل كفــالة ضمــانة الحـيدة

إذا كانت المهمة الأساسية للقضاة هي تحقيق العدالة، فإن ذلك يقتضي أن يكون القاضي متجرداً وبعيداً عن التأثر بالمصالح و العواطف الشخصية، فإذا أصبح في موقف لابد من أن يتأثر فيه بهذه العواطف والمصالح، فسينعدم حياده بين الخصوم، وعليه فإن حياد القاضي لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق إبعاده عن تلك المواقف التي تعرضه لخطر التحكم[2] ، وقد كفل المشرع حيدة من يجلس مجلس الحكم من المتهم في جميع أنواع المحاكمات من خلال تقريره عدم صلاحية من تحيط به تقديرات شخصية أو موضوعية تشكك في حيدته وتجرده في نظر الدعوى، ووجوب تنحيته من تلقاء نفسه، او بطلب رد من قبل المتهم، ونعرض فيما يأتي لهذه الوسائل في كل من التشريعين المصري والسوري على النحو الآتي:

أولاً. وسائل كفالة الحيدة في التشريع المصري: تتمثل وسائل كفالة تطبيق هذه الضمانة في تطبيق أسباب عدم الصلاحية على عضو المحكمة الذي يتوافر فيه أحدها، وكذلك إعطاء المحال إلى المحاكمة التأديبية الحق في رد العضو الذي قام لديه سبباً للرد، وقد أحالت النصوص المنظمة للمحاكمات التأديبية إلى القواعد الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما يتعلق بأسباب عدم الصلاحية أو رد عضو المحكمة التأديبية، إذ نصت المادة (26) من القانون رقم 117 لعام 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة إلى رئيس المحكمة أو أحد أعضائها، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى، وللموظف المحال إلى المحكمة الحق في طلب تنحيته" ونصت على ذلك أيضاً المادة (35) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام1972.

وبالعودة إلى قانون المرافعات نجد أن هناك نوعين من الأسباب تعطل أو تؤثر في حياد القاضي:

<u>النوع الأول</u>: يتعلق بعدم صلاحية القاضي للنظر في الدعوى ولو لم يرده أحد الخصوم(المادة 146مرافعات) فإذا باشر فيها على الرغم من ذلك أي إجراء أو فصل فيها، وقع عمله أو قضاؤه باطلاً ولو تم باتفاق الخصوم (الفقرة الأولى من المادة 147 مرافعات)، وقد ذهب المشرع المصري إلى أبعد من ذلك إذ نص على أنه إذا وقع هذا البطلان في حكم صادر من محكمة النقض جاز للخصم أن يطلب منها إلغاء الحكم وإعادة نظر الطعن أمام

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4513 لسنة 45ق جلسة 2002/2/10، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة 2002،2001، مرجع سابق ص 768.

[2] . د. فتحي أحمد سرور، الشرعية والإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 186،187.

دائرة أخرى(الفقرة الثانية من المادة 147 مرافعات)، وذلك استثناءً من قاعدة أن أحكام محكمة النقض لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن (المادة 272 مرافعات).

النوع الثاني: ويتعلق بأسباب الرد، وهذه الأسباب قدّر المشرع أنها أقل تأثيراً في نفس القاضي، ومن ثم أقل تأثيراً في حياده[1]، وبالتالي فلا يترتب أثرها بمجرد توافر إحداها، وإنما يتوقف هذا الأثر على طلب أحد الخصوم منع القاضي من نظر الدعوى، فإذا لم يطلب أحد الخصوم رد القاضي عن الدعوى كان حكمه فيها صحيحاً[2] ، وفيما يأتي بيان هذين النوعين من الأسباب:

1. أسباب عدم الصلاحية[3] :

- إذا كان القاضي قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة (م1/46مرافعات).
- إذا كان للقاضي أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو زوجته (م2/146 مرافعات).
- إذا كان القاضي وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه أو قيماً أو مظنونة وراثته له، أو كان له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم أو بالقيم عليه او بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى (م3/146 مرافعات).
- إذا كان للقاضي أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاً عنه أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى القائمة(م4/146مرافعات).
- إذا كان القاضي قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل انشغاله بالقضاء أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدى شهادة فيها (5/147مرافعات).
- إذا كان القاضي قد طلب رده، فرفع دعوى تعويض على طالب الرد أو قدم ضده بلاغاً لجهة الاختصاص، فإنه يصبح غير صالح للحكم في الدعوى التي طلب رده عن نظرها(م165مرافعات).
- إذا رفعت على القاضي دعوى مخاصمة فحكم بجواز قبولها يصبح من تاريخ هذا الحكم غير صالح لنظر الدعوى التي حصلت المخاصمة بسببها(498مرافعات).
- إذا كان بين القضاة الذي يجلسون في الدائرة التي تنظر الدعوى أو بين أحدهم وممثل النيابة أو ممثل أحد الخصوم أو المدافع عنه قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة بدخول الغاية، على أنه لا يعتد بتوكيل

---

[1] . د. ثروت عبد العال، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 347

[2] . د. أحمد السيد الصاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، القاهرة، شركة ناس للطباعة، 2004، ص128.

[3] . أغلب هذه الأسباب وردت في قانون المرافعات ونص على بعضها قانون السلطة القضائية، ولمزيد من التفاصيل راجع الدكتور أحمد السيد الصاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

المحامي الذي تربطه بالقاضي الصلة المذكورة، إذا كانت الوكالة لاحقة لقيام القاضي بنظر الدعوى (م75من قانون السلطة القضائية رقم 46 لعام1972).

2. أسباب الرد: وردت أسباب الرد في المادة (148) من قانون المرافعات وهي:

- إذا كان للقاضي أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها.
- الدعوى المطروحة على القاضي مالم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.
- خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته مالم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على عضو الهيئة بقصد رده.
- إذا كان أحد الخصوم خادماً للقاضي، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته، أو كان تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده.
- إذا كان بين القاضي وأحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه" وردت أسباب رد القضاة على سبيل الحصر في القانون فلا يجوز القياس عليها او التوسع في تفسيرها...أسباب الرد لا تجاوز شخص القاضي الذي تقوم به، أساس ذلك أن طلب الرد خصومته شخصية يجب توافر دواعيها بين طالب الرد نفسه والقاضي المطلوب رده...تتمثل هذه العلاقة في أفعال محددة تنبئ عنها وتفصح عن حقيقتها... لا يكفي مجرد الادعاء لقيام هذه العلاقة بل يجب أن يقوم الدليل القاطع عليها، يتمثل هذا الدليل في أفعال سلوك من جانب القاضي المطلوب رده تكشف عن الخصومة"[1].

3. نطاق تطبيق أحكام التنحي والرد على أعضاء مجالس التأديب: إن أسباب عدم الصلاحية التي توجب على القاضي أن يتنحى عن نظر الدعوى المطروحة أمامه، أو الأسباب التي تسوّغ للمتهم أن يطلب رده عن نظرها إنما تستهدف في جملتها حماية القاضي من التأثر بعواطفه أو مشاعره الخاصة عندما يمسك بيده ميزان العدالة ليقول كلمة القانون ولذلك فإنها تمثل أسباباً عامة يتعين تطبيقها والأخذ بها بالنسبة إلى جميع الهيئات التي أناط بها المشرع مهمة الفصل في الخصومات، بغض النظر عن موضوع هذه الخصومة جنائية كانت أم تأديبية، الأمر الذي يعني بداهةً وجوب تطبيق أحكام التنحي والرد على أعضاء مجالس التأديب الخاصة[2].

إلا أن ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا هو خلاف ذلك، إذ إنها تفرق بين المحاكم التأديبية وبين مجالس التأديب في هذا الخصوص، فبينما تطبق على أعضاء المحاكم التأديبية كافة الأحكام الخاصة بالرد

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 2001/1/20 في الطعن رقم 317 لسنة 44ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 1075.

[2] . د. أحمد ثروت عبد العال، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 350.

وكذلك التنحي، ومثلما ورد النص عليها في قانون المرافعات، اقتصرت المحكمة الإدارية العليا بالنسبة إلى أعضاء مجالس التأديب على تطبيق الأحكام الخاصة بالتنحي دون الأحكام الخاصة بالرد وذلك بمقولة إن مجالس التأديب وإن عدّت بمنزلة محاكم تأديبية إلا أنها في الواقع ليست كذلك، فأعضاؤها ليسوا قضاة ومن ثم يمنع الأخذ بإجراءات رد القضاة أمام مجلس التأديب، ولا يخل ذلك بحق صاحب الشأن أن يطلب تنحية رئيس المجلس أو أحد أعضائه إذا قامت لديه الأسباب الجدية المسوغة لإبداء مثل هذا الطلب تحقيقاً لضمانات المحاكمة[1].

وأعتقد أنه ليس هناك وجه للتفرقة في خصوص رد عضو هيئة الحكم بين المحاكم التأديبية و مجالس التأديب، وهذه التفرقة لا تستقيم مع ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية من أن مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق جهة إدارية أعلى، تعدّ بمنزلة أحكام تأديبية يجري بشأنها القواعد والضمانات كافة المقررة أمام المحاكم التأديبية، كما تعدّ قراراتها بمنزلة أحكام تأديبية يسري عليها ما يسري على أحكام المحاكم التأديبية من قواعد، فالواقع أن مجالس التأديب الخاصة تؤدي الوظيفة ذاتها التي تؤديها المحاكم التأديبية بالفصل في المساءلة التأديبية وتوقيع جزاءات تأديبية من النوع ذاته، وبالتالي فإن تقرير إحدى الضمانات أمام المحاكم التأديبية وسلبها أمام مجالس التأديب الخاصة إنما ينطوي على عدم مساواة في الحقوق والضمانات بين المتهمين، وبالتالي فإننا لا أجد مسوّغاً لحرمان المتحاكمين أمام المجالس التأديبية من إحدى الضمانات التي كفلها المشرع لسائر العاملين في الدولة.

4. مدى إمكانية تنحي أو رد ممثل الادعاء: ذهب جانب من الفقه إلى القول بعدم جواز رد ممثل الادعاء (النيابة الإدارية في المحاكم التأديبية أو عضو الإدارة العامة للرقابة والتفتيش في مجالس تأديب ضباط الشرطة) الحاضر في الجلسة للأسباب الآتية[2] :

- قياساً على عدم جواز رد عضو النيابة العامة.
- إن النظام القضائي في التأديب يقوم على الفصل بين سلطة الاتهام التي يتولاها ممثل الادعاء وسلطة الإدانة التي تباشرها المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي.
- صريح المادة (26) من قانون النيابة الإدارية رقم (117) التي قصرت أحكام التنحي أو الرد على رئيس الهيئة أو أحد الأعضاء، ومن ثم يجب ألا تسري تلك الأحكام على غيرهم.
- إن رأي ممثل الادعاء غير ملزم للمحكمة أو المجلس التأديبي إذ لا يجوز لها الأخذ به أو عدم الأخذ به إن رأت غير ذلك، ومن ثم فليس هناك من خطورة تذكر على مبدأ الحيدة إذا لم يرد ممثل الادعاء.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم 1067، 1185 السنة 2ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة العشرون، ص 469.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 569،570، د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص246.

- إن ممثل الادعاء يعدّ بمثابة الخصم في الدعوى وليس للخصم أن يرد خصمه.

وفي مقابل هذا الرأي ذهب جانب من الفقه[1] إلى أن عدم جواز رد ممثل الادعاء لا يقوم على أساس سليم، ذلك أن ممثل الادعاء ليس خصماً حقيقياً للمتهم، وليس بينهما نزاع فعلي، أو تعارض في المصالح وإنما هو خصم شكلي فقط، مهمته السهر على حماية القانون والشرعية وضمان حسن سير العدالة، ومن ناحية ثانية فإن المتهم لا يرد كامل جهاز الادعاء العام، إنما يرد ممثل الادعاء الذي يشك في نزاهته وحيدته،فيطلب استبدال غيره من أعضاء الادعاء به، ومن ناحية ثانية فإن ممثل الادعاء وإن كان لا يلزم المحكمة برأيه ولكن قد يكون تأثيره فيها،ولا شك في أن تخويل المتهم رد ممثل الادعاء يحقق مصلحة عامة، تتمثل في اطمئنان المتهم والرأي العام إلى ممثل الادعاء، وحاول جانب آخر من الفقه [2] التوفيق بين الاتجاهين السابقين **. وهو ما أرجحه** . بالقول إنه وإن كان لا يجوز قانوناً رد ممثل الادعاء، إلا أنه أسلم وأدعى ليطمئن المتهم أن يتنحى عضو النيابة الإدارية عن أداء مهمته ويستبدل به غيره إذا قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد.

واستطراداً فإن الأحكام الخاصة بالرد لا تمتد إلى المحقق، و على الرغم من ذلك فإن دواعي العدالة تقتضي أن يتنحى المحقق من تلقاء نفسه عن مباشرة التحقيق، إذا قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية المقررة بالنسبة إلى القضاة وذلك حتى يطمئن المحال إلى حيدة المحقق وعدالته[3] ، أما بالنسبة إلى كاتب الجلسة فقد ذهب أغلب الفقه إلى عدم جواز رده لأنه لا يعدّ من رجال القضاء وإنما من أعوانهم، فإذا قام بكاتب الجلسة سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد فإنه لا يبطل الحكم لأن طبيعة عمله كاتب،وإن كان من المستحسن تغييره بآخر منعاً من أي مظنة بعمله الكتابي[4].

ثانياً. وسائل كفالة الحيدة في التشريع السوري: يضمن المشرع حيدة أعضاء المحكمة المسلكية من خلال تقرير حالات ردهم، إذ تعدّ المحاكم المسلكية جزءاً من القسم القضائي لمجلس الدولة، وطبقاً للمادة (176) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019، تسري على أعضاء المحاكم المسلكية القواعد المقررة لرد القضاة في قانون أصول المحاكمات المدنية.

وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات نجد أن هناك نوعاً واحداً من الأسباب التي تؤثر في حيدة القاضي، وتتعلق بأسباب الرد المنصوص عليها في المادة(176)، وهذه الأسباب لا ترتب أثرها بمجرد توافر إحداها، وإنما

---

[1] . د. ادوار غالي الذهبي، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، القاهرة، مكتبة غريب، 1990، ص 67و د. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1984، ص367 ود. سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقه، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 1997، ص 203.

[2] . د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 283 ود. محمد رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 323.

[3] . د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 354.

[4] . د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 314، د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 323، د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 570، د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 253.

يتوقف هذا الأثر على طلب أحد الخصوم رد القاضي وقبل أي دفع أو دفاع وإلا سقط حق مطالبته فيه، مالم ينشأ سبب الرد في أثناء النظر في الدعوى وذلك حسب نص المادة (179)، وعلى الرغم من ذلك يجب على القاضي أن يخبر المحكمة في غرفة المذاكرة بسب الرد القائم في حقه وذلك للإذن له بالتنحي، كما يجوز للقاضي في غير أحوال الرد التي حددها المشرع إذا استشعر الحرج في نظر الدعوى لأي سبب أن يعرض أمر تنحيه على المحكمة في غرفة المذاكرة وفق نص المادة (177)، وطبقاً للمادة (176) يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية:

- إذا كان له أو لزوجته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الدعوى ولو بعد انحلال الزواج.
- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.
- إذا كان خطيباً لأحد الخصوم.
- إذا سبق أن كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه.
- إذا سبق له إن كان شاهداً في القضية.
- إذا كان أحد المتداعين قد اختاره حكماً في قضية سابقة.
- إذا وجد بينه وبين أحد المتداعين عداوة شديدة.
- إذا أقيمت بينه وبين أحد المتداعين أو أحد أقاربه أو مصاهريه حتى الدرجة الرابعة دعوى مدنية أو جزائية خلال السنوات الخمس السابقة.

ومن المقرر أن هذه النصوص إنما تنصرف إلى رئيس المحكمة وأعضائها دون أن تمتد إلى مقرر المحكمة وكاتب الجلسة، ولكن للنقديرات السابق بيانها بهذا الخصوص في معرض حديثنا عن القانون المصري، نرى وجوب أن ينحى مقرر المحكمة المسلكية عن أداء مهمته ويستبدل به غيره إذا ما قام به سبب من أسباب الرد، واستبدال كاتب الجلسة أيضاً.

المطلب الرابع

حـــق الـــدفـــــاع

يعد احترام حق الدفاع وباتفاق الجميع مبدأً أساسياً وجوهرياً وهو من المبادئ التي تحكم الإجراءات المدنية والجنائية والإدارية والتأديبية، وضمانة أساسية لتحقيق العدالة، ووسيلة ضرورية لتمكين المتهم من إثبات براءته[1].

وحق الدفاع في المجال التأديبي هو من الأمور المجمع عليها في التشريعات المقارنة، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فإن الاعتراف بحق الدفاع في المجال التأديبي يعد أمراً حديث الظهور، وقد نتج عن تطور يرمي إلى التقريب بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية[1].

---

[1] . د. علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان، دار وائل، 2003، ص 579.

وتقرير حق الدفاع ليس غاية في حد ذاته، وإنما يشكل ضمانة تمنح إلى الموظف لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه، إذ يتعين . كأصل عام . تمكينه من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة، وأن يكفل له مبدأ الحرية في إبداء هذا الدفاع، وأن يسمح له بالاستعانة بمحام، بالإضافة إلى إتاحة المجال لسماع أقوال من يتقدم بهم كشهود، مع مراعاة الشروط والقواعد المنصوص عليها في هذا الخصوص[2]، وللإلمام بهذه الضمانة من ضمانات التأديب، لا بد من تعريف حق الدفاع، ومعرفة مقتضيات ممارسته، وهو ما نتناوله في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف حق الدفاع.

الفرع الثاني: مقتضيات ممارسة حق الدفاع.

الفــرع الأول

تعريف حـق الـدفاع

يعدّ تعريف مفهوم حق الدفاع وتحديده من الأمور التي يكتنفها بعض اللبس والغموض بسبب صعوبة الفصل بين حق الدفاع وبعض الضمانات الإجرائية الأخرى، (كضمانة المواجهة والحياد)، ويرجع ذلك إلى عمومية معنى حق الدفاع والاعتراف المبكر به، الأمر الذي أهله لأن يكون الضمانة الأساسية التي ترد إليها باقي الضمانات، بالإضافة لما يوجد من تكامل بين حق الدفاع وبعض الضمانات الأخرى، كضمانة المواجهة وضمانة الحياد وغيرها من الضمانات[3] ، وقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد مضمون حق الدفاع وعلاقته بضمانة المواجهة فظهرت عدة اتجاهات بهذا الخصوص منها:

- الاتجاه الأول: يرى أن حقوق الدفاع ليست إلا عنصراً لمبدأ المواجهة،فمثلاً يرى جانب من الفقه أن المواجهة تقوم على عنصرين،وهما: إعلان المتهم، وتمكينه من الدفاع عن نفسه[4].
- الاتجاه الثاني: يذهب إلى إنكار حقوق الدفاع في المواد القضائية، إذ يسود مبدأ المواجهة الحضورية، بحسبان أن حقوق الدفاع توجد في الإجراءات الإدارية غير القضائية، إذ يلزم القاضي باحترامها كنظير للمواجهة الحضورية في الإجراء القضائي[5].
- الاتجاه الثالث: أخذ أصحاب هذا الاتجاه بالتفسير الوظيفي لحق الدفاع ومبدأ المواجهة الحضورية، بحيث يوضع كل منها في الدعوى موضع التقدير، فلكل منها مجال مختلف، فمبدأ المواجهة يضمن احترام بعض الشكليات، بينما يضمن منها مبدأ حق الدفاع احترام ما يبديه الأطراف في الدعوى[1].

---

(1) د. سعيد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص261.

(2) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص398.

(3) . د. طه أبو الخير، حرية الدفاع في علم القضاء، ط1، منشأة المعارف، بدون سنة نشر، ص105.

(4) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 582 وما بعدها.

(5) . د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقابنة) القاهرة، عالم الكتب، 1980، ص 146.

- الاتجاه الرابع: يعدّ حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى، وأن الإجراءات مقررة لحماية الأطراف بتوجيه من القاضي، وأن حقوق الدفاع تضمن هذه الحماية التي تدعمها المواجهة، فمبدأ المواجهة وفقاً لأصحاب هذا الاتجاه عنصر من حقوق الدفاع[2].

وأؤيد الاتجاه الذي يعترف بحق الدفاع في التأديب بوصفه ضمانة مستقلة ومتميزة عن غيرها من الضمانات (كالمواجهة والحياد) مع الإقرار بالعلاقة التكاملية فيما بينها، ولكن يجب ألا تختلط كل ضمانة منها بالأخرى، فمعرفة التهمة والأدلة المستند إليها أمر يختلف عن تمكين المتهم من الرد على هذه التهمة، كما إن تمكين المتهم من إبداء دفاعه شيء وإبداء الدفاع أمام جهة غير محايدة شيء آخر.

إلا أن تعريف ضمانة حق الدفاع تعريفاً جامعاً مانعاً من الأمور الصعبة نظراً إلى كونها مفهوماً مجرداً يتحدد وفق ما تقرره القوانين من وسائل مختلفة ومتطورة لإعمال هذه الضمانة، ولذلك فإن أنظمة وقوانين الخدمة المدنية في مصر وسورية وفرنسا لم تتجه لتعريف هذه الضمانة بصيغة عامة يمكن أن تصفها وصفاً تاماً، بل نصت على ما يعتبر من مقتضيات حق الدفاع سواء في مرحلة التحقيق أو مرحلة توقيع الجزاء[3].

وإذا كان من الممكن تعريف حق الدفاع بأنه " تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم بالوسائل المشروعة الممكنة "[4]، فإن هذا التعريف وإن كان جامعاً إلا أنه ليس مانعاً، فمواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه من شأنها تمكينه من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم، ومع ذلك تعدّ المواجهة ضمانة مستقلة عن كفالة حق الدفاع.

الفرع الثاني

مقتضيات ممارسة حق الدفاع

أجاز المشرع الفرنسي والمشرع المصري والمشرع السوري للموظف المتهم حق الدفاع عن نفسه، ويمثل هذا الحق الحد الأدنى الذي ينبغي كفالته لممارسة حقوق الدفاع في مجال المحاكمات التأديبية، وإذا كانت العبرة دائماً بالوسائل التي تمنح الضمان إمكانية الوجود الواقعي وتكفل له فاعليته، فإن هناك وسائل يكاد ينعقد الإجماع على ضرورة كفالتها للمتهم في المجال التأديبي حتى يتسنى له ممارسة حقوقه في الدفاع بصورة حقيقية وجدية لا وهمية أو صورية[5]، نعرض لها على النحو الآتي:

---

(1) . د. محمد عصفور، التأديب والعقاب، مرجع سابق، ص 187.

(2) . للمزيد راجع د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 285،290.

(3) . د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 198.

(4) د. محمد عصفور، ضوابط في نطاق الوظيفة العامة، القاهرة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول 1963، ص 58.

(5) د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لهيئة التدريس، مرجع سابق، ص 320.

أولاً: حق الحضور الشخصي للمتهم: قرر المشرع الفرنسي والمشرع المصري والمشرع السوري أن الأصل في المحاكمات التأديبية أن تكون سرية، ولكنها لا تكون كذلك لمن تجري في حقه، لذلك يقرر المشرع للمتهم الحق في أن يحضر جميع جلسات المحاكمة التأديبية[1]، ولا يقتصر الطابع الحضوري في الإجراءات التأديبية على جلسات المحاكمة التأديبية،بل تمتد لتشمل إجراءات التحقيق أيضاً.

وفي مصر أجازت المادة (7) من قانون النيابة الإدارية للموظف أن يحضر بنفسه إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته.

وفي سورية لم ينص قانون مجلس الدولة على حق العامل المحال في حضور إجراءات التحقيق، ولكن أجاز له حق الاطلاع على ملف التحقيق بعد الانتهاء منه[2].

ويرى جانب من الفقه[3] أن مبدأ الإجراءات الحضورية في التأديب يعد من المبادئ العامة للقانون التي ينبغي تطبيقها على إجراءات التأديب كافة في أي مرحلة من مراحله من دون حاجة إلى نص خاص.

ثانياً: حق إبداء الدفوع كتابةً أو شفاهةً: أقرت التشريعات المقارنة حق المتهم في إبداء دفوعه كتابةً أو شفاهةً[4]، والأصل هو الكتابة فالإجراء الإداري لابد من أن يكون مكتوباً، إذ يجب أن يكون كل شيء ظاهراً في الملف على شكل وثائق، فالمرافعات والملاحظات الشفوية خلال الجلسة لا بد من أن تدون وتترجم إلى وثائق، فالإجراء الشفوي ما هو في الحقيقة إلا الخيار الثانوي في الإجراء المكتوب[5].

ولا قيد على المتهم في كمية المستندات التي يقدمها ونوعها والتي يراها لازمة لدفاعه، ويفترض ذلك أن تعطيه المحكمة المهلة اللازمة لإعداد دفاعه[6]، ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي على وجوب تمكين المتهم الذي تتخذ ضده الإجراءات التأديبية من الدفاع عن نفسه، وأن يتم إخطاره بالمخالفات المنسوبة إليه، وأن يمنح مهلة كافية لتقديم دفاعه[7]، ومنحه هذه المهلة يتعلق بمبدأ عام قابل للتطبيق من دون أن يكون هناك نص[8].

---

(1) . راجع في القانون الفرنسي المواد (1،3،4،5) من المرسوم رقم (84.961) بشأن الإجراءات التأديبية التي يتم مباشرتها ضد موظفي الدولة.
وفي مصر راجع المادة (29) من قانون النيابة الإدارية والمادة (37) من قانون مجلس الدولة والمادة (79) من تعليمات النيابة الإدارية.
وفي سورية راجع المادة (16) من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019.

(2) . راجع المادة (14) من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لسنة 2019.

(3) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 302 ود. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لهيئة التدريس، مرجع سابق، ص 321.

(4) . راجع في القانون الفرنسي المادة (3) من المرسوم رقم (961- 84) لسنة 1984 بشأن الإجراءات التأديبية التي يتم مباشرتها ضد موظفي الدولة، وفي القانون المصري راجع المادة (29) من قانون النيابة الإدارية والمادة (27) من قانون مجلس الدولة، وفي سورية راجع المادة (15،10،16) من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية

(5) . Elsabeth Chaperon, Droit administratif droit de l'environnement, Foucher, Paris, 2005, p. 68.
راجع أيضاً جورج فيدل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 144.

(6) . د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص 770.

(7) . C.E., 4/5/1959, Pugeaul, Rec., P 28, et C.E., 20/2/1953Dame cozic-Savoure, Rec., P 86.

(8) . C.E., 3/7/1981, Mme jaquens, Rec., P 295.

وتعتمد كفاية مدة المهلة التي تعطى للموظف للاطلاع على الملف وإعداد الدفاع على ظروف كل دعوى، وذلك من حيث العدد، وطبيعة ومدى بساطة أو تعقيد الأفعال المسندة إليه، وفي حالة الضرورة يجب حساب مدة انتقال الموظف من محل إقامته إلى مكان انعقاد مجلس التأديب[1]، ولذلك يرى جانب من الفقه [2]أن[2] أن يمنح الموظف مهلة يوم واحد على الأقل للاطلاع على الملف وأربعة أيام لتحضير الدفاع.

ثالثاً: مبدأ حرية الدفاع: تتوقف فاعلية حق الدفاع على مقدار ما هو ممنوح للمتهم من حرية في اختيار أسلوب دفاعه، بحيث يقتضي تحقيق هذا المبدأ وفقاً لما قرره الفقه والقضاء مما يأتي:

1. عدم جواز تحليف المتهم اليمين: لأن تحليف الموظف المتهم يؤدي إلى وضعه بين خيارين، كلاهما صعب، فإما أن يقول الحقيقة التي يمكن أن تستغل ضده في الإثبات وفي ذلك إهدار لحقه في حرية الدفاع بإجباره على تقديم دليل الإدانة ضد نفسه، وإما ألا يقول الحقيقة، مخالفاً بذلك عقيدته الدينية، الأمر الذي تشوبه قسوة بالمتهم، ودفع له للتصرف إما ضد مصلحته أو إتيان ما يتعارض مع عقيدته[3].

وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في التشريعات المقارنة يحرم تحليف المتهم اليمين، إلا أن هناك إجماعاً في الفقه والقضاء على تحريم تحليف المتهم اليمين،تحت طائلة البطلان بطلاناً متعلقاً بالنظام العام، ولا يحول دون ترتيب البطلان رضاء المتهم بحلف اليمين[4].

2. الإدلاء بأقوال غير صحيحة: يعد الإدلاء بأقوال غير صحيحة(الكذب) أحد مظاهر حرية المتهم في الدفاع عن نفسه، وينكر جانب من الفقه[5] حق المتهم في الكذب وعدّه من مستلزمات الدفاع، لأن حق الدفاع حق شريف محترم يأبى الأساليب غير المشروعة التي تمنح المتهم حرية كبيرة في تشويه الحقيقة وتضليل العدالة، فضلاً عن أن كذب المتهم أو إنكاره قد يوهن موقفه لاسيما إذا ما اكتشفه القاضي، الأمر الذي يؤثر سلباً في تكوين رأيه في الدعوى، إذ يتشكك في موقف المتهم وفي كل ما أدلى به وقدمه، حتى ولو كان ينطوي على جانب من الصدق.

بينما يذهب جانب آخر من الفقه[6]:إلى أنه لا تثريب على المتهم إن أدلى في معرض دفاعه عن نفسه بأقوال غير صحيحة مادامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، كما لا يعدّ تجاوزاً لهذا الحق إنكار التهمة ونسبتها إلى غيره مادام ذلك لم يكن بسوء نية، أو إذا طعن في تصرفات رؤسائه ليكشف انحرافها عن الصالح العام ولو تأذى من ذلك الرئيس الإداري مادام ذلك من مستلزمات الدفاع.

---

(1) . C.E., 7/5/1970, Lejeune, Rec., P 282.

(2) .. Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.68, et s.

(3) . د. عبد المنعم عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 215

(4) . د. عبد المنعم عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 216 . د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 584.

(5) . د. محمد خميس، الإخلال بحق المتهم في الدفاع، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2006، ص 86

(6) . د. رمضان بطيخ، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 316.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن إدلاء الموظف بأقوال غير صحيحة يشكل مخالفة تأديبية، وقد سوّغت قضاءها هذا بالقول إنه من المتعين أن يلتزم الموظف العام بالصدق في كل ما يصدر عنه من أقوال في مجال الوظيفة العامة، ولا قياس على ما يجوز قبوله من أقوال غير صحيحة في مجال الدفاع عن النفس في المجال الجنائي لأن الكذب في المجال الإداري يشكل بذاته مخالفة تأديبية[1].

وأعتقد أن الكذب في هذا المجال لا يعود عملياً على الموظف المتهم بالنفع، وخاصةً أن هذا الأسلوب قد يوقعه في التناقض الذي يتولد عنه نتائج ليست في صالحه، ولا يستطيع تداركها، وتكون بالتالي عناصر لها قيمتها يمكن استغلالها ضد مصلحته في الإثبات.

3. حق المتهم في التزام الصمت: الأصل أن إعطاء المتهم الفرصة لإبداء أقواله وتحقق دفاعه والرد على التهم المنسوبة إليه، يعد من الضمانات المهمة للموظف، لما يوفره من إمكانية درء التهمة الموجهة إليه، وإبراز ما لديه من أعذار وأسباب من شأنها أن تعفيه من المسؤولية أو تخفف العقوبة عنه، وبالتالي فإن امتناع الموظف عن الرد على الأسئلة بخصوص التهمة او التهم المنسوبة إليه، والتزامه الصمت من شأنه أن يحرمه من فرصة للدفاع عن نفسه[2].

إلا أن السؤال الذي يثار في هذا الشأن هو: هل يعدّ عدم الرد والتزام الصمت والامتناع عن الإجابة حقاً للموظف؟ . كما هو الأمر في القانون الجزائي، وعليه هل يمكن مجازاة الموظف المتهم على صمته؟ وهل يمكن عدّ الصمت قرينة إدانة؟

يرى جانب من الفقه[3] أن الصمت لا يعدّ حقاً ولا حتى رخصة، والأمر لا يخرج عن كونه مجرد عدم توافر إمكانية لدى السلطات تستطيع عن طريقها أن تلزم المتهم بالكلام ' إلا أن الاتجاه السائد في الفقه[4] يذهب إلى أن التزام الصمت من قبل المتهم ورفض الكلام أو الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه هو أحد حقوق الدفاع، ومن ثم فلا يجوز للمحكمة أن تستخلص من هذا الصمت ضده وإلا كان ذلك إطاحة بأصل البراءة وما تولد عنه من حقوق الدفاع، وما صمت المتهم سوى عزوف عن استعمال هذا الحق[5] ، ويذهب جانب من الفقه [6] إلى أنه

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1988/3/12 في الطعن رقم 128 لسنة 30ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 33ق، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 1084.

[2] . د. سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2007، ص 224.

[3] . د. محمد سامي النبراوي، استجواب المتهم، القاهرة، دار النهضة، 1968، ص 156

[4] . د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، مرجع سابق، ص 325 ود. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الإداري والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 175-176 ود. عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 308.

[5] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 281.

[6] . د. ماهر أبو العينين، الدفوع في نطاق القانون العام، مرجع سابق، ص 816 ود. محمد زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 98.

أنه لا يجوز للمتهم الامتناع عن الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه، وإلا أمكن تفسير هذا الامتناع لغير مصلحة المتهم على عكس الوضع في النطاق الجنائي إذ يتمتع المتهم بحق الصمت.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على حق المتهم في عدم الإدلاء بأقواله أمام سلطة التحقيق أو في الامتناع عن الحضور أمامها فقررت أنه " ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر في مجال تأديب العاملين المدنيين بالدولة على أن امتناع المتهم عن الحضور للتحقيق أو سكوته عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق لا يشكل بذاته مخالفة إدارية أو ذنباً إدارياً مستوجباً للمسؤولية أو العقاب التأديبي، وكل ما في الأمر أن المتهم في هذه الحالة يكون قد فوت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في هذا التحقيق وعليه تقع تبعة ذلك، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة امتناعه أو سكوته.....إذ أنه من المقرر وفق الأصول العامة للتحقيق أنه لا يسوغ إكراه متهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق بأي وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي"[1].

وأتفق مع ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في قضائها نزولاً على حق المتهم في افتراض براءته، وحقه في عدم إرغامه على الشهادة أو الاعتراف بالذنب، وحقه في إبداء أقواله بحرية، إضافة إلى أن التزام المتهم الصمت في بعض الأحيان قد يجنبه القرارات المتسرعة التي يمكن أن تمسه ظلماً.

رابعاً: حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ (مدافع): يعدّ حق الاستعانة بمحامٍ من أهم الضمانات في التحقيق والمحاكمة، إذ إن حضور المحامي مع موكله في أثناء التحقيق أو المحاكمة فيه ضمان لسلامة الإجراءات، ولعدم استعمال الوسائل الممنوعة أو غير الجائزة مع المتهم، فضلاً عن أنه يهدئ من روع المتهم ويساعد على الاتزان والهدوء في إجاباته[2]، كما أن للمحامي دوراً مهماً في معاونة سلطة التأديب، فكثيراً ما تكون الأفعال وعناصر الجريمة وظروفها في صورة غير كاملة أو معقدة يصعب بحثها بغير الجهود الصادقة التي يبذلها، فالدفاع لا يخدم المتهم وحده، بل يساعد في الوصول إلى الحقيقة، وقد تناولت نصوص قوانين الوظيفة العامة والمحاكمات التأديبية في كل من فرنسا ومصر وسورية حق الاستعانة بمحامٍ، على النحو الآتي:

1. حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ في فرنسا: لمدة طويلة في فرنسا كان صاحب الشأن لا يمكنه الاستعانة بمحام، فكان يمكنه أن يطلب من رئيس الإدارة الترخيص له بتقديم ملاحظاته وكان الرئيس يملك

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية بجلسة 1998/8/30 في الطعن رقم 3494 لسنة 43ق مشار إليه في مؤلف الدكتور أحمد الموافي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 93.

[2] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 312،313.

السلطة في الإذن أو الرفض[1] ، لكن دور المحامي أمام القضاء والهيئات التأديبية تم تكريسه بوساطة مرسوم 10 نيسان 1954م، وإن كان لجهة الإدارة أن تعارض ذلك أو تحد منه اعتماداً على نصوص قانونية، أو بناءً على طبيعة الإجراء[2] ، كذلك نصت الفقرة الأولى من المادة (19) من القانون رقم (83.634) بشأن حقوق والتزامات الموظفين على حق الموظف الذي تباشر في مواجهته الإجراءات التأديبية في الاستعانة بمدافع واحد أو مدافعين عديدين يختارهم بنفسه، كما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم (84.961) بشأن الإجراءات التأديبية التي يتم مباشرتها ضد موظفي الدولة، ويجب على جهة الإدارة أن تخبر الموظف بهذا الحق[3]، ولا يجب إعاقة ذلك بدون إبداء سبب معقول[4]، ويترتب على إهمال الموظف في التمسك بهذا الحق أن تتجاوز جهة الإدارة ومجلس التأديب عنه[5].

ويلاحظ أن القانون الفرنسي لا يكفل للمتهم حق الاستعانة بمحامٍ إلا أمام مجالس التأديب التي يجب استشارتها قبل توقيع الجزاءات الأشد من اللوم والإنذار[6].

إلا ان محكمة استئناف باريس ذهبت في حكم لها إلى تقرير حق الموظف المحال إلى التحقيق في الاستعانة بمحامٍ ، طالما أن حضور هذا المحامي ليس مستبعداً بمقتضى النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية، أو يتعارض مع سير أعمال الهيئة أو الجهة الإدارية في هذه المسألة[7].

2. حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ في مصر: كفل الدستور المصري في المادة(69) حق الدفاع أصالة أو بالوكالة، كما كفل لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن مصالحهم، وقد أكدت المادة (29) من قانون النيابة الإدارية (القانون رقم 117 لعام 1958) الحق نفسه بالنسبة إلى المحاكمات التأديبية فنصت على أنه " للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محكمة الاستئناف، وأن يبدي دفاعه كتابةً أو شفهياً وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه "، كما ردد النص ذاته قانون مجلس الدولة الحالي (القانون رقم 47 لعام 1972).

ويفهم من النص السابق أن حضور محامٍ في المحاكمات التأديبية أمر جوازي متروك تقديره لسلطة المحكمة التأديبية المختصة، إلا أن الفقه والقضاء الإداري المصري متفقان على أن من حق المتهم أن يصطحب

---

(1) . د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري "دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري، والعراقي، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، 1992 ن ص 123

(2) . Alain Planty, La fonction publique, Traite général, Op.cit., P.486
. C.E., 4/4/1962, Lacombe, A.J.D.A, 1962, P.311, et C.E., 23/3/1962, MAST, A.J.D.A., 1962, P310.

(3) . C.E., 3/6/1988, LABROSSE, Rec., P244

(4) . C.E., 3/6/1964, Bisson, Rec., P1019

(5) . C.E., 22/1/1975, Brunet, Rec., P491

(6) . Florian Coursodon, Droit obligations des fonctionnaires de la police nationale, intitut d'etudes politiques de Lyon, Memoire, universite Lyon 2, 2005-2006, p.44.

(7) . C.A. A, 13/5/2003, Mme Sylviane L, no 98 p. A0117.

محامياً للدفاع عنه، إلا إذا نص المشرع على غير ذلك، وأن أي إخلال بهذا الحق يمثل إخلالاً بحق الدفاع يؤدي إلى بطلان إجراءات المحاكمة التأديبية [1].

وعلى الرغم من أن النصوص القانونية المنظمة للتأديب في نطاق الوظيفة العامة، لم تتضمن الإشارة إلى حق المتهم في الاستعانة بمحامٍ في مرحلة التحقيق، إلا أن الفقه متفق على تقرير هذا الحق بحسبانه امتداداً لحق المتهم في الدفاع عن نفسه، وبصفة خاصة عندما يكون التحقيق هو المستوى الوحيد لممارسة حق الدفاع، وذلك عندما توقع السلطة الإدارية الجزاء بناءً على هذا التحقيق، ولا مسوّغ لحرمان المتهم من هذا الحق في التحقيق فقد تكون العقوبة التي توقعها الإدارة أشد جسامة من تلك التي توقعها المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب.

كما ان تمكين المتهم من الاستعانة بمحامٍ في التحقيق من شأنه المساعدة في توضيح الحقيقة التي قد تؤدي إلى حفظ التحقيق، أو اقتناع سلطة التحقيق بتوقيع عقوبة خفيفة فلا يحال المتهم إلى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، وهو ما يحد من طول إجراءات التأديب، ويختصر المدة التي يظل فيها العامل رهن التحقيق والمحاكمة، وهو ما يحقق مصلحة المرفق والعامل على حد سواء، كما أن حق المتهم في الاستعانة بمحامٍ في التحقيق يفهم ضمناً من النصوص التي تقرر هذا الحق في المحاكمة، فلحق الدفاع مضمون عام لا يختلف بحسب مستوى المساءلة، ويتم الدفاع . كقاعدة عامة. كتابةً أو شفاهةً، وقد يقوم به المتهم بنفسه أو يوكل عنه محامياً[2].

ولقد أفصحت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن اعتناقها لوجهة النظر هذه وأدرجت حق المتهم في الاستعانة بمحامٍ يتولى الدفاع عنه في عدد الضمانات الأساسية التي تكفل للتحقيق سلامته، وهو ما أوضحته المحكمة بقولها: " يخلص من استقراء النصوص الواردة في شأن تأديب الموظفين.... أنها تهدف في جملتها إلى توفير ضمانة لسلامة التحقيق.... وكل ما ينبغي هو أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة وأن تكفل حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة بأن يسمح له بإبداء أقواله ودفاعه وملاحظاته إما كتابة بمذكرة أو شفهياً أو مرافعة سواء بنفسه أو بواسطة محام عنه...." [3].

كما قضت أنه " من المبادئ والأسس المقررة في نطاق شرعية الإجراءات التأديبية والمستقرة في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته

---

[1] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 545 وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 282وأيضاً د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، مرجع سابق، ص 328.

[2] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 319.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1960/2/27، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة، ص 494، مشار إليه في مؤلف الدكتور ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، مرجع سابق، ص329،

وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من أعمال وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، فهي أمور تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية او تأديبية دون حاجة إلى نص خاص بها"[1] ولاشك أن من مقتضيات الدفاع حق المتهم في الاستعانة بمحامٍ.

3. حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ في سورية: كفل الدستور السوري في الفقرة (4) من المادة (28) حق الدفاع أمام القضاء، وقد أكدت المادة (50) من قانون مجلس الدولة على هذا الحق، فنصت الفقرة (أ) على أن "تعقد المحكمة جلساتها بصورة سرية بحضور ممثل عن الجهة العامة وحضور المحال بالذات أو وكيل كل منهما او أحدهما أو بغيابهما إذا تخلفا عن الحضور".

ويتضح من هذه النصوص أن حضور المحامي أمام المحكمة المسلكية أمر إلزامي متى رغب المحال في الاستعانة به، وليس متروكاً لتقدير سلطة المحكمة، وقد خلت نصوص قانون المحاكم المسلكية، وكذلك قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (549) تاريخ 2005/2/7 بشأن أسس وقواعد فرض العقوبات الخفيفة والتظلم منها، من نصوص تشير إلى حق العامل المحال من الاستعانة بمحامٍ في مرحلة التحقيق، إلا أنه وانطلاقاً من الأسباب ذاتها السابق بيانها في هذا الشأن في معرض حديثنا عن القانون المصري، فإن للمتهم حق الاستعانة بمحامٍ في مرحلة التحقيق كونه أحد مظاهر حق الدفاع ومقتضياته ولا،سيما أن قانون أصول المحاكمات الجزائية،وهو القانون الذي أحال إليه قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية في حال خلو النص (المادة 64 من قانون المحاكم المسلكية)، قد نص في الفقرة الأولى من المادة(69) على هذا الحق بقوله إنه " عندما يمثل المدعى عليه أمام قاضي التحقيق يتثبت القاضي من هويته ويطلعه على الأفعال المنسوبة إليه ويطلب جوابه عنها منبهاً إياه أن من حقه أن لا يجيب عنها إلا بحضور محام، ويدون هذا التنبيه في محضر التحقيق فإذا رفض المدعى عليه إقامة محام أو لم يحضر محامياً في مدة أربع وعشرين ساعة جرى التحقيق بمعزل منه"، ويترتب على إهدار هذه الضمانة بطلان التحقيق وما ترتب عليه من إجراءات وقرارات تالية.

وبناءً على ما تقدم، يتبين لنا أن حق الدفاع في مقدمة الضمانات الأساسية المقررة للموظف المتهم وأكثرها أهمية، إذ تدور في فلكها كافة الضمانات الأخرى وترد إليها، وذلك بحسبانها الضمانة الأم التي تولدت عنها، ونشأت في أحضانها معظم ضمانات التأديب الأخرى.

والآن وبعد الانتهاء من دراسة الضمانات السابقة والمعاصرة للمحاكمة التأديبية في المبحث الأول، ننتقل إلى دراسة ضمانات المحاكمة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي في المبحث الثاني.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2635 بجلسة 2000/11/26 لسنة 44 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مشار إليها في مؤلف الدكتور ثروت عبد العال، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، مرجع سابق، ص 330.

المبحث الثاني

ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء

على الرغم من الاختلاف بين أنواع الجزاءات التأديبية والجنائية، فإن الذي لا شبهة فيه أنهناك ضوابط عامة تتحكم في نوعي الجزاءات على نحو يمكن أن نقرر معه أن الهيكل القانوني العام يكاد يكون واحداً[1]، ونظراً إلى السلطة التقديرية الواسعة المخولة للسلطة التأديبية فقد كان لا بد من وجود قيود وضوابط تحكم توقيع العقوبة التأديبية من قبل السلطة المختصة بإيقاعها، ولبيان هذه القيود والضوابط فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته.

المطلب الثاني: وحدة وتناسب الجزاء التأديبي والمساواة في العقوبة.

المطلب الثالث: تسبيب الجزاء التأديبي.

المطلب الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته

الجزاء التأديبي بحسبانه ذا طابع عقابي وقيداً على الحريات يجب ألا يخرج عن قائمة الجزاءات المحددة حصراً من قبل المشرع (شرعية الجزاء التأديبي) كما أن هذا الجزاء يجب ألا يوقع إلا على الموظف الذي ارتكب المخالفة التأديبية أو اشترك أو أسهم فيها بفعل إيجابي أو سلبي (شخصية الجزاء التأديبي)، وعليه سنتناول دراسة ذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: شرعية الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: شخصية الجزاء التأديبي.

الفرع الأول

شرعيـــة الجـــزاء التـــأديبي

إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية وثبتت إدانته بذلك لدى السلطة التأديبية، يكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا أن هذه السلطة لا تملك إيقاع ما تشاء من جزاءات، بل على العكس تماماً ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات، إعمالاً لقاعدة شرعية العقوبات التي تستهدف إحاطة الموظف

---

[1] . د. محمد عصفور، ضوابط التأديب في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة الخامسة، العدد الأول، 1963، ص 77.

مقدماً بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب، ليكون على بينة من أمره[1] ، وفيما يأتي لمضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي والنتائج المترتبة عليه على النحو الآتي:

أولاً: مضمون شرعية الجزاء التأديبي: يتمثل هذا المبدأ في مدلوله المباشر في أن السلطة التأديبية ملزمة بأن توقع عقوبة قد حددها المشرع من قبل، فلا تستطيع أن تستبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع، ولو كان ما توقعه على الموظف أخف من العقوبة المقررة، وحتى لو تم ذلك برضاء الموظف، لأن مركز الموظف مستمد من القوانين مباشرةً، فلا يجوز الاتفاق على عكسه[2].

ويختلف هذا المضمون عنه في القانون التأديبي، إذ يعني فقط تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، من دون الربط بين المخالفة والعقوبة، ذلك أن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية[3].

ومبدأ مشروعية العقوبة التأديبية هو مبدأ حديث النشأة من الناحية التاريخية، **ففي فرنسا** لم يكن يطبق في مجال التأديب حتى عام 1945 قاعدة " لا عقوبة بدون نص" بمعنى عدم وجود حصر للمخالفات التأديبية الجائز توقيعها، وبدأ الاتجاه نحو توحيد وتقنين العقوبات التأديبية بصدور المرسومين رقم(45.2291) ورقم (45.2292)، ثم تلا ذلك صدور قانون الوظيفة العام رقم(46.2294) الذي حصر العقوبات التأديبية في المادة(61)، ثم تلاه الأمر (244. 29) الصادر بتاريخ 1959/2/4، والذي حصر هذه العقوبات في المادة 30 منه، واستقر الأمر أخيراً بالقانون (84.16) الصادر بتاريخ 1984/2/11، والذي حدد هذه العقوبات في المادة (66) والمعدلة بالمادة (5) من القانون رقم (715. 91) تاريخ 1991/7/26[4].

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي القديمة منها والحديثة على هذا المبدأ، فلا جزاء من دون نص[5]، ولا يجوز لسلطة التأديب أياً كانت طبيعتها أن توقع إلا العقوبات الواردة في النصوص[6]، وتعدّ عقوبات غير مشروعة تلك العقوبات المنصوص عليها في نصوص تشريعية ذات طابع غير تأديبي، والتي لها غايات غير الغايات التي استخدمت لأجلها[7].

---

(1) . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، بدون سنة نشر، دار الفكر العربي، ص 28.

(2) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 255-256 وأيضاً د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 214 وأيضاً د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 73.

(3) . د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 303 وأيضاً د. سليمان طماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 256.

(4) . مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 303

(5) .C.E., 26/11/1951, Delamotie, Rec., P724.

(6) . C.E., 26/11/1951, Delamotie, Rec., P724.

(7) . C.E., 20/1/1947, M. Pputeau-Resanvallon, Rec., P36

وفي مصر كرست تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، إذ نص القانون رقم (46) لعام 1964م، على العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين في المواد (61. 62)، وسار على النهج ذاته القانون رقم (58) لعام 1971م إذ نص على هذه العقوبات في المادة (57) منه، ولم يخرج عن النهج ذاته القانون السابق رقم (47) لعام 1978م، حيث تولت المادة (80) تحديد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين وحصرت المادة (88) العقوبات التي يجوز توقيعها على العاملين بعد انتهاء خدمتهم، وهذا ما سار عليه قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) لعام 2016 إذ عددت المادة (61) الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين، ونصت المادة (66) العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين بعد انتهاء خدمتهم.

ويحرص مجلس الدولة المصري على تأكيد هذا المبدأ، وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " من المقرر أن السلطة التأديبية المختصة لا تملك توقيع عقوبة غير منصوص عليها قانوناً، سواء أكانت رئاسية أم قضائية"[1]، كما قضت بأن " العقوبات التأديبية تخضع لمبدأ الشرعية شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية"[2].

وفي سورية حرصت أنظمة الوظيفة العامة المتعاقبة على تقرير مبدأ شرعية العقوبات التأديبية منذ القوانين الأولى المؤسسة للوظيفة العامة بمفهومها الحديث، بدءاً بقانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945، والذي حصر العقوبات التأديبية وعددها في المادة(24) منه، ولم يخرج عن ذلك النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم (1) لسنة 1985،والذي حصر هذه العقوبات في المادة(69) منه، وسار على النهج ذاته قانون العاملين الأساسي بالدولة الصادر بالقانون رقم (50) لعام 2004، فقام بحصر وتعداد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين في المادة(68) منه.

كما حرص مجلس الدولة السوري على الالتزام بهذا المبدأ، فليس لسلطة التأديب فرض عقوبة غير منصوص عليها في القانون[3].

ثانياً: النتائج المترتبة على مبدأ شرعية الجزاء التأديبي: يترتب على مبدأ شرعية الجزاء التأديبي بمفهومه الضيق النتائج الآتية:

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2008/6/28 في الطعن رقم 3851 لسنة 53، مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 256

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 2007/9/2 في الطعن رقم 137، مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 255.

[3] . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/701 في الطعن قم 6646 لسنة 2004، وأيضاً قرارها رقم 2/8 في الطعن رقم 321 لسنة 2000، 2000، وأيضاً قرارها رقم 2/145 في الطعن رقم 1773 لسنة 1999.

1. وجوب ورود العقوبة في قانون أو لائحة: ومقتضى هذه النتيجة أنه ليس من حق سلطة التأديب أن توقع سوى عقوبة تضمنتها قاعدة قانونية ملزمة طبقاً للنظام القانوني الذي يتم التأديب في ظله، والقاعدة القانونية الملزمة في كافة نظم التأديب هي التي يتضمنها تشريع عام أو لائحة تنفيذية لقانون أو لائحة تنظيم المرفق العام، ومسوغ ذلك أن الجزاء التأديبي ينطوي على إيلام مقصود يلحق بالموظف وينتقص من حقوق ومزايا الوظيفة التي يشغلها، الأمر الذي يقتضي أن تكون محددة بأداة قانونية[1].

بيد أن العقوبات التأديبية قد يتم النص عليها في لائحة، ولا يتناقض هذا مع مبدأ الشرعية، فيكفي لتحقيق شرعية الجزاء التأديبي أن يكون مستنداً إلى قانون، ولو كان مقرراً بلائحة، مادامت هذه اللائحة صادرة بناءً على قانون يخول مصدرها تلك السلطة[2].

ولم يعرف النظام القانوني للوظيفة العامة في فرنسا أو سورية لوائح الجزاءات كما هي معروفة في نظام الوظيفة العامة في مصر، وكان هدف المشرع المصري من ذلك تحقيق مزيد من تقنين المخالفات التأديبية وربطها بعقوبة تأديبية محددة[3]، وتأكيداً لشرعية الجزاء التأديبي الوارد في القانون فإن التشريعات تقرر وجوب الالتزام بعقوباتها، ولاشك في أن اللائحة التنفيذية ستحتوي على العقوبات ذاتها المنصوص عليها في القانون، لأن السلطة الإدارية لا تستطيع الإضافة إليها أو تحويرها على نحو يؤدي إلى اختلاق عقوبة جديدة أو عقوبة أشد أو استبعاد عقوبة شرعية، فاللائحة تتقيد بالنصاب القانوني للعقوبات، فلا تستطيع إنقاصه أو زيادته[4]، وعلى ذلك يمكن التمييز بين حالات ثلاثة[5] :

الحالة الأولى: أن تكون العقوبات المنصوص عليها في اللائحة أشد مما عليه في القانون، وهذا بلا شك يتنافى مع مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

الحالة الثانية: أن تكون العقوبات الواردة في اللائحة أخف مما هي عليه في القانون وهنا نميز بين صورتين:

الصورة الأولى: إذا كانت العقوبة المنصوص عليها في القانون محددة من حيث النوع والمقدار، ففي هذه الحالة لا يجوز إنقاص هذا العقاب إعمالاً لإرادة المشرع.

---

(1) د. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، مرجع سابق، ص 347.

(2) . M. Walin, Précis de droit administratif, Montchrestion, Paris, 1970, p.304.

(3) . د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، دراسة مقارنة، ط1، القاهرة، مابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، 2004، ص 507

(4) . د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 254

(5) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 430-431 وأيضاً د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق ـ، ص 254-255، وأيضاً الدكتور عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص37 وما بعدها.

الصورة الثانية: إذا كانت العقوبة بين حدين، أدنى وأقصى، فإن لائحة العقوبات يمكن أن تتضمن مجموعة من المخالفات يقابلها كعقوبة في حد أدنى، ومجموعة أخرى، يقابلها في حد أقصى.

الحالة الثالثة: إذا استبعدت اللائحة إحدى العقوبات الواردة في القانون، تملك السلطة التأديبية توقيع أي عقوبة ورد نصها في القانون، إعمالاً لمبدأ سمو القاعدة القانونية على القاعدة اللائحية.

بيد أنه إذا كانت جهة الإدارة تلتزم باللائحة التي وضعتها من حيث السلطة المختصة بالتأديب، ومن حيث الارتباط بين المخالفات التأديبية والعقوبات المقررة على النحو السالف بيانه، **فهل يسري ذلك في مواجهة المحكمة التأديبية أو مجالس التأديب؟**

يذهب **الرأي الغالب في الفقه**[1]. وهذا ما أؤيده . إلى أن المحاكم التأديبية ومجالس التأديب،لا تلتزم بلوائح المخالفات والجزاءات الصادرة من الجهات الإدارية، فيما يتعلق بالجزاء المحدد بها للمخالفة، فقد ترى هذه الجهات . ابتداءً أن الفعل المنسوب إلى المتهم لا يشكل المخالفة المنصوص عليها في اللائحة أو المحددة له العقوبة الواردة فيها، وأنه يشكل مخالفة أخرى أقل أو أشد أو انه لا يشكل مخالفة، ومن جهة أخرى فقد تقضي هذه الجهات بالبراءة لعدم صحة التهمة أو لعدم ثبوتها، أو لعدم كفاية الأدلة، وحتى إذا ثبتت التهمة من حيث قيامها وصحة تكييفها القانوني، فإن المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، لا يلتزمان حتماً بتوقيع العقوبة المحددة لها في اللائحة المذكورة بل قد ترى المحكمة توقيع عقوبة أخرى من بين العقوبات التأديبية التي حددها المشرع، وذلك بالنظر إلى ظروف المخالفة والتقديرات المتعلقة بها أو بمرتكبها، ويرجع عدم التزام هذه الجهات بهذه اللائحة، إلى أن هذه المحاكم والمجالس إنما تستمد مطلق سلطتها من القانون ذاته، وما حدده من جزاءات، ولا يجوز بلائحة صادرة من جهة إدارية أن يقيد اختصاص تلك المحاكم والمجالس المخول لها وفق القانون، ولا سيما أن اللوائح المشار إليها قد تتعدد وتتباين لصدورها من جهات مختلفة ومتعددة، وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الرأي بعد أن عدلت عن رأيها السابق[2].

2. الالتزام بالقيود الشكلية في الجزاء التأديبي: من مظاهر شرعية الجزاء التأديبي تقيد السلطة التأديبية بالمصطلح ذاته الذي أطلقه القانون على الجزاء، فإذا كان من ضمن الجزاءات الواردة على سبيل الحصر،جزاء الإنذار، يتعين على السلطة استخدام هذا المصطلح، دون سواه، إذا ما أرادت إنذار الموظف المذنب، على الرغم من أن هناك مصطلحات أخرى مرادفة لهذا المصطلح قد تفيد المعنى نفسه، كالإخطار والتنبيه، ولفت النظر،

---

[1] . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 41. وأيضاً د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 431.432.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1991/1/26 في الطعنين رقمي 1402.1403 لسنة 36ق أيضاً حكمها بجلسة 2000/5/20 في الطعن رقم 4685 لسنة 43ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة 46ق، الجزء الثاني، البند رقم 219، ص1879.

ذلك أن السلطة التأديبية ملزمة قانوناً باستخدام المصطلح الوارد على سبيل الحصر، فواجبها يتمثل في اختيار جزاء محدد شكلاً [1].

3. الالتزام بالقيود الموضوعية في الجزاء التأديبي: وذلك بالتقيد بالحدود المقررة للجزاء التأديبي، من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، ذلك أن تشريعات الوظيفة العامة تحدد أنواع العقوبات التي يمكن توقيعها، وكل قرار بتوقيع عقوبة غير واردة في التشريع يكون باطلاً لمخالفته القانون، ويجب إضافةً إلى ذلك ألا تتجاوز المدة المقررة للعقوبة أو مقدارها، فلا يجوز مثلاً، أن تكون عقوبة الخصم من المرتب أزيد من المدة التي قدرها القانون[2].

4. إعمال التفسير الضيق فيما يتصل بتفسير الجزاءات التأديبية وتطبيقها، وعدم عقاب المخطئ عن الفعل ذاته مرتين، وتناسب العقوبة مع المخالفة، ووجوب تسبيب العقوبة التأديبية، أو اتخاذ إجراءات مقررة لأغراض غير عقابية بقصد التأديب، وهو ما يعرف بالعقوبات المقنعة[3].

5. لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية منصوص عليها، على وجه يتعدى أثره إلى ما يعدّ عقوبة أخرى غير منصوص عليها في القانون أو يستحيل تنفيذها، فالعبرة دائماً في كل ما يختص بالجزاءات أن تكون مطابقة للقانون، سواء في ذلك العقوبة ذاتهاالموقعة أو آثارها المترتبة عليها، فإذا تجاوزت العقوبة تلك الحدود فإنها تكون على خلاف القانون، مثال ذلك، جزاء خفض الدرجة والذي يمس الموظف في نطاق رتبته إذا ترتب عليه نقل الموظف من كادر أعلى إلى كادر أدنى، وبالتالي فإن العقوبة تتضمن أيضاً عقوبة خفض الكادر وهو ما لم يرد فيه نص في التشريع، أو ترتب عليه نقل الموظف من سلك الموظفين الدائمين إلى سلك الموظفين المؤقتين[4].

الفرع الثاني
شخصية الجزاء التأديبي

يعدّ مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بصفة عامة من المبادئ الأساسية التي نادت بها دساتير الدول والشرائع السماوية، وهو من المبادئ المقررة . بصفة عامة . في جميع المجالات العقابية (جنائية أو تأديبية)، ولو لم يوجد نص عليها، فهو ينبع من ضمير العدالة[5]، ويتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه هذا

---

[1] د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 438 وأيضاً د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، 356.

[2] . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 4241.

[3] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص456.

[4] . د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 260.

[5] . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص 68

الجزاء إذ إنه وفقاً لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر، مادام قد صدر منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يعد إسهامً منه في وقوع المخالفة التأديبية [1].

وهذا المبدأ ذو أثر نسبي سواء في النظام التأديبي أو الجنائي، وذلك أن العقوبات في كلا النظامين أياً كانت ترتب آثاراً غير مباشرة على ذوي القربى لمرتكب الخطأ، ليس فقط معنوية بل ومادية إذا كانت العقوبة الموقعة عليه من قبيل العقوبات المالية أو ذات الأثر المالي، وهو ما يعرض أسرة مرتكب الخطأ ومن يعولهم إلى نقص في مواردها على نحو يؤثر في كل أفراد الأسرة مما يجعلهم يشاركونه في تنفيذ عقوبته[2].

ومع ذلك فهذه الآثار لا تخل بشخصية العقوبة كلية، إذ إنها ليست من الآثار المباشرة للعقوبة، وإنما هي آثار غير مباشرة وغير مقصودة، فضلاً عن أن امتداد آثار العقوبة إلى آخرين أبرياء يكون نتيجة لواقعة وليس نتيجة قانونية لقرار أو حكم، بمعنى أنه إذا كان صحيحاً تأثر الأشخاص الأبرياء، فذلك ليس في نص القرار أو القانون، ولكنه يتأتى من ضرورة الأشياء وطبائع الأمور، فمن الطبيعي أن تغريم رب الأسرة يؤدي بالضرورة إلى معاناة زوجته وأولاده[3].

وللحد من هذه الآثار ينادي جانب من الفقه بضرورة الحد من العقوبات المالية أو ذات الأثر المالي[4]، وكذلك لجأ بعض التشريعات إلى المحافظة على نسبة معينة من المرتب لا بد أن تصل إلى الموظف[5]، في حين حين ألغت بعض القوانين هذه العقوبة من قائمة العقوبات وهو ما فعله المشرع الفرنسي[6]، وأخيراً فليس أدل على مبدأ شخصية العقوبة من انقضاء العقوبة بالوفاة.

بناءً على ما تقدم يمكن القول، إن مبدأ شرعية العقوبة يعدّ أصلاً من أصول النظام التأديبي يكفل لسلطة التأديب أياً كانت الاستقلال التام في أن تختار أكثر العقوبات ملاءمة من بين مراتب العقوبات المقننة المتفاوتة، مع الأخذ في الحسبان مبدأ شخصية العقوبة الذي يعدّ من المبادئ الأساسية التي استقرت عليها جميع السياسات العقابية.

والآن ننتقل إلى دراسة وحدة وتناسب الجزاء التأديبي ومبدأ المساواة في العقوبة من خلال المطلب الثاني.

---

[1] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 30.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 290.

[3] . د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996ن ص 192

[4] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 291.29.

[5] . راجع المادة (80) من قانون العاملين المدنيين المصري، والمادة (68) من القانون الأساسي للعاملين بالدولة السوري.

[6] . راجع المادة (66) من القانون رقم (16. 84) بشأن الأحكام القانونية الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة.

المطلب الثاني

وحدة وتناسب الجزاء التأديبي والمساواة في العقوبة

يقوم الجزاء التأديبي على جملة من المبادئ التي تحكم وظيفة ونشاط السلطة التأديبية في ممارسة اختصاصها بتوقيع الجزاء التأديبي، إذ تضمن تحقيق سيادة القانون وتحمي حقوق الموظف من أن تنتهك جراء تعسف هذه السلطة، وتضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ومن أهم هذه المبادئ مبدأ المشروعية الذي تمت دراسته، والذي تتفرع عنه سائر المبادئ الأخرى، كمبدأ عدم جواز تعدد العقوبات (وحدة الجزاء التأديبي) ومبدأ تناسب الجزاء التأديبي، ومبدأ المساواة في العقوبة والتي سنعرض لها على النحو الآتي:

الفرع الأول: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة.

الفرع الثالث: مبدأ المساواة في العقوبة.

الفرع الأول

مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

أولاً. مضمون مبدأ وحدة الجزاء التأديبي وأساسه:

يعني مبدأ وحدة الجزاء التأديبي أنه لا يجوز معاقبة الموظف مرتين بجزاءين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو بجزاءين لم يقصد عدّ أحدهما تبعياً للآخر[1]، فلا يجوز معاقبة الموظف بأكثر من جزاء تأديبي واحد عن المخالفة الواحدة، لأن فرض جزاءين تأديبيين أصليين عن مخالفة واحدة أمر ينم عن سياسة تحكمية، بعيدة عن قواعد العدل والمنطق لأن ثنائية الجزاء تفترض ثنائية الخطأ، ومضاعفة الزجر بدون مسوّغ، الأمر الذي لا يحقق الهدف من الجزاء، وإنما يعبر عن مسلك معيب[2].

ويجد هذا المبدأ أساسه في مبدأ شرعية العقوبة، فلا يمكن تقدير العقاب إلا إذا كان منصوصاً عليه صراحةً في القانون، والجمع بين عقوبتين مقررتين بالقانون ستكون نتيجة إنشاء عقوبة جديدة لم يقررها المشرع[3].

ويرى بعض الفقه[4] أنه بالنظر إلى أن مبدا شرعية العقوبات له قيمة دستورية منذ إدماج إعلان حقوق الإنسان والمواطن ضمن المجموعة الدستورية، فإن مبدأ عدم الجمع بين العقوبات الناتج عن ذلك لابد من أن

---

(1) . د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 83

(2) . د. منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة) لانظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ط1، مطبعة الشرق، 1981، ص 159.

(3) .Fréderic Laurie, La constitutionnalisation du droit disciplinaire, les congres français de droit constitutionnel, op.cit., p.14.

(4) .Fréderic Laurie, La constitutionnalisation du droit disciplinaire, les congres français de droit constitutionnel, op.cit., p.14.

تكون له القيمة نفسها، لكن المحاكم الفرنسية رأت أن مبدأ وحدة الجزاء التأديبي لم يكن له إلا قيمة تشريعية، إذ أكد مجلس الدولة الفرنسي وجود مبدأ عام لحق عدم الجمع بين العقوبات التأديبية، والذي لا يمكن مخالفته إلا بنص تشريعي صريح[1]، وهذه القيمة تم تأكيدها من قبل المجلس الدستوري إذ اعترف المجلس الدستوري بالقيمة الدستورية لمبدأ عدم الجمع بين العقوبات الإدارية ذات الطبيعة المالية والعقوبات الجنائية[2]، ولكنه في الوقت نفسه رفض امتدادها إلى مبدأ عدم الجمع بين العقوبات التأديبية والعقوبات الجنائية[3].

ويجد مبدأ وحدة الجزاء التأديبي سنده في تحقيق التقديرات المتعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقضي بعدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه، فضلاً عن أن عدم احترام هذا المبدأ يمثل اعتداء على نهائية العقوبات التأديبية الموقعة من السلطة التأديبية المختصة بتوقيعها وإخلال بما حازته من حجية[4]، وهو الأمر الذي دعا الفقه إلى عدّ قاعدة " عدم جواز الجمع بين عقوبتين " مبدأ عاماً في القانون يطبق من دون حاجة إلى نص صريح يقره[5]، وأيده في ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي[6].

ويأخذ القضاء الإداري المصري بقاعدة عدم جواز توقيع جزاءين عن ذنب واحد إذ تقرر المحكمة الإدارية العليا أنه " لا يجوز معاقبة العامل عن ذات الفعل مرتين بجزاءين أصليين من الجزاءات المنصوص عليها قانوناً لأن السلطة التأديبية تكون قد استنفذت ولايتها بتوقيع الجزاء التأديبي الأول الذي يجبّ ما عداه"[7].

وفي سورية نصت الفقرة /ج/ من المادة (69) من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004على أنه " لا يجوز الجمع بين عقوبتين للمخالفة الواحدة بآن واحد".

ثانياً. شروط تطبيق مبدأ وحدة الجزاء التأديبي:

لابد من توافر مجموعة من الشروط من أجل إعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي يمكن إجمالها فيما يأتي:

1. وحدة المخالفة التأديبية: أي أن يكون الجزاء التأديبي منصباً على المخالفة نفسها، أما إذا كان الجزاء الثاني قد تم توقيعه عن مخالفة أخرى مغايرة، فلا مجال لإعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي[8]، ولا يعدّ تعدداً في

---

(1) . C.E., 23/4/1958Commune du Petit-Quevilly, A.J.D.A, 1958, p.383. C.E.,5/3/1954, Banque alsacienne privée et sieur Dupont, Rec., P 144, R.D.P, 1954, P.804, note Walin.

(2) . C.C., Décision no 82-148 DC du 30/7/1982, Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4.

(3) . C.C., Décision no 96-37 DC 23/7/1996, Loi de règlementation des télécommunications, R.F.D.A., 1996, P.909, note Chevallier.

(4) . د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، ط2، 1991، ص 192

(5) .Note Walin sur. C.E.,5/3/1954, Banque alsacienne privée et sieur Dupont, Précité, R.D.P., 1954, P.804.

(6) . C.E.,23/4/1958Cne de petit queevilly, A.J.D.A., 1958, 11, P383.

(7) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1991/3/26 في الطعن رقم 4563لسنة 35ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة 36ق، العدد الثاني، البند رقم 99، ص 958.

(8) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 276 وأيضاً د. عبد القادر الشيخلي. النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 332 وما بعدها.

العقوبة توقيع جزاء ثانٍ عن استمرار الموظف في مخالفة سبق أن جوزي عنها[1]، ويرى جانب من الفقه[2] أنه طالما توافرت حالة الاستمرار في ارتكاب المخالفة فإنه في المقابل تتكرر العقوبات كي لا يتذرع الموظف بسبق توقيع عقوبة عليه للإفلات من العقاب، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بما يأتي: " ومن حيث أنه من المبادئ المسلم بها في فقه وقضاء التأديب بعدم جواز معاقبة الموظف عن الخطأ الواحد مرتين، إلا أن استمراره في ركوب متن الخطأ بما يخل بواجبات وظيفته بعد أن تقرر الجزاء عليه، يشكل مخالفة جديدة تسوغ مجازاته عنها مرة أخرى بعقوبة أشد لقيام ركن السبب فيها"[3].

2. انتماء القوانين إلى نظام التأديب: يجب لإعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي (عدم تعدد العقوبات) أن تكون العقوبات منتمية إلى نظام التأديب، وعليه يجوز التعدد والجمع بين نوعي العقوبات الجنائية والتأديبية من دون ان يعدّ ذلك تعدداً في العقاب[4]، ولا يكفي انتماء العقوبتين إلى نظام التأديب لإعمال مبدأ عدم جواز التعدد بل لابد أن تكون العقوبتان أصليتين، والعقوبة الأصلية هي التي يكون هدفها المباشر العقاب، وتوقع استقلالاً لا يعلق الحكم بها على عقوبة أخرى، أما العقوبة التبعية فتأتي تبعاً للحكم بعقوبة أصلية، ولذلك فإن ورودها مع العقوبة الأصلية لا ينطوي على عقاب آخر يقوم به ازدواج أو تعدد العقوبة التأديبية[5].

3. وحدة السلطة التأديبية: إن إعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي لا يكون إلا بالنسبة إلى سلطة تأديبية واحدة، بمعنى أنه إذا تعددت السلطات التأديبية في مواجهة الموظف كما لو كان تابعاً في الوقت ذاته لأكثر من سلطة تأديبية جاز لكل سلطة من هذه السلطات توقيع عقوبة تأديبية عليه بسبب المخالفة نفسها،من دون أن يكون في ذلك تعددُ اللعقوبات.، وتسويغ ذلك أن شغل الموظف لأكثر من وظيفة وارتكابه مخالفة يعدّ إخلالاً منه بواجبات كل وظيفة بشغلها[6].

ولا يعد من قبيل الإخلال بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي فرضية إلغاء القرار أو الحكم الصادر بالعقاب لعيب في الشكل، أو عدم الاختصاص أو مخالفة القانون، أو إساءة استعمال السلطة، وتوقيع عقوبة جديدة على نفس الموظف[7].

---

(1) .. C.E.,26/2/1950, Bouriac, Rec, P559.

(2) . د. مصطفى عفيفي. السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 193.

(3) قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1134 /1 لسنة 2008 في الطعن رقم 5249 لعام 2008، مشار إليه في مؤلف د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية، مرجع سابق، ص 678..

(4) . د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، مرجع سابق، ص 347، وأيضاً الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 276، وأيضاً الدكتور عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 335،334.

(5) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 458.

(6) .Fréderic Laurie, La constitutionnalisation du droit disciplinaire, les congres français de droit constitutionnel, op.cit., p.14 et 15.
C.E.,28/10/1958, Bellefroid, Rec, P1207.

(7) . Article L 4126-5, Code de la santé publique

وتطبيقاً لما سبق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول:" ومن حيث إنه من المقرر أن تكرار مجازاة العامل تأديبياً عن ذات الجرائم التأديبية فضلاً عن انعدام سنده فإنه يعد أمراً محظوراً لمخالفته النظام العام العقابي لإهداره سيادة القانون أساس الحكم في الدولة ولحقوق الإنسان التي تقضي بشخصية العقوبة، وتحتم فوريتها، وعدم تكرارها ومن ثم فإن الجزاء التأديبي المتكرر عن ذات الفعل لذات العامل يكون باطلاً ومنعدم الأثر سواء صدر من السلطة الرئاسية التأديبية أو من المحاكم التأديبية، وعليه فإن الدفع بعدم جواز المحاكمة التأديبية لسبق مجازاة العامل تأديبياً يعد دفعاً متعلقاً بالنظام العام، ويتصل بالشرعية وسيادة القانون بوجه عام،ويتعلق بالأسس الجوهرية للنظام العام التأديبي بصفة خاصة، ومن ثم فإن هذا الدفع يجوز إبدائه في أية مرحلة من مراحل الدعوى التأديبية ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا إلا أنه يتعين لقبول هذا الدفع الاتحاد بين الدعويين في الخصوم والمحل والسيب، أما إذا اختلفت الأفعال المطلوب المساءلة والعقاب التأديبي عنها عن الأفعال التي سبق توقيع الجزاء عليها محلاً وسبباً فإنه يتعين رفض هذا الدفع"[1].

الفرع الثاني
مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة

أولاً. مضمون مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة:

يقتضي هذا المبدأ وجوب مراعاة الملاءمة بين درجة خطورة المخالفة ونوع الجزاء المفروض ومقداره، ويتحقق هذا المبدأ من خلال قيام السلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب للذنب المرتكب بعيداً عن الغلو والتعسف[2] ، والأصل أن تحقيق تناسب العقوبة مع المخالفة هو من عمل السلطة التشريعية، وذلك من خلال تحديد لكل خطأ عقوبة معينة، وهذا الأصل يجد له تطبيقاً كاملاً في نطاق القانون الجنائي، أما في نطاق التأديب فالغالب أن المشرع قد خول السلطات التأديبية تولي مهمة تحقيق التناسب بين جسامة العقوبة ودرجة المخالفة المرتكبة على ضوء ظروف كل حالة[3].

ولما كانت السلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية تملك سلطة تقدير خطورة المخالفة التأديبية وما يناسبها من عقاب، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية و نوع العقاب ومقداره، فالملاءمة في القرارات الإدارية هي التناسب بين القرار ومحله، فهي تقوم على عنصري السبب والمحل، وهي في

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في جلسة 2008/1/12 في الطعن رقم 4664 لسنة 47، مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المتعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 263.

[2] . د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 146.

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 322.

القرارات التأديبية التناسب بين المخالفة التأديبية(السبب)، و نوع العقاب ومقداره (المحل)[1]، ويرى بعض الفقه[2] أن التناسب هو الملاءمة بين المخالفة(سبب) القرار التأديبي والعقوبة (محل) القرار التأديبي والنتيجة التي يؤدي إليها (الغاية) من التأديب.

ثانياً. موقف الفقه والقضاء المقارن من مبدأ التناسب:

للقضاء والفقه أحكام وآراء مختلفة حول جواز إجراء الرقابة على تناسب الجزاء مع المخالفة، ونعرض لموقف الفقه والقضاء من مبدأ التناسب في كل من فرنسا ومصر وسورية على النحو الآتي:

1. مبدأ التناسب في الفقه والقضاء الفرنسي: كان مجلس الدولة الفرنسي حتى عهد قريب يرفض إجراء رقابة على ملاءمة العقوبات التأديبية ومناسبتها للمخالفات، طالما أن هذه العقوبات واردة في قائمة العقوبات التي حددها القانون أو اللائحة الداخلية[3]، وقد سوّغ الفقه موقف مجلس الدولة هذا بوجوب التزام القاضي الإداري شرعية القرارات دون ملاءمتها[4]، وعلى الرغم من اضطراد مجلس الدولة على هذا النهج إلا أن هناك بعض الأحكام التي خرج فيها المجلس عن هذا النهج ومارس رقابته فيها على التناسب بين العقوبة والمخالفة، ومن أمثلة ذلك الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في عام 1929 في قضايا" Molinkier, Rainier , Cheffot"، إذ قضى في قضية "Molinkier" أن فصل المدعي من الوظيفة لم يكن قائماً على وقائع جسيمة متصلة بوظيفته تبرر اتخاذه، وحكم المجلس بإلغاء القرار مع أحقية المدعي في التعويض[5]، وفي قضية rainier حكم المجلس أن الوقائع التي ارتكبها المدعي لم تكن على درجة من الجسامة تسوّغ عزله من وظيفته، وقضى المجلس بإلغاء القرار مع أحقية المدعي في التعويض[6].

وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذا الخروج لم يصبح منهجاً مستقراً ثابتاً، إذ إن مسلك مجلس الدولة الفرنسي بعدم بسط رقابته كان منتقداً من جانب بعض الفقه ومفوضي الدولة إذ طالبوا المجلس بأن يدخل في رقابته فكرة الغلط البين من أجل تجنب التجاوزات التي تؤدي إليها ممارسة السلطة التقديرية، واستجابةً لهذه الدعوات أعمل مجلس الدولة الفرنسي فكرة الغلط البين بحذر شديد في بادئ الأمر، فقصرها عفى تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع، ثم في مرحلة لاحقة تطورت هذه الفكرة كاشفة عن أثر جديد لفكرة الغلط البين وهو رقابة اختيار الإدارة

---

(1) . د. السيد محمد إبراهيم، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، مقال، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني، 1963، ص 265 .266

(2) . د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974، ص 72.

(3) .Voir en ce sens :

Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.109.
Beatrice Thomas, Droit de la fonction publique de L'Etat, ellipses, Paris, 2005, P. 153 et 154.

(4) . Jean-Mary Auby. Roland Drago, Traite de contentieux administrative, 3 vol, L.G.D.J., Paris, 1962, p 81.

(5) . C.E.,24/4/1929, Molinkier, Rec, P405.

(6) .C.E.,12/6/1929, Rainier, Rec, P571.

لقرارها،وعلى ذلك فإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد وقف في رقابته التقليدية في مجال العقوبات التأديبية عند فحص ما إذا كانت الوقائع المقدمة ضد الموظف من طبيعتها تسوّغ العقاب التأديبي، فإن التطور الذي أحدثه الغلط البين في مجال الرقابة القضائية قد بلغ غايته بشموله تناسب العقوبات التأديبية مع الأخطاء المرتكبة[1].

ويراعي مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على التناسب الطبيعة الخاصة لوظيفة الموظف والمهام الموكلة إليه، ومن تطبيقاته في هذا الشأن قضاؤه بإلغاء عقوبة تأديبية موقعة على أحد السائقين العاملين في البلدية إذ ثبت من التحقيقات أن السائق كان يقود السيارة تحت تأثير المشروبات الكحولية، وهو سلوك ينطوي على مخالفة تأديبية جسيمة تستحق عقوبة أشد من تلك التي وقعتها السلطة التأديبية لكونها تتسم بالتساهل المفرط واللين المبالغ فيه والذي لا يتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة[2].

فمجلس الدولة الفرنسي استقرت أحكامه على أعمال الرقابة القضائية على ملاءمة العقوبات التأديبية ومناسبتها للمخالفات، إلا أن هذه الرقابة تبقى رقابة محدودة لأن القاضي يكتفي بتقرير أن العقوبة مناسبة أو مشوبة بالخطأ الواضح في تقديرها، من دون أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في إنزال العقوبة[3].

2. **مبدأ التناسب في الفقه والقضاء المصري:** كان القضاء الإداري المصري ينكر على نفسه حق رقابة التناسب ما بين الجزاء والمخالفة، وفي المقابل يعترف للسلطات التأديبية المختصة بحرية تقدير خطورة المخالفة التأديبية وتقدير الجزاء المناسب، طالما بقي في حدود النصاب القانوني، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة (المادية أو القانونية التي تبرر تدخلها) والخطورة الناجمة عنها، وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر"[4]، كما قضت بأن تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الإداري من الملاءمات التي تنفرد جهة الإدارة . السلطة التأديبية. بتقديرها بلا معقب عليها، وتخرج عن رقابة القضاء الإداري[5]، إلا أن القضاء المصري تطور في مرحلة لاحقة، فخرج في بدايته عن هذه القاعدة بالنسبة إلى إلى قرارات تأديب العمد والمشايخ والطلبة، إذ وجد أن الجهات الإدارية تمعن في القسوة، وتسرف في تقدير الجزاء بالنسبة إلى هذه الطوائف لدواعٍ وأسباب حزبية، ولذلك بسطت محكمة القضاء الإداري رقابتها القضائية على

---

(1) . د. خليفة سالم الجهمني، الرقابة على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص 336 وما بعدها.

(2) . C.E.,2/11/1990, M. leon, R.D.P., 1990, P576.

(3) . Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.109.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1958/3/1 في الطعن رقم 789 لسنة 2ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، العدد الأول، البند رقم 2، ص 27.

(5) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1958/3/1 في الطعن رقم 177 لسنة 2 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، العدد الأول، البند رقم 3، ص 29

القرارات التأديبية الصادرة بحقهم . بهدف حمايتهم من تعسف الإدارة،واستندت في قضائها إلى أن عدم الملاءمة الظاهرة بين الجريمة والعقاب في القرار التأديبي يجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[1].

وفي مرحلة لاحقة توسع القضاء الإداري في هذا الاتجاه ولم يبق مقصوراً على الفئات السابقة، بل أصبح يخضع لرقابته كافة القرارات التأديبية التي يجد في تقديرها غلواً في الشدة أو إفراط في الرأفة، عاداً أن هذا الغلو من شأنه أن يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية[2].

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن هذا المعنى في العديد من قراراتها فقضت أنه " لئن كانت للسلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة . شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى . ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو، عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب، والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المغرقة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يعدّ استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً، وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة"[3].

ويتضح مما سبق أن عدم الملاءمة الظاهرة بين المخالفة والجزاء يعدّ من صور الغلو، وليس رديفاً لمعنى الغلو كما يمكن أن يفهم للوهلة الأولى، فانعدام المساواة في العقوبة بين الموظفين على سبيل المثال يعدّ صورة أخرى من صور الغلو، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها "...وإذا استجابت الجهة الإدارية إلى تظلم ناظر الزراعة وأعادته فعلاً على العمل بقرارها رقم 1321 الصادر في 1962/8/8 مع أن مسؤوليته أشد من

---

[1] . د. السيد إسماعيل خميس، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، ص2002،2001

[2] . د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، مرجع سابق، ص 373 وما بعدها.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1961/11/11 في الطعن رقم 563 لسنة 7ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، العدد الأول، البند رقم 3، ص 27.

مسؤولية الطاعن،فيكون في بقاء قرار فصل الأخير بعد ذلك غلو يشوبه ويهبط به إلى عدم المشروعية، ومن ثم يتعين إلغاء هذا القرار وتوقيع الجزاء الملائم"[1].

وقد لجأ القضاء الإداري المصري . إضافة إلى الرقابة على الغلو . إلى مراقبة تناسب الجزاء مع المخالفة بطرق عدة، ومن بينها التحقق من قيام سبب الجزاء التأديبي بجميع أشطاره، إذ عدّت المحكمة الإدارية العليا أنه " إذا تبين أن الجزاء قد قدر على أساس ثلاث تهم ثم لم يقم في حق الموظف سوى بعضها دون البعض الآخر، فإن الجزاء في هذه الحالة لا يقوم على كامل سببه، ويتعين إلغاؤه لإعادة التقدير على أساس استبعاد مالم يقم على وجه اليقين بحق الموظف، وبما يتناسب بشكل عادل مع ما ثبت بحقه من ذنب، ولو كانت الأفعال المنسوبة له مرتبطة بعضها مع البعض الآخر بشكل لا يقبل التجزئة"[2].

ويلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا في مصر لم تقف عند حد إلغاء القرار التأديبي في حال عدم تناسب الجزاء مع المخالفة المقترفة، بل إنها اتجهت لتعديل الجزاء لتحقيق هذا التناسب[3]، إلا أن هذا الاتجاه القضائي واجه اعتراضاً من بعض الفقه[4] تأسيساً على أن هذا التناسب من الأمور التي تترخص الجهات التأديبية المختصة بتقديرها بدون معقب، فذهب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن " المحكمة الإدارية العليا لا تملك التعقيب على حكم أو قرار تأديبي، إلا إذا كان مخالفاً للقانون، وبأنه لا يمكن القول بوجود عيب مخالفة القانون إلا إذا كنا بصدد ممارسة اختصاص مقيد، ولا خلاف في أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة بحق الموظف، فيما ذهب اتجاه آخر[5] إلى تأييد إعمال رقابة القضاء الإداري على تناسب القرارات والأحكام التأديبية، وقد استند بعض أنصار هذا الاتجاه في ذلك إلى عدّ الرقابة على التناسب صورة متقدمة من صور الرقابة على المشروعية، إذ إن القرار التأديبي . وفقاً لبعض المؤيدين لهذا الاتجاه . إذا افتقد الملاءمة لانطوائه على عقاب يتسم بالمغالاة في شدته بالمقارنة مع الذنب المقترف، فإنه يخرج عن نطاق المشروعية، الأمر الذي يستوجب إخضاعه للرقابة القضائية للنزول به إلى القدر الذي يتلاءم مع المشروعية، وأعتقد أن مجال رقابة القضاء الإداري لمبدأ التناسب،يجب أن يطبق بالنسبة إلى القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الإدارية من دون أن يشمل الأحكام القضائية، بالاستناد إلى ما ذهب إليه بعض الفقه[6] من أن

---

[1] . حكم المحكمة الإارية العليا المصرية بجلسة 1965/3/6 في الطعن رقم 1423 لسنة 7ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، العدد الأول، ص 325.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1963/11/9 في الطعن رقم 906 لسنة 3ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ص 329.

[3] . على سبيل المثال حكمها بجلسة 1963/1/26 في الطعن رقم 1412 لسنة 8ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ص 322.

[4] . د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، سنة 1975، ص 517

[5] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 325.

[6] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 700

"عيب عدم التناسب يلحق بالسلطة التقديرية ويطابق في معناه الفني لعيب إساءة استعمال السلطة أو التعسف فيها"، وأن الأحكام التأديبية التي تصدر عن المحاكم التأديبية بالاستناد إلى سلطتها التقديرية (في تحديد الجزاء ومدى جسامته) إنما يكون بعيداً كل البعد عن مظنة التعسف أو الانحراف [1].

3. مبدأ التناسب في الفقه والقضاء السوري: بدايةً لابد من الإشارة إلى أنه وعلى الرغم من أهمية موضوع التناسب في مجال التأديب إلا أنه لم يحظ باهتمام الباحثين السوريين، وقد خلت المؤلفات الفقهية حتى من الإشارة إليه، على خلاف الأمر في القضاء، فقد انتهج التشريع النافذ في سورية أسلوب الجمع بين النظام الإداري والنظام القضائي في توقيع العقوبات المسلكية (التأديبية) على الموظفين العامين، فكل العقوبات المسلكية التي لم يرد نص صريح بتخويل الإدارة سلطة توقيعها من لدنها مباشرةً يجب أن يصدر فيها حكم قضائي من محكمة أو مجلس تأديبي.

وفي ظل سريان قانون مجلس التأديب الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (90) تاريخ 1962/8/23 وحتى إلغائه بقانون المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (7) تاريخ 1990/2/25 الملغى بدوره بقانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، كان توقيع العقوبات الشديدة على الموظفين العامين من المرتبة الأولى فما دون، باستثناء الموظفين الذين ورد حكم خاص بشأن محاكمتهم التأديبية،يتم من قبل مجلس تأديب ملحق بوزارة العدل (المادة الأولى من قانون مجلس التأديب)، وبمقتضى المادة (25) منه كانت قرارات المجلس تخضع للطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض.

وفي المقابل وبمقتضى الفقرة الرابعة من المادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019، فإن المجلس بهيئة قضاء إداري يختص دون غيره في نظر الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، ويكون له فيها ولاية القضاء الكامل، واستناداً إلى ذلك كان القضاء الإداري صاحب الاختصاص في نظر طعون الموظفين بالقرارات النهائية التي تنطوي في موضوعها على عقوبة تأديبية، سواء كان القرار صادراً من السلطات الرئاسية (بالنسبة إلى العقوبات الخفيفة)،أو مجالس تأديب خاصة (سواء للعقوبات الشديدة أو الخفيفة).

وقد اختلف مدى الرقابة على التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية في قضاء محكمة النقض عنه في قضاء مجلس الدولة وذلك على النحو الآتي:

أ. الرقابة على التناسب في قضاء محكمة النقض: بالنظر إلى أن محكمة النقض هي محكمة قانون وليست محكمة وقائع، فقد استقر قضائها على أن تقدير الجزاء التأديبي يعود إلى مجلس التأديب، الذي يستقل

[1] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كعيب لإلغاء القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر العربي، سنة 2001، ص 142.

بترتيب الجزاء الذي يراه ملائماً[1]، وأن التماس أسباب التخفيف، أمر يدخل في نطاق السلطة المطلقة لمجلس التأديب، مهما كانت طبيعة الجزاء[2]، وأن المجلس هو الذي يملك الحق في تخفيض أي عقوبة يراها شديدة إلى عقوبة أخف منها[3] ، وعلى ذلك كانت محكمة النقض تمنح مجالس التأديب الحرية المطلقة في اختيار العقوبة من بين العقوبات المدرجة في القانون من دون أن تمارس رقابتها على التناسب بين العقوبة والمخالفة.

ولما صدر قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990، ألغى قانون مجلس التأديب ونقل اختصاصاته إلى المحاكم المسلكية، وهي محاكم ملحقة بمجلس الدولة، وأخضع قراراتها للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا كما أشرنا سابقاً.

ب . الرقابة على التناسب في قضاء مجلس الدولة: مرت السياسة القضائية لمجلس الدولة في هذا الخصوص، بمرحلتين: في المرحلة الأولى رفض المجلس بسط رقابته على تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة، إذ عدّ تقدير العقوبة من الملاءمات المتروكة لتقدير الإدارة، ولا معقب عليها في هذا التقدير طالما أن قرارها بفرض العقوبة قد خلا من عيب إساءة السلطة[4]، وفي المرحلة الثانية اتجه مجلس الدولة إلى مد رقابته على ملاءمة العقوبات التأديبية ومناسبتها للمخالفات، لأن مجاوزة العقوبة للمخالفة مجاوزة كبيرة، أو ما يعرف بالغلو في تقدير العقوبة، أمر يخرج عن المشروعية، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا " وحيث أن ما استقر عليه الفقه والقضاء، أنه ولئن كانت السلطات التأديبية حرة في تقدير خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، إلا أن في ذلك تعارضاً مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب، ومع ما يتوخاه من حسن تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة بين الذنب والجزاء[5]، وقد استقرت أحكام مجلس الدولة على هذه السياسة حتى اليوم.

وعلى ذلك نجد أن السياسة القضائية لمجلس الدولة السوري قد انتهى بها التطور إلى التوصل في بسط رقابتها على التناسب في مجال التأديب، بنظرية الغلو التي ابتدعها مجلس الدولة المصري.

---

(1) . قرار محكمة النقض السورية رقم 1298 تاريخ 1977/12/20 في الطعن أساس مدني رقم 3277 منشور في مجلة المحامون تصدرها نقابة المحامين في سورية، العدد الأول 1978، ص41.

(2) . قرار محكمة النقض السورية رقم 196 تاريخ 1975/3/16 في الطعن رقم أساس مدني رقم 983، منشور في مجلة المحامون، العدد 44، لعام 1975، ص 342.

(3) . قرار محكمة النقض السورية رقم 476 تاريخ 1964/12/10 في الطعن رقم أساس مدني رقم 885، منشور في مجلة المحامون، العدد التاسع، 1964 أص 367.

(4) . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 9 لعام 1962، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام 1960-1964، ص 283، المبدأ رقم 233، أيضاً قرار دائرة فحص الطعون رقم 52 لعام 1963، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام 1960-1964، ص322.

(5) . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 44 تاريخ 1967/7/31 منشور في مجلة المحامون، العدد الخامس لعام 1968، ص 183.

نخلص مما تقدم إلى أنه في سورية وفي ظل سريان أحكام قانون مجلس التأديب فإن الموظف الذي يمارس حقه في الطعن أمام مجلس الدولة والذي يبسط رقابته على التناسب، أوفر حظاً وأوسع ضماناً من الموظف الذي يمارس حقه في الطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض، وتتبدى هذه المفارقة حتى للموظف نفسه، عندما يمارس حقه في الطعن أمام مجلس الدولة على القرار التأديبي الرئاسي الصادر بحقه والموقع فيه عقوبة خفيفة، فيمارس المجلس رقابته على التناسب على الرغم من كون العقوبة خفيفة، في حين لو وقع على الموظف نفسه عقوبة شديدة من مجلس التأديب التابع إلى وزارة العدل، فإن الطعن يتم أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض، والتي لن تمارس رقابتها على التناسب على الرغم من كون العقوبة جسيمة.

الفرع الثالث

مبدأ المساواة في العقوبة

يعدّ مبدأ المساواة أحد دعائم الدولة القانونية، وعلى هذا الأساس لا يحتاج إقرار هذا المبدأ إلى نص صريح في القانون بوصفه جزءاً مفترضاً في النظام القانوني في الدولة القانونية، ومن ثم فإنه يتمتع بالقيمة الدستورية سواء بناءً على نص صريح في الدستور[1] (مثال المادة 1 من الدستور الفرنسي والمادة 40 من الدستور المصري والمادة 25 من الدستور السوري).

ويقصد بمبدأ المساواة بصفة عامة، المعاملة بغير تمييز للمراكز القانونية الواحدة، فلا تتحقق المساواة بالمعاملة الواحدة للمراكز المختلفة، فالمساواة لا تعني النطاق،بل إن المساواة لا تتحقق إلا بالاختلاف [2]،وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية العليا في مصرإن المساواة المنصوص عليها في المادة (40) من الدستور ليست مساواة حسابية، إذ يملك المشرع بسلطته التقديرية ولمقتضيات الصالح العام وضع شروط موضوعية تتحدد فيها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون[3].

وكذلك قضى المجلس الدستوري الفرنسي، أن مبدأ المساواة في المعاملة بين الموظفين ينطبق بين الموظفين المنتمين إلى الكادر نفسه، وبالتالي فإن اختلاف الكادر الوظيفي والذي يترتب عليه اختلاف في المراكز القانونية لا يعدّ إخلالاً بمبدأ المساواة[4].

---

[1] . د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص 665.

[2] . د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص 668،667.

[3] . حكم المحكمة الدستورية بجلسة 1991/6/4 في القضية رقم 38 لسنة 10ق دستورية، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع، البند رقم 42، ص 351.

[4] . مشار إلى هذا الحكم في مؤلف د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 813.

فالمساواة في العقوبة لا تتحقق كما ذهب بعضٌ من الفقه[1] بأن يخضع الموظفون جميعهم إلى الجزاءات ذاتها الواردة في قائمة الجزاءات بغض النظر عن فئاتهم أو درجاتهم في قانون الوظيفة العامة أو قدمهم الوظيفي، طالما أنهم يخضعون إلى نظام قانوني واحد، وذلك مراعاةً لوحدة المركز القانوني للموظفين، بل على العكس من ذلك فإن مبدأ المساواة لا يتحقق إلا بإعمال هذه التقديرات جميعها وأخذها في الحسبان عند تقدير الجزاء، وعلى ذلك فإن مبدأ المساواة في العقوبة يتطلب تنوع الجزاءات وتعددها تباعاً لتعدد فئات الموظفين ودرجاتهم وطبيعة أعمالهم وظروفهم وبدء حداثة أو قدم عهدهم بالوظيفة العامة، وبالتالي تتحقق المساواة في إطار كل كادر وظيفي وداخل كل فئة ودرجة وظيفية[2]، **وعليه فإن خضوع طائفة معينة من الموظفين لنظام تأديبي خاص ومغاير للنظام التأديبي العام، لا يشكل انتهاكاً لمبدأ المساواة في العقوبة، لأن المساواة تكون بالنسبة إلى المراكز القانونية المتساوية.**

فمراعاة السلطة التأديبية للظروف الشخصية والعائلية أوالاقتصادية الصعبة للموظف عند تحديد نوع الجزاء التأديبي ومقداره، يحقق فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، وينسجم مع نظام تفريد العقاب التأديبي، والذي يتم بمقتضاه عند توقيع العقوبة التأديبية. أخذ السلطة التأديبية المختصة المركز الوظيفي الذي يشغله الموظف، ونوع السلوك الوظيفي السابق للموظف، وظروفه الشخصية، وظروف الوظيفة التي ينهض بها إلى جانب التقديرات الإنسانية ومن بينها الضغوط التي يتعرض لها، ومدى ما يتمتع به من حسن نية عند ارتكاب الخطأ، الأمر الذي قد يترتب عليه كون هذا الموظف ضحية لهذا الخطأ أكثر من كونه مرتكباً له[3].

ولكن هل يمكن عدّ ما درجت عليه بعض التشريعات الوظيفية. من تحديد لقوائم جزاءات خاصة لبعض أصناف الموظفين، انتهاكاً لمبدأ المساواة؟

ذهب جانب من الفقه[4] إلى تسويغ هذا النهج التشريعي بالاستناد إلى أن توقيع الجزاءات المعتادة على شاغلي هذه الوظائف، إنما يصيب قدر هذه الوظائف أكثر مما يصيب قدر شاغليها، ولذلك روعي في اختيار العقوبات الجائز توقيعها عليهم، أن تتلاءم مع قدر هذه الوظائف ومكانتها، فالمخالفات التي يرتكبها شاغلو هذه الوظائف لا توزن بميزان الخطأ العادي، وإنما توزن بميزان الصلاحية وحده، فإذا كانت المخالفة التي ارتكبها العامل تؤثر في صلاحيته لوظيفته أحيل إلى المعاش أو عزل من الوظيفة....،وإن لم تكن تؤثر في صلاحيته

---

[1] . د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 280 وأيضاً د. محمد منصور العتوم، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 144.

[2] . د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 438 وأيضاً د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة، الإسكندرية، دار المعارف، 1967، ص 522.

[3] . د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 200.

[4] . د. محمد إبراهيم السيد، شرح نظام العاملين بالدولة، دار العارف، سنة 1966، ص 534،535.

اكتفى بتوجيه اللوم إليه عما بدر منه، بينما يرى بعض الفقه الآخر[1] أن إفراد طائفة خاصة من العقوبات لكبار الموظفين، أو لأولئك الشاغلين لوظائف الدولة العليا، يجسد " طبقية العقوبة التأديبية"، وأن تلك " التفرقة الطبقية" ترفضها التشريعات الوظيفية الأجنبية، وليس لها مسوّغ حقيقي سوى المحاباة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، وجعل تلك الوظائف التي يشغلونها مسوّغاً لعدم توقيع مختلف العقوبات التأديبية الموقعة على غيرهم من الموظفين بالنسبة إليهم.

ففي مصر يميز قانون الخدمة المدنية الحالي في العقوبة بين شاغلي الوظائف القيادية وعموم الموظفين من خلال إفرادهم بجزاءات مغايرة للطائفة الأولى، إذ تحدد الفقرة الأولى من المادة (61) العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين في (8) عقوبات ، بينما في فقرتها الثانية تحدد جزاءات مغايرة لشاغلي الوظائف القيادية وتحددها في أربعة جزاءات ليس من بينها العقوبات المالية بصفة خاصة والتي قررتها على صغار الموظفين، **وأعتقد أن ما ذهب إليه المشرع المصري مسلك منتقد، وكان أولى به أن يشدد المسؤولية والعقاب التأديبي بالنسبة إلى ما يرتكبه كبار الموظفين من المخالفات التأديبية، انطلاقاً من أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف الشاغل المنصب العالي يجب أن ينظر إليه بعين تشديد المسؤولية والعقاب، وأن الموظف حديث العهد بالوظيفة العامة والذي تنقصه التجربة والممارسة العملية يجب أن تنهض ظروفه تلك مسوّغاً لتخفيف مسؤوليته التأديبية.**

وفي سورية حددت المادة (68) من القانون الأساسي للعاملين بالدولة العقوبات التي يجوز توقيعها على العاملين دون تمييز على أساس مركز الوظيفة ودرجتها، **وأرى أنه كان الأجدر بالمشرع السوري أن يعمد إلى تنويع الجزاءات تبعاً لتعدد فئات الموظفين ودرجاتهم ومراعاة التشديد أو التخفيف فيها في ضوء التقديرات السابق بيانها.**

بناءً على ما تقدم، يستنتج أن الغالب الأعم من التشريعات قامت بتحديد العقوبات التأديبية، إلا أنها لم تحصر المخالفات التأديبية، ولم تربط كل مخالفة بعقوبة محددة بل تركت للسلطة التأديبية مهمة تحقيق التناسب بين الجزاء والمخالفة آخذةً في الحسبان تماثل العقوبة مع جسامة النتيجة الواقعة، وتناسب ألم العقوبة مع درجة الخطأ الذي ارتكبه الموظف، وذلك وفقاً للظروف المعروضة أمامها بما يحقق التوازن بين توفير الضمانات للعاملين وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد لأن الغاية من العقوبة هي الردع والإصلاح وليس الانتقام، وهذا من شأنه أن يحقق مبدأ المساواة بين الموظفين.

---

[1] . د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 200.

المطلب الثالث

تسبيب الجـزاء التأديـبي

سبب الجزاء التأديبي هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع السلطة التأديبية إلى إصدار القرار، وليس المقصود بتسبيب قرار أو حكم الجزاء التأديبي أن يكون له سبب، إذ إن كل قرار أو حكم صحيح يجب أن يكون له سبب مشروع، وإنما المقصود بتسبيب قرار أو حكم الجزاء التأديبي، هو وجوب ذكر سببه في صلب القرار أو الحكم ذاته [1]، أي بيان السبب الذي بني عليه الجزاء[2]،وتسبيب الجزاء التأديبي من أهم الضمانات الجوهرية للتأديب، لتحقيقه الاطمئنان لدى الموظف المتهم، وسلامة محاكمته تأديبياً، وذلك بحسبان هذه الضمانات من الأمور التي تمليها العدالة المجردة والأصول العامة في المحاكمات، وهي تستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية، وحتى إذا لم يوجد نص يقرر هذه الضمانات[3]، ونتناول تسبيب الجزاء التأديبي على النحو الآتي:

أولاً: تعريف التسبيب: أسباب الحكم هي حيثياته أو أسانيده القانونية والواقعية التي تسوّغه وتعطيه الحقيقة الإقناعية[4]، وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بنت عليها المحكمة حكمها"[5].

ثانياً: حكمة التسبيب ومكانته في التشريع المقارن

1. حكمة التسبيب: يعدّ تسبيب القرار التأديبي من الضمانات المهمة في مجال المحاكمة والمساءلة التأديبية، إذ إن تسبيب القرار التأديبي من شانه طمأنة الموظف بأنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه بشأنها، وبالتالي يتحقق إعمال رقابة الموظف على صحة القرار التأديبي، بما يشتمل عليه هذا القرار من وقائع وأدلة واستخلاصات مما قد يحمل الموظف على الاقتناع بقرار الجزاء، ويساعد في تحقيق الغاية منه[6]، ويؤدي إلى تقليل دعاوى تجاوز حدود السلطة [7]، أما إذا لم تكن الأسباب مقنعة للموظف، فيكون له أن يطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً[8].

---

[1] . د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 365.

[2] . د. محمد إبراهيم السيد، شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة، مرجع سابق، ص 543.

[3] . د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 575.

[4] . د. عبد الوهاب حومد، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص 953

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بجلسة 2008/3/15 في الطعن رقم 19991 لسنة 52ق، نقلاً عن مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد النعم خليفة، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، . ص 212.

[6] . د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) جامعة عين شمس، 1986، ص 358.

[7] . د. علي خطار شنطاوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 579.

[8] . د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 322.

ومن جهة ثانية، فإن التزام السلطة التأديبية ببيان أسباب القرار، من شأنه إعمال الرقابة الذاتية لهذه السلطة من خلال تريثها وعدم التسرع بإصدار القرار، والقيام بواجب التدقيق والبحث وإمعان النظر قبل إصدار القرار التأديبي، وهذا من شأنه أن ينزل قرارها منزلة الاحترام ويسلمه من مظنة التحيز والاستبداد أو التأثر بعاطفة، الأمر الذي يساعد على إصدار القرارات التأديبية متفقة وحكم القانون، غير مشوبة بما يعرضها للبطلان أو الإلغاء[1]، بالإضافة إلى ذلك فالتسبيب يفتح الطريق لضمانة مهمة أخرى وهي الرقابة القضائية، إذ إن بيان الأسباب يتيح للأفراد الطعن على أساسها، ويسهل للقضاء عمله في الرقابة على صحة القرار التأديبي[2].

ونظراً إلى أهمية التأديب فقد أوجبت معظم التشريعات الوظيفية تسبيب القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب، استثناءً من الأصل العام والذي يعفي جهات الإدارة من تسبيب قراراتها[3].

2. **التسبيب في التشريع المقارن:** لقد تضمنت معظم التشريعات الوظيفية المقارنة النص على وجوب تسبيب القرارات التأديبية مع وجود بعض الاختلافات التي ترجع إلى اختلاف الأنظمة التأديبية فيها، **ففي فرنسا** أكد القانون رقم (83.634) بشأن حقوق وواجبات الموظفين في الفقرة (3) من المادة (19) على وجوب أن يكون رأي اللجنة الإدارية المشتركة بالعقوبة وكذلك القرار الصادر بها مسبباً، وهو ما أكد عليه كذلك نص الفقرة (3) من المادة (8) من المرسوم رقم (84 .961) المتعلق بالإجراءات التأديبية التي يتم مباشرتها ضد موظفي الدولة.

مع الإشارة هنا إلى أن الأصل في فرنسا هو عدم تسبيب القرارات الإدارية ما لم تكن ذات طبيعة جزائية، لذلك يخرج عن نطاق التسبيب كافة الإجراءات والقرارات التحفظية المتخذة لصالح المرفق، كوقف الموظف احتياطياً عن العمل[4]، وبصورة عامة فإن القانون رقم (79.587) تاريخ 1979/7/11 بشأن تسبيب الأعمال الإدارية وتحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور[5]، قد ألزم الإدارة في المادة الأولى منه بتسبيب كافة قراراتها الفردية التي تؤثر على حقوق الأفراد.

وفي مصر، نص المشرع على ضرورة تسبيب الأحكام والقرارات التأديبية، إذ نصت المادة (28) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على وجوب تسبيب القرارات الصادرة عن المحاكم التأديبية على وجه الخصوص، والمعنى نفسه رددته المادة (48) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972، وكذلك المادة (59) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) لعام 2016 التي نصت على أنه "لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء

---

(1) . د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 358.

(2) . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 492.

(3) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 632.

(4) . C.E.,12/11/1986, Edwige, Rec, P350.

(5) . Loi n79-587 du 11/7/1979 relative a motivation des actes administratifs et a L'amélioration des relations entre entre l'administration et le public.

مسبباً"، ويمكن الاستنتاج من خلال هذا النص أن تسبيب القرار التأديبي أمر وجوبي سواء كان مصدر القرار محكمة تأديبية أو سلطة رئاسية، لأن النص لم يقصر التسبيب على قرارات المحاكم بل ورد شاملاً كلَّ قرار تأديبي.

وفي سورية، خلا قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية وقانون أصول المحاكمات الجزائية من نص يوجب تسبيب الأحكام، وهذا بلا ريب مأخذ تشريعي ينبغي تداركه، وأمام هذا الوضع ينبغي العودة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية إعمالاً لنصوص قانون مجلس الدولة.

وبالعودة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية فقد نصت المادة (206) على أنه " يجب أن تكون الأحكام مشتملة على الأسباب التي بنيت عليها والرد على جميع الدفوع التي أثارها الخصوم تحت طائلة الطعن فيها، كما أن المادة (204) من القانون ذاته توجب النطق بالحكم علناً بتلاوة منطوقه مع أسبابه.

أما بالنسبة إلى القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية في العقوبات الخفيفة فقد نصت المادة (5) من القرار رقم (549) تاريخ 2005/2/7 بشأن أسس وقواعد فرض العقوبات الخفيفة والتظلم منها على وجوب أن يكون قرار العقوبة معللاً.

ثالثاً: عناصر التسبيب: يقصد بعناصر التسبيب، البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم أو القرار التأديبي المسبب وهي:

1. الوقائع التي توجب الجزاء: يجب أن يتضمن القرار التأديبي بيان بالواقعة أو الوقائع الموجبة للعقوبة، فالإجراءات التأديبية تتطلب فعلاً ينطوي على خطأ، وهذا الخطأ هو شرط مشروعية ممارسة السلطة التأديبية، ولذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الإيجابية أو السلبية اتي استخلصت منها الخطأ التأديبي[1]، وإذا كان لسلطة التأديب أن تستند إلى صيغة عامة في تكييف الجريمة التأديبية كأن تقرر أن الموظف قد خرج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، إلا أنه يتعين عليها أن تذكر وتحدد الواقعة أو الوقائع التي قام الموظف بإثباتها وعدّت خروجاً على مقتضى الواجب، ولذلك فالاتهامات العامة أو المبهمة لا يمكن عدّها أسباباً مقبولة لتكوين الركن المادي للجريمة التأديبية[2].

2. بيان الأساس القانوني للتجريم: المقصود بالأساس القانوني للتجريم هو "إسناد الجريمة أو المخالفة التأديبية إلى مواد القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات الي خولفت أحكامها، فإذا كان ما وقع من الموظف لا

---

(1) . الفقيه الفرنسي فالين: نقلاً عن د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 514

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 83.

يشكل مخالفة لواجب أو إتياناً لحظر حددته التشريعات، وإنما يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب، تعين وصفه بذلك"[1].

3. الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع: إذا أبدى الموظف دفاعاً بخصوص التهمة المنسوبة إليه، فيجب على السلطة التأديبية أن تستمع إلى أوجه دفاعه وتمحصها استظهاراً للحقيقة، ويجب أن يشتمل تسبيب القرار التأديبي رداً على دفاع الموظف المتهم، فإذا لم يرد القرار التأديبي في أسبابه على دفاع المتهم، أو كان الرد قاصراً ، يمكن إبطال القرار التأديبي لأيٍّ من هذين السببين[2].

رابعاً: شروط التسبيب: يتعين كي يحقق التسبيب حكمته توافر الشروط الآتية:

1. أن يرد التسبيب في صلب القرار التأديبي: يتعين لاستقامة الحكم أن تكون أسباب القرار واردة في صلبه، حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه، بحيث لا تجوز الإحالة إلى وثائق أخرى مستقلة عنه[3]، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول: "ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الإحالة في تسبيب حكم على حكم آخر من شأنها إبطال الحكم ولو كانت أسباب الحكم المحال عليه صادرة في نزاع آخر مودع في ملف ذلك النزاع، أو كان الحكم المحال إليه صادراً في ذات الجلسة بحسبان أن المشرع أوجب أن يشتمل الحكم على الأسباب التي أقيم عليها، وعلى ذلك لا يجوز أن تحيل المحكمة إلى أسباب وردت في حكم آخر صادر فيها"،(الطعون 76 لسنة 26 ق جلسة 1984/3/11، 517 و518 لسنة 24 ق جلسة 1982/6/13)...ذلك أن الأسباب التي يعتد بها قانوناً لسلامة الأحكام على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، هي تلك التي تتضمن تحديد الوقائع وحكم القانون الذي توصلت بمقتضاه المحكمة الي أصدرت الحكم إلى منطوقه بصورة واضحة ومحددة وكافية لبيان عقيدتها ووجهة نظرها القانونية فيما قضت به في ذات مسودة الحكم دون اللجوء إلى أية ورقة أخرى خارجية(الطعنان رقما 2402 لسنة 32ق، و4250 لسنة 36 ق جلسة 1993/3/7)[4].

كذلك يرفض مجلس الدولة الفرنسي التسبيب بالإحالة، كمبدأ، وإن كان يجيزه في بعض الأحوال، ومن أحكامه التي يرفض فيها التسبيب بالإحالة ما قضى به من أن إرادة المشرع لا تكون قد احترمت عندما يكون قرار الجزاء المعين لا يتضمن بنفسه السبب[5]، إلا أن ذلك لا يحول دون جواز التسبيب بالإحالة إلى رأي مجلس

---

[1] . المادة 85 من التعليمات العامة للنيابة الإدارية في مصر.

[2] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 495.

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 604 وأيضاً د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 528.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 2005/5/25 في الطعن رقم 11152 لسنة 48ق، نقلاً من مؤلف الدكتور عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 577.

[5] . C.E.,6/3/1949, Tromp, Rec, P.202.

التأديب على ألا تتخذ سلطة التأديب جزاء أشد من الجزاء الذي اقترحه المجلس، وبشرط أن تكون الأسباب الواردة في رأي مجلس التأديب وافية[1].

2. تفصيل الأسباب ووضوحها: ويعني تفصيل الأسباب أن تكون كافية ليستقيم منطوق الحكم أو القرار بها، أي أن تكون كافية بما قضى به الحكم أو تتضمنه القرار التأديبي في منطوقه، ومقتضى ذلك أن يعرض الحكم أو القرار التأديبي جميع أو أغلب الحجج التي استند إليها، ويعني وضوح الأسباب قابليتها للفهم من قبل شخص ذي ثقافة قانونية متوسطة، أي استطاعة أن يحدد المقصود بها، وأن تستخلص منها الحجج التي يراد إسناد المنطوق إليها، فإذا كانت الأسباب مجملة كقول الحكم إن التهمة ثابتة من التحقيقات أو شهادة الشهود، أو كان الحكم قد جهل أدلة الثبوت في الدعوى فلم يبينها في وضوح، فإنه يكون معيباً[2].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "لا يكفي في هذا الشأن لاعتبار الحكم مسبباً مجرد ترديد نصوص القانون أو سرده الوقائع دون تحديد واضح وقاطع لما اعتمدته المحكمة وأقرته من حادثات الواقع وتحصيل فهم نصوص القانون الذي بنت عليه المنطوق، ومن ثم يتعين على المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب حسب الأحوال أن يحدد الأسباب التي استند إليها في قراره التأديبي، وإلا كان قراره الصادر في هذا الشأن باطلاً مستوجباً إلغاؤه"[3].

كلك رفض مجلس الدولة الفرنسي الاعتراف بشرعية قرار الجزاء استناداً إلى واقعة أخفت الإدارة في قرارها بعضاً من معالمها فجاء قرارها غامضاً في تحديدها[4].

ويقتضي تفصيل الأسباب أن يبين الحكم أو القرار التأديبي جميع الوقائع التي من أجلها تم توقيع الجزاء التأديبي مع كافة ظروفها وملابساتها، وتحديد زمان ارتكابها لمعرفة ما إذا كانت هذه الوقائع قد سقطت بالتقادم أم لا، وتحديد مكان ارتكابها لأن هذا المكان قد يكون له أثره في تكييف الواقعة أو تخفيف أو تشديد العقاب[5].

ويجب أن يورد الحكم أو القرار التأديبي مؤدى كل دليل استند إليه، بأن يذكر ما تضمنته شهادات الشهود وتقارير الخبرة واعتراف المتهم وما انصبت عليه من وقائع، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية إنه "من حق المحكمة أن تستخلص من أقوال الشهود وسائر العناصر المطروحة أمامها ضمن مفردات الدعوى الصورة الصحيحة لواقعة الدعوى حسبما يؤدي إلى اقتناعها وأن تطرح ما يخالفها من صور أخرى متى كان

---

(1) .Voir en ce saens :
Pierre Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publiques, Op.cit., P.79.
C.E.,18/6/1975, Ville d'Arras, Rec, P910., C.E.,10/5/1989, Gemeaux, Req, n88397.

(2) . د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 1011.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 2008/3/22 في الطعن رقم 199992، نقلاً من مؤلف د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 214.

(4) . C.E.,8/3/1946, Bensalah, Rec, P416.

(5) . د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص578.

استخلاصها لتلك الصورة استخلاصاً سائغاً له ما يبرره ومستنداً إلى الوقائع والأدلة والقرائن المطروحة عليها . اهتداء بالعقل والمنطق . مما تطمئن إليه في تكوين عقيدتها من أدلة الدعوى وعناصرها وتراه مؤدياً للنتيجة التي انتهت إليها دون معقب عليها مادام موجب هذه الأدلة لا يتنافر عقلاً مع هذا الاستنتاج" [1].

كذلك يجب على المحكمة أو المجلس التأديبي أن يضمّن أسباب الحكم الرد على كل دفاع أو طلب جوهري وعلى كل متهم بشخصه، ولكنها ليست ملزمة بتعقب دفاع المحال في وقائعه وجزئياته للرد على كل منها ما دامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتها مطروحة بذلك الأسانيد التي قام عليها دفاعه[2].

3ـ أن يكون السبيب سائغاً ومتناسقاً: أي أن تكون النتيجة التي انتهت إليها السلطة التأديبية(أسباب القرار) مستخلصة من أصول موجودة في الأوراق وتنتجها مادياً وقانونياً[3]، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "... إنما الرقابة للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي . كرقابة قانونية. في التحقيق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي في هذا الخصوص مستفادة من أصول موجودة أو أثبتتها السلطات المذكورة وليس لها وجود وما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً ركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون" [4].

4. أن يكون التسبيب واضحاً: لا شك في أن التسبيب يقتضي لكي يحقق الغاية والهدف منه أن يكون واضحاً بدرجة تمكّن من تفهمه ورقابته، فإذا اكتفى القرار بترديد حكم القانون من دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتخذ، عدّ في حكم القرار الخالي من التسبيب، وكذلك الأمر فيما لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص، ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة[5].

5. اتساق الأسباب بعضها مع بعضها الآخر ومع منطوق الحكم: يجب أن تكون الأسباب متسقة فيما بينها ومتساندة لا ينتقض بعضها بعضاً، وأن تكون متسقة بدورها مع منطوق الحكم، بحيث تدعمه وتقدم له السند المنطقي، لأن التناقض فيما بينها يعني أن كل جزء يهدم الجزء الذي يناقضه[6].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 2007/5/26 في الطعن رقم 966 لسنة 51ق، نقلاً من مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 215.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 2007/7/2 في الطعن رقم 18309 لسنة 51ق، مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابقن ص461.

[3] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 532

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1955/11/5 لسنة 2 ق، مجموعة العشر سنوات، مرجع سابق، ص 256،257.

[5] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابقن ص 633.

[6] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 532.

بناءً على ما تقدم، فإنني أؤيد ما ذهب إليه الفقه بأن التسبيب يعدّ من أعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية، ولا سيما في نطاق الجزاء، فهو ليس مجرد ضمانة شكلية مرتبطة بالجزاء التأديبي، وإنما يعني أسلوباً للتقييد الذاتي لسلطة التأديب[1].

وأرى أن أهمية التسبيب تنبع من أن القرار المُسَبَب يحمل الثقة والاقتناع، بينما الجزاء الخالي من الأسباب لا يمكن الوثوق فيه على الإطلاق، فمثل هذا الجزاء يحمل دائماً في طياته دور الشك والريبة، فبالتسبيب وحده ترتفع مظنة الميل والهوى.

وبعد الانتهاء من دراسة ضمانات المحاكمة التأديبية في الفصل الأول من بحثنا هذا يمكن القول إن الضمانات التأديبية تعدّ ركيزة مهمة وجوهرية في نطاق التأديب بالنسبة إلى الموظف المتهم الذي يهمه في المقام الأول أن يثبت براءته مما أسند إليه عن طريق مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه والتحقيق معه، وتمكينه من ممارسة حق الدفاع عن نفسه، ومناقشة شهود الإثبات أمام جهة تتسم بالحياد والنزاهة' فإن ثبت بحقه الاتهام واتجهت السلطة التأديبية لإيقاع الجزاء عليه، يجب عليها مراعاة مجموعة من الضوابط، كشرعية وشخصية الجزاء، ووحدته وتناسبه مع المخالفة المرتكبة وتسبيبه، بحسبان أن مبدأ شرعية الجزاء التأديبي حقق قدراً كبيراً من الحماية للموظف من خلال حصر الجزاءات التأديبية، وعدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى العقوبات المنصوص عليها، فالقضاء وإن كان يسلم كأصل عام بحرية سلطة التأديب في تقدير خطورة الذنب وما يناسبه من جزاء، إلا أنه لا يتردد في إلغاء الجزاء لعدم الملاءمة بين الجزاء والجريمة، كما أن عدم حصر الجرائم التأديبية من شأنه إعطاء السلطة التأديبية حرية كبيرة، في عدّ الفعل أو الامتناع جريمة، كما أن التزام السلطة التأديبية بتسبيب القرارات والأحكام التأديبية يضمن عدم استبدادها عند ممارسة سلطاتها، ويحول دون تعسفها في استعمالها، ويساعد في اقتناع الموظف المتهم بقرار الجزاء التأديبي، مبتغيةً من وراء ذلك كله ضمان حسن سير المرفق العام والعمل بانتظام واضطراد،فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه، بل إصلاحه.

والآن ننتقل إلى دراسة الفصل الثاني والمتعلق بأصول المحاكمة التأديبية.

---

[1] . د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،1996، ص 51، وأيضاً د. رمسيس بهنام، الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً، منشأة المعارف، الإسكندرية،1994، ص 711.

الفصل الثاني
أصـــول المحاكمة التأديبية

تعد المحاكمة التأديبية المرحلة الثانية في سلسلة الإجراءات التأديبية، فهي تبدأ أمام المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب بصدور قرار الإحالة الذي ينقل الدعوى التأديبية من حوزة سلطة التحقيق إلى حوزة قضاء الحكم.

ويقتضي الأمر بيان القواعد والمبادئ الحاكمة للمحاكم التأديبية ومجالس التأديب، والخطوات التي تتم أمامها منذ لحظة قيد الدعوى وحضور الخصوم إلى حين قفل باب المرافعة والوصول إلى حكم قطعي فيها، كما يلزم إيضاح الدفوع المتعلقة بالدعوى التأديبية.

وعلى ضوء ما تقدم سيتم بحث **إجراءات المحاكمة التأديبية**، من حيث التعرف على طرق رفع الدعوى التأديبية وقيدها وكيفية التبليغ للطرف الآخر والإجراءات واجبة الاتباع وطرق تسييرها، وإجراءات وقف الدعوى وحالات سقوطها وانقضائها، ثم التعرض إلى **الدفوع التأديبية** أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب، وذلك في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: إجراءات المحاكمة التأديبية.

المبحث الثاني: الدفوع المتعلقة بالدعوى التأديبية.

المبحث الأول

إجـراءات المحـاكمة التأديبيـة

في المجال التأديبي تتكفل قوانين الوظيفة العامة ببيان الأحكام والقواعد الموضوعية المتعلقة بواجبات الوظيفة العامة، والجزاءات التي تقع حال مخالفتها أو الخروج على مقتضياتها، من دون تفصيل القواعد الإجرائية بهذا الصدد، فإنه بمجرد وقوع المخالفة التأديبية يقتضي الأمر إجراء تحقيق لتحديد مرتكب المخالفة تمهيداً لمحاكمته وتوقيع العقوبة المناسبة عليه، وهذا هو دور الإجراءات التأديبية التي تنقل القواعد الموضوعية للقوانين الوظيفية من التجرد النظري إلى التطبيق العملي بحسبانها الوسيلة الإجرائية لبسط وتطبيق تلك القواعد الموضوعية بما يستهدف توفير الضمان والاطمئنان في جميع مراحل التأديب.

ويمكن **تعريف الإجراءات التأديبية** بأنها "مجموعة القواعد التي تحكم الدعوى التأديبية من حيث إجراءات مباشرتها منذ لحظة وقوع المخالفة التأديبية حتى الحكم فيها، وكذلك الحقوق والواجبات والروابط القانونية الناشئة عن تلك الإجراءات"[1].

وعليه فبحث الإجراءات التي ينبغي اتباعها في المحاكمة التأديبية يعني البحث في الإجراءات المنظمة للممارسة الفعلية للدعوى التأديبية، وهذا يقتضي بيان القواعد التي تحكم هذه الإجراءات والكيفية التي تجري بها المحاكمة أمام المحاكم والمجالس التأديبية.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: انعقاد الخصومة أمام المحاكم والمجالس التأديبية.

المطلب الثاني: نظر الدعوى التأديبية.

---

[1] . د. مجدي مدحت إبراهيم النهرى، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1998، ص 212.

المطلب الأول

انعقاد الخصومة أمام المحاكم والمجالس التأديبية

الخصومة التأديبية لا تنعقد ولا تتصل بها المحكمة المختصة أو مجلس التأديب المختص إلا إذا أقيمت بالإجراءات التي نصّ عليها القانون، أي بقرار إحالة من السلطة المختصة التي تملك إصداره، سواءً بالنسبة إلى المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب، وبغير ذلك لا تقوم الدعوى التأديبية أو تنعقد الخصومة أصلاً، فلا تملك المحكمة أو مجلس التأديب التصدي لنظر دعوى لم تتصل فيها بالإجراءات القانونية السليمة بغير قرار إحالة إليها، أو بقرار إحالة باطل صادر من سلطة غير مختصة بإصداره، ويترتب في مثل هذه الأحوال بطلان الحكم الصادر بغير قرار إحالة أو بقرار إحالة باطل لوقوع بطلان في إجراءات الدعوى يؤثر في الحكم الصادر فيها.

وعليه سوف نتناول في هذا المطلب كيفية إقامة الدعوى التأديبية، وتبليغها، وآثار إقامتها، وإجراءات الجلسات فيها على النحو الآتيي:

الفرع الأول: إقامة الدعوى التأديبية.

الفرع الثاني: تبليغ الدعوى وحضور الخصوم.

الفرع الثالث: آثار إقامة الدعوى التأديبية.

الفرع الرابع: نظام الجلسات.

الفرع الأول

إقامة الدعوى التأديبية

تتم إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب المختص بناءً على قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية الصادر من السلطة التي تملك إصداره قانوناً، وهذا القرار يسبق رفع الدعوى، وهو السند لمباشرة إجراءات إقامة الدعوى[1]، إذ يختلف تحريك الدعوى التأديبية وإقامتها عن مباشرتها أو استعمالها، كما تختلف السلطة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي، عن تلك المختصة بإقامتها أمام المجالس التأديبية، لذلك يتعين تحديد الفرق بين تحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها أولاً، وبيان السلطة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي في مصر وسورية ثانياً، وكذلك السلطة المختصة بإقامتها أمام المجالس التأديبية ثالثاً.

وعليه سوف نعرض إقامة الدعوى التأديبية على النحو الآتي:

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص 357.

أولاً: الفرق بين تحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها[1]

تحريك الدعوى التأديبية (إقامتها)، هو اتخاذ أول خطوة من إجراءاتها، بمعنى آخر، هو الإجراء الذي ينقل الدعوى من مرحلة السكون التي كانت عليها إلى حالة الحركة، بأن يدخلها في حوزة السلطة المختصة، واللحظة التي يبدأ منها افتتاح الدعوى التأديبية تكون إثر إخطار أو إبلاغ السلطة التأديبية المختصة بوقوع مخالفة تأديبية بوصفها سلطة اتهام، لا سلطة عقاب، بغض النظر عن مصدر الإخطار وشكله، فتصدر السلطة التأديبية أمراً بالتحقيق في المخالفة التي علمت بها، ومن لحظة صدور الأمر بالتحقيق من السلطة المختصة بإصداره، يبدأ أول إجراء من إجراءات الدعوى التأديبية، أما إذا كان الإخطار أو البلاغ بوقوع المخالفة التأديبية تلقته النيابة الإدارية، فإن تحريك الدعوى التأديبية يبدأ بأول عمل من أعمال التحقيق، يصدر من النيابة الإدارية بوصفها سلطة ادعاء وتحقيق.

فإقامة الدعوى التأديبية يعني، صلاحية عرض الأمر بحالته على القضاء التأديبي للحكم في الدعوى، فترفع الدعوى التأديبية مباشرةً إلى القضاء من النيابة الإدارية (وفقاً للتشريع المصري) فتكون بإجراء واحد قد حركت الدعوى التأديبية وأقامتها، وصلاحية عرض الأمر على القضاء التأديبي (المحكمة التأديبية المختصة) يكون بعد تحريك الدعوى التأديبية، وعلى إثر انتهاء الجهة الإدارية من تحقيقاتها وإحالتها إلى النيابة الإدارية، لإقامة الدعوى التأديبية، أو بعد انتهاء النيابة الإدارية من تحقيقاتها التي أجرتها بنفسها ابتداءً.

أما مباشرة الدعوى التأديبية(استعمالها)، فيقصد بها استخدامها، ويكون الاستخدام بتفعيلها ويقتصر التفعيل على متابعة الإجراءات أمام المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، وتكون المتابعة من خلال جلسات المحاكمة[2] ، ومباشرة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي، يعني أن للسلطة المختصة بإقامتها متابعة الدعوى التأديبية في درجات المحاكم كافة، وفي كل مراحل التقاضي، داخلاً في ذلك حقها في الطعن على الأحكام وفق الأحوال التي حددها القانون[3].

ثانياً: السلطة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي

الخصومة في دعاوى التأديب لا تنعقد ولا تتصل بها المحكمة المختصة إلا إذا تمت الإحالة وفق الإجراءات التي نصّ عليها القانون من السلطة التي حددها، فهل السلطة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية هي واحدة في مصر وسورية، أم إنها مختلفة؟ هذا ما سنبحثه تتالياً وفق الآتي:

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 81

[2] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية (المحكمة التأديبية، مجالس التأديب)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف، 2014، ص 83.

[3] د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 85.

1ً: إقامة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي المصري

نصت **المادة 34 من قانون مجلس الدولة رقم 47 /1972** على أنه " تقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية، بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين، وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم، والنصوص القانونية الواجبة التطبيق".

كما نصت **المادة 23 من قانون النيابة الإدارية رقم 1958/117** على أنه " ترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية، بإيداع أوراق التحقيق، وقرار الإحالة بسكرتارية المحكمة المختصة".

كما نصت **المادة 4 من القانون 1958/117** السالف ذكره على أنه " تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية".

ومفاد نصوص المواد 34 من قانون مجلس الدولة و23 و4 من قانون النيابة الإدارية هو أن النيابة الإدارية هي الأمينة على الدعوى التأديبية، وهي دون غيرها صاحبة الاختصاص بإقامة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي، إذ تقام الدعوى التأديبية عن طريق قيام النيابة الإدارية بإيداع التحقيقات وقرار الإحالة للمحاكمة التأديبية ديوان المحكمة التأديبية المختصة، وبالتالي تخرج الجريمة من حوزة النيابة الإدارية وتدخل في حوزة المحكمة المختصة بمجرد إيداع ملف القضية وقرار الإحالة ديوان المحكمة المختصة[1].

وبرفع النيابة الإدارية الدعوى التأديبية، فإنها بهذا الإجراء تنقل الدعوى من حوزتها إلى حوزة القضاء التأديبي ليصدر حكمه في الاتهام المسند إلى الموظف المتهم تأديبياً، إذ لا تملك النيابة بعد ذلك اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق بشأنها[2] ، فالدعوى التأديبية تقام[3] أمام المحكمة التأديبية المختصة من النيابة الإدارية وحدها، سواءٌ مستخدمةً سلطتها التقديرية في ذلك أم كانت ملزمة بتحريكها، وذلك كالآتي:

1. الأصل أن للنيابة الإدارية بمناسبة التحقيق الذي تباشره أن تقدر مدى ملاءمة إقامة الدعوى التأديبية، فلها سلطة حفظ التحقيق، أو إذا رأت أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء مما تختص به المحكمة التأديبية وحدها بسلطة توقيعه أحالت أوراق التحقيق إلى الجهة الإدارية المختصة، ولها إذا رأت غير ذلك أن تقيم الدعوى التأديبية ضد الموظف المنسوب إليه المخالفة التأديبية.

2. وتلتزم النيابة الإدارية بإقامة الدعوى التأديبية في الحالات الآتية:

---

(1) . قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5433 لسنة 51ق، جلسة 2009/2/22 مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 83.

(2) . د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الطباعة الحديثة، 1988، ص115.

(3) . د. مجدي مدحت إبراهيم النهرى، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 244 وما بددها.

أ. إذا كانت الجهة الإدارية التابع لها الموظف هي التي باشرت التحقيق ثم طلبت من النيابة الإدارية إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية.

ب . إذا كانت النيابة الإدارية هي التي تولت التحقيق وقدرت الحفظ أو الاكتفاء بالجزاء الإداري وخالفتها الجهة الإدارية في الرأي ورأت تقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية، ويجب أن تقوم النيابة الإدارية في هذه الحالة بإقامة الدعوى التأديبية.

ج . ولرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة إلى الجهاز، إذا رأى وجهاً لذلك، تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة، مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية[1].

بناءً على ما سبق، فإن النيابة الإدارية تنفرد وحدها بإحالة العامل للمحاكمة التأديبية لأنها الأمينة على مباشرة الدعوى التأديبية، ولا تملك الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات الإحالة في ذاتها، ولكن يطلب من النيابة ذلك، وإن كانت النيابة الإدارية في هذه الحالة ملزمة بإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية ومباشرة الدعوى التأديبية، ويعدّ العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية منذ صدور قرار النيابة الإدارية أو من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة إقامة الدعوى التأديبية.

وتعدّ الدعوى مرفوعة بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة ديوان المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية واجبة التطبيق[2].

وهناك[3] حالة خاصة تقام فيها الدعوى التأديبية، عن غير طريق النيابة الإدارية، وردت الإشارة إليها في المادة 41 من القانون رقم 47 لعام 1972 الخاص بمجلس الدولة التي نصت على أن " للمحكمة التأديبية أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها، إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفي هذه الحالة يجب منحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم، إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى، بقرار من السيد رئيس مجلس الدولة، بناءً على طلب رئيس المحكمة."

ومفاد ذلك أن النيابة الإدارية تكون قد حفظت التحقيق بالنسبة إلى بعض العاملين، وأحالت بعضهم الآخر إلى المحاكمة، فإذا تبينت المحكمة في أثناء نظر الدعوى التأديبية أن بعض العاملين من غير من قدموا للمحاكمة، تقوم أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، فإن للمحكمة أن تقيم الدعوى عليهم، وفي هذه الحالة تكون

---

[1] انظر المادة /5/ فقرة 3 من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لعام 1988.

[2] . د. عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة 2004، ص 159 وما بعدها.

[3] . د. عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، مرجع سابق، ص 217.

المحكمة قد قامت بدور سلطة الاتهام، لذلك رأى المشرع إحالة الدعوى إلى دائرة أخرى حتى لا تجتمع سلطة الاتهام وسلطة الحكم في يد واحدة.

كما يستفاد أن تكون المخالفات التي رأت المحكمة نسبتها إلى هؤلاء العاملين، مرتبطة بالدعوى المنظورة أمامهاو متفرعة عنها، وعلى ذلك تحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى، أي أن تحال بالنسبة إلى من شملهم قرار الإحالة المقدم من النيابة الإدارية، ابتداءً، وعليه لا يجوز للمحكمة توجيه مثل هذا الاتهام عن مخالفات لا تتصل بالدعوى المنظورة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها رقم 264 لسنة 9ق جلسة 1974/6/29 والذي جاء فيه " أن عبارة المادة 41 تجري على أن تحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى أي أن تحال بالنسبة لمن شملهم قرار الإحالة المقدم من النيابة ابتداءً، وكذلك من وجه إليهم الاتهام من المحكمة أثناء نظر الدعوى، وعلى ذلك فإنه لا يجوز للمحكمة طبقاً لهذا النص أن توجه الاتهام إلى غير من قدموا للمحاكمة أمامها عن مخالفات لا تتصل بالدعوى المنظورة أياً كان المصدر الذي استقت منه المحكمة علمها بهذه المخالفات على فرض وجودها أو صحتها[1].

ولا يجوز للنيابة الإدارية تحريك الدعوى التأديبية إلا مرة واحدة أمام المحكمة التأديبية حتى ولو أقامتها أمام محكمة غير مختصة، إذ لا تملك في هذه الحالة إقامتها أمام المحكمة المختصة، ولا يكون أمام النيابة سوى سلوك سبيل واحد دون غيره وهو مباشرة الدعوى التأديبية أمام تلك المحكمة وطلب إحالتها إلى المحكمة التأديبية المختصة في أثناء سير الدعوى، ويجب على المحكمة أن تقضي بعدم الاختصاص وإحالة الدعوى بحالتها إلى المحكمة التأديبية المختصة، والإحالة في هذه الحالة تكون تنفيذاً لحكم المحكمة، استناداً إلى قرار الإحالة المودع في المحكمة الأولى والذي يعد تاريخاً لإقامة الدعوى، فلا يحتاج الأمر إلى قرار إحالة جديد إلى المحكمة المحال إليها الدعوى، إذ تتصل الدعوى استناداً إلى قرار الإحالة أمام المحكمة غير المختصة وحكم الإحالة الصادر عنها[2].

وإذ إنه من المقرر كما نوهنا أعلاه أنه لا يجوز للنيابة الإدارية تحريك الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة إلا مرة واحدة، فإذا دخلت الدعوى التأديبية في حوزة المحكمة فتغل يد النيابة الإدارية عن اتخاذ أي إجراء بشأنها حتى ولو أقامت الدعوى التأديبية أمام محكمة غير مختصة أو إعادة التحقيق بشأن الوقائع موضوع تقرير الاتهام المرفق بأوراق الدعوى التأديبية أو تحريك الدعوى التأديبية مرة أخرى بإقامتها أمام المحكمة

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 264 لسنة 19ق جلسة 1974/6/29، مشار إليه في مؤلف المستشار عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، مرجع سابق ص 218.

[2] د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية (محاكم تأديبية مجالس التأديب)، مرجع سابق، ص 85.

المختصة، ولا يكون أمامها سوى مباشرة الدعوى التأديبية وإبداء أوجه الدفوع والدفاع فيها، في أثناء سيرها أمام المحكمة التأديبية التي اتصلت بها حتى تفصل فيها[1].

2: إقامة الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي السوري

نصت المادة **44 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية للعاملين بالدولة رقم 32 لعام 2019** على أنه " مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون، تتم الإحالة إلى المحكمة المسلكية بقرار من:

أ. رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم.

ب . السلطة التي تمارس حق التعيين.

ج . رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية، بالاستناد إلى التحقيق الذي يجري وفق القانون الخاص بكل منهما.

د . النيابة العامة وفق أحكام هذا القانون..."

كما نصت **المادة 57 من القانون** ذاته على أنه " 1. تودع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية حسب الحال ملف التحقيق لدى ديوان المحكمة المسلكية...."

4. تحيل النيابة العامة ملف القضية بعد البت بها جزائياً إلى المحكمة المسلكية المختصة."

ومفاد هذه النصوص أنه لا يوجد جهة واحدة صاحبة ولاية عامة وشاملة بإقامة الدعوى المسلكية في سورية،على عكس الوضع في مصر، بل إن الدعوى المسلكية تقام أمام المحاكم المسلكية بموجب قرار الإحالة الصادر من الجهة المختصة أصولاً[2]، عن طريق إيداع صك الإحالة من الجهة التي أصدرته مرفقاً بملف التحقيق لدى ديوان المحكمة المسلكية، مع الإشارة إلى أنه يبلغ صك الإحالة إلى الجهة التي يعمل لديها المحال، وإلى إدارة قضايا الدولة في حال كان الصك صادراً عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية.

ثالثاً: السلطة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية أمام مجالس التأديب

سبقت الإشارة إلى أن النيابة الإدارية في مصر هي وحدها الجهة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية وتمثيل جانب الادعاء فيها، وذلك بخلاف مجالس التأديب التي تختص بمحاكمة فئات معينة من العاملين، فإن الجهة التي تتولى إجراءات إحالة الموظف إلى مجلس التأديب وتمثيل جانب الادعاء فيها جهة

---

[1] د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 87.

[2] . راجع المادة 44 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019

إدارية لا قضائية[1] ، فالدعوى التأديبية تقام أمام المجالس التأديبية من السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى المجلس التأديبي المختص، وذلك بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة ديوان مجلس التأديب المختص[2].

وتختلف هذه السلطة باختلاف المجلس التأديبي الذي ستقام الدعوى التأديبية أمامه واختلاف القانون الناظم له، ولتحديد ذلك لابد من إلقاء الضوء على نماذج بعض المجالس التأديبية وتحديد الجهة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية أمامها وذلك على النحو الآلي:

1. مجلس تأديب القضاة: تقام الدعوى التأديبية بحق القاضي المخالف:

أ. في مصر: من النائب العام من تلقاء نفسه أو بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي.

ب . في سورية: بموجب مرسوم لا ينشر في الجريدة الرسمية بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى.

2. مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات: تقام الدعوى التأديبية بحق عضو هيئة التدريس المخالف سواءً في مصر أو سورية بقرار من رئيس الجامعة.

3. مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة: تقام الدعوى التأديبية ضد أعضاء مجلس الدولة المخالفين:

أ. في مصر: من نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش وذلك طبقاً للمادة (113) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972.

ب . في سورية: من النائب العام بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس الخاص.

4. مجلس تأديب أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي:

حسب نص المادة (65) من **قانون السلك الدبلوماسي المصري** فإن إقامة الدعوى بحق أعضاء السلك حتى درجة مستشار تكون بموجب قرار وزير الخارجية، أما إذا كانت المخالفة موجهة إلى سفير من الفئة الممتازة أو سفير مفوض، فإن إقامة الدعوى التأديبية (الإحالة إلى المجلس) تكون بقرار من وزير الخارجية أيضاً لكن بناءً على توصية من مجلس السلك الدبلوماسي.

5. مجلس تأديب مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سوريا:

وفقاً لنص المادة **(36) من قانون الهيئة المركزية رقم 24 لعام 1981** تقام الدعوى التأديبية بحق المفتشين المخالفين بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الهيئة.

وعليه يستنتج أن النيابة الإدارية في مصر لا تنفرد بحق تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، بل تشاركها في هذا الحق جهتان أخريان، هما الجهة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات بحيث إذا استعملتا هذا

---

[1] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، سنة 2011، ص316.

[2] . للتفصيل والمزيد لطفاً العودة إلى الفصل الثاني من الباب الأول من الرسالة الخاص بمجالس التأديب.

الحق تلزم النيابة الإدارية برفع الدعوى التأديبية، أما في سورية فإقامة الدعوى المسلكية تكون من الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة قانوناً، وهي رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى من يعين بمرسوم، ومن الجهة صاحبة الحق بالتعيين بالنسبة إلى البقية، وأيضاً الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية، والنيابة العامة بعد الانتهاء من الدعوى الجزائية.

أما بالنسبة إلى العاملين الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة، فإن الجهة الإدارية التي يعملون فيها هي التي تختص بإقامة الدعوى التأديبية بحقهم[1].

الفرع الثاني

تبليغ الدعوى وحضور الخصوم

أول مقومات المحاكمة التأديبية أن يحاط المتهم علماً بما هو منسوب إليه، ومما لا شك فيه أن التبليغ هو إجراء على قدر بالغ من الأهمية في سير الدعوى التأديبية، ولا تستطيع المحاكم التأديبية ومجالس التأديب النظر في الدعوى التأديبية دون التحقق من اكتمال إجراءات التبليغ، فالتبليغ هو الوسيلة في إعلام الموظف المدعى عليه أن هناك دعوى تأديبية بحقه، وبالتالي لا تنعقد الخصومة القضائية إلا بعد تبليغ المدعى عليه ووجوب حضوره[2]، لذلك سوف نتناول دراسة ما يأتي:

أولاً: تبليغ الدعوى (شكليات التبليغ):

حتى يكون التبليغ في الدعوى التأديبية صحيحاً ومنتجاً لآثاره، لا بد من أن يكون مستجمعاً لكل البيانات والشكليات المنصوص عنها قانوناً، ومراعياً الأوضاع القانونية كافة في إجرائه، وعليه لابدَ من بيان الجهة المختصة بالتبليغ، ووسيلة التبليغ، ومكان التبليغ، ومضمون التبليغ وفق الآتي:

1. الجهة المختصة بالتبليغ: تطبيقاً لنص المادة (34) من قانون مجلس الدولة المصري يختص ديوان المحكمة التأديبية بتبليغ ذوي الشأن بقرار الإحالة للمحاكمة التأديبية وتاريخ الجلسة المحددة للمحاكمة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق في محل إقامة المبلغ إليه أو محل عمله، كما نصت المادة (49) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لسنة 2019 على أنه"... 2. يحدد رئيس المحكمة موعد انعقاد الجلسة، ويدعو المحال لاستجوابه، وتقديم دفوعه ومستنداته دفعة واحدة...."

ويستفاد من هذين النصين أن تحديد موعد المحاكمة من الأمور الإدارية التي يقوم بها رئيس المحكمة آخذاً في الحسبان حجم العمل ومدى كثافة عدد الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة يومياً، ومتى حدد رئيس المحكمة موعد المحاكمة، يقوم كاتب المحكمة بتسطير مذكرات التبليغ إلى كافة الأطراف، لأنه لا يجوز محاكمة

---

[1] . د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 225.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 560.

أحد إلا بعد دعوته وفق الأصول التي حددها القانون، ويجد هذا الإجراء أهميته في أنه يوفر الضمانات الأساسية للعامل المتهم في حق المواجهة وكفالة سبل الدفاع، فتبليغه قرار الإحالة وإحاطته بما هو منسوب إليه يمكّنه من تحضير دفاعه ومن الحضور بنفسه أو بواسطة وكيل عنه ليدرأ عن نفسه ما اتهم به[1].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن تبليغ العامل المقدم للمحاكمة التأديبية بقرار الاتهام وإخطاره بتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته إجراء جوهري، وبالتالي فإن إغفاله أو إجراءه بالمخالفة لحكم القانون وعلى وجه لا تتحقق معه الغاية منه من شأنه وقوع عيب شكلي يؤثر في إجراءات المحاكمة وبالتالي في الحكم الصادر فيها، ويؤدي إلى بطلانه[2].

كما جاء في حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا المصرية أنه " ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المادة (34) من القانون 47 لسنة 1972 تقضي بأن يقوم قلم كتاب المحكمة التأديبية بتبليغ ذوي الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة المحددة للمحاكمة في محل عمله، وحكمة هذا النص هي توفير الضمانات الأساسية للعامل المقدم للمحاكمة التأديبية للدفاع عن نفسه، ولدرء الاتهام عنه، وذلك بإحاطته علماً بأمر محاكمته بتبليغه بقرار إحالته إلى المحكمة التأديبية المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه وتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته ليتمكن من المثول أمام المحكمة بنفسه أو بوكيل عنه للإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم ما يعني له من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع فيها ومتابعة سير إجراءاتها، وما إلى ذلك مما يتصل بحق الدفاع ويرتبط بمصلحة جوهرية لذوي الشأن، وإذا كان تبليغ العامل المقدم للمحاكمة التأديبية بقرار الاتهام وإخطاره بتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته إجراءً جوهرياً، فإن إغفال هذا الإجراء أو إجراءه بالمخالفة لحكم القانون على وجه لا تتحقق معه الغاية منه من شأنه وقوع عيب شكلي في إجراءات المحاكمة يؤثر في الحكم ويؤدي إلى بطلانه"[3] ، إذاً يجب أن يتم التبليغ وفقاً للضوابط المقررة قانوناً، وإلا كانت إجراءاته باطلة مما يؤدي إلى بطلان إجراءات المحاكمة والحكم الصادر بناءً عليها.

2. **وسيلة التبليغ: نص المشرع المصري بموجب نص المادة 34 من قانون مجلس الدولة** على تحديد وسيلة تبليغ ذوي الشأن بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية وتاريخ الجلسة بأسلوب محدد، وهو إرسال خطاب عن طريق البريد موصى عليه مصحوب بعلم وصول على محل الإقامة أو محل العمل حسب الأحوال، ويتم تبليغ أفراد القوات المسلحة ومن في حكمهم ممن تسري في شأنهم أحكام هذا القانون بتسليمه إلى الإدارة القضائية

---

[1] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 325.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 447 لسنة 33ق، جلسة 1992/2/15 مشار إليه في مؤلف المستشار أحمد محمد الحفناوي " البطلان الإجرائي" ص 326.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 170 لسنة 36ق، جلسة 1991/3/30، والطعن رقم 102 لسنة 36ق جلسة 1991/7/20، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج29، ص 593.

المختصة، وعليه لا يجوز لديوان المحكمة التأديبية استبدال أي وسيلة أخرى بوسيلة التبليغ المشار إليها، سواء عن طريق ديوان المحضرين أو رجال الإدارة، إلا بعد استنفاذ السبل للإعلان بالوسيلة المقررة قانوناً.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ قضت بأن " المكلف بتبليغ العامل المحال للمحاكمة التأديبية هو ديوان المحكمة، وأن وسيلة التبليغ هي خطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول في محل إقامته أو محل عمله، وأن هذه الإجراءات هي التي يتعين اتباعها للتبليغ قبل اللجوء إلى إجراءات قانون المرافعات، وإلا شاب إجراءات التبليغ عيب مخالفة القانون... وأنه متى كان الثابت أن ديوان المحكمة قد لجأ إلى الإجراءات المقررة في قانون المرافعات قبل استنفاذ طرق التبليغ المقررة في قانون مجلس الدولة، فمن ثم تكون إجراءات تبليغ الطاعن مشوبة بعيب مخالفة القانون، وهو عيب شكلي جوهري في إجراءات المحاكمة يؤدي إلى بطلان الحكم"[1].

وتنص **المادة 38** من القانون ذاته على أن تتم الإخطارات والتبليغات بالنسبة إلى الدعاوى المنظورة أمام المحاكم التأديبية بالطريقة المنصوص عليها في المادة 34، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ قضت بأن" ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة . الإدارية العليا . أنه يتعين تبليغ العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية بقرار الإحالة "تقرير الاتهام وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى في محل إقامته أو في محل عمله، وذلك بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول، وبذلك حدد المشرع الوسيلة التي يتم بها تبليغ المحال للمحاكمة التأديبية، ويتعين الالتزام بهذه الوسيلة في التبليغ، فإذا لم يتم التبليغ على هذا النحو . كأن يتم بكتاب مسجل غير مصحوب بعلم وصول أو كان بكتاب عادي . كان التبليغ باطلاً وفقاً لأحكام قانوني مجلس الدولة والنيابة الإدارية"[2] ، والتبليغ بخطاب مسجل موصى عليه مصحوب بعلم الوصول إجراء شكلي جوهري من إجراءات المحاكمة التأديبية، يهدف إلى تحقيق علم ذوي الشأن بقرار الإحالة(تقرير الاتهام) وتاريخ الجلسة المحددة للمحاكمة التأديبية، ويتصل بحقوق الدفاع والمصالح الجوهرية لذوي الشأن، ويدخل في إطار الضمانات المقررة للمحاكمة التأديبية، ويترتب على إغفاله بطلان الحكم، ولا يغني عنه مجرد التنبيه الشفوي على ذوي الشأن للحضور بالجلسة أو توقيعه بالعام على ما أخطر به شفوياً[3].

وفي تطبيقات للمحكمة الإدارية العليا المصرية أكدت أنه يتعين أن يكون توقيع مستلم التبليغ مقروء لأن التوقيع غير المقروء لا يمكن القطع معه بصدوره من المبلغ إليه أو شخص من الأشخاص الذين أجاز المشرع

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 659 لسنة 36ق جلسة 1992/11/28، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج29، ص 599.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1317 لسنة 36ق، جلسة 1973/7/3، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج29، ص 106.

[3] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 106.

تسليم صور التبليغ إليهم عند غياب الشخص المطلوب تبليغه مما يترتب عليه بطلان التبليغ وبطلان الحكم الصادر بناءً عليه[1].

كما أكدت أن أول شرط من شروط التبليغ الذي يقوم به رجل الإدارة عند انتقاله إلى موطن المبلغ إليه أن يكون هذا التبليغ ذاته مكتوباً مشتملاً على البيانات المطلوبة قانوناً، وأن تسلم صورته المكتوبة المشتملة على هذه البيانات ذاتها إلى المبلغ إليه، ولا يغني عن ذلك قيام رجل الإدارة بالتنبيه الشفوي على المبلغ إليه بالحضور في الجلسة المحددة لنظر الدعوى أو توقيع المبلغ إليه بما أخطر به شفوياً[2].

أما بالنسبة إلى المشرع السوري فلم يذكر في قانون مجلس الدولة أسلوباً محدداً لتبليغ الدعوى التأديبية، لذا فإنه من المتعين الاستهداء بما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية في شأن التبليغ إعمالاً لحكم المادة 64 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019، والتي أوجبت تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون البينات في كل مالم يرد عليه نص في الباب الرابع (الخاص بالمحاكم المسلكية) من هذا القانون، إذ يتم تبليغ الأطراف بموجب مذكرة دعوة يحررها كاتب المحكمة تتضمن هوية وعنوان المطلوب تبليغه والجرم المدعى به والمادة القانونية التي تنطبق عليه واسم المحكمة التي تنظر في الدعوى، وتاريخ وساعة انعقاد الجلسة، ويترتب البطلان على النقص في البيانات الجوهرية، كإغفال التاريخ واسم المحكمة أو الخطأ فيهما، لأن المذكرة التي لا تشير إلى موعد المحاكمة أو تخطئ فيه تفقد الغاية منها[3].

ويجري التبليغ بوساطة دائرة المحضرين، إلا في الأماكن التي لا يوجد فيها دائرة لهم، ففي هذه الحالة يتولى رجال الشرطة هذه المهمة، كما يجري التبليغ . بصورة عامة. بالذات أو بالواسطة أو بطريق الإلصاق بموجب محضر يوقعه من قام بهذا الإجراء، وإذا لم يشتمل محضر التبليغ على توقيع من قام بالتبليغ كان الإجراء باطلاً[4].

3 **. مكان التبليغ: الأصل العام وفقاً لنص المادة 34 من قانون مجلس الدولة المصري** أن تبليغ ذوي الشأن بقرار الإحالة (تقرير الاتهام) وتاريخ الجلسة يكون في محل إقامة المطلوب تبليغه أو في محل عمله، بموجب خطاب مسجل موصي عليه بعلم الوصول، وذلك بهدف إحاطة ذوي الشأن بالمحاكمة التأديبية لممارسة حقوق الدفاع[5].

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 53 لسنة 33ق جلسة 1987/12/12، مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 687.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 339 لسنة 35ق جلسة 1990/6/23، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج29، ص 596.

(3) . د. عبد الوهاب بدرة، دعوى الحق العام، ط1، منشورات فرع نقابة المحامين بحلب، 1988، ص 183.

(4) . د. عبد الوهاب بدرة، دعوى الحق العام، مرجع سابق، ص 186.

(5) . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 432.

والتبليغ في محل الإقامة أو محل العمل يكفي أياً منهما لتحقيق الغاية من التبليغ، ولا يلزم التبليغ فيهما معاً، وهو إجراء جوهري، يترتب على إغفاله بطلان الحكم[1]، إذ نصت المادة 34 من قانون مجلس الدولة المصري "على أن يقوم ديوان المحكمة بإعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق ويكون التبليغ في محل إقامة المبلغ إليه أو في محل عمله بخطاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول"، وتبليغ العامل على محل إقامته يتعين أن يحدد فيه العقار الذي يقيم فيه وإلا شابه نقص لا يكتمل معه بيان محل إقامته مما يرتب بطلان التبليغ بنقص بيان جوهري محدد لمحل إقامة المحال، فإذا تعذر التبليغ على محل الإقامة لأي سبب، فإنه يجب أن يتم التبليغ على محل العمل، باعتباره هو المكان البديل عن التبليغ في محل الإقامة ويقوم مقامه ويؤدي لتحقق علم المراد تبليغه بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة ويحقق الغاية من إجراء التبليغ[2].

والاستثناء على ذلك الأصل **أنه يجوز التبليغ لذوي الشأن في مواجهة النيابة العامة** بقرار الإحالة للمحاكمة التأديبية وتاريخ الجلسة، وذلك إذا تعذر تبليغ ذوي الشأن في محل الإقامة ومحل العمل.[3]

ولصحة التبليغ للنيابة العامة طبقاً لقانون المرافعات المدنية المصري **يتعين ألا يكون موطن المطلوب تبليغه معلوم في الداخل أو الخارج**، وهو لا يتأتى إلا بعد استنفاذ كل جهد في سبيل التحري عن موطن المراد تبليغه، ولا يكفي أن ترد الورقة بغير تبليغ حتى يسلك المبلغ هذا الطريق الاستثنائي، بل يجب أن يثبت أن طالب التبليغ قد سعى جاهداً في سبيل التعرف على محل إقامة المراد تبليغه، وأن هذا الجهد لم يثمر وفقاً لحكم المادة 19 من قانون المرافعات وإلا كان التبليغ باطلاً، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ما تقدم بأنها "لا ترى في سؤال الخفير النظامي عن المذكور وحده بذلاً للجهد الكافي في التحري عن موطن إقامة الطاعن وكان على جهة الإدارة أن تسأل أقاربه أو جيرانه أو زملائه أو ترجع إلى مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية للوقوف على محل إقامته في الخارج[4] "، وقد ترى المحكمة الإدارية العليا أن التحريات كافية في حالات معروضة عليها، إذ ذهبت في ذلك إلى أن "التحريات التي تمت من جانب جهة الإدارة هي تحريات كافية إذا تم سؤال رجال الإدارة المحلية وأقارب المتهم ووالدته وأخيه وأخذ إقرار منهم أنهم يعلمون وأنه سافر للخارج لقضاء بعض الأمور دون

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 942 لسنة 40ق جلسة 1995/11/4، مشار إليه في مؤلف المستشار محمد أحمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 328.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4221 لسنة 33ق جلسة 1988/4/30، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص 625.

[3] . د. سمير عبدالله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 109.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 644 لسنة 32ق جلسة 1990/2/17، مشار إليه في مؤلف الدكتور ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية، مرجع سابق، ص 436.

معرفة عنوان له، وعليه يكون إعلانه في النيابة العامة صحيح[1] "، كما أن التبليغ في مواجهة النيابة العامة يكون صحيحاً إذا **ثبت أن للمراد تبليغه موطناً معلوماً في الخارج ولم يكن له موطن معلوم في الداخل،** إذ تنص المادة (13) البند العاشر من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري على أنه "إذا كان موطن المعلن إليه غير معلوم، وجب أن تشمل الورقة على آخر موطن معلوم له في جمهورية مصر العربية أو في الخارج وتسلم صورتها للنيابة العامة وذلك لتقوم النيابة العامة بدورها بإرسال الإعلان إلى وزارة الخارجية لتوصيله للمعلن إليه بالطريق الدبلوماسي".

وهناك حالة ثالثة يكون تبليغ النيابة العامة صحيحاً إذا تعذر تسليم التبليغ في محل إقامة المراد تبليغه في الداخل لعدم وجود من يصح تسليم التبليغ إليه أو من ينوب عنه في التوقيع على أصل التبليغ أو لأي سبب كان، فإنه لا مانع من إتمام إجراءات التبليغ في مواجهة النيابة العامة بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة المحددة للمحاكمة التأديبية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا إذ قضت أنه " وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن التبليغ في مواجهة النيابة العامة لا يصح إلا إذا كان موطن المبلغ إليه غير معلوم، وإذا كان موطنه معلوماً ولم يجد المحضر من يصح تسليم الورقة إليه أو من ينوب عنه في التوقيع على أصل الورقة بالاستلام"[2].

4. مضمون التبليغ: تطبيقاً لنص المادة 34 من قانون مجلس الدولة المصري فإن مضمون التبليغ المرسل من ديوان المحكمة التأديبية إلى ذوي الشأن المتهمين، يجب أن يتضمن قرار الإحالة الصادر من النيابة الإدارية (تقرير الاتهام) الذي يتضمن أسماء المتهمين والمخالفات المنسوبة إليهم ومواد الاتهام والتكييف القانوني، وتحديد تاريخ أول جلسات المحاكمة التأديبية، بهدف إحاطة ذوي الشأن بالاتهامات المنسوبة إليهم والتاريخ المحدد للمحاكمة التأديبية بحسبانه من الضمانات الأساسية لحق الدفاع، حتى يتمكن المتهم من متابعة الحضور بنفسه أو بوكيل عنه جلسات المحاكمة ومباشرة حق الدفاع[3].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن أنه "يلزم تبليغ ذوي الشأن بقرار الاتهام وبتاريخ الجلسة حتى تنعقد الخصومة في مواجهته، فإذا ما تم تبليغ المتهم في الدعوى التأديبية بتقرير الاتهام دون تاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته كان التبليغ مبتوراً ومن ثم غير مرتب لأثره"[4].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2802 لسنة 32ق جلسة 1990/2/17 مشار إليه في مؤلف الدكتور ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية، مرجع سابق، ص 346.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين 2529لسنة 30ق، والطعن 613 لسنة 31ق جلسة 1988/3/19، الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص 624.

[3] . د. سمير عبدالله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 116.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4776 لسنة 35ق، جلسة 1990/6/23، مشار إليه في مؤلف د. محمد أحمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 332.

5. أثر تحقق الغاية من التبليغ على بطلانه: إذا كانت الغاية من ضرورة تبليغ المتهم بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة هي إحاطته علماً بما هو منسوب إليه حتى يتمكن من تحضير دفاعه،فإنه إعمالاً لمبدأ " لا بطلان إذا تحققت الغاية من الإجراء" يجب القول أنه إذا ثبت علم المتهم بقرار الإحالة تاريخ الجلسة، وحضر هو أو نائبه الجلسة المحددة لمحاكمته فإن علمه هذا يصحح ما يكون قد شاب إجراءات تبليغه من عيوب، وبالتالي لا تقبل منه الحجة بأنه لم يبلغ بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة تبليغاً صحيحاً، نعياً على الحكم الصادر في مواجهته[1].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ قضت أن " المقرر فقهاً وقضاءً أن حضور جلسات المحاكمة يصحح العيب الذي يكون قد شاب الإعلان"[2].

يستخلص مما سبق أن التبليغ يهدف إلى توفير ضمانة أساسية للعامل المقدم للمحاكمة التأديبية للدفاع عن نفسه ولدرء الاتهام عنه، وذلك بإحاطته علماً بأمر محاكمته بتبليغه بقرار الإحالة المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه وتاريخ الجلسة المحددة ليتمكن من الحضور بنفسه أو بوكيل عنه لتقديم ما يريده من بيانات وأوراق واستكمال عناصر الدفاع في الدعوى ومتابعة سير إجراءاتها، فإذا تم التبليغ صحيحاً وفق ما تقدم بيانه تكون الدعوى مقبولة.

ثانياً: حضور الخصوم:

حضور النيابة الإدارية في مصر شرط لصحة تشكيل المحكمة التأديبية، أما المتهم تأديبياً فيلزم لتمكينه من الحضور إبلاغه بتاريخ ومكان الجلسة، فإذا تبين أن المتهم تأديبياً لم يبلغ أصلاً كانت إجراءات المحاكمة باطلة، وكذلك إذا وقع التبليغ خطأً، وذلك لأن التبليغ هو السبيل القانوني لاتصال المحكمة التأديبية بالدعوى اتصالاً صحيحاً، أما إذا ثبت أن المتهم أحيط علماً بالدعوى التأديبية المقامة ضده، وتبلغ تاريخ الجلسة التي عينت لنظرها، وكانت السبل أمامه ميسرة للحضور بنفسه أو بوكيل عنه لدرء الاتهام الموجه ضده[3]؛**فهل يتعين حضوره المحاكمة التأديبية طالما تم إخطاره بالحضور ؟**

نصت **المادة (37) من قانون مجلس الدولة المصري** على أنه" للعامل المقدم إلى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محامياً".

---

[1] . د. محمد أحمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 332.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2676 لسنة 34 ق جلسة 1992/5/19 مشار إليه في مؤلف الدكتور ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية مرجع سابق، ص437.

[3] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 509.

كما نصت **المادة (50) من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية السوري** على أنه " 1. تعقد المحكمة جلساتها بصورة سرية بحضور ممثل عن الجهة العامة، وحضور المحال بالذات أو وكيل كل منهما، أو أحدهما، أو بغيابهما إذا تخلفا عن الحضور...".

ومفاد هذه النصوص أن الموظف المتهم تأديبياً المقدم للمحاكمة التأديبية، له الحق في أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو يوكل عنه محامياً، لذلك فحضوره أمر اختياري متروك لتقديره، ويكون حضور المتهم تأديبياً بنفسه أمراً وجوبياً، في حال قررت المحكمة حضوره شخصياً، فإذا أمرت المحكمة التأديبية المتهم تأديبياً بالمثول أمامها فعليه تنفيذ قرارها، إذ منحها المشرع المصري السلطة في ذلك، فنصت المادة (37) من قانون مجلس الدولة على أنه "وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً"، بينما سكت المشرع السوري عن صراحة النص بذلك، إلا أنه جاء في الفقرة 3 من المادة (50) على أنه".....3. يتلو رئيس المحكمة أو من يكلفه من العضوين أوراق الدعوى ومستنداتها ويستجوب المحال عن الأفعال المنسوبة إليه....".

كذلك أجاز المشرع في هذه النصوص المشار إليها أعلاه الوكالة بالخصومة في الدعوى التأديبية، إذ صرحت بأن للعامل أن يحضر جلسات المحاكمة بالذات أو يوكل محامي عنه، وضرورة الاستعانة بمحامٍ يرجع إلى عدة تقديرات: فمن ناحية، الموظف ليس لديه معرفة بالقانون أو الإجراءات الخاصة بعد تشعب فروع القانون، فالاستعانة بمحام تمكّن الخصم من الدفاع عن وجهة نظره بفاعلية أكثر، ومن ناحية أخرى حضور المتهم بنفسه أمام القضاء يُدخِل في القضية سلوكاً عاطفياً قد يضر بالسير المنتظم للوظيفة القضائية [1].

وفي حال حضور محام عن المتهم تأديبياً (المحال للمحاكمة التأديبية)، يجب عليه إثبات سند الوكالة عند الحضور أول مرة لجلسة المحاكمة، كما يجب على المحكمة التأديبية أن تطلب من المحامي تقديم سند الوكالة، على أن يتم ذلك في جلسة المرافعة على الأكثر [2] ، وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " يتعين على المحامي عند حضوره الجلسة إثبات وكالته، فإذا كان التوكيل الذي يستند إليه خاصاً أودعه ملف الدعوى، أما إذا كان توكيلاً عاماً فيكتفي باطلاع المحكمة عليه وإثبات رقمه وتاريخه والجهة المحرر أمامها بمحضر الجلسة، كما أن للمحكمة من تلقاء نفسها أن تطالبه بتقديم الدليل على وكالته، على أن يتم ذلك في جلسة المرافعة على الأكثر، ويجب على المحكمة في جميع الأحوال أن تتحقق من سندات توكيل المحامي في

---

[1] . د. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، ط15، منشأة المعارف،1990، ص 564.والمستشار حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، منشأة المعارف 1997، ص 1007.

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 511.

الدعوى مودعة أو ثابتة بمرفقاتها، فإذا تبين لها حتى تاريخ حجز الدعوى للحكم أن المحامي لم يقم أو يثبت سند الوكالة، تعين الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً"[1].

أما عن أثر عدم حضور الموظف المتهم تأديبياً جلسات المحاكمة على الرغم من تبليغه، فإنه تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً، إذ نصت المادة (2/29) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه " إذا لم يحضر المتهم بعد إخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً"، ويستخلص من هذا النص أنه بعد تبليغ المتهم تأديبياً تاريخ الجلسة بشكل صحيح وتخلفه عن الحضور، فإنه يجوز إجراء محاكمته والحكم عليه غيابياً، ومن ثم فإن غيابه لا يؤثر في إجراءات السير في الدعوى حتى تنتهي المحكمة من الفصل فيها بحكم قضائي، فحضور المتهم جلسات المحاكمة ليس شرطاً لازماً للفصل في الدعوى، وإنما يجوز الفصل فيها في غيبته طالما كانت مهيأة لذلك،وكان المتهم قد تبلغ قرار الإحالة وتاريخ الجلسة بالوسيلة التي رسمها القانون[2].

الفرع الثالث

آثار إقامة الدعوى التأديبية

إذا اتصلت الدعوى التأديبية بالمحكمة التأديبية أو بمجلس التأديب المختص، أصبح للمحكمة التأديبية أو(المجلس)، الولاية في نظرها والتصرف والفصل فيها،ولا تملك الجهة الإدارية سلطة اتخاذ أي قرار فيها من شأنه سلب ولاية المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي بشأنها، و يترتب على إقامة الدعوى التأديبية أمام المحاكم أو المجالس التأديبية عدة آثار بعضها يخص الجهة الإدارية التي يعمل لديها الموظف المحال للمحاكمة **كسلب ولايتها من عقابه**، وبعضها الآخر من شأنه التأثير في المركز الوظيفي للموظف المحال إلى المحاكمة **كحظر ترقيته وعدم قبول استقالته**، وهذا ما سنعرضه على النحو الآتي:

أولاً: سلب ولاية الجهة الإدارية:

ويقصد بذلك عدم جواز عقاب المحال من قبل الجهة الإدارية، فلا يجوز للجهة الإدارية أن توقع أي جزاء أو تحفظ التحقيق مع العامل عند إحالته إلى المحكمة التأديبية ويكون قرارها في هذا الخصوص منعدماً[3].

وبدخول الدعوى التأديبية في حوزة المحكمة التأديبية، يجب عليها الاستمرار في نظر الدعوى حتى تمام الفصل فيها بحكم تأديبي، ولا تملك الجهة الإدارية مصادرة ولاية المحكمة التأديبية بعد اتصالها بالدعوى أو اتخاذ

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2157 لسنة 30ق جلسة 1985/12/14، مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 511.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4518 لسنة 44ق جلسة 2000/11/25 مشار إليه في مؤلف الدكتور سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 118.

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، ط16، بدون بيانات نشر، ص 674.

أي قرار تأديبي فيها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية حين قضت أنه "بإحالة العامل إلى المحكمة التأديبية يصبح القضاء التأديبي هو المختص دون غيره بالنظر في أمره تأديبياً ولا يسوغ للجهة الإدارية أن تتدخل بتوقيع أي جزاء على العامل قبل الفصل في الدعوى التأديبية "[1].

وصدور أي قرار عن الجهة الإدارية بالتصرف في واقعة الاتهام المنظورة أمام المحكمة التأديبية يمثل غصباً لسلطة المحكمة مما ينحدر بقرارها إلى درجة الانعدام، ولا يكون له أي أثر قانوني، وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " متى اتصلت الدعوى التأديبية بالمحكمة التأديبية المختصة تعين عليها الاستمرار في نظرها والفصل فيها، ولا تملك جهة الإدارة في أثناء نظر الدعوى اتخاذ أي قرار في موضوعها من شأنه أن يسلب ولاية المحكمة التأديبية في محاكمة المخالف المحال إليها، إذا تصرفت جهة الإدارة تصرفاً من هذا القبيل فإنه يمثل عدواناً على اختصاص المحكمة التأديبية وغصباً لسلطتها يتعين على المحكمة أن لا تعتد بهذه التصرفات وأن تسقط كل أثر لها من حسابها، مثال قيام جهة الإدارة بتوقيع العقوبة على المخالف عن التهم المقدم بها إلى المحكمة التأديبية أو التنازل عن محاكمة الموظف"[2].

ويبدأ أثر هذا الحظر من قبل الجهة الإدارية من تاريخ اتصال النيابة الإدارية بالتحقيق، فمن هذا التاريخ يمتنع على الجهة الإدارية التدخل بأي إجراء[3]، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك في أكثر من حكم حديث لها إذ ذهبت إلى القول: " ومن حيث أنه يتبين من الأوراق أن قرار الجزاء السابق ذكره صدر في 1988/10/5 بينما أن النيابة الإدارية قد أقامت الدعوى التأديبية ضد الطاعن بإيداع قرار الاتهام قلم كتاب المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم في 1988/4/16 التي أحالته بعد ذلك إلى المحكمة التأديبية في الإسكندرية للاختصاص فإن قرار الجزاء الموقع على الطاعن بخصم 15 يوماً من راتبه يقع معدوماً لأنه صدر بعد إحالة الطاعن إلى المحكمة التأديبية، ومن شأنه أن يسلب تلك المحكمة اختصاصها التأديبي وهو مالا يجوز "[4].

ثانياً: عدم جواز ترقية العامل المحال إلى المحاكمة:

وهو أثر نص عليه قانون الخدمة المدنية الحالي **في مصر**، إذ جاءت المادة (65) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 81 لعام 2016 بهذا القيد، ونصت على أنه " لا تجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1557 لسنة 27ق جلسة 1985/2/22، مشار إليه بمؤلف الدكتور سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 122.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1711 لسنة 40ق جلسة 1995/12/19، مشار إليه بمؤلف الدكتور محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 123.

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 674.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1037 لسنة 37 جلسة 1997، منشور في مؤلف الدكتور محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 399.

التأديبية أو المحاكمة الجنائية، أو الموقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف، وإذا برئ الموظف المحال أو قضى بحكم نهائي بمعاقبته بالإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقيةلو لم يُحل إلى المحاكمة، ويمنح أجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ، وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين".

يتضح من هذا النص أن المشرع منع ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية، والواضح منه أيضاً أنه يتناول مانعاً مؤقتاً من موانع الترقية سواءُ كانت تلك الترقية بالأقدمية أو الاختيار، بل ولو كانت ترقية حتمية، وهو عدم جواز ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو الموقوف عن العمل طوال مدة الإحالة أو الوقف، بمعنى أنه إذا استحق العامل الترقية وقامت به إحدى هذه الحالات الثلاث فإن الوظيفة تحجز[1].

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن "حظّر المشرع ترقية العامل المحال إلى المحاكمة أو المحاكمة الجنائية أو الموقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف إذا استحق الترقية خلال هذه المدة، وقد حدد المشرع متى يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية في تطبيق حكم هذا النص، وسكت عن تحديد التاريخ الذي يعد العامل محالاً فيه إلى المحاكمة الجنائية،الأمر الذي يتعين معه لتحديد مفهوم الإحالة إلى المحاكمة الجنائية الرجوع إلى القواعد العامة المعمول بها في قانون الإجراءات الجنائية،والتي مؤداها أن الإحالة إلى المحاكمة الجنائية تتم بصدور أمر الإحالة من قاضي التحقيق أو بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو من قبل المدعي بالحق المدني"[2].

ومجرد الإحالة للتحقيق سواء أمام النيابة العامة أو النيابة الإدارية لا يترتب عليه تلقائياً حظر ترقية العامل المتهم في أثناء التحقيق، وإنما يترتب هذا الحظر على الإحالة للمحاكمة الجنائية أو التأديبية فقط أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف[3]،وإذا استحق العامل الترقية خلال مدة المحاكمة يتم حجز الوظيفة أو الترقية له ويكون التصرف فيه على الوجه الآتي:

1. **إذا برئ الموظف المحال للمحاكمة:** أياً كان سبب البراءة، وجب ترقيته بدءاً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية، ويمنح أجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ.

---

[1] د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 401.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5755 لسنة 49ق جلسة 2005/4/16 مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 401.

[3] . د. محمد ماهر أو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 676.

2. إذا **تم الفصل في المحاكمة بالإدانة:** إذا انتهت المحكمة المختصة إلى الفصل في المحاكمة التأديبية أو الجنائية ،ووقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن عشرة أيام، مما يوحي بعدم جسامة الجريمة، فإنه يجب ترقية هذا العامل بأثر رجعي وتحتسب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها، والأجر المستحق عنها منذ التاريخ الذي كان يجب ترقيته بدايةً فيه وكأنه لم يكن محالاً للمحاكمة، أما إذا كان الحكم بالإدانة بأكثر من الجزاء المذكور أعلاه فلا يستحق الترقية بأثر رجعي وإنما ينظر إلى مضمون الحكم ومدى تأثيره قانوناً في تأجيل الترقية في ضوء القواعد المعمول بها[1].

وقد **أطلق المشرع في سورية** على الترقية عبارة الترفيع، و نص عليها في الباب الخامس من القانون رقم 50 لعام 2004 والخاص بتقويم أداء العاملين وترفيعهم، ولا سيما المواد من23. 29، إلا أن هذه المواد والتي تنص على قواعد الترفيع وأحكامه لم تبين صراحةً أثر إحالة الموظف المتهم للمحاكمة التأديبية في ترفيعه، كما أن قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019 جاء خالياً من أي نص يتضمن حكماً لتلك الحالة، مما نجد معه ضرورة العمل تشريعياً لسد هذه الثغرة سواءٌ في القوانين الوظيفية أو قانون المحاكم المسلكية.

ثالثاً: عدم جواز قبول استقالة العامل:

نصت المادة (169) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016على أن "للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته كتابةً ولا تنتهي خدمته إلا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة أو من تفوضه بقبول الاستقالة"، **كما نصت المادة (172) من ذات اللائحة على أنه** "إذا رأت السلطة المختصة أو من تفوضه الموافقة على قبول الاستقالة، أو إرجاء قبولها لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف، تعين على إدارة الموارد البشرية إبلاغ الموظف فوراً بذلك، وفي جميع الأحوال تودع الاستقالة بملف خدمة الموظف بعد التأشير عليها بقرار السلطة المختصة أو من تفوضه".

ويتضح من هذا النصوص السالفة الذكر أن المشرع قرر حكماً في حالة العامل الذي يرغب في تقديم استقالته بعد إحالته إلى المحاكمة التأديبية، وهو إرجاء قبولها من السلطة المقدمة إليها إلى حين الانتهاء من الإجراءات التأديبية المتخذة بحقه، وإبلاغ الموظف فوراً بذلك، وعلى ذلك فإن عدم قبول استقالة العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية، هو أحد الآثار التي تترتب على إقامة الدعوى التأديبية، إذ إن الإحالة إلى المحاكمة التأديبية يترتب عليها خضوع العامل لولاية التأديب للمحكمة التأديبية، والاستقالة يترتب عليها انفصام عرى الوظيفة عن العامل وخروجه عن ولاية التأديب للمحكمة التأديبية والسلطة الرئاسية على حد سواء، فقبول الاستقالة

[1] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 126.

بمعرفة الجهة الإدارية بعد صدور قرار الإحالة يترتب عليه سلب ولاية التأديب من المحكمة التأديبية وغصب سلطتها بما ينحدر معه قبول الاستقالة إلى درجة الانعدام، ويعدّ كأن لم يكن لغصب سلطة هيئة قضائية[1].

المشرع المصري وبمقتضى أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، أكد إرجاء قبول استقالة العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية سواءٌ كانت تلك الاستقالة صريحة أو حكمية بقوة الفانون، وذلك حتى تصل الإجراءات التأديبية المتخذة ضده إلى غايتها، ويعدّ تاريخ الإحالة إلى المحاكمة هو تاريخ الإحالة للتحقيق الذي يعدّ تمهيداً لمرحلة المحاكمة التأديبية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً إذ قضت بالآتي: " إعمالاً للمادتين 97،98 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978[2] عدم جواز قبول الاستقالة الصريحة أو الحكمية إذا كان العامل قد أحيل إلى المحكمة التأديبية، أساس ذلك أن القرار الصادر بقبول الاستقالة يتضمن في ذاته سلب ولاية المحكمة التأديبية والتي تصبح هي المختصة دون غيرها في أمر تأديبه، الأثر المترتب على ذلك القرار من جهة الإدارة بإنهاء خدمة العامل أثناء محاكمته من شأنه غصب سلطة المحكمة وسلب لولايتها في تأديب العمال، القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة العامل للانقطاع أثناء محاكمته قرار منعدم ينحدر إلى مجرد العمل المادي ولا تلحقه أية حصانة نتيجة ذلك: من سلطة المحكمة التأديبية استئناف محاكمة العامل وتوقيع الجزاء المناسب باعتباره مازال موجوداً بالخدمة وقائماً بالعمل"[3]

في التشريع السوري، نص المشرع السوري على الاستقالة في المواد 133. 139 من القانون رقم 50 لعام 2004 من دون أن يبين بأي من هذه المواد مدى جواز قبول استقالة العامل المقدم إلى المحاكمة التأديبية أو مدى أحقيته في تقديم طلب الاستقالة، كما أن قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية جاء خالياً من معالجة تلك الحالة، مما يدعونا للمطالبة بسد تلك الثغرة تشريعياً واتباع نهج المشرع المصري في ذلك.

الفرع الرابع

نظـــام الجلســـات وإجراءاتها

يقصد بالجلسة المدة الزمنية التي يجلس فيها القاضي أو القضاة في حجرة بمبنى المحكمة التي رفعت إليها الدعوى ويساعده أحد الكتبة ويتصل فيها مباشرةً بالخصوم ومحاميهم لنظر الدعوى[4]، وقد عرفتها المحكمة الإدارية العليا المصرية كما يأتي " يقصد بلفظ الجلسة من الناحية الزمنية الوقت الذي يستغرقه نظر القضايا والمنازعات، ويقصد من الناحية المكانية الأبعاد الداخلية لقاعة الجلسة أي الحجرة من الداخل"[5].

---

[1] د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 127.

[2] . تم إلغائه بقانون الخدمة المدنية المصري رقك 81 لسنة 2016.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 582 لسنة 29ق جلسة 23م1984/6، مشار إليه في مؤلف الدكتور ماهر أبو العينين، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 678.

[4] . د. فتحي والي، الوسيط في القضاء المدني، مطبعة جامعة القاهرة ،1980.، ص531

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 33/857ق جلسة 1987/11/28، مشار إليه في مؤلف الدكتور ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 445.

وللتعرف على نظام جلسات المحاكمة التأديبية وإجراءاتها، هناك عدد من الضوابط بشأن سير تلك الجلسات لابد من التوقف عندها ودراستها وفق العناوين والترتيب الآتي:

أولاً: سرية الجلسات:

الأصل أن جلسات المحاكم المدنية والجزائية، وكذلك جلسات المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري التابعة لمجلس الدولة علنية، نظراً إلى ما تبثه العلانية من طمأنينة في نفس المتهم والكافة، إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم إجراءها سراً محافظةً على النظام العام أو مراعاةً للآداب أو لحرمة الأسرة، **والاستثناء** هو أن جلسات المحاكم التأديبية في الدعاوى التأديبية سرية، ويكون للمحكمة فيها كافة الصلاحيات التي تمكنها من الكشف عن وجه الحقيقة في الدعوى.

فقد نصت المادة 40 من القرار الجمهوري رقم 1958/1489 باللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحكمة التأديبية على الآتي:" جلسات المحاكم التأديبية سرية ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية إذا قرر ذلك رئيس المحكمة"، وكذلك نصت الفقرة الأولى من المادة 50 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية السوري رقم 32 لعام 2019 على أن " 1. تعقد المحكمة جلساتها بصورة سرية بحضور ممثل عن الجهة العامة، وحضور المحال بالذات، أو وكيل كل منهما، أو أحدهما، أو بغيابهما إذا تخلفا عن الحضور...".

وترجع الحكمة من جعل المحاكمة التأديبية . كأصل عام . سرية، في الحفاظ على مشاعر وكرامة الموظف المحال إليها حينما يعود إلى ممارسة عمله من جديد، فقد كفل له المشرع في هذا الصدد أن يكون موفور الكرامة، إضافة إلى ما في سرية الجلسات من حفاظ على مظهر الوظيفة العامة وتوفير الهدوء في أثناء المحاكمة، ولاسيما أن علانية المحاكمة التأديبية من شأنها أن تنشر بعض ما يتعلق بأسرار الوظيفة والإدارة العامة التي تثار أمام المحكمة، مما قد يؤدي إلى اهتزاز ثقة العامة في الجهات الإدارية والإساءة إلى مركز الوظيفة العامة، بينما السرية ليس من شأنها الإخلال بأي من الضمانات المقرر توافرها للمتهم في أثناء محاكمته تأديبياً[1] ، ومع ذلك فلرئيس المحكمة التأديبية إذا رأى انعدام مسوغات سرية المحاكمة أن يعقد جلساتها علنية وله في ذلك سلطة تقديرية لا معقب عليه في استعمالها[2].

ولكن هل ينطبق هذا الحكم على جلسات مجالس التأديب؟

أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها على أن قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق من جهات إدارية عليا أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، ويجري عليها بالنسبة إلى الطعن ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، ومن حيث مفاد النصوص السابق ذكرها

---

[1] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 447.

[2] . د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 268.

أن جلسات المحاكم التأديبية وما في حكمها من المجالس التأديبية التي أوكل إليها القانون مهمة الفصل في مسائل معينة يجب كقاعدة عامة أن تكون سرية، إلا إذا رأت هيئة المجلس جعلها علنية، ولاسيما أنه لا يتصور أن تكون جلسات مجالس التأديب علنية وهي تعقد داخل الجهات الإدارية وليس في أماكن عامة مفتوحة للجمهور أو حتى لموظفي الجهة ذاتها، ولكن في جميع الأحوال يجب أن يصدر الحكم في جلسة علنية وإلا كان الحكم باطلاً، والبطلان في هذه الحالة من النظام العام التي تتصدى له المحكمة أو المجلس من تلقاء نفسها ولو لم يطلبه أحد من الخصوم، كما أنه لا يجوز عند كتابة قرار مجلس التأديب الإشارة إلى انعقاد المجلس في سرية، وإنما يتم تجاهل هذا الأمر، وعلى من يدعي سرية انعقاد الجلسة إثبات ذلك[1].

ثانياً: محضر الجلسة:

الأصل في الإجراءات القضائية أنها إجراءات مكتوبة، وذلك حتى يمكن إثباتها ويسهل الرجوع إليها عند الاقتضاء، ويكون لكل جلسة محضر يحرره كاتب المحكمة الذي يحضر هذه الجلسة، ليدون ما تصدره المحكمة من قرارات وما يتم من إجراءات، وما يبدي من دفوع وطلبات، وليدون أقوال المتهم وأقوال الشهود، كما يدون الكاتب في هذا المحضر ساعة افتتاح الجلسة وساعة اختتامها وأسماء القضاة وبيان الدعوى التي تنظر وأسماء الخصوم والمحامين فيها و كل ما حدث من وقائع بشأنها، ويوقع المحضر كل من رئيس المحكمة (القاضي) والكاتب الذي يعدّ وجوده من الأمور الجوهرية في تشكيل المحكمة[2] ، والقاعدة أن ما يثبت بمحضر الجلسة يعدّ حجة على وقوع الإجراء كما هو مدون بالمحضر، ولا تجوز المنازعة في ذلك إلا بطريق الطعن بالتزوير، باستثناء الأخطاء المادية التي يجوز تصحيحها من دون اتباع طريق الطعن بالتزوير[3] .

وتعدّ بيانات محضر الجلسة مكملة لبيانات الحكم الصادر في الدعوى إذا وقع فيه سهو أو خطأ مادي، لكنه لا يعدّ مكملاً له في منطوقه[4]، والأصل أن الإجراءات قد روعيت، ولهذا لا تبطل إجراءات المحاكمة متى فقد محضر الجلسة كله أو بعضه[5]، ولا يجوز للمحكمة أن تستند في حكمها إلى دليل لا أصل له في الأوراق، فإذا فقد المحضر الذي سمعت فيه شهادة أحد الشهود، أو سمعت شهادة شاهد في الجلسة ولم تثبت في المحضر فلا يجوز أن يستند الحكم إلى أقوال هذا الشاهد الذي لا يوجد لشهادته أصل في الأوراق[6] .

---

[1] . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، ملحق المؤلف، مرجع سابق، ص 60.61.

[2] . د. أحمد محمد الحفناوي البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 359 ود. فتحي والي، الوسيط في القضاء المدني، مرجع سابق، ص 535.

[3] . د. مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، ج2، دار النهضة العربية،1996، ص 112.

[4] . د. مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 114.

[5] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 359.

[6] . د. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، مطبعة منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 37.

ثالثاً: إجراءات نظر الجلسات:

يقصد بإجراءات نظر جلسات المحاكمة التأديبية الخطوات والقواعد المنظمة التي يجب اتباعها في مرحلة نظر الدعوى من قبل المحكمة، ولم يبين قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وقانون مجلس الدولة في مصر وقانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية في سورية القواعد التي ينبغي اتباعها في أثناء جلسات المحاكمة التأديبية أمام المحكمة بنصوص واضحة ومفصلة، وكل ما ذكر في تلك القوانين هو استجواب المتهم تأديبياً وسماع الشهود، ولهذا فإن إجراءات نظر الجلسات بالمحكمة ينقصه الكثير من النصوص التي تنظم إجراءه على عكس ما جاء في قانون الإجراءات الجزائية، وعليه سوف نتناول بالبيان الخطوات واجبة الاتباع في جلسات المحاكمة التأديبية وهي كالآتي:

1. إثبات الوكالة: نصت المادة **(37)** من قانون مجلس الدولة المصري على أن " للعامل المقدم للمحاكمة أن يحضر جلسات المحاكمة أو يوكل عنه محامياً، وله أن يبدي دفاعه كتابةً أو شفاهةً وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً"، كما نصت المادة **(50)** من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية السوري على أنه " 1. تعقد المحكمة جلساتها بصورة سرية بحضور ممثل عن الجهة العامة، وحضور المحال بالذات، أو وكيل كل منهما، أو أحدهما أو بغيابهما إذا تخلفا عن الحضور....".

وعقد الوكالة هو عقد رضائي موثّق بين المتهم تأديبياً والمحامي، ويكفي لإثباته مجرد حضور المحامي مع المتهم تأديبياً جلسة المحاكمة التأديبية وإثباته بمحضر الجلسة، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "عقد الوكالة بين المحامي والمدعي من العقود الرضائية التي يكتفي فيها بالتراضي إثبات هذه العلاقة في محرر رسمي هو لتحديد حقوق والتزامات أصحاب الشأن لبيان حدود هذا التوكيل ونطاقه، أثر ذلك:أن هناك فرقاً بين عقد الوكالة وإثباته ولا يمكن أن يكون توثيق هذا العقد ركناً من أركانه . نتيجة ذلك: أن هذه العلاقة يمكن إثباتها بكافة الطرق ولا يثور نزاع في ذلك إلا إذا أنكر أحد الخصوم وجود هذه العلاقة أو حدودها ونطاقها، فإذا أقر الخصم بالوكالة فإن ها يكفي دليلاً في الإثبات . مباشرة المحامي لأي إجراء أو إيداع عريضة الدعوى بتكليف من ذوي الشأن قبل إصدار توكيل رسمي بذلك لا يؤثر في سلامة الإجراءات طالما لم ينكر هذا أي من الخصوم أو يجحده أو يشكك في وجوده . يتعين على المحكمة أن تستخدم سلطتها في تكليف الخصوم بتقديم وإيداع ما يلزم من مستندات وأوراق وتحديد الأجل المناسب لتقديم ذلك حتى لا يتعطل الفصل في الدعاوى"[1].

2. النداء على المتهم تأديبياً ومواجهته بالاتهام: يبدأ عمل المحكمة بالجلسة بالنداء على المتهم تأديبياً، ويتلى عليه الاتهام أو الاتهامات الواردة في قرار الإحالة، وبعد ذلك يسأل المتهم تأديبياً عما إذا كان ارتكب

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3001 لسنة 36ق جلسة 1998،/2/14مشار إليه في مؤلف الدكتور سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 304.

الواقعة المسندة له أو الوقائع المسندة إليه أم لم يرتكبها[1]، فإن اعترف بها جاز للمحكمة الاكتفاء باعترافه والحكم عليه بغير سماع الشهود.

3. طلبات الخصوم: ويقصد بالخصوم أطراف الدعوى التأديبية (المسلكية) وهم في مصر النيابة الإدارية بصفة مدعي والموظف المتهم تأديبياً بصفة مدعى عليه، وفي سورية ممثل الجهة العامة التي يعمل لديها الموظف المتهم مسلكياً، وهي (إدارة قضايا الدولة)، والطرف الآخر هو الموظف المتهم مسلكياً.

وبعد تلاوة الاتهامات الواردة في قرار الإحالة تقدم النيابة الإدارية طلباتها، وغالباً ما تكتفي بما جاء في تقرير الاتهام، ثم بعد ذلك تبدأ المحكمة بسماع طلبات المتهم تأديبياً أو محاميه[2] ،ويمكن أن نحصر الطلبات التي يبديها الدفاع فيما يأتي[3] :

1. طلب التأجيل 2. طلب ضم أوراق 3. طلب إحالة الدعوى إلى التحقيق 4. طلب إجراء معاينة 5. طلب ندب خبير 6. طلب سماع شهود 7. طلب فتح باب المرافعة وتقديم المذكرات.

ويجب على المحكمة المساواة بين الخصوم، وعدم قبول أية أوراق أو مستندات من أحدهم في غير جلسة وبحضور الخصم واطلاعه عليها أو إبلاغه بها[4].

4. سماع شهود النفي والإثبات: نصت المادة (36) من قانون مجلس الدولة المصري على أن " للمحكمة سماع الشهود من العاملين وغيرهم، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين، ويسري على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة لذلك قانوناً، وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة، وإذا كان الشاهد من العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهك وتخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين".

كما نصت الفقرة الرابعة من المادة 50 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على أنه " تستمع المحكمة إلى إفادات الشهود مباشرةً، أو بطريق الإنابة، ولها أن تندب واحداً أو أكثر من هيئتها لاستكمال التحقيق محلياً إذا رأت لزوماً لذلك، كما يكون لها إحضار الشاهد وتغريمه أو إعفاؤه من الغرامة وفقاً للأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية".

---

[1] . انظر الفقرة الثالثة من المادة 50 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019.

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 514.

[3] . د. حامد الشريف، نظرية الدفوع أمام القضاء الجنائي، دار المطبوعات الجامعية، ط3، 1996 ص 493 وما بعدها.

[4] د. ماهر عبد الهادي، شرعية الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 449.

والشهود قد يكونون للنفي أو الإثبات، إذ تسمع المحكمة أولاً شهود الإثبات ويكون توجيه الأسئلة من النيابة الإدارية ثم من المتهم تأديبياً، وللمحكمة في أي حالة كانت عليها الدعوى أن توجه للشهود أي سؤال ترى لزومه لظهور الحقيقة أو تأذن للخصوم بذلك، وبعد سماع شهادة شهود الإثبات يسمع شهود النفي ويسألون بمعرفة الموظف المتهم أولاً ثم بمعرفة النيابة الإدارية، ويجب على المحكمة أن تمنع توجيه أسئلة للشاهد إذا كانت غير متعلقة بالدعوى أو غير جائزة للقبول، ويجب أن تمنع عن الشاهد كل كلام بالتصريح أو بالتلميح، ولها أن تمنع سماع شهادة شهود عن وقائع ترى أنها واضحة وضوحاً كافياً[1]، ومن حق أطراف الدعوى أن يطلبوا من المحكمة سماع أية شهادة تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها، ولكن المحكمة غير ملزمة بإجابة الطلب إلا وفقاً لمقتضيات الدفاع حسبما تتبينه من سير الدعوى[2]، ونظراً إلى الدور الكبير الذي يلعبه الشهود في مجال المحاكمة التأديبية فإن المشرع زود المحكمة التأديبية بسلطات واسعة في هذا المجال تتمثل فيما يأتي:

1. يسري على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور أو الامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة قانوناً.

2. تحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت أن في الأمر جريمة.

3. توقيع عقوبة على المتخلفين بدون عذر من الشهود الموظفين، وذلك بعد تأجيل الدعوى وإخطارهم بالجلسة المحددة مرة أخرى، وكذلك الشأن إذا امتنعوا عن أداء الشهادة، إذ إن المشرع المصري قرر عقوبة تأديبية وفق المادة (36) من قانون مجلس الدولة هي الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين[3] بينما نص المشرع السوري على ضرورة إحضاره وتغريمه أو إعفائه من الغرامة وفقاً للأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية وبصورة مطلقة، أي دون تحديد إن كان الشاهد من الموظفين الذين يخضعون للمحاكمة أمام المحكمة المسلكية أم لا .

5. تقديم الموظف المتهم تأديبياً دفوعه: نصت المادة (37) من قانون مجلس الدولة المصري على أن له "أن يبدي دفاعه كتابةً أو شفاهةً"، كما نصت الفقرة الثانية من المادة (49) من قانون مجلس الدولة السوري على أن " يحدد رئيس المحكمة موعد انعقاد الجلسة، ويدعو المحال لاستجوابه، وتقديم دفوعه ومستنداته دفعة واحدة".

ومفاد هذه النصوص أن المشرع المصري منح المتهم تأديبياً أو محاميه حقاً مكتسباً في المرافعة الشفوية أو تقديم مذكرة مكتوبة بدفاعه في المواد التأديبية، فله الخيار في الطريقة التي يتبعها في دفاعه ومن ثم لا يمنع ذلك من الجمع بين الطريقين الدفاع الشفوي والمكتوب، بينما المشرع السوري لم يحدد طريقة بعينها للمتهم تأديبياً لتقديم دفوعه، والأصل في المنازعات التأديبية أمام قضاء مجلس الدولة هو الصفة الكتابية والاعتماد بصفة أصلية على

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 515.

[2] . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 695.

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 696.ود. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 578.

المذكرات المكتوبة، إلا أن ذلك لا يمنع المحكمة من سماع المرافعة الإضافية بحسب مقتضيات حال الدعوى[1]. ويقصد بالمرافعة اصطلاحاً الشرح الشفوي من الخصم أو محاميه للادعاءات أو أوجه الدفاع وأسانيده أمام المحكمة[2].

وأعتقد أن المشرع السوري كان يقصد من النص السابق تقديم الدفوع المكتوبة **وهذا ما أؤيده** إن كان هو المقصود لأنه في المجال التأديبي للدفاع المكتوب أو مذكرة الدفاع الدور الأول في تكوين عقيدة القاضي التأديبي، وذلك لأن الواقعة التأديبية تقوم على تأثيم غير محصور، والإثبات فيها يعتمد في الغالب على الأوراق والمستندات والتقارير ونصوص متفرقة في القوانين واللوائح والتعليمات والأوامر والكتب الدورية، الأمر الذي يحتاج إلى سرد بيانات دقيقة ومتشعبة، وهو مالا تحتاج إليه الواقعة الجنائية من ذاكرة وجهد، وتثير عادةً من البحوث القانونية والفنية مالا يثار على النحو نفسه في الواقعة الجزائية[3].

6. قفل باب المرافعة وحجز الدعوى للحكم[4] : بعد الانتهاء من تقديم المذكرات والمرافعات واتضاح الحقيقة للمحكمة، يأمر رئيس المحكمة بقفل باب المرافعة، أي بانتهاء مرحلة الدفاع في الدعوى، وذلك تمهيداً لإصدار الحكم، وبعبارة أخرى أكثر شيوعاً في العمل يأمر بحجز الدعوى للحكم.

وبقفل باب المرافعة تنقطع صلة الخصوم بالدعوى التأديبية، ولا يكون لهم اتصال بها، إلا بالقدر الذي تصرح به المحكمة، ونتيجةً لهذا ليس للخصوم بعد قفل باب المرافعة تقديم مذكرات أو إيداع مستندات، فإذا قدم طلباً أو دفاعاً أو مستنداً، فإن المحكمة تتجاهله وتعدّه غير قائم أمامها، ولهذا فهي لا تلتزم بالرد عليه.

على أنه للمحكمة التأديبية عندما تأمر بقفل باب المرافعة أن تصرح للمتهم تأديبياً بتقديم مذكرات وإيداع مستندات في ميعاد معين تحدده، وعندئذٍ يكون باب المرافعة مفتوحاً خلال هذا الميعاد، فباب المرافعة لا يقفل إلا بانتهاء هذا الميعاد، ويجوز للمحكمة بعد قفل باب المرافعة أن تقرر سواء من تلقاء نفسها، أو بناءً على طلب الخصم فتح باب المرافعة من جديد، ويصدر هذا القرار في الجلسة، وفتح باب المرافعة يكون لأسباب جدية تبين في محضر الجلسة، ومثال هذه الأسباب أن تحدث واقعة جديدة لها تأثير في الفصل في الدعوى، أو تظهر واقعة لم تكن معلومة للمحكمة.

وفي نهاية هذا المطلب نستنتج أن الخصومة القضائية أمام المحاكم التأديبية (المسلكية) أو مجالس التأديب لا تصح إلا إذا تمت وفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون ومن السلطة التي حددها دون غيرها،

---

[1] . د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، منشأة المعارف،1997، ص 1284.

[2] . د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص 1285.

[3] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 517.

[4] . د. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، مرجع سابق 568 وأيضاً د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 517.

فهي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالادعاء إلى القضاء بوسيلة الدعوى التي حدد القانون إجراءات التقدم بها ونظم كيفية التبليغ فيها وحضور الخصوم، ورتب آثارها سواءً لجهة الموظف موضوع المحاكمة أو الجهة الإدارية.

المطلب الثاني

نظـر الدعـوى التأديبيـة

تباشر المحكمة التأديبية سلطتها في أثناء نظرها الدعوى التأديبية شأنها شأن سائر المحاكم في الفصل في الدعاوى المقامة أمامها، ومن حقها لا بل من واجبها أن تتخذ من الإجراءات القانونية والسبل ما يوصلها إلى الحقيقة وذلك بغض النظر عما تم من هذه الإجراءات في المرحلة السابقة، والأصل هو استمرار المحكمة في نظر الدعوى المعروضة عليها حتى تصدر حكماً فيها، أو تنقضي بأحد أسباب الانقضاء القانونية، إلا أنه قد يحدث خلال نظر الدعوى مانع يعطل إجراءات نظر الدعوى ويعترض سبيل الفصل فيها،وذلك في حالتي وقف الدعوى وانقطاع التقادم، وعليه نقسم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول: صلاحيات المحكمة التأديبية ومجلس التأديب إزاء الدعوى التأديبية.

الفرع الثاني: وقف الدعوى التأديبية.

الفرع الثالث: سقوط وانقضاء الدعوى التأديبية.

الفرع الأول

صلاحيات المحكمة التأديبية ومجلس التأديب إزاء الدعوى التأديبية

انعقاد الولاية للمحكمة التأديبية ومجلس التأديب في نظر الدعوى يخول لهما سلطات وصلاحيات من أجل الفصل فيها، هذه الصلاحيات يقتضي البحث إلقاء الضوء عليها وبيان حدودها وذلك وفقاً للعناوين الآتية:

أولاً: البحث في الاختصاص: البحث في مسألة الاختصاص سواءٌ الولائي أو المحلي من أولى المسائل التي ينبغي على المحكمة التأديبية ومجلس التأديب البحث فيها قبل بحث شكل الدعوى أو موضوعها، إذ يجب أن تتحقق المحكمة أو مجلس التأديب من توافر اختصاصها في نظر الدعوى قبل مباشرة نظرها، إذ إن الاختصاص يتعلق بالنظام العام، تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، ويجوز للخصوم الدفع به في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا[1]، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " البحث في الاختصاص يسبق البحث في شكل الدعوى أو موضوعها، وهو واجب على المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها أو إذا طلب أحد الخصوم ذلك، لأن هذا الدفع يتعلق بالنظام العام ويجوز إثارته في جميع مراحل

[1] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 174.

التقاضي حتى ولو لأول مرة أمام محكمة الطعن، فإذا ما ثبت للمحكمة أن النزاع لا يدخل في ولايتها قضت بعدم اختصاصها من تلقاء نفسها حتى لا تقضي في خصومة خارجة عن اختصاصها"[1].

كما قضت أن " البحث في الاختصاص سابق على نظر الدعوى سواءٌ من حيث شكلها أو موضوعها، وأن البحث في الاختصاص الولائي أمر متعلق بالنظام العام يجوز الدفع به في أي مرحلة تكون عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وأنه يجوز للمحكمة التصدي للفصل فيه من دون طلب من الخصوم"[2].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية أيضاً إذ قضت أن " موضوع الاختصاص هو من النظام العام تملك المحكمة الناظرة في الخلاف إثارته تلقائياً ولو لم يدفع به أحد الطرفين"[3].

كما قضت أن "النظر في الطعن الصادر عن مجلس تأديب الجامعة موضوع الدعوى، هو من اختصاص المحكمة الإدارية العليا دون محكمة القضاء الإداري"[4].

ثانياً: سلطة المحكمة أو المجلس في تغيير الوصف والتكييف القانوني:

1. تحديد مفهوم التكييف القانوني: التكييف أو الوصف القانوني هي مسميات قانونية للواقعة الطبيعية غير المشروعة التي ارتكبها المتهم تأديبياً، وبعبارة أخرى المخالفة التأديبية هي المسمى القانوني للواقعة محل التجريم، أما التكييف أو الوصف القانوني فهو عملية المطابقة بين الواقعة ونص التجريم سعياً وراء إضفاء صفة المخالفة التأديبية على الواقعة في حالة تمام المطابقة، أو استبعاد صفة المخالفة التأديبية من الواقعة في حالة إخفاق هذه المطابقة[5]، والمقصود بالتكييف القانوني هو علاقة النص القانوني بالأفعال[6].

وقد عبر الفقه عن هذا المعنى بتعبيرات مختلفة فهو في رأي جانب من الفقه حكم القانون في الواقعة[7]، بحسبان أن هذا المفهوم لمعنى التكييف مستمد من طبيعة عمل السلطة القائمة على مباشرة إجراءات الدعوى الجنائية إذ هي المكلفة طبقاً للقانون بفحص الأفعال المطروحة عليها وتطبيق حكم القانون فيها[8].

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 13764 لسنة 50ق جلسة 2007/4/7 مشار إليه في مؤلف د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 285.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5412 لسنة 45ق جلسة 2002/2/16، مشار إليه في مؤلف الدكتور سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 175.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 78 لسنة 1980 مشار إليه في مؤلف المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ج1، ط1، 2004، مؤسسة النوري، ص 244.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 42 لسنة 1976 مشار إليه في مؤلف المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 254.

(5) . د. سليمان عبد المنعم، إحالة الدعوى الجنائية، دار الجامعة الجديدة للنشر،2002، ص 209.211.

(6) . د. محمود عبد ربه محمد القبلاوي، التكييف في المواد الجنائية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، 2002، ص 21.

(7) . د. محمود نجيب حسني، قوة الحكم في إنهاء الدعوى الجنائية، دار النهضة العربية، ط1977، ص 248 وما بعدها.

(8) . د. حسن صادق المرصفاوي، الدعوى المدنية أمام المحاكم الجنائية، دار المعارف 1964، ص 456.

كما عبر جانب آخر من الفقه [1] عن المعنى نفسه بقوله إن التكييف هو بيان النص القانوني الواجب تطبيقه على الواقعة المبينة بأمر الإحالة، أو التكليف بالحضور، فالتكييف هو رد الواقعة إلى النص القانوني الذي ينطبق عليها ويحدد عقوبتها.

ويلعب التكييف القانوني للمخالفة التأديبية دوراً مهماً في القانون التأديبي، إذ إنه يعد الوسيلة التي تدخل عن طريقها الواقعة دائرة القانون، فهو يمثل نقطة تلاقي رافدي الواقع والقانون فيما نص عليه المشرع من واجبات ومحظورات والواقعة التي حدثت وثبتت نسبتها إلى المتهم وتحددت عناصرها القانونية[2] ، كما يعدّ التكييف وسيلة وسيلة القاضي التأديبي في إنزال القانون من عليائه المجرد وسحبه ليطبق على الواقعة فيلتقي الواقع بالقانون، إذ إن ثبوت الواقعة لا يكفي للحكم بالإدانة، ولكنه يلزم أن تكون الواقعة مؤثمة وفقاً لتكييفها القانوني الذي تخضع له[3].

2. سلطة المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب في تغيير التكييف القانوني للواقعة: لم ينص المشرع المصري والسوري صراحةً في قانون مجلس الدولة على سلطة المحكمة التأديبية في تغيير الوصف القانوني للواقعة، إلا أن سلطتها هذه يمكن استنباطها من نصوص أحكام القضاء التأديبي وآراء الفقه.

فمن أحكام القضاء التأديبي المتواترة يُستَنبط أن إعطاء الواقعة الوصف القانوني الصحيح واجب يقع على عاتق المحكمة التأديبية، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن " للمحكمة التأديبية أن تضفي على وقائع الدعوى وصفها القانوني الصحيح مادام هذا الوصف مؤسساً على الوقائع التي شملها التحقيق وتناولها الدفاع"[4] ، ، كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه لا تتقيد المحكمة التأديبية بالوصف الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع المسندة إلى الموظف، لأن هذا الوصف ليس نهائياً بطبيعته وليس من شأنه أن يمنع المحكمة من تعديله متى رأت أن ترد تلك الوقائع بعد تصحيحها إلى الوصف الذي ترى هي أنه الوصف القانوني السليم وذلك بشرط أن تكون الوقائع المبينة بأمر الإحالة والتي كانت مطروحة على المحكمة هي بذاتها التي اتخذت أساساً للوصف الجديد[5] ، وقضت أيضاً بالقول" وإن كانت المحكمة التأديبية مقيدة بالمخالفات الواردة في قرار الاتهام إلا أنها مع ذلك لا تتقيد بالوصف القانوني الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع التي وردت في

---

[1] . د. مأمون سلامة، أصول الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص 590.

[2] . د. محمود عبد ربه القبلاوي، التكييف في المواد الجنائية، مرجع سابق، ص 67.

[3] . د. محمود عبد ربه القبلاوي، التكييف في المواد الجنائية مرجع سابق، ص 68.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 500لسنة 9ق جلسة 1967/11/18، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة سنة، الجزء الرابع، (1960.1985) إصدار المكتب الفني بمجلس الدولة.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 174 سنة 8ق جلسة 1966/6/26، مجموعة المبادئ القانونية، (15سنة) الجزء الرابع، ص 4032.

القرار المذكور إذ تملك بما لها من سلطة قضائية إضفاء الوصف القانوني الصحيح على تلك الوقائع إذ يجب عليها أن تمحص الوقائع المطروحة عليها بجميع كيوفها وأوصافها وأن تنزل حكم القانون"[1].

أما بالنسبة إلى الفقه، فيجمع الفقهاء الذين تعرضوا إلى هذه المسألة على أن إعطاء الواقعة وصفها القانوني الصحيح يعد بمثابة واجب يقع على عاتق المحكمة التأديبية، فيقول جانب من الفقه إن تكييف الدعوى إنما هو من تصريف المحكمة التي يتعين عليها أن تعطي الدعوى وصفها الحق وتكييفها القانوني الصحيح[2].

ويرى جانب آخر من الفقه[3] أن "سلطة المحكمة في إضفاء الوصف القانوني الصحيح على الوقائع الواردة بتقرير الاتهام هي سلطة مستمدة بالأصل من سلطة المحكمة في تكييف الوقائع التي تقوم عليها الدعوى".

وفي سورية لم يتضمن قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 أي مادة تخص موضوع حق المحاكم المسلكية في تغيير الوصف، لذا لا بد من العودة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، تطبيقاً لنص المادة (64) من قانون مجلس الدولة والتي أكدت على أن تطبق المحاكم المسلكية أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون البينات في كل ما لم يرد عليه نص.

وبالعودة إلى ذلك القانون فإننا أيضاً لم نلحظ أي نص صريح في قانون أصول المحاكمات الجزائية يعالج موضوع حق المحكمة في تغيير الوصف الجرمي، إلا أن القواعد التي وردت فيه تعطي هذا الحق لمحكمة الموضوع، فهي غير مقيدة بالوصف الجرمي، وعنما تضع يدها على الدعوى تدرس واقعتها وما رافقها من ظروف وملابسات وتوازن بينها وبين النص القانوني الذي ينطبق عليها، فإذا اندرجت هذه الواقعة تحت نص يعاقب عليها، قضت بالعقوبة التي قررها النص القانوني، وإذا لم تندرج تحت أي نص قانوني قضت بعدم المسؤولية لأن الفعل لا يشكل جرماً، إلا أن حق المحكمة في تغيير الوصف الجرمي، يجب ألا يؤدي إلى تغيير نوع الجريمة[4]، كما أن حق المحكمة في تبديل الوصف الجرمي، لا يعطيها الحق في أن تضيف وقائع جديدة[5]، ولا أن تحكم بالبراءة من الوصف الأول في حال ذهابها إلى الوصف الآخر.

3. **ضوابط تغيير الوصف القانوني للمخالفات:** يتحدد نطاق واجب المحكمة التأديبية في إعطاء الوصف القانوني السليم للواقعة بضوابط عدة لا ينبغي لها أن تتجاوزها، وتتمثل تلك الضوابط فيما يأتي:

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 176لسنة 10ق جلسة 1967/11/25، مجموعة المبادئ القانونية(15سنة) الجزء الرابع، ص 4032.

[2] . د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص 1053.

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 710.711.

[4] . قرار محكمة النقض السورية مؤرخ في 1957/7/3، القاعدة 2478، المجموعة الجزائية، مشار إليه في مؤلف د. عبد الوهاب بدرة، الدعوى الجزائية، مطبعة مؤسسة جورج ومتيلد سالم الخيرية، حلب، طبعة أولى عام 1988، ص 121.

[5] . قرار محكمة النقض السورية مؤرخ في 1963/2/3، مشار إليه في مؤلف الدكتور عبد الوهاب بدرة، الدعوى الجزائية، مرجع سابق، ص 124. 124.

- ألا يكون الوصف الجديد يتضمن تشديداً لوصف المخالفة على نحو يزيد موقف المتهم سوءاً[1].
- ألا يكون الوصف الجديد لم يتم مواجهة المحال به في أثناء التحقيق معه أو أمام المحكمة وأبدى دفاعه بشأنه، فإذا لم يكن قد تمت مواجهته به لا يجوز توقيع عقاب عليه فالواقعة نفسها من دون تكييفها القانوني لابد من مواجهة المتهم بها[2].
- ألا يكون الوصف الجديد بعيداً عن وقائع المخالفة المنسوبة إليه، أي أن تكون الوقائع المبينة في قرار الإحالة والتي كانت مطروحة أمام المحكمة هي بذاتها التي اتخذت أساساً للوصف الجديد[3].
- أن تخطر المحكمة المتهم بما تجريه من تعديل على الوصف القانوني إذا كان من شأنه التأثير في دفاعه، فمثلاً إذا كان تغيير الوصف القانوني من قبل المحكمة التأديبية من شأنه أن يجعل الجريمة أشد في العقوبة تعين على المحكمة تنبيه المحال إلى ذلك وإتاحة الفرصة له لإبداء دفاعه في شأنها، أما إذا كان الوصف الصحيح الذي أضفته المحكمة على الوقائع من شأنه أن يجعل الجريمة أقل في العقوبة من تلك المقدم بها إلى المحكمة فلا تثريب على المحكمة إن هي لم تنبه المتهم إلى ذلك، إذ من المفترض أنه أبدى دفاعه على أساس الجريمة الأشد[4].

ثالثاً: التصدي إلى وقائع غير واردة في قرار الإحالة (قرار الاتهام):

يقصد بحق التصدي: أن يخول القانون بعض المحاكم أو مجالس التأديب سلطة إقامة الدعوى على أشخاص لم يشملهم الاتهام، أو عن وقائع لم ترفع بها الدعوى، وتعرف هذه السلطة عند الفقهاء بحق التصدي[5].

نصت المادة (40) من قانون مجلس الدولة المصري على أن " تفصل المحكمة التأديبية في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة سواءً من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها، إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب"، فالمشرع المصري منح المحكمة التأديبية وفي حكمها مجلس التأديب . سلطة التصدي للفصل في وقائع ومخالفات لم ترد في قرار الاتهام المعروض عليها، وذلك على أساس أن المحكمة صاحبة الولاية العامة في التأديب، حيث قد يكشف لها فحص وتمحيص أوراق الدعوى المعروضة عليها وجود وقائع أو مخالفات تأديبية لم ترد في قرار الإحالة، وترى التصدي للفصل فيها من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية[1].

---

[1] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 182.

[2] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 448.

[3] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 183.

[4] . د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 202.

[5] د. عوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، ص 620.

ويلزم لمباشرة سلطة التصدي للحكم في وقائع لم ترد في قرار الإحالة للمحاكمة التأديبية أن تتوافر الشروط الآتية[2] :

- أن تشكل الواقعة مخالفة تأديبية، وأن تكون مقومات وعناصر هذه المخالفة ثابتة من واقع أوراق الدعوى التأديبية المعروضة أمام المحكمة، بمعنى أن يكون ثبوت الوقائع الجدية جلياً بحيث لا يحتاج إلى تحقيق جديد.
- مواجهة العامل بالمسؤولية التأديبية عن تلك المخالفة.
- منح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك، إذ إنه لم يضع في حساباته حين إعداده للدفاع تلك الوقائع التي كشفت عنها المحكمة التأديبية، الأمر الذي يوجب احتراماً لحقه في الدفاع وتمكينه من إبداء دفاعه بصددها منحه أجلاً لإعداده، إذ لا يجوز مفاجئة العامل بالاتهام والفصل فيه من دون سماع دفاعه وإعطائه أجلاً مناسباً لتحضيره.

ويترتب على تخلف هذه الشروط وقوع عيب شكلي في إجراءات محاكمة المتهم يبطلها بما يؤثر في الحكم المطعون فيه ويؤدي إلى بطلانه[3]، ويرى جانب من الفقه[4] أن القاعدة المستقرة قبل صدور القانون رقم 1972/47 تقضي أنه ليس للمحكمة التأديبية أن تعاقب المتهم عن مخالفات غير تلك التي نص عليها صراحةً في قرار الإحالة، وهكذا كانت تلتقي المحاكمتان الجنائية والتأديبية، إلا أن المشرع المصري خرج في قانون مجلس الدولة الحالي على المبدأ السابق في المادة(40) منه، إذ سمح للمحكمة بالتصدي إلى وقائع لم ترد في قرار الإحالة إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق، والضمان الوحيد في هذه الحالة هو منح العامل أجلاً لتحضير دفاعه، بعد مواجهته بالاتهام الجديد إذا طلب ذلك[5] ، وينتقد جانب آخر من الفقه نص المادة (40) من قانون مجلس الدولة من ناحيتين[6] :

- أن تؤدي إلى إهدار مبدأ أساسي في الإجراءات التأديبية وهو مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام أو التحقيق وسلطة الحكم، إذ إن المحكمة التأديبية وتطبيقاً لنص المادة (40) تقوم بوظيفة النيابة الإدارية ومن ثم تمتزج سلطتا الاتهام والمحاكمة بما يخل بأهم ضمانة من ضمانات التقاضي ألا وهي حياد القاضي، فلا ريب في أن المحكمة عند تصديها للوقائع التي لم ترد في قرار الإحالة تقيم في الواقع الدعوى عن هذه الوقائع، فتكون قد كونت عقيدة بما كان ينبغي معه في الأصل أن تتنحى عن النظر فيها عملاً بالمبادئ العامة في صلاحية القاضي.

---

(1) . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 184.

(2) . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 720.

(3) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 500.

(4) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 496.

(5) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 594.

(6) . د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 718 وما بعدها.

●مما يزيد نص المادة (40) غرابة هو أن سلطة المحكمة في تغيير الوصف القانوني للوقائع الواردة في قرار الإحالة هي سلطة معترف بها ومستقرة في النطاقين الجنائي والتأديبي، وهي سلطة واسعة إلى حد ما، إلا أن أحكام المحكمة الإدارية العليا تكرر دائماً أن المحكمة التأديبية تتقيد بالمخالفات الواردة في قرار الاتهام من دون وصفها القانوني، أي إنه ليس متصوراً أن تمتد سلطة المحكمة إلى وقائع أخرى لم ترد في قرار الإحالة، إلا على سبيل الاستثناء، **فما النطاق الذي يمكن من خلاله تطبيق المادة 40 من ناحية وعدم إهدار القواعد العامة في الفصل بين سلطة الاتهام والمحاكمة من ناحية أخرى؟**

يرى هذا الجانب أن الحل يكمن في التشدد في تطبيق نص المادة 40 فهذه المادة تربط سلطة المحكمة في التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة بأن تكون عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق، ومعنى ذلك وجوب أن تكون المخالفة ثابتة ثبوتاً يقينياً تجاه العامل، فلا تقوم المحكمة بتحقيق جديد، فعنصر ثبوت المخالفة من شأنه تقييد سلطة المحكمة في هذا الخصوص إلى درجة كبيرة ومن شأنه أن يعيد التوازن المفقود في هذه المادة بين مبدأ حياد القاضي من ناحية وسلطته في إقامة الدعوى والحكم فيها من ناحية أخرى.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الخصوص أنه "للمحكمة التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة متى كانت المخالفة ثابتة في الأوراق بشرط إحاطة العامل علماً بالمخالفات المنسوبة إليه واردة بقرار الإحالة ومنحه أجلاً لتحضير دفاعه"[1].

أما في سورية فلم نلحظ أي مادة قانونية في قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 تعالج موضوع التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة، مما يدعونا إلى تطبيق المادة (64) منه والعودة في هذا الخصوص إلى ما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون البينات، وحيث إنه من المبادئ الأساسية في أصول المحاكمات الجزائية، فصل سلطة الادعاء عن سلطة الحكم، يتعين على المحكمة أن تتقيد بالوقائع المسندة إليها، فالدعوى عينية بالنسبة إلى الواقعة الجرمية المدعى بها، ولا يجوز للمحكمة أن تتخطى حدود هذه الواقعة المحالة إليها، ولا يسوغ للمحكمة أن تبحث في أمور لم تكن محالة إليها، بل تقتصر على محاكمة المتهم أمامها بالفعل المدعى به. كما أنها لا تملك أن تضيف واقعة جديدة لم تكن محالة إليها بقرار الإحالة [2] ،وتقيد المحكمة بالوقائع قاعدة أساسية هي من النظام العام، يجوز التمسك بها بأي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة النقض.

مما تقدم يتضح لنا استقرار الفقه والقضاء المصري على حق المحاكم التأديبية ومجالس التأديب في تغيير الوصف القانوني المسبغ على الوقائع المنسوبة إلى المحال، كما أنها تملك تعديل الاتهام الوارد في قرار الإحالة سواء بالتشديد أو التخفيف طالما أن الوقائع التي تستند إليها في ذلك مطروحة أمامها، كما أننا نهيب **بالمشرع**

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 229 لسنة 37ق جلسة 1992/6/20، مشار إليه لدى مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن . النقض . الإدارية العليا، دار شتات المصرية، المحلة الكبرى سنة النشر 2009، ص 156.

[2] . د. عبد الوهاب بدرة، الدعوى الجزائية، مرجع سابق، ص 122.

المصري من خلال تعديل المادة (40) السالف ذكرها والمشرع السوري من خلال النص على إلزام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب بالتصدي للفصل في الوقائع التي تكشفت أمامها في أثناء ممارستها لأعمالها في الدعاوى التأديبية التي تختص بنظرها متى كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق وصالحة للحكم فيها وفقاً للضوابط السالف ذكرها، وذلك إعلاءً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

رابعاً: سلطة المحكمة أو مجلس التأديب في إقامة الدعوى على عاملين لم يتضمنهم تقرير الاتهام:

إذا قدرت المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب في أثناء نظر الدعوى التأديبية المطروحة عليها، وقوع مخالفات من عاملين غير من قدموا للمحاكمة أمامها، كان لها إقامة الدعوى التأديبية ضدهم[1]، وسلطة المحكمة التأديبية في التصدي بإقامة الدعوى التأديبية ضد عاملين آخرين من غير من قدموا للمحاكمة بمعرفة النيابة الإدارية كما هو الحال في مصر لا يتعارض مع سلطة النيابة الإدارية في إقامة الدعوى التأديبية بوصفها الأمينة على الدعوى التأديبية وإنما يكون بمناسبة دعوى معروضة بداءةً على المحكمة ووجود أسباب جدية على وقوع مخالفات تأديبية من هؤلاء العاملين[2].

وقد نصت المادة (41) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 1972/47 على أن " للمحكمة التأديبية أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفي هذه الحالة يجب منحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على طلب رئيس المحكمة".

ويستفاد من هذا النص أنه يلزم لإعمال حكمه أن تتبين المحكمة وهي تنظر دعوى تأديبية معينة مطروحة أمامها، أن هناك أسباباً جدية مستمدة من أوراق هذه الدعوى وتحقيقاتها تقتضي توجيه الاتهام إلى عاملين من غير من قدموا للمحاكمة في قرار الإحالة، ومفاد ذلك أن تكون المخالفات التي رأت المحكمة نسبتها إلى هؤلاء العاملين مرتبطة بالدعوى المنظورة ومتفرعة عنها، وآية ذلك أن عبارة المادة تجري بأن تحال الدعوى "برمتها" إلى دائرة أخرى، أي أن تحال بالنسبة إلى من شملهم قرار الإحالة المقدم من النيابة ابتداءً وكذلك من وجه إليهم الاتهام من المحكمة في أثناء نظر الدعوى، وعلى ذلك فإنه لا يجوز للمحكمة طبقاً لهذا النص أن توجه الاتهام إلى غير من قدموا للمحاكمة أمامها، عن مخالفات لا تتصل بالدعوى المنظورة أياً كان المصدر الذي استقت منه المحكمة علمها بهذه المخالفات على فرض وجودها أو صحتها[3].

فالقانون في المادة سالفة الذكر أعطى للدائرة التي تنظر الدعوى التأديبية ما كان يجب أن تقوم به النيابة الإدارية من تضمين تقرير الاتهام آخرين تنطق الأوراق بمسؤوليتهم، إلا أنه أوجب عليها في هذه الحالة الوقوف

---

[1] . د. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، طبعة أولى،2001، ص 202.

[2] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 187.

[3] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 508.

بالإجراءات عند هذا الحد إذ يجب أن تحال الدعوى بعد ذلك إلى دائرة أخرى يصدر بشأنها قرار من رئيس مجلس الدولة للفصل فيها، فكأن المادة 41 حينما أوقفت دور دائرة المحكمة التأديبية التي عدلت في قرار الإحالة وتقرير الاتهام بإضافة متهمين آخرين وذلك عند هذا الحد، ولم تسمح لها بالفصل في الدعوى، تكون قد فصلت بين سلطتي الاتهام والمحاكمة على خلاف ما نهجه قانون مجلس الدولة المصري في المادة (40) منه[1].

وبموجب هذا النص منح المشرع المصري المحكمة التأديبية المختصة الحق في إقامة الدعوى على عاملين من غير من قدموا إلى المحاكمة التأديبية في الدعوى المنظورة وعلى أن تكون بالشروط الآتية[2] :

1. وجود دعوى تأديبية منظورة أمام المحكمة التأديبية، إذ التصدي لإقامة دعوى تأديبية ضد آخرين يرتبط بضرورة وجود دعوى تأديبية يجري نظرها سلفاً أمام ذات المحكمة، إذ لا يجوز للمحكمة التأديبية التصدي لإقامة الدعوى التأديبية بداءة من دون أن يكون ذلك بمناسبة دعوى أخرى منظورة أمامها.

2. أن تكون المخالفة التأديبية التي رأت المحكمة نسبتها إلى هؤلاء العاملين مرتبطة بالدعوى المنظورة أمامها، ومتفرعة عنها، فلا يجوز وفقاً لهذا النص أن توجه الاتهام إلى غير من قدموا للمحاكمة أمامها عن مخالفات لا تتصل بالدعوى المنظورة أياً كان المصدر الذي استقت منه المحكمة العلم بهذه المخالفة على فرض وجودها وصحتها.

3. قيام أسباب جدية لدى المحكمة التأديبية على وقوع مخالفة من عاملين آخرين من غير المقدمين للمحاكمة أمامها، إذ ينبغي وجود أسباب جدية أمام المحكمة تؤدي لاقتناعها بوقوع مخالفات من هؤلاء العاملين حتى تنهض لممارسة سلطتها في إقامة الدعوى التأديبية ضدهم.

4. أن تكون هذه الدعوى تأديبية وليست طعناً على قرار تأديبي، وذلك طبقاً لقول المادة (41) " للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها".

5. يجب إخطار هؤلاء العاملين بالمخالفات المنسوبة إليهم، ومواجهتهم بها بمعرفة المحكمة التأديبية، ومنحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم في الدعوى إذا طلبوا ذلك، وهو أمر يتعلق بممارسة حقوق الدفاع أمام المحكمة من حيث ضرورة مواجهة المتهم بالاتهام المنسوب إليه وإخطاره به وسماع دفاعه.

6. أن تحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على طلب رئيس المحكمة، فالمحكمة التأديبية تمارس سلطة الاتهام لدى تصديها لتوجيه الاتهام إلى عاملين آخرين غير من قدموا للمحاكمة أمامها عن وقائع أخرى، ولا يجوز قانوناً لجهة واحدة ممارسة سلطة الاتهام والحكم في دعوى واحدة، وبالتالي يجب إحالة الأوراق برمتها إلى دائرة أخرى لتتولى الفصل فيها، ويجب على رئيس المحكمة في هذه الحالة تقديم

---

[1] . د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي النقض والمحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 159.

[2] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 506 وأيضاً د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 188.

طلب لعرض الدعوى برمتها على رئيس مجلس الدولة تمهيداً لإحالتها بقرار إلى دائرة أخرى للفصل فيها، وتختصر المحكمة التأديبية بهذه الخطوة، خطوتين، إذ يعد حكمها في هذه الحالة، إحالة للمحاكمة التأديبية، وإقامة للدعوى في الوقت ذاته إذ تعدّ الدعوى مقامة في هذه الحالة من تاريخ صدور الحكم بالإحالة، حسبما تقضي بذلك القواعد العامة، ويعد هذا هو الاستثناء الوحيد على وجوب إقامة الدعوى التأديبية بوساطة النيابة الإدارية، وإن كانت النيابة الإدارية هي التي تباشر الادعاء في هذه الحالة أيضاً، لأنه لا يجوز مباشرة الادعاء أمام المحاكم إلا من النيابة الإدارية.

غير أن هذا الأمر دقيق بالنسبة إلى مجلس التأديب في حال عدم وجود مجلس آخر يتولى الفصل في الدعاوى التأديبية المقامة على العاملين الخاضعين إلى أحكامه كسائر المجالس، الأمر الذي يجب معه اللجوء إلى قاعدة الحلول للتغلب على هذه المشكلة، والتي تعني في هذا المجال، حلول نائب صاحب الاختصاص الأصيل محل عضو مجلس التأديب المختص قانوناً عند قيام مانع لديه، إذ إن الحلول لا يقوم إلا في حالة وجود ظرف طارئ ينتج عنه شغور لوظيفة الأصيل بصفة مؤقتة، فيحل محله الحال إلى حين انقضاء هذا الظرف، ويندرج ذلك كله في إطار حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد[1].

ونظرية الحلول قد تكون منظمة تشريعياً، كما هو الحال في قانوني تنظيم الجامعات المصري والسوري اللذين تضمنا نصاً يقضي بحلول غير من قام به مانع من أعضاء مجلس التأديب محله، على أن يكون من ذات درجته الوظيفية، وعند قيام مانع به أيضاً يحل محله الأقدم فالأقدم من شاغلي الدرجة، ثم من يلونهم فيها[2].

أما في سورية فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 44 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لسنة 2019 على أنه يجوز للمحكمة المسلكية أن تطلب من الجهة العامة إحالة من ترى وجوب إحالته إليها من الموظفين العموميين أو العاملين، ومن في حكمهم متى تبين لها لزوم ذلك، إذ يتضح من هذا النص سلطة المحكمة المسلكية في الطلب من الجهة العامة صاحبة الاختصاص إحالة أشخاص غير مذكورين في ملف الدعوى الناظرة فيها، متى تبين لها علاقتهم بالجرم موضوع الدعوى أمامها.

خامساً: إحالة الواقعة الواردة بقرار الإحالة إلى النيابة العامة إذا كانت تشكل جريمة جنائية:

نصت المادة (39) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 1972/47 على الآتي:" إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكوّن جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية".

كما نصت المادة (51) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 2019/32 على أنه:

---

[1] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 308307 . 309.

[2] . انظر قانون تنظيم الجامعات المصري رقم 49 لسنة 1972، وقانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006.

"1. تقرر المحكمة إحالة المحال إلى القضاء الجزائي المختص إذا رأت أن الفعل المنسوب إليه يوجب ذلك، وتبين الوصف الجرمي للفعل والنص القانوني المنطبق عليه، ولها في هذه الحال إيداع العامل موقوفاً مع ملف الدعوى إلى النيابة العامة لإجراء المقتضى القانوني.....".

وبمقتضى هذه النصوص، خول المشرع المحاكم التأديبية سلطة إحالة الواقعة أو الوقائع التي وردت بقرار الاتهام أو التحقيق التأديبي إلى النيابة العامة، إذا كانت تكوّن جريمة أو جرائم جنائية، وتفصل في المخالفة التأديبية، وغاية المشرع من هذا النص، هو ألا يتأخر اتصال النيابة العامة بالوقائع التي تنطوي على جريمة جنائية، فتضيع معه معالم الجريمة، لذلك قضى أن تحيل المحكمة التأديبية الواقعة التي تكون جريمة جنائية إلى النيابة العامة للتصرف فيها، وحرصاً على ألا يكون ذلك سبباً في تأخير الفصل في الدعوى التأديبية، نص المشرع على أن تفصل المحكمة في هذه الدعوى بغير توقف على تصرف النيابة العامة في الجريمة الجنائية ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية، وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية[1]، ولا يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العامل، وعلى المحكمة التأديبية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف، فالمشرع هنا يميز بين افتراضين:

الأول: افتراض إمكان الفصل بين الجريمتين، وهو الأصل، وهنا يتعين على المحكمة التأديبية أن تمضي في محاكمة الموظف، وأن تخطر النيابة العامة للتصرف في الجريمة الجنائية.

والافتراض الثاني، وهو الاستثناء، إذا كان الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في الدعوى الجنائية، وهنا يتعين وقف السير في الدعوى التأديبية انتظاراً لنتيجة الفصل في الدعوى الجنائية، مع استمرار وقف العامل عن العمل إذا كان قد تقرر وقفه بسبب المحاكمة التأديبية، على أن تستأنف المحاكمة التأديبية بعد الفصل في الدعوى الجنائية مباشرة[2].

سادساً: حرية المحكمة أو المجلس في الاقتناع وتقدير الدليل (فحص تمحيص الادعاءات):

الأصل في المحاكمات التأديبية أن المحكمة التأديبية تتمتع بحرية كاملة في مجال الإثبات، وأنها غير ملزمة باتباع أسلوب معين في إثبات الاتهام، إذ إن اقتناع القاضي التأديبي هو سند قضائه[3]، وقد ترك المشرع للقاضي التأديبي تحديد طرق الإثبات التي يستعين بها للبحث عن الحقيقة وكشفها، إذ لا يجوز أن يقنع بفحص الأدلة التي يقدمها إليه أطراف الدعوى التأديبية، وإنما يتعين عليه أن يتحرى بنفسه الأدلة، وهكذا فإن القاضي التأديبي سواءُ بناءً على طلب الخصوم أو بموجب مقتضيات وظيفته، أن يأمر باتخاذ الإجراء الذي يراه مناسباً

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 475.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 580.

[3] . د. سمير عبد الله سعد، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 189.

وضرورياً للفصل في الدعوى، فله أن يأخذ بأقوال المتهم وأن يقوم باستجوابه، كما خوله القانون حق سماع الشهود، وكذلك أن يأمر باستيفاء التحقيق التأديبي إذا ما كانت عناصر الإثبات التي بين يديه غير كافية أو غير مقنعة[1].

فإذا كان القاضي التأديبي حراً في أن يستمد عقيدته من أي مصدر يطمئن له طالما له أصل في الأوراق، وإليه المرجع في تقدير قيمة الدليل الناجم عن الدعوى، من دون أن يملي عليه المشرع حجية معينة يلزمه باتباع وسائل محددة للكشف عن الحقيقة كقاعدة، إلا أن هذا الاقتناع يجب أن يكون منطقياً، وليس مبنياً على محض التصورات الشخصية للقاضي، بل إن القاضي ملتزم بأن يتحرى المنطق الدقيق في تفكيره الذي قاده إلى اقتناعه، فإذا اعتمد في تفكيره على أساليب ينكرها المنطق السليم كان للمحكمة الإدارية العليا أن ترده إليه، كذلك يجب أن يبين القاضي التأديبي الأدلة التي اعتمد عليها، وكانت مصدراً لاقتناعه، فإذا كان تقديره للأدلة لا يخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا إذ ليس لها أن تراقبه في تقديره، إلا أن لها أن تراقب صحة الأسباب التي استدل بها على هذا الاقتناع[2].

وقد قضي أن " القضاء التأديبي يتمتع بحرية كاملة في مجال الإثبات، وأن القاضي التأديبي غير ملتزم بطرق معينة في الإثبات، فهو الذي يحدد بكل حرية طرق الإثبات التي يقبلها وأدلة الإثبات التي يرتضيها وفقاً لظروف الدعوى المعروضة عليه، وله أن يستند إلى ما يرى أهميته ويبني اقتناعه، ويهدر ما يرى التشكيك في أمره ويطرحه من حسابه، فاقتناع القاضي التأديبي هو سند قضائه، من دون تقيد بمراعاة استيعاب طرق الإثبات أو أدواته"[3]، فالمحكمة التأديبية . وفي حكمها مجلس التأديب . لها مطلق الحرية في أن تستخلص قضاءها من واقع ما في ملف الدعوى من مستندات وعناصر وقرائن، بشرط أن تتقيد بقواعد الإثبات وتأخذها من القانون أخذاً صحيحاً[4]، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن" ما يرد بتقرير الاتهام إنما هو ادعاء بارتكاب المتهم للمخالفة التأديبية، ومن ثم يكون على السلطة التأديبية أن تمحص هذه الأدلة لإحقاق الحق من خلال استجلاء مدى قيام كل دليل كسند على وقوع المخالفة بيقين في ضوء ما يسفر عنه التحقيق من حقائق وما يقدمه المتهم من أوجه دفاع، وذلك كله في إطار المقرر من أن الأصل في الإنسان البراءة، مقتضى ذلك أنه لا يجوز للمحكمة أو مجلس التأديب أن تستند إلى ادعاء لم يتم تمحيص مدى صحته في إسناد الاتهام إلى المتهم، ذلك أن تقرير

---

[1] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 607.

[2] . د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، جامعة القاهرة، 1977، ص 122.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 832 لسنة 38ق جلسة 1993/1/23، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 29، ص 802.

[4] د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 122.

الإدانة لا بد من أن يبنى على القطع واليقين، وهو ما لا يكفي في شأنه ادعاء لم يسانده أو يؤازره ما يدعمه ويرفعه إلى مستوى الحقيقة المستقاة من الواقع الناطق بقيامها المفصح عن تحقيقها"[1].

ويجب مراعاة الدقة في تحديد مضمون الاتهام المسند إلى العامل من دون لبس أو غموض ومواجهته به، ولا يكفي توجيه الاتهام في عبارات عامة من دون تحديد[2]، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الخصوص أنه " يلزم تحديد التهمة المنسوبة للعامل دون لبس أو إبهام ومواجهته بها، ولا يكفي في هذا الصدد الاكتفاء بمواجهة العامل بتهمة عامة غير محددة تتمثل في الإهمال بواجبات الوظيفة، وإذا كان الحكم المطعون فيه قد اعتنق هذا النظر فإنه يكون صحيحاً متى انتهى إليه ويضحى الطعن فيه على غير أساس من القانون متعيناً رفضه"[3].

ولما كان الأصل في المحاكمات التأديبية هو حرية القاضي التأديبي في الإثبات، إلا أن هنالك **قيوداً عدة تحد من حريته وتجعل سلطته مقيدة**، ويمكن إيجاز هذه القيود في الآتي:

(1) **يلزم على القاضي أن تكون عقيدته بحقيقة الواقعة على سبيل اليقين:** يقيد من حرية القاضي في الإثبات والاقتناع أن تكون عقيدته بحقيقة الواقعة والحكم بالإدانة على سبيل الشك والتخمين، ولذلك يجب أن يؤسس حكمه على القطع والتأكيد[4]، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه " يجب أن تبنى المسؤولية التأديبية على القطع واليقين لا على الشك والتخمين"[5]، وقضت أيضاً أن " المسؤولية التأديبية يجب أن تقوم على الجزم واليقين لا على الشك والتخمين، والاحتمال يجب أن تتوافر فيه أدلة كافية لتكوين عقيدة المحكمة يقيناً في ارتكاب المتهم للفعل المنسوب إليه، لا يسوغ قانوناً أن تقوم الإدانة تأسيساً على أدلة مشكوك في صحتها أو في دلالتها وإلا كانت تلك الإدانة مزعزعة الأساس متناقضة المضمون مفرغة من ثبوت اليقين"[6].

(2) **الاستخلاص المنطقي والقانوني للنتيجة التي توصل إليها القاضي التأديبي:** يجب على القاضي التأديبي أن يتوصل إلى حقيقة الواقعة المراد إثباتها بطريقة منطقية علمية قانونية[7]، فلئن كان القاضي يتمتع بحرية

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3175 لسنة 42ق، جلسة 5/31/ 1997مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي النقض والإدارية العليا، مرجع سابق، ص 166.

[2] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 191.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1620 لسنة 34ق، جلسة 1990/5/22، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج29، مرجع سابق، ص 811.

[4] . د. أحمد كمال نشأت، رسالة الإثبات، مرجع سابق، ص 105.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 418 لسنة 31 جلسة 1994/1/18 الموسوعة الإدارية الحديثة، ج43، ص370.

[6] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4203 لسنة 37ق جلسة 1995/11/25، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 43، ص 383. 383.

[7] . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 613.

اختيار الأدلة التي يطمئن إليها في بناء عقيدته وحكمه، إلا أن تلك الحرية تجد حدها الطبيعي في كون ما تنتهي إليه وتسفر عنه من نتائج أصول موجودة أمامه، ولها سند في الأوراق، وألا تتنافى مع مقتضيات العقل والمنطق والتكييف القانوني السليم[1]، فمع التسليم بحرية المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، في تقدير قيمة الأدلة المطروحة أمامها والتي تبني عليها عقيدتها، إلا أن المقصود هو التقدير الموضوعي المتوافق مع العقل والمنطق وليس التقدير الشخصي لأعضاء الهيئة الحاكمة القائم على الأهواء والميول الفردية لأصحابها[2]، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه" متى ثبت أن المحكمة التأديبية قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً سائغاً وكانت هذه النتيجة تسوّغ اقتناعها الذي بنت عليها قضاءها فإنه لا يكون هناك مجال للتعقيب عليها"[3]، وقضت بأنه" متى ثبت أن المحكمة التأديبية قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها الأوراق مادياً وقانونياً وكيفتها تكييفاً سليماً وكانت هذه النتيجة تسوّغ اقتناعها الذي بنت عليه قضاءها فإنه لا يكون هناك محل للتعقيب عليها"[4].

(3) محاضر الجلسات لها قوة إثبات في ذاتها وتجعلها حجة بما دون فيها[5] : الأصل أن تقدير الوقائع المادية المادية التي ترد في الأوراق والمحاضر المتعلقة بالدعوى التأديبية يخضع لمبدأ حرية القاضي في الاقتناع، فله أن يكوّن اقتناعه بوقوعها أو عدم وقوعها مستعيناً في ذلك بجميع طرق الإثبات، ولا يحول دون ذلك أن تكون هذه المحاضر قد حررها موظف عام وبالتالي اكتسبت الصفة الرسمية.

وخروجاً عن هذا الأصل أعطى القانون محاضر الجلسات قوة إثبات في ذاتها وجعلها حجة بما دون فيها من وقائع بحيث إذا ذكر بمحضر جلسة المحكمة أن إجراءات معينة قد اتبعت، فلا يجوز إثبات عدم اتباعها إلا بطريق الطعن في التزوير.

(4) حجية الأحكام الجنائية: الأصل أن الحكم الجنائي لا يكون حجة في المجال التأديبي، إلا أن هذا الأصل ليس مطلقاً بل يحد منه حالة ما إذا كان الفعل أو الأفعال المنسوب صدورها من العامل تشكل جريمة جنائية ومخالفة تأديبية، وصدور حكم جنائي بات في هذا الخصوص، فإن المسلم به أن هذا الحكم الجنائي البات

---

[1] . د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ط1981،4، ص 75

[2] د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 328،329.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3082 لسنة 37ق، جلسة 1993/1/23، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج3، ص 447.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 380 لسنة 38ق، جلسة 1994/5/7، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج43، مرجع سابق، ص 452.

[5] . د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 131.

الذي حاز قوة الأمر المقضي به، يكون حجة بما فصل فيه من حيث إثبات الواقعة أو الوقائع المشار إليها أو نفيها ، مادام فصله فيها كان ضرورياً لإصداره، ومن ثم لا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة[1].

ويشترط في الحكم الجزائي الذي يحوز قوة الشيء المحكوم فيه في المجال التأديبي، أن تتوافر فيه عدة شروط[2]:

- أن يكون الحكم الجنائي صادراً في خصوص الدعوى العامة.
- أن يكون الحكم الجنائي فاصلاً في الموضوع بالإدانة أو البراءة.
- أن يكون الحكم الجنائي نهائياً حائز قوة الشيء المقضي به.
- ألا يكون قد فصل في الدعوى التأديبية بحكم بات.

وحجية الحكم الجنائي في المجال التأديبي من النظام العام، ومقتضى ذلك أن ليس لمن تقررت لمصلحته أن يتنازل عنها، وعلى المحكمة أن تتقيد بقواعدها ويترتب عليها من تلقاء نفسها وذلك من دون انتظار طلب أو دفع بها من صاحب الشأن[3]، ووفقاً للأصل القانوني العام، لا تثبت الحجية إلا لمنطوق الحكم دون أسبابه، والمنطوق هو ذلك الجزء من الحكم الذي يفصل في الموضوع المعروض على المحكمة[4]، والحكم الجزائي البات القاضي بالإدانة يدل دلالة قاطعة على الفعل الذي يكون الأساس المشترك بين المسؤولية الجنائية والتأديبية، قد وقع فعلاً وأنه قد وقع من ذات المتهم، ومن ثم فلا يجوز في أي حال إثبات عكس ذلك أمام السلطة التأديبية سواءُ الجهة الإدارية أو المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، بل تتقيد هذه السلطة بما قضى به الحكم الجنائي في هذا الخصوص[5].

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه" لا يجوز للمجلس التأديبي، أن يعود إلى المجادلة في إثبات واقعة بذاتها سبق الحكم الجنائي أن حاز قوة الأمر المقضي به أن نفى وقوعها، فلا يجوز لمجلس التأديب أن يصدر قراراً بالإدانة على أساسها"[6].

كما أن الحكم الجنائي القاضي بالبراءة لعدم صحة الواقعة، أي عدم وقوع الفعل أصلاً، أو لعدم وقوعه من المتهم بالذات يقيد القاضي التأديبي، فلا يملك مناقشة هذه الوقائع من جديد، ولذلك قُضِيَ أن الحكم الجنائي يحوز قوة الشيء المقضي به أمام السلطة التأديبية فيما يثبته أو ينفيه من الوقائع المكونة للجريمة الجنائية[1].

---

(1) . د. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والجنائية، المطبعة العالمية،1972، ص172.

(2) . د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائية على الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، 1998، ص 165 وما بعدها.

(3) . د. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والجنائية، مرجع سابق، ص 180.

(4) . د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج1و2و3، دار النهضة العربية، ط2، 1983، ص 661.

(5) . د. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والجنائية، مرجع سابق، ص 181.

(6) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 17 لسنة 2ق جلسة 1960/5/21، مشار إليه في مؤلف الدكتور جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي النقض والإدارية العليا، ص 223.

كما أنه لا حجة للحكم الجنائي الصادر بالبراءة لعدم كفاية الأدلة وكذلك الحكم الجنائي الصادر بالبراءة للشك في التهمة، الحجة التي تقيد القاضي التأديبي تكون للوقائع التي فصل فيها الحكم الجنائي، ومعنى ذلك أنه يجوز إدانة المتهم تأديبياً على أساس وقائع أخرى أو مسلك آخر، وللقاضي التأديبي كامل التقدير فيما لم تتعرض له المحكمة الجنائية[2] ، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك حين قضت أن " المساءلة التأديبية تتقيد بالحكم الجنائي الحائز لقوة الشيء المقضي به، فيما يتعلق بثبوت الفعل ونسبته إلى فاعله..."[3] ، كما قضت بأن " البراءة في المجال الجنائي لا تكون حجة على جهة التأديب إلا إذا كانت مستندة إلى عدم صحة الواقعة المنسوبة للعامل أو عدم ثبوتها أو عدم الكفاية"[4].

الفرع الثاني

وقف الدعوى التأديبية

الأصل هو استمرار المحكمة في نظر الدعوى المعروضة عليها حتى تصدر حكماً فيها، إلا أنه يحدث خلال نظر الدعوى مانع يعطل إجراءات نظر الدعوى ويعترض سبيل الفصل فيها كما في حالة وقف الدعوى مثلاً، ويقصد بوقف الدعوى[5] : تعطيل أو تعليق مؤقت لإجراءاتها، لتوفر سبب من أسباب الوقف إلى أن يزول هذا السبب الذي أدى إلى الوقف وهذه الأسباب التي تؤدي إلى وقف سير الدعوى تكون خارجة عن مركز الخصوم الشخصي وممثيهم.

ويشبه وقف الدعوى تأجيلها من حيث الأثر الإجرائي فكلاهما يترتب عليه تأخير الفصل في الدعوى، مع الاختلاف في أن التأجيل لا يحصل إلا بقرار من المحكمة في حين أن الوقف قد يحدث تلقائياً بغير حكم يقضي به[6]، كما أن الدعوى تؤجل كلما اقتضت الظروف وفقاً لتقدير المحكمة وطلب الخصوم في حين لا توقف الدعوى إلا لأسباب محددة على سبيل الحصر[7]، كما يختلف التأجيل عن الوقف من حيث الأثر، فالتأجيل لا يؤدي إلى ركود الدعوى في حين يؤدي الوقف إلى ركود الدعوى،إذ لا يجوز في مدة الوقف اتخاذ أي إجراء فيها[8] .

فوقف الدعوى هو عدم السير فيها وتعطيل إجراءاتها كافةً لمدة محددة من الزمن عند تحقق سبب من الأسباب التي تؤدي إلى وقفها على أن تبقى قائمة ومنتجة لآثارها القانونية، وهذه الأسباب قد تكون اتفاقية أو

---

(1) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، ص 615.

(2) . د. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والجنائية، مرجع سابق، ص 183.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1423 لسنة 42ق جلسة 1997/4/5، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج43، ص 482.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2648 لسنة 40ق جلسة 1995/11/11، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج43، ص 479.

(5) د. محمد عيد القصاص، الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 823.

(6) د. أحمد أبو الوفا، المحاكمات المدنية، الدار الجامعية، بيروت،1983، ص 538.

(7) د. السيد محمد أزمازي، وقف الخصومة في قانون المرافعات، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص14.

(8) د. أحمد مليجي، ركود الخصومة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص40.39.

قضائية أو قانونية[1]، فالوقف قد يكون اتفاقياً سببه رغبة الخصوم في وقف دعواهم، أو وقفاً قضائياً سببه صدور قرار قضائي من المحكمة المختصة في نظر الدعوى، أو وقفاً قانونياً سببه نص القانون.

وهناك حالات لوقف الدعوى التأديبية مثلها كمثل أي دعوى أخرى، فهناك حالات لوقفها وجوباً أو جوازاً طبقاً لقانون المرافعات، إذ أوردت المادة 129 مرافعات مصري سبباً عاماً لوقف الدعوى، فذهبت إلى أن للمحكمة أن تأمر بوقفها كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم.

كما نصت المادة 39 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 1972/47 بجواز إيقاف الدعوى التأديبية إلى حين الفصل في دعوى جنائية إذا كان الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في الدعوى الجنائية.

وعليه فإن وقف الدعوى التأديبية يمكن أن يكون إلى حين الفصل في مسألة أولية **أو** لحين الفصل في الدعوى الجنائية.

أولاً: وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في مسألة أولية:

يجوز للمحكمة التأديبية وقف إجراءات الفصل في الدعوى التأديبية وقفاً مؤقتاً إذا رأت أن الحكم فيها يتوقف على الفصل في مسألة أولية أخرى، وبالتالي يلزم أن يتم الفصل ابتداءً في تلك المسألة قبل الفصل في المسؤولية التأديبية، وهذا الوقف استناداً إلى نص المادة 129 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، إذ إنه " في غير الأحوال التي نص فيها القانون على وقف الدعوى وجوباً أو جوازاً يكون للمحكمة أن تأمر بوقفها كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم، وبمجرد زوال سبب الوقف يكون للخصوم تعجيل الدعوى".

وتطبيق نص هذه المادة على المحاكمات التأديبية يجد سنده قانوناً في المادة (3) من قانون مجلس الدولة 1972/32 التي تنص على تطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون مجلس الدولة وبما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة التأديبية.

والوقف التعليقي للدعوى هو تنظيم إجرائي للخصومة القضائية، يهدف إلى تمكين المحكمة من بناء حكمها على أساس ثابت بعد الفصل في المسألة الأولية منعاً من التضارب بين الأحكام، ومدة الوقف التعليقي لا تحدد سلفاً وإنما تظل مفتوحة لحين صدور الحكم بالفصل في المسألة الأولية[2]، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم 242 لعام 23ق في جلسة 2004/4/4 أن " نظام الوقف التعليقي أحد صور تدخل المشرع في التنظيم الإجرائي للخصومة القضائية مستهدفاً بذلك تمكين القاضي من بحث كافة جوانب تلك

---

[1] د. أمينة مصطفى النمر، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص175.

[2] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 225.

الخصومة والمسائل المرتبطة بها التي تخرج من اختصاصه، ويتوقف على حسمها الفصل في الخصومة الأصلية، وهو ما دعا المشرع إلى إطلاق مدة الوقف لحين صدور قضاء بحسم تلك المسألة الأولية، ذلك أن توقيت تلك المدة والفصل في الدعوى الأصلية قبل صدور حكم في المسألة الأولية قد يؤدي إلى التضارب بين الحكمين وعدم التوصل إلى وضع منصف للخصومة القضائية والذي يمثل الترضية القضائية التي يسعى إليها المتقاضي لمواجهة الإخلال بالحقوق التي يدعيها..."[1].

والقرار الصادر عن المحكمة بالوقف التعليقي هو حكم قضائي أولي في الدعوى يحوز حجية الأحكام مما يمنع المحكمة من العدول عنه قبل الفصل في المسألة الأولية، ويجوز للخصوم في الدعوى الطعن في حكم الوقف، ويعد الوقف التعليقي مانعاً قانونياً من استمرار سريان مدة سقوط الدعوى أو مدة انقضاء الخصومة[2].

والدفع بعدم الدستورية من الخصم، كعدم دستورية نص في قانون أو لائحة مما يتوقف على الفصل فيه الحكم في الدعوى التأديبية، فإذا رأت المحكمة جدية هذا الدفع، يجب عليها . إحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا لنظر المسألة الدستورية أو تحديد موعدٍ للخصم لرفع دعوى الدستورية، ثم إصدار حكم بإيقاف نظر الدعوى التأديبية لحين الفصل في دعوى الدستورية بحسبانها مسألة أولية يتوقف على الفصل فيها الحكم في الدعوى التأديبية[3]، وإعمالاً لنص المادة(29) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالقانون رقم 1979/48 فقد قضي بنه" إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أن الدفع جدي وجب عليها تأجيل نظر الدعوى وتحديد ميعاد لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا . لا يجوز للمحكمة أن تحكم بعدم الاختصاص بعد أن رأت جدية الدفع بعدم الدستورية وحددت ميعاداً لرفع الدعوى بذلك وقدم المدعي شهادة رسمية صادرة من ديوان المحكمة الدستورية العليا تفيد برفع الدعوى . يجب على المحكمة أن توقف نظر الدعوى حتى يتم الفصل في الدعوى التي أقيمت أمام المحكمة الدستورية العليا"[4].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن " تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية منوط بالمحكمة المنظور أمامها الدعوى، فإذا ما قدرت جدية الدفع فإنها توقف الفصل في الدعوى وتحدد ميعاداً لمن أثار الدفع لرفع دعواه بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا والجدية التي يتطلبها المشرع تنصرف إلى أمرين:

---

[1] . مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، مطابع شتات، سنة النشر 2010، ص 233.

[2] . انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 452 لسنة 39ق جلسة 1995/12/26، مشار إليه في مؤلف د. جلال احمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن . الإدارية العليا، ص 389.

[3] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 228.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 654 لسنة 38ق جلسة 1995/7/2، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن والإدارية العليا، مرجع سابق، ص 391

1. أن يكون الفصل في المسألة الدستورية منتجاً، بمعنى أن يكون النص القانوني أو اللائحي المطعون في دستوريته متصلاً بموضوع الدعوى.

2. ضرورة وجود ما يشير إلى خروج النص على أحكام الدستور"[1].

ثانياً: وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية:

نصت المادة (39) من قانون مجلس الدولة رقم 1972/47 على أنه" ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية ".

يتضح من هذا النص أن المشرع أجاز للمحكمة التأديبية إيقاف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية، بشرط أن يكون الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في الدعوى الجنائية، **ويلزم لوقف الدعوى التأديبية ما يأتي:**

- أن تكون المخالفة أو الجريمة محل المحاكمة التأديبية هي ذاتها الجريمة محل المحاكمة الجنائية.
- أن يكون سبب الدعويين واحد.
- أن يكون الفصل في المحاكمة التأديبية متوقفاً على الفصل في المحاكمة الجنائية.

فوحدة الواقعة هي التي تجعل من المحتم الانتظار إلى حين الفصل فيها جنائياً، فمادامت الواقعة المحورية، والتي يرتكز إليها الاتهام التأديبي، هي ذاتها التي ينظرها القاضي الجنائي، يجب الانتظار حتى يقول الأخير كلمته في شأنها بوصفه المختص بذلك[2]، وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الخصوص إلى أنه يشترط لوقف الدعوى التأديبية إلى حين الفصل في الدعوى الجنائية وجود مسوّغ لهذا الوقف، بأن يكون سبب الدعويين واحد، بحيث يكون الفصل في إحداها متوقفاً على الفصل في الأخرى...[3].

ولا وجه لوقف سير الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية إذا كانت مقومات الجريمة التأديبية متوافرة بالأوراق وثابتة بحق المتهم ثبوتاً كافياً من خلال أدلة الاتهام، إذ قضي أن " وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية لا يكون إلا إذا كانت هناك مسألة يتوقف الفصل فيها على الفصل في الدعوى

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2321 لسنة 43ق جلسة 1999/5/30، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن والإدارية العليا، مرجع سابق، ص 394.

[2] . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 734.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 752 لسنة 34ق جلسة 1989/2/25، د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن والإدارية العليا، مرجع سابق، ص 395.

الجنائية، ولا وجه لذلك متى كانت المخالفات المنسوبة للعامل ثابتة في حقه ثبوتاً كافياً فيما يتعلق بالدعوى التأديبية سواءٌ باعترافه أو بشهادة الشهود"[1].

وإذا قررت المحكمة التأديبية وقف الدعوى التأديبية إلى حين الفصل في الدعوى الجنائية، فإن مقتضى هذا الإيقاف، وقف سريان ميعاد سقوط الدعوى التأديبية، مهما طالت مدة الإيقاف، إذ إن من شأن هذا الإيقاف أن يغل يد النيابة الإدارية عن الاستمرار في مباشرة الدعوى التأديبية، ويجعل اتخاذ إجراءات السير فيها مستحيلة، إلى أن يتم الفصل في الاتهام الجنائي الذي علقت عليه المحكمة التأديبية نظر الدعوى التأديبية، ويجب على المحكمة عند إصدار قرار وقف الدعوى التأديبية تكليف النيابة الإدارية بمتابعة إجراءات الفصل في الدعوى الجنائية وتعجيل الدعوى التأديبية بمجرد زوال سبب الوقف[2] ، هذا وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أنه يجوز الطعن على الحكم الصادر بوقف الدعوى، وفقاً لحكم المادة 129 من قانون المرافعات، بوصف ذلك حكماً قطعياً يحوز حجية الشيء المحكوم فيه[3].

أما بالنسبة إلى وقف الدعوى المسلكية في التشريع السوري، فالمشرع السوري لم يورد في القوانين الوظيفية ولا في قانون أصول المحاكمات الجزائية أي إشارة إلى ذلك، فلا يوجد نص يجيز وقف الخصومة لا في الدعوى الجزائية ولا في الدعوى المسلكية، لكن ذلك لا يمنع من وقفها قضائياً، وبالتالي يجب العودة إلى القواعد العامة في هذا الخصوص.

الفرع الثالث
سقوط وانقضاء الدعوى التأديبية

يقصد بانقضاء الدعوى التأديبية: انتهاؤها، وهذا الانتهاء إما أن يكون بطريق طبيعي وهو صدور قرار أو حكم في الدعوى سواءٌ بالبراءة أو بالإدانة أو بالحفظ، وإما بطريق غير طبيعي كالتقادم أو الوفاة أو العفو الشامل، ولهذا فقد أطلق جانب من الفقه على هذه الأسباب الأخيرة مصطلح أسباب السقوط، تمييزاً لها عن انقضاء الدعوى التأديبية بالطريق الطبيعي، على أساس أنه بهذه الأسباب العارضة تنقضي الدعوى عادةً قبل أن ترفع أو قبل أن يقضى فيها، ويكون الانقضاء مبتسراً أي سابقاً لأوانه الطبيعي ومع ذلك يلاحظ أن هذا الجانب من الفقه آثر . على الرغم من ذلك . تسمية هذه الأسباب العارضة بأنها أسباب لانقضاء الدعوى على أساس أن القانون لم

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1238 لسنة 33ق، جلسة 1990/2/10، د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن والإدارية العليا، مرجع سابق، ص 397.

[2] د. عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة 2004، ص 307 وما بعدها.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون 177،178 سنة 33ق في 1990/5/26، مشار إليهما بمؤلف د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 734.

يفرق بين السقوط والانقضاء، كما أن العمل جرى على استعمال أي من الوصفين محل الآخر[1] ،وانقضاء الدعوى أو سقوطها بالمعنى المتقدم يعني أنه لا يجوز تحريكها بعد ذلك حتى ولو كان المتهم قد تمكن من الإفلات من العقاب المقرر عن جريمته[2].

وإذ إن انقضاء الدعوى التأديبية بصدور حكم فيها لا يثير أية مشكلات يتعين التعرض للأسباب المكونة للطريق غير الطبيعي لهذا الانقضاء وفق الآتي:

أولاً: الوفاة كسبب لانقضاء الدعوى التأديبية:

تتميز الدعوى الجنائية والدعوى التأديبية بالطابع الشخصي، أي إن إقامة أي دعوى منهما والحكم فيها يجب أن يكون على شخص حي[3]،وتنقضي الدعوى الجنائية بوفاة المتهم فاعل الجرم، فإذا حدثت الوفاة قبل إقامة الدعوى تحفظ النيابة العامة أوراق الدعوى، لأن الميت لا يلاحق جزائياً، ولا تقام الدعوى الجنائية إلا على الإنسان الحي، وإذا توفي الفاعل بعد إقامتها تعلن الجهة القضائية التي تضع يدها على الدعوى سقوطها[4].

وقد نص المشرع المصري والسوري على ذلك صراحةً، إذ نصت المادة 14 من قانون الإجراءات الجنائية المصري، ويقابلها المادة 435 من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، على أن تنقضي الدعوى الجنائية بوفاة المتهم، وقد استلهم الفقه والقضاء حكم هذا النص وطبقوه في المجال التأديبي، وذلك على أساس أن النص المذكور لا يعدو أن يكون ترديداً لأصل عام فيما يتعلق بالدعاوى العقابية، وبالتالي تسقط الدعوى التأديبية بوفاة العامل، وذلك طبقاً لما ثبت عليه الفقه والقضاء[5].

وهذا ما نص عليه أيضاً قانون العاملين المدنيين المصري في المادة 88 المعدلة بالقانون رقم 115 لعام1983 بالقول: "لا يمنع إنهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدِئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته".

---

(1) د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 257 و د. رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، طبعة 1976، ص 129.

(2) . د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التاديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 729.

(3) . د. محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 649.648، وأيضاً راجع د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 288.287، وأيضاً راجع د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 240 وما بعدها.

(4) . د. عبد الوهاب بدرة، دعوى الحق العام، مرجع سابق، ص 112.

(5) . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين والقطاع العام، القاهرة، دار الفكر العربي، دون سنة نشر، ص 574.

Voir en ce sens :

Alain Planty, op-cit, P.470..

Jean-Marie Auby, Jean Bernard Auby, op-cit, P.192. .

C.E.23/5/1947, Mesner, Rec., P.218, et C.E.1/12/1954, Hohlweg, Rec., P632..

وعلى ذلك فالوفاة سبب للدفع بعدم قبول الدعوى التأديبية إذا كانت وفاة المدعى عليه قبل إقامة الدعوى، وسبباً لانقضاء الدعوى في حال الوفاة في أثناء نظر الدعوى أو بعد صدور حكم فيها، واتفاقاً مع ما تقدم قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه" ومن حيث أن المادة 14 من قانون الإجراءات الجنائية والتي تنص على أن " تنقضي الدعوى التأديبية بوفاة الموظف المتهم في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو المحاكمة سواءٌ أمام مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية أو المحكمة الإدارية العليا وذلك قبل وصول المنازعة إلى غايتها النهائية،..." إنما تمثل أحد المبادئ العامة للنظام العقابي سواء في المجال التأديبي أم الجنائي، بحسبان هذا النص هو تطبيق لقاعدة مقتضاها أن العقوبة شخصية، ومن ثم لا تجوز المساءلة في المجال العقابي إلا في مواجهة شخص المتهم الذي تطلب جهة الاتهام إنزال العقاب عليه، الأمر الذي يفترض بالضرورة حياة هذا الشخص حتى يستند إليه الاتهام وتستقر مسؤوليته الجنائية أو التأديبية بصدور حكم بات في مواجهته، فإذا ما توفي المتهم قبل أن تصل المنازعة إلى غايتها النهائية، فإنه يتعين عدم الاستمرار في إجراءات المساءلة أياً كانت مرحلة التقاضي التي وصلت إليها، وذلك من خلال القضاء بانقضاء الدعوى التأديبية قبله، ولا مجال في هذا الشأن للمغايرة بين ما إذا كان الطعن في الحكم التأديبي مقام من النيابة الإدارية وحدثت الوفاة للموظف في أثناء نظر الطعن، أم كان الطعن مقاماً من الموظف الذي توفي في أثناء نظر الطعن إذ يتعين الحكم بانقضاء الدعوى التأديبية في الحالتين، والقول إنه في حالة ما إذا كان الحكم في الدعوى التأديبية بالإدانة ثم طعن الموظف في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا طالباً الحكم ببراءته ثم توفي في أثناء نظر الطعن، فإن من حق ورثته ومن مصلحتهم من الناحية الأدبية أن يحصلوا على حكم بتبرئة ساحة مورثهم بحيث يتعين في مثل هذه الحالة الحكم بانقطاع سير الخصومة في الطعن، لا وجه لهذه المغايرة لما يمكن أن تؤدي إليه من نتائج شاذة ـ إذ إن الاستمرار في نظر الطعن بعد وفاة الطاعن هو قول باستمرار توجيه الاتهام لمتهم توفي، كما أن المحكمة الإدارية العليا قد لا تتصدى بعد استئناف الورثة السير في الطعن لموضوعه إذا ما قررت أن الموضوع غير صالح للفصل فيه . فهل تعيد الدعوى التأديبية للمحكمة المختصة لإعادة محاكمة شخص انتقل إلى رحمة الله، من هنا كان القول بضرورة الرجوع إلى الأصل العام الذي من مؤداه عدّ االمادة 14 من قانون الإجراءات والتي ترتب على وفاة المتهم انقضاء الدعوى الجنائية هو الأوجب في الأخذ به في المساءلة التأديبية في حالة وفاة المتهم التأديبية في أثناء مرحلة الطعن فيه، سواء أكان الطعن مقاماً من النيابة الإدارية أم مقاماً من الطاعن الذي توفي في أثناء نظر الطعن بحيث يقضى في جميع الأحوال بانقضاء الدعوى التأديبية وليس بانقطاع الخصومة في الطعن"[1].

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 14396 لسنة 48ق، جلسة 2007/1/20، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص 352.

وفي السياق ذاته قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أن " وفاة المطعون ضده توجب إسقاط الدعوى المسلكية المقامة بحقه استناداً إلى المادة 435 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وبدلالة المادة 37 من قانون المحاكم المسلكية النافذ رقم 7 لعام 1990[1] [2].

وعليه فإنه يترتب على وفاة الموظف ما يأتي[3]:

1. إذا توفي بعد وقوع المخالفة فلا محل لإحالته إلى المحكمة التأديبية إذا لم يكن قرار الإحالة قد صدر بعد.
2. إذا توفي بعد رفع الدعوى التأديبية وقبل الحكم فيها، فإنه يتعين على المحكمة التأديبية أن تحكم بانقضاء الدعوى لوفاة المتهم.
3. إذا توفي بعد صدور الحكم التأديبي وفي أثناء الطعن فيه، فإن الدعوى تنقضي أيضاً.
4. إذا كان المتهم المتوفى قد شارك غيره من الموظفين في ارتكاب المخالفة التأديبية، فإن وفاته تحدث أثرها بالنسبة إليه وحده، وتستمر الإجراءات التأديبية بالنسبة إلى غيره من المتهمين.
5. لا أثر للوفاة بالنسبة إلى الدعاوى التي قد تترتب على خطئه التأديبي، سواء في مواجهة الإدارة أو الغير، إذ يمكن متابعة الدعاوى المدنية إذا كانت قد رفعت أو رفعها إذا لم تكن قد رفعت في مواجهة الورثة أو الإدارة التي يتبعها الموظف حسب المبادئ التي تحكم المسؤولية المدنية، وإلى هذه الأحكام قد أشار المشرع المصري في المادة 259 من قانون الإجراءات الجنائية المصري، والمادة 435 من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري.

ثانياً: مضي المدة (التقادم) كسبب لانقضاء الدعوى التأديبية:

يعد التقادم أحد الأسباب المهمة لانقضاء الدعوى التأديبية (المسلكية)، ويقوم التقادم في الدعوى التأديبية على الفلسفة ذاتها التي يقوم عليها التقادم في الدعوى الجزائية، إلا أنه يثير مشكلات ذات خصوصية مختلفة عما هو موجود في إطار دراسات أصول المحاكمات الجزائية، وأهم هذه المشكلات أن هناك نظماً قانونية لا تبيح هذا التقادم أساساً على الدعوى التأديبية، وذلك كما هو الحال في فرنسا وحتى وقتنا الحاضر، وهو ما يؤدي إلى فتح باب المساءلة والعقاب في كل وقت من حيث النتيجة، كما أن هناك نظماً تبيح التقادم على الدعوى التأديبية، وتضع لها أحكاماً تفصيلية كما هو الحال في مصر، أما في سورية فإن المشرع قد تبنى التقادم على الدعوى المسلكية منذ صدور القانون 7 لعام 1990 المعدل بالقانون 32 لعام 2019، إلا أن التطبيق القضائي لما نص

---

[1] . تم تعديل المادة 37 بموجب قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لسنة 2019 الذي ألغى العمل بالقانون رقم 7 لسنة 1990 حيث أصبح رقمها 60 مع الاحتفاظ بمضمونها نفسه.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1/660 في الطعن رقم 3297 لسنة 2008 غير منشور

[3] . د. سليمان الطماوي، قضاء التاديب، مرجع سابق، ص 591-592، وأيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 574.

عليه القانون أدى من حيث النتيجة إلى الخروج عن النص، وتعقيد المفهوم القانوني للتقادم على الدعوى المسلكية، وهو ما أدى في النهاية إلى الكشف عن ثغرات قانونية يجب تلافيها[1] .

والتقادم بالمفهوم القانوني يعني حلول أجل يؤدي إلى اكتساب حق أو فقد حق، وهو في الأخص زوال الأثر القانوني لفعل أو إجراء معين بمضي المدة[2]، وإقرار التقادم كسبب لسقوط الدعوى وعدم قبولها، مرده عدة تقديرات أهمها صعوبة إثبات وقوع الجريمة التأديبية بعد مرور وقت طويل على ارتكابها، بل ويستحيل إثباتها أحياناً بعد أن مضى عليها الزمن ولحقها النسيان، مما تنعدم معه المصلحة في إثارتها من جديد، ولذلك حرص المشرع على ترتيب حكم لسقوط الدعوى التأديبية بعد أجل معين، حتى لا يظل العقاب مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة مدة طويلة بدون حسم، فهو يمثل ضمانة أساسية للعاملين في استقرار أوضاعهم، عكس الحال لو ظلوا مهددين أزماناً طويلة بشبح الاتهام، مما ينعكس أثره على صالح العمل وحسن سيره، وكذلك حث الجهة الإدارية على إقامة الدعوى التأديبية خلال أجل معين قد يترتب على تجاوزه أن تضيع معالم المخالفة وتختفي أدلتها[3].

والدفع بعدم قبول الدعوى التأديبية لسقوطها بالتقادم متعلق بالنظام العام، فيجوز إثارة هذا الدفع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وتقضي به المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب من تلقاء نفسها ولو لم يكن هناك دفع من أحد الخصوم، إذ إن الموظف في مركز تنظيمي ولائحي تسري عليه بمجرد تعيينه القواعد الواردة في القانون الوظيفي، ومن ثم لا يجوز له أن ينزل عن أي حكم من أحكام هذا القانون كتقادم الدعوى التأديبية التي لم تتقرر لصالح الموظف، بل لتقديرات أخرى، كتعذر التحقيق بعد مرور وقت طويل على المخالفة، ولدواعي استقرار أوضاع الموظفين مما من شانه أن ينعكس على سير العمل[4].

وأعتقد أن اتجاه التشريع الفرنسي غير سليم، إذ لا يجوز إخضاع الموظف إلى سريان الدعوى التأديبية إلى ما لا نهاية، في حين لو ارتكب جريمة جنائية فإنها تتقادم بمدة معينة، لذا فإن دواعي استقرار العاملين في الجهاز الإداري للدولة تتطلب أن يتضمن التشريع الوظيفي أو التأديبي نصوصاً تقضي بانقضاء الدعوى التأديبية بمدد معقولة تتناسب وأوضاع الخطأ التأديبي.

ويمكن التمييز في مجال التقادم التأديبي بين الأنواع الثلاثة[5]:

---

[1] . د. مهند مختار نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الأول، 2014، ص 2.

[2] . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، القاهرة، مطبعة نهضة مصر، 1980

[3] . د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية، الكتاب الأول، القاهرة، دار الطباعة الحديثة، ط1، 1988، ص 50، وأيضاً د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، القاهرة، دار الاتحاد العربي للطباعة، ط1973، ص 160.وأيضاً د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التاديبية، مرجع سابق، ص 87 . 88.

[4] . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 136. 137. 138 .139.

[5] . د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ط1، 1984، ص 144، وأيضاً د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها.

أولاً: من حيث مجال سريانه: ينقسم التقادم التأديبي إلى تقادم يسري في أثناء الخدمة وإلى تقادم يسري بعد انتهاء الخدمة وهو ما يسمى بالتتبع التأديبي، ويقرر التشريع المصري هذين النوعين من التقادم معاً.

ثانياً: من حيث طبيعته: ينقسم إلى تقادم شخصي وتقادم عيني، فالأول يتقرر على أسس شخصية (أي احتساب مدة التقادم بدءاًمن تاريخ علم الرئيس المباشر بخطأ المرؤوس)، أما التقادم العيني فيكون الأساس فيه الواقعة المرتكبة (أي احتساب مدة التقادم من تاريخ ارتكاب المخالفة).

ثالثاً: من حيث نوع المخالفة: إدارية كانت أم مالية، وجنائية أم تأديبية بحتة، إذ فرق المشرع بين المخالفات الإدارية والمالية في التقادم عقب انتهاء الخدمة، كما ربط المشرع بين مدة التقادم في الجريمة التأديبية التي تشكل في الوقت ذاته جريمة جنائية مع مدة التقادم بالنسبة إلى الجريمة الجنائية.

وسنتناول تقادم الدعوى التأديبية كسبب لسقوطها وفقاً للتشريع المصري والسوري تتالياً:

أولاً: نظام تقادم الدعوى التأديبية في التشريع المصري:

1. القاعدة العامة والاستثناء: وضع المشرع المصري نظاماً متكاملاً ومفصلاً للتقادم على الدعوى التأديبية، فالقاعدة العامة في مدد التقادم في التشريع المصري هي سقوط الدعوى التأديبية عن المخالفات الإدارية أو المالية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة[1]، وقد سوّغت المحكمة الإدارية العليا هذا الموقف للمشرع المصري، بأن الحكمة التي قصدها المشرع من ترتيب حكم سقوط الدعوى التأديبية بعد أجل معين في أن لا يظل العقاب مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة مدة طويلة، وبالنتيجة فإن التقادم يمثل ضمانة أساسية للعاملين يحول دون اتخاذ الجهة الإدارية من ارتكاب العامل لمخالفة تأديبية وسيلة إلى تهديده إلى أجل غير مسمى عن طريق تسليط الاتهام عليه في أي وقت تشاء، كما أن إقامة الدعوى التأديبية خلال أجل معين من شأنه أن يجنب العدالة الإدارية ضياع معالم الحقيقة واختفاء أدلتها، وهو ما يعني من حيث النتيجة أن صالح العامل، وصالح المرفق يحتمان إقامة الدعوى التأديبية خلال الأجل المحدد قانوناً تحت طائلة السقوط[2].

---

[1] . تنص المادة 68 من قانون الخدمة المدنية المصري على ما يلي:

" تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى الموظف الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة..." وراجع في ذلك د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 595، وأيضاً د. صبري محمد السنوسي محمد، أحكام التقادم في القانون العام، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2005، ص 65 وأيضاً د. عزيزة شريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، منشورات جامعة الكويت، الكويت،1997، ص 384.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 336 لسنة 25ق جلسة 1984/3/31 مشار إليه في مؤلف المستشار سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2007، ص 455.

وقد أقر المشرع المصري حكماً مهماً في حال تلازمت المخالفة التأديبية مع جريمة جنائية، إذ قرر سقوط المخالفة التأديبية بانقضاء المدة المقررة لتقادم الجريمة الجنائية[1]، فما دامت الدعوى الجنائية قائمة ولم تسقط تتبعها الدعوى التأديبية في هذا الشأن وتظل قائمة لا تسقط إلا باكتمال التقادم المسقط للدعوى الجنائية[2].

ومما تقدم نستنتج أن المشرع المصري قد جعل التقادم التأديبي في هذه الحالة متلازماً مع التقادم الجنائي، واستناداً إلى ذلك فإن **الأصل** هو انقضاء الدعوى المسلكية وفقاً للمدة المحددة لانقضاء الدعوى الجنائية كما هو محدد في قانون الإجراءات الجنائية المصري، وهذا يعني أنه إذا كانت المخالفة التأديبية تنطوي على جناية، فلا تسقط إلا بمضي عشر سنوات، أما إذا كانت تنطوي على جنحة فتسقط بمرور ثلاث سنوات، وهي تسقط بمرور سنة واحدة إذا كانت تنطوي على مخالفة، وذلك كله من يوم وقوع الفعل[3].

إلا أنه وخروجاً عن الأصل السابق، هناك بعض الجرائم مستثناة من الخضوع للتقادم الجنائي أساساً، ويمكن أن تقترن في الوقت نفسه بمخالفة تأديبية، في هذه الحالة . كما يرى جانب من الفقه المصري[4] لابد من تطبيق ما جاء في المادة 68 من قانون الخدمة المدنية، من عدم انقضاء المدة المقررة لتقادم الدعوى المسلكية إلا بشكل متلازم مع انقضاء الدعوى الجنائية بالتقادم، وفي هذه الحالة يكون التلازم بين التقادم الجنائي والمسلكي حائلاً دون انقضاء الدعوى المسلكية بالتقادم، **وأعتقد أن هذه الحالة استثنائية جداً، وليست مبدأ عاماً كما هو الوضع عليه في التشريع الفرنسي.**

2. **بدء سريان مدة التقادم:** تسقط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية، أما إذا كان من المحتمل ضياع حق من حقوق الخزينة العامة نتيجة المخالفة التأديبية، فإن سريان التقادم يبدأ من تاريخ انتهاء الخدمة في حال عدم اكتشافها في أثناء الخدمة، وتتبع في قواعد احتساب مدد السقوط قواعد القانون المدني وقانون المرافعات من حيث اتباع التقويم الميلادي وليس الهجري، وأيضاً قواعد حساب الأيام والساعات وأيام العطل والإجازات وغير ذلك من قواعد حساب مدة السقوط[5].

وتنقسم الجرائم التأديبية إلى جرائم إيجابية وجرائم سلبية، وجرائم وقتية ومستمرة، فالجريمة الإيجابية تتمثل في كل فعل يأتيه العامل مخالفاً للقانون أو لمقتضيات الواجب الوظيفي، وتعدّ الجريمة قد ارتكبت بمجرد أن يأتي الموظف الفعل المكون للجريمة، أما الجريمة السلبية فهي امتناع الموظف عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو

---

(1) . راجع المادة 68 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1033 لسنة 43ق بجلسة 2001،6/23، مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض، الإدارية العليا) مرجع سابق، ص 303.

(3) . انظر المادة 15 من قانون الإجراءات الجنائية المصري.

(4) . د. محمد صبري السنوسي، أحكام التقادم في القانون العام، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي،2006، ص 71.

(5) . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق. ص655.

يفرضه عليه القانون أو توجبه مقتضيات الوظيفة، وتعدّ الجريمة قد ارتكبت بمجرد أن يتحقق علم الموظف بهذا الأمر ولا يقوم بالرغم من ذلك بالعمل المكلف به، والجريمة الوقتية هي التي يتكون عنصرها المادي من عمل إيجابي أو سلبي يقع في وقت محدد وينتهي بوقوعه، فإن تاريخ ارتكاب الجريمة يتحدد بوقوع هذا العمل، أما الجريمة المستمرة فعنصرها المادي عبارة عن فعل مستمر سلبياً كان أم إيجابياً، وينتهي وقوعها عند انتهاء حالة الاستمرار هذه، وبالتالي فإن مدة السقوط لا تحتسب إلا عند انتهاء حالة الاستمرار أي من تاريخ اكتمال مقومات قيامها، وهذا يعني أنه لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى المخالفات المستمرة لعدم اكتمال مقومات تحديدها طيلة أمد استمرارها[1].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الخصوص بأن " الاستمرار في الانقطاع عن العمل يشكل جريمة مستمرة، ولا يجوز تجزئتها، ولا تسقط بالتقادم"[2]، كما أن الاستمرار في المخالفة بصرف مرتبات العاملين تتجدد كل أول شهر، فلا تسقط أيضاً بالتقادم[3].

3. انقطاع التقادم ووقفه: لكي يتحقق سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم، يشترط أن تكون مدة التقادم قد انقضت كاملةً، من دون أن يتخللها أي انقطاع، ولذلك حرص جانب من الفقه[4] على عدّ سريان مدة السقوط من دون انقطاع شرطاً مستقلاً من ثلاثة شروط اشترطها لكي تنقضي بها الدعوى بالتقادم، أولها مرور مدة التقادم، وثانيها أن تكون هذه المدة قد انقضت دون انقطاع، وآخرها أن تكون الدعوى لا تزال قائمة وقت انتهاء المدة، أي لا تكون قد انقضت لسبب آخر من الأسباب .

وكان المشرع المصري واضحاً جداً بالنسبة إلى الأحكام المتعلقة بانقطاع التقادم، إذ نصت المادة 68 من قانون الخدمة المدنية المصري على انقطاع مدة التقادم بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، على أن تسري المادة من جديد ابتداءً من آخر إجراء، أما إذا تعدد المتهمون، فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين، ولو لم تكن قد اتخذت في مواجهتهم إجراءات قاطعة للمدة[5]، وقد رأت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن عبارة النص القانوني المتعلقة بسريان المدة من جديد ابتداءً من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة من الاتساع والشمول بحيث تتسع للإجراءات كلها

---

[1] . د. عبد الوهاب البنداري، القانون التأديبي مقارناً بالقانون الجنائي، المطبعة العالمية في القاهرة، القاهرة، 1970، ص 161 وما بعدها، وأيضاً د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 656 وما بعدها.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1419 لسنة 28ق جلسة 1988/3/13، مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص 126.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2311 لسنة 29ق جلسة 1990/11/17 مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص 126.

[4] . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التاديبية، مرجع سابق، ص 110.

[5] . انظر المادة 68 من قانون الخدمة المدنية المصري وراجع د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 596.

التي يكون من شأنها بعث الاتهام وتحريكه[1]، وقد قررت المحكمة ذاتها أنه لا يشترط لإحداث هذه الإجراءات لأثرها القاطع مدة سقوط الدعوى التأديبية أن تتخذ في مواجهة العامل[2].

ولا شك في أن الإجراء الذي يقطع التقادم هو الإجراء المتعلق بالواقعة محل الدعوى التأديبية، لذلك فإن إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق أو المحاكمة عن وقائع ليس لها علاقة بالمخالفة الأولى لا تقطع التقادم بالنسبة إلى الواقعة أو المخالفة الأولى، وكذلك فإن الإجراء الذي يقطع التقادم هو الإجراء الصحيح غير الباطل[3]، ويقابل انقطاع التقادم وقفه، والوقف على عكس الانقطاع تحتسب فيه المدة السابقة على الإيقاف، وتستكمل المدة الباقية بعد زوال سبب الإيقاف، وعلى الرغم من عدم ورود نص في قانون العاملين المصري عن وقف تقادم الدعوى التأديبية، إلا أن الفقه المصري يرى أن الدعوى التأديبية يمكن أن تتعرض للوقف في حالات محددة تتمثل فيما يأتي:

- **استحالة اتخاذ الإجراءات التأديبية أو السير فيها:** وذلك بأن تطرأ ظروف خارجة عن إرادة السلطة التأديبية تجعل اتخاذ الإجراءات التأديبية والسير فيها أمراً مستحيلاً، وذلك كما هو الحال عند حدوث قوة قاهرة (كالحرب أو غيرها من الكوارث الطبيعية).
- **إيقاف الدعوى التأديبية تطبيقاً لنص المادة 39 من قانون مجلس الدولة المصري:** وذلك إذا كان الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية، إذ يجب وقف الأولى إلى حين يتم الفصل في الثانية، وفي هذه الحالة لا تسقط الدعوى التأديبية مهما طالت مدة الإيقاف، وإن علة الإيقاف في هذه الحالة إنما تعود إلى شل يد النيابة الإدارية عن تحريك الدعوى التأديبية، ويجعل اتخاذ إجراءات السير فيها مستحيلاً إلى أن يتم الفصل في الاتهام الجنائي الذي علقت عليه المحاكمة التأديبية نظر الدعوى التأديبية[4].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص إلى أنه يشترط لوقف الدعوى التأديبية إلى حين الفصل في الدعوى الجنائية وجود مسوّغ لهذا الوقف أن يكون سبب الدعويين واحد، بحيث يكون الفصل في إحداها متوقفاً على الفصل في الأخرى[5].

---

(1) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 967 لسنة 91ق في جلسة 1979/2/17، مشار إليه في مؤلف د. سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1985، ص 178.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3089 لسنة 41ق جلسة 2001/1/13، مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص 277.

(3) . د. صبري محمد السنوسي، أحكام التقادم في القانون العام، مرجع سابق، ص 88.

(4) . د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 160.

(5) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1634 لسنة 28ق جلسة 1986/5/17، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 159.

- **إيقاف الدعوى التأديبية تطبيقاً لنصوص قانون المرافعات:** إذ تنص المادة 129 من قانون المرافعات على سلطة المحكمة في وقف الدعوى، إذا كان حكمها في الدعوى يتوقف على الفصل في مسألة معينة، كأن يتوقف الفصل في المخالفة المنسوبة إلى الموظف على صحة عقود زواج من قبل المحكمة المختصة[1].

ثانياً: أحكام تقادم الدعوى المسلكية في سورية

يوجد تنظيم تشريعي للتقادم على الدعوى المسلكية في سورية، لكن هذا التنظيم موزع بين أكثر من أداة تشريعية، كما أنه تنظيم غير مفصل يكتفي بذكر المبدأ العام، أي بذكر مدة التقادم وبدء سريانها من دون التطرق إلى الأحكام الأخرى (الانقطاع والوقف)، ومن جهة أخرى يلاحظ أن الاجتهاد القضائي كان متناقضاً وغامضاً في هذا المجال وهذا التناقض أدى في كثير من الأحيان إلى تفريغ النص التشريعي من محتواه[2]، وبناءً عليه سنتناول تقادم الدعوى المسلكية في سورية وفق العناوين الآتية:

1. المبدأ العام: ميز المشرع السوري في التقادم على الدعوى المسلكية بين حالتين، إذ تختلف المدة المقررة للتقادم، وذلك حسب ما إذا كانت المساءلة المسلكية مطروحة أمام المرجع المسلكي المختص إدارياً، أو إذا كانت أمام المحكمة المسلكية كمرجع تأديبي قضائي، ففي الحالة الأولى لا يجوز أن يفرض على العامل أي من العقوبات الخفيفة، وذلك إذا مضى على اكتشاف المخالفة أكثر من ستة أشهر، وذلك بمقتضى قرار صادر عن رئاسة مجلس الوزراء بهذا الشأن[3]، ويرى جانب من الفقه[4] أن الاختلاف بين الحالتين طبيعي، لأن الجرائم المسلكية التي يعقد الاختصاص بإيقاع الجزاء بشأنها للسلطة التأديبية الإدارية تكون دوماً من حيث المبدأ ذات أهمية أقل من تلك المخالفات المسلكية التي تحال إلى المحاكم المسلكية للبت فيها، لذلك من المنطقي أن تكون مدة التقادم على المخالفات الأقل أهمية أدنى من تلك المقررة على المخالفات الأكثر أهمية، ويسوّغ هذا الجانب تبنيه للتفسير السابق، بأن التقادم الثلاثي المنصوص عليه في القانون رقم 7 لعام 1990 الملغى بالقانون رقم 32 لسنة 2019 مقترن (بالدعوى المسلكية) ومن دون أدنى شك ووفقاً للقانون ذاته، لا تثار الدعوى المسلكية إلا أمام المحاكم المسلكية، وعندما يرجح فرض عقوبة مسلكية شديدة بحق العامل، يُفسر النص على أن التقادم المسلكي مرتبط بالعقوبات الشديدة، أما بالنسبة إلى العقوبات الخفيفة، فقد تم وضعها في الطريق التنظيمي، إذ لم يرد نص قانوني بالنسبة إلى التقادم على المخالفات المسلكية التي تترتب عليها عقوبات خفيفة، إلا أن الفقرة /ب/ من المادة 70 من قانون العاملين الأساسي رقم 1004/50 قد نصت على ما يأتي: " تحدد أسس فرض العقوبات

---

(1) . د. صبري محمد السنوسي، أحكام التقادم في القانون العام، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

(2) . د. مهند مختار نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مرجع سابق، ص 13.

(3) . الفقرة ج من المادة 9 من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 549 تاريخ 2005/2/7.

(4) . د. مهند مختار نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مرجع سابق، ص 14.

الخفيفة وقواعده، والتظلم منها، بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء"، وفي هذا الخصوص يرى جانب من الفقه[1]، أن التقادم على الدعوى المسلكية لا يدخل في إطار القواعد المتعلقة بفرض العقوبات المسلكية الخفيفة، ولا في إطار التظلم منها، لذلك فإن النص التنظيمي الصادر عن رئيس مجلس الوزراء يكون في عداد النصوص التنظيمية المستقلة التي لا تستند إلى أساس قانوني مسبق، وتخرج من ثم من نطاق النصوص التنظيمية التنفيذية، وهو ما يجعل النص التنظيمي المتعلق بالتقادم على العقوبات المسلكية الخفيفة محل نظر، لأن رئيس مجلس الوزراء في سورية لا يملك الاختصاص بإصدار اللوائح المستقلة دستورياً، مع ملاحظة أن مجال هذه اللائحة محدود جداً في البنية الدستورية والتشريعية في سورية.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية فيما يخص تقادم الدعوى المسلكية أنه "لا يسوغ فرض عقوبة مسلكية بحق العامل عن مخالفة مسلكية مضت على ارتكابها مدة التقادم الطويل[2] "، ويستفاد من هذا الاجتهاد أن المحكمة الإدارية العليا السورية تبنت سقفاً زمنياً عاماً لتقادم الدعوى المسلكية وهو التقادم الطويل والمحدد في خمسة عشر عاماً، وهذا السقف الزمني المطروح من قبل المحكمة ينتمي في أساسه إلى منظومة القانون المدني[3].

2. بدء سريان التقادم: إن سريان مدة التقادم تختلف فيما إذا كانت المساءلة المسلكية تتم أمام المرجع الإداري، أم كانت مطروحة قضائياً، إذ تبدأ مدة التقادم إذا كانت المساءلة المسلكية من اختصاص المرجع الإداري من تاريخ اكتشاف المخالفة محل المساءلة، أما إذا كانت المساءلة مطروحة قضائياً فيبدأ سريان مدة التقادم منذ وقوع الفعل الموجب للمساءلة المسلكية، وتسقط الدعوى المسلكية المرتبطة بجرم جزائي بانقضاء ثلاث سنوات على اكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية[4] ، وعلى الرغم من وضوح تاريخ بدء سريان مدة التقادم للدعوى المسلكية المرتبطة بجرم جزائي، إلا أن التناقض كان واضحاً في أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية في هذا المجال، فذهبت تارةً إلى أن مدة التقادم التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 60 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية السوري لا تبدأ إلا من تاريخ ثبوت علم الجهة المحيلة بالحكم الجزائي الصادر والمكتسب الدرجة القطعية، وذلك على أساس أنه لا يمكن عد التقادم قد مر على واقعة لم تعلم بها الجهة المحيلة[5]، وتارة أخرى ذهبت إلى أن مدة السنوات الثلاث لا تبدأ بالسريان إلا من تاريخ قرار الإحالة إلى المحكمة المسلكية بعد

---

(1) . د. محمد الحسين ود. مهند مختار نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، دمشق2020، ص 188.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 525 جلسة 1994/2/7، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام 1994 ص 399.

(3) . د. مهند مختار نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مرجع سابق، ص 16.

(4) . انظر المادة 60 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لسنة 2019.

(5) . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/122 في الطعن رقم 229 لسنة 1999، منشور في كتاب الأستاذ مصباح المهايني، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ج2، مؤسسة النوري، دمشق،2005، ص 719.

صدور الحكم الجزائي وصيرورته مبرماً[1]، وهذا يعني أن مجرد صدور الحكم الجزائي المبرم، لا يكفي لبدء سريان مدة التقادم، وكذلك الأمر بالنسبة إلى علم الإدارة أو الجهة المحيلة بهذا الحكم، بل لا بد من قيام الإدارة بإصدار قرار الإحالة إلى المحكمة المسلكية ليبدأ حساب مدة التقادم.

أما فيما يتعلق بمسألة التلازم بين التقادمين الجزائي والتأديبي، فقد نفت المحكمة الإدارية العليا السورية هذا التلازم بين التقادمين، وقررت أن إسقاط الدعوى العامة عن العامل تبعاً للتقادم ومنع محاكمته من الجرم المسند إليه لا يحول دون محاكمته مسلكياً[2]، ويرى جانب من الفقه[3] أنه كان من الأفضل لو أن المحكمة قد أخذت بمبدأ التلازم بين التقادمين الجزائي والمسلكي، فلا يجوز أن تثار الدعوى الجزائية في مواجهة العامل، مع كل ما تأخذه من وقت، وبعد ذلك كله تأتي المحكمة المسلكية وتثير الدعوى المسلكية، وذلك فضلاً عما تفرضه حجية الحكم الجزائي في مواجهة الحكم المسلكي في هذه الحالة، فلا يجوز القول إن الوقائع التي تشكل جوهر القضية الجزائية قد سقطت بمرور المدة، في حين تبقى حية بالنسبة إلى الدعوى المسلكية.

أما عن حالة بدء سريان مدة التقادم المسلكي في حال تم الحكم على العامل بعقوبة سالبة للحرية مقترنة بالتجريد المدني، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في هذه الحالة أن سريان أثر التقادم المسلكي على العاملين الذين اقترنت أحكامهم الجزائية بالتجريد المدني يبدأ منذ انقضاء السنة العاشرة على تنفيذ العقوبة المحكوم بها، أو من تاريخ صدور الأحكام القاضية بإعادة اعتبارهم أيهما أسبق[4].

وعليه يلاحظ مما سبق: أن موقف المحكمة الإدارية العليا السورية لم يكن موفقاً، لأنه ينطوي على خروج عن النص الواضح والمحدد، ومن المعروف أن القاعدة في تفسير النصوص المسلكية هي تفسير النصوص في أضيق الحدود، وذلك مع تسليمنا دوما بالقاعدة الكلية التي تقول: أن لا اجتهاد في موضع النص.

3. انقطاع التقادم ووقفه: لم يذكر قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 أو قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019، أية أحكام تتعلق بانقطاع التقادم أو وقفها، ولكن المادة 64 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية قضت بضرورة تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد فيه نص في القانون المذكور، وهذا يعني أنه يمكن تطبيق أحكام قطع التقادم ووقفه المذكورة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وبالعودة إلى أحكام هذا القانون نجد أن المادة 437 منه تنص على ما يأتي: " 1. تسقط

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/6 في الطعن رقم 218 لسنة 2000 منشور في كتاب الأستاذ مصباح المهايني، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، مرجع سابق، ص 918.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1/277 لسنة 2012 في الطعن رقم 2606، منشور في المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ج1، ط1، 2016، ص 640

[3] . د. أنطون سعد، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 122، وأيضاً د. مهند مختار نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مرجع سابق، ص 22.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/233 في الطعن رقم 1325 لسنة 2008 منشور في المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 645.

دعوى الحق العام ودعوى الحق الشخصي بانقضاء عشر سنوات من تاريخ وقوع الجناية إذا لم تجر ملاحقة بشأنها خلال هذه المدة.

2. وتسقط الدعويان المذكورتان بانقضاء عشر سنوات على المعاملة الأخيرة، إذا أقيمت وأجريت التحقيقات ولم يصدر حكم بها"، وتحيل المادة 438 الخاصة بالجنحة والمادة 439 الخاصة بالمخالفة على المادة 437 الخاصة بالجناية، ومن ثم فإن الجرائم كلها متساوية في موضوع قطع التقادم[1].

ويرى جانب من الفقه[2] أن المشرع في قانون أصول المحاكمات الجزائية قد وضع عدة احتمالات:

1. إن التقادم يستمر في السريان حتى يبلغ مداه وتسقط الدعوى العامة.

2. إذا بادرت السلطات القضائية المختصة إلى الملاحقة انقطعت مدة التقادم التي مضت قبل الملاحقة، وعدت كأن لم تكن، ويبدأ سريان تقادم جديد.

3. وفي الحالات جميعها لا يقطع التقادم على الدعوى الجزائية إلا بإقامة الدعوى العامة (وهنا يكون القطع للمرة الأولى)، ثم بالقيام بإجراء تحقيقي (وهنا يكون القطع للمرة الثانية)، ولا يجوز بعد ذلك القطع، لأنه من شأن القطع المذكور أن يؤدي إلى إيجاد جرائم لا يطالها التقادم، وهو حل مرفوض بالتأكيد، ولابد من الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا السورية، قد قررت أن التحقيقات التي تقوم بها الأجهزة الرقابية تعد قاطعة للتقادم المسلكي، وعلى هذا الأساس فإنه إذا بدأ الجهاز الرقابي بتحقيقاته حول الفعل مثار المساءلة المسلكية قبل انقضاء ثلاث سنوات على وقوع الفعل، تعدّ المدة مقطوعة، ومن ثم لا يجوز القول بانقضاء الدعوى المسلكية بالتقادم الثلاثي[3].

أما بالنسبة إلى وقف تقادم الدعوى المسلكية، فالمشرع السوري لم يورد في القوانين الوظيفية ولا في قانون أصول المحاكمات الجزائية أي إشارة إلى ذلك، مع ملاحظة أن حالات وقف مدة التقادم على الدعوى التأديبية التي بحثناها في التشريع المصري قابلة للتطبيق في سورية، لأنها ظروف منطقية في مجملها، تنتج عن بديهيات العمل القضائي في المجال المسلكي، وأضاف بعض الفقه أسباباً أخرى لانقضاء الدعوى التأديبية منها:

ثالثاً: العفو الشامل

يعني العفو الشامل إزالة الصفة الجنائية عن الفعل الإجرامي، فيصبح كما لو كان مباحاً، وهو بذلك يكون في منزلة تنازل من الهيئة الاجتماعية عن حقوقها في حق الجاني، ولا يكون هذا العفو إلا بالقانون، ويصح

---

[1] . د. عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات، المطبعة الجديدة، دمشق، 1990، ص 1036.

[2] . د. عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص 1042.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 213 لعام 2002، منشور في المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ج1، ط1، 2016، ص 644.

صدوره في أية حالة كانت عليها الدعوى[1] ، في حين رأى بعض الفقه[2] أنه نظراً إلى عدم وجود نص بسريان أثر العفو الشامل في العقوبة الجنائية بالنسبة إلى المجال التأديبي، عدم جواز سريانه على الدعوى التأديبية إلا إذا وجد نص خاص يقرر ذلك، فلا يكون للعفو أي أثر على المسؤولية التأديبية مالم يصرح النص الصادر بالعفو بغير ذلك، على الرغم من أن الجزاءات التأديبية الموقعة على المحكوم عليهم في الغالبية العظمى من الحالات التي يكون السبب المباشر في توقيعها هو الفعل الجنائي محل العفو، والذي يشكل في الوقت ذاته مخالفة تأديبية، وقد ذهب جانب آخر من الفقه[3] إلى عدم تأييده لهذا الاتجاه، ويرى في العفو الشامل عن العقوبة الجنائية سبب لانقضاء الدعوى التأديبية، إذ إنه بموجب هذا العفو أصبح الفعل مباحاً من الناحيتين الجنائية والإدارية، ولاسيما أن المشرع لم يحظر سريان أثر العفو الشامل على الدعاوى التأديبية، إذ ذهب إلى أن الدعوى التأديبية تنقضي بالعفو العام إذا كانت لا تزال في حوزة المحكمة التأديبية، أما إذا صدر هذا العفو بعد صدور حكم بات في الدعوى فإن أثره سوف ينصب على العقوبة الصادر بشأنها الحكم وذلك بعد تنفيذها، ومن ثم لا يرد على الدعوى التي تكون قد انقضت بالحكم البات.

رابعاً: إباحة الفعل:

تنقضي الدعوى التأديبية إذا ما أُلغي النص أو القاعدة المؤثمة للفعل، ومثال ذلك ما كانت تفرضه بعض قوانين الوظيفة من ضرورة إقامة الموظف في الجهة التي فيها مقر وظيفته، وكان جزاء مخالفة هذا الالتزام تعرض الموظف للعقاب التأديبي أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، ثم أهملت قوانين الوظيفة بعد ذلك هذا الالتزام، فكان من شأن ذلك أنه إذا كان هناك عامل مقدم إلى المحكمة التأديبية بسبب تلك المخالفة وصدر القانون الجديد الذي يجعل منها عملاً مباحاً قبل صدور حكم ضده فيها أن تقضي الحكمة بانقضاء الدعوى التأديبية قبله[4].

وبعد الانتهاء من بحث الإجراءات التي ينبغي اتباعها في المحاكمة التأديبية والقواعد التي تحكم هذه الإجراءات والكيفية التي تجري فيها المحاكمة أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب، وبّينا سلطات المحكمة التأديبية من أجل الفصل في الدعوى التأديبية المنظورة أمامها، ننتقل الآن إلى بحث الدفوع في الدعوى التأديبية.

---

[1] . د. رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، طبعة 1991، دار الفكر العربي، ص 149.

[2] . د. محمد عصفور، التأديب في الوظيفة العامة، سنة 1964، ص 302.

[3] . المستشار عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، مرجع سابق، ص 320.

[4] . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 188.

المبحث الثاني

الدفوع في الدعوى التأديبيـة

الدفوع في الدعوى وسيلة من الوسائل القانونية لمباشرة الدعوى أمام المحاكم[1]، ويطلق اصطلاح الدفع على جميع وسائل الدفاع التي يجوز للخصم أن يستعين بها ليجيب على دعوى خصمه بقصد تفادي الحكم لخصمه بما يدعيه، سواءُ كانت هذه الدفوع موجهة إلى الخصومة أم بعض إجراءاتها، أم كانت موجهة إلى أصل الحق المدعى به[2] ، والدفوع تنقسم إلى أنواع ثلاثة هي: الدفوع الإجرائية، والدفوع الموضوعية، والدفع بعدم القبول

والدفع بعدم القبول يتعلق بمدى توافر سلطة الخصم في الالتجاء إلى المحكمة لقبول دعواه، **والدفع الإجرائي** يتعلق بإجراءات وشكل رفع الدعوى، **والدفع الموضوعي** يتعلق بموضوع الدعوى[3].

وعلى هذا فإن من الواجب الالتزام بما يفرضه القانون من إجراءات وأشكال وضمانات في التحقيق والإحالة ورفع الدعوى ومباشرتها، وللموظف المتهم أن يستعمل أوجه دفاعه، وأن يجيب على ما يدعى قبله بدفع يوجه إلى إجراءات وأشكال الخصومة (وهذا هو النوع الأول من الدفوع)، أو بدفع يواجه به موضوع الادعاء(النوع الثاني من الدفوع)، أو بدفع ينكر به الحق في إقامة الدعوى ويطلب الحكم بعدم قبولها(النوع الثالث من الدفوع)[4].

وسوف نعرض هذه الأنواع من الدفوع وفق المطالب الآتية:

المطلب الأول: الدفوع الإجرائية.

المطلب الثاني: الدفوع الموضوعية.

المطلب الثالث: الدفع بعدم القبول.

---

[1] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية (محاكم تأديبية، مجالس تأديب)، مرجع سابق، ص 211.

[2] . د. أحمد أبو الوفا، نظرية الدفوع في قانون المرافعات، مطبعة منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، بند 1ص11.

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 350 وما بعدها.

[4] . المستشار أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1 لعام 2011، ص 161.

المطلب الأول

الدفـوع الإجــرائية

يقصد بالدفوع المتعلقة بالأشكال والإجراءات: الوسائل التي يطعن بها في صحة إجراءات الخصومة التأديبية[1]، فهي لا توجه إلى موضوع الدعوى، بل إلى صحة إجراءاتها بهدف استصدار حكم ينهي الخصومة من دون بحث في موضوعها[2]، والدفوع الإجرائية تبدى معاً قبل التعرض للموضوع، ولا يجوز إبداؤها لأول مرة أمام محكمة الطعن، إذ تفصل فيها المحكمة بحكم قطعي قبل التعرض إلى لموضوع[3].

وتتنوع هذه الدفوع لتشمل الدفع بعدم الاختصاص، والدفع ببطلان استدعاء الدعوى لنقص البيانات أو عيب في تبليغها، وأي دفع موجه إلى الإجراءات والأشكال الواجب مراعاتها عند اتصال المحكمة بالدعوى وعند نظرها، وأي دفع لا ينازع في موضوع الدعوى أو في الحق في رفعها[4] .

وسنتناول فيما يأتي بعضاً منها، كالدفع بعدم الاختصاص، والدفع ببطلان استدعاء الدعوى وبطلان التبليغ، والدفع ببطلان قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي وفق الترتيب الآتي:

الفرع الأول: الدفع بعدم الاختصاص.

الفرع الثاني: الدفع ببطلان استدعاء الدعوى وبطلان التبليغ.

الفرع الثالث: الدفع ببطلان قرار الإحالة.

الفرع الأول

الدفع بعدم الاختصاص

يجب توافر الاختصاص الولائي والنوعي والمحلي للمحكمة أو المجلس الذي يفصل في الدعوى التأديبية، والبحث في الاختصاص يكون سابقاً على بحث شكل الدعوى ونظر موضوعها، فإذا تعددت الدفوع المتعلقة بالأشكال والإجراءات وجب على المحكمة أن تقضي أولاً في الدفع بعدم الاختصاص، لأنه لا ولاية لها في نظر باقي الدفوع المتعلقة بالأشكال والإجراءات إذا كانت غير مختصة[5].

ويتعلق الدفع بعدم الاختصاص بالنظام العام، بحيث تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يتمسك به الخصم، ويجوز التمسك به في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا

---

[1] . د. إبراهيم نجيب سعد، القانون القضائي الخاص، الجزء الأول، طبعة منشأة المعارف، الإسكندرية، بند 257، ص 643.

[2] . د. أحمد أبو الوفا، نظرية الدفوع في قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط6 1980، ص15.

[3] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 215.

[4] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي في الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 162.

[5] . د. أحمد أبو الوفا، الدفوع في قانون المرافعات، مرجع سابق، ص 12 وأيضاً د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 216.

المصرية بأن " البحث في الاختصاص ينبغي أن يكون سابقاً على بحث شكل الدعوى وموضوعها، باعتبار أن ذلك يعد من المسائل المتعلقة بالنظام العام، ويحق للمحكمة أن تتعرض له من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد الخصوم، خاصة إذا كان متعلقاً بالولاية بين جهة من جهات القضاء، كما يجوز الدفع به ولو لأول مرة أمام محكمة النقض"[1].

الدفع بالاختصاص الولائي يتعلق بتوافر ولاية المحكمة في نظر الدعوى المعروضة عليها، فإذا ثبت عدم اختصاصها لعدم دخول النزاع في ولايتها قضت بعدم اختصاصها من تلقاء نفسها حتى لا تقضي في خصومة خارجة عن اختصاصها، ولا سيما أن الدفع بعدم الاختصاص الولائي يعدّ دائماً مطروحاً على محكمة الموضوع لتعلقه بالنظام العام ولو لم يدفع به أمامها، فلا يسقط الحق في إبدائه والتمسك به حتى ولو تنازل عنه الخصوم، ويجوز الدفع به أول مرة أمام محكمة الطعن إذا لم يسبق طرحه أمام محكمة الموضوع لكون هذا الدفع من الدفوع التي يجوز إثارتها في أي حالة كانت عليها الدعوى وتثيره المحكمة من تلقاء نفسها وتفصل فيه قبل الفصل في أي دفع أو دفاع آخر[2]، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في هذا الخصوص أن " مجالس التأديب ليست في حقيقتها إلا محاكم إدارية، وهذا ما سارت عليه قوانين التأديب وقوانين مجلس الشورى ومجالس الدولة في باقي الدول، وإن النظر في الطعن في القرار الصادر عن مجلس تأديب الجامعة موضوع الدعوى من اختصاص هذه المحكمة من دون محكمة القضاء الإداري، ويكون الحكم المشكو منه قد تجاوز النص القانوني ونظر في نزاع لا يدخل في دائرة اختصاصه الأمر الذي يدعو إلى إلغائه"[3] .

والدفع بانتفاء الاختصاص النوعي للمحكمة في نظر الدعوى يتعلق باختصاص المحكمة بنوع الدعوى المعروض عليها ويتحدد حسب نوع المسألة المعروضة على المحكمة، وتقضي فيه المحكمة من تلقاء نفسها ولا يتوقف على إرادة الخصوم، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الدفع بعدم الاختصاص النوعي من النظام العام تقضي به المحاكم على اختلاف درجاتها من تلقاء نفسها من دون توقف على إرادة الخصوم، ،ولو كان ذلك لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا،من دون دفع به من الخصوم للخصم أن يتمسك به ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا[4].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 13764 لسنة 50 ق جلسة 2007/4/7، مجموعة المبادئ القانونية لعام 2006-2007 ج1، ص 544، ق86.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1849 لسنة 39ق، جلسة 2006/3/7، مجموعة المبادئ القانونية لعام 2006-2007، ج1، ص 543.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 44 لسنة 1976، مشار إليه في كتاب المحامي مصباح المهايني، ج1، مرجع سابق، ص 367.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3429 لسنة 32 جلسة 1993/9/4، نقلاً عن مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 217.

أما الاختصاص المحلي فيتعلق بسلطة المحكمة في الفصل في الدعوى المعروضة عليها بحسب نطاق المكان أو الموقع أو المقر، سواءٌ تحدد ذلك بمكان عمل الخصم أو موطنه، وهذا الدفع أيضاً يتعلق بالنظام العام ويجوز إثارته في أي حالة كانت عليها الدعوى وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، وعادةً يتحدد الاختصاص المحلي للمحاكم التأديبية أو مجالس التأديب في القوانين التي تنظم إحداثها، مثال ذلك نص المادة 8 من قانون مجلس الدولة المصري الصادر بالقانون رقم 47 لعام 1972، إذ تم بموجبها تحديد دائرة اختصاص كل من المحاكم التأديبية في مكان وقوع المخالفة المنسوبة إلى العامل أو العاملين المحالين إلى المحاكمة التأديبية وليس مكان عمل هؤلاء عند إقامة الدعوى التأديبية عليهم أو نقلهم إلى عمل في جهة تقع في دائرة اختصاص محكمة تأديبية أخرى، وأساس ذلك أن الجهة التي وقعت فيها المخالفة تستطيع أن تقدم ما قد تطلبه المحكمة من بيانات أو مستندات في وقت ملائم يساعد على سرعة الفصل في الدعوى، وبناءً عليه يجب أن تكون الإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصةف في نظر الدعوى، لأن نظر محكمة تأديبية لنزاع لا تختص به يجعل حكمها باطلاً، ولكل صاحب شأن إثارة البطلان لهذا السبب، وللمحكمة الإدارية العليا أن تتصدى له من تلقاء نفسها[1].

إلا أن القضاء السوري لم يعدّ الدفع بعدم الاختصاص المحلي من النظام العام إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص أنه " فيما عدا بعض الاستثناءات المقررة صراحة في القانون فإن قواعد الاختصاص المحلي لا تعتبر من النظام العام، ولا تملك المحكمة إثارتها من تلقاء نفسها، وإن جهة الإدارة المدعى عليها لم تثر أمام محكمة الدرجة الأولى موضوع الاختصاص المحلي، وعدم إثارة هذا الموضوع من قبل الأخيرة يحول دون لجوء المحكمة إلى إثارته من قبلها، مما يتعين معه إلغاء الحكم الطعين، وإعادة ملف الدعوى إلى محكمة البداية المدنية بدمشق للفصل في أساس النزاع"[2].

الفرع الثاني
الدفع ببطلان استدعاء الدعوى وبطلان التبليغ

الدفع ببطلان استدعاء الدعوى يتعلق بالدفوع الإجرائية أو الشكلية في الدعوى، ويجوز إبداؤه في أي حالة كانت عليها الدعوى[3]، فاستدعاء الدعوى يجب أن يشتمل على البيانات الآتية والتي يترتب على إغفال بعضها البطلان:

1. اسم المدعي ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه واسم من يمثله في الدعوى ولقبه ومهنته وصفته.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1930 لسنة 34ق بجلسة 1989/5/23 مشار إليه بمؤلف المستشار أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 318.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 1471 لسنة 1997، مشار إليه في مؤلف المحامي مصباح المهايني، ج1، مرجع سابق، ص 246.

[3] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 218.

2. اسم المدعى عليه ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه، فإن لم يكن معلوماً يدون آخر موطن له، **إذ يترتب البطلان على الجهالة ببيانات المدعى عليه.**

3. تاريخ تقديم استدعاء الدعوى، ويعد هذا التاريخ جوهرياً في إثبات المواعيد وتاريخ رفع الدعوى إلا أنه لا يترتب على إغفاله البطلان.

4. اسم المحكمة المرفوع إليها الدعوى، وذلك بهدف معرفة المدعى عليه اسم ومقر المحكمة التي تنظر الدعوى، **ويترتب على إغفاله البطلان.**

5. بيان الموطن المختار للمدعي داخل البلدة التي يوجد فيها مقر المحكمة إن لم يكن له مقر فيها.

6. وقائع الدعوى وطلبات المدعي وأسانيدها، حتى يقف المدعى عليه على أمرها ويعد دفاعه بشأنها.

7. تاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، وهذا البيان يكون بمعرفة ديوان المحكمة أمام المدعي أو وكيله.

8. سداد الرسوم القضائية.

9. توقيع محامٍ على استدعاء الدعوى من المقبولين أمام المحكمة، بحيث **يترتب البطلان لعدم توقيع المحامي.**

بعد إيداع استدعاء الدعوى ديوان المحكمة وتسجيلها بالسجل المخصص لهذا الغرض، يقوم المدعي بإيداع صور من استدعاء الدعوى بعدد المدعى عليهم مع المرفقات إن وجدت، ويقوم ديوان المحكمة بتبليغ استدعاء الدعوى ومرفقاتها إلى ذوي الشأن والجهة الإدارية المختصة وفق الأصول والمواعيد المحددة في القانون.

أما عن الدفع ببطلان التبليغ في الدعوى فهو من الدفوع الشكلية أيضاً والتي تؤثر في إجراءات المحاكمة وبالتالي على الحكم الصادر فيها، ويؤدي إلى بطلانه، فتبليغ الموظف المقدم إلى المحاكمة التأديبية بالدعوى المقامة بحقه وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته إجراء جوهري، وبالتالي فإن إغفاله أو إجراءه بالمخالفة لحكم القانون وعلى وجه لا تتحقق معه الغاية من شأنه أن يورث عيباً شكلياً يؤثر في إجراءات المحاكمة[1]، (فمثلاً إذا تم تحرير التبليغ للموظف المحال إلى المحاكمة على محل إقامته من دون تحديد العقار الذي يتم فيه، يكون التبليغ ناقصاً مما يرتب بطلان التبليغ بنقص بيان جوهري محدد لمحل إقامة المحال).

وتوقيع المحال بالعلم على التبليغ من شأنه عدم تذرعه بأي أسباب شكلية لبطلان الإعلان عملاً بقاعدة تحقق الغاية من الإجراء، فتوقيعه بالعلم يجعل التبليغ صحيحاً ولو تم التبليغ بشكل لا يتفق مع الشكليات المقررة قانوناً، وذلك بهدف توفير ضمانة أساسية للعامل المقدم للمحاكمة التأديبية للدفاع عن نفسه ولدرء الاتهام عنه.

ولما كان قانونا مجلس الدولة المصري والسوري لم يضعا تنظيماً متكاملاً لتبليغ الدعوى التأديبية فإنه من المتعين الاستهداء بما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون البينات السوري، وبما ورد في قانون

[1] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 326.

المرافعات المدنية والتجارية المصري في شأن التبليغ إعمالاً لحكم المادة 64 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية والمادة 3 من قانون مجلس الدولة المصري.

الأصل أن يتم رفع الدعوى من مدعي واحد، ولا يجوز قبول استدعاء الدعوى من عدد من المدعين لا تربطهم رابطة وهو أمر يتعلق بالنظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، والاستثناء أنه يجوز رفع الدعوى من مدعين عدة إذا توافرت بينهم رابطة بأن كانت الدعوى الجماعية تثير مسألة قانونية واحدة في مواجهة المدعى عليه، وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد أن " الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها باستدعاء واحد من خصوم متعددين لا تربطهم رابطة هو في حقيقته اعتراض على شكل الخصومة وكيفية توجيهها وبهذا التقدير يكون من الدفوع الشكلية وليس دفعاً بعدم قبول الدعوى، ويجوز إبداءه في أية حالة كانت عليها الدعوى، ذلك أن المقصود بالدفع بعدم القبول الدفع الذي يرمي إلى الطعن بعدم توافر الشروط اللازمة لسماع الدعوى وهي الصفة والمصلحة، ومتى تقرر أن هذا الدفع هو من الدفوع الشكلية كان البطلان المترتب عليه هو بطلاناً يتعلق بالنظام العام لأنه يتعلق بحسن سير القضاء، ويجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها في أية حالة كانت عليها الدعوى متى انعدمت الرابطة بين المدعين، أما إذا قامت هذه الرابطة بأن كانت المسألة القانونية التي تثيرها الدعوى الجماعية مسألة قانونية واحدة في مواجهة المدعى عليه بالنظر إلى محل الدعوى وأسانيد المدعين فيها، فإنه يتعين الحكم بقبولها متى كانت داخلة في اختصاص المحكمة"[1].

الفرع الثالث

الدفـع ببطـلان الإحالة

من المقرر أن الخصومة التأديبية لا تنعقد ولا تتصل بها المحكمة المختصة إلا إذا أقيمت بالإجراءات التي نصّ عليها القانون بقرار إحالة من السلطة المختصة سواءٌ بالنسبة إلى المحاكم التأديبية أو من الجهة الإدارية التي نصّ عليها القانون بالنسبة إلى المجالس التأديبية، وبغير ذلك لا تقوم الدعوى التأديبية أو تنعقد الخصومة أصلاً، فلا تملك المحكمة أو مجلس التأديب التصدي لنظر دعوى لم تتصل بها بالإجراءات القانونية السليمة بغير قرار إحالة إليها أو بقرار إحالة باطل صادر من سلطة غير مختصة بإصداره، ويترتب في مثل هذه الأحوال بطلان الحكم الصادر بغير قرار إحالة أو بقرار إحالة باطل لوقوع بطلان في إجراءات الدعوى أثر في الحكم الصادر فيها، ويجب أن يكون قرار الإحالة من السلطة المختصة قانوناً بإصداره، وأن يتضمن بياناً بأسماء العاملين المحالين إلى المحكمة وفئاتهم الوظيفية، وتحديد المخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية واجبة التطبيق، وإلا كان باطلاً.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 831 لسنة 34ق جلسة 1990/12/15 مجموعة المبادئ القانونية لسنة 2000-2001، ص 328.

أولاً: الدفع ببطلان قرار الإحالة لصدوره من سلطة غير مختصة:

في مصر تعدّ النيابة الإدارية وحدها الجهة المختصة بإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية وتمثيل جانب الادعاء فيها، سواءٌ كانت مستخدمة سلطتها التقديرية في ذلك بحيث يكون لها بمناسبة التحقيق الذي تباشره أن تقدر مدى ملاءمة إقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف المنسوب إليه المخالفة التأديبية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة أم لا، أو كانت ملزمة بتحريكها بناءً على طلب الجهة الإدارية التابع لها الموظف، أو طلب الجهاز المركزي للمحاسبات في الحالات المقررة قانوناً، والتي أشرنا إليها سابقاً حين الحديث عن السلطة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية في مصر.

ومن ثم فإن النيابة الإدارية تنفرد وحدها بإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية لأنها الأمينة على مباشرة الدعوى التأديبية، ولا تملك الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات الإحالة في ذاتها، ولكن يطلب من النيابة الإدارية ذلك، وإن كانت النيابة الإدارية في هذه الحالة ملزمة بإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية ومباشرة الدعوى التأديبية، إلا أن هناك شروطاً لقبول الدعوى في حالة طلب الجهة الإدارية ذلك وفي حالة طلب الجهاز المركزي للمحاسبات ذلك وهي[1] :

1. **في حالة طلب الجهة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية فإن من المقرر أن الرئيس الإداري المختص بالتأديب هو الذي يختص بطلب الإحالة إلى المحكمة التأديبية،** فالاختصاص بطلب إقامة الدعوى التأديبية متفرع من الاختصاص بتوقيع العقوبة وأن من يملك توقيع العقوبة على الموظف يملك بداهةً طلب رفع الدعوى التأديبية عليه، فرفع الدعوى التأديبية لا يعد جزاءً ولا يعدو أن يكون احتكاماً إلى المحكمة التأديبية، وفي حال عدم توفر ذلك يكون قرار الإحالة باطلاً.

2. **في حالة طلب الجهاز المركزي للمحاسبات إقامة الدعوى التأديبية فإن من المقرر أن يطلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز . إذا رأى وجهاً لذلك . تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية،** وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية، وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على عدّ مدة الثلاثين يوماً المقررة لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مدة سقوطٍ يترتب على فواتها سقوط حقه في طلب إقامة الدعوى التأديبية، وإذا أقيمت الدعوى التأديبية بعد هذه المدة وبناءً على طلب الجهاز المركزي للمحاسبات كان قرار الإحالة باطلاً والدعوى جديرة بعدم القبول.

---

[1] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 75.68.

في سورية لكي يكون قرار الإحالة قانونياً ومشروعاً ومرتباً لآثاره يجب أن يصدر من السلطة المختصة به قانوناً، ومن تتبع أحكام قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية السوري نجد عدم اشتراط إحالة الموظف المتهم بمعرفة جهة معينة بذاتها كما في مصر، وإنما تتم إحالة الموظف إلى المحاكمة المسلكية بقرار من رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم، ومن السلطة التي تمارس حق التعيين، ومن رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية استناداً إلى التحقيق الذي يجري وفق القانون الخاص بكل منهما، ومن النيابة العامة، ومن المحكمة المسلكية ذاتها في حال تبين لها لزوم إحالة أحد الموظفين في أثناء نظرها للدعوى المسلكية[1].

بناءً على ما سبق، فإن الجزاء على عدم صدور قرار الإحالة من السلطة المختصة وفق ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الخصومة التأديبية لا تنعقد، ولا تتصل بها المحكمة المختصة، إلا إذا أقيمت بالإجراءات التي نص عليها القانون بقرار إحالة من السلطة التأديبية أو بقرار إحالة باطل لم يصدر من سلطة مختصة ويترتب على ذلك بطلان الحكم الصادر في هذه الحالات.

وذلك بخلاف مجالس التأديب سواءٌ في مصر أو سورية التي تختص بمحاكمة فئات معينة من العاملين، فإن الجهة التي تتولى إجراءات إحالة الموظف إلى مجلس التأديب وتمثيل جانب الادعاء فيها جهة إدارية لا قضائية، فمثلاً رئيس الجامعة هو وحده صاحب الاختصاص بإحالة عضو الهيئة التدريسية المحقق معه إلى مجلس التأديب الذي يعينه مجلس الجامعة سنوياً، على أن تسري بالنسبة إلى المساءلة أمامه القواعد ذاتها الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة[2].

ثانياً: الدفع ببطلان قرار الإحالة للجهالة:

تقام الدعوى التأديبية أو تحرك من السلطة المختصة بذلك قانوناً، وذلك بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة ديوان المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية واجبة التطبيق، ويجب أن تكون المخالفات المنسوبة إلى العامل محددة ومعينة بدقة[3].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في ذلك أنه من غير الجائز أن يكون قرار الاتهام عاماً ومجهلاً وبغير تحديد للتهم المنسوبة إلى المتهمين حتى يمكن بوضوح تحديد الخطأ أو المخالفة المنسوبة إلى كل

---

[1] . انظر المادة 44 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية السوري رقم 32 لعام 2019.

[2] . د. خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة أولى، 2009، ص 63.

[3] د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 317.

منهم، وأن قرار الاتهام الذي يقتصر على إحالة المتهمين الواردين فيه بوصف عام (كأن يذكر أنهم قد تسببوا بخطئهم في إلحاق ضرر جسيم بمصلحة وأموال الجهة بسبب إهمالهم في أداء أعمالهم) يكون باطلاً، لأنه يجعل من المحكمة التأديبية سلطة اتهام وتحقيق وحكم في آن واحد، وهو ما يخرج المحاكم التأديبية عن رسالتها[1] لكنها أكدت أن خلو قرار الإحالة من بيان مواد القانون واجب التطبيق ليس من شأنه إبطاله[2]، على أساس الاختلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية فيما يتعلق بقاعدة أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إذ تسري هذه القاعدة على الجرائم الجنائية، أما بالنسبة إلى الجرائم التأديبية فإن المستقر عليه أن أي إخلال بواجبات الوظيفة يعد جريمة تأديبية حتى ولو لم يرد فيها نص صريح خاص بذلك، ومؤدى ذلك أن المحاكمة التأديبية لا تستوجب تحديد نص قانوني معين بتقرير المخالفة.

ثالثاً: الدفع ببطلان قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية لبطلان التحقيق الإداري:

المبادئ المستقرة في العالم المتحضر ترفض توقيع أي عقوبة أياً كانت دون أن يسبقها تحقيق، وليس ثمة تحقيق إذا لم تتم مواجهة المتهم بالاتهام المنسوب إليه على نحو صحيح، فالمواجهة بالاتهام هي جوهر التحقيق بل هي مفهوم التحقيق، ويجب أن تتحقق فيها عناصر تحقيق الدفاع وحماية حقوق الدفاع، فإذا افتقد التحقيق عنصر المواجهة أو كان يشوبه أي قصور تقضي المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي المحالة إليه الدعوى بإعادتها إلى السلطة المختصة التي أحالتها لاستكمال التحقيق أو تقضي بعدم قبول الدعوى لبطلان قرار إحالتها، ومن هنا جاءت المحكمة الإدارية العليا المصرية ورتبت أثراً كبيراً على الإحالة إلى المحاكمة التأديبية مع عدم وجود تحقيق حقيقي يتم فيه مواجهة المتهم بالاتهام المنسوب إليه، وفي ذلك ذهبت المحكمة إلى ما يأتي:

" ومن حيث إنه من المبادئ والأسس المقررة في نطاق شرعية الإجراءات التأديبية والمستقرة في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استجواب الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من أعمال وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد به من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، فهي أمور تفتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص...."[3] .

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2341 لسنة 33ق جلسة 1992/2/22، نقلاً عن مؤلف الدكتور عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة 2004، ص 157.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 2891 لسنة 27ق جلسة 1995/1/14 مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 338.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2180 لسنة 33ق جلسة 1988/10/29، مشا إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التاديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ملحق خاص، ص 4.

بناءً عليه استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن القرار الصادر بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية يعد جزءاً من إجراءات الدعوى التأديبية وهو بهذا التقدير يخضع لرقابة المحكمة التأديبية، فلها أن تقضي ببطلانه وعدم مشروعيته من تلقاء نفسها إذا كان ذلك القرار صدر مفتقداً أساس مشروعيته سواءٌ من سلطة غير مختصة أو لإحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية عن مخالفات لم يجر مع المحال تحقيقاً بخصوصها ولا يؤثر في ذلك ما قد يقال بشأن حق المحكمة التأديبية في استجواب المحال للتأديب أو استكمال ما شاب التحقيق من نقص أو أن المحال قد مثل أمام المحكمة وأبدى دفاعه، وذلك مردود بأن الأصل هو استقلال سلطة التحقيق عن سلطة المحاكمة وأنه وإن كان يجوز للمحكمة استجواب العامل المقدم إلى المحاكمة وسماع الشهود والعامل وغيرهم، فإن هذا الاستجواب وسماع الشهود يجب أن يكون لاحقاً على تحقيق مستوفٍ شروطه وأسباب صحته قانوناً، أي باستكمال نقص في تحقيق قائم لا عمل تحقيق مبتدأ[1].

المطلب الثاني

الدفــوع الموضــوعية

الدفع الموضوعي في الدعوى التأديبية يقصد به: وسيلة الدفاع التي يلجأ إليها العامل المدعى عليه، والمتعلقة بموضوع الدعوى، أو تقدير الأدلة التي تثار بها[2]، فالدفوع الموضوعية حقوق إجرائية ذات محتوى موضوعي[3]، توجه إلى أصل الحق وتتعلق بموضوع النزاع المعروض على المحكمة، وتشمل كل دفع يترتب على قبوله رفض طلب جهة الادعاء، ولهذا لا يتصور حصرها[4].

ومن أمثلة الدفوع الموضوعية: الدفع بانعدام الركن المادي للمخالفة الإدارية، والدفع بعدم الدستورية والدفع ببطلان إجراء من إجراءات التحقيق أو المحاكمة بحسبانه متعلقاً بمشروعية الأدلة التي تستند إليها جهة الادعاء، وذلك كالدفع ببطلان التحقيق لعدم الحصول على إذن، أو لإخلاله بحق الدفاع، والدفع ببطلان المحاكمة لوجود سبب من أسباب الرد أو عدم الصلاحية في أحد القضاة، أو لبطلان شهادة أحد الشهود، أو للإخلال بحق الدفاع، والدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها، والدفع بالتزوير[5].

وسنذكر بعضاً من هذه الدفوع وفق الترتيب الآتي:

الفرع الأول: الدفع بانعدام الركن المادي للمخالفة التأديبية.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3209 لسنة 46 ق جلسة 2002/8/25، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب، مرجع سابق، ملحق خاص، ص 6.

[2] د. إبراهيم نجيب سعد، القانون القضائي الخاص ج1، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1974، ص 162.

[3] . د. نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية، طبعة دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999، ص 415.

[4] . د. أحمد أبو الوفا، نظرية الدفوع، مرجع سابق، بند 3، ص 15.

[5] . د. مدحت محمد سعد الدين، نظرية الدفوع في قانون الإجراءات الجنائية، طبعة خاصة بنادي القضاة، 2003، ص 542.

الفرع الثاني: الدفع بعدم الدستورية.

الفرع الثالث: الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها.

الفرع الرابع: الدفع ببطلان المحاكمة للإخلال بحق الدفاع.

الفرع الخامس: الدفع بعد جواز الجمع بين سلطات التحقيق والاتهام والحكم.

الفرع السادس: الدفع بعدم جواز تصدي المحكمة لوقائع غير واردة في قرار الاتهام.

الفرع الأول

الدفع بانعدام الركن المادي للمخالفة التأديبية

يجمع الفقه على أن للمخالفة التأديبية ركن مادي يجسد ماديات المخالفة المحسوسة والملموسة، بحيث إذا انتفى هذا الركن انتفت المخالفة ذاتها وبدون هذه المخالفة لا محل للقول بوجود المسؤولية التأديبية[1].

ويتمثل هذا الركن المادي في تصرف يصدر من موظف، ينطوي على مخالفة لإحدى واجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الفعل قد تم بالإيجاب أي بقيام هذا الموظف بعمل محظور عليه، أو بالسلب كما في حالة الامتناع عن أداء واجب مفروض عليه[2]، وعلى الرغم من أن الركن المادي في الجريمة التأديبية غير محدد على نحو ما هو محدد في الجريمة الجزائية، ذلك أنه لا يوجد في أي نظام تأديبي حصر لجميع الأفعال التي تتوافر باقتراف أحدها مخالفة تأديبية، ولهذا السبب تعتمد المخالفة التأديبية في قيامها على تقدير الجهات التي تتولى التأديب[3]، ويلزم لقيام هذا الركن توافر صفتين أساسيتين هما **(المادية والتحديد)**.

وتعني المادية أنه يجب أن يكون الفعل المكون للركن المادي ذا مظهر خارجي ملموس، وقد يكون عملاً إيجابياً كالتعدي بالقول أو الفعل على رئيس أو زميل أو إتلاف أوراق أو إفشاء أسرار، وقد يكون سلبياً كالامتناع عن أداء العمل أو إخطار الموظف عن مرضه في يوم الانقطاع ذاته[4]، أما **التحديد** وهو الصفة الثانية اللازمة لقيام الركن المادي للمخالفة التأديبية، إذ مهما كانت حرية السلطة التأديبية في تحديد عناصر المخالفة التأديبية،

---

[1] . د. مغاوري شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، 1986، ص10.

[2] . د. رمضان بطيخ. المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع العمال العام فقهاً وقضاءً، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999، ص112.11.

[3] . د. محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، 1972، بدون بيانات نشر، ص 91.

[4] . د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى،1973، ص 144.

فإنها ملزمة أن تستند في تقديرها إلى وقائع محددة ذات طابع سلبي أو إيجابي ارتكبها الموظف وثبتت قبله، أما الاتهامات العامة والصفات المرسلة فإنها لا يمكن أن تعدّ مكونة للركن المادي للمخالفة التأديبية[1].

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية يجب أن تتحقق في نسبة فعل أو امتناع مؤثم إلى المتهم وأن تحدد المخالفة أو الجريمة على نحو دقيق حتى يتسنى توقيع العقاب على المخالف"[2].

وقضت المحكمة الإدارية العليا السورية أنه "على مجلس التأديب أن يتثبت من حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف المحال وتعيين نوع المخالفة القانونية التي اقترفها، لما لهذا التثبت من أثر في تطبيق القانون وحسن تأويله"[3].

ويرفض مجلس الدولة الفرنسي الاعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المستندة إلى سوء تصرفات الموظف في مجموعها، من دون تحديد لوقائع معينة[4]، أو إلى السلوك العام للموظف سواءٌ كان هذا السلوك مهنياً أم أخلاقياً[5]، أو إلى العجز القانوني للموظف[6].

والركن المادي للمخالفة التأديبية يتحقق بمجرد الإخلال بواجبات الوظيفة ولو لم يقع ضرر، فالضرر ليس ركناً في المسؤولية التأديبية، بخلاف المسؤولية المدنية، ذلك أن الضرر مفترض كأثر للإخلال بواجبات الوظيفة فرضاً غير قابل لإثبات العكس، غير أن جسامة الضرر أو قلته قد تكون محل نظر عند توقيع العقوبة التأديبية[7].

الفرع الثاني

الدفع بعدم الدستورية

أتاح الدستور في التشريعات المقارنة لكل صاحب مصلحة أن يتمسك بالمبادئ والقواعد التي أقرها بمواجهة أي نص يخالفه من النصوص الواردة في القوانين الأدنى، من خلال تقديم دفع بعدم دستورية تلك النصوص القانونية ولكن ضمن ضوابط وشروط تختلف في التشريع الفرنسي عنها في التشريع المصري والتشريع السوري، فهو دفع من الدفوع الموضوعية في أثناء نظر الدعوى التأديبية، تختص محكمة الموضوع بالنظر في

---

(1) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 71.

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 7254 لسنة 49ق بجلسة 2005/2/12 مشار إليه في مؤلف د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 147.

(3) . قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 137/43 لسنة 1973، مجموعة المبادئ لسنة 1973، ص 309.

(4) .C.E.,8/3/1946, Bensallah Mohamed Dridi, Rec., P.416.

(5) .C.E., 9/11/1945, Bered, Rec., P.226. C.E., 23/5/1947, Dzirt, Rec., P.219.

(6) .. C.E., 3/1/1936, Demay, Rec., P111.

(7) . د. محمد جودت الملط. المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1967، ص 86.81.

مدى جديته قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في هذا الدفع[1]، إلا أن الطبيعة القانونية لهذا الدفع ليست واحدة في التشريعات المقارنة، كما تختلف هذه التشريعات فيما بينها بتحديد أصحاب الحق بإثارة هذا الدفع و محله والجهات التي يمكن إثارة هذا الدفع أمامها، وعليه سنتعرض في هذا الفرع لدراسة النقاط الآتية:

أولاً. الطبيعة القانونية للدفع بعدم الدستورية: تختلف الطبيعة القانونية لهذا الدفع في التشريعات المقارنة، **ففي فرنسا** يعد من الدفوع القانونية ذات الطبيعة الخاصة والمختلطة، إذ إنه يختلف عن باقي الدفوع التي قد تثار من طرفي الدعوى في أنه يجوز إبداؤه لأول مرة أمام محكمة النقض والاستئناف، كما أن مساره لا يرتبط بمسار الدعوى الموضوعية على غرار باقي الدفوع، فليس لانقضاء الدعوى التي بمناسبتها طُرِح الدفع بعدم الدستورية أي أثر في فحصه وحسمه من قبل المجلس الدستوري، كما يختلف عن الدفوع المتعلقة بالنظام العام في أمر وحيد يتعلق بحظر إثارته من قبل قاضي الموضوع، ومن ثم فإنه يعد دفع من النظام العام ولكن منقوص الأثر[2].

أما في مصر فيعد من الدفوع المتعلقة بالنظام العام والتي ينبغي على القاضي إثارتها من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحل الدعوى حتى ولو تنازل عنها صاحب المصلحة[3]، وهذا يخالف ماهو عليه الحال **في سورية** فعدم دستورية النص القانوني ليس من النظام العام، إذ ذهب جانب من الفقه[4] إلى أن اشتراط الدفع بعدم بعدم الدستورية من قبل أحد الخصوم في الدعوى، يحجب عن محكمة الموضوع اختصاص البحث بعدم دستورية النص القانوني من تلقاء ذاتها، كما يحجب ذلك عن المحكمة الدستورية العليا ذاتها، وهي المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، إذ لا يكون لها ذلك إلا بعد إحالة الدفع من قبل محكمة الموضوع بعد التثبت من جديته، بمعنى أن المحكمة الدستورية العليا ولو تأكدت من وجود مخالفة دستورية بقانون ما، فلا تملك الوسيلة الدستورية للتصدي إلى تلك المخالفة من تلقاء ذاتها ولا حتى لديها السلطة لتلفت نظر السلطة التشريعية لذلك الانحراف، وهذا أمر محل للانتقاد لتعارضه مع مبدأ من أهم مبادئ دولة القانون وهو مبدأ(سمو الدستور) وضرورة ترجيح حكمه عند تعارضه مع القانون الأدنى.

ولذلك أقترح على المشرع السوري أن يتدخل برفع الحظر عن محكمة الموضوع أياً كانت بما فيها المحكمة الدستورية العليا فيما يتعلق بإثارة الدفع بعدم الدستورية من تلقاء نفسها.

---

[1] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 219وأيضاً. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية (دراسة تحليلية)، بحث مقبول للنشر في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية برقم /660/ و.د تاريخ 2020/11/16.

[2] الأستاذ. مصطفى محمود إسماعيل، المسألة الأولية الدستورية في التشريع الفرنسي"دراسة مقارنة بالنظام القانوني المصري" المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، المجلد 2، العدد 1، 2021، ص 166.

[3] د. مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، الاتجاهات الحديثة في رقابة دستورية القوانين في الأنظمة اللاتينية (مصر، فرنسا) المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة ،2014، ص95.94.

[4] د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 6.5.

ثانياً. أصحاب الحق في الدفع بعدم الدستورية في الدعوى التأديبية وشروط قبوله:

التزم **المشرع الفرنسي** الصمت حيال تحديد أصحاب الحق بالدفع بعدم الدستورية، إذ خلت المادة 1/61 من دستور 1958 المعدلة عام 2008 من أي إشارة في هذا الخصوص، ما يعني أنه يحق لكل من كان طرفاً في خصومة موضوعية أمام القضاء أن يدفع بعدم دستورية النصوص التشريعية المطبقة على النزاع على أن يكون له مصلحة بإبداء الدفع، وأن يكون الفصل فيه لازماً حتى تتمكن محكمة الموضوع من الفصل في الدعوى الموضوعية التي أثير بمناسبتها الدفع[1].

بينما حدد **المشرع المصري** في المادة 27و29 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لعام 1979 أصحاب الحق بالدفع بعدم الدستورية وهم أحد الخصوم في أثناء نظر الدعوى، أو إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي في أثناء نظرها للدعوى، والمحكمة الدستورية العليا ذاتها في أثناء ممارستها لاختصاصاتها، ما يعني أن أي محكمة تأديبية أو هيئة ذات اختصاص قضائي تنظر دعوى تأديبية تكون صاحبة حق في الدفع بعدم دستورية نص قانوني يتعلق بالنزاع المطروح أمامها، وكذلك يحق لكل من كان طرفاً في الدعوى التأديبية أمام أي محكمة تأديبية أو هيئة ذات اختصاص قضائي(مجلس تأديب) أن يدفع بعدم دستورية نص قانون مطبق على النزاع.

أما في سورية ووفقاً للفقرة الثانية بند/أ/ من المادة 147 من دستور 2012 فقد حدد المشرع الدستوري السوري أصحاب الحق بالدفع بعدم دستورية قانون بأحد الخصوم (في معرض الطعن بالأحكام)، إذ ذهب جانب من الفقه[2] إلى أن المشرع الدستوري السوري لم يتبن أسلوب الدعوى الأصلية بسماحه للمتضرر اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا، ليرفع شكواه بمخالفة قانون ما لنصوص الدستور أمامها مباشرةً، وإنما جعل هذا الأمر متاحاً عن طريق غير مباشر من خلال الدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم بمناسبة دعوى مثارة أمامها من دون تحديد لنوع هذه الدعوى.

اما عن شروط قبول الدفع بعدم الدستورية في الدعوى التأديبية، فهناك شروط شكلية تتعلق بشكل الدفع وكيفية تقديمه، وشروط موضوعية تتعلق بموضوع الدفع نجملها فيما يأتي:

1. الشروط الشكلية: نصّ **المشرع الفرنسي** على شرط شكلي وحيد يلزم توافره لكي يقبل قاضي الموضوع الدفع بعدم الدستورية المثار من أحد المتقاضين، ومؤدى هذا الشرط أن يُقدم الدفع في أثناء نظر الدعوى في طلب

---

[1] الأستاذ. مصطفى محمود إسماعيل، المسألة الأولية الدستورية في التشريع الفرنسي"دراسة مقارنة بالنظام القانوني المصري، مرجع سابق، ص96.

[2] د. جميلة الشربجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973،2012، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 9، العدد 3، 2013، ص 132.

مكتوب، مستقل عن الدعوى الأصلية، ومرفقاً به المستندات والأدلة التي تسوغه، وإلا كان غير مقبول[1]، فلا يجوز تقديمه شفاهاً ولا في عريضة الطلب الأصلي ذاتها، كما لا يجوز تقديمه في مذكرة واحدة مع طلب أو دفع آخر يختلف عنه في المضمون والطبيعة، كما يجب ان يكون مسوغاً ومسبباً، إذ يلزم أن يتضمن النص التشريعي محل الدفع، وأوجه انتهاك النص القانوني واجب التطبيق على النزاع للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وذلك حتى تتحقق محكمة الموضوع بسهولة من جدية الدفع بعدم الدستورية، وإلا كان غير مقبول[2].

أما المشرع المصري فقد اشترط أن يقدم الطلب بالدفع بعدم الدستورية متضمناً النص التشريعي ومسوغات وأسباب تقديم الطلب، إلا أنه لم يشترط كالمشرع الفرنسي أن يكون بطلب مستقل عن الطلب الأصلي، إذ أجاز إبداء هذا الدفع في صحيفة الدعوى ذاتها كطلب من بين باقي الطلبات، ولكن بشرط ألا تقتصر عريضة الدعوى على الدفع بعدم الدستورية، وذهب المشرع المصري إلى أبعد من ذلك،إذ أجاز إبداءه في أثناء نظر الدعوى أمام محكمة الموضوع على أن يكون واضحاً لا يكتنفه الغموض[3].

أما **في سورية** فقد نصت المادة /40/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014 على أنه " يجب أن يتضمن قرار الإحالة النص القانوني المطعون بدستوريته،والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة" بمعنى أنه يجب على الطاعن أن يكون قد تقدم بالدفع بعدم الدستورية باستدعاء الطعن يبين فيه النص محل الدفع والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة المتعلقة بالنص، وإلا أعادت المحكمة الدستورية الأوراق إلى المحكمة الناظرة في الطعن لإعادة النظر فيه[4].

2. الشروط الموضوعية: اتفقت التشريعات المقارنة على مجموعة من الشروط تتعلق بموضوع الدفع بعدم الدستورية نجملها فيما يأتي:

أ- **وجود دعوى مثارة أمام القضاء:** يقترن تفعيل حق الدفع بعدم الدستورية بوجود دعوى مثارة مسبقاً أمام القضاء، من دون تحديد لنوع هذه الدعوى (مدنية، جزائية، شرعية، إدارية)، إذ لا يمكن إثارته مباشرةً أو بمعزل عن دعوى الموضوع، إلا ان **المشرع الدستوري السوري** ذهب أبعد من ذلك، إذ اشترط تقديم هذا الدفع في معرض الطعن في الأحكام، بمعنى أنه لا يجوز لأحد الخصوم . في نطاق القضاء الإداري . أن يدفع بعدم

---

[1] راجع الفقرة الأولى من المادة /23/ من القانون الأساسي رقم 1523 لسنة 2009.

[2] الأستاذ. مصطفى محمود إسماعيل، المسألة الأولية الدستورية في التشريع الفرنسي"دراسة مقارنة بالنظام القانوني المصري، مرجع سابق، ص 97.

[3] د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 189.

[4] د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية، مرجع سابقن ص 15. 16.

دستورية نص قانوني أمام المحاكم التأديبية أو أمام المحاكم الإدارية أو أمام محكمة القضاء الإداري، بل يجب إثارة الدفع أمام المحكمة الإدارية العليا[1].

ب- أن يكون الدفع جدياً ولازماً للفصل في النزاع: ويقصد بالجدية أن لا يكون الهدف من الدفع إطالة أمد الدعوى الموضوعية[2]، والدفع الجدي يعني أن يكون الفصل في المسألة الدستورية منتجاً للفصل في الدعوى الموضوعية، بأن يكون الدفع متصلاً بموضوع النزاع وأن تكون هناك شبهة خروج عن أحكام الدستور تتعلق بالقانون أو المرسوم أو اللائحة، وبالتالي فلا يجوز الدفع بعدم دستورية نص لا يطبق في الدعوى أو لا تتحقق مصلحة الخصوم في القضاء بعدم دستوريته[3].

ومسألة تقدير جدية الدفع مسألة موضوعية يقدرها القاضي الذي طرحت أمامه القضية الأصلية، إذ يكتفي القاضي بالتصريح أن هناك شك في دستورية الحكم التشريعي المطعون فيه، وأنه يحتمل فعلاً التصريح بعدم الدستورية مما يجعل الدفع المثار جدياً[4]، وقد ذهب جانب من الفقه[5] إلى أن السلطة التقديرية المتروكة لقاضي الموضوع تعدّ إهداراً لغاية الرقابة على دستورية القوانين بإلغاء النصوص القانونية المخالفة للدستور، تحقيقاً لمبدأ سمو الدستور وإرساءً لمكانته العليا على غيره من القواعد القامنونية في الدولة، عدا عن أن ترك هذه الإحالة، لقناعة محكمة الموضوع (بجدية الدفع) سيكون موضع خلاف عميق بين المحاكم المختلفة نتيجة تباين الاجتهاد القضائي بينها، فما تراه محكمة أنه دفع جدي، قد لا تراه محكمة أخرى كذلك حتى ولو كان ذلك الدفع متعلقاً بالنص القانوني ذاته، وقُضي بأن " المحكمة المختصة أساساً بالفصل في المنازعة هي التي تختص بتقدير مدى جدية الدفع بعدم دستورية أي نص يتعلق بها سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على دفع من الخصوم، ولا يكون الدفع جدياً إلا إذا كان له سند من الدستور يجعله مرجح الكسب عندما تقام الدعوى بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا"[6].

كما قضي أنه ووفقاً لنص المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لعام 1979 فإن " تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية منوط بالمحكمة المنظور أمامها الدعوى، فإذا ما قدرت جدية الدفع فإنها توقف الفصل في الدعوى وتحدد ميعاداً لمن أثار الدفع لرفع دعواه بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا. **والجدية التي يتطلبها المشرع تنصرف إلى أمرين:**

---

(1) د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة) حقوق الطبع محفوظة للمؤلف، ط2، 2019.

(2) د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الدامغات المصرية، الاسكندرية، 1978، ص 134.

(3) د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين "دراسة مقارنة" مطابع البشير، القاهرة، 2004، ص 299.

(4) سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، مرجع سابق، ص 193.

(5) الأستاذ المحامي، سليمان رضوان، الدفع بعدم دستورية التشريعات في معرض الطعن بالأحكام القضائية وصلاحية المحكمة الدستورية العليا بحث منشور على موقع نقابة المحامين في حمص، مشار إليه في بحث الدكتورة جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 5.

(6) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3364لسنة 44ق جلسة 2001/6/23 مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 219.

1. أن يكون الفصل في المسألة الدستورية منتجاً، بمعنى أن يكون النص القانوني أو اللائحي المطعون في دستوريته متصلاً بموضوع الدعوى.

2. ضرورة وجود ما يشير إلى خروج النص على أحكام الدستور"[1].

وإذا قدرت المحكمة جدية الدفع بعدم الدستورية يجب عليها تأجيل النظر في الدعوى المعروضة عليها، وتحديد ميعاد للخصم صاحب الدفع لرفع دعوى به أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا ثبت لديها رفع الدعوى يتعين وقف الدعوى التأديبية تعليقاً حتى يتم الفصل في المسألة الدستورية محل الدفع بمعرفة المحكمة الدستورية العليا، إذ قضي أنه "إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أن الدفع جدي وجب عليها تأجيل نظر الدعوى وتحديد ميعاد لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا . لا يجوز للمحكمة أن تحكم بعدم الاختصاص بعد أن رأت جدية الدفع بعدم الدستورية، وحددت ميعاداً لرفع الدعوى بذلك وقدم المدعي شهادة رسمية صادرة من قلم جدول المحكمة الدستورية العليا تفيد قيامه برفع الدعوى . يجب على المحكمة أن توقف نظر الدعوى حتى يتم الفصل في الدعوى التي أقيمت أمام المحكمة الدستورية العليا"[2].

وقد ذهب جانب من الفقه[3] إلى أن وقف الدعوى بمناسبة الدفع بعدم دستورية قانون في الجمهورية العربية السورية ذو طبيعة مختلطة(قانوني . قضائي) فهو (قانوني) لأنه تطبيقٌ لنص الدستور في الفقرة (2) من المادة (147) وهو (قضائي) لارتباطه بقناعة المحكمة بجدية الدفع وتقديرها إحالته إلى المحكمة الدستورية، بمعنى أن الوقف في هذه الحالة يكون نتيجة مباشرة للقرار القضائي الصادر بإحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية ونتيجة غير مباشرة لنص الدستور الذي يأمر بالوقف.

ثالثا. محل الدفع بعدم الدستورية: نص **المشرع الفرنسي** في المادة 1/61 من الدستور الفرنسي المعدل عام 2008 على أنه " بمناسبة نظر دعوى أمام إحدى المحاكم، إذا ثبت أن حكماً تشريعياً معيناً ينتهك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، يمكن للمجلس الدستوري الفصل في هذه المسألة خلال أجل محدد وذلك بناءً على إحالتها إليه من مجلس الدولة أو محكمة النقض، ويحدد بقانون تنظيمي شروط هذه المادة".

وعليه نصت المادة الأولى من القانون الأساسي الصادر في عام 2009 بشأن تطبيق المادة 1/61 من الدستور على أنه" يقدم الدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم التابعة لمجلس الدولة أو محكمة النقض، بصدد أي حكم تشريعي ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور في مذكرة مكتوبة ومسببة وإلا عُدّ باطلاً".

---

[1] . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2321 لسنة 43 جلسة 1999/5/30 مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض، الإدارية العليا)، دار الكتب القانونية، سنة النشر 2009، ص 141.

[2] . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 654 لسنة 38، جلسة 1995/7/2، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض . الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 142.

[3] د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 10.

فالدفع بعدم الدستورية وقبوله وفقاً للتشريع الفرنسي مقيد بضابط محدد وهو أن يكون محله الأحكام التشريعية التي تنتهك الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، أي التي صدرت بصورة تشريع، ومن ثم فإن نطاقها ينحسر عن اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية إذ لا يجوز الدفع بعدم دستوريتها[1].

أما في مصر فإن الوضع أفضل حالاً مما عليه في فرنسا، إذ أخضع المشرع المصري في المادة /192م من الدستور الصادر عام 2014 وفي المادة /25/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم لعام 1979 جميع اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية إلى رقابة المحكمة الدستورية العليا، شأنها شأن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فنطاق الدفع بعدم الدستورية يتحدد في النصوص التشريعية وكذلك اللائحية المتعارضة مع الدستور بما فيه من مبادئ وأحكام وحقوق وحريات أياً كان نوعها أو طبيعتها، طالما جاء النص عليها في صلب الدستور أو مقدمته[2] ، فنطاق تطبيق الدفع بعدم الدستورية في مصر أوسع وأشمل عنه في فرنسا، كما أنه يجوز للقاضي المصري إذا تراءى له عدم دستورية نص في القانون واجب التطبيق على الدعوى،أن يوقف الفصل فيها ويحيلها بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فيها، كما يجوز للمحكمة الدستورية العليا ذاتها التصدي للنصوص غير الدستورية، وهذا الطريق غير موجود في فرنسا وسورية.

وحصر المشرع **الدستوري السوري** أيضاً اختصاص المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين، فنجد أن الفقرة الثانية من المادة/147/ من دستور عام 2012 حصرت رقابة المحكمة في النظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه وفقاً لما يأتي"أ. إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها....." الأمر الذي يفهم منه أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية (نص قانوني) بطريق الدفع بعدم الدستورية، يفسر بمدلوله الواسع، بمعنى إنه لا يقتصر على القانون بمعناه الشكلي (أي الصادر من قبل السلطة التشريعية) وإنما يمتد وبحسب صريح المادة /146في فقرتها الأولى من الدستور والفقرة /أ/ من المادة /38/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014 ليشمل القوانين بدلولها الموضوعي والتي تشمل الرقابة على:" دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة"، على أن ينصب الدفع على (نص معين) من هذه القوانين لا على كامل القانون[3].

رابعاً. الجهات التي يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية أمامها فيما يخص الدعوى التأديبية: في فرنسا يثار الدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم التابعة لمجلس الدولة، وبالتالي لا يمكن إثارته أمام المحاكم غير التابعة لمجلس الدولة وذلك لسبب بسيط هو أن هذه المحاكم لا تملك إحالة الدفع إلى مجلس الدولة، وقد اشترطت المادة 1/61

---

[1] الأستاذ. مصطفى محمود اسماعيل، المسألة الأولية الدستورية في التشريع الفرنسي"دراسة مقارنة بالنظام القانوني المصري، مرجع سابق، ص13.

[2] د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين"دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 301.

[3] د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 8و9.

من الدستور أن تكون " إحالة المسألة الأولية الدستورية إلى المجلس الدستوري من مجلس الدولة أو محكمة النقض، ومن ثم فإنها استبعدت ضمناً إمكانية إثارتها أمام باقي المحاكم غير التابعة لهما"

أما في مصر، فيثار الدفع بعدم الدستورية أمام أية محكمة مهما كان نوعها ـ ولو المحكمة الدستورية العليا ذاتها. أو هيئة ذات اختصاص قضائي، وبالتالي فالمشرع الدستوري المصري جعل إثارة الدفع بعدم الدستورية مطلقاً، أي لم يحدده أمام محاكم معينة، بل نص على إمكانية إثارته أمام أي محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي.

بينما اشترط المشرع الدستوري السوري لقبول الدفع بعدم الدستورية تقديمه في (معرض الطعن في الأحكام)، وفي القضاء الإداري هناك طريق واحد للطعن في الأحكام هو الطعن الواقع على الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى والتي هي المحكمة التأديبية وبعض الهيئات ذات الاختصاص القضائي (كمجلس تأديب الجامعة مثلاً) والمحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، ومرجع الفصل في هذه الطعون هو المحكمة الإدارية العليا التي تصدر أحكامها مبرمة[1]، وبالتالي لا يجوز في نطاق القضاء الإداري أن يدفع أحد الخصوم بعدم دستورية نص قانوني أمام محاكم التأديب أو المحاكم الإدارية أو أمام محكمة القضاء الإداري، بل يجب إثارة الدفع أمام المحكمة الإدارية العليا[2].

الفرع الثالث

الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها

من المبادئ العامة الأساسية لشريعة العقاب أياً كان نوعه أنه لا يجوز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين، وأنه وإن كان يجوز العقاب عن الجريمة التأديبية للموظف العام على الرغم من العقاب عن ذات الأفعال كجرائم جنائية في نطاق المسؤولية الجنائية لاختلاف الأفعال في كل من المجالين الجنائي والتأديبي، إلا أنه لا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن الأفعال ذاتها غير مرة واحدة، إذ تستنفذ السلطة التأديبية ولايتها بتوقيع العقاب التأديبي، وبالتالي لا يسوغ للسلطة التأديبية ذاتها أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء عن الجرائم التأديبية ذاتها اللعامل ذاته الذي سبق عقابه ومجازاته، ولا يغير من ذلك أن تكون السلطة التي وقعت الجزاء التأديبي ابتداءً هي السلطة التأديبية الرئاسية أو السلطة التأديبية القضائية ممثلةً في المحاكم التأديبية، لأن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحاً قانوناً على العامل، إذ تصل بذلك المسؤولية التأديبية للعاملين إلى غايتها القانونية، ومن ثم لا يجوز بعد ذلك إعادة مباشرة السلطة التأديبية على العامل ذاته بالفعل ذاته الذي جوزي عنه، إذ ترتبط الولاية التأديبية وجوداً وعدماً مع الغاية المستهدفة منه، وهي مجازاة العامل عما يثبت قبله من جرائم تأديبية[3].

---

[1] الأستاذ المحامي سليمان رضوان، الدفع بعدم الدستورية في معرض الطعن بالأحكام القضائية وصلاحية المحكمة الدستورية العليا، مرجع سابق، ص7.

[2] د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة) مرجع سابق، ص 170.

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التاديبية، مرجع سابق، ص 97.

والدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل في الموضوع يتعلق باستنفاذ ولاية المحكمة في النظر في موضوعها بسبب صدور قرار أو حكم تأديبي فيها سواء من السلطات الإدارية التأديبية أو المحكمة التأديبية، ويجوز للخصم إبداؤه في أي حالة كانت عليها الدعوى، وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، إذ تنتهي المحاكم عادةً إلى عدم جواز نظر الدعوى لسبق مجازاة المتهم عن الواقعة ذاتها ، وهذا الدفع أساسه المبدأ الأصولي في مجال العقاب وهو عدم جواز معاقبة العامل عن المخالفة الواحدة مرتين[1].

ويجب لتحقق سابقة الفصل في الدعوى اتحاد محل الدعويين، وقد قضي أنه " إذا كان محل الدعوى الأولى هو ترتيب الجزاء القانوني على عدم مشروعية القرار الإداري مع طلب التعويض وكان محل الدعوى الثانية هو ترتيب الجزاء القانوني لعدم المشروعية مع طلب الإلغاء فإن المحل في الدعويين واحد . أساس ذلك: أن عدم المشروعية يصلح سنداً لإلغاء القرار الإداري بغض النظر عن الأثر المترتب على ذلك إلغاءً أو تعويضاً . مؤدى ذلك: تحقق شروط الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها، التفات الحكم المطعون فيه عن هذا الدفع يصمه بمخالفة القانون ويستوجب إلغاءه"[2]

ويجب أن يكون القرار أو الحكم السابق فاصلاً في موضوع المنازعة حتى يتحقق شرط الدفع بعدم جواز نظر الدعوى، فإذا كان حكماً أو قراراً لا يتضمنان فصلاً في الموضوع كالحكم بعدم الاختصاص فلا يتحقق ذلك الدفع، لذا قضي أن " الحكم بعدم الاختصاص لا يتضمن حكماً قطعياً فاصلاً في الموضوع، ومؤدى ذلك تخلف شرط من شروط الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها "[3].

والدفع المتعلق بعدم جواز المحاكمة التأديبية لسبق مجازاة العامل تأديبياً يعد دفعاً متعلقاً بالنظام العام. وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية على ذلك فقضت أن " اكتساب الحكم السابق الدرجة القطعية يحول دون قبول دعوى جديدة بنفس الموضوع التزاماً بقوة القضية المقضية"[4].

---

[1] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 220.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2249 لسنة 32ق، جلسة 1988/2/27 مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، قضاء التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض . الإدارية العليا)، مرجع سابق، ص 156.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 346 لسنة 35ق جلسة 1993/1/23، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، مرجع سابق، ص 156.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 145 لسنة 1999 مشار إليه في مؤلف المحامي مصباح المهايني، مبادئ القضاء الإداري، ج1، مرجع سابق، ص 521.

الفرع الرابع

الدفع ببطلان المحاكمة للإخلال بحق الدفاع

حق الدفاع هو من الحقوق الطبيعية للمتهم والتي تنبع من صميم النفس البشرية، ومن ثم فقد حرصت معظم الدساتير على تضمين نصوصها كفالة حق الدفاع أصالة أو بالوكالة ومن دون حاجة إلى نص قانوني خاص، وتبعاً لذلك فإن كفالة حقوق الدفاع في مجال المحاكمات بأنواعها كافة (الجنائية، التأديبية) يعد من أهم المقومات الأساسية لها، والتي يترتب على الإخلال بها بطلان إجراءات المحاكمة[1]، وحق الدفاع يدور حول محورين رئيسين أولهما: وجوب إبلاغ المحال بالمخالفة المنسوبة إليه ومنحه أجلاً لتحضير دفاعه، وثانيهما: ممارسة الحق في الدفاع.

أولاً: وجوب إبلاغ المحال بالمخالفة المنسوبة إليه ومنحه أجلاً لتحضير دفاعه:

إذ يهدف ذلك إلى تمكين المحال من الدفاع عن نفسه ودرء الاتهام الموجه إليه، وذلك بتبليغه قرار الإحالة متضمناً المخالفات المنسوبة إليه بشكل واضح ومحدد وبتاريخ الجلسة ليتمكن من الحضور بنفسه أو بوكيل عنه لإبداء دفاعه، وتتبع جلسات المحاكمة لحين صدور القرار، بحسبان أن ذلك يعد من الضمانات الجوهرية المقررة له والتي يترتب على الإخلال بها تفويت حقه في الدفاع عن نفسه بما يبطل إجراءات المساءلة التأديبية والقرار الصادر عن المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب[2].

وتقتضي كفالة حقوق الدفاع منح المحال مهلة كافية مقررة قانوناً لتحضير دفاعه قبل بدء إجراءات محاكمته، يترتب على الإخلال بتلك المدد بطلان إجراءات المحاكمة التأديبية وما يصدر عنها من قرارات وذلك مالم يتحقق الهدف الذي قصده المشرع، كما في حالة حضور المحال أمام المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، بالرغم من عدم التقيد بالمدد المقررة قانوناً، وأبدى دفاعه بنفسه أو بوكيل عنه أو طلب التأجيل وأجيب إلى طلبه، فالأصل أن البطلان يزول إذا تنازل عنه من شرع لمصلحته أو إذا رد على الإجراء بما يدل على أنه عدّه صحيحاً[3].

فالإجراءات التأديبية تخضع إلى مبدأ وجوب احترام حقوق الدفاع كمبدأ قانوني عام لا يحتاج إلى نص يقرره، فلا يستقيم قانوناً توقيع العقوبة التأديبية من دون السماح للموظف بالدفاع عن نفسه، الأمر الذي يوجب ابتداءً العلم بالتهمة المنسوبة إليه على نحو واضح لا غموض فيه ليتمكن من إبداء أوجه دفاعه بشأنها[4].

---

[1] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، ص 468.

[2] . المستشار أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 325

[3] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 228.

[4] .Serge Salon, Jean-Charlles Savigna, Fonction publique, Siery, 1985, P. 271. .

وهذا المبدأ اعتنقه مجلس الدولة الفرنسي مؤكداً وجوب إتاحة الفرصة لصاحب الشأن لمناقشة أسباب التدبير الذي يصيبه متى كان له صفة الجزاء ويلحق مساساً شديد الجسامة بمركز فردي[1].

ثانياً: ممارسة الحق في الدفاع:

بعد أن يتم إبلاغ المحال بالتهمة المنسوبة إليه ومنحه أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه، فإنه يكون على المحال أن يمارس حقه في الدفاع عن نفسه حيال هذه الاتهامات وإبراء ساحته منها، وهو مالا يتأتى إلا بتمكينه من الاطلاع على الملف وإبداء أوجه دفاعه بنفسه أو بوكيل عنه، إذ لن يتمكن المحال من إعداد دفاعه إلا بعد الاطلاع على الملف ليقف بشكل دقيق على كافة الأدلة القائمة ضده وأقوال الشهود، تأسيساً على أن ملف الدعوى هو الوعاء الذي يقف من خلاله على حقيقة وأبعاد الاتهام المنسوب إليه، ومنه يستقي أوجه وأسانيد دفاعه[2].

ويجب أن يؤخذ في الحسبان أن ممارسة الحق في الاطلاع على الملف يجب أن يتم بناءً على طلب المحال، وإن كانت المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب ملزمين بإجابته إلى ذلك الطلب، وإلا عد ذلك إخلالاً بحقوق الدفاع الجوهرية على نحو يرتب بطلان إجراءات المحاكمة وما قد تسفر عنه من عقوبة، إلا أن المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب غير ملزمين بالسعي خلف المحال وإجباره على الاطلاع على الملف على أن يكون الاطلاع على الملف وما يتضمنه من المستندات كافة المتعلقة بالمآخذ المنسوبة إليه في مقر المحكمة التأديبية أو مقر انعقاد مجلس التأديب وتحت إشراف الموظف المختص[3].

ولا تكتمل الفائدة المرجوة من الاطلاع إلا بتمكين المحال من الحصول على صورة من الأوراق التي يحتويها الملف . متى طلب ذلك . إذ إن العبرة ليست مجرد اطلاعه على الملف بل في تهيئة السبيل أمامه إلى دراسة كافة الأدلة المثارة في مواجهته على النحو الذي يمكنه من تفنيدها وإبداء أوجه دفاعه بما يراه محققاً لمصلحته، ويعد رفض هذا الطلب إخلالاً جوهرياً بحق الدفاع يعيب إجراءات المحاكمة ولو لم يوجد نص بذلك باوصفه من الأصول العامة للمحاكمات[4].

ولئن كان الأصل في جلسات المحاكمة التأديبية أن تكون سرية، فإن نطاق تلك السرية يتحدد في أطراف الدعوى، ومن أهمهم المحال أو وكيله، إذ حرص المشرع السوري والمشرع المصري على تأكيد كفالة حق المحال في حضور جلسات المحاكمة التأديبية بنفسه أو بوكيل عنه، ليكون على بينة من تطورات سير الدعوى وما يثار فيها من أدلة ضده حتى يمكنه إبداء أوجه دفاعه بشأنها[5].

---

(1) .. C.E., 5/5/1944, Dame V. Trmpier Gravier, Rec., P.217.

(2) .Serge Salon, Fonction publique op-cit, P. 273..

(3) . C.E., 27/4/1966Choux c\ Ministere de e'duction national D., P.1966, P.621.

(4) . د. عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 130.

(5) . د. سليمان الطماوي، قضاء التاديب، مرجع سابق، ص 564.

والأصل أن يبدي المحال أوجه دفاعه في صورة مذكرات مكتوبة، إذ إن الأساس في الإجراءات الإدارية أن تتم كتابةً، إلا أن ذلك لا يحول دون حقه في إبداء دفاعه شفاهةً مع إثباته في محضر الجلسة إلى جانب المذكرات المقدمة منه، إذ يتمتع المحال بحرية كاملة في الدفاع عن نفسه، فلا يجوز مؤاخذته عما يصدر منه من أقوال غير صحيحة يدلي بها في معرض دفاعه متى كانت هذه الأقوال لا تخرج عن موجبات وحدود الدفاع[1].

ولا يجوز إجبار المحال على الإدلاء بأقوال يمكن استخدامها ضده في الدعوى عن طريق تحليفه اليمين، لتعارض ذلك مع حريته في الدفاع عن نفسه، ويبطل الدليل المستمد من هذه الأقوال، ويتعلق البطلان عندئذ بالنظام العام، فلا يجوز التنازل عنه بأي حال من الأحوال، كما يكون للمحكمة الإدارية العليا أن تتصدى له من تلقاء نفسها[2].

وتكمن أهمية إقرار الحق في الاستعانة بمحامٍ في كفالة تمتع المحال بالحقوق كافة المقررة له قانوناً، فالمحال في أغلب الأحوال لا يكون على بينة بكافة حقوقه، وبذلك فإن أغلب حقوق الدفاع لن يتمتع بها المحال بشكل كامل إلا عن طرق محاميه الذي يقع عليه عبء إيضاحها له والتمسك بها لصالح موكله والحيلولة دون المساس بها أو إهدارها بأي صورة من الصور، ما لم يكن استخدام هذا الحق مجافياً لسير العمل في الجهة الإدارية أو استبعدته نصوص لائحية خاصة تنظم العملية التأديبية بها [3].

الفرع الخامس

الدفع بعدم جواز الجمع بين سلطات التحقيق والاتهام والحكم

من المبادئ الأساسية لحقوق المتهم والتي اطردت سائر الدساتير على الإشارة إليها، بل وتصل في أهميتها إلى مستوى المبادئ الدستورية العليا غير المكتوبة إذا لم تنص عليها، مبدأ الفصل بين سلطات التحقيق والاتهام والحكم، فسلطة الاتهام تحرك الدعوى قبل المتهم وتتولى سلطة التحقيق جمع الأدلة وتقدير مدى توافرها ضد المتهم، بينما تقوم سلطة الحكم بالبحث عن الحقيقة المطلقة والفصل في الدعوى في ضوء ما تتوصل إليه[4].

ومقتضى مبدأ الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، أنه لا يجوز للقاضي نفسه في الدعوى نفسها مباشرة وظائف التحقيق والحكم معاً، وذلك لما بين السلطتين من تعارض، كما يعد هذا المبدأ ضماناً إضافياً لحياد القاضي، يتجلى في منع القاضي المكلف بالفصل في الدعوى من تكوين فكرة شخصية مسبقة عنها من خلال مباشرته أحد إجراءات التحقيق الابتدائي، ولا يؤثر ذلك في حق القاضي في استكمال جوانب التحقيق أمامه في

---

[1] . د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، ص 476.

[2] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 229.

[3] . د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 313.

[4] . د. محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام، مرجع سابق، ص 145.

الجلسة، فنشاط قاضي الحكم المتمثل في التحقيق في أثناء الجلسة هو في الواقع نشاط مراقبة أكثر منه تحقيق واستكمال للتحقيق أكثر منه خلق للدليل، ذلك أن التحقيق الابتدائي إنما هو ضمانة مهمة لصالح الأفراد وللمصلحة العامة على السواء، إذ يكفل عدم رفع الدعوى إلى المحكمة إلا وهي مرتكزة إلى أساس مستحق للواقع والقانون، وفي ذلك توفير لوقت وجهد القضاء وضمان للأفراد أنفسهم من ظرف الوقوف موقف الاتهام أمام القضاء بسبب التجني أو التسرع[1].

وعليه، فقيام المحكمة بتحقيق وقائع دعوى منظورة أمامها ولم يسبق إحالتها إليها ثم الحكم فيها، هو في منزلة خلط بين سلطتين: التحقيق والحكم على نحو يبطل حكمها، فالأصل أن تستكمل المحكمة بعض جوانب تحقيق قائم وصحيح فعلاً لتتمكن من تحديد عناصر النفي والإثبات في الوقائع التي تنظرها، أما أن تقوم بتحقيق ابتدائي في وقائع لم يسبق تحقيقها فهو يجعل لها رأياً مسبقاً في ثبوت هذه الوقائع على نحو يمنعها من الحكم فيها إذا قامت بتحقيق أولي حول صحة الوقائع المطروحة أمامها، فعليها أن تحيل القضية إلى دائرة أخرى للفصل فيها، ولها إن رأت أن الدعوى المقامة أمامها غير مستكملة أن تعيدها إلى جهة التحقيق لاستكمالها أو تقضي ببطلان قرار الإحالة إليها لتستعيد الجهة الإدارية سلطتها في إعادة التحقيق على نحو صحيح مرة أخرى، وفي جميع الأحوال لا يجوز لها التصدي والحكم في الدعوى وإلا كان حكمها باطلاً[2].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن بطلان قرار الإحالة لعدم وجود تحقيق صحيح مع المتهم لا ينفي عن هذا الوصف البطلان فيما عساه أن يكون بشأن حق المحكمة التأديبية في استجواب المحال للتأديب واستكمال ما شاب التحقيق من نقص، إذ إن المحال قد مثل أمام المحكمة وأبدى دفاعه، لأن الأصل هو استقلال سلطة التحقيق عن سلطة الحكم في المواد التأديبية، وأجاز للمحكمة استجواب العامل المقدم إلى المحاكمة وسماع الشهود من العاملين وغيرهم، فإن هذا الاستجواب وسماع الشهود يجب أن يكون لاحقاً على تحقيق مستوف لشروطه وأسباب صحته قانوناً[3]، وهذا يعني أن أحكام المحكمة الإدارية العليا مستقرة حول وجوب الفصل بين سلطتي التحقيق والاتهام من ناحية وسلطة الحكم من ناحية أخرى.

وإذ إنه من المقرر أن الضمانات والإجراءات ذاتها المطبقة أمام المحاكم التأديبية يجب أن تطبق أمام مجالس التأديب، كون الإجراءات التأديبية والجنائية تنبثق من أصول واحدة متعلقة بحقوق الدفاع من ناحية وبالأصل المقرر في سائر الشرائع من وجوب تطبيق قرينة البراءة من ناحية أخرى عند حدوث أدنى شك في نسبة الواقعة محل الاتهام للمتهم، فإن التحقيق الذي سبق إحالة الطاعن إلى مجلس التأديب قد وقع باطلاً لأن المحقق

---

(1) . د. أشرف رمضان عبد الحميد حسن، مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، كلية الحقوق، عين شمس،2001، ص 149.195

(2) . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 257.

(3) . انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1793 لسنة 33ق جلسة 1974/6/4، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض، الإدارية العليا)، مرجع سابق، ص 156.

لم يقم بإتمام التحقيق على نحو صحيح، فقد كان واجباً عليه أن يطلع على الشكوى المقدمة من الطاعن والسابقة على الشكوى محل اتهامه، ويحدد مدى علاقتها بالشكوى المقدمة محل اتهام الطاعن، كما كان يتعين عليه أن يقوم بسماع شهود الواقعة ومواجهة الطاعن بأقوالهم، حتى يكفل للطاعن حقوقه من الدفاع عن نفسه حتى ولو ارتأى المحقق أن الطاعن ممتنع عن الإدلاء بأقواله، أما قيام المحقق برفع الأمر إلى رئيس الجامعة بتوجيه إحالة الطاعن إلى مجلس التأديب من دون أن يكون هناك تحقيق مستكمل الأركان قد تم في الواقعة، فهو ما يجعل قرار الإحالة للمجلس قراراً باطلاً ويبطل ما ترتب عليه من القرار الصادر من المجلس في هذا الخصوص، ذلك أن مجلس التأديب لا يستطيع أن يصحح ما شاب التحقيق من بطلان لأنه لم يجرِ أي تحقيق في الواقعة يستكمله مجلس التأديب في بعض مناحيه، وإنما قام المجلس بتحقيق مبتدأ وغير مكتمل وبصرف النظر عن بطلان ما قام به المجلس من سماع الشهود في غيبة الطاعن وهو إجراء من شأنه أن يبطل عمل المجلس كليةً، لأن سماع الشهود واجب في حضور المتهم، ولا يجوز التجاوز عن هذا الأمر إلا في حالة الضرورة، غير أنه بصرف النظر عن ذلك فالمجلس بعد أن سمع الشهود سمع دفاع الطاعن ولم يقم بمواجهة الطاعن بما هو منسوب إليه وثابت في حقه، ولو قام المجلس بذلك فعلاً لكان قراره بالإدانة قد صدر باطلاً أيضاً، **لأنه يكون قد جمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق من ناحية وسلطة الحكم من ناحية أخرى** وهو الأمر المخالف للقانون وللمبادئ العامة في الإجراءات الجنائية والتأديبية، وعليه كان واجباً على المجلس عندما يكتشف قصور التحقيق الابتدائي أن يعيد الدعوى إلى رئيس الجامعة ليأمر باستكمال التحقيق أو يقضي بعدم قبول الدعوى التأديبية لبطلان قرار إحالتها له، أما أن يقوم المجلس بتحقيق الدعوى ثم الحكم فيها فإن قراره يكون باطلاً لأنه لم يستكمل تحقيقاً قائماً بالفعل في بعض جوانبه، وإنما أجرى تحقيقاً أولياً ولم يتم فيه مواجهة الطاعن بما هو ثابت في حقه مع تمكينه من الدفاع عن نفسه وتحقيق هذا الدفاع، فأصبح قرار المجلس باطلاً بطلاناً مستمداً من ذاته بعد بطلانه كأثر من آثار بطلان قرار الإحالة، ولو كان المجلس قد قام بمواجهة المتهم بما هو ثابت في حقه بعد التحقيق الذي أجراه وحقق دفاع المتهم بشأنه لكان البطلان قاصراً على قرار المجلس إذ جمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق مع المحاكمة، إذ إن مسلك المجلس حينئذ كان سيصحح بطلان قرار الإحالة، لأن هناك تحقيقاً تم بالفعل فيما هو منسوب إلى الطاعن، ويمكن في هذه الحالة إلغاء قرار المجلس فقط وإحالة الدعوى إلى مجلس التأديب للفصل في الدعوى بهيئة أخرى، أما وأنه لم يتم مواجهة الطاعن بالاتهامات الثابتة في حقه وتحقيق دفاعه بشأنها في ظل تلك الإجراءات الناقصة فإنه يتعين والحال كذلك إلغاء قرار المجلس وكذلك قرار الإحالة المقام عليه لتستعيد الجامعة سلطتها في إتمام التحقيق في الواقعة على نحو صحيح قانوناً إن رأت وجهاً لذلك[1].

---

[1] . انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6624 لسنة 45 . جلسة 2001/9/6، مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 224.

الفرع السادس

الدفع ببطلان تصدي المحكمة لوقائع غير واردة في قرار الإحالة

الأصل أن المحكمة التأديبية ومجلس التأديب يتقيدان بالمخالفات الواردة في قرار الاتهام من دون وصفها القانوني، أي إنه ليس متصوراً أن تمتد سلطة المحكمة أو المجلس إلى وقائع أخرى لم ترد في قرار الإحالة إلا على سبيل **الاستثناء**[1] ، **فما حدود وشروط هذا الاستثناء مع الحفاظ على عدم إهدار القواعد العامة في الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق والمحاكمة؟**

المشرع التأديبي أجاز وعلى سبيل **الاستثناء** للمحكمة التأديبية ومجلس التأديب من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها في حال توافر شرطين[2] :

الأول: إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق.

الثاني: شرط شكلي مفاده أن تمنح المحكمة العامل المحال أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك.

الشرط الأول: أن تكون عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق

عبارة أن تكون عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق توجب أن تكون المخالفة ثابتة ثبوتاً يقينياً تجاه العامل، فلا تقوم المحكمة بتحقيق جديد فيها وإلا كان معنى هذا أن المخالفة غير ثابتة في حق العامل فينتفي مناط التصدي وتغدو المحكمة في هذه الحالة قد جمعت من دون سند في القانون بين سلطتي الاتهام والحكم.

ومقتضى ثبوت عناصر المخالفة أن يظهر الأمر وكأن المحكمة تتدارك ما فات النيابة الإدارية في تقرير اتهامها، ومن هنا يمكن تصور الأمر وكأن المحكمة لم تأت بجديد غير ما هو ثابت أمامها، أما إذا كانت الوقائع الموجودة أمامها غير كافية لتمثل عناصر مخالفة ثابتة تجاه المتهم، فلها إما أن تحيل الأمر إلى النيابة الإدارية لاستكمال التحقيق فيما تراه لازماً لتوضيح موقف المتهم أمامها أو أن تتجاهل هذه الوقائع التي لم ترد في قرار الإحالة بوصف أن النيابة الإدارية لم تلتفت إليها، أما إذا تصدت إلى بعض الوقائع بتحقيقها بنفسها ثم حكمت فيها فإن الحكم يكون باطلاً لأنها بجمعها بين سلطتي الاتهام والحكم قد تخلت عن حيادها الواجب في الدعوى[3].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها إذ قضت أن " تقرير الاتهام نسب إلى المتهم أنه اشترك في تزوير محرر رسمي وهو موافقة السفر المثبتة لموافقة جهة عمله على السفر، كما اشترك في تقليد خاتم شعار الجمهورية الذي مهر به تلك الموافقة واستعملها فيما زورت من أجله، ومن حيث أن الطاعن لم ينكر

---

[1] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 316.

[2] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 242.

[3] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، بدون اسم الناشر، عام 1986، ص 267 وأيضاً د. طه أبو الخير، حرية الدفاع في علم القضاء، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، بدون سنة، ص 124، وأيضاً د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 242.

نسبة هذه الاتهامات إليه ومن ثم فهي ثابتة في حقه ويتعين مساءلته عنها، إلا أنه من حيث أن الحكم المطعون فيه قد بنى مجازاة المتهم بالفصل من الخدمة ليس على ثبوت هذه الاتهامات فحسب، بل أضاف إليها الحكم اتهاماً لم يرد في تقرير الاتهام ولم يواجه به المتهم، هو أنه منقطع عن العمل ولم يعد إليه، الأمر الذي يكشف عن عزوف وكراهية للوظيفة، ومن حيث إن إدخال هذا الاتهام الأخير في اعتبار المحكمة عند تقديرها للعقوبة التي جازت بها الطاعن من دون وجه حق يجعل هذا الحكم منطوياً على عقوبة تجاوز العقوبة التأديبية الواجب توقيعها عما ثبت في حقه صدقاً وعدلاً حسب الاتهامات الواردة في تقرير الاتهام، الأمر الذي يجعل الحكم المطعون فيه منطوياً على غلو في العقاب والجزاء، ويفقده المشروعية بما يحتم الحكم بإلغائه، ولتوقع المحكمة على الطاعن الجزاء التأديبي الذي يتناسب صدقاً مع ما ثبت في حقه من اتهامات واردة في تقرير الاتهام وهو جزاء تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة سنتين"[1].

الشرط الثاني: منح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك:

هذا الشرط شكلي، وإعماله يقتضي أمراً أولياً وهو إخطار العامل أو علمه بالمخالفة الجديدة التي تتصدى لها المحكمة، ويتصل هذا الإخطار أو العلم بحق الدفاع ويرتبط بمصلحة جوهرية للعامل ليتمكن من تقديم دفاعه فيها، ومن ثم فإنه يترتب على إغفال إخطاره بها أو علمه بها علماً يقينياً ما يترتب على إغفال تبليغ العامل المحال قرار الإحالة أو الاتهام الأصلي، أي يترتب على ذلك وقوع عيب شكلي في الإجراءات يبطلها ويؤثر في الحكم بما يؤدي إلى بطلانه.

وقد قضت المحكمة الإدارية في هذا الصدد أنه" وحيث إن الثابت في الواقعة المعروضة أن المحكمة التأديبية تصدت لواقعة جديدة لم ترد في قرار الإحالة، ويترتب عليه تغيير وجهة النظر في الدعوى التأديبية تغييراً جوهرياً من دون أن تكون هذه المخالفة بحسب وضعها الجديد ثابتة بعناصرها في الأوراق، ومن دون أن يخطر الطاعن أو يعلم علماً يقينياً بالاتهام المنسوب إليه بحسب وضعه الجديد، فإن ذلك يؤدي إلى وقوع عيب شكلي في إجراءات محاكمة الطاعن يبطلها بما يؤثر في الحكم المطعون فيه ويؤدي إلى بطلانه"[2].

ولا بد من الإشارة إلى أن هنالك دفوعاً موضوعية اعتاد الموظفون المخالفون استخدامها نفياً للاتهام أو درءاً للمساءلة التأديبية، ومن أبرزها ضغط العمل أو كثرته، أو حداثة العهد بالعمل، وعدم الخبرة، أو جريان العمل على المخالفة والاعتياد عليها، أو عدم التخصص، أو إمكانيات المرفق[3].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1756 لسنة 33ق جلسة 1988/6/25، مشار إليه في مؤلف د. أحمد جلال الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض . الإدارية العليا) مرجع سابق، ص 178.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 329 لسنة 35ق، جلسة 1990/6/23، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التاديبية، مرجع سابق، ص 247.

[3] . د. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية (ضماناتها . موانع تحريكها. عقوباتها) المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ط1 . 2001، ص 697.

والمستقر عليه أنه لا ينفي وقوع المخالفة الادعاء بكثرة العمل أو حجمه أو دقته أو حداثة العهد به أو اعتياد الخطأ والاستناد إلى خطأ السابقين، لكن ذلك لا يمنع من تخفيف العقوبة وفقاً لظروف كل واقعة.

فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن كثرة العمل لا تنفي المخالفة إذ قضت ".....ولا يغير من ذلك القول بأن ذلك كان نتيجة كثرة العمل والضغط الشديد أو أنه كان الموظف حديث العهد بالخدمة، فإن كل ذلك مردود عليه بما سبق، ذلك فضلاً عن أن هذه الأسباب لا تعدم المسؤولية....."[1]

وفي المقابل أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن كثرة العمل تصلح للتخفيف حيث قضت أن

" الثابت أن حجم العمل المناط بها اتخاذه كان ضخماً، وأنه من الأعمال المالية التي تقتضي الدقة، بما كان يتعين معه الحكم الطعين مراعاة تلك الظروف عند تقدير العقوبة"[2].

المطلب الثالث

الدفــع بعــدم القبــول

يقصد به: الوسيلة التي ينكر بها العامل المتهم حق جهة الادعاء في رفع الدعوى التأديبية ضده، فهذا الدفع لا يوجه ضد موضوع الدعوى، ولا يطعن به في صحة الخصومة وإجراءاتها، بل يرمي إلى إنكار سلطة جهة الادعاء في استعمال الدعوى والحكم بعدم قبولها، إما لعدم توافر الشروط العامة لقبول الدعوى، أو لعدم توافر شرط خاص من الشروط المتعلقة بالدعوى المرفوعة ذاتها (كإقامة الدعوى التأديبية ضد العامل الذي انتهت خدمته قانوناً، وتحريك الدعوى التأديبية من دون الحصول على الطلب المشروط قانوناً من الجهة المختصة، وقد يدفع بعدم قبول الدعوى لسقوطها بالتقادم،أو لانقضائها بالوفاة[3].

والدفع بعدم القبول دفع من النظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يتمسك به الخصم، ويجوز إبداؤه في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا.[4]

ولا تنتهي المحاكم إلى هذه النتيجة في سائر أحوال عدم قبول الدعوى، إذ قد تنتهي إلى عدم جواز نظرها أو إلى بطلان إقامة الدعوى، غير أن الدفع بعدم القبول يحتوي كل النتائج المترتبة على إقامة الدعوى على نحو غير صحيح[5] ، **وعليه سوف نتناول بعض حالات الدفع بعدم قبول الدعوى وفق الترتيب الآتي:**

الفرع الأول: الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة والمصلحة.

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3266 لسنة 41ق جلسة 1996/2/24، مشار إليه في مؤلف د. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 199.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4116 لسنة 37ق جلسة 1995/7/29 مشار إليه في مؤلف المستشار ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 199.

[3] . د. أحمد أبو الوفا، نظرية الدفوع، مرجع سابق، ص 17.

[4] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 163.

[5] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 66

الفرع الثاني: الدفع بعدم قبول الدعوى لانتهاء خدمة المتهم.

الفرع الثالث: الدفع بعدم قبول الدعوى لمخالفة قيود تحريكها.

الفرع الرابع: الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد المواعيد المقررة قانوناً.

الفرع الخامس: الدفع بعدم قبول الدعوى لتوافر أسباب الإباحة أو موانع المسؤولية.

الفرع الأول

الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة والمصلحة

أولاً: انتفاء الصفة: الشرط الأول لقبول الدعوى الذي يجمع عليه الفقه، ونص عليه القانون هو الشرط الذي يتعلق بأشخاص الدعوى، وهو شرط الصفة في المدعي والمدعى عليه، بحيث تكون للمدعي صفة للمطالبة بما يدعيه، ويجب أن يكون للمدعى عليه صفة في توجيه الادعاء عليه.

و يقصد بالصفة المركز القانوني للشخص الذي يمنح له الحق في المطالبة بحق معين، إذ إن المدعي يكون في مركز المعتدى عليه، وأما خصمه المدعى عليه فيعدّ في مركز المعتدي[1] ، وتجدر الإشارة إلى أن غالبية الفقه يشترط توافر الصفة في المدعي والمدعى عليه على حد سواء مؤكدين على أن الدعوى ترفع من ذي صفة على ذي صفة، فلا يجوز رفع الدعوى على شخص ليس له صفة فيها وإلا كان له أن يدفع بعدم قبولها[2].

الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة بسبب انتفاء صفة المدعى عليه، يجوز إبداؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى، وإذا رأت المحكمة أن هذا الدفع قائم على أساس لا يجوز لها القضاء بعدم قبول الدعوى مباشرةً، وإنما يجب عليها العمل على تصحيح شكل الدعوى وتأجيلها لإبلاغ ذي الصفة مع تكليف المدعي بإبلاغ صاحب الصفة في الميعاد المحدد[3]، والمحكمة الإدارية العليا المصرية وإعمالاً للمادة 115 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري قضت أن " الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء صفة المدعى عليه يوجب على المحكمة تأجيل نظر الدعوى، وتكليف المدعي بإعلان ذي الصفة في ميعاد تحدده مع جواز الحكم عليه بالغرامة المقررة . مؤدى ذلك . القضاء بعدم قبول الدعوى دون تكليف المدعي باختصام صاحب الصفة في الميعاد الذي تحدده يكون مخالفاً للقانون "[4].

---

[1] . د. سليمان مرقس، المسؤولية المدنية في تقنينات البلاد العربية، القسم الأول، ط2، القاهرة 1971، ص 34.

[2] . د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج1-2-3، دار النهضة العربية، ط2، 1983 ص 156وأيضاً د. سليمان مرقس، المسؤولية المدنية في تقنينات البلاد العربية، مرجع سابق، ص34.

[3] . د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 213.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3056 لسنة 39 جلسة 1997/11/2، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض، الإدارية العليا) مرجع سابق، ص 332.

والغاية من تأجيل الدعوى إلى حين إبلاغ ذي الصفة كان رغبةً من المشرع المصري في التوفيق بين جدية الدفع وأصول التقاضي وضرورة انعقاد الخصومة بعلم أطرافها الحقيقيين، وحق المدعي في تحقيق دفاعه وتصحيح الإجراء الشكلي الخاص بالطعن على نحو يمكن معه تداركه بتنبيهه إلى ذلك[1].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن " الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة لا يحتاج إلى دفع به، وأساس ذلك: أن المحكمة وهي تنزل حكم القانون على الدعوى تقضي بذلك من تلقاء نفسها"[2] ، والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة من الدفوع المتعلقة بالنظام العام ويجوز إثارة هذا الدفع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يكن ثمة دفع من أحد الخصوم (المدعى عليه أو من هيئة مفوضي الدولة) [3].

وصاحب الصفة هو الممثل القانوني للجهة الإدارية المدعى عليها أو المطعون ضدها سواء كان الوزير أو المحافظ المختص أو غيره، والأصل في الاختصاص في الدعوى الإدارية أن توجه ضد الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، فهي أدرى الناس بمضمون القرار والأسباب التي أدت إليه، فالصفة في تمثيل الجهة الإدارية أمر مستقل عن الشخص الذي تسلم صور تباليغ الدعوى، وهي مستقلة أيضاً عن نيابة قضايا الحكومة عن الجهات الإدارية فيما يرفع منها أو عليها من قضايا وطعون، فلا يكفي لصحة الإجراء أن تباشره إدارة قضايا الحكومة، بل يتعين لصحة الإجراء أن تكون مباشرته باسم صاحب الصفة وهو الوزير بالنسبة إلى شؤون وزارته[4].

وعليه فالصفة بالدعوى شرط لازم وضروري لقبولها والاستمرار في موضوعها، كما يجب توافره في المدعى عليه، فلا يجوز إقامة الدعوى على شخص لا صفة له فيها، فيجب أن ترفع من ذي صفة وعلى ذي صفة، ويحدد الصفة في الدعوى القانون الموضوعي الذي يحكم الحق أو المركز القانوني موضوع الدعوى، بحيث إذا انعدمت تكون غير مقبولة ويمتنع على المحاكم الاستمرار في نظرها والتصدي لها وفحص موضوعها وإصدار حكم فيها بالقبول أو الرفض[5].

ثانياً: انتفاء المصلحة: لا تقبل الدعوى مالم يكن للمدعي مصلحة فيها، والمقصود بالمصلحة أن يكون للمدعي هدف الحصول على منفعة أو مزية من إقامة الدعوى، سواء اقتضاء حق أو رفع ظلم أو تعويض عن تصرف معين، ويتمثل ذلك في الدعوى التأديبية في إلغاء قرار الجزاء أو التعويض عن الجزاء[6].

---

(1) . انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 958 لسنة 31ق جلسة 1988/10/22 مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 213

(2) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1326 لسنة 33ق جلسة 1988/1/24، مشار إليه في مؤلف د. أحمد أبو الوفا، نظرية الدفوع، مرجع سابق، ص 147.

(3) . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 165.

(4) . د. محمد كمال عبد العزيز، تقنين المرافعات في ضوء الفقه والقضاء، ج1، ط3، سنة 1995، ص 91.

(5) . د. أحمد أبو الوفا، نظرية الدفوع، مرجع سابق، ص 147.

(6) . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 67.

ويجب أن يكون للمدعي مصلحة قانونية وشخصية ومباشرة وحالة في إقامة الدعوى، ويتعين استمرار شرط المصلحة حتى صدور الحكم النهائي في الدعوى، وللمحكمة من تلقاء نفسها التصدي للنظر في توافر مصلحة للمدعي في الدعوى المعروضة عليها، وللقاضي الإداري الهيمنة على إجراءات الخصومة الإدارية، فهو يملك توجيهها وتقصي شروط قبولها واستمرارهامن دون أن يترك ذلك إلى إرادة الخصوم في الدعوى، إذ يجب على القاضي أن يتحقق من توافر شرط المصلحة وصفة الخصوم والأسباب التي بنيت عليها الدعوى ومدى الجدوى من الاستمرار في الخصومة في ضوء تغير المراكز القانونية لأطرافها حتى لا يشغل القضاء الإداري بخصومات لا جدوى من ورائها[1].

الفرع الثاني

الدفع بعدم قبول الدعوى لانتهاء خدمة المتهم

من شروط قبول الدعوى التأديبية أنها مرتبطة بالصفة الوظيفية للعامل، فإذا انتهت الرابطة الوظيفية لأي سبب كان، كالاستقالة أو التقاعد أو الفصل، فإن ذلك يؤدي إلى وقف سريان النظام التأديبي على الموظف، كونه أصبح شخصاً عادياً، وانحسرت عنه صفة الموظف التي هي مناط التأديب، وبالتالي لا يمكن مساءلته تأديبياً عن الأفعال الصادرة منه بعد انتهاء الخدمة **مالم ينص المشرع على خلاف ذلك**، لأن هناك التزامات يلتزم بها الموظف حتى بعد انتهاء خدمته، كالالتزام المتعلق بعدم إفشاء الأسرار التي تم الاطلاع عليها بحكم وظيفته، لهذا فإن المشرع قد يتدخل بنصوص خاصة لتحديد العقوبات التي يمكن توقيعها على الذين تركوا الخدمة لتتناسب مع الوضع الجديد للموظف بحسبانه موظفاً سابقاً، وأن تاريخ العقوبة سينسحب إلى تاريخ ارتكاب الواقعة المشكلة للمخالفة التأديبية الموقع عليها الجزاء، إدراكاً منه أنه بدون هذا التدخل فإن كافة الالتزامات التي تقع على عاتق الموظف بعد تركه الخدمة تبدو غير ذات موضوع[2] .

وعليه سنحاول فيما يأتي أن نبين أحكام المساءلة التأديبية بعد انتهاء رابطة الوظيفة في كلٍّ من التشريع الفرنسي والتشريع المصري والتشريع السوري على النحو التالي:

أولاً: في التشريع الفرنسي: توجد في التشريع الفرنسي مجموعة من النصوص التي تنظم مساءلة الموظف تأديبياً عن المخالفات المرتكبة منه قبل انتهاء خدمته أو بعد تركه العمل، منها المرسوم رقم 986 لعام 1985 والمتعلق بالنظام العام لبعض أوضاع موظفي الدولة وبعض إجراءات التوقف النهائي عن مباشرة الوظائف[3]،

---

[1] . انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1665 لسنة 28ق، جلسة 1985/2/11، مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 165.

[2] . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 350 وما بعدها، وأيضاً د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 89.88.

[3] . Decret n85-986 du 16/9/1985, relative au rergime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et a certaines modalities de mise a disposition et de cessation definitive de fonctions.

الذي نص في المادة 59 منه والمعدلة بالمادة 1 من المرسوم رقم 1546 لعام 2007[1]، على أن قبول استقالة الموظف لا تقف عائقاً أمام الإدارة في مباشرة إجراءات التأديب عن وقائع لم تظهر للإدارة إلا بعد قبول الاستقالة.

وكانت المادة 72 من قانون الوظيفة العامة رقم 16 لعام 1984 قبل إلغائها بالمادة 19 من القانون رقم 148 لعام 2007 المتعلق بتحديث الوظيفة العامة[2]، قد نصت على أنه" يحدد بمرسوم يصدر عن مجلس الدولة، الأنشطة الخاصة التي لا يستطيع الموظف الذي يكف نهائياً عن أداء وظائفه، أو الذي أحيل إلى الاستيداع أن يقوم بممارستها وذلك نتيجة لطبيعتها، ويمكن للمرسوم أن يقرر كون هذا الحظر محدوداً في االوقت نفسه للموظفين ممن كفوا نهائياً عن ممارسة وظائفهم **وحال مخالفة إحدى المحظورات المذكورة في المادة الحالية فإن الموظف المتقاعد قد يتعرض لاستقطاعات من معاشه أو يحرم من حقوقه من المعاش بعد استشارة المجلس التأديبي التابع للهيئة الوظيفية التي كان ينتمي إليها**".

وكان قد صدر المرسوم رقم 611 لعام 2007 ولم يتضمن مثل هذه العقوبات، وقد حدد هذا المرسوم الأنشطة الخاصة التي يستطيع الموظفون المحالون إلى الاستيداع أو المنتهية خدماتهم ممارستها، وحظر بموجبه أيضاً مزاولة بعض الأنشطة، وقرن أخرى بالحصول على موافقة جهة العمل بالنسبة إلى الموظفين المحالين على الاستيداع[3] ، فالمشرع الفرنسي من خلال النصوص السابقة أقر في حالات محددة جواز مساءلة الموظف بعد انتهاء الخدمة، حيث حدد محظورات لا يسمح للموظفين بإتيانها بعد انتهاء خدمتهم، كما حدد عقوبات منطقية تتناسب وأوضاعهم الجديدة وتؤثر في حقوقهم المعيشية، إلا أنه قيد كل ذلك باستشارة المجلس التأديبي الخاص بالموظف محل المساءلة.

ثانياً: في التشريع المصري: نصت المادة 66 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على أنه "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من الاستمرار في محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدئ بالتحقيق معه قبل انتهاء الخدمة.... ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ بالتحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من انتهائها..... ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقضاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة ..."، كما أن المادة 150 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري في فقرتها الثانية تحظر على الموظف " إفشاء أية معلومات يطّلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك دون إذن كتابي من الرئيس المختص، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة".

---

(1) .. Article, 1, Modifier par Decret n2007-1542 du 26/10/2007 relatif a la mise a disposition et fonctionnaires de l'Etat et a certaines modalities de cessation definitive de fonctions – article 1.

(2) . نقلاً عن د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 23.

(3) . نقلاً عن د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 23.

ويستفاد من هذه النصوص أن إقامة الدعوى التأديبية على الموظف المنتهية خدمته لا تخرج عن ثلاثة فروض بشرط ألا تكون الدعوى التأديبية قد سقطت بمضي المدة وهي:

الفرض الأول: أن يتم اكتشاف الجريمة التأديبية ويتم البدء في إجراءات المساءلة التأديبية قبل انتهاء خدمة الموظف ثم تنتهي خدمته عقب ذلك وقبل الانتهاء من تحديد المسؤولية التأديبية، و**الفرض الثاني:** أن تكتشف الجريمة التأديبية أساساً عقب انتهاء الخدمة، و**الفرض الثالث:** مدى جواز إقامة الدعوى التأديبية بحق الموظف المنتهية خدمته عن وقائع لم تتم إلا بعد انتهاء الخدمة.

والفرض الأول: يقتضي أن تكون الإجراءات التأديبية قد بدأت في أثناء وجود الموظف في الخدمة، وانتهت خدمة الموظف لبلوغه مثلاً سن المعاش قبل الانتهاء من الإجراءات، وتوقيع الجزاء في حال ثبوت المسؤولية التأديبية، وهذا منطق سليم لأن عدم الاستمرار في الإجراءات التأديبية من شأنه أن يفقد الإجراء التأديبي السابق قيمته وهو ما يؤثر في فاعلية الإدارة، وبناء على ذلك استقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن " إنهاء خدمة الموظف لا تحول دون استمرار محاكمته عما ثبت في حقه ولا تعفيه من المسؤولية، إثر انتهاء خدمته في هذا الشأن، وألا يوقع عليه إلا أحد الجزاءات الجائز توقيعها على من تركوا الخدمة"[1].

أما الفرض الثاني: وهو أن تكتشف الجريمة التأديبية عقب انتهاء خدمة الموظف، والفرض هنا عدم اتخاذ أي إجراء قبل انتهاء خدمة الموظف لعدم اكتشاف المخالفة أساساً، وعقب انتهاء خدمة الموظف يتم اكتشاف الوقائع التي تشكل جريمة تأديبية، **فهل يجوز النظر في مسؤولية هذا الموظف وإقامة الدعوى التأديبية بحقه علماً أن هذه الواقعة تم ارتكابها في أثناء الخدمة الوظيفية إلا أنه لم يتم اكتشافها إلا بعد انتهائها.؟**

أجاب المشرع المصري على هذا الفرض في الفقرة الثانية من المادة 66 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 بأنه يجوز إقامة الدعوى التأديبية في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها، بناءً على ذلك فقد أفتى مجلس الدولة بأن المخالفات الإدارية لا يجوز إقامة الدعوى التأديبية في شأنها طالما أن التحقيق لم يبدأ فيها قبل ترك الخدمة، وهو ما ينطبق أيضاً على المخالفات المالية التي لا يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة[2] ، أما المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة،

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 302 لسنة 13ق جلسة 1969/4/12، مشار إليه في مؤلف المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص 405.

[2] . د. فتوى إدارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم بتاريخ 1965/7/13، مذكورة في كتاب د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 352.

فقد استقر قضاء مجلس الدولة على أن انتهاء الخدمة لا يحول دون المحاكمة التأديبية عنها، طالما أن الدعوى التأديبية لم تسقط بمضي الخمس سنوات المنصوص عليها في القانون[1].

والفرض الثالث: يتعلق بمدى جواز إقامة الدعوى التأديبية على موظف منتهية خدمته عن وقائع تمت بعد انتهاء الرابطة الوظيفية؟

وفقاً للأصل العام تكون الإجابة بعدم جواز إقامة الدعوى على ذلك الموظف، لارتباط التأديب بالوظيفة العامة، إلا أن هناك جانباً من الفقه[2] يرى أن المصلحة العامة تقضي في بعض الأحيان تحميل الموظفين بواجبات تلاحقهم حتى بعد ترك الخدمة تحقيقاً للصالح العام، ومن أوضحها: إلزام العاملين بعدم إفشاء الأمور السرية التي اطلعوا عليها بحكم عملهم حتى بعد ترك الخدمة، ولكن مثل هذا الالتزام يبدو غير ذي موضوع إذا لم يمكن محاكمة الموظف، المحال على المعاش تأديبياً، اللهم إلا إذا جعل إفشاء الأسرار جريمة جنائية، وهو ما لا يتحقق في جميع الأحوال، فضلاً عن صعوبة تحريك الاتهام الجنائي.

بينما يذهب رأي آخر[3] إلى أن هذا النص يصبح التزاماً أدبياً على الموظفين المنتهية خدمتهم، ذلك أن القانون وإن كان قد نص على هذا الالتزام، إلا أنه لم يتضمن القواعد الإجرائية لتحريك المسؤولية التأديبية بحق الموظف، فلم يجز القانون بدء الإجراءات التأديبية عقب انتهاء الخدمة إلا عن المخالفات المالية التي وقعت في أثناء الخدمة ويترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة، وكان من الأصوب أن يتضمن النص إمكان اتخاذ الإجراءات التأديبية بعد انتهاء الخدمة في حالة مخالفة الالتزامات المفروضة على الموظف بعد انقضاء الرابطة الوظيفية، أما بالنسبة إلى العقوبات التأديبية التي تطال الموظف المنتهية خدمته فقد كانت سابقاً ووفقاً للقانون 132 لعام 1952 والقانون 73 لعام 1957 ،والقانون 210 لعام 1951 ، والقانون رقم 46 لعام 1964 ، تصيب الموظف في معاشه، متدرجة من الحرمان من المعاش كله أو نسبة منه، إلا أن المشرع في القانون رقم 47 لعام 1978 ووفقاً للفقرة الثالثة والرابعة من المادة 88 ألغى العقوبات التي تصيب المعاش، واستبدل بها غرامة تم تعديل قيمتها وفقاً للقانون رقم 115 لعام 1983 لتكون خمسة وعشرين جنيهاً بدلاً من خمسة جنيهات، كما رفع الحد الأقصى إلى خمسة أضعاف الأجر الأساسي بدلاً من عدم مجاوزة الأجر الإجمالي، وقد سار على ذات النهج قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 إذ جاء بذات مضمون نص المادة 88 من القانون الملغى رقم 47 لعام 1978 ولكن عدّل في قيمة الغرامة إذ جعلها لا تجاوز عشرة أضعاف الأجر الوظيفي الذي كان يتقاضاه الموظف في الشهر عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1267 لسنة 7ق جلسة 1965/4/24، الموسوعة الإدارية الحديثة ج8 رقم 389، ص 605.

[2] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 60،61

[3] . د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص605

الحق[1]، إلا أنه وبالرغم من زيادة قيمة الغرامة يرى بعض الفقه[2]، أن العقوبات التي صار من الممكن توقيعها على من يتم تتبعه تأديبياً بعد ترك الخدمة قد تضاءلت، مما لا يتفق مع الجهد المتخذ من جانب جهات التحقيق والمحاكمة للوصول إلى حكم بهذه العقوبة، ولا مع الجهد المتخذ لتنفيذ هذا الحكم، وبالتالي فإنه أولى بالمشرع المصري أن يرجع إلى الأصل العام في التأديب وهو ارتباطه بالوظيفة العامة.

ثالثاً: في التشريع السوري: نصت المادة 62 من قانون مجلس الدولة والمحاكم المسلكية رقم 32 لعام 2019 على أنه " مع مراعاة أحكام المادة 60 من هذا القانون، يبقى العامل بعد تركه العمل خاضعاً للتتبعات المسلكية حتى انقضاء ثلاث سنوات على وقوع الفعل، ويجوز في هذه الحالة أن تفرض بحقه عقوبة الحرمان من العمل لدى الجهات العامة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات".

ويستفاد من هذه المادة، أن المشرع السوري لم يقيد إجراءات الملاحقة التأديبية بشرط بدء إجراءات التأديب بحق الموظف قبل انتهاء خدمته على نحو ما فعل المشرع المصري في المادة 88 من القانون 47 لعام 1978، ولم يقيدها باستشارة أي جهة كما فعل المشرع الفرنسي الذي قيد المساءلة باستشارة المجلس التأديبي المنتمي إليه الموظف، وحسناً فعل المشرع السوري في هذا النص، **وأعتقد أن العقوبة التي قررها في هذا الشأن غير كافية كي تحقق وظيفتها، فقد يكون الموظف المراد محاكمته تأديبياً أحيل إلى التقاعد لبلوغه السن القانونية وقت اكتشاف المخالفة، وبالتالي فتوقيع عقوبة الحرمان من العمل لدى الجهات العامة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات تصبح غير ذات جدوى لعدم وجود حق تنصب عليه أو تنتقص منه، ذلك أن هذا الموظف السابق لا يملك قانوناً الحق في وظيفة.**

وعليه كان الأجدر بالمشرع السوري لو قرن هذه العقوبة بعقوبة الغرامة كما فعل المشرع المصري في هذا الشأن أو عقوبة تصيب الموظف في معاشه التقاعدي كما فعل المشرع الفرنسي، ويترك الخيار للمحكمة المختصة لتختار الأنسب حسب ما تقتضيه ظروف الدعوى التأديبية أمامها.

كما حظرت الفقرة الأولى من المادة 64 من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004، 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".

كما حظر البند الرابع من الفقرة /و/ من المادة 64 من نفس القانون على العامل أن يدخل في التعهدات والمناقصات بنفسه أو بالواسطة في أثناء وجوده في عمله، ويبقى هذا الحظر قائماً بعد تركه الخدمة لأي سبب كان ولمدة خمس سنوات بالنسبة إلى التعهدات والمناقصات التي تجري في الجهة العامة التي كان فيها عند تركه

---

[1] . انظر الفقرة الثالثة من المادة 66 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

[2] . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 356.

الخدمة"، وأضاف في البند الخامس أنه يحظر على العامل" أن يستخدم بأي صورة كانت بعد انتهاء خدمته أو إنهائها من الدولة، لأي سبب كان لدى إحدى الجهات الخاصة المحلية أو الأجنبية التي لها علاقة بأعماله السابقة، أو أن يكون ممثلاً أو وكيلاً لديها، مالم تنقض خمس سنوات على انفكاكه عن تلك الأعمال...".

الفرع الثالث

الدفع بعدم قبول الدعوى لمخالفة قيود تحريكها

إذا كان رفع الدعوى الجنائية قد يكون متوقفاً على مراعاة بعض القيود التي تطلبها القانون، كضرورة تقديم شكوى من المجني عليه، أو الحصول على إذن من السلطة المختصة، أو التقدم بطلب من جهة معينة في الأحوال التي يوجب فيها القانون ذلك، فإن تحريك الإجراءات التأديبية قد يرتهن أيضاً إلى مراعاة قيود معينة نص عليها المشرع لتقديرات قدَرها[1].

لكن الفرق بين هذه القيود وتلك هو في أن عدم مراعاة قيود تحريك الدعوى الجنائية يؤدي دوماً إلى عدم قبول الدعوى وبطلان ما اتخذ من إجراءات، أما عدم مراعاة قيود تحريك الإجراءات التأديبية فقد لا يكون جزاؤه البطلان، لأن بعض هذه القيود تنظيمي لا جوهري[2].

وتُكيف هذه القيود قانوناً على أنها ذات طبيعة إجرائية، فهي عقبات تعترض تحريك الإجراءات التأديبية، وجزاء عدم مراعاتها هو . غالباً . عدم قبول الدعوى، وبناءً على هذا التكييف تصح إعادة القيام بالإجراءات التي تقرر بطلانها لعدم مراعاة هذه القيود إذا ما تم استيفاؤها، وإذا كانت الشكوى تعد قيداً على رفع الدعوى الجنائية في الأحوال الاستثنائية التي نص عليها القانون الجزائي، فإنها ليست كذلك بالنسبة إلى الإجراءات التأديبية، فالشكوى تعد المحرك الأول والأساس لهذه الإجراءات، فهي ليست قيداً على تحريكها، بل سبباً له، يترتب على تقديمها ظهور الاتهام إلى حيز الوجود ومن هنا تعرَّف بأنها: تعبير عن إرادة أحد الأفراد أو الأشخاص المعنوية، يتضمن تضرراً من مخالفة تمت للقانون، سواء كان الضرر شخصياً واقعاً على الشاكي، أو ضرراً واقعاً على المجتمع[3]، وهي قد تقدم من السلطة الرئاسية أو الأجهزة الرقابية أو جمهور المواطنين أو وسائل الإعلام[4] ، وبناءً على الشكوى قد يحال العامل إلى التحقيق، وتبدأ من ثم الإجراءات التأديبية، وقد تحفظ الشكوى إن رأت الجهة المختصة عدم جديتها أو عدم انطوائها على مخالفة إدارية، فالشكوى في مجال الإجراءات التأديبية ليست إذاً من قيود تحريكها، كما هو الحال في الإجراءات الجنائية، أما قيود تحريك الإجراءات التأديبية فتتمثل في: الطلب والإذن والإخطار، وهذا ما سنبحثه على النحو الآتي:

---

[1] . د. عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، طبعة خاصة بنادي القضاة،2003، ص 607

[2] د. إسلام إحسان، الدفوع في التأديب فقهاً وقضاءً، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص 11

[3] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 196.

[4] . د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 577.

أولاً: الطلب كقيد على تحريك الدعوى التأديبية

الطلب كقيد على تحريك الإجراءات التأديبية هو: تعبير عن إرادة سلطة عامة في أن تتخذ الإجراءات التأديبية الناشئة عن مخالفة ارتكبت إخلالاً بقوانين تختص هذه السلطة بالسهر على تنفيذها[1] .

والحكمة من تقييد تحريك الإجراءات التأديبية بتقديم طلب من الجهة المختصة، في الأحوال التي يحددها القانون، هي كفالة الضمان والاطمئنان الكافيين لفئات معينة من العاملين، ومراعاة حسن سير وإدارة الجهات التي يعملون فيها[2]، فبعض الجهات ذات طبيعة خاصة يحتاج رفع الدعاوى على العاملين فبها إلى ملاءمة إدارية، يوازن فيها بين الحق في إنزال العقاب بالعامل المخالف، والمصلحة العامة ممثلةً في مصلحة الجهة، وهذه الملاءمة قد لا تحيط بها وبأبعادها جهات التحقيق الإداري، مما يستدعي أن يتوقف تحريك الإجراءات التأديبية على طلب من الجهة الأقدر على تقدير هذه الملاءمة[3]، ويشترط في الطلب أن يكون شخصياً، أي متعلقاً بشخص شاغل الوظيفة[4]، وأن يكون مقدماً ممن حددهم القانون فلا يجوز التفويض فيه[5]، وكمثال تطبيقي لحالة يلزم فيها تقديم طلب قبل تحريك الإجراءات التأديبية نذكر، **طلب التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في القطاع العام في التشريع المصري:** إذ تنص المادة 3/83 من قانون نظام العاملين في القطاع العام الصادر بالقانون رقم 48 لعام 1978على أنه " يكون التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، وذلك بناءً على طلب رئيس مجلس الإدارة، وأما بالنسبة لرئيس مجلس إدارة الشركة فيكون التحقيق معه بمعرفة النيابة الإدارية بناءً على طلب رئيس الجمعية العمومية للشركة".

ووفقاً لهذا النص تتولى النيابة الإدارية وحدها التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في الشركات الخاضعة إلى القانون المذكور بعد صدور طلب بذلك من رئيس مجلس الإدارة، وبالنسبة إلى الأخير تتولى النيابة الإدارية التحقيق معه بعد صدور طلب من رئيس الجمعية العمومية للشركة.

والهدف من إناطة التحقيق بالنيابة الإدارية هو توفير الضمان الكافي لأولئك العاملين الشاغلين للمستويات الوظيفية العليا بإسناد التحقيق معهم إلى النيابة الإدارية بحسبانها جهة محايدة لا تخضع في عملها إلى أي

---

[1] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 192.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2402 لسنة 31ق، جلسة 1986/3/1 مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص 460.

[3] . د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية ج1، دار النهضة العربي، ط7، 1993.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1563 لسنة 32ق جلسة 1989/11/21، مشار إليه في مؤلف د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 345.

[5] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1584 لسنة 32ق، جلسة 1988/12/8، مشار إليه في مؤلف د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية، مرجع سابق، ص 345.

تأثيرات من جانب الشركة أو العاملين فيها[1]، **ولكن ما أثر قيام النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين المذكورين قبل تقديم طلب بذلك من الجهة المحددة قانوناً؟**

ذهب جانب من الفقه[2] إلى أن نص المادة 3/83 من القانون رقم 48 لعام 1978 لا يضع قيداً على سلطة النيابة الإدارية في إجراء التحقيق مع العاملين المذكورين، بل على الجهة التي يعملون فيها، بحيث لا يجوز أن يقدم طلب التحقيق مع أي منهم إلا ممن حددهم النص المذكور، فإذا ما اتصلت النيابة الإدارية بالمخالفة المنسوبة إلى هؤلاء من غير طريق الشركات التي يعملون فيها (كأن تتلقى شكاوى من الأفراد مثلاً) فإن لها أن تجري التحقيق معهم من دون اشتراط تقديم طلب بذلك، ويكون التحقيق صحيحاً على أنه يتعين في هذه الحالة إخطار الجهة التابع لها هذا العامل قبل البدء في التحقيق، وقد أيد بعض الفقه[3] هذا الاتجاه وذهب إلى أن التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية مع شاغلي الوظائف العليا في الشركات الخاضعة لقانون نظام العاملين في القطاع العام ومع رؤساء مجالس إدارة هذه الشركات بناءً على الشكاوى التي تتلقاها من غير جهاتهم الرئاسية يكون صحيحاً، ولو لم يقدم طلب بإجراء التحقيق من الجهة التي حددها القانون، لكن لا يجوز لها إجراء التحقيق في المخالفات التي تحال إليها من الجهات الرئاسية لأولئك العاملين إلا إذا كان طلب إجراء التحقيق مقدماً ممن حددهم النص سالف الذكر، وقد سوغ هذا الجانب رأيه على أساس أن نص المادة 3 من القانون 117 لعام 1958 يجعل من سلطة النيابة الإدارية فحص وإجراء التحقيق في المخالفات التي تتصل بعلمها عن الجهات التي تختص بالتحقيق مع العاملين بها (ومنها شركات القطاع العام وفق القانون 19 لسنة 1959) فهي بهذا ذات ولاية عامة قضائية، لا يجوز الانتقاص منها أو تقييد اختصاصها.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد رفضت هذا الرأي وانتهت إلى أن الحصول على طلب سابق من رئيس الجمعية العمومية للشركة أو من رئيس مجلس الإدارة، حسب الأحوال طبقاً لنص المادة 83 من قانون نظام العاملين في القطاع العام شرط لازم لإجراء التحقيق ولقبول الدعوى التأديبية، ويؤدي إغفاله إلى بطلان التحقيق وما ترتب عليه من إجراءات، وهو بطلان يتعلق بالنظام العام يتعين على المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها[4].

---

[1] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2402 لسنة 31ق جلسة 1986/3/11، مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص460.

[2] . د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية، مرجع سابق، ص 224

[3] . د. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 98،99.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1579 لسنة 32ق، جلسة 1987/11/3 مشار إليه في مؤلف المستشار ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 102.

ثانياً: الإذن كقيد على تحريك الدعوى التأديبية

الإذن عمل إجرائي يتضمن تعبيراً عن إرادة هيئات معينة بشأن رفع القيد الذي يرد على سلطة الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية في اتخاذ إجراءات تأديبية ضد شخص منتمٍ إليها[1]، ويعلق القانون اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد بعض العاملين على إذن توفيراً لاستقلال بعض الهيئات، حتى لا تكون هذه الإجراءات سلاحاً لتهديد المنتمين إليها، أو وسيلة للضغط عليهم لتوجيههم على نحو معين، وهذا مقرر للمصلحة العامة لا لمصلحة أفراد بذواتهم[2] ، ومن الحالات التي يشترط فيها الحصول على إذن قبل تحريك الإجراءات التأديبية، **الإذن الخاص من مجلس الشعب لملاحقة عضو مجلس الشعب،** إذ تنص المادة 227 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام 2017 على أنه " 1. يتمتع عضو مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ أي إجراءات جزائية أو تنفيذ أي حكم جزائي ضده أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن سابق من المجلس.

2. في غير دورات الانعقاد يتعين أخذ الإذن من مكتب المجلس.

3. يخطر المجلس في أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات من قبل مكتب المجلس."

ويستفاد من هذه المادة أن الإذن كقيد على تحريك الإجراءات التأديبية يكون متطلباً إذا كان العامل المراد تحريك الإجراءات قبله عضواً في مجلس الشعب، وهو ما يعبر عنه بالحصانة البرلمانية، وهذه الحصانة ذات طبيعة إجرائية فليس من شأنها إباحة الفعل أو الإعفاء من المسؤولية أو العقاب، وإنما يقتصر تأثيرها على الإجراءات التأديبية والجنائية، وليس من شأنها منع هذه الإجراءات أبداً، بل مجرد تراخيها حتى يصدر إذن من المجلس أو من مكتب المجلس باتخاذها.

وترتبط الحصانة البرلمانية بتحقيق صفة العضوية في مجلس الشعب، وهي الصفة التي تبدأ من لحظة اكتساب العضو الصفة النيابية وحتى زوالها عنه بفض آخر جلسة، أو إسقاط العضوية عنه، أو إبطالها، أو بحل المجلس، وتختلف الجهة التي يصدر عنها الإذن بحسب ما إذا كان يراد اتخاذ الإجراءات التأديبية خلال دور الانعقاد أو غير دور الانعقاد، والمقصود بدور الانعقاد المدة المحصورة بين قرار رئيس الجمهورية بدعوة المجلس للاجتماع وقراره بفض الدور، وفي هذه الحالة يتعين الحصول على الإذن من المجلس، أما في غير دور الانعقاد، فيتعين الحصول على الإذن من مكتب المجلس، ويخطر المجلس في أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء، وعلى الجهة المستأذنة أن ترفق بطلب الإذن خلاصة الدعوى أو الحكم الذي سيلاحق به عضو مجلس الشعب.

ولكن ما أثر مخالفة قواعد الإذن على قبول الدعوى التأديبية؟

---

[1] د. ثروة محمود عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، 1994، ص 54.

[2] . د. محمود نجيب حسني، شرح الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 145

اشتراط الحصول على إذن لاتخاذ الإجراءات التأديبية ضد عضو مجلس الشعب يتعلق بالنظام العام، لنص الدستور عليه وارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات، واستهدافه صالح العمل البرلماني والذي يصب في الصالح العام، ولهذا فإن أي إجراءات تأديبية تتخذ ضد أحد أعضاء مجلس الشعب ممن يخضعون إلى النظام التأديبي الحكومي من دون الحصول على إذن مسبق من المجلس أو من رئيسه . وفقاً لما تقدم . تكون باطلة بطلاناً مطلقاً ويبطل كل ما بني عليها من إجراءات، وإذا رفعت الدعوى من دون الحصول على إذن تعين على المحكمة أن تقضي بعدم قبولها[1].

ثالثاً: الإخطار كقيد على تحريك الدعوى التأديبية

تنص المادة 3 من القانون رقم 117 لعام 1958 بإعادة تنظيم النيابة العامة والمحاكمات التأديبية المصري على أنه " يجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها".

لكن هذا الإخطار من الإجراءات التنظيمية التي لا يترتب على إغفالها البطلان، فالغرض من هذا الإخطار. وفق ما ذكرت المذكرة الإيضاحية. هو أن " يكون الوزير أو الرئيس على بينة مما يجري في شأن موظفيه في الوقت المناسب"، ومن ثم يكون هذا الإخطار مقرراً لمصلحة الإدارة وحدها تمكيناً لها من متابعة تصرفات العاملين فيها بما يحقق صالح العمل وحسن أدائه، ولا ينطوي على ضمانة ما لمصلحة العامل[2]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها[3].

الفرع الرابع

الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد المواعيد المقررة قانوناً

مراعاة المواعيد المقررة لرفع الدعوى أو الطعن في الأحكام من النظام العام، تتعرض لها المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يتمسك بها الخصوم في الدعوى، وقد قضي أن " الدفع بعدم قبول الدعوى لإقامتها بعد الميعاد يعد من الدفوع المتعلقة بالنظام العام التي يجوز إثارتها ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا"[4] ،ويثار التساؤل عن المواعيد المقررة قانوناً لرفع الدعوى التأديبية وعلاقتها بانتفاء المسؤولية التأديبية، وهذا التساؤل يثار في حالتين محددتين على الوجه الآتي:

---

[1] . د. أحمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي، مرجع سابق، ص 206.207

[2] . د. زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين، مرجع سابق، ص 85.

[3] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3694 لسنة 33ق جلسة 1989/1/24 مشار إليه في مؤلف د. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 110.

[4] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 12167 لسنة 47 جلسة 2006/12/2 مشار إليه في مؤلف د. سمير عبد الله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 212

أولاً: حق رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في الاعتراض: أوجب القانون رقم 144 لعام 1988 الصادر في مصر لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات الاختصاص بطلب إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وقد أوجب القانون مباشرة الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار بذلك الطلب، وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوماً التالية، واستقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك مكرسةً مبادئ وقواعد تنظم هاتين المدتين وطبيعتهما وفق الآتي[1] :

1. وجوب إخطار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهات الإدارية في المخالفات المالية، والإخطار الذي يعتد به هو الإخطار الصادر من الجهة الإدارية دون غيرها، وأن يكون في صورته النهائية بعد استعمال الوزير حقه في التعديل أو الإلغاء، أي بعد فوات مدة الشهر المقررة لاستعمال هذا الحق.

2. منح المشرع رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حق الاعتراض على القرارات الصادرة من الجهة الإدارية في المخالفات المالية خلال مدة محددة من تاريخ إخطاره، ويترتب على هذا الاعتراض مباشرة الدعوى التأديبية ضد الموظف.

ويعدّ هذا الموعد موعد سقوط لأنه وضع لصالح الأفراد إذ من شأنه التأثير في مركز قانوني للموظف، والسقوط هنا يعني سقوط حق رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في الاعتراض ولا شأن له بالجريمة والمسؤولية التأديبية للموظف، والتي تظل قائمة بموجب القرار الذي أصدرته الجهة الإدارية في هذا الشأن، وعلى أن هذا الميعاد ينقطع بطلب استيفاء بيانات خلاله وينفتح ذات الميعاد من جديد فور تاريخ ورود البيان المطلوب[2].

3. تلتزم النيابة العامة في حالة الاعتراض بمباشرة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوماً، وهو موعد تنظيمي وليس ميعاد سقوط، فإغفال هذا الميعاد لا يترتب عليه سقوط الحق في إقامة الدعوى، فمجرد اعتراض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في الميعاد سالف الذكر يجعل قرار الجزاء غير قائم وغير منتج لآثاره، ويلزم إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، فهو موعد تنظيمي من قبل استنهاض النيابة للسير في إجراءات الدعوى بالسرعة التي تقتضيها المصلحة العامة.

4. لا يشترط أن تصدر جهة الإدارة قراراً بسحب القرار الصادر منها بتوقيع الجزاء المعترض عليه من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، ذلك أن المشرع ألزم النيابة الإدارية بمباشرة الدعوى التأديبية ولم يعلق ذلك على صدور قرار من الجهة الإدارية بسحب القرار.

---

[1] راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون رقم 1059. 1073 لسنة 5ق جلسة 7/1/ 1961 مشار إليهما في مؤلف د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التاديبية، مرجع سابق، ص 225. وأيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون رقم 1063. 1071 لسنة 5 ق جلسة 1961/1/7 مشار إليهما في مؤلف المستشار ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 135.

[2] د. إسلام إحسان، الدفوع في التأديب فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 69.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا اتجهت مؤخراً في الطعن رقم 25649 لعام 55ق بجلسة 2003/1/12 إلى عدّ الميعاد المقرر للنيابة الإدارية لرفع الدعوى التأديبية في هذه الحالة ميعاد سقوط، يترتب على تجاوزه عدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد[1].

وأرى أن ذلك الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا خالف ما استقرت عليه في أحكامها السابقة من أن الميعاد المقرر للنيابة الإدارية لرفع الدعوى التأديبية ميعادٌ تنظيميٌ، ليس من شأنه التأثير في المركز القانوني للموظف لكونه محالاً للمحكمة من تاريخ طلب الجهاز بغض النظر عن تاريخ إيداع الأوراق ديوان المحكمة، وليس ميعاد سقوط، ولا يترتب على تجاوزه أي أثر، ومن شأن هذا الحكم الجديد أن يؤدي إلى إفلات المتهم من العقوبة التأديبية لمجرد التأخر في رفع الدعوى التأديبية، إذ ستقضي المحكمة التأديبية بعدم قبول الدعوى، وفي الوقت نفسه ستغل يد السلطة التأديبية عن توقيع الجزاء السابق عليه بعد أن أصبح غير قائم وغير منتج لآثاره، لمجرد اعتراض الجهاز عليه، إضافةً إلى كل ما سبق أعتقد أن تقديرات العدالة والمصلحة العامة تقتضي إعطاء الوقت الكافي للنيابة الإدارية لإعداد الدعوى قبل إيداعها ديوان المحكمة، ولا سيما أنها تتعلق بمخالفات مالية جسيمة في أغلب الأحيان.

ثانياً: ميعاد رفع الدعوى التأديبية بعد انتهاء الخدمة: تنص المادة 66 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على جواز استمرار المحاكمة التأديبية بعد انتهاء الخدمة إذا كان قد بدء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، كما تجيز في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك **لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة.**

فما طبيعة مدة الخمس سنوات المذكورة في المادة السابقة وهل يوجد تعارض بينها وبين مدة سقوط الدعوى التأديبية؟

ذهب جانب من الفقه[2] إلى أنه لا يوجد تعارض بين المدة الواردة في حالات المساءلة التأديبية بعد انتهاء الخدمة، وأحكام سقوط الدعوى التأديبية، إنما جاء مكملاً له، إذ إنه في حالة بدء التحقيق قبل انتهاء الخدمة أياً كان نوع المخالفة، فإنه يشترط لتتبع الموظف في هذه الحالة كما سبق وذكرنا عدم سقوط المخالفة بمضي المدة طبقاً لنص المادة 91 من قانون العاملين المدنيين المصري، وأن يكون التحقيق قد بدئ به قبل ترك الخدمة، وبالتالي تخلف أي شرط منهما يمنع رفع الدعوى التأديبية بعد ترك الخدمة، كما أنه إذا نسب إلى الموظف مخالفة مالية يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة، فإنه يشترط لرفع الدعوى التأديبية بعد انتهاء الخدمة ألا تكون قد سقطت بالتقادم أصلاً، بالإضافة إلى قيد زمني آخر هو رفع الدعوى التأديبية خلال خمس سنوات من

---

[1] مشار إلى هذا الحكم في مؤلف الدكتور إسلام إحسان، المرجع السابق، ص71.

[2] . د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 147.148.

تاريخ انتهاء الخدمة، وذلك من دون إخلال أو تعارض مع الأصل العام في مدد السقوط الأصلية والتي تظل سارية وتسقط بها الجريمة التأديبية سواءٌ قبل تحقق الشرط الخاص بالأجل الزمني (خمس سنوات لإقامة الدعوى)، أو بعد إقامة الدعوى التأديبية[1].

وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ قضت أن " المبدأ العام في سقوط الدعوى التأديبية أوردته المادة 91 من قانون العاملين المدنيين، والتي نصت على سقوط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة . بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة طالما لم تنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وجاء الحكم الوارد في المادة 88 من هذا القانون مكملاً في حقيقته للحكم الوارد في المادة 91، فتناول حكم المادة 91 فترة وجود الموظف العام في خدمته، بينما تناول حكم المادة 88 الفترة التالية لانتهاء خدمة الموظف العام، فنص على المدة القصوى التي يجوز فيها ملاحقة الموظف تأديبياً بعد انتهاء خدمته وقصر هذه المدة على خمس سنوات بحيث لا يجوز بعد مضي هذه المدة على انتهاء خدمة الموظف ملاحقته تأديبياً، ومن ثم فلا ينصرف الحكم الخاص بالمدة المحددة لملاحقة الموظف العام تأديبياً الوارد في المادة 88 إلى ترتيب ميعاد جديد لسقوط الدعوى التأديبية . هو خمس سنوات . مغاير للميعاد الوارد في المادة 91 . ثلاث سنوات . والذي هو المبدأ العام في هذا الشأن، وإنما جاء هذا الحكم مكملاً للحكم الذي يمثل الأصل العام في سقوط الدعوى التأديبية بحيث تسقط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة طالما لم تنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وسواء كانت المخالفة إدارية أم مالية، فإذا انتهت خدمة الموظف العام وكانت مدة الثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة ما زالت لم تكتمل بعد، أي لم تسقط الدعوى التأديبية قبله بمضي المدة المشار إليها، فإنه لا يجوز ملاحقته تأديبياً بالنسبة للمخالفات الإدارية إلا إذا كان قد بدأ التحقيق معه قبل انتهاء اخدمته، أما بالنسبة للمخالفات المالية فإنه لا يجوز ملاحقته تأديبياً إلا لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء خدمته، وهذه الملاحقة التأديبية بعد انتهاء الخدمة إنما تفترض بطبيعة الحال توافر شرط أساسي وهو ألا تكون الدعوى التأديبية قد سقطت أصلاً بمضي المدة، أي سقطت بمضي مدة الثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة وفقاً للمبدأ العام الوارد في المادة 91 والذي يفيد منه الموظف سواءٌ في أثناء مدة خدمته أو بعد انتهائها..."[2].

أما عن طبيعة مدة الخمس سنوات، فهي مدة سقوط خاصة وليست مدة تقادم تنقطع بأي إجراء من إجراءات التحقيق والاتهام والمحاكمة وتتجدد مرة أخرى، فهي مدة قصور لا يجوز التجاوز عنها، وهي خمس

---

[1] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 75- 77، وراجع أيضاً. إسلام إحسان، الدفوع في التأديب، مرجع سابق، ص61.

[2] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2824 لسنة 32ق، جلسة 1990/3/17، مشار إليه في مؤلف د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن، مرجع سابق، ص 432. مع ملاحظة إلغاء القانون رقم47 لسنة 1978 بالقانون رقم 81 لسنة 2016 إذ حلت المادة 66 من قانون الخدمة المدنية محل المادة 91 من القانون الملغى.

سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة، وطبقاً لنص القانون فإن هذه المدة تنسحب على إجراء إقامة الدعوى التأديبية فقط من دون إجراءات نظر الدعوى والفصل فيها، فإذا أقيمت الدعوى وفي أثناء نظرها تم اكتمال خمس سنوات على انتهاء الخدمة، فإنه يجوز الاستمرار في إجراءات نظر الدعوى، وبالتالي فإنه يجب إقامة الدعوى التأديبية قبل انقضاء خمس سنوات على تاريخ انتهاء الخدمة، وتقام الدعوى التأديبية بمجرد إيداع النيابة الإدارية أوراق التحقيق وقرار الإحالة وتقرير الاتهام في ديوان المحكمة المختصة[1].

الفرع الخامس

الدفع بعدم قبول الدعوى لتوافر أسباب الإباحة أو موانع المسؤولية

متى وقع الإخلال من الموظف بواجباته أو خرج على مقتضياتها، وتوافرت في هذا الإخلال أركان المخالفة التأديبية، قامت المسؤولية التأديبية ووجب العقاب، ومع ذلك هنالك حالات تؤثر في هذه المسؤولية، بعضها لا يبقي أثراً للمخالفة، وهي ما يطلق عليها أسباب الإباحة، وتشمل حالات ممارسة الحق المقرر قانوناً وأداء الواجب وفق حكم القانون، والدفاع الشرعي، وبعضها الآخر يمنع من مساءلة الفاعل ويطلق عليها موانع المسؤولية، وتتمثل في حالات فقدان الإدراك بسبب عوارض الجنون أو العته أو الغيبوبة، أو حالات عدم الاختيار بسبب قوة قاهرة، أو الغياب بسبب قهري، أو حالة الضرورة، وتتفق أسباب الإحالة وموانع المسؤولية في أن المسؤولية التأديبية تنتفي بهما[2].

وعليه سنتناول بالدراسة أسباب الإباحة وموانع المسؤولية بشيء من الإيجاز لضرورات بحثنا وفق الترتيب الآتي:

أولاً: أسباب الإباحة:

ترفع أسباب الإباحة عن الفعل ذاته صفة الجريمة وتجعله مباحاً، وهي أسباب تعطل العقوبة وترد على صفة الفعل ذاته وماديته وليس على مجرد صفة أو حالة شخصية متعلقة بالفاعل، وهي بذلك أسباب عينية تلحق بالفعل وتؤثر فيه وتمتد آثارها إلى كل من تداخل في إتيانه فاعلاً أو شريكاً، ومن شأنها استبعاد المسؤولية التأديبية والجنائية والمدنية على السواء، ولا تخرج أسباب الإباحة عن استعمال الحق، وأداء الواجب، والدفاع الشرعي[3].

1. **استعمال الحق وأداء الواجب:** يعد استعمال الموظف لحقوقه التي كفلها القانون بدون تجاوز، أو قيامه بأداء واجبه بحسن نية سبباً من أسباب الإباحة، ومن واجبات الموظف تطبيق أحكام القانون على الأعمال التي

---

[1] . د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، مرجع سابق، ص 78.

[2] . د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 268.

[3] . د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 18 وما بعدها.

يختص بتنفيذها، فإذا أخطأ بحسن نية في تطبيقها أو تفسيرها وكان ذلك مما يقع فيه الموظف المعتاد امتنعت مساءلته تأديبياً، وكذلك حالات استخدام الحق وفق للتعليمات المنظمة له كحق التظلم وحق الشكوى[1].

2. الدفاع الشرعي: نص على حق الدفاع الشرعي قانون العقوبات، ولمَ المشرع في قوانين الوظيفة العامة حاجة لإعادة النص عليه، تأكيداً للمبادئ المستقرة بحسبانه حقاً مصدره القانون الطبيعي، فاستعماله في حدود المشروعية ينفي أي مسؤولية تأديبية بحسبانه سبباً من أسباب الإباحة وفقاً للشروط الآتية[2] :

- حدوث اعتداء، إذ ينشأ حق الدفاع الشرعي من وقت تأهب الغير للاعتداء على الموظف أو من وقت الاعتداء عليه، ويكفي أن يكون هذا الخطر حقيقياً في اعتقاد الموظف وتصوره.
- أن يكون الاعتداء حالاً ولا سبيل لدفعه إلا بالقوة.
- أن يكون هذا الاعتداء غير مشروع، بحيث يكون هذا الاعتداء على حق يحميه القانون، أما إذا كان عملاً مشروعاً فلا ينشأ في مواجهته حق للدفاع الشرعي، وقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن أنه " إذا أوقف موظف عن عمله ثم ذهب لمقر عمله، وأراد إثبات وقائع في بعض الدفاتر الرسمية، فأمر رئيسه بمنعه من ذلك، فاعتدى على زملائه، كان لهم دفع الاعتداء الموجه إليهم متى تعذر عليهم استدعاء رجال الأمن، وكان الموظف الموقوف مصراً على فعله"[3].

ثانياً: موانع المسؤولية:

تفترض قيام الجريمة مع عدم توافر سبب من أسباب الإباحة، وعلى الرغم من ذلك تمتنع وتنتفي مسؤولية الفاعل لوجود أسباب شخصية متعلقة به، ولذلك تسمى بموانع المسؤولية أو الأسباب الشخصية لعدم المسؤولية، وتكون هذه الأسباب لانعدام الإدراك أو الاختيار أو أحدهما، ويترتب على ذلك امتناع المسؤولية، وانعدام المسؤولية على هذه الصورة لا يعني انعدام الجريمة، فالجانب المادي للجريمة يظل قائماً، ويترتب على ذلك عدم استفادة أحد آخر من ذلك الأثر المانع من المسؤولية سوى من قام به هذا السبب ولا يتعداه إلى سواه ممن أسهم في الجريمة[4] ، فالمسؤولية التأديبية شأنها شأن أي مسؤولية، تدور وجوداً وعدماً مع الإدراك وحرية الاختيار، فإذا توافر الإدراك والاختيار قامت المسؤولية، ولكي تمتنع المسؤولية يجب أن يفقد المتهم شعوره أو اختياره بصفة

---

(1) (1) . د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، القاهرة، عالم الكتب، 1974، ص 115.

(2) . د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق ص 68.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية 106 لسنة 1ق جلسة 1959/9/2، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 68.

(4) . د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 987.

مطلقة وقت ارتكاب الجرم، ويتم ذلك في حالات **فقد الإدراك** كالجنون والعته، أو في حالات **فقد الاختيار** كالقوة القاهرة أو حالة الضرورة[1].

1. فقدان الإدراك:

لقيام المسؤولية التأديبية يجب أن يتمتع الموظف وقت ارتكاب الجريمة التأديبية بالإدراك وحرية الاختيار، وإن فقد أي من هاتين الصفتين يمنع قيام المسؤولية التأديبية ضده، ولا تقبل الدعوى التأديبية في مواجهته، ومعنى الإدراك، هو التمتع بالقوى العقلية، وعليه فلا مسؤولية على الموظف إذا كان فاقداً للإدراك وقت ارتكاب الفعل أو الامتناع المكوّن للجريمة، إما لجنون أو عته أو مرض نفسي أو عصبي، أو لغيبوبة نتيجة مخدر أو مسكر قهراً عنه أو على غير علم منه[2].

ويشترط لفقد الإدراك نتيجة غيبوبة ناشئة عن عقاقير مخدرة أو مسكرات، أن يكون الموظف قد تناولها قهراً عنه أو على غير علم بها، أما في حالة قيامه بتعاطيها بإرادته فيكون عندئذ قد أسهم بنفسه في فقد وعيه، وعليه أن يتحمل نتائج ذلك، فضلاً على أن تعاطي المخدرات والمسكرات قد يكون بذاته مخالفة تأديبية[3]، كما استقر قضاء مجلس الدولة المصري والفرنسي على إعفاء المريض بمرض عقلي أو نفسي أو عصبي من المسؤولية التأديبية لعدم تمتعه بقواه العقلية وقت ارتكاب المخالفة، وبالتالي فإن المرض يحول بين الموظف و تنفيذ الأوامر الصادرة إليه، والذي يفقده الأهلية الكاملة والإرادة الطبيعية القادرة على إدراك الواجبات والمحظورات وعلى القيام بها أو الامتناع عنها، فإن وجود هذا المرض يرفع المسؤولية عن أي فعل يأتيه الموظف ولو تحققت في هذا الفعل شروط العقوبة والتجريم[4] ، ولكن يجب إثبات وجود هذا المرض أو هذه العاهة وقت ارتكاب الفعل، فادعاء الموظف بوجود عاهة فيه تمنع من تنفيذ العمل الموكول إليه غير جائز ما دام القانون قد رسم سبيلاً لم يتبع في إثبات مثل هذا العجز[5] ، كما أنه في حالة ثبوت مثل هذا المرض أو العاهة فإن انتفاء المسؤولية التأديبية لا تعفي الموظف من المسؤولية المدنية ولا تحول دون استرداد المبالغ المالية التي بحوزته[6]، ويشترط لامتناع

---

(1) . د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1964، ص 254.

(2) . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 88.87

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1302 سنة 34ق جلسة 1962/6/22 مشار إليه في مؤلف د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 71.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 872 لسنة 26ق جلسة 1983/11/12، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والعشرون، ج1، رقم 5، ص34.

C.E., 7/3/1947, Chaminade, Rec., P.99. C.E.,8/11/1961, Contraret, Rec., P.632., C.E., 8/6/1966, Fayout, Rec., P.380.

(5) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1374، لسنة 9ق، جلسة 1965/6/5، مشار إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، ص 89.

(6) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 969 لسنة 7ق، جلسة 1964/11/15 مشار إليه في مؤلف د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، مرجع سابق، ص 991.

المسؤولية لفقد الإدراك، أن يكون فقد الإدراك مطلقاً، ففي أحوال كثيرة لا يفقد المتهم شعوره أو اختياره بصورة كلية مطلقة، وهي أحوال نقص الأهلية بسبب نقص الإدراك أو الاختيار، ومنها أمراض عصبية ونفسية تصيب القوى العقلية من دون أن يكون من شأنها انعدام الشعور أو الاختيار بصورة مطلقة[1].

كما يشترط أخيراً أن تكون العاهة العقلية معاصرة لارتكاب الجريمة التأديبية، أما إذا كانت قبل ارتكاب الجريمة وشفي الموظف منها قبل ارتكابها فلا مجال للإعفاء من المسؤولية ويصح رفع الدعوى التأديبية عليه، أما العاهة العقلية بعد المخالفة فلا أثر لها في المسؤولية عن الفعل الذي ارتكب في ظل الإدراك الكامل[2]، وبالتالي فلا تجوز مواصلة السير في إجراءات مساءلة الموظف المتهم أو محاكمته تأديبياً، إنما توقف هذه الإجراءات إلى أن يعود إليه رشده[3].

2. حالة الضرورة:

استقر الفقه والقضاء على أن حالة الضرورة تعد أحد موانع المسؤولية التأديبية، كما أنها أحد موانع المسؤولية الجنائية والمدنية أيضاً، بحسبانها تؤثر في حرية الاختيار وتجبر الموظف على إتيان مخالفة دون اختياره، وتتحقق حالة الضرورة بأن يجد الموظف نفسه في مواجهة خطر جسيم يهدده، ولا يستطيع تفاديه إلا بارتكابه لأمر يعد خطأً تأديبياً، كأن تنشب النار فجأة في مقر العمل فيضطر الموظف لإلقاء بعض المياه عليها لمنع اندلاعها، وتتحقق حالة الضرورة إذا ما توافرت الشروط الآتية[4] :

- وجود خطر حال على النفس أو الشرف أو المال أو السمعة.
- أن يكون الخطر المهدد بوقوعه جسيماً لا يستطيع تفاديه إلا بارتكاب خطأ.
- ألا تكون لإرادة الموظف دخل في إيجاد هذا الخطر.

وقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي من حالات الضرورة ظروف الحرب التي تحول بين الموظف وبين العودة إلى مقر عمله في الوقت المناسب[5]، وفي هذا المجال أيضاً قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن ارتكاب الموظف لخطأ بسبب قيامه بواجب أسمى من واجبات الوظيفة، يمنع عنه قيام المسؤولية التأديبية، كهجر الخدمة الذي تسوّغه مصلحة وطنية متمثلة في الالتحاق بالمقاومة الشعبية[6]

---

[1] . د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 114.

[2] . حيث تنص المادة 339 من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أنه " إذا ثبت أن المتهم غير قادر على الدفاع عن نفسه بسبب عاهة في عقله، طرأت بعد وقوع الجريمة، يوقف رفع الدعوى عليه أو محاكمته حتى يعود إليه رشده".

[3] . د. مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 115.

[4] . د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 87 وما بعدها.

[5] . C.E., 16/5/1947, Prefet de police, Rec., P.204

[6] .C.E., 16/5/1947, Faure, Rec., P.291

3. القوة القاهرة:

وهي صورة من صور موانع المسؤولية والتي تؤثر في حرية الاختيار، وهو الإكراه المادي أو المعنوي الذي يسخر إرادة الموظف على نحو معين لارتكاب مخالفة، والقوة القاهرة على هذه الصورة تنفي صفة المخالفة عن الفعل المرتكب[1]، ومن صور القوة القاهرة للإكراه المادي أو المعنوي الذي يتعرض له المخالف، كما لو ارتكب الخطأ تحت تهديد السلاح، وإذا حصل الإكراه فهو مانع للمسؤولية[2]، ويعدّ الغياب بسبب قهري من أسباب موانع المسؤولية، كالانقطاع عن العمل بسبب مرض نفسي أو اضطراب عقلي مادام عذر المرض ثابتاً بأوراق رسمية[3]، أو الغياب بسبب الاعتقال، أو لعذر آخر يبلغ حداً من القوة بحيث يضطر الموظف للانقطاع عن العمل بغير رغبة منه[4].

وبعد الانتهاء من بحث الدفوع المتعلقة بالدعوى التأديبية، بقي لنا أن نبين أوجه التفرقة بين الدفوع الإجرائية (الشكلية) والموضوعية، والدفع بعدم القبول وفق الآتي[5] :

أولاً: يجب إبداء الدفوع المتعلقة بالإجراءات والأشكال قبل التعرض لموضوع الدعوى أو إبداء أي دفع بعدم القبول، وإلا سقط الحق في الإدلاء بها، بحسبان أن صاحب الحق فيها قد تنازل عنها، وحتى لا تفاجأ المحكمة بدفع يتعلق بالأشكال والإجراءات قد يترتب عليه زوال الخصومة أمامها وقبل الفصل في الموضوع بعد أن تكون قد سارت شوطاً كبيراً في تحقيقها وأوشكت تفصل فيها، ويستثنى من هذا الحكم:

1. الدفوع المتعلقة بالنظام العام، فيجوز إبداؤها في أي وقت، ولو كانت متعلقة بالأشكال والإجراءات.
2. الدفوع التي ينشأ سببها بعد الحديث في الموضوع.

وإذا تعددت الدفوع المتعلقة بالأشكال والإجراءات وجب على المحكمة أن تقضي أولاً في الدفع بعدم الاختصاص، لأنه لا ولاية لها في نظر باقي الدفوع المتعلقة بالأشكال والإجراءات إذا كانت غير مختصة.

أما الدفوع الموضوعية وكذلك الدفع بعدم القبول فيجوز إبداؤها في أية حالة تكون عليها الدعوى، فليس هناك ترتيب خاص فيما بينها، لكن لا يجوز إبداؤها لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا إلا إذا كانت متعلقة

---

(1) . د. محمد ماجد ياقوت، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 88 وأيضاً د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 176.

(2) . C.E., 23/5/1947, Morel, Rec., P.213. C.E., 4/6/1947, Poaot, Rec., P245.

(3) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 664 لسنة 16ق، جلسة 1974/6/29 مشار إليه في مؤلف د. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 345.

(4) . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 319 لسنة 23ق جلسة 1977/12/3 مشار إليه في مؤلف د. محمد محمود ندا، انقضاء انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 265.

(5) . د. أحمد أبو الوفا، نظرية الدفوع، مرجع سابق، ص 12-13. 14. 833. وأيضاً د. إبراهيم سعد، القانون القضائي الخاص، ج1، مرجع سابق، ص 647 وأيضاً د. أحمد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 242- 243، وراجع أيضاً. إسلام إحسان، الدفوع في التأديب، مرجع سابق، ص330-335.

بالنظام العام، وبشرط ألا يخالطها واقع لم يسبق طرحه على محكمة الموضوع، بحيث تحتاج في قبولها إلى إجراء تحقيق موضوعي، وهو ما يخرج عن وظيفة المحكمة الإدارية العليا بحسب الأصل.

ثانياً: يجب أن تبدى الدفوع المتعلقة بالأشكال والإجراءات معاً حتى يتفادى التعطيل في الفصل في الدعوى بسبب إبداء دفوع شكلية متتالية في مناسبات متعددة، وعلى هذا لا يجوز لمن تمسك في جلسة بدفع شكلي أن يعود في جلسة تالية فيبدي دفعاً شكلياً آخر مالم يتعلق بالنظام العام.

وكذلك يجب إبداء جميع الوجوه التي يبنى عليها الدفع المتعلق بدفع موضوعي في جلسة وبدفع موضوعي آخر في جلسة تالية، فالتمسك بأحد الدفوع الموضوعية لا يعني التنازل عن التمسك بالدفوع الموضوعية الأخرى، كما أنه لا يشترط إبداء جميع الوجوه المتعلقة بالدفع الموضوعي معاً.

ثالثاً: الأصل أن تفصل المحكمة في الدفوع المتعلقة بالأشكال والإجراءات أولاً، لأن ذلك قد يغنيها عن البحث في الموضوع، ومع ذلك يجوز للمحكمة أن تأمر بضمها إلى الموضوع، وعندئذ تبين المحكمة ما حكمت به في كل منها على حدة، ويفصل في الدفع بعدم القبول وحده أو مع الموضوع.

رابعاً: الحكم الصادر بقبول دفع يتعلق بالأشكال والإجراءات لا ينهي النزاع حول موضوع الدعوى، فيجوز تجديدها بعد استيفاء الأشكال والإجراءات الصحيحة، فإذا حكم ببطلان أمر الإحالة مثلاً فإنه يجوز رفع الدعوى من جديد بعد استيفاء أمر الإحالة لشروطه القانونية.

أما الحكم الصادر بقبول الدفع الموضوعي فيترتب عليه إنهاء النزاع موضوع الدعوى، وهذا الحكم يحوز حجية الشيء المحكوم به، لا يجوز تجديد النزاع أمام المحكمة التي أصدرت الحكم أو أمام محكمة أخرى، أما الحكم الصادر في الدفع بعدم القبول فقد يترتب عليه عدم جواز تجديد الدعوى، كما هو الحال في الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، وقد يترتب عليه جواز تجديد الدعوى، إذا تم تدارك سبب عدم القبول، وتوافرت الشروط القانونية الأخرى، كما في حالة الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، فإنه يجوز تجديد الدعوى بعد استيفاء شرط الصفة في رافعها.

يتبين مما سبق أن الدفوع المتعلقة بالدعوى التأديبية، قد تكون دفوعاً متعلقة بالإجراءات أو الأشكال (كبطلان قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، والبطلان الناتج عن عدم مراعاة المواعيد القانونية)، كما قد تكون دفوعاً موضوعية إذا كان البطلان قد لحق بإجراءات التحقيق والمحاكمة أو تعلق بالحق موضوع الدعوى، ويخضع كل دفع إلى القواعد الخاصة بنوع الدفوع التي يندرج تحتها، فالدفع ببطلان قرار الإحالة إلى المحكمة مثلاً دفعٌ شكليٌ يخضع لقواعد التمسك بالدفوع الشكلية (فيجب إبداؤه قبل التعرض إلى الموضوع مع الدفوع الشكلية الأخرى) وعلى المحكمة حسب الحال أن تفصل فيه أو لا، أما الدفع أمام المحكمة ببطلان التحقيق

الإداري مع الموظف فهو دفع موضعي ويخضع بالتالي إلى قواعد التمسك بالدفوع الموضوعية (ويجب إبداؤه في أي وقت ويحوز الحكم الصادر فيه حجية فيما فصل فيه تمنع من تجديد الدعوى).

وبعد الانتهاء من دراسة أصول المحاكمة التأديبية نستنتج بأنها عبارة عن مجموعة من القواعد التي تحكم الإجراءات التي تنعقد بموجبها الخصومة القضائية والكيفية التي تجري فيها المحاكمة أمام المحاكم التأديبية أو المجالس التأديبية، بهدف الوصول إلى محاكمة تأديبية **أصولية من جهة** يتم فيها الالتزام بالإجراءات كافة المطلوبة لإقامة الدعوى التأديبية وتبليغها والحضور فيها ضمن نظام جلسات يسوده الالتزام بالقانون، سواءً من قبل الأطراف أو المحكمة الناظرة في الدعوى التي تتمتع بسلطة مباشرة وتوجيه الدعوى التأديبية المعروضة عليها بهدف إقرار الشرعية وسيادة القانون، **وعادلة من جهة أخرى**، من خلال الالتزام بنظام الدفوع الممنوح لجميع الأطراف بهدف بلوغ الغاية المتمثلة في الوصول إلى الحقيقة وكفالة حقوق الدفاع وإرساء العدالة.

بناءً على ما تقدم في الباب الثاني من بحثنا هذا يمكن القول إن النطاق الإجرائي للدعوى التأديبية يتحدد من خلال ما ورد في النظم القانونية التي تنظم المسار المهني للموظف العام محل المساءلة التأديبية بما في ذلك الجانب التأديبي، إذ تتم محاكمة الموظف العام تأديبياً وفق إجراءات تأديبية واضحة منصوص عليها أساساً في قوانين الوظيفة العامة، أو القوانين الخاصة الخاضع لها الموظف محل المحاكمة، مع وجود ضمانات تأديبية قانونية كثيرة ينبغي احترام إجراءاتها لحفظ وحماية حق الموظف من تعسف الإدارة المحتمل من جهة، وحق الإدارة من جهة أخرى، إذ يجب مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه ضمن تحقيق نزيه يمّكَنه من الوقوف على أسباب المخالفة التأديبية المنسوبة إليه، والدفاع عن نفسه بالطريقة التي يراها مناسبة لإثبات براءته مع مراعاة الشروط والقواعد المنصوص عليها بهذا الشأن، وذلك كله أمام هيئة تأديبية (محكمة تأديبية، مجلس تأديب) تتسم بالحيدة والنزاهة الموضوعية، وتتقيد بإعمال مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته الذي يعدّ أصلاً من أصول النظام التأديبي الذي استقرت عليه جميع السياسات العقابية، مع كل ما يمكن أن يتفرع عن هذا المبدأ من مبادئ أخرى، كحظر تعدد الجزاءات التأديبية الأصلية المنتمية إلى نظام التأديب، واختيار الجزاء التأديبي المناسب للمخالفة المرتكبة بعيداً عن التعسف باستعمال السلطة التقديرية الممنوحة لسلطة التأديب، لتحقيق مبدأ المساواة في العقوبة، وذلك كله تحت رقابة القضاء.

الخاتمة

ختاماً وبعد أن انتهينا بعون الله من استعراض القواعد والأحكام المنظمة للاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام في كل من التشريع الفرنسي التشريع والمصري والتشريع السوري، تبين لنا أن فاعلية التأديب لا تتوقف على تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب أو على طبيعة ونوع الجزاء الموقع، بل تعتمد بالأساس على الكيفية التي يتم فيها استخدام سلطة التأديب وكفاءة المنوط به ممارستها، وهذا لا يتأتى إلا من الفهم العميق والواعي لرسالة التأديب، وأن النظام التأديبي الفعال والأمثل هو الذي يحقق التوازن بين عنصري الفاعلية والضمان، وتحقيق هذه الموازنة لن يتم إلا من خلال المزج بين المعيار الشخصي والموضوعي في التأديب، وذلك بمراعاة ظروف العمل والعاملين وتلك المحيطة بالمخالفة التأديبية المرتكبة، وتوقيع الجزاءات التأديبية في خلال مدة زمنية مناسبة، وعدم إنزال العقوبة على الموظف المخطئ إلا بالقدر المناسب لتقويمه، وبما يتناسب مع المخالفة المرتكبة من دون إفراط في العقاب أو تفريط في العقوبة.

ستتضمن هذه الخاتمة أهم النتائج والمقترحات، وذلك على التفصيل الآتي:

أولاً: النتائج

1. لم يعرف التشريع الفرنسي نظام المحاكم التأديبية، إذ أخذ بالنظام الرئاسي، لذا اقتصر بحثنا على دراسة نظام المحاكم التأديبية في التشريع المصري والتشريع السوري.
2. تنازعت المحاكم التأديبية(المسلكية) كسلطةً مختصةً باتخاذ الإجراءات التأديبية نظرتان: **الأولى** تحاول إضفاء الطابع الإداري عليها وتشكيلها من عناصر إدارية، و**الثانية** تحاول إضفاء الطابع القضائي عليها وتشكيلها من عناصر قضائية، إلا أن النظام القانوني في مصر وسورية قد أحرز تقدماً واضحاً بإنشاء المحاكم التأديبية بتشكيل قضائي خالص.
3. اهتم المشرع المصري بدرجة الموظف المحال إلى المحاكمة في أثناء تشكيله المحاكم التأديبية، فجاء تشكيل المحكمة التأديبية بحسب نوعها، فكانت على نوعين: النوع الأول: يختص بالعاملين من مستوى الإدارة العليا، والنوع الثاني: يختص بالعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث، على خلاف المشرع السوري الذي لم يعط اهتماماً لدرجة الموظف المحال إلى المحاكمة في أثناء تشكيله للمحاكم المسلكية، إذ جاء التشكيل موحداً بالنسبة إلى الجميع ممن يخضعون للقانون 50 لعام 2004، أياً كانت مراكزهم ومستوياتهم الوظيفية.
4. تتمثل ولاية المحكمة المسلكية في الدعوى التأديبية المبتدئة، في إصدار أحكام متضمنة عقوباتٍ تأديبيةً منصوص عليها صراحةً، وعلى سبيل الحصر في القانون، فلا يحدها قيد في تحديد العقوبات التأديبية الملائمة للذنب الإداري، طالما أن العقوبات مقررة قانوناً.

5 . منح المشرع السوري المحاكم المسلكية في نطاق اختصاصها الولائي، سلطات أوسع من تلك التي خوّلها المشرع المصري للمحاكم التأديبية، وذلك بتخويله هذه المحاكم سلطة توقيع عقوبات جزائية على الشاهد الممتنع عن الحضور أمامها، من دون تمييز بين كونه موظفاً أو غير موظف، في حين أن المشرع المصري قصر سلطات المحاكم التأديبية في هذا الشأن على توقيع عقوبات تأديبية بحقه "مما يوجب أن يكون موظفاً".

6. لا يدخل في ولاية المحاكم المسلكية في سورية نظر الطعون التي يقدمها العاملون بإلغاء القرارات التأديبية للسلطات الرئاسية، أو التعويض عنها، ذلك أن المشرع عقد الاختصاص في ذلك لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري (المادة 8 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019) وكذلك يخرج عن ولايتها اختصاص النظر في المنازعات المتعلقة بتحميل العامل بالأضرار التي يسببها للإدارة نتيجة خطئه، والدعاوى المدنية بالتعويض المقامة من أحد الأفراد بحق المحال إلى المحاكمة المسلكية، أما المشرع المصري فقد أناط بالمحاكم التأديبية صلاحية نظر الطعون في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عنها.

7. القاعدة العامة في تشكيل المجالس التأديبية في التشريعات المقارنة أنه يجب أن تكون مشكلة تشكيلاً صحيحاً وفقاً لحكم القانون، فإذا نص القانون على تشكيل محدد لمجلس التأديب فلا يجوز مخالفته لتعلق ذلك بالنظام العام.

8. لا يخضع أعضاء مجالس التأديب في التشريعات المقارنة إلى الأنظمة الخاصة بالقضاة فيما يتعلق بعدم الصلاحية والرد والتنحية.

9. عدّ المشرع المصري والمشرع السوري أحكام المحاكم المسلكية نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، كما أجاز الطعن فيها بطريق التماس إعادة النظر(إعادة المحاكمة)، أما بالنسبة إلى قرارات مجالس التأديب في فرنسا ومصر وسورية، وبعد تردد في تكييفها القانوني ما بين القول بطبيعتها الإدارية ابتداءً، ثم الاتجاه نحو القول بطبيعتها القضائية، ثم عودة إلى الطبيعة الإدارية، ثم أخيراً العودة إلى القول بطبيعتها القضائية، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية أخيراً، فإنه يجري على قرارات هذه المجالس بالنسبة إلى الطعن فيها ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يطعن فيها، مباشرةً أمام المحكمة الإدارية العليا بالنسبة إلى مصر وسورية، باستثناء قرارات بعض مجالس التأديب التي لها مرجع آخر للطعن، أما بالنسبة إلى قرارات المجالس التأديبية في فرنسا، فيجوز الطعن فيها استئنافاً أمام المجلس التأديبي الأعلى، كما يجوز الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.

10. تبعثر المخالفات التأديبية في التشريعات المقارنة، بين العديد من التشريعات، كالقانون الجزائي بالنسبة إلى بعض المخالفات التي تشكل في الوقت ذاته جرائم جزائية، وقوانين الوظيفة العامة، وقوانين ذوي الكادرات الخاصة (كإعطاء دروس خصوصية من قبل أعضاء الهيئة التعليمية في الجامعات) وبعض لوائح الجزاءات التي تصدرها الوزارات والإدارات العامة.

11. عدم التقنين الكامل للإجراءات التأديبية وتبعثر المقنن منها بين العديد من التشريعات، كقانون مجلس الدولة، والقوانين الخاصة بالوظيفة العامة، فضلاً عن اللجوء إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية فيما لم يرد بشأنه نص، وبما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى التأديبية.

12. اختلاف التشريعات المقارنة في تحديد الجهة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية.

13. تتفق التشريعات المقارنة على وجوب إبلاغ الموظف المتهم بالوقائع المنسوبة إليه، بحسبانه أحد الحقوق الأساسية النابعة من الحق في محاكمة عادلة، ومتفرعاً عن حق الدفاع الذي يعد حقاً طبيعياً في جميع أنواع المحاكمات الجزائية والمدنية والتأديبية.

014. أجاز المشرع الفرنسي والمصري والسوري وقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق كإجراء احتياطي، كي يجري التحقيق في جو خالٍ من التأثيرات توصلاً لبيان الحقيقة في أمر الاتهام، إلا أن المشرع المصري فرق بشأن تأديب القضاة بين عضو النيابة العامة والقاضي فيما يتعلق بوقف القاضي عن العمل، إذ جعل وقف القاضي عن العمل من اختصاص مجلس التأديب، أما وقف عضو النيابة العامة فهو أمر مكفول لوزير العدل والنائب العام.

15. تعدُّ الحيدة في مرحلة التحقيق والمحاكمة إحدى أهم معايير المحاكمات العادلة، وهذا المبدأ يبدو واضحاً ومحققاً في المحاكمات التأديبية، إذ يقوم فصل بين سلطة الاتهام والمحاكمة، فتتولى جهات مستقلة وظيفة التحقيق والادعاء ولا تتدخل في المحاكمات التي تمارسها محاكم أو مجالس التأديب ذات التشكيل القضائي.

16. تتفق غالبية التشريعات على وجوب تسبيب الأحكام والقرارات التأديبية بحسبانها من أهم الضمانات الجوهرية للتأديب، لما تحققه من طمأنينة في نفس الموظف المتهم بسلامة محاكمته التأديبية.

17. على الرغم من التشابه بين نظامي المجالس التأديبية والمحاكم التأديبية إلا أنهما مختلفان، فلا يمكن واقعاً عدّ المجالس التأديبية بمنزلة المحاكم التأديبية كون الأخيرة تمثل نظاماً قضائياً متكاملاً، تفتقر إليه المجالس التأديبية لعدة نواحٍ منها: وجود عضو على الأقل أو عضوين من أعضاء مجلس التأديب من الإداريين الخاضعين للرئيس الإداري الذي يملك إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب مما يفقد هؤلاء عنصراً رئيساً **وهو الاستقلال والحيدة**. إضافةً إلى عدم دراية عدد كبير من أعضاء ورؤساء مجالس التأديب بالجوانب القانونية والنصوص التشريعية الواجب تطبيقها في حسم النزاع أو الواجب إجراء المحاكمة وفقاً لها إذا كان المجلس كله إداريين، كذلك عدم تطبيق بعض القواعد والإجراءات التي تشكل ضماناً مهماً للمحالين إلى هذه المجالس، مثل عدم تطبيق قواعد وإجراءات رد القضاة استناداً إلى أنها لا تتلائم مع طبيعة هذه المجالس وتشكيلها.

18. الخصومة القضائية أمام المحاكم التأديبية (المسلكية) أو مجالس التأديب لا تصح إلا إذا تمت وفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون ومن السلطة التي حددها دون غيرها، فهي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالادعاء إلى القضاء بوسيلة الدعوى التي حدد القانون إجراءات التقدم بها ونظم كيفية التبليغ فيها وحضور الخصوم، ورتب آثارها سواءٌ لجهة الموظف موضوع المحاكمة أو الجهة الإدارية.

19ً. تنقسم الدفوع التأديبية إلى ثلاثة أنواع: الدفوع المتعلقة بالاختصاص، والدفوع المتعلقة بالطعون التأديبية، والدفوع المتعلقة بالدعوى التأديبية، والتي تنقسم بدورها إلى دفوع إجرائية وموضوعية ودفوع تتعلق بعدم قبول الدعوى.

ثانياً: المقترحات

بناءً على دراستنا السابقة وما انتهينا إليه من نتائج، أتناول فيما يأتي أهم المقترحات التي خلصنا إليها:

1ً. **نقترح العمل على إصدار مدونة لقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة**، ترتكز إلى أسس العدالة ومبادئها، وتكافؤ الفرص، والشفافية، والمساءلة، والنزاهة المهنية، والحيادية، وتحمَّل المسؤولية، وعلى الموظف الالتزام بأحكامها وبالأسس والمبادئ التي ترتكز إليها.

2ً. **نقترح تجميع القواعد الناظمة للتأديب سواءٌ في نطاق الوظيفة العامة أو الكادرات الخاصة بمجموعة شاملة تبيّن** العملية التأديبية في جميع مراحلها، ويجمع شتاتها من كل القوانين، كقانون الوظيفة العامة وقانون مجلس الدولة وقانون المحاكم المسلكية... في دفتي المجموعة تبين القواعد التي تحكم التأديب، وتتضمن الواجبات والمحظورات، والعقوبات، والسلطة التأديبية والإجراءات التأديبية.

3ً. **نقترح قوننة الإجراءات التأديبية بما يكفل السرعة والفاعلية**، إذ إن اكتمال التنظيم القانوني للتأديب سيظل سراباً بدون القيام بتحديد وتقنين الشق الإجرائي له، فالإجراءات التأديبية تصاحب كافة مراحل العملية التأديبية، وما قنن منها حتى الآن لا يزال قاصراً غير متكامل، ويجب أن يستهدف هذا التقنين الإجرائي الموازنة بين مصالح كافة عناصر العملية التأديبية، وهو ما يلزم أن يواكبه إعمال مبدأ الشرعية التأديبية بشقيه من خلال تقنين أهم الواجبات الوظيفية التي يتعين مراعاتها وعدم الإخلال بها، وأهم المحظورات التي يجب النأي عنها، مع تحديد العقوبة المقررة لكل مخالفة ،على أن تكون تلك العقوبة ذات حدين أدنى وأعلى، حتى يتسنى للسلطة التأديبية القضائية أو غير القضائية استعمال سلطتها في تقدير الجزاء المناسب تبعاً لظروف ارتكاب كل مخالفة على حدة.

4ً. **نقترح** أن يجاري المشرع السوري نظيره المصري، بالأخذ في الحسبان **درجة الموظف المحال إلى المحاكمة** فيما يخص تشكيل المحاكم المسلكية.

5ً. **نقترح تعديل قانون السلطة القضائية في سورية**، وإعادة النظر بتشكيل مجلس القضاء الأعلى (مجلس تأديب القضاة)، وطريقة تسمية أعضائه، وضرورة تأقيته بمدة زمنية معينة، وذلك من خلال إصدار مرسوم رئاسي يتضمن تسمية أعضاء المجلس ويحدد مدة عضويتهم، ونرى أن يكون مجلس تأديب القضاة مجلساً مستقلاً عن

مجلس القضاء الأعلى، كما هو الحال في مصر وفرنسا، أو أن ينشئ في تشكيل على غرار مجلس تأديب قضاة مجلس الدولة، من قضاة من القضاء العادي نفسه يحدد القانون صفة من يكون عضواً في هذا المجلس التأديبي ونضفي عليه الطابع القضائي لتحقيق ضمان أكبر للقضاة في تأديبهم.

6ً. **نقترح تعديل قانون إدارة قضايا الدولة في سورية**، وإعادة النظر في تبعيتها الإدارية، وفي تشكيل مجلس التأديب الخاص بمحامي الدولة فيه، وجعلها إدارة مستقلة، نظراً لخصوصية عملها.

7ً. نقترح أن يسلك المشرع السوري مسلك المشرع المصري، في **إنشاء نيابة إدارية** تكون هي الجهة الوحيدة المختصة بإقامة الدعوى المسلكية ومتابعتها، ولا سيما أن الدعوى المسلكية في سورية تقام من عدة جهات وذلك بقرار من: (رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم، والسلطة التي تمارس حق التعيين، ورئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية، بالاستناد إلى التحقيق الذي يجري وفق القانون الخاص بكل منهما، والنيابة العامة).

8ً. **نقترح تعديل قانون السلطة القضائية وقانون مجلس الدولة لجهة جعل مقاضاة القضاة على درجتين.**

09ً. **نقترح إعادة النظر في قانون تنظيم الجامعات في سورية ومصر**، بحيث يتم النص فيه على درجات لمجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس الجامعي، كوجود مجلس تأديب ابتدائي ومجلس تأديب استئنافي ومن ثم الطعن في القرارات أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك حرصاً على تطبيق مبدأ الضمان بأعلى درجاته بالنسبة إلى عضو الهيئة التعليمية.

10ً. دراسة العوامل الاجتماعية المؤدية إلى ارتكاب المخالفات التأديبية والعمل على وضع حلول لها، كمشكلة ضآلة االرواتب وارتفاع الأسعار، والتي يمكن حلها عن طريق إصلاح نظام الرواتب وملحقاتها، بما يضمن للموظف العام وذوي الكادرات الخاصة حياة كريمة تتناسب ومستويات المعيشة السائدة، وطبيعة الوظائف ومسؤولياتها، وأن يتم تعديلها بصورة دورية وبطريقة مرنة لمسايرة نسب زيادة غلاء المعيشة.

11ً. **نقترح العمل على إعداد كتيّب بعنوان (دليل العمل الوظيفي) تصدره السلطة المختصة**، يتضمن بياناً واضحاً للموظف بواجباته الوظيفية، والأسلوب الأمثل في إنجاز الأعمال الموكولة إليه، ليكون تحت يده على مدار الساعة.

12ً. عقد ندوات واجتماعات دورية من خلال وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية، تتناول تحليل أهم المخالفات التأديبية وأكثرها شيوعاً، والأسباب التي أدت إلى الوقوع فيها، وتعريف الموظف بالضمانات والدفوع

التأديبية وأصول محاكمته تأديبياً، كما يمكن أن يكون ذلك من خلال الدورات التدريبية التنشيطية أو الإجبارية التي تسبق الترفيع إلى الوظائف الأعلى، إضافةً إلى زيادة الاهتمام بالتدريب الوظيفي الدوري.

13ً. توخي السرعة في اتخاذ االعقوبات التأديبية حيال الموظف المخطئ، إذ إن ذلك فضلاً عن أنه يحقق الردع العام والخاص، فإن توقيع الجزاء التأديبي بعد مدة طويلة من وقوع المخالفة ومحوها من أذهان الموظفين من شأنه أن يخلق جواً من الشعور بالظلم والغبن، فالعدالة المتأخرة تساوي عدم العدالة أحياناً.

14ً- **نقترح إعداد برامج توعية للسلطات التأديبية بكافة أنواعها**، غرضها إيصال رسالة التأديب الحقيقية وأهدافها، حتى لا يتحول التأديب إلى تعسف في مواجهة الموظفين، وسلاح مسلط على رقابهم بدلاً من كونه وسيلة لإصلاحهم وردعهم عن الخطأ.

وختاماً فإنني لا أدّعي الكمال في رسالتي هذه، فالكمال المطلق لله وحده، وقد بذلت قصارى جهدي في الدراسة والتحليل والتعمق، فإن أصبتُ فذلك فضل وتوفيق من الله عز وجل، وإن أخطأت فمن نفسي، وأختم بقوله تعالى "وأن ليس للإنسان إلا ما سعى* وإن سعيه سوف يُرى* ثم يجزاه الجزاء الأوفى"

وآخـــر دعـــوانا أن الحمد للّه رب العالمين

المراجع

أولاً- المراجع العربية العامة والمتخصصة:

1. د. إبراهيم، وحيد محمود (1998)، **حجية الأحكام الجنائية على الدعوى التأديبية دراسة مقارنة**، المكتبة القانونية، القاهرة.
2. د. إبراهيم، السيد محمد (1966)، **شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964**، منشاة المعارف، الإسكندرية.
3. د. أبو الخير، طه (1989)، **حرية الدفاع في علم القضاء**، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية.
4. د. أبو العينين، محمد ماهر (2014)، **قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية**، الكتاب الأول، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة.
5. د. أبو العينين، محمد ماهر (2017)، **قضاء التأديب في الوظيفة العامة أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب**، طبعة 18، دار روائع القانون، القاهرة.
6. د. أبو الوفا، أحمد (1970)، **المرافعات المدنية والتجارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.
7. د. أبو الوفا، أحمد (1980)، **نظرية الدفوع في قانون المرافعات**، ط6، منشأة المعارف، الإسكندرية.
8. د. أبو الوفا، أحمد (1983)، **المحاكمات المدنية**، الدار الجامعية، بيروت.
9. د. أبو الوفا، أحمد (1990)، **التعليق على نصوص قانون المرافعات**، الإسكندرية، منشأة المعارف.
10. د. أبو الوفا، أحمد (2007)، **نظرية الأحكام**، دار المطبوعات الجامعية أمام كلية الحقوق، الإسكندرية.
11. د. أبو زيد، محمد عبد الحميد (1994- 1995)، **القضاء الإداري دراسة مقارنة، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة**، دار النهضة العربية، القاهرة.
12. د. أبو ضياف، أحمد، (1986)، **الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر**، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر.
13. د. أبو عامر، محمد زكي (1984)، **الإجراءات الجنائية**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
14. د. إحسان، إسلام (2018)، **الدفوع في التأديب فقهاً وقضاءً**، منشأة المعارف، الإسكندرية.
15. د. الأحمد، ثائر معين (2007)، **شرح قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لسنة 1990**، ط2، المكتبة القانونية، دمشق.
16. د. أحمد، ثروت عبد العال (1995)، **إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس**، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع.

17.د. أحمد، ثروت عبد العال (1997)، **معايير تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجالس التأديب الخاصة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

18.د. أحمد، محمد رشوان (1960)، **أصول القانون التأديبي**، مطبعة وهدان التجارية، القاهرة.

19.د. أحمد، محمد رشوان ومنصور، ابراهيم عباس (1969)، **الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام**، مطبعة الرسالة، القاهرة.

20.د. أزمازي، السيد محمد (2000)، **وقف الخصومة في قانون المرافعات**، ط، دار النهضة العربية، القاهرة.

21.د. إسماعيل، خميس السيد (1988م)، **المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة**، الكتاب الثاني، ط2، دار الطباعة الحديثة، القاهرة.

22.د. الانطاكي، رزق الله (2003)، **أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية**، منشورات جامعة دمشق، دمشق.

23.د. الباز، علي السيد (1978)، **الرقابة على دستورية القوانين في مصر**، دار الدامغات المصرية، الاسكندرية.

24.د. باشا، محمد أبو ضيف، (2011)، **النظام التأديبي . ضوابط الجزاءات التأديبية** . دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

25.د. البحري، حسن مصطفى (2019)، **القضاء الدستوري (دراسة مقارنة)**، ط2، حقوق الطبع محفوظة للمؤلف.

26.د. بدر، أحمد سلامة (2010)، **التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية**، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة.

27.د. بدرة، عبد الوهاب (1988)، **الدعوى الجزائية**، ط1، مطبعة مؤسسة جورج ومتيلد سالم الخيرية، حلب.

28.د. بدرة، عبد الوهاب (1988)، **دعوى الحق العام**، ط1، منشورات فرع نقابة المحامين بحلب، حلب.

29.د. بركات، زين العابدين (1974)، **الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن**، دار الفكر، دمشق.

30.د. بركات، زين العابدين (1985)، **مبادئ القانون الإداري**، منشورات جامعة دمشق، دمشق.

31.د. بركات، عمرو فؤاد أحمد (1979)، **السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، القاهرة.

32.د. بطيخ، رمضان (1999)، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

33.د. بطيخ، رمضان (1999)، **المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع العمال فقهاً وقضاءً**، دار النهضة العربية، القاهرة.

34.د. بكر، مصطفى (1966)، **تأديب العاملين في الدولة**، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، القاهرة.

35.د. البنا، محمود عاطف (د.ت)، **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة.

36.د. البنداري، عبد الوهاب (1970)، **القانون التأديبي مقارناً بالقانون الجنائي**، المطبعة العالمية، القاهرة.

37.د. البنداري، عبد الوهاب (1972)، **المسؤولية التأديبية والجنائية**، المطبعة العالمية، القاهرة.

38.د. البنداري، عبد الوهاب (1998)، **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية**، دار الفكر العربي، القاهرة.

39.د. البنداري، عبد الوهاب (2011)، **طرق الطعن في العقوبات التأديبية: إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة، والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة: دراسة فقهية قضائية وفقاً لأحدث التشريعات، وآراء الفقه وأحكام القضاء وفتاوي مجلس الدولة**، دار الفكر العربي، القاهرة.

40.د. بهنام، رمسيس (1994)، **الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

41.د. البهي، سمير يوسف (2000)، **قواعد المسؤولية التأديبية**، دار الكتب العربية، المحلة الكبرى.

42.د. البهي، سمير يوسف (2007)، **دفوع وعوارض الدعوى الإدارية**، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى.

43.د. البهي، سمير يوسف (2010)، **شرح قانون العاملين المدنيين في الدولة**، دار الفكر العربي، القاهرة.

44.د. الجبوري، ماهر صالح علوي (د.ت)، **القرار الإداري**، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد.

45.جديدي، سليم (2011)، **سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري"دراسة مقارنة"**، دار الجامعة الجديدة.

46.د. جمال الدين، سامي (1993)، **أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة "دراسة مقارنة"**، كلية شرطة دبي، دبي.

47.د. جمال الدين، سامي (1996)، **تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية**، مطبعة شركة آلات ولوازم المكتبات، الإسكندرية.

48.د. جمال الدين، سامي (1998)، **أصول القانون الإداري**، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.

49.د. جمعة، أحمد محمود (1984)، **منازعات القضاء التأديبي**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

50.د. الجهمي، خليفة سالم (2017)، **المساءلة التأديبية عن المخالفة المالية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في القانون الإداري الليبي والفرنسي والمصري"**، دار المصرية للنشر والتوزيع.

51.د. حافظ، محمود (1993)، **القضاء الإداري**، الطبعة السابعة، دار النهضة، القاهرة.

52.د. حافظ، محمود (د.ت)، **القرار الإداري معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية**، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة.

53.د. حبيب، أبو السعود، محمود (2004)، **قضاء التأديب**، دار الإيمان، القاهرة.

54.د. حبيب، محمد أبو السعود (2005)، **نظرية التأديب في الوظيفة العامة**، دار الثقافة الجامعية بجامعة عين شمس، القاهرة.

55.د. حبيب، محمود أبو السعود (1996)، **القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – قضاء التأديب)**، دار الثقافة الجامعية، القاهرة.

56.د. حجازي، عبد الفتاح بيومي (2003)، **أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

57.د. حسن، أشرف رمضان عبد الحميد (2001)، **مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق**، كلية الحقوق، عين شمس.

58.د. حسن، عبد الفتاح (1964)، **التأديب في الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

59.د. حسني، محمود نجيب (1977)، **قوة الحكم في إنهاء الدعوى الجنائية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

60.د. الحسين، محمد ونوح، مهند مختار (2012)، **القانون الإداري (أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)**، منشورات جامعة دمشق، دمشق.

61.د. الحفناوي، أحمد محمد (2011)، **البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية**، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.

62.د. حلمي، محمد (1974)، **نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام**، الاتحاد العربي للطباعة والنشر، القاهرة.

63.د. الحلو، ماجد راغب (1955)، **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

64.د. الحلو، ماجد راغب (1999)، **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

65.د. الحلو، ماجد راغب (2000)، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

66.د. الحلو، ماجد راغب (2004)، **دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

67.د. حمزة، محسن حسنين (1960)، **القانون التأديبي للموظف العام**، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.

68.د. الحوري، إرشيد عبد الهادي (2001)، **التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية "دراسة مقارنة"**، دار النصر للطباعة الإسلامية.

69.د. حومد، عبد الوهاب (1987)، **أصول المحاكمات الجزائية**، المطبعة الجديدة، دمشق.

70.د. حومد، عبد الوهاب (1990)، **المفصل في شرح قانون العقوبات**، المطبعة الجديدة، دمشق.

71.د. الخاني، عبد الإله (د.ت)، **القانون الإداري والقضايا الإدارية**، الطبعة الثانية، المجلد الثالث، دون دار نشر.

72.د. الخلايلة، محمد علي (2015)، **القانون الإداري "الكتاب الثاني للوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة "**، ط2، دار الثقافة، عمان.

73.د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2001)، **الانحراف بالسلطة كعيب لإلغاء القرار الإداري**، دار الفكر العربي، الإسكندرية.

74.د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2003)، **ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية**، دون دار نشر، القاهرة.

75.د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2006)، **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، دار الكتب القانونية، القاهرة.

76.د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008)، **إجراءات تأديب الموظف العام**، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.

77.د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008)، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**، منشاة المعارف الإسكندرية.

78.د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2007)، **الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام**، ج3 و4، دار محمود للطباعة، الإسكندرية.

79.د. خميس، محمد (2006)، **الإخلال بحق المتهم في الدفاع**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

80.د. الديداموني، مصطفى أحمد (1992)، **الإجراءات والأشكال في القرار الإداري "دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي**، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة.

81.د. الذهبي، ادوار غالي (1990)، **الإجراءات الجنائية في التشريع المصري**، مكتبة غريب، القاهرة.

82.د. راضي، مازن ليلو (2010)، **القضاء الإداري**، مطبعة جامعة دهوك، العراق، دهوك.

83.د. رحماوي، كمال (2006)، **تأديب الموظف العام في القانون الجزائري**، ط3، دار هومة للطباعة، الجزائر.

84.د. رسلان، أنور (2003م)، **التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية**، ط2، جامعة القاهرة، مطبعة كلية الحقوق، القاهرة.

85.د. الزيدي، مفيد (د.ت)، **موسوعة التاريخ الإسلامي (العصر العثماني 1516هـ، - 1916م)**، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن- عمان.

86.د. سرور، أحمد فتحي (1993)، **الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية**، ج1، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة.

87.د. سرور، أحمد فتحي (2001)، **الحماية الدستورية للحقوق والحريات**، ط1، دار الشروق، القاهرة.

88.د. سعد الدين، مدحت محمد (2003)، **نظرية الدفوع في قانون الإجراءات الجنائية**، طبعة خاصة بنادي القضاة.

89.د. سعد، إبراهيم نجيب (1974)، **القانون القضائي الخاص**، ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية.

90.د. سعد، أنطون (2008)، **أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

91.د. سعد، سمير عبد الله (2014)، **إجراءات المحاكمة التأديبية" المحكمة التأديبية، مجالس التأديب"**، مطبعة دار الهدى، الإسكندرية.

92.د. سعد، سمير عبد الله (2014)، **الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

93.د. السقا، إبراهيم (2017)، **العزل الوظيفي بين السلطة والأحكام التأديبية (ضمانات التحقيق والمحاكمة)**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1.

94.د. سلامة، مأمون (1996)، **الإجراءات الجنائية في التشريع المصري**، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة.

95.د. السنهوري، عبد الرزاق (1983)، **الوسيط في شرح القانون المدني**، ج1-2-3، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة.

96.د. السنوسي، صبري محمد (1999)، **النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، القاهرة.

97.د. سوجور، كريستيان ري (2005)، **وضع القاضي في التنظيم القضائي الفرنسي "الاستقلالية والمسؤولية"**، آكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض.

98.د. الشاعر، رمزي (1983)، **مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية**، طبعة ثانية، دار النهضة العربية، القاهرة.

99.د. الشاعر، رمزي (2004)، **رقابة دستورية القوانين "دراسة مقارنة"**، مطابع البشير، القاهرة.

100. د. شاكر محمود، عبد القادر (2017)، **إقصاء الموظف العام من الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1.

101. د. شاهين، مغادري محمد (1986م)، **القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان**، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة.

102. د. شاهين، مغاوري محمد (1974)، **المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام**، عالم الكتب، القاهرة.

103. د. الشتيوي، سعد (2013)، **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

104. د. الشرقاوي، سعاد (2012)، **القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري**، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة.

105. د. الشريف، حامد (1996)، **نظرية الدفوع أمام القضاء الجنائي**، ط3، دار المطبوعات الجامعية. القاهرة.

106. د. الشريف، عزيزة (1977)، **مبادئ علم الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

107. د. الشريف، عزيزة (1997)، **مساءلة الموظف العام في الكويت**، منشورات جامعة الكويت، الكويت.

108. د. الشريف، عزيزة (1998)، **النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى**، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.

109. د. شطناوي، علي خطار (2003)، **الوجيز في القانون الإداري**، ط1، دار وائل، عمان.

110. د. الشمري، أحمد عبد زيد حسن (2017)، **إجراءات التحقيق الإداري وضماناته "دراسة مقارنة"**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.

111. د. الشيخ، عصمت عبد الله (2003)، **الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي**، دار النهضة العربية، القاهرة.

112. د. الشيخلي، عبد القادر (1983)، **النظام القانوني للجزاء التأديبي**، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان.

113. د. صابر، دويب حسين (2014–2015)، **الإحالة إلى المحاكمة التأديبية وآثارها**، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.

114. د. صادق، سمير (1985)، **قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا**، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة.

115. د. الصاوي، أحمد السيد (2004)، **الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية**، شركة ناس للطباعة، القاهرة.

116. د. الصاوي، علاء محمد، (2001)، **حق المتهم في محاكمة عادلة**، دار النهضة العربية القاهرة.

117. د. طلبة، عبد الله (1987)، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، منشورات جامعة دمشق، دمشق.

118. د. طلبة، عبد الله (2006)، **مبادئ القانون الإداري**، ج2، جامعة دمشق، كلية الحقوق، دمشق.

119. د. الطماوي، سليمان (1975)، **الجريمة التأديبية" دراسة مقترنة"**، معهد البحوث والدراسات القانونية، القاهرة.

120. د. الطماوي، سليمان (1975)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة.

121. د. الطماوي، سليمان (1995)، **قضاء التأديب "دراسة مقارنة"**، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة.

122. د. الطنطاوي، ممدوح (2001)، **الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص)**، ط2، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية.

123. د. الطنطاوي، ممدوح (2001)، **الدعوى التأديبية (ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها)**، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.

124. د. الطنطاوي، ممدوح (2003)، **الأدلة التأديبية**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

125. د. الطوخي، سامي (2014)، **الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

126. د. عباس، عبد الهادي (1983م)، **الاختصاص القضائي وإشكالاته**، ط1، دار الأنوار للطباعة، دمشق.

127. د. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم (1978)، **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"**، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة.

128. د. عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام (2004م)، **تأديب الموظف العام في مصر**، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة.

129. د. عبد العال، محمد حسنين (1974)، **الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

130. د. عبد العزيز، محمد كمال (1995)، **تقنين المرافعات في ضوء الفقه والقضاء**، ج1، ط3، دار الطباعة الحديثة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة.

131. د. عبد العليم سلامة، شعبان عبد الحكيم (2018)، **مدى إعفاء الموظف العام عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة (دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1.

132. د. عبد اللطيف، محمد (1996)، **تسبيب القرار الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

133. د. عبد المتولي، عبد الرؤوف (2004)، **اختصاص المحاكم التأديبية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

134. د. عبد المنعم، سليمان (2001)، **أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقه**، دار الجامعة الجدية للنشر.

135. د. عبد المنعم، سليمان (2002)، **إحالة الدعوى الجنائية**، دار الجامعة الجديدة للنشر.

136. د. عبد الهادي، ماهر (1985)، **الشرعية الإجرائية في التأديب**، الدار الفنية للطباعة والنشر، القاهرة.

137. د. عبد الوهاب، محمد رفعت (2005)، **القضاء الإداري**، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

138. د. عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، **النظرية الغامة في القانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر"**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

139. د. العبودي، محسن (2004)، **التأديب وأحكام تأديب ضباط الشرطة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

140. د. عبيد، رؤوف (1991)، **مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري**، دار الفكر العربي، القاهرة.

141. د. العتوم، منصور إبراهيم (1981)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة) لانظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا**، ط1، مطبعة الشرق، عمان.

142. د. عثمان، محمد فتوح (1998)، **التحقيق الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

143. د. عثمان، محمد مختار (1973)، **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.

144. د. العجلاني، عدنان (1959)، **القضاء الاداري ومجلس الدولة**، مطبعة جامعة دمشق، دمشق.

145. د. عزت، فهمي محمد إسماعيل (1980)، **سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء**، عالم الكتب، القاهرة.

146. د. عصفور، محمد (1963)، **جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي**، دار الجيل للطباعة، القاهرة.

147. د. عصفور، محمد (1972)، **تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى**، دون دار نشر.

148. د. عفيفي، مصطفى (1995)، **الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"**، دار الفكر العربي، القاهرة.

149. د. عفيفي، مصطفى وجاسر، بدرية (1982)، **السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان**، مطبعة حسان، القاهرة.

150. د. عكاشة، حمدي ياسين (1997)، **المرافعات الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

151. د. عمر، نبيل إسماعيل (1994)، **قانون المرافعات المدنية والتجارية**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

152. د. عمر، نبيل إسماعيل (1999)، **الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية**، مطبعة دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية.

153. د. العنزي، سعد نواف (2006)، **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

154. د. عوض، عوض محمد (2012)، **المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

155. د. غازي، هيثم حليم (1977)، **القضاء الإداري**، ط2، بدون دار النشر..

156. د. غازي، هيثم حليم (2014)، **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، ط1، الاسكندرية، دار الفكر العربي.

157. د. غنايم، مدحت أحمد محمد يوسف (2014)، **الاتجاهات الحديثة في رقابة دستورية القوانين في الأنظمة اللاتينية (مصر، فرنسا)**، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.

158. د. فايز، محمود عبد المنعم (2004)، **المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة "دراسة مقارنة" بين قوانين الشرطة في كل من فرنسا ومصر**، ط1، مطابع الشرطة للطباعة والنشر، القاهرة.

159. د. فوزي، صلاح الدين، (د.ت)، **التنظيم القانوني للوظيفة العامة والوظيفة الدولية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

160. د. القبائلي، سعد حماد، (1998)، **ضمانات حق المتهم في الدفاع**، دار النهضة العربية، القاهرة.

161. د. القاضي، نصر الدين مصباح (2002)، **النظرية العامة في التأديب "دراسة مقارنة"**، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة.

162. د. القصاص، محمد عيد (2005)، **الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية**، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.

163. د. قنديل، عبد الله (2008)، **ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية دراسة تحليلية تطبيقية**، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.

164. د. محمد، أمين مصطفى (1996)، **النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

165. د. محمد، خالد عبد الفتاح (2009)، **الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم**، طبعة أولى، المركز القومي للإصدارات القانونية.

166. د. محمد حمدان، علاء الدين (2017)، موانع الترقية (الترفيع) في مجال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1.

167. د. المرصفاوي، حس صادق (1990)، **المحقق الجنائي**، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية.

168. د. المرصفاوي، حسن صادق (1964)، **الدعوى المدنية أمام المحاكم الجنائية**، دار المعارف. الإسكندرية.

169. د. مرقس، سليمان (1971)، **المسؤولية المدنية في تقنينات البلاد العربية**، القسم الأول، ط2، القاهرة.

170. د. مسلم، أحمد (1971)، **أصول المرافعات" التنظيم القضائي والإجراءات والأحكام في المواد المدنية والتجارية والشخصية**، دار الفكر العربي للطباعة والنشر.

171. د. الملط، محمد جودت (1967)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، دار النهضة العربية، القاهرة.

172. د. ملوخية، عماد، (2012)، **الضمانات التأديبية للموظف العام**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.

173. د. مليجي، أحمد (1998)، **ركود الخصومة المدنية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

174. د. المنجي، إبراهيم (1999)، **المرافعات الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

175. د. المنجي، إبراهيم (2000)، **إلغاء الجزاء التأديبي**، دار المعارف، الإسكندرية.

176. د. مهدي، عبد الرؤوف (2003)، **شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية**، طبعة خاصة بنادي القضاة.

177. د. مهنا، محمد فؤاد (1967)، **سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم**، دار المعارف، الإسكندرية.

178. د. مصطفى، أيمن عبد العزيز، (2009)، **قيود السلطة التأديبية لصاحب العمل،"دراسة مقارنة"**، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر.

179. د. الموافي، أحمد (1988)، **القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية**، دون دار نشر.

180. د. الموافي، أحمد (2001)، **نظام مجالس التأديب "طبيعته وضماناته**، دار النهضة العربية، القاهرة.

181. د. موسى، أحمد كمال الدين (1977)، **نظرية الإثبات في القانون الإداري**، دار الشعب، القاهرة.

182. د. النادي، فؤاد محمد والموافي، أحمد (1998)، **القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية**، دون دار نشر.

183. د. النبراوي، محمد سامي (1968)، **استجواب المتهم**، دار النهضة العربية، القاهرة.

184. د. النجار، زكي محمد (1984)، **الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام**، ط1، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة.

185. د. ندا، محمد محمود (1981)، **انقضاء الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"**، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.

186. د. النمر، أمينة مصطفى (1988)، **أصول المحاكمات المدنية**، الدار الجامعية، بيروت.

187. د. النهرى، مجدي مدحت إبراهيم (2003)، **قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام**، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.

188. د. والي، فتحي (1980)، **الوسيط في القضاء المدني**، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة.

189. د. ياقوت، محمد ماجد (1997)، **الطعن على الإجراءات التأديبية**، مطبعة منشأة المعارف، الإسكندرية.

190. د. ياقوت، محمد ماجد (2006)، **أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

191. د. ياقوت، محمد ماجد (2004)، **شرح الإجراءات التأديبية**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

192. د. ياقوت، محمد ماجد (2007)، **الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.

193. د. ياقوت، محمد ماجد (2009)، **شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

194. د. اليونس، يوسف (2008)، **الحصانة والملاحقة والتأديب في التشريع السوري**، ط1، دار طلاس، دمشق.

ثانياً– رسائل وأطروحات

1. د. أحمد عطوة، عماد صبري (2008)، **الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
2. د. أحمد، محمد سيد (2000) **التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط.
3. د. جعفر، محمد أنس قاسم (1978) **نظم الترقية في الوظيفة العامة**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
4. زينب، زاهر عثمان (2016) **مبدأ التناسب بين الخطأ والعقوبة في المجال التأديبي**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق.
5. السبتي، عدنان محمد عبد الله (2007)، **الضمانات القانونية للمحاكمة التأديبية في النظام المصري والكويتي**، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة حلوان.
6. د. سعد، سمير عبد الله (2014)، **إجراءات المحاكمة التأديبية (المحكمة التأديبية، مجالس التأديب)**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية.
7. د. السعيدي، سيف بن سالم بن سعيد (2006)، **النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
8. السليمات، فايز مطلق (2013)، **ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني**، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط.
9. السهلي، محمد مشيب (2006) **المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير، جامعة عمّان.
10. د. صالح، عبد الخالق (1979)، **الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
11. الصدام، أحمد عبد زيد حسن (2014)، **إجراءات التحقيق الإداري وضماناته**، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، مصر.

12.د. الصروخ، مليكة (1983)، **سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

13.عادل، زياد (2011)، **الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، الجزائر.

14.د. عبد الرحمن، محمد مصطفى (1998)، **الإجراءات الاحتياطية في التأديب**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

15.د. عثمان، آمال عبد الرحيم (1964)، **الخبرة في المسائل الجنائية " دراسة مقارنة**"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

16.د. عفيفي، مصطفى (1975)، **فلسفة العقوبة التأديبية**، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس.

17.عقون، وسام (2013)، **ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة.

18.د. عوض، ثروت محمد (1994)، **التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

19.د. عقيل، نوفان منصور (2005)، **سلطة تأديب الموظف العام في النظام الأردني والنظم المقارنة**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

20.د. عيسى، علي أمين (2002)، **التأديب في الشرطة "دراسة تطبيقية مقارنة على ضباط الشرطة**"، رسالة دكتوراه، القاهرة، أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا.

21. الفلاتي، محمد أحمد (2005)، **الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية "دراسة مقارنة**"، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

22.د. القبلاوي، محمود عبد ربه محمد (2002)، **التكييف في المواد الجنائية**، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا.

23.د. قطب، سمير محمود (1997)، **حدود السلطة والمسؤولية الإشرافية مع التطبيق على الشرطة " دراسة مقارنة**"، رسالة دكتوراه، القاهرة، أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا.

24.د. القطب، محمد طبلية (1965)، **معيار العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر.

25.د. محارب، علي جمعة (1986)، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي**، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس كلية الحقوق، القاهرة.

26.د. محجوب، ثروة محمود عوض (1994)، **التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه**، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس.

27.د. محسن، محسن غالب عبد الله (1997)، **سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

28.د. مصطفى، بوادي (2014)، **ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، أبو بكر بلقائد، تلمسان.

29.د. الملط، محمد جودت (1967)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة.

30.منير، سلماني (2015)، **مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، الجزائر.

31.د. النجار، عادل عبد الفتاح محمد (1997)، **النظام القانوني لوقف الموظف احتياطياً**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

ثالثاً– البحوث والمقالات

1. د. أبو ضياف، أحمد (1986)، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، **المؤسسة الوطنية للكتاب في الجزائر**.

2. د. أبو إرميلة، بسام محمد (2014)، ضمانات التحقيق التأديبي "دراسة مقارنة"، **مجلة جامعة الملك عبد العزيز**، المجلد الثامن والعشرون، العدد الثاني، لعام 2014.

3. د. الإبراهيم، عامر محمد (2019)، الحيدة كضمانة للتأديب في مرحلة التحقيق الإداري، بحث منشور في **مجلة البعث للعلوم الإنسانية**، المجلد رقم (41).

4. د. الإبراهيم، عامر محمد (2021)، الطبيعة القانونية لقرار إحالة الموظف إلى المحكمة المسلكية، بحث منشور **في مجلة البعث للعلوم الإنسانية**، المجلد رقم (43).

5. د. اسماعيل، مصطفى محمود (2021)، المسألة الأولية الدستورية في التشريع الفرنسي"دراسة مقارنة بالنظام القانوني المصري"، **المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع**، المجلد 2، العدد 1.

6. د. التركاوي، عمار (2010)، واجبات العاملين بالدولة، **الموسوعة القانونية المتخصصة**، منشورات هيئة الموسوعة للعربية، ط1، المجلد الخامس، دمشق.

7. د. التركاوي، عمار (2020)، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القانون رقم 7 لسنة 1990 "، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، مجلد 36، العدد الثاني.

8. د. الحلو، ماجد راغب (1975)، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، **مجلة الحقوق**، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، ع1، س 17، الاسكندرية.

9. د. السيد، محمد إبراهيم (1963)، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، **مجلة العلوم الإدارية**، السنة الخامسة، العدد الثاني.

10. د. السنوسي، صبري محمد (2005)، أحكام التقادم في القانون العام، **مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت.**

11. د. الشربجي، جميلة (2020/11/16)، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية (دراسة تحليلية)، **مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية** برقم /660/ قيد النشر.

12. د. الشربجي، جميلة (2013)، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973–2012، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، المجلد 9، العدد 3.

13. د. الطبطبائي، عادل (1986)، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، **مجلة الحقوق، جامعة الكويت**، السنة العاشرة، العدد الرابع.

14. د. عبد البر، عبد الفتاح (1985)، تعليق على حكم بعنوان متى يعتبر العامل محالاً بإلى المحكمة التأديبية، **مجلة العلوم الإدارية**، العدد الأول، السنة 27.

15. د. عصفور، محمد (1963)، سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، **مجلة العلوم الإدارية**، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني.

16. د. عصفور، محمد (1963)، ضوابط التأديب في الوظيفة العامة، **مجلة العلوم الإدارية**، مصر، السنة الخامسة، العدد الأول.

17. د. عصفور، محمد (ب.ت) طبيعة الخطأ التأديبي، بحث منشور في **مجلة إدارة قضايا الحكومة**، العدد الأول، السنة السادسة.

18. د. نوح، مهند مختار (2014)، تقادم الدعوى المسلكية، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، المجلد 30، العدد الأول.

19. د. نوح، مهند مختار (2010)، **التأديب الإداري**، منشور في **الموسوعة القانونية المتخصصة**، المجلد الثاني، الطبعة الأولى.

رابعاً– الدوريات والمجلات العلمية:

– مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.

ـ مجلة جامعة البعث للعلوم الإنسانية.

ـ المؤسسة الوطنية للكتاب في الجزائر.

ـ مجلة جامعة عبد الملك العزيز.

– مجلة المحامون – نقابة المحامين – دمشق.

– مجلة العلوم الإدارية – القاهرة– الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية.

– مجلة الحقوق– الكويت– مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت.

– الموسوعة القانونية المتخصصة– هيئة الموسوعة العربية.

– المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع.

– مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية مترجمة إلى العربية، إصدار المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع– بيروت.

خامساً– موسوعات الأحكام:

*** في مصر**

– الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا المصرية وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، منذ عام 1946م حتى 1985م، إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفاكهاني– القاهرة– الدار العربية للموسوعات– الطبعة الأولى– 1987م.

– الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، إعداد الدكتور حسن محمد هند– القاهرة – دار الكتب القانونية– 2006.

ـ الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء التاسع، الطبعة الأولى، 1987.

– مجموعة الأحكام المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية للأعوام (2000:2001)، القاهرة، مجلس الدولة.

– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في التأديب، من عام 1990– 1999م، القاهرة، مجلس الدولة.

– مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية الخاصة بالمكاتب، إعداد المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة لسنة 2002–2004 ج3 طبعة 5.

ـ الأدغم، جلال أحمد (2003)، موسوعة التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض . الإدارية العليا المصرية، ط2، المكتب الحديث، الإسكندرية.

ـ الأدغم، جلال أحمد (2009)، موسوعة التأديب في ضوء محكمتي الطعن . النقض . الإدارية العليا المصرية، دار شتات المصرية، المحلة الكبرى.

ـ الأدغم، جلال أحمد (2010)، موسوعة مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا المصرية، مطابع شتات.

ـ مجموعة فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، القاهرة، مجلس الدولة.

ـ الموسوعة الالكترونية في الأحكام القضائية، الإصدار الرابع، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.

ـ محمد، خالد عبد الفتاح (1994)، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب، الطبعة الأولى. دار النهضة العربية، القاهرة.

- **في سورية**

– المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة السوري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المكتب الفني، دمشق 2017.

– مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا السوريةعليها، دمشق، مجلس الدولة.

– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام (2000. 2009)، دمشق، مجلس الدولة.

ـ المهايني، مصباح نوري (2004)، مبادئ القضاء الإداري (اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً)، ج1، ط1، مؤسسة النوري، دمشق.

ـ المهايني، مصباح نوري (2005)، (مبادئ القضاء الإداري اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً)، ج1و ج2 وج3، مؤسسة النوري، دمشق.

سادساً– الدساتير والقوانين والقرارات

*** في مصر**

– الدستور المصري الصادر في 18 كانون الأول 2014.

– القانون رقم (117) لعام 1958بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

– قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972.

ـ قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (49) لعام 1972 وتعديلاته.

ـ قانون السلطة القضائية المصري رقم (46) لسنة 1972وتعديلاته.

ـ قانون هيئة الشرطة المصري رقم (109) لعام 1971وتعديلاته.

– قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر رقم (144) لعام 1988.

– قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم (150) لسنة 1950.

– قانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016.
– اللائحة التنفيذية رقم (216) لسنة 2017 الخاصة بقانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016
– القانون رقم (54) لسنة 1964 بشأن هيئة الرقابة الإدارية.

*** في سورية**

ـ دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ 27 شباط عام 2012.
ـ قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم (50) لعام 2004.
– القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (1) لعام 1985.
– قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم (24) لعام 1981.
– قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003.
– قانون إدارة قضايا الدولة رقم (55) لعام 1977.
– قانون السلطة القضائية رقم (98) لعام 1961.
– قانون العقوبات الاقتصادية رقم (3) لسنة 2013.
– قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.
– قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (7) لعام 2014.
– قانون تنظيم الجامعات السوري رقم (6) لعام 2006.
ـ قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم (1) لعام 2016.
ـ قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم 112 لعام 1950.
ـ قرار مجلس الوزراء رقم (549) تاريخ 2005/2/7 الذي نظم أحكام فرض العقوبات المسلكية الواردة في القانون 50 لعام 2004.

سابعاً– مواقع الكترونية

– arab-ency.com/lau/detail
– الموقع الإلكتروني للنيابة الإدارية بمصر https://www.ap.gov.eg
– الموقع الإلكتروني للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش http://www.casi.gov.sy
– http://www.legifrance.gouv.fr
– http://en.Wikipedia. Org
– http://www.conseil-etat.fr
– http://www.dalloz.fr

ثامناً: المراجع باللغة الفرنسية:

- **Les ouvrages generaux et speciaux :**

1. Alain PLANTEY, Traite pratique de La fonction publique, Paris, 1963.
2. Alain Planty, La fonction publique, Traite général, 2Edition, Litec, Paris, 2001.
3. Beatrice Thomas, Droit de la fonction publique de L'Etat, ellipses, Paris, 2005.
4. C.Debbasch., Science administrative, 13Eme Ed., Dalloz, Paris, 1976, No.496,544.
5. Colin F., La platitude dans le droit de la fonction publique, Paris, L.G.D.J.2000.
6. Durssult R., et autre, droit administratif, Canada presse laval, Canada,1986.
7. Elsabeth Chaperon, Droit administratif droit de l'environnement, Foucher, Paris, 2005.
8. Frier P.L., précis de droit administratif, Montchrestien, 2 éditions, 2003.
9. F, SAUVAGEOT, Réflexions sur la dégrée juridictionnalisation des instances disciplinaires universitaires, Revue, DALLOZ, Paris, 2002.
10. Felex HERVY, L'action disciplinaire et l'action publique, These anciene, 1899.
11. Florian Coursodon, Droit des obligations des foctionnaines de la police nationale, institut d'etudes politiques de Lyon, Memoire, universite Lyon 2, 2005-2006
12. Francois GAZIER, la fonction publique dans le monde, IIAP, Paris,1970.
13. Fréderic Laurie, La constitutionnalisation du droit disciplinaire, le congres francais de droit constitutionnel, A.F.D.C. Montpellier, 2005.
14. G. CANIVET, J. JOYY-HURARD, La responsabilité des juges, Jci et ailleurs, Rev. R.I.D.C., Paris, n.4, oct., -déc. 2006.
15. Gerard VICHE, Les notions professionnelles : notion de droit administratif nouveau, These, Paris, Sirey, 1948.
16. Gustave piser. Droit administratif de la fonction publique, DALLOZ, 16 ed, Paris, 2000.
17. Guy BRAIBANT, Le droit administratif Français,3 éditions, Revue et mise a jour, 1992.
18. J. JOLY-HURARD, Responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats, Article, (Revue international de droit compare), Revu. R.I.D.C., Paris, n2, Avril-juin 2006.
19. J. Michel de FORGES, Droit de la fonction publique, Presses Universitaires de France, 1986.
20. Jan-Fran cois, La chaume la fonction, 2ed, DALLOZ, 1998.
21. Jean-Mary Auby. Roland Drago, Traite de contentieux administratif, 3 vol, L.G.D.J., Paris, 1962.
22. M. Walin, Précis de droit administratif, Montchrestion, Paris, 1970.
23. M.WALINE, Droit administratif, Paris, 8 edition 1959.
24. Max GIBERT, La discipline, des fonctions publiques, These, Paris, 1912.
25. P. Bandet, L'action disciplinaire les fonctions publique, Berger-lévirat, Paris 2001.

26. P. Alin, Traite pratique de la fonctionés, T.1, 3eme.Ed. L.G.D.J. Paris, 1971.
27. R. Odent, Les droits de la defense, E.C.D. Paris, 1962.
28. R. CHAPUS, Droit administratif general, T.2, 4eme. Ed., Monchrestien, Paris,1990. No.340.
29. S. SALON, J. CHARLES SAVIGNA, Le fonction publique, Siry, 1985,
30. S. CHARLES, Les droits et les obligations des fonctionnaires, CharlesLavauzelle et C., Paris,1969.
31. S. VICTOR, la fonction publique et les problèmes actuels éditions de l'Actualité Juridique, Paris, No. 340,396.
32. Serge Salon, Jean-CharllesSavigna, Fonction publique, Siery,1985
33. Stephane BOL, L'engagement posvites disciplinaires dans la fonction publique, R.D.P., 2001

*** Les codes, lois, ordonances et decret :**

1.Code de justice administrative.
2.Loi du 22/4/1905 portant fixation du Budget des depenses et des recettes de L, exercice 1905.
3.Loi n 46,229 du 19/11/1946 relative au statut general des fonctionnaires.
4.Loi n84,16 du 11/1/1959 portant dispositions satutaires relatives à la fonction publique de L ETAT.
5. Loi n93,1419 du 31 decembre, 1993 relative `a l` imprimerie nationale, (online) disponible.
6. Loi n46,2294 du 4/2/1959, relative au statut general des fonctionnaires.
7. Loi n79,587 du 11/7/1979 relativ a la motivation des actes administratifs et a l`a amelioration des relations entre l` administratione et les puplics.
8.Decretn 85,986 du 16/9/1985 relative au regime particulier de certaines positions des fonctionnaires de I` Etat, `a la mise a` disposition, a integration et `a la cessation definitive de fonction.
9. Ordonnance n59.244 du 4/2/1959, relative au statut des fonctionnaires.

*** Articles**

1. NoteWalinsur CE,5/3/1954, Banque alsacienne pri véeetsieur Dupont, Précité, RDP, 1954.
2. Modifier par decret n 2007.1542 du 26/10/2007 relatif a la mise a disposition des fonctionnaires de l Etat et a certaines modalities de cessation de finitive des fonctions. Article 1.
3. Article L4126,5. Code de la sante publique.
4. Art. `Eliane Ayoob/ a le titre [conseil de discipline de la fonction puplique \ Reu. Droitnational 1971 Sep\ oct.p.1130.

Abstract

It is established that the state employee is bound to implement all legislative and administrative rules regulating the job he is conducting; however, some of them may violate the system instated for the job deliberately or non-deliberately. Hence, there comes the urgent need for a disciplinary order for those breaching the job duties in order to maintain the workflow at the state administrative authority.

Whereas reward and punishment go hand in hand regarding the human action, the success of the employment system relies heavily on the perception and understanding of such fact. It shall be unreasonable to reward the hardworking employee who performs his duties well and leave the negligent employee who fails such duties without punishment. Discipline is a method for punishing the employee by the competent disciplinary authority as an outcome of the bad deeds that were proved against him and which form a disciplinary breach for countering a deviated action that forms straining away from the job requirements and as a threat of the proper flow of public utilities seamlessly and progressively. Thus, modern laws paid special attention and interest to the topic of disciplining the state employee especially the disciplinary authority which is considered the core of the disciplinary system in every country that complies with the constitution and laws.

The disciplinary authority is the authority to which the legislator has vested the power to impose a disciplinary punishment unto the employee who violates his job duties. It varies according to the different legal systems. Some systems vest the disciplinary power to the administration or CEO, which is called the (Administrative) Presidency System, while others vest it to the presidency authority, but not alone, with the participation with collective authorities or disciplinary committees of administrative feature, which is called the semi-judicial system. Others vest the disciplinary power to the judicial authority and forms disciplinary courts and tribunals that tackle this matter and assesses the occupational mistake attributed to the employee and applies the penalty that they deem proper pursuant to the facts. This system is called the judicial system based on the separation between the accusation and awarding authorities, provided that such system requires the presence of specified disciplinary procedures that pass through the phase of complaint, verification, and referral to the disciplinary trial. Disciplinary trial of the state employee shall be conducted before the disciplinary (behavioral) courts and disciplinary tribunals that are specially formed pursuant to the statement of the law to which the staff employees are subjected such as judges, academy staff, police officers, and others who have special laws dedicated by the legislator considering the nature of their jobs. Yet, the legislator gave the employee sued pursuant to such system and being subjected to penalty with several guarantees and procedures which provide him the maximum limit of guarantees such as neutrality, honesty, and independence, and all what may be considered arbitrary from the administration against the employee so that it guarantees imposing the suitable penalty against him. Still, such divisions in a country shall not be necessity mean that such state apples one system of those stated above. In most cases, we find that the disciplinary law in a state applies more than one system at the same time, such as joining the administrative and semi-judicial systems, or the administrative and judicial systems.

Since the judicial system in disciplinary derives its value and significance being emerged as a response to reinforcement the disciplinary guarantees of the employee, then what are the judicial authorities belonging to such system? What is its nature, jurisdiction, and legal organization? What are the procedures and guarantees in judicial disciplinary trials? Could this system strike balance between achieving effectiveness and guarantee? These topics and other related titles are the subjects we have focused on in our research within the scope of comparative legislations.

Syrian Arab Republic
Damascus university
Faculty of Law
Public Law Department

Jurisdiction to discipline a public servant

Comparative study

A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of ph. D in public law

By

Buthaina Suleiman

Supervisor

Jamila Al-Sharbaji

Professor in the Department of Public Law

Faculty of Law- Damascus university

2022